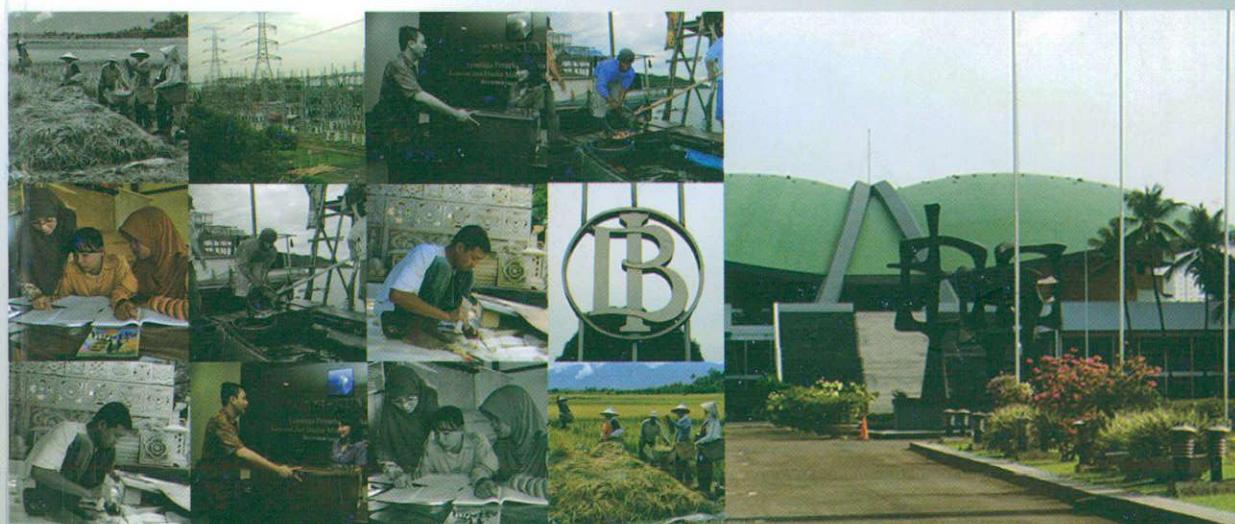




CORE
INDONESIA
CENTER OF REFORM ON ECONOMICS

Kebijakan Ekonomi dan Sektor Strategis Nasional



Kebijakan Ekonomi dan Sektor Strategis Nasional

Editor: CORE Indonesia

Jakarta 2015

Kebijakan Ekonomi dan Sektor Strategis Nasional

Penulis:

Ahmad Erani Yustika
A. Prasentyantoko
Arif Satria
Dwi Andreas Santosa
Edi Priyo Pambudi
Hendri Saparini
Ina Primiana
Ichsanuddin Noorsy
Mohammad Faisal
Revisond Bazwir
Yanuar Rizky

PERPUSTAKAAN

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia

Penyelaras:

HADIAH

CORE Indonesia

No : _____

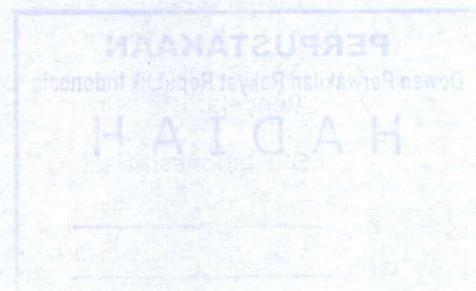
Tgl : _____

SEKRETARIAT JENDERAL DPR-RI bekerjasama dengan **CORE Indonesia**
Jakarta 2015

Kebijakan Ekonomi dan Sektor Strategis Nasional

Dipublikasikan sebagai bahan dalam *Workshop Kebijakan Ekonomi dan Sektor Strategis Nasional* yang diselenggarakan oleh Sekretariat Jenderal DPR-RI bekerja sama dengan CORE Indonesia.

Cetakan pertama Maret 2015



DAFTAR ISI

BAGIAN I

KEBIJAKAN MAKRO-EKONOMI, MONETER DAN PERBANKAN

Dinamika Perekonomian Nasional

3

Oleh: Ahmad Erani Yustika

Kebijakan Moneter

19

Oleh: Yanuar Rizky

Sektor Keuangan dan Perbankan di Indonesia:

Dari Stabilitasi menuju Intermediasi

42

Oleh: A. Prasentyantoko

BAGIAN II

KEBIJAKAN FISKAL DAN KESEJAHTERAAN SOSIAL

Ekonomi Politik Kebijakan Fiskal

60

Oleh: Revrisond Baswir

Perlindungan Sosial

72

Oleh: Hendri Saparini

Persoalan dalam Penentuan Prioritas Pembangunan

82

Oleh: Edi Prio Pambudi

BAGIAN III

KEBIJAKAN SEKTOR PERTANIAN, MARITIM DAN PERDAGANGAN

INTERNASIONAL

Meretas Permasalahan Bidang Pertanian dan Pangan

untuk Menuju Kedaulatan Pangan Indonesia

116

Oleh: Dwi Andreas Santosa

Peran Sektor Kelautan dan Perikanan dalam

Pembangunan Nasional

133

Oleh: Arif Satria

Perdagangan Luar Negeri

146

Oleh: Mohammad Faisal

BAGIAN IV

KEBIJAKAN SEKTOR INDUSTRI, ENERGI DAN KETENAGAKERJAAN

Potret Industri Manfaktur Nasional	162
Oleh: Ina Primiana	
Kebijakan Energi Nasional	174
Oleh: Ichsanudin Noorsy	
Meningkatkan Kualitas Penyerapan Tenaga Kerja	
Melalui Reformasi Kebijakan	190
Oleh: Hendri Saparini	
Daftar Riwayat Hidup	206
Tentang CORE Indonesia	213

BAGIAN I

KEBIJAKAN MAKRO-EKONOMI, MONETER DAN PERBANKAN

BAKALAR
KHENAKAN EKONOMI
MONITORING DAN EVALUASI

DINAMIKA PERKONOMIAN NASIONAL

Oleh: Ahmad Erani Yustika

Berbagai usaha telah dilakukan pemerintah Indonesia untuk menanggulangi krisis ekonomi 1997/1998. Meskipun tertatih-tatih, namun ikhtiar tersebut sebagian telah memberikan hasil yang lumayan bagus. Beberapa pihak menyampaikan penilaian bahwa Indonesia telah meletakkan dasar pemulihan ekonomi yang baik pasca-krisis ekonomi besar tersebut. Prinsip kehati-hatian dalam pengelolaan ekonomi dan kebijakan pencegahan krisis ekonomi yang dilakukan oleh pemerintah dianggap telah berjalan dengan baik. Implikasinya, hantaman krisis Amerika 2008 dan krisis Eropa 2009 tidak berdampak terlalu buruk pada perekonomian nasional.

Melihat hasil tersebut, lembaga multilateral menilai perekonomian Indonesia saat ini dalam kondisi stabil, yang sebagian dapat dilihat dari beberapa indikator makroekonomi. Indikator makroekonomi itu antara lain adalah pertumbuhan ekonomi, yang dianggap cukup tinggi dan stabil. Kemudian pengendalian inflasi Indonesia yang juga cukup bagus sehingga berhasil menjaga angka inflasi di bawah 10% (*double digit*), kecuali saat turbulensi ekonomi pada 2005 dan 2008 lalu. Selanjutnya, indikator stabilitas fiskal lainnya adalah defisit fiskal yang selalu di bawah 3% dari PDB dan rasio utang yang sekarang berada di kisaran 25% terhadap PDB. Ketiga aspek tersebut dipandang sebagai keberhasilan pemerintah paling penting dalam menjaga stabilitas ekonomi nasional.

Sungguh pun begitu, di balik keberhasilan usaha tersebut terdapat banyak permasalahan ekonomi yang menyeruak ke permukaan. Jika melihat kinerja pemerintah yang lebih detail, masih banyak aspek-aspek yang harus diperbaiki. Kinerja sektor riil yang terus menurun merupakan masalah serius yang dihadapi Indonesia saat ini. Selain itu, permasalahan kualitas tenaga kerja yang masih buruk belum juga dapat terselesaikan. Alokasi dan penyerapan fiskal juga banyak mengalami masalah. Ketimpangan pembangunan dan pendapatan belum juga mendapatkan solusi yang permanen, termasuk kaitannya dengan pembangunan infrastruktur. Lainnya, sektor perbankan yang belum optimal dalam menggerakkan sektor riil, sehingga berakibat pada daya saing Indonesia yang rendah.

Oleh karena itu, fundamental makroekonomi Indonesia saat ini bisa disebut sepenuhnya kokoh. Dilihat dari jauh nampak liat, namun ketika diteliski lebih dalam tidak memiliki kekuatan untuk menggerakkan perekonomian dalam jangka panjang. Pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi menjadi tidak terlalu bermakna jika sebagian besar masyarakat tidak memeroleh kesejahteraan, akibat makin tingginya

ketimpangan pendapatan. Oleh karena itu, perlu ada perbaikan strategi dan kebijakan untuk mengatasi permasalahan yang terjadi saat ini. Pemerintah harus bekerja keras mendongkrak kinerja perekonomian nasional yang benar-benar menyantuni kepentingan sebagian besar warganya. Penguanan sektor riil merupakan keniscayaan, tidak hanya sekadar mengejar target pertumbuhan ekonomi dan tingkat inflasi (rendah). Situasi sekarang sebetulnya momentum yang bagus, sebab pemrintahan baru telah terbentuk dengan membawa janji yang melagakan: membangun Indonesia dengan Nawacita.

Problem Pertumbuhan Ekonomi

Pemerintah baru mengawali kekuasaan dalam situasi ekonomi yang rapuh. Pertumbuhan ekonomi terus turun dalam 4 tahun terakhir dan tahun lalu (2014) adalah pertumbuhan paling rendah sejak 2009 (diperkirakan 5,1%). Inflasi dalam dua tahun terakhir melonjak sangat tinggi, masing-masing 8,38% (2013) dan 8,36% (2014). Inflasi tinggi itu dipicu oleh kenaikan harga minyak (BBM) dalam dua tahun terakhir. Penerimaan pajak berbanding PDB (*tax ratio*) juga anjlok, pada 2014 diperkirakan tinggal 11,3%. Situasi ini menyebabkan ruang fiskal makin terbatas dan membuat negara tergantung dari utang (dalam maupun luar negeri). Rasio utang terhadap PDB (Produk Domestik Bruto) sekarang pada kisaran 34% dan nisbahnya terhadap eksport sangat tinggi, sekitar 45%. Demikian pula, defisit neraca perdagangan terus terjadi sejak 2012. Tentu saja, yang tak boleh diabaikan, depresiasi nilai rupiah terhadap dolar yang saat ini hampir menyentuh Rp 13.000/dolar.

Tabel 1: Kontribusi Sektoral terhadap PDB dan Pertumbuhan Ekonomi (%)

Sektor	2010	2011	2012	2013	2014-Q3
Pertanian, Peternakan, Kehutanan & Perikanan	15,29	14,71	14,50	14,43	15,21
Pertambangan dan Penggalian	11,16	11,82	11,80	11,24	10,49
Industri Pengolahan	24,8	24,34	23,97	23,70	23,38
Listrik, Gas dan Air Bersih	0,76	0,75	0,76	0,77	0,81
Konstruksi	10,25	10,16	10,26	9,99	9,76
Perdagangan, Hotel dan Restoran	13,69	13,8	13,96	14,33	14,26
Pengangkutan dan Komunikasi	6,56	6,62	6,67	7,01	7,29
Keuangan, Real Estat dan Jasa Perusahaan	7,24	7,21	7,70	7,52	7,49
Jasa-jasa	10,24	10,58	10,81	11,02	11,32
Pertumbuhan Ekonomi	6,22	6,49	6,26	5,78	5,01

Sumber: BPS, 2015

Pertumbuhan ekonomi yang melambat sebabnya berasal dari internal dan eksternal. Struktur ekonomi domestik rapuh karena sektor industri perannya makin mengecil terhadap PDB, pada 2014 (Triwulan III) tinggal 23,38% (Tabel 1). Akibatnya, ekonomi terfokus kepada sektor primer yang nilai tambahnya kecil dan sektor jasa yang penyerapan tenaga kerjanya sempit. Alhasil, daya dorong terhadap pertumbuhan ekonomi menjadi lemah. Sementara itu, dari sisi eksternal, krisis ekonomi di negara maju tak kunjung usai sehingga permintaan produk juga turun. Harga komoditas ekspor utama nasional, khususnya produk primer, jatuh dan menurunkan nilai impor. Jadi, pemerintah dijepit dalam kondisi yang tak menguntungkan tersebut. Oleh karena itu, konsentrasi pemerintah untuk memerkuat sektor pertanian dan industri merupakan keniscayan yang harus diambil, sambil menunggu situasi ekonomi internasional membaik.

Dalam soal inflasi memang kredibilitas pemerintah selama ini kurang bagus. Secara umum, inflasi yang bersumber dari sisi moneter (inflasi inti) relatif tertangani cukup memadai. Bank Indonesia (BI) sebagai otoritas moneter telah menjalankan mandatnya untuk menjaga jumlah uang beredar, tingkat suku bunga, dan lain-lain. Meskipun di balik itu terdapat kritik, tapi secara umum inflasi inti telah sesuai dengan target yang dibuat. Sungguh pun begitu, inflasi yang disebabkan oleh kenaikan harga energi (*administered price*) dan komoditas pangan (*volatile food*) sulit dikendalikan. Tiap kali terjadi kenaikan harga minyak, maka biaya transportasi dan harga pangan melonjak. Saat ini pemerintah telah menetapkan harga minyak sesuai dengan pergerakan harga pasar (sehingga harga akan berfluktuasi), sehingga ke depan mitigasi inflasi ini memerlukan manajemen yang lebih rumit. Isunya bukan hanya soal penambahan pasokan barang, tapi juga menjaga struktur pasar distribusi yang sehat.

Bagaimana dengan soal fiskal? Pemerintah telah meletakkan dasar-dasar pengelolaan reformasi fiskal yang lumayan bagus, meskipun belum progresif. Pemerintah berkomitmen mengurangi belanja birokrasi sehingga anggaran tak habis percuma. Politik subsidi digeser dengan mengurangi anggaran energi untuk meningkatkan belanja modal. Infrastruktur dibangun dengan belanja modal tersebut, khususnya dalam rangka mendukung prioritas pembangunan, seperti maritim, pertanian, dan perdesaan. Namun, politik subsidi ini harus dilihat kembali dari sudut pandang yang lebih luas, karena isunya menjangkau ke aspek yang lebih besar, seperti inflasi, daya tahan rumah tangga, kepentingan ekonomi luar negeri, dan lain-lain. Dari sisi penerimaan nampaknya belum banyak digarap. Peningakatan *tax ratio* masih konservatif, sebab belum berani menjangkau ke angka 14% dalam jangka pendek ini. Padahal, seperti diketahui *tax gap* masih sangat besar sehingga ruang untuk menambah penerimaan dari pajak terbuka lebar.

Pemerintah harus hati-hati dalam hal utang. Rasio utang terhadap PDB memang masih jauh dari konsensus internasional (60%). Tapi, data yang tersedia menunjukkan rasio utang itu terus melonjak, dari semula 26,41% (2011) menjadi 34,68% (Triwulan III – 2014). Perkembangan ini mesti diwaspadai mengingat ruang

fiskal yang sempit. Peningkatan utang akan menggerogoti alokasi fiskal dan rentan terhadap gejolak (nilai tukar) karena sebagian besar tak terlindungi (*hedging*). Situasi lebih mencekam lagi karena rasinya terhadap ekspor yang telah mencapai 45%. Ini tentu berbahaya karena jauh di atas batas aman (30%). Jika rasinya sebesar itu, maka hasil ekspor tak bisa dikonversi menjadi devisa, yang seharusnya bermanfaat untuk intervensi jika pasar keuangan bergejolak (seperti sekarang). Penting bagi pemerintah untuk mengelola utang secara memadai (termasuk utang swasta) sehingga APBN sehat dan stabilitas makroekonomi lebih mudah dikelola.

Perkara nilai tukar cukup pelik karena penyebab dan terapinya jauh lebih dalam dari yang diduga. Sektor keuangan yang sangat terbuka sejak dekade 1980-an telah membuat interaksi ekonomi (khususnya portofolio) sedemikian masif, sehingga penyakit yang timbul di negara lain dengan mudah menular ke dalam negeri. Penularan itu bisa lewat pasar modal, sektor perbankan/asuransi, perusahaan swasta, dan obligasi negara (SBI dan SBN). Jadi, lalu lintas modal yang sangat terbuka merupakan titik lemah dari stabilitas ekonomi. Kementerian Keuangan dan BI tak cukup hanya dengan bilang kebijakan di negara lain (misalnya AS) sebagai penyebabnya, karena itu hanyalah katalisatornya. Sebab mendasarnya adalah manajemen lalu lintas modal. Oleh karena itu, stabilitas nilai tukar sangat tergantung dari tingkat keterbukaan lalu lintas modal tersebut, yang di Indonesia sudah terlalu bebas. Jadi, isu ini harus diambil pemerintah dan BI, di samping kebijakan lain sebagai pendamping.

Kisah sedih lainnya adalah adanya rasio ekspor-impor nasional jika dilihat dari kontribusinya terhadap PDB. Kontribusi ekspor terhadap PDB sebesar sekitar 25% tahun 2010, melemah menjadi 23% tahun 2014. Sebaliknya, impor cenderung mengalami peningkatan kontribusi terhadap PDB. Pada 2010 kontribusi impor terhadap PDB sebesar 22,9%, meningkat pada 2014 Triwulan III menjadi 24,77% (BPS, 2014). Dengan begitu, rasio impor lebih besar terhadap PDB daripada ekspor. Artinya, Indonesia lebih banyak melakukan impor daripada ekspor.

Fakta lainnya, ketimpangan perekonomian terlihat dari perbandingan antara kontribusi Pulau Jawa dan Luar Pulau Jawa terhadap PDB. Dominasi Pulau Jawa terhadap PDB mencapai lebih dari 50%. Pada 2013 Pulau Jawa berkontribusi sebesar 57,53% pada PDB nasional dan Sumatera 23,81%. Sedangkan sisanya (sekitar 18%) berasal dari empat wilayah lainnya yaitu, Kalimantan (8,67%), Sulawesi (4,82%), Bali dan Nusa Tenggara (2,53%), dan paling rendah adalah wilayah Maluku dan Papua (2,14%) [BPS, 2014]. Dengan demikian terlihat jelas bahwa pembangunan hanya terfokus pada Pulau Jawa (dan Sumatera). Ketimpangan memperburuk ketidakstabilan sosial dan ekonomi. Ketimpangan dipandang sebagai akibat dari ketidakadilan strategi pembangunan antarwilayah dan biasnya kebijakan struktural yang telah dibuat oleh pemerintah (Hassine, 2015).

Selanjutnya, persoalan mendasar lainnya adalah ada pada sisi fiskal, yakni desain defisit anggaran. Anggaran nasional sangat bergantung pada utang yang

membebani ruang fiskal pada masa yang akan datang. Dalam APBNP 2014, defisit anggaran mencapai Rp 241,49 triliun, dengan persentase 2,4% terhadap PDB. Pada APBNP 2015, defisit anggaran sebesar Rp 245,89 triliun, dengan persentase 1,9% terhadap PDB. (Kemenkeu, 2015). Seperti tahun-tahun sebelumnya, defisit anggaran ini dilakukan di atas inoptimalisasi penerimaan dan inefisiensi belanja. Dari sisi penerimaan, *tax ratio* masih rendah (sekitar 11,3%), sedangkan dari sisi belanja didominasi oleh pengeluaran birokrasi (pegawai dan barang).

Proporsi belanja pemerintah pusat selalu terfokus pada belanja pegawai dan belanja subsidi. Selama bertahun-tahun sebanyak 19%-21% belanja pemerintah dialokasikan untuk belanja pegawai dan sebanyak 15%-24% untuk belanja subsidi. Belanja barang sebesar 12%-17% dari total belanja pemerintah. Alokasi pembayaran bunga utang sebesar 9%-14%. Sedangkan untuk belanja modal pemerintah hanya mengalokasikan sebesar 11%-17% atau hanya sekitar 2% dari PDB. Pada dua tahun terakhir, persentase alokasi belanja modal pada APBN-P 2012 dan APBN 2013 meningkat masing-masing menjadi sebesar 2,1% dan 2,3% dari PDB.

Di sisi lain, transfer ke daerah selalu mengalami peningkatan, tetapi sebetulnya belum mewakili spirit otonomi daerah karena jumlah transfer itu hanya pada kisaran 30-32% dari APBN. Pada 2010 pemerintah melakukan transfer ke daerah sebesar Rp 344,7 triliun. Jumlah itu terus mengalami peningkatan hingga mencapai Rp 779 triliun pada APBN 2015 (Kemenkeu, 2014). Dengan adanya otonomi daerah yang telah menyerahkan sebagian besar urusan kepada daerah mestinya juga diikuti dengan dana transfer yang lebih besar, yang persentasenya bisa dikaji lebih dalam lagi. Tentu saja, penambahan dana transfer itu harus diikuti dengan pemberian target yang lebih besar kepada daerah dan dilengkapi dengan aturan main yang lebih rinci.

Ketenagakerjaan dan Pengangguran

Problem yang selama ini sulit dipecahkan adalah soal tenaga kerja dan pengangguran. Pasca krisis perekonomian 1997/1998, pengangguran terbuka mengalami peningkatan hingga puncaknya pada 2005 mencapai 11,2%. Mulai 2006 (10,28%) sampai 2014 tingkat pengangguran terbuka mengalami penurunan secara perlahan-lahan. Selama sembilan tahun terakhir Indonesia bisa menekan tingkat pengangguran terbuka sampai 5,94% pada Agustus 2014 (Tabel 2). Menurut Freund dan Rijkers (2014:908), pengurangan pengangguran akan beriringan dengan pertumbuhan PDB, namun akan sulit mengimplementasikan kebijakan yang dapat menurunkan pengangguran yang besar tanpa diimbangi kebijakan makroekonomi yang konsisten, manajemen kehati-hatian secara makroekonomi serta penciptaan lapangan kerja yang indusif.

Namun, jika dibandingkan dengan beberapa negara di kawasan Asia, tingkat pengangguran di Indonesia masih cukup tinggi. Hanya Filipina yang tingkat penganggurnya lebih besar, yakni 6,90%. Lainnya, tingkat pengangguran terbuka

sangat rendah, seperti Hong Kong (3,20%), Korea Selatan (3,10%), Malaysia (2,80%), Vietnam (2,30%), Singapura (2%), dan Thailand (0,92%) [tradingeconomics.com]. Jadi, meski pengangguran terbuka mengalami penurunan tiap tahun, tapi belum mampu mengimbangi kinerja negara-negara lain sekawasan.

Tabel 2: Perkembangan Jumlah Pengangguran Indonesia, 2010-2014

Tahun	Angkatan Kerja	Bekerja	Pengangguran	Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja - TPAK	Tingkat Pengangguran Terbuka - TPT
				(%)	(%)
2010	Februari	116	107,41	8,59	67,83
	Agustus	116,53	108,21	8,32	67,72
2011	Februari	119,4	111,28	8,12	69,96
	Agustus	117,37	109,67	7,7	68,34
2012	Februari	120,41	112,80	7,61	69,66
	Agustus	118,05	110,81	7,24	67,88
2013	Februari	121,19	114,02	7,17	69,21
	Agustus	118,19	110,80	7,39	66,90
2014	Februari	125,32	118,17	7,15	69,17
	Agustus	121,90	114,63	7,24	66,50

Sumber: BPS, 2015

Di luar itu, meski tingkat pengangguran terbuka telah turun, namun masalah tenaga kerja Indonesia secara umum justru tidak mengalami perbaikan, karena sebagian besar TK terserap pada sektor informal. Saat ini sebanyak 60% dari total tenaga kerja Indonesia bekerja pada sektor informal. Dengan demikian, tenaga kerja yang terserap pada sektor formal hanya sebesar 40%. Situasi ini jauh lebih buruk ketimbang China, Thailand, dan Malaysia. Ini tentu tantangan besar bagi pemerintah, sebab pekerjaan di sektor informal memiliki kualitas dan kepastian yang buruk. Pada masa mendatang, penciptaan lapangan kerja dan peningkatan kualitas manusia (IPM) merupakan pekerjaan rumah yang perlu ditangani pemerintah. Sebagai informasi, peringkat IPM Indonesia pada urutan 118 saat ini (di bawah Vietnam).

Pola yang sama juga terjadi pada tingkat kemiskinan, baik desa maupun kota. Tingkat kemiskinan desa selalu lebih besar daripada tingkat kemiskinan kota. Perlambatan pembangunan di pedesaan menjadikan kantong-kantong kemiskinan banyak terdapat di pedesaan. Pada 2013 tingkat kemiskinan sebesar 11,42% yang menurun jika dibandingkan dengan 2014 sebesar 10,96%. Kemiskinan di kota

sebesar 8,16%, sedangkan kemiskinan di desa sebesar 13,76%. Penurunan kemiskinan tersebut mendapatkan kritik tajam karena menggunakan ukuran garis kemiskinan yang sangat rendah. Jika garis kemiskinan dinaikkan 1,2 kali saja dari garis kemiskinan, maka persentasenya naik dua kali lipat. Jika menggunakan patokan Bank Dunia (pendapatan US\$ 2/hari), maka penduduk miskin sebanyak 50%. Kemiskinan itu masih diikuti dengan ketimpangan pendapatan yang biasa diukur dengan rasio gini. Pertumbuhan ekonomi yang meningkat ternyata diikuti oleh tingkat rasio gini yang meningkat pula. Indeks gini yang meningkat menunjukkan terjadinya ketimpangan pendapatan pada masyarakat Indonesia. Realitasnya, kinerja perekonomian nasional yang tumbuh di atas 6% ternyata justru menjadi pemicu ketimpangan pendapatan. Pada 2011-2014 rasio gini mencapai 0,41%, padahal sebelum SBY menjadi presiden pada 2004 rasio gini hanya sebesar 0,33.

Dapat disimpulkan pertumbuhan ekonomi yang tinggi ternyata malah meningkatkan disparitas kesejahteraan masyarakat, sehingga kebanggaan terhadap tingginya pertumbuhan ekonomi menjadi semu. Terus bertambahnya kelompok kalangan menengah ternyata malah mengakibatkan kesenjangan ketimpangan yang semakin membesar. Salah satu penyebab dari munculnya ketimpangan ini tak lain adalah pertumbuhan sektor *non-tradeable* yang pesat (padahal dihuni sedikit TK) meninggalkan sektor *tradeable* (yang dihuni banyak TK) dan liberalisasi berlebihan sehingga pelaku ekonomi asing yang justru menyantap kue ekonomi nasional.

Daya Saing dan Inovasi

Dalam era globalisasi saat ini, lebih-lebih saat pemerintah telah banyak mengikat ke dalam aneka kesepakatan liberalisasi perdagangan, persaingan menjadi bahasa ekonomi yang harus dihadapi. Indonesia memiliki potensi ekonomi yang luar biasa, namun peringkat daya saingnya masih sangat rendah jika dibandingkan dengan negara-negara lain. Pada 2012/2013 peringkat daya saing global Indonesia berada pada peringkat ke-50. Pada periode yang sama, Singapura yang miskin sumber daya ekonomi berada pada peringkat ke-2 di dunia. Produktivitas Indonesia lebih rendah dibandingkan negara-negara lain. Bahkan, di tingkat ASEAN peringkat Indonesia kalah bersaing dengan Brunei, Malaysia, dan Thailand.

Seperti terlihat pada Tabel 3, pada periode 2013/2014 peringkat daya saing Indonesia mengalami kemajuan, meningkat ke posisi ke-38. Pada periode yang sama, Filipina yang tertinggal di bawah Indonesia, merangkak naik dari posisi ke-65 menjadi posisi ke-59. Selain itu, Thailand juga mengalami sedikit peningkatan dari posisi ke-38 menjadi peringkat ke-37. Hal serupa juga terjadi pada Malaysia yang mengalami peningkatan dari posisi 25 ke peringkat 24, berada jauh di atas Indonesia. Posisi Vietnam juga mengalami peningkatan dari posisi ke-75 menjadi posisi ke-70 (*World Economic Forum*, 2014).

Tabel 3: Peringkat Daya Saing Global

Negara	Peringkat		Keterangan
	2012/2013	2013/2014	
Swiss	1	1	tetap
Singapura	2	2	tetap
AS	7	5	naik
Jepang	10	9	naik
Korsel	19	25	turun
Malaysia	25	24	naik
Brunei	28	26	naik
RRT	29	29	tetap
Thailand	38	37	naik
Indonesia	50	38	naik
Filipina	65	59	naik
Vietnam	75	70	Naik

Sumber: The Global Competitiveness Index, WEF 2015

Data tersebut penting untuk diketahui, karena pada akhir 2015 telah dimulai Asean Economic Community (AEC). Dengan berlakunya secara penuh AEC, maka seluruh pembatasan interaksi ekonomi (perdagangan, investasi, modal, tenaga kerja, dan jasa) menjadi hilang sehingga hanya negara yang daya saingnya kuat yang akan memetik keuntungan. Data daya saing Indonesia yang melorot dan berada di bawah beberapa negara Asean lainnya merupakan lampu kuning yang harus diperhatikan, sebab waktunya sangat terbatas untuk mempersiapkan segala sesuatunya.

Dari data tersebut, sekurangnya terdapat lima aspek utama yang harus diperbaiki pemerintah dalam hal daya saing ini. *Pertama*, perbaikan dalam hal memulai usaha. Nilai kemudahan dalam memulai usaha di Indonesia menurun lima angka, dari tahun 2012. Semakin sulitnya pemberian izin memulai usaha di dalam negeri akan mengakibatkan pengusaha berpaling ke negara lain yang dianggap lebih mudah. Kondisi seperti ini sangat merugikan negara, sehingga menurunkan tingkat daya saing di Indonesia di mata dunia. *Kedua*, perbaikan dalam hal mengurus izin konstruksi. Dunia menganggap bahwa pemberian izin konstruksi di Indonesia masih sulit. Nilai kemudahan dalam mengurus izin konstruksi turun 3 angka dari tahun sebelumnya. *Ketiga*, kemudahan dalam memeroleh kredit. Sektor perbankan di Indonesia masih menerapkan prinsip yang sangat hati-hati dan ketat (serta bunga yang sangat tinggi), sehingga sulit diakses oleh pengusaha (kecil). Dampaknya, kekurangan modal perusahaan mengakibatkan produksi dan produktivitas yang rendah.

Keempat dan kelima adalah perbaikan dalam strategi perlindungan investor dan pembayaran pajak. Investor juga perlu proteksi dari pemerintah agar investasinya berjalan dengan lancar. Namun, yang terjadi saat ini investor sangat sulit untuk mendapatkan perlindungan. Aturan pajak dan pengurusan pajak yang lama juga sangat berpengaruh pada daya saing. Banyaknya prosedur yang harus diikuti perusahaan mengurangi *return* perusahaan. Daya inovasi dan kreativitas perusahaan tidak bisa dioptimalkan dengan *return* yang rendah, sehingga tingkat daya saing menjadi rendah.

Tingkat daya saing juga dipengaruhi oleh kualitas infrastruktur domestik. Pada 2010-2012 kualitas infrastruktur Indonesia masih jelek. Dari skor tertinggi 7, Indonesia mendapatkan skor 4,37 dan berada di peringkat ke-66. Singapura mendapatkan poin 6,54 dan berada pada peringkat ke-2 terbaik dunia, Korea Selatan pada peringkat ke-14, dan Jepang peringkat ke-6. Bahkan indeks infrastruktur Indonesia berada di bawah Malaysia (yaitu 5,46 peringkat ke-25), Thailand peringkat ke-48 dengan skor 4,58, dan China yang memeroleh skor 4,66 berada di posisi ke-46 (*The Global Competitiveness Report*, 2014).

Dari sisi anggaran infrastruktur, Indonesia kalah dengan negara-negara berkembang lainnya. Pemerintah sangat hemat dalam pembangunan infrastruktur. Rasio anggaran infrastruktur Indonesia terhadap PDB hanya sebesar 2,1%. Padahal negara berkembang, seperti India dan Vietnam, menganggarkan pembangunan infrastruktur masing-masing sebesar 8% dan 10% dari PDB. Filipina menganggarkan pembangunan infrastruktur 3% dari PDB. Rasio anggaran infrastruktur China terhadap PDB sebesar 9% (Litbang Kompas, 29/8/2012).

Biaya logistik yang terlalu tinggi juga berpengaruh terhadap tingkat daya saing nasional. Efisiensi biaya yang dikeluarkan oleh perusahaan merupakan poin penting dalam mendongkrak daya saing. Sayangnya, biaya logistik yang harus dikeluarkan oleh perusahaan-perusahaan di Indonesia mencapai 17% dari total biaya produksi. Angka tersebut cukup tinggi jika dibandingkan dengan biaya logistik perusahaan yang berada di negara lain. Biaya logistik yang harus dikeluarkan oleh perusahaan di Amerika sebesar 10%, Malaysia 8%, Filipina 7%, dan Singapura 6% dari total biaya produksi. Bahkan di Jepang biaya logistik yang dikeluarkan oleh perusahaan hanya sebesar 5% dari total biaya produksi (Kadin, 2011). Indeks kinerja logistik Indonesia pada 2015 berada pada peringkat 53, jauh lebih buruk dari Malaysia yang berada pada peringkat 25 dan Thailand yang berada pada peringkat 35 (*Logistic Performance Index (LPI)*, 2015).

Pada titik ini, agenda untuk mendongkrak daya saing salah satunya pemerintah harus bisa mempermudah akses berbisnis di Indonesia dengan dukungan kualitas infrastruktur yang baik. Rasio anggaran infrastruktur terhadap PDB diperbesar sehingga dapat meningkatkan kualitas infrastruktur. Selain itu juga diperlukan penekanan pada biaya logistik, sehingga perusahaan-perusahaan dapat melakukan efisiensi biaya dan meningkatkan produktivitas.

Salah satu sektor ekonomi yang diharapkan berperan penting ke depan adalah sektor pertanian. Namun, dengan melihat perkembangan yang ada, sebutan Indonesia sebagai negara agraris semakin tidak relevan dari berbagai sudut pandang. Konversi lahan secara besar-besaran mengakibatkan kinerja sektor pertanian menurun tajam. Lahan yang dimiliki oleh petani Indonesia setiap tahun semakin berkurang. Luas lahan pertanian Indonesia per kapita saat ini hanya 900 m²/orang. Jauh lebih sedikit dibandingkan dengan negara maju, seperti Amerika, yang masih memiliki luas lahan pertanian 6.150 m²/orang. Bahkan jika dibandingkan dengan Thailand dan Vietnam, yang masing-masing memiliki 5.230 m²/orang dan 960 m²/orang, Indonesia masih jauh kecil (BPN, 2013).

Selama ini pemerintah terlalu mengandalkan impor untuk komoditas-komoditas pangan strategis. Impor kedelai berperan 70% dalam suplai kebutuhan di Indonesia. Dominasi impor terhadap suplai makanan juga terlihat pada komoditas gula, yaitu sebesar 54%. Pasokan daging sapi, jagung, dan beras masing-masing 20%, 8%, dan 3% berasal dari impor (World Bank, BPS, Kementerian, 2013). Kinerja sektor pertanian Indonesia sangat minim, sehingga komoditas impor berperan penting dalam mengatasi kekurangan kebutuhan konsumsi dalam negeri. Akibatnya, secara umum nilai tukar petani cenderung rendah. Hal ini mengindikasikan tingkat kesejahteraan petani masih sangat rendah dan menjadi sebab sulitnya mengatasi persoalan kemiskinan. Situasi ini tentu menyulitkan bagi pemerintah untuk mencapai program swasembada pangan, sebab insentif bagi petani meningkatkan produksi nyaris tidak ada sehingga produksi malah cenderung turun dari tahun ke tahun.

Dalam rencana dan strategi swasembada pangan, pemerintah menargetkan peningkatan produksi pada beberapa komoditas strategis. Sasaran perubahan produksi kedelai pada 2014 sebesar 20,05% dari produksi 2010. Sasaran produksi gula ditargetkan meningkat sebesar 17,63%. Daging sapi diharapkan mengalami peningkatan produksi sebesar 7,3%, sedangkan komoditas padi dan jagung masing-masing sebesar 3,22% dan 10,02% (Kementerian, 2013). Swasembada pangan yang dilakukan pemerintah ini diharapkan bisa dimaksimalkan sehingga mengurangi ketergantungan nasional terhadap barang impor, serta lebih meningkatkan kesejahteraan petani.

Perkembangan Sektor Perbankan

Dorongan kecepatan ekonomi sangat tergantung dari kucuran modal, yang salah satunya berasal dari sektor perbankan. Sayangnya, kinerja perbankan masih memerlukan banyak perbaikan agar langsung menggerakkan roda perekonomian. Bisnis perbankan yang lebih banyak menyentuh sektor *non-tradeable* dibanding sektor riil cukup menghambat roda perekonomian nasional. Pertumbuhan kredit yang cukup tinggi dalam beberapa tahun terakhir tidak meningkatkan rasio kredit terhadap PDB Indonesia. Jika dibandingkan dengan China, Malaysia, Korea Selatan, dan Thailand penyaluran kredit perbankan nasional jauh lebih rendah (di Indonesia rasio itu hanya di kisaran 35%). Untuk meningkatkan pertumbuhan kredit yang

dapat menggerakkan roda perekonomian memerlukan strategi-strategi khusus dari pemerintah.

Kinerja perbankan nasional antara lain dapat dilihat dari *Net Interest Margin* (NIM) yang berada pada tingkat 4,24% (November, 2014). NIM yang sangat besar itu membuat bunga kredit sangat tinggi sehingga membebani dunia usaha. Bandingkan dengan negara ASEAN lain yang NIM-nya di bawah 2%. Demikian pula, perbankan di Indonesia tidak efisien, yang ditunjukkan oleh BOPO yang yang tinggi (76,16% pada November 2014). Inilah yang ditengarai menjadi sebab bank mengenakan NIM yang tinggi untuk membiayai ineffisiensi tersebut. Sementara itu, dari *Capital Adequacy Ratio* (CAR) situasi sangat bagus, berada pada level 19,77% sehingga dari sisi ini tingkat permodalan perbankan cukup kuat, walaupun konsekuensinya daya simpat kredit menjadi mengecil (Tabel 4). Menurut Feldman (2015:61) kinerja perbankan terkonsentrasi pada suku bunga pinjaman dan tingkat NIM yang tinggi, sehingga menghambat penyaluran kredit yang dapat menyebabkan perlambatan investasi, pertumbuhan ekonomi, dan pengangguran.

Tabel 4: Kinerja Perbankan Umum (%)

Indikator	2012	2013	2014
	(Desember)	(Desember)	(November)
CAR	17,43	18,13	19,77
ROA	3,11	3,08	2,87
BOPO	74,10	74,08	76,16
NIM	5,49	4,89	4,24
LDR	83,58	89,70	88,65

Sumber: SPI, 2014

Komitmen sektor perbankan untuk membiayai UMKM juga rendah dibandingkan dengan negara lain. Saat ini kredit yang disalurkan ke UMKM hanya sekitar 21% dari total kredit perbankan. Malaysia dan Thailand persentasenya sudah di atas 30%. Selain itu, perbaikan juga harus dilakukan pada sisi akses perbankan yang cenderung masih rendah jika dibandingkan dengan negara tetangga (Malaysia, Filipina, dan Thailand). Masih sangat banyak pelaku ekonomi di pedesaan dan pertanian yang tidak terjangkau oleh lembaga keuangan, khususnya perbankan, sehingga ini merupakan agenda yang mesti disegerakan perbaikannya.

Postur APBNP 2015

Desain APBN yang selama ini diterapkan oleh pemerintah adalah penyusunan anggaran deficit.

sehingga defisit anggaran diatasi dengan cara utang. Pemerintah makin lama kian terjerat praktik utang sehingga beban fiskal makin berat, baik dalam jangka pendek maupun jangka panjang. Celakanya, defisit anggaran itu dibangun di atas praktik ineffisiensi belanja dan kebocoran penerimaan sehingga jika penyakit itu dihilangkan sebetulnya tidak perlu disusun anggaran defisit. Neaime (2015:2) menyatakan bahwa peningkatan defisit anggaran kemungkinan besar akan meningkatkan utang negara yang selanjutnya akan berkontribusi pada memburuknya pengelolaan utang. Peningkatan defisit fiskal baik melalui pajak, utang, maupun belanja pemerintah dalam jangka panjang akan meningkatkan tingkat suku bunga riil, mengurangi tingkat pertumbuhan ekonomi riil, dan juga meningkatkan utang negara secara keseluruhan.

Tabel 5: Asumsi Makroekonomi APBNP 2015

No	Uraian	Target
1	Pertumbuhan ekonomi (%)	5,7
2	Ketimpangan pendapatan (Gini Rasio)	0,4
3	IPM	69,4
4	Kemiskinan (%)*	10,3
5	Pengangguran (%)*	5,6
6	Inflasi (%)	5
7	Nilai tukar (Rp/US\$)	12.500
8	Suku bunga SPN (%, 3 bulan)	5
9	Harga minyak (US\$)	60
10	Lifting minyak (ribu barrel per hari)	825
11	Tax ratio (%)	13,3

Sumber: Kementerian Keuangan, 2015

Pada APBNP 2015, asumsi dasar ekonomi makro telah diubah dengan beberapa catatan berikut. Pertama, asumsi pertumbuhan ekonomi diubah menjadi 5,7%. Meskipun perubahan masih terlalu optimistis, tapi sudah menuju ke arah yang lebih realistik. Tahun ini rasanya pertumbuhan ekonomi hanya akan bergerak di kisaran 5,4-5,5% saja. Kedua, nilai tukar asumsinya diubah lebih realistik menjadi Rp 12.500; inflasi 5%; suku bunga SPN 3 bulan 6,2%; kemiskinan 10,3%; dan pengangguran 5,6%. Ketiga, pemerintah memasukkan asumsi Rasio Gini 0,4 dan IPM 69,4 (Tabel 5). Upaya ini patut diapresiasi, sebab pertumbuhan ekonomi (yang tinggi) tidak ada artinya bila hanya memicu ketimpangan. Oleh sebab itu, asumsi Gini Rasio dan IPM telah sesuai dengan mandat Nawacita yang berkehendak mewujudkan pemerataan dan peningkatan produktivitas (daya saing). Dari asumsi makro ini APBNP 2015 telah memberi sinyal yang lebih bagus.

Bagaimana halnya dengan postur belanja APBNP 2015 terkait dengan Nawacita? Jika dikaitkan dengan membangun dari pinggiran/desa, maka alokasi pembangunan

desa memang telah diberikan cukup besar, yakni sekitar Rp 20 triliun. Sungguh pun begitu, alokasi itu jika dibagi dengan jumlah desa yang mencapai sekitar Rp 73 ribu, maka masih jauh dari ideal. Awalnya, pemerintah berharap tiap desa akan memeroleh porsi sekitar Rp 1 miliar/desa. Bila itu dipenuhi, maka anggaran yang disiapkan paling tidak sebanyak Rp 73 triliun. Dengan begitu, anggaran Rp 20 triliun itu masih kurang dari 30% dari seharusnya. Mestinya, dengan penurunan anggaran subsidi energi yang sangat besar, tidak sulit bagi pemerintah menggelontorkan sekitar Rp 35 – 40 triliun untuk dana desa. Apalagi, pada tahun ini pemerintah memberikan PMN (Penyertaan Modal Negara) BUMN sekitar Rp 37,2 triliun Jadi, anggaran desa ini masih kurang bertenaga untuk mendorong pembangunan desa.

Selanjutnya, berkah terbesar dari pengurangan subsidi energi adalah peningkatan belanja modal. Pemerintah mengalokasikan sekitar Rp 280 triliun untuk belanja modal yang akan dipakai untuk pembangunan infrastruktur. Bappenas (2013) sendiri menghitung kebutuhan anggaran dana infrastruktur 2015-2019 mencapai Rp 7.263 triliun. Dengan kata lain, butuh sekitar Rp 1.450 triliun/tahun. Jika pemerintah hanya mampu menyumbang Rp 280 triliun, maka diharapkan kekurangannya (lebih dari Rp 1.150 triliun) ditutup oleh swasta (domestik maupun asing). Dari anggaran Rp 280 triliun tersebut, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat memeroleh alokasi terbesar (hampir Rp 120 triliun). Sementara itu, sektor pertanian memeroleh jatah pembangunan irigasi sebesar Rp 9,3 triliun. Terkait dengan energi yang terlihat adalah rencana pembangunan listrik (Rp 5,2 triliun) dan infrastruktur migas (Rp 5 triliun). Pembangunan infrastruktur ini diharapkan bisa meningkatkan daya saing ekonomi nasional.

Hal lain yang perlu diperhatikan adalah penyerapan anggaran. Kinerja pemerintah dalam hal ini sangat buruk, karena penyerapan anggaran selalu lamban dan terkonsentrasi pada akhir tahun. Selama ini hanya subsidi dan belanja pegawai yang penyerapannya terbilang bagus, selebihnya pada kisaran 90%. Bahkan, belanja modal hanya terserap 80%. Padahal belanja modal itu diharapkan menjadi pemicu kegiatan ekonomi. Implikasi dari penyerapan anggaran yang buruk itu sangat panjang, dari mulai tidak terealisasinya anggaran defisit sesuai rencana (padahal sudah telanjur mengambil utang), kualitas program/proyek yang buruk, hingga program yang tidak dapat direalisasikan sehingga mengganggu target pembangunan.

Postur APBNP 2015 disusun untuk bisa mencapai target dalam asumsi makroekonomi di atas. Kekuatan APBNP 2015 diproyeksikan seperti rencana pemerintah, yakni pada kisaran Rp 1.984,1 triliun. Pendapatan itu sebagian besar diturup pajak dan pendapatan negara bukan pajak (PNBP). Catatan penting, pemerintah mesti menagih royalti dari tambang-tambang yang selama ini banyak tidak dibayar, seperti emas dan batu bara. Sementara itu, belanja pemerintah pusat mendapatkan alokasi Rp 1319,5 triliun dan dana transfer ke daerah sebesar Rp 664,6 triliun (Tabel 6). Struktur belanja pemerintah pusat harus diubah, khususnya pada pos belanja pegawai dan barang. Pada tahun depan diharapkan porsi belanja

pegawai dan barang maksimal 16% dari total APBN. Sementara itu, alokasi untuk sektor pertanian, industri, dan UMKM harus diperbesar terkait penyelesaian persoalan kemiskinan, pengangguran, dan ketimpangan pendapatan. Selain itu, belanja modal diharapkan terus tumbuh dan sebagian besar dialokasikan untuk pembangunan Indonesia Bagian Timur.

Tabel 6: Postur APBNP 2015

APBNP 2015	Triliun Rp
Pendapatan Negara	
I. Pendapatan Dalam Negeri	1761
1. Pendapatan Pajak	1489
2. Pendapatan Negara Bukan Pajak	269
II. Penerimaan Hibah	3
Belanja Negara	1984
I. Belanja Pemerintah Pusat	1319
1. Belanja K/L	779
2. Belanja Non K/L	551
II. Transfer Ke Daerah dan Dana Desa	664
Defisit Anggaran	222

Sumber: Kementerian Keuangan, 2015

Khusus mengenai dana transfer, rasanya mulai sekarang perlu dipikirkan untuk memberikan alokasi yang lebih besar kepada daerah karena beberapa argumen berikut. Pertama, pemerintah pusat memiliki kapasitas yang terbatas untuk menyerap anggaran, dari tahun ke tahun tidak ada peningkatan kinerja meskipun aneka revisi peraturan sudah dilakukan. Kedua, beragam urusan telah didelegasikan ke daerah sehingga hal itu mestinya diikuti dengan pemberian anggaran yang proporsional. Ketiga, rata-rata sekitar 60% APBD habis untuk belanja birokrasi, bahkan ada yang di atas 80%. Dalam situasi seperti itu, sulit bagi daerah untuk melakukan pembangunan secara optimal. Dengan dasar itulah, sepatutnya alokasi dana transfer diperbesar, misalnya pada kisaran 50% dari total APBN (setelah dikurangi dengan alokasi untuk pembayaran utang dan subsidi). Tentu saja perlu dibuat aturan main yang rinci agar penambahan itu benar-benar dipakai untuk kepentingan pembangunan.

Isu lain yang perlu dibahas secara serius adalah perlunya menetapkan jumlah subsidi sehingga tidak menimbulkan masalah yang terus berulang. Sejak tahun lalu, sudah banyak usulan agar jumlah subsidi ditentukan pada anggaran tersebut. Kelebihan

minyak, di samping alternatif lain. Selain itu, anggaran pengurangan kemiskinan yang selama ini sangat besar perlu direformasi secara mendasar, karena terbukti tidak efektif. Sebaiknya alokasi anggaran pengurangan kemiskinan itu langsung diberikan ke sektor-sektor yang terkait dengan pengurangan kemiskinan (pertanian, industri, UMKM, dan program reforma agraria) atau ditambahkan ke subsidi non-energi (seperti pupuk, bibit, dan pangan).

Akhirnya, dengan deskripsi tersebut pekerjaan rumah yang mesti segera dieksekusi oleh pemerintah adalah: (i) pertumbuhan ekonomi diharapkan bertumpu kepada sektor riil dan UMKM sehingga bisa mengatasi persoalan kemiskinan, pengangguran, dan ketimpangan pendapatan; (ii) sektor informal harus ditangani secara serius dengan membuka akses keterampilan, modal, dan izin usaha; (iii) alokasi APBN sebagian besar diperuntukkan untuk mendukung sektor riil dan infrastruktur, khususnya pertanian dan Indonesia Bagian Timur. Agenda reforma agraria harus diprioritaskan untuk meningkatkan aset produktif petani gurem; (iv) penerimaan pajak ditingkatkan secara meyakinkan melalui peningkatan *tax ratio*, disertai dengan efisiensi belanja sehingga postur anggaran dapat dibuat seimbang (tidak lagi defisit); (v) daya saing segera mesti ditingkatkan karena Indonesia telah telanjur mengikuti banyak kesepakatan liberalisasi ekonomi, yang paling dekat adalah AEC; (vi) menggerakkan komitmen perbankan membantu pembangunan sektor riil dan IBT, serta kesediaan sektor perbankan menurunkan tingkat suku bunga agar masyarakat mudah mengaksesnya; dan (vii) jaminan sosial harus mendapatkan perhatian pada tahun-tahun mendatang, khususnya untuk kelompok miskin, buruh, petani, nelayan, sektor informal, UMKM, dan lain-lain.

Referensi

Bank Indonesia. 2014. Statistik Perbankan Indonesia

Badan Pertanahan Nasional. 2013

BPS. Produk Domestik Bruto (PDB) Lapangan Usaha, Ketenagakerjaan Indonesia 2014. (www.bps.go.id) diakses pada Februari 2015

Feldman, Horst. 2015. Banking System Concentration and Unemployment in Developing Countries. *Journal of Economics and Business*. Vol. 77: 60-78

Freund, Caroline, Bob Rijkers. 2014. Episodes of Unemployment Reduction in Rich, Middle-income and Transition Economies. *Journal of Comparative Economics*. Vol 42. Issues 4: 907-923

Hassine, Nadia Belhaj. 2015. Economic Inequality in Arab Region. *World Development*. Vol 66: 532-556

Kamar Dagang dan Industri. 2011

Kementerian Pertanian. 2013

Kompas. 9 Agustus 2012

Neaime, Simon. 2015. Sustainability of Budget Deficits and Public Debts in Selected European Union Countries. *The Journal of Economic Asymmetries*. Vol. 12, Issue 1:1-21.

The Global Competitiveness Report 2014/2015. World Economic Forum. 2014

The Logistics Performance Index and Its Indicators. World Bank. 2015

UU Nota Keuangan RAPBN-P 2015. Kementerian Keuangan. 2015.

World Bank. 2013

KEBIJAKAN MONETER

Oleh: Yanuar Rizky

Sejak tahun 1998, masyarakat di semua lapisan mendapatkan pembelajaran pahit mengenai pentingnya kebijakan moneter dalam pembangunan kesejahteraan Indonesia. Pada tahun 1998, Indonesia mengalami apa yang kemudian popular dengan sebutan Krismon, Krisis Moneter. Namun, sebenarnya Indonesia telah pernah mengalami masalah besar berkaitan dengan kebijakan moneter, yaitu pada masa Orde Lama. Dalam periode 1950 hingga 1965 terjadi peningkatan defisit anggaran, harga barang melambung tinggi hingga ratusan kali lipat, dan inflasi yang meningkat tajam. Dalam masa tersebut, lahir pula Bank Indonesia sebagai bank sentral Indonesia yang merupakan hasil nasionalisasi dari De Javasche Bank, melalui Undang-undang (UU) No. 24 tahun 1951. Kemudian dikeluarkan lagi UU No. 11 Tahun 1953 tentang Pokok Bank Indonesia, untuk mengatasi berbagai permasalahan perbankan dan menekan laju inflasi.

Sebelum melangkah lebih, perlu dipahami terlebih dahulu mengenai definisi dari kebijakan moneter, dan apa batasan tugas pokok dan fungsi dari bank sentral Indonesia (Bank Indonesia). Sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 ayat 10 UU No. 23 Tahun 1999, Kebijakan Moneter adalah kebijakan yang ditetapkan dan dilaksanakan oleh Bank Indonesia untuk mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah yang dilakukan antara lain melalui pengendalian jumlah uang beredar dan/atau suku bunga. Kemudian, di dalam UU No. 3 Tahun 2004, pasal 7 ayat 1 dinyatakan bahwa Bank Indonesia (BI) mempunyai 1 tujuan yaitu: untuk mencapai dan mengendalikan nilai rupiah. Adapun alat yang gunakan untuk mencapai tujuan tersebut, hanya 2 (dua) yaitu uang (yang beredar) dan suku bunga. Cara-cara digunakan oleh BI dalam mengendalikan nilai rupiah adalah terutama tapi tidak terbatas pada: 1) operasi pasar terbuka di pasar uang baik rupiah maupun valuta asing; 2) penetapan tingkat diskonto; 3) penetapan cadangan wajib minimum; dan 4) pengaturan kredit atau pembiayaan.

Kebijakan moneter sangat berpengaruh pada pertumbuhan ekonomi di Indonesia. Pencapaian dan pengendalian nilai tukar rupiah sangat berdampak pada perdagangan luar negeri (ekspor-impor), investasi, dan pasar uang. Sedangkan pengaturan kredit dan pembiayaan melalui penetapan suku bunga sangat berpengaruh pada penyaluran kredit di sektor riil, dan juga konsumsi masyarakat, serta pada program pengentasan kemiskinan melalui skema perkreditan rakyat.

Makalah ini akan melihat kembali sejarah kebijakan moneter Indonesia secara sepintas, serta memberi highlight permasalahan-permasalahan terkait kebijakan moneter. Lalu akan dibahas bagaimana sebaiknya kebijakan moneter ke depan.

Sekilas Kebijakan Moneter Indonesia

Dalam sejarah perjalanan pembangunan bangsa, Indonesia telah mengalami setidaknya 2 (dua) masa krisis moneter, yaitu pada tahun 1960an dan pada tahun 1998. Pada masa 1960an itu, krisis moneter yang terjadi karena pengeluaran Negara jauh melebihi penerimaan Negara sehingga defisit anggaran terus melebar. Harga barang naik hingga 400 kali lipat, dan inflasi meningkat sangat tinggi. Pada masa itu, kebijakan moneter berada di tangan Presiden, walaupun telah ada Bank Indonesia sebagai bank sentral Indonesia. Pengurangan nilai uang rupiah dilakukan beberapa kali sebagai upaya pengendalian laju inflasi. Mulai dari pengurangan nilai uang secara fisik dengan menggunting dua uang kertas pada tahun 1950, hingga penurunan nilai uang (devaluasi) pada tahun 1959 dan 1965.

Dalam tahun 1965, semua bank negara dilebur masuk ke dalam Bank Indonesia, dan menjadi Bank Negara Indonesia yang memiliki fungsi bank sentral, bank sirkulasi, dan bank umum. Pada akhir tahun 1965 melalui Penetapan Presiden No. 27 tahun 1965, kebijakan moneter yang dilakukan sebagai upaya mendongkrak nilai mata uang rupiah adalah devaluasi dengan menjadikan uang senilai Rp. 1000 menjadi Rp. 1. Namun demikian, kebijakan moneter tersebut gagal menekan laju inflasi, dan sebaliknya semakin meningkatkan angka inflasi.

Memasuki era Orde Baru, pada tahun 1966 kenaikan harga barang pokok semakin mendorong inflasi hingga mencapai sekitar 680 persen. Pada tahun 1968 ditetapkan UU No. 13 tentang Bank Sentral, menggantikan berbagai Ketetapan Presiden dan UU No. 11 Tahun 1953 tentang Pokok Bank Indonesia. Hal ini dilakukan terutama untuk mengembalikan kembali fungsi bank sentral. Dalam UU ini, tugas Bank Sentral adalah membantu pemerintah dalam hal: mengatur, menjaga, dan memelihara kestabilan nilai rupiah, serta mendorong kelancaran produksi dan pembangunan, memperluas kesempatan kerja, untuk meningkatkan taraf hidup rakyat. Bank Indonesia dalam hal ini berada di dalam pemerintahan dan di bawah presiden, seperti halnya pada masa Orde Lama.

Selama 3 (tiga) dekade Bank Indonesia mampu mengendalikan nilai tukar rupiah dan tugas-tugas lainnya terkait peningkatan produksi dan pembangunan perekonomian Indonesia, tanpa menyebabkan gejolak moneter yang mencolok. Namun demikian, pada akhirnya UU No. 13 Tahun 1968 tersebut kurang mampu mengatasi berbagai perubahan teknologi yang semakin cepat serta tantangan pembangunan ekonomi yang semakin kompleks memasuki akhir 1990an. Dalam perannya sebagai pendorong pembangunan, Bank Indonesia turut andil dalam hal terjadinya pembengkakan hutang swasta pada tahun 1996, dari hanya sekitar 15 miliar dollar AS menjadi sekitar 70 miliar dollar AS.

Pada pertengahan tahun 1997, Bank Indonesia masih mengikuti sistem mengambang terkendali untuk mengendalikan nilai tukar rupiah. Namun, tidak dapat bertahan lama karena semakin menipiskan cadangan devisa negara. Saat Rupiah akhirnya dilepas mengambang, nilai Rupiah langsung terdevaluasi hingga 30 persen. Setahun kemudian pada puncak krisis moneter, Rupiah terdevaluasi hingga 90 persen terhadap dolar AS. Bila dibandingkan dengan negara di Asia lainnya seperti Malaysia, Thailand, dan Korea Selatan, Indonesia mengalami krisis moneter yang paling parah dan paling lama. Keparahan krisis moneter ini mencapai taraf hilangnya kepercayaan masyarakat menengah ke bawah terhadap bank, sehingga terjadi 'rush' penarikan uang simpanan oleh nasabah secara massal di sebagian besar kota.

Untuk mengatasi krisis kepercayaan masyarakat terhadap dunia perbankan, dan juga untuk menjawab tantangan sistem keuangan yang semakin maju, serta perekonomian internasional yang semakin kompetitif, maka pada tahun 1999 dikeluarkanlah UU No. 23 tentang Bank Indonesia, menggantikan UU sebelumnya. Kemudian diikuti oleh UU No. 3 Tahun 2004 tentang perubahan atas UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, dan UU No. 6 Tahun 2009 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia Menjadi Undang-Undang.

Permasalahan Moneter Indonesia

Melemahnya nilai tukar rupiah saat ini

Beberapa bulan terakhir terjadi pelemahan nilai tukar rupiah walaupun perlahan, tetapi cukup konsisten. Sebagai pemangku kebijakan terkait nilai tukar rupiah, Bank Indonesia melakukan simulasi Stress Test (Oktober 2014). Stress Test ini melihat dampak dari pelemahan nilai tukar rupiah serta penurunan harga aset terhadap ketahanan perbankan. Menurut Bank Indonesia, hasil simulasi Stress Test menunjukkan bahwa sistem keuangan Indonesia cukup kuat dalam menghadapi pelemahan nilai tukar rupiah.

Hasil simulasi Stress Test untuk perbankan menunjukkan nilai tukar rupiah yang melemah tidak banyak berdampak pada dunia perbankan. Malahan, bank-bank yang memiliki posisi valuta asing yang lebih besar daripada yang diwajibkan, cukup diuntungkan dengan pelemahan nilai tukar rupiah. Untuk skenario terburuk, likuiditas bank-bank dengan modal kecil mulai menunjukkan penurunan. Namun, masih pada level yang cukup aman.

Simulasi Stress Test pada ketahanan korporasi difokuskan pada Utang Luar Negeri (ULN) dan Net Foreign Liabilities (NFL). Pada simulasi nilai tukar rupiah di posisi Rp 15.000 per dolar hanya 8,77 persen atau 5 (lima) korporasi dari 57 korporasi, yang berpotensi mengalami *insolvency* (*equity negative*).

Sedangkan untuk ketahanan rumah tangga, hasil stress test menunjukkan bahwa utang rumah tangga masih dapat dibayarkan keseluruhannya dengan aset rumah

tangga ataupun pendapatan rumah tangga. Dari rasio total utang terhadap pendapatan pada tahun 2010 menurun dari 19,53 menjadi 15,54 pada tahun 2013. Sedangkan rasio total utang terhadap aset pada tahun 2010 menurun dari 4,06 menjadi 2,96 pada tahun 2013.

Situasi ini adalah penyederhanaan permasalahan moneter sehubungan dengan nilai tukar rupiah. Walaupun situasi melemahnya nilai tukar rupiah tidak berdampak pada dunia perbankan, korporasi, maupun pada kredit rumah tangga, namun perlu dilihat secara makro dampak nilai tukar rupiah terhadap kondisi perekonomian di masyarakat. Pelemahan nilai tukar rupiah berdampak pada terus meningkatnya harga barang, yang pada akhirnya memicu inflasi.

Kembali pada sektor perbankan dan korporasi, perlu dipahami bahwa bank-bank dan korporasi banyak mengambil pelajaran dari kondisi krisis moneter 1998. Bank-bank melakukan banyak perubahan kebijakan dan strategi sebagai bagian dari rencana mitigasi terhadap resiko-resiko keuangan yang besar. Oleh sebab itu, bank-bank tidak se-rentan dulu, dan lebih resisten terhadap penurunan nilai tukar rupiah. Demikian pula halnya dengan korporasi-korporasi yang telah banyak mengubah kebijakan terkait keuangan dan aset perusahaan, agar lebih mampu bertahan dalam kondisi moneter yang buruk. Lain halnya masyarakat awam, mereka umumnya hingga saat ini tidak memikirkan apalagi memiliki rencana mitigasi utk menghadapi krisis moneter. Umumnya rumah tangga, terutama ekonomi menengah ke bawah lebih fokus pada pemenuhan kebutuhan keluarga, sedangkan investasi baik dalam bentuk aset fisik maupun aset finansial masih sangat terbatas atau tidak ada. Kurangnya atau tiadanya pengetahuan masyarakat menengah ke bawah mengenai kondisi dan kebijakan moneter serta kemungkinan tindakan mitigasi terhadap kondisi terburuk moneter yang mungkin saja terjadi membuat masyarakat menjadi pihak yang paling rentan terhadap penurunan nilai tukar rupiah. Oleh sebab itu, pemerintah diharapkan tidak terpaku pada indikator makro saja, termasuk indikator perbankan, korporasi, dan kredit rumah tangga. Pemerintah perlu memperhatikan indikator-indikator mikro non-perbankan agar lebih memiliki gambaran yang tepat dan lengkap mengenai dampak nilai tukar rupiah terhadap masyarakat luas. Pemerintah sebagai pemangku kebijakan kesejahteraan rakyat Indonesia lebih wajib melindungi masyarakat yang tidak memiliki informasi moneter, dibandingkan melindungi dunia perbankan dan pasar uang yang memiliki informasi cukup lengkap.

Penyempitan peran BI baik dalam tugas pokok maupun fungsi

Menyimak kembali sejarah pembentukan Bank Indonesia sebagai Bank Sentral Indonesia, nampak bahwa peran Bank Indonesia semakin lama semakin dipersempit. Pada masa Orde Lama, Bank Indonesia mengemban banyak tugas dengan berfungsi sebagai bank sentral, bank sirkulasi, dan bank komersial. Lalu pada masa Orde Lama, fungsi Bank Indonesia diperkecil hanya sebagai bank sentral, namun mengemban tugas sebagai pembantu Pemerintah dalam mendorong pembangunan. Kemudian memasuki masa Reformasi pasca krisis moneter, fungsi

Bank Indonesia kembali dipangkas hanya sebagai bank sentral, dengan satu obyektif, yaitu menjaga kestabilan nilai rupiah.

Perubahan yang paling mendasar dari Bank Indonesia di era Reformasi adalah kemandirian Bank Indonesia sebagai bank sentral yang tidak lagi berada di bawah pemerintahan/presiden. Dengan pemisahan dari pemerintahan, Bank Indonesia diharapkan lebih independen dalam mengeluarkan kebijakan moneter. Namun, independensi yang selama ini dipermasalahkan, sebenarnya bukanlah permasalahan mendasar dr kebijakan moneter saat ini. Masalah yang sangat mendasar justru terletak pada penyempitan peran BI baik dalam tugas pokok maupun fungsi. Tujuan utama dari keberadaan Bank Indonesia yaitu mencapai dan menstabilkan **nilai rupiah**. Pada prakteknya, tujuan ini dikecilkan menjadi hanya untuk menstabilkan **nilai tukar rupiah**. Pasca krisis moneter, nampaknya masalah nilai tukar rupiah seperti menjadi momok bagi Bank Indonesia dan pemerintah, yang senantiasa mengancam kesejahteraan Indonesia. Padahal nilai rupiah tidak hanya mengenai nilai tukar, akan tetapi mengenai integritas rupiah, dan penghargaan terhadap mata uang rupiah. Fokus kebijakan ini mengindikasikan bahwa perhatian pemerintah dan BI lebih kepada sektor perbankan, usaha perdagangan ekspor dan impor, serta investasi asing. Selain itu, juga menjadi indikasi bahwa Indonesia saat ini adalah negara net importir, hingga setiap kali terjadi perubahan nilai tukar rupiah, mempunyai dampak terhadap kenaikan harga barang.

Bank Indonesia pernah mewacanakan kebijakan terkait penghargaan terhadap mata uang rupiah melalui kebijakan redenominasi. Perlu dipahami redenominasi adalah adalah penyederhanaan denominasi (pecahan) mata uang menjadi pecahan lebih kecil tanpa mengubah nilai tukarnya. Contohnya uang 1.000 rupiah menjadi uang 1 rupiah, namun nilainya tetap sama, dapat digunakan untuk membeli barang yang sama. Namun, wacana ini nampaknya belum mendapatkan dukungan baik oleh pemerintah maupun oleh DPR. Masa transisi redenominasi rupiah yang direncanakan berlangsung selama tahun 2013 hingga 2015 belum berjalan.

Perubahan mendasar kedua di era Reformasi adalah pengotakan peran dalam jasa keuangan yang awalnya sebagian besar merupakan tugas dan wewenang Bank Indonesia, kini melalui Otoritas Jasa Keuangan (OJK). Dasar hukum pemisahan peran regulasi jasa keuangan – yang berarti juga penyempitan peran Bank Indonesia – adalah UU No. 11 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan. Berdasarkan UU tersebut, OJK mengatur dan mengawasi kegiatan jasa keuangan di sektor perbankan, pasar modal, perasuransian, pensiunan, dll.

OJK berkoordinasi dengan Bank Indonesia terkait pembuatan peraturan dan pengawasan sektor perbankan, seperti: kewajiban pemenuhan modal minimum bank, sistem informasi perbankan yang terpadu, kebijakan penerimaan dana dari luar negeri, penerimaan dana valuta asing, dan pinjaman komersial luar negeri, dan lain sebagainya, termasuk penentuan bank(-bank) yang dimasukkan dalam kategori bank penting secara sistemik (*systemically important bank*). Untuk hal yang terakhir

ini dimaksudkan untuk menghindari munculnya kembali kontroversi sebagaimana yang disebabkan oleh Komite Stabilitas Sistem Keuangan (KSSK) melalui Peraturan Pemerintah Pengganti UU (Perppu) No. 4 Tahun 2008, terkait penetapan Bank Century sebagai bank yang masuk kategori bank penting secara sistemik, atau yang populer dinyatakan sebagai bank yang berdampak sistemik terhadap keadaan perbankan dan ekonomi nasional. Bila Perppu No. 4 Tahun 2008 tidak diterbitkan, maka wewenang terkait bank berdampak sistemik atau tidak berada di tangan Bank Indonesia (sesuai UU No. 23 Tahun 1999 Pasal 33).

Bank Indonesia masih memegang wewenang untuk melakukan pemeriksaan khusus terhadap bank tertentu terkait ketabilan nilai rupiah atau hal lain sesuai wewenang Bank Indonesia. Namun, Bank Indonesia harus menyampaikan pemberitahuan tertulis terlebih dahulu kepada OJK, dan Bank Indonesia harus pula menyampaikan kepada OJK laporan hasil pemeriksaan terhadap bank yang bersangkutan. Di samping itu, Bank Indonesia sudah tidak berwenang memberikan penilaian mengenai sehat tidaknya suatu bank, sebab itu merupakan tugas dan wewenang dari OJK. Akan halnya OJK mengindikasikan suatu bank tidak sehat, mengalami kesulitan likuiditas, maka OJK segera menginformasikan ke Bank Indonesia untuk melakukan langkah-langkah sesuai dengan kewenangan Bank Indonesia. OJK menginformasikan kepada Lembaga Penjamin Simpanan mengenai bank bermasalah yang sedang dalam upaya penyehatan oleh OJK sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan. Adapun Lembaga Penjamin Simpanan dapat melakukan pemeriksaan terhadap bank yang terkait dengan fungsi, tugas dan wewenangnya, serta berkoordinasi terlebih dahulu dengan OJK. OJK, Bank Indonesia, dan Lembaga Penjamin Simpanan wajib membangun dan memelihara sarana pertukaran informasi secara terintegrasi. Namun, perlu diperhatikan pula bahwa kelemahan dari pemisahan fungsi-fungsi terkait sektor jasa keuangan menimbulkan masalah dalam pemantauan dan pengawasan, terutama karena kelemahan terbesar dari birokrasi terkotak-kotak Indonesia adalah koordinasi. Sebagai pengganti KSSK, melalui UU OJK pasal 44 dan 45 ditetapkan Forum Koordinasi Stabilitas Sistem Keuangan (FKSSK).

Forum ini bagaikan penggantian sampul depan atas KSSK. Baik KSSK maupun FKSSK merupakan bentuk upaya Pemerintah untuk turut aktif dalam penetapan kebijakan moneter. Walaupun kebijakan moneter diharapkan independen terhadap campur tangan pemerintah dan DPR, namun akan halnya penetapan kebijakan stabilitas keuangan menjadi tidak independen terhadap pengaruh pemerintah, sebab koordinator FKSSK adalah Menteri Keuangan, sebagaimana halnya KSSK.

Pengecilan makna nilai rupiah

UU No. 7 Tahun 2011 tentang Mata Uang menetapkan bahwa mata uang Indonesia adalah Rupiah, dan merupakan alat pembayaran yang sah. Pada Bab V Pasal 21 dinyatakan bahwa Rupiah wajib digunakan dalam setiap transaksi yang mempunyai tujuan pembayaran, dan transaksi keuangan lainnya. Namun, pada daerah-daerah yang perbatasan nampaknya penghargaan terhadap Rupiah rendah. Mata uang

asing yang beredar dan cukup banyak digunakan dalam bertransaksi di daerah-daerah seperti Natuna, Nias, Maluku dan Papua adalah Ringgit dan Peso. Dengan alasan efisiensi, maka penduduk di daerah-daerah tersebut menggunakan mata uang asing sebagai alat pembayaran yang sah. Ini jelas bertentangan dengan UU Mata Uang. Pada akhir tahun 2002, Indonesia kehilangan 2 pulau, yaitu Sipandu dan Ligitan dimana kebanyakan penduduknya bekerja di Malaysia dan mata uang yang beredar di kedua pulau tersebut lebih banyak Ringgit daripada Rupiah. Nampaknya kehilangan dua pulau masih belum menjadi pelajaran bagi Bank Indonesia, dan juga Pemerintah, sebab belum nampak upaya nyata penegakan UU Mata Uang di daerah-daerah tersebut.

Pengecilan makna nilai rupiah sebenarnya sedang dilakukan oleh pemerintah, tanpa disadari. Contoh paling nyata adalah peningkatan tarif listrik oleh PLN dan penetapan harga BBM yang semuanya didasari oleh pelemahan nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing, dalam hal ini mata uang dolar AS. Pada saat pemerintah menyampaikan alasan penetapan tarif/harga baru, makna yang tersirat adalah mata uang rupiah semakin terpuruk nilainya. Sikap pemerintah dalam hal ini merupakan bentuk penggerusan kepercayaan dan penghormatan terhadap mata uang rupiah. Bila hal ini terus terjadi, maka bukan mustahil suatu saat masyarakat meminta agar harga listrik dan BBM dan barang impor lainnya dinyatakan dalam mata uang dolar AS, agar masyarakat tidak selalu dihadapkan dengan kenaikan harga barang hanya karena nilai rupiah melemah.

Kemudian, indikasi proksi terkait menurunnya kepercayaan masyarakat terhadap mata uang rupiah, terutama dari kelompok ekonomi atas adalah dari laporan kekayaan pejabat negara yang menunjukkan peningkatan jumlah tabungan dalam mata uang asing, terutama dolar AS. Bila kebijakan moneter (dan fiskal) tidak mengalami perubahan mendasar terkait nilai mata uang rupiah, maka diperkirakan mata uang rupiah perlahan tapi pasti akan ditinggalkan. Pada akhirnya Rupiah hanya akan menjadi bagian dari sejarah saja, dan tidak menjadi bagian dari masa depan Indonesia.

Kebijakan Moneter Mendatang

Penguatan peran BI sebagai penyokong pembangunan ekonomi Indonesia.

Pemerintah perlu keluar dari boks yang memisahkan BI dari pembangunan Indonesia. Kolaborasi antara Pemerintah dan BI perlu dilakukan untuk masalah yang moneter yang berkaitan erat dengan masalah fiskal. Contoh: masalah pembelian BBM. BI sebenarnya dapat membantu Pemerintah mengatasi gejolak dan inflasi akibat kebijakan harga BBM bersubsidi. Cara yang dapat ditempuh adalah BI membantu meminjamkan dollar pada Pemerintah (Kementerian BUMN cq Pertamina) untuk keperluan pembelian BBM. Dengan demikian APBN tidak perlu terpengaruh atas naik-turunnya harga minyak dunia, dan inflasi yang dipicu oleh kenaikan harga BBM dapat dihindari.

Upaya penguatan makna Rupiah

Di dalam UU Mata Uang, dinyatakan bahwa 1 rupiah sama dengan 100 sen. Namun, hal ini menjadi aneh karena dalam kenyataannya, jangankan uang senilai 1 sen, uang senilai 1 rupiah pun tidak ada lagi. Generasi yang lahir di tahun 1970an ke atas sudah tidak pernah melihat uang senilai 1 rupiah, dan hanya mengetahui melalui pelajaran di sekolah. Oleh karena itu, kebijakan redenominasi yang menjadi esensial untuk mendorong kepada penghargaan terhadap mata uang Rupiah.

Penguatan makna mata uang rupiah perlu dilakukan secara bersama-sama oleh Bank Indonesia dan Pemerintah, agar masyarakat Indonesia tidak kehilangan kepercayaan terhadap mata uang asli Indonesia. Upaya redenominasi perlu didukung bersama-sama terutama dukungan penuh dari media massa dalam sosialisasi dan edukasi. Upaya pengurangan penggunaan mata uang asing sebagai alat pembayaran sah di daerah-daerah perbatasan perlu ditingkatkan, termasuk termasuk peningkatan sirkulasi Rupiah dan penegakan UU Mata Uang.

Forecasting dan rancangan mitigasi moneter merespon situasi dan kondisi moneter global

Walaupun dalam UU terkait Bank Indonesia menggambarkan bahwa Bank Indonesia adalah independent variable, namun pada kenyataannya dalam area moneter global, Bank Indonesia adalah merupakan dependent variable terhadap bank-bank sentral yang dominan di dunia keuangan global. Kebijakan moneter Indonesia tidak terlepas dari kebijakan moneter global yang diterapkan oleh Bank-Bank Sentral yang dominan. Oleh sebab itu, kebijakan moneter juga mencakup forecasting terhadap kecenderungan-kecenderungan dari "*dominant players*" di dunia. Bank Sentral yang dominan dalam perbankan global menguasai pergerakan nilai tukar, sehingga menjadi "penentu arah". Salah satu bank sentral yang paling berpengaruh terhadap stabilitas keuangan dunia adalah Federal Reserve. Meminjam Game Theory Nash, titik keseimbangan dipegang oleh pemain besar/dominan. Bila pemain besar/dominan mengganti arah permainan, maka permainan pun berubah. Oleh sebab itu, bank sentral Indonesia perlu terus mengamati dan mendalami cara berpikir dan kecenderungan-kecenderungan bank-bank sentral dominan yang bermain sebagai penentu arah keuangan global, terutama Federal Reserve. Berdasarkan pengamatan terhadap kecenderungan dan pola berpikir bank-bank sentral dominan tersebut, perlu dibuat rencana mitigasi atas resiko-resiko besar yang mungkin akan terjadi bila mereka melakukan perubahan arah.

Perencanaan mitigasi juga perlu dilakukan oleh pemerintah untuk mengantisipasi resiko-resiko besar perubahan arah keuangan global yang berdampak langsung pada sektor riil dan kesejahteraan masyarakat luas. Belajar dari pengalaman di masa Krisis Moneter 1998, maka rencana mitigasi perlu difokuskan pada upaya-upaya ekonomi rakyat (usaha kecil dan mikro) serta peningkatan konsumsi dalam negeri terhadap produk-produk lokal.

Penutup

Perekonomian dan kesejahteraan Indonesia cukup banyak dipengaruhi oleh kebijakan moneter. Oleh sebab itu, peran Bank Indonesia sebagai bank sentral Indonesia dan pemegang wewenang penetapan kebijakan moneter menjadi krusial dalam pembangunan Indonesia. Dasar hukum terkait kebijakan moneter dan Bank Indonesia senantiasa perlu ditelaah kemapanannya terhadap berbagai tantangan saat ini dan berbagai perubahan ke depan. Perubahan sistem informasi dan teknologi dan serta sistem keuangan global terus mengalami perubahan yang cepat. Maka kewaspadaan dalam menyikapi perubahan tersebut dalam kerangka dasar hukum perlu diterapkan.

Ada dua permasalahan utama terkait nilai mata uang Rupiah yang merupakan ranah kebijakan moneter, yaitu: nilai tukar Rupiah dan penghargaan terhadap Rupiah. Terkait permasalahan nilai tukar rupiah yang terus melemah terhadap mata uang asing, terutama dolar AS, kebijakan moneter perlu memberikan perhatian juga kepada dampak terhadap kesejahteraan masyarakat. Simulasi Stress Test hanya mengukur kondisi pada tingkat makro yaitu perbankan, korporasi dan kredit rumah tangga. Padahal dampak kebijakan moneter juga menimpa masyarakat bawah yang tidak memiliki informasi apalagi gambaran lengkap mengenai apa penyebab harga barang menjadi semakin mahal. Oleh sebab itu, Bank Indonesia dan terutama Pemerintah perlu mempersiapkan skema mitigasi moneter untuk melindungi masyarakat bawah yang jauh lebih rentan terhadap goncangan moneter dibandingkan dunia perbankan, korporasi dan rumah tangga menengah (kredit rumah tangga).

Selama ini kebijakan moneter sangat terfokus pada nilai tukar rupiah saja. Padahal yang tidak kalah pentingnya adalah penilaian dan penghargaan terhadap mata uang Rupiah juga mengalami permasalahan yang kritis. Mata uang Rupiah ternyata tidak menjadi satu-satunya mata uang yang dipergunakan sebagai alat pembayaran yang sah, namun malah mulai tergantikan oleh mata uang asing di beberapa daerah yang berbatasan dengan negara lain. Selain itu, nilai rupiah menjadi begitu rendah, sehingga makna nilai 1 rupiah sama dengan 100 sen menjadi sekedar pernyataan di dalam UU Mata Uang.

Bank Indonesia sebagai pemegang kebijakan moneter telah banyak mengalami penyempitan peran melalui perubahan-perubahan perundang-undangan. Kewenangan dalam mengatur regulasi dunia perbankan juga menjadi salah satu kewenangan yang dicabut dari Bank Indonesia dan diserahkan kepada OJK. Selain itu penetapan bank berdampak sistemik terhadap kestabilan keuangan nasional juga dicabut dari kewenangan Bank Indonesia, dan diberikan kepada FKSSK. Kedua penyempitan wewenang tersebut semakin pula membatasi ruang gerak independensi Bank Indonesia dalam menetapkan kebijakan moneter.

Penguatan peran BI sebagai penyokong pembangunan ekonomi Indonesia perlu dipertimbangkan, terutama terkait hal-hal yang mempunyai pengaruh signifikan terhadap arah kebijakan moneter. Pemerintah dan DPR perlu mulai mempertimbangkan kembali opsi-opsi yang dapat diambil terkait penguatan peran BI tersebut, untuk kepentingan terbaik rakyat Indonesia.

Referensi:

1. SEKILAS MENGENAI OTORITAS JASA KEUANGAN.
<http://hukumperbankan.blogspot.com/2012/05/sekilas-mengenai-otoritas-jasa-keuangan.html>, Arhiem SH.
2. SEJARAH PEREKONOMIAN INDONESIA SEJAK ORDE LAMA HINGGA REFORMASI. Agustus 13, 2011.
<http://syafaatmuhamari.wordpress.com/2011/08/13/sejarah-perekonomian-indonesia-sejak-orde-lama-hingga-reformasi/>
3. KRISIS MONETER INDONESIA. Drs. Frans Seda.
<http://indonesiaindonesia.com/f/8533-krisis-moneter-indonesia/>
4. Independensi dan Amandemen UU Bank Indonesia. Maqdir Ismail. Ditulis kembali berdasarkan Paper dalam Diskusi terbatas, tentang “Peranan dan Fungsi Bank Sentral dalam Stabilitas Sistem Keuangan dan Perekonomian Nasional” di BI tanggal 8 April 2010 dan paper dalam Seminar Nasional Peran dan Fungsi Bank Sentral dalam Stabilitas Sistem Keuangan dan Perekonomian Nasional, tanggal 10 April 2010 di Yogyakarta, diselenggarakan oleh Direktorat Penelitian dan Pengaturan Perbankan Bank Indonesia.
5. UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia
6. UU No. 3 Tahun 2004 tentang perubahan atas UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, dan
7. UU No. 6 Tahun 2009 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia Menjadi Undang-Undang
8. UU No. 11 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan
9. UU No. 7 Tahun 2011 tentang Mata Uang

TEROPONG STUDI LITERATUR (RISET JURNAL) DAN ANALISIS PETA MONETER GLOBAL SERTA DAMPAKNYA BAGI PEREKONOMIAN INDONESIA

Oleh: Yanuar Rizky

A. Pendahuluan

Makalah pembekalan “KEBIJAKAN MONETER” pada bagian terdahulu, pada intinya mengerucut kepada tugas Bank Indonesia paska reformasi 1998 yang sebelumnya didahului krisis moneter di Asia. Pada intinya, kebijakan moneter suatu Negara akan terkoneksi dengan persaingan antar bank sentral yang bertugas mengendalikan uang beredar bagi perekonomian domestiknya, baik terkait uang beredar domestik maupun uang beredar global yang mempengaruhi neraca perdagangan (ekspor-impor), neraca pembayaran, dan pertumbuhan ekonominya. Interkoneksi perekonomian global tersebut tercermin dari nilai tukar mata uang antar Negara, yang juga tak lepas dari dominasi mata uang Negara dominan. Dimana, dominasi US Dolar masih menjadi penentu perekonomian antar Negara.

Krisis 1998 terjadi di Asia akibat arus balik US Dolar ke Negara maju menghantam postur devisa, terkait posisi neraca pembayaran dalam pembiayaan di Negara berkembang yang diperoleh saat nilai tukar rendah (stabil) yang secara seketika mengalami pemburukan arah. Pengalaman krisis moneter 1998 telah cukup memberi pelajaran kepada Negara berkembang, seperti Indonesia, untuk berhati-hati terhadap penguatan nilai tukar dikaitkan arus modal asing yang bersumber kepada strategi moneter dari bank sentral Negara maju. Disitulah isu kontrol devisa menjadi perdebatan dalam regulasi Undang-Undang di Negara-negara berkembang, yang tentu saja akan dilawan oleh Negara maju untuk diterapkan. Negara maju dan lembaga-lembaga keuangan global selalu menyatakan kemajuan bagi Negara berkembang adalah ekonomi terbuka tanpa “capital control”. Namun, kenyataanya setiap krisis mengajarkan benang merah ketidaksetaraan (standar ganda) dipraktekan Negara maju, yaitu mereka melarang “capital control” akantetapi disisi lain mereka menerapkan “controlling capital” terhadap arus uang beredar global melalui kebijakan Bank Sentral negaranya

Sampailah pada gilirannya krisis finansial menimpa Amerika Serikat di tahun 2008. Banyak dari kita melihat itulah saatnya bumerang (senjata makan tuan). Namun, kita melupakan satu hal, yaitu dominasi uang

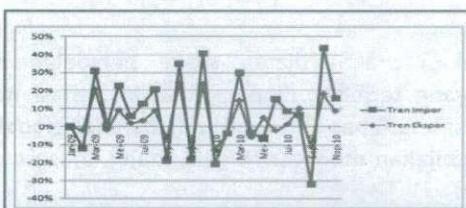
beredar dan isu masih tetap dipegang The Fed. Memang benar, saat itu terjadi perubahan postur dominasi global, dimana The Fed mulai mendapatkan perlawanan dari kekuatan moneter baru dengan kualitas cadangan devisa yang lebih baik, yaitu Cina (Bank Sentral Cina: PBC). Akan tetapi, ditengah perang moneter global yang sudah dimulai dari tahun 2004, Negara berkembang tidak akan lepas dari krisis berikutnya, jika arus uang beredarnya terlalu ikut dalam dominas skenario kebijakan moneter Negara maju. Itulah mengapa, kita mengalami masalah pertumbuhan dan kualitas perekonomian yang terlalu rentan terhadap eksternalitas kebijakan moneter Negara maju.

B. Pokok Permasalahan

Inflasi sebagai pengukur “denyut jantung” perekonomian. Dimana, dalam desain perekonomian Indonesia paska reformasi politik-ekonomi 1998, yang didorong oleh keterikatan LOI-IMF telah melahirkan postur pengendalian Inflasi bertumpu ke instrumen moneter (uang beredar). Tugas Bank Indonesia bergeser menjadi menjaga target inflasi (ITF: Inflation Targeting Framework) melalui instrument suku bunga, sekaligus disisi lain tugas tunggalnya menjaga nilai tukar rupiah.

Implikasi praktisnya:

1. Untuk menjaga likuiditas perbankan dari dana pihak ketiga (DPK), maka pemilik dana harus mendapatkan bunga yang lebih besar sama dengan inflasi. Secara linear, seting kebijakan ini akan menjadi pengatur ritme uang beredar bagi persepsi pemilik dana sekalius pengatur bunga kredit. Kuncinya, inflasi rendah, maka bunga acuan rendah dan bunga kredit pun akan turun. Singkatnya, inflasi harus ditarget rendah agar ekonomi bergerak.
2. Secara tersirat, seting instrument moneter mengarahkan posisi menjadi Negara net importer. Yaitu, tercermin dari desain tanggung jawab Bank Indonesia adalah mengendalikan nilai tukar. Jadi, rezim ITF (suku bunga) dengan pasar terbuka (devisa bebas) telah bergeser menjadi CTF (Currency Targeting Framework). Hal ini terindikasi dari data infografik berikut ini:

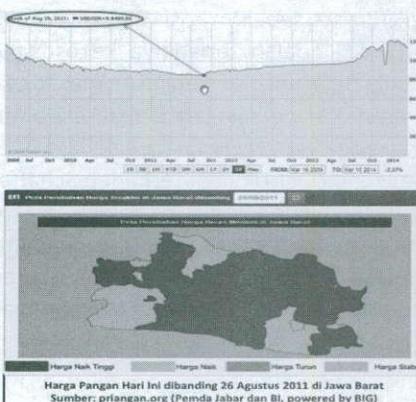


Grafik 1: Tren Ekspor-Impor
Neraca Perdagangan Indonesia

Korelasi Inflasi Ekspor-Impor

	IHK	INFLASI
EKSPOR	Pearson Correlation	0,87 0,32
	Sig. (2-tailed)	0,00 0,14
	N	23,00 23,00
IMPOR	Pearson Correlation	0,86 0,49
	Sig. (2-tailed)	0,00 0,02
	N	23,00 23,00

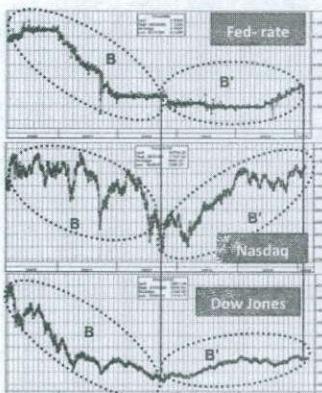
Tabel 1: Korelasi (statistik)
Inflasi Terhadap Ekspor-Impor



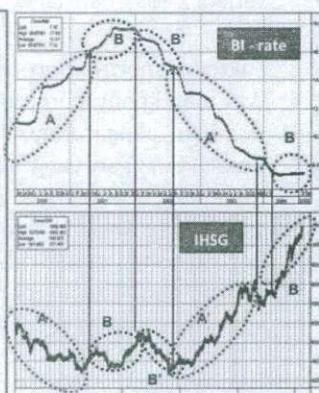
Posisi tren neraca perdagangan telah menunjukkan konfirmasi bahwa akibat dari pengendalian inflasi ke Moneter, menyebabkan posisi arus barang trennya dari impor, sehingga memiliki ketergantungan nilai tukar, seperti tercermin dari harga pangan (beras) trennya menjadi naik (harganya) –gambar atas, bersamaan dengan pelemahan Rupiah atas US Dolar –gambar bawah.

Inilah inti permasalahan jangka pendek ekonomi Indonesia, yaitu tersandera eksternalitas terjebak terlalu "monetary oriented", sekaligus harus mengoreksi pengendalian inflasi ke sisi arus barangnya, agar mendorong ketahanankonsumsi dari sisi arus barang domestik dan pengelolaannya (revitalisasi kembali Bulog)

3. Posisi pasar keuangan terbuka, dalam ekspektasi bunga yang melebar dari fluktuasi nilai tukar, telah membawa konskuensi Kebijakan Moneter Indonesia tidak steril dari perekonomian global. Hal ini terlihat dari arus uang beredar di pasar keuangan Indonesia paska krisis 1998, sejak 2002 terindikasi ikut didorong oleh kebijakan ekternal (The Fed) berikut ini:



Awal dari arus dana di pasar finansial global: The Fed menurunkan bunga acuan (Fed rate) secara agresif dari kisaran 5,5% (awal 2001) ke kisaran 1,25% (awal 2002) → di Indonesia, BI rate pun drastis turun sejak awal 2002



Dari ketiga indikasi implikasi praktis diatas, maka persoalan postur perekonomian Indonesia yang terjebak di pengendalian inflasi melalui instrumen moneter tidak akan terlepas dari arus uang beredar global yang sangat dipengaruhi oleh kebijakan moneter Negara maju, khususnya The Fed.

C. Studi Literatur (Jurnal) Moneter

Kritik terhadap pemikiran strategik finance sebelum krisis 2008 dari bukti empiris temuan Schaffer et all (2011) adalah terjadinya kekosongan faktor perilaku pasar yang banyak dipengaruhi oleh kebijakan makro dan moneter antar negara, dengan dominasi persaingan globalisasi antar negara maju dalam “body of knowledge” strategik finance sebagai alat deteksi dini resiko masa depan itu sendiri. Kritik juga terhadap Schaffer et all (2011) yang tidak memasukan unsur kondisi psikologis makro ekonomi global dalam tiap periode kluster co-citation nya, padahal disitulah benang merahnya. Dimana faktor monetary driven, terkait perubahan postur kebijakan moneter negara maju sangat dominan merubah kondisi perilaku pasar keuangan global secara keseluruhan.

C.1. Faktor Psikologis Pasar Keuangan

Konteks hubungan dengan konsumen dan pemasok, dalam kerangka di dalam negeri ataukah masuk ke dalam persaingan yang lebih cair dan dinamis, telah membawa konskuensi persoalan kebijakan makro (fiskal dan moneter) negara terkait struktur persaingan maupun sumber daya menjadi faktor yang sangat berpengaruh bagi resiko sistemik postur keuangan korporasi saat ini. Kesadaran tersebut semakin kuat setelah terjadi krisis finansial 2008.

Faktor eksport-import terkait barang jadi, ataupun pasokan bahan baku dan atau kebutuhan modal korporasi akan menjadi faktor yang sangat dominan pengaruhnya bagi keberlanjutan usaha. Disanalah, likuiditas pasar keuangan yang akan berpengaruh ke uang beredar global akan mempengaruhi inflasi dan pertumbuhan ekonomi yang sangat tergantung kepada kondisi nilai tukar (kurs). Terutama bagi negara berkembang (inflatoire) faktor fluktuasi dan pemburukan arah kurs akan sangat signifikan berpengaruh terhadap perilaku harga dan daya beli konsumen secara keseluruhan.

Bagi asia sendiri krisis finansial pernah terjadi di tahun 1998, yang diakibatkan oleh nilai tukar (kurs) yang berdampak ke pelemahan

indikator makro, yang mendorong inflasi tinggi dikarenakan posisi import, terutama dari sisi modal asing (baik itu melalui hutang sindikasi perbankan asing dan atau saham di pasar modal yang dipegang asing). Faktor fluktuasi nilai tukar atas US Dolar yang diakibatkan terjadinya tekanan di bursa efek (pasar modal) di asia terasa sebagai sebagai sumber krisis, misalnya di Filipina stabilitas nilai tukar USD relatif stabil sebelum tekanan terjadi di bursanya (Aquino, 2005).

Penelitian menggunakan model statistik korelasi dilakukan oleh Kyung (2008) untuk menguji pengaruh volatilitas pasar uang (nilai tukar) USD terhadap bursa efek di negara-negara asia (termasuk Indonesia) untuk menguji temuan Dumas and Solnik (1995), Bartov et al. (1996), De Santis dan Gerard (1998), Aquino (2005, 2006), serta Yau dan Nieh (2006).

Dimana, hasil uji korelasi menunjukkan bahwa volatilitas kurs US Dolar pada saat sebelum krisis tidak terlalu besar yang memberi impak positif bagi kondisi bursa efek di negara-negara berkembang (asia), dan korelasinya dengan bursa di Amerika Serikat dalam posisi sama-sama kuat (stabil), akan tetapi pada saat terjadinya krisis di asia 1998 posisi pasar modal di Amerika Serikat tidak terlalu terpengaruh oleh volatilitas pasar uang US Dolar sebaliknya di seluruh negara asia (termasuk Indonesia) dampaknya signifikan dalam memperburuk bursa efeknya (Kyung, 2008)

Krisis asia 1998 telah memberikan pelajaran berharga bagi negara berkembang, dimana volatilitas nilai tukar tidak hanya mengakibatkan pemburukan di pasar keuangan, tapi juga berdampak ke krisis perbankan, yang pada akhirnya menyebabkan deindustrialisasi di negara-negara berkembang yang menyulut ke naiknya inflasi dikarenakan posisi barang impor. Paska krisis 1998, banyak negara berkembang di asia tenggara sebagai episentrum krisis merubah kebijakan pengelolaan nilai tukar menjadi *flexible* (devisa bebas) dengan sasaran kebijakan inflasi diarahkan kepada suku bunga acuan (*rate*) dalam menjaga ekspektasi inflasi (ITF: *inflation targeting framework*), namun review pelaksanaan ITF di negara-negara ASEAN keberhasilannya tidak seperti yang diklaim oleh Bank-Bank Sentral di negara-negara ASEAN tersebut (Siok, 2009).

Suku bunga acuan yang mencacu ke target inflasi (ITF) tidak cukup berhasil di ASEAN sebagai penyangga stabilitas dari nilai tukar itu sendiri (Siok, 2009). Dengan model *monetary driven*, dimana Bank sentral memainkan ekspektasi inflasi melalui kebijakan bunga acuan, maka saat itu pulalah faktor makro (kebijakan moneter) menjadi berpengaruh aktif bagi postur keuangan korporasi. Itulah benang merah, yang tidak ditemukan dalam banyak literasi strategic finance sebelum krisis

finansial 2008 (Schaffer et all, 2011) dikarenakan korporasi melupakan faktor aktif kebijakan moneter yang mempengaruhi postur pengelolaan uang beredar (dan atau nilai tukar) terhadap target inflasi yang ditetapkan (Siok, 2009).

Linkage theory antara *finance* dan moneter sangat diperlukan dalam literasi strategic finance, termasuk dan tak terbatas faktor perilaku dari pasar keuangan global yang mempengaruhinya. Dua temuan dari co-citation atas riset *strategic finance* yang tidak peka terhadap krisis dikarenakan area yang diteliti terlalu normatif (Schaffer et all, 2011), memang akan dipahami jika “*linkage theory*” dari sisi perekonomian makro digunakan, karena model paska krisis (asia 1998) telah mengarahkan Bank Sentral negara yang terkena krisis menjadi aktif mempengaruhi ekspektasi itu sendiri (Siok, 2009) yang menjadi faktor penting bagi pendapatan korporasi (daya beli) dan atau biaya bunga dan volatilitas harga saham di pasar keuangan (Kyung, 2008).

C.2. Faktor Globalisasi Kebijakan Moneter

Studi krisis finansial di asia, dengan episentrum krisis dimulai di negara ASEAN telah mengarahkan peran aktif Bank Sentral dalam mengatur kebijakan moneter menjadi lebih aktif (Siok, 2009). Itu artinya, paska krisis finansial global 2008, dengan episentrum dari pasar keuangan Amerika Serikat akan diikuti oleh kebijakan moneter yang lebih aktif. Terlebih, jika itu dari negara maju, maka faktor pengaruhnya menjadi lebih besar.

Jika ditelaah, mengapa kebijakan suku bunga acuan Bank Sentral di negara berkembang yang aktif mencegah ekspektasi inflasi (ITF) tidak cukup berhasil meredam gejolak nilai tukar, bahkan cenderung berbiaya tinggi (Siok, 2009). Hal ini dikarenakan posisi inflator di negara berkembang paska krisis, menjadi net importir dikarenakan deindustrialisasi di sisi korporasi. Posisi inflator dari impor barang konsumsi, telah menjadikan ITF menjadi ETF (Exchange Targeting Framework). Hal itu tercermin dari hasil penelitian di 6 (enam) negara berkembang (Brazil, Chili, Mexico, Thailand, Korea Selatan dan Czech) menunjukkan bahwa kebijakan moneter ITF adalah merespon dari pergerakan nilai tukar mata uangnya (Tahir, 2011).

Temuan Tahir (2011) tersebut menunjukkan posisi risikan negara berkembang (seperti Indonesia), karena pengaruh volatilitas kurs telah menyebabkan krisis asia di 1998 (Kyung, 2008). Jika inflasi menjadi rentan (fluktuatif) dari posisi volatilitas nilai tukar, maka kebijakan ITF di negara berkembang akan tidak stabil dalam jangka waktu menengah – panjang, serta cenderung mahal atau berbunga tinggi (Siok, 2009). Di sisi

lain karena faktor nilai tukar sangat berpengaruh ke inflasi di negara berkembang, disaat pasar keuangan global terintegrasi faktor ketakutan dari rezim devisa bebas telah menyebabkan kebijakan ITF tidak bisa berjalan sendiri, karena disertai oleh intervensi Bank Sentral negara berkembang di pasar uang nya (Tahir, 2011).

Bagi korporasi, fluktuasi bunga acuan Bank Sentral telah menjadikan kebijakan moneter Bank Sentral negara berkembang membawa pengaruh besar terhadap keberlanjutan postur keuangan korporasi, karena (1) menyangkut biaya bunga bank yang akan fluktuasi dan cenderung tinggi, sehingga menyulitkan ekspansi; (2) Fluktuasi nilai tukar dan intervensi Bank Sentral di pasar uang, akan berpengaruh kepada volatilitas di bursa saham, yang membuat biaya modal juga tinggi serta ditekan oleh tekanan psikologis pemegang saham di bursa; serta (3) Daya beli konsumen maupun pemasok akan sangat rentan oleh inflasi yang tidak stabil.

Penguasaan uang beredar US Dolar yang menjadi acuan di pasar uang global, tentu saja berada di Bank Sentral Amerika Serikat (The Fed). Banyak ekonom mainstream mengatakan bahwa penyebab krisis finansial 2008 adalah diakibatkan oleh "*saving gap*" dari perang suku bunga antara banks sentral negara maju dan negara berkembang, sehingga isu perang mata uang dengan negara berkembang yang tidak melakukan revaluasi mata uangnya dikarenakan rezim "*capital control*" dengan suku bunga tinggi menjadi arus isu utama penyebab krisis menurut kalangan ekonom *mainstream* (Liang, 2012).

Dengan kata lain, Liang (2012) mendukung riset Tahir (2011) bahwa negara berkembang akan menahan arus uang keluar dengan suku bunga tinggi karena ketakutan atas rezim devisa bebas, serta tetap melakukan intervensi pasar uangnya sebagai terapi inflasi jangka pendek, yang itu berarti menguntungkan negara maju di sisi lain. Kebijakan menekan suku bunga global bersama-sama pernah diusulkan Bernanke (Gubernur The Fed) dalam pertemuan lobi gubernur-gubernur Bank Sentral negara maju di Frankfurt 14 September 2007.

Jika dilihat ke belakang, Grenspan (Gubernur The Fed sebelum Bernanke) melakukan penurunan suku bunga di tahun 2002, setelah perbankan Amerika menyerap dana-dana dari asia dalam krisis 1998. Di sisi lain, negara berkembang yang progresif seperti Cina juga melakukan penyerapan kembali dana asing ke Asia melalui instrumen suku bunga tinggi disertai "*capital control*". Redistribusi kembali dana keluar dari Amerika Serikat ke negara berkembang berbunga tinggi, menjadi sumber dana masuk kembali ke pasar keuangan Asia. Hanya saja, seperti dikemukakan Liang (2012) hal ini berdampak kepada ketidakseimbangan

neraca tabungan dunia, karena dikendalikan oleh perang suku bunga antar negara.

Itulah mengapa Bernake (2007) meminta Bank Sentral setiap negara untuk sama-sama menurunkan bunga acuan, karena kebijakan penarikan kembali dana-dana ke Amerika Serikat ketika terjadi defisit neraca perdagangan dengan Cina sejak tahun 2003 dilakukan dengan menaikkan kembali bunga acuan The Fed (2005) melebihi bunga di Cina. Dalam penelitian Liang (2012), banyak ekonom mainstream menyatakan “perang suku bunga antar bank sentral” terjadi dikarenakan kesenjangan tabungan tidak hanya berdimensi ITF dengan devisa bebas, tapi dikarenakan negara seperti Cina melakukan *capital control*.

Penyelesaian ketidakseimbangan global dengan hanya menekan negara berkembang, sementara di sisi lain negara maju pun tidak pernah berkomitmen terhadap stabilitas dana yang disebarluasnya dengan terus membuat volatilitas di pasar uang global adalah masalah utama bagi pengendalian moneter di negara berkembang di sisi lain (Liang, 2012). Jadi, krisis finansial 2008 yang pasti memang karena ketidakseimbangan global, dari egoisme negara maju mengendalikan inflasi global dengan pergerakan uang beredar di pasar uang, dan di sisi lain mendapat perlakuan dari negara berkembang seperti Cina yang menahan laju uang beredar di pasar keuangannya.

Kajian literatur dari penerlitian terdahulu di atas, mengantarkan pada sebuah fakta empiris bahwa kebijakan moneter menjadi pemicu aktif terhadap pilihan strategi keuangan korporasi. Di sisi lain, kebijakan moneter negara berkembang pun tak bisa dihindari terpengaruh aktif oleh kebijakan Bank Sentral negara-negara maju. Dengan demikian, persepsi dari kebijakan Bank Sentral dalam arus utama di pasar keuangan global adalah penggerak utama persepsi yang mendorong perilaku pelaku di pasar uang di negara berkembang.

Pada saat krisis finansial global di tahun 2008, faktor pembentukan persepsi negatif yang berkembang di media (*mainstream* maupun *social media*) memiliki korelasi pengaruh kuat yang menyebabkan perilaku pasar keuangan menjadi buruk, *“bad news lead volatility market behavior”* (Casarin, 2013). Penyelesaian krisis 2008 telah mengakibatkan kebijakan The Fed menjadi aktif di pasar, dengan memancing penyerapan kembali dana dari negara berkembang (asia) bukan dengan bunga tinggi melainkan melalui kebijakan tarik-ulur kebijakan uang beredar US Dolar di pasar keuangan global. Politik The Fed bunga rendah, menyebar dana US Dolar ke negara berkembang dalam kendali The Fed yang disebut *quantitative easing (QE)*.

Kebijakan QE dari The Fed, pada awalnya terasa harapan baru bagi negara-negara berkembang. Dimana, sejak dimulainya di Maret 2009 pasar keuangan negara berkembang dialiri dana masuk dari ekses likuiditas akibat kebijakan QE The Fed di pasar uang. Yang tidak disadari negara berkembang adalah dengan kondisi inflasi The Fed tidak menaikkan suku bunga, tapi melakukan kebalikan dengan bunga rendah. Kalau bunga rendah saja, tanpa diikuti pengendalian uang beredar yang keluar dari sistem keuangan Amerika Serikat mungkin tidak terlalu merisaukan. Yang terjadi adalah, uang keluar justru dipicu dari dana stimulus yang disuntikan The Fed ke pelaku pasar, melalui pembelian surat utang pemerintah Amerika Serikat (yang tertekan defisit) dibeli The Fed melalui kebijakan QE ke pelaku pasar keuangannya.

Kelebihan likuiditas yang didapat pelaku pasar, dalam kontrol “tarik-ulur” kebijakan QE The Fed sama saja dengan mengekspor pembiayaan krisis dan inflasi di Amerika Serikat ke negara lain. Hal ini yang kemudian memicu 3 Bank Sentral lain yang menguasai juga US Dolar beredar di keranjang devisa IMF (SDR: Special Drawing Rights) melakukan kebijakan QE sejenis di pasar uang US Dolar, yaitu BOE (Inggris), BOJ (Jepang), dan ECB (Uni Eropa). Kontrol uang beredar di pasar uang menjadi dalam kendali G4 (The Fed, BOE, BOJ dan ECB), yang tentu didominasi oleh The Fed.

Mengaliri dana QE ke pasar keuangan negara berkembang, membuat kondisi psikologis pasar keuangan global menjadi dikendalikan oleh kepentingan G4, dengan kemungkinan terbesar akan memanggil uang kembali (capital outflow) yang lebih besar dari dana pancingan QE yang diberikan sebelumnya (Morgan, 2011). Oleh karena itu, saat pemulihan ekonomi Amerika Serikat telah tampak dan dibiayai dari volatilitas pasar keuangan global dipadankan dengan kebijakan fiskal penerintahnya, maka faktor stimulus QE akan berhenti dikarenakan pemicunya berupa penerbitan surat utang pemerintah Amerika Serikat tidak diperlukan lagi dengan turunnya angka defisit (isu tapering).

Isu tapering yang telah dihembuskan The Fed sejak kuartal 3 2011 dan puncaknya di 2013 telah memicu pemburukan pasar keuangan negara berkembang yang diakibatkan oleh volatilitas berlebih di pasar uang US Dolar atas mata uang negara-negara berkembang, termasuk Indonesia. Berdasarkan penelitian Casarin (2013) krisis finansial 2008 didahului oleh berkembangnya isu negatif dari pelaku pasar di Amerika Serikat, yang lalu menjadi pemicu pemburukan pasar. Maka, dengan logika yang sama saat ini The Fed tengah memainkan sentimen negatif tapering menjadi pendorong pemburukan pasar keuangan di negara berkembang. Hal ini jelas berdampak bagi negara berkembang, **karena fakta empiris krisis**

asia 1998 dipicu oleh volatilitas pasar uang yang menekan pasar keuangan di negara berkembang (Kyung, 2008).

D. Analisis Relasi Uang Beredar Global Dan Perekonomian Indonesia

D.1. Analisis Relasi Global dan Indikator Makro Ekonomi Indonesia

Bukti empiris menunjukkan bahwa tekanan dana global kedalam pasar modal negara berkembang ditandai dengan tertekannya posisi nilai tukar (kurs), yang kemudian berdampak pula kepada kondisi fundamental makro ekonomi nasionalnya. Uji korelasi (data makro ekonomi Indonesia (2007-2011) menunjukkan bahwa hubungan negatif (menekan) terbesar berasal dari pergerakan harga saham (IHSG) di bursa efek Indonesia sebagaimana tampak dalam diagram 1.

Tabel1. Uji Korelasi Indikator Makro Ekonomi Indonesia (2007-2011)

	Correlations	CADEV	INFLASI	EKSPORT Migas	IMPOR Migas	oil price opec	oil price us	oil price libya	KURS	IHSG
CADEV	Pearson Correlation	1	0,867	0,641	0,740	0,802	0,745	0,842	0,958	
	Sig. (2-tailed)		0,000	0,013	0,002	0,001	0,002	0,000		0,000
	N	14	14	14	14	14	14	14		14
INFLASI	Pearson Correlation	0,867	1	0,398	0,528	0,571	0,513	0,616		0,841
	Sig. (2-tailed)		0,000	0,158	0,052	0,033	0,060	0,019		0,000
	N	14	14	14	14	14	14	14		14
EKSPORT Migas	Pearson Correlation	0,641	0,398	1	0,550	0,647	0,678	0,643		0,667
	Sig. (2-tailed)		0,013	0,158	0,042	0,012	0,008	0,013		0,009
	N	14	14	14	14	14	14	14		14
IMPOR Migas	Pearson Correlation	0,740	0,528	0,550	1	0,842	0,843	0,840		0,641
	Sig. (2-tailed)		0,002	0,052	0,042		0,000	0,000		0,013
	N	14	14	14	14	14	14	14		14
oil price opec	Pearson Correlation	0,802	0,571	0,647	0,842	1	0,988	0,995		0,637
	Sig. (2-tailed)		0,001	0,033	0,012	0,000		0,000		0,014
	N	14	14	14	14	14	14	14		14
oil price us	Pearson Correlation	0,745	0,513	0,678	0,843	0,988	1	0,971		0,587
	Sig. (2-tailed)		0,002	0,060	0,008	0,000	0,000			0,027
	N	14	14	14	14	14	14	14		14
oil price libya	Pearson Correlation	0,842	0,616	0,643	0,840	0,995	0,971	1		0,684
	Sig. (2-tailed)		0,000	0,019	0,013	0,000	0,000	0,000		0,007
	N	14	14	14	14	14	14	14		14
KURS	Pearson Correlation	0,958	0,755	0,302	0,570	0,918	0,954	0,958		0,584
	Sig. (2-tailed)		0,000	0,002	0,294	0,033	0,058	0,103	0,038	
	N	14	14	14	14	14	14	14		14
IHSG	Pearson Correlation	0,958	0,841	0,667	0,641	0,637	0,587	0,684		1
	Sig. (2-tailed)		0,000	0,000	0,009	0,013	0,014	0,027	0,007	
	N	14	14	14	14	14	14	14		14

D.2. Analisa Relasi Global Terhadap Postur Keuangan Perusahaan Publik Indonesia

Analisa sebab-akibat dari dana QE yang masuk kemudian pengaruhnya terhadap postur keuangan korporasi di Indonesia menjadi penting, sehingga dapat diketahui pola perilaku neraca dan rugi-laba korporasi di Indonesia. Dimana, uji korelasi pertumbuhan (2007-2011) antar akun dalam agregat laporan keuangan perusahaan publik yang tercatat di bursa efek Indonesia menunjukkan:

1. Pertumbuhan Aset ditopang oleh hutang (0,871) sekaligus juga dari penambahan modal saham (0,819). Hal ini mengindikasikan pada masa-masa capital inflow dana Global yang dipicu kebijakan The

- Fed Quantitative Easing perusahaan-perusahaan di Indonesia memanfaatkannya melalui pasar keuangan (hutang dan saham).
2. Hubungan korelasi antara pertumbuhan Gross Profit dengan Ekuitas cukup signifikan (0,562). Hal ini mengindikasikan pertumbuhan ekuitas perusahaan juga diperoleh dari peningkatan retained earning, yang menunjukkan adanya upaya dari korporasi di Indonesia merubah dana panas di pasar keuangan menjadi sumber aset yang berdurasi lebih panjang. Terdapat potensi untuk menjaga textual dari sisi tabungan kinerja saat kondisi textual global memburuk.
 3. Hubungan korelasi negatif berupa tekanan posisi utang terhadap biaya operasional cukup signifikan (-0,529). Artinya, meskipun terdapat potensi peluang textual kinerja perusahaan dari sisi tabungan dana panas global ke arah penguatan struktur aktiva, namun resiko textual yang nyaris setara juga tampak dari sisi tekanan hutang.

Tabel 2. Uji Korelasi Pertumbuhan Agregat Laporan Keuangan Perusahaan Publik Indonesia (2007-2001)

Correlations									
	Liability	Gross Profit	Operating Expense	Operational Revenue	Other Income/Expense	Total Asset	Total Equity	Total Sales	
Liability	Pearson Correlation	1	0.426	-0.529**	0.264	-0.114	.871***	0.503	0.408
	Sig. (2-tailed)		0.113	0.043	0.340	0.686	0.000	0.056	0.131
	N		15	15	15	15	15	15	15
Gross	Pearson Correlation	0.426	1	-0.821***	0.947***	-0.434	0.481	0.562***	0.957***
Profit	Sig. (2-tailed)	0.113		0.000	0.000	0.106	0.070	0.029	0.009
	N	15	15	15	15	15	15	15	15
Operating	Pearson Correlation	-0.529**	-0.902***	1	-0.822***	0.517***	-0.594	-0.474	-0.952***
Expense	Sig. (2-tailed)	0.043	0.000		0.000	0.046	0.055	0.075	0.000
	N	15	15	15	15	15	15	15	15
Operational	Pearson Correlation	0.264	0.947***	-0.822***	1	-0.293	0.406	0.811***	0.875***
Revenue	Sig. (2-tailed)	0.342	0.000	0.000		0.289	0.133	0.015	0.000
	N	15	15	15	15	15	15	15	15
Other	Pearson Correlation	-0.114	-0.434	0.517***	-0.293	1	-0.015	0.976	-0.540***
Income/Expense	Sig. (2-tailed)	0.888	0.106	0.048	0.289		0.956	0.187	0.038
	N	15	15	15	15	15	15	15	15
Total	Pearson Correlation	.871***	0.481	-0.594	0.406	-0.915	1	0.819***	0.361
Asset	Sig. (2-tailed)	0.000	0.070	0.055	0.133	0.956		0.000	0.188
	N	15	15	15	15	15	15	15	15
Total	Pearson Correlation	0.503	0.562***	-0.474	0.611***	0.956			

Identifikasi terhadap sumber-sumber pertumbuhan akun-akun dalam laporan keuangan perusahaan publik di Indonesia, juga mengindikasikan kuatnya persoalan textual isu terkait pasar keuangan global. Sebuah fakta menarik, terdapat potensi textual kinerja perusahaan di Indonesia yang memanfaatkan pertumbuhan keuntungan yang meningkat dengan meningkatkan peran retained earning dalam struktur ekuitas perusahaan. Hanya saja potensi textual positif tersebut, juga berpotensi terganggu dengan hubungan tekanan biaya operasional perusahaan di Indonesia terkait dengan kondisi hutang.

Dari sisi kebijakan perundang-undangan, perlu dikaji lebih serius tentang peran instrumen moneter BI yang terbatas di nilai tukar dan suku bunga, karena tren kebijakan moneter terkini yang dipicu di Negara maju polanya adalah sudah tidak mengacu pentargetan inflasi secara kaku ke kebijakan suku bunga, melainkan juga aktif melakukan operasi pengendalian uang beredar (bandarnomics) yang menopang perekonomian. Hal ini adalah area politik ekonomi, yang membutuhkan soliditas kepemimpinan politik nasional dan peningkatan kapasitas dan governance di Bank Indonesia dan Otoritas Jasa Keuangan.

Dari sisi interkoneksi kebijakan, perlunya dikembalikan peran pengendalian inflasi tak bertumpu ke moneter, tapi juga arus barangnya (revitalisasi Bulog) serta sinergi BUMN.

Referensi

- Albanese, Claudio, David Li, Edgar Lobackeskiy, and Gunter Meissner.** "A Comparative Analysis of Correlation Approaches in Finance", Social Science Research Network, February 2011
- Casarini, Roberto, and Flaminio Squazzoni.** "Being on the Field When the Game Is Still Under Way. The Financial Press and Stock Markets in Times of Crisis" PLOS One, Volume 8, July 2013
- Economist, The.** "Financial Economics: Efficiency and Beyond", The Economist 392 (2009, July 18), 71-72
- Hopwood, Anthony G** Exploring the Interface Between Accounting and Finance, Accounting, Organizations and Society 34, 549-550, 2009.
- Kyung, Chun Mun.** "Effects of Exchange Rate Fluctuations on Equity Market Volatility and Correlations: Evidence from the Asian Financial Crisis", University of Nebraska—Lincoln, 2008
- Liang, Yan.** "Global Imbalances as Root Cause of Global Financial Crisis?" Journal of Economic Issues, Vol. XLVI, No. 1, March 2012

Morgan, Peter J. "Impact of US Quantitative Easing Policy on Emerging Asia", Social Science Research Network, November 2011

Schäffer, Utz, Pascal Nevries, Christian Fikus, and Matthias Meyer. "Is Finance Research a "Normal Science"? "

SEKTOR KEUANGAN DAN PERBANKAN INDONESIA: DARI STABILITASI MENUJU INTERMEDIASI

Oleh: A. Prasentyantoko

Lanskap Sektor Keuangan

Dari data penguasaan aset di sektor keuangan, terlihat sektor perbankan masih begitu dominan (menguasai lebih dari 78% aset sektor keuangan). dengan demikian, Indonesia adalah tipe perekonomian yang bertumpu pada sektor perbankan (*bank-based economy*). Implikasinya, sektor perbankan akan mempengaruhi dinamika perekonomian secara umum. Kesehatan perbankan sering menjadi indikator kesehatan perekonomian secara keseluruhan.

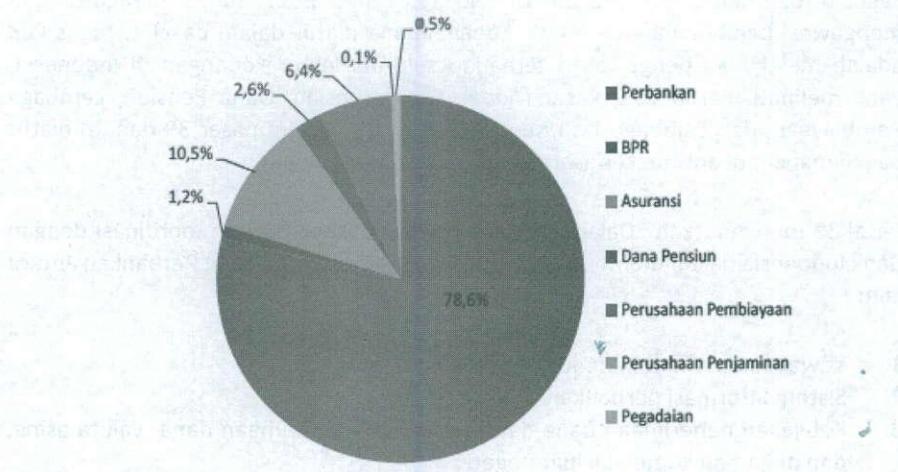
Dinamika perekonomian ditandai dengan gejala *boom* dan *bust* yang dipompa sebagian besar oleh perilaku perbankan. Peran perbankan penting bukan saja pada saat gejolak perekonomian (*bursting*), tetapi juga ketika harus didorong ke arah ekspansi (*booming*).

Pada saat siklus perekonomian sedang turun, perbankan menjadi penting supaya tidak menjadi semakin terpuruk. Bank berperan sebagai *counter-cycle* dan bukan justru sebaliknya bersikap *pro-cycle* yang memperparah gejolak. Pada saat situasi tengah mengalami ekspansi, perbankan dituntut untuk tidak berperilaku *excessive* atau menyalurkan kredit terlalu banyak ke sektor tertentu, sehingga berpotensi menimbulkan gelembung (*bubble*). Itulah mengapa ada mekanisme meredam kredit di beberapa sektor, seperti sektor properti, melalui kebijakan *Loan-to-Value* (LTV).

Sejak krisis 1997-1998, pada dasarnya perekonomian kita mengalami fase perekonomian yang relatif stabil didukung oleh sektor perbankan dan keuangan yang semakin kokoh. Sektor perbankan di Indonesia termasuk salah satu sektor perbankan yang paling sehat (CAR lebih dari 18%) dan menguntungkan (NIM 5-6%).

Meskipun begitu, ada beberapa persoalan penting yang perlu mendapatkan perhatian khusus. *Pertama*, mengingat perekonomian kita bertumpu pada sektor perbankan maka peran perbankan dalam pembangunan ekonomi menjadi krusial. Dalam hal ini, isu pokoknya adalah bagaimana perbankan bisa lebih besar menyalurkan kredit dalam ekonomi sehingga mampu mendorong ekspansi lebih besar lagi. *Kedua*, untuk mendukung ekspansi kredit secara normatif, suku bunga harus turun. Anomalinya, perekonomian Indonesia tergolong negara yang suku bunganya tertinggi. Ketiga, bagaimana perbankan semakin baik dalam menjangkau kelompok masyarakat yang selama ini tidak memiliki akses perbankan (keuangan) dengan baik. Ke depan, agenda *financial inclusion* harus menjadi arus utama.

Grafik 1. Dominasi sektor perbankan



Sumber: Otoritas Jasa Keuangan (OJK)

Maka dari itu, ada semacam paracoks di mana sektor perbankan kita dominan, tumbuh dengan baik, sehat dan begitu menguntungkan, namun rasio kredit terhadap perekonomian (PDB) tetap rendah, suku bunga tinggi, dan akses kredit mikro terhambat. Pertanyaan pokok bagi anggota Dewan adalah kerangka regulasi seperti apa yang diperlukan guna mendorong peran perbankan lebih baik dalam perekonomian. Selain itu, meskipun perekonomian kita termasuk resilient terhadap krisis, namun kerangka regulasi terkait protokol krisis harus segera ditindaklanjuti, justru sebelum terjadi gejolak.

Arahnya, bagaimana mendorong sektor keuangan dan perbankan yang kuat (termotivasi dari dinamika fluktiasi), sehingga fungsinya sebagai lembaga intermediasi bisa semakin kuat. Dengan begitu, sektor perbankan lebih baik dalam besaran pertumbuhan, sekaligus kualitasnya.

Kerangka Regulasi

Terkait dengan persoalan paradoks sektor perbankan tersebut, kerangka regulasi yang harus dilihat adalah UU Bank Indonesia. Sebagaimana tertuang dalam UU No.623 Tahun 1999, pasal 7, tujuan BI adalah "mencapai dan memelihara kestabilian nilai rupiah". Selanjutnya, sebagaimana diatur dalam pasal 8, tugas BI ada 3 yaitu:

1. Menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter
2. Mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran

3. Mengatur dan mengawasi Bank

Sejak terbentuknya OJK melalui UU No 11. Tahun 2011, fungsi mengatur dan mengawasi bank diambil oleh OJK. Sebagaimana diatur dalam pasal 1, tugas OJK adalah melakukan pengawasan terhadap seluruh sektor keuangan di Indonesia, yang meliputi: Perbankan, Pasar Modal, Perasuransian, Dana Pensiun, Lembaga Pembiayaan, dan Lembaga Jasa Keuangan Lainnya. Dalam pasal 39 dan 40 diatur bagaimana mekanisme kerjasama dan koordinasi dengan BI.

Pasal 39 menyebutkan "Dalam melaksanakan tugasnya,OJK berkoordinasi dengan Bank Indonesia dalam membuat peraturan pengawasan di bidang Perbankan antara lain:

1. Kewajiban pemenuhan modal minimum bank
2. Sistem informasi perbankan yang terpadu
3. Kebijakan penerimaan dana dari luar negeri, penerimaan dana valuta asing, dan pinjaman komersial luar negeri
4. Produk perbankan, transaksi derivatif, kegiatan usaha Bank lainnya
5. Penentuan institusi bank yang masuk kategori *systemically important bank*
6. Data lain yang dikecualikan dari ketentuan tentang kerahasiaan informasi

Dalam UU OJK juga diatur mengenai protokol krisis, sebagaimana diatur dalam pasal 44-46 mengenai koordinasi dengan lembaga lain, khususnya yang tergabung dalam Forum Stabilitas Sistem Keuangan (FSSK).

FSSK merupakan forum koordinasi antar-otoritas keuangan yang berfungsi melakukan kerja sama serta pertukaran informasi dalam rangka menjaga stabilitas sistem keuangan. FSSK dibentuk pada tanggal 30 Desember 2005, berdasarkan Keputusan Bersama Menteri Keuangan, Gubernur Bank Indonesia, dan Ketua Dewan Komisioner Lembaga Penjamin Simpanan.

Fungsi Pokok FSSK :

1. Menunjang pelaksanaan tugas Komite Koordinasi dalam proses pengambilan keputusan terhadap Bank Bermasalah yang ditenggarai sistemik;
2. Melakukan yang dihadapi oleh lembaga-lembaga yang berkecimpung dalam sistem keuangan yang berpotensi sistemik berdasarkan informasi dari otoritas pengawas lembaga keuangan;
3. Mengkoordinasikan pelaksanaan atau persiapan inisiatif tertentu di sektor keuangan.

FSSK dikelompokkan dalam tiga jenjang, yakni:

1. Forum Pengarah, bertugas memberikan arahan kepada Forum Pelaksana

- mengenai fungsi pokok FSSK. Forum Pengarah terdiri dari 7 orang anggota, yakni 3 orang setingkat Direktur Jenderal (Dirjen) Departemen Keuangan, 3 orang anggota Dewan Gubernur Bank Indonesia dan 1 orang Kepala Eksekutif LPS.
2. Forum Pelaksana, bertugas melaksanakan fungsi pokok FSSK sesuai arahan dari Forum Pengarah terdiri dari 14 orang anggota, yakni 6 orang Direktur di Departemen Keuangan, 6 orang Direktur Bank Indonesia, dan 2 orang Direktur LPS.
 3. Tim Kerja, berfungsi menunjang kelancaran tugas Forum Pengarah dan Forum Pelaksana, beranggotakan pejabat-pejabat dari Departemen Keuangan, BI dan LPS yang dibentuk berdasarkan usulan dari masing-masing lembaga dan keputusan Forum Pengarah.

Melihat bangunan regulasi tersebut, ada dua agenda besar yang harus segera ditindaklanjuti oleh anggota dewan. Pertama, mensyahkan RUU Jaring Pengaman Sistem Keuangan (JPSK). Mengingat kerangka regulasi ini penting untuk memastikan pola koordinasi antar-lembaga keuangan (BI, OJK, LPS, dan Kementerian Keuangan) berjalan dengan baik. Kedua, revisi UU BI yang semakin relevan dengan kehadiran OJK. Mengingat fungsi pengawasan bank sudah beralih ke BI, maka fungsi BI harus didefinisikan kembali.

Salah satu potensi isu yang bisa dikembangkan dalam revisi UU BI adalah peran BI dalam sektor riil melalui kerangka makroprudensial. Selain itu, juga perannya dalam perluasan akses keuangan melalui *financial inclusion*. Kerangka makro-prudensial semakin penting mengingat potensi gangguan terhadap stabilitas sektor keuangan bersifat kompleks, dan tidak bisa mitigasi secara reaktif, melainkan harus secara proaktif.

Beberapa Persoalan Pokok

1. Defisit Neraca Transaksi Berjalan

Perekonomian Indonesia adalah ekonomi yang kecil dan terbuka (*small open economy*). Keterbukaan sistem lalu intas devisa diatur dalam UU nomor 24 Tahun 1999 tentang Lalu Lintas Devisa dan Sistem Nilai Tukar.

Sebagai sebuah perekonomian yang kecil, posisi tawar terhadap perekonomian global, atau bahkan regional, juga relatif rendah. Akibatnya, dinamika perekonomian domestik sering tercambang-ambing dengan dinamika eksternal. Di sisi lain, keterbukaan ekonomi, terutama dari sisi keuangan, menyebabkan likuiditas masuk dan keluar secara bebas. Hal ini menambah dinamika fluktuasi perekonomian domestik yang sangat tergantung dengan dinamika global.

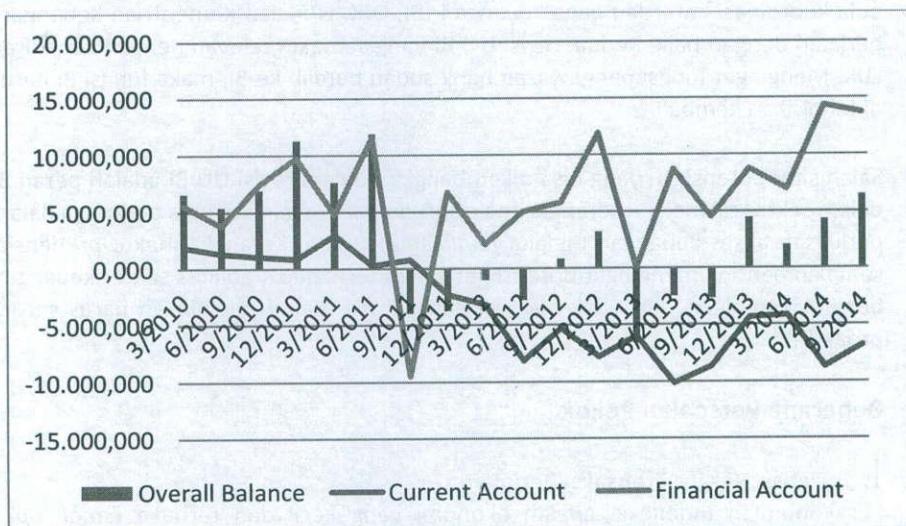
Tingkat keterbukaan ekonomi (terutama dari sisi finansial), tanpa dibarengi dengan peningkatan produktivitas dan daya saing akan menimbulkan risiko volatilitas perekonomian yang juga meningkat. Salah satu indikator penting mengukur posisi tawar perekonomian domestik adalah neraca transaksi berjalan. Jika neraca ini

defisit, menandakan perekonomian domestik sangat tergantung dengan pendanaan asing. Defisit neraca transaksi berjalan mengandung dua makna: 1). Neraca barang semakin lemah, 2). Ketergantungan secara finansial pada pihak asing semakin tinggi.

Biasanya, semakin kita tak mampu menghasilkan devisa melalui peningkatan ekspor, defisit harus ditutup dengan aliran modal asing masuk, khususnya dalam jangka pendek (*portfolio investment*). Struktur perekonomian yang seperti ini menimbulkan kerawasan yang bersifat struktural.

Defisit transaksi berjalan adalah salah satu persoalan struktural yang sangat mendasar. Implikasinya, perekonomian menjadi sangat rentan terhadap aliran modal asing keluar dan masuk.

Grafik 2. Neraca Pembayaran Indonesia - NPI (Juta USD)

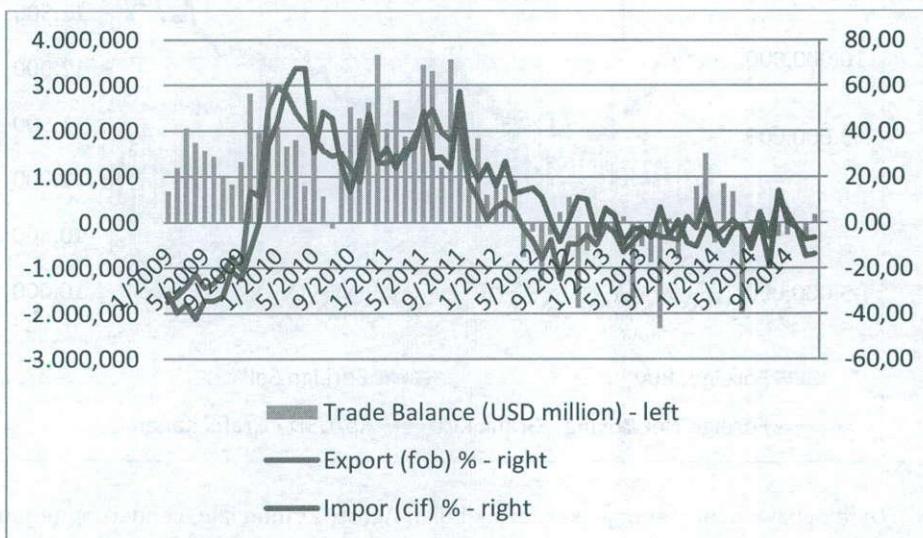


Grafik di atas menunjukkan kecenderungan umum, di mana current account semakin tertekan, sementara financial account semakin meningkat. Artinya, kemampuan mengeksport barang semakin turun, sementara ketergantungan pada investasi asing (terutama jangka pendek) semakin meningkat. Sejak kuartal terakhir 2011, neraca transaksi berjalan mulai mengalami defisit. Pada kuartal IV-2014 defisit mencapai 2,4 miliar USD dan selanjutnya terjadi kecenderungan semakin meningkatnya besaran defisit. Puncaknya pada kuartal II 2013 di mana defisit transaksi berjalan mencapai 10,2 miliar USD.

Gejala meningkatnya defisit transaksi berjalan seiring dengan semakin besarnya defisit neraca perdagangan. Selama ini, neraca transaksi berjalan memang lebih banyak ditopang oleh neraca perdagangan, karena neraca jasa sudah mengalami defisit sangat akut. Tak pernah kita mengalami surplus di neraca jasa. Sementara

neraca *income* juga demikian.

Grafik 3. Neraca Perdagangan

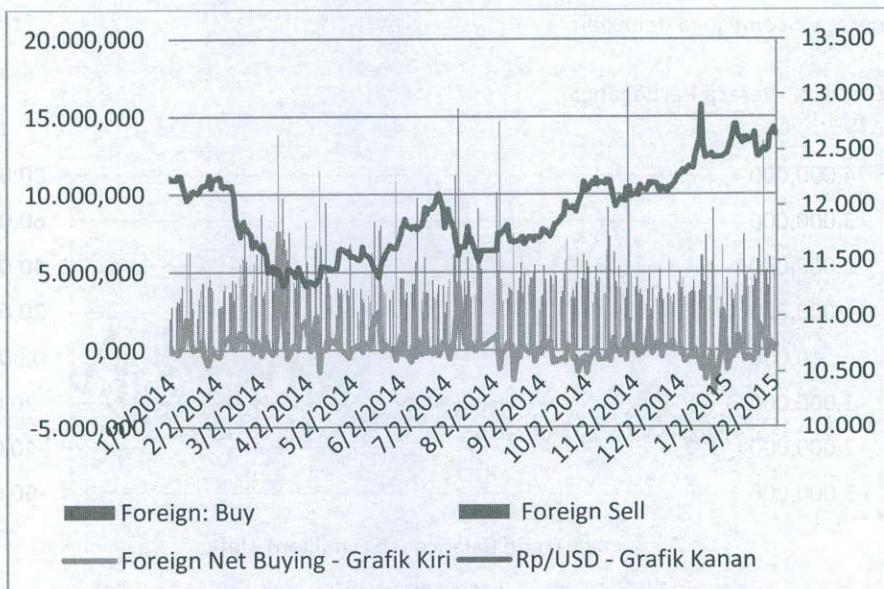


2. Ketergantungan pada Modal Asing Jangka Pendek

Gejala struktural terjadinya defisit neraca traksasi berjalan menimbulkan implikasi yang sangat penting pada sektor keuangan. Pada dasarnya, defisit neraca transaksi berjalan menunjukkan likuiditas domestik tak mampu membiayai kebutuhan investasi. Sehingga, diperlukan pendanaan yang bersumber dari modal asing (*external financing*). Implikasinya, sektor keuangan kita begitu tergantung pada investor asing.

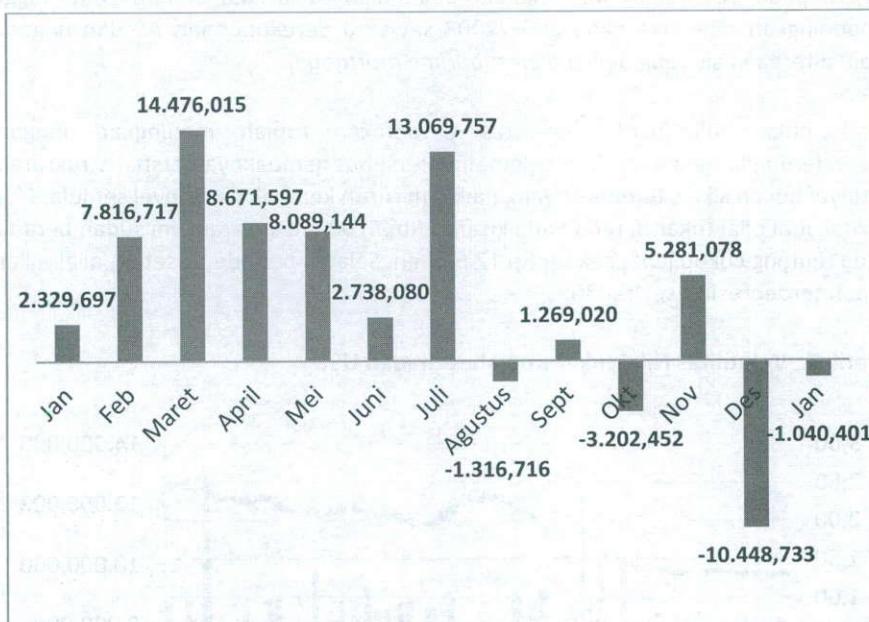
Data berikut menunjukkan kecenderungan beli bersih oleh investor asing akan mempengaruhi dinamika nilai tukar. Semakin banyak investor asing yang melakukan penjualan (*net sell*), maka nilai tukar cenderung tertekan. Dan sebaliknya, semakin banyak investor asing membeli (*net buy*), maka nilai tukar kita akan cenderung menguat.

Grafik 4. Dinamika Perdagangan Valuta Asing (USD)



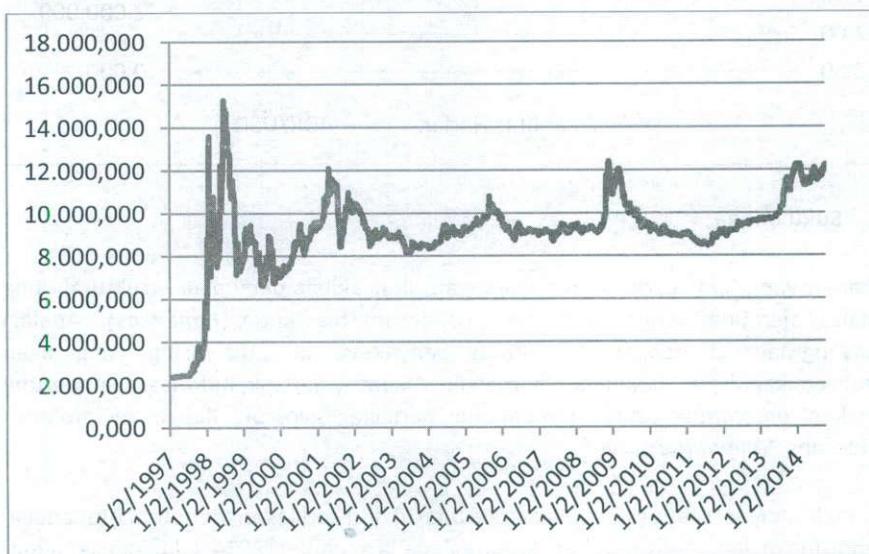
Data di bawah ini menunjukkan, sejak bulan Agustus tahun lalu, cenderung terjadi penjualan bersih pada pasar modal kita. Puncaknya terjadi pada bulan Desember, di mana dalam satu bulan terjadi penjualan bersih senilai lebih dari Rp 10 triliun. Sementara pada bulan Januari terjadi penjualan bersih sekitar Rp 1 triliun. Perkembangan ekonomi AS dan negara maju, membuat portofolio investasi global mulai berubah, dengan kenederungan semakin berkurangnya aliran modal asing masuk. Sebagai “small open economy” yang tengah mengalami persoalan struktural, berupa defisit transaksi berjalan, dinamika ini penting untuk dicermati. Upaya memitigasi harus disiapkan, supaya gejolak modal jangka pendek tidak memperburuk stabilitas makro ekonomi domestik.

Grafik 5. *Net foreign buy* (dalam juta Rp)



3. Volatilitas nilai tukar

Grafik 6. Nilai Tukar Rupiah terhadap USD

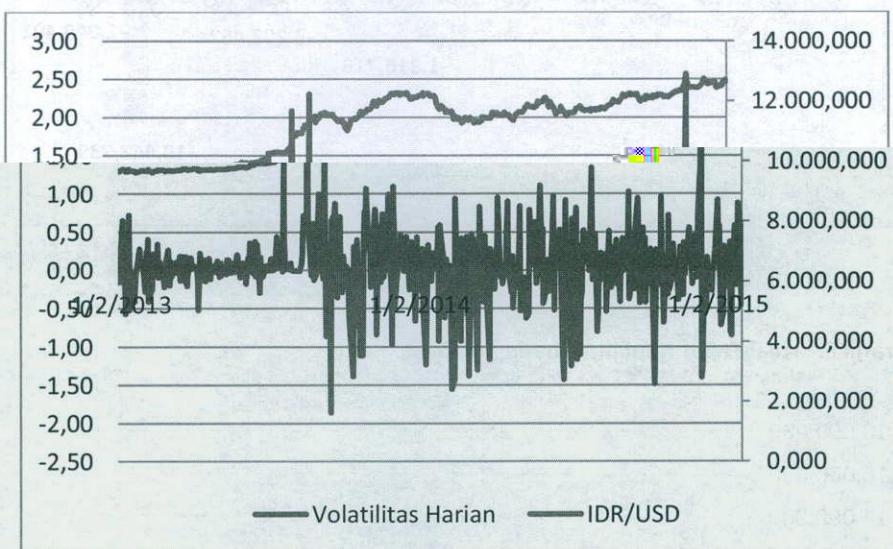


Dalam perspektif waktu jangka panjang, sejak krisis 1997/1998, nilai tukar kita

beberapa kali mengalami gejolak (fluktuasi). Jika diukur dari besaran depresiasi yang terjadi pada 2013/2014 ini, tekanan pada nilai tukar kita sudah lebih tinggi dibandingkan dinamika pada 2007/2008 sewaktu perekonomian AS dan negara maju diterpa krisis yang dipicu oleh *subprime mortgage*.

Sejak bulan Juli 2013, intensitas pergerakan rupiah meningkat dengan kecenderungan melemah. Dan pelemahan tersebut nampaknya bersifat struktural. Artinya, bukan siklus temporer yang naik dan turun kembali pada level semula. Jika sekitar Juni nilai tukar berada pada kisaran Rp 9.700-an, sekarang ini sudah berada pada rentang cukup lebar sekitar Rp 12.600-an. Selama periode tersebut, nilai tukar sudah terdepresiasi sekitar 30%.

Grafik 7. Volatilitas Nilai tukar Rupiah terhadap USD



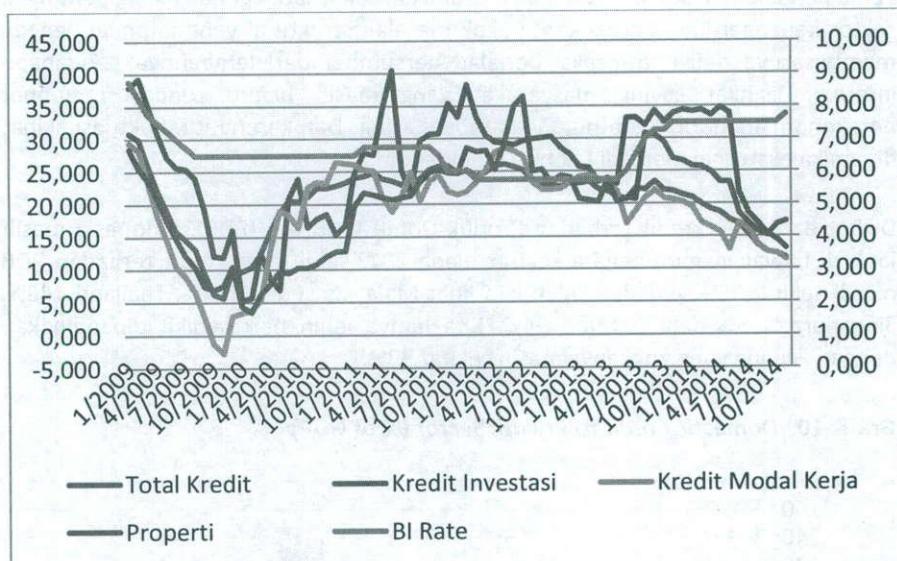
4. Suku bunga

Tekanan yang kuat pada sektor keuangan kita, akibat persoalan struktural yang dialami, membuat kebijakan moneter cenderung bias ketat (*tight bias*). Apalagi dibayang-bayangi dengan kekuatiran banyaknya investor asing yang akan meninggalkan pasar keuangan domestik. Akibatnya, Bank Indonesia cenderung bersikap *preemptive* atau mendahului perilaku investor. Kebijakan moneter cenderung *"ahead the curve"*.

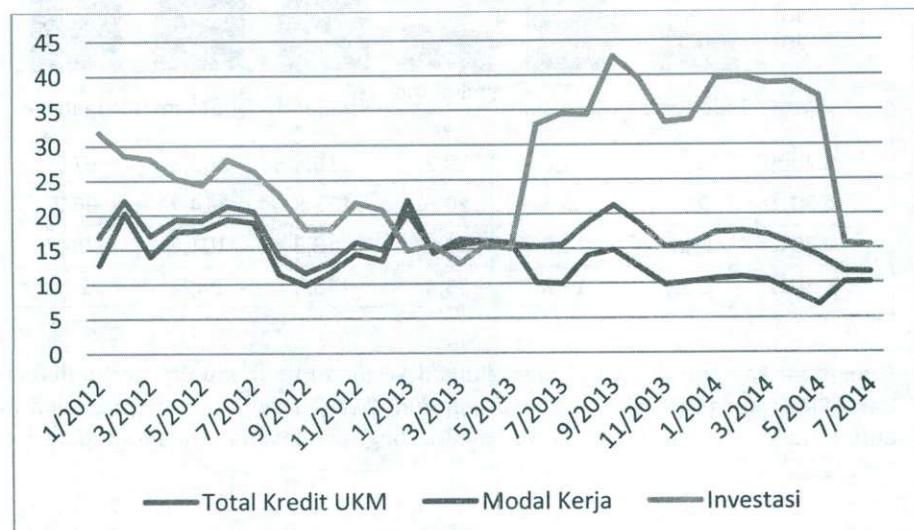
Dampak yang bersifat umum (*across the board*) dari kebijakan moneter ketat adalah menurunnya laju pertumbuhan kredit. Pada November 2014 lalu, persis sehari pasca pengumuman kenaikan harga BBM oleh pemerintah, BI kembali menaikkan suku bunga acuan (BI rate) menjadi 7,75%. Dan karena itu, laju pertumbuhan kredit

juga terus menurun. Pertumbuhan kredit investasi adalah yang paling rendah dibandingkan dengan kredit modal kerja dan kredit konsumsi.

Grafik 8. Pertumbuhan Kredit (%)



Grafik 9. Pertumbuhan Kredit UKM - (yoY - %)



Per November 2014, laju pertumbuhan kredit investasi sebesar 12,38%, sementara laju pertumbuhan kredit modal kerja sebesar 12,84% dan kredit konsumsi 13,53%.

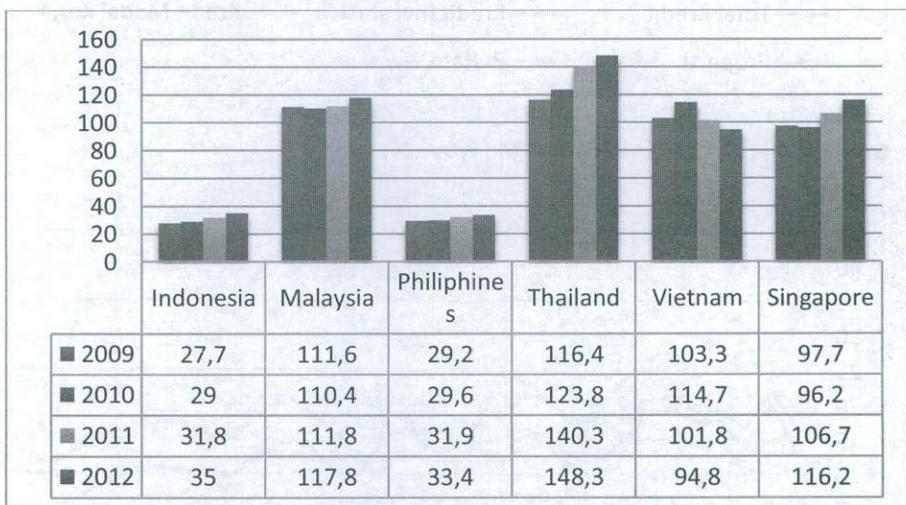
Kecenderungan yang sama juga terjadi dalam laju kredit sektor UMKM.

5. Pendalaman sektor keuangan

Tema pendalaman sektor keuangan merupakan salah satu agenda paling penting di sektor keuangan dan perbankan. Pokok masalah struktural yang ditandai dengan membesarnya defisit transaksi berjalan bersumber dari lembahnya pendanaan internal. Tingkat saving masyarakat yang masih begitu rendah membuat perekonomian kita bergantung pada modal asing. Dan karena itu, fluktuasi akibat dinamika eksternal menjadi tak bisa dihindarkan.

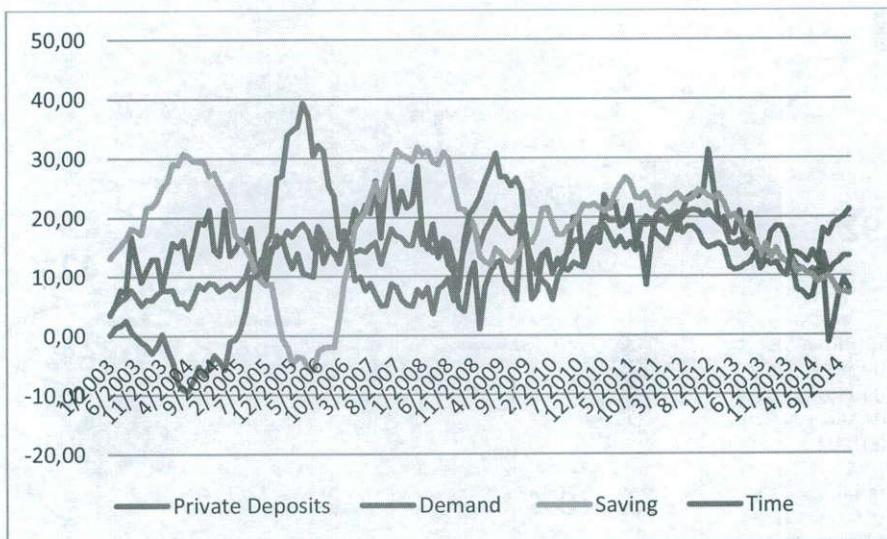
Dilihat dari rasio kredit terhadap Produk Domestik Bruto (PDB), Indonesia masih jauh di bawah negara-negara sekitar. Pada 2013 lalu, rasio kredit terhadap PDB masih sekitar 35%, padahal kalau kita lihat Malaysia sudah 117%, Thailand 148%, Singapura 116% dan Vietnam 94%. Kita hanya lebih baik sedikit dibandingkan dengan Filipina yang angkanya masih sekitar 33%.

Grafik 10. *Domestic Credit to Private Sector (% of GDP)*



Sementara kemampuan bank menyalurkan kredit terus menurun, pertumbuhan Dana Pihak Ketiga (DPK) juga terus menurun. Dengan demikian, memang masih butuh upaya sangat keras untuk mendorong pendalaman finansial dari sisi tabungan.

Grafik 11. Pertumbuhan DPK



Meskipun demikian, kemampuan perbankan mencetak laba masih tergolong tinggi. Data kinerja keuangan per Juni 2014 ini menunjukkan bank BUMN masih mencetak laba cukup tinggi, ditandai dengan besarnya Net-Interest Margin (NIM). Bank BRI memiliki NIM paling tinggi, karena perbedaan suku bunga di sektor UMKM jauh lebih tinggi dari suku bunga korporasi.

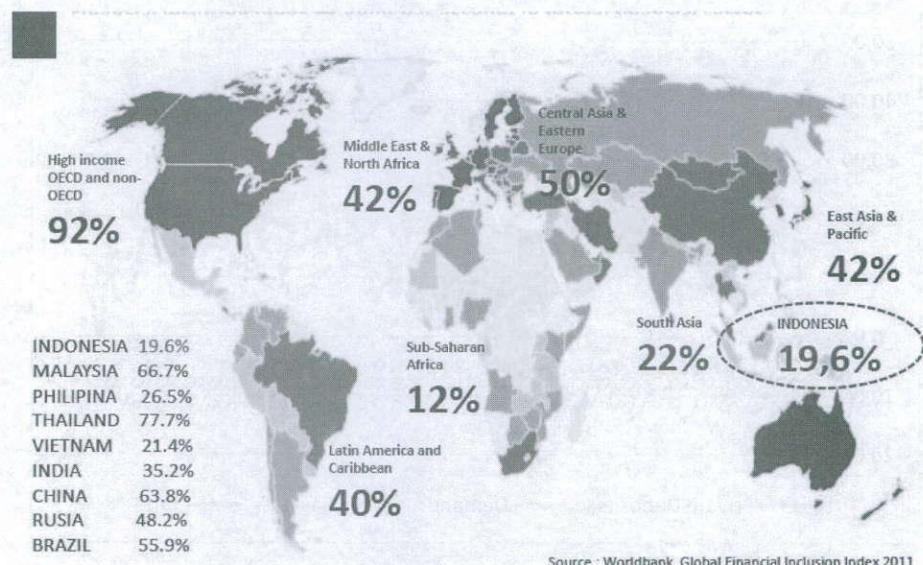
Tabel 1. Net Interest Margin Beberapa Bank BUMN

	Asset	Kredit	NIM (%)
Bank Mandiri	674,747.98	430,384.75	5.89
Bank BNI	388,013.26	244,137.81	5.95
Bank BRI	621,978.43	459,130.92	8.93
Bank BTN	135,623.13	97,804.94	4.53
Total	1,820,362.79	1,231,458.42	

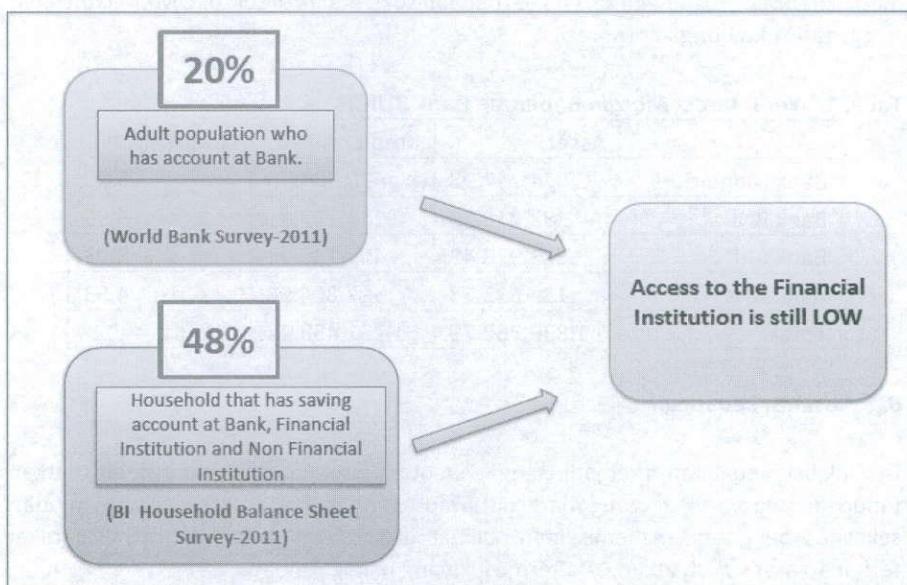
6. Inklusi keuangan

Isu inklusi keuangan menjadi sangat penting karena dua hal: meningkatkan tabungan masyarakat, yang berarti terjadi pendalaman sektor keuangan, dan sekaligus pengentasan kemiskinan. Dilihat dari tingkat keterlibatan masyarakat terhadap akses perbankan, kita termasuk yang paling rendah.

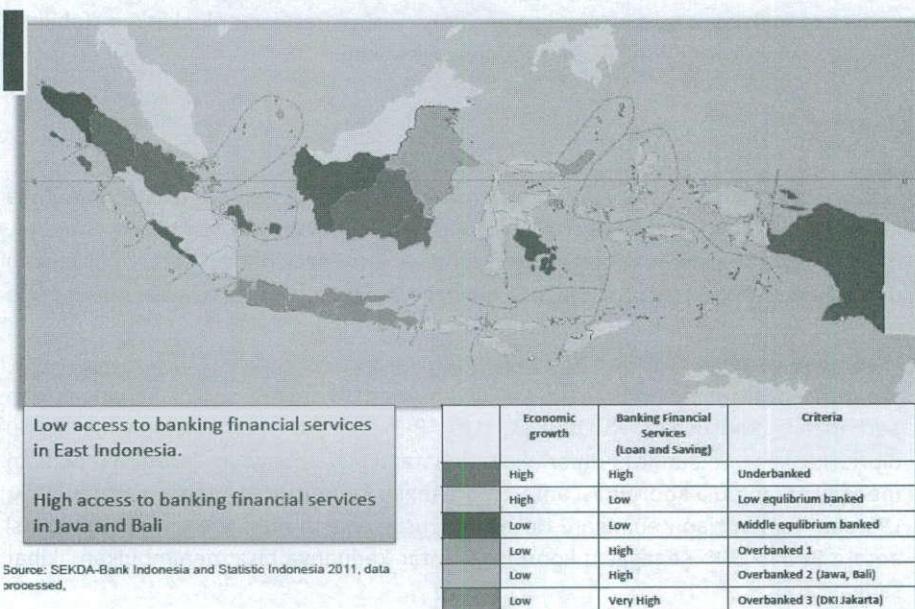
Gambar 1. Persentase Pengguna Jasa Bank (*Banked*) Penduduk Dewasa



Gambar 2. Penduduk dan Rumah Tangga dengan Akses ke Lembaga Keuangan



Gambar 3. Akses Jasa Perbankan Berdasarkan Daerah



Instrumen Makro-prudensial

Ada dua hal yang menyebabkan kebijakan makro-prudensial di Indonesia menjadi penting. Pertama, sudah menjadi kenederungan global, di mana bank sentral di seluruh dunia menerapkan kebijakan makroprudensial dalam rangka memitigasi krisis pada 2007/2008 lalu. Mengingat bahwa sifat krisis tersebut sangat kompleks, maka respons kebijakannya pun tidak bisa bersifat konvensional. Di negara maju bank sentral selain menggunakan instrumen suku bunga juga melakukan pembelian surat berharga. Bank sentral melakukan kebijakan *non-conventional monetary policy*. Berangka dari situasi ini, pendekatan makro-prudensial semakin intensif dikembangkan dan digunakan.

Kedua, dengan beralihnya fungsi pengawasan bank ke OJK, maka Bank Indonesia (BI) harus mendefinisikan perannya dalam perekonomian. memang masih ada dua tugas utama lain, yaitu fokus pada pengelolaan makro moneter dan sistem pembayaran. Sementara, faktor yang mempengaruhi stabilitas sistem keuangan di Indonesia juga berkembang seturut dengan dinamika global. Maka dari itu, penggunaan pendekatan makro-prudensial memiliki relevansi yang tinggi, baik karena faktor eksternal maupun internal.

Bank Indonesia sudah menerapkan kebijakan makroprudensial seperti, penerapan

Loan to Value (LTV), mengaitkan Giro Wajib Minimum dengan *Loan to Deposit Rasio* (GWM-LDR), SDBK, *capital buffer* dan lain-lain. Ke depan, perlu ada identifikasi kebijakan makroprudensial lainnya yang berorientasi untuk meningkatkan stabilitas sekaligus mendorong fungsi intermediasi perbankan.

Penutup

Sektor perbankan perannya sangat vital dalam perekonomian. Sayangnya kemampuan mendorong fungsi intermediasi masih lemah. Salah satu penyebabnya, masih begitu besarnya tantangan struktural yang mengakibatkan sektor perbankan dihinggapi oleh persoalan likuiditas. Sehingga, fokus sektor perbankan masih pada fase stabilisasi, dan belum pada intermediasi.

Dibutuhkan perubahan kerangka kebijakan atau UU terkait sektor keuangan dan perbankan, khususnya RUU JPSK, UU BI dan UU Perbankan yang perlu diprioritaskan. Selain itu, diperlukan penataan kelembagaan terutama dengan meningkatkan pola koordinasi antara pemangku kepentingan utama, yaitu BI, OJK, LPS dan Kementerian Keuangan. Hal yang krusial adalah mengelola dinamika relasi antara BI dan OJK. Kegagalan koordinasi antar-keduanya bisa menimbulkan akibat sangat fatal.

Hal lain yang perlu mendapat prioritas adalah memperkokoh fundamental sektor keuangan dan perbankan melalui kerangka kebijakan struktural yang lebih luas. Tugas DPR adalah menyakinkan adanya sinergitas antara kebijakan moneter, fiskal, perdagangan, industri serta sektor-sektor lain yang mendukung terciptanya fundasi yang kokoh dalam perekonomian domestik. Peningkatan sisi pasokan serta sistem logistik nasional perlu mendapat perhatian penting, melalui koordinasi antar pemerintah, parlemen dan otoritas keuangan-perbankan.

MAKALAH
TENTANG
KEBIJAKAN EKONOMI DAN SEKTOR
STRATEGIS NASIONAL

II

KEBIJAKAN FISKAL DAN KESEJAHTERAAN SOSIAL

II. ANALISIS DAN KONSEP TEORITIS

A. ANALISIS KONSEP TEORITIS

Pembahasan pada bab ini berfokus pada analisis teori yang relevan dengan kebijakan ekonomi dan sektor strategis nasional. Analisis teori ini bertujuan untuk mendukung pemahaman tentang bagaimana teori-teori tersebut dapat diterapkan dalam konteks kebijakan ekonomi dan sektor strategis nasional. Dalam analisis teori, akan dijelaskan tentang definisi dan karakteristik teori, serta bagaimana teori tersebut dapat memberikan kontribusi terhadap pemahaman tentang bagaimana kebijakan ekonomi dan sektor strategis nasional dapat mencapai tujuan dan tujuan tertentu. Analisis teori juga akan membantu dalam memahami bagaimana teori tersebut dapat memberikan pedoman bagi pengambilan keputusan dalam kebijakan ekonomi dan sektor strategis nasional.

Bab ini dimulai dengan analisis teori ekonomi makro, yang merupakan teori dasar dalam kebijakan ekonomi. Teori ekonomi makro membahas tentang bagaimana sistem ekonomi berfungsi, bagaimana sumber daya ekonomi digunakan, dan bagaimana pertumbuhan ekonomi dapat dicapai. Selanjutnya, analisis teori ekonomi mikro akan dilakukan, yang membahas tentang bagaimana individu dan perusahaan membuat keputusan ekonomi mereka. Analisis teori ekonomi mikro juga akan membantu dalam memahami bagaimana sektor strategis nasional dapat berinteraksi dengan sektor-sektor lain dalam ekonomi.

Bab ini juga akan membahas tentang teori politik dan teori organisasi, yang merupakan teori-teori penting dalam kebijakan publik. Teori politik membahas tentang bagaimana politik dibuat dan bagaimana politik dapat berpengaruh terhadap ekonomi. Teori organisasi membahas tentang bagaimana organisasi berfungsi dan bagaimana organisasi dapat berinteraksi dengan lingkungan ekonomi mereka. Analisis teori politik dan teori organisasi akan membantu dalam memahami bagaimana kebijakan publik dapat berpengaruh terhadap sektor strategis nasional.

Bab ini juga akan membahas tentang teori teknologi dan teori ekologis, yang merupakan teori-teori penting dalam kebijakan lingkungan. Teori teknologi membahas tentang bagaimana teknologi dapat berpengaruh terhadap ekonomi dan lingkungan. Teori ekologis membahas tentang bagaimana lingkungan dapat berpengaruh terhadap ekonomi dan teknologi. Analisis teori teknologi dan teori ekologis akan membantu dalam memahami bagaimana kebijakan lingkungan dapat berpengaruh terhadap sektor strategis nasional.

EKONOMI POLITIK KEBIJAKAN FISKAL

Oleh: Revrisond Baswir

Kebijakan fiskal adalah kebijakan ekonomi yang relatif baru. Jika dilihat berdasarkan buku Adam Smith “*The Wealth of Nations*” yang terbit pada 1776, kebijakan fiskal 160 tahun lebih muda. Kebijakan ini diperkenalkan pertama kali oleh ekonom Inggris John Maynard Keynes melalui bukunya “*The General Theory of Employment, Interest and Money*” yang terbit pada 1936. Melalui buku yang sangat terkenal tersebut, Keynes sesungguhnya tidak hanya sedang mengguncang para ekonom di negara-negara yang menganut paham kapitalis untuk mempertanyakan kepercayaan mereka terhadap ajaran ekonomi pasar bebas yang diperkenalkan oleh Smith, pada saat bersamaan ia sesungguhnya sedang membidani lahirnya sebuah cabang ilmu ekonomi baru yang kemudian dikenal sebagai Ekonomika Makro (Pressman, 1999).

Tantangan Keynes yang cukup menghebohkan itu tentu bukan tanpa alasan. Sebagaimana diketahui, menyusul dialaminya krisis ekonomi maha dahsyat oleh hampir seluruh negara kapitalis pada September 1929, yang kemudian dikenal sebagai peristiwa *the Great Depression*, maka kepercayaan terhadap ajaran ekonomi pasar yang serba bebas merosot sangat tajam. Pada satu sisi, depresi besar yang melanda negara-negara kapitalis itu tampak seperti membenarkan ramalan Marx mengenai kehancuran kapitalisme. Pada sisi lain, karena ketiadaan alternatif, kebanyakan ekonom di negara-negara kapitalis tidak pula serta meninggalkan ajaran pasar bebas dan beralih menjadi penganut sosialisme.

Dengan mengatakan hal itu tidak berarti bahwa pada masa tersebut sama sekali tidak berlangsung upaya untuk mencari solusi alternatif untuk menyelamatkan kapitalisme. Pada tahun 1932, misalnya, sejumlah ekonom yang tergabung dalam Mazhab Freiburger, telah berkumpul di Universitas Freiburg di Jerman untuk mendiskusikan suatu pendekatan baru dalam menyelenggarakan ekonomi pasar. Hampir sama seperti Keynes, para ekonom Freiburger yang digawangi oleh Rustow dan Eucken ini, cenderung menoleh kepada negara sebagai panacea untuk menyelamatkan kapitalisme. Namun berbeda dari Keynes, campur tangan negara yang diharapkan oleh para penggasas neoliberalisme ini cenderung sangat minimal. Menurut mereka, untuk mencegah kehancuran kapitalisme, maka negara perlu mengatur bekerjanya ekonomi pasar (Hatta, 1959).

Gagasan pokok neoliberalisme untuk campur tangan negara itu kemudian dijabarkan secara terinci oleh Rustow, Eucken dan kawan-kawan dalam sebuah paket kebijakan ekonomi yang dikenal sebagai paket kebijakan ekonomi Ordoliberalisme. Inti kebijakan ekonomi neoliberal Mazhab Freiburger, yang kemudian dikembangkan lebih lanjut oleh Hayek dan Simon dari Mazhab Chicago

tersebut, adalah sebagai berikut: (1) tujuan utama ekonomi neoliberal adalah pengembangan kebebasan individu untuk bersaing secara bebas-sempurna di pasar; (2) kepemilikan pribadi terhadap faktor-faktor produksi diakui; dan (3) pembentukan harga pasar tidak bersifat alami, melainkan hasil dari penertiban pasar yang dilakukan oleh negara melalui penerbitan undang-undang (Giersch, 1961).

Khusus mengenai peranan regulasi negara, Eucken menekankan empat hal berikut sebagai bidang utama yang perlu mendapat perhatian: (1) pengaturan persaingan usaha untuk mencegah monopoli dan kartel; (2) pengaturan pemungutan pajak untuk mendorong investasi dan pembagian pendapatan antar berbagai strata sosial dalam masyarakat; (3) pengaturan ketenagakerjaan, terutama menyangkut jam kerja, tenaga kerja perempuan dan anak-anak, dan untuk menghindari terjadinya eksplorasi tenaga kerja; dan (4) pengaturan sistem pengupahan, khususnya untuk menetapkan jumlah upah minimum bagi para pekerja.

Gagasan Keynes mengenai campur tangan negara sebagai panacea untuk menyelamatkan kapitalisme jauh lebih progresif. Menurut Keynes, campur tangan negara melalui pembuatan undang-undang saja tidak cukup. Masalah utama yang sering menghampiri perekonomian kapitalis menurut Keynes adalah masalah kekurangan permintaan rata-rata. Artinya, sesuai dengan perkembangan siklus bisnis, pada suatu titik tertentu, kapitalisme akan selalu dihadapkan pada suatu situasi ketidakmampuan permintaan rata-rata dalam menyerap hasil produksi nasional. Jika pasar gagal merespon hal itu, maka situasi kekurangan permintaan rata-rata tersebut dapat bermuara menjadi krisis ekonomi (Keynes, 1936).

Untuk mencegah agar situasi kekurangan permintaan rata-rata tersebut tidak bermuara menjadi krisis, maka menurut Keynes, negara perlu berperan secara aktif sebagai penjaga stabilitas perekonomian. Instrumen yang dapat dipakai oleh negara untuk mencapai tujuan itu adalah perpaduan antara kebijakan perpajakan dan kebijakan belanja negara. Artinya, dengan mengatur tinggi atau rendahnya tarif pajak dan tinggi atau rendahnya volume belanja negara, maka dengan terus menerus mengupayakan terciptanya kondisi kesempatan kerja penuh pada tingkat inflasi terkendali, negara dapat mendorong agar permintaan rata-rata senantiasa berada dalam posisi mampu menyerap jumlah produksi yang dihasilkan.

Dalam ungkapan yang ringkas, berbeda dari para pengagas neoliberalisme, Keynes mengatakan bahwa selama masih terdapat pengangguran maka selama itu pula negara dapat mencampuri perekonomian. Itulah inti dari gagasan kebijakan fiskal Keynes. Sebagaimana telah disinggung sebelumnya, karena Keynes mengemukakan gagasannya dalam suatu uraian panjang lebar yang bersifat teoritis, tidak hanya berupa suatu paket kebijakan ekonomi sebagaimana dilakukan oleh para pengagas neoliberalisme, maka kelahiran kebijakan fiskal Keynes sebagai suatu kebijakan ekonomi baru sekaligus menandai lahirnya suatu cabang ilmu ekonomi baru yang dikenal sebagai Ekonomika Makro.

Gagasan Keynes tersebut tentu tidak begitu saja diterima oleh para ekonom dan para pengambil keputusan yang ada pada masa tersebut. Setidak-tidaknya, perlawanan yang cukup keras muncul dari para penggagas neoliberalisme. Pertarungan antara gagasan Keynes yang kemudian berkembang menjadi gagasan negara kesejahteraan dengan gagasan para ekonom neoliberal itu, mencapai puncaknya pada saat berlangsungnya Konferensi Brettonwood di Amerika Serikat (AS) pada 1944. Dalam pertemuan yang diinisiasi oleh AS untuk membentuk Dana Moneter Internasional (IMF) tersebut, gagasan negara kesejahteraan Keynes yang didukung penuh oleh pemerintah Inggris muncul sebagai pemenang. Setidak-tidaknya, hingga akhir 1970-an, gagasan negara kesejahteraan Keynes cenderung mendominasi pemikiran ekonomi dunia.

Keberatan utama terhadap gagasan Keynes memang muncul dari AS. Selain menginisiasi pembentukan IMF, diam-diam AS juga menggagas pembentukan *International Bank for Reconstruction and Development* (IBRD) yang kemudian lebih dikenal sebagai the World Bank atau Bank Dunia. Gagasan AS ini semula ditentang oleh para peserta konferensi yang berasal dari Eropa. Namun pada detik-detik terakhir AS berhasil memaksakan kelahiran saudara kembar IMF tersebut (Rich, 1999). Dalam pandangan AS, membuat Bank Dunia yang akan menyalurkan kredit untuk membiayai penjualan produk-produk mereka ke seluruh dunia jauh lebih strategis dan dapat diandalkan dalam menjaga stabilitas perekonomian AS.

Pokok-pokok Kebijakan Fiskal

Sebagaimana telah disinggung di atas, kebijakan fiskal adalah kebijakan ekonomi yang dijalankan oleh pemerintah dengan memadukan antara kebijakan pendapatan negara (terutama pajak) dengan kebijakan belanja negara, untuk mengawal dan mempengaruhi perkembangan ekonomi. Sehubungan dengan pengertian singkat kebijakan fiskal ini, dua catatan penting berikut perlu mendapat perhatian.

Pertama, karena kebijakan fiskal merupakan perpaduan antara kedua sisi yang terdapat pada anggaran negara, maka kebijakan fiskal kadangkala juga disebut sebagai kebijakan anggaran negara. Namun demikian, karena kebijakan anggaran negara tidak hanya terbatas berupa penyeimbangan antara jumlah pendapatan dengan jumlah belanja negara, tetapi dapat pula berupa penarik pinjaman untuk membiayai defisit anggaran, maka jika dilihat dari sudut instrumennya, instrumen kebijakan fiskal tidak hanya terbatas berupa kebijakan perpajakan dan kebijakan (pengalokasian dan pendistribusian) belanja negara, tetapi juga mencakup kebijakan pembiayaan defisit anggaran melalui penarikan pinjaman.

Kedua, pada umumnya yang dimaksud dengan perkembangan ekonomi dalam pembahasan kebijakan fiskal mencakup tiga hal sebagai berikut: (a) peningkatan jumlah produksi; (b) penciptaan lapangan kerja; dan (c) pengendalian inflasi. Namun demikian, karena sasaran yang dapat dicapai oleh pemerintah melalui pelaksanaan kebijakan fiskal tidak hanya terbatas pada tiga hal tersebut, tetapi dapat mencakup

hal-hal lain diluar ketiga hal itu, maka secara keseluruhan fungsi kebijakan fiskal dapat dirinci menjadi sebagai berikut: (a) fungsi alokasi; (b) fungsi distribusi; dan (c) fungsi stabilisasi (Musgrave dan Musgrave, 1993). Gambaran singkat mengenai ketiga fungsi kebijakan fiskal tersebut adalah sebagai berikut.

Fungsi Alokasi. Fungsi pertama kebijakan fiskal adalah fungsi alokasi. Adapun yang dimaksud dengan fungsi alokasi dalam hal ini tidak hanya terbatas dalam bentuk pengalokasian belanja negara sesuai dengan masing-masing pos belanja yang ada, melainkan mencakup pengertian pengalokasian sumberdaya ekonomi dalam arti luas. Sebagai misal, melalui penentuan jumlah penerimaan pajak, pemerintah dapat menentukan jumlah sumberdaya yang hendak dialokasikannya dari sektor privat ke sektor publik.

Secara lebih terinci, melalui keragaman jenis dan tarif pajak, pemerintah juga dapat menentukan pengalokasian sumberdaya ekonomi dari kelompok wajib pajak tertentu ke sektor publik. Selanjutnya, dengan mengalokasi belanja negara sesuai dengan masing-masing pos belanja negara yang ada, pemerintah sesungguhnya tidak hanya dapat mengalokasi sumberdaya ekonomi sesuai dengan masing-masing pos tersebut. Secara tidak langsung pemerintah juga dapat mengalokasikannya sesuai dengan keragaman para pihak yang secara langsung akan membelanjakan setiap pos belanja negara yang bersangkutan.

Fungsi Distribusi. Jika melalui fungsi alokasi pemerintah berupaya menentukan jumlah sumberdaya ekonomi yang hendak dialokasikan dari sektor privat ke sektor publik, serta dari sisi pendapatan negara ke setiap pos belanja negara yang ada, maka yang dimaksud dengan fungsi distribusi dalam hal ini adalah suatu tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk menentukan secara terinci kelompok masyarakat yang secara langsung akan memperoleh manfaat dari tindakan pengalokasian belanja negara tersebut.

Secara khusus, fungsi distribusi ini dapat dilakukan oleh pemerintah dengan menentukan jumlah belanja negara yang akan diberikan kepada kelompok masyarakat tertentu. Sebagai misal, pemerintah dapat menentukan secara langsung jumlah belanja negara yang hendak dialokasikan untuk membayai program penanggulangan kemiskinan, pemberian subsidi listrik untuk rumah tangga dengan tingkat konsumsi listrik tertentu, dan program-program lainnya yang sejenis dengan itu. Secara umum, fungsi distribusi ini mengungkapkan alasan sesungguhnya yang mendasari pengalokasian belanja negara pada setiap pos belanja negara yang ada.

Fungsi Stabilisasi. Fungsi kebijakan fiskal yang tidak kalah pentingnya adalah fungsi stabilisasi. Sasaran utama fungsi stabilisasi ini adalah untuk mempertahankan pertumbuhan ekonomi secara berkelanjutan. Belajar dari depresi besar yang melanda negara-negara kapitalis pada 1929, ekonomi pasar yang serba bebas ternyata cenderung memicu terjadinya ketidakstabilan ekonomi. Pada mulanya, tanpa terkendali, perekonomian mungkin tumbuh sangat tinggi. Namun sesuai

dengan sifat siklikal ekonomi pasar, pertumbuhan tinggi yang tidak terkendali biasanya diikuti oleh terjadinya kontraksi ekonomi yang tidak terkendali pula.

Untuk mengantisipasi dan mencegah hal itu, selain melalui penerapan kebijakan moneter, pemerintah dapat mengendalikan stabilitas perekonomian melalui penerapan kebijakan fiskal. Secara garis besar, dua jenis tindakan yang dapat dilakukan pemerintah untuk mengendalikan stabilitas perekonomian melalui penerapan kebijakan fiskal adalah sebagai berikut: (a) kebijakan fiskal ekspansif; dan (b) kebijakan fiskal kontraktif.

Kebijakan fiskal ekspansif terutama ditujukan untuk memerangi resesi ekonomi. Sebagaimana diketahui, situasi resesi ekonomi ditandai oleh terjadinya penurunan tingkat permintaan rata-rata. Sebab itu, untuk mengeluarkan perekonomian dari keadaan resesi, tiga alternatif tindakan yang dapat dilakukan pemerintah untuk menaikkan kembali tingkat permintaan rata-rata adalah sebagai berikut: (a) meningkatkan jumlah belanja negara; (b) mengurangi penarikan pajak; dan (c) penggabungan kedua tindakan tersebut. Jika sebelum resesi pemerintah melaksanakan anggaran berimbang, maka kebijakan fiskal ekspansif akan ditandai oleh terjadinya perubahan anggaran menjadi anggaran defisit.

Berbeda dari kebijakan fiskal ekspansif, kebijakan fiskal kontraktif ditujukan untuk memerangi inflasi yang dipicu oleh permintaan. Artinya, dalam situasi inflasi yang dipicu oleh permintaan, pertumbuhan tingkat permintaan rata-rata cenderung meningkat secara berlebihan melampaui pertumbuhan tingkat penawaran rata-rata. Sebab itu, untuk menurunkan angka inflasi, tiga alternatif tindakan yang dapat dilakukan oleh pemerintah untuk menurunkan tingkat permintaan rata-rata adalah sebagai berikut: (a) mengurangi belanja negara secara nominal dan relatif; (b) menaikkan penerimaan pajak; dan (c) mengurangi defisit anggaran.

Demikianlah pokok-pokok kebijakan fiskal secara ringkas. Sebagaimana telah disinggung pada awal tulisan ini, kehadiran kebijakan fiskal menandai kehadiran kembali peran campur tangan negara dalam mengendalikan perkembangan ekonomi di negara-negara yang menganut sistem ekonomi pasar. Jika dibandingkan dengan keadaan ketika kebijakan ini pertama kali diperkenalkan pada 1936, penerapan kebijakan fiskal saat ini tentu telah banyak mengalami perubahan. Artinya, kebijakan fiskal terus mengalami pencanggihan.

Dengan latar belakang seperti, mudah dipahami bila kebanyakan ekonom memandang kebijakan fiskal sebagai kebijakan yang berguna. Walaupun demikian, tidak berarti kebijakan fiskal sama sekali bebas dari kritik. Sebagaimana telah disinggung pula pada awal tulisan ini, musuh bebuyutan kebijakan fiskal adalah para ekonom yang menganut paham neoliberal. Para ekonom yang juga dikenal sebagai kaum monetaris ini, tidak hanya mengkritisi aspek teoritis kebijakan fiskal, tetapi terutama kemampuan negara dan para apaturnya dalam merumuskan dan menjalankan kebijakan fiskal secara bertanggungjawab. Bahkan, sebagaimana

dikemukakan secara ekstrim oleh seorang pemuka kaum moneteris, “*benevolent dictatorship is likely sooner or later to lead to a totalitarian society,*” (Friedman, 1997).

Kebijakan Fiskal Dalam Perspektif Ekonomi Kerakyatan

Setelah memahami pokok-pokok kebijakan fiskal secara ringkas maka pertanyaan penting yang perlu dijawab adalah, bagaimanakah corak kebijakan fiskal dalam perspektif ekonomi kerakyatan? Pertanyaan ini perlu diajukan sebab secara konstitusional kita mendapat amanat untuk menyelenggarakan sistem ekonomi kerakyatan. Sehubungan dengan itu, maka harus diakui secara jujur, situasi perekonomian Indonesia saat ini masih sangat jauh dari batasan ideal sistem ekonomi kerakyatan. Situasi perekonomian Indonesia saat ini lebih mendekati sistem ekonomi pasar kapitalis yang bercorak neoliberal.

Karena lebih mendekati ekonomi pasar neoliberal, maka pelaksanaan kebijakan fiskal sebagai bagian dari bentuk campur tangan negara, setidak-tidaknya untuk saat ini, tidak dapat dielakkan. Pertanyaannya, jika dalam situasi hari ini campur tangan negara melalui pelaksanaan kebijakan fiskal merupakan sesuatu yang tidak terelakkan, maka kebijakan fiskal seperti apakah yang secara berangsur-angsur dapat mendekatkan kita pada penyelenggaraan sistem ekonomi kerakyatan? Untuk menjawab pertanyaan tersebut, berikut ini akan dikemukakan terlebih dulu pokok-pokok ekonomi kerakyatan secara singkat.

Titik tolak yang paling mudah untuk memahami ekonomi kerakyatan adalah dengan memahami makna yang terkandung dalam penjelasan Pasal 33 UUD 1945 yang asli. Sebagaimana dikemukakan oleh penjelasan pasal 33 UUD 1945 itu, “Dalam pasal 33 tercantum dasar **demokrasi ekonomi**, produksi dikerjakan oleh semua, untuk semua, di bawah pimpinan atau penilikan anggota-anggota masyarakat. Kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan, bukan kemakmuran orang seorang. Sebab itu, perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas azas kekeluargaan. Bangun perusahaan yang sesuai dengan itu ialah koperasi.”

Dalam rangkaian kutipan diatas, ungkapan ekonomi kerakyatan memang tidak ditemukan secara eksplisit. Tetapi dengan memahami makna ungkapan **kerakyatan** sebagai kata ganti demokrasi sebagaimana tercantum dalam sila keempat Pancasila, rasanya tidak terlalu sulit untuk memahami bahwa yang dimaksud dengan ekonomi kerakyatan pada dasarnya tidak lain dari demokrasi ekonomi sebagaimana tercantum dalam penjelasan Pasal 33 tersebut.

Berdasarkan bunyi kalimat pertama dalam kutipan itu, dapat diketahui bahwa ekonomi kerakyatan atau demokrasi ekonomi setidak-tidaknya mencakup tiga hal sebagai berikut. *Pertama*, ekonomi kerakyatan menghendaki keikutsertaan seluruh anggota masyarakat dalam proses pembentukan produksi nasional. Keikutsertaan seluruh anggota masyarakat dalam proses pembentukan produksi nasional ini sangat penting

artinya bagi ekonomi kerakyatan. Sebab hanya dengan cara demikian seluruh anggota masyarakat akan turut mendapat bagian dari hasil produksi nasional tersebut. Sebab itu, dalam Pasal 27 UUD 1945 dengan tegas dinyatakan bahwa "Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusian."

Kedua, ekonomi kerakyatan menghendaki keikutsertaan seluruh anggota masyarakat dalam turut menikmati hasil produksi nasional. Artinya, dalam rangka ekonomi kerakyatan atau demokrasi ekonomi, semua anggota masyarakat harus turut menikmati hasil produksi nasional, termasuk fakir miskin dan anak-anak terlantar. Hal itu antara lain dipertegas oleh Pasal 34 UUD 1945 yang mengatakan, "Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara."

Ketiga, ekonomi kerakyatan menghendaki agar kegiatan pembentukan produksi dan pembagian hasil-hasil produksi nasional itu berlangsung di bawah pimpinan atau penilikan anggota-anggota masyarakat. Artinya, dalam rangka ekonomi kerakyatan atau demokrasi ekonomi, anggota masyarakat tidak boleh hanya menjadi objek perekonomian. Setiap anggota masyarakat harus diupayakan agar menjadi subjek perekonomian (Swasono, 2009).

Unsur ekonomi kerakyatan atau demokrasi ekonomi yang ketiga tersebut perlu digarisbawahi. Sebab unsur ekonomi kerakyatan atau demokrasi ekonomi yang ketiga itulah yang mendasari perlunya keikutsertaan seluruh anggota masyarakat sebagai pemilik modal atau alat-alat produksi di tanah air. Artinya, sesuai dengan amanat Pasal 33 ayat 1, sistem ekonomi kerakyatan pada dasarnya adalah sebuah sistem perekonomian yang berzasz kolektifisme (kekeluargaan). Itulah sebabnya, pada bagian akhir penjelasan Pasal 33 UUD 1945 tadi ditemukan pernyataan sebagai berikut, "Bangun perusahaan yang sesuai dengan itu ialah **koperasi**."

Sebagai konsekuensi dari azas kolektifisme (kekeluargaan) yang mendasari sistem ekonomi kerakyatan tersebut, maka selain mendapat amanat secara langsung dari Pasal 33 ayat 2 untuk menguasai cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak, negara juga wajib mengupayakan agar kepemilikan modal atau alat-alat produksi di tanah air terdistribusi secara relatif merata di tengah-tengah masyarakat. Pendek kata, sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 33 ayat 3, penyelenggaraan sistem ekonomi kerakyatan harus dapat memastikan bahwa bumi, air, dan segala kekayaan yang terkandung didalamnya dapat dipergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Berangkat dari pokok-pokok ekonomi kerakyatan tersebut, dapat disaksikan bahwa dalam perspektif ekonomi kerakyatan, fungsi kebijakan fiskal tidak dapat hanya dibatasinya sesuai dengan fungsi konvesionalnya. Diluar fungsi konvensionalnya, penerapan kebijakan fiskal di Indonesia wajib memiliki fungsi transformatif. Artinya, perekonomian Indonesia yang saat ini masih bercorak kapitalis neoliberal harus dapat ditransformasikan menjadi perekonomian yang bercorak kerakyatan atau demokratis.

Dalam ungkapan yang lebih jelas, sesuai dengan substansi ekonomi kerakyatan, penerapan kebijakan fiskal di Indonesia harus dapat mendorong terjadinya peningkatan peran serta masyarakat sebagai pemilik modal atau alat-alat produksi di tanah air (Dahl, 1992). Fungsi kebijakan fiskal sebagai instrumen untuk meningkatkan kepemilikan modal atau alat-alat produksi masyarakat ini tidak hanya terbatas dalam bentuk kepemilikan modal material, tetapi mencakup pula kepemilikan modal intelektual dan modal institusional.

Sehubungan dengan modal material, maka negara wajib mengakui dan melindungi kepemilikan setiap anggota masyarakat. Bersamaan dengan itu, negara juga wajib memastikan bahwa semua anggota masyarakat turut memiliki modal material secara memadai. Pada sektor pertanian misalnya, melalui penerapan kebijakan fiskal, maka negara wajib mengupayakan berlangsungnya proses reformasi agraria. Konsentrasi kepemilikan lahan di tangan tuan tanah atau pertani berdasarkan, secara berangsur-angsur wajib dihentikan.

Sehubungan dengan modal intelektual, maka negara wajib menyediakan anggaran yang memadai untuk menyelenggarakan sistem pendidikan yang dapat diakses secara mudah oleh semua anggota masyarakat. Artinya, dalam perspektif ekonomi kerakyatan, pendidikan pada dasarnya bukanlah kegiatan yang dapat dikomersialkan. Penyelenggaraan pendidikan secara komersial oleh pihak swasta mungkin tidak perlu dilarang, tetapi hal itu hanya diperkenankan setelah negara menyediakan fasilitas yang memadai bagi seluruh anggota masyarakat yang membutuhkan.

Sementara itu, sehubungan dengan modal institusional, sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 28 UUD 1945, negara wajib melindungi hak setiap anggota masyarakat untuk berserikat, berkumpul, dan menyatakan pendapat. Hak anggota masyarakat

Dilihat berdasarkan proses perencanaan, sebagaimana diatur dalam UU No. 25/2004 tentang Sistem Perencanaan Nasional, proses perencanaan pembangunan nasional di Indonesia dalam garis besarnya tersusun dalam suatu hirarki proses perencanaan sebagai berikut:

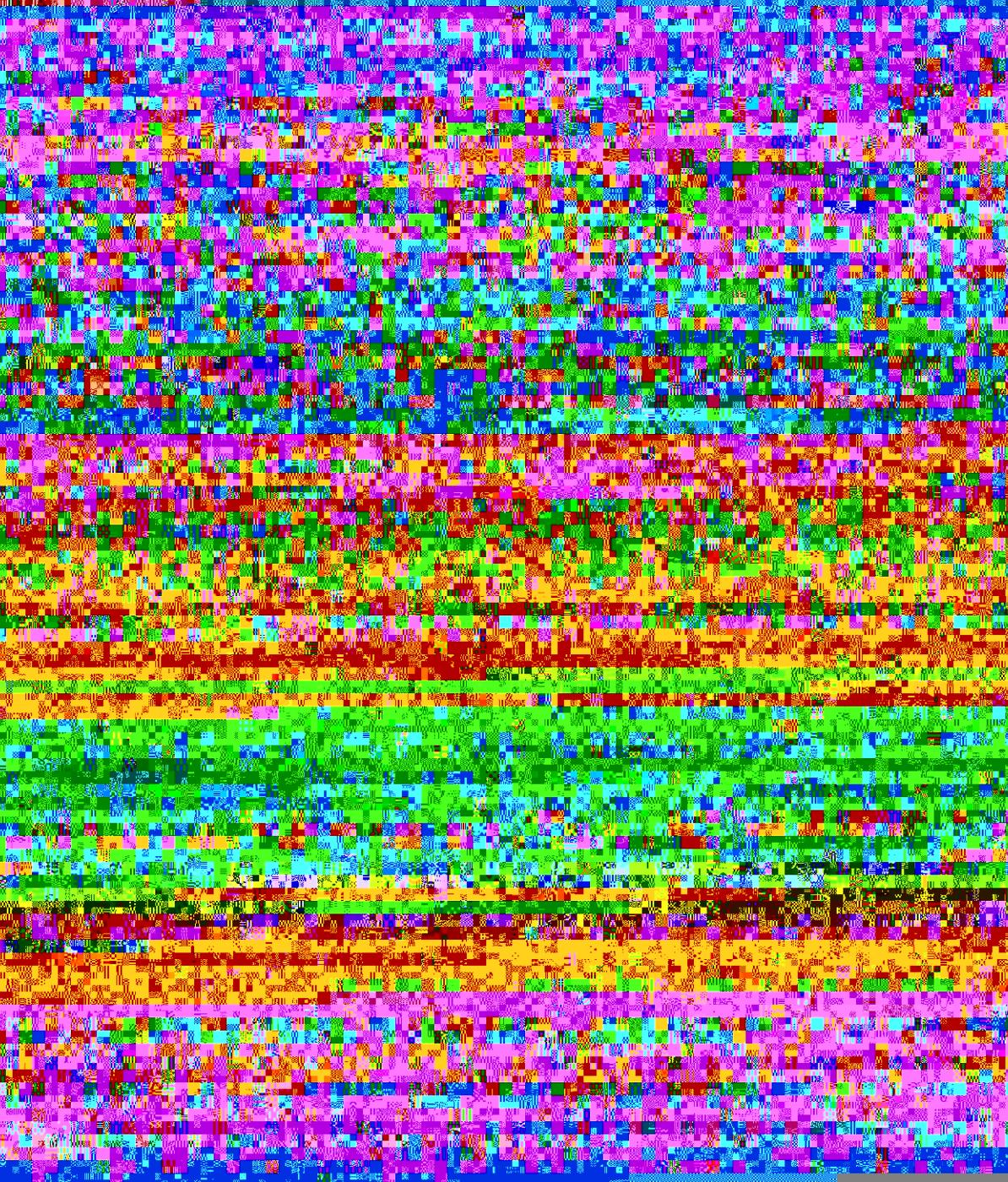
- (a) penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJP Nasional);
- (b) penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPM Nasional);
- (c) penyusunan Rencana Strategis Kementerian dan Lembaga (Kesatra K/L);
- (d) penyusunan Rencana Kerja Pemerintah (RKP); dan,
- (e) penyusunan Rencana Kerja Kementerian dan Lembaga (Reja K/L).

Karena RPJP Nasional ditetapkan dengan UU, dan karena penyusunan semua dokumen perencanaan tersebut berminimasi pada penyusunan APBN, maka melalui penyelenggaraan proses perencanaan tersebut, secara tidak langsung DPR sesungguhnya telah turut mengawal dan menggariskan ciri-ciri kebijakan fiskal di Indonesia dalam jangka panjang.

Selanjutnya jika dilihat berdasarkan proses penganggaran, maka sebagaimana diatur secara tegas dalam Pasal 23 UUD 1945, peran DPR dalam proses penganggaran tidak hanya terbatas pada tahap penetapannya (persetujuan atau penolakan), tetapi meliputi pula tahap pembahasannya. Bahkan, bila dikaji lebih jauh, soalnya dengan tidak lagi dinyatakan dimiliki DPR, secara tidak langsung DPR sesungguhnya terdapat dalam instrumen dasar dasar kebijakan penyelenggaraan nampak sedikit berbeda, terdapat di dalam APBN tersebut.

Sifat misioner kewajibongan DPR terkait dengan sisi pendapatan negara. Sesuai dengan ketentuan Pasal 23 UUD 1945 bahwa setiap pungutan terhadap warga negara harus berdasarkan sifatnya sangat jelas bahwa peran DPR sehubungan dengan penyelenggaran kebijakan fiskal tersebut pungetan lainnya, tidak hanya terbatas ketika membahas dan menetapkan pondasi-pondasi APBN. DPR telah turut berperan sejak menentukan jenis-jenis pajak dan objek pengutinya, ratiannya, serta metode pengutipan dan tarifnya. Tetapi, kebijakan yang sejauh berlaku pada sehubungan dengan sifat misioner dan perpajakan negara bukan pada pokok

Walaupun tidak selaras pada sisi perpajakan, hal yang sama juga berlaku selanjutnya dengan sisi berkelebihan pada sisi penyelenggaran setiap pos pada sisi belanja negara berdimensi dengan UU, maka terlibatnya DPR sehubungan dengan keberadaan setiap pos pada sisi belanja negara ini pun sesungguhnya sudah dimulai sejak menetapkan dan turut berkelebihan pada sisi penyelenggarananya. Dengan demikian, sama seperti pada sisi pendapatan negara, terlibatnya DPR sehubungan dengan sisi belanja negara ini pun sesungguhnya juga berdimensi menyertai penetapan dasar dasar kebijakan penyelenggarananya, penentuan jumlahnya, pengalokasiannya pada setiap pos belanja negara, dan perindemnitasing masing pos tersebut.



neokolonialisme. Hal itu dapat disimak berdasarkan banyaknya jumlah UU yang akhirnya batal demi hukum karena secara sah terbukti bertentangan UUD.

Untuk menyikapi situasi yang sangat memprihatinkan tersebut, rasanya sudah tiba waktunya bagi kita semua, khususnya para anggota DPR yang secara legal memiliki kedudukan dan kewenangan yang sangat kuat, untuk segera mengambil langkah-langkah sistematis dan terstruktur guna meluruskan kembali perjalanan ekonomi Indonesia sebagaimana mestinya. Secara menyeluruh, hal itu dapat dilakukan oleh DPR dengan melakukan harmonisasi besar-besaran terhadap seluruh produk perundang-undangan yang ada dengan amanat UUD. Sedangkan secara parsial, melalui proses penganggaran, DPR dapat melakukan hal itu dengan mengoptimalkan pemanfaatan kebijakan fiskal sebagai instrumen strategis untuk secara berangsur-angsur mentransformasikan perekonomian Indonesia menuju penyelenggaraan sistem ekonomi kerakyatan. Selamat berjuang.

Referensi

- Baswir, Revisond. 2009. *Manifesto Ekonomi Kerakyatan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- _____ . 2015. Prolog untuk naskah *APBN Konstitusional*. Jakarta: Fitra
- Dahl, Robert A. 1986. *Preface to Economic Democracy*. University of California Press
- Friedman, Milton. 1997. "John Maynard Keynes". *FRB Richmond Economic Quarterly* 83: 1–23.
- Giersch, Herbert. 1968. *Politik Ekonomi*, diterjemahkan oleh Samik Ibrahim dan Nadirsjah Tamin. Jakarta: Kedutaan Besar Jerman
- Hatta, Mohammad. 1959. *Ekonomi Terpimpin*. Jakarta: Penerbit Djambatan
- Keynes, J. Maynard, 1991. *Teori Umum Mengenai Kesempatan Kerja, Bunga, dan Uang*, diterjemahkan oleh Willem H. Makaliwe. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press
- Musgrave. R.A. dan Musgrave, P.B. 1993. *Keuangan Negara: Dalam Teori dan Praktek*, diterjemahkan oleh Alfonus Sirait. Jakarta: Penerbit Erlangga
- Pressman, Steven. 1999. *Lima Puluh Pemikir Ekonomi Dunia*, diterjemahkan oleh Tri Wibowo Budi Santoso. Jakarta: Murai Kencana

Rich B, 1999. *Menggadaikan Bumi: Bank Dunia, Pemiskinan Lingkungan, dan Krisis Pembangunan*. Jakarta: Infid

Samuelson, Paul. 1976. *Economics*. New York: McGraw-Hill Book Company

Swasono, Sri Edi . 2008. Kesokoguruan Ekonomi Rakyat dan Triple-Co. HU Suara Pembaruan, Jakarta, 14 Juli

Wapshott, Nicholas. 2012. *Keynes Hayek: The Clash that Defined Modern Economics*. New York: W. W. Norton & Company

PERLINDUNGAN SOSIAL

Oleh: Hendri Saparini

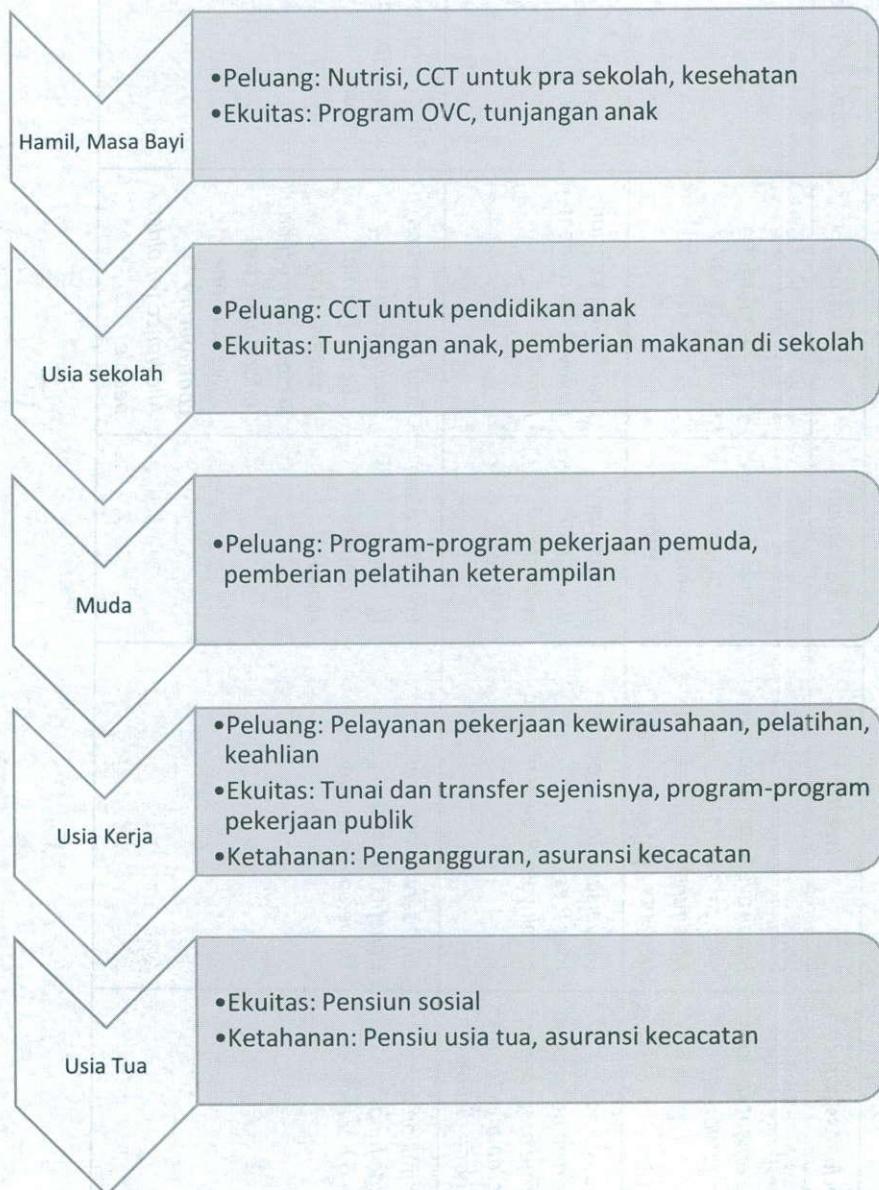
Perlindungan sosial atau *social protection* memiliki sejumlah istilah yang sepadan seperti *sosial safety net*, *welfare*, *social assistance*. Istilah tersebut merupakan program yang dirancang untuk membantu individu, rumah tangga dan komunitas yang sangat rentan, miskin, berpendapatan rendah, agar mampu mendapatkan kebutuhan minimal (pendapatan, asupan gizi dll) sehingga tercegah dari kesulitan yang ekstrim dan mampu meningkatkan standar hidup mereka, mengurangi terjadinya kesenjangan sosial, dan mendorong mereka agar mampu mandiri (Howel 2011, Adema, 2006). Kebijakan ini dilakukan terutama untuk mencegah terjadinya dampak buruk dari perubahan suatu kebijakan terhadap orang-orang miskin (Chu and Gupta 1998) atau akibat terjadinya penurunan pendapatan atau terjadinya suatu risiko.

Setidaknya terdapat empat fungsi dari perlindungan sosial, yakni fungsi proteksi, fungsi preventif, fungsi promotif, dan fungsi transformatif. Fungsi proteksi dimaksudkan untuk menyediakan bantuan dari kerugian yang diderita (seperti pendapatan, dan pensiunan dari negara). Fungsi preventif yaitu upaya untuk mencegah terjadinya kerugian (seperti gerakan menabung dan asuransi sosial). Fungsi promotif adalah mendorong peningkatan pendapatan dan kemampuan penerima (ILO). Fungsi transformatif yaitu mendorong terwujudkan keadilan sosial dan inklusi serta hak-hak-hak yang sepadan.

Kerangka kerja dari perlindungan sosial adalah berbentuk investasi pada SDM sehingga mampu meningkatkan kapasitas dan aset produktif mereka. Bentuk kontribusi tersebut dapat berbentuk langsung seperti makanan, skill dan jasa atau yang berbentuk tidak langsung seperti dalam bentuk tunia dan kemudahan akses yang memudahkan rumah tangga untuk berinvestasi pada pengembangan diri mereka. Selain itu, perlindungan sosial juga bertujuan untuk mengurangi kerentanan dan risiko dengan menyediakan proteksi untuk menghadapi goncangan yang dapat menyebabkan dampak buruk pada sumber daya manusia dan pengembangan ekonomi. Kebijakan tersebut diharapkan mampu menstabilkan pendapatan dan konsumsi dan merupakan investasi untuk mengurangi kemiskinan.

Program perlindungan sosial juga selazimnya dilakukan sepanjang masa manusia hidup, mulai dari ketika masih didalam kandungan ibu, masa hamil, usia sekolah, masa muda, usia kerja, dan usia tua. Hal ini menunjukkan bahwa program-program perlindungan sosial bekerja secara dinamis sepanjang waktu untuk menyediakan berbagai ketahanan dan ekuitas dari peluang yang ada.

Gambar 1 Program Perlindungan Sosial Menurut Usia



Sumber: Bank Dunia, 2011

Tabel 1. Program Perlindungan Sosial di ASEAN

Country	Social Assistance	Health	Education	Pension	Unemployment
Singapore	<i>Workfare supplement for low income workers</i>	<i>Subsidized public provision Medisave (compulsory medical savings account) Medifund (means-tested benefits)</i>	<i>Edusave (student accounts to reward performance)</i>	<i>Central provident fund (compulsory savings account)</i>	-
Malaysia	<i>Various small department of social welfare assistance programmes for the poor and disabled</i>	<i>Universal public provision, user fees Employees Provident Fund</i>	<i>Free primary and junior secondary education</i>	<i>Civil service pension Employees provident Fund</i>	-
Thailand	<i>One million baht village fund Free school meals</i>	<i>Civil service medical Benefits Scheme Universal Coverage</i>	<i>Free education through secondary school</i>	<i>Govt Pension Fund Social security scheme (formal private sector) Social security fund (informal sector) Universal non-contributory Allowance for older people</i>	<i>Social security scheme (private sector)</i>

<i>Country</i>	<i>Social Assistance</i>	<i>Health</i>	<i>Education</i>	<i>Pension</i>	<i>Unemployment</i>
<i>Indonesia</i>	<i>PKH (conditional cash transfers)</i> <i>RASKIN</i> <i>PNPM (local development grants)</i>	<i>JAMKESMAS health fee waiver for poor and near poor</i> <i>JAMSOSTEK (formal sector workers)</i> <i>ASKES (civil servants)</i>	<i>School block grants scholarships for the poor</i>	<i>JAMSOSTEK (formal sector workers)</i> <i>TASPEN (civil servants)</i> <i>Cash assistance for the vulnerable elderly</i>	-
<i>Laos</i>	<i>Poverty reduction fund (donor funded)</i>	<i>Social security fund (civil servants and formal private sector)</i> <i>Community based health insurance (informal sector)</i> <i>Health equity fund (donor funded)</i>	<i>Basic education project (donor funded)</i>	<i>Social security fund (civil servants and formal private sector)</i>	-
<i>Phillippines</i>	<i>4Ps conditional cash transfer programme (geographically targeted and means-tested)\Kalahi poor village fund</i>	<i>PhilHealth (compulsory for formal sector, voluntary for others)</i> <i>PhilHealth sponsored programme for the poor</i>	<i>Food for school programme (rice ration for poor children in school)</i>	<i>Social security system (formal sector)</i> <i>Government service insurance (civil servants)</i>	<i>Government service insurance (civil service)</i>

Country	Social Assistance	Health	Education	Pension	Unemployment
Vietnam	National targeted programmes (credit for production and housing) Programme 135 (infrastructure for remote villages)	Health care fund for the poor Vietnam social insurance (compulsory for formal sector, voluntary for others)	National targeted programmes (scholarships)	Vietnam social insurance (compulsory for formal sector, voluntary for others) Civil service scheme	-
Cambodia	National poverty reduction fund	Social Health Insurance (civil servants) Health equity fund (donor funded) Community based health insurance Fee waivers for the poor	Priority action programme for poor children	National social security fund (formal sector) National social security Fund for Civil Servants	Emergency Food Assistance Project (donor funded)

Sumber: Cook, Sarah and Pincus, Jonathan. April, 2014

Program perlindungan sosial juga sebenarnya bukan hal baru di dunia. Negara-negara di regional ASEAN juga telah mengimplementasikan program-program perlindungan sosial. Tabel 1 tentang program perlindungan sosial di negara-negara ASEAN menunjukkan berbagai macam program perlindungan sosial yang dijalankan di masing-masing negara. Bahkan Thailand, Filipina, dan Kamboja memiliki program perlindungan sosial khusus untuk ketenagakerjaan, sebuah program yang tidak dimiliki oleh negara-negara lainnya di kawasan ASEAN.

Bahkan kalau mau jujur, program bantuan sosial seperti UU No.4/2014 tentang Desa yang mengamanatkan pemberian dana desa sebesar Rp 1 hingga 1,4 Milliar setiap desa bukanlah program baru di Dunia. Negara-negara lain, seperti Thailand dan Filipina sudah mengimplementasikan program serupa. Bahkan bukan hanya di Thailand dan Filipina, negara Tiongkok dan India juga mengimpelemtasikan program yang hampir mirip dengan program dana desa di Indonesia. Di Tiongkok, program kesehatan perdesaan telah mencakup 800 juta orang dan pada tahun 2009 lalu Tiongkok juga meluncurkan skema pensiun desa yang ditargetkan dapat menjangkau 700 juta jiwa penduduk perdesaan di tahun 2020. Begitu pula di India, program *National Rural Employment Guarantee Scheme* telah mampu menjangkau 52,5 juta rumah tangga perdesaan di India.

Program-program perlindungan dan bantuan sosial lain di belahan negara lain juga pernah mencapai kesuksesan. Di Argentina, program tunjangan anak universal dan dana pensiun telah mampu menjangkau hampir 2,5 juta jiwa pada tahun 2011. Bahkan manfaat program tersebut banyak didapatkan oleh perempuan. Di Brazil, program *Bolsa Familia* telah berhasil menjangkau 16 juta orang yang hidup dengan penghasilan kurang dari US\$ 45 per bulan dan memberantas kemiskinan yang ekstrim di tahun 2014. Di Meksiko, program *Oportunidades* yang telah dimulai sejak tahun 1997 telah menjangkau 5,8 juta rumah tangga di tahun 2011.

Di benua Afrika, program-program perlindungan sosial juga sangat beragam. Program Jaring Pengaman Produktif di Ethiopia telah mampu menjangkau 8,2 juta orang pada tahun 2008. Program *Livelihood Empowerment Against Poverty* di Ghana juga telah memberikan manfaat pada 35 ribu rumah tangga. Di Kenya bahkan sudah terdapat program khusus untuk anak yatim piatu dan rentan bernama *Orphans and Vulnerable Children Program*.

Ragam program perlindungan sosial juga bervariasi, mulai dari program perlindungan sosial untuk keamanan pangan dan nutrisi, program perlindungan sosial untuk pendidikan, program perlindungan sosial untuk kesehatan, program perlindungan sosial untuk kesetaraan gender, dan program perlindungan sosial untuk adaptasi perubahan iklim dan pengurangan resiko bencana.

Program perlindungan sosial untuk ketahanan pangan dan nutrisi seperti *Productive Safety Nets Programme* di Ethiopia berhasil meningkatkan keamanan pangan bagi 7,8 juta orang. Di Nikaragua, program perlindungan sosial untuk pangannya telah

berhasil mengurangi tingkat kekurangan gizi hingga 1,7 kali lipat. Di Bangladesh, program *Chars Livelihood Programme* telah berhasil mengurangi jumlah anak-anak yang kejang dan kekurangan berat tubuh.

Program perlindungan sosial untuk pendidikan juga pernah mencatat keberhasilan di beberapa negara maju. Program Refromasi Sektor Pendidikan Punjab di Pakistan telah berhasil meningkatkan jumlah pendaftaran anak perempuan di sekolah. Hal serupa juga terjadi di Bangladesh, dimana melalui program *Female Secondary School Assistance*, tingkat kelulusan anak perempuan di SMP telah meningkat cukup pesat.

Program perlindungan sosial untuk sektor kesehatan juga telah banyak berhasil diberbagai negara. Program CCT di Meksiko, Honduras, Brazil, Kolombia, Malawi, dan Nikaragua telah berhasil meningkatkan penggunaan layanan kesehatan. Program imunisasi anak di Peru juga telah meningkat 30% dalam kurun waktu satu tahun sejak dimulai. Di Kolombia, program *Familias en Accion* telah menurunkan penyakit diare hingga 10,5%.

Kilas Balik Perlindungan Sosial di Indonesia

Krisis ekonomi pada tahun 1997/98 memberikan pelajaran penting bagi Indonesia. Ketika itu, bukan hanya perusahaan besar dan masyarakat menengah ke atas yang terkena dampak dari krisis finansial, tapi juga masyarakat menengah ke bawah. Terlebih, masyarakat menengah ke bawah tidak dilindungi oleh jaring pengaman sosial (*social safety net*).

Kebijakan perlindungan sosial sebenarnya telah di mulai sejak jaman Orde Baru, namun program perlindungan sosial ketika itu hanya diberikan pada pegawai negeri sipil dan pekerja sektor formal yang bekerja di usaha menengah dan besar. Tentunya program perlindungan sosial di era Orde Baru tidak cukup efektif, terutama karena terbatasnya penerima manfaat dari program perlindungan sosial.

Alhasil, ketika terjadi krisis ekonomi pada tahun 1997/98, kemiskinan di tahun 1997 dan 1998 meningkat pesat. Pada tahun 1996, satu tahun sebelum krisis finansial terjadi, tingkat kemiskinan masih sebesar 11,7% atau hanya terdapat 22,5 juta jiwa masyarakat tergolong miskin. Namun, ketika krisis terjadi, jumlah masyarakat miskin meningkat tajam menjadi sebesar 17,7% dan 24,2% pada tahun 1997 dan 1998.

Pengalaman krisis ekonomi 1997/98 memberikan satu pelajaran penting, bahwa tanpa adanya program perlindungan sosial, dampak krisis menjadi lebih besar dan sangat memukul sendi-sendi kehidupan berbangsa dan bernegara.

Setelah terjadi krisis, pada tahun 2000an, inisiasi sistem perlindungan sosial secara meluas mulai dilakukan. Inisiasi dilakukan ketika UU No.4/2004 tentang Sistem

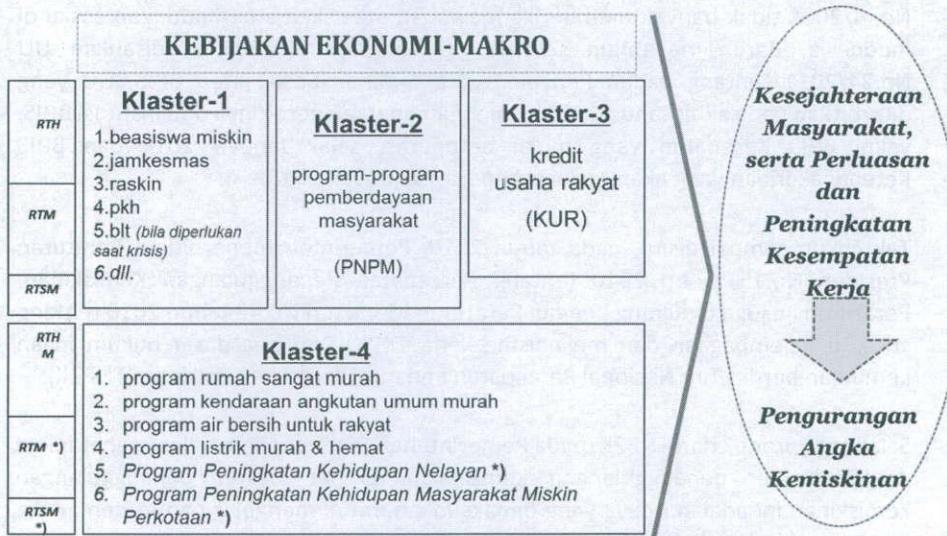
Jaminan Sosial Nasional (JSN) di terbitkan. UU baru ini menyediakan *framework* untuk mengintegrasikan berbagai macam skema perlindungan sosial. Sayangnya UU No. 4/2004 tidak banyak memberikan jawaban atas skema perlindungan sosial di Indonesia. Baru lima tahun setelah UU tersebut diterbitkan, disahkan UU No.24/2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial atau BPJS. UU yang diterbitkan pada akhir tahun 2011 ini mengamanatkan berdirinya dua institusi BPJS, yakni BPJS Kesehatan yang mulai beroperasi sejak Januari 2014 dan BPJS Ketenagakerjaan yang akan mulai beroperasi sejak Juli 2015.

Tak cukup sampai disitu, pada tahun 2010, Pemerintah menerbitkan Peraturan Presiden No.15 tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan. Peraturan ini juga didukung dengan Peraturan Mendagri No.42 tahun 2010 tentang struktur kelembagaan dan mekanisme kerja TKPK. Dari dua dasar hukum inilah kemudian berdiri Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K).

Salah satu produk dari TNP2K (pada Pemerintahan SBY-Boediono) ialah menetapkan empat klaster penanggulangan kemiskinan. Empat klaster penanggulangan kemiskinan ini adalah upaya yang dimaksudkan untuk mengejar penurunan angka kemiskinan hingga 8% sampai 10% di akhir tahun 2014.

Empat klaster tersebut terdiri dari bantuan dan perlindungan sosial, pemberdayaan masyarakat, kredit usaha rakyat, dan program pro rakyat. Klaster pertama tentang bantuan dan perlindungan sosial meliputi program-program seperti beasiswa miskin, Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas), Beras Miskin (Raskin),Program Keluarga Harapan (PKH), Bantuan Langsung Tunai (BLT), dsb. Klaster kedua mengenai pemberdayaan masyarakat yang terdiri dari program-program pemberdayaan masyarakat yang masuk dalam Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM). Klaster ketiga adalah Kredit Usaha Rakyat (KUR). Dan klaster keempat adalah program pro-rakyat yang berisikan program rumah sangat murah, program kendaraan angkutan umum murah, program air bersih untuk rakyat, program listrik mudah dan hemat, program peningkatan kehidupan nelayan, program peningkatan kehidupan masyarakat miskin perkotaan.

Gambar 2. Empat Klaster Penanggulangan Kemiskinan

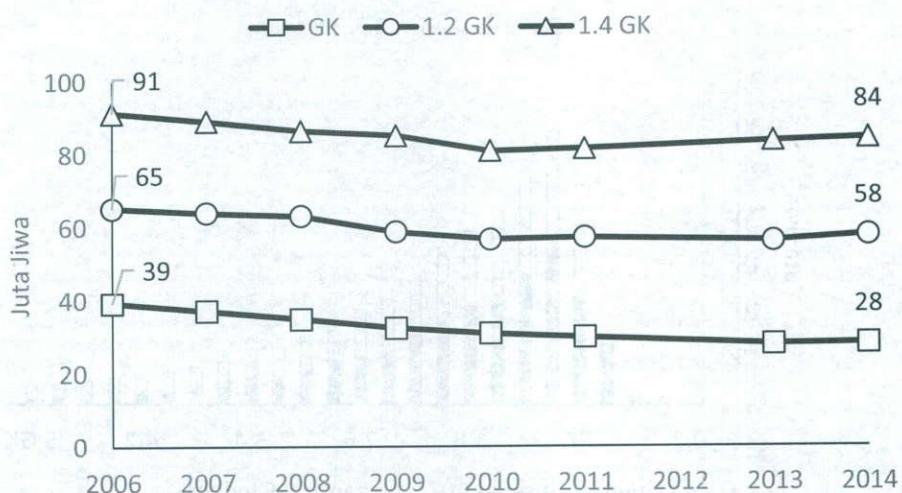


*) Program Peningkatan Kehidupan Nelayan dan Program Peningkatan Kehidupan Masyarakat Miskin Perkotaan merupakan program dengan target sasaran kelompok tertentu, pada umumnya 60% RTS termiskin.

Sayangnya, program penanggulangan kemiskinan di era tersebut mengalami berbagai persoalan. Faktanya, target kemiskinan tidak tercapai pada akhir tahun 2014. Semestinya, tingkat kemiskinan pada akhir periode kepemimpinan SBY-Boediono mencapai 8%. Tetapi pada akhir tahun 2014, tingkat kemiskinan masih sebesar 11,4%. Bahkan, walaupun terjadi pengurangan jumlah orang miskin, pengurangan jumlah orang yang rentan miskin (dalam artian hidup di sekitar garis kemiskinan) juga tidak mengalami pengurangan yang signifikan. Sebagai contoh, jumlah orang yang konsumsinya 20% di atas garis kemiskinan (1,2 GK) hanya berkurang sekitar tujuh juta dari tahun 2006 hingga tahun 2014. Sedangkan jumlah orang yang konsumsinya 40% di atas garis kemiskinan (1,4 GK) juga hanya berkurang tujuh juta jiwa dalam kurun waktu yang sama.

Disamping itu kesenjangan yang terukur dari indeks gini bahkan mencapai titik puncak pada tahun 2014. Artinya, kesenjangan pengeluaran antara kelompok kaya dan miskin dari tahun ke tahun semakin melebar, dimana pada tahun 2014, 20% penduduk berpendapatan tertinggi menyumbangkan hampir separuh dari pertumbuhan ekonomi. Sedangkan 40% penduduk dengan pendapatan terendah hanya memperoleh sekitar 17% dari kue ekonomi nasional.

Grafik 1. Perkembangan Jumlah Orang Miskin dan Hampir Miskin



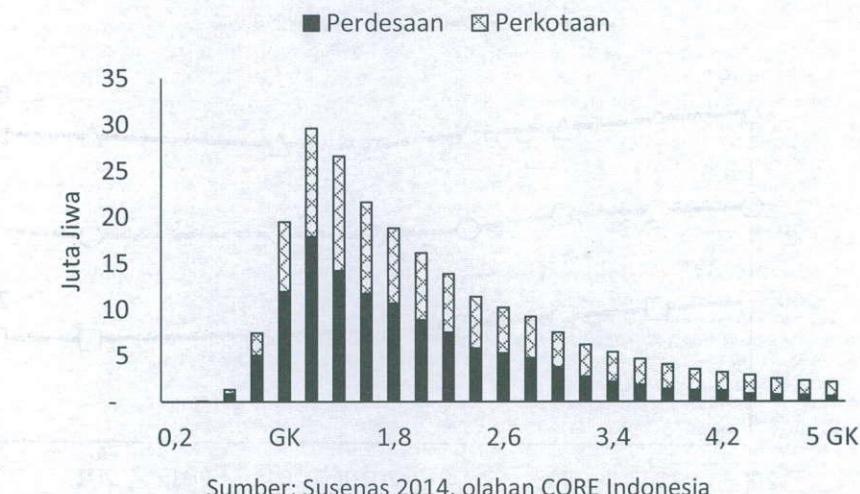
Sumber: Susenas berbagai edisi, olahan CORE Indonesia

Tidak tercapainya target karena dua hal. Pertama kebijakan makro justru kontra produktif. Tingkat pertumbuhan yang cukup tinggi dalam beberapa tahun terakhir ternyata bersifat eksklusif dan tidak inklusif. Alhasil, pertumbuhan ekonomi yang tinggi tidak langsung diikuti penurunan tingkat kemiskinan, kesenjangan, dan pengangguran. Porsi kue ekonomi juga masih terpusat di bagian barat Indonesia. Penciptaan lapangan kerja per 1% pertumbuhan ekonomi pun tidak pernah lebih dari 600.000 lapangan kerja baru. Selain itu, lapangan kerja baru juga lebih didominasi pada sektor jasa kemasyarakatan. Jenis pekerjaan yang termasuk dalam sektor ini sebagian berupa pekerjaan perorangan yang tak perlu pendidikan dan ketrampilan tinggi seperti tambal ban, jasa servis sepeda dan sepeda motor, jasa cuci motor dan mobil, laundry, ojek, dan sebagainya.

Alasan kedua adalah lambatnya pengurangan kemiskinan dan kurang efektifnya perlindungan sosial yang selama ini dijalankan setidaknya menunjukkan beberapa persoalan pada perjalanan perlindungan sosial di Indonesia, yaitu:

- Perbedaan kualitas dan ketersediaan pelayanan dasar di Pusat dan Daerah**
Salah satu persoalan dari penerapan perlindungan sosial di Indonesia ialah kurangnya kapasitas institusi Pemerintah Daerah yang tidak seimbang dengan kapasitas Pemerintah Pusat. Padahal, kemiskinan lebih banyak terjadi di daerah, terutama di daerah Perdesaan. Grafik distribusi penduduk pada tahun 2014 berdasarkan garis kemiskinan (dari 0,2 GK hingga 5 GK).

Grafik 2. Distribusi Penduduk berdasarkan Garis Kemiskinan (0,2 sampai 5 GK)



Sumber: Susenas 2014, olahan CORE Indonesia

Fakta lain dari rendahnya kapasitas institusi dalam implementasi perlindungan sosial adalah buruknya distribusi program Raskin. Program Raskin adalah pemberian subsidi bagi beras bagi rumah tangga rawan pangan dari ancaman *malnutrition*, terutama energi dan protein.

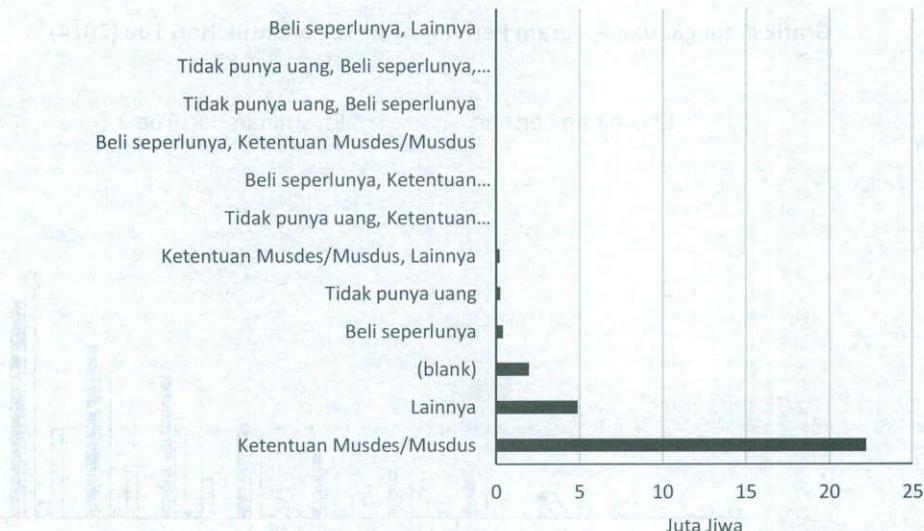
Sebagai misal, tahun 2014 program Raskin ditargetkan menyanggar 15,530,897 rumah tangga miskin dengan setiap rumah tangga miskin mendapatkan hak 15 kilogram Raskin per bulan. Sayangnya, karena kelemahan dalam kapasitas distribusi, penyaluran program Raskin mengalami "kebocoran". Data Susenas menunjukkan jumlah penerima Raskin pada tahun 2014 sebanyak 33,689,853 rumah tangga, dua kali lipat jumlah target penerima atau hampir 52% dari rumah tangga di seluruh Indonesia. Itu pun, yang menerima Raskin sebesar 15 kilogram hanya 3,649,938 rumah tangga. Sisanya, hampir 30 juta rumah tangga menerima raskin kurang dari 15 kg dan 965ribu rumah tangga menerima raskin lebih dari 15 kilogram.

Menurut data BPS, buruknya distribusi Raskin bukan hanya persoalan Bulog, tetapi juga tata cara pembagian Raskin di daerah. Rumah tangga mendapatkan raskin kurang dari 15 kilogram di akibatkan ketentuan pada musyawarah desa/dusun. Sekitar 22 juta rumah tangga mengaku mendapatkan Raskin kurang dari 15 kilogram akibat dari ketentuan desa/dusun yang mengharuskan rumah tangga tersebut mendapatkan raskin kurang dari 15 kilogram.

Sering kali ketika Raskin di distribusikan ke daerah, di setiap desa/dusun, pada tiap musyawarah, para anggota musyawarah desa/dusun merasa

tidak enak kepada masyarakat lain yang mendapatkan raskin. Sehingga, walaupun terdapat masyarakat yang tidak berhak mendapatkan raskin, akibat rasa tidak enak dan kurang tegasnya institusi, penyaluran raskin sering kali di bagi rata tanpa melihat kebutuhan rumah tangga tersebut atas beras.

Grafik 3. Alasan Rumah Tangga Mendapatkan Raskin Kurang dari 15 Kilogram



Sumber: Susenas 2014, olahan CORE Indonesia

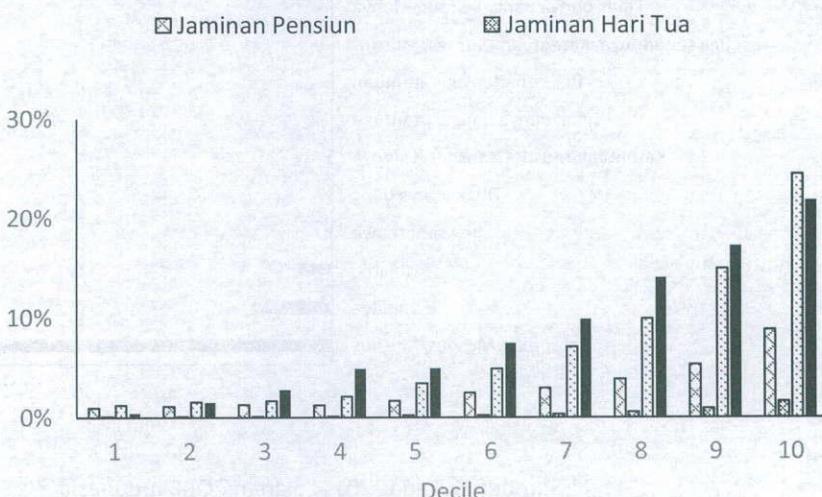
Menjadi pertanyaan besar, bila bagi rata Raskin betul karena kesalahan keputusan kepala desa yang subyektif, maka solusi akan lebih mudah. Akan tetapi jika memang ternyata jumlah masyarakat yang layak menerima raskin memang lebih besar dari jatah yang ada, maka harus ada perbaikan data dengan lebih baik dan harus ada alokasi anggaran Raskin yang lebih besar karena setiap warga Negara berhak mendapatkan pemenuhan kebutuhan dasar, apalagi pangan dasar.

b. Banyak program perlindungan sosial yang salah sasaran

Persoalan lain yang dihadapi dari perlindungan sosial di Indonesia ialah banyaknya program perlindungan sosial yang salah sasaran. Salah sasaran yang dimaksud ialah masyarakat yang tidak berhak menerima bantuan/perlindungan sosial, namun menerima bantuan dan perlindungan sosial. Bila masyarakat yang menerima bantuan sosial tersebut adalah masyarakat yang masih berada di sekitar garis kemiskinan (*inclusion error*) memang tidak bermasalah, yang bermasalah ketika yang menerima bantuan/perlindungan sosial adalah orang-orang yang hidup dengan taraf hidup menengah ke atas (*exclusion error*).

Sebenarnya Pemerintah lalu telah mencoba untuk memperbaiki basis data terpadu (BDT) dan melakukan sosialisasi program perlindungan sosial dengan lebih giat. Sayangnya, kebocoran program perlindungan sosial masih sering terjadi di beberapa program. Bahkan, bukan hanya terjadi kebocoran program sehingga terjadi *exclusion error*, sering kali program perlindungan sosial juga tidak mampu menjangkau masyarakat miskin di lapisan terdalam (yang sangat miskin).

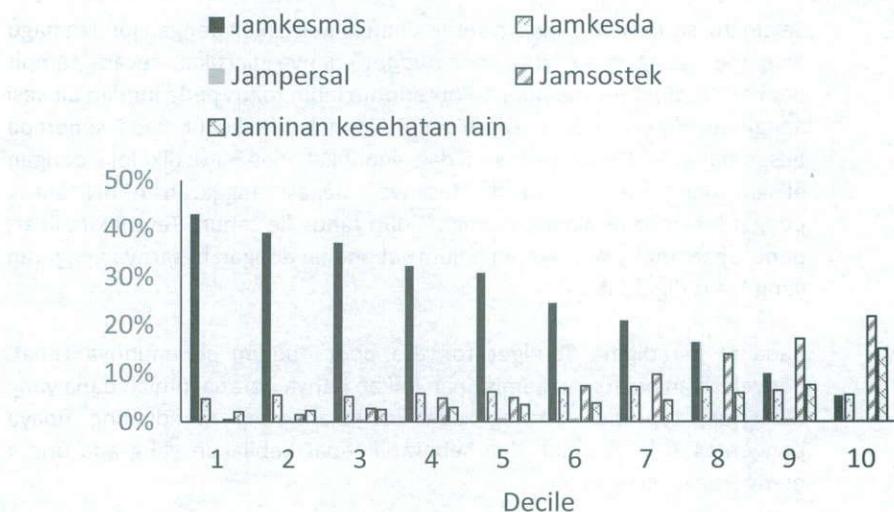
Grafik 4. Jangkauan Program Perlindungan Sosial untuk Hari Tua (2014)



Sumber: Susenas 2014, olahanCORE Indonesia

Salah satu contoh ialah ialah program-program perlindungan sosial untuk hari tua dan kesehatan (grafik 4 dan 5). Program perlindungan sosial untuk hari tua lebih banyak di nikmati oleh masyarakat dengan pendapatan terbesar. Alhasil, semakin tua dan miskin seseorang di negeri ini, semakin sulit hidupnya di masa tua akibat tidak adanya perlindungan sosial bagi orang yang lanjut usia di negeri ini yang mampu menjangkau masyarakat miskin. Sedangkan, pada program perlindungan sosial untuk kesehatan, sebenarnya program Jamkesmas telah mampu menjangkau masyarakat miskin. Sayangnya, Jamkesmas memiliki implementasi yang buruk kepada pasien. Sehingga sangat wajar jika masyarakat teratas juga tidak banyak yang mengambil program Jamkesmas dan lebih memilih jaminan kesehatan lain, terutama yang disediakan oleh sektor swasta. Padahal, kalau saja masyarakat teratas juga bersedia ikut dalam program Jamkesmas, akan dapat terjadi subsidi silang yang pada akhirnya juga dapat membantu pelayanan kesehatan bagi masyarakat miskin.

Grafik 5. Jangkauan Program Perlindungan Sosial untuk Kesehatan (2014)



Sumber: Susenas 2014, olahan CORE Indonesia

c. Belum tersedia program perlindungan sosial yang berlaku universal

Dari berbagai program perlindungan sosial yang berlaku di Indonesia, tidak ada program perlindungan sosial yang berlaku universal. Hanya BPJS yang dirancang untuk berlaku secara universal. Sayangnya, karena BPJS masih merupakan program yang baru, belum banyak dapat diharapkan pada tahun-tahun awal berdiri.

Program perlindungan sosial yang berlaku universal sangat diperlukan karena diharapkan bukan hanya untuk membantu lapisan masyarakat terbawah, tapi juga untuk mengurangi kesenjangan antar penduduk dan mengurangi jumlah orang mendekati miskin. Disamping itu, program perlindungan sosial yang universal tidak akan disibukkan dengan persoalan salah sasaran karena targetnya adalah seluruh masyarakat. Sistem biaya bersama dalam sistem ini juga akan meningkatkan ketepatan alokasi anggaran bagi yang berhak menerima program.

d. Memaksakan penyelesaian yang sama untuk persoalan yang berulang

Kelemahan lain dari program perlindungan sosial dewasa ini di Indonesia ialah kurangnya terobosan dalam menyelesaikan persoalan-persoalan dalam implementasi perlindungan sosial. Seringkali persoalan yang sama dan berulang pada implementasi program perlindungan sosial diselesaikan dengan solusi yang pernah dilakukan sebelumnya. Sebagai contoh,

kesalahan dalam menargetkan orang miskin. Solusi yang diajukan adalah menggiatkan sosialisasi dan memperbaiki basis data. Padahal belum tentu menggiatkan sosialisasi dan perbaikan basis data orang miskin dapat meningkatkan efektivitas program kemiskinan.

Selain itu, sering kali program kemiskinan diidentikkan dengan jumlah pagu anggaran. pengertian “*pro poor budget*” hanya diartikan secara sempit dengan “*budget for the poor*”. Pemerintah lebih fokus pada jumlah alokasi anggaran. Kinerja pengentasan kemiskinan lebih diukur pada seberapa besar dana APBN dialokasikan dan sudahkah dana itu dikelola dengan efisien dan tidak dikorupsi. Hasilnya, alokasi anggaran APBN untuk pengentasan kemiskinan meningkat dari tahun ke tahun. Tetapi kita lihat, penurunan angka kemiskinan belum sebanding dengan besarnya anggaran yang terus digelontorkan.

Padahal paradigma “*budget for the poor*” belum sepenuhnya tepat. Penyelesaian persoalan kemiskinan bukan hanya berapa jumlah dana yang diberikan, tapi apa strategi dan kebijakan yang mendukung upaya pengentasan kemiskinan dan seberapa tepat kebijakan yang ada untuk mengurangi kemiskinan.

Perlindungan Sosial Ke Depan

Perlindungan sosial sejatinya merupakan cita-cita dasar dari Republik Indonesia yang tertuang dalam konsitutusi dasar. Hal tersebut bisa dilihat dari hak rakyat yang dijamin oleh UUD 1945 pada pasal 27 (2), pasal 28 H (1), pasal 31 (1) dan (2), pasal 33 (1) dan (4), pasal 34 (2) dan (3)¹. Kehadiran negara demi mewujudkan perlindungan sosial bagi seluruh masyarakat Indonesia adalah hal yang mutlak dilakukan demi mencapai cita-cita berbangsa dan bernegara.

¹ Pasal 27 ayat (2): Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan

Pasal 28 H ayat (1): Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta memperoleh pelayanan kesehatan

Pasal 31 ayat (1): Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan

Pasal 31 ayat (2): Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya

Pasal 33 ayat (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan

Pasal 33 ayat (4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional

Pasal 34 ayat (2): Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat manusia

Pasal 34 ayat (3): Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak

Pentingnya program perlindungan sosial juga dipahami oleh Pemerintahan Jokowi-JK. Bahkan, dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019, pengembangan sistem perlindungan sosial, peningkatan pelayanan dasar bagi masyarakat kurang mampu, dan pengembangan penghidupan berkelanjutan bagi masyarakat miskin melalui penyaluran tenaga kerja dan pengembangan kewirausahaan merupakan bagian dari upaya untuk mengurangi ketimpangan dalam pembangunan yang ditujukan lebih inklusif.

Adapun arah kebijakan dan strategi pengurangan kesenjangan dan penanggulangan kemiskinan dalam lima tahun kedepan menurut RPJM antara lain (i) mengarahkan kebijakan fiskal yang mendukung penghidupan masyarakat kurang mampu, terutama pengeluaran publik yang bersifat bantuan sosial bersasaran, (ii) meningkatkan perlindungan, produktivitas, dan pemenuhan hak dasar bagi penduduk kurang mampu, (iii) meningkatkan layanan dasar bagi masyarakat, (iv) advokasi kepada penduduk kurang mampu tentang peningkatan kualitas pendidikan dan kesehatan anak yang akhirnya dapat mengontrol pertumbuhan penduduk terutama penduduk kurang mampu dan rentan, (v) menguatkan koneksi lokasi pedesaan dengan pembangunan infrastruktur pendukung kegiatan ekonomi di perdesaan yang dapat menghubungkan lokasi-lokasi produksi usaha mikro dan kecil kepada pusat ekonomi terdekat.

Namun, walaupun RPJM 2015-2019 telah mengamanatkan menciptakan sistem perlindungan sosial yang lebih komprehensif, namun ada beberapa kelemahan dari program perlindungan sosial yang direncanakan dalam RPJM. Ada beberapa hal yang belum termaktub dalam RPJM dan perlu untuk di amati dalam beberapa tahun ke depan dalam konteks memperbaiki atau mereformasi program-program bantuan dan perlindungan sosial, yaitu:

a. Sistem Perlindungan Sosial belum Masuk sebagai Instrumen Markoekonomi yang Produktif

Pengalaman dari berbagai negara telah menunjukkan bahwa bantuan sosial dapat mendorong terciptanya pertumbuhan ekonomi yang lebih inklusif, mengurangi ketimpangan pendapatan dan mendorong stabilitas politik. Bantuan sosial, seperti misalnya *cash transfers*, akan meningkatkan daya beli penerima manfaat dan menstimulis permintaan akan barang dan jasa, dimana kemudian juga akan meningkatkan produksi dan menciptakan lapangan kerja. Begitu juga bantuan sosial memberikan aset produktif kepada masyarakat, semisal ditargetkan kepada anak-anak muda, bantuan sosial akan dapat memberikan modal bagi generasi kedepan untuk meningkatkan keahlian, kesehatan, maupun kemampuan untuk berkompetisi di dunia kerja.

Akan tetapi, untuk mencapai hal-hal baik tersebut ,bantuan sosial harus menjadi investasi yang berlangsung secara terus menerus. Bantuan sosial selama ini tidak memiliki status dasar legal yang jelas, tidak memiliki

framework yang terarah, dana talangan sebagai pengganti pencabutan/pengurangan subsidi energi, dan lebih menyerupai ‘sedekah’ atau ‘bagi-bagi uang’ oleh masih-masing Kementerian dan Pemerintah Daerah.

Kebijakan bantuan sosial (bansos) tidak bisa lagi berada dititipkan di setiap instansi (sehingga tidak memiliki arah yang jelas) dan tidak bisa lagi hanya digunakan sebagai dana talangan setiap terjadi pergantian kebijakan subsidi energi (sehingga tidak berlangsung secara terus menerus). Perlu dasar hukum yang jelas dan *framework* yang jelas, terukur, dan dilakukan secara terus menerus untuk mengartikulasikan bantuan sosial sebagai instrumen makroekonomi. Bantuan sosial kedepan harus dianggap sebagai investasi, bukan sebagai pengeluaran yang tidak disukai tapi dibutuhkan, pengeluaran sukarela, ‘ladang potensi’ korupsi/penyalahgunaan anggaran.

b. Memperbaiki dan Memperluas Basis Data

Terbitnya Kartu Indonesia Sehat, Kartu Indonesia Pintar, Kartu Indonesia Sejahtera, maupun kartu lainnya pada awal Pemerintahan Jokowi – Jusuf Kalla sebenarnya masih menggunakan basis data yang sama dengan basis data yang dimiliki oleh TNP2K di Pemerintahan SBY-Boediono.

Pemerintahan SBY-Boediono menggunakan Basis Data Terpadu (BDT) sebagai basis data masyarakat sasaran yang menerima bantuan. BDT memang merupakan instrument yang harus ada apabila Pemerintah menerapkan skema perlindungan sosial yang meyasar target langsung (*targeting poverty*). Sayangnya, basis data yang ada tersebut masih sangat lemah. Setidaknya terdapat dua persoalan dari basis data yang ada, yaitu persoalan akurasi data dan pemuktahiran data.

Secara ringkas, BDT yang merupakan hasil akhir dari pendataan PPLS (Pendataan Program Perlindungan Sosial). Metodologi PPLS sendiri terdiri dari empat tahapan. Pertama, referensi awal rumah tangga yang akan dicacah adalah hasil Sensus Penduduk 2010. Langkah kedua, tim BPS melakukan konsultasi dengan kelompok penduduk miskin di daerah pendataan untuk mendapatkan persepsi mereka tentang keluarga miskin. Konsultasi ini untuk mengurangi bias pandangan kelompok elite di daerah sasaran yang umumnya mendominasi pendapat publik. Tahap ketiga dilakukan dengan penyisiran lapangan untuk mendata seluruh kelompok miskin dan rentan. Langkah terakhir, validasi dan verifikasi di akhir periode pengumpulan data melalui kunjungan langsung ke rumah tangga oleh pengawas petugas pencacah lapangan.

Sayangnya, metode pengumpulan data PPLS akan membuat semakin tingginya *exclusion error*. Terdapat tiga alasan untuk itu, pertama PPLS adalah *sample survey*, bukan sensus yang lengkap. Sehingga, PPLS hanya

mencakup beberapa kelompok masyarakat. Kedua, PPLS hanya menangkap masyarakat yang memiliki alamat fisik. Implikasinya, PPLS tidak dapat menyasar mereka yang tidak memiliki rumah (*homeless*) dan masyarakat yang sangat melarat. Ketiga, PPLS tidak secara terus menerus diperbarui, survey terakhir dilakukan pada tahun 2011. Tanpa adanya pemuktahiran data, niscaya, persoalan kebocoran atau salah sasaran program masih akan terus berlangsung.

c. Memperluas Program Perlindungan Sosial

Ragam program perlindungan sosial di negara-negara lain dan terbatasnya program perlindungan sosial yang ada di Indonesia selama ini menunjukkan perlu adanya terobosan-terobosan baru dalam program perlindungan sosial. Terlebih, program-program perlindungan sosial di Indonesia selama ini tidak menyasar pada kelompok masyarakat lain yang memiliki kerentatan tinggi (seperti mereka yang cacat fisik dan lanjut usia).

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, siklus hidup manusia (dari dalam kandungan hingga lanjut usia) memiliki kebutuhan dan resiko yang berbeda dalam tiap tahapannya. Memperluas dan Men-variasikan program perlindungan sosial dapat dilakukan melalui pendekatan siklus hidup. Tentunya dengan mengikutsertakan kelompok spesifik seperti masyarakat yang cacata secara fisik, anak-anak yatim-piatu ataupun yang terkena penyakit lainnya (kurang beruntung sejak lahir), dan kelompok masyarakat lainnya yang termasuk dalam kategori rentan.

Kebutuhan akan program perlindungan sosial yang baru juga berasal dari tiga pertanyaan dasar, yaitu: (i) apakah bila program perlindungan sosial yang telah ada sekarang berjalan efektif, kemiskinan akan berkurang secara drastis? (ii) Kelompok masyarakat mana yang membutuhkan perlindungan sosial, namun belum terjangkau oleh program-program yang ada? (iii) apa yang menyebabkan kemiskinan tetap tumbuh sekalipun telah ada program pengentasan kemiskinan?

d. Kombinasi dari Kebijakan Perlindungan Sosial yang Universal

Dewasa ini, program perlindungan sosial semakin terarah pada pendekatan *targeting poverty*. Harapannya, masyarakat yang betul-betul miskin dan membutuhkanlah yang akan menerima bantuan dari Pemerintah. Pendekatan tersebut tidak salah, akan tetapi, untuk mengurangi kesenjangan/ketimpangan yang semakin menganga, dibutuhkan kombinasi dari pendekatan yang lebih universal.

Kemiskinan di Indonesia sangat masif, 11% populasi berada dibawah garis kemiskinan menurut standar BPS, 40% masyarakat hidup dibawah US\$ 2 per hari, dan hampir 80% masyarakat hidup dibawah US\$ 3 per harinya. Pendekatan *Targeting poverty* justru kemudian menyebabkan terjadinya

high inclusive error, dimana kebocoran terjadi pada program perlindungan sosial cukup tinggi.

Pendekatan universal akan dapat memuluskan proses redistribusi dalam pembangunan dan menciptakan kesetaraan. Dengan konsep subsidi silang antara kelompok masyarakat kaya dan masyarakat miskin, akan membantu menurunkan tingkat kesenjangan antar masyarakat.

e. Penguatan Kapasitas Institusi& Integrasi Pendanaan

Berlakunya UU Desa yang mengisyaratkan penguatan kapasitas aparatur desa hanyalah satu hal daripada penguatan kapasitas institusi di daerah yang perlu dilakukan. Hal ini dikarenakan sering kali program perlindungan sosial yang berasal dari Pemerintah Pusat mengalami kendala akibat lemahnya kapasitas institusi dari Pemerintah Daerah. Sehingga, selain daripada penguatan kapasitas aparatur desa, penguatan kapasitas Pemerintahan Daerah juga tetap perlu dilakukan demi efektivitas program perlindungan sosial. Tanpa adanya peningkatan kapasitas di daerah, niscaya program-program perlindungan sosial tidak akan mencapai hasil yang diharapkan seperti apa yang telah terjadi selama ini.

Persoalan pendaan juga tidak kalah penting. Dalam APBN 2014 misalnya, teralokasikan sebesar Rp 91,7 trilliun untuk program perlindungan sosial. Akan tetapi, hanya Rp 30,2 Trilliun yang di alokasikan untuk tiga program utama (raskin, PKH, dan BSM). Sisanya, hampir Rp 61,5 Trilliun di alokasikan untuk program bansos yang berada di masing-masing kementerian. Perlu konsolidasi dan rasionalisasi anggaran negara untuk menciptakan platform pendanaan program-program perlindungan sosial. Kebijakan selama ini yang tidak terintegrasi menjadi salah satu hambatan dalam mencapai tujuan-tujuan mulia dari program perlindungan sosial.

f. Dukungan Kebijakan Lain

Pengalaman dari negara-negara lain yang telah berhasil mengurangi kemiskinan dan kesenjangan secara besar-besaran, umumnya bukan hasil dari kebijakan yang ditujukan untuk mengurangi kemiskinan ataupun hasil dari program-program yang menargetkan penduduk miskin. Akan tetapi berasal dari kombinasi kebijakan yang memiliki tujuan ekonomi, sosial, dan politik yang lebih luas dan diterapkan secara komprehensif. Sehingga, jelas bahwa tanpa adanya dukungan dari kebijakan lain, program-program perlindungan sosial akan sulit mencapai hasil yang diharapkan.

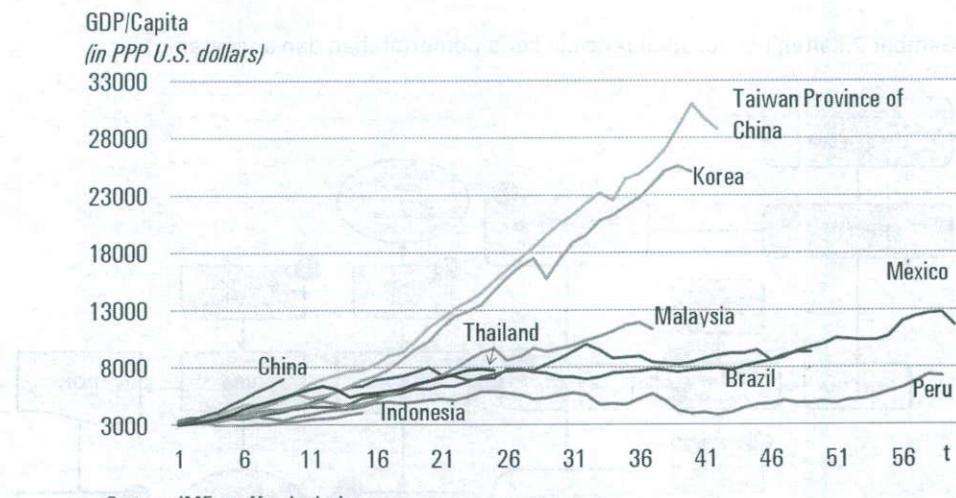
PERSOALAN DALAM PENENTUAN PRIORITAS PEMBANGUNAN

Oleh: Edi Prio Pambudi

Ada satu pertanyaan yang umum dilontarkan tetapi mengundang beragam jawaban, yaitu mengapa perekonomian suatu negara dapat tumbuh lebih cepat dari negara lain meskipun memiliki sumber daya yang terbatas. Berdasarkan tahapan dan kecepatan pertumbuhan tersebut, negara digolongkan dalam kelas-kelas pendapatan: rendah, menengah dan tinggi menurut capaian Produk Domestik Bruto(PDB) per kapita (PDB dibagi jumlah penduduk). Untuk mengetahui kecepatan pertumbuhan (*speed of growth*) perekonomian suatu negara secara relatif dibandingkan dengan negara yang memiliki perekonomian terkuat di dunia saat ini, yakni AS. Dalam jajaran negara berpendapatan kelas menengah, Indonesia ternyata belum memperlihatkan performa ekonomi yang memuaskan (Gambar 1). Menurut PDB per kapita dihitung dengan PPP US\$, PDB per kapita Indonesia belum melewati US\$4.000 meskipun sudah 15 tahun sejak mencapai level US\$3.000². Sementara, Korea Selatan dan Taiwan berhasil membuktikan sebagai macan Asia karena berhasil menaikkan pendapatan per kapita sebelumnya 10-20 persen dari capaian AS menjadi 60-70 persen dari capaian AS serta tumbuh lebih cepat dari capaian Amerika Latin. Padahal negara Amerika Latin, seperti Meksiko, Peru dan Brazil sudah mencapai level US\$ 3.000 jauh sebelum negara-negara Asia Tenggara mencapai level tersebut. Bahkan, Malaysia dalam waktu dua tahun mendatang diyakini berhasil naik kelas ke negara berpenghasilan tinggi menyusul Singapura. Lintasan capaian pertumbuhan ekonomi Thailand pun mulai terlihat bergerak cepat menyusul Malaysia. Lalu bagaimana Indonesia bisa mengikuti mesin pertumbuhan ekonomi Korea, Taiwan, Malaysia dan Thailand yang bisa menghasilkan kecepatan tinggi?

² Aiyar et al. (2013) Growth Slowdowns and the Middle-Income Trap, IMF Working Paper, WP/13/71

Gambar 1. Kecepatan Pertumbuhan relatif terhadap AS



Source: IMF staff calculations.

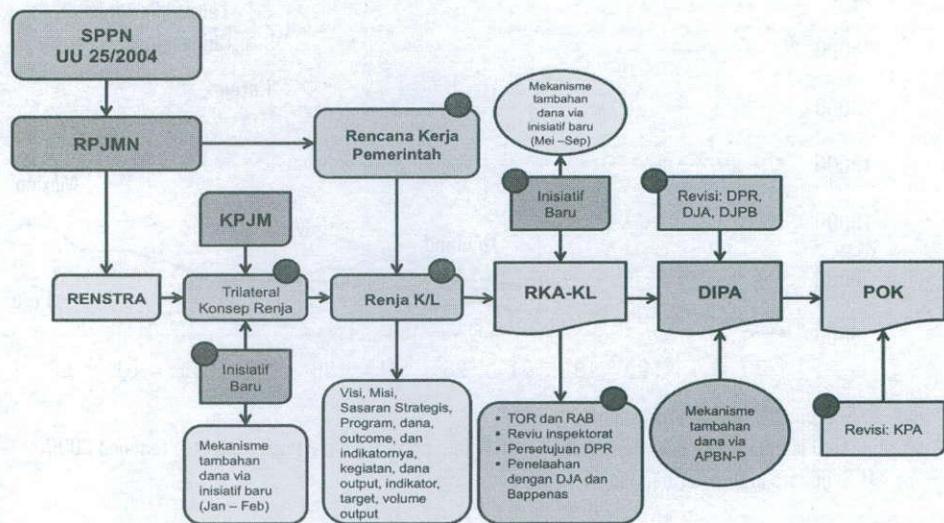
¹ t=0 is defined as the year when the GDP per capita for a particular country reached 3000 U.S. dollars in PPP terms.

Seni Mengelola Keterbatasan

Berbagai literatur dan studi mengungkapkan kecepatan pertumbuhan ditentukan oleh faktor produksi (kapital, tenaga kerja, teknologi), struktur ekonomi (komponen PDB) dan yang paling penting lagi adalah kemampuan pengelolaan perekonomian dari tahap perencanaan, implementasi/eksekusi hingga evaluasi sebagai dasar pertimbangan (*feedback*) perencanaan berikutnya. Hakekatnya, ekonomi merupakan seni mengelola keterbatasan (*scarcity*) untuk mencapai hasil optimum. Seni mengelola keterbatasan tersebut membutuhkan sasaran, strategi pencapaian dan rencana aksi yang rasional (*achievable*) dan koheren (*saling dukung*) pada semua sektor kehidupan masyarakat. Pada era orde baru pengejawantahan sasaran pembangunan disusun dalam periode lima tahunan (rencana pembangunan lima tahun) dengan garis-garis besar haluan negara (GBHN) untuk mengarahkan pelaksanaan rencana tahunan pada program prioritas. Lalu, pada era reformasi agenda pembangunan nasional disusun menjadi Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP 25 tahun) dan Menengah (RPJMN 5 tahunan) serta diterjemahkan menjadi rencana kegiatan program pembangunan tahunan dalam Rencana Kerja Pemerintah (RKP) untuk setiap institusi pemerintah memuat pula agenda prioritas dan program unggulan (*quick wins*). Penyusunan ragam kegiatan dalam RKP menyesuaikan jatah anggaran yang telah ditentukan sebelumnya (pagu indikatif), sehingga pemilihan program kerja harus berpedoman pada prinsip maksimisasi manfaat (*maximum utility*). Dengan anggaran terbatas, institusi pemerintah harus menetapkan dan melaksanakan bentuk kegiatan kerja apa saja yang dapat

menghasilkan dampak sosial (*social effects*) optimum terhadap pembangunan sesuai sasaran yang ditetapkan dalam RPJ.

Gambar 2. Kaitan penyusunan rencana kerja pemerintahan dan anggaran



Sumber : Kementerian Keuangan

Harmonisasi dalam Kompleksitas Rencana Pembangunan

Proses penyusunan RPJ dilakukan secara bersama-sama antara kementerian/lembaga (K/L) dengan Bappenas sebagai perencana pembangunan dan Kementerian Keuangan sebagai perencana anggaran belanja lalu dibahas dalam musyawarah perencanaan pembangunan nasional (musrembangnas) melibatkan pula pemerintah daerah, penyusunan rencana strategis dan rencana kerja pemerintah (RKP) dan rencana kerja K/L secara parsial (mandiri). Harmonisasi program dilakukan melalui pertemuan trilateral antara K/L, Bappenas dan Kementerian Keuangan sebagai Benda-hara Umum Negara (BUN). Penetapan anggaran untuk program kegiatan yang diusulkan merujuk pada Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM), suatu perkiraan pengeluaran anggaran untuk kegiatan mendasar dalam 5 tahun mendatang. Pertemuan trilateral tersebut sebenarnya menjadi kunci untuk memastikan rencana kerja dan rencana strategis selaras dengan RPJ dan proyeksi anggaran (KPJM). Sayangnya, evaluasi hasil pelaksanaan kegiatan kerja K/L tahun sebelumnya belum tersedia pada saat pembahasan trilateral dan digunakan dua tahun sebelumnya (lag-2), sehingga menjadi tidak mudah menilai rencana kerja yang dilakukan berulang-ulang tetapi tidak memberikan dampak sosial yang signifikan atau hanya rutinitas dari tahun ke tahun. Sementara anggaran yang digunakan selalu meningkat setiap tahunnya. Sebenarnya, tersedia mekanisme usulan rencana kerja yang berbeda dari tahun-tahun sebelumnya melalui inisiatif

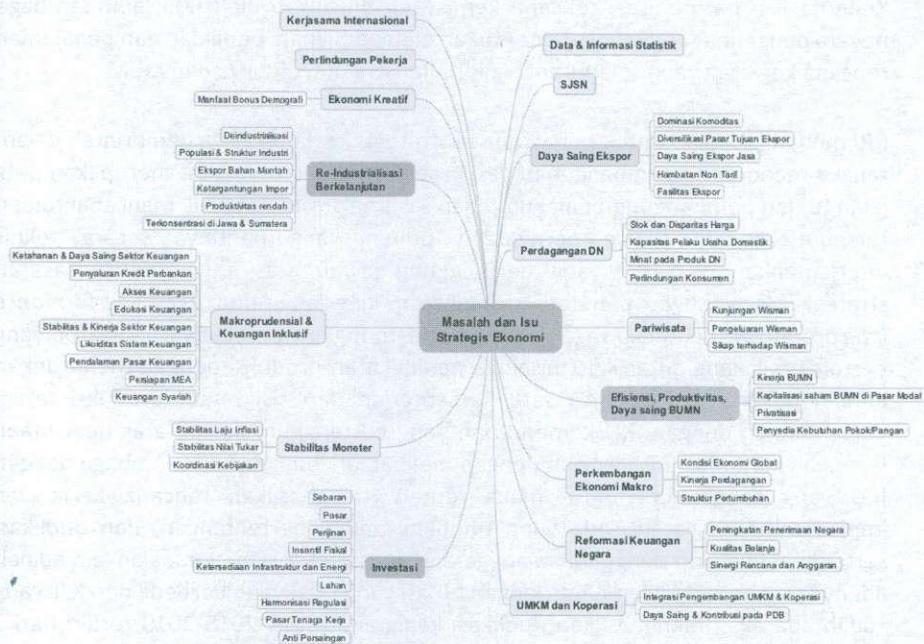
baru, namun tidak cukup tersedia parameter yang dapat memastikan bahwa kegiatan inisiatif baru tersebut akan memberikan dampak sosial yang signifikan. Keberhasilan harmonisasi rencana kerja yang diusulkan oleh 600 lebih lembaga negara pengguna APBN sangat ditentukan oleh pemilihan, penilaian dan penajaman rencana kegiatan yang selaras antara RPJ, Renstra, RKP, RK K/L dan KPJM.

RPJ menjadi rujukan untuk perencanaan strategis kegiatan kerja pemerintah dalam rangka mendorong pembangunan dan kesejahteraan masyarakat merupakan peta jalan tujuan pembangunan dan kumpulan sasaran strategis untuk mencapai tujuan tersebut disusun dalam pernyataan umum yang nantinya secara teknis diterjemahkan oleh K/L yang bertanggung jawab atas implementasi sasaran strategis. Masalahnya, penetapan indikator kinerja utama (*key performance indicators*) K/L beraneka-ragam dan sangat mungkin mempunyai indikator yang bertolak-belakang antar K/L, misalnya peningkatan produksi dengan menurunkan jumlah pekerja menjadi IKU satu kementerian dari sisi target produksi tetapi bertentangan dengan IKU kementerian yang bertanggung jawab atas penciptaan lapangan kerja. Jika RPJ disusun dengan melibatkan lebih dari 600 lembaga dengan IKU yang sangat bervariasi, maka rentan menghasilkan rencana kerja dan implementasi kegiatan kerja yang tumpang-tindih, bertentangan, dan duplikasi serta menyebabkan penggunaan anggaran yang tidak efisien. Persoalan lain adalah adanya pembentukan lembaga dengan fungsi yang tidak jauh berbeda dari K/L yang sudah ada akan menghasilkan duplikasi kegiatan. RPJMN 2015-2019 terdiri dari 3 buku dengan lebih dari 1.800 halaman menjadi rujukan perencanaan yang tidak sederhana. Berikut ini adalah masalah dan isu strategis ekonomi yang diringkas dari RPJMN.

Berdasarkan permasalahan dan isu strategis ekonomi tersebut, target pembangunan ekonomi dalam 5 tahun ke depan ditetapkan sangat optimis jika dipertimbangkan dari kondisi dasarnya (*baseline*). RPJMN tahap III ini menempatkan fungsi Kementerian Koordinator sebagai supervisi pencapaian target sasaran dan pelaksanaan kebijakan. Namun, target sasaran dan pelaksanaan kebijakan untuk mencapai target tersebut dalam RPJMN tahap III dibagidalam supervisi kementerian koordinator yang berbeda dan dilaksanakan oleh kementerian teknis secara lintas koordinasi. Hal ini tentu saja akan membutuhkan proses koordinasi yang benar-benar efektif untuk menghindari terjadinya ketidakselarasan antara target dengan implementasi kegiatan, duplikasi kegiatan dan ketidaksesuaian pengakuan kinerja capaian. Sebagai contoh, target rasio elektrifikasi diempatkan pada kementerian koordinator bidang perekonomian, tetapi pelaksanaan teknisnya oleh kementerian energi yang berada dibawah kementerian koordinator bidang maritim.

Kebijakan Ekonomi dan Sektor Strategis Nasional

Gambar 3. Peta Masalah dan Isu Strategis Ekonomi menurut RPJMN 2015-2019

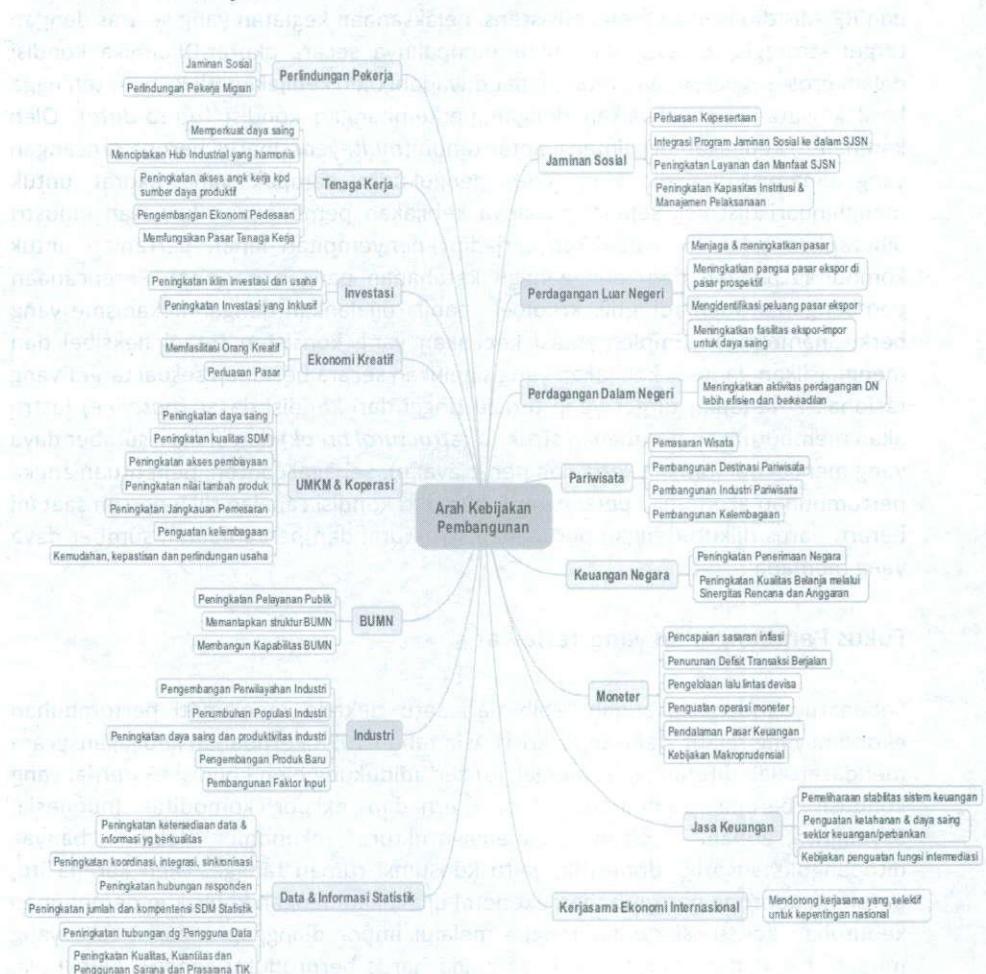


Sumber : RPJMN 2015-2019

Selain target dan sasaran strategi, RPJMN memuat pula arah kebijakan ekonomi yang dirancang untuk menyelesaikan masalah pokok dan merealisasikan pencapaian target (gambar 4). Rancangan arah kebijakan pembangunan tersebut mencakup sektor yang beraneka ragam dandiantaranya saling berkaitan. Pokok persoalannya adalah efektivitas penyusunan dan penetapan kebijakan jika target sasaran dan pelaksanaan capaian target menjadi tanggung jawab kementerian yang berbeda atau paling tidak akan menyita waktu untuk menghasilkan konsensus kebijakan terlebih lagi indikator kinerja kementerian sangat beragam dan bahkan bisa jadi tidak searah. Penentuan arah kebijakan seperti tampak pada gambar 4 memerlukan pemahaman yang sama mengenai isu strategis dan sinkronisasi strategi penyelesaian masalah antar sektor agar menghasilkan arah kebijakan yang komprehensif dan koheren. Pertanyaannya sederhana, bagaimana cara memahami isu strategis dalam agenda pembangunan RPJMN setebal 1.800 halaman dalam format pernyataan umum dan pihak mana yang mampu menjamin sinkronisasi strategi multisektor, sementara target yang hendak dicapai cukup tinggi dibandingkan kondisi nyatanya. Pada waktu arah kebijakan dalam RPJMN diterjemahkan oleh lembaga menjadi rencana strategis dan rencana kerja tidak seluruh arah kebijakan mempunyai perkiraan dampak, sehingga tidak tersedia ukuran yang memadai untuk mengevaluasi efektivitas dampak kebijakan terhadap penggunaan anggarannya.

Kebijakan Ekonomi dan Sektor Stategis Nasional

Gambar 4. Arah Kebijakan Ekonomi menurut RPJMN 2015-2019



Sumber : RPJMN 2015-2019

Merancang arah kebijakan meliputi sektor yang luas dengan masalah yang kompleks adalah tantangan sekali guna penentuan keberhasilan pembangunan, terutama saat menentukan pilihan sektor prioritas (*leading sector*) sebagai target kebijakan serta urutan pelaksanaannya. Katakanlah pemerintah ingin menentukan pertanian sebagai sektor prioritas, maka sektor terkait apa saja yang harus digerakkan untuk mendukung sektor prioritas tersebut. Ibarat membangun sebuah rumah dimulai dari pondasi bangunan hingga atap mengikuti urutan penyelesaian pekerjaan. Implementasi suatu kebijakan prioritas seperti pembangunan infrastruktur bisa saja memerlukan waktu lebih dari setahun untuk dapat menghasilkan akumulasi kemajuan yang signifikan, sehingga diperlukan rancangan kebijakan secara berkelanjutan lengkap dengan evaluasi dampak

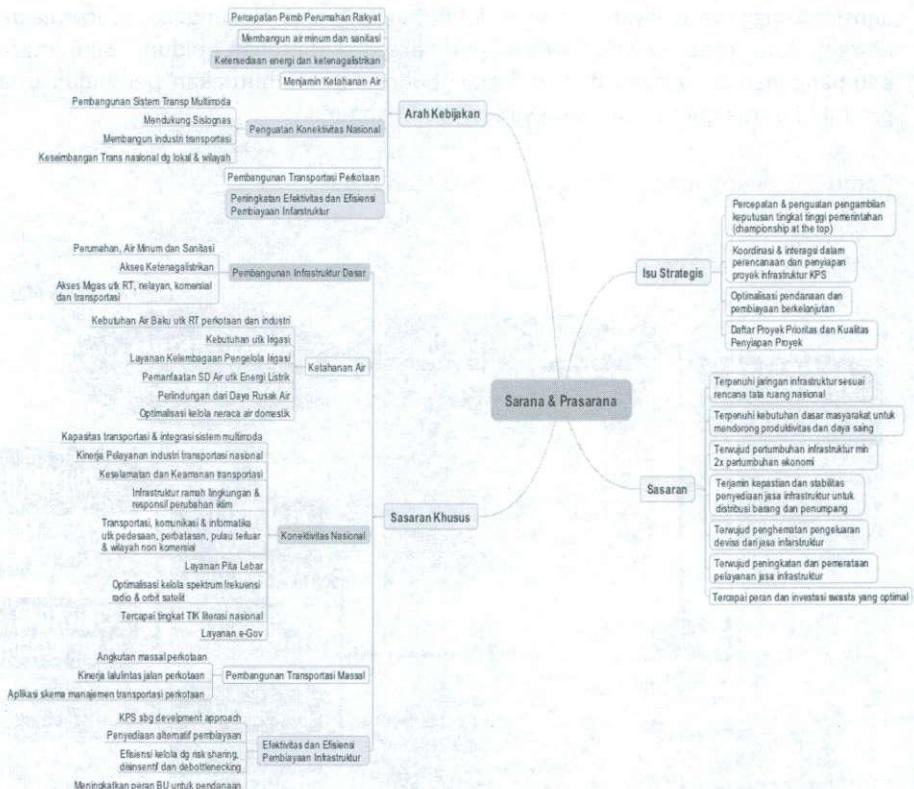
kebijakan dan penggunaan anggaran. Kesinambungan arah kebijakan dalam RPJP dan RPJMN ditentukan oleh konsistensi pelaksanaan kegiatan yang selaras dengan target strategis serta dapat diukur dampaknya secara akurat. Dinamika kondisi dalam proses pelaksanaan tetap dapat diwadahi oleh kebijakan (fleksibel), sehingga hasil kegiatan menyesuaikan dengan perkembangan kondisi (*up-to-date*). Oleh karena itu, kebijakan berdimensi antar tahun (*multi-years*) harus berupa rancangan yang dinamis dan didukung oleh pengukuran dampak yang akurat untuk menghindari distorsi, seperti misalnya kebijakan pembangunan kawasan industri diharapkan tidak menyebabkan terjadinya penyempitan lahan pertanian untuk komoditas pangan dan mengganggu ketahanan pangan nasional. Perencanaan pembangunan menjadi lebih kredibel apabila dijalankan dengan mekanisme yang berkesinambungan, implementasi kebijakan yang konsisten tetapi fleksibel dan menghasilkan dampak kebijakan yang signifikan secara bertahap sesuai target yang rasional. Penetapan target yang terlalu tinggi dari kondisi dasar (*baseline*) justru akan membutuhkan perubahan struktur (*structural break*) dan alokasi sumber daya yang mencukupi (tenaga kerja dan pembiayaan). Sebagai contoh, penentuan angka pertumbuhan ekonomi 7 persen per tahun dari kondisi capaian riil 5 persen saat ini berarti harus diikuti dengan perubahan struktural dan pemanfaatan sumber daya yang memadai.

Fokus Pembangunan yang Terlewat

Sebenarnya, Indonesia sudah lebih dari satu dekade menikmati pertumbuhan ekonomi yang relatif stabil sejak krisis Asia tahun 1998. Perubahan kebijakan secara mendasar telah diterapkan semenjak itu serta didukung oleh kondisi eksternal yang kondusif berupa permintaan global terhadap ekspor komoditas Indonesia. Sayangnya, setelah sekian lamanya struktur ekonomi lebih banyak ditopang oleh吸收 domestic, yaitu konsumsi rumah tangga. Oleh karena itu, untuk mendorong pertumbuhan ekonomi dilakukan dengan kebijakan pemenuhan kebutuhan konsumsi rumah tangga melalui impor dianggap sebagai cara yang mudah, cepat dan relatif murah daripada harus berproduksi sendiri. Akibatnya, peranan industri dalam negeri pada pertumbuhan ekonomi semakin berkurang. Aliran masuk investasi (*capital inflows*) menjadi lebih terkonsentrasi dalam instrumen jangka pendek (*portfolios*). Kebijakan impor untuk memenuhi kebutuhan konsumsi dan produksi domestik bertujuan untuk menjaga pertumbuhan ekonomi dan pasokan domestik, tetapi akhirnya menjadi kurang berpihak pada kapasitas produksi dalam negeri. Oleh karena industri kurang berkembang dan perhatian untuk peningkatan kapasitas produksi berkurang, sarana infrastruktur menjadi terabaikan. RPJMN menetapkan agenda pembangunan sarana dan prasarana meliputi arah kebijakan, isu strategis, serta sasaran umum dan khusus seperti terlihat pada gambar berikut.

Gambar 5. Pembangunan Sarana dan Prasarana

Kebijakan Ekonomi dan Sektor Stategis Nasional

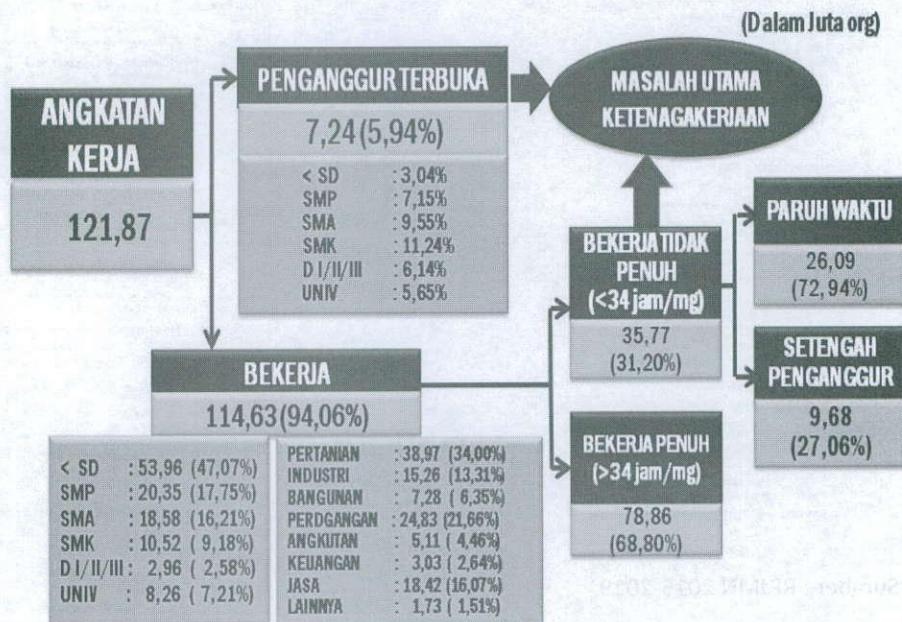


Sumber : RPJMN 2015-2019

Pembangunan sarana dan prasarana tidak cukup memadai untuk memacu mesin pertumbuhan melaju cepat seperti Taiwan dan Korea. Belajar dari pengalaman mereka, hal penting lain yang perlu diintrospeksi pada agenda pembangunan kita adalah kurangnya perhatian pada pembangunan sumber daya manusia yang lebih kongkrit, terutama kualitas angkatan kerja dan kualitas kesehatan masyarakat. Gambaran angkatan kerjatahun 2014 (gambar 6) menunjukkan bahwa 47% dari 94% pekerja Indonesia hanya berpendidikan sekolah dasar, sehingga 55% dari pekerja tersebut hanya mampu berkaryadi sektor yang produktivitasnya rendah (pertanian dan perdagangan). Tema pembangunan 5 tahun ke depan adalah industrialisasi untuk mendorong pertumbuhan ekonomi 7 persen setahun. Namun, pengalihan pekerja dari sektor pertanian dan perdagangan (55%) ke sektor industri (13%) tidak mudah dilakukan hanya dalam waktu singkat karena kendala kemampuan dan tingkat pendidikan.Pergeseran dari sebagian besar petani kita yang berusia rata-rata 45 tahun dengan tingkat pendidikan dasar menuju sektor industri yang membutuhkan kecakapan khusus tidak mudah, meskipun pergeseran tenaga kerja antar sektor akan menghasilkan peningkatan produktivitas untuk mendorong pertumbuhan ekonomi menjadi lebih cepat. Mobilitas penduduk dari wilayah

densitas tinggi ke wilayah lain yang lebih lengang juga terkendala ketersediaan, kesempatan kerja serta fasilitas dan akses kebutuhan hidup. Sementara pembangunan di wilayah bagian Timur Indonesia membutuhkan penduduk usia produktif untuk menjamin kelangsungan pembangunan.

Gambar 6. Pembangunan Sarana dan Prasarana



Sumber : Sakernas BPS, Kemenaker

Peningkatan kualitas sumber daya manusia harus selaras dengan upaya peningkatan kualitas kesehatan, gizi dan pendidikan. Angka kemiskinan dan pengangguran memang terus menurun setelah beraneka program pemerintah dijalankan, namun angka kematian ibu justru dilaporkan meningkat pada 2013 dari tahun sebelumnya. Kesenjangan masyarakat dihitung dari pendapatan (koefisien Gini) juga semakin lebar dalam satu dekade ini. Kemiskinan banyak terjadi di sektor pertanian sementara angkatan kerja sebagian besar bekerja di sektor pertanian dengan tingkat produktivitas rendah, sehingga berpotensi mengganggu ketahanan pangan nasional. Selama kurun waktu 2007-2013 indeks pembangunan manusia sebagai indikator pembangunan manusia mulai meningkat secara perlahan.

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
70,59	71,17	71,76	72,27	72,77	73,29	73,81

Ketergantungan Menuai Kerentanan

Sejak 2011 pertumbuhan ekonomi Indonesia mulai melambat bersamaan dengan menurunnya harga komoditas barang yang menjadi andalan ekspor Indonesia, bahkan pada 2013 pertumbuhan PDB jatuh dibawah 6% untuk pertama kalinya sejak krisis keuangan 2008. Peran investasi dalam struktur ekonomi masih rentan terhadap pelemahan, didahului oleh pelemahan investasi di peralatan mesin dan transportasi. Pada sisi aliran kapital juga rentan terhadap dinamika global. Saham, obligasi dan nilai tukar Rupiah mengalami tekanan sejak semester kedua 2013 setelah Bank Sentral AS, the Fed menerapkan kebijakan pengurangan stimulus (*tapering-off*), sehingga neraca transaksi berjalan menurun tajam menjadi negatif untuk pertama kalinya sejak pertengahan 1990an. Dari pasar modal, IHSG turun hampir 20% dan Rupiah semakin melemah. Selama semester pertama 2014, saham kembali pulih dengan pertumbuhan global yang membaik dan membaiknya keseimbangan eksternal. Mulai dari pertengahan tahun 2014, kepercayaan kembali menurun akibat memburuknya kondisi eksternal. Kinerja perdagangan dan investasi kembali merosot. Akibatnya, rupiah kembali melemah secara signifikan.

Sejak neraca transaksi berjalan memburuk pada pertengahan tahun 2011, Bank Indonesia mulai menggunakan cadangan devisa untuk mengintervensi pasar valuta asing untuk meredam jatuhnya rupiah. Akan tetapi, pada pertengahan tahun 2013, terdapat perubahan kebijakan seiring dengan meningkatnya tingkat suku bunga, dan Bank Indonesia mulai membangun kembali cadangan devisanya. Ketika defisit neraca transaksi berjalan kembali melebar pada kuarter kedua tahun 2014 (4,3% PDB pada Q2-2014, naik dari 2,7% pada Q1), mata uang kembali terdepresiasi, dan masih dengan inflasi yang moderat, suku bunga resmi tetap meningkat untuk mencegah pelemahan mata uang.

Perekonomian diperkirakan membaik pada 2015 dan 2016 dengan terangkatnya ekspor akibat nilai tukar Rupiah melemah sepanjang permintaan pasar global terhadap komoditas tidak berubah. Kembali lagi pada struktur ekonomi Indonesia bahwa cepatnya perkembangan kelas menengah akan membantu menopang konsumsi dan meningkatkan investasi. Pelemahan mata uang Rupiah terhadap US\$ dapat menghambat impor tetapi permintaan domestik yang meningkat akan menutupi hal tersebut (*trade-off*) meskipun defisit neraca transaksi berjalan masih tinggi. Suku bunga resmi tetap berada di level 7,5% sejak November 2013 karena bank sentral harus mempertahankan rupiah dan memperhatikan meningkatnya inflasi IHK (*headline inflation*). Dengan inflasi inti yang tetap rendah dan neraca transaksi berjalan yang mulai stabil, suku bunga resmi harus mulai turun pada pertengahan tahun 2015. Meskipun subsidi BBM dikurangi, defisit anggaran 2013

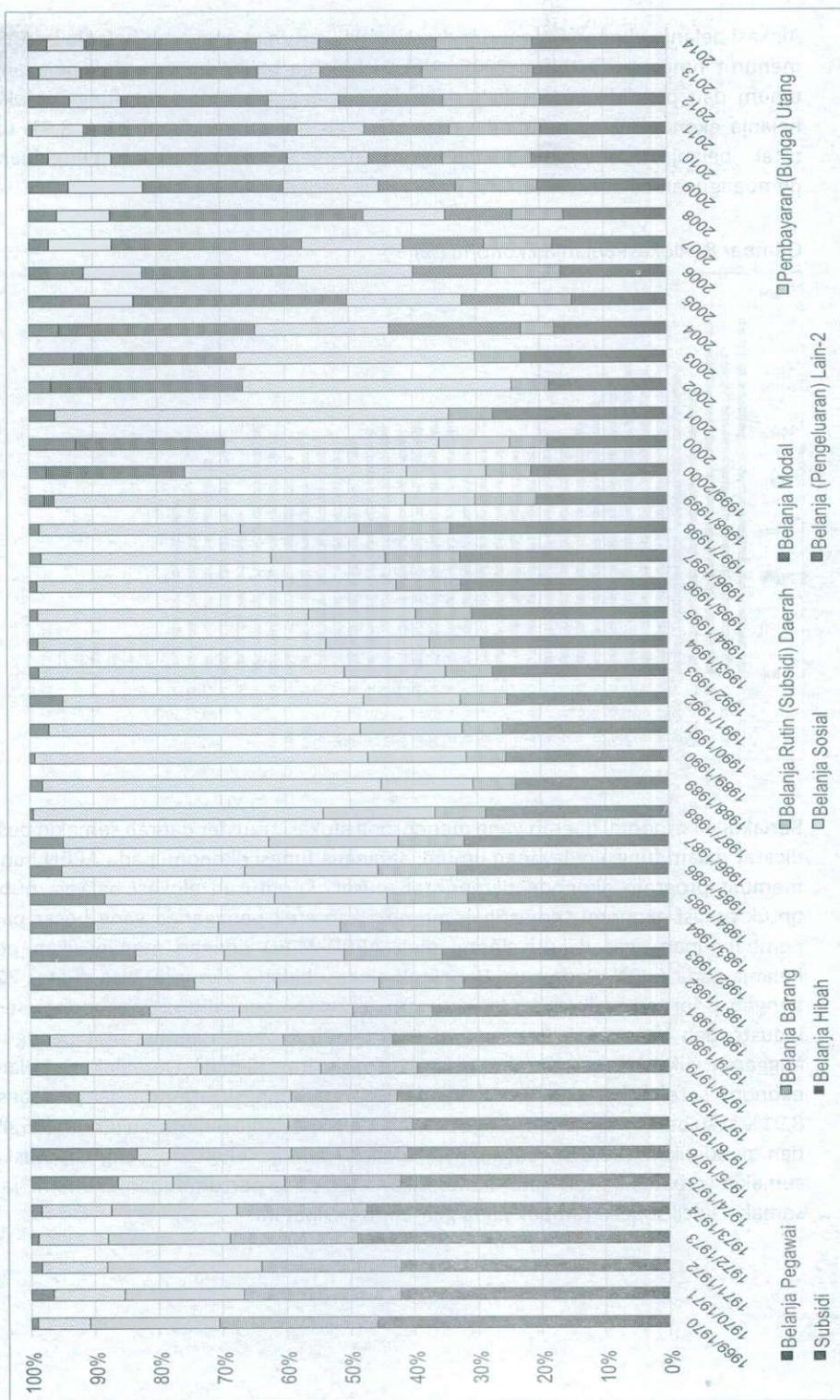
lebih besar dari yang diperkirakan karena belanja sosial yang tinggi dan harga komoditas yang rendah. Keseimbangan fiskal diharapkan dapat terjaga.

Mengharap Perubahan Manajemen Belanja Pemerintah

Pengelolaan belanja pemerintah dihadapkan pada variasi belanja yang semakin banyak dan menjadi kendala fokus alokasi belanja untuk menentukan prioritas program yang memerlukan alokasi belanja publik. Pada APBN 2005 yang disusun pada 2014 berdasarkan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) 2005 memiliki 194 program dan 102 di antaranya adalah program prioritas yang tersebar pada semua fungsi. Pemerintah tidak hanya melaksanakan 194 program tersebut, tetapi masih ada 3 program lagi yang harus dilaksanakan oleh Departemen Keuangan (sebelum berubah nama Kementerian Keuangan) selaku Bendahara Umum Negara (BUN), yaitu: (1) program pembayaran bunga utang, (2) program studi dan transfer lainnya, dan (3) program pembiayaan lain-lain. *Semakin bervariasi program yang dibuat oleh unit-unit pengguna anggaran dan tidak saling sinergi menjadi program prioritas akan membuat pengambilan keputusan alokasi belanja yang terbatas kuantitasnya menjadi sangat sulit untuk diarahkan pada target belanja yang memberikan efek optimum pada pertumbuhan ekonomi dan tingkat kesejahteraan masyarakat.* Belanja pemerintah baik menurut fungsi maupun menurut sektor merupakan rekapitulasi program-program yang harus dilaksanakan kementerian negara/lembaga yang berjumlah 687 unit (menurut Kementerian PAN dan RB).

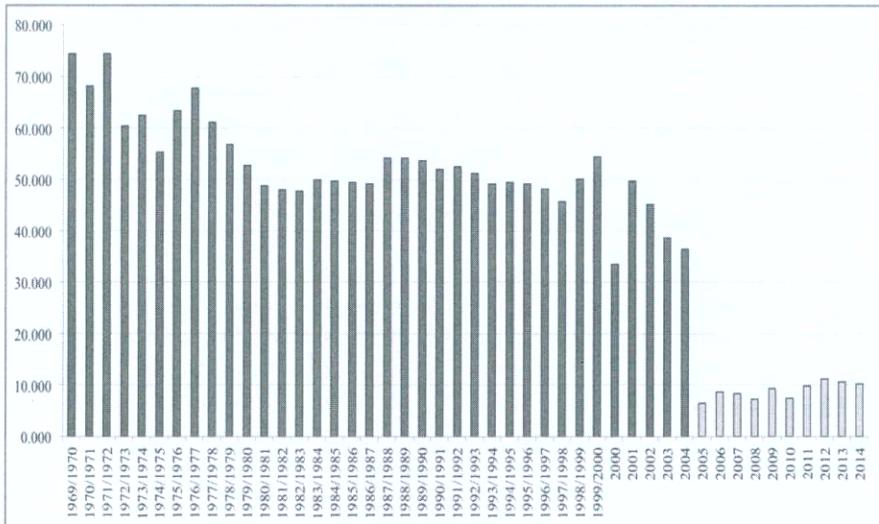
Sejak APBN 2005, penyusunan alokasi belanja pemerintah menggunakan format fungsi (COFOG) mengikuti standar PBB yang direkomendasikan oleh OECD. Sebelumnya, alokasi belanja pemerintah menggunakan format sektor. Postur alokasi belanja rutin sesuai gambar 7 berikut menunjukkan alokasi belanja pegawai terus menurun, dari 45,7% pada tahun 1969/1970 menjadi 21% pada tahun 2014. Porsi alokasi belanja barang tidak berubah sebelum dan setelah reformasi keuangan, yaitu 12%. Sementara, belanja subsidi yang mulai dicatat terpisah sejak 1998 terus membengkak dengan porsi alokasi rata-rata 29,4% sejak tahun 2002 mengambil porsi paling besar dalam belanja rutin. *Penurunan alokasi belanja pada pos lain dan direlokasi untuk kenaikan belanja subsidi meskipun tidak selalu memberi efek positif pada pertumbuhan ekonomi menunjukkan bahwa keputusan alokasi belanja tidak berorientasi pada pencapaian kondisi optimum tetapi lebih cenderung pada suatu konsensus.* Alokasi belanja subsidi BBM dimulai tahun anggaran 1977/1978 dan hingga tahun anggaran 1997/1998 total belanja subsidi BBM sudah mencapai Rp 17,3 triliun, padahal saat itu Indonesia tengah mengalami oil boom. Realisasi subsidi BBM tahun 2012 mencapai Rp 211,9 triliun atau melonjak 1124,8% sejak era reformasi dimulai. Porsi belanja modal selama 1969-2014 rata-rata 13,9% dan terus meningkat sejak APBN 2005 sedikit lebih tinggi dari porsi belanja barang.

Gambar 7. Postur Belanja Rutin 1969 – 2014 dengan Penyesuaian Klasifikasi Format Anggaran (%)



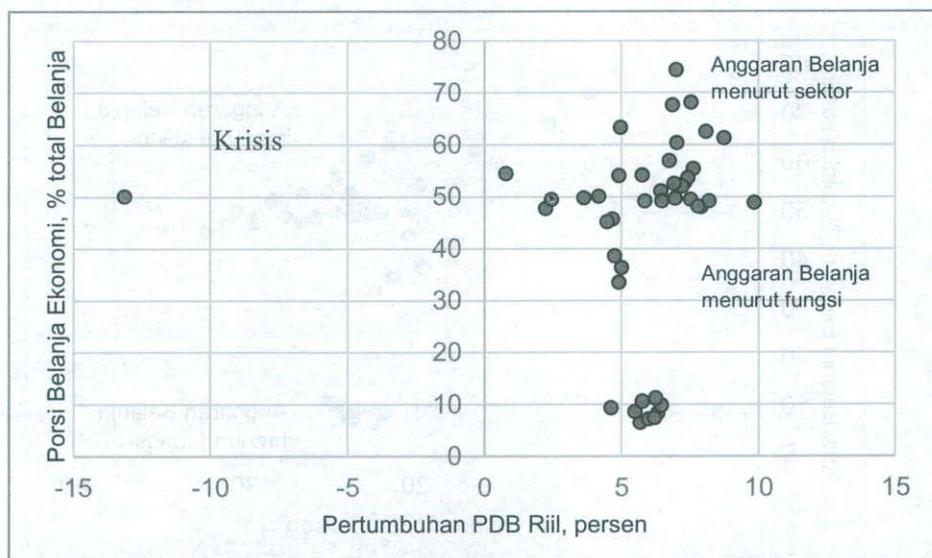
Alokasi belanja ekonomi menurun drastis sejak susunan anggaran belanja berubah menurut fungsi pada tahun 2005. Alokasi belanja paling besar untuk pelayanan umum dan pendidikan. Sejak berlaku format anggaran menurut fungsi, alokasi belanja ekonomi yang memuat sektor strategis hanya mendapat jatah 8,9% dari total belanja, sehingga dibandingkan dengan saat berlaku pengeluaran pembangunan dan sektor terlihat pada grafik berikut:

Gambar 8. Alokasi Belanja Ekonomi (%)



Berlakunya otonomi daerah yang mendorong alokasi transfer daerah semakin besar dicatat dalam fungsi pelayanan umum, sehingga fungsi ekonomi pada APBN hanya memuat program ekonomi pemerintah pusat. Keputusan alokasi belanja publik untuk fungsi ekonomi semestinya memberikan efek pengganda yang besar pada pembangunan agar diikuti sinergi oleh APBD-APBD dengan menyesuaikan pola belanja pada APBN. Pada awal Repelita I alokasi belanja ekonomi bisa di atas 70% dengan prioritas pada program-program di sektor pengairan, transportasi serta industri dan konstruksi. Besarnya alokasi tersebut berarti semua unit pengguna anggaran difokuskan pada ketiga sektor prioritas. Sebaliknya, alokasi belanja ekonomi setelah berlaku format belanja menurut fungsi rata-rata hanya sebesar 8,91% atau berada di urutan ketiga setelah alokasi belanja pelayanan umum (65,4%) dan pendidikan (10,6%). Sayangnya, alokasi belanja ekonomi yang diputuskan semakin terbatas ini ternyata memberikan efek pada pertumbuhan ekonomi yang semakin kecil seperti tampak pada gambar 8 berikut ini.

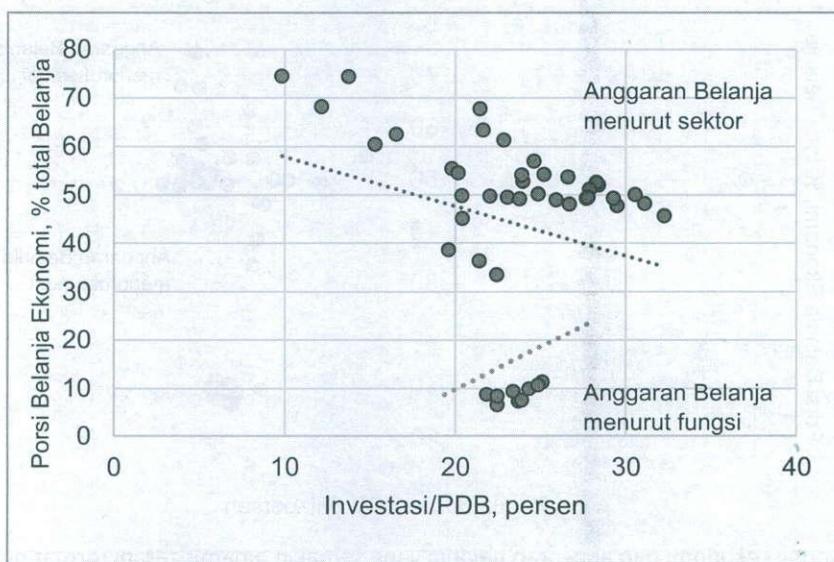
Gambar 8. Porsi Belanja Ekonomi dan Pertumbuhan Ekonomi



Kondisi ekonomi dan anggaran belanja yang semakin dinamis tetapi format belanja menurut fungsi justru membuat porsi alokasi belanja ekonomi terlihat stagnan terhadap pertumbuhan PDB. Porsi alokasi belanja ekonomi menyusut signifikan dari sekitar 50% menjadi hanya 9% jika dibandingkan dengan format belanja sektor. Keputusan alokasi belanja untuk fungsi ekonomi hanya 9% tersebut tidak cukup kuat mendorong pertumbuhan ekonomi dimana selama 2004-2014 tumbuh stabil di kisaran rata-rata 5,88%. Keputusan alokasi belanja sektor ekonomi hingga 50% pada format anggaran sektor ternyata mampu mendorong pertumbuhan ekonomi stabil antara 7-10%, sehingga alokasi belanja ekonomi saat itu lebih sering diputuskan sebesar 50% dari total belanja (sebaran porsi belanja pada level 50%).

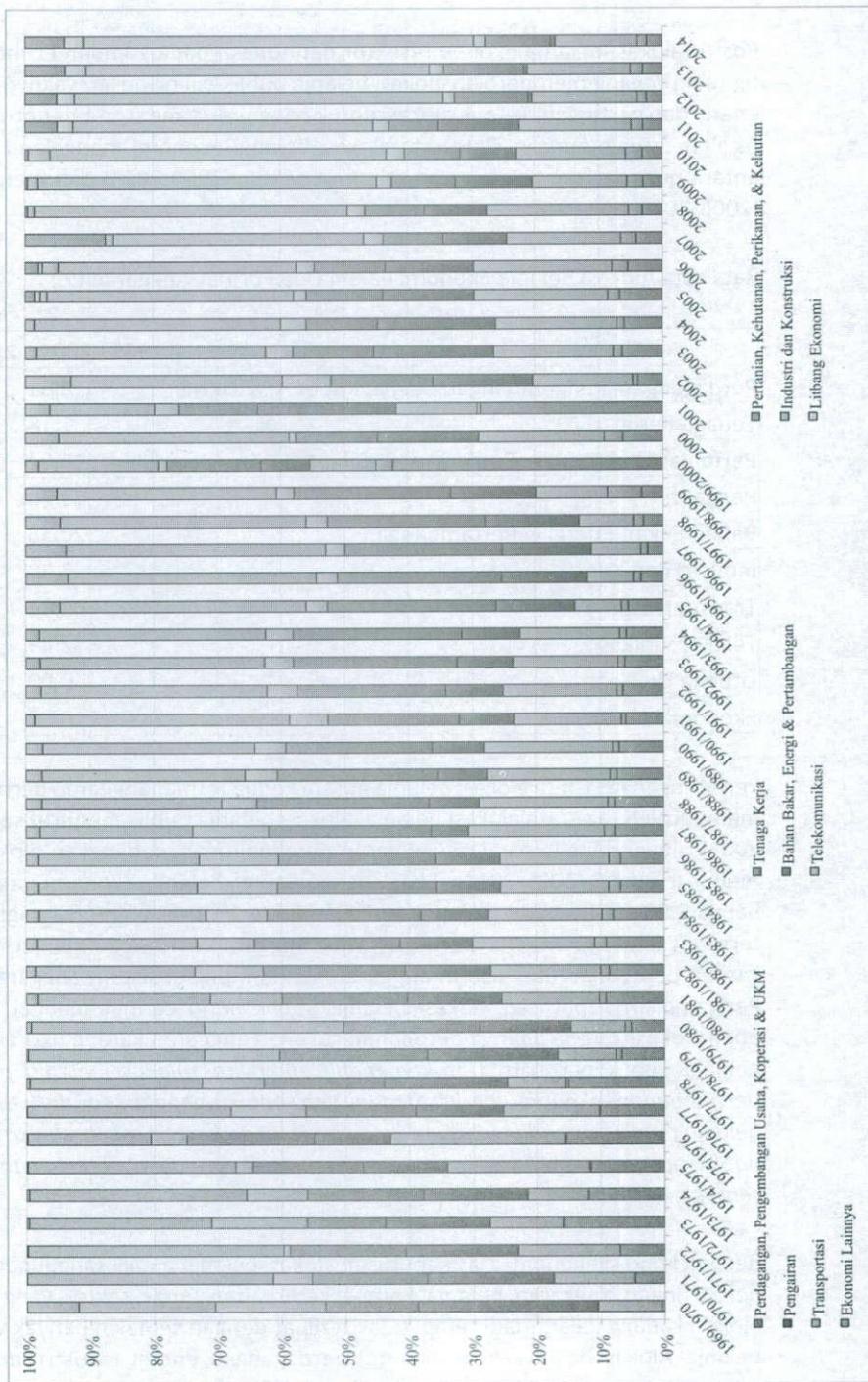
Pada format fungsi, keputusan menambah alokasi belanja untuk fungsi ekonomi lebih efektif untuk menaikkan kontribusi investasi pada PDB, dimana dengan menaikkan alokasi sedikit di atas 10% diikuti dengan kenaikan kontribusi investasi pada PDB dari 22% menjadi 25% (hubungan positif). Sebaliknya, pada format sektor, porsi belanja untuk sektor ekonomi diturunkan dari 70% menjadi di bawah 50% justru kontribusi investasi pada PDB meningkat hingga di atas 30% (hubungan negatif). Intervensi pemerintah pada pertumbuhan ekonomi melalui belanja publik yang dialokasi menurut sektor dalam porsi yang besar (50% ke atas) relatif lebih kuat pengaruhnya daripada peran investasi atau *crowding out*.

Gambar 10. Porsi Belanja Ekonomi dan Investasi



Pada susunan anggaran menurut sektor, kenaikan alokasi belanja ekonomi berkorelasi positif dengan kenaikan inflasi. Tetapi dalam susunan anggaran belanja menurut fungsi, penurunan alokasi belanja ekonomi bersamaan dengan kenaikan inflasi. Salah satu penyebabnya adalah alokasi subsidi BBM. Semakin besar alokasi subsidi BBM dari jenis belanja lain mendorong keputusan penyesuaian harga BBM dan relokasi pada jenis belanja lainnya. Ketidakpastian keputusan penyesuaian harga BBM karena ketersediaan alokasi memicu perubahan ekspektasi publik. Begitu masyarakat memahami alokasi subsidi BBM dikurangi, maka inflasi terpicu naik. Pada tahun 2005 pemerintah memutuskan harga BBM naik untuk menekan subsidi membuat inflasi melonjak hingga 17%. Pada saat itu pemerintah juga menempuh penghematan belanja publik dengan menurunkan alokasi belanja ekonomi menjadi 6,51% guna menjaga ketersediaan anggaran, membuat inflasi naik. Situasi itu terjadi bersamaan dengan transisi APBN dari sektor ke fungsi. Alokasi belanja ekonomi 36,4% pada APBN 2004 yang masih menggunakan format anggaran sektor diturunkan menjadi 6,51% pada APBN 2005 yang berubah menurut fungsi.

Gambar 11. Postur Belanja Ekonomi 1969 – 2014 dengan Penyesuaian Klasifikasi Format Anggaran (%)



Postur alokasi belanja ekonomi (sektor dan fungsi) pada gambar 11 menunjukkan tiga sektor yang memperoleh alokasi belanja publik paling besar, yakni transportasi, energi dan pertanian. Tetapi, alokasi untuk pengairan yang strategis untuk pertanian terlihat terus menurun. Rata-rata alokasi belanja ekonomi mengalami perubahan antara periode format anggaran menurut sektor (1969-2004) dan menurut fungsi (2005-2014).

Rata-rata Alokasi Belanja Ekonomi dalam Dua Format Anggaran (%)

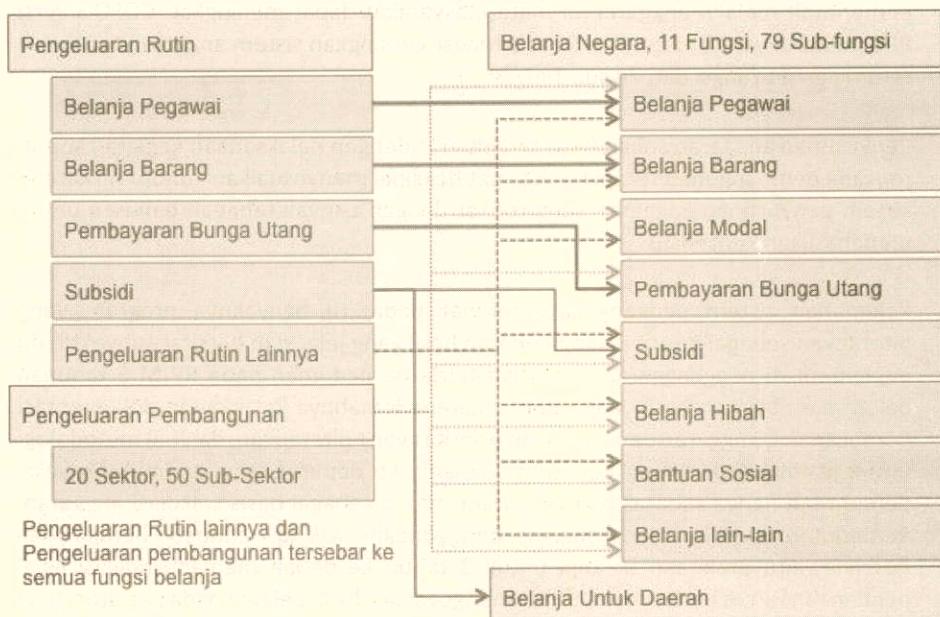
	1969 - 2004	2005 - 2014
Perdagangan, Pengembangan Usaha, Koperasi & UKM	8.81	3.65
Tenaga Kerja	1.18	2.05
Pertanian, Kehutanan, Perikanan, & Kelautan	15.02	17.85
Pengairan	13.70	8.36
Bahan Bakar, Energi & Pertambangan	20.56	10.24
Industri dan Konstruksi	7.30	2.48
Transportasi	30.94	49.01
Telekomunikasi	2.49	1.08
Litbang Ekonomi	0.00	1.31
Ekonomi Lainnya	0.00	3.98

Perhitungan rata-rata alokasi belanja antara kedua format anggaran berbeda. Untuk memperoleh rata-rata alokasi belanja, alokasi belanja publik menurut sektor (1969-2004) dibagi dengan total pengeluaran pembangunan, sedangkan alokasi belanja menurut fungsi (2005-2014) dibagi dengan total belanja ekonomi yang porsinya hanya 8.9% dari total belanja pemerintah pusat. Perbedaan kedua angka pembagi tersebut selain karena transformasi format anggaran dari sektor menjadi fungsi juga karena perubahan dari sistem anggaran ganda menjadi sistem anggaran terpadu. Pengambilan keputusan alokasi belanja publik perlu cermat melihat perubahan porsi alokasi karena adanya perubahan susunan anggaran karena ukuran (*size*) dari belanja publik berubah. *Untuk menguji efektivitas alokasi belanja publik pada pertumbuhan ekonomi perlu menghitung angka pengganda dari efek alokasi belanja publik daripada menggunakan porsi alokasi karena menambah porsi belanja publik pada sektor atau fungsi tertentu belum menjamin efek pengganda yang semakin besar.*

Respon kondisi ekonomi atas keputusan alokasi belanja publik sangat penting untuk perencanaan anggaran belanja karena keterkaitan antar sektor yang mendapat alokasi kadang kala terjadi tetapi tidak terlihat dengan semakin banyak variasi jenis belanja. Alokasi belanja ekonomi untuk perdagangan, energi, industri dan pengairan menurun dan diikuti kenaikan alokasi untuk pertanian dan transportasi

menyebabkan produksi pangan domestik menurun dan konsumsi BBM bersubsidi meningkat. Sebelum tahun 2005 alokasi belanja untuk pengairan sebagai penunjang sektor pertanian sebesar 13,7% atau hampir sama dengan porsi alokasi belanja untuk pertanian 15%. Demikian pula dengan alokasi pengeluaran energi yang diharapkan dapat mendukung produksi domestik sebelum tahun 2005 mencapai 20,56% tetapi alokasi belanja setelah tahun 2005 menyusut menjadi 10,24% bersamaan dengan alokasi subsidi energi yang semakin besar dan dominan (rata-rata 29,4% sejak tahun 2002). Kenaikan alokasi belanja transportasi dari 30,9% menjadi 49% juga membuat alokasi belanja untuk kebutuhan energi, khususnya BBM bersubsidi menjadi semakin besar. Kondisi ini membuktikan bahwa keputusan alokasi belanja publik tidak melihat koherensi antar sektor dan dampak dari keputusan alokasi belanja berdasarkan angka pengganda tidak menjadi pertimbangan. *Keputusan alokasi belanja publik di tengah-tengah jenis belanja yang beraneka-ragam dan kepentingan unit pengguna yang dinamis tanpa fokus pada program prioritas yang terarah membuat pengambilan keputusan terjebak dalam kondisi gambler's fallacy.*

Gambar 12. Konversi Belanja dari Format Sektor ke Format Fungsi



Sumber: APBN Tahun Anggaran 2005

Perubahan sistem anggaran ganda menjadi sistem anggaran terpadu dan perubahan format anggaran belanja sektor menjadi fungsi memerlukan konversi pengeluaran pembangunan menjadi belanja rutin. Konversi yang menyebar seperti terlihat pada gambar 12 mempersulit proses pengambilan keputusan alokasi belanja publik yang berorientasi pada output. *Konversi yang tersebar menyebabkan efek alokasi belanja*

untuk pembangunan secara sektoral menjadi tersebar ke semua jenis fungsi dan sulit diukur baik kinerjanya maupun efeknya. Pada akhirnya, pengambilan keputusan harus mengandalkan mekanisme pemutakhiran informasi untuk memperkecil kesalahan estimasi dampak alokasi belanja publik pada perekonomian.

Standar penyusunan anggaran menurut fungsi dan sub-fungsi saat ini mengikuti standar internasional, yaitu *the Classification of the Function of Government* (COFOG) oleh United Nation Statistic Division (UNSP) bahwa anggaran belanja berfungsi pula sebagai data statistik. Sistem alokasi belanja publik dengan COFOG sebenarnya diperkenalkan oleh OECD yang menyatakan bahwa klasifikasi belanja pemerintah menurut fungsi bermanfaat sebagai instrumen analisis (*tools of analysis*) yang menggambarkan perkembangan belanja suatu negara menurut fungsi, subfungsi dan program yang dapat diperbandingkan dengan negara-negara lain yang juga mengikuti sistem COFOG. Dengan demikian, kinerja alokasi belanja publik pada performa perekonomian yang menjadi target dapat dianalisis dan diperbandingkan antar negara. OECD menyatakan bahwa keputusan alokasi belanja publik merupakan sarana untuk membangun kepercayaan publik pada pemerintah (*trust on government*) yang akan menurunkan biaya interaksi sosial jika kredibilitas pemerintah melalui anggaran di mata masyarakat dapat meningkat. COFOG versi PBB mempunyai 10 fungsi dan 69 sub-fungsi, sedangkan sistem anggaran Indonesia terdiri dari 11 fungsi dan 79 sub-fungsi.

Penyusunan anggaran seharusnya terkait erat dengan pelaksanaan kegiatan sesuai rencana pembangunan tetapi tidak dapat fleksibel menyesuaikan kondisi riil karena sistem penyusunan anggaran yang terikat dengan banyak tahapan bahasan untuk menghasilkan konsensus.

Kelemahan sistem penganggaran terlihat pada: (i) banyaknya program yang ditetapkan sebagai prioritas tanpa ukuran hasil yang jelas dan bersifat subjektif, (ii) implementasi penganggaran berbasis kinerja berpedoman pada RPJM 5 tahunan belum memberikan hasil yang optimal karena lemahnya keterkaitan dokumentasi perencanaan, anggaran dan kebijakan prioritas yang ditetapkan, dan (iii) metodologi untuk justifikasi perkiraan kebutuhan belanja ke depan belum optimal. Proyeksi pemerintah hanya sebatas pada indikator makro sebagai basis kalkulasi anggaran. Pemerintah sudah mengusulkan penggunaan *rolling budget* berdasarkan *baseline*, yaitu prakiraan belanja untuk 3 tahun ke depan menjadi indikasi awal pendanaan tahun berikutnya setelah mengevaluasi hasil belanja pada kegiatan yang selama ini rutin dilakukan, sehingga waktu pembahasan anggaran belanja menjadi lebih fokus pada program atau kegiatan baru untuk meningkatkan kualitas anggaran. Masalahnya, evaluasi belanja dari kegiatan sebelumnya belum tersedia pada saat unit pemerintah harus menyusun anggaran periode berikutnya padahal kualitas anggaran periode berikutnya bergantung pada hasil proyeksi periode sebelumnya. Pengukuran kinerja unit pengguna anggaran hanya sebatas pada capaian target anggaran secara jumlah dan bukan pada kualitas.

Untuk meningkatkan kualitas penganggaran dalam keputusan alokasi belanja publik, pemerintah menetapkan pedoman Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM) sejak tahun 2009 tetapi belum diimplementasikan secara optimal karena standar ukuran-ukuran pelaksanaan KPJM belum tersedia atau dimutakhirkan sesuai kondisi saat ini. Selain itu, paradigma "belanja harus meningkat setiap tahun" masih berlaku dan menjadi kebiasaan dalam proses penyusunan penganggaran. Setiap kegiatan unit pelaksana kebijakan pemerintah tidak bersifat "on-off", artinya anggaran tidak perlu lagi diajukan jika suatu kebijakan sudah selesai dilaksanakan dan telah dicapai hasil yang diharapkan. Penyusunan anggaran lebih sering diartikan sebagai kegiatan rutin dilakukan setiap tahun dengan tambahan volume belanja. Proses KPJM semestinya dilakukan mengikuti prosedur seperti berikut ini.

Gambar 13. Tahap Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah



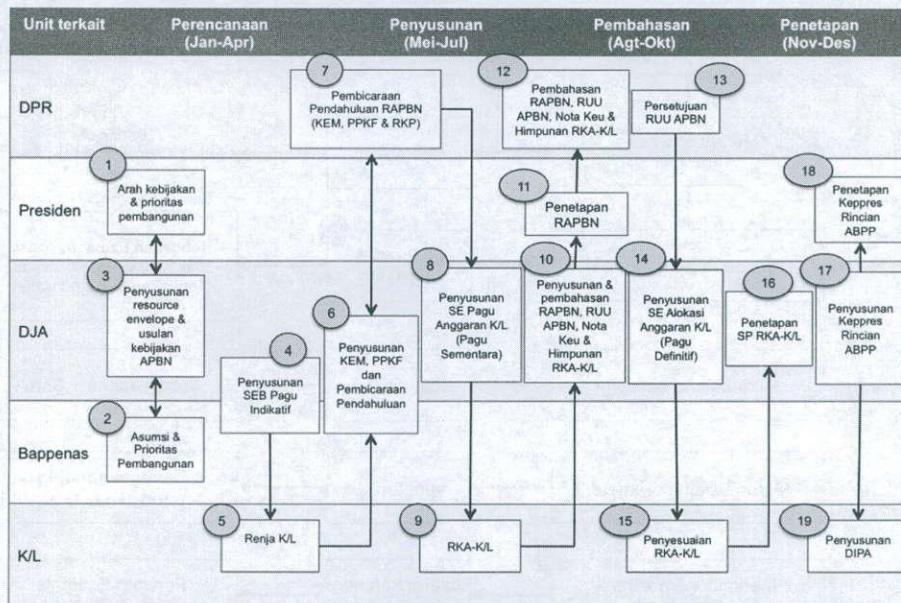
Sumber: Kementerian Keuangan dan Bappenas, 2009

Keputusan menetapkan kegiatan yang layak mendapat alokasi belanja pada KPJM perlu dikaji lebih dulu dan selanjutnya ditentukan apakah kegiatan tersebut akan dilanjutkan atau dihentikan. Penetapan kebijakan prioritas semestinya memenuhi kriteria yang ketat, berdampak sosial yang luas dan terukur serta selaras dengan rencana pembangunan nasional. Penetapan parameter indeks dan *baseline* anggaran umumnya diwarnai oleh argumentasi unit pengusul anggaran untuk tetap mempertahankan kegiatan yang hendak dilanjutkan meskipun hasil yang dicapai kadang tidak optimal. Sementara keputusan pada tahapan penghitungan prakiraan maju (*forward estimate*) memerlukan evaluasi dampak alokasi belanja dari periode-

periode sebelumnya agar anggaran belanja untuk periode mendatang dapat melihat tren produktivitas belanja dalam mendukung kebijakan.

Kelembagaan dan sistem birokrasi pemerintahan yang sederhana (ringkas) sangat menentukan kualitas penyusunan anggaran karena proses keputusan menjadi lebih cepat. Semakin banyak unit pengguna anggaran dan semakin bervariasi fungsi-fungsi anggaran, keputusan alokasi belanja semakin sulit mencapai kondisi optimum tanpa melalui konsensus. Waktu penyusunan anggaran dibatasi hanya 10 bulan dan siklus penyusunan anggaran sejak perencanaan hingga persetujuan harus melibatkan keputusan dari 5 lembaga melalui 19 proses seperti gambar 14 berikut ini:

Gambar 14. Siklus Penyusunan Anggaran



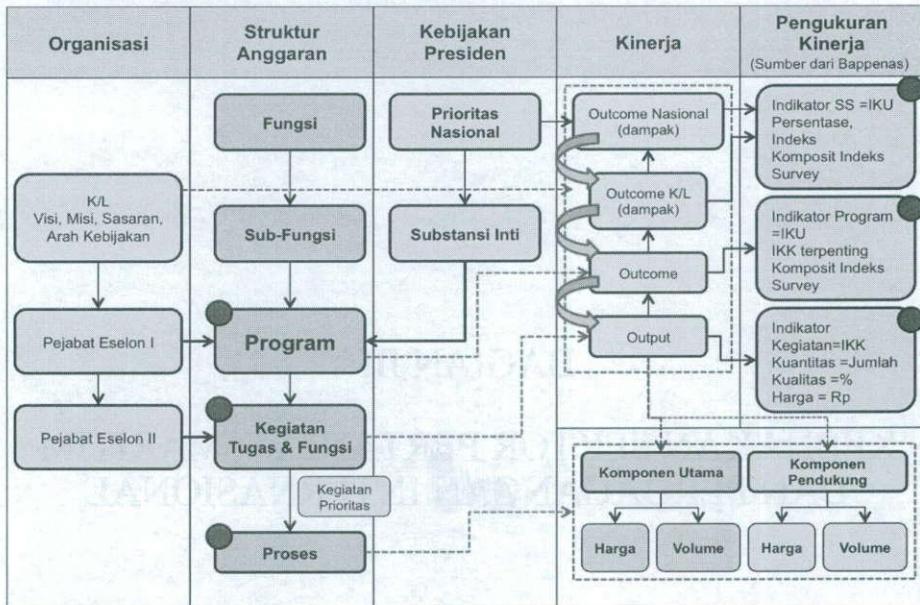
Sumber : Pedoman Penyusunan Anggaran, Kementerian Keuangan, 2013

Proses pengambilan keputusan alokasi belanja publik sesuai gambar 14 harus dapat mengakomodasi kepentingan 687 kementerian/lembaga³ baik tingkat pusat maupun daerah merupakan proses keputusan yang sangat rumit terutama masih berlaku anggapan bahwa nilai anggaran belanja harus naik setiap tahunnya sementara kapasitas anggaran semakin terbatas. Evaluasi belanja melalui audit keuangan negara harus mencakup kualitas penggunaan anggaran dan keterkaitannya dengan kebijakan dan target rencana pembangunan nasional daripada sekedar memeriksa prosedur penggunaan anggaran. Evaluasi tersebut diperlukan agar keputusan alokasi belanja publik dapat menghasilkan postur alokasi

³ Daftar Kelembagaan, Kementerian PAN dan RB, <http://www.menpan.go.id/daftar-kelembagaan-2>

yang dapat mendorong pembangunan. Penyusunan anggaran belanja mengikuti prosedur pengukuran kinerja seperti berikut ini.

Gambar 15. Penyusunan Anggaran dan Indikator Kinerja Anggaran



Sumber : Pedoman Penyusunan Anggaran, Kementerian Keuangan, 2013

Keputusan alokasi belanja dari fungsi, sub-fungsi hingga program dan rincian kegiatan semestinya merujuk pada kebijakan Presiden. Rincian kegiatan harus disertai dengan ukuran kinerja dari output hingga *outcome* nasional yang standar satunya telah ditetapkan. Kualitas keputusan alokasi belanja dapat diukur dengan melihat keterkaitan antara jenis kegiatan dan standar ukuran kinerja yang mengarah pada *outcome* nasional. Namun, indikator kinerja anggaran tidak fleksibel menyesuaikan dinamika pertumbuhan ekonomi akibat proses keputusan alokasi yang kompleks, akibatnya kontribusi belanja pemerintah pada pertumbuhan ekonomi semakin rendah. Selain itu realisasi anggaran pengeluaran pemerintah pusat seringkali menyimpang dari rencana semula memerlukan revisi-revisi yang dapat memicu ketidakpastian masyarakat. Proyeksi subsidi dan transfer anggaran daerah cenderung terlalu rendah, pencairan belanja lamban dan selalu menumpuk menjelang akhir tahun.

BAGIAN III

KEBIJAKAN SEKTOR PERTANIAN, MARITIM DAN PERDAGANGAN INTERNASIONAL

MERETAS PERMALASAHAN BIDANG PERTANIAN DAN PANGAN UNTUK MENUJU KEDAULATAN PANGAN INDONESIA

Oleh: **Dwi Andreas Santosa**

Lebih dari 2 abad yang lalu Thomas Malthus (1776-1834) memprediksi bahwa manusia akan dihadapkan persoalan serius untuk memenuhi kebutuhan pangan seluruh umat manusia. Pertumbuhan penduduk yang mengikuti deret ukur tidak bisa diimbangi dengan kemampuan manusia untuk menyediakan pangan yang mengikuti deret hitung. Pesimisme Malthus tersebut belum terbukti karena terjadi peningkatan dramatis produktivitas berbagai tanaman pokok terutama gandum, padi dan jagung.

Adopsi berbagai varietas unggul ketiga tanaman pokok tersebut juga berlangsung dengan cepat. Pada tahun 1970 tidak ada areal gandum, hanya 9,7 persen areal padi dan 16,2 persen areal jagung yang ditanami varietas unggul di wilayah Asia Timur, Asia Tenggara dan Pasifik. Pada tahun 2000, areal yang ditanami varietas unggul ketiga tanaman tersebut meningkat secara drastis menjadi 89,1 persen, 80,5 persen dan 89,6 persen berturut-turut untuk gandum, padi dan jagung (Hazell, 2009).

Hal yang sama juga terjadi di Indonesia dengan dikenalkannya varietas unggul melalui program Demonstrasi Masal dalam luasan kecil seluas 100 hektar oleh 12 mahasiswa dan 7 asisten dosen Institut Pertanian Bogor di tahun 1963. Denmas skala kecil tersebut kemudian diadopsi oleh pemerintah dalam skala besar seluas 1.000.000 hektar melalui program Bimbingan Massal (Bimas) dan Intensifikasi Massal (Inmas). Proyek raksasa tersebut dimulai pada tahun 1967/1968 dan mengandalkan 4 hal penting yaitu penggunaan benih unggul, pembangunan masif sarana irigasi, penerapan sistem Panca Usaha dan penyuluhan pertanian. Varietas padi PB8 yang dikenalkan pada awal program tersebut mampu meningkatkan produksi padi rata-rata sebesar 50 persen di berbagai tempat. Secara nasional produksi padi meningkat rata-rata sebesar 4,5 persen tiap tahun yang berhasil menghantarkan Indonesia mencapai swasembada beras di tahun 1984.

Pencapaian tersebut menyisakan berbagai dampak negatif terhadap sistem pertanian Indonesia diantaranya lenyapnya ribuan varietas-varietas lokal, rusaknya ekosistem pertanian melalui budidaya monokultur dan padat energi, ketergantungan petani yang semakin tinggi terhadap pupuk sintetik dan racun hama, serta tercerabutnya nilai-nilai budaya dan pengetahuan lokal petani. Produksi pangan pada saat bersamaan mengalami stagnasi dan sulit ditingkatkan. Upaya yang

bisa dilakukan hanya melalui perluasan area dan peningkatan Indeks Pertanaman. Petani sebagai pelaku utama pertanian dan pangan hanya ditempatkan sebagai obyek kebijakan. Kesejanjangan kesejahteraan yang semakin melebar antar petani dan tenaga kerja di luar sektor pertanian. Petani semakin tidak berdaya dan kebijakan

Persoalan tersebut hanya sebagian dari permasalahan besar yang dihadapi dan akan dihadapi oleh Indonesia terkait dengan sektor pertanian dan pangan.

Permasalahan Utama Bidang Pangan dan Pertanian

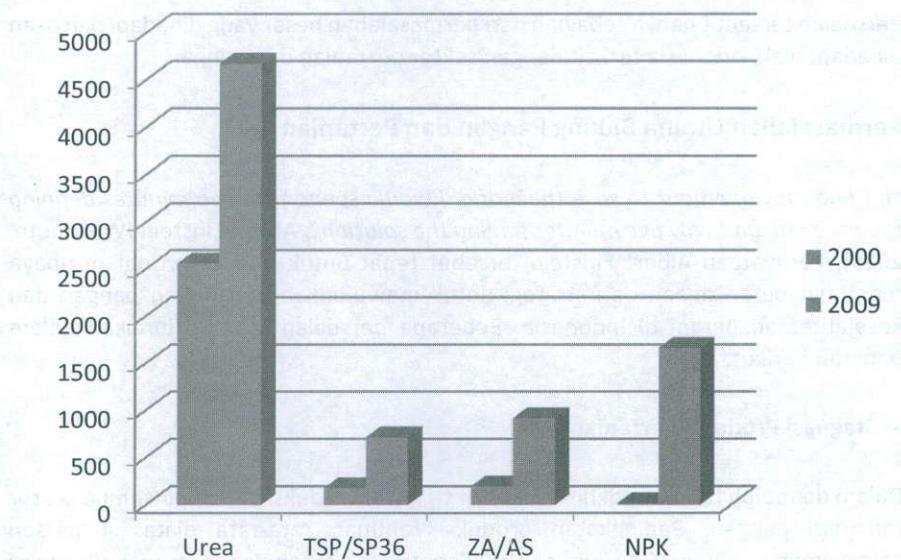
“If I had only one hour to save the world, I would spend fifty-five minutes defining the problem, and only five minutes finding the solution”, Albert Einstein (Wikiquote, 2014). Pernyataan Albert Einstein tersebut tepat untuk diterapkan dalam upaya membuat perencanaan dan strategi untuk mewujudkan kedaulatan pangan dan kesejahteraan petani di Indonesia. Beberapa persoalan utama diuraikan dalam paparan berikut.

1. Stagnasi Produksi Pertanian

Dalam duapuluh tahun terakhir ini terjadi stagnasi produksi di hampir semua sektor tanaman pangan. Peningkatan produksi tahunan rata-rata diatas 4 persen sebagaimana tahun 1970 hingga 1980'an tidak pernah lagi tercapai. Produksi sebagian besar disumbangkan oleh perluasan areal atau peningkatan Indeks Pertanaman. Penggunaan pupuk sintetik meningkat luar biasa tetapi tidak diimbangi dengan peningkatan produksi.

Pemakaian pupuk urea untuk tanaman pangan pada tahun 2009 dibanding tahun 2000 meningkat 80,8%, TSP/SP36 302%, ZA/AS 371% dan NPK 8220% (Gambar 1), tetapi produksi padi hanya meningkat dari 51,90 juta ton Gabah Kering Giling (GKG) menjadi 60,93 juta ton GKG (Santosa, 2011a).

Gambar 1. Penggunaan pupuk sintetik (dalam ribu ton) untuk pertanian tahun 2000 dan 2009



Selain itu petani juga memiliki ketergantungan yang semakin tinggi terhadap input pertanian yang sebagian besar harus diimpor dari luar negeri. Hampir 100 persen pestisida untuk membasmi gulma, insekta dan penyakit merupakan produk perusahaan multinasional. Hampir 100 persen pupuk N dan K juga harus diimpor dari

luar negeri. Selain itu, sebagian besar benih padi hibrida merupakan hasil produksi perusahaan multinasional. Dalam hal ini, kita hanya menghasilkan 90 persen pasaran benih padi di dalam negeri.

Kemampuan petani untuk memproduksi makanan di Indonesia melemah karena lepasnya ribuan sumberdaya manusia ke luar negeri.

2. Integrasi Sistem Pangan dengan Sistem Global

Integrasi sistem pangan dengan sistem global berdampak pada sistem pangan nasional secara perdagangan. Efeknya adalah meningkatnya pengaruh produksi pangan dengan terutama di negara berkembang (Garcia, 2007).

Integrasi tersebut melalui sistem perdagangan internasional diawali dari pertemuan Bretton Woods pada bulan Juli 1944 yang diinisiasi oleh tiga lembaga yaitu *International Monetary Fund* (IMF), *International Bank for Reconstruction and Development* (IBRD) yang kemudian berubah menjadi *World Bank*, serta *International Trade Organisation* (ITO). Pertemuan-pertemuan tersebut kemudian disusul dengan berbagai ronde pertemuan selanjutnya dan yang paling akhir adalah pertemuan Doha di bulan juli 2006.

Liberalisasi perdagangan pertanian internasional berlangsung sejak Putaran Uruguay (1986 – 1994), dan pada saat yang sama terbentuk juga *World Trade Organisation* (WTO) untuk membuat dan merumuskan aturan-aturan dalam perdagangan dunia. Dalam Putaran Uruguay pertanian secara progresif dimasukkan dalam sistem perdagangan internasional dan empat kesepakatan internasional dihasilkan yang kemudian menjadi elemen penting dalam produksi dan pertukaran komoditas pertanian dunia.

Kesepakatan Pertanian (*The Agreement on Agriculture*) disetujui yang menekankan penurunan dukungan negara terhadap sektor pertanian, meningkatkan akses pasar untuk impor pertanian dan pengurangan subsidi ekspor pertanian. Kesepakatan lain adalah paten terhadap kehidupan yang dijamin dalam TRIPS (*Trade-Related Aspects on Intellectual Property Right*) yang menimbulkan reaksi penolakan yang kuat. Putaran Doha yang dimulai sejak 2001 menyusun tahapan-tahapan tentatif yang menyebabkan liberalisasi perdagangan pertanian semakin tidak terbendung. Liberalisasi sebenarnya merupakan pewujudan konsep “perdagangan bebas” yang mendasarkan diri pada “keunggulan komparatif”-nya ekonom David Ricardo (1973).

Membangun suatu sistem yang efisien untuk perdagangan pangan internasional merupakan komponen vital untuk menjamin ketahanan pangan dunia. Deputi direktur jenderal WTO menekankan bahwa strategi ketahanan pangan nasional harus diletakkan dalam kerangka perdagangan internasional sebagaimana diatur oleh WTO (WTO, 2002). Ketahanan pangan merupakan konsep yang bias ke kepentingan negara-negara maju dan perusahaan multi nasional.

Dari sisi ekonomi politik ketahanan pangan, berbagai kesepakatan internasional terkait telah menggeser kontrol terhadap ketahanan pangan dari ranah publik ke ranah privat. Saat ini 90 persen perdagangan pangan (serealia) dikuasai hanya oleh 5 perusahaan multinasional (MNC) (Oram, 2008) yaitu Cargill, Bunge Ltd, Archer Daniels Midland, Marubeni dan the Noble Group. Sebesar 89 persen pasar benih dan input pertanian (pestisida dan herbisida) dikuasai oleh 6 MNC (Guzman, 2008). Di dunia, 67 persen pasar benih hanya dikuasai oleh 10 MNC sedangkan 99,9 persen benih transgenik dikuasai hanya oleh 6 MNC. Ketika krisis pangan melanda dunia pada tahun 2008 pedagang pangan dunia menangguk peningkatan keuntungan sebesar 55 – 189 persen, benih dan herbisida 21 – 54 persen, dan pupuk 186 – 1.200 persen dibanding tahun sebelumnya (Angus, Global Research, 2008).

Bila pada tahun 1960'an negara-negara berkembang merupakan eksportir pangan dan produk pertanian penting di dunia dengan surplus perdagangan pangan mencapai 7 miliar dolar AS per tahun maka pada akhir tahun 1980'an terjadi pergeseran peran dan mulai awal tahun 1990'an negara-negara berkembang berubah menjadi importir netto. Negara-negara berkembang saat ini dirugikan sekitar US\$ 50 miliar per tahun akibat hilangnya potensi ekspor produk pertanian mereka (Wikipedia, 2015).

Sebagaimana negara berkembang lainnya, impor pangan kemudian menjadi solusi utama untuk mengatasi penurunan produksi pertanian di Indonesia. Sebagai contoh, hancurnya program swasembada kedelai Indonesia akibat kebijakan impor pangan. Pada awal tahun 2000 pemerintah membuka kran impor kedelai dan pemerintah Amerika Serikat memberikan fasilitas bagi importir Indonesia melalui GSM 102. Selain itu importir menerima fasilitas lain yaitu kredit Impor dan *Triple C*. Harga kedelai impor pada saat itu sebesar Rp 2.300/kg dan karena berbagai fasilitas yang diterima pengimpor harga bisa ditekan menjadi hanya Rp 1.950, sedangkan biaya produksi petani kedelai di Jawa sebesar Rp 2.500/kg.

Sebelum krisis tahun 1998, impor kedelai dikendalikan sepenuhnya oleh importir tunggal Bulog. Melalui program IMF, Bulog diswastakan dan importir umum diperbolehkan mengimpor kedelai. Pada saat bersamaan bea masuk diturunkan menjadi 10% hingga 0%. Dampak berantai kemudian terjadi, petani kedelai terpuruk yang berujung hancurnya program kedelai nasional yang pernah hampir mencapai swasembada di awal tahun 1990an. Harga kedelai impor saat ini US\$ 407/metrik ton (US, February 2015) atau Rp. 5.291/kg sedangkan biaya produksi sebesar Rp 7.500/kg.

Petani kecil kita dibenturkan dengan sistem perdagangan pangan internasional yang tidak adil baik melalui praktek *dumping* maupun *low artificial price*. Dalam perhitungan usaha tani skala kecil per 2000 m², harga pokok produksi petani sawah sebesar Rp 1.975.000, dan bila petani harus menyewa lahan maka biaya produksi membengkak menjadi Rp 2.975.000 per 2000 m². Keuntungan yang diperoleh dari usaha tani tersebut hanya Rp 2.425.000 hingga Rp 3.425.000 per 3 bulan dengan catatan harga Gabah Kering Panen (GKP) sebesar Rp. 4.500. Disisi lainnya harga beras internasional hanya US\$420-450/metrik ton (perkiraan harga tahun 2015) atau hanya Rp 2.951 hingga Rp 3.163 per kg GKP.

Salah satu faktor utama rendahnya harga pangan yang diperdagangkan secara internasional adalah subsidi besar-besaran negara produsen pangan terutama negara-negara maju terhadap pangan dan petaninya. Subsidi pertanian dan pangan di Amerika Serikat pada tahun 2014 hingga 2018 sebesar US\$ 489 miliar (US Agricultural Act 2014) atau lebih dari 1000 trilyun rupiah setiap tahunnya. Petani AS menerima subsidi langsung sebesar kira-kira 220 trilyun rupiah per tahunnya. Subsidi yang sedemikian besar menyebabkan harga pangan yang mereka produksi jauh dibawah harga pokok produksi yang sesungguhnya.

Integrasi sistem pangan Indonesia ke global telah menghancurkan kapasitas petani kecil untuk menghasilkan pangan karena ketidakmampuan bersaing dengan harga internasional yang tidak adil. Hal ini tidak hanya terjadi untuk makanan pokok tetapi juga belasan produk-produk pertanian lainnya dari sapi hingga garam.

Dengan menggunakan data impor tahun 2004 sebagai acuan, rata-rata impor beras selama periode Kabinet Indonesia Bersatu (KIB) jilid I (2005-2009) meningkat tajam sebesar 117 persen, daging sapi 234 persen, bawang merah 76,2 persen, gula 61,7 persen, cabe 56 persen, gandum 13,1 persen dan kedelai 10,9 persen. Hanya jagung yang menunjukkan angka turun yaitu sebesar -39,8 persen bila dibandingkan tahun 2004 (Santosa, 2014).

Kinerja sektor tersebut tidak membaik pada periode KIB II (2010-2013) bahkan lebih buruk. Dibanding tahun 2004 sebagai acuan, rata-rata impor beras pada periode tersebut meningkat 482,6 persen, daging sapi 349,6 persen, cabe 141 persen, gula 114,6 persen, bawang merah 99,8 persen, jagung 89 persen, kedelai 56,8 persen, dan gandum 45,2 persen (diolah dari Bappenas, 2014, USDA, 2014). Berkaitan dengan gandum, Indonesia saat ini menduduki peringkat kedua importir gandum terbesar di dunia. Pertumbuhan impor yang sedemikian tinggi tersebut jauh melampaui pertumbuhan penduduk selama periode 2004-2013 sebesar 12,0 persen.

Pertumbuhan impor pangan selama hampir 10 tahun terakhir ini sekaligus juga menyiratkan kinerja sektor pertanian yang buruk. Akibatnya indeks ketahanan pangan Indonesia jauh dibawah negara-negara tetangga. Diantara 109 negara yang dinilai, indeks ketahanan pangan Indonesia berada diurutan 72 dengan skor 46,5 yang jauh di bawah Malaysia yang berada di peringkat ke 34 (dengan skor 68,0), China 42 (62,2), Thailand 49 (59,9), Sri Lanka 60 (51,7), Filipina 65 (49,4), dan Vietnam 67 (49,1) (*Global Food Security Index*, 2014).

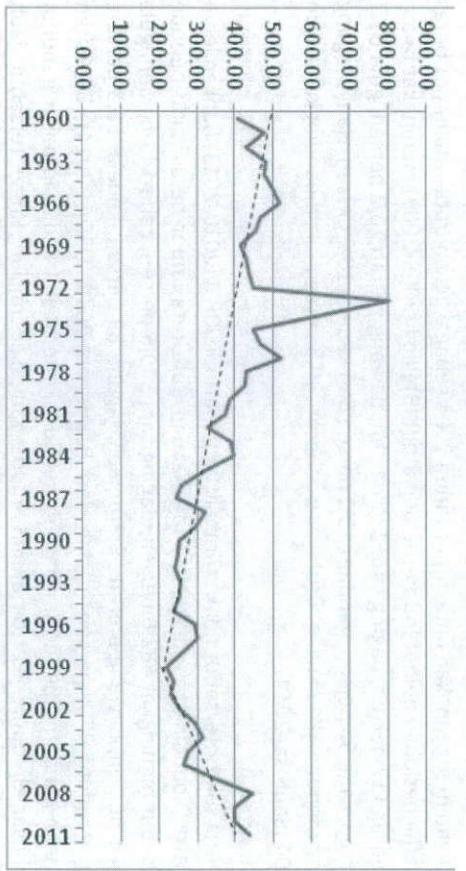
Ketika ketergantungan impor Indonesia dan negara berkembang lainnya meningkat tinggi harga pangan dunia semakin lama semakin meningkat (Gambar 2, 3, dan 4). Fluktiasi harga pangan dunia dalam 5 – 10 tahun terakhir ini cukup mengkawatirkan. Sejak tahun 1960 harga pangan cenderung terus menurun akibat peningkatan produksi pangan dunia dan mencapai tingkat terendah untuk kedelai pada tahun 2000, jagung pada tahun 2005 dan gandum pada tahun 2006 (Kalaitzandonakes, 2013). Tetapi sejak saat itu harga ketiga komoditas tersebut dan komoditas pangan lainnya meningkat tajam dalam tempo yang sangat pendek.

Sejak tahun 2005 sudah terjadi 3 kali gejolak harga pangan di dunia yang berujung dengan krisis pangan di puluhan negara di dunia. Harga pangan untuk berbagai komoditas penting yaitu gandum, jagung, kedelai, dan beras sudah meningkat

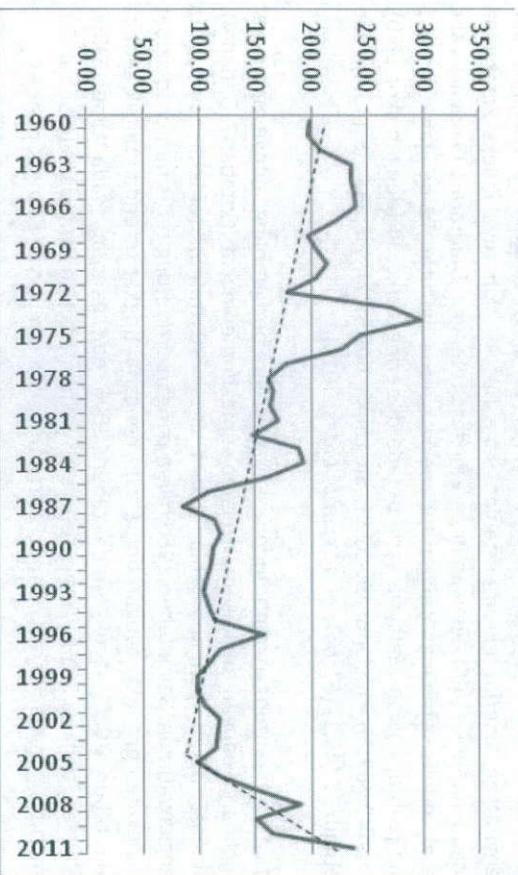
Kebijakan Ekonomi dan Sektor Strategis Nasional

sebesar 200 hingga 300 persen. Saat ini harga hampir semua komoditas pangan sama atau lebih tinggi dibanding harga pada tahun 1960 (*real price in 2005 dollars*)

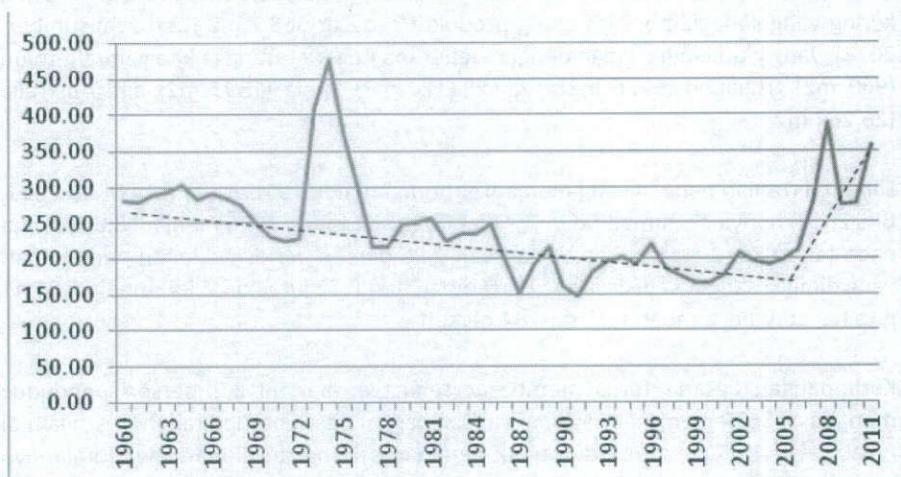
Gambar 2. Peningkatan Harga Kedelai Internasional (Kalaizandonakes, 2013)



Gambar 3. Peningkatan harga jagung internasional (Kalaizandonakes, 2013)



Gambar 4. Peningkatan harga gandum internasional (Kalaizandonakes, 2013)



3. Piramida Struktur Pertanian dan Ketimpangan Agraria

Pola piramida struktur pertanian dan pangan yang ada saat ini adalah mendudukan agribisnis, produsen benih dan input pertanian, pertanian korporasi, pertanian kapitalistik dan spekulasi pangan di puncak piramida dengan jumlah kurang dari 500.000 orang (Gambar 5). Mereka sekaligus juga mendapatkan akses dan fasilitas mewah dari pemerintah. Sedangkan dasar piramida tersusun dari 26,13 juta keluarga petani kecil atau 91 juta jiwa. Puncak piramida tersebut menekan ke bawah dan menyebabkan 5,0 juta keluarga petani kecil tercerabut dari lahan mereka dalam 10 tahun terakhir ini dan menjadi penyusun masyarakat miskin kota. Jumlah rumah tangga petani menurun dari 31,170 juta (2003) menjadi 26,126 juta (2013) (Sensus Pertanian 2013, BPS 2014).

Gambar 5. Piramida struktur pertanian Indonesia



Selain itu ketersediaan lahan pangan perkapita juga sangat sempit. Untuk lahan sawah, per kapita penduduk Indonesia hanya memiliki 326,2 m², sedangkan lahan kering yang sebagian besar kurang produktif sebesar 568,7 m² (berbagai sumber, 2013), yang jauh lebih rendah dengan beberapa negara tetangga kita yaitu Vietnam (960 m²), Thailand (5226 m²), China (1120 m²), India (1591 m²) dan Australia (26.264 m²).

Lahan pertanian pangan yang menjadi gantungan hidup 91,91 juta jiwa (IFAD 2011, BPS 2012) hanya bertambah dari 7,77 juta ha pada tahun 1996 menjadi 8,00 juta ha pada tahun 2012 atau hanya bertambah 2,96 persen. Ironisnya lahan perkebunan yang dimiliki sangat sedikit orang bertambah dari 8,77 juta ha (1996) menjadi 21,41 juta ha, atau bertambah sebesar 144 persen.

Ketimpangan agraria terus membesar sehingga saat ini 0,2 persen penduduk menguasai 56 persen aset nasional yang sebagian besar berupa tanah. Disisi lain di Pulau Jawa 49,5 persen petani tidak berlahan sedangkan di luar Jawa jumlahnya mencapai 18,7 persen (Survey Patanas, 1999).

4. Konversi dan Kerusakan Lahan Pertanian

Ketersediaan lahan pangan yang sangat sempit tersebut diperburuk dengan konversi lahan pertanian ke non pertanian serta konversi kepemilikan lahan dari petani ke non petani yang jumlahnya dalam 10 tahun terakhir ini meningkat pesat.

Konversi lahan pertanian ke non-pertanian diperkirakan sebesar 60.000 hektar per tahun, yang terkompensasi sebagian dari perluasan lahan pertanian terutama di luar Jawa. Proses deagrarianisasi juga berlangsung pesat terutama di wilayah-wilayah pertanian luar Jawa yang berdekatan dengan kawasan-kawasan pertambangan. Lahan-lahan pertanian terbengkalai atau di jual dan diubah menjadi kawasan pertambangan.

Hal lainnya yang sangat serius adalah konversi kepemilikan lahan dari petani ke non-petani terutama di Pulau Jawa. Proses ini akan mengaksesari perubahan penggunaan lahan untuk kepentingan pertanian ke non-pertanian, menyebabkan petani tercerabut dari lahannya yang kemudian menjadi penyusun masyarakat miskin kota.

Sebagai contoh berdasarkan sensus pertanian tahun 2013 di Jawa Tengah, jumlah rumah tangga petani yang mengelola lahan kurang dari 1000 m² menurun sebesar 1,32 juta. Keluarga tani lainnya yang memiliki luasan lahan lebih tinggi yaitu 1.000 – 1.999 m² yang bertambah jumlahnya sebanyak 8.658 rumah tangga pertanian yang kemungkinan disebabkan karena pergantian kepemilikan dari katagori luasan yang lebih tinggi ke yang lebih rendah. Ironisnya untuk katagori rumah tangga petani yang berlahan 2.000 – 4.999, 5.000 – 9.999, 10.000 – 19.999, 20.000 – 29.999 dan ≥ 30.000 m² justru menurun semua (Tabel 1). Dengan demikian kesimpulan

sementara yang diambil oleh pemerintah bahwa penurunan jumlah rumah tangga petani menyebabkan peningkatan luasan lahan yang dikuasai oleh rumah tangga petani dari 0,41 ha (2003) menjadi 0,89 ha (2013) adalah sangat menyesatkan. Hal yang terjadi sesungguhnya adalah perubahan kepemilikan lahan dari petani ke non-petani.

Tabel 1. Perkembangan jumlah rumah tangga petani berdasarkan golongan luas lahan di Jawa Tengah (Sensus Pertanian, BPS 2014)

Golongan Luas Lahan (m ²)	RT Pertanian 2003	RT Pertanian 2013
<1000	2.187.774	865.987
1000-1999	912.343	921.001
2000-4999	1.602.712	1.553.181
5000-9.999	759.977	681.252
10.000-19.999	247.838	214.041
20.000-29.999	39.684	35.017
>30.000	20.473	20.140
JUMLAH	5.770.801	4.290.619

Salah satu permasalahan besar lainnya adalah pengelolaan air. Konsep sederhana tapi sudah banyak dilupakan dalam 30 tahun terakhir ini adalah jangan biarkan "air mengalir sampai jauh". Hanya 10% air irigasi yang bisa dikendalikan yang jauh dari nilai ideal sebesar 50% (Prastowo, komunikasi pribadi). Sebanyak 50% dari 798.372 hektar jaringan irigasi strategis nasional di pulau Jawa rusak hingga rusak parah, dan sekitar 27% dari seluruh jaringan irigasi nasional perlu rehabilitasi ringan hingga berat (Dirjen SDA Kementerian Pekerjaan Umum, makalah 5/6/08).

Pola budidaya pertanian yang tidak ramah alam serta pemakaian tanah untuk berkerja sepanjang waktu juga telah menyebabkan terdegradasinya lahan-lahan pertanian di Indonesia.

5. Kelembagaan, Kebijakan Fiskal dan Statistik Pertanian

Reforma agraria yang telah dicanangkan pada pemerintahan saat ini sejak tahun 2005 praktis tidak memberikan dampak bagi petani kecil. Reforma agraria dalam bentuk redistribusi aset dan pemberian akses bagi petani kecil berjalan sangat minimal sehingga tidak meningkatkan kesejahteraan petani maupun peningkatan penguasaan aset berupa tanah bagi mereka. Sebagian besar persoalan pelaksanaan

reforma agraria bersumber pada beberapa masalah pokok berikut yaitu: 1) rendahnya dukungan politik dan penegakan hukum, 2) peraturan perundang-undangan yang tidak secara jelas dan tegas mengatur, 3) ketiadaan akses reform untuk memastikan penggunaan tanah secara optimal oleh penerima tanah, 4) data dan informasi serta pembiayaan kurang memadai dan 5) lemahnya lembaga pelaksana dan kualitas sumber daya manusia (Winoto, 2011, bahan presentasi).

Kebijakan fiskal di sektor pertanian dan pangan selama ini tidak tepat sasaran dan kurang berpihak untuk petani miskin. Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, dalam 10 tahun terakhir ini terjadi peningkatan impor pangan yang luar biasa tinggi. Ironisnya dalam periode yang sama terjadi peningkatan tajam anggaran sektor pertanian yang disediakan APBN setiap tahunnya. Total anggaran yang disediakan untuk sektor pertanian dan pangan pada tahun 2004 sebesar 10,1 trilyun rupiah (Laporan Keuangan Pemerintah Pusat Tahun 2004). Anggaran tersebut meningkat menjadi 12,6 trilyun rupiah pada tahun 2005, 49,8 trilyun rupiah pada tahun 2009 dan 71,9 trilyun rupiah pada tahun 2013 (Pusat Kebijakan APBN-Badan Kebijakan Fiskal, 2014) atau terjadi peningkatan sebesar 611 persen dalam kurun waktu kurang dari 10 tahun. Anggaran tersebut terdistribusi untuk Kementerian Pertanian, irigasi, subsidi, transfer ke Daerah dan belanja lain-lain berupa cadangan beras pemerintah, cadangan stabilisasi pangan, cadangan benih nasional dan cadangan ketahanan pangan.

Beberapa anggaran yang seharusnya dapat dimanfaatkan langsung oleh petani tidak terjadi sehingga sebagian anggaran tersebut jatuh ke tangan pengusaha besar ataupun Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Anggaran yang digunakan terutama untuk subsidi benih, pupuk dan input pertanian lainnya tidak tepat sasaran sehingga dampaknya terhadap peningkatan produksi pangan tidak terlalu signifikan.

Statistik pertanian merupakan persoalan serius lainnya. Angka konsumsi dan angka produksi padi sebagai salah satu contoh merupakan data statistik penting yang mendasarkan diri pada asumsi dan formula yang sudah tidak tepat sehingga harus segera "direvitalisasi". Perbaikan data harus disandarkan pada kondisi nol tanpa pertimbangan kepentingan politik maupun penilaian kinerja kementerian terkait (Iswadi, Kompas 20/3/2014). Buruknya data statistik tidak hanya beras, tetapi juga sebagian besar data produksi dan konsumsi komoditas lainnya. Kebijakan pangan yang disandarkan pada data yang buruk akan menghasilkan kebijakan yang salah yang pada akhirnya merugikan kita semua terlebih petani kecil sebagai pelaku produsen pangan.

6. Finansial Global, Krisis dan Spekulasi Pangan

Dengan terintegrasinya sistem pangan kita ke sistem pangan global maka situasi pangan yang terjadi di skala internasional dengan cepat memberikan dampak terhadap sistem pangan di Indonesia.

Terdapat 4 penyebab volatilitas harga pangan yang seringkali diungkapkan oleh kalangan pengamat. *Pertama* adalah harga energi. Harga minyak bumi berpengaruh langsung terhadap berbagai proses produksi di bidang pertanian meliputi harga pupuk dan pestisida, pemrosesan dan transportasi. Dengan kenaikan harga minyak lima tahun terakhir ini maka harga pangan juga meningkat. OECD (*Organization for Economic Cooperation and Development*) memperkirakan akan terjadi penurunan produksi pertanian di seluruh dunia pada dekade mendatang karena tingginya harga bahan bakar dan pupuk (Johnson, 16/1/2013, *Council on Foreign Relation*). Estimasi ini sangat mengkawatirkan terutama untuk negara berkembang, karena 70 persen negara berkembang merupakan importir pangan.

Kedua adalah stok pangan atau biji-bijian. Stok komoditi pangan termasuk hortikultura nasional menurun sehingga harga meningkat. Sebagai contoh, stok global biji-bijian menurun dari 110 hari pasokan menjadi 64 hari pasokan yang menyebabkan krisis pangan 2007 – 2008 dan diperkirakan akan semakin menurun di tahun 2013 ini. *Ketiga* adalah kecederungan peningkatan klas menengah di negara berkembang, termasuk Indonesia, yang meningkatkan konsumsi daging. *Keempat* adalah bencana dan perubahan iklim yang menurunkan stok pangan.

Keempat hal tersebut selalu menjadi alasan klasik bila dihadapkan pada situasi harga pangan yang tidak menentu. Di balik itu semua ada hal lain yang diperkirakan menyebabkan terjadinya volatilitas harga yang tinggi dalam lima tahun terakhir ini. Dari beberapa studi yang berpengaruh besar terhadap fluktuasi harga pangan bukanlah ke empat faktor tersebut tetapi spekulasi finansial (Lagi et al., 2011). Sekitar 40 persen volatilitas harga pangan bila dirunut maka berakhir di institusi finansial. Dalam 5 tahun terakhir uang yang disalurkan oleh bank untuk spekulasi di perdagangan komoditas pangan meningkat dari US\$ 65 miliar menjadi US\$ 126 miliar atau Rp1.228 trilyun.

New England Complex Systems Institute membangun model matematis untuk menerangkan penyebab krisis pangan 2007 – 2008 dan 2010 – 2011. Bila parameter stok pangan, harga minyak bumi dan iklim dimasukkan maka baru mencukupi untuk menerangkan kenaikan harga pangan, tetapi tidak bisa menerangkan fluktuasi harga yang sangat tinggi (*bubbles and crashes*). Ketika spekulasi finansial dimasukkan ke dalam model tersebut, maka dengan tepat hal tersebut bisa diterangkan.

Pemerintah dan kita/pengamat seringkali mempercayakan diri pada pasar yang dengan sendirinya akan menyelaraskan antara pasokan dan permintaan pangan pada harga yang menguntungkan petani dan disisi lain menjamin sebagian besar masyarakat mampu mengakses pada harga tersebut. Kesetimbangan tersebut hancur dengan adanya spekulasi finansial yang semakin diperparah oleh tangan-tangan partai yang korup. Di Indonesia hal ini nampaknya tidak disadari oleh para perumus kebijakan sehingga dengan mudah berbagai komoditas dipermainkan harganya untuk keuntungan segelintir orang (Santosa, 2013b).

7. Perubahan Iklim

Perubahan iklim adalah suatu keniscayaan. Lambat atau cepat akan terjadi perubahan-perubahan mendasar dalam penyediaan pangan di masa depan. Perubahan iklim secara langsung akan berdampak terhadap perubahan agro-ekologi, sedangkan secara tidak langsung berdampak terhadap pertumbuhan dan distribusi pendapatan yang akan mengubah permintaan dan jenis pangan (Santosa, 2011b).

Bila semua negara bahu membahu dan berhasil menurunkan emisi secara drastis, peningkatan suhu masih tetap terjadi sebesar 1,1°C hingga 2,9°C pada tahun 2100 (IPCC, 2000). Bila berbagai kesepakatan hanya di atas kertas dan kecenderungan yang ada tetap seperti saat ini maka suhu global akan meningkat antara 2,4°C hingga 6,4°C. Perubahan iklim akan memberikan dampak terbesar terhadap negara-negara berkembang yang sebagian besar berada di wilayah tropika.

Perubahan iklim akan menyebabkan kemampuan menyediakan pangan negara berkembang untuk penduduknya semakin memburuk terutama yang berada di wilayah tropika. Berbagai model iklim memprediksi terjadinya peningkatan evapotranspirasi dan menurunnya lengas (*moisture*) tanah (IPCC, 2007). Beberapa wilayah pertanian kemungkinan menjadi tidak layak untuk ditanami dan luasan padang rumput untuk peternakan menjadi menurun karena musim kering yang lebih panjang. Untuk Indonesia yang memiliki pantai terpanjang keempat di dunia, dengan pusat-pusat produksi pangannya pada wilayah berdekatan dengan pantai, ancaman penurunan produksi pangan menjadi semakin besar. Tenggelamnya lahan-lahan sawah tepi pantai dan intrusi air laut akan menjadi persoalan “biasa” di masa depan. Jenis dan populasi hama serta penyakit diperkirakan juga akan meningkat bersamaan dengan meningkatnya suhu. Kejadian tahun 2010 yang berlanjut di tahun ini tentang meningkatnya serangan wereng, ulat dan beberapa penyakit tanaman merupakan contoh nyata bagaimana perubahan iklim berdampak langsung terhadap pertanian.

Sebaliknya, elevasi CO₂ dari sekitar 379 ppm saat ini menjadi >550 ppm pada tahun 2100 diperkirakan berdampak positif terhadap fotosintesis, pembentukan biomassa dan produktivitas tanaman. Bila faktor-faktor lainnya dalam kondisi optimum, peningkatan level CO₂ hingga 550 ppm akan meningkatkan produktivitas padi, kedelai dan gandum (tanaman C3) sekitar 10% hingga 20%. Untuk tanaman kelompok C4 misalnya jagung dan tebu peningkatan produktivitas tidak terlalu signifikan yaitu hanya sekitar 0% hingga 10% (IPCC, 2007). Efek positif peningkatan CO₂ atmosfer kemungkinan tidak bisa mengimbangi kerusakan yang ditimbulkan akibat perubahan iklim.

Perubahan iklim akan berpengaruh terhadap lahan pertanian di berbagai belahan dunia. Meskipun total lahan pertanian dunia relatif tidak berubah yaitu pada angka sekitar 2.600 juta hektar, perubahan iklim akan menyebabkan dampak yang

berbeda-beda antar wilayah (Schmidhuber and Tubiello, 2007). Risiko akibat perubahan iklim yang sangat mengkawatirkan bagi negara berkembang adalah perubahan kesesuaian lahan dan penurunan produksi pertanian di masa depan. Negara berkembang akan kehilangan lahan pertanian utama sekitar 135 juta hektar hanya karena perubahan iklim. Akibat perubahan iklim juga akan ada penambahan lahan yang mula-mula tidak sesuai untuk pertanian menjadi sesuai yang berjumlah sekitar 25 juta hektar. Dengan demikian total hilangnya lahan pertanian di negara berkembang sekitar 110 juta hektar (Schmidhuber and Tubiello, 2007).

Sebaliknya, bagi negara maju yang berada di wilayah sedang atau dingin perubahan iklim justru berdampak positif terhadap luasan lahan pertanian mereka. Lahan pertanian produktif mereka akan bertambah sekitar 160 juta hektar. Peningkatan luas lahan pertanian produktif di negara maju juga berdampak positif terhadap produksi pertanian mereka. Pada tahun 2025, diperkirakan Eropa dan Amerika Utara akan mengalami surplus pangan sebesar 352 juta ton. Meskipun demikian secara total kondisi pangan dunia –yang harus memenuhi kebutuhan 8,04 miliar penduduk- tetap mengkawatirkan karena defisit diperkirakan masih sebesar 69 juta ton.

Kesemuanya menyebabkan upaya peningkatan produksi pangan semakin sulit dilakukan. Negara-negara produsen pangan utama di masa depan semakin protektif sehingga jumlah pangan yang bisa diperdagangkan semakin lama semakin sedikit. Kekacauan iklim akan menyebabkan banjir dan kekeringan menjadi semakin sering terjadi yang menyebabkan instabilitas produksi pangan di masa depan. Instabilitas akan menciptakan pasokan dan stok pangan sangat fluktuatif. Dua kondisi tersebut ditambah dengan konversi pangan ke energi akan menyebabkan harga pangan murah tinggal cerita.

Mewujudkan Kedaulatan Pangan Indonesia

Konsep kedaulatan pangan tertuang dalam tujuh pilar kedaulatan pangan. Pilar-pilar tersebut terdapat pada uraian berikut ini.

1. Demokratisasi Pertanian dan Kedaulatan Petani

Pilar pertama adalah demokratisasi kebijakan pertanian. Hingga saat ini hampir semua kebijakan pertanian dirumuskan oleh pemerintah, DPR dan kalangan pengusaha. Hal tersebut menyebabkan banyak (rencana) kebijakan pertanian menjadi bermasalah bagi petani. Dalam kedaulatan pangan petani kecil wajib dilibatkan dalam penetapan kebijakan pertanian baik di pusat maupun daerah.

Di berbagai distrik di India, demokratisasi pertanian telah dilaksanakan dengan membentuk "farmer jury". Setiap kebijakan yang akan dilaksanakan pemerintah diputuskan oleh suatu panel yang terdiri dari para petani. Melalui pola ini kebijakan

yang seringkali tidak tepat sasaran bisa diminimalisir sehingga akhirnya benar-benar menguntungkan bagi petani kecil.

Peningkatan kedaulatan petani juga berpengaruh besar terhadap terwujudnya kedaulatan pangan. Petani perlu difasilitasi sehingga kedaulatan mereka atas benih, input pertanian lainnya dan teknologi dapat meningkat. Dari berbagai diskusi dengan kelompok-kelompok tani yang mandiri dan berdaulat, produktivitas pertanian mereka rata-rata 25 persen hingga 50 persen lebih tinggi dibanding petani lainnya. Produktivitas yang tinggi tersebut secara langsung berpengaruh terhadap peningkatan kesejahteraan mereka.

2. Hak Atas Pangan

Pilar kedua adalah hak atas pangan. Hak atas pangan telah ada dalam Kovenan Internasional Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*) yang telah diratifikasi oleh pemerintah Republik Indonesia lewat Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. Dalam Kovenan tersebut negara berkewajiban untuk menghormati, memenuhi dan melindungi hak atas pangan warga negaranya. Kebijakan pemerintah perlu mengadopsi hak atas pangan sebagai dasar untuk mengakhiri rawan pangan, kelaparan dan kurang gizi.

3. Reforma Agraria

Pilar ketiga adalah reforma agraria. Pemerintah pasca orde baru telah mencanangkan reforma agraria pada awal pemerintahan yang lalu. Sebelumnya, istilah “reforma agraria” tabu untuk dibicarakan pada forum-forum resmi. Saat ini diperlukan pengawalan terus menerus pelaksanaan reforma agraria sehingga petani kecil dan tuna tanah memiliki akses terhadap lahan serta upaya terkait lainnya untuk meningkatkan kesejahteraan mereka.

4. Akses Petani Terhadap Sumberdaya Produktif

Reforma agraria berkaitan juga dengan pilar keempat yaitu akses petani kecil terhadap sumberdaya produktif yang meliputi air, sumberdaya genetik dan sumberdaya alam. Tiga hal tersebut sangat berpengaruh terhadap keberlanjutan usaha tani, hanya sayangnya akses ke sumberdaya tersebut bukan semakin menguat tetapi semakin melemah, semisal upaya privatisasi air yang menguntungkan pemodal serta bergesernya pengusahaan benih dari petani ke pengusaha.

5. Pertanian Agroekologi

Pilar kelima adalah pertanian agroekologi. Sistem pertanian agroekologi menjadi dasar banyak gerakan petani kecil di seluruh dunia dan dijadikan penciri kedaulatan pangan. Agroekologi seringkali direduksi menjadi pertanian organik yang menolak sama sekali penggunaan pupuk kimia, pestisida, herbisida dan benih transgenik. Agroekologi tidak berarti sama dengan pertanian organik, meskipun beberapa konsep seperti menjaga kesehatan tanah, ekosistem dan manusia sama antar keduanya. Agroekologi didefinisikan sebagai penerapan ilmu ekologi mengenai distribusi dan kelimpahan organisme di lingkungan pertanian untuk meningkatkan hasil pertanian dan melindungi tanaman dari serangan hama dan penyakit. Kekuatan pendorong dibelakang gerakan agroekologi adalah krisis ekonomi politik terhadap pertanian modern. Banyak ilmuwan meyakini bahwa perubahan radikal dalam ekonomi politik serta ekonomi moral dapat menurunkan dampak negatif pertanian modern.

6. Rasionalisme Hijau

Pilar keenam kedaulatan pangan adalah rasionalisme hijau. Diskurs lingkungan untuk ketahanan pangan adalah “rasionalisme ekonomi” karena entitas utama dalam ketahanan pangan adalah aktor-aktor ekonomi. Hubungan antar aktor adalah kompetisi dan motivasi aktor adalah kebutuhan pribadi (*rational self-interest*). Berkebalikan dengan hal tersebut adalah rasionalisme hijau. Kedaulatan pangan memproklamasikan pengakuan tentang kompleksitas produksi pangan, hubungan komunal antar petani serta petani dengan alam dan penggunaan sistem produksi agroekologi. Berbeda dengan gerakan hijau lainnya, diskurs rasionalisme hijau dalam kedaulatan pangan kurang bersentuhan dengan politik formal (Lee, 2007).

7. Perlindungan Terhadap Sistem Perdagangan yang Tidak Adil

Pilar terakhir kedaulatan pangan adalah perlindungan petani terhadap sistem perdagangan yang tidak adil. Pilar terakhir ini menuntut perombakan kebijakan pertanian baik dalam skala nasional maupun internasional untuk mengatasi pengaruh subsidi ekspor negara-negara maju, *dumping* pangan, harga produk pertanian yang murah secara artifisial, serta elemen negatif lainnya dalam model perdagangan pertanian saat ini. Dalam skala mikro model perdagangan dan pasar lokal perlu dikembangkan untuk memperpendek rantai antar petani-konsumen.

Referensi

- Angus, I. 2008. Food Crisis: World Hunger, Agricusiness, and the Food Sovereignty Alternative (Part Two). *Climate and Capitalisms*, April 29.
- Global Food Security Index. 2014. Global Food Security Index. The Economist Intelligence Unit.

- Guzman, R.B. 2008. The Global Food Crisis: Hype and Reality. Pesticide Action Network Asia and the Pacific and People's Coalition on Food Sovereignty. Issue No 7.
- Hazell, P.B.R. 2009. The Asian Green Revolution. IFPRI Discussion Paper 00911. International Food Policy Research Institute.
- IPCC. 2000. IPCC Special Report: Emissions Scenarios. Intergovernmental Panel on Climate Change. UNEP-WMO.
- IPCC. 2007. Climate Change 2007: Adaptation and Vulnerability. Intergovernmental Panel on Climate Change. UNEP-WMO.
- Kalaitzandonakes, N. 2013. Why do countries develop policies for biotechnology and regulate it? EMAC University of Missouri.
- Lagi, M., Bar-Yam, Y, Bertrand, K.Z. and Bar-Yam Y. 2011. The Food Crisis: A quantitative model of food prices including speculators and ethanol conversion. NECSI. USA.
- Oram, J.A. 2008. Agriculture Without Farmers? The Threat of Buyer Power Concentration in Global Agrifood Chains. ActionAid, UK.
- Santosa, D.A. 2011. RUU Perlindungan dan Pemberdayaan Petani. Bahan presentasi Rapat Dengan Pendapat RUU Perlintan, DPR, Jakarta 13 September 2011.
- Santosa, D.A. 2011b. Kedaulatan Petani Mengatasi Dampak Perubahan Iklim. Agrimedia, Juli.
- Santosa, D.A. 2013a. Politik Pangan Global. Kompas, Opini 30 Desember 2013, halaman 6.
- Santosa, D.A. 2013b. Fluktuasi Harga Pangan. Kompas, Opini 19 Maret 2013, halaman 6.
- Santosa, D.A. 2014. Ancaman Bencana Pangan. Kompas, Opini 26 Maret 2014, halaman 6.
- Schmidhuber, J. and Tubiello. 2007. Global food security under climate change. PNAS 104:19702-19708.
- Wikipedia. 2015. Agriculture

PERAN SEKTOR KELAUTAN DAN PERIKANAN DALAM PEMBANGUNAN NASIONAL

Oleh: **Arif Satria**

Kembali ada angin segar ketika Presiden Joko Widodo telah menempatkan sektor kemanitan menjadi salah satu fokus pembangunannya. Bagaimana pun juga kemajuan sektor Kelautan dan Perikanan (KP) sangat tergantung pada keputusan politik Presiden tentang arah pembangunan ekonomi. Sektor ini mulai bangkit kembali setelah Presiden Abdurrahman Wahid mengambil keputusan politik untuk mendirikan Departemen Eksplorasi Laut dan Perikanan yang kemudian berubah menjadi Dapartemen Kelautan dan Perikanan dan terakhir menjadi Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP). Keputusan Presiden Abdurrahman Wahid tersebut merupakan momentum bagi optimisme terhadap masa depan bangsa.

Tentu keputusan politik presiden didasarkan pada sejumlah fakta positif, yaitu : a) luas laut Indonesia mencapai 5,8 juta km² yang terdiri dari 3,1 juta km² laut teritorial dan 2,7 juta km² ZEE; b) panjang garis pantai mencapai 95,18 ribu km, yang merupakan garis pantai terpanjang kedua di dunia; c) pulau-pulau di Indonesia berjumlah 17 ribu pulau; d) keanekaragaman hayati sangat tinggi yang dicerminkan dari 8500 species ikan, 555 spesies rumput laut dan 950 spesies biota terumbu karang (KKP, 2014). Tentu potensi tersebut secara ekonomi penting bagi pengembangan perikanan, wisata bahari, perhubungan laut, energi, farmasi, industri maritim, dan industri bioteknologi. Namun demikian, hal yang justru penting adalah modal sejarah, yaitu kejayaan bangsa di masa lalu di bidang kemanitan.

Tulisan ini tidak dimaksudkan mengupas seluruh potensi sektor ekonomi maritim, tetapi hanya sektor perikanan saja. Apa dan bagaimana peran sektor kelautan dan perikanan dalam pembangunan bangsa? Bagaimana strategi dan kebijakan yang diperlukan untuk mendorong berkembangnya sektor tersebut?

Peran Sektor Kelautan dan Perikanan

Sektor KP memiliki peran yang sangat penting dalam pembangunan bangsa. Paling tidak peran tersebut mencakup peran dalam ketahanan pangan, Penciptaan Lapangan Kerja, Peningkatan pendapatan dan Penanggulangan Kemiskinan, Peningkatan Devisa, Pertumbuhan Ekonomi, Peran Geopolitik dan peran Kelestarian Lingkungan .

1. Peran Ketahanan dan Kedaulatan Pangan

Jumlah penduduk Indonesia yang telah mencapai 247 juta jiwa diproyeksikan terus meningkat. Begitu pula jumlah penduduk ASEAN dan Cina yang mencapai 3,4 miliar jiwa yang tentu memerlukan pangan lebih banyak baik karbohidrat maupun protein. Ada sejumlah alasan mengapa sektor KP penting dalam penyediaan pangan. Pertama, sektor KP menyediakan pangan yang sangat penting bagi peningkatan kualitas gizi masyarakat. Ikan mengandung Omega 3 yang penting untuk kesehatan jantung, DHA untuk kecerdasan otak, ARA untuk pertumbuhan dan perkembangan, GLA untuk kesehatan kulit, serta EPA untuk kesehatan persendian (Sulaeman, 2014).

Harapkan konsumsi ikan bisa mengatasi masalah gizi yang ada sekarang ini. Saat ini sejumlah masalah gizi masyarakat yang perlu diperhatikan adalah sebagai berikut: (a) kenaikan gizi buruk dan kurang untuk balita 2012-2013. Prevalensi kekurangan gizi balita tahun 2012 adalah 17,9% (4,9% gizi buruk dan 13% gizi kurang), mengalami kenaikan pada tahun 2013 sebesar 19,6% (5,7% gizi buruk dan 13,9% gizi kurang). Menurut WHO (2010) prevalensi kekurangan gizi antara 20,0-29,0% tergolong serius dan dianggap prevalensi sangat tinggi bila $\geq 30\%$; (b) balita tergolong pendek dan sangat pendek mengalami peningkatan dari 35,6% tahun 2012 menjadi 37,2% pada tahun 2013. Menurut WHO (2010) prevalensi pendek sebesar 30-39% merupakan masalah berat, dan menjadi masalah serius bila prevalensi pendek $\geq 40\%$; (c) terjadi penurunan prevalensi penduduk dewasa kurus (12,6% menjadi 11,09%) dan normal (65,8% menjadi 62,68%), namun terjadi peningkatan prevalensi BB lebih (10% menjadi 11,48%) dan obes (11,7% menjadi 14,76%) pada tahun 2012-2013. Masalah obesitas cenderung lebih tinggi pada penduduk yang tinggal di perkotaan, berpendidikan lebih tinggi, dan dari kelompok status ekonomi yang tertinggi, (Riskesdas 2012; Riskesdas 2013).

Kedua, untuk memenuhi kebutuhan pangan protein hewani tersebut, pada tahun 2013, produksi perikanan mencapai 19,57 juta ton dengan rincian perikanan budidaya 13,70 juta ton (70,03%) dan perikanan tangkap 5,86 juta ton (29,97%) yang terdiri dari perikanan tangkap di laut 5,46 juta ton dan perairan umum darat 404,68 ribu ton (Tabel 1). Indonesia menduduki posisi kedua produsen ikan terbesar di dunia. Sementara itu produksi garam konsumsi telah mencapai swasembada pada tahun 2012 dimana produksi telah mencapai 2,9 juta ton dengan kebutuhan nasional sekitar 1,4 juta ton (KKP, 2014). Adapun kebutuhan garam industri mencapai 2,12 juta ton dan impor sebesar 1,63 juta ton (Kompas. 7 Maret 2015). Karena itu tantangan ke depan adalah bagaimana swasembada garam industri bisa tercapai.

Tabel 1 Volume Produksi Sektor Perikanan 2010-2013

Komoditas	Volume Produksi			
	2010	2011	2012	2013
Perikanan Tangkap (juta ton)	5,38	5,65	5,82	5,86
Perikanan Tangkap Perairan Laut (juta ton)	5,03	5,28	5,42	5,46
Perikanan Tangkap Perairan Umum (ribu ton)	344,9	368,2	395,7	404,6
Perikanan Budidaya (juta ton)	7	5	6	8
	6,28	7,94	9,61	13,70

Sumber: KKP 2014

Ketiga, konsumsi ikan perkapita telah mengalami peningkatan dari tahun 2011 sebesar 32,25 kg/kapita/tahun menjadi 35,14 kg/kapita/tahun. Tingkat konsumsi ikan tertinggi adalah untuk jenis ikan pelagis (11,8 kg/kapita/tahun), kemudian ikan air tawar (8,8 kg/kapita/tahun), dan terakhir ikan demersal (4,6 kg/kapita/tahun). Bila dibandingkan dengan negara lain, tingkat konsumsi ikan perkapita kita masih relatif rendah, apalagi bila mengacu pada pencapaian Jepang tahun 2011 yaitu 53,70 kg/kapita/tahun(FAO, 2014).

2. Peran Penciptaan Lapangan Kerja

Sektor KP juga penting dalam menyediakan lapangan kerja. Berdasarkan Sensus Pertanian 2013, terdapat 927,25 ribu nelayan dan 1,28 juta pembudidaya ikan. Sementara itu berdasarkan kategori rumah tangga, maka rumah tangga yang bergerak di bidang perikanan adalah 1,97 juta, pengolahan ikan 100,75 ribu, dan jasa 79,49 ribu. Dengan mempertimbangkan bahwa pemerintah mentargetkan kenaikan produksi perikanan budidaya mencapai 31 juta ton, maka diproyeksikan jumlah pembudidaya ikan bisa mencapai 8,5 juta orang. Tentu ini peran yang sangat penting dalam mengatasi pengangguran yang saat ini sudah mencapai 7,24 juta orang (BPS 2014).

3. Peran Peningkatan pendapatan dan Penanggulangan Kemiskinan

Sektor KP berperan penting dalam meningkatkan pendapatan masyarakat, yang secara otomatis juga berperan dalam penanggulangan kemiskinan. Berdasarkan Sensus Pertanian 2013, maka pendapatan masyarakat yang bekerja di perikanan lebih tinggi dibandingkan dengan pendapatan di sektor pertanian (Tabel 2). Ternyata pendapatan tertinggi adalah pada usaha perikanan budidaya ikan hias (Rp50,84 juta/th), disusul oleh budidaya di perairan umum (Rp34,8 juta/tahun), dan budidaya ikan di tambak/air payau (Rp31,32 juta/tahun). Sementara itu pendapatan nelayan hanya Rp 28 juta. Hal ini menggambarkan bahwa sektor perikanan telah

menjadi mata pencaharian yang lebih baik dibandingkan dengan sektor pertanian lainnya.

Tabel 2 Pendapatan rumahtangga pertanian dari usaha pertanian, tahun 2014

No	Sumber pendapatan utama	Rata-rata Pendapatan per Tahun (ribu rupiah)
1	Tanaman Padi dan Palawija	10.940,65
2	Tanaman Hortikultura	17.710,71
3	Tanaman Perkebunan	20.444,81
4	Peternakan	14.561,25
5	Budidaya Ikan di Laut	24.392,27
6	Budidaya Ikan di Tambak/Air Payau	31.316,44
7	Budidaya Ikan/Biota Lain di Kolam Air Tawar	29.302,62
8	Budidaya Ikan di Sawah	25.791,95
9	Budidaya Ikan di Perairan Umum	34.803,64
10	Budidaya Ikan Hias	50.847,91
11	Penangkapan Ikan di Laut	28.088,94
12	Penangkapan Ikan di Perairan Umum	18.134,14
13	Tanaman Kehutanan	15.823,69
14	Peningkatan satwa/Tumbuhan Liar	8.095,49
15	Pemungutan Hasil Hutan/Penangkapan Satwa Liar	16.169,45
16	Jasa Pertanian	14.081,97

Sumber: BPS 2014

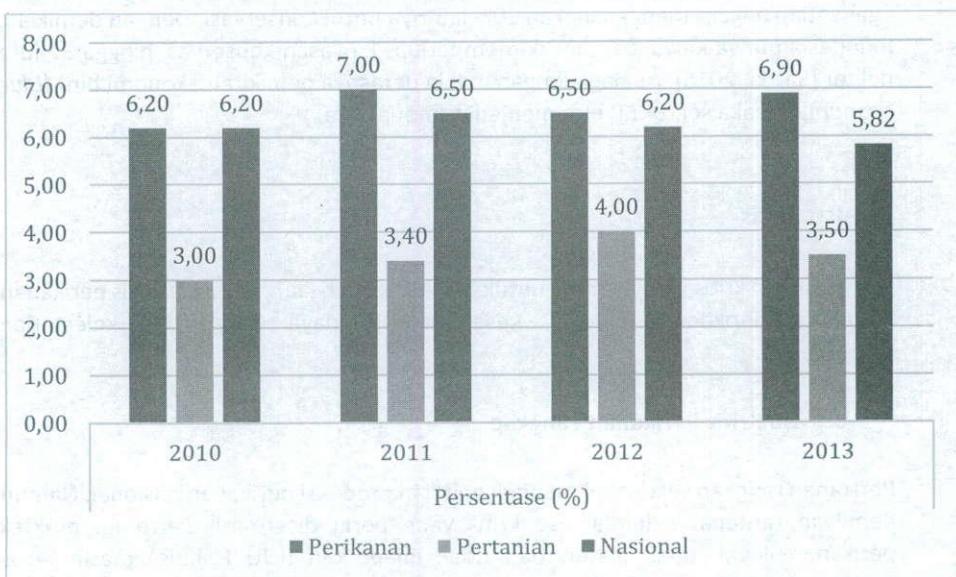
5.1 Peran Peningkatan Devisa

Peran sektor KP dalam peningkatan devisa tercermin dari kinerja ekspor. Dari tahun ke tahun ekspor produk perikanan kita meningkat terus meningkat dari sekitar 2,86 Miliar USD pada tahun 2010 menjadi 4,16 Miliar USD pada tahun 2014 (KKP, 2014). Peningkatan ekspor ini disumbang oleh beberapa komoditi strategis, khususnya rumput laut dengan kenaikan nilai ekspor 25,27% per tahun, udang 19,98% per tahun, TTC 18,25% per tahun, dan lainnya. Hal yang juga penting dicatat adalah bukan semata angka ekspor yang terus meningkat tetapi juga neraca perdagangan perikanan yang selalu positif.

6. Peran Pertumbuhan Ekonomi

Pertumbuhan GDP perikanan 2013 sebesar 6,9%, melebihi PDB pertanian 2,5% dan PDB nasional 5,82% (KKP, 2014). Pada tahun 2014 pertanian tumbuh 7,8% melebihi pertumbuhan nasional yang mencapai hanya 6% (Gambar 1). Bahkan pada Triwulan 4 tahun 2014 pertumbuhan PDB perikanan mencapai 8,91% melebihi pertumbuhan nasional yang hanya 5,01%. Jadi total pertumbuhan perikanan pada 2014 sekitar 7,66% jauh melebihi pertumbuhan ekonomi nasional 5,02%.

Grafik 1. Pertumbuhan Produk Domestik Bruto (PDB), 2010-2013



Gambar 1 Pertumbuhan Produk Domestik Bruto (PDB), 2010-2013

4. Peran Geopolitik

Sektor KP juga memiliki peran geopolitik yang penting, khususnya melalui aktivitas perikanan tangkap (Satria, 2015). Para nelayan merupakan pelaku usaha yang sangat strategis untuk kepentingan geopolitik. Bila di wilayah perbatasan ramai akan aktivitas perikanan oleh nelayan kita, maka semakin kecil kesempatan bagi nelayan asing untuk memasuki wilayah kita. Jadi nelayan tidak semata penghasil pangan tetapi juga penjaga kedaulatan bangsa. Nelayan juga merupakan informan handal terhadap berbagai kejadian di laut. Kasus penemuan terhadap korban jatuhnya pesawat Air Asia diawali dari informasi nelayan. Dengan demikian, peran nelayan dalam kedaulatan bangsa ini mesti dilihat dan dihargai.

5. Peran Pembangunan Berkelanjutan

Pembangunan berkelanjutan sudah menjadi tuntutan global yang segera diwujudkan. Sektor KP memiliki peran penting dalam pembangunan berkelanjutan karena sektor ini bertumpu pada sumberdaya yang bisa diperbarui (*renewable resources*). Bila sumberdaya ini dikelola dengan baik dengan prinsip-prinsip keberlanjutan maka akan menyumbang pada tercapainya tujuan pembangunan berkelanjutan. Apalagi laut dan wilayah pesisir memiliki sejumlah ekosistem yang dapat menyerap karbon, yaitu padang lamun dan mangrove, sehingga bisa diandalkan dalam menghadapi perubahan iklim. Sementara itu aktivitas konservasi laut makin lama makin menguat, dan ini penting dalam menjaga kelestarian keaneragaman hayati. Luas kawasan konservasi laut meningkat dari 13,95 juta hektar (2010) menjadi 15,76 juta hektar (2013). Ketentuan Rio +20 mengamanatkan agar setiap negara mencadangkan 10% lautnya untuk konservasi. Dengan demikian, Indonesia punya kewajiban untuk memperluas kawasan konservasi hingga 32 juta hektar (Satria, 2015). Apalagi dengan makin derasnya pemikiran ekonomi biru (*blue economy*), maka sektor KP bisa menjadi tumpuannya.

Isu-Isu Kritis

Ada sejumlah kritis yang penting untuk dianalisis lebih jauh, yaitu isu kritis perikanan budidaya, perikanan tangkap, kesejahteraan, daya saing, dan kelestarian sumberdaya.

6. Isu Kritis Perikanan Tangkap

Perikanan tangkap selama ini menjadi andalan produksi perikanan nasional. Namun demikian terdapat sejumlah isu kritis yang perlu dicermati. Pertama, praktik perikanan ilegal, tidak diatur, dan tidak dilaporkan (IUU Fishing) masih terus berlangsung. Ada kecurigaan bahwa praktik IUU fishing ini dilakukan oleh kapal-kapal eks asing yang saat ini berjumlah 1132 kapal. Modusnya dalam beberapa bentuk seperti dokumen palsu, berbendera ganda, tanpa ijin, pelabuhan pangkalan di luar yang ditentukan, dan melanggar batas wilayah. Begitu pula tidak sedikit daerah yang melakukan *mark down* terhadap ukuran kapal di atas 30 GT yang mestinya menjadi kewenangan pusat.

Kedua, sebagian wilayah sudah mengalami tangkap-lebih (*over exploited*) dan *overcapacity*. Berdasarkan data dari KKP, maka wilayah yang telah mengalami tangkap-lebih untuk udang antara lain WPP-RI 711, WPP-RI 712, WPP-RI 713, WPP-RI 717, WPP-RI 571 dan WPP-RI 571. Untuk WPP-RI 718 udang sudah tergolong tangkap penuh (*fully exploited*) dan ikan demersal sudah mengalami tangkap lebih. Gejala tangkap lebih tersebut terjadi karena belum kuatnya instrumen dan institusi pengelolaan perikanan yang kemudian menyebabkan sejumlah alat tangkap tidak ramah lingkungan masih dioperasikan dan pengendalian jumlah armada sulit dikendalikan.

Ketiga, hingga saat ini kita belum memiliki Rencana Pengelolaan Perikanan (RPP) berbasis Wilayah Pengelolaan Perikanan (WPP) yang mapan. Padahal untuk mencapai perikanan yang berkelanjutan diperlukan RPP yang dijalankan oleh sebuah lembaga pengelola perikanan (*fisheries management body*) di setiap WPP.

Keempat, struktur armada masih didominasi oleh kapal tradisional kurang dari 30 GT (98,77%). Hal ini kemudian berdampak pada belum termanfaatkannya potensi perikanan di laut lepas, khususnya ZEE, yang saat ini justru menjadi arena beroperasinya kapal-kapal asing ilegal. Begitu pula hal ini berdampak pada pendapatan nelayan yang masih relatif rendah, serta Pendapatan Negara Bukan Pajak (PNBP) perikanan relatif kecil.

7. Isu Kritis Produksi Perikanan Budidaya

Isu pokok perikanan budidaya adalah sebagai berikut. *Pertama*, tingkat pemanfaatan potensi budidaya masih relatif rendah. Sebagai contoh, potensi tambak sebenarnya mencapai 2,9 juta hektar, namun pemanfaatannya hanya 22,18%. Begitu pula potensi budidaya laut sekitar 12,5 juta hektar dan baru dimanfaatkan sekitar 2,59% (Tabel 3).

Tabel 3 Pemanfaatan Lahan Budidaya Perikanan

Jenis Budidaya		Potensi (Ha)	Pemanfaatan (Ha)	Peluang Pengembangan (Ha)
1	Tambak	2.964.331,24	650.509,31	2.313.822
2	Kolam	541.100,00	176.508,97	364.591
3	Perairan Umum	158.125,00	1.563,66	156.561
4	Mina Padi	1.536.289,00	124.057,40	1.412.232
5	Laut	12.123.383,02	325.825,11	1.1797.558

Sumber: KKP 2014

Kedua, adalah ketergantungan yang tinggi terhadap impor induk. Induk udang yang bagus selama ini masih masih diimpor dari sejumlah negara. Sebenarnya *Broodstock Center* sudah mulai dikembangkan namun belum menghasilkan induk sesuai harapan pasar.

Ketiga, ketergantungan terhadap bahan baku impor masih tinggi. Bahan baku penting bagi pakan yaitu tepung ikan. Impor tepung ikan pada 2014 mencapai 156.311 ton atau senilai 154.364.000 USD. Jumlah dan nilai impor tepung ikan tersebut tertinggi dibandingkan dengan impor produk lain seperti Makarel 76.191 ton, sarden 37.747 ton, kepiting/rajungan 5.323 ton (Tabel 4).

Keempat, jumlah pabrik pakan mencapai 82 pabrik dari 15 industri pakan yang tetrgabung dalam GPMT. Kebutuhan pakan akan terus meningkat seiring peningkatan produksi budidaya. Dengan demikian investasi pabrik pakan sudah menjadi keniscayaan. Saatnya kita memberi ruang bagi tumbuhnya industri pakan lokal dan mengurangi ketergantungan terhadap produk pakan industri multinasional.

Tabel 4 Rincian Impor Perikanan Per Komoditas Utama Tahun 2014

No	Komoditas Utama	Volume (Ton)	Nilai (Ribu USD)
1	Tepung ikan/krustasea/lainnya	156.311	154.364
2	Makarel	76.191	73.006
3	Kepiting/rajungan	5.323	51.580
4	Sarden	37.747	27.211
5	Udang	2.334	16.776
6	Karagenan	462	5.963
7	Ikan dan produk perikanan lainnya	54.739	133.507
Jumlah		333.106	462.406

Sumber: BPS diolah Ditjen P2KP

8. Isu Kesejahteraan

Menurut pemerintah jumlah masyarakat pesisir yang tergolong miskin mencapai 7,87 juta orang, baik bekerja di sektor perikanan maupun non perikanan. Kemiskinan tersebut disebabkan sejumlah faktor antara lain keterbatasan akses pada sarana produksi, teknologi, pasar, dan sumber daya (Satria, 2009a). Jadi kemiskinan masyarakat pesisir mencirikan kemiskinan struktural (Satria, 2009b). Sementara itu pemerintah menggunakan pendekatan Nilai Tukar Nelayan (NTN) sebagai ukuran kesejahteraan. NTN kurun waktu 2010-2014 berkisar 105-106, yang berarti indeks harga yang diterima nelayan melebihi indeks harga yang dibayarkan. Angka tersebut tergolong baik, meski NTN sebenarnya sulit untuk menggambarkan kesejahteraan nelayan yang sebenarnya (Satria, 2015).

9. Isu Daya Saing

Ada sejumlah isu penting dalam kaitan dengan daya saing produk perikanan. Pertama, saat ini kita dihadapkan pada masalah utilitas Unit Pengolahan Ikan (UPI) yang hanya 60% dari kapasitas terpasang. UPI sering kekurangan bahan baku yang pada akhirnya menyebabkan impor ikan. Dengan impor maka UPI menjadi

relatif rentan terhadap gejolak kurs, apalagi kurs pada Maret 2015 mencapai Rp 13 ribu per dollar AS. *Kedua*, Kekurangan bahan baku terjadi karena suplai ikan ada di wilayah timur dan keberadaan UPI di wilayah barat dan pada saat yang sama transportasi laut relatif mahal. Konektivitas timur dan barat masih relatif rendah. *Ketiga*, kualitas produk ekspor masih menemui sejumlah masalah yang ditunjukkan dengan adanya penolakan pasar meski sekarang lambat laun mulai membaik. *Keempat*, menghadapi Masyarakat Ekonomi Asean (MEA), sektor perikanan menghadapi ancaman untuk beberapa produk air tawar seperti lele dan patin. Thailand dan Vietnam bisa memproduksi jauh lebih murah dibandingkan Indonesia. *Kelima*, isu daya saing juga ditentukan oleh suku bunga kredit perbankan. Suku bunga di Indonesia (12%) relatif lebih tinggi dibandingkan dengan negara-negara lain seperti Malaysia (4-5%), Filipina(5,7%) Thailand (7%), Cina (6,4%) dan Vietnam (6,5%). Semakin tinggi suku bunga pinjaman tentu menyebabkan biaya produksi menjadi lebih tinggi, dan biaya produksi yang tinggi bisa menurunkan daya saing. Begitu pula komitmen perbankan terhadap usaha perikanan masih relatif kecil. Kredit perbankan untuk perikanan hanya sekitar 0,2% dari total kredit yang dikucurkan.

10. Isu Pengelolaan Wilayah Pesisir

Pengelolaan wilayah pesisir dihadapkan pada sejumlah isu penting. *Pertama*, Kawasan konservasi laut yang seluas 15,76 hektar belum semuanya efektif. Hal ini berarti pemulihian sumberdaya belum terlihat dari hasil konservasi tersebut. Begitu pula kerusakan ekosistem pesisir masih ditemukan, baik terumbu karang, padang lamun, pantai, maupun mangrove. Kondisi terumbu karang dalam kondisi sangat baik kurang dari 6% dan angkanya terus menurun. Sementara itu konversi mangrove terus terjadi. *Kedua*, pemerintah provinsi baru sebagian (kurang dari 15%) yang telah menyusun tata ruang pesisir, meski ini merupakan amanat UU 27/2007 yang direvisi menjadi UU 1/2014 tentang pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil. Padahal tata ruang pesisir merupakan prasyarat bagi pemanfaatan wilayah pesisir secara berkelanjutan. Isu tata ruang yang lebih kritis lagi adalah belum terintegrasinya tata ruang pesisir, laut dan darat. *Ketiga*, wilayah pesisir memiliki kerentanan yang tinggi terhadap bencana. Menurut pemerintah, desa pesisir yang potensial terkena rob mencapai 2.266 desa dengan penduduk 9 juta jiwa, dan 7.801 desa rawan bencana tsunami dengan penduduk 15 juta jiwa. Perubahan iklim telah menjadi faktor kritis yang mesti diantisipasi, karena sejumlah kerusakan ekosistem juga disebabkan karena faktor ini.

Agenda Kebijakan

Dengan memahami peran sektor KP dalam pembangunan nasional serta isu-isu kritis yang ada, maka terdapat sejumlah agenda payung yang perlu dirumuskan.

1. Meningkatkan kesejahteraan dan kualitas SDM nelayan dan pembudidaya ikan

Ada beberapa langkah penting untuk arah kebijakan ini. *Pertama*, peningkatan aksesnelayan dan pembudidaya ikanpada sumber-sumber penting, yaitu IPTEK, sarana produksi, pasar, pemodalani, informasi cuaca dan sumberdaya. Program pemberdayaan diarahkan untuk meningkatkan akses tersebut. *Kedua*, peningkatan kualitas hidup nelayan dan pembudidaya ikan berupa akses pada pangan pokok, pendidikan, kesehatan, lingkungan bersih, perumahan yang sehat, dan insfrastruktur transportasi dan komunikasi. *Ketiga*, peningkatan kualitas sumberdaya manusia melalui pendidikan formal dan non formal melalui peningkatan kualitas sistem penyuluhan perikanan.

2. Meningkatkan produktivitas dan daya saing produk perikanan dan kelautan

Untuk arah kebijakan ini ada sejumlah agenda pokok. *Pertama*, peningkatan produksi komoditas unggulan perikanan budidaya melalui intensifikasi, ekstensifikasi, dan revitalisasi. Menurut Dahuri (2014) komoditas unggulan tersebut adalah: a) udang windu, b) udang vannamei, c) rumput laut *Gracilaria spp* dan *Euchema spp*, d) kerapu, e) kakap putih, f) bawal bintang, g) bandeng, h) cobia, dan i) kerang mutiara. Untuk intensifikasi diperlukan peningkatan adopsi Cara Budidaya Ikan yang Baik (CBIB), disertai langkah sertifikasi Unit Pemberian Rakyat (UPR) untuk menjamin produksi benih yang baik dan bebas penyakit, dan pengembangan induk (*broodstock center*) mandiri. Pada saat yang sama peta jalan kemandirian pakan juga harus dilakukan melalui program substitusi tepung ikan. Ada bungkil kelapa sawit, bungkil kopra, dan maggot bisa menjadi alternatif untuk substitusi. *Kedua*, peningkatan produksi perikanan tangkap secara berkelanjutan melalui peningkatan kapasitas penangkapan di wilayah potensial dan perbatasan dengan alat tangkap ramah lingkungan. Program peningkatan armada mesti dilakukan secara sistematis dan adaptif dengan memperhatikan kondisi sumberdaya ikan. *Keempat*, peningkatan kualitas IPTEK penting untuk mewujudkan kebijakan perikanan dan kelautan berbasis sains serta untuk peningkatan kualitas program pembangunan. *Kelima*, penguatan rantai nilai dan pemasaran produk perikanan dan kelautan melalui strategi industrialisasi perikanan yang tepat dengan sistem logistik ikan yang kuat.

3. Meningkatkan keberlanjutan sumberdaya

Upaya meningkatkan keberlanjutan sumberdaya diperlukan beberapa agenda. *Pertama*, pemberantasan *Illegal, Unregulated, Unreported (IUU) Fishing* melalui pembenahan sistem perijinan, peningkatan efektivitas pengawasan, serta perbaikan sistem pengadilan perikanan. *Kedua*, peningkatan kapasitas pengelolaan sumberdaya perikanan melalui penyempurnaan kelembagaan dan instrumen atau metode pengelolaan. Diharapkan di setiap WPP terdapat otoritas pengelolaan perikanan untuk menjamin keberlanjutan dan keadilan perikanan. *Ketiga*, implementasi pengelolaan kawasan pesisir dan laut secara terpadu, yang dimulai dengan upaya mewujudkan amanat UU 1/2014 tentang rencana strategis, rencana

zonasi, rencana pengelolaan, dan rencana aksi di setiap provinsi. *Kelima*, mendorong percepatan efektivitas pengelolaan kawasan konservasi sehingga tercipta kawasan konservasi laut yang lestari dan berkeadilan. *Keenam*, meningkatkan daya lenting atau resiliensi masyarakat pesisir terhadap bencana pesisir, termasuk penguatan adaptasi dan mitigasi terhadap perubahan iklim. *Ketujuh*, pengembangan ekonomi biru yang menjadi amanat UU Kelautan mesti diwujudkan. Ekonomi biru mesti dijadikan prinsip dalam pembangunan kelautan dan perikanan sehingga aspek kelestarian dan keadilan bisa berjalan secara beriringan.

4. Prasyarat

Untuk melaksanakan sejumlah agenda tersebut diperlukan beberapa prasyarat penting. *Pertama*, kebijakan fiskal yang kondusif yang meliputi alokasi anggaran pembangunan sektor KP yang memadai dan efektif serta sistemperajakan yang kondusif. Sebagai contoh, adanya kewajiban perusahaan perikanan tangkap membayar PBB laut merupakan upaya disinsentif, karena mereka telah menjadi sasaran pungutan perikanan sebagai sumber PNBP. *Kedua*, kebijakan moneter yang berpihak sehingga memberikan iklim yang kondusif bagi pembiayaan usaha perikanan. Saat ini tumpuan pada OJK makin kuat sebagai alternatif sumber pembiayaan non bank. *Ketiga*, kebijakan infrastruktur yang merata sehingga masyarakat di pulau kecil bisa merasakan hasil pembangunan dan dapat memanfaatkannya untuk kehidupan yang berkelanjutan. *Keempat*, kebijakan energi yang adil sehingga masyarakat pesisir bisa menikmati listrik yang stabil dan ketersediaan bahan bakar yang terjangkau untuk aktivitas produktif. *Kelima*, kebijakan perdagangan juga harus berpihak untuk kepentingan nasional, sehingga diperlukan langkah cerdas untuk mengantisipasi perkembangan global seperti MEA dan kawasan perdagangan bebas lainnya. Salah satu jalannya adalah melalui pengetatan standar mutu untuk produk-produk yang berpotensi mengganggu produk-produk lokal. Disinilah kita *Keenam*, untuk mensukseskan itu semua diperlukan arah pembangunan yang memang memprioritaskan pembangunan kemaritiman disertai kepemimpinan yang kuat dan manajemen pembangunan yang efektif. Dengan demikian sektor KP menjadi kepentingan bangsa dan bukan hanya kepentingan masyarakat nelayan, pembudidaya ikan dan masyarakat pesisir lainnya.

Referensi

[BPS] Badan Pusat Statistik. 2013. Laporan Hasil Sensus Pertanian 2013. Jakarta (ID): Badan Pusat Statistik. Dapat diakses di:
<http://st2013.bps.go.id/st2013esya/booklet/at0000.pdf>.

[BPS] Badan Pusat Statistik. 2015. Laporan Bulanan Data Sosial Ekonomi Maret 2015. Jakarta (ID): Badan Pusat Statistik. Dapat diakses di:
<http://www.bps.go.id/webbeta/frontend/index.php/publikasi/1204>.

Dahuri, Rokhmin. 2014. "Road Map Pembangunan Kelautan untuk Mengembangkan Daya Saing dan Pertumbuhan Ekonomi Berkualitas Menuju Indonesia yang Maju, Adil, Makmur, dan Berdaulat" dalam Tim Ahli Seknas Jokowi. Jalan Kemandirian Bangsa. Jakarta: Seknas Jokowi

Direktur Jenderal Perikanan Budidaya. 2015. Kebijakan dan Program Ditjen Perikanan Budidaya 2015-2019. [Bahan Presentasi]. Jakarta (ID): Direktur Jenderal Perikanan Budidaya Kementerian Kelautan dan Perikanan.

[FAO] Food and Agricultural Organization of the United Nations. 2014. FAOSTAT. Dapat diakses di:
<http://faostat.fao.org/site/610/DesktopDefault.aspx?PageID=610#ancor>.

[Kemenkes] Kementerian Kesehatan. 2012. Profil Kesehatan Indonesia 2012. Jakarta (ID): Pusat Data dan Informasi Kementerian Kesehatan. Dapat diakses di:
<http://www.depkes.go.id/folder/view/01/structure-publikasi-pusdatin-profil-kesehatan.html>.

[Kemenkes] Kementerian Kesehatan. 2013. Profil Kesehatan Indonesia 2013. Jakarta (ID): Pusat Data dan Informasi Kementerian Kesehatan. Dapat diakses di:
<http://www.depkes.go.id/folder/view/01/structure-publikasi-pusdatin-profil-kesehatan.html>.

[KKP] Kementerian Kelautan dan Perikanan. 2014. Kelautan dan Perikanan dalam Angka 2013. Jakarta (ID): Pusat data, statistik dan Informasi Kementerian Kelautan dan Perikanan. Dapat diakses di:
http://statistik.kkp.go.id/index.php/arsip/c/65/Kelautan-dan-Perikanan-Dalam-Angka-2013/?category_id=3.

[KKP] Kementerian Kelautan dan Perikanan. 2015. Data Statistik Kelautan dan Perikanan. Dapat diakses di:
<http://statistik.kkp.go.id/index.php/statistik/free/411/>.

Satria, Arif. 2009a. Pesisir dan Laut Untuk Rakyat. Bogor; IPB Press

Satria, Arif. 2009b. *Ekologi Politik Nelayan*. Yogyakarta: LKIS

Satria, Arif. 2015. *Politik Kelautan dan Perikanan*. Jakarta: Yayasan Obor (*in press*)

Sulaeman, Ahmad. 2015. Peningkatan Keamanan Pangan Produk Perikanan untuk Menghadapi AEC 2015. [Bahan Presentasi]. Bogor.

PERDAGANGAN LUAR NEGERI

Oleh: Mohammad Faisal

Dalam sistem perekonomian dunia yang semakin terbuka, perdagangan luar negeri memiliki arti yang semakin penting dalam perekonomian banyak negara di dunia, termasuk Indonesia. Ekspor-impor selama ini berperan sangat besar sebagai penopang perekonomian Indonesia, baik sebagai sumber pendapatan pemerintah, penyedia lapangan pekerjaan bagi masyarakat, pemasok devisa, pemenuh kebutuhan dalam negeri yang tidak dapat sepenuhnya dipasok oleh produsen domestik, dan sebagainya.

Nilai ekspor Indonesia dalam sepuluh tahun terakhir melonjak 206% dari Rp 0,68 triliun pada 2004 menjadi Rp 2,1 triliun pada 2014. Kontribusi ekspor terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) Indonesia pun mengalami peningkatan dari 41% pada tahun 2000 menjadi 45% tahun 2014. Ekspor-impor menjadi penyumbang pertumbuhan ekonomi nomor tiga setelah konsumsi rumah tangga dan investasi.

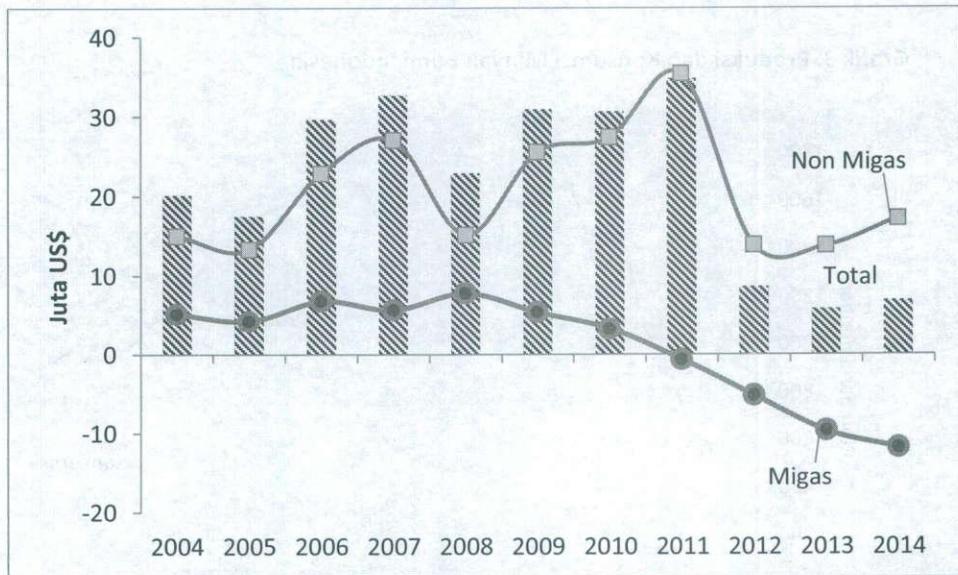
Grafik 1. Kontribusi Net Ekspor Terhadap PDB, 2000-2014



Sumber: Badan Pusat Statistik

Meskipun kontribusi ekspor terhadap PDB mengalami peningkatan, dalam satu dekade terakhir kinerja neraca perdagangan Indonesia, yakni selisih antara ekspor dan impor terus mengalami pelemahan. Sejak tahun 2004 surplus perdagangan kita terus menciut dari 20 juta US\$ pada tahun 2004 menjadi 7 juta US\$ tahun 2014. Pelemahan kinerja perdagangan ini dipicu oleh pelemahan baik pada sektor minyak dan gas (migas) maupun non-migas. Sejak tahun 2011, perdagangan migas Indonesia mengalami defisit dan terus membengkak hingga 2014. Indonesia yang selama beberapa dekade sebelumnya merupakan net-exporter minyak, sejak 2011 telah menjadi net-importir minyak hingga saat ini. Sedangkan di sektor non-migas, surplus perdagangan mengalami penyusutan sejak 2011. Jika pada tahun 2011 surplus non-migas mencapai 35 juta US\$, maka pada 2014 lalu surplus non-migas hanya sebesar 17 juta US\$.

Grafik 2. Nilai Neraca Perdagangan Migas dan Non Migas



Sumber: Bank Indonesia

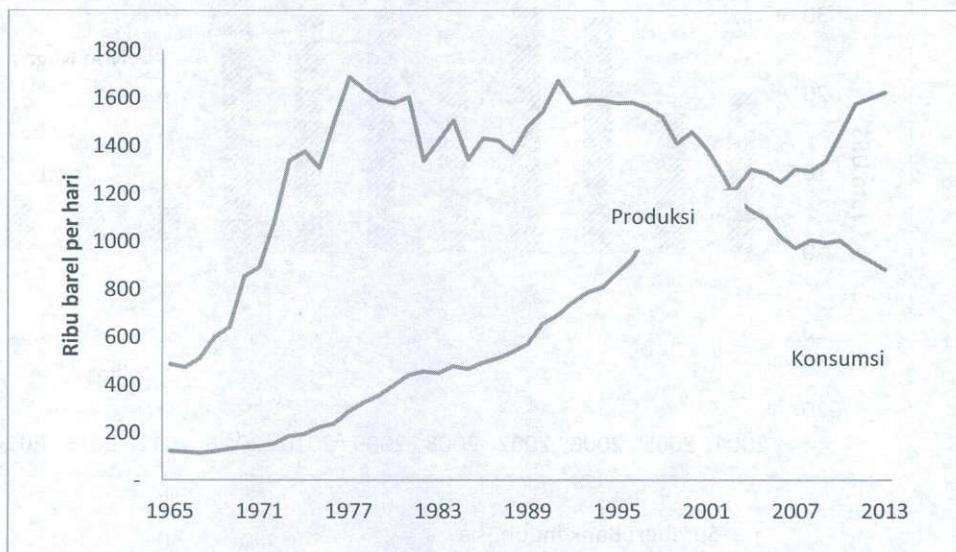
1. Perdagangan Migas

Semakin berkurangnya cadangan minyak bumi dan produksi (supply) minyak bumi Indonesia ditambah dengan semakin meningkatnya permintaan (demand) terhadap bahan bakar minyak domestik sejalan dengan pertumbuhan ekonomi dan pertambahan penduduk, telah menjadikan ekspor minyak bumi terus menurun dari tahun ke tahun. Sebaliknya, impor minyak bumi terus mengalami peningkatan.

Upaya pencarian sumur minyak baru, sejak tahun 1980 hingga saat ini berjalan lamban, membuat cadangan minyak terbukti (proven oil reserves) Indonesia semakin lama semakin berkurang. Sementara itu negara-negara berpopulasi besar yang lain seperti Tiongkok, India, terlebih lagi Brazil justru memiliki cadangan minyak terbukti yang terus bertambah.

Sementara itu, volume konsumsi BBM terus tumbuh cukup tinggi. Selama periode 1993-2013 rata-rata pertumbuhan konsumsi mencapai 3,5% per tahun. Pada tahun 2013 konsumsi BBM Indonesia sudah sangat besar, mencapai 2% dari total konsumsi dunia (1,6 juta barel per hari). Meskipun negara-negara *emerging economies* lain juga mengalami pertumbuhan konsumsi yang pesat, seperti India (5%), Brazil (3,0%), dan Vietnam (7,3%), tingginya konsumsi BBM di negara-negara tersebut diimbangi dengan peningkatan kapasitas kilang minyak di dalam negeri secara signifikan. Sementara, kapasitas kilang minyak di Indonesia malah cenderung stagnan selama tiga puluh tahun terakhir.

Grafik 3. Produksi dan Konsumsi Minyak Bumi Indonesia



Sumber: BP Statistical Review 2014 (©CORE Indonesia)

Dalam setahun terakhir, jatuhnya harga minyak dunia membuat impor minyak dan gas mengalami penurunan hingga 4,5%. Meskipun demikian, pada saat yang sama ekspor migas juga merosot hingga 7% sehingga defisit neraca perdagangan migas meningkat dari US\$12,6 miliar pada tahun 2013 menjadi US\$13 miliar pada tahun 2014. Dalam beberapa waktu mendatang, defisit migas berpotensi untuk mengalami peningkatan lebih tinggi terutama apabila harga minyak dunia kembali merangkak naik, ditambah dengan terus meningkatnya konsumsi minyak bumi yang

sampai saat ini masih menjadi sumber energi utama. Di saat yang sama, upaya untuk menggenjot pembangunan industri pengilangan minyak belum juga terlihat.

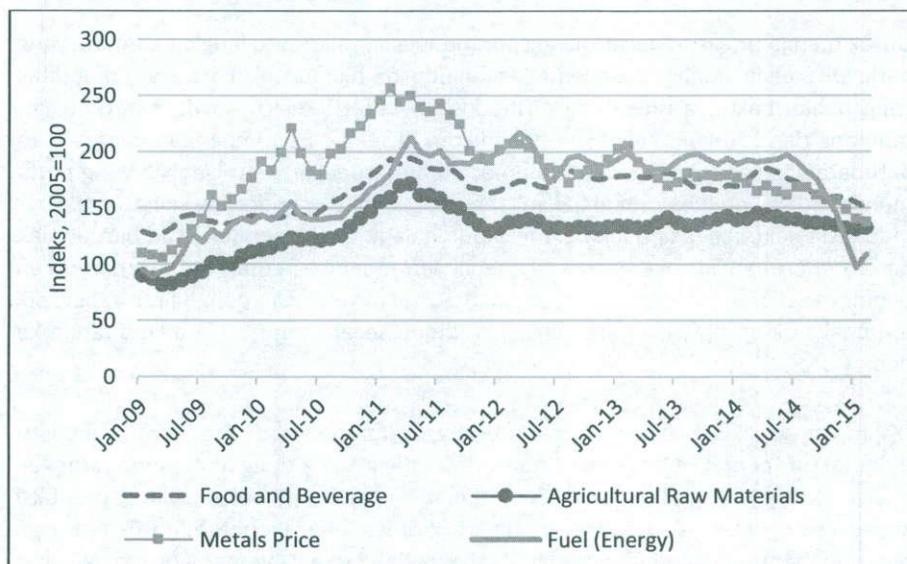
2. Perdagangan Non Migas

Melemahnya kinerja eksport non-migas Indonesia disebabkan oleh beberapa faktor, yakni ketergantungan terhadap ekspor bahan mentah yang tinggi, lemahnya daya saing produk-produk industri manufaktur, peningkatan impor bahan pangan, serta masih tingginya ketergantungan industri domestik terhadap bahan baku dan penolong dari luar negeri.

Sisi Ekspor

Ketergantungan yang tinggi pada ekspor komoditas atau bahan mentah merupakan kelemahan karena selain produk mentah memiliki nilai tambah yang relatif lebih rendah dibanding ekspor produk-produk jadi dan setengah jadi, harganya juga lebih banyak ditentukan oleh pasar dunia dibandingkan oleh produsennya. Dua komoditas ekspor andalan Indonesia selama beberapa tahun terakhir adalah batubara dan kelapa sawit. Melemahnya permintaan global yang membuat harga komoditas tersebut anjlok hingga 20% dalam setahun terakhir, berdampak signifikan terhadap melemahnya ekspor nonmigas Indonesia.

Grafik 4. Indeks Harga Komoditas



Sumber: International Monetary Fund

Sementara itu produk-produk industri manufaktur yang semestinya dapat diharapkan mengangkat kinerja ekspor, pada kenyataannya memiliki daya saing yang rendah di pasar internasional sehingga kontribusinya terhadap total ekspor pada tahun 2013, hanya sebesar 27% lebih rendah dibanding kontribusi yang diberikan oleh ekspor komoditas yang mencapai 63% dari total ekspor. Padahal hingga 2004, ekspor industri manufaktur Indonesia masih menyumbang lebih dari 50%. Dalam 10 tahun terakhir (2005-2014), rata-rata pertumbuhan sektor ini hanya sebesar 5,4%, lebih rendah dari pertumbuhan PDB yang mencapai 6,3%. Padahal sebelum krisis 1997/1998 kinerja sektor ini cukup tinggi. Pada periode 1990-1996, misalnya, industri manufaktur masih tumbuh rata-rata 11%, melebihi pertumbuhan PDB period tersebut yang rata-rata mencapai 6,7%.

Beberapa industri manufaktur padat modal/teknologi yang berkembang di Indonesia masih cenderung berorientasi pasar dalam negeri dan belum banyak berbicara di pasar ekspor, kecuali beberapa produk manufaktur seperti otomotif yang terus melakukan ekspansi ekspor yang cukup signifikan akhir-akhir ini. Sementara itu, industri padat karya seperti industri garmen dan tekstil sudah mulai menurun daya saingnya karena kenaikan berbagai komponen biaya produksi seperti bahan bakar minyak, tarif listrik dan terutama upah buruh yang terus meningkat dari tahun ke tahun mengikuti peningkatan inflasi. Sementara dari sisi pasar di dalam negeri industri padat karya ini juga semakin lama semakin kalah bersaing dengan produk-produk impor yang membanjiri Indonesia akibat kesepakatan-kesepakatan perdagangan yang dibuat oleh pemerintah dengan negara lain secara bilateral, regional maupun global.

Untuk mengembalikan performa ekspor Indonesia, salah satu langkah penting yang perlu dilakukan adalah mengembangkan industri hilir untuk berbagai komoditas yang bahan bakunya melimpah di Indonesia, seperti kelapa sawit, karet, coklat, tambang dan lain-lain. Kebijakan penghiliran di sektor pertambangan mineral dan batubara yang sedang digalakkan pemerintah merupakan satu langkah yang perlu mendapatkan dukungan kebijakan tersebut dapat mendorong kinerja ekspor Indonesia dalam jangka panjang, meskipun dalam jangka pendek akan berdampak pada penurunan kinerja ekspor. Terlebih lagi apabila pemerintah menargetkan peningkatan ekspor hingga 300% pada 2019, maka kebijakan penghiliran seperti ini merupakan langkah yang harus terus ditempuh secara serius dalam lima tahun ke depan.

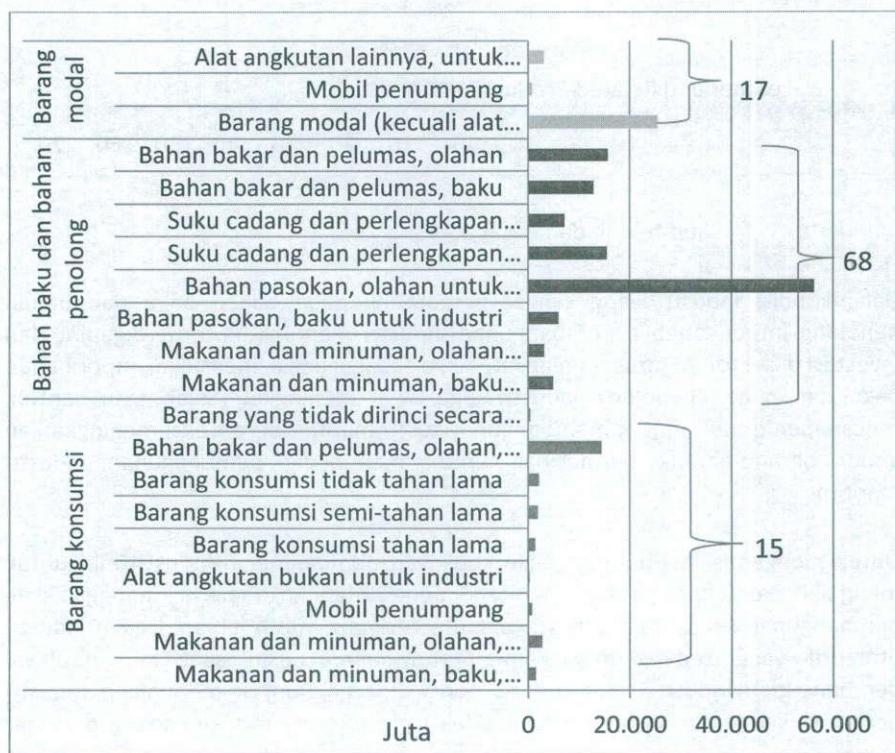
Disamping kebijakan hilirisasi untuk berbagai komoditas di atas, untuk industri manufaktur, pemerintah perlu mendongkrak daya saing dengan cara menerapkan bauran kebijakan (policy mix) yang dapat mengurangi beban biaya produksi khususnya di sektor-sektor yang menjadi prioritas. Sebagai contoh, untuk menjaga biaya upah buruh pada industri manufaktur padat karya yang menjadi andalan agar tidak terus meningkat setiap tahun, pemerintah perlu membuat berbagai kebijakan untuk menjaga daya beli buruh, misalnya memberikan pelayanan transportasi umum murah dan dapat diandalkan untuk kalangan menengah ke bawah, program

pendidikan murah khususnya untuk pendidikan dasar dan menengah, menjaga tingkat inflasi khususnya inflasi bahan pangan agar tetap rendah dan stabil, dan sebagainya.

Sisi Impor

Dari tahun ke tahun, impor non-migas mengalami kenaikan yang sangat tinggi, dan hal ini menutupi pertumbuhan yang terjadi pada sisi ekspor. Selama 10 tahun terakhir, impor non-migas melonjak sebesar 207% dari 39 juta US\$ pada tahun 2004 menjadi 120 juta US\$ pada tahun 2014. Sementara pada periode yang sama ekspor non-migas hanya tumbuh sebesar 168%.

Grafik 5.Komposisi Impor Indonesia Berdasarkan Kategori Ekonomi dan Jenis Barang Tahun 2014

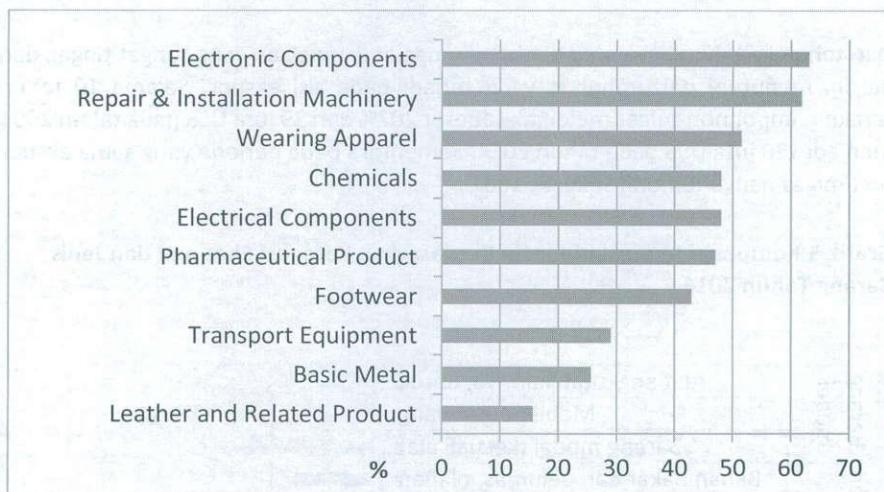


Sumber: Bank Indonesia

Ada dua faktor utama yang mengakibatkan tingginya pertumbuhan impor non-migas Indonesia. Pertama,ketergantungan yang tinggi industri dalam negeri terhadap bahan baku dan bahan penolong industri dari luar negeri. Pada tahun 2014, impor bahan baku dan penolong industri mencakup 68% dari total impor Indonesia.

Dari tahun ke tahun impor bahan baku dan penolong industri juga tumbuh cukup tinggi yakni 128% dari tahun 2005 hingga 2014.

Grafik 6. Industri Manufaktur Berdasarkan Kandungan Impor (%) 2012



Sumber: Badan Pusat Statistik

Dalam kondisi industri yang sangat bergantung pada bahan baku dan bahan penolong impor, apabila pembangunan industri manufaktur terus digenjot dan investasi di sektor ini terus meningkat, maka sebagai konsekuensinya, impor bahan baku dan bahan penolong industri juga akan meningkat. Salah satu contoh, rencana pemerintah untuk membangun industri maritim berpotensi meningkatkan impor barang-barang permesinan untuk menunjang pembangunan industri maritim.

Untuk mengantisipasi hal ini, selain kebijakan pembangunan industri hilir untuk mengolah komoditas bahan mentah, pemerintah juga perlu menggalakkan pembangunan sektor hulu industri manufaktur yang masih lemah. Dalam industri otomotif yang sedang mengalami pertumbuhan pesat saat ini, misalnya, pembangunan industri suku cadang perlu didorong untuk menunjang industri perakitan kendaraan bermotor agar tidak lagi mengimpor suku cadang dari luar negeri.

Faktor lain yang mempengaruhi tingginya impor non-migas Indonesia adalah tingginya impor bahan barang konsumsi terutama pangan untuk memenuhi kebutuhan pangan yang tumbuh pesat dalam negeri sejalan dengan pertumbuhan penduduk dan pertumbuhan ekonomi. Pada saat yang sama, suplai pangan dalam negeri masih belum mampu mengejar pertumbuhan permintaan akibat kebijakan

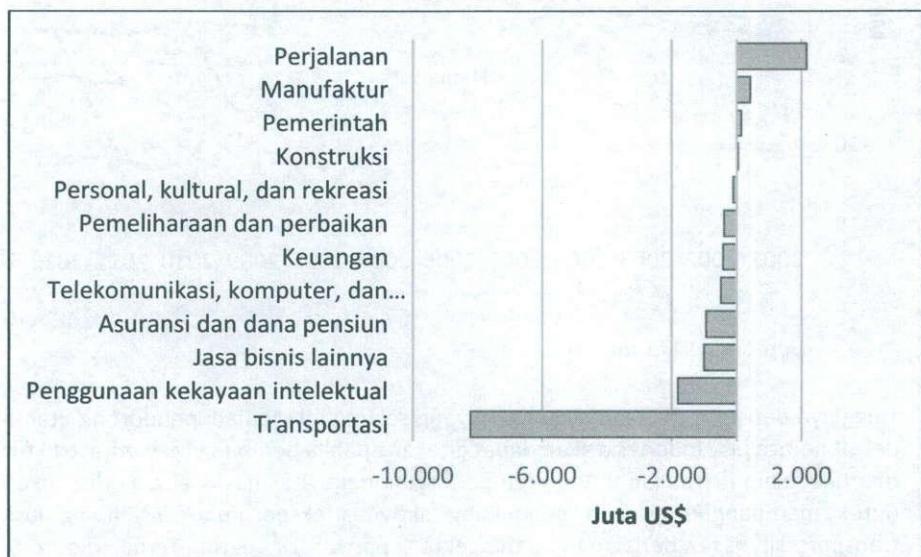
pembangunan pertanian dan pangan yang kurang berpihak pada sektor pertanian dan peningkatan kesejahteraan para petani di pedesaan.

Harga produk pangan impor, khususnya bahan pangan pokok seperti beras, gula, dll, secara umum sangat kompetitif dan seringkali lebih kompetitif dibanding harga bahan pangan produk lokal. Bahan pangan impor terbesar datang dari negara-negara tetangga khususnya Thailand. Impor bahan pangan biasanya mengalami lonjakan sangat signifikan setiap tahun menjelang bulan Ramadhan.

Perdagangan Sektor Jasa

Selain neraca perdagangan barang, neraca jasa juga merupakan pekerjaan rumah yang harus segera diatasi oleh pemerintah. Secara historis, neraca jasa Indonesia belum pernah mengalami surplus sejak jaman kemerdekaan, dan hingga saat ini kondisi neraca jasa belum menunjukkan gejala perbaikan. Pada tahun 2014, misalnya, defisit perdagangan jasa mencapai US\$10,5 Miliar. Angka ini merupakan neraca jasa dengan performa terburuk di antara negara-negara ASEAN lain. Sementara sektor jasa perjalanan, yang merupakan bagian dari sektor pariwisata, merupakan penyumbang surplus terbesar terhadap neraca jasa Indonesia.

Grafik 7. Neraca Jasa Indonesia Berdasarkan Sektor, 2014

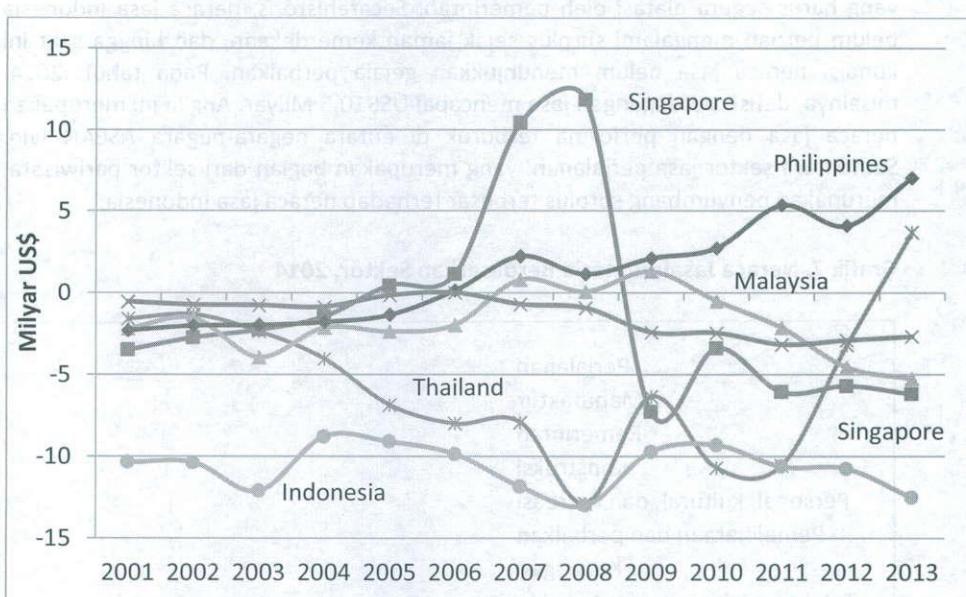


Sumber: UN Comtrade

Ketergantungan Indonesia yang sangat besar terhadap jasa pengangkutan asing untuk aktivitas ekspor-impor barang telah mengakibatkan defisit perdagangan jasa

yang sangat besar selama berpuluhan tahun. Dari US\$10,5 Milyard defisit perdagangan jasa pada tahun 2014, US\$ 8,2 Miliar di antaranya disumbangkan oleh defisit pada jasa transportasi. Ketergantungan aktivitas ekspor-impor Indonesia yang besar pada jasa pengangkutan asing disebabkan oleh keterbatasan armada kapal Indonesia, baik dari segi jumlah yang kurang mencukupi, kapasitas angkut yang kecil, dan juga usia yang sudah sangat tua. Apabila tidak ada upaya serius untuk memperbaiki kuantitas dan kualitas armada ekspor-impor kita sementara aktivitas ekspor-impor dalam waktu depan akan semakin intensif, maka defisit jasa transportasi sangat berpotensi akan semakin membengkak, dan akibatnya, defisit perdagangan jasa pun akan semakin melebar.

Grafik 8. Neraca Jasa Negara-negara ASEAN, 2001-2013



Sumber: UN Comtrade

Tingginya defisit pada jasa transportasi yang selama ini menjadi pendorong utama defisit neraca jasa Indonesia akan dapat ditekan apabila pembangunan infrastruktur maritim selain diarahkan untuk memperkuat konektivitas nasional juga diarahkan untuk membangun armada pendukung aktivitas ekspor-impor. Disamping jasa transportasi, jasa perjalanan dan sektor pariwisata perlu terus didorong pertumbuhannya agar dapat menekan pada defisit neraca jasa. Indonesia perlu belajar dari Thailand, yang dapat menggenjot surplus jasa perjalannya meskipun berada dalam kondisi politik yang tidak stabil, sehingga hanya dalam dua tahun terakhir Thailand mampu menciptakan surplus pada neraca jasa.

Di dalam RPJMN 2015-2019, pemerintah telah menetapkan sektor maritim dan pariwisata sebagai bagian darisektor prioritas dalam lima tahun ke depan. Jika kedua sektor ini benar-benar menjadi prioritas pemerintah, idealnya defisit neraca jasa yang sudah berpuluhan-puluhan tahun dialami Indonesia dapat ditekan, atau bahkan mampu diatasi.

Perjanjian-perjanjian Perdagangan dan Dampaknya bagi Indonesia

Sejalan dengan semakin maraknya proses liberalisasi perdagangan dunia, Indonesia semakin gencar menandatangani kesepakatan perdagangan bebas baik secara bilateral maupun multilateral. Kesepakatan liberalisasi perdagangan yang pertama kali disepakati Indonesia untuk skala regional Asia tenggara adalah ASEAN Free Trade Area (AFTA)pada tahun 1992. Setelah krisis ekonomi tahun 1998, Indonesia semakin aktif menjalin memperluas liberalisasi dagang terutama melalui ASEAN, mulai dari ASEAN-China Free Trade Agreement (ACFTA)dengan Tiongkok tahun 2004, ASEAN-Korea Free Trade Agreement (AKFTA) tahun 2007, ASEAN-Japan Free Trade Agreement (AJCEP) tahun 2008, ASEAN-Australia and New Zealand Free Trade Agreement (AANZFTA) tahun 2009, danASEAN-India Free Trade Agreement (AIFTA) tahun 2010.Indonesia melakukan kerjasama bilateral dengan Jepang pada tahun 2008 dalam payung Japan-Indonesia Economic Partnership Agreement (JIEPA). Dan tentunya yang kesepakatan liberalisasi perdagangan yang paling dekat dan komprehensif yang akan diimplementasikan adalah ASEAN Economic Community atau Masyarakat Ekonomi ASEAN yang telah menetapkan target pada tanggal 31 Desember 2015.

Di luar kerjasama tersebut, Indonesia juga ikut aktif dalam kerjasama ekonomidalam lingkup yang lebih luas, seperti dengan negara-negara di kawasan Asia Pasifik(APEC) sejak tahun 1989,Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) yang melibatkan 10 negara anggota ASEAN ditambah 6 negara yakni Tiongkok, Jepang, Korea, India, Australia dan New Zealand, dan Indonesia juga bergabung dalam anggota World Trade Organization (WTO) sejak tahun 1995.

Berbagai kesepakatan perdagangan bebas tersebut telah mengakibatkan rata-rata tarif impor Indonesia menjadi sangat rendah tanpa ada kejelasan kebijakan dan strategi industri. Tarif bea masuk Indonesia bahkan lebih rendah jika dibandingkan dengan negara-negara berkembang lain seperti Brazil, China, India dan Rusia. Dalam setiap FTA, Pemerintah selalu optimis, Indonesia siap dan yakin akan mendapatkan banyak keuntungan. Namun sayang, paska implementasi berbagai liberalisasi perdagangan tersebut sejumlah indikator justru menunjukkan kecenderungan sebaliknya.

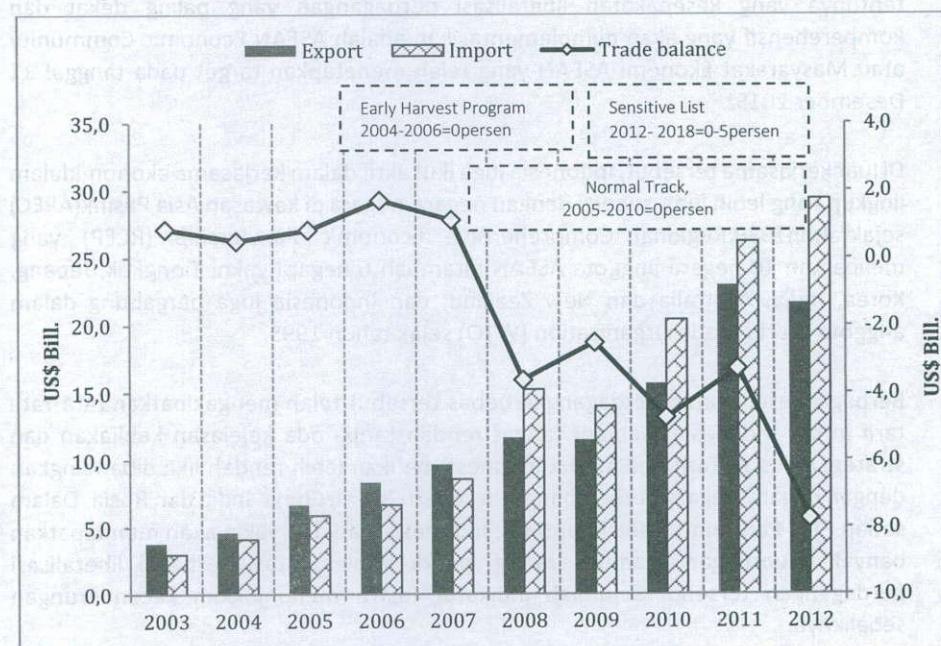
Tabel 1. Rata-rata Tarif MFN (*Most Favored Nation*) Negara-negara Berkembang

	India (2013)	Brazil (2011)	China (2011)	Russia (2013)	Indonesia (2011)
Semua jenis produk	13.9	12.2	12.0	10.1	4.8
Produk pertanian	43.3	11.2	22.6	23.4	13.6
Produk industri	11.8	12.3	11.2	9.2	4.2

Sumber: International Trade Center

Salah satu contoh kesepakatan kerjasama perdagangan yang paling terasa dampaknya adalah kerjasama dengan Tiongkok melalui ACFTA. Setelah ACFTA ditandatangani tahun 2004, Indonesia mengalami peningkatan defisit neraca perdagangan secara tajam dengan Tiongkok, dan semakin buruk setelah ACFTA diterapkan secara penuh tahun 2010.

Grafik 10. Perkembangan Ekspor & Impor Indonesia-China 2003-2012



Sumber: UN Comtrade

Peningkatan defisit pada tahun 2008 terjadi akibat adanya pengalihan pasar ekspor Tiongkok dari Eropa dan AS yang mengalami krisis ke negara-negara emerging market dan akibat rata-rata tarif bea masuk Indonesia yang sudah sangat rendah dibandingkan dengan negara-negara lain seperti Brazil, India, dan Rusia. Dengan pemberlakuan ACFTA, tidak heran jika volume impor yang berasal dari negara tirai bambu tersebut semakin tinggi. Jika pada tahun 2003 pangsa pasar impor Tiongkok di Indonesia masih 9 persen, maka pada tahun 2012 porsinya mencapai 15 persen dari total impor Indonesia. Ke depan, defisit transaksi perdagangan dengan China diperkirakan masih akan terus berlanjut mengingat proses penurunan tarif masih akan terus berlanjut baik dalam tingkat tarif bea masuk maupun pada cakupannya.

Dalam ACFTA komposisi ekspor Indonesia ke Tiongkok didominasi oleh barang mentah. Sementara Tiongkok telah mendapatkan manfaat besar dengan menjadikan Indonesia sebagai sumber bahan baku bagi industrinya. Bahkan untuk sejumlah SDA, Tiongkok sangat bergantung pada impor dari Indonesia seperti batubara mudaatau lignite (90 persen), biji aluminium (67 persen), nikel (60 persen), dan miyak sawit (45 persen) dan batu bara (24 persen). Di sisi impor, ACFTA juga telah memperlemah daya saing industri domestik dan memperkuat daya saing industri Tiongkok. Membanjirnya produk-produk impor dari Tiongkokdengan harga yang lebih kompetitif dibandingkan dengan produk-produk domestik membuat daya saing industri nasional semakin lemah.

Semakin jelas bahwa Indonesia perlu melakukan evaluasi dan koreksi atas berbagai kesepakatan kerjasama liberalisasi ekonomi. Telah banyak bukti pengalaman pahit yang dialami Indonesia dari berbagai kesepakatan perdagangan bebas akibat absennya strategi. Padahal saat ini Indonesia telah menyetujui banyak kerjasama liberalisasi ekonomi, baik yang sudah berjalan maupun yang akan segera diimplementasikan. Model kerjasama ekonomi yang disepakati pun tidak hanya kerjasama perdagangan bebas (*Free Trade Agreement*), tetapi sudah banyak juga kesepakatan kerjasama ekonomi yang lebih luas (*Comprehensive Economics Partnership Agreement*) yang mencakup tidak hanya perdagangan bebas tetapi juga liberalisasi investasi, industri, serta ekonomi secara luas termasuk tenaga kerja. Oleh karenanya, pilihan kebijakan pemerintah apakah melanjutkan liberalisasi secara agresif ataukah mengevaluasi kesepakatan-kesepakatan tersebut dan menata kembali kebijakan ekonomi dan perdagangan, akan sangat menentukan arah perekonomian Indonesia ke depan.

Menghadapi Masyarakat Ekonomi ASEAN

ASEAN memiliki peran yang amat sangat penting bagi ekonomi Indonesia ke depan. Pertama, selama ini negara-negara di kawasan ASEAN merupakan mitra dagang utama Indonesia. Total nilai dan volume ekspor-impor Indonesia dengan negara-negara ASEAN lebih besar dibandingkan dengan mitra dagang yang lain, seperti Tiongkok, Jepang, Amerika Serikat dan Uni Eropa. Kedua, diimplementasikannya Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA) pada akhir 2015 akan menempatkan ASEAN

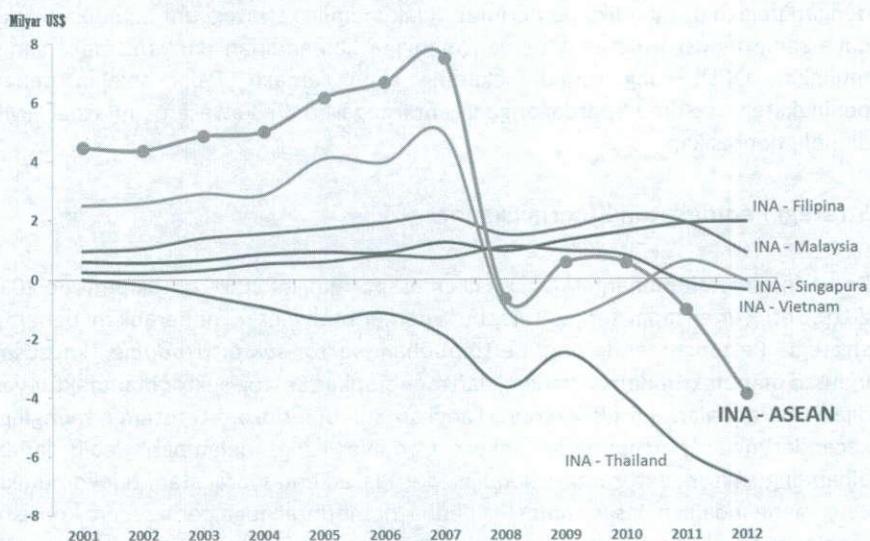
pada posisi semakin penting bagi Indonesia. Dengan kekayaan sumber daya alam, manusia dan geografis yang dimiliki, Indonesia sangat berpotensi untuk menjadi basis produksi baik untuk pasar ASEAN maupun kawasan lain. Pemerintah harus mempersiapkan strategi dan kebijakan yang tepat agar MEA tidak hanya akan mendorong ekspor dan menciptakan surplus neraca perdagangan bagi Indonesia, tetapi juga memperluas penciptaan lapangan kerja domestik dan mempercepat pertumbuhan ekonomi secara keseluruhan.

MEA yang bertujuan untuk menciptakan kawasan Asia Tenggara sebagai pasar tunggal dan satu kesatuan basis produksi terhitung mulai 31 Desember 2015 sebenarnya merupakan tindak lanjut dari kerjasama AFTA. Dengan dijadikannya kawasan Asia Tenggara sebagai pasar tunggal dan satu kesatuan basis produksi, maka arus pergerakan barang, jasa, tenaga kerja terampil, modal dan investasi di antara negara-negara ASEAN akan bebas dari berbagai hambatan. Oleh karena kerjasama AFTA yang bertujuan menghapus hambatan tarif dalam perdagangan antar negara-negara ASEAN telah tercapai pada tahun 2010, penghapusan hambatan perdagangan dalam MEA akan difokuskan pada penghapusan hambatan non-tarif.

Upaya penghapusan hambatan perdagangan di kawasan ASEAN ternyata telah berdampak pada penurunan kinerja perdagangan Indonesia khususnya dengan negara-negara ASEAN. Saat ini Indonesia telah menjadi pasar yang sangat penting bagi produk-produk negara ASEAN lainnya. Pada periode 2010-2012 impor produk jadi mencapai 47 persen dari total impor Indonesia dari kawasan ASEAN. Selain Indonesia akan menjadi pemasok bahan-baku dalam kerangka pasar tunggal ASEAN, dengan jumlah penduduk yang sangat besar, Indonesia juga akan semakin dimanfaatkan sebagai pasar bagi produk-produk ASEAN. Bila hal ini terjadi, maka defisit neraca perdagangan Indonesia akan semakin besar dan memperlemah fundamental ekonomi Indonesia.

Perdagangan non-migas Indonesia dengan negara-negara ASEAN lain telah mengalami defisit sejak 2011. Di tahun 2012, Indonesia telah mengalami defisit neraca perdagangan dengan Singapura, Vietnam dan Thailand, dimana nilai defisit perdagangan dengan Thailand secara persisten terus memburuk selama lebih dari satu dasawarsa terakhir lantaran tingginya impor bahan pangan maupun produk manufaktur dari negeri jiran tersebut. Adapun dengan Malaysia, meskipun masih mengalami surplus, nilai surplus perdagangan tersebut cenderung mengalami penurunan, sehingga sangat mungkin ke depannya Indonesia juga akan mengalami defisit neraca perdagangan dengan negara jiran tersebut.

Grafik 11. Kinerja perdagangan non-migas Indonesia dengan negara-negara ASEAN



Sumber: UN Comtrade

Pada tahun 2013, pemerintah menyatakan bahwa Indonesia telah siap menghadapi Masyarakat Ekonomi ASEAN dengan komitmen 82 persen atau tertinggi ketiga di ASEAN, setelah Singapura dan Malaysia. Tetapi kesiapan tersebut ternyata hanya sebatas kesepakatan yang diukur dari scorecard (check list) yang mengacu pada empat pilar MEA, yakni kesepakatan kesatuan pasar dan basis produksi yang terintegrasi, kawasan yang berdaya saing tinggi, pemerataan pertumbuhan ekonomi, dan integrasi ke perdagangan dunia. Artinya tingginya angka "kesiapan Indonesia" ternyata masih pada tataran komitmen Pemerintah terhadap butir-butir kesepakatan liberalisasi MEA, bukan mencerminkan kesiapan strategi pemerintah, industri dan para pelaku usaha untuk memenangi pertarungan di lapangan.

Besarnya komitmen Pemerintah terhadap kesepakatan MEA ternyata bertolak belakang dengan kesiapan dunia usaha. Dari hasil in-depth interview dengan para pengusaha yang dilakukan oleh CORE, ternyata para pelaku usaha bahkan banyak yang belum mengerti adanya kesepakatan ASEAN untuk melakukan integrasi ekonomi secara luas. Bila sekadar mengerti saja belum, tentu saja tidak bisa berharap kalangan pengusaha baik besar maupun menengah kecil bersiap menghadapi MEA ini.

Salah satu penyebab rendahnya kesiapan maupun pengusaha untuk memenangi persaingan MEA adalah tidak adanya persiapan yang komprehensif yang dilakukan dengan sekuens yang benar untuk mengambil benefit terbesar dari

MEA. Ada dua syarat persiapan komprehensif. Pertama, harus meliputi perencanaan strategi dan kebijakan, sosialisasi dan monitoring. Syarat kedua adalah ketiganya harus menjadi agenda dan dilaksanakan bersama antara Pemerintah dengan pelaku usaha. Jika pemerintah tidak memiliki strategi untuk meningkatkan daya saing industri manufaktur dan menjaga kemandirian pangan, maka sangat mungkin defisit yang terjadi sekarang akan semakin lebar sejalan dengan peningkatan volume perdagangan antarnegara di kawasan ini saat MEA diimplementasikan.

Strategi Peningkatan Kinerja Ekspor

Pemerintah telah menargetkan kenaikan ekspor hingga 300% untuk periode 2015-2019. Untuk mencapai target tersebut, pemerintah perlu menerapkan beberapa strategi. Pertama, mendorong pertumbuhan sektor-sektor *tradable*, khususnya industri manufaktur dan pertanian, dan menetapkan sektor-sektor manufaktur yang dijadikan andalan untuk ekspor. Langkah ini diperlukan terutama mengingat kecenderungan pertumbuhan sektor tradable yang melambat, lebih lambat dibanding sektor-sektor *non-tradable* seperti jasa kemasyarakatan, telekomunikasi yang mengandalkan pasar domestik. Kedua, pemerintah juga perlu secara konsisten menjalankan program penghiliran di sektor manufaktur dan pertambangan untuk meningkatkan nilai tambah ekspor sektor-sektor ini. Ketiga, peranatase perdagangan dan International Trade Promotion Center juga perlu ditingkatkan baik untuk mempromosikan produk-produk Indonesia di pasar luar negeri maupun mengawasi jika terjadi praktik-praktik perdagangan yang tidak adil yang dilakukan oleh negara-negara mitra dagang Indonesia. Keempat, Indonesia perlu terus mengembangkan pasarekspor ke pasar-pasar yang potensial di luar mitra dagang utama yang ada selama ini. Hal ini diperlukan untuk ketergantungan ekspor terhadap mitra dagang tertentu, terutama apabila negara mitra tersebut mengalami perlambatan ekonomi seperti yang terjadi pada Tiongkok dan Jepang saat ini.

BAGIAN IV

KEBIJAKAN SEKTOR INDUSTRI, ENERGI DAN KETENAGAKERJAAN

POTRET INDUSTRI MANUFAKTUR NASIONAL

Oleh: Ina Primiana

Industri manufaktur sampai saat ini masih memberikan kontribusi tertinggi terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) nasional yaitu sebesar 23,37% diikuti oleh Industri Pertanian dan Perdagangan , Hotel dan Restoran (tabel 1). Jumlah tenaga kerja yang bekerja di sektor industri saat ini hanya mencapai 14,88% terendah dibandingkan dengan sektor pertanian mencapai 38,07% dan sektor perdagangan mencapai 23,74%.

Tabel 1. Struktur Perekonomian Nasional 2012-2014 (Tw-III)

Sektor	2012	2013	Tw III-2014
Pertanian	14,50	14,43	15,21
Pertamb. & Penggalian	11,80	11,24	10,49
Industri Pengolahan	23,97	23,69	23,37
Listrik, Gas & Air Bersih	0,76	0,77	0,81
Bangunan	10,26	9,99	9,76
Perdagangan, Hotel & Restoran	13,96	14,33	14,26
Pengangkutan& Komunikasi	6,67	7,01	7,29
Keuangan, Sewa & Jasa	7,27	7,57	7,49
Jasa-jasa	10,81	11,02	11,32

Sumber : BPS 2002-2014

Meskipun pada triwulan III-2014 kontribusinya tertinggi tetapi sejak tahun 2001 telah terjadi penurunan kinerja industri. Tahun 2001 Industri manufaktur memberikan kontribusi sebesar 29,1% dan terus menurun hingga mencapai 23% di tahun 2014 (tabel 2).Suatu negara dianggap sebagai negara industri bila kontribusinya terhadap PDB mencapai 40 persen (UNIDO, 2010). Maka dengan kontribusi yang terus turun dan hanya sebesar 23,37 persen saja di tahun 2014 triwulan III, apakah Indonesia mampu mengembalikan peran sektor industri seperti di tahun 2001, sehingga dianggap sebagai negara semi industri? Jawabannya cenderung pesimis karena kinerja industri yang terus menurun akibat faktor internal maupun eksternal sehingga struktur ekonomi Indonesia tidak cukup kuat pada sisi suplainya.Akibatnya, permintaan domestik yang terus meningkat tidak dapat diimbangi oleh suplai dari sektor industri dalam negeri dan dipenuhi oleh Impor.

Penurunan kinerja industri manufaktur merupakan isu penting karena sektor ini

menjadi salah satu tumpuan utama penopang pertumbuhan ekonomi. Sektor manufaktur selama ini menjadi andalan pemerintah dalam penyerapan tenaga kerja dan mengurangi angka pengangguran, di samping pendapatan devisa eksport. Kinerja industri manufaktur triwulan-III/2014 terus melambat dengan pertumbuhan mendekati 5 persen. Setahun lalu, industri manufaktur pada kuartal pertama tumbuh 6,8 persen. Karena kondisi tahun 2014 ekonomi terus merosot termasuk sektor industri, maka pemerintah pada saat ini bahkan harus merevisi target pertumbuhan Industri Nonmigas pada tahun 2014, yang semula 6,4 persen sampai 6,8 persen dikoreksi menjadi hanya pada kisaran 5,5 persen sampai 5,9 persen.

Tabel 2. Kontribusi Industri Manufaktur

Kontribusi Industri terhadap PDB					
2001	2005	2010	2011	2013	2014 (Tw-III)
29,1	27,4	24,8	24,3	23,11	23,37

Sumber : BPS 2002-2014

Tabel 3. Laju Pertumbuhan 2012-2014

Komponen	2012	2013	TW-III 2014
Sektor Tradable	3,73	3,48	2,74
Pertanian	3,97	3,54	3,45
Pertamb. & Penggalian	1,49	1,34	-0,13
Industri Pengolahan	5,73	5,56	4,90
Sektor Non-tradable	7,4	6,88	6,51
Listrik, Gas, dan Air Bersih	6,40	5,58	6,39
Konstruksi	7,50	6,57	6,45
Perdagangan, Hotel, dan Restoran	8,11	5,93	4,49
Pengangkutan dan Komunikasi	9,98	10,19	9,65
Keuangan, Real Estat, dan Jasa Perusahaan	7,15	7,56	6,10
Jasa-Jasa	5,24	5,46	5,97

Sumber : BPS 2012-2013

Sektor industri yang lemah telah menyebabkan struktur ekonomi secara keseluruhan melemah dan bila tidak dilakukan perbaikan akan mengalami *deindustrialisasi*. Hal ini harus dicegah dengan kebijakan industri yang tepat sehingga dapat memperbaiki struktur ekonomi secara lebih luas. Penurunan kinerja Industri manufaktur mendorong perubahan struktur perekonomian Indonesia saat

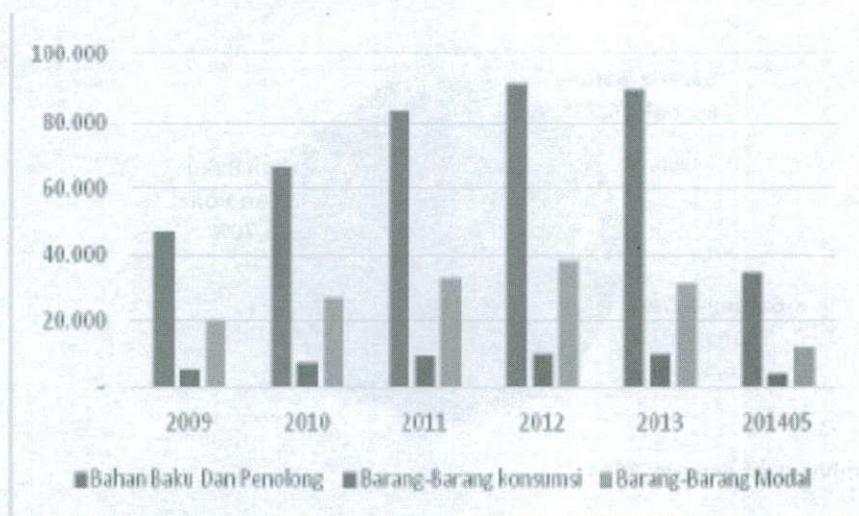
ini yaitu dari sektor *tradable* dengan rata-rata laju pertumbuhan 3,73% di tahun 2012 menjadi 2,74 di triwulan III-2014 ke sektor *non tradable* dengan rata-rata laju pertumbuhan 7,4% di tahun 2012 dan 6,50 di triwulan-III tahun 2014. Saat ini laju pertumbuhan tertinggi beralih pada sektor pengangkutan dan komunikasi yang laju pertumbuhannya mencapai 9,98% dan diikuti oleh sektor *non tradable* lainnya perdagangan hotel dan restoran (8,11%), konstruksi (7,50%) , keuangan, sewa, jasa (7,15%) dstnya yang semuanya mengalami penurunan di triwulan III-2014. Beralihnya sektor *tradable* ke sektor *non tradable* tentunya memberikan konsekuensi penurunan lapangan pekerjaan dan serta ancaman beralihnya produsen menjadi pedagang (tabel 3).

Salah satu kelemahan utama yang dihadapi industri nasional dan menjadikan daya saing rendah adalah lemahnya di sisi input/hulu khususnya bahan baku yang menyebabkan impor bahan baku tinggi akibat tidak dapat dipenuhi dari dalam negeri yang menghabiskan cadangan devisa negara. Neraca perdagangan juga mengalami defisit bersamaan dengan defisit neraca berjalan, yang semakin besar. Dengan terus melemahnya rupiah, industri mengurangi volume pembelian bahan baku dan berdampak pada penurunan kapasitas produksi, yang bila terjadi dalam waktu yang lama, maka PHK tidak dapat dihindari. Oleh karena itu membangun industri hulu yang kuat menjadi suatu keniscayaan untuk mengganti/subtitusi impor dengan seluruh pendukungnya meliputi pupuk dan benih yang berkualitas, peptisida dll. Besi baja, batu bara, CPO, Rumput laut, Kakao, karet adalah beberapa dari sekian banyak jenis produk yang harus dipertahankan dan dijaga agar proses hilirisasi dapat direalisasi secara maksimal untuk kepentingan industri nasional. Perlu diperhatikan juga persoalan harga bahan mentah ketika dijual didalam negeri dan di ekspor, agar para eksportir tidak tertarik terus mengekspor karena harga didalam negeri juga menjanjikan. Dengan melakukan integrasi hulu-hilir maka akan memperbaiki rantai pasca kinerja akan memperbaiki kinerja industri nasional.



Saat ini, sekitar 66,70 persen kebutuhan bahan baku/penolong untuk keperluan proses produksi industri manufaktur masih harus diimpor. Bahkan beberapa subsektor industri seperti industri farmasi yang membutuhkan bahan baku dan penunjang impor lebih dari delapan puluh persen atau industri tekstil yang menyerap bahan baku kapas impor hampir 100 persen. Industri manufaktur yang penggunaan bahan baku lokalnya tinggi adalah industri furnitur. Impor tertinggi Indonesia berasal dari Cina baik untuk bahan baku dan penolong (17,53 persen), barang konsumsi (24,13 persen) dan barang modal (27,64 persen), yang diikuti oleh Jepang untuk bahan baku dan penolong dan barang modal. Adapun barang konsumsi, impor terbesar setelah China adalah Thailand (18,51 persen)

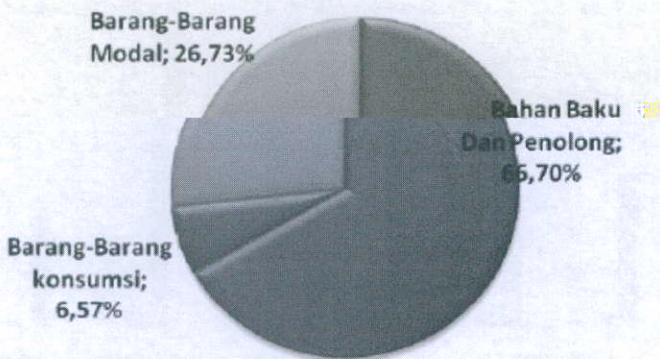
Gambar 1. Impor Produk Industri Indonesia dari Dunia



Sumber : Kemenperin, 2014

Kemerosotan kinerja industri saat ini ditunjukkan juga oleh penurunan impor bahan baku/bahan penolong dan barang modal dibandingkan dengan posisi tahun lalu. Artinya, perlambatan impor bisa jadi menunjukkan adanya penurunan kinerja industri yang seharusnya mampu menopang pertumbuhan ekonomi nasional. Data BPS menyebutkan impor bahan baku/penolong sepanjang Januari-Juli 2014 tercatat hanya US\$79,9 miliar, atau merosot signifikan dibandingkan dengan periode yang sama 2013 yang mencapai US\$84,9 miliar. Untuk jangka waktu Januari-September tahun ini hanya mencapai US\$102,8 miliar atau anjlok 3,8 persen dari tahun lalu US\$106,8 miliar.

Beberapa bahan baku/penolong yang mengalami penurunan, antara lain besi/baja dan barang dari besi/baja, plastik dan barang plastik, kapas, dan bahan kimia. Impor bahan baku/bahan penolong tersebut melorot hingga 15 persen terhadap realisasi tahun lalu. Begitu pun dengan impor barang modal pada bulan Juli 2014 hanya sebesar US\$16,9 miliar, lebih rendah ketimbang realisasi tahun sebelumnya yang mencapai US\$17,3 miliar. Di industri manufaktur, penurunan impor bahan baku/penolong dan barang modal bisa menjadi indikasi sederhana untuk memprediksi kemungkinan terjadinya kemerosotan kinerja di sektor ini, yang biasanya mulai terasa dampaknya dalam 6 hingga 12 bulan berikutnya.

Gambar 2. Persentase Jumlah Produk Impor

Sumber : Kemenperin, 2014

Kegiatan ekspor produk industri Indonesia masih mengarah ke negara-negara Mitra-ASEAN dan non mitra ASEAN. Tetapi impor Indonesia cenderung didominasi negara-negara mitra ASEAN, yang sudah memiliki perjanjian perdagangan bebas dengan Indonesia, khususnya pada kelompok bahan baku dan barang modal. Di tingkat ASEAN, kinerja perdagangan produk industri Indonesia, yang lebih baik dibandingkan negara ASEAN lainnya, adalah produk-produk dengan teknologi rendah atau barang mentah.

Tabel 4. Total Perdagangan Negara di ASEAN

Country	2012			2013		
	Exports	Imports	Total Trade	Exports	Imports	Total trade
Brunei	13.182	3.674	16.856	11.445	3.611	15.057
Cambodia	7.434	11.228	18.663	9.148	9.176	18.324
Indonesia	190.031	191.689	381.721	182.551	186.628	369.180
Lao PDR	2.655	3.503	6.158	2.592	3.292	5.884
Malaysia	227.537	196.392	423.930	228.276	205.985	434.261
Myanmar	9.314	9.188	18.503	11.436	12.009	23.445
Philippines	51.995	65.386	117.381	53.978	65.130	119.108
Singapore	408.393	379.723	788.116	410.249	373.015	783.265
Thailand	229.524	247.777	477.301	228.730	249.517	478.247
Viet Nam	114.510	113.282	227.793	132.664	132.109	264.774
ASEAN	1.254.580	1.221.846	2.476.427	1.271.073	1.240.476	2.511.549

Di antara negara Asean perdagangan Indonesia berada pada posisi keempat setelah Singapore, Thailand dan Malaysia (tabel 4). Pada tahun 2012 dan 2013 Perdagangan Indonesia mengalami defisit. Vietnam dan Malaysia berada dibawah Indonesia.

Berdasarkan data Asean Statistics (2013) pada gambar 3, Ekspor maupun impor yang terjadi di negara Asean tidak antar negara Asean (Intra Asean) tetapi diluar Asean (Ekstra Asean). Hal ini menunjukkan masih tingginya peluang Indonesia untuk melakukan perdagangan hasil ekspor dengan negara-negara Asean. Peluang ini juga didukung oleh Laporan Delloite (2013) tentang *Global Manufacturing Competitiveness Index* menyebutkan bahwa di tahun 2018 Indonesia dan Vietnam akan mengalahkan negara Asean lainnya sebagai negara tujuan untuk berinvestasi dengan posisi ranking ke 10 (Vietnam) dan 11 (Indonesia) dari 20 negara. Adapun ranking 1, 2 dan 3 adalah China, India dan Brazil. Saat ini dari 20 negara di dunia tujuan berinvestasi Indonesia berada pada ranking ke 17 dan Vietnam ke 18. Dari gambar 3 di bawah tampak bahwa persentase impor melebihi persentase ekspor baik untuk bahan baku dan penolong, barang konsumsi dan barang modal.

Gambar 3. Persentase Ekspor Impor Indonesia

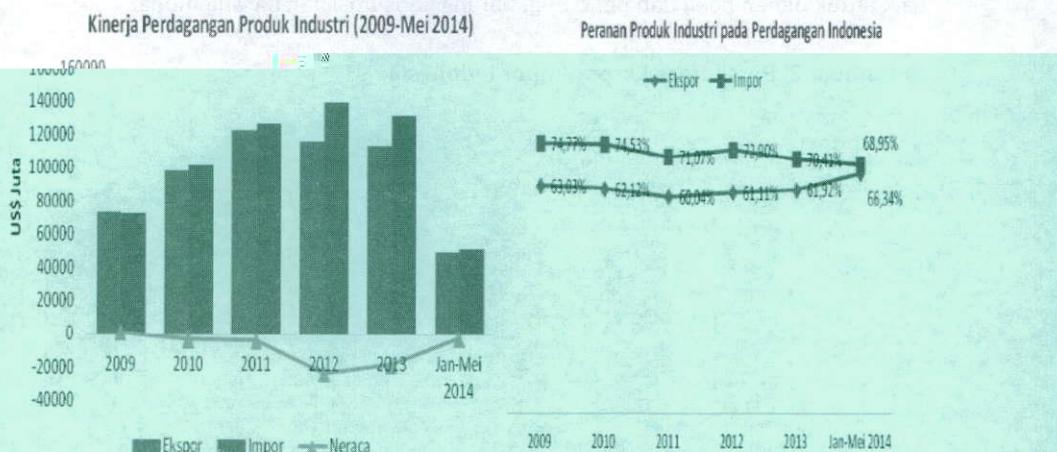


Sumber; Asean Statistics, 2013

Dalam realisasi triwulan III/2014, realisasi pertumbuhan ekspor barang dan jasa 21,97 persen memang mengalami perlambatan dari periode yang sama tahun lalu 22,40 persen. Realisasi pertumbuhan impor barang dan jasa 23,63 persen juga mengalami perlambatan dari capaian periode yang sama tahun lalu, yakni 24,63 persen. Ekspor nonmigas Agustus 2014 mencapai 11,88 miliar dollar AS, naik 2,14 persen dibanding Juli 2014, juga naik bila dibanding ekspor Agustus 2013 naik 14,61 persen. Ekspor nonmigas hasil industri manufaktur periode Januari-Agustus 2014 naik sebesar 5,45 persen. Peningkatan terbesar ekspor nonmigas Agustus 2014 terhadap Juli 2014 terjadi pada kendaraan dan bagiannya sebesar 106,4 juta dollar AS (28,54 persen).

Gambar 5 berikut menunjukkan neraca perdagangan produk industri yang sejak tahun 2010 mengalami defisit. Hal ini juga terlihat dari peranan produk industri pada perdagangan yang terus mengalami defisit sejak tahun 2009. Meskipun di tahun 2013 ekspor meningkat, tetapi nilai impor masih meningkat hingga tahun 2014. Selama ini ekspor kita masih bergantung pada komoditas batubara dan kelapa sawit yang umumnya diekspor dalam bentuk mentah. Akibatnya, kinerja ekspor nonmigas secara keseluruhan sangat rentan dan sensitif terhadap fluktuasi harga komoditas tersebut di pasar internasional. Saat harga kelapa sawit jatuh, total ekspor pun mengalami penurunan yang signifikan. Di sisi lain produk-produk industri manufaktur yang semestinya dapat diharapkan mengangkat kinerja ekspor, pada kenyataannya memiliki daya saing yang rendah di pasar internasional sehingga kontribusinya terhadap total ekspor pun masih rendah dibanding kedua komoditas di atas.

Gambar 5. Kinerja dan Peranan Perdagangan Produk Industri



Sumber : Kemenperin, 2014

Neraca perdagangan dengan beberapa negara mitra terus mengalami defisit (tabel 5). Angka defisit terbesar tahun 2014 adalah perdagangan dengan Tiongkok yang meningkat di tahun 2014 dibandingkan tahun 2013 sebesar 2,85 miliar dollar AS, diikuti oleh Thailand, Jepang dan Korea. Pada tahun 2014 terjadi kecenderungan penurunan defisit akibat menurunnya impor antara lain karena menurunnya nilai rupiah terhadap dollar. Perdagangan Indonesia yang mengalami surplus antara dengan Amerika Serikat, India, Inggris dan Taiwan. Tabel 4 berikut menunjukkan perdagangan Indonesia dengan beberapa negara Mitra dagang Indonesia.

Tabel 5. Nilai Ekspor dan Impor Indonesia dengan negara Mitra

Negara tujuan	2013		Surplus / Defisit	2014		Surplus / Defisit
	Eksport	Impor		Eksport	Impor	
ASEAN	30.068	30.296	Defisit	24.182	25.182	Defisit
Singapura	10.395	10.158	Surplus	8.404	8.667	Defisit
Malaysia	7.267	5.929	Surplus	5.370	4.879	Surplus
Thailand	5.213	10.613	Defisit	4.250	8.213	Defisit
ASEAN lainnya	7.193	3.594	Surplus	6.157	3.422	Surplus
Uni Eropa	16.672	13.479	Surplus	14.085	10.322	Surplus
Jerman	1.881	4.415	Defisit	2.393	3.482	Defisit
Perancis	1.062	1.550	Defisit	886	1.117	Defisit
Inggris	1.633	1.081	Surplus	1.387	766	Surplus
Uni Eropa lainnya	11.093	6.432	Surplus	9.438	5.255	Surplus
Negara Utama Lainnya	78.219	79.076	Defisit	60.643	63.490	Defisit
Cina	21.282	29.570	Defisit	13.776	24.916	Defisit
Jepang	16.086	19.053	Defisit	12.068	14.493	Defisit
USA	15.082	8.767	Surplus	13.208	6.877	Surplus
India	13.010	3.769	Surplus	10.263	3.091	Surplus
Australia	2.973	4.829	Defisit	3.278	4.606	Defisit
Korsel	6.054	8.813	Defisit	4.762	6.469	Defisit
Taiwan	3.730	4.164	Defisit	3.287	3.036	Defisit

Sumber :BPS 2013-2014

Tabel 6 berikut menunjukkan laporan *World Economic Forum* tahun 2012 hingga 2014 telah terjadi perbaikan peringkat daya saing Indonesia menjadi peringkat 38 dari 144 negara tetapi kedudukan Indonesia masih tidak berubah yaitu berada pada peringkat 4 diatas Philipina dan Vietnam. Hal ini menunjukkan negara lain juga mengalami perbaikan peringkat.

Tabel 6. Peringkat Daya Saing Indonesia diantara negara Asean

Negara	2012-2013		2013-2014		2014-2015		Income /capita (US\$) -2013
	Ranking	Score	Ranking	Score	Ranking	Score	
Singapore	2	5.7	2	5.6	2	5.6	54776
Malaysia	25	5.1	24	5.0	20	5.2	10548
Thailand	38	4.5	37	4.5	31	4.7	5674
Indonesia	50	4.4	38	4.5	34	4.6	3510
Philippines	65	4.2	59	4.3	52	4.4	2790
Vietnam	75	4.1	70	4.2	68	4.2	1902

Sumber : WEF 2012-2014

Dari uraian diatas maka Industri manufaktur nasional masih memiliki peluang yang tinggi bila mampu melakukan perbaikan-perbaikan pada penyediaan produk industri yang berdaya saing dalam sistem rantai pasok yang terintegrasi. Beberapa catatan untuk memperbaiki kinerja industri manufaktur nasional adalah: **Pertama** bagaimana menghilangkan berbagai hambatan yang dihadapi dunia usaha dan berbagai biaya transaksi yang menciptakan ekonomi biaya tinggi.Strategi hilirisasi dan ketahanan industri menuntut kerjasama dan koordinasi antar kementerian serta antar pusat dan daerah; **Kedua**, pemerintah perlu menata kembali kebijakan–kebijakan yang lebih probisnis sehingga lebih banyak lagi investasi di bidang industri, yang efisien, berdaya saing tinggi serta dapat bersaing di pasar internasional.Proses deindustrialisasi harus dicegah sehingga industri nasional menjadi lebih berkembang dan mampu bersaing menghadapi MEA 2015 ataupun RCEP 2016;**Ketigapeningkatan** daya saing dengan memperbaiki infrastruktur kelembagaan (pajak, perijinan, perbankan), infrastruktur fisik (pelabuhan, jalan kereta api, jalan darat, sumber bahan baku) dan sumber daya industri.

Logistik

Faktor yang mempengaruhi menurunnya kinerja Industri nasional salah satunya disebabkan tingginya biaya logistik akibat keterbatasan infrastruktur. Salah satu indikasinya adalah biaya logistik yang tinggi hingga mencapai 22-32% dari PDB (Ina Primiana, 2013) atau 14% dari biaya produksi (LPEM-UI,2011). Semakin kecil perusahaan maka biaya logistik yang dikeluarkan akan semakin tinggi hingga mencapai 32%. Pada gilirannya biaya logistik akan menekan daya saing produk yang dihasilkan perusahaan domestik. Kondisi logistik Indonesia juga tercermin dari Indeks Kinerja Logistik (*Logistics Performance Index/LPI*) yang dikeluarkan secara berkala oleh Bank Dunia. Pada tahun 2007 Indonesia berada pada peringkat 43 dengan skor rata-rata 3,01 dan di tahun 2014 Indonesia berada pada peringkat ke 53 dari 160 negara dengan skor rata-rata 3,08. Memperhatikan dari 6 indikator LPI yang peringkatnya terus membaik dari tahun 2007 hanya *Logistics Quality and Competence* yaitu +9 berada di peringkat 41, sedangkan indikator lainnya terus menurun , dan yang penurunannya tertinggi mencapai -30 adalah *International shipment* yaitu 74. Ini menunjukkan masih sulitnya menetapkan harga pengiriman yang kompetitif.

Kendati telah mengalami perbaikan setiap tahun, kinerja logistik nasional masih terpaut jauh di bawah Negara Asean lainnya seperti Singapura yang berada di posisi 5, Malaysia di peringkat 25, Thailand peringkat 35 dan Vietnam yang bertengger di posisi 48. Dalam tiga tahun terakhir, LPI Indonesia berada pada urutan ke-6 di antara negara-negara ASEAN, seperti ditunjukkan pada gambar 6 di bawah ini.

Tabel 7. Peringkat LPI Indonesia 2007-2014

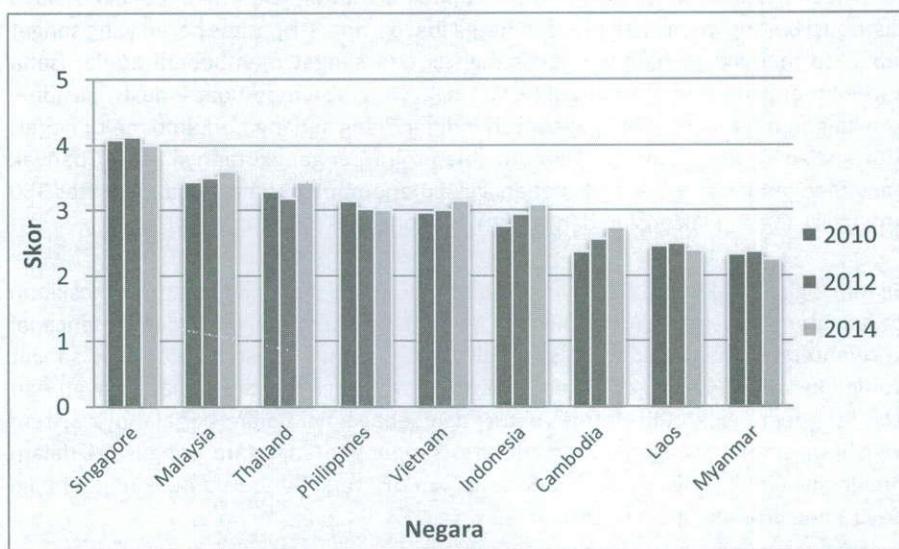
Indicator	2007		2010		2012		2014	
	R	S	R	S	R	S	R	S
Custom	44	2.73	72	2.43	75	2.53	56	2.87
Infrastructure	45	2.83	69	2.54	85	2.54	56	2.92
International Shipment	44	3.05	80	2.82	57	2.97	74	2.87
Logistics Quality and Competence	50	2.90	92	2.47	62	2.85	41	3.21
Tracking and Tracing	33	3.30	80	2.77	52	3.12	58	3.11
Timeliness	58	3.28	69	3.46	42	3.61	50	3.53
LPI Ranking	43	3.01	75	2.76	59	2.94	53	3.08

*) The best score is 5

R= Rank S= Score

Sumber : LPI 2007,2010,2012,2014

Gambar 6. Indeks Kinerja Logistik Negara-negara ASEAN Tahun 2010-2014



Sumber: SCI (2014)

Aktivitas logistik nasional masih didominasi oleh angkutan jalan yaitu 91,25%, kereta api 0,63%, dan penyebrangan 0,99%. Sementara untuk sektor angkutan laut menyumbang 7,07%, udara 0,05% dan sungai 0,01% (tabel 8). Memperhatikan tabel dibawah menunjukkan pula tidak berfungsiya integrasi antar moda, tidak

terhubungnya antar moda yang dapat meningkatkan efisiensi distribusi barang dan dapat menekan biaya logistik.

Tabel 8. Distribusi Angkutan barang berdasarkan Moda (ton)

Moda Transportasi	Berat (ton)	%
Angkutan jalan	2.514.150	91,25%
Angkutan KA	17.415	0,63%
Angkutan penyeberangan	27.400	0,99%
Angkutan Laut	194.810	7,07%
Angkutan Udara	1.370	0,55%
Angkutan Sungai	280	0,01%
Total	2.755.425	100,00%

Sumber : Kompas, 2014

Aktivitas logistik yang banyak bertumpu pada angkutan jalan menyebabkan biaya distribusi barang mencapai 30% dari harga jual barang. Disparitas peran yang sangat lebar itu memicu mahalnya ongkos logistik dan sangat membebani dunia usaha karena memicu sumber ekonomi biaya tinggi yang bisa membuat industri nasional kehilangan daya saing. Sebagai contoh industri yang sedang berkembang di negeri kita adalah sektor otomotif. Namun, selama ini pengangkutannya masih banyak yang menggunakan moda truk. Padahal jika menempuh perjalanan jauh, di atas 350 km, truk sangat tidak efisien dan lebih mahal ongkosnya.

Sistem logistik Indonesia belum mampu berperan sebagaimana mestinya meskipun peran utamanya sebagai pendukung konektivitas antar wilayah demi mencapai kesejahteraan masyarakat. Masalah di dalam sistem logistik Indonesia, sangat kompleks karena berbagai faktor, seperti keragaman komoditas, luas wilayah dan kondisi geografis, kondisi infrastruktur, dan sebagainya. Belum berjalannya Sistem logistik nasional (Sislognas) menjadi batu sandungan bagi para pengusaha dalam menjalani aktivitas bisnisnya di Indonesia. Kondisi tersebut berdampak negatif bagi daya saing produk dalam negeri.

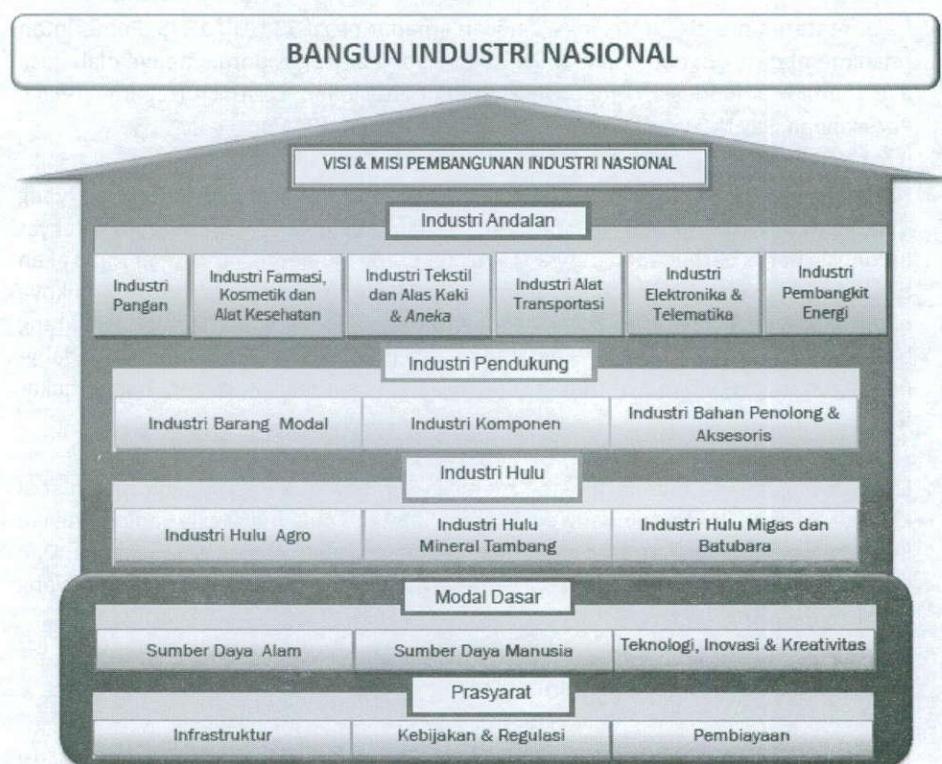
Dari uraian diatas, maka diperlukan perhatian untuk memperbaiki kinerja logistik nasional untuk meningkatkan daya saing Industri manufaktur nasional antara lain:

1. Mempersiapkan pengalihan dan pemanfaatan moda transportasi lain yang terintegrasi dan pemanfaatan teknologi untuk memaksimalkan pergerakan distribusi yang lebih efisien, merata dan efektif

2. Mempersiapkan infrastruktur (fisik, kelembagaan dan SDM) untuk menjalankan logistik terpadu antar moda (contoh di Pelabuhan, Efisiensi *Customs Clearance* dan *Port Clearance*)
3. Mendorong Industri manufaktur untuk menggunakan jasa logistik nasional guna mengurangi neraca jasa yang defisit yang sudah berlangsung bertahun-tahun.
4. Memperbaiki 6 indikator LPI dengan memperbaiki kualitas manajerial para pelaku dibidang logistik.

Rencana Induk Pengembangan Industri Nasional (RIPIN)

Undang-Undang Perindustrian no 3 tahun 2014 mengamanatkan untuk menyusun RIPIN, yang sampai saat ini belum disahkan. Adapun bangun industri yang ada pada RIPIN terdiri dari Industri Andalan, Industri Pendukung dan Industri Hulu yang digambarkan sebagai berikut;



KEBIJAKAN ENERGI NASIONAL

Oleh: Ichdanuddin Noorsy

Pada dua dekade awal abad 20 Indonesia dikenal sebagai negara yang kaya akan sumber daya alam. Kekayaan alam tersebut berupa minyak, gas, batubara, panas bumi, air, angin, yang dapat menjadi sumber energi bagi pembangunan peradaban manusia. Besarnya potensi sumber daya energi tersebut sangat perlu dioptimalkan untuk kemajuan bangsa. Wujudnya terlihat jelas dalam pasal 33 UUD 1945 yang mengamanatkan bumi, air, dan kekayaan yang terkandung didalamnya dikuasi oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Amanat ini dimulai dengan kewajiban negara mengatur perekonomian, bukan menyerahkannya ke mekanisme pasar bebas.

Dalam tataran praktis, untuk mewujudkan amanat pasal 33 UUD 1945, Pemerintah telah membentuk Badan Usaha Milik Negara yang bertugas untuk mengelolah hasil alam milik Indonesia, seperti Pertamina, Perusahaan Listrik Negara (PLN), Perusahaan Gas Negara (PGN), Perusahaan Air Minum (PAM).

Namun realita menunjukkan bahwa masih banyak rakyat Indonesia yang diperlakukan kurang adil dalam pengelolaan kekayaan alam negara. Rakyat Indonesia harus berhadapan dengan fakta kekurangan energi, harus selalu siap akan turun naiknya harga Bahan Bakar Minyak (BBM), beriringan dengan turun naiknya nilai tukar rupiah terhadap dolar AS dan problema APBN yang diperparah oleh utang bersamaan dengan pembatasan defisit. Padahal jika mengacu pada amanat undang-undang dasar, setiap rakyat Indonesia berhak atas sumber air bersih, bahan bakar dan sumber daya lainnya.

Lihatlah bagaimana Indonesia yang memiliki sumberdaya energi kalah dalam soal ketahanan energi dengan Jepang dan Korea. Saksikan pula Indonesia yang demikian luasnya, kalah pula dalam soal ketahanan pangan dengan negara tetangganya. Dan sumberdaya energi yang berlimpah itu ternyata bukan bangsa Indonesia yang menikmatinya.

Sekilas Kebijakan Energi Indonesia

Kebijakan energi di Indonesia sudah mulai nampak pada Deklarasi Juanda, isi deklarasi menyatakan bahwa Indonesia adalah negara kepulauan sehingga lautan yang berada di antara kepulauan adalah milik Indonesia sehingga Indonesia lebih kokoh terhadap intervensi asing. Setelah itu muncul undang-undang no 44 Prp tahun 1960 yang mengatur tentang pertambangan minyak dan gas bumi. Jika menarik sejarah pada masa kepemimpinan Presiden Soekarno, beliau menentang

betul intervensi asing dalam pengelolaan sumber daya alam (SDA) Indonesia. Sayangnya usaha ini mendapat tantangan, khususnya dari pihak asing yang memang ingin menguasai SDA, apalagi setelah ditemukannya cadangan tembaga di Irian Barat (sekarang Provinsi Papua) keinginan itu semakin besar dan puncaknya adalah ketika dibuatnya Undang-undang no 1 tahun 1967 tentang penanaman modal yang membolehkan modal asing untuk mengolah SDA Indonesia.

Saat Indonesia dihantam krisis ekonomi pada tahun 1997/1998 Presiden Soeharto mengundang *International Monetary Fund* (IMF) untuk membantu Indonesia keluar dari krisis atas anjuran Menkeu Mar'ie Muhammad dan Gubernur BI Soedradjat Djiwandono. IMF bersedia membantu menyelamatkan Indonesia, asalkan Indonesia memenuhi syarat untuk melakukan agenda reformasi ekonomi yang telah dirancang oleh IMF. Di antara berbagai agenda reformasi ekonomi tersebut – yang juga banyak mengatur hal-hal di luar ekonomi moneter – juga terselip agenda reformasi untuk meliberalisasi sektor energi. Liberalisasi bermodus reformasi di sektor energi ditunjukkan melalui agenda ekonomi seperti reformasi harga, pembentukan lembaga pengelolaan energi, mendesak agar segera dibentuk RUU migas yang gagasan pokoknya adalah mereduksi peran pemerintah hanyalah sebagai regulator, mereduksi monopoli Pertamina, dan melakukan liberalisasi sektor migas dengan membuka selebar-lebarnya ladang investasi bagi perusahaan swasta dan asing. Alhasil, terbitlah Undang-Undang (UU) No 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi yang begitu kontroversial. Berlaku juga UU No. 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan yang kemudian dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi pada 15 Desember 2004.

UU No.22 Tahun 2001 dikatakan kontroversial karena terdapat beberapa pasal yang dianggap sangat merugikan pengelolaan energi di Indonesia. Sebagai contoh, pada pasal 3 disebutkan bahwa penyelenggaraan harus *accountable* dan diselenggarakan dengan mekanisme persaingan usaha yang wajar, sehat dan transparan. UU ini juga mengatur tentang pendirian dan peranan BP Migas yang kemudian dibatalkan MK pada Nov 2012. Contoh lainnya juga bisa ditemukan pada pasal 28 ayat 2 yang menyebutkan Harga Bahan Bakar Minyak (BBM) dan harga gas bumi diserahkan pada mekanisme persaingan usaha yang sehat dan wajar. Namun kalimat “mekanisme persaingan usaha yang sehat dan wajar” adalah bentuk lain dari kalimat persaingan bebas. Tentu persaingan bebas dalam sektor migas menjadi berbahaya karena konstitusi menyatakan bahwa sumber daya alam dikelola oleh negara (negara memonopoli kepentingan hidup orang banyak). Selain itu, persaingan bebas juga berpotensi untuk menimbulkan permainan kartel. Jika kartel sudah terbentuk dalam pasar, maka akan sulit untuk mewujudkan persaingan usaha yang sehat dan wajar.

Mengingat banyaknya pasal yang kontroversial dalam UUNo. 22/2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, maka Mahkamah Konstitusi (MK) kemudian merevisi beberapa pasal didalamnya. Pasal-pasal yang direvisi adalah pasal 12, pasal 22 dan mencabut kekuatan mengikat pasal 28 ayat 2 dan 3. Keputusan MK merevisi pasal-

pasal tersebut ialah karena pasal itu menjadi landasan penentuan harga BBM kepada mekanisme pasar. MK berpendapat, campur tangan pemerintah dalam kebijakan penentuan harga haruslah menjadi kewenangan yang diutamakan untuk cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak. Pada November 2012, MK yang memutuskan pencabutan sejumlah pasal dalam UU No. 22/2001 berdampak pada bubaranya BP Migas. Namun Pemerintah justru melahirkannya kembali dalam bentuk SKK Migas sebagaimana dituangkan dalam Perpres sebelumnya. Di dalam Perpres No 5 Tahun 2006 tentang KEN pasal 5 disebutkan bahwa harga energi disesuaikan secara bertahap sampai batas waktu tertentu menuju harga keekonomiannya. Kalimat yang sama juga bisa dilihat pada UU No. 30 Tahun 2007 tentang Energi yang menyebutkan harga energi ditentukan pada nilai keekonomiannya. Dari kedua kebijakan ini secara jelas menunjukkan bahwa harga subsidi BBM akan dilepas ke harga pasar. Di sini nampak Pemerintah enggan berhadapan dengan ketentuan pasal 33 UUD 1945 namun memanipulasi kata “harga keekonomian”.

Dalam konstruksi energi berdasarkan pasal 33 UUD 1945 peran negara adalah menjamin agar rakyat tidak ditindas atau didikte oleh korporasi swasta. Sehingga prinsip usaha yang sehat cukup sampai titik impas bukan pada posisi mengambil keuntungan. Usaha yang sehat layak memenuhi kriteria *Good Corporate Governance* dan, atau pada pemerintahan, sistem politik kebijakannya tunduk pada azas-azas umum pemerintahan yang baik. Jika pemerintah tunduk pada UU yang sesungguhnya bertentangan dengan sejarah dan muatan batin pada rumusan konstitusi, bertentangan dengan semangat para pejuang, dan bertentangan dengan amanat konstitusi, maka sikap Pemerintah sama dengan *suitability standard*. Di sisi lain, Pemerintah juga selayaknya menegaskan mana yang merupakan komoditas hajat hidup orang banyak (*public goods*), komoditas komersial (*commercial goods*) dan yang quasi komoditas hajat hidup orang banyak dan komoditas komersial. Ini penting dilakukan untuk melihat seberapa efektif Pemerintah menjalankan amanat konstitusi, khususnya di sektor energi.

Kondisi energi di Indonesia

Merujuk data Kementerian ESDM, sumber daya enerji Indonesia cukup berlimpah untuk energi baru terbarukan walau mulai terkikis untuk sumber daya energi fosil (Tabel 1 dan 2).

Tabel 1. Cadangan dan Produksi Energi (Fosil) 2007

Energi Fosil	Sumber Daya	Cadangan	Produksi	Rasio CAD/Prod (Tahun)
Minyak Bumi	56,6 Miliar Barel	8,4 milliar barel*	348 juta barel	24
Gas Bumi	334,5 TSCF	165 TSCF	2,79 TSCF	59
Batubara	90,5 milliar ton	18,7 milliar ton	201 juta ton	93
Coal Bed Methane (CBM)	453 TSCF	-	-	-

Tabel 1. Cadangan dan Produksi Energi (Non-Fosil) 2007

Energi Non Fosil	Sumber Daya	Setara	Kapasitas terpasang
Tenaga Air	845.00 juta SBM	75,67 GW	4,2 GW
Panas Bumi	219.00 juta SBM	27,00 GW	0,992 GW
Mini/Micro Hydro	0,45 GW	0,45 GW	0,084 GW
Biomass	49,81 GW	49,81 GW	0,3 GW
Tenaga Surya	-	4.80 kWh/m ² /day	0,008 GW
Tenaga Angin	9,29	9.29 GW	0,0005 GW
Uranium (Nuclear)	24.112 Ton	e.q 3 GW untuk 11 tahun	

Sumber: Kemen ESDM, 2007

Sejak awal abad 21 tingkat produksi minyak mentah Indonesia semakin menurun volumenya. Terlebih, penemuan cadangan minyak baru juga hampir tidak terjadi dalam beberapa tahun terakhir ini, kecuali pada Chevron dan Exxon. Begitu juga dengan kondisi kilang yang membutuhkan *up grading*. Kapasitas kilang terpasang relatif minim, sekitar 1 juta Barrel per hari, tidak mengalami penambahan signifikan akibat tidak adanya pembangunan kilang baru hampir 20 tahun terakhir ini. Artinya, selain masalah keterbatasan pilihan mendayagunakan jenis sumber daya energi, Indonesia juga menghadapi masalah infrastruktur energi.

Padahal negara-negara yang cadangan minyaknya lebih rendah dari Indonesia saja memiliki kapasitas kilang yang lebih besar dibanding Indonesia. Sebut saja Thailand yang memiliki kapasitas kilang sebesar 1,2 juta Barrel per hari dan Singapura yang kilangnya berkapasitas hingga 1,4 juta Barrel per hari disertai dengan kapasitas tangki penyimpanan yang besar.

Keterbatasan produksi migas ini mengakibatkan biaya pengadaan BBM menjadi mahal karena harus melakukan impor minyak. Ditambah lagi dengan persoalan Mafia Migas. Hal ini berujung pada makin besarnya anggaran subsidi BBM akibat impor minyak selama harga BBM dijual di bawah harga pasar internasional. Jika harga BBM di pasar internasional demikian tinggi dibanding dengan harga yang

ditetapkan Pemerintah – seperti yang terjadi pada 2005 dan Juli 2008, dan 2012 – maka subsidi adalah selisih harga beli internasional dikurangi harga yang ditetapkan Pemerintah. Saat yang sama, ketahanan minyak Indonesia juga sangat minim yang terindikasikan pada kemampuan memenuhi kebutuhan selama 29 hari. Ini pun untuk Pulau Jawa Madura. Di beberapa pulau lain, bahkan hanya seminggu. Di sini nampak signifikannya jumlah penduduk dan aktivitas perekonomian dengan kebutuhan energi.

Indonesia juga sebenarnya sangat kaya potensi energi alternatif, seperti gas alam, batu bara, angin, air, dan sinar surya matahari. Maka maka seyogyanya Indonesia perlu mengembangkan energi alternatif di kemudian hari.

Memang Indonesia berencana mengonversi dari minyak ke gas. Saat ini, produksi gas terbesar berasal dari blok Mahakam dengan operator Total E&P Indonesia 306,8 ribu barel setara minyak per hari. Disusul, BP tangguh dari Blok Berau, Muturi, dan Wiriagar 190,7 ribu barel setara minyak per hari, Conoco Philips Grissik Ltd dari blok Corridor 164,2 ribu barel setara minyak per hari, dan PT Pertamina EP 158 ribu barel setara minyak per hari. Kemudian, Vico dari Blok Sanga-sanga 67,3 ribu barel setara minyak per hari, dan Conoco Phillips Indonesia dari Natuna B 60,3 ribu barel setara minyak per hari. Pemerintah mengandalkan tambahan produksi gas tahun 2013 dari Blok Mahakam 200 juta kaki kubik per hari (MMSCFD) dan Kangean 90 MMSCFD.

Berdasarkan data Kementerian ESDM, pada periode 2012-2020, tambahan produksi gas diproyeksikan sebesar 5.118 juta kaki kubik per hari (MMSCFD) dari 17 lapangan. Setidaknya terdapat empat lapangan berskala besar yang akan mulai memproduksi gas bumi. Keempat ladang itu adalah proyek laut dalam Chevron Indonesia Company dengan target produksi pada 2014 sebesar 830 MMSCFD, Blok Masela yang dioperasikan Inpex Corporation sebesar 400 MMSCFD pada 2017, Proyek Tangguh dengan operator BP mulai 2018 sebesar 870 MMSCFD, dan Blok Natuna Timur dengan operator PT Pertamina (Persero) mulai 2020 sebesar 1.000 MMSCFD.

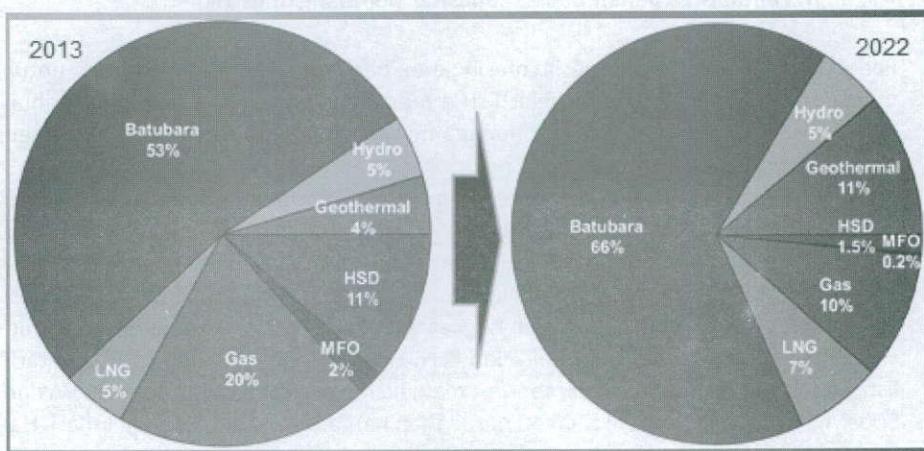
Angin adalah salah satu sumber energi alternatif yang dapat dikembangkan dan dimanfaatkan langsung oleh masyarakat untuk memenuhi kebutuhan energi. Salah satu pemanfaatan potensial energi angin adalah untuk menggerakan kincir angin/turbin. Kincir angin tersebut dapat menggerakan generator untuk menghasilkan energi listrik atau dapat pula menggerakan pompa air untuk memompa air tanah. Di Indonesia, kecepatan angin berkisar 2 m/s hingga 6 m/s dengan karakteristik kecepatan seperti itu, Indonesia dinilai cocok untuk menggunakan pembangkit listrik tenaga angin skala kecil (10 kW) dan menengah (10-100kW). Berdasarkan data Ditjen Listrik dan Pemanfaatan Energi, potensi tenaga angin sekitar 3-5 m/detik (9.287 MW) sedangkan kapasitas yang baru terpasang hanya sekitar 0,5 MW.

Indonesia pun merupakan negara yang mempunyai banyak sungai dan danau air tawar, ini merupakan modal awal Indonesia untuk mengembangkan air sebagai

salah satu sumber penyediaan energi. Potensi air sebagai sumber energi terutama sebagai penyedia energi listrik melalui pembangkit listrik tenaga air maupun mikrohidro. Potensi tenaga air di seluruh Indonesia diperkirakan sebesar 75.670 MW dan baru dimanfaatkan sebesar 4.200 MW atau 5,6 %. Saat ini jumlah Pembangkit Listrik Tenaga Air (PLTA) skala kecil dan besar yang sudah beroperasi 1.941,05 MW.

Potensi energi surya di Indonesia sangat besar yakni sekitar 4,8 KWh/m² atau setara dengan 112.000 GWp, namun yang sudah dimanfaatkan baru sekitar 10 GWp. Saat ini pemerintah telah mengeluarkan roadmap pemanfaatan energi surya yang menargetkan kapasitas PLTS terpasang hingga tahun 2025 adalah sebesar 0,87 GW atau sekitar 50 GWp/tahun. Jumlah ini merupakan gambaran potensi pasar yang cukup besar dalam pengembangan energi surya di masa datang.

Grafik 1. Target Bauran Energi Listrik



Permasalahan Energi di Indonesia

- Penurunan Produksi Minyak

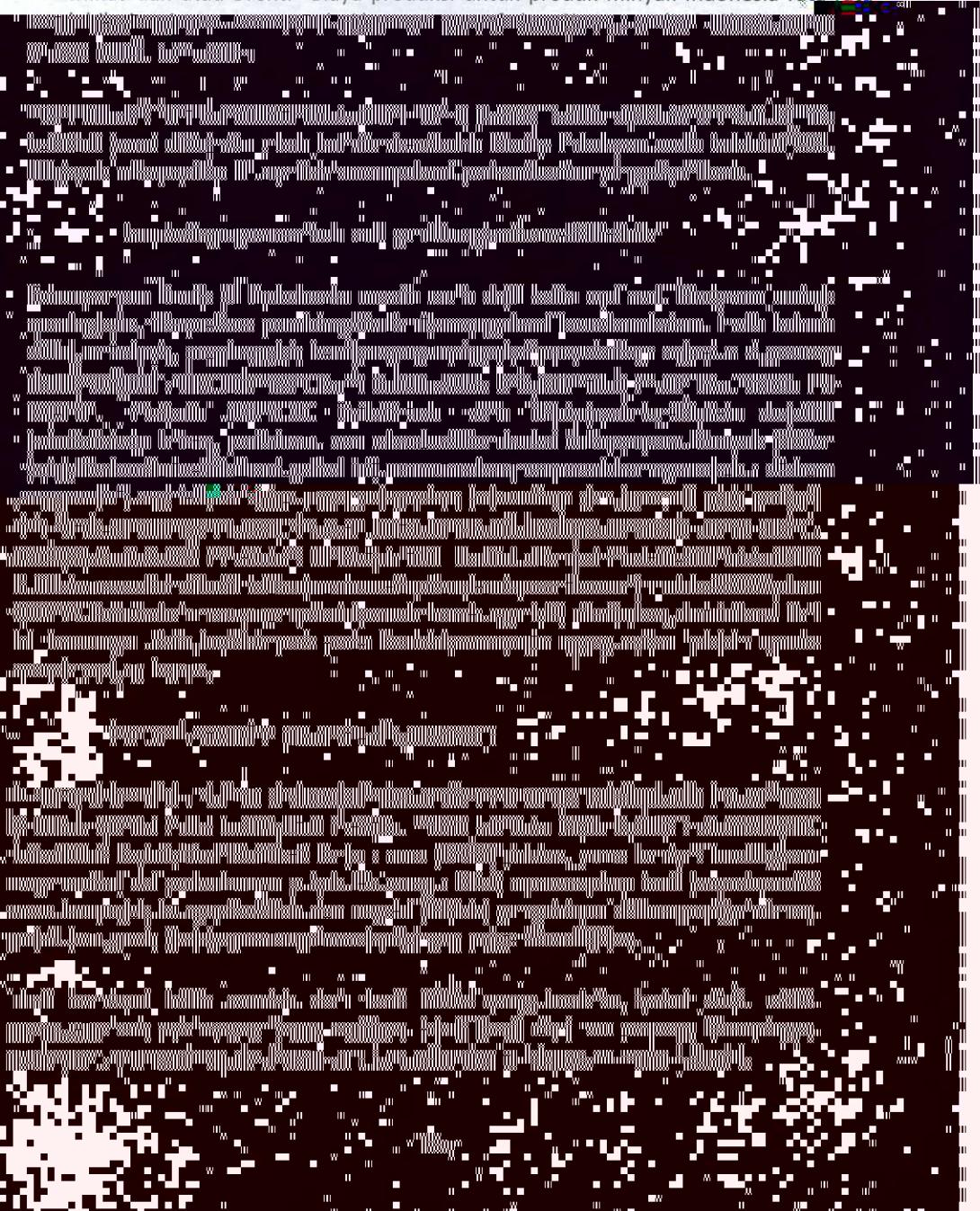
Per 2014, tercatat produksi minyak indonesia sebesar 818.000 barrel per hari dengan konsumsi sekitar 1.500.000 barrel per hari. Artinya terjadi deficit pengadaan minyak bumi hingga 682.000 barrel, yang kekurangan tersebut ditutup dengan cara mengimpor BBM.

Cadangan produksi minyak yang turun tidak dapat diinterpretasikan dengan minyak Indonesia yang telah habis atau prospek eksplorasi minyak di Indonesia rendah.

Jumlah produksi minyak saat ini berasal dari 2/3 sumur dari total 60.000 sumur, artinya ada sekitar 1/3 lagi dalam posisi *closed*.

- **Kualitas kilang yang tidak memadai**

Kapasitas kilang di Indonesia tidak mampu mengelolah *crude* yang beragam. Kilang Indonesia dirancang untuk mengolah kualitas minyak WTI dan tidak untuk kualitas Minas dan atau Brent. Biaya produksi untuk produk minyak Indonesia rata-rata



- **Mahalnya biaya eksplorasi sumur minyak baru di Indonesia**

Eksplorasi sumur minyak baru untuk *offshore* (laut) biayanya mencapai US\$ 200 juta karena harus melakukan pengeboran yang sulit di laut yang dalam. Mahalnya biaya ini berakibat pada banyaknya sumur baru yang jatuh ke perusahaan asing yang lebih memiliki kemampuan dari sisi teknologi dan sumber daya keuangan seperti Chevron, Exxon Mobile, Total E&P.

Padahal Indonesia sebenarnya masih memendam beberapa cadangan minyak bumi. Tanpa dilakukan eksplorasi sumur minyak baru Indonesia akan kekurangan produksi minyak mentah, kekurangan inilah yang akan diimpor dari luar. Dalam hal eksplorasi pemerintah juga harus memberikan dukungan kepada Pertamina, perusahaan yang mempunyai mandat dalam mengeksplorasi sumur minyak baru.

- **Maraknya pencurian migas**

Kasus pencurian migas masih sering terjadi padahal telah ada Keputusan Menteri dan Sumber Daya Mineral Nomer 3407 K/ 07/ MEM/ 2012, yang menyatakan objek sektor migas sebagai objek vital nasional. Wilayah yang sejauh ini paling banyak terjadi pencurian Migas ini adalah wilayah Pulau Sumatera. Pulau Sumatera sangat dominan dalam kasus illegal migas lebih dari 500 kasus pencurian minyak mentah dari tahun 2009 sampai dengan tahun 2013. Polda Sumsel menindak *illegal tapping* tahun 2010 ada 22 kasus, tahun 2011 ada 30 kasus, tahun 2012 ada 90 kasus dan tahun 2013 memproses 34 kasus.

- **Pemakaian jumlah kendaraan pribadi yang berlebihan**

Menurut data Direktorat Lalu Lintas Kepolisian Indonesia pada tahun 2013, jumlah pengguna kendaraan bermotor mencapai 104 juta unit. Maka tidak heran Indonesia merupakan salah satu pengguna energi per kapita terbesar di dunia menurut World Bank dengan penggunaan 857 *kilogram of oil equivalent*. Penggunaan kendaraan pribadi yang berlebihan tidak terlepas dari masih terbatasnya transportasi publik yang nyaman dan aman untuk menggerakkan pengguna kendaraan pribadi pindah menggunakan transportasi publik.

- **Korupsi di sektor migas Indonesia**

Tentu masih melekat di ingatan masyarakat tentang tertangkapnya kepala SKK migas, Rudi Rubiandini, dalam sebuah kasus penyuapan yang disinyalir mencapai US\$ 400.000 atau setara Rp 4 miliar. Korupsi ini menambah lembar hitam pengelolaan migas di Indonesia. Ancaman terjadinya krisis energi harus diikuti dengan terjadinya krisis moral. Kasus suap yang menimpa Kepala SKK Migas Rudi Rubiandini dianggap sudah menjadi tradisi dan budaya di industri migas Indonesia. Bahkan suap yang diduga diterima Rudi dari perusahaan minyak asing Kernel Oil

masih tergolong kecil jika dibandingkan dengan transaksi suap yang ditingkat lokal di daerah penghasil minyak provinsi Riau yang disinyalir mencapai Rp 3 miliar.

Hitung-hitungan Harga Jual Minyak Indonesia

Sampai saat ini Indonesia mengimpor minyak sebanyak 682.000 barrel. Korporasi multi nasional mengetahui secara jelas bahwa industri otomotif di Indonesia tidak dapat dikendalikan oleh pemerintah Indonesia karena kuatnya pengaruh Jepang. Di sisi lain potensi sumur minyak baru belum menemui titik temu penyelesaian masalah karena masih sedikitnya eksplorasi sumur.

Sebelum UU no 22/2001 tentang migas diterbitkan, aktivitas seismik dan eksplorasi belum dikenakan pajak bea masuk. Tapi setelah pembatalan UU kelistrikan dan dibatalkannya 3 pasal UU migas oleh MK, risiko investasi di hulu migas menyita biaya tinggi. Hal ini disebabkan euforia desentralisasi dan rendahnya keamanan dan kepastian hukum. Selain memang sub sektor hulu migas yang sudah dikuasai asing sekitar 86 persen, UU migas hanya menarik di sektor hilir sebagaimana nampak pada kehadiran Pompa Bensin Umum Shell dan Petronas. Padahal, menurut Menteri ESDM 2000-2009 Purnomo Yusgiantoro, diberlakukannya UU No. 22/2001 dalam rujukan mekanisme pasar bebas justru untuk menarik investor asing di sektor Migas sehingga menguntungkan bagi investor.

1. Jika biaya produksi di hulu 4 dolar AS per barrel, maka biaya produksi perliter: $4 \times 12.500 : 159 = 314,46$; dibulatkan Rp315,00
2. Jika biaya produksi di hulu 8 dolar AS per barrel, maka biaya produksi perliter: $8 \times 12.500 : 159 = 628,93$; dibulatkan Rp630,00
3. Jika biaya produksi 12 dolar AS per barrel, maka biaya produksi perliter: $12 \times 12.500 : 159 = \text{Rp } 943,39$; dibulatkan Rp945,00

Biaya transportasi (tanker/pipa), kilang, transportasi (bisa juga dengan pipa) ke penyimpanan, transportasi truk atau tongkang, kemudian SPBU sebagai eceran biasanya mencapai 10-12 kali biaya produksi. Dengan demikian harga jual premium dengan *real octan number* (RON) 88 akan mencapai sebagai berikut:

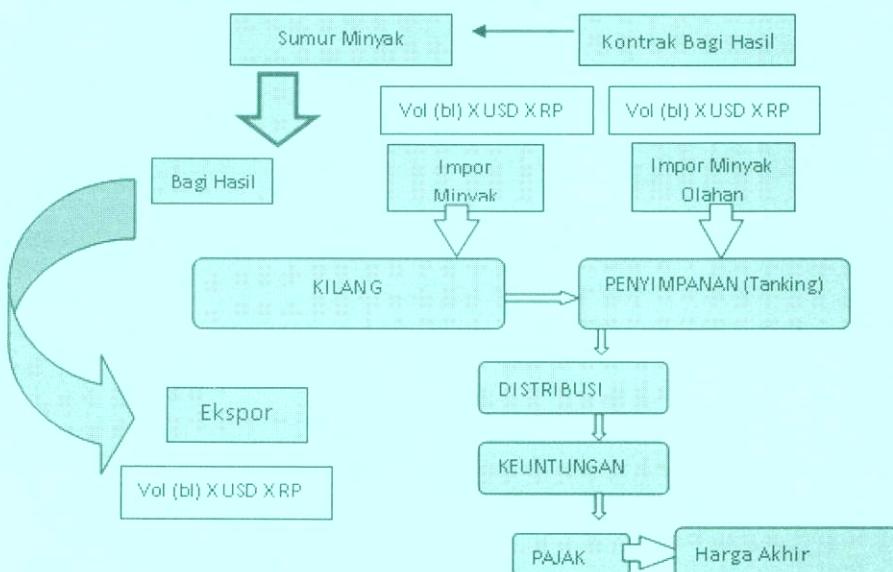
1. Untuk biaya produksi di hulu 4 dolar AS per barrel, maka harga eceran premium sekitar Rp3.150-3.780 per liter. Biasanya harga di pasar internasional berkisar USD 40-48/barrel;
2. Untuk biaya produksi di hulu 8 dolar AS per barrel, maka harga eceran premium sekitar Rp6.300-7.560 per liter. Biasanya harga di pasar internasional berkisar USD80-96/barrel;
3. Untuk biaya produksi di hulu 12 dolar AS per barrel, maka harga eceran premium sekitar Rp9.450-11.340 per liter. Biasanya harga di pasar internasional berkisar USD120-145/barrel;

Dari uraian diatas, nampak bahwa persoalan kebutuhan energi nasional disebabkan ketidakefisienan dan kebijakan liberalisasi sektor ini. Untuk terbitnya kebijakan liberalisasi migas, USAID, Bank Dunia dan ADB telah membiayai bagaimana regulasi sektor energi dicanangkan. Dalam perumusan ternyata regulasi undang-undang migas digancang oleh pihak asing. ini yang mengakibatkan begitu banyaknya investasi asing di sektor hilir dan minim di sektor hulu. Disisi lain, melalui RPJM yang dituangkan dalam Perpres 7/2005 pemerintah sudah mencanangkan penghapusan atau paling tidak pengurangan subsidi hingga menjadi 0,3 % terhadap PDB.

Harga Campuran

Kontrak bagi hasil merujuk pada sumur minyak yang dieksplorasi. Sedangkan minyak yang dieksplorasi tidak bisa diolah pada kilang-kilang yang ada (Lihat Diagram Mekanisme Penyediaan BBM).

Gambar 1. Diagram Alur Pengadaan BBM di Indonesia



Merujuk pada bagi hasil, maka bagi hasil minyak dari perut bumi Indonesia dijual, sebagai pendapatan ekspor. Dari struktur bagi hasil kita juga punya *domestic market obligation (DMO)* yang jumlahnya tergantung pada ketentuan Kontrak Bagi Hasil antara pihak Indonesia dengan kontraktor asing. Jumlah pendapatan dari DMO adalah besarnya volume DMO dikali harga per barrel dalam Dolar AS, dan dikonversi ke Rupiah. Maka dari kontrak bagi hasil, Indonesia memperoleh pendapatan hak bagi hasil yang diekspor dan hak DMO yang dijual seharga ICP/barrel.

Pengeluarannya adalah membeli minyak mentah untuk diolah kilang Indonesia. Serta membeli minyak olahan guna memenuhi kebutuhan domestik. Setelah itu masuk *Storage Tanking*, yang juga merupakan komponen biaya . Simpulannya semestinya kita harus menetapkan harga campuran: pertama, harga dari minyak mentah yang kita impor untuk diproses kilang sendiri dan kedua, harga dari impor minyak olahan. Kemudian masuk tangki penyimpanan yang selanjutnya didistribusikan melalui pipa atau trucking/shipping hingga akhirnya ke SPBU yang membentuk harga akhir pemakai.

Perhitungan Harga Subsidi

Subsidi merupakan alokasi anggaran yang diberikan kepada perusahaan/lembaga yang memproduksi, menjual barang dan jasa, yang memenuhi hajat hidup sedemikian rupa, sehingga harga jualnya dapat dijangkau masyarakat.

Subsidi energi adalah alokasi anggaran yang diberikan kepada perusahaan/lembaga yang menyediakan dan mendistribusikan bahan bakar minyak jenis tertentu (BBM dan BBN), *liquefied petroleum gas* (LPG) tabung 3 kilogram, dan tenaga listrik, sehingga harga jualnya terjangkau masyarakat.

Data berdasarkan Nota Keuangan dan APBN 2012

$$\begin{aligned}\text{Subsidi} &= (\text{MOPS} + \text{Alpha}) - \text{Harga Ditetapkan Pemerintah Subsidi} \\ &= \{(110 \times 9000 : 159) + 642\} - 4500 \\ &= (6226,415 + 642) - 4500 \\ &= 6868,415 - 4500 = 2368,415\end{aligned}$$

$$\text{Subsidi APBN} = 2368,415 \times 40.000.000.000 = 94.720.000.000$$

Usulan Kebijakan Energi Di Masa Mendatang

1. Melakukan Renegosiasi Kontrak

Pemerintah harus melakukan renegosiasi kontrak, khususnya mengenai bagi hasil *cost recovery*. Kontrak karya harus memberikan keuntungan bagi masyarakat dengan memuat pembagian *royalty fare* yang digunakan untuk pembangunan masyarakat dan membangun daerah tempat dilakukannya eksplorasi energi. Dari kontrak baru pemerintah juga bisa melakukan sekuritisasi kontrak.

2. Insentif bagi Industri

Pemerintah perlu memberikan insetif bagi industri yang mampu melakukan penghematan sekaligus kepada perusahaan minyak yang mampu meningkatkan kapasitas produksi. Malaysia telah berhasil melakukannya dalam beberapa tahun kebelakang. Mereka menggunakan kontrak baru yang berbasis *risk-sharing* (berbagai resiko). Hal ini dapat menarik perusahaan baru untuk bergabung dalam aktivitas pengembangan cadangan energi.

3. Revitalisasi kilang, sumur, dan penyimpanan

Revitalisasi kilang merupakan upaya untuk menjamin keamanan energi dalam jangka panjang. Selama ini persepsi untuk membangun kilang adalah sulit, membutuhkan biaya yang banyak (mahal), harus skala besar. Itulah beberapa persepsi yang dibangun oleh para pihak yang tidak ingin adanya kilang minyak selain 6 kilang yang dimiliki pertamina.

Dengan total produksi nasional hanya 1 juta bpod, kebutuhan akan minyak dalam negeri sebesar 1,5 juta bpod. Sehingga defisit 500 ribuan bpod yang harus diimpor, tentunya impor disini hanya dapat dilakukan oleh segilintir orang saja. Padahal banyak orang tidak tahu sebuah perusahaan swasta nasional PT Tri Wahana Universal yang berhasil membangun sebuah kilang mini di bojonegoro, mereka telah berhasil meningkatkan kapasitas kilang yang awal 6.000 bpod sekarang telah memproduksi 16.000 bpod dengan membangun 2 train. Semua yang dilakukan oleh perusahaan menggunakan sumber daya dari Indonesia dan modal dari investor lokal. Selain itu perlu juga merevitalisasi sumur dengan cara membuka sumur yang ditutup. Caranya ialah dengan melakukan analisa terhadap sumur-sumur yang ditutup, juga melakukan workover dan membuka sumur yang ditutup.

4. Konversi energi

Pemerintah juga harus mulai memikirkan untuk melakukan konversi energi. Konversi energi dapat dilakukan ke sumber energi baru terbarukan (EBT) seperti angin, air, dan sinar matahari, bahkan biogas dan nabati. Sumber EBT inilah yang perlu mendapat perhatian pemerintah untuk dikembangkan ke depan. Disamping itu perlu juga untuk mencari kemungkinan untuk mengeksplorasi sumur baru untuk meningkatkan produksi minyak mentah Indonesia. Konversi energi harus dilakukan mulai dari *power plant* sampai dengan transportasi publik.

5. Mencegah dan menghentikan secara total pencurian migas

Pencurian migas tentunya akan berdampak besar pada keuntungan negara. Oleh karena Pemerintah perlu melakukan koordinasi yang lebih intensif dengan POLRI, atau bahkan TNI untuk mencegah dan menghentikan pencurian Migas. Lembaga penegak hukum juga perlu di pertajam integritasnya karena sering sekali dalam beberapa kasus, justru didapati ada oknum POLRI dan/ataupun TNI yang bermain dalam pencurian migas.

6. Mendorong pembangunan Transportasi Publik

Selama ini masyarakat Indonesia, khususnya di kota besar, cenderung lebih menyukai menggunakan kendaraan pribadi. Sebagai negara yang mengimpor BBM untuk kebutuhan dalam negeri ini tentunya menjadi kabar buruk. Pemerintah sebaiknya mulai memikirkan untuk mengurangi ketergantungan masyarakat menggunakan kendaraan pribadi, bagaimana caranya? Yaitu dengan mendorong pembangunan transportasi publik yang aman, nyaman, serta terjangkau untuk semua lapisan masyarakat.

7. Realokasi dan Redistribusi APBN

Dalam APBN belanja pemerintah perlu dialokasikan dan distribusikan ke subsidi untuk masyarakat luas dengan mengurangi alokasi dari belanja dalam negeri ataupun dari bayar utang karena subsidi adalah amanat yang disampaikan dalam undang-undang. Dalam APBN juga kita perlu menghitung harga campuran yang menghitung sendiri pengelolaan produksi minyak mentah dari kilang sendiri ataupun dari impor.

8. Membuka Harga Pokok Produksi

Walaupun harga bahan bakar minyak telah naik beberapa kali namun tidak pernah dijelaskan bagaimana menghitung harga pokok bbm khususnya premium. Maka dari situ kesimpulan sementara ialah harga pasar dari premium adalah besarnya belanja subsidi yang ditetapkan pemerintah dan DPR dalam APBN ditambah dengan harga yang dibayar masyarakat.

Metode penghitungan sebagai berikut harga minyak internasional yang diimpor ditambah USD 12 dikali nilai tukar dibagi konversi barel ke liter. Atau jika diterjemahkan menurut asumsi (target) makro APBNP 2015 adalah USD 70 + USD 12= USD 82 x 12.200 : 159 sehingga muncul Rp 6.291 per liter untuk RON 88 (premium) atau jika dibulatkan menjadi 6.400. Angka itu mendekati dengan perhitungan Pertamina yang menegaskan bahwa harga premium adalah Rp 6.600 perliter sebagai harga pasar.

Perhitungan ini kemudian berubah jika menggunakan kuota subsidi BBM sebesar 46 juta kilo liter sama dengan Rp 246,5 triliun, maka subsidi perliter menjadi Rp 5.358 perliter yang dibulatkan menjadi Rp 5.360 perliter. Harga jual akhirnya menjadi 5.360 perliter ditambah harga yang dibayar masyarakat 6.600 sehingga muncul angka Rp 11.960.

Disini kemudian yang menjadi masalah, perhitungan subsidi Rp 5.360 perliter itu memberikan informasi adanya pihak-pihak tertentu yang memperoleh keuntungan dari impor minyak mentah Indonesia. Kenapa? Karena bagaimana mungkin RON 88 bisa lebih mahal daripada pertamax.

Dari penghitungan diatas kemudian ada tiga pertanyaan besar dalam konstruksi perhitungan subsidi 1) berapa penghitungan biaya pokok produksi di kilang kita sendiri? 2) berapa pengitung biaya pokok produksi impor? 3) berapa perhitungan biaya subsidi perliter? Berapa sesungguhnya subsidi yang digunakan? Bagaimana pemerintah harus terbuka? Hal ini memerlukan transparansi publik untuk perhitungan subsidi tapi tidak berhenti disitu perlu adanya akuntabilitas publik yang terkait *good governance*.

9. Mengubah paradigma ekonomi

Mengubah paradigma ekonomi dari mekanisme pasar ke ekonomi konstitusi. Pemerintah semestinya sadar bahwa intervensi kebijakannya belum dapat mengubah pola pasar yang sangat *market oriented*. Dari penerapan ekonomi konstitusi itu, pemerintah merealokasi dan redistribusi APBN, menyebarkan pembangunan infrastruktur, berhenti berutang dan jadwal ulang utang luar negeri. Kalau ini dilakukan, niscaya rakyat percaya bahwa di negerinya sendiri mereka adalah tuan rumah, bukan pembantu yang tidak berdaya.

Penutup

Energi adalah sektor strategis yang dapat dikembangkan untuk kemaslahatan masyarakat dan membangun perekonomian bangsa. Maka dari itu dalam pengelolaan energi harus melibatkan banyak institusi kenegaraan institusi mulai dari Kementerian ESDM sampai dengan Kementerian keuangan. Bahkan, tidak sampai disitu saja, perusahaan swasta milik negara seperti Pertamina, PGN, ataupun PAM harus berperan dalam pengelolaan energi untuk masyarakat luas.

Tantangan dalam pengelolaan energi berasal dari beberapa aspek. Penurunan produksi minyak, kualitas kilang yang tidak memadai, lambatnya penambahan kapasitas pembangkit listrik, serta kontrak energi yang merugikan negara adalah beberapa tantangan dalam penyediaan energi di Indonesia. Untuk masalah penurunan produksi minyak harus disikapi dengan memaksimalkan penggunaan energi alternatif baru seperti gas, batu bara, ataupun panas bumi yang jumlahnya melimpah di Indonesia. Untuk sampai ke tahap tersebut perlu adanya langkah-

langkah dari pemerintah baru seperti pembangunan infrastruktur gas nasional, kontrak baru yang menguntungkan Indonesia serta kemauan politik semua pihak.

Indonesia harus berdaulat atas sumber daya energinya. Sampai saat ini sumber daya energi yang terdiri dari 48,4 % gas dan 76,3% dijual keluar negeri. Sebagian ekspor bahkan diikat dengan kontrak jangka panjang. Hal ini diperparah dari sisi diversifikasi sumber energi. Kondisi Indonesia kurang sehat bila dibandingkan dengan komposisi energi dunia dimana masih bertumpu pada minyak bumi. Kontribusi minyak terhadap total energi dunia telah turun menjadi 35%, sementara di Indonesia kontribusi minyak masih sebesar 54,4% dari total penggunaan energi.

Parahnya justru neraca energi di sektor minyak bumi yang kurang menguntungkan, 44,4% minyak bumi yang kita gunakan berasal dari luar negeri hal ini berakibat harga minyak dalam negeri Indonesia sangat rentan terhadap gejolak harga minyak dunia. Di sisi lain, Indonesia justru mengimpor 45,7% minyak bumi yang Indonesia hasilkan ke luar negeri, kemungkinan ini dilakukan karena kemampuan kilang di Indonesia belum mampu memenuhi seluruh kebutuhan BBM dalam negeri.

Maka dari itu solusi untuk pengembangan kebijakan energi di Indonesia ialah melakukan renegosiasi kontrak, khusnya bagi hasil dan *cost recovery*. Dari kontrak baru itu, pemerintah bisa melakukan *securitisasi kontrak*. Pemerintah juga perlu memberikan insentif bagi industri yang mampu melakukan penghematan sekaligus kepada perusahaan minyak yang mampu meningkatkan kapasitas produksi. Penting juga melakukan revitalisasi kilang, revitalisasi sumur, meregulasi kebijakan liberal yang kebablasan sehingga member daya tarik pada investasi baru di sektor hulu. Pemerintah juga perlu mengundang berbagai kalangan untuk membangun tangki penyimpanan yang tersebar di beberapa daerah. Kemudian kebijakan konversi energi pada *power plant* dan transportasi publik secepatnya dilakukan.

Guna menghentikan pencurian, *eMining* pada produksi perlu diterapkan sambil membuktikan siapa sebenarnya yang tidak *good governance*. Kebijakan di atas harus dilanjutkan dengan membatasi produksi mobil dan membatasi kepemilikan mobil diseluruh kota di Indonesia. Yang terpenting dari yang paling penting adalah mengubah paradigma ekonomi dari mekanisme pasar ke ekonomi konstitusi.

Rakyat Indonesia tentu tidak berharap apa yang disampaikan pada UUD 1945 pasal 33 yang mengamanatkan hasil alam Indonesia harus dimanfaatkan seluas-luasnya untuk kesejahteraan masyarakat Indonesia bukan sekedar kata-kata kosong tanpa ada makna apalagi tidak dimplementasikan dalam wujud nyata. Rakyat percaya suatu saat nanti mereka akan betul-betul menjadi tuan rumah di negeri sendiri.

Referensi

Arif Budiman, Kaushik Das, Azam Mohammad, Khoon Tee Tan, Oliver Tonby. *Sepuluh gagasan untuk menguatkan kembali sektor energi Indonesia*, Global Energy & Materials, McKinsey&Company

Ichsanuddin Noorsy, *Selamat Datang di Negeri AMBURADUL*, CENTRE FOR LOCAL GOVERNMENT REFORM (CELGOR), Jakarta

Refleksi Semangat Perjuangan dan Idealisme Pendiri Bangsa dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam Strategis Indonesia- Gas Bumi, PGN Inside Edisi 59/2013

Siwi Nugraheni, Yulius Purwadi Hermawan dan Rakhmindyarto, *Komitmen Indonesia Untuk Pembatasan Subsidi Bahan Bakar Fosil dan Peningkatan Efisiensi Energi di G20*, Kajian Pusat Kebijakan Pembiayaan Perubahan Iklim dan Multilateral (BKF).

Perpres No 5 Tahun 2006

UU No 22 Tahun 2001 Tentang Migas

<http://km.itb.ac.id/site/telaah-kebijakan-di-sektor-migas-uu-no-22-tahun-2001/>

<http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol11934/10-putusan-mahkamah-konstitusi-terpilih>

<http://ekonomi.kompasiana.com/bisnis/2014/06/30/permasalahan-dan-solusi-sektor-energi-di-indonesia-sebuah-masukan-untuk-pemerintah-yang-akan-datang-670412.html>

https://www.ipotnews.com/index.php?jdl=Presiden_Sebut_Banyak_Kontrak_Energi_Merugikan_&level2=newsandopinion&level3=&level4=INDONESIA&id=1515846&popular=Y#.VMXrpyxfY24

<http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2014/10/07/120645526/Wilayah.Sumatera.Marak.Pencurian.Migas>

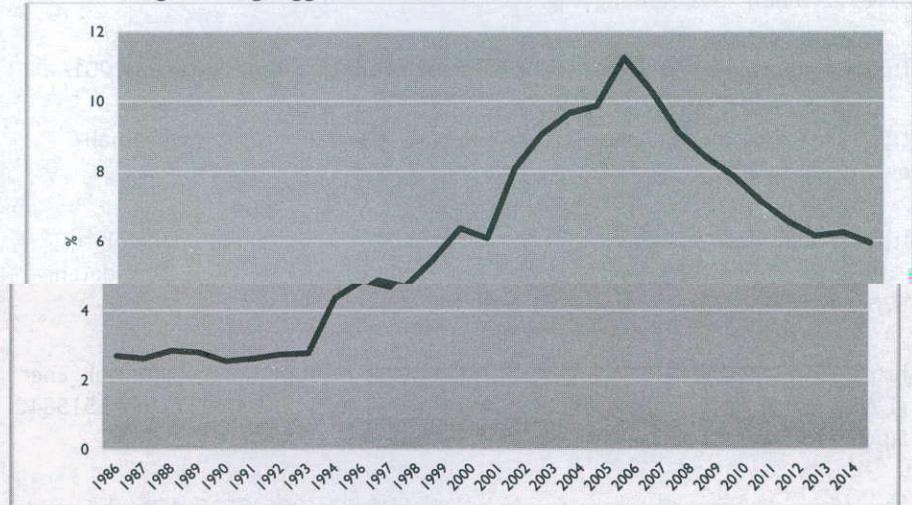
<http://esdm.go.id/berita/323-energi-baru-dan-terbarukan/3746-enam-provinsi-miliki-potensi-tenaga-air-besar-untuk-pltmh-.html>

MENINGKATKAN KUALITAS PENYERAPAN TENAGA KERJA MELALUI REFORMASI KEBIJAKAN

Oleh: Hendri Saparini

Jumlah angkatan kerja di Indonesia terus mengalami peningkatan sejalan dengan meningkatnya pertumbuhan penduduk dan semakin kualitas hidup masyarakat. Angka Harapan Hidup misalnya, naik dari 68,7 pada tahun 2004 menjadi 73,8 pada tahun 2013. Dari jumlah tersebut jumlah penduduk yang terserap dalam dunia kerja juga terus meningkat yang ditandai dengan semakin berkurangnya jumlah pengangguran terbuka dari 10,5% pada tahun 2005 menjadi hanya 5,9% pada akhir 2014. Meskipun demikian, angka tersebut masih cukup tinggi dibandingkan dengan periode sebelum krisis 1997 yang pernah mencapai 2% (**grafik 1**).

Grafik 1. Tingkat Pengangguran Terbuka, 1986-2014



Sumber: Badan Pusat Statistik

Di sisi lain, pola penyebaran tenaga kerja juga telah mengalami perubahan dalam 10 tahun terakhir. Persentase pekerja sektor pertanian mengalami penurunan dari 45% pada tahun 2005 menjadi 34% pada 2014. Sementara sektor jasa-jasa⁴ mengalami peningkatan yang cukup signifikan dari 37% menjadi 45%. Penyerapan tangan kerja

⁴ Lapangan Usaha Jasa-Jasa (Services) terdiri atas lapangan usaha perdagangan besar/eceran, rumah makan dan restoran, transportasi, pergudangan dan komunikasi, keuangan, asuransi usaha persewaan bangunan, tanah dan jasa perusahaan, dan jasa kemasyarakatan, sosial dan perorangan

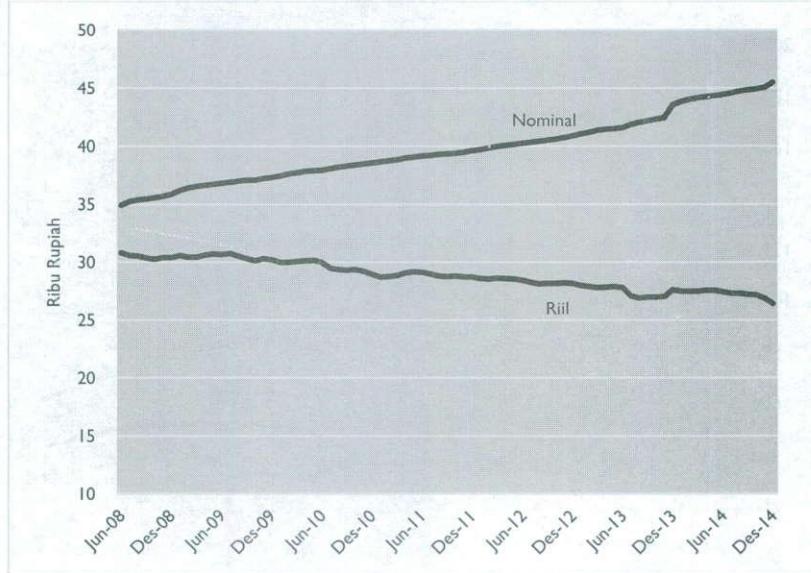
di sektor tersebut tumbuh 5,1% atau melampaui sektor manufaktur⁵ yang hanya tumbuh 4,7% atau lebih rendah dari sektor jasa yang tumbuh rata-rata 5,1% pertahun (**tabel 1**). Kondisi tersebut tidak dapat dilepaskan dari pertumbuhan ekonomi di sektor manufaktur yang tumbuh lebih rendah dibandingkan sektor jasa pada periode tersebut.

Tabel 1. Penyerapan Tenaga Kerja Berdasarkan Sektor

Sektor	2005		2014		Pertumbuhan pertahun
	jumlah (juta)	Persen-tase	jumlah (juta)	Persen-tase	
Pertanian	43,1	45%	39,0	34%	-1,1%
Manufaktur	17,1	18%	24,3	21%	4,7%
Jasa-jasa	35,1	37%	51,4	45%	5,1%
Total	95,4	100%	114,6	100%	2,2%

Sumber: Badan Pusat Statistik

Grafik 2. Upah Riil dan Nominal Buruh Tani, 2008-2014



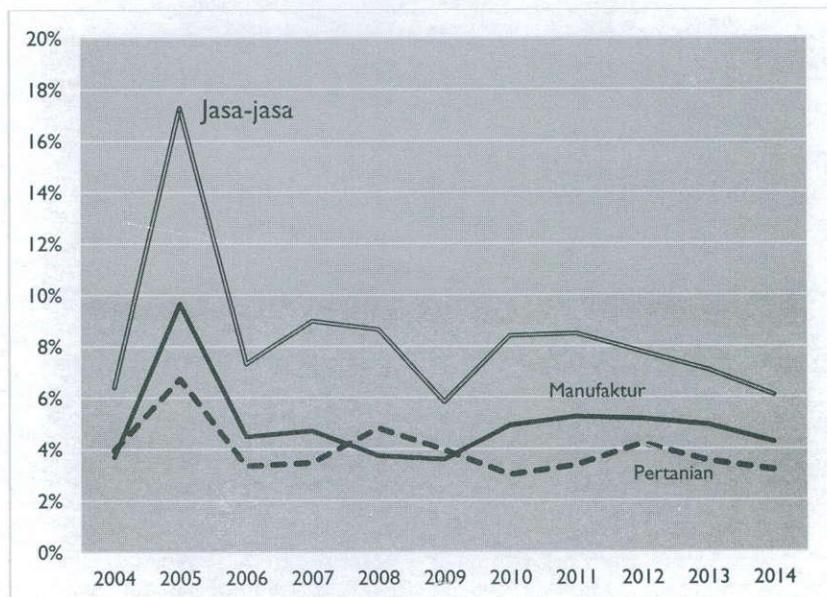
Sumber: Badan Pusat Statistik

⁵ Lapangan Usaha Manufaktur (Manufacture) terdiri atas lapangan usaha pertambangan dan penggalian, industri pengolahan, listrik, gas dan air, dan konstruksi.

Salah satu penyebab tingginya pergeseran jumlah tenaga kerja di sektor pertanian ke sektor lain adalah rendahnya tingkat pendapatan di sektor tersebut. Dalam beberapa tahun terakhir, meskipun upah nominal terus meningkat, namun inflasi yang tinggi membuat upah riil petani terus mengalami penurunan yang cukup tajam (**grafik 2**). Hal ini juga dapat dilihat dari nilai tukar petani Indonesia khususnya petani di subsektor pangan yang juga cenderung stagnan. Hal ini disebabkan oleh banyak faktor seperti daya saing produk pertanian yang terus menurun sementara di sisi lain, biaya kebutuhan hidup yang semakin tinggi. Skala usaha mereka juga semakin menyempit yang ditandai dengan jumlah petani gurem yang mencapai 55% dari jumlah petani.

Sementara itu, kapasitas SDM tenaga kerja di sektor pertanian, khususnya buruh lepas selama ini sebagian besar berpendidikan SD ke bawah (86%). Dengan kondisi ini, menjadi tidak mudah bagi tenaga kerja untuk beralih dari sektor pertanian ke sektor manufaktur dan jasa yang bersifat formal yang menuntut adanya *skill* dan pendidikan yang lebih tinggi dibandingkan sektor pertanian. Oleh karena itu, bagi mereka pilihan yang paling memungkinkan adalah beralih ke sektor manufaktur dan jasa yang bersifat informal. Oleh karena itu, sangat wajar jika penyerapan sektor informal masih cukup tinggi yakni sebesar 58,3%, pada tahun 2013, dimana 40% berada di pedesaan dan sisanya sebanyak 18,1% berada di perkotaan.

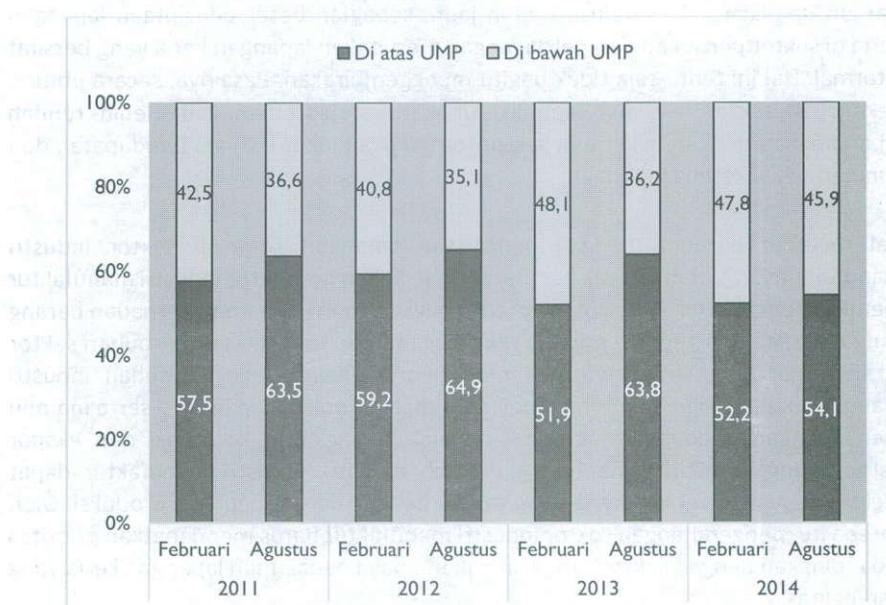
Grafik 3. Pertumbuhan Ekonomi Sektoral, 2004-2014



Sumber: Badan Pusat Statistik

Pada saat yang sama pertumbuhan sektor manufaktur di negara ini tidak berkembang dengan cukup baik (**grafik 3**) sehingga penyerapan tenaga kerja di sektor ini tidak terlalu menggembirakan. Padahal, selain mampu menciptakan tenaga kerja dalam jumlah besar, sektor manufaktur juga merupakan katalis pertumbuhan sektor-sektor pendukung sekaligus meningkatkan daya saing dan kemandirian ekonomi nasional. Pada saat yang sama industri-industri manufaktur yang dikenal sebagai *labour intensive* seperti tekstil, alas kaki dan elektronika selama ini hanya tumbuh moderat. Belum lagi, investasi di sektor industri manufaktur semakin mengarah pada industri-industri yang bersifat *capital intensive* dibandingkan dengan *labour intensive*.

Grafik 4. Persentase Pekerja Menurut Upah di atas dan dibawah UMP



Sumber: Badan Pusat Statistik

Di sisi lain, kesejahteraan pekerja di sektor manufaktur juga belum sepenuhnya menggembirakan. Salah satu indikatornya, tingkat upah riil pekerja di sektor ini relatif stagnan dalam beberapa tahun terakhir. Padahal di saat yang sama upah nominal mereka terus mengalami peningkatan sejalan dengan perubahan upah minimum. Ini dikarenakan biaya hidup yang harus mereka tanggung sebagaimana yang terekam dalam laju inflasi, terus meningkat secara signifikan. Selain itu, meskipun kebijakan Upah Minimum Provinsi (UMP) bersifat mengikat bagi perusahaan, namun dalam kenyataannya masih ada sekitar 46-48% pekerja yang mendapatkan upah jauh dibawah ketentuan tersebut (**grafik 4**). Ada beberapa hal yang menyebabkan hal tersebut seperti lemahnya kontrol dalam implementasi

regulasi pengupahan, minimnya posisi tawar pihak pekerja, penangguhan pembayaran dan pengabaian dari pihak perusahaan.

Regulasi Multisektoral

Berdasarkan hal tersebut di atas, setidaknya ada beberapa langkah yang harus ditempuh agar kualitas penyerapan tenaga kerja di Indonesia menjadi lebih baik dan di saat yang sama kesejahteraan pekerja mengalami perbaikan.

Pertama, menetapkan sektor prioritas, yakni: industri manufaktur dan pertanian. Dalam lima tahun terakhir, sektor-sektor yang paling banyak menyerap lapangan kerja yaitu sektor pertanian, sektor perdagangan dan sektor jasa kemasyarakatan. Namun demikian, jika ditelusuri lebih jauh, sebagian besar penciptaan lapangan kerja di sektor pertanian dan perdagangan merupakan lapangan kerja yang bersifat informal. Hal ini tentu saja tidak begitu menggembirakan. Pasalnya, secara umum, pekerja di sektor informal memiliki tingkat kesejahteraan yang lebih rendah dibandingkan dengan pekerja di sektor formal jika diukur dari sisi pendapatan dan jaminan sosial ketenagakerjaan.

Hal tersebut berbeda dengan penciptaan lapangan kerja di sektor industri manufaktur yang lebih banyak bersifat formal. Selain itu, sektor industri manufaktur memiliki kemampuan untuk menciptakan nilai tambah yang tinggi terhadap barang yang dihasilkan dari sektor primer, sekaligus mampu memicu pertumbuhan sektor di sisi hulu dan hilir (*forward and backward linkages*). Pertumbuhan industri manufaktur juga akan mendorong pertumbuhan teknologi dan inovasi serta mampu meningkatkan pendapatan nasional melalui peningkatan konsumsi dan ekspor barang yang bernilai tambah tinggi. Lebih dari itu, industri manufaktur dapat menyerap jumlah tenaga kerja yang sangat besar dalam setiap unit produksi. Oleh karena itu, pengembangan sektor industri manufaktur harus mendapatkan prioritas dibandingkan dengan sektor yang lain dalam upaya penciptaan lapangan kerja yang berkualitas.

Pemerintah harus memberikan perhatian serius untuk meningkatkan pertumbuhan industri manufaktur terutama yang berbasis *labour intensive*. Memang tidak dapat dinafikan bahwa terjadi kecenderungan peralihan dari *labour intensive* ke *capital intensive*. Namun demikian, peminat investasi yang bersifat *labour intensive* masih sangat tinggi jika insentif yang diberikan kepada investor menggiurkan. Lebih baik ada kegiatan usaha yang tidak mendatangkan pendapatan secara langsung kepada pemerintah, namun mampu menciptakan lapangan kerja. Dibandingkan jika sama sekali tidak ada pendaptan lapangan kerja yang masif akibat adanya hambatan pajak dan non-pajak yang berasal dari pemerintah.

Sektor lain yang perlu mendapatkan prioritas adalah sektor pertanian. Alasannya, sektor ini amat vital bagi penyediaan pangan untuk mendukung kedaulatan pangan negara. Selain itu, jika dilihat dari kondisi alam dan geografi negara ini, potensi

pengembangan sektor pertanian luar biasa besar. Sayangnya, dalam beberapa tahun terakhir populasi penduduk yang bekerja di sektor ini terus menyusut meskipun sektor ini masih terus tumbuh. Salah satu penyebab anomali tersebut adalah insentif bagi pekerja di sektor ini, yang diukur dari upah riil yang mereka peroleh, terus mengalami penurunan. Salah satu pemicunya adalah tingginya inflasi di satu sisi, dan semakin merosotnya daya saing produk sektor ini.

Di sektor pertanian perlu upaya yang sistematis untuk meningkatkan produktivitas sektor pertanian melalui peningkatan kualitas dan kapasitas produksi. Karena bagaimanapun juga sektor ini masih menjadi penyumbang terbesar lapangan kerja. Di sisi lain, kebutuhan pangan yang semakin meningkat, mengharuskan adanya pasokan pangan yang mencukupi dari dalam negeri. Dengan demikian, pasokan yang berasal dari impor dapat diminimalkan. Pemerintah misalnya, harus menyediakan dana yang memadai untuk menjamin agar harga jual di tingkat petani lebih tinggi dari biaya produksi baik secara langsung dengan meningkatkan harga pembelian atau dengan meningkatkan infrastruktur seperti resi gudang, *cold storage* dan *controlled atmospheric storage*; sehingga dapat disimpan ketika harga sedang mengalami penurunan.

Kedua, pendekatan kebijakan fiskal. Dukungan kebijakan fiskal terhadap penciptaan lapangan kerja dapat dilakukan dengan berbagai pendekatan. Pertama, penciptaan lapangan kerja secara langsung (*public work programs*). *Output* dari program ini adalah tidak hanya menyediakan lapangan pekerjaan bagi para pengangguran dan penduduk miskin sehingga mampu meningkatkan pendapatan mereka, namun juga membangun atau membenahi infrastruktur untuk kemajuan ekonomi suatu wilayah. Kebijakan ini akan sangat efektif dalam menciptakan lapangan kerja apalagi saat ini infrastruktur dasar seperti jalan, irigasi, fasilitas kesehatan dan pendidikan masih terbatas. Penciptaan lapangan kerja melalui pembukaan lahan baru pertanian juga sangat relevan mengingat ketersediaan lahan pertanian yang semakin menyusut dan kian rendahnya produktivitas sektor pertanian.

Selain itu, pemerintah dapat membuat program kerja publik. Dengan program ini, selain memberikan subsidi untuk membayar upah pekerja, juga menyiapkan manajemen dan biaya material. Program ini misalnya dapat dilakukan di desa ketika terjadi kejadian yang membuat produktivitas pertanian merosot, sebagai *counter cyclical program*, seperti saat kekeringan; atau setelah musim penen berakhir ketika pekerja musiman kehilangan lapangan pekerjaan.

Kedua, penciptaan lapangan kerja secara tidak langsung berupa insentif fiskal untuk pengembangan sektor-sektor prioritas yaitu sektor industri manufaktur dan sektor pertanian. Insentif tersebut dapat diberikan pada sisi input (faktor-faktor produksi) seperti subsidi energi, subsidi pembiayaan, pengadaan lahan, dan pembebasan pajak, atau pada sisi *output* seperti pembelian produk pertanian dengan harga di

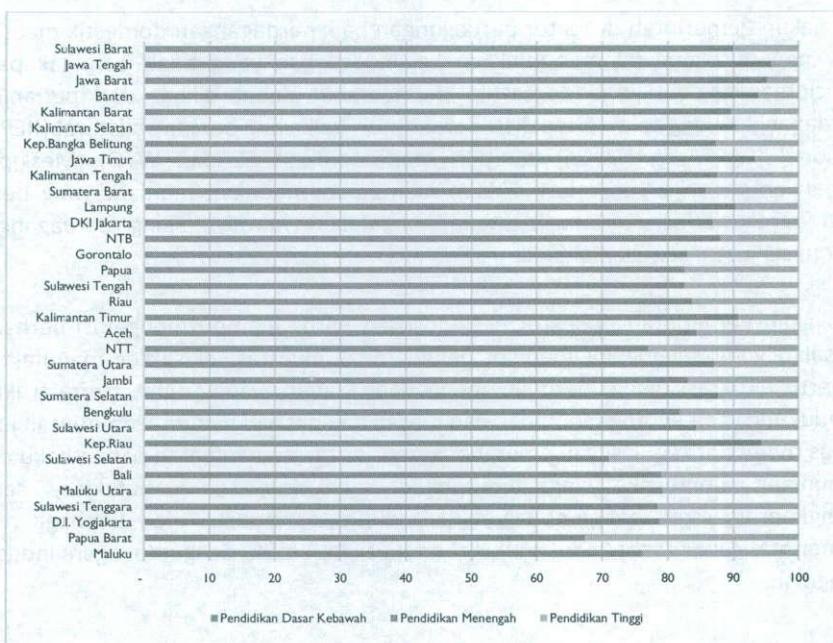
atas harga pasar di saat harga jatuh di bawah harga produksi, subsidi penjualan energi geothermal, dan lain-lain.

Intervensi pemerintah seperti di atas merupakan hal yang lumrah dan kerap dilakukan oleh berbagai negara di Amerika, Eropa, maupun Asia. Pemerintah, misalnya, telah memberikan berbagai subsidi kepada industri manufakturnya berupa kredit murah melalui bank-bank BUMN, subsidi energi dan subsidi bahan baku, tanah dan teknologi. Tarif bahan bakar minyak, air dan listrik untuk industri manufaktur bisa mencapai sepertiga hingga separuh dari rata-rata biaya energi di dunia bahkan di negara-negara berkembang sekalipun. Sejumlah industri manufaktur juga memperoleh bahan baku yang harganya lebih rendah daripada harga pasar. Dengan demikian, biaya produksi industri manufaktur di negara tersebut menjadi lebih kompetitif di pasar global. Subsidi langsung dan tidak langsung juga banyak diberikan oleh Jepang di masa awal pertumbuhan industri manufakturnya, seperti subsidi riset dan pengembangan, pinjaman lunak melalui bank-bank pemerintah dan pemotongan atau penghapusan pajak secara selektif.

Kebijakan lain yang juga penting ada pemberian modal usaha kepada para pengangguran baik berupa modal usaha ataupun distribusi lahan pertanian dan perkebunan. Selama ini, akses masyarakat menengah bawah untuk mendapatkan kredit masih sangat rendah. Selain faktor administrasi, masalah tersebut disebabkan oleh suku bunga kredit khususnya kredit mikro sangat tinggi. Dengan demikian, semestinya pemerintah subsidi kepada masyarakat untuk mendapatkan dana yang terjangkau tanpa harus terbebani oleh bunga kredit yang mencekik. Sebagai contoh: Kredit Usaha Rakyat (KUR) yang sebagian bunganya disubsidi oleh APBN, saat ini masih terkendala dalam implementasinya. Pasalnya menurut Bank Indonesia, sosialisasi kepada masyarakat mengenai kebijakan tersebut masih kurang, dan suku bunga KUR masih dirasakan cukup tinggi, keterlambatan pembayaran klaim dari Lembaga Penjamin dan kesulitan bank mencari debitur yang sesuai dengan kriteria dan persyaratan. Suku bunga KUR sendiri mencapai 14% untuk retail dan 22% untuk kredit mikro.

Peta pengangguran di Indonesia sebenarnya sudah cukup memadai untuk dijadikan sebagai landasan pembuatan kebijakan. Sebagai contoh, pada provinsi yang penganggurannya didominasi oleh pendidikan rendah maka selain meningkatkan proses peningkatan *skill* dan pengetahuan mereka, pemerintah harus menciptakan lapangan kerja dan mengarahkan investasi yang bersifat *low skilled job*. Sebaliknya provinsi-provinsi yang penganggurannya didominasi oleh pendidikan menengah atas maka pernah-daerah maka diperlukan pengembangan industri manufaktur yang *highly skilled and skilled job* (**grafik 5**). Peta tersebut sekaligus menjadi basis dalam penetapan tujuan investasi terutama yang dilakukan oleh Pemerintah dan BUMN serta pemberian insentif yang lebih besar bagi perusahaan-perusahaan swasta yang bermaksud melakukan investasi di kawasan yang tinggi angka penganggurannya.

Grafik 5. Persentase Penganggur Menurut Tingkat Pendidikan Per Provinsi, Agustus 2013



Sumber: Badan Pusat Statistik

Ketiga, pendekatan kebijakan moneter. Kebijakan moneter meski tidak dapat menciptakan lapangan kerja secara langsung namun memberikan pengaruh yang cukup signifikan dalam mendorong investasi di sektor riil. Salah satu keberpihakan pemerintah dari sisi moneter adalah stabilisasi nilai tukar. Kestabilan nilai tukar sangat penting untuk menjaga kepastian investasi khususnya yang berorientasi ekspor. Selain itu, kebijakan tersebut dapat meminimalkan resiko bagi debitur domestik baik pemerintah maupun swasta yang memiliki utang mata uang asing dari kerugian akibat selisih kurs. Bank sentral di beberapa Negara, terutama yang yang bergantung pada pasar ekspor seperti: Jepang, Korea Selatan, Hongkong, Taiwan, Malaysia dan Thailand secara aktif melakukan intervensi moneter untuk mendorong agar produk ekspor mereka tetap kompetitif di pasar global. Meskipun demikian, kebijakan ini akan lebih besar manfaatnya jika ketergantungan terhadap bahan baku dan penunjang yang berasal dari impor dapat diminimalkan.

Keempat, kebijakan sektor perdagangan dan industri. Pemerintah harus berani memilih kebijakan perdagangan luar negeri yang mampu melindungi perekonomian domestik khususnya sektor-sektor yang menjadi prioritas pengembangan yaitu sektor pertanian dan industri manufaktur. Proteksi perdagangan tidaknya hanya

dalam bentuk revisi tarif perdagangan namun juga berbagai proteksi non tarif seperti pengetatan berbagai standar mutu produk impor.

Kebijakan Pemerintah di sektor perdagangan baik perdagangan domestik maupun luar negeri selama ini menunjukkan kecenderungan yang tidak berpihak pada penciptaan tenaga kerja domestik. Hal tersebut dapat dilihat dari perjanjian perdagangan yang telah disepakati pemerintah baik yang bersifat bilateral (JIEPA), regional (CAFTA, AANZFTA) maupun multilateral (APEC dan WTO). Meskipun perjanjian-perjanjian tersebut diklaim mampu memberikan manfaat yang besar bagi perekonomian Indonesia, pada kenyataannya daya saing perdagangan Indonesia justru semakin anjlok.

Kebijakan Pemerintah di sektor perindustrian harus mampu mengatasi berbagai masalah yang selama ini menjadi penghambat investasi di sektor manufaktur, seperti birokrasi yang berbelit, pengadaan lahan yang rumit, infrastruktur pendukung yang kurang memadai, dan masalah kepastian hukum. Pemerintah juga harus membuat regulasi yang memberikan prioritas pemanfaatan bahan baku dan penunjang domestik yang dibutuhkan oleh industri manufaktur, serta mengkoordinasikan pengembangan R&D di sektor industri oleh lembaga riset pemerintah/universitas/industri yang difokuskan untuk pengembangan industri unggulan.

Kelima, kebijakan sektor pendidikan dan ketenagakerjaan. Selain mempermudah akses publik terhadap layanan pendidikan dari tingkat dasar hingga perguruan tinggi, pemerintah juga harus memberikan perhatian yang lebih serius bagi penyediaan tenaga kerja yang mendukung pengembangan inovasi dan pertumbuhan industri manufaktur, sebagaimana dilakukan oleh negara-negara seperti Jepang dan Jerman.

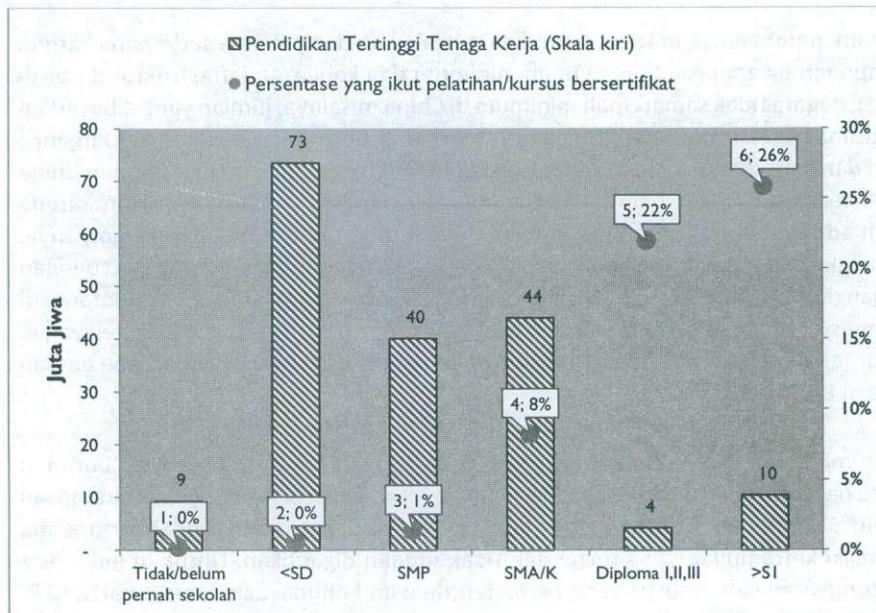
Saat ini latar belakang pendidikan angkatan kerja di Indonesia masih didominasi oleh pendidikan menengah ke bawah. Selain karena pendekatan komersialisasi pendidikan khususnya pendidikan tinggi yang semakin menyulitkan akses oleh masyarakat menengah bawah, pendidikan yang berkembang dewasa ini juga lebih banyak mengikuti permintaan pasar tenaga kerja yang didominasi oleh sektor jasa. Akibatnya, layanan pendidikan yang diarahkan untuk menyiapkan SDM yang tangguh dalam pengembangan sektor primer dan sekunder semakin terabaikan. Menurut Persatuan Insiur Indonesia, setiap tahun Indonesia hanya mampu menghasilkan 43 ribu insinyur dari 175 ribu yang dibutuhkan. Amerika Serikat yang juga mengalami fenomena yang sama sat ini kembali menggalakkan pengembangan pendidikan yang berbasis *Science, Technology, Engineering, and Mathematics* (STEM) untuk memperbaiki daya saing ekonomi negara tersebut dalam jangka panjang.

Dengan demikian, peningkatan kualitas angkatan kerja mutlak diperlukan agar angkatan kerja mampu terjun ke dunia kerja yang persaingannnya semakin ketat

sejalan dengan implementasi Masyarakat Ekonomi Asean. Oleh karena itu, kurikulum pendidikan formal misalnya, harus dilakukan evaluasi terutama tingkat SMA dan SMK yang menyumbangkan pengangguran paling tinggi sebesar 33% pada tahun 2014. Dengan demikian dapat dilakukan perubahan strategi apakah diperlukan penyesuaian antara skill dan pengetahuan yang diajarkan dengan kebutuhan dunia kerja atau perlu meningkatkan lapangan pekerjaan teknis yang profesional dan tingkat tinggi.

Di sisi lain, kebijakan pemerintah dalam meningkatkan program training angkatan kerja yang telah dan tidak bersekolah juga perlu dibenahi terutama mereka yang berpendidikan rendah. Pasalnya pelatihan-pelatihan kerja selama ini, masih didominasi oleh tenaga kerja yang berpendidikan tinggi (**grafik 6**). Selain itu, Balai Latihan Kerja (BLK) yang selama ini dikelola oleh Pemerintah, pemanfaatannya belum optimal baik akibat jumlah dan sebarannya masih terbatas di daerah perkotaan, maupun karena kurangnya instruktur yang terlatih, fasilitas pelatihan dan kurikulum yang sudah kuno, tidak adanya hubungan dengan pemberi kerja potensial dan pemangku kepentingan yang lain. Selain itu, anggaran yang dikucurkan pemerintah pusat dan daerah untuk mengembangkan BLK masih sangat rendah serta rendahnya minat masyarakat untuk memanfaatkan layanan tersebut akibat kurangnya sosialisasi. Akibatnya jumlah *output* yang dihasilkan masih sangat rendah dibandingkan dengan jumlah tenaga kerja yang tidak terdidik.

Grafik 6. Pelatihan Tenaga Kerja menurut tingkat pendidikan



Sumber: Sakernas (2014), diolah

Reorientasi Kebijakan Pengupahan Nasional

Masalah upah selalu jadi langganan isu panas setiap tahun. Perdebatan panjang selalu muncul dalam penetapan Upah Minimum Regional (UMR). Di meja perundingan, buruh dan pengusaha yang berada di dua kutub berbeda saling bersikeras memaksakan tuntutan. Buruh menuntut kesejahteraan sebaik-baiknya. Pengusaha tak mudah menerima tuntutan itu karena perlu menekan biaya, mempertimbangkan produktivitas, dan memperhatikan daya saing.

Dari kacamata pengusaha, sistem pengupahan di Indonesia sungguh memberatkan. Sejak UU Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan diberlakukan, pengusaha kerap mengeluh bahwa UU tersebut terlalu berpihak pada buruh. Upah buruh terhitung mahal, tak sebanding dengan produktivitas tenaga kerja kita yang masih rendah. Belum lagi, sebentar-sebentar buruh berunjuk rasa memprotes pengusaha. Sistem kerja menjadi tak lagi kondusif, produktivitas pun menurun.

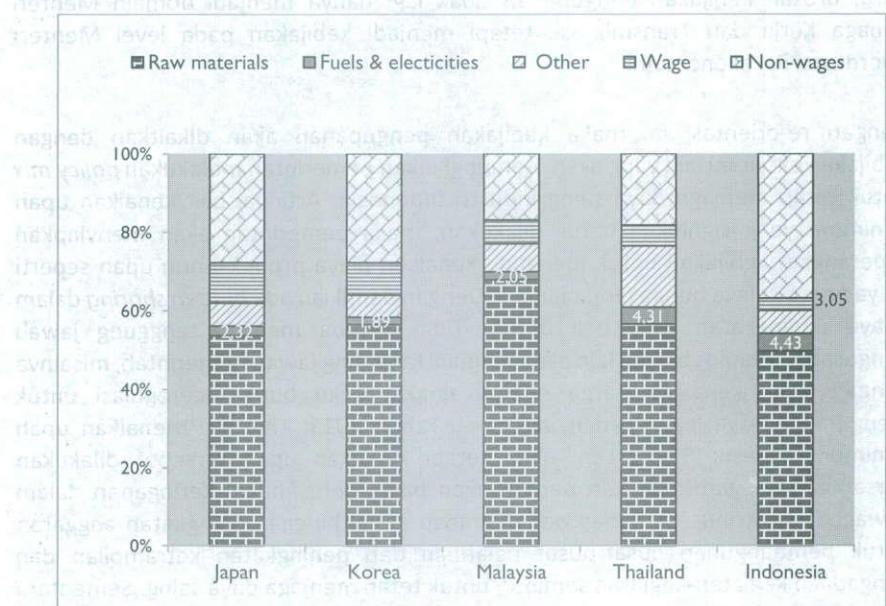
Untuk menyimpulkan UMR Indonesia terlalu rendah atau sudah terlalu tinggi harus berhati-hati. Bila hanya sekadar melakukan pembandingan data tingkat upah minimum Indonesia dengan negara lain, maka UMR Indonesia bukan yang paling murah, tetapi masih relatif rendah jika dibandingkan dengan negara-negara lain seperti Vietnam.

Namun, pembandingan tentu tidak dapat dilakukan dengan cara sederhana karena komponen dalam perhitungan upah minimum dan kebijakan infrastruktur dasar di setiap negara tidak sama. Upah minimum di China misalnya, jumlah yang dibayarkan perusahaan telah memperhitungkan biaya hidup buruh dan anggota keluarganya (istri dan satu orang anak). Namun, sebagaimana di Australia, upah minimum China tidak termasuk untuk pemenuhan kebutuhan pendidikan dan kesehatan karena telah ada sistem nasional yang menjamin kebutuhan buruh maupun keluarganya. Sedangkan di Malaysia, upah minimum buruh masih akan ditambah dengan tunjangan akomodasi yang wajib diberikan oleh perusahaan. Sementara di Indonesia, upah minimum termasuk juga untuk membiayai berbagai pelayanan dasar tersebut, karena sistem yang ada belum memadai kecuali di beberapa daerah seperti DKI Jakarta.

Upah minimum juga sangat bergantung pada faktor tingkat produktivitas buruh di suatu negara. Tidak hanya tingkat pendidikan formal, tetapi juga tingkat ketrampilan buruh. Sangat mungkin buruh memiliki tingkat pendidikan relatif rendah akan tetapi memiliki ketrampilan yang tinggi dan tidak mudah digantikan. Untuk di Indonesia contohnya adalah industri yang berkaitan dengan kebudayaan seperti batik, ukir, tenun, dll. Itulah sebabnya di beberapa negara seperti India, faktor ketrampilan dimasukkan dalam perhitungan upah minimum. Namun yang pasti, bila daya saing industri menurun maka produktivitas buruh juga akan semakin rendah. Telah

dibahas sebelumnya bahwa berbagai kebijakan industri yang tidak komprehensif dan kurang pro bisnis telah mengakibatkan *market share* produk dalam negeri Indonesia menurun. Akibatnya produktivitas per tenaga kerja akan menurun dan biaya tenaga per unit produk akan meningkat. Berbeda dengan di China yang dengan dukungan kebijakan industrinya mampu menguasai *market share* manufaktur dunia sehingga produktivitas tenaga kerja meningkat dan biaya tenaga kerja per unit terus menurun.

Grafik 7. Perbandingan Biaya Input Industri Manufaktur terhadap Nilai Output, 2006



Sumber: Ramstetter (2013)

Belajar dari pengalaman berbagai negara, bagaimana kebijakan pengupahan yang semestinya dilakukan di Indonesia untuk mempertimbangkan perlunya upah minimum? Paling tidak ada dua hal yang harus dipertimbangkan. Pertama, posisi tawar tenaga kerja di Indonesia yang relatif rendah karena tingkat pendidikan dan ketrampilan yang terbatas. Dua per tiga atau 67% dari 240 juta penduduk Indonesia berpendidikan paling tinggi SMP. Sementara tingkat pengangguran juga cukup tinggi, yakni 6,25% (7,4 juta orang), dimana 54% jumlah penganggur berpendidikan SMP ke bawah. Kedua, kebijakan industri belum mendukung sektor usaha sehingga mengakibatkan tingginya biaya produksi non buruh. Sebagaimana diketahui tingginya biaya dan kepastian energi (listrik dan BBM), masih banyaknya pungutan-pungutan liar, rumitnya birokrasi, mahalnya biaya terkait kurang memadainya pembangunan infrastruktur dan logistik dan sebagainya, akan mendorong pengusaha untuk menekan biaya produksi dari komponen upah buruh. Dalam

struktur biaya produksi industri di Indonesia, porsi biaya tenaga kerja relatif lebih rendah dibanding porsi biaya energi. Padahal Indonesia semestinya mampu menyediakan energi yang lebih murah karena memiliki kekayaan energi primer (minyak, gas, batu bara) yang lebih melimpah.

Meskipun demikian, kebijakan pengupahan saat ini perlu dilakukan reorientasi dari yang semula hanya berorientasi pada peningkatan daya beli buruh semata menjadi kebijakan pengupahan yang juga mempertimbangkan aspek pertumbuhan, daya saing ekonomi dan pemerataan ekonomi secara berkesinambungan. Pendekatan berbeda akan menghasilkan pilihan kebijakan yang berbeda. Dengan pendekatan baru, urusan kebijakan pengupahan tidak lagi hanya menjadi domain Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi, tetapi menjadi kebijakan pada level Menteri Koordinasi Perekonomian.

Dengan re-orientasi ini maka kebijakan pengupahan akan dikaitkan dengan kebijakan ekonomi lain yang akan memungkinkan pemerintah melakukan *policy mix* untuk tetap menjaga daya saing industri Indonesia. Artinya, bila kenaikan upah minimum yang signifikan harus dilakukan, maka pemerintah akan menyiapkan seperangkat kebijakan untuk menahan kenaikan biaya produksi non upah seperti biaya energi, biaya bunga pinjaman, dll. Dengan demikian ada *burden sharing* dalam upaya peningkatan daya beli buruh. Tidak semua menjadi tanggung jawab pengusaha, tetapi sebagian lain akan menjadi tanggung jawab pemerintah, misalnya dengan tidak kenaikan harga energi, tingkat suku bunga, deregulasi untuk mengurangi biaya logistik, dan lain-lain. Tahun 2013, Thailand menaikkan upah minimum sebesar 33 persen, akan tetapi kenaikan upah tersebut dilakukan bersamaan dengan kebijakan pemotongan pajak perusahaan, keringanan dalam kewajiban kontribusi terhadap dana jaminan sosial hingga peningkatan anggaran untuk pembangunan pusat-pusat pelatihan dan peningkatan ketampilan dan pengadaan kegiatan-kegiatan seminar, untuk tetap menjaga daya saing. Sementara di Indonesia, keputusan kenaikan UMR 2013 yang cukup signifikan justru diikuti dengan kenaikan biaya listrik, BBM dan gas industri, dll.

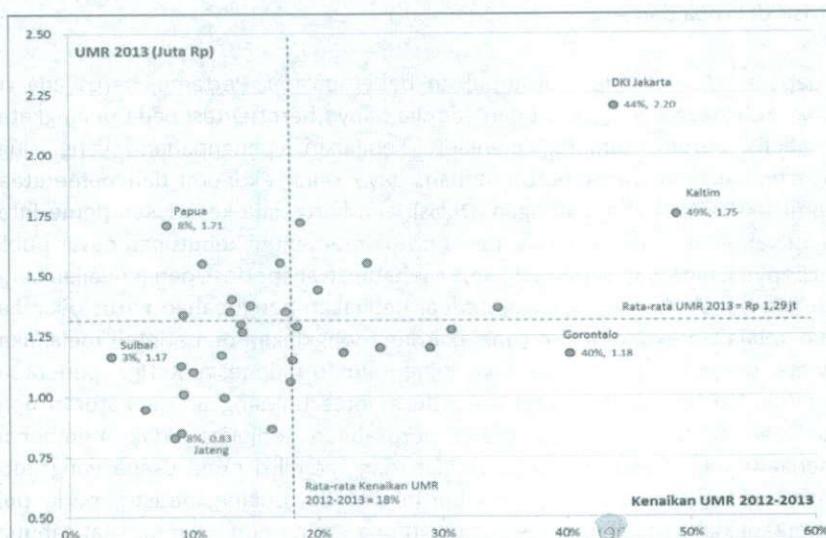
Penetapan upah minimum di Indonesia saat ini yang bersifat regional untuk mempertimbangkan ketimpangan antar wilayah. Selain itu, perlu pula dipertimbangkan pengaturan upah berdasarkan sektor dan skala usaha perusahaan sehingga tidak membebani perusahaan yang produktivitasnya rendah dan memiliki skala usaha yang kecil. Penetapan upah buruh berdasarkan sektor dan industri telah dilakukan negara-negara lain seperti Jepang, India dan Malaysia. Bahkan upah minimum di India diperinci lagi berdasarkan keterampilan tenaga kerjanya (*unskilled, semi-skilled, skilled* dan *highly skilled*) dan di Provinsi Guandong, Cina, penetapan upah minimum belakangan telah diklasifikasikan berdasarkan tipe industri.

Salah satu alasan pembedaan tersebut adalah adanya perbedaan produktivitas antara satu kawasan dengan kawasan lain. Jika produktivitas yang dijadikan dasar

pembedaan upah minimum, maka faktor yang paling relevan adalah kebijakan pengupahan berdasarkan sektor dan skala usaha. Hal ini karena industri dalam sektor tertentu memiliki produktivitas yang berbeda dengan industri di sektor lain. Demikian pula, skala ekonomi UKM akan berbeda dengan industri besar. Apalagi dalam kenyataannya, banyak perusahaan yang mengaku mengalami kerugian karena harus membayar karyawannya dengan upah minimum yang telah ditetapkan Pemerintah. Meskipun mereka dapat mengajukan penundaan kepada Pemerintah, namun sifatnya hanya sementara.

Memang, salah satu kesulitan dalam metode ini adalah di suatu kawasan akan terdapat lebih banyak standar upah sehingga proses penyesuaian dan penetapan serta pengawasan menjadi lebih kompleks. Namun demikian, kerumitan tersebut hanya terjadi di level pemerintah dan tidak pada level pengusaha yang secara langsung berhubungan dengan buruh. Alasan lain, dengan sistem pengupahan yang berdasarkan kawasan telah mengakibatkan disparitas tingkat upah antar wilayah yang sangat tinggi. Pada grafik 8 terlihat bahwa ada sebagian wilayah yang memiliki UMR rendah dan kenaikan UMR yang juga rendah. Namun, di sisi lain ada pula wilayah yang memiliki tingkat UMR sangat tinggi dengan kenaikan yang juga tinggi.

Grafik 8. Nilai dan Tingkat Kenaikan Upah Minimum Propinsi 2013



Sumber: Badan Pusat Statistik

Kebijakan inilah yang menjadi salah satu pendorong terjadinya relokasi antar wilayah. Relokasi industri memang wajar dilakukan untuk menjaga daya saing. Akan tetapi relokasi industri semestinya didasarkan pada kesiapan berbagai faktor pendukung lainnya seperti ketersediaan bahan baku, SDM, infrastruktur, dll, sehingga relokasi yang dilakukan didasarkan pada pertimbangan matang dan akan

memberikan dampak positif bagi daya saing dalam jangka panjang. Upah telah menjadi salah satu faktor pendorong relokasi industri tekstil dari wilayah Jawa Barat, khususnya Bodetabek yang memiliki UMR hingga melewati 2 juta Rupiah ke wilayah Jawa Tengah yang memiliki UMR masih di bawah 1 juta Rupiah. Ternyata kebijakan pengupahan yang menghasilkan perbedaan upah sangat lebar sudah sangat berpengaruh pada kebijakan industrialisasi.

Untuk menjaga daya beli buruh dan daya saing industri, patut pula dipertimbangkan periode penyesuaian upah minimum yang selama ini menjadi ritual tahunan. Di negara-negara lain, waktu penyesuaian upah minimum beragam disesuaikan dengan kepentingan dan kondisi politik dan ekonomi mereka. Beberapa negara seperti Brazil memang memberlakukan penyesuaian upah tahunan. Ada yang dua tahunan seperti di dan Amerika Serikat. Ada pula yang menyesuaikan dengan situasi dan kondisi sosial, ekonomi dan politik seperti di Rusia, Nigeria dan Malaysia. Di Perancis, penyesuaian upah dilakukan mengikuti perkembangan inflasi sehingga bisa beberapa kali dalam setahun. Pelajaran penting yang dapat diambil adalah bahwa kebijakan pengupahan harus mempertimbangkan lingkungan usaha. Tidak heran pada krisis finansial tahun 2009 yang mengakibatkan ekspor merosot, Tiongkok menunda kenaikan upah minimum selama setahun. Hal yang sama, juga dilakukan oleh pemerintah Provinsi Guandong yang menunda penaikan upah pada tahun 2012, akibat merosotnya ekspor industri di kawasan tersebut sebagai dampak dari krisis di Eropa dan AS.

Dari paparan di atas dapat disimpulkan beberapa hal. Pertama, harus ada reorientasi kebijakan pengupahan dari semula hanya berorientasi pada peningkatan daya beli buruh semata menjadi kebijakan pengupahan yang juga mempertimbangkan aspek pertumbuhan, daya saing ekonomi dan pemerataan ekonomi secara berkesinambungan. Di sisi lain, harus ada keseriusan pemerintah untuk melaksanakan tanggungjawabnya untuk memenuhi kebutuhan dasar publik dalam penyediaan layanan pendidikan, kesehatan, transportasi, pengendalian harga kebutuhan pokok dan sebagainya. Kedua, Kebijakan pengupahan harus dikaitkan dengan kebijakan ekonomi lain yang akan memungkinkan pemerintah melakukan *policy mix* untuk tetap menjaga daya saing industri Indonesia. Ketiga, penetapan upah minimum di Indonesia saat ini perlu mempertimbangkan pengaturan upah berdasarkan sektor dan skala usaha perusahaan sehingga tidak membebani perusahaan yang produktivitasnya rendah dan memiliki skala usaha yang kecil. Keempat, untuk menjaga daya beli buruh dan daya saing industri, perlu pula dipertimbangkan agar periode penyesuaian upah minimum yang bersifat tahunan disesuaikan dengan kepentingan dan kondisi politik dan ekonomi.

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

DATTAH RIMAWAT HIDUP

AHMAD ERANI YUSTIKA

Pria kelahiran Ponorogo, 22 Maret 1973, ini menyelesaikan gelar sarjana dari Jurusan Ilmu Ekonomi dan Studi Pembangunan (IESP) Fakultas Ekonomi - Universitas Brawijaya, 1996. Setelah lulus aktif mempublikasikan tulisan diberbagai media massa (sampai sekarang sekitar 600 artikel telah diterbitkan di koran/majalah nasional) dan puluhan jurnal nasional dan internasional. Di samping itu, telah mempresentasikan paper dalam ratusan forum seminar nasional maupun internasional. Penulis pada 2001 menuntaskan studi post-graduate (MSc) dan 2005 menyelesaikan studi doktoral (Ph.D), semuanya di University of Göttingen (Georg-August-Universität Göttingen), Jerman (melalui beasiswa GTZ dan DAAD), dengan spesialisasi Ekonomi Kelembagaan. Sejak 1997 bekerja sebagai dosen di kampus almamater dan menjabat sebagai Ketua Program Studi Magister Ilmu Ekonomi, Pascasarjana Fakultas Ekonomi dan Bisnis – Universitas Brawijaya (2007-2009) dan Pembantu Dekan I (Akademik) 2009 –2010. Pada 2006 dan 2009 terpilih sebagai Dosen Berprestasi I Universitas Brawijaya (dan dosen berprestasi tingkat nasional) dan 2007 terpilih sebagai penulis buku paling produktif di Fakultas Ekonomi - Universitas Brawijaya (buku yang telah diterbitkan sampai sekarang sebanyak 25). Mulai 1 Juni 2010 diangkat sebagai Guru Besar Ilmu Ekonomi Kelembagaan, Fakultas Ekonomi dan Bisnis - Universitas Brawijaya.

Di luar kegiatan kampus, mulai 2008 – saat ini mengemban amanah sebagai Direktur Eksekutif INDEF (Institute for Development of Economics and Finance), Jakarta. Sejak Maret 2010 sampai sekarang menjadi Anggota BSBI (Badan Supervisi Bank Indonesia) dan mulai 2011 sampai kini menjadi anggota Dewan Nasional FITRA (Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran). Pada kepengurusan organisasi profesi ISEI Pusat (Ikatan Sarjana Ekonomi Indonesia) menjabat sebagai Ketua Fokus Grup Infrastruktur sejak 2012 – sekarang dan salah satu pendiri AEPI (Asosiasi Ekonomi Politik Indonesia). Kontak bisa dikirim via email ke: ahmaderani@gmail.com

Dr. A. PRASETYANTOKO

Beliau dikenal sebagai dosen, ekonom, kolumnis dan peneliti. Menyelesaikan program Ph.D in Economics, Ecole Normale Supérieure (ENS)-Lyon dengan disertasi berjudul “Finance, Invesment and Crisis : Empirical Studies of Listed Companies in Indonesia”, beliau adalah juga anggota dari Expert Council NABIL (National Building) Foundation sejak tahun 2008 sampai sekarang. Gelar Master diraihnya di Université de Science et Technologies de Lille (USTL) – Perancis.

Kelahiran 10 Agustus 1973 ini telah menulis dan berkontribusi pada banyak karya berupa buku dan artikel bidang ekonomi yang telah dipublikasikan. Sejak tahun 2001 hingga 2010 menulis lebih dari 200 artikel opini di berbagai media massa (Kompas, Kontan, Media Indonesia, Investor Daily, Warta Ekonomi, Infobank).

Selain itu, menulis buku Corporate Governance: Pendekatan Institusional, Penerbit Gramedia Pustaka Utama (GPU), 2008. Menulis bab dalam buku Asian Business & Management, Theory, Practice and Perspectives, Palgrave, UK, 2009 dan Economics of Developing Countries, Nova Science Publishers Inc., US, 2009. Presentasi ilmiah internasional di berbagai negara, di antaranya di Hamburg, Barcelona, Lille, Paris, Quebec, Tokyo dll.

Ketertarikannya pada penelitian terutama adalah pada Kebijakan moneter, bank central dan penawaran credit, dan tentang aspek makro ekonomi dari keuangan dan perdagangan internasional. Banyak menghadiri seminar ekonomi internasional dan menulis banyak paper ilmiah, sarjana lulusan fakultas Ekonomika dan Bisnis Universitas Gadjah Mada ini telah memenangkan beberapa penghargaan, salah satunya adalah Winner of Atma Award, kompetisi riset Lembaga Penelitian dan Pengabdian pada Masyarakat, Unika Atma Jaya Jakarta.

Dr. ARIF SATRIA,SP. M.Si

Dekan termuda IPB yang lahir di Pekalongan, 17 September 1971 ini terkenal dengan sikapnya yang ramah dan senang mencipta. Ini dibuktikan dengan ‘peninggalan’ yang ditinggalkan di tempat-tempat dimana ia pernah tinggal. Salah satu yang terkenal adalah pembentukan IAAS – sebuah UKM yang banyak mendapat perhatian dari mahasiswa juga sebuah majalah online saat menuntut ilmu di Jepang. Menyelesaikan studi S1 di Sosek Faperta IPB, Dekan yang hobi bermain gitar ini merampungkan S2 dari fakultas Sosiologi Pedesaan IPB dan Gelar doktor diraihnya di Kagoshima University Jepang. Selain itu, Arif Satria juga pernah menjadi Visiting fellow di University of British Columbia Kanada dan Wageningen University di Belanda.

Sebelum menjadi Dekan sejak tahun 2014 yang lalu, Dosen Sains Komunikasi dan Pengembangan Masyarakat FEMA IPB ini pernah menjabat sebagai Ketua Umum Perhimpunan Sarjana Pertanian Indonesia (tahun 2010 – 2013), sebagai Wakil Ketua Umum Ikatan Ilmuwan Indonesia Internasional (tahun 2009 – 2011) dan Direktur Riset dan Kajian Strategis IPB (tahun 2008 – 2010).

DWI ANDREAS SANTOSA

Dr.IR. Dwi Andreas Santosa, MS, Pria kelahiran 27 september 1962 merupakan pakar bioremediasi dari Institut Pertanian Bogor (IPB) menyelesaikan studi sarjana pertanian dari Universitas Gadjah Mada (UGM), kemudian melanjutkan ke sekolah pascasarjana di Universitas Padjajaran, dan meraih gelar Doktor di Faculty of Life Sciences, Technische Universitaet. Braunschweig, Jerman. Rekam jejak karirnya antara lain sebagai direktur di Indonesia Center for Biodiversity and Biotechnology, ketua umum Fakultas Pertanian IPB, dan juga Board di Excellent Center Water Management in Developing Country (EXCEED)

Pemegang paten Internasional, US Patent 7977375 B2 dan Euro Patent 1791823, ini juga aktif dalam berorganisasi. Ia tercatat sebagai ketua umum Asosiasi Bank Benih Tani Indonesia (AB2TI), Kordinator di Aliansi Tani Indonesia Hebat, dan juga ketua umum Forum Bioremediasi Indonesia. Sampai saat ini beliau telah menulis 50 artikel di media massa dengan topik kedaulatan pangan dan pertanian, undang-undang terkait pertanian/ pangan, dampak perubahan iklim, kedaulatan petani, biopolitik dan bioteknologi serta 82 publikasi di jurnal internasional maupun nasional.

EDI PRIO PAMBUDI

Dr. Raden Edi Prio Pambudi, lahir di Madiun pada 12 November 1971. Edi sekarang bertugas sebagai Asisten Departemen Kementerian Ekonomi Bidang Neraca Pembayaran, Perluasan Kesempatan Kerja di Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian. Selain memiliki segudang pengalaman di dunia birokrasi dan Pemerintahan, Edi juga memiliki sejumlah pengalaman di dunia internasional. Pada tahun 2011, Edi menjadi perwakilan Indonesia dalam pertemuan UN ESCAP (Economic and Social Commission for Asia and the Pacific) di Bangkok, Thailand. Beliau juga menjadi perwakilan Indonesia pada Global Forum on Migration & Development (GFMD) sebuah forum yang berasal dari inisiasi negara-negara anggota United Nations untuk mengatasi migrasi dan pembangunan yang semakin terkoneksi. Pada tahun 2014, dengan judul disertasi “Keputusan Alokasi Belanja Publik: Analisis Sistem Dinamis”, beliau mendapatkan gelar doktornya di Universitas Indonesia dengan predikat sangat memuaskan.

HENDRI SAPARINI

Wajah dan ide-idenya bagi pembangunan ekonomi di Indonesia khususnya ekonomi kerakyatan sudah sering kita baca, dengar dan saksikan lewat berbagai media di Indonesia. Sebagai ekonom yang mendapat beberapa penghargaan diantaranya dinobatkan sebagai salah satu dari “100 wanita paling berpengaruh di Indonesia” oleh Majalah Globe, Doktor Hendri Saparini adalah ekonom dengan perspektif makro ekonomi.

Sarjana Ekonomi lulusan Universitas Gadjah Mada, menyelesaikan S2 dan meraih gelar Doktor bidang Ekonomi Politik di Universitas Tsukuba Jepang yang kesemuanya dengan beasiswa, tercatat beliau adalah seorang penulis buku, kolumnis, nara sumber di berbagai seminar di dalam dan luar negeri, dan tetap

menjalankan kesukaannya mengajar di berbagai lembaga pendidikan tinggi dan lembaga pemerintahan seperti LAN dan Lemhanas.

Menjadi peneliti dan Direktur Econit Advisory Group sampai tahun 2013, kini Doktor Hendri Saparini menjadi Direktur Eksekutif CORE Indonesia. Selain menjabat tenaga ahli di Otoritas Jasa Keuangan (OJK) dan Ketua KKP di Kementerian BUMN, Doktor Hendri Saparini yang lahir di Kebumen – Jawa Tengah, 16 Juni 1964 ini sejak akhir tahun 2014 yang lalu menjabat sebagai Komisaris Utama PT Telkom Indonesia.

ICHSANUDIN NOORSY

Dr. Ichsanudin Noorsy lahir di Jakarta 9 September 1958 adalah lulusan terbaik Akademi Teknik Tekstil 1981 dengan gelar Bsc. Kemudian mendapat gelar sarjan Hukum dari Universitas Indonesia, Pasca Sarjana Fakultas Ilmu Sosial dan Politik pada kampus yang sama, dan gelar Doktor bidang Ekonomi di Universitas Airlangga

Noorsy mengawali karir sebagai wartawan (1982-1989). Setelah itu beliau menjadi anggota DPR/MPR-RI serta staf ahli Jaksa Agung Indonesia. Selesai menjadi anggota DPR Noorsy dipercaya menjadi Komisaris Independen PT Bank Permata Tbk. Saat itu beliau berhasil menemukan ineffisiensi biaya merger dan *Capex procurement*. Riwayat karir beliau lainnya adalah Komisaris PT Pelindo II, Komisaris Bank Danamon, Managing Director Lembaga Studi Kebijakan Publik serta menjadi Tim ahli pusat studi ekonomi kerakyatan UGM. saat ini Noorsy aktif di Tim Indonesia Bangkit dan banyak menulis di berbagai media.

Prof.Dr. INA PRIMIANA, SE, MT.

Sosoknya yang mungil dan wajah yang awet muda seringkali mengecoh orang tentang usia Prof.Dr. Ina Primiana,SE,MT. yang terlahir di Bandung, 13 Februari 1962 ini. Menyelesaikan Pendidikan S1 di Fakultas Ekonomi Jurusan Manajemen UNPAD, selanjutnya Gelar Master dan Doktoralnya diraih di Jurusan Tehnik Manajemen Industri Institut Teknologi Bandung (ITB).

Pernah menjabat sebagai Konsultan ADB dan AUSAID, Prof.Dr. Ina adalah Komite Audit PT.POS Indonesia sampai tahun 2012. Sampai kini, beliau tercatat masih menjadi External Accesor Universitas Malaysia Trengganu dan Ketua STIE Ekuitas. Beliau juga menjadi Pembicara di berbagai forum nasional dan internasional, dan menulis seratus karya lebih berupa artikel dan buku.

Kini bergabung sebagai Senior Economist di CORE Indonesia sejak 2014, Prof. Dr. Ina Primiana telah melakukan lebih dari seratus penelitian bidang Ekonomi sejak tahun 2000 yang membawa Ibu Ina pada kesibukan bukan hanya berkontribusi di

lingkungan UNPAD melainkan juga hampir di seluruh Jawa Barat. Meski banyak jabatan yang pernah disandangnya, mengajar salah satu yang paling disukainya.

MUHAMMAD FAISAL, Ph.D

Direktur Riset di lembaga kajian independen di Center of Reform on Economics (CORE) Indonesia ini lahir pada tanggal 21 Desember 1974, di Balikpapan Kalimantan Timur. Meraih gelar Doktornya dalam bidang Filosofi Ekonomi Politik dari University of Queensland- Australia pada tahun 2013, ayah dari dua putra ini menyelesaikan program Masternya di University of Melbourne di tahun 2006 dan meraih gelar Sarjananya di Institut Teknologi Bandung pada tahun 1998.

Banyak terlibat dalam beragam program penelitian dan pengembangan selama lebih dari sepuluh tahun, Mohammad Faisal sempat bergabung dengan ECONIT Advisory Group dan melakukan banyak penelitian bidang ekonomi selama tahun 2000-2002. Ia juga bekerja untuk Sekretariat ASEAN dan terlibat dalam penelitian terkait kerja sama dan integrasi ekonomi ASEAN selama tahun berjalan 2007 – 2009. Sebagai tambahan informasi, Faisal yang hobi melukis, bermain bulutangkis dan tenis lapangan ini sebelumnya pernah menjadi konsultasn di beberapa organisasi internasional seperti World Bank dan UNFPA (United Nation Population Fund) dan institusi pemerintah seperti BAPPENAS.

REVRISOND BASWIR

Dr. Revisond Baswir lahir di Pekanbaru Februari 1958 menamatkan pendidikan sarjananya di Universitas Gadjah Mada (UGM) pada 1983. Ia kemudian melanjutkan pendidikan Master di Western Michigan University dan lulus pada tahun 1991. Selanjutnya pada tahun 2011 mendapatkan gelar Doktor dari Universitas Airlangga dengan judul disertasi “Pengaruh Utang Luar Negeri Pemerintah Terhadap Belanja Negara, Struktur Perdagangan, dan Kesejahteraan Rakyat Indonesia”

Sejak 1984 Revisond mengajar di Fakultas Ekonomi dan Bisnis UGM. Saat ini, selain menjabat sebagai Kepala Pusat Studi Ekonomi Kerakyatan UGM, ia juga menjadi anggota Dewan Komisaris pada PT Perkebunan Nusantara XI, Surabaya dan Anggota Majelis Pakar Dewan Koperasi Indonesia (DEKOPIN). Penggiat ekonomi kerakyatan ini telah menghasilkan banyak karya antara lain; Dibawah Ancaman IMF (2003), Drama Ekonomi Indonesia (2004), Bahaya Neoliberalisme (2009), Ekonomi Kerakyatan VS Neoliberalisme (2010) dan masih banyak lagi.

sektor ini. Dalam hal ini, sektor ini berperan penting dalam mendukung pertumbuhan ekonomi dan menciptakan lapangan kerja baru.

Untuk mendukung pertumbuhan ekonomi dan menciptakan lapangan kerja baru, sektor ini perlu diberikan dukungan yang cukup. Dukungan ini dapat berupa peningkatan investasi, peningkatan teknologi, dan peningkatan keterhubungan antara sektor ini dengan sektor lain.

Peningkatan investasi dapat dilakukan melalui peningkatan anggaran dalam anggaran negara untuk sektor ini. Peningkatan teknologi dapat dilakukan melalui peningkatan riset dan pengembangan teknologi baru.

Peningkatan keterhubungan antara sektor ini dengan sektor lain dapat dilakukan melalui peningkatan investasi dalam sektor lain, seperti sektor pertanian, sektor manufaktur, dan sektor jasa.

Dengan adanya dukungan yang cukup, sektor ini dapat berkontribusi pada pertumbuhan ekonomi dan menciptakan lapangan kerja baru.

Untuk mendukung pertumbuhan ekonomi dan menciptakan lapangan kerja baru, sektor ini perlu diberikan dukungan yang cukup. Dukungan ini dapat berupa peningkatan investasi, peningkatan teknologi, dan peningkatan keterhubungan antara sektor ini dengan sektor lain.

Peningkatan investasi dapat dilakukan melalui peningkatan anggaran dalam anggaran negara untuk sektor ini. Peningkatan teknologi dapat dilakukan melalui peningkatan riset dan pengembangan teknologi baru.

Peningkatan keterhubungan antara sektor ini dengan sektor lain dapat dilakukan melalui peningkatan investasi dalam sektor lain, seperti sektor pertanian, sektor manufaktur, dan sektor jasa.

Dengan adanya dukungan yang cukup, sektor ini dapat berkontribusi pada pertumbuhan ekonomi dan menciptakan lapangan kerja baru.

Untuk mendukung pertumbuhan ekonomi dan menciptakan lapangan kerja baru, sektor ini perlu diberikan dukungan yang cukup. Dukungan ini dapat berupa peningkatan investasi, peningkatan teknologi, dan peningkatan keterhubungan antara sektor ini dengan sektor lain.

Peningkatan investasi dapat dilakukan melalui peningkatan anggaran dalam anggaran negara untuk sektor ini. Peningkatan teknologi dapat dilakukan melalui peningkatan riset dan pengembangan teknologi baru.

Peningkatan keterhubungan antara sektor ini dengan sektor lain dapat dilakukan melalui peningkatan investasi dalam sektor lain, seperti sektor pertanian, sektor manufaktur, dan sektor jasa.

Dengan adanya dukungan yang cukup, sektor ini dapat berkontribusi pada pertumbuhan ekonomi dan menciptakan lapangan kerja baru.

Untuk mendukung pertumbuhan ekonomi dan menciptakan lapangan kerja baru, sektor ini perlu diberikan dukungan yang cukup. Dukungan ini dapat berupa peningkatan investasi, peningkatan teknologi, dan peningkatan keterhubungan antara sektor ini dengan sektor lain.

YANUAR RIZKY

Yanuar Rizki, lahir di Bandung pada bulan Januari 1973. Rizki menyelesaikan gelar formal sarjana ekonomi dan akuntan dari Fakultas Ekonomi Jurusan Akuntansi UGM pada tahun 1997. Beliau mendapatkan gelar magisternya pada tahun 2006 di Universitas Indonesia.

Pada tahun 1997, Yanuar mulai berkarier di Bursa Efek Jakarta sebagai Senior Auditor hingga menjadi Kepala Unit Evaluasi Sarana dan Sistem Pengawasan di tahun 2002. Pada tahun 2005, mereposisi karir sebagai pekerja menjadi analis independen dan mendirikan Ftrac Komunikasi Finansial yang bergerak di bidang riset dan analisa keuangan (Financial Trend, Research, Analysis and Communication) serta bergabung sebagai Research Associate di Institute of Research and Strategic Analysis (IRSA). Sejak bulan Juni 2007, Yanuar Rizky membentuk pula firma riset dan analisa strategik dengan nama AIR [inti] (Aspirasi Indonesia Research Institute) sekaligus bertindak sebagai Managing Partner.

Selain itu, Yanuar juga aktif menulis sebagai blogger di website pribadinya, pembicara seminar maupun juga berdiskusi dalam masalah Politik Ekonomi, Sistem Informasi, Akuntansi dan Pasar Modal di sosial media.

TENTANG CORE INDONESIA

CORE merupakan akronim dari Center of Reform on Economics. Selain itu, seperti kita pahami bahwa dalam bahasa Inggris CORE berarti inti. Oleh sebab itu, kata ini kami pilih sebagai penyemangat bagi kami untuk ikut menyelesaikan berbagai permasalahan ekonomi pada inti masalahnya (core-nya). Sebab, selama ini kebijakan yang dipilih untuk mengatasi masalah publik cenderung lebih mengutamakan citra dan kepentingan jangka pendek daripada menuntaskan inti masalah atau penyebab utamanya.

CORE akan menjadi wadah bagi semua pihak yang memiliki kepedulian yang sama. CORE juga akan melakukan berbagai kajian dan diskusi dengan berbagai kalangan untuk mencari alternatif solusi atas berbagai masalah ekonomi yang tengah dihadapi. CORE berharap dapat menjadi mitra bagi pengelola negara, intelektual dan para pelaku usaha, untuk memberikan alternatif kebijakan yang lebih baik bagi kepentingan Indonesia.

TIM CORE INDONESIA

Pada dasarnya, Tim CORE Indonesia terdiri atas individu-individu yang sudah cukup banyak berkecimpung di bidang konsultasi dan penelitian. Meskipun pada perkembangannya, karena kebutuhan kegiatan, ada beberapa yang merangkap dengan kegiatan-kegiatan non-riset, seperti manajemen, marketing dan publikasi; mereka tidak pernah lepas dari kegiatan penelitian. Berikut ini adalah Tim CORE Indonesia yang saat ini aktif dalam berbagai kegiatan, selain Hendri Saparini dan Mohammad Faisal yang telah disebutkan di atas.

DRAJAT KUSWARA

Kuswara lahir di Garut Jawa Barat, 22 Januari 1963. Setelah lulus dari jurusan Teknik Fisika ITB tahun 1987, ia bekerja di Direktorat Teknologi Industri Pesawat Terbang Nusantara (IPTN).

Tren komputerisasi perbankan akhir tahun 1980-an menarik perhatiannya yang kemudian bekerja di sebuah perusahaan IT. Tahun 1990 bekerja di lembaga penelitian Center for Policy and Implementation Studies - Departemen Keuangan. Tahun 1993 bergabung dengan ECONIT Advisory Group sebuah lembaga penelitian ekonomi yang kemudian melakukan kajian dalam bidang industri, pertanian, perbankan, dan kebijakan publik.

RACHMAT BASUKI

Pria kelahiran Lampung tahun 1968 ini berasal dari keluarga petani. Setelah lulus dari Universitas Padjajaran, Bandung, hampir seluruh masa kerjanya dihabiskan di lembaga-lembaga konsultasi dan penelitian. Di luar pengalaman kerja pada lembaga konsultasi, ia pernah bekerja dibidang penerbitan yang dijalankannya dengan beberapa teman dekatnya. Pengalaman-pengalaman tersebutlah yang mendorongnya untuk terus bekerja di lembaga semacam CORE Indonesia, yang tidak semata berorientasi bisnis, namun juga sarat dengan keberpihakan kepada publik.

KATHINE DIAH PURNAMA AYU

Perempuan keturunan Jawa ini dilahirkan di Jakarta, dan bekerja di beberapa media sebelum bergabung dengan CORE Indonesia. CORE adalah salah satu jalan untuk menuntaskan kegelisahannya atas isu-isu keadilan sosial dan kerakyatan. Lulusan magister manajemen komunikasi, FISIP, Universitas Indonesia – yang senang beraktivitas di bidang sosial – banyak terlibat dalam kegiatan sosialisasi dan komunikasi gagasan-gagasan CORE Indonesia.

MUH. ISHAK

Setelah menamatkan pendidikannya di Universitas Brawijaya Malang, pria kelahiran Bone, Sulawesi Selatan ini mengawali pengalaman kerjanya dengan mengajar. Selepas itu, ia banyak berkegiatan di bidang penelitian yang kemudian mengantarnya bergabung dengan ECONIT Advisory Group pada tahun 2008-2013. Sejak tahun 2014 hingga saat ini, ia tercatat sebagai peneliti di Core Indonesia.

ADHAMASKI PANGERAN

Adham, demikian ia biasa dipanggil, lahir di Jakarta, 10 Juli 1990. Sewaktu menjadi mahasiswa di Perencanaan Wilayah dan Kota ITB, ia aktif di Perkumpulan Studi Ilmu Kemasyarakatan (PSIK-ITB) dan pernah diamanahi sebagai Ketua Himpunan Mahasiswa Planologi Pangripta Loka (HMP PL-ITB). Selain menjadi aktivis mahasiswa, Adham juga sangat berprestasi, terbukti pernah menjadi finalis 10 besar lomba "Hatta Radjasa Writing Competition 2012" dan finalis 10 besar "Sayembara Gagasan Perencanaan Perancangan Kota Green Metropolis Jakarta 2050" yang diadakan oleh Kementerian Pekerjaan Umum. Sejak tahun 2014, ia bergabung dengan

CORE Indonesia sebagai peneliti dan cukup aktif menulis kolom opini di berbagai media hingga sekarang.

YUSUF RENDY MANILET

Yusuf Rendy Manilet lahir di Ujung Pandang, 8 Mei 1988. Yusuf pertama kali menginjak Jakarta pada tahun 2000 dan hingga kini menetap di Jakarta. Ia juga mendapatkan gelar sarjana dari program studi Ilmu Ekonomi dan Studi Pembangunan di Universitas Islam Negeri (UIN) Syarif Hidayatullah, Jakarta pada tahun 2013. Selama kuliah, Yusuf pernah menjadi mahasiswa dengan IPK terbaik kedua di IESP UIN. Sebelum bergabung di CORE Indonesia, ia pernah bekerja di bank lokal dan internasional.