

KEBIJAKAN STABILISASI PEREKONOMIAN¹

Prof Dr. Anwar Nasution²

Karena fundamental ekonomi Indonesia yang lemah, hampir sekali dalam 10 tahun Indonesia mengalami krisis ekonomi yakni tahun 1997-1998, 2008-2009 dan 2018-2019. Sebelumnya krisis yang lebih parah terjadi pada tahun 1965-1966. Sumber krisis itu adalah terjadi karena ketergantungan Indonesia pada hibah serta pinjaman luar negeri untuk menutup defisit gandanya yakni defisit APBN dan defisit neraca pembayaran luar negeri. Akibatnya, ekonomi Indonesia sangat rawan terhadap perkembangan ekonomi dan keuangan internasional, utamanya Amerika Serikat. Pada saat ini, the Federal Reserve Bank, Bank Sentral Amerika Serikat meningkatkan tingkat suku bunga acuannya secara bertahap karena peningkatan tingkat laju ekonominya dan penurunan pengangguran tenaga kerja. Pada saat yang sama, bertentangan dengan prinsip multilateral WTO, Amerika Serikat meningkatkan tarif bea masuk terhadap impor berbagai komoditi tertentu dari berbagai negara tertentu pula. Ini yang memicu perang dagang antar negara, utamanya antara Amerika Serikat dengan RRC. Pada gilirannya, konflik tersebut mempengaruhi sistem perdagangan internasional.

Pada masa Orde Lama, termasuk tahun 1965-1966, defisit APBN Indonesia juga ditutup dengan pencetakan uang baru sehingga terjadi inflasi yang sangat tinggi (1965 dan 1966 diatas 650 persen setahun) sehingga memporak porandakan kehidupan sosial, ekonomi dan politik dan menurunkan Pemerintahan Orde Lama pada tahun 1966.

Selama masa 32 tahun usia pemerintahan Orde Baru, 1966-1998, seluruh defisit APBN ditutup dengan hibah serta pinjaman lunak dari konsorsium negara-negara donor Barat (IGGI-*Inter Governmental Group on Indonesia*). Pada awal masa Orde Baru, Setelah Orde Reformasi, defisit APBN ditutup dengan pinjaman komersil baik dari dalam maupun luar negeri, berjangka menengah dan pendek dengan tingkat suku bunga pasar. Menurut laporan Bank Dunia (*Indonesia Economic Quarterly*, 6 September 2018) besarnya defisit APBN 2017 adalah sebesar -2.5 persen. Besarnya defisit neraca berjalan pada neraca pembayaran luar negeri pada tahun 2018 diperkirakan mencapai 3 persen.

Ada tiga komponen penting kebijakan stabilitas perekonomian, yakni:

- (1) Kebijakan Fiskal;
- (2) Kebijakan Moneter;
- (3) Kebijakan strukturalisasi perekonomian.

1. Kebijakan Fiskal:

Peranan sektor negara sangat penting dan dominan dalam perekonomian. Dalam sistem ekonomi campuran, seperti Indonesia, sektor negara bukan saja merupakan produsen jasa-jasa publik seperti yang dibahas dalam buku keuangan negara (*public finance*) dari negara-negara Barat yang sudah maju. Di negara berkembang dan menjalankan sistem ekonomi campuran, pemerintah juga merupakan produsen dari komoditi privat. Produksi komoditi privat itu dilakukan oleh Badan Usaha milik negara, baik milik Pemerintah Pusat (BUMN) maupun Daerah (BUMD). Pemerintah memberikan subsidi untuk

¹ Bahan kuliah umum pada m.k. Keuangan Internasional dan Perekonomian Indonesia, Oktober-Nopember 2018.

² Guru Besar Emeritus, Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Indonesia.

pengembangan ekonomi sektor, daerah maupun kelompok masyarakat tertentu seperti Program, Benteng dan KIK/KMPK dimasa lalu untuk mengembangkan ekonomi kelompok pribumi. Pemerintah juga memberikan subsidi harga pada berbagai komoditi tertentu (*state-vended products*) , seperti beras, listrik dan bahan bakar minyak (BBM) apakah untuk tujuan pemerataan pendapatan ataupun pengendalian tingkat laju inflasi.

Pada hakikatnya negara itu adalah didirikan untuk memproduksi komoditi atau jasa-jasa publik (*provision of public goods*) yang tidak mampu diproduksi oleh sektor swasta. Contoh komoditi public adalah pertahanan dan keamanan serta ketertiban masyarakat. Karena sifat-sifatnya, jasa-jasa publik itu tidak dapat diproduksi oleh sektor swasta. Secara teknis, jasa-jasa publik tidak dapat dibagi atas unit-unit kecil atau sangat mahal untuk membaginya sehingga asas *indivisibility* dan *excludability* sukar atau sangat mahal untuk diterapkan. Berbeda dengan komoditi privat (*private goods*) bersifat *excludable*, artinya komoditi privat yang sudah dikonsumsi oleh seseorang, seperti makanan dan minuman, tidak dapat dikonsumsi oleh orang lainnya.

Sebaliknya, konsumsi seseorang terhadap jasa-jasa publik tidak akan mengurangi konsumsi orang lainnya. Rasa aman yang dinikmati oleh seorang pembayar pajak adalah sama dengan yang dinikmati oleh seorang penjahat yang ditahan dalam penjara. Udara bersih yang dihirup oleh seseorang tidak mengurangi hirupan udara bersih oleh orang lain. Dengan demikian, konsumsi atas jasa-jasa public adalah tidak bersaing (*non-rivalries*) antara satu dengan lain konsumen.

Dalam sistem ekonomi campuran, seperti Indonesia, Pemerintah atau sektor negara bukan saja memproduksi jasa-jasa atau komoditi publik. Melalui berbagai BUMN dan BUMD, Pemerintah sekaligus memproduksi komoditi privat yang merupakan bidang kegiatan ekonomi pengusaha swasta dan bersaing dengan perusahaan milik swasta itu. Sektor negara itu menguasai hampir seluruh sektor perekonomian, mulai dari pertambangan, perikanan, perkebunan, perbankan dan asuransi, perindustrian, perhubungan hingga pertokoan seperti Department Store Sarinah. Pemerintah menguasai pabrik kapal terbang (IPTN) dan galangan kapal, pabrik pupuk hingga pabrik Bir Anker di Jakarta.

Melalui berbagai kegiatan, Pemerintah juga memberikan transfer pendapatan pada berbagai kelompok masyarakat maupun untuk mengendalikan tingkat laju inflasi. Rangkaian subsidi itu, antara lain, meliputi subsidi Bimas dimasa lalu, subsidi bahan bakar minyak (BBM), subsidi kesehatan dan pendidikan maupun Bantuan Langsung Tunai (BLT) pada golongan masyarakat berpendapatan rendah.

Dari uraian diatas, keuangan negara dalam sistem ekonomi campuran dan negara berkembang seperti Indonesia adalah lebih luas daripada topik yang dicakup dalam textbook keuangan negara yang berasal dari negara Barat yang sudah maju.

Kerangka APBN Pemerintah Pusat dapat ditulis sebagai:

$$G - T = A + \Delta U + \Delta M \dots\dots\dots (1)$$

Dimana: G adalah pengeluaran belanja negara;

T merupakan penerimaan negara dari pajak dan non-pajak. Reformasi perpajakan tahun 1983 merubah sistem perhitungan pembayaran pajak menjadi menghitung sendiri (*self assessment*). Juga berkali kali diintrodusir amnesti pajak (*tax amnesty*) dan *sunset policy*. Akan tetapi rangkaian kebijakan ini tidak dapat meningkatkan rasio penerimaan pajak

terhadap PDB karena tidak diikuti oleh audit pajak maupun penegakan hukum atas pelanggaran Undang-Undang Pajak (*law enforcement*).

A merupakan penerimaan negara dari penjualan asetnya, termasuk penjualan BUMN dan BUMD serta pembagian laba usahanya;

U merupakan jumlah utang Pemerintah Pusat baik dari sumber dalam negeri maupun luar negeri;

M merupakan stok jumlah uang beredar;

Δ merupakan perubahan.

Kebijakan fiskal mencakup kebijakan tentang jumlah serta jumlah serta struktur anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) maupun sumber dana dan arah pengeluarannya. Kebijakan fiskal itu ditujukan untuk sekaligus mencapai tiga sasaran ekonomi makro yakni: (a) pertumbuhan ekonomi; (b) stabilitas ekonomi makro dan (c) pemerataan pendapatan. Pemerintahan Orde Baru membuat ketiga sasaran ekonomi makro ini sebagai jargon politik, yakni: trilogi pembangunan ekonomi nasional.

Setelah 73 tahun merdeka, Indonesia belum mampu memobilisir penerimaan pajak untuk membiayai APBN untuk membiayai kegiatan pemerintahannya sendiri.

Dalam sejarah Indonesia, hanya pada saat krisis ekonomi tahun 1997-98, Pemerintah menjual BUMN untuk membayar utang, menambah modal bank dan menutup defisit APBN.

Hingga saat ini Indonesia masih negara pengemis dunia yang mengharapkan hibah dan bantuan kredit internasional. Pada saat ini, penerimaan pajak negara baru mencapai 10 persen dari PDB dibandingkan dengan rata-rata sebesar 19-20 persen bagi negara-negara membangun yang sepadan dengan Indonesia. Pada tahun 2017 jumlah defisit APBN mencapai -2,5 persen dari PDB.

Reformasi sistem pajak tahun 1983 merubah cara perhitungan kewajiban pajak menjadi sistem *self assessment*. Pemerintah pun berkali kali memperkenalkan amnesti pajak dan sunset policy. Kemudahan dan kebebasan seperti itu hanya menghasilkan peningkatan penggelapan pajak dan tidak meningkatkan penerimaan karena Pemerintah tidak meningkatkan audit perpajakan dan pelaksanaan aturan hukum pajak, memasukkan penggelap pajak ke penjara.

Dengan rendahnya *tax ratio* tersebut, defisit ganda ekonomi makro Indonesia (defisit APBN dan defisit neraca pembayaran luar negeri) dibiayai dengan gabungan antara pencetakan uang dan bantuan serta pinjaman luar negeri. Sebelum tahun 1968, Bank Indonesia memberikan kredit langsung kepada Departemen Keuangan untuk menutup defisit APBN. Pada masa Orde Lama, Bank Indonesia pun dibuat menjadi Departemen Pemerintahan dibawah Menteri Keuangan. Tingkat laju inflasi menjadi meningkat karena besarnya pertambahan jumlah uang beredar. Sebagaimana telah disebut diatas, pada tahun 1965-1966 tingkat laju inflasi membubung diatas 650 persen setahun sehingga memporak porandakan sistem ekonomi dan sosial Indonesia. Inflasi itu bersifat regressive karena menurunkan daya beli pendapatan masyarakat berpendapatan tetap dan daya beli kekayaan golongan masyarakat kecil yang sebahagian besar ditahan dalam bentuk uang tunai. Akibat dari ketergantungan pembelanjaan APBN pada pencetakan uang dan bantuan serta pinjaman luar negeri, ekonomi Indonesia sangat rawan terhadap tingkat laju inflasi dan

pada perkembangan ekonomi internasional, baik berupa kurs devisa maupun tingkat suku bunga serta pasar dunia.

Karena politik luar negeri Indonesia pada masa Orde Lama lebih simpati pada *the new emerging forces*, pinjaman luar negeri Indonesia pada masa itu adalah terutama bersumber dari Rusia, RRC dan negara-negara Sosialis di Eropa Timur. Kompleks Gelora Bung Karno di Jakarta dan jembatan Sungai Musi di Palembang adalah dibangun oleh para teknisi Rusia dan dengan bantuan keuangan mereka. Kota Palangka Raya direncanakan oleh para ahli Rusia untuk menjadi Ibukota R.I. ABRI merupakan Angkatan Bersenjata yang paling kuat di Selatan Khatulistiwa pada dasawarsa 1960an karena bantuan persenjataan dari Rusia. Papua kembali keharibaan Indonesia dengan bantuan peralatan militer dan diplomasi Rusia.

Setelah Orde Baru berkuasa pada tahun 1966, politik luar negeri Indonesia beralih ke Barat. Tahun 1966, konsorsium negara-negara donor Barat mendirikan IGGI (*Inter-Governmental Group for Indonesia*). IGGI bertemu dua kali dalam setahun untuk membahas kemajuan ekonomi Indonesia dan keperluan dana pinjaman baru. Hingga pada awal reformasi tahun 1998, pinjaman luar negeri Indonesia adalah bersumber dari ODA (*Official Development Aid*) dengan masa pembayaran yang panjang dan tingkat suku bunga yang rendah, lebih rendah daripada tingkat suku bunga yang berlaku di pasar. ODA berhenti setelah krisis 1997-98 karena Indonesia bukan lagi negara miskin penerima ODA dan arena masifnya KKN selama masa Orde Baru. Juga tidak ada negara yang bersedia memberikan bantuan bagi rekapitalisasi bank-bank serta perusahaan negara yang sudah bangkrut karena krisis ekonomi. IGGI bubar setelah reformasi.

Penerimaan negara dari bantuan serta kredit IGGI disebut dalam APBN Orde Baru sebagai penerimaan pembangunan yang hanya boleh dipergunakan untuk membelanjai proyek-proyek pembangunan nasional. APBN yang defisitnya ditutup oleh bantuan dan pinjaman luar negeri seperti ini yang disebut oleh Orde Baru sebagai Anggaran Berimbang. Semua pinjaman luar negeri, darimana pun sumbernya, adalah dikontrol langsung secara sentralistik oleh satu orang yakni Professor Dr Widjojo Nitisastro, Ketua Bappenas. Penggunaannya pun dikontrol langsung oleh Bappenas.

Pencetakan uang baru tidak lagi diperlukan untuk menutup defisit APBN dan neraca pembayaran luar negeri setelah tersedianya bantuan dan pinjaman IGGI. Untuk itu, UU Bank Indonesia Tahun 1988 melarang BI untuk memberi kredit langsung kepada Departemen Keuangan untuk membiayai defisit APBN. Bank Indonesia pun diberikan kedudukan yang mandiri yang terpisah dari Pemerintah.

Indonesia beralih pada pinjaman komersil setelah berakhirnya IGGI. Rekapitalisasi perbankan juga dibelanjai oleh pinjaman komersil termasuk penjualan obligasi Pemerintah (SUN-Surat Utang Negara). SUN Terdiri dari dua jenis, yakni SUN internasional yang dinyatakan dalam mata uang asing, utamanya US Dollar dan dijual di bursa obligasi internasional termasuk Bursa Efek-Efek New York. Sebagian kecil dari SUN luar negeri dinyatakan dalam mata uang Japanese Yen dan dijamin oleh Pemerintah Jepang sehingga disebut sebagai Samudari bonds. Jenis SUN yang kedua adalah SUN yang dinyatakan dalam satuan mata uang Rupiah dan dijual di bursa obligasi dalam negeri atau Bursa Efek Jakarta (BEJ) yang merupakan bursa efek yang terkemuka di Indonesia. Karena dinyatakan dalam satuan Rupiah, SUN dalam Rupiah itu tidak terkena risiko perubahan kurs mata uang. Pada umumnya, penerimaan negara juga dinyatakan dalam satuan mata uang Rupiah.

Setelah reformasi, APBN berimbang diganti dengan disiplin anggaran dan disiplin berutang yang berlaku di Uni Eropa. Ketentuan itu dituangkan dalam Paket Undang-Undang Keuangan Negara Tahun

2003-2004. Paket ini membatasi batas maksimum jumlah hutang negara sebesar 60 persen dari Produk Domestik Bruto (PDB) dan jumlah hutang setiap tahun maksimum sebesar 30 persen dari PDB.

Walaupun di jual di BEJ, sebahagian terbesar dari SUN Rupiah adalah dibeli oleh pemodal asing. Sebahagian dari modal asing itu adalah milik orang Indonesia yang di parkir di luar negeri, utamanya di Singapura dan Hong Kong. Modal asing yang diinvestasikan di Indonesia itu mendapatkan jaminan tidak akan dinasionalisir.

Bursa atau pasar obligasi dalam negeri belum berkembang karena terbelakangnya *institutional investors* yang merupan investor jangka panjang, baik berupa industri asuransi maupun dana pensiun. Berbeda dengan di Eropa Barat dan Jepang, Bank Tabungan Pos (BTP) di Indonesia telah berubah menjadi Bank Tabungan Nasional (BTN) yang kini menjadi bank komersil dan bank penyedia kredit perumahan. Pada masa colonial, BTP didirikan oleh Pemerintah Belanda untuk menjadi bank bagi masyarakat banyak dengan jaringan kantor cabang yang luas sehingga mudah dijangkau dan dengan biaya transaksi yang sangat murah.

2. Otonomi Daerah

Berbeda dengan pemerintah sebelumnya, Pemerintahan Orde Reformasi menerbitkan Undang-Undang No 22/1999 dan 25/1999 yang memberikan otonomi politik dan anggaran kepada Pemerintah Daerah (Pemda). Tadinya, pada masa Orde Baru yang sentralistis, Pemda tidak punya inisiatip dan hanya merupakan pelaksana kebijakan Pemerintah Pusat. Dimasa Orde Baru, pembangunan Daerah Tingkat I (Dati I) dan Daerah Tingkat II (Dati II) baik Kabupaten dan Kota

Dewasa ini, Pemerintah Pusat hanya mengurus lima urusan pokok, yakni: (i) keuangan, (ii) pertahanan, (iii) luar negeri; (iv) agama dan (v) administrasi negara. Produksi jasa-jasa lainnya, seperti infrastruktur, kesehatan, pendidikan dan masalah lingkungan diserahkan kepada Pemda.

Berbeda dengan negara-negara lain yang memberikan otonomi kepada Pemerintah Negara Bagian atau Propinsi, Indonesia memberikan otonomi kepada Pemerintah Kota dan Kabupaten. Tapi tidak semua Pemda punya Sumber Daya Manusia untuk melaksanakan tugas tugas tersebut. Pemda pun tidak akuntan yang memahami paket ketiga Undang-Undang Keuangan tahun 2003-2004 yuakni: (a) UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, (b) UU No 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan (c) UU No 15 Tahun 2004 tentang Pengelolaan dan Akuntabilitas Keuangan Negara.

Ketiga Undang-Undang Keuangan Tahun 2003-2004 tersebut merubah sistem ICW jaman kolonial dengan sistem pembukuan berdasarkan prinsip akuntansi modern. ICW didasarkan pada sistem pembukuan satu sisi, sepeerrtti pembukuan warung rokok pinggir jalan. Sistem baru menggunakan pembukuan akuntansi modern dua sisi dengan sistem audit dan pertanggung jawaban berjenjang yang terjadwal dengan jelas. Sistem pembukuan baru itu memerlukan tenaga akuntan professional, setidaknya lulusan DIII.

Dimasa Orde Baru, pembangunan Pemda I dan II dilaksanakan melalu delapan jalur Inpres dimana perencanaan dan pelaksanaan diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat. Sejak tahun 2000, Pemda diberikan Pendapatan Asli Daerah, pembagian pendapatan pajak penghasilan, perseroaan dan sumber daya alam serta tiga bentuk transfer ke daerah yakni: (i) Dana Alokasi Umum (DAK); (ii) Dana Bagi Hasil dan (iii) Dana Alokasi Khusus.

Anggaran Penapatan dan Belanja Daerah (APBDO dapat ditulis sebagai berikut:

$$Gd - (Td + Pd) = Ad + DD + TRA + U \dots\dots\dots (2)$$

Dimana Gd merupakan pengeluaran APBD;

Td merupakan Pendapatan Asli Daerah baik yang dipungut oleh Pemda sendiri (Pajak Asli Daerah) dan Pajak Daerah yang dipungut oleh Pemerintah Pusat;

Pd merupakan penerimaan dari pembagian keuntungan BUMD;

Ad merupakan penerimaan dari penjualan maupun persewaan asset Pemda;

Dewasa ini, lebih dari sepertiga pengeluaran APBN Pemerintah Pusat diserahkan kepada Pemda.

TRA merupakan transfer yang diterima oleh Pemda dari Pemerintah Pusat, baik berupa DAU, DBH maupun DAK. Dana Transfer menggantikan delapan jenis Inpres pada masa Orde Baru, yakni: (1) Inpres Desa; (2) Inpres Dati II; (3) Inpres Dati I; (4) Inpres Sekolah Dasar; (5) Inpres Kesehatan; (6) Inpres Penghijauan/Reboisasi; (7) Inpres Jalan Dati II dan (8) Inpres Jalan Propinsi.

Mirip Orde Baru, dewasa ini, dana transfer dari Pemerintah Pusat (TRA) merupakan 70 persen hingga 80 persen dari penerimaan pemerintah daerah.

U utang Pemerintah Daerah baik yang berasal dari dalam negeri maupun dari luar negeri. Pemda dapat berutang dengan izin dari Departemen Keuangan.

3. Kebijakan Moneter

Ada beberapa hal perubahan mendasar dalam kebijakan moneter setelah krisis 1997-98. Pertama, meninggalkan kurs devisa tetap dan menggantikannya dengan kurs devisa mengambang terkendali. Kurs devisa tetap itu tidak dapat lagi dipertahankan karena terbatasnya persediaan devisa Bank Indonesia yang membatasi kemampuannya untuk melakukan intervensi di Bursa Valuta untuk menstabilisir kurs devisa. Penetapan kurs devisa dalam sistem mengambang diserahkan kepada mekanisme pasar. Intervensi BI tetap diperlukan untuk menghindari gejolak kurs yang terlalu parah sehingga menyebabkan ketidakpastian.

Perubahan yang kedua adalah mengakhiri *the financial repressions* dimana Pemerintah (Bank Indonesia) menetapkan jumlah maksimum atau pagu kredit serta arah penggunaannya secara detail menurut sektor ekonomi, daerah, kelas maupun individu nasabah. Tadinya, BI juga menetapkan tingkat suku bunga deposito dan tabungan serta kredit. Bank-bank negara (dan BPD-Bank Pembangunan Daerah) yang menguasai lebih dari tiga perempat pasar perbankan nasional merupakan pelaksana kredit program yang diatur oleh BI. Setelah berakhirnya Program IMF pada tahun 2004, penetapan kredit perbankan beserta tingkat suku bunganya diserahkan kepada mekanisme pasar. Program IMF 1997-2003 merupakan penanggulangan krisis ekonomi tahun 1997-1998.

Setelah berakhirnya *the financial repressions*, kebijakan moneter BI berubah menjadi *soft inflation targeting*. Melalui penetapan jumlah kredit dalam *the financial repressions*, BI memprediksikan tambahan jumlah uang beredar beserta komponennya serta koefisien jumlah pertumbuhannya. Dengan demikian, BI dapat sekaligus memprediksi perubahan cadangan luar negerinya yang merupakan komponen luar negeri uang primer. Sekaligus BI dapat memprediksi tingkat laju inflasi. Selain dari pertambahan jumlah

uang beredar, tingkat laju inflasi juga tergantung pada kebijakan harga Pemerintah, seperti harga beras Bulog, subsidi pupuk dan harga bahan bakar minyak (BBM).

Satu-satunya kebijakan moneter setelah berakhirnya Program IMF tahun 2003 adalah berupa target inflasi atau *inflation targeting (IT)*. Dalam IT Bank Indonesia hanya menetapkan tingkat suku bunga acuan. Menurut penelitian empiris Professor J. B. Taylor dari Universitas Stanford, tingkat suku bunga acuan di Amerika Serikat ditentukan oleh empat variabel, yakni:

- (i) Tingkat suku bunga riil jangka panjang dimasa lalu (r) yang dipengaruhi oleh berbagai hal, termasuk balasan jasa investasi modal, prospek tingkat laju pertumbuhan ekonomi dan harapan masyarakat akan premi risiko utamng;
- (ii) Tingkat laju inflasi pada periode sekarang (π_t)
- (iii) Perbedaan antara tingkat laju pertumbuhan ekonomi riil yang terjadi dengan *ekspektasi* atau harapannya potensinya pada tingkat *full employment* (PDBGAP)
- (iv) Perbedaan antara tingkat realisasi tingkat laju inflasi (π_t) dengan sasaran atau target yang direncanakan (π^*) atau INFLGAP.

Pada setiap awal tahun, BI membuat target perkiraan inflasi inti yang ingin dicapainya pada tahun yang bersangkutan. Ukuran inflasi inti adalah sama dengan indeks harga yang digunakan oleh BPS (Biro Pusat Statistik) untuk mengukur tingkat laju inflasi setelah dikeluarkan dua kelompok barang dan jasa yang tingkat harganya tidak dipengaruhi oleh kebijakan moneter. Kelompok pererannya adalah bahan makanan hasil pertanian yang produksinya dipengaruhi oleh iklim dan cuaca. Kelompok kedua adalah barang dan jasa yang tingkat harganya dikontrol atau disubsidi oleh Pemerintah (*state-vended products*), seperti listrik dan bahan bakar migas.

Komponen yang ketiga adalah berasal dari yang menggambarkan adanya hubungan positif antara tingkat pengangguran tenaga kerja dengan tingkat laju inflasi. Tingkat pengangguran tenaga kerja yang tinggi memerlukan stimulus ekspansi perekonomian untuk menciptakan lapangan kerja. Stimulus ekspansi perekonomian itu mendorong terjadinya peningkatan tingkat laju inflasi.

Komponen keempat berasal dari Okun's law. Di negara maju, tingkat laju pertumbuhan ekonomi mempunyai hubungan positif dengan tingkat pengangguran tenaga kerja. Karena kelangkaan tenaga kerja, pertumbuhan ekonomi di negara maju ditentukan oleh tingginya tingkat pengangguran tenaga kerjanya.

Walaupun bukan merupakan analisis teoritis, Taylor's rule kini secara populer digunakan oleh hampir seluruh bank sentral dunia.

Taylor's rule dapat ditulis sebagai:

$$i = r + \pi_t + a \cdot (INFLGAP) + b \cdot (PDBGAP) \dots\dots\dots (3)$$

dimana i merupakan tingkat suku bunga acuan dalam satuan nominal atau *Taylor's interest rate*.

Karena tidak tersedianya data empiris, penggunaan Taylor's rule di negara-negara membangun (*emerging economies*) seperti Indonesia baru bersifat *proxy* atau *soft based*. Di Indonesia tidak ada data mengenai long term real interest rate, tidak ada data pengangguran faktor produksi maupun tenaga kerja, maupun tingkat suku bunga pasar. Tingkat pertumbuhan ekonomi di negara seperti Indonesia adalah ditentukan oleh stok barang modal dan bukan oleh tenaga kerja. Tenaga kerja di Indonesia mengalami surplus dengan tingkat pendidikan serta keterampilan yang sangat rendah.

4. Kebijakan strukturalisasi

Tujuan dari strukturalisasi perekonomian adalah untuk meningkatkan efisiensi, produktipitas dan daya saingnya di pasar dunia sehingga dapat meningkatkan ekspor. Kebijakan strukturalisasi disebut sebagai kebijakan pada sisi penawaran (*supply side economics*) sedangkan kebijakan fiskal dan moneter merupakan kebijakan pada sisi permintaan (*demand side*) perekonomian.

Kebijakan restrukturalisasi termasuk perbaikan sistem hukum untuk memelihara ketertiban hukum guna menjamin adanya kepastian hak milik individu dan penyelesaian konflik kepentingan secara adil. Tertib hukum sekaligus menjamin terjadinya persaingan pasar yang sehat yang menjamin produktipitas dan efisiensi. Tertib hukum sekaligus memelihara kesehatan persaingan pasar agar pelaku pasar tidak semena mena menggunakan kekuatan pasarnya yang merugikan konsumen.

Restrukturalisasi industri perbankan termasuk penguatan modalnya, penetapan aturan prudensial (*Penguatan modal bank semakin penting setelah berlakunya ketentuan bail in* beserta peningkatan kualitas pemeriksaan dan pengawasan bank dan lembaga keuangan maupun penerapannya. Penguatan modal sendiri bank semakin penting setelah bergantinya *bail out* dengan *bail in*. Dalam *bail out*, Pemerintah masih mengulurkan tangan membantu penguatan modal bank yang bermasalah untuk mencegah terjadinya kemelut ekonomi yang lebih luas akibat dari lumpuhnya sistem pembayaran bank. Contohnya adalah BLBI dimasa krisis 1997-98 yang memaksa Pemerintah mengeluarkan BLBI untuk memenuhi kecukupan modal bank. sebesar Besarnya jumlah BLBI hampir separuh dari nilai PDB Indonesia pada waktu itu. Diukur terhadap PDB, jumlah ini merupakan jumlah rekapitalisasi perbankan ini termasuk yang paling mahal dalam sejarah manusia sejak Nabi Adam. Dalam *bail in* pemilik bank sendiri yang dituntut untuk mengatasi kekurangan modal banknya sendiri.

Kelemahan Pakto 1988 antara lain berupa kecilnya persyaratan modal bank sehingga tidak cukup untuk mencakup potensi kerugiannya. Sementara itu, aturan kehati hatian (*prudential rules and regulations*) masih merupakan dari *financial repressions* sebelumnya yang hanya menekankan pada administrasi pengaturan serta pengawasan dan pemeriksaan bank yang sesuai dengan kredit program Bank Indonesia dan mengabaikan berbagai risiko usaha bank.

Dewasa ini, modal sendiri (tier I) CAR (*Capital Adequacy Ratio*) atau rasio kecukupan modal bank, telah ditingkatkan dari 7 persen menjadi 15 persen dari potensi risiko yang dihadapinya. Peningkatan rasio kecukupan modal bank itu akan meningkatkan ketahanan bank menghadapi berbagai bentuk risiko usaha. Selain dari modal, aturan prudensial dan regulations perbankan semakin diperbaiki mengacu kepada aturan yang diatur oleh BIS (*Bank for International Settlements*) yang berkedudukan di Jenewa. Ketentuan BIS memperhitungkan risiko yang dihadapi oleh industri perbankan. Menurut ketentuan BIS ada delapan jenis risiko perbankan yang perlu dipantau, yakni: (i) risiko kredit atau *credit risk*; (ii) *counterparty risk* jika suatu pihak yang melakukan transaksi tidak melunasi kewajibannya; (iii) risiko likuiditas atau *liquidity* ataupun *funding risk*; (iv) *settlement* atau *payment risk* jika terjadi kemacetan pembayaran utang; (v)

risiko pasar atau *market risk* baik berupa (a) risiko perubahan nilai tukar (kurs) mata uang atau *currency risk* maupun (b) risiko perubahan tingkat suku bunga (*interest rate risk*); (vi) capital atau *gearing risk*; (vii) *operational risk* baik berupa kesalahan maupun kecurangan karyawan sendiri ataupun korupsi, kolusi dan nepotisme internal bank; an (viii) *sovereign* atau *political risk* atau risiko politik seperti nasionalisasi bank seperti nasionalisasi perusahaan dan bank Belanda dan pengambil alihan perusahaan milik Orde Lama di masa lalu.

Untuk mengatur, mengawasi dan memeriksa seluruh lembaga keuangan sesuai dengan petunjuk BIS, Indonesia mengikuti jejak Inggris mendirikan Otoritas Jasa Keuangan (OJK) yang mandiri yang terpisah dari Bank Indonesia dan Departemen Keuangan, Juga didirikan Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) yang mandiri untuk menjamin hingga Rp 2.5 milyar deposito masyarakat pada bank. Setelah LPS berdiri dibubarkan *blanket guarantee* yang sangat mahal yang didirikan pada awal tahun 1998.

Kualitas pemilik dan manajemen lembaga keuangan juga diawasi dan dipilih menurut aturan ujian kelayakan dan kepatutan (*fit and proper test*). Bank yang terkait pemilikannya dengan konglomerasi diawasi secara khusus.

Ada tiga penyebab utama krisis perbankan di Indonesia, yakni *credit risk*, *market risk* dan *operational risk*. Tingginya risiko kredit mencerminkan kelemahan pemilihan nasabah atau studi kelayakan mengenai seleksi nasabah, penilaian dan pengikatan kolateral, asdm inistrasi, pengawasan, strukturalisasi maupun penagihan kembali kredit yang jatuh waktu. Tingginya *market risk* utamanya karena kerugian devisa mencerminkan kurangnya kemampuan untuk mengelola *net-open position* (NOP) maupun likuiditas perbankan. Operational risk yang terjadi karena kesalahan maupun kecurangan ataupun korupsi yang dilakukan oleh karyawan bank itu sendiri.

Tatacara perubahan atau *sequencing* yang terlalu drastis dari *financial repressions* ke *market based system*, tanpa merubah sumber daya manusia maupun sistem kerja, telah menimbulkan masalah bagi industri keuangan, terutama perbankan. Masalah semakin menonjol pada bank-bank milik negara yang terbiasa dengan sistem birokratis.

Dalam hal penerimaan devisa, kegiatan Umrah dan Haji umat Islam Indonesia, hanya merupakan penggunaan devisa yang sangat besar untuk keperluan perjalanan, pakaian, penginapan dan makanannya. Padahal, Indonesia adalah merupakan negara pengirim Jemaah Umrah dan Haji yang terbesar didunia yang dapat membuat kegiatan Ibadah Haji dan Umrah sebagai sumber penghasilan devisa. Setelah tiba di lapangan terbang Jeddah dan Madinah, semua jemaah berganti baju dengan seragam Umrah dan Haji utamanya buatan RRC. Pakaian seragam Umra dan Haji itu sangat sederhana. Laki laki mengenakan baju Ihram dua potong kain yang hanya dijahit pinggirnya, seperti kain kafan pembungkus mayat sewaktu dimakamkan. Barang-barang keperluan Ibadah Umah dan Haji itu seyogyanya dapat diproduksi oleh tenaga kerja Indonesia yang dapat menggerakkan mesin jahit tanpa sekolah mode. Wanita mengenakan kerudung penutup kepala warna polos putih atau hitam tanpa direnda tanpa hiasan. Diganti desain dan warnanya, kerudung yang sama dapat di ekspor ke Eropa untuk wanita Katolik yang menghadiri misa di gereja dengan memakai kerudung.

Peralatan lain Jemaah Umrah dan Haji adalah sajadah tikar sembahyang, tasbih, sandal dan thermos yang juga dapat diproduksi oleh tenaga kerja kasar di Indonesia. Dewasa ini, hampir semua peralatan itu juga diproduksi oleh RRC dan sebagian oleh Turki, Maroko, Tunisia dan negara negara lainnya. Kecuali warung warung kecil, Indonesia tidak punya restoran di Jeddah, Mekah maupun Madinah

dimana orang Indonesia banyak bermukim. Berbeda dengan negara negara lain, Indonesia pun tidak punya losmen ataupun rumah penginapan dan transportasi darat. Tidak ada jenang Kudus atau dodol Garut untuk mengimbangi *Turkish delights*. Juga tidak ada tongkat buatan Indonesia yang dijual di Saudi Arabia.

5. Solusi

Untuk mengatasi kemelut yang terjadi berulang kali itu diperlukan tindakan jangka pendek dan jangka menengah serta jangka panjang. Tanpa mengganggu kebebasan devisa, eksportir perlu dipaksa untuk dapat menahan devisa hasil ekspornya untuk sementara waktu di Indonesia dan tidak langsung menyimpannya di luar negeri. *Soft capital control* seperti ini telah lama dilakukan di berbagai negara dan wajar diterapkan karena tempat usahanya berupa perkebunan pertambangan, pabrik industri, real estates dan sebagainya adalah berada di Indonesia yang menggunakan mata uang Rupiah sebagai alat pembayaran yang syah.

Secara bertahap, dalam jangka menengah dan panjang, fundamental ekonmpomi nasional perlu diperkokoh, antara lain dengan meningkatkan tax ratio dengan menyempurnakan administrasi perpajakan dan meningkatkan audit pajak serta law *enforcement*. Melalui berbagai cara, ekspor serta penghasilan devisa perlu ditingkatkan. Hanya dengan demikian, pembangunan ekonomi nasional dapat dibelanjai secara berkesinambungan dengan kekuatan sendiri dan mengurangi ketergantungan pada sedekah maupun pinjaman luar negeri.

Jakarta, 10 Oktober 2018