

MANAJEMEN EKONOMI *OUTOPILOT*: KEGAGALAN NEGARA MENCARI IDENTITAS?

Mukhaer Pakkanna

STIE Ahmad Dahlan Jakarta
Jl. Ciputat Raya No. 77 Cireundeu, Jakarta Selatan
Email: mukhaer_p@yahoo.com

Abstract

Political democracy should be equivalent to the economic development of the quality of democracy, economic democracy if not upright, even the owner of the ruling power and money, which is parallel to force global corporatocracy. Consequently, the economic oligarchy preservation reinforces control of production and distribution from upstream to downstream and power monopoly of the market. The implication, increasingly sharp economic disparities, exclusive owner of the money and power become fertile, and the end could jeopardize the harmony of the national economy. The loss of national economic identity that makes people feel lost the "pilot of the state". What happens then is the autopilot state. Viewing unclear direction of the economy, the national economy should clarify the true figure.

Kata kunci: negara, manajemen ekonomi, kegagalan

PENDAHULUAN

Nasib dan gerak ekonomi Indonesia sejak awal kemerdekaan hingga detik sekarang ini, tampaknya belum beringsut jauh. Cita-cita ekonomi untuk mengejawantahkan rasa keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia "masih jauh panggang dari api". Cita-cita ekonomi sesuai makna konstitusi, seperti diamanatkan dalam Pasal 34, Pasal 27 ayat 2, Pasal 18 dan Pasal 23 UUD 1945, semakin mengalami *bias*, karena pemerintah selaku "pilot negara" kurang memahami apa makna konstitusi ekonomi itu. Apalagi, masalah serius yang kita hadapi dalam pembangunan ekonomi Indonesia ialah praktik penyelenggaraan ekonomi sejak kemerdekaan telah berjalan mengikuti arus logika pembangunan ekonomi yang berkembang atas dasar pengalaman empiris atau pun teori-teori dan kisah-kisah sukses di negara-negara lain yang dipandang layak (Asshiddiqie, 2010).

Pragmatisme ekonomi yang abai pada ideologi ekonomi dalam tataran kebijakan makro ekonomi, diiringi perilaku brutalisme pelaku ekonomi pemodal kakap di tingkat mikro, serta spirit hedonisme dan materialisme yang menghinggapi masyarakat, terutama pada masyarakat kelas menengah-tengah-atas, menjadikan ekonomi nasional kian kehilangan pegangan dan arah. Lantas, kita bertanya, *quo vadis* ekonomi Indonesia?

Dalam rentetan sejarah, terutama era Orde Baru (Orba) hingga era Reformasi sekalipun, tampaknya negara kian meninggalkan amanat konstitusi ekonomi, yang sejatinya dikonstruksi dalam kebersamaan. Bahkan, Mubiyarto menegaskan bahwa konstitusi ekonomi, terutama berkaitan dengan uraian ekonomi Pancasila, menjunjung tinggi nilai-nilai kelembagaan Pancasila. Sebagai ideologi negara, kelima silanya secara utuh maupun sendiri-sendiri, menjadi rujukan setiap orang Indonesia. Jika Pancasila mengandung 5 asas,

semua substansi sila Pancasila yaitu (1) etika, (2) kemanusiaan, (3) nasionalisme, (4) kerakyatan/demokrasi, dan (5) keadilan sosial, harus dipertimbangkan dalam model ekonomi yang disusun. Kalau sila pertama dan kedua adalah dasarnya, sedangkan sila ketiga dan keempat sebagai caranya, maka sila kelima Pancasila adalah tujuan dari Ekonomi Pancasila (Mubyarto, 2003).

Karena itu, jangan sampai demokrasi ekonomi yang diatur dalam koridor konstitusi ekonomi kita kuburkan ramai-ramai. Seiring dengan maraknya demokrasi politik di Tanah Air, harus ekuivalen dengan perkembangan kualitas demokrasi ekonomi. Jika demokrasi ekonomi tidak tegak, yang berkuasa justru pemilik kuasa dan uang, yang jalin-berkelindan dengan kekuatan korporatokrasi berskala global. Konsekuensinya, oligarki (kekuasaan uang, politik, dan korporasi global), kian meneguhkan pengawetan penguasaan produksi dan distribusi dari hulu hingga hilir serta kuasa monopolisasi pasar. Implikasinya, disparitas ekonomi kian tajam, eksklusivisme pemilik uang dan kuasa menyubur, dan ujungnya bisa membahayakan keharmonisan ekonomi nasional, yang selama ini kita rajut.

Hilangnya identitas ekonomi nasional itu menjadikan masyarakat merasa kehilangan "pilot negara". Yang terjadi kemudian adalah, negeri autopilot yang menerbangkan "pesawat terbang Indonesia" sesuai selera pasar. Karena buta ideologi dan tuna visi, nasib ekonomi nasional dibombardir kerakusan pemodal kakap, yang berdiri tegak di antara pelaku ekonomi lain. Maka, jika angin berhembus ke utara, ke situ pulalah "pesawat terbang" Indonesia. Demikian juga sebaliknya, jika hembusan ke Barat, maka ke Barat pulalah arah pilot kita. Tampaknya, dalam rentetan sejarah Orba hingga era Reformasi (1998- sekarang), kita kehilangan identitas dengan berbagai variasi pelakunya. Dalam rentetan episode sejarah itu, kerap ekonomi autopilot bertengger gratis. Dan, di situlah ekonomi nasional hanya dikuasai oleh segelintir gurita ekonomi.

MENGACA AUTOPILOT ORBA

Pada era Orba, karakter ekonomi autopilot dikendalikan kuat oleh "pilot negara" yang berselingkuh dengan segelintir pemilik modal yang memiliki privilese. Hitam putihnya atau mau kemana pun gerak pacu ekonomi nasional, tidak terlepas dari mereka yang memiliki privilese tersebut. Akumulasi perselingkuhan itulah, yang mengendapkan kekecewaan, yang pada ujungnya terkulminasi dalam bentuk kerusuhan sosial dan politik. Akhirnya, negara kritis dan sekarat, yang kemudian bangkit kembali dalam kelinglungan menata hari esok yang lebih baik.

Di tengah penataan itu, "pilot negara" lupa, bahwa yang perlu kita benahi, selain persoalan ideologi ekonomi, juga pembenahan pada aspek aspek *platform* dan paradigma pembangunan ekonomi. Di era Orba, terkonstruksi struktur ekonomi-politik yang otoritarianisme-birokratis dan sentralistik. (O'Donnel dan Cimiter, 1993). Struktur itu menampilkan kinerja perekonomian (*economic performance*) yang memasung potensi sumberdaya-sumberdaya ekonomi. Sehingga, eksistensi gerak ekonomi di luar sektor negara dan usaha kakap, tampak melemah dan marjinal, seperti sektor ekonomi rakyat, kegiatan ekonomi pertanian, koperasi, ekonomi perdesaan dan lainnya. Seiring dengan itu, kinerja ekonomi negara yang berorientasi kota dan swasta kakap, seperti industri manufaktur, industri perbankan, migas, dan seterusnya, semakin menguat. Kebijakan yang terakhir ini didukung pula oleh kebijakan *broad spectrum industry* dan *high-tech industry*.

Melemahnya potensi sumberdaya-sumberdaya ekonomi di luar sektor negara memang sengaja dirancang dalam rangka memperkuat basis ekonomi-politik negara. Penguatan ini jelas berkorelasi terhadap upaya merangsang kepercayaan masyarakat dalam dan di luar negeri terhadap citra negara dan otoritas pemerintah. Karena itu, rangsangan tersebut diarahkan pada upaya memancing minat investor dalam dan luar negeri pada upaya perbaikan-perbaikan ekonomi yang

selama rezim Orde Lama (Orla) mengalami kegagalan. Kebijakan akhirnya ditunjukkan pada upaya pencarian format ekonomi yang sangat elitis, favoritis, dan karitatif, dengan mengutamakan dominasi pemerintah dalam mengontrol sumberdaya-sumberdaya ekonomi tersebut. Sedangkan peran swasta kakap (konglomerat) yang *notabene* sebagai *leading sector* tetap mendompleng dan berada di bawah bayang-bayang dan fasilitas negara.

Terbentuknya format dan kinerja seperti itu sangat *inherent* dengan formulasi *platform* dan paradigma pembangunan ekonomi yang dibangun pada awal Orba. Setelah Orla meninggalkan warisan ekonomi yang porak-poranda, rezim Orba membenahi dengan program penyelamatan, rehabilitasi, konsolidasi, stabilisasi. Program ini sebenarnya merupakan program jangka pendek dalam rangka pembenahan ekonomi seperti kondisi hiperinflasi; pemenuhan stok bahan pangan khususnya beras, merehabilitasi prasarana perekonomian, meningkatkan ekspor, menyediakan (menyiapkan) lapangan kerja, dan mengundang kembali investasi asing. (Dumairy, 1997).

Program tersebut merupakan *platform* yang dibangun oleh sebuah tim ekonomi Orba yang dikomandoi Widjojo Nitisastro. Tim yang berasal dari kalangan teknokrat Universitas Indonesia (UI) ini memang sengaja diajak pemerintah Soeharto. Penekanan terpenting dari Tim Ekonomi tersebut adalah, stabilisasi ekonomi makro dan keterbukaan ekonomi (Juoro, 1998). Stabilitas ekonomi makro yang diciptakan oleh anggaran berimbang dan prinsip kehati-hatian (*prudence*) dalam kebijaksanaan fiskal dan moneter, serta menciptakan sistem ekonomi yang kondusif bagi investasi, yang pada gilirannya menciptakan pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Karena, keterbatasan dana dalam negeri, baik berupa penanaman modal maupun pinjaman luar negeri.

Oleh karena itu, keterbukaan ekonomi menjadi *raison de'etre* untuk menarik dana dari luar negeri yang sangat penting kita butuhkan untuk mendukung pertumbuhan ekonomi.

Sementara itu, untuk kebijakan jangka pendek yang berkaitan dengan kebutuhan devisa dan pendanaan pembangunan, "pilot negara" tatkala itu mengawalinya dengan cara menutup kesenjangan devisa dengan segera mencari kredit baru, khususnya pinjaman yang tidak komersial. Praktis, "pilot negara" harus mencari dari sumber yang ada yaitu, pemerintah negara-negara Barat dan Jepang. Sepanjang syarat-syaratnya dipenuhi, mereka dapat membantu Indonesia untuk mengatur penundaan dan *re-schedulling* pembayaran utang-utanganya serta memberi kredit baru.

Namun, untuk tujuan pembangunan ekonomi jangka panjang Indonesia memerlukan pinjaman lebih dari luar negeri yang hanya menutupi kekurangan devisa (*stop gap*). Pemerintah perlu menarik penanaman modal asing. Berhubung tabungan dalam negeri sangat rendah, Indonesia tidak akan dapat -paling tidak untuk jangka waktu pendek- melakukan investasi pembangunan yang besar dari sumber-sumber sendiri, tanpa melakukan perombakan struktur sosial ekonominya secara besar-besaran.

Cara paling layak untuk menutupi kekurangan tabungan dalam negeri adalah mengerahkan modal asing yang dapat disediakan oleh masyarakat bisnis internasional. Ringkasnya, Indonesia memerlukan dukungan, baik dari pemerintah maupun masyarakat bisnis internasional pada umumnya, yakni para banker dan perusahaan multinasional (Mas'ood, 2007).

Ini artinya, secara ringkas dipandang bahwa strategi ekonomi yang paling baik menurut Tim Ekonomi Orba adalah strategi yang memungkinkan perusahaan swasta dalam dan luar negeri memainkan peran aktif, kendatipun masih berada di bawah pengarahannya dominasi politik negara di dalam sistem pasar yang bebas dan memungkinkan pemanfaatan modal asing.

Strategi ini menjanjikan hasil yang lebih cepat tanpa memerlukan perombakan struktur sosial ekonomi yang mahal. Dengan kata lain,

strategi ini diberi tipe sebagai strategi yang memilih jalur *defence*, yaitu berusaha menyesuaikan diri terhadap aturan main yang berlaku dalam sistem internasional dan tidak berusaha mengubah tantangan ekonomi-politik dalam negeri (Mas'ood, 2007).

Dalam kaitan sektor anggaran pemerintah, secara sederhana hanya memperkenalkan kebijakan anggaran berimbang (*balanced budget policy*). Sementara itu berkenaan dengan beban utang luar negeri terbentuk sebuah "konsorsium" negara-negara donator bernama Inter-Governmental Group on Indonesia (IGGI). Kemudian pada sector moneter pemerintah melakukan reformasi besar atas sistem perbankan. Bersamaan dengan itu, Indonesia kembali menjadi anggota International Monetary Fund (Indonesia keluar dari keanggotaan IMF pada Agustus 1965). Tiga undang-undang baru tentang Perbankan 1967, undang-undang tentang Bank Sentral tahun 1968, dan undang-undang tentang Bank Asing tahun 1968.

Ketiganya menjadi basis legal bagi pelaksanaan dan pengaturan kerangka sistem moneter. Peranan bank-bank dan lembaga-lembaga keuangan lain sebagai "agen pembangunan" diperbesar. Lembaga-lembaga ini diharapkan memainkan peran penting dalam pembangunan pasar uang dan pasar modal.

Di atas kerangka *platform* itulah pada gilirannya pembangunan era Orba digelar dengan pendekatan tahap demi tahap atau Pelita demi Pelita. *Platform* ini didukung pula oleh konsep Trilogi Pembangunan yang mengikuti stabilitas, pertumbuhan, dan pemerataan. Sepanjang era Pembangunan Jangka Panjang Tahap Pertama (PJPT-I), stabilitas pembangunan nasional relatif terpelihara, dan ini mengantarkan Indonesia pada keberhasilan mengatasi berbagai masalah mendasar pembangunan ekonomi. Namun, tidak bisa dielakan beberapa masalah lain yang juga mendasar tetap menjadi agenda yang harus diselesaikan, hingga terjadi krisis ekonomi yang berkepanjangan dewasa ini.

Pengelolaan makroekonomi yang berhati-hati, partisipasi yang kian membesar dari rakyat (walaupun masih terbatas), didukung dengan kebijaksanaan anggaran yang berimbang dan dinamis, serta dipertahankannya rezim devisa bebas, tidak pelak lagi merupakan modal dasar terpenting bagi "sukses-sukses" yang dianggap telah dicapai oleh "pilot negara". Modal-modal dasar ini pulalah, ditambah dengan "sukses-sukses" tadi sebagai modal tambahan yang seharusnya kelak menjadi modal besar untuk menyelesaikan agenda permasalahan yang masih tersisa (Dumairy, 1997).

Strategi dari Tim Widjojo di atas, sejatinya merupakan implementasi dari visi pembangunan Orba, yang ternyata membuah hasil, di mana pertumbuhan ekonomi yang tinggi selama tiga dasawarsa membangun, inflasi yang rendah, kesejahteraan rakyat meningkat dan kepercayaan dunia internasional terhadap perekonomian Indonesia juga mengalami peningkatan yang menghasilkan aliran modal dari luar negeri dalam jumlah besar. Sayangnya, konsep stabilitas dan keterbukaan ekonomi yang dikembangkan oleh Tim Ekonomi Orba yang tentunya harus menjadi landasan kuat bagi perkembangan ekonomi selanjutnya, terhempas jatuh. Pertumbuhan ekonomi yang diklaim rezim Orba ternyata semu. Hanya segelintir elite kuasa politik dan ekonomi yang memonopoli.

ORIENTASI AUTOPILOT

Terlepas kritikan kita terhadap orientasi ekonomi rezim Orba, yang pasti rezim tersebut memiliki orientasi, kendati jauh melenceng dari makna konstitusi ekonomi nasional. "Pilot Negara" Orba tatkala itu memiliki visi, strategi, dan pendekatan dalam pembangunan ekonomi. Dan, tidak kalah pentingnya rezim Orba memiliki *strong leadership*. Kita tahu, bila pada satu dekade perjalanan pemerintah Orba membenahan ekonomi diorientasikan pada aspek substitusi impor, kemudian pada dekade 1980-an, seiring dengan anjloknya harga migas di pasaran internasional aspek tersebut kemudian diorientasikan pada sasaran orientasi

ekspor (promosi ekspor). Karena itu, keterbukaan ekonomi menjadi keniscayaan.

Secara makro, pembenahan pertama ekonomi nasional diintrodusir rezim Orba dengan pendekatan industrialisasi ekonomi yang ditopang sejumlah besar kebijakan yang sangat proteksionis di bidang perdagangan dan industri, termasuk diantaranya pengenaan bea masuk dengan persentasi nominal dan efektif untuk kepentingan industri barang konsumsi jauh melebihi persentase yang berlaku di negara-negara Asia Tenggara lainnya. Penggunaan perintang non-tariff (*non-tariff barriers*) yang meluas, dan bahkan larangan total terhadap impor (Naya, 1985).

Tidak mengherankan, peraturan perdagangan yang sangat proteksionis ini yang diiringi dengan permintaan yang berlimpah terhadap barang konsumsi yang tidak terpenuhi pada akhir tahun enam puluhan dan tujuh puluhan, pertumbuhan perekonomian yang cepat berkat *booming* sumberdaya tahun tujuh puluhan, dan adanya campur tangan negara lewat aparat pemerintahannya yang meluas, kesemuanya mendorong ke arah dianutnya pola industrialisasi substitusi impor yang berorientasi ke dalam (*inward looking*) (Hill, 1989). Sebagai akibatnya, ekspor barang hasil industri manufaktur Indonesia hanya tercatat sebesar tiga persen dari ekspor total barang dagang pada 1982, jauh lebih rendah dari pada ekspor negara-negara lainnya di Asia Tenggara.

Sebenarnya, orientasi substitusi impor itu sendiri tidaklah salah. Seperti halnya negara-negara maju di tahap awal industrialisasi ekonominya serta negara berkembang yang sudah lebih maju. Strategi substitusi impor tampaknya merupakan cara yang mudah dilihat bagi sebuah negara yang memulai industrialisasi dari jenjang yang rendah, seperti Indonesia pada akhir 1960-an. Salah satu alasan dipilih strategi semacam itu, karena dapat bersandar pada pasar dalam negeri yang dikenal dengan baik dan lebih mudah ditembus, daripada pasar ekspor yang tidak dikenal. Selain itu, substitusi impor dapat juga

memberikan rangsangan kesempatan kepada negara yang bersangkutan untuk menguasai keterampilan teknis dan manajerial yang perlu dan memperoleh pengalaman dalam produksi dan pemasaran, di samping mengemat devisa yang langka (Hill, 1989).

Menurut Peneliti Senior LIPI Thee Kian Wie, selama tahap pertama substitusi impor (1970-an), pengembangan substitusi impor didukung oleh sejumlah besar tarif bea-masuk dan pajak penjualan barang impor dibebankan sekaligus bersama-sama dengan tariff bea-masuk. Pengaruh protektif pajak penjualan berasal dari kenyataan, bahwa persentase sering lebih tinggi dari pajak penjualan domestik atas produk-produk serupa. Proteksi tarif yang diterapkan Indonesia mempunyai "efek air terjun" (*cascading effect*) yang berlaku di kebanyakan negara berkembang, karena barang-barang konsumsi memperoleh proteksi tariff tertinggi (40-270%) disusul barang-barang antara (*intermediate goods*) (15-20%), dan barang-barang modal, dan bahan mentah (0-10%) (Wie, 1994).

Melihat orientasi substitusi impor tahap pertama di atas, menjadi jelas bahwa kebijakan protektif lebih dominan. Hanya persolannya, kebijakan yang diterapkan di Indonesia tersebut tampak melakukan kebijakan "kecondongan anti-ekspor" jika efek harga domestik pembatasan impor dan peraturan-peraturan lainnya yang melindungi pasar domestik melebihi efek hanya perangsang ekspor terhadap eksportir. Ini artinya, kebijakan tariff proteksi tersebut jelas menguntungkan barang yang dapat di impor melebihi barang yang dapat di ekspor, maka tidak mengherankan, pengusaha lebih suka menanam modal dalam industri yang bersaing dengan impor daripada dalam industri yang berorientasi ekspor.

Kemudian, pada tahap selanjutnya (tahap kedua), para pembuat kebijakan ekonomi nasional, bukan beralih ke pola industrialisasi yang mendorong ekspor, seperti yang dilakukan oleh Negara-Negara Industri Baru (NICs), melainkan mendorong proses

industrialisasi yang menggalakan pengembangan industri-industri hulu, terutama industri-industri dasar pengolahan sumber daya. Rencana yang ambisius ini agaknya sangat *feasibel* bagi para pembuat kebijakan, disemangati oleh penerimaan pemerintah yang naik berkat *booming* migas sebanyak dua kali dalam periode 1970-an (Wie, 1994).

Dengan mengandalkan fisibilitas dari faktor anugerah alam (*endowment factors*), tahapan orientasi substitusi impor tersebut kemudian menggalakan strategi industrialisasainya yang berorientasi industri-industri berspektrum luas (*broad based industry*). Dalam kenyataannya, pilihan ini lebih menekankan perkembangan industri berbasis impor (*footlose industry*) yang bersumber dari relokasi industri dan atau perluasan pasar industri negara lain. Contohnya, adalah industri elektronik, tekstil, otomotif dan lain-lain. Kemudian, orientasi tersebut belakangan dipadukan dengan industrialisasi yang mengutamakan industri yang berteknologi canggih yang juga berbasis impor (*hi-tech industry*), seperti industri pesawat terbang, industri peralatan dan senjata militer, industri kapal dan lain-lain.

Pemaduan dua strategi tersebut didukung pula oleh para kelompok usaha besar (konglomerat), pemerintah dan sebagian ekonom. Karena dasarnya “condong anti-ekspor” pada gilirannya banyak “pengusaha karbitan” dan memiliki hak istimewa (*privilege*) dalam berusaha, sehingga basis-basis fundamental ekonominya, jelas juga lemah.

Oleh karenanya, tatkala harga migas di pasaran internasional mulai *lengser*, kemampuan pemerintah untuk memprakasai dan membiayai pendirian serta pengoperasian industri bahan dasar dan barang antara milik pemerintah dan juga swasta besar, akhirnya berkurang. Hingga akhirnya, banyak perusahaan dalam negeri bangkrut dan *ngemplang* dalam pembayaran utang luar negerinya, terutama Pertamina.

Harap diingat, bahwa pemaduan orientasi industri di atas, terpenting untuk diketahui adalah kebijakan nilai tukar rupiah terhadap nilai dolar Amerika Serikat (kurs rupiah) sengaja dibuat secara *artificial overvalued exchange rate*. Kebijakan kurs demikian, menyubsidi impor sekaligus menerapkan pajak kurs pada ekspor, sehingga memberi insentif bagi industri-industri yang berbasis impor. Dengan kata lain, kebijakan kurs yang demikian relevan bagi strategi industrialisasi yang berorientasi pasar dalam negeri (*inward looking*). Dengan strategi tersebut dan di dukung kebijakan kurs yang *overvalued*, telah mendorong cepat perkembangan industri-industri berbasis impor dan menekan pertumbuhan industri-industri ekspor dalam negeri.

Tatkala harga migas mulai terasa anjlok pada medio 1980-an, strategi substitusi impor yang proteksionis dialihkan ke kebijakan penggalakan ekspor (*export promotion*). Pengalihan ini jelas hanya didasarkan pada adanya “malapetaka” perekonomian nasional berupa anjloknya harga migas, tetapi tidak didasarkan pada pengalihan strategik yang bersifat mendasar. Artinya, pengalihan tersebut hanya bersifat dadakan, sehingga pada gilirannya ia tetap saja tidak memiliki basis fundamental ekonomi yang kuat, dan pada akhirnya tetap riskan terhadap badai dan guncangan eksternal.

Karena adanya badai eksternal yang datang tiba-tiba, penggalakan berbagai paket kebijakan pun dikeluarkan oleh pemerintah. Beranjak dari Mei 1986, “pilot negara” mulai memperkenalkan seperangkat perombakan kebijakan yang dimaksudkan untuk memperkecil “kecondongan anti ekspor” yang timbul dari rezim perdagangan dan kebijakan sebelumnya yang bersifat proteksionis. Langkah konkret yang dilakukan seperti penurunan persentase tarif nominal yang diikuti dengan perombakan perdagangan melalui pemberian kesempatan pada para eksportir untuk memperoleh masukan (input) dengan harga internasional (Wie, 1994).

Platform dan paradigma ekonomi Orba memang tidak menyangka bahwa akhir pemerintahan Orba akan *bad ending*. Di samping karena dukungan *comperative advantage* yang didasarkan *endowment factor* yang merimpah-ruah, juga ekonomi Orba didukung oleh kepercayaan negara asing yang diindikasikan mengalirnya penanaman modal dan pinjaman luar negeri. Seiring dengan itu, kebijakan subsidi impor dan promosi ekspor (*inward and outward looking*) menjadi *legitimated*. Tidak heran bila ekonomi Orba tampil menakjubkan (*miracle*), dan bahkan memasuki *low middle income* dan salah satu calon NICs.

AUTOPILOT ERA REFORMASI

Usai Orba tumbang, sejatinya muncul era di mana ekonomi autopilot sudah dienyahkan, dan ekonomi nasional kembali lagi dikendalikan oleh sprit ideologi konstitusi ekonomi, terutama yang secara eksplisit dinyatakan dalam Pancasila dan UUD 1945. Pelajaran berharga selama Orba, di mana ekonomi rakyat dan sektor pertanian kurang terurus, sejatinya tidak boleh lagi dilanjutkan pada era Pemerintahan Reformasi ini. Namun, kita sedikit sangsi, karena visi, strategi, orientasi, dan pendekatan pembangunan ekonomi, tampaknya para “pilot negara” era Pemerintahan Reformasi sangat sumir dan kurang *greget*.

Bisa jadi, ihwal ini terkait karena ketidaksiapan visi, mental, dan meruyaknya kekisruhan politik, akhirnya ekonomi autopilot tetap awet dalam variasi relatif berbeda corak. Alih-alih ekonomi autopilot sudah enyah, dalam faktanya masih bertengger. Tampaknya, rentetan pergantian “pilot negara” (BJ Habibie, Gus Dur, Megawati, dan SBY), gerak ekonomi nasional tetap dikendalikan oleh segelintir pemilik modal kakap dengan dibungkus atas nama demokrasi politik, minus demokrasi ekonomi. Ekonomi rakyat masih menjerit-jerit.

Jika pada era Orba, ekonomi autopilot dikendalikan “pilot negara” yang berselingkuh dengan pemilik modal kakap, maka pada era reformasi, ekonomi autopilot betul-betul

diserahkan pada mekanisme pasar. Negara menjadi tuna arah dan orientasi. Pragmatisme ekonomi menjadi terang-benderang.

Zaman BJ Habibie yang relatif singkat, memang telah melakukan proses *recovery* ekonomi. Gejolak ekonomi mulai mendingin, tapi gejolak politik tetap panas. Kekisruhan politik terjadi karena hampir semua *sok pahlawan* reformasi ingin menjadi “pilot”. Dalam konteks gerak ekonomi, dibandingkan tahun sebelumnya (1999) kondisi perekonomian Indonesia mulai menunjukkan adanya perbaikan. Laju pertumbuhan PDB mulai positif walaupun tidak jauh dari 0% dan pada tahun 2000 proses *recovery* perekonomian Indonesia jauh lebih baik lagi, dengan laju pertumbuhan hampir mencapai 5% (BPS, 2000). Selain pertumbuhan PDB, laju inflasi dan tingkat suku bunga (SBI) juga rendah, mencerminkan bahwa kondisi moneter di dalam mengerti sudah mulai stabil.

Namun, setelah presiden Gus Dur turun, Megawati menjadi “pilot” Indonesia ke lima. Pemerintahan rezim Megawati mewarisi kondisi perekonomian Indonesia jauh lebih buruk daripada masa pemerintahan Gus Dur. Meskipun IHSG dan nilai tukar rupiah meningkat cukup signifikan sejak diangkatnya Megawati menjadi “pilot” melalui Sidang Istimewa MPR, posisinya tetap belum pulih dibanding sebelumnya. Inflasi yang dihadapi kabinet Gotong Royong dengan “pilot” Megawati juga sangat berat.

Menurut data BPS (2001), inflasi tahunan pada awal pemerintahan Gus Dur hanya sekitar 2%, sedangkan pada awal pemerintahan Megawati atau periode Januari-Juli 2001 tingkat inflasi mencapai 7,7%. Bahkan, laju inflasi tahunan atau *year on year* selama periode Juli 2000-Juli 2001 sudah mencapai 13,5%. Pada tahun 2002, kondisi perekonomian Indonesia sedikit lebih baik dari pada tahun 2001, kendati menjelang akhir tahun 2002 Indonesia digoncang dengan bom Bali. Menurut data BPS yang dikeluarkan pada bulan Februari 2003, pertumbuhan PDB tahun 2002 sebesar 3,66% di

atas nilai perkiraan minimum yakni 3,3% (BPS, 2001).

Kendati demikian, pertumbuhan ekonomi pada awal-awal tahun 2000-an, kelihatannya masih belum memadai untuk menyerap tambahan angkatan kerja sehingga jumlah pengangguran masih mengalami kenaikan. Aktivitas perdagangan dunia yang masih lesu mengakibatkan pertumbuhan volume ekspor Indonesia, khususnya komoditas nonmigas. Selanjutnya, pada tahun 2004, perekonomian Indonesia mengalami pertumbuhan sebesar 5.13%. Surplus transaksi berjalan disumbang oleh peningkatan ekspor sejalan dengan kenaikan volume perdagangan dunia dan harga komoditi. Namun demikian kenaikan ekspor tersebut diimbangi pula oleh kenaikan impor dan jasa-jasa secara signifikan sehingga transaksi berjalan pada tahun laporan mencatat surplus yang lebih rendah dari tahun 2003.

Sementara itu, kinerja perekonomian Indonesia pada tahun 2005 mengalami pertumbuhan sebesar 5.60%, terutama ditopang oleh pertumbuhan permintaan domestik yang relatif tinggi dipara pertama 2005. Meskipun lebih tinggi dari pertumbuhan sebesar 5.1% pada 2004, laju pertumbuhan yang dicapai 2005 lebih rendah dari perkiraan diawal tahun dan cenderung melambat. Setelah domestik pada medio kedua 2005 juga telah mendorong menurunnya impor, terutama impor bahan baku dan barang modal sehingga memperbaiki kontribusi sektor eksternal terhadap pertumbuhan ekonomi (BPS, 2005).

Kenaikan harga minyak dan pengetatan moneter dunia memberikan dampak pada pelemahan nilai tukar yang pada gilirannya memperlambat pertumbuhan investasi. Ekspor juga tumbuh melambat seiring dengan semakin lemahnya permintaan dunia dan menurunnya daya saing produk ekspor Indonesia.

Selanjutnya, pertumbuhan ekonomi tahun 2006 sebagian besar bersumber dari komponen ekspor barang dan jasa. Perekonomian Indonesia pada tahun 2006 mengalami pertumbuhan sebesar 5.5% dibanding tahun

2005. Neraca perdagangan mencatat surplus yang lebih besar ditopang kinerja ekspor yang tumbuh pesat sementara impor melambat akibat belum pulihnya permintaan domestik. Membaiknya kinerja ekspor didukung pertumbuhan ekonomi global yang relatif masih kuat dan harga komoditas primer yang masih tinggi dipasar internasional. Nilai PDB atas dasar harga konstan pada tahun 2006 mencapai Rp. 1.846,7 triliun, sedangkan pada tahun 2005 sebesar Rp. 1.759 triliun.

Begitu juga pada tahun 2007, perekonomian Indonesia mengalami pertumbuhan sebesar 6.3% dibanding tahun 2006. Nilai PDB atas harga konstan pada tahun 2007 mencapai Rp. 1.964,0 triliun, sedangkan pada tahun 2006 sebesar Rp. 1.847,3 triliun. Jika dilihat berdasarkan harga berlaku, PDB tahun 2007 naik sebesar Rp. 617,9 triliun, yaitu dari Rp. 3.339,5 triliun pada tahun 2006 menjadi sebesar Rp3.957,4 triliun pada tahun 2007. Pertumbuhan ekonomi tahun 2007 sebagian besar bersumber dari komponen ekspor barang dan jasa. Ekspor tetap mampu tumbuh tinggi di tengah pertumbuhan ekonomi global yang melambat (BPS, 2006 dan 2007).

Sementara untuk tahun 2008, perekonomian mengalami pertumbuhan 6.1% dibanding tahun 2007. Pada tahun 2008, kondisi perekonomian Indonesia kembali diwarnai oleh perkembangan yang sangat dinamis dan penuh tantangan akibat gejolak perekonomian dunia yang relatif drastis perubahannya.

Di sisi eksternal, meski terjadi perlambatan pertumbuhan ekonomi global, secara keseluruhan ekspor Indonesia masih dapat tumbuh sebesar 9.5% atau lebih tinggi dibanding tahun sebelumnya. Tingginya pertumbuhan ekspor terutama ditopang oleh tingginya harga minyak dunia pada semester pertama tahun 2008 yang diikuti pula oleh kenaikan harga komoditas ekspor terutama pertanian dan pertambangan. Kondisi tahun 2008 ini, memberi efek buruk pada perkembangan ekonomi Indonesia pada tahun 2009-2010.

Sebenarnya, ada dua pengaruh langsung krisis finansial global tahun 2008 terhadap perekonomian nasional. *Pertama*, pengaruh terhadap keadaan indeks bursa saham Indonesia. Kepemilikan asing yang masih mendominasi dengan porsi 66% kepemilikan saham di BEI, mengakibatkan bursa saham rentan terhadap keadaan finansial global karena kemampuan finansial para pemilik modal tersebut (Tempo Interaktif, 2008). *Kedua*, dibidang ekspor impor, AS merupakan negara tujuan ekspor nomor dua setelah Jepang dengan porsi 20%-30% dari total ekspor (Depperin, 2008). Dengan menurunnya kinerja ekonomi AS secara langsung akan memengaruhi ekspor impor negara Indonesia juga (Tempo Interaktif, 2008).

Namun, krisis finansial 2008 ternyata justru membawa "berkah". Negeri ini meski sedikit terpengaruh, pemulihannya sangat cepat karena perekonomian kita didominasi konsumsi domestik. Dan ketika banyak negara maju dilanda resesi yang dipicu kejatuhan Lehman Brothers, Indonesia justru menjadi incaran para *hedge fund* global.

Tahun 2011 tampaknya telah menjadi periode yang baik. Ekspor terus menanjak dan menciptakan rekor baru. Kawasan industri di Indonesia kewalahan menampung animo para investor yang hendak membangun pabrik. Investasi asing langsung (FDI) melampaui target. Dana asing juga mengalir deras ke portofolio, yang membuat indeks harga saham gabungan (IHSG) di Bursa Efek Indonesia pekan lalu menembus level psikologis baru 4.000. Cadangan devisa mendekati US\$ 120 miliar.

Kurs rupiah terus menguat mendekati US\$ 8.500 per dolar AS tanpa mengganggu kinerja ekspor. Laju inflasi terkendali sehingga BI rate bisa ditahan pada level 6,75%. Ekspansi kredit bisa mencapai 24%. Selain itu, tahun 2011, Indonesia menyandang peringkat layak investasi (*investment grade*). Dengan demikian, dana asing makin membanjir, baik ke portofolio maupun investasi langsung. Sebab keputusan

investasi investor asing umumnya masih mengacu pada peringkat sebuah negara.

KEMBALI KE KHITAH

Hasil Kronika ekonomi Indonesia dari rezim Orba hingga saat ini, semakin tampak jelas sosok ketidakjelasan arah dan orientasinya. Semuanya mengarahkan diri pada kemauan baik perilaku kerakusan pasar. Era Orba telah mendongkrak pertumbuhan ekonomi yang disokong utang luar negeri dan investasi asing. Sementara pelaku ekonomi domestik diserahkan pada segelintir kuasa politik dan uang, yang ternyata terbentuk dari alur nepotisme-despotik. Wajah ekonomi pun compang-camping karena pertumbuhan ekonomi kurang dirasakan manfaatnya oleh rakyat. Namun kelebihanannya, era Orba memiliki visi, strategi, dan pendekatan dalam pembangunan ekonomi yang bersifat sentralistik dan menganut *trickle down effect* (<http://policy.paramadina.ac.id/v2/?p=238>).

Rentetan catatan gerak ekonomi yang dipaparkan di atas, menjustifikasi bahwa ekonomi Indonesia tidak memiliki kewibawaan. Filsuf HAM asal India, Vandhana Siva, mengkritik praktik demokrasi pasar bebas, telah gagal dan hanya melahirkan ketimpangan yang semakin menganga antara kaya dan miskin. Demokrasi seperti itu hanya melahirkan kekuasaan yang besar dari perusahaan-perusahaan. Demokrasi semacam itu mengeksploitasi siapa saja yang tak punya peluang untuk merasakan kesejahteraan. Demokrasi pasar bebas hanya untuk perusahaan besar, korporasi yang luar biasa rakus.

Kelihatannya pasar gagal melakukan *self controlling* dan *self regulating* sebagai manifestasi tangan tak kelihatan (*the invisible hand*)-nya Adam Smith, dedengkot ekonomi mederen. Apa yang diharapkan dari mekanisme pasar yang bisa mengatur dan mengontrol sendiri pasar, ternyata jauh dari impian. Negara seperti Yunani, Irlandia, Portugal, dan Spanyol, menjadi benar-benar *camping-camping*, kalah oleh bulduzer pasar. Di sinilah, *the invisible hand*

berubah menjadi *the imperfect hand* atau *the dirty hand*.

Melihat ketidakjelasan arah ekonomi itu, sejatinya perekonomian nasional harus memperjelas sosoknya. Gerak ekonomi Indonesia sesungguhnya, lahir dari jenis "kelamin" yang jelas dan tegas, sebagaimana termaktub dalam Pasal 33 ayat 1 UUD 1945, "Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan". Selanjutnya ayat 2 menyebutkan, "Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara".

The founding fathers bangsa kita, tatkala itu paham betul "bisikan hati rakyat" bahwa perekonomian Indonesia harus didasarkan pada *khittah* perjuangan yang ditegakkan pada "kebersamaan" (*mutual endeavour*) dan "kekeluargaan" (*brotherhood*). Sehingga tidak heran, jika yang dianggap bangunan ekonomi yang cocok bagi rakyat Indonesia adalah bangunan ekonomi kerakyatan, yang salah satu kelembagaanya dalam bentuk koperasi.

Makna "kebersamaan" dan "kekeluargaan" diartikan sebagai makna demokrasi ekonomi. Dalam penjelasan Pasal 33 UUD 1945 dinyatakan, demokrasi ekonomi ditandai oleh, "dilakukannya produksi oleh semua, untuk semua, di bawah pimpinan atau pemilikan anggota-anggota masyarakat".

Mubyarto (1990) menyebutkan, dalam rangka demokrasi ekonomi, semua anggota masyarakat harus turut serta dalam melakukan produksi, turut menikmati hasil-hasilnya, dan yang lebih penting, turut serta dalam mengendalikan berlangsungnya proses produksi dan distribusi. Sejak jauh-jauh hari Bung Hatta mewanti-wanti bahwa, "demokrasi politik tanpa demokrasi ekonomi hanya akan menyebabkan berjayanya kepentingan individu di atas kepentingan orang banyak".

Dalam konteks inilah, beberapa realitas yang dipapar di atas, semoga bisa menyentak kesadaran kita sebagai anak bangsa, bahwa gerak ekonomi nasional saat ini,

sesungguhnya tidak punya arah yang pasti. Bahkan, dalam beberapa tahun terakhir ini, gerak ekonomi Indonesia justru di-*drive* kekuatan korporasi global sebagai konsekuensi kebijakan ekonomi Indonesia yang lebih terbuka dari negara kampiun kapitalisme global sekalipun. Tidak mengherankan jika Lembaga Fitch Rating (November 2011) dan Moody's Corporation (Januari 2012) telah menyematkan gelar *investment grade* dengan rating BBB- dan gelar peringkat utang Indonesia dari Ba1 menjadi Baa3 dengan prediksi stabil.

Selain di-*drive* oleh kekuatan korporasi global, juga digerakkan oleh kekuatan pasar domestik, Indonesia yang memiliki jumlah penduduk besar dan pasar domestik potensial ternyata menjadi kekuatan dahsyat dalam menggerakkan kehidupan ekonomi nasional. Bahkan konsumsi domestik Indonesia lebih kokoh, karena rasionya terhadap PDB mencapai 64%. Semua ini menandakan bahwa ekonomi Indonesia, gerakannya tidak dikendalikan oleh "pilot negara", tapi justru oleh "pilot kekuatan pasar". *Wallahu 'alam*.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, 2010, *Konstitusi Ekonomi*, Penerbit Kompas, Jakarta
- Badan Pusat Statistik, 2000, 2001, 2005, 2006 dan 2007
- Dumairy, 1997, *Perekonomian Indonesia*, Erlangga, Jakarta
- Hill, H., 1989, *Indonesia's Industrial Transformation*, Makalah: The Conference on "Indonesia's New Order: Past, Present, and Futures", The Australian National University Canberra, 4-8 Desember 1989
- Juoro, U., 1998, *Interpretasi Pandangan Ekonomi Habibie: Mengantar Bangsa Indonesia ke Abad XXI*, CIDES, Jakarta
- Mas'ood, M., 2007, *Diplomasi Pembangunan Pada Masa Awal Orde Baru 1996-1999*, Jurnal Afkar, Vol. IV No. 2 Tahun 2007, CIDES

- Mubyarto, 1990, *Ekonomi Indonesia: Pembangunan Pemerataan Menuju Demokrasi Ekonomi*, Jurnal Ekonomi dan Keuangan Indonesia, September Vol. 383
- Mubyarto, 2003, *Sistem dan Moral Ekonomi Pancasila*, LP3ES, Jakarta
- Naya, S., 1985, *The Role of Trade Policies in the Industrialization of Rapidly Growing Asia Developing Countries*, Lokakarya "Explaining the Success of Industrialization in East Asia", The Research School of Pacific Studies, Australian National University, Canberra 9-12 September 1985
- O'Donnel dan Cimiter, 1993, *Transisi Menuju Demokrasi, Rangkaian Kemungkinan dan Ketidakpastian*, LP3ES, Jakarta
- Wie, T. K., 1994, *Industrialisasi di Indonesia, Beberapa Kajian*, LP3ES, Jakarta
- Wijayanto, *Trickle Down Effect, Where Are You?*, <http://policy.paramadina.ac.id/v2/?p=238>, Unduh Maret 2012