

DEREGULASI 'BUKA BAJU': KEPEPET ATAU AGENDA TERSEMBUNYI?

R. Ramli

Deregulasi investasi PP20 (Peraturan Pemerintah no. 20, 2 Juni 1994) banyak menimbulkan kontroversi. Kontroversi terjadi tidak hanya di DPR dan masyarakat umum, tetapi juga di kalangan anggota kabinet sendiri. Untuk pertama kalinya dalam sejarah *policy-making* Orde Baru, terjadi perdebatan terbuka antara sesama anggota kabinet. Menteri Penerangan menyatakan bahwa PP20 bertentangan dengan U.U. Pokok Pers. Menteri Perhubungan mengatakan bahwa ia tidak memahami mengapa PP20 mengizinkan PMA dalam industri perkapalan. Sementara Ketua BKPM menyatakan tidak banyak tahu mengenai penyusunan PP20 karena sedang naik haji.

Ada tiga kemungkinan mengapa kontroversi terbuka di antara anggota kabinet tersebut bisa terjadi. Yang pertama, tidak ada koordinasi dalam penyusunan dan perumusan PP20. Suatu kemungkinan yang sangat mengejutkan karena persiapan PP20 tersebut sudah dilakukan sejak beberapa bulan yang lalu. Timbul pertanyaan apakah para MENKO, yang seharusnya bertugas untuk melakukan koordinasi kebijaksanaan, tidak berfungsi? Yang Kedua, kontroversi terbuka tersebut mungkin merupakan cerminan dari adanya faktionalisasi didalam kabinet. Jika betul ada faktionalisasi, rapat-rapat koordinasi tidak akan ada artinya karena masing-masing anggota faksi mempunyai kepentingan dan jalan sendiri. Faktionalisasi akan merugikan kepentingan nasional dan menurunkan kredibilitas pemerintah. Salah satu cara untuk menghentikan faktionalisasi

adalah dengan melakukan *reshuffling* kabinet sehingga kredibilitas pemerintah bisa segera dipulihkan. Kebutuhan akan *reshuffling* semakin penting setelah melihat keterlibatan Ketua DPA dan Ketua BPK dalam kasus Edy Tanzil. Demikian juga halnya dengan berbagai *incompetency* dalam masalah pembinaan politik dalam negeri. Yang Ketiga, kemungkinan ada *hidden agenda* ('agenda tersembunyi') untuk mengoalkan suatu kepentingan kelompok ekonomi tertentu melalui kemungkinan kerja sama dengan pihak asing terutama dalam proyek-proyek *public utilities* dan media massa. Agenda tersembunyi tersebut 'dilewatkan' dengan sengaja oleh Tim Deregulasi penyusun PP-20. Tidak aneh kemudian, gaya 'nyelonong' tanpa koordinasi seperti itu memancing kontroversi terbuka diantara sesama anggota kabinet. Gaya 'nyelonong' seperti itu juga membenarkan dugaan tentang adanya dapur ide lain diluar kabinet --- dapur yang mewakili kelompok kepentingan ekonomi kuat.

Dilihat dari substansinya, terlihat sekali bahwa semangat dan isi PP20 merupakan perumusan kebijaksanaan ekonomi yang sangat liberal. Gejala ini merupakan suatu hal yang sangat menarik. Pemerintah biasanya sangat getol menuduh segala macam ide yang berbau liberal sebagai ide yang bertentangan dengan semangat dan jiwa dari UUD 1945. LSM-LSM dan tokoh-tokoh independen sudah biasa dicap sebagai liberal, tuduhan yang sama menakutkannya dengan tuduhan ekstrim kiri atau ekstrim kanan. Sangat biasa kita mendengar pidato yang itu-itu saja, seperti .. "kita menentang segala macam bentuk ajaran liberalisme...". Eh... kok tiba-tiba 'nyelonong' Peraturan Pemerintah yang isi dan jiwanya sangat liberal.

Dilihat dari *hirearchi* perundang-undangan, beberapa komponen dari PP20 jelas bertentangan

dengan U.U. yang lebih tinggi seperti U.U. Pokok Pers dan interpretasi terhadap U.U. 1945. Sehingga berapa ahli hukum menyarankan agar dilakukan suatu *review judicial* atau *legislatif* terhadap keabsahan PP20. Sebetulnya, kita tidak boleh terlalu kaku. Yang sakral itu hanya kitab suci, undang-undang adalah buatan manusia yang setiap waktu bisa di-review kembali dan disesuaikan dengan konteks zamannya. Yang jadi persoalan fundamental: apakah perubahan undang-undang tersebut dilakukan secara demokratis dan melalui mekanisme konstitusional --- ataukah "nyelonong" lewat jalan belakang sehingga mengabaikan proses dan mekanisme demokratis ?

Memang ada sejumlah alasan ekonomis pragmatik yang mendukung perlunya kebijaksanaan baru untuk menarik investasi asing. Alasan-alasan tersebut adalah: Pertama, Selama beberapa kuartal terakhir telah terjadi penurunan PMA ke Indonesia. Penurunan PMA tersebut terutama disebabkan oleh adanya perubahan strategis dalam lingkungan eksternal ekonomi Indonesia. Perubahan strategis tersebut terjadi sebagai akibat meningkatnya kompetisi menarik investasi asing di kawasan Asia, terutama China yang merupakan negara yang paling banyak menarik investasi asing sejak tahun 1990. Kedua, adanya kecenderungan *levelling-off* ekspor non-migas Indonesia. Laju pertumbuhan ekspor non-migas mencapai lebih dari 25% per tahun untuk tahun 1991 dan 1992 --- tetapi laju tersebut turun menjadi hanya 16% untuk tahun 1993, dan bahkan negatif pada bulan-bulan awal tahun 1994. Penurunan tersebut sangat mengkhawatirkan karena ekspor non-migas saat ini merupakan 73% dari total ekspor Indonesia. *Levelling-off* ekspor non-migas akan memperbesar defisit transaksi berjalan, meningkatkan *debt service ratio* yang saat ini sudah tinggi (32%), dan akan mempunyai pengaruh yang luas terhadap permintaan domestik.

migas akan memperbesar defisit transaksi berjalan, meningkatkan *debt service ratio* yang saat ini sudah tinggi (32%), dan akan mempunyai pengaruh yang luas terhadap permintaan domestik. Ketiga, meningkatnya defisit transaksi berjalan (naik menjadi US 3,1 milyar untuk tahun fiskal 1993/94, atau naik sebesar 19% dibandingkan dengan tahun fiskal sebelumnya). Diperkirakan defisit untuk tahun fiskal 1994/95 akan lebih tinggi lagi. Untuk menutupi defisit transaksi berjalan diperlukan peningkatan arus modal masuk agar supaya neraca pembayaran bisa seimbang. Arus modal masuk untuk pemerintah sudah sukar untuk ditingkatkan --- pinjaman dari CGI paling-paling akan sama besarnya seperti pinjaman tahun lalu. Sehingga satu-satunya sumber yang bisa diharapkan adalah melalui investasi asing, baik melalui mekanisme PMA maupun investasi portfolio.

Ketiga alasan tersebut diatas adalah alasan ekonomis pragmatis yang mendorong perlunya kebijaksanaan baru untuk menarik investasi asing. Memang posisi kita bagaikan posisi orang sudah kepepet sehingga diperlukan kebijaksanaan habis-habisan untuk menarik investasi asing. Namun perlu diingat bahwa **dalam sejarah pembangunan ekonomi, tidak semua negara menggantungkan dirinya kepada investasi PMA. Negara seperti Jepang, Korea dan Taiwan adalah contoh negara-negara yang bisa berhasil tanpa menggantungkan diri kepada peranan modal asing.** Korea memang pernah memanfaatkan pinjaman luar negeri untuk membiayai awal pembangunannya --- tetapi peranan PMA dalam pembangunan Korea boleh sangat minimal. Negara-negara tersebut adalah negara-negara yang memiliki *Gross Domestic*

yang pembiayaan pembangunannya sangat bergantung kepada modal asing.

Dalam konteks ketergantungan kepada modal asing tersebut, menjadi pertanyaan apakah kebijaksanaan PP20 merupakan kebijaksanaan atau taktik menarik modal asing yang paling optimal ?

Ada banyak cara untuk menarik modal asing. Cara yang pertama, adalah dengan cara menciptakan stabilitas politik yang dinamis, yaitu stabilitas politik yang mampu melakukan akomodasi terhadap tuntutan perubahan tanpa mengakibatkan gejolak politik. Stabilitas politik semu, dimana aspirasi perubahan *undercurrent* tidak tertampung dalam sistim politik formal sehingga terjadi gejolak seperti kasus Medan --- tidak akan mampu menciptakan kondisi yang menarik untuk PMA berjangka panjang. Cara yang kedua, adalah dengan cara menciptakan iklim berusaha yang "bebas gangguan" (*hassle-free*). Negara seperti Singapore dan Hongkong adalah negara yang sangat berhasil menarik PMA dengan mengandalkan konsep iklim usaha yang "bebas gangguan" tersebut. **Suasana "bebas gangguan" tersebut hanya mungkin tercipta dengan dukungan sistim hukum yang *fair* dan transparan. Negara yang masih mengandalkan 'kekuatan' ketimbang 'hukum' adalah negara yang tidak mungkin menciptakan iklim usaha yang 'bebas gangguan'. Dalam negara 'kekuatan', biaya-biaya siluman untuk oknum birokrasi akan sangat tinggi, tidak ada jaminan keadilan yang sama untuk semua orang, dan tidak ada hukum dagang yang berlaku adil untuk semua perusahaan. Bagaikan seorang gadis yang berusaha menarik sang pria, cara pertama dan kedua ini bisa diandaikan**

sebagai cara untuk menarik perhatian dengan mengandalkan faktor 'kepribadian'.

Cara yang ketiga, adalah cara menarik perhatian dengan mengandalkan faktor 'kecerdasan'. Seperti diketahui terdapat perbedaan karakter dari Gelombang Realokasi Industri Yang Pertama (1988 - 1991 karena yendeka) dengan Gelombang Realokasi Industri yang Kedua yang saat ini masih berlangsung. Gelombang Realokasi yang pertama berhasil memindahkan industri-industri yang betul-betul *labor-intensive* dari Jepang, Korea dan Taiwan ke negara-negara Asia Tenggara. Sementara Gelombang yang kedua merupakan realokasi industri yang mempunyai *range* teknologi madya, yang sangat memerlukan pasok tenaga kerja *skilled* (terlatih) terutama pada tingkat *supervisor* dan manager tingkat madya. Indonesia dikenal masih sangat kekurangan tenaga-tenaga terlatih pada tingkat *supervisor* dan manager madya --- dan walaupun tersedia relatif mahal dan produktifitasnya rendah. Itulah alasannya mengapa Malaysia dan Singapore merupakan lokasi investasi yang menarik karena di kedua negara tersebut banyak tersedia tenaga kerja terlatih. Cara menarik modal asing dengan mengandalkan tenaga kerja yang terlatih bisa diandaikan bagaikan seorang gadis yang mengandalkan faktor 'kecerdasan' untuk menarik hati calon pasangannya.

Cara yang keempat, dengan cara memberikan insentif fiskal, dalam bentuk kemudahan pajak. Seperti diketahui, tarif pajak kita relatif tinggi (35 %) dibandingkan dengan Singapore (27%), Hongkong (17%), Cina dsb. Tambahan pula, negara-negara saingan kita tersebut memberikan fasilitas kemudahan pajak untuk PMA tujuan ekspor --- sehingga tarif efektif pajak mereka menjadi lebih murah. Cara yang keempat ini dapat diandaikan bagaikan seorang gadis yang

menggunakan busana yang *fashionable*, parfum dan *accessories* untuk menarik hati calon pasangannya.

Cara yang terakhir, adalah dengan memperkenankan kepemilikan 100 percent kepada asing. Dibandingkan dengan ke-empat cara yang terdahulu, cara yang kelima ini adalah cara yang relatif paling mudah. Cara-cara sebelumnya memerlukan perbaikan *personality*, kecerdasan, atau cara berbusana. Sementara cara yang terakhir adalah cara-cara orang kepepet -- yaitu bagaikan cara 'membuka baju'. Menjual tembok terakhir demi sekedar mencari pasangan siapapun.

Memang tidak mudah untuk menciptakan suatu stabilitas politik yang dinamis ataupun menciptakan iklim usaha yang 'bebas gangguan'. Karena keduanya memerlukan reformasi sistim politik dan sistim hukum, serta memerlukan restrukturisasi aparat birokrasi. Meningkatkan pasok tenaga kerja terlatih dan mengubah struktur insentif fiskal juga bukan merupakan cara yang mudah dan memerlukan waktu yang panjang. Tidak aneh kemudian, sang gadis mulai membuka-buka baju: gampang dalam jangka pendek tetapi belum tentu menguntungkan dalam jangka panjang.

Salah satu pokok kontroversi penting dalam PP20 adalah diperkenalkannya pihak asing untuk menguasai sektor-sektor yang biasa dikenal dengan istilah *Public Utilities* (sektor publik) seperti telekomunikasi, penyediaan listrik, air, pelabuhan, dan fasilitas infrastruktur lainnya. Sektor-sektor publik tersebut mempunyai ciri khusus, yaitu memiliki kecenderungan monopolistik karena biaya investasi yang sangat tinggi dan adanya kemungkinan eksklusivitas. Di negara super

kapitalis sekalipun (seperti Amerika), negara mengambil langkah-langkah pengamanan agar supaya kekuatan monopolistik tersebut tidak merugikan kepentingan orang banyak. Jika tidak diatur melalui mekanisme penentuan harga yang *fair* dan transparan, maka usaha monopoli sektor publik bisa menaikkan tarif sekehendak hati. Adalah aneh, negara dengan filsafat Pancasila bisa melakukan swastanisasi sektor publik (kepada swasta domestik maupun asing) tanpa diikuti dengan mekanisme penentuan harga yang *fair* dan transparan.

Salah satu tujuan mengundang pihak asing untuk masuk kedalam sektor publik seperti infrastruktur adalah agar biaya *social overhead cost* dan tarif infrastruktur menjadi lebih efisien dan murah. Tetapi jika swastanisasi sektor publik tidak diikuti dengan mekanisme penentuan harga yang *fair* dan transparan, maka tujuan tersebut tidak akan tercapai --- bahkan sebaliknya, tarif infrastruktur besar kemungkinan akan menjadi lebih mahal. Kekhawatiran bahwa PP20 tidak akan mampu meningkatkan efisiensi dan menurunkan tarif infrastruktur, semakin diperkuat oleh kenyataan bahwa para aktor swasta pengelola sektor infrastruktur yang dideregulasi oleh PP20 adalah kelompok-kelompok yang dikenal dekat dan mempunyai lobi yang kuat dengan kekuatan politik yang dominan.