

## DEREGULASI: SUATU EVALUASI KRITIS

R. Ramli

### A. PENGANTAR:

Banyak sudah pembahasan, baik di media akademik maupun populer, tentang perubahan-perubahan ekonomi yang terjadi di Indonesia sejak tahun 1983. Turunnya export minyak bumi dan semakin besarnya beban pembayaran hutang luar negeri, mendorong pemerintah untuk mengambil langkah-langkah penyesuaian yang dikenal dengan rangkaian kebijaksanaan 'deregulasi'. Secara populer, istilah deregulasi tsb. sering diartikan hanya sebagai usaha untuk mengurangi dan menghapuskan berbagai jenis peraturan dan campur tangan pemerintah dalam bidang ekonomi. Dalam pengertian populer seperti itu, deregulasi mempunyai *appeal* dan mendapatkan simpati yang kuat dari berbagai golongan masyarakat yang memang sudah 'muak' terhadap berbagai jenis peraturan dan izin yang mereka temui dalam kehidupan sehari-hari. Peraturan dan izin-izin tersebut, dalam prakteknya, sering hanya menjadi sumber pendapatan dan rente untuk mesin birokrasi.

Tetapi deregulasi seperti itu hanya merupakan bagian kecil atau 'subset' dari liberalisasi ekonomi<sup>1</sup> dalam pengertian yang luas. Liberalisasi dalam bidang perdagangan dan keuangan, misalnya, punya dampak yang lebih luas dan berjangka panjang ketimbang 'deregulasi' dalam pengertian populer seperti yang disebutkan diatas. Dilihat dari pengertian yang lebih luas tersebut, rangkaian kebijaksanaan yang diambil Indonesia bukanlah hal yang 'unique' -- banyak negara lain telah mencoba dan bereksperimen dengan liberalisasi ekonomi. Hasil dan masalah baru yang ditimbulkannya cukup bervariasi. Paper singkat ini mencoba membahas pengalaman Indonesia dalam melakukan 'deregulasi' ekonomi.

---

<sup>1</sup>Otoritas ekonomi sangat hati-hati untuk tidak menggunakan istilah 'liberalisasi' ekonomi -- karena secara idiologis, konsep tersebut bertentangan dengan landasan dasar UUD 45.

## B. DUKUNGAN MASYARAKAT TERHADAP DEREGULASI:

Pemerintah Indonesia telah melakukan serangkaian langkah deregulasi dalam bidang ekonomi sejak Juni 1983. Jenis dan urutan paket-paket kebijaksanaan deregulasi diperlihatkan pada tabel 1. Saya tidak akan melakukan pembahasan lebih lanjut mengenai maksud dan isi dari paket-paket regulasi tersebut karena telah termuat dalam salah satu paper saya yang terdahulu.<sup>2</sup>

Sejak awal dukungan masyarakat awam terhadap proses deregulasi sangat kuat terutama karena deregulasi diartikan sebagai usaha untuk mengurangi dan menghapuskan berbagai jenis peraturan dan campur tangan pemerintah yang berlebihan dalam bidang ekonomi. Tetapi setelah lebih dari 7 tahun proses deregulasi, dukungan dan *appeal* politis dari kebijaksanaan deregulasi mulai berkurang. Banyak pihak yang mulai mempertanyakan apakah deregulasi didisain hanya untuk menguntungkan sebagian kecil dari masyarakat Indonesia? Ataukah asumsi-asumsi yang dipergunakan dalam perencanaan deregulasi kurang tepat sehingga menghasilkan akibat yang berbeda dari yang diharapkan?

*Appeal* politis dari deregulasi mulai berkurang karena masyarakat ternyata menyadari bahwa berbagai peraturan dan perizinan yang menyentuh kehidupan sehari-hari mereka tidak banyak berubah setelah lebih 7 tahun deregulasi. Keruwetan dan biaya formal dan informal untuk mengurus KTP, izin bangunan, dan bahkan izin kawin-pun tidak banyak berkurang. Memang untuk pengusaha kelas PMA dan PMDN telah banyak sekali terjadi penyederhanaan jumlah maupun biaya perizinan --- namun hal-hal seperti itu tidak langsung dirasakan oleh sebagian besar masyarakat. Untuk pengusaha menengah dan kecil, misalnya, biaya perizinan (formal maupun informal) mencapai sekitar 3 s/d 9 percent dari modal --- suatu persentase yang sangat tinggi karena dibayar tunai dan didepan.

Dilain segi, setelah lebih dari 7 tahun deregulasi, masyarakat kita dihadapkan dengan semakin dominannya penguasaan ekonomi oleh sejumlah kecil perusahaan dan orang yang itu-itu saja. Pola konsumsi sebagian masyarakat atas kita juga semakin mencolok dan tak terkendali.

Adalah tidak aneh kemudian jika dukungan dan *appeal* terhadap deregulasi semakin memudar karena timbul perbedaan yang semakin tajam antara harapan umum terhadap deregulasi dan kenyataan yang tampak dalam kehidupan sehari-hari.

-----

2R. Ramli, "INDONESIAN ECONOMIC DEREGULATIONS: REVIEW AND ISSUES", paper pada konferensi internasional tentang "The Economic Policy Making Process in Indonesia", September 6-9, 1990, Bali.

MAJOR ECONOMIC ISSUES:

OLD ORDER (1950's-1965) :

Regional wars, Irian Jaya war campaign.  
Food shortage.

FISCAL & FINANCIAL POLICIES:

Landreform.  
Nationalization of foreign firms.  
Budget deficit.  
Money printing.

EXCHANGE RATE POLICIES:

Foreign exchange control.  
Multiple Exchange Rate System.

TRADE & INDUSTRIAL POLICIES:

Import & export licencing.

NEW ORDER :

1965-1971 : PERIOD OF REHABILITATION AND STABILIZATION :

Hyperinflation.  
Old Rp.1000,- = New Rp.1,-  
"Balance Budget".  
Massive commodity imports.

Devaluation (Oct. 1966).  
Unification of rate and pegged to US\$ (4/1970).  
Devaluation (8/1971) : Rp.378 to Rp.415/US\$.

Trade Liberalization.  
Foreign and Domestic Investment Law (1/1967).  
Investment licencing.

1972-1981 : PERIOD OF OIL DOOM :

Inflationary pressures due to oil boom.  
Accumulation of reserves & increased loans.  
Declining traditional exports.

Monetary and credit controls:  
Direct credit allocation and ceilings.  
Subsidized rates of interest.  
Subsidies for rice intensification programs and food price supports.  
Subsidies to domestic energy consumption.

Devaluation (Nov. 1978) : Rp.415 to Rp.625/US\$.  
Multiple Pegging.

Import substitution.  
Extensive uses of tariffs & quotas.  
Increased concentration of structure and ownership.

1982-1990 : PERIOD OF DECLINING OIL REVENUES AND ECONOMIC DEREGULATIONS :

Declining oil-related revenues.  
Low growth and higher unemployment (1982-1986)  
Increasing debt service payments.  
Economic Recovery (1987 onwards)

Banking Deregulation (6/1983).  
Liberalization of interest rate.  
Tax Reform (1/1984): Value Added, Income Taxes and Property Taxes (PDB, 1/1986).  
Reduction of subsidies.  
Cancellation of \$10 billion capital intensive projects.  
Declining Net Real Expenditure since 1985/1986.  
Oct. 27, 1988: (a) Kasier entry and branching for foreign and domestic banks;  
(b) permitting banks and NDFI's to raise capital in the stock markets;  
(c) easier entry in leasing, insurance venture capital and security activities;  
March 1989, Net open position of commercial banks limited to 25% of own capital.  
January 29, 1990 :  
(a) Gradual phasing-out of liquidity credit scheme;  
(b) Requiring banks to lend 20% of their portfolio to small-scale firms and cooperatives.

Devaluation (3/1983) : Rp.700 to Rp.1125/US\$.  
Crawling Peg.  
Devaluation (9/1986) : Rp.1134 to Rp.1644/US\$.

Reduced controls on investment.  
Free trade zone.  
March 1985 : Tariffs reduced from 225% to 60%, with most tariff rates 5-35%.  
Contracting-out import administration to SGS (Swiss) co. (4/1985).  
May 6/1986 Package : duty-back scheme, i.e. provide internationally-priced inputs to exporters.  
Oct. 25/1986 Package : Removed import licence restrictions on 329 items.  
Jan. 15/1987 Package : Removed import licence restrictions on 548 items.  
Dec. 24/1987 Package : equal treatment of foreign and domestic investors.  
Deregulation of maritime activities.  
Deregulation of investment and capacity licencing.

Tujuan dari deregulasi sebetulnya sangat positif karena dengan deregulasi diharapkan terjadi kompetisi yang sehat baik di sektor riil maupun finansial -- yang akan meningkatkan efisiensi ekonomi secara mikro maupun makro. Efisiensi tsb. bisa dicapai jika terjadi peningkatan persaingan diantara pelaku pasar domestik maupun internasional.

Rangkaian kebijaksanaan deregulasi yang dimulai sejak tahun 1983 sebetulnya dimaksudkan untuk menghilangkan berbagai jenis lisensi, proteksi dan kredit murah sehingga tercipta kondisi ekonomi yang lebih kompetitif.

Setelah 7 tahun deregulasi, memang harus diakui bahwa terjadi peningkatan efisiensi di beberapa sektor ekonomi, terutama di sektor-sektor dimana terjadi kompetisi yang tajam. Tetapi cukup banyak sektor dimana tidak terjadi peningkatan efisiensi karena telah terjadi peningkatan konsentrasi industri baik dalam pemilikan maupun kebijaksanaan kartel produksi maupun harga. Sebagai contoh, konsentrasi pemilikan maupun kartel harga telah terjadi di industri minyak nabati, semen, otomotif, bahan plastik dsb.

Ada sejumlah sebab mengapa terjadi peningkatan konsentrasi pemilikan dan kartel produksi sekalipun telah dilakukan serangkaian kebijaksanaan deregulasi. Pertama, konglomerasi ekonomi yang telah terbentuk pada tahun 1970-an ternyata lebih siap dan mampu memanfaatkan peluang-peluang dalam bidang perdagangan dan keuangan yang tercipta akibat deregulasi. Sehingga kecepatan akumulasi modal dan penguasaan pangsa pasar mereka lebih cepat dari pengusaha 'biasa'.

Kedua, kebijaksanaan deregulasi sendiri masih sering 'pilih-kasih' tergantung apakah sektor yang akan di-deregulasi tersebut memiliki punggawa atau kekebalan politis. Masyarakat awam sering *naïve* dengan beranggapan bahwa kebijaksanaan deregulasi hanya didasarkan pada pertimbangan 'pragmatis' dan tidak pandang-bulu. Pertimbangan teknis-ekonomis ternyata masih harus ditambah dengan pertimbangan politik situasional dan elitis.

Ketiga, tidak hanya terjadi 'pilih-kasih' dalam memilih bidang yang akan di-deregulasi tetapi ironis bahwa ternyata muncul kembali praktek-praktek monopoli dan kebijaksanaan khusus dalam bidang perkreditan (Kredit Likwiditas untuk BPPC). Usaha-usaha *rent-seeking* muncul kembali bahkan dengan cara-cara yang lebih *vulgar*. Usaha-usaha tsb. tidak sekedar merugikan konsumen, tetapi bahkan membawa dampak yang lebih luas terhadap pendapatan pajak negara, lapangan kerja dan iklim usaha. Toleransi terhadap usaha-

usaha monopoli dan *rent-seeking* tersebut jelas akan menurunkan kredibilitas pembuat kebijaksanaan.

### C. KERANGKA TEORITIS LIBERALISASI MONETER-FINANISIAL:

Landasan teoritis agar negara-negara berkembang melakukan liberalisasi moneter-finansial dikemukakan oleh Prof. Ronald MacKinnon<sup>3</sup>, seorang ahli ekonomi keuangan terkemuka dari Stanford, dan koleganya Prof. Edward Shaw<sup>4</sup>. Keduanya merupakan penganjur dari kebijaksanaan tingkat bunga-tinggi untuk meningkatkan tabungan dan efisiensi dari lembaga keuangan.

Sebelum pertengahan tahun 1960'an, banyak ekonomis percaya dengan pendapat Keynes bahwa tingkat bunga yang rendah sangat diperlukan untuk mempercepat laju akumulasi modal. Keynes berpendapat bahwa tingkat tabungan (*saving rate*) ditentukan oleh tingkat pendapatan (*income*) dan bukan tingkat bunga. Tingkat bunga rendah akan mendorong investasi -- yang pada akhirnya akan mempercepat tingkat pertumbuhan ekonomi. Kebijaksanaan tingkat bunga rendah ini banyak dilaksanakan oleh banyak negara berkembang. Indonesia, misalnya, sampai dengan akhir Juni 1983 mengikuti kebijaksanaan tingkat bunga yang rendah bahkan negatif (lihat Grafik 1). Melalui berbagai instrumen kebijaksanaan, seperti kredit likwiditas dan alokasi kredit sektoral yang rinci, tingkat bunga riel dijaga agar tetap rendah.

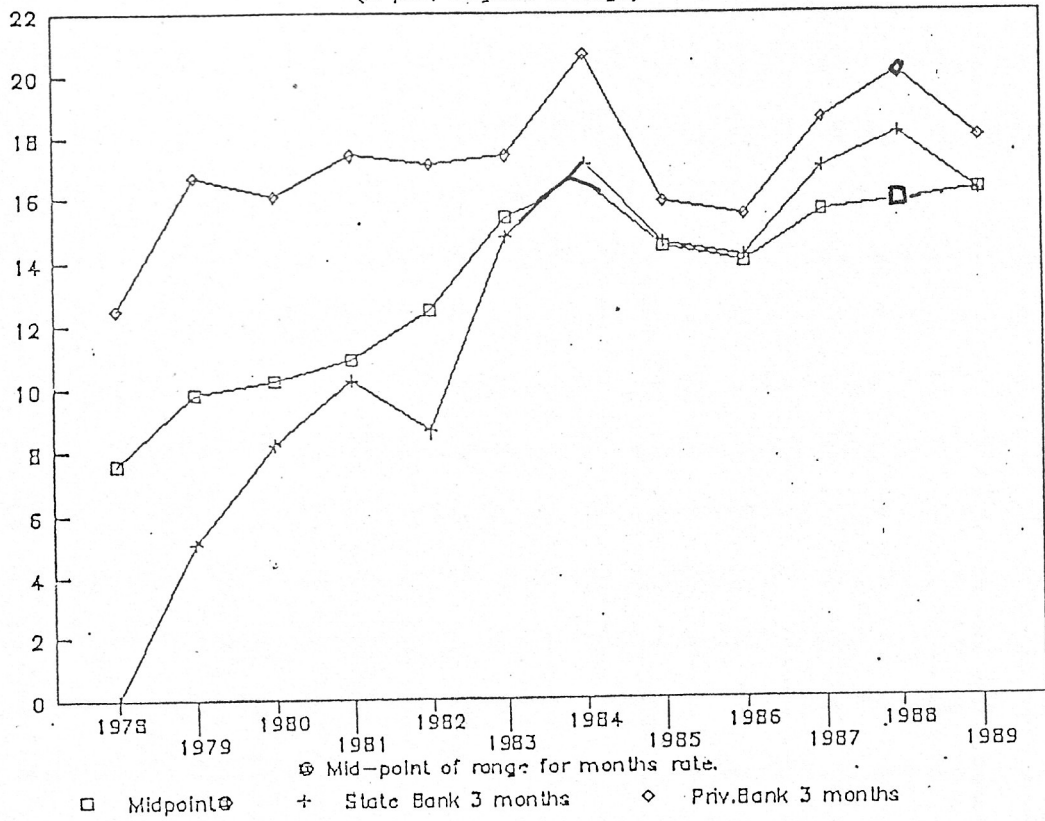
McKinnon dan Edward Shaw berpendapat sebaliknya. Mereka berpendapat bahwa kebijaksanaan tingkat bunga rendah akan mengurangi insentif untuk menabung, dan mendorong kegiatan investasi yang tidak efisien, sehingga akhirnya akan mengurangi tingkat akumulasi modal. Boleh dikatakan bahwa deregulasi Perbankan sejak bulan Juni 1983, serta rangkaian paket deregulasi keuangan setelahnya, merupakan implementasi kebijaksanaan tingkat bunga tinggi seperti yang dianjurkan oleh McKinnon-Shaw. Seperti terlihat pada Grafik 1, baik tingkat bunga deposito maupun pinjaman naik secara riel sejak tahun 1983. Kenaikan yang luar biasa juga terjadi dalam jumlah deposito di sektor perbankan.

-----  
<sup>3</sup>Ronald MacKinnon, "*Money and Capital in Economic Development*", The Brooking Institutions, 1973.

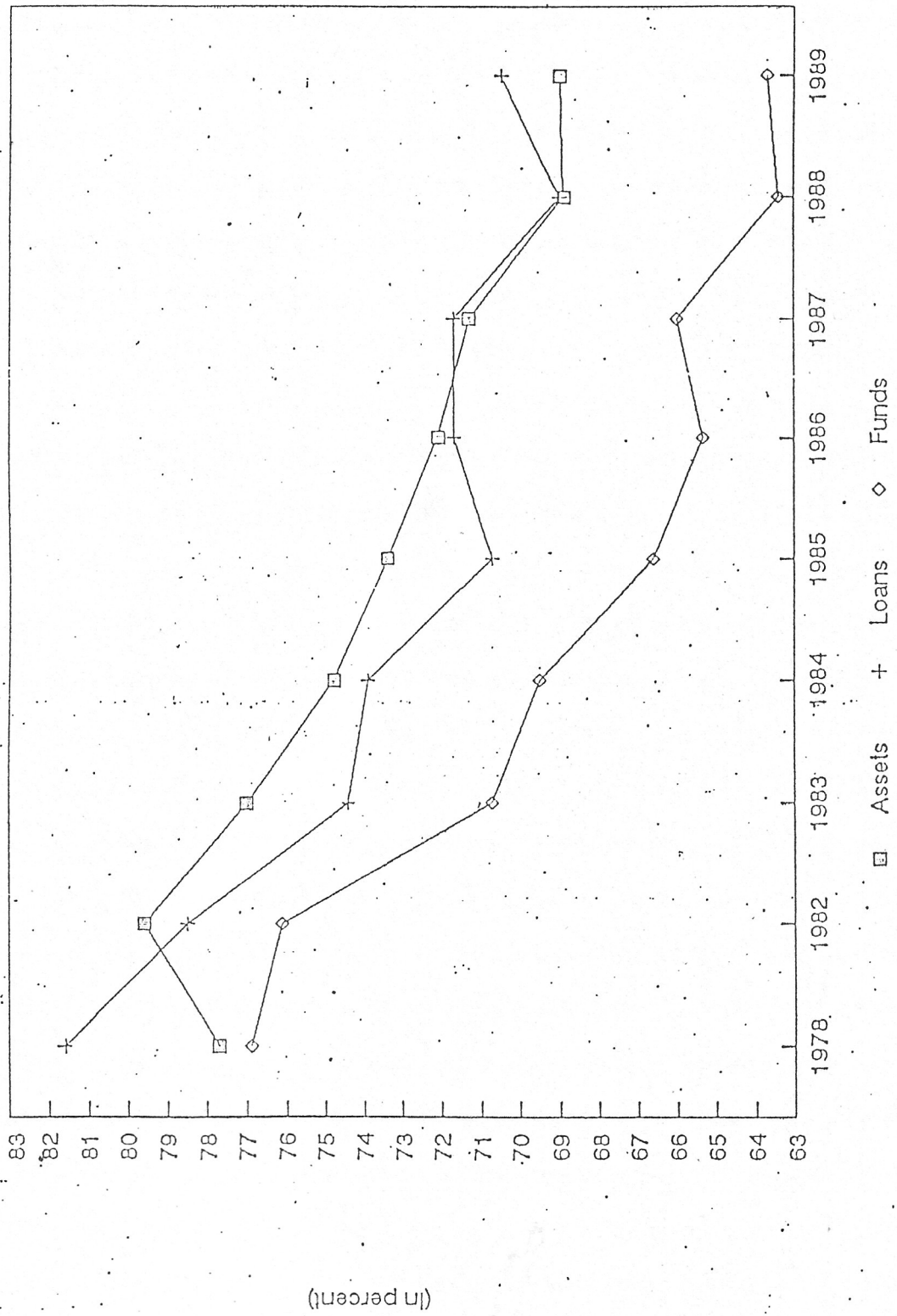
<sup>4</sup>Edward Shaw, "*Financial Deepening in Economic Development*", Oxford University Press, 1973.

# Interest Rates on Deposits

(% p.a., weighted average)



# The State Banks' Share of Total Assets, Outstanding Loans and Funds of the Banking System.



Source: R. BAML; / Feb 27, 93  
Hal. 61

Memang harus diakui bahwa banyak persoalan timbul ketika Indonesia melaksanakan kebijaksanaan tingkat bunga negatif. Pada masa sebelum tahun 1982, hampir 90 % dari kredit bank-bank negara dibiayai oleh kredit likwiditas yang bunganya sangat rendah. Akibat "*spread differential*" yang sangat besar (perbedaan antara tingkat bunga kredit likwiditas dan tingkat bunga pinjaman), bank-bank negara tidak punya insentif untuk meningkatkan efisiensi operasionalnya. Tambahan pula, derajat "*fungibilitas*" kredit sangat besar. Artinya: kredit bunga rendah yang di-alokasikan untuk sektor-sektor prioritas sering "dibelokkan" oleh peminjam untuk digunakan pada sektor-sektor non-prioritas. Perbedaan tingkat bunga yang besar antara sektor prioritas dan non-prioritas, antara 8 sampai 10 percent, mendorong para calon peminjam untuk melakukan kegiatan "*rent-seeking*": Pengusaha hanya sibuk melobby dan kalau perlu menyogok pejabat bank untuk mendapatkan kredit yang sangat murah tersebut. Ada kaitan yang sangat erat antara akses terhadap kredit murah dan ekspansi konglomerat Indonesia pada tahun 1970'an.

Tetapi kebijaksanaan bunga tingkat tinggi yang dianjurkan oleh McKinnon -Shaw bukannya tanpa persoalan. Yang pertama: tingkat bunga tinggi sering hanya menaikkan tabungan finansial (*financial saving*) tetapi belum tentu meningkatkan tabungan ekonomis (*economic saving*). Karena tabungan ekonomis lebih merupakan fungsi dari kenaikan produktifitas dan pendapatan nasional. Kenaikan jumlah deposito di bank-bank sering hanya merupakan substitusi dari rekening koran, dana-dana diluar sektor perbankan formal, dan terutama dari inflow modal luar negeri. Jika terjadi kenaikan tingkat bunga yang besar dan tiba-tiba di pasar modal dunia, stabilitas moneter dalam negeri bisa terganggu.

Kritik yang kedua terhadap kebijaksanaan bunga tinggi berkaitan dengan efeknya terhadap pengusaha menengah dan kecil. Kelompok ekonomi ini memiliki modal yang sangat terbatas. Tidak seperti halnya perusahaan skala besar, mereka tidak memiliki akses terhadap pasar modal luar negeri. Tingkat bunga yang tinggi bisa mengakibatkan mereka 'tersingkir' dari dinamika ekonomi. Walaupun banyak pihak meragukan efektifitasnya, kebijaksanaan Bank Indonesia tentang Kredit Usaha Kecil (PakJan: Paket 29 January 1990) merupakan usaha untuk menghindari hal itu. Yang ketiga: kebijaksanaan bunga tinggi bukan satu-satunya instrumen untuk mendorong efisiensi sektor perbankan. Seperti terlihat bahwa Grafik 1, *spread differentials* antara tingkat bunga simpanan dan pinjaman belum berubah banyak. Perubahan struktur industri perbankan, disamping tingkat bunga, merupakan faktor yang lebih penting dalam penentuan efisiensi sektor perbankan.

Dalam literatur ekonomi yang mutakhir, banyak kritik terhadap liberalisasi finansial ala MacKinnon & Shaw. Prof.

Dornbusch dari MIT mengemukakan: "Sejak kegagalan eksperimen liberalisasi keuangan di Argentina, Chile, dan Turkey, tidak banyak lagi dukungan terhadap kebijaksanaan tingkat bunga-tinggi dan liberalisasi moneter serba-cepat..... Usaha untuk meningkatkan tabungan, memerlukan regulasi finansial yang memadai dan stabilitas makro-ekonomi. Jika keduanya tidak ada, liberalisasi moneter akan sangat berbahaya"<sup>5</sup>

#### D. TAHAPAN (SEQUENCING) DEREGULASI:

Salah satu masalah yang sangat penting dalam proses deregulasi adalah masalah tahapan (*sequencing*) deregulasi. Mana yang harus didahulukan: deregulasi sektor riil atau deregulasi sektor moneter. Banyak theoretikus ekonomi yang mengatakan bahwa deregulasi sektor riil harus dilakukan terlebih dahulu dari deregulasi sektor moneter-keuangan. Tahapan seperti ini lebih stabil dan memperkecil peluang spekulasi finansial dan mengurangi shock-shock ekonomi yang tidak perlu. Dengan PAKTO 1988 dan PAKMAR 1989, Indonesia memilih cara lain --- yaitu dengan mempercepat liberalisasi moneter-keuangan sementara 'memperlambat' deregulasi di sektor riil.

Semula, percobaan Indonesia tsb. dipuji di luar-negeri sebagai tindakan yang berani dan mungkin patut ditiru. Banyak negara macan Asia lainnya (Taiwan, Korea dll.) dan negara berkembang lainnya --- yang mempunyai sistim moneter-keuangan yang relatif lebih tertutup dan terkendali dari Indonesia --- ingin mencontoh 'cerita success' Indonesia.<sup>6</sup>

Tetapi ternyata 'boom ekonomi', akibat liberalisasi moneter-keuangan ternyata hanya berumur sangat pendek (1989-1990). Dipicu oleh PAKTO'88<sup>7</sup>, pasok uang (M1, M2) dan Kredit Domestik naik lebih dari 2 kali lipat. Dipicu dengan PAKMAR<sup>8</sup>, pinjaman luar-negeri swasta naik 5 kali lipat dari sekitar US\$ 5 milyar sebelum PAKMAR'89 menjadi sekitar US\$ 25 milyar pada akhir 1992.

-----  
<sup>5</sup>"Development Brief", no. 6, The World Bank, December 1992.

<sup>6</sup>Lihat *Asian Wall Street Journal*, Dec. 7 and Dec 16, 1992.

<sup>7</sup>Paket Kebijakan November 1988.

<sup>8</sup>Paket Kebijakan Maret 1989.

## POSISI SBI & SBPU

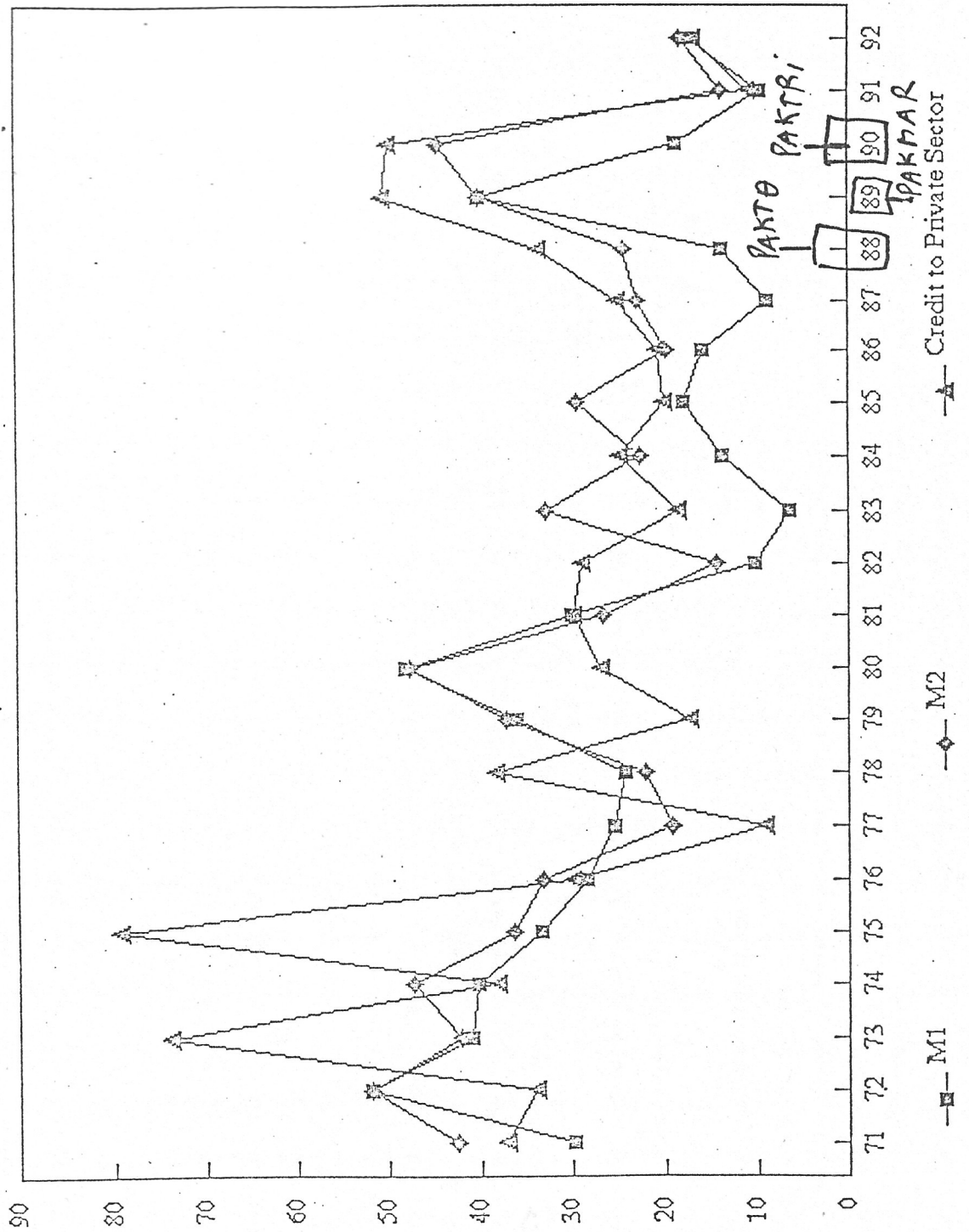
(Rp miliar)

PERIODE	SBI	SBPU	KONTRAKSI
1991			
Trw I	9.414	6.782	2.632
Trw II	11.994	7.739	4.255
Trw III	11.410	4.995	6.415
Trw IV	10.942	4.342	6.600
1992			
Trw I	11.239	4.196	7.043
Mei	14.427	2.767	11.660
Juni	15.542	2.808	12.734
Juli	16.965	2.279	14.686
Agus IV	17.989	1.853	16.136
Sept II	17.858	1.577	16.281
Sept III	17.801	1.388	16.413
Sept IV	17.982	1.995	15.987
Sumber: Bank Indonesia			

RR / Hal - 9'

# MONEY SUPPLY & CREDITS

( Annual Change, % )



Boom ekonomi tersebut harus segera diikuti dengan kontraksi mendadak (Gebrakan Sumarlin I & II, Team PKLN) untuk meredam bahaya inflasi dan merem pinjaman luar-negeri. Pasok uang (M2) naik sebesar 39.8 % tahun 1989 dan 41.9 % tahun 1990, tetapi anjlok sampai negatif pada bulan-bulan terakhir tahun 1991. Ini merupakan kontraksi dan rem ekonomi yang berlebihan. Ekspansi dan kontraksi dadakan tersebut telah mengakibatkan kenaikan tingkat bunga pinjaman dari sekitar 18 % menjadi 25-27 %.

Dengan pengetatan yang berlebihan seperti itu, perusahaan-perusahaan yang pada dasarnya sehat dan baik juga 'terpaksa' mengalami kesulitan *cashflow* karena beban bunga yang semakin besar. Sebagai akibatnya, sejumlah lembaga keuangan mengalami ancaman kredit macet yang besar<sup>9</sup> dan memicu kebangkrutan Bank yang dikelola secara spekulatif. Dengan apa yang terjadi pada akhir 1991 dan 1992 sebagai akibat dari liberalisasi moneter-keuangan Indonesia 1988 dan 1989, telah mengakibatkan banyak *policy makers* negara macam Asia dan lainnya yang mengkaji-ulang 'eksperimen' Indonesia yang maha-berani itu.

Jika kita lihat sejarah ekonomi moneter-Indonesia sejak Orde Baru, telah terjadi 3 kali gejolak moneter. Yang pertama dan kedua adalah akibat dari Oil Boom 1973-74 dan 1979-81, yang merupakan dampak dari *shock external* yang berada diluar jangkauan pengaruh Indonesia. Yaitu melonjaknya inflow devisa hasil ekspor minyak bumi sehingga memperbesar *monetary base* dan melonjaknya pasok M1, M2 dan DC).

Gejolak moneter 1988-1989 bukanlah akibat dari *external shock* tetapi merupakan akibat dari "*policy-induced shock*", yaitu dipicu oleh PAKTO'88 dan PAKMAR'89. Dalam bahasa Jakarta, "supirnya yang ugal-ugalan" sehingga terpaksa melakukan tindakan rem dadakan dengan segala konsekwensi-nya (Note: Kalimat terkahir tidak untuk di-quote). Sebagai akibat dari tindakan ugal-ugalan tersebut, terjadi arah-balik dari usaha deregulasi. Jika semula banyak bank bermunculan bagaikan jamur sejak 1988, tetapi rem dadakan telah mempercepat tahap konsolidasi pemilikan dan merger bank-bank papan bawah kedalam kelompok keuangan yang lebih kuat.

-----  
<sup>9</sup>Menurut Bank Indonesia, besarnya kredit macet saat ini hanyalah 2,6 % dari seluruh kredit sektor perbankan, ayitu Rp 3,2 trilliun dari kredit keseluruhan sebesar Rp 124 trillin per Oktober 1992. Menurut konsultan Booz, Allen & Hamilton, kredit macet sektor perbankan Indonesia jauh lebih tinggi dari peresentase yang dikemukakan oleh Bank Indonesia, yaitu antara 5 s/d 20 persent.

Percepatan liberalisasi moneter-keuangan juga membuka kemungkinan terhadap berbagai kemungkinan terhadap berbagai rekayasa finansial yang sering bersifat spekulatif. Kegiatan spekulasi dalam ekonomi adalah hal yang dinilai normal dan wajar dalam ekonomi modern saja asalkan aturan main yang *fair* dan *transparan* untuk semua pihak. Liberalisasi moneter-keuangan yang dilakukan tanpa persiapan yang memadai tentang aturan main, mekanisme dan instrumen pasar pada akhirnya bisa menjadi bumerang<sup>10</sup>.

Sebagai contoh, PAKTO 1988 yang terdiri dari dua kebijaksanaan memperkenankan *new entry* di sektor keuangan dan perbankan, dan penurunan *reserve requirement* bank dari 15% menjadi 2%. Kebijakan yang pertama sangat tepat karena meningkatkan kompetisi dan menurunkan *spread* perbankan. Tetapi kebijaksanaan yang kedua kurang tepat karena Bank Indonesia belum memiliki mekanisme dan instrumen yang efektif untuk mengendalikan pasok uang. Pada saat PAKTO dikeluarkan, peranan SBI dan SPBU belum memadai sebagai instrumen pengendali pasok uang. Akibatnya, sistem perbankan tiba-tiba kelebihan dana yang mereka gunakan untuk ekspansi kredit secara agresif. Yang terjadi kemudian adalah menurunnya kualitas portofolio perbankan yang merupakan salah satu penyebab dari besarnya kredit macet yang terjadi saat ini --- salah satu faktor yang mengakibatkan mengapa tingkat bunga pinjaman sukar turun.

Disamping itu, diakui oleh banyak pihak bahwa sistim dan personel pengawasan Bank Indonesia belum sepadan dengan pertambahan jumlah bank yang perlu diawasi setelah PAKTO. *Disclosure* dan standarisasi laporan keuangan juga belum memadai. Kelemahan-kelemahan ini baru kemudian diperbaiki dengan Paket Kebijakan Februari 1991 (PAKTRI). Alangkah idealnya, jika PATRI dikeluarkan terlebih dahulu baru kemudian PAKTO. Barangkali pertumbuhan sistim perbankan kita akan lebih normal sehingga tidak perlu direm mendadak.

Contoh lain adalah Kebijakan Maret 1989 (PAKMAR) yang mengizinkan sektor swasta untuk meminjam dari luar negeri. Kebijakan tersebut tidak diikuti oleh petunjuk pelaksanaan tentang sektor-sektor mana yang harus diberikan prioritas. Sehingga, semua pihak berlomba-lomba untuk meminjam di luar negeri karena memang tingkat bunganya jauh lebih rendah daripada di dalam negeri. Dalam waktu hanya dua tahun, pinjaman luar negeri swasta naik pesat. Karena tidak ada skala prioritas penggunaan pinjaman luar negeri, maka tidak aneh jika sebagian besar pinjaman tersebut ternyata kemudian digunakan untuk investasi dan spekulasi pasar di

-----

10R. Ramli, PROSPEK Nov 1991.

dalam negeri. Sehingga menjadi beban tambahan terhadap neraca pembayaran Indonesia. Memang dalam textbook, sering dianjurkan agar tidak boleh ada hambatan terhadap mobilitas modal. Tetapi eksperimen PAKMAR menunjukkan bahwa tanpa skala prioritas, pinjaman luar negeri bisa menjadi beban dikemudian hari.

Kedua contoh di atas menunjukkan bahwa deregulasi moneter-keuangan yang dilakukan tanpa persiapan yang memadai tentang aturan main, mekanisme dan instrumen pasar pada akhirnya bisa menjadi bumerang (*backfire*). Deregulasi yang berhasil adalah deregulasi yang telah mempersiapkan aturan main dan instrumen yang *fair* dan efektif. Jika tidak, selain bisa menjadi bumerang, deregulasi seperti itu hanya akan memberikan peluang kepada kelompok yang lebih kuat dan siap untuk menarik keuntungan ekstra karena tidak adanya aturan main yang *fair* dan efektif. Faktor-faktor institutional sangat perlu diperhatikan sebelum melakukan deregulasi sektor keuangan. Deregulasi bukanlah obat serba mujarab yang bisa menyembuhkan segala penyakit -- ada prasyarat lain !

Dilihat dari segi kebijaksanaan ekonomi, ada hal yang menarik sejak dua tahun terakhir: *blunder* kecil ternyata mempunyai dampak dan reperkusi yang lebih luas dibandingkan dengan tahun 1970-1980an karena tidak ada lagi *cushion* (bantalan) ekonomi dalam bentuk devisa minyak. *Blunder* seperti penurunan *reserve requirement* dari 15% menjadi 2%, tanpa diimbangi dengan tersedianya instrumen pengendali pasok uang yang memadai, ataupun liberalisasi pinjaman luar negeri tanpa arah dan pengawasan yang jelas, ternyata kemudian membawa dampak makro maupun mikro yang sangat luas. *Boom* yang luar biasa pada tahun 1989 dan 1990, yang dipicu oleh kedua kebijaksanaan tsb., ternyata kemudian harus diikuti dengan *bust* yang terpaksa dan mendadak. Diperlukan kecanggihan dan pemahaman terhadap faktor-faktor institutional dalam ekonomi Indonesia, agar supaya solusi text book yang dianjurkan oleh konsultan asing tidak membawa kita pada persoalan baru yang tidak perlu.

## E. DEREGULASI, KONGLOMERASI EKONOMI DAN STRUKTUR INDUSTRI:

Dalam media populer Indonesia, istilah konglomerat punya bermacam arti yang mempunyai pengertian berbeda dengan terminologi konglomerat yang dipergunakan kalangan akademis. Secara populer, konglomerat sering diartikan sebagai kelompok bisnis besar atau bahkan di-identikkan dengan penguasaan ekonomi oleh cukong.

Secara analitis, konglomerat merupakan penguasaan agregat (**aggregate concentration**) sekelompok bisnis besar, yang terlibat dalam berbagai kegiatan ekonomi, dalam ekonomi nasional. Penguasaan ini berbeda dengan masalah yang biasa dikenal dengan **konsentrasi industri (industrial concentration)**, yakni penguasaan satu atau lebih perusahaan didalam satu jenis produk industri. Sudah tentu 'overlapping' pada kedua definisi ini bisa terjadi -- contohnya jika suatu konglomerat yang besar mendominir satu atau beberapa jenis industri pada saat yang bersamaan.

Pengetahuan tentang konsentrasi industri merupakan hal penting karena pengaruhnya yang besar terhadap perilaku pasar, sifat kompetisi dan tingkat keuntungan di suatu jenis industri. Sementara, pengetahuan tentang penguasaan agregat (konglomerasi) penting karena pengaruhnya yang besar baik dalam pasar input maupun pasar produk (*factor and product markets*).

Pada kebanyakan negara berkembang seperti Indonesia, pengelompokan konglomerat akan membawa banyak keuntungan pada kelompok perusahaan yang bernaung dibawahnya karena:

- a. **Keuntungan pada faktor market:** seperti misalnya kredit, tenaga ahli dsb. Sebagai contoh, besarnya kelompok perusahaan akan memudahkan untuk mendapatkan kredit dengan syarat-syarat yang lebih ringan baik dari sumber dalam maupun luar negeri. Pada masa kebijaksanaan uang ketat, akses terhadap pasar modal luar negeri justru akan memberikan kekuatan tambahan pada konglomerat. Penggunaan tenaga ahli, yang tersedia terbatas di negara berkembang seperti Indonesia, juga bisa dioptimumkan oleh perusahaan-perusahaan yang bernaung dibawah satu atap konglomerat.
- b. **Keuntungan pada pasar products:** akibat manfaat dari economic of scale marketing, jalur distribusi dsb.

Walaupun konglomerasi merupakan gejala yang juga terjadi di negara-negara industri maju, tetapi konglomerasi di

negara berkembang seperti Indonesia mempunyai sifat-sifat khusus:

- a. Besarnya peranan negara dalam sejarah konglomerat:  
Peranan negara sangat besar dalam proses akumulasi modal konglomerat. Peranan negara tersebut terlihat sejak awal tahun 1970'an, terutama melalui mekanisme credit berbunga murah, proteksi tarif, kuota, pengaturan investasi dan ekspansi produksi.
- b. Pemilikan dan Kontrol Manajemen berada disatu tangan:  
Dinegara maju, pemilikan perusahaan besar terpisah dari manajemen. Manajemen biasanya diserahkan kepada manajemen professional.
- c. Pemilikan oleh Satu Keluarga:  
Berbeda dengan perusahaan-perusahaan di negara maju, dimana pemilikan lebih meluas dan beragam, pemilikan perusahaan-perusahaan yang bernaung dibawah satu konglomerat biasanya didominir oleh satu keluarga.
- d. Interlocking Kepemilikan dan Manajemen antar konglomerat:  
Gejala yang makin sering terjadi adalah kecendrungan **interlocking** pemilikan dan manajemen dalam bentuk joint-venture antara kelompok konglomerat yang dominan.

Point a-d diatas mempunyai implikasi yang luas terhadap manajemen, fleksibilitas dan efisiensi ekonomi konglomerat. Dan karena peranan ekonomi konglomerat dalam ekonomi nasional semakin besar, maka inefisiensi konglomerat juga punya pengaruh pada tingkat efisiensi ekonomi nasional.

Kebijaksanaan deregulasi telah mempercepat proses akumulasi dan ekspansi konglomerat Indonesia karena merekalah yang bisa memanfaatkan informasi dan peluang-peluang yang tersedia setelah deregulasi. Kemampuan pemanfaatan informasi & peluang-peluang yang tidak simmetris (asymmetrical) antara konglomerat dan perusahaan menengah dan kecil pada era deregulasi itulah yang menjadi penyebab mengapa masyarakat umum beranggapan bahwa deregulasi hanya menguntungkan konglomerat.

Dilain segi, perubahan ekonomi Indonesia dari ekonomi relatif tertutup menjadi ekonomi terbuka --- ternyata telah mendorong 'terbuka'-nya kelemahan-kelemahan dalam konglomerasi Indonesia. Pertumbuhan konglomerasi ekonomi telah terjadi sejak tahun 1970-an sebagai akibat dari kebijaksanaan perdagangan serba lisensi, proteksi, dan

suntikan kredit murah. Konglomerasi, dengan segala kemudahan tsb., ternyata memang 'rapuh' dan tidak sekuat *public image* yang dibangunnya. Sukar kemudian untuk menolak hypothesis Prof. Yoshinara tentang 'Kapitalisme Ersatz'.

Namun, pertanyaan lebih penting apakah perilaku dan ketangguhan manajemen konglomerasi Indonesia bisa ditingkatkan dalam PJPT II y.a.d, sehingga konglomerasi Indonesia tidak hanya 'Jago Kandang'<sup>11</sup> -- tetapi juga jagoan di pasar internasional seperti konglomerasi di Korea dan Jepang ? Jika perubahan itu bisa terjadi, konglomerasi Indonesia akan menjadi asset nasional yang besar kontribusinya terhadap penciptaan nilai tambah dan ketahanan ekonomi nasional -- bukan hanya 'liabilitas' yang rapuh ?

Selama ini, kebijaksanaan deregulasi lebih terfokus pada bidang-bidang perdagangan dan keuangan. Kebijakan deregulasi dalam bidang perdagangan, seperti misalnya penyederhanaan sistem tariff, pengurangan absolut seluruh tariff, dan penghapusan berbagai jenis quota ---- tetapi struktur industri belumlah kompetitif. Tingginya konsentrasi industri beberapa jenis industri utama, misalnya industri minyak nabati, terigu, kayu, semen, industri mobil dsb., ternyata menyuburkan kecenderungan 'collusive' yang mengakibatkan harga jauh diatas marginal costs. Efektifitas dan efisiensi yang dihasilkan oleh kebijaksanaan deregulasi akan lebih tinggi jika deregulasi juga mencakup kebijaksanaan-kebijaksanaan yang mendorong struktur industri yang lebih kompetitif.

---

<sup>11</sup>Persentase ekspor terhadap penjualan Konglomerat-Konglomerat Indonesia kurang dari 5 % (lihat majalah SWA, Desember 1992). Bandingkan dengan konglomerat Korea, yang ekspornya mencapai lebih dari 70 % total penjualan.

APPENDIX 1: Studi Kasus Deregulasi:  
(Pernah dimuat di Kolom TEMPO, Akhir 1991)

OTOMOTIF & LOBBI

R. Ramli

Menko Ekuin telah memberikan isyarat. Akan segera ada deregulasi di beberapa sektor riel termasuk otomotif. Pengumuman itu dilakukan di Kupang, daerah yang hanya 'kebagian' dampak negatif dari industri otomotif yang tidak efisien dalam bentuk harga mobil yang mahal.

Deregulasi industri otomotif adalah salah satu ujian apakah pemerintah betul-betul serius untuk meningkatkan efisiensi ekonomi Indonesia dan mendorong rasionalisasi di industri pemboros devisa terbesar tsb. ? Ataukah seperti pengalaman deregulasi terbatas ala PAKJUN 1991 yang kemudian "ditarik" kembali karena lobi kelompok otomotif yang kuat ?

Setelah proteksi industri otomotif yang sudah berlangsung selama 15 tahun, apakah yang kita dapat ? Harga mobil didalam negeri beberapa kali lipat harga mobil di negara-negara tetangga. Harga yang lebih mahal tsb. sebagian merupakan subsidi tidak langsung dari konsumen kepada industri otomotif Indonesia.

Industri otomotif adalah juga salah satu dari industri pemboros devisa terbesar. Setiap tahunnya, impor komponen otomotif mencapai US\$ 1,2 milyar per tahun, yang merupakan beban berkelanjutan dari defisit transaksi berjalan kita. Nilai eksportnya boleh dikatakan tidak berarti: hanya sekitar US\$ 50 juta -- nilai ekspor yang hampir sama dengan nilai ekspor produk kosmetik (terutama tradisional) yang sama sekali tidak mendapatkan proteksi dari pemerintah. Dari segi nilai total produksi, hanya 0.4 % yang di-ekspor.

Tingginya proteksi terhadap industri otomotif Indonesia bisa dilihat dengan Tingkat Proteksi Nominal (NRP), yaitu sebesar 80 %. Tetapi jika kita memasukkan efek dari semua tarif komponen dan pembatasan impor mobil, maka Tingkat Proteksi Effektif (ERP) yang diberikan luar biasa tingginya, diperkirakan mencapai 600%. Dengan tingkat proteksi setinggi itu, tidak aneh jika banyak merk bisa tetap "survive" walaupun tingkat produksi mereka hanya beberapa ribu unit.

Struktur proteksi sebesar itu telah mengakibatkan distorsi alokasi sumber daya dalam ekonomi nasional. Sumber daya yang langka, modal maupun tenaga professional, "tertarik" untuk terjun kedalam sektor dengan proteksi tinggi. Sektor tsb. 'menguntungkan' dilihat dari segi investasi finansial, tetapi merugikan dilihat dari segi ekonomis maupun sosial dan sama-sekali tidak mempunyai basis untuk kompetitif di pasar internasional.

Bahwa proteksi tsb. sangat menguntungkan terlihat dari sumber akumulasi terbesar dari produsen terbesar dalam bidang otomotif. Walaupun telah melakukan diversifikasi ke berbagai sektor, kontribusi keuntungan terbesar dari konglomerat tsb. masih berasal dari sektor otomotif. Rente ekonomi yang didapatkan dari proteksi industri otomotif telah digunakan sebagai basis untuk ekspansi ke sektor-sektor non-otomotif, dan bukan untuk memperdalam struktur industri otomotif itu sendiri. Banyak dari ekspansi diluar industri otomotif tsb. yang juga bersifat spekulatif. Kemampuan untuk spekulatif tsb. didorong oleh tersedianya rente ekonomi yang *lucrative* dari sektor otomotif.

Salah satu pokok persoalan penting yang dihadapi industri otomotif Indonesia adalah skala produksi industri yang masih sangat kecil dan *fragmented*. Bahkan pada saat ekonomi sedang boom pada tahun 1990, volume penjualan hanya mencapai 270 ribu unit. Sebagai akibat dari kebijaksanaan uang ketat, ekspansi kredit minimum dan pengenaan pajak barang mewah sebesar 35 %, volume penjualan diperkirakan akan turun tajam pada 1992 ini.

Fragmentasi struktur industri terlihat dari banyaknya merk dan model mobil yang beredar. Ada 23 merk dan hampir setiap merk mengeluarkan model baru setiap tahunnya. Banyak merk yang mempunyai skala produksi dibawah 10 ribu unit -- skala produksi yang betul-betul tidak efisien dan hanya bisa *survive* karena proteksi yang luar biasa tinggi.

Fragmentasi struktur industri tsb. juga mempunyai dampak negatif terhadap usaha lokalisasi komponen. Seperti diketahui program lokalisasi komponen selama ini boleh dikatakan gagal untuk mendorong pertumbuhan industri komponen yang andal dan efisien. Setelah 15 tahun, hanya sekitar 20 % komponen yang berhasil dibuat di dalam negeri. Semakin dalam program lokalisasi komponen, semakin mahal biaya produksinya karena komponen makin terspesialisasi dan skala produksi semakin mengecil. Hanya komponen yang *inter-changeable*, artinya yang bisa dipakai oleh setiap merk mobil, yang bisa meningkatkan skala produksi sehingga kompetitif di pasar internasional.

Dengan permintaan pasar domestik sebesar itu, seharusnya hanya ada maximum 3 merk mobil dengan jumlah model yang terbatas setiap tahunnya. Negara seperti Korea melakukan langkah pengembangan strategis dengan membatasi jumlah merk mobil sehingga akhirnya sukses dalam ekspor mobil. Hanya dengan restrukturisasi dan penciptaan merk, industri otomotif Indonesia bisa memanfaatkan *economics of scale* sehingga kompetitif dalam pasar internasional. Dengan penciptaan merk, usaha lokalisasi komponen baru bisa didorong secara efektif karena variasi jenis komponen akan jauh berkurang sehingga biaya produksi bisa ditekan.

Timbul pertanyaan apakah deregulasi otomotif y.a.d. akan terbatas hanya pada penurunan tarif komponen ataukah akan lebih jauh lagi sehingga komponen maupun mobil bisa diimpor bebas ? Jika yang dilakukan terbatas pada penurunan tarif komponen, dampak positifnya akan sangat terbatas. Produsen otomotif akan bertepuk gembira karena biaya produksi akan turun sehingga bisa mengimbangi kelesuan penjualan tahun ini.

Dilihat dari segi pemerintah, pengurangan tarif komponen otomotif hanya akan mengurangi pendapatan dari tarif impor -- tetapi tidak akan mendorong restrukturisasi industri otomotif menjadi lebih efisien. Efisiensi produksi hanya bisa dicapai dengan penciptaan merk sehingga manfaat dari *economics of scale* bisa dicapai.

Ada dua pilihan kebijaksanaan yang bisa dilakukan terhadap industri seperti industri otomotif. Yang pertama, menghapuskan semua jenis proteksi dan meliberalisasikan perdagangan otomotif. Cara ini memang efektif untuk meningkatkan efisiensi industri. Tetapi, sebagian besar produsen yang ada akan bangkrut karena akan kalah bersaing dengan produsen otomotif dari Korea, Taiwan, bahkan Malaysia. Pilihan yang kedua, adalah melakukan restrukturisasi dan rasionalisasi industri, yaitu dengan menyederkan jumlah produsen maupun merk sehingga manfaat dari *economic of scale of production* bisa diraih. Cara ini tidak akan menghapuskan kapasitas produksi yang sudah ada, tetapi sebaliknya dapat digunakan untuk menembus pasar ekspor. Hanya dengan rasionalisasi produsen dan merk, industri otomotif Indonesia bisa diubah dari pemboros devisa paling besar menjadi penyumbang devisa yang berarti.

Kebijaksanaan industri seperti yang dicontohkan diatas merupakan contoh dari **Kebijaksanaan Industrialisasi yang aktif tetapi tidak distortif**. Akses produsen terhadap pasar dalam negeri yang relatif besar, harus dikaitkan dengan *performance* ekspor. Selama ini akses terhadap pasar dalam negeri sering hanya menjadi sumber keuntungan dan rente dari industri yang tidak efisien dan tidak kompetitif di pasar internasional. Harus segera dimulai, identifikasi produsen dan industri yang mempunyai potensi penyumbang devisa dan mampu menembus pasar ekspor. Alokasi pinjaman luar negeri, yang ditetapkan oleh Team PKLN, sebaiknya dikaitkan dengan *performance* ekspor. Jika ini dilakukan, akan segera tampak bahwa banyak konglomerat Indonesia hanyalah pemboros devisa yang *multiplier effect*-nya terhadap produktivitas nasional dan lapangan kerja sangat minim.