INDONESIA MENENTUKAN NASIB

Dari Reformasi ke Transformasi Kelembagaan

RIA

INDONESIA MENENTUKAN NASIB

Dari Reformasi ke Transformasi Kelembagaan

Indonesia mencapai angka pertumbuhan yang cukup baik dalam masa krisis global 2007-2008. Namun, negara-negara lain di Asia lain, seperti China, India, Thailand, Malaysia, dan Filipina lebih dinamis dan berubah lebih cepat. Dibanding negara-negara tersebut, Indonesia tertinggal dalam hal aliran investasi langsung asing (*foreign direct investment*, FDI), industri manufaktur, infrastruktur, dan pendidikan.

Laporan kajian strategis ini, yang merupakan buah kerja sama Rajawali Foundation dengan Harvard Kennedy School, Ash Center for Democratic Governance and Innovation, memaparkan fakta-fakta, kendala, dan solusi bagi Indonesia bila ingin mengejar ketertinggalannya.

Ibarat pelari maraton yang membawa beban berat, Indonesia hanya bisa melihat pesaing-pesaingnya melaju di depan, sementara ia sendiri tak berdaya mempercepat langkah. Agar mampu bersaing di kancah perekonomian yang baru, tak ada cara lain yang harus dilakukan Indonesia kecuali menjalankan transformasi kelembagaan dengan serius dan membuang jauh-jauh berbagai persoalan warisan masa lalu.

Sebuah buku yang selayaknya dibaca seluruh elemen masyarakat, termasuk birokrat, penggiat NGO, dan mahasiswa.

KOMPAS
PENERBIT BUKU

RAJAWALI FOUNDATION

HARVARD Kennedy School
ASH CENTER
for Democratic Governance and Innovation

PUST

ISBN: 978-979-709-521-5

9 789797 095215

Indonesia Menentukan Nasib
KMN 20405100069

Penerbit Buku *Kompas*: Jl. Palmerah Selatan 26-28, Jakarta 10270 • e-mail: buku@kompas.com • Telp. (021) 5347710, ext.5601

i ation e For

ah ditandatangani MoU kerja oundation Peter Sondakh hool (HKS) of Government kan Rajawali Foundation n dari pusat kajian Ash nce and Innovation di nbaga ini mempunyai fokus ebijakan dan pemerintahan, ram di kawasan Asia yang Program, China Public Policy n Asia Vision 21. Selain ga telah dipersiapkan

diharapkan makin terbuka lonesia untuk menimba ng dikembangkan bersama erupakan salah satu ra lebih spesifik, kerja sama husus pada peningkatan pejabat pemerintah daerah, kampus dan lembaga, ng kebijakan publik. Aktivitas nelitian di bidang *public* kungan bagi dosen dan ian di HKS, publikasi, hingga aerah, dan pejabat pusat di

INDONESIA MENENTUKAN NASIB

DARI REFORMASI KE TRANSFORMASI KELEMBAGAAN

N. 01-01-11
PERPUSTAKAAN
KONSORSIUM PEMBARUAN AGRARIA

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta

Lingkup Hak Cipta

Pasal 2

1. Hak cipta merupakan hak eksklusif bagi Pencipta atau Pemegang Hak Cipta untuk mengumumkan atau memperbanyak Ciptaannya, yang timbul secara otomatis setelah suatu ciptaan dilahirkan tanpa mengurangi pembatasan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ketentuan Pidana

Pasal 72:

1. Barangsiapa dengan sengaja atau tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima Miliar rupiah).
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu Ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 tahun dan/atau denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).



INDONESIA MENENTUKAN NASIB

Dari Reformasi ke Transformasi Kelembagaan

KOMPAS
PENERBIT BUKU
Jakarta, September 2010

Indonesia Menentukan Nasib
Dari Reformasi ke Transformasi Kelembagaan

Awalnya laporan ini ditulis dalam bahasa Inggris "From Reformasi to Institusional Transformation", copyright President and Fellows of Harvard College.

Pertama kali diterbitkan dalam bahasa Indonesia
oleh Penerbit Buku Kompas, September 2010
PT Kompas Media Nusantara
Jl. Palmerah Selatan 26-28
Jakarta 10270

e-mail: buku@kompas.com

Desain sampul dan isi: wiko

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang
Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian
atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari Penerbit

xviii + 222hlm.; 14 cm x 21 cm

ISBN: 978-979-709-521-5
KMN 20405100069

Isi di luar tanggung jawab Percetakan PT. Gramedia, Jakarta

DAFTAR ISI

KEPEMIMPINAN MELAYANI SEPENUH HATI | VII

PREFACE | XI

PENGANTAR | XV

RINGKASAN EKSEKUTIF | 1

I. PENDAHULUAN | 11

II. DUNIA SEDANG BERUBAH | 25
Revolusi Global Dunia Usaha | 25
Kebangkitan China | 35
Krisis Global Tahun 2008-2009 | 41

III. INDONESIA TERTINGGAL | 45
Daya Saing | 48

Penanaman Modal Langsung Asing
dan Industri Manufaktur | 67
Infrastruktur | 71
Pengangguran yang Membengkak | 78
Kesehatan dan Nutrisi | 84
Ketidakmerataan Bertambah | 90

IV. HAMBATAN BAGI KEMAJUAN EKONOMI | 105
Ketergantungan Berlebihan pada Eksploitasi
Sumber Daya Alam | 108
Kurangnya Investasi pada Manusia | 115
Nilai Tukar Terlalu Tinggi | 121
Kerajaan Lisensi | 125
Badan Usaha Milik Negara yang Tidak Efisien | 131
Pengecualian yang Mahal | 137

V. TRANSFORMASI KELEMBAGAAN | 141
Penelitian atas Lembaga-lembaga Hukum Indonesia | 146
Warisan Kelembagaan | 151
Pemerintahan Militer Lawan Sipil | 151
Integrasi *versus* Desentralisasi | 157
Massa Mengambang Versus Partisipasi Demoktratis | 163
"Rule by Law" *versus* "Rule of Law" | 166
Patrimonialisme Versus Pembangunan Kelembagaan | 171
Merekonstruksi Kewarganegaraan Indonesia | 174
Mentransformasi Lembaga | 183
Reformasi Elektoral | 184
"Outsourcing" Lembaga | 185
Mengefektifkan Desentralisasi | 187
Reformasi Hukum dan Yudisial | 192
Menemukan "Kelompok Menengah yang Hilang" | 196

VI. KESIMPULAN | 203
Beberapa Rekomendasi untuk Penelitian Lebih Lanjut | 204

INDEKS | 209

DAFTAR PUSTAKA | 213

PENGANTAR

KEPEMIMPINAN MELAYANI SEPENUH HATI

Seringkali kita mendengar mantra bahwa Indonesia adalah sebuah negara yang begitu kaya akan sumber daya alam. Dengan kekayaan alam ini secara otomatis kita berharap seluruh rakyat akan sejahtera. Tetapi cara berpikir ini menimbulkan dua permasalahan. Pertama, seperti yang diuraikan dalam kajian strategis ini, ketersediaan sumber daya alam saat ini sudah banyak berkurang. Begitu banyak yang sudah terbuang percuma di mana kita tidak akan mampu memperolehnya kembali. Kedua, pemanfaatan sumber daya alam selama ini bukannya memberikan manfaat kesejahteraan bagi kebanyakan orang, melainkan hanya sebagian kecil kelompok masyarakat saja yang menikmatinya.

Buktinya jumlah penduduk yang masuk kategori miskin dan sangat miskin masih cukup besar. Badan Pusat Statistik

(BPS) mengumumkan, hasil survei pada Maret 2009, jumlah orang miskin di Indonesia sebanyak 32,53 juta jiwa atau 14,15 persen dari total jumlah penduduk Indonesia. Hasil kajian strategis ini memperlihatkan bahwa jumlah ini sebenarnya jauh dari kenyataan sesungguhnya. Karena Indonesia bukan saja menggunakan definisi garis kemiskinan terendah di Asia, lebih dari itu ukuran garis kemiskinan itu sendiri sebenarnya lebih rendah dari definisi pemerintah tentang pendapatan rumah tangga untuk kelangsungan hidup. Apabila kita mau jujur melihat kenyataan tersebut, maka diperkirakan jumlah kemiskinan di Indonesia bahkan jauh lebih besar dari yang digambarkan oleh BPS di atas.

Meskipun hasil survei BPS ini menunjukan penduduk miskin berkurang 2,43 juta jiwa dibandingkan dengan hasil survei Maret 2008 yang mencapai 34,96 juta jiwa atau 15,42 persen dari total populasi, kita patut bertanya mengapa jumlah penduduk miskin di Indonesia masih begitu banyak? Apakah ada kesalahan pada kebijakan pemerintah yang belum berpihak pada masyarakat kelas bawah? Atau kesalahan dalam sumber daya manusianya? Dan berkaitan dengan sikap kepemimpinan, apakah para pemimpin di negara ini telah melayani rakyatnya dengan sepenuh hati?

Sebenarnya sudah banyak koreksi yang dilakukan oleh rakyat Indonesia terhadap kepemimpinan negara ini yang dianggap tidak berhasil membawa kesejahteraan lebih merata bagi rakyat Indonesia. Tidak kurang dari 12 tahun lalu, tepatnya bulan Mei 1998 melalui gerakan reformasi, rakyat Indonesia berhasil mengubah konstelasi pelaku utama di bidang politik. Namun, setelah proses reformasi berlalu lebih dari 10 tahun, perubahan pelaku utama politik ternyata belum berhasil mengatasi krisis multidimensional yang dialami bangsa Indonesia.

Berbekal kondisi tersebut ditambah tantangan yang semakin besar akibat globalisasi, maka Rajawali Foundation bekerja sama dengan Harvard University's Kennedy School of Government melakukan kajian strategis tentang kondisi sosial ekonomi Indonesia saat ini dan tantangannya di masa mendatang. Dan mengingat begitu banyaknya tanggapan dari berbagai pihak atas laporan ini, maka Rajawali Foundation menerbitkannya dalam format buku versi bahasa Indonesia. Tentu saja dengan harapan agar kajian strategis yang dilakukan oleh peneliti dari Harvard Kennedy School dengan peneliti dari Indonesia, dapat memberikan nilai tambah bagi dialog wacana membawa Indonesia ke arah yang lebih baik di masa mendatang.

Semoga karya ini bermanfaat bagi bangsa Indonesia dalam menyongsong Abad 21. Lebih daripada itu, dengan memahami langkah-langkah transformasi kelembagaan yang harus dilakukan bangsa Indonesia, diharapkan terjadi pula transformasi perilaku kepemimpinan yang akan melayani rakyatnya sepenuh hati. ❊

Fritz E. Simandjuntak
Presiden Rajawali Foundation

PREFACE

This report represents a first attempt to understand the progress and the challenges that face Indonesia as it enters its second decade as a democratic nation. Progress has been significant and the government has made impressive gains over the past decade. Indonesia has emerged as the world's first majority Muslim, multi-party democracy, which is not an easy achievement. It has held together after the turmoil that followed the end of the Soeharto years. There has been steady economic growth and the country has come through the global financial crisis better than many other countries. The formal structures of the New Order regime have been dismantled, civilian rule has been enshrined, peace has been brought to Aceh and most civil liberties have been restored.

Despite this impressive progress, we highlight a number of problems that are preventing Indonesia from achieving its full potential. In comparison with a number of its neighbors, Indonesia is falling behind in crucial economic and social measures with the result that the economy needs to grow more quickly while the fruits of growth need to be distributed more equitably. A number of the barriers to more effective growth result from the incomplete institutional transformation from the periods of "Guided Democracy" and the "New Order". Remaining challenges include high barriers to entry in a wide range of industries, a dysfunctional legal system, the continuation of patrimonial politics, and insufficient investment in infrastructure, health and education.

The completion of these reforms is all the more urgent as a consequence of the global business revolution and the emergence of China as a focal point in the global production chain. Moving beyond the institutional legacies of the past will mark a start. In addition, Indonesia must learn to be less inward looking and accept international performance standards so that full advantage can be taken of what globalization has to offer. This process will be aided by government, law and the business and finance sectors shifting from protecting insiders to enforcing accountability and stimulating innovation. To put the economy and society on a sound footing, it is necessary to build up the "missing middle"—a thriving private sector in the economy and a lively middle class of politically engagedconsumers.

This project marks a first attempt to understand the challenges that Indonesia is confronting and we welcome engagement with our colleagues in a wide ranging discussion. The report was written by an interdisciplinary team from the Ash Center for Democratic Governance and Innovation at the Harvard

Kennedy School and it benefitted from the input and advice from numerous Indonesian colleagues.

Moving forward with the generous support of the Rajawali Foundation, our Indonesia Program at the Ash Center hopes to bring students and scholars to Harvard, while also sending students and faculty to Indonesia. Further, we hope to develop a number of executive training programs that will help enhance the public policy skills of Indonesian officials. Last but not least we hope to launch a number of collaborative research projects that will address in more detail the problems identified in the report. We hope that these activities will make a small contribution to enabling Indonesia to make the kind of progress that it surely deserves. ❊

Anthony J. Saich
Director, Ash Center for Democratic Governance and Innovation, and
Director, Rajawali Foundation Institute for Asia

Harvard Kennedy School
Harvard University
Cambridge, Massachusetts, United States

PENGANTAR

Penelitian terkait dengan persoalan *Governance* di Indonesia masih perlu untuk dikembangkan. Hal ini menjadi sangat penting ketika Indonesia dihadapkan pada tatanan persaingan yang mengarah pada fenomena *Hypercompetition*. Ekonomi Indonesia semakin dituntut untuk lebih efisien dan efektif dalam menciptakan iklim persaingan yang kondusif dan mampu menekan ekonomi biaya tinggi (*high cost economy*). Sejumlah permasalahan ekonomi yang dihadapi Indonesia sangat erat kaitannya dengan aspek *Governance* dan kelembagaan.

Persoalan *Governance* dan kelembagaan di Indonesia sangatlah menentukan tidak hanya pada akumulasi sumber daya nasional, tetapi juga bagaimana mengalokasikan dan pola-pola penyerapannya. Pada akhirnya efektivitas dan efisiensi

birokrasi dan lembaga, baik di tingkat pusat maupun daerah, akan sangat menentukan kualitas implementasi program-program ekonomi nasional. Hal ini juga akan berdampak pada penciptaan daya saing nasional. Sehingga ekonomi Indonesia akan tetap menjadi wilayah yang menarik untuk berinvestasi baik di sektor keuangan dan terlebih lagi di sektor riil.

Semenjak reformasi 1997-1998, Indonesia mengalami transformasi yang sangat mendasar baik dari aspek kelembagaan politik, budaya, sosial, pemerintahan, dan ekonomi. Dihadapkan pada sejumlah permasalahan klasik seperti peningkatan kualitas infrastruktur, pembiayaan, kemampuan SDM, dan inovasi, sistem logistik nasional dan ketahanan ekonomi, maka Indonesia dituntut untuk mampu menyelesaikan dengan segera hal-hal yang menjadi penghambat proses pembangunan berbangsa dan bernegara.

Laporan penelitian ini telah membuka dan menyadarkan kita semua bahwa aspek *Governance* dan kelembagaan sangatlah dibutuhkan bagi pembangunan ekonomi Indonesia. Pemahaman awal tentang transisi dari pemerintahan Orde Baru kepada era reformasi merupakan langkah awal untuk melakukan perbaikan sistem. Penelitian ini memotret berbagai tantangan yang masih menghadang Indonesia di bidang sosial, politik, dan ekonomi dan dapat melihat berbagai perspektif yang menjadi hambatan dan persoalan dasar dalam proses pembangunan bangsa Indonesia.

Kami dari civitas akademika Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia (FEUI) sangat mengapresiasi penelitian ini, yang telah memberikan pemahaman kepada kita bagaimana pengaruh reformasi, desentralisasi, dan semaraknya politik tanah air kepada pembangunan ekonomi di Indonesia. Jika sebelumnya proses birokrasi cair dari pusat ke daerah, sehingga

legitimasi komando dapat terus selaras sampai kepada jajaran administratur di daerah. Era yang baru ini dipengaruhi oleh desentralisasi dan delegitimasi institusi tradisional yang membuat tingginya kompleksitas dan kerumitan hubungan kelembagaan di Indonesia. Oleh karena itu, potret penelitian ini merupakan sumbangan berharga bagi kita untuk dapat memahami bagaimana penyusunan dapat kita lakukan untuk meningkatkan kinerja birokrasi dan kinerja kelembagaan di Indonesia.

Kesiapan teknologi, infrastruktur, kesehatan, dan pendidikan dasar, pendidikan tinggi, latihan serta efisiensi pasaran tenaga kerja juga menjadi perhatian di dalam buku ini. Karena faktor-faktor ini dapat meningkatkan daya saing dan *attractiveness* investasi di indonesia. Bagaimana faktor-faktor ini diulas dengan kritis sehingga dapat memberikan kesejahteraan bagi banyaknya penduduk Indonesia yang masih tergolong orang miskin. Penelitian ini memberikan pemahaman kepada kita bagaimana transformasi kelembagaan menuju pembangunan Indonesia menuju masa depan yang lebih sejahtera. Penelitian ini juga merekomendasikan peran penting kelembagaan sebagai *bearaucary-enabler* dan *innovative-bureaucracy* sehingga berbagai proses yang dilakukan oleh pemerintah dalam membangun ekonomi dapat dijalankan secara efektif dan efisien.

Sebagai pengantar, mudah-mudahan kerja sama penelitian seperti ini bisa terus dilakukan dan memberikan kontribusi keilmuan bagi Indonesia. FEUI merasa bangga menjadi bagian dari penelitian ini bekerja sama dengan dengan Rajawali Foundation dan Harvard Kennedy School. Mudah-mudahan kerja sama kajian riset dan keilmuan ini dapat kita kembangkan sebagai bentuk kontribusi nyata untuk membantu bangsa dan

negara Indonesia dalam meningkatkan produktivitas dan daya saing nasional. ❋

Prof. Firmanzah, Ph.D.
Dekan Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia

RINGKASAN EKSEKUTIF

Program Indonesia Harvard Kennedy School diresmikan bulan Januari 2010. Kegiatan pertama program baru ini adalah menyusun suatu kajian strategis, suatu *strategic assessment,* atas prospek pertumbuhan ekonomi dan pemerintahan yang demokratis di Indonesia. Diilhami program serupa yang pernah dijalankan di Vietnam di tahun 2008 dalam rangka HKS Vietnam Program, tujuan kajian strategis ini adalah menentukan tema-tema penelitian serta mendorong terjadinya suatu diskusi kritis mengenai tantangan-tantangan yang dihadapi negeri ini di bidang pembangunan. Penelitian ini tidak dimaksudkan sebagai sebuah telaah yang menyeluruh atas keadaan ekonomi politik negeri ini; tim juga tidak berupaya untuk merumuskan suatu strategi reformasi alternatif. Penilaian ini dipandang sebagai kesempatan untuk

merenungkan kemajuan-kemajuan yang telah dicapai selama dasawarsa pertama di bawah pemerintahan yang demokratis serta untuk mengidentifikasi rintangan-rintangan yang masih menghambat kemajuan di bidang sosial, politik, dan ekonomi.

Masa reformasi menerima warisan oligarki ekonomi dan "demokrasi kolusif" dari masa-masa Demokrasi Terpimpin dan Orde Baru. Oligarki ekonomi dan kolusi politik itu dijalankan dengan membangun rintangan-rintangan tinggi yang mencegah pendatang-pendatang baru memasuki berbagai bidang industri, suatu sistem legal yang tidak bekerja sebagaimana seharusnya, politik yang patrimonial, ketidakberdayaan para warga negara dan gangsterisme politik. Oligarki dan demokrasi kolusif menyebabkan Indonesia tidak begitu mampu menjawab tantangan-tantangan globalisasi. Layaknya seorang pelari maraton yang harus membawa beban seberat dua puluh kilogram, Indonesia dapat melihat pesaing-pesaingnya melaju ke depan, tetapi tidak berdaya untuk mempercepat langkahnya. Lembaga-lembaga negara dibentuk untuk melindungi kekayaan dan hak-hak istimewa, bukan untuk memajukan persaingan. Anehnya, orang sulit menemukan diskusi serius mengenai warisan kelembagaan Indonesia ini, baik di kalangan pers maupun di dalam majalah-majalah atau terbitan-terbitan ilmiah lainnya. Kebebasan menyatakan pendapat yang lebih longgar yang telah didapatkan para ilmuwan dan wartawan selama masa reformasi belum berhasil merangsang renungan yang lebih mendalam atas sejarah bangsa yang penuh pergolakan itu serta implikasinya bagi masa kini.

Laporan kajian strategis ini didasarkan pada argumentasi bahwa Indonesia harus menjalankan suatu proses transformasi kelembagaan yang bersungguh-sungguh apabila negeri ini ingin membuang warisan Demokrasi Terpimpin dan Orde Baru-nya

dan ikut bersaing di kancah perekonomian global yang baru. Perusahaan-perusahaan Indonesia harus menjadi lebih lincah, lebih terkait erat ke perekonomian internasional dan mengurangi ketergantungannya pada proteksi pemerintah. Rintangan-rintangan yang menghalangi masuk dan didirikannya perusahaan-perusahaan baru harus dihilangkan karena besar kemungkinan bahwa penakluk-penakluk dunia masa depan tidaklah berasal dari perusahaan-perusahaan warisan masa lalu. Rintangan-rintangan yang menghalangi pertumbuhan kesempatan kerja dan formalisasi usaha kecil juga harus dihilangkan guna membantu mereka yang sudah bekerja menghindari risiko terjatuh ke dalam jurang kemiskinan, serta guna memperluas kesempatan bagi terjadinya mobilitas ke atas. Sistem hukum—pengadilan, para jaksa, polisi, praktisi hukum—harus menegakkan keadilan dan hak-hak para warga negara tanpa bias. Membangun perekonomian yang mampu bersaing mensyaratkan adanya sistem politik yang lebih responsif dan terbuka, yang terutama bertugas bukan sebagai penjaga pintu dan pelindung hak-hak istimewa, melainkan lebih sebagai bagian dari suatu sistem kewarganegaraan yang demokratis dan rekonstruktif.

Laporan ini kami mulai dengan sebuah diskusi mengenai dampak globalisasi produksi pada sistem-sistem produksi dan perdagangan dalam dua dasawarsa terakhir ini. Digitisasi, biaya transpor dan komunikasi yang lebih rendah, kemajuan-kemajuan di bidang teknologi produksi dan rintangan-rintangan terhadap perdagangan yang mulai runtuh telah menimbulkan revolusi di bidang usaha manufaktur global yang semakin diskrit ke dalam langkah-langkah yang masing-masingnya mempunyai ciri tersendiri dan dilakukan di berbagai tempat terpisah yang sering kali pula berjauhan satu dengan yang lain.

Integrasi vertikal tidak lagi terjadi di satu tempat atau bahkan di satu perusahaan saja, tetapi dipimpin oleh *system integrators*, pemadu-pemadu sistem multinasional berskala besar yang mengkordinasikan kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh pemasok-pemasok di tingkat di bawahnya. Pembatas-pembatas di antara perusahaan-perusahaan telah menjadi kabur karena para integrator sistem tersebut secara lebih langsung menguasai proses-proses produksi di para pemasok dan terus-menerus menuntut perbaikan dalam efisiensi dan kualitas. Biaya-biaya ditekan melalui persaingan yang semakin meningkat pada setiap tahap produksi. Hal ini semakin mempersulit perusahaan-perusahaan baru untuk mendapatkan pijakan. Namun, modularisasi juga memberikan kesempatan baru bagi negara-negara berkembang untuk masuk ke dalam rantai-rantai pemasok global karena para integrator sistem bersedia berbagi teknologi dan mendukung pengembangan kapasitas para pemasok baru. Mendorong investasi langsung oleh pihak asing di dalam industri-industri strategis merupakan cara yang paling dapat diandalkan untuk masuk ke dalam rantai-rantai pemasok itu.

Pertumbuhan ekonomi China yang luar biasa itu juga menciptakan tantangan dan kesempatan bagi negara-negara di kawasan ini. China telah muncul sebagai perakit dunia, mengimpor komponen-komponen dari negara-negara lain di Asia dan mengekspor barang-barang jadi ke pasar-pasar Barat. Indonesia pada saat ini mengalami defisit perdagangan dengan China, mengekspor bahan mentah dan mengimpor barang-barang manufaktur. Meskipun tekanan oleh produsen-produsen di dalam negeri agar pasar-pasar Indonesia dilindungi terhadap barang-barang impor dari China meningkat, tanggapan defensif seperti ini mungkin justru akan merugikan Indonesia dalam

jangka panjang. Perusahaan-perusahaan Indonesia harus belajar untuk bersaing dengan China dalam beragam produk dan mengintegrasikan diri ke dalam rantai-rantai pemasok yang berpusat di China. Mundur dan berlindung di balik tembok bea bukanlah suatu strategi yang dapat diandalkan.

Indonesia telah mencapai angka pertumbuhan yang cukup baik selama krisis global yang baru lewat. Namun, dipandang dari sudut jangka waktu yang lebih panjang negeri ini semakin kurang mampu bersaing. Indonesia sedang berubah, tetapi banyak di antara perekonomian Asia Timur yang dinamis berubah lebih cepat. Indonesia tertinggal dibandingkan dengan China, India, Thailand, Malaysia, dan Filipina dalam hal aliran investasi langsung asing, industri manufaktur, infrastruktur dan pendidikan. Indikator-indikator sosial Indonesia juga tidak sebaik negara-negara berpenghasilan menengah lainnya. Desentralisasi dimaksudkan untuk lebih mendekatkan pemerintah dengan rakyat, tetapi di sejumlah tempat bos-bos lokal memberikan prioritas rendah bagi penyediaan jasa-jasa sosial dan investasi untuk infrastruktur yang sangat diperlukan.

Konsumsi dalam negeri serta harga komoditas yang tinggi bukanlah dasar yang cukup kuat bagi Indonesia untuk membangun sebuah perekonomian menengah ke atas. Indonesia memperoleh nilai rendah dalam hal kesiapan teknologi, infrastruktur, kesehatan, di samping pendidikan dasar, pendidikan tinggi dan pelatihan serta efisiensi pasar tenaga kerja. Pertumbuhan di sektor ekspor barang-barang manufaktur berlangsung lambat dibandingkan dengan negara-negara tetangganya. Indonesia tidak berhasil menggabungkan diri ke dalam rantai-rantai pemasokan China sebagaimana halnya Thailand, Malaysia, dan Filipina. Ekspor Indonesia yang paling signifikan adalah minyak sawit, dan hal ini mencerminkan

ketergantungannya yang berlebih pada sumber daya alam. Kemampuan bersaingnya juga tertekan oleh nilai tukar valuta asing yang terlalu tinggi, dan ini semakin mendorong impor dan merugikan para pengekspor.

Penanaman modal langsung asing di Indonesia terpusat pada eksploitasi sumber daya alam dan produksi barang-barang konsumen untuk pasar dalam negeri. Keterlibatan Indonesia dalam produksi teknologi informasi serta komponen telekomunikasi masih terbatas. Para investor asing terpukul mundur oleh buruknya infrastruktur, terutama jalan-jalan, pelabuhan, dan tenaga listrik. Ketersediaan tenaga listrik per kapita di Indonesia lebih rendah daripada di Vietnam. Masalah tenaga listrik ini tidak akan terselesaikan sebelum subsidi dikurangi, karena pada saat ini menambah pasokan tenaga listrik berarti menambah beban berat subsidi pemerintah. Pemerintah perlu membuat kesepakatan dengan masyarakat guna menaikkan harga tenaga listrik dengan imbalan layanan yang lebih dapat diandalkan serta menggunakan dana yang saat ini digunakan untuk subsidi guna menambah kapasitas tenaga listrik, membangun jalan-jalan dan membuka akses yang lebih luas ke pendidikan dan kesehatan.

Kurangnya kemampuan bersaing serta peraturan-peraturan perburuhan yang terlalu membatasi telah memperlambat laju penciptaan kesempatan kerja. Bagi kebanyakan orang Indonesia, akses ke pekerjaan dengan gaji stabil merupakan jalan yang paling pasti untuk keluar dari kemiskinan, tetapi negeri ini mengalami "pertumbuhan tanpa pekerjaan" selama masa reformasi. Indikator-indikator sosial Indonesia juga tertinggal dari negara-negara tetangganya. Seorang anak Indonesia kini berkemungkinan hampir tiga kali lebih besar akan meninggal sebelum ulang tahunnya yang kelima dibandingkan seorang

anak Vietnam. Kemajuan dalam pembukaan akses ke air bersih dan kebersihan berlangsung lambat. Hampir sepertiga jumlah anak mengalami kekerdilan sedang ataupun berat dan hampir seperlima tidak memiliki berat badan yang layak. Kemungkinan para ibu di Indonesia meninggal pada saat melahirkan lebih dari tiga kali lebih tinggi dibandingkan para ibu di Vietnam. Indikator-indikator kesejahteraan dasar ini merupakan ukuran efektivitas pemerintah yang paling langsung. Menurunkan angka kematian anak dan ibu mensyaratkan pengadaan dan pemeliharaan sistem-sistem dasar kesehatan masyarakat yang mampu memberikan layanan yang berkualitas kepada rumah tangga yang termiskin sekalipun. Beberapa pemerintahan di era reformasi yang silih berganti telah gagal mencapai tujuan yang sederhana ini.

Meskipun demikian, Indonesia sering dipandang sebagai sebuah kisah keberhasilan dalam hal "pertumbuhan pro-miskin". Kemiskinan yang terukur telah turun tajam dari tahun 1979 hingga 1996, sementara ketidakmerataan tidak banyak berubah. Namun, dapat dipertanyakan sampai berapa jauh statistik-statistik ini dapat dipercaya. Penelitian-penelitian mengenai konsumsi secara sistematik mencatat nilai konsumsi oleh golongan kaya di bawah yang sesungguhnya dan masalah ini rupanya menjadi semakin buruk dengan berlalunya waktu. Garis kemiskinan resmi Indonesia termasuk yang paling rendah di kawasan ini, yang berarti bahwa rumah tangga yang berpenghasilan di atas garis kemiskinan pun masih tetap sangat miskin. Selain itu, kebanyakan rumah tangga mempunyai penghasilan yang tidak jauh dari garis kemiskinan. Bila garis kemiskinan dinaikkan seperempatnya saja, hal itu akan berakibat melonjaknya angka kemiskinan dari 18 ke 53 persen dari seluruh jumlah rumah tangga.

Apakah yang perlu dilakukan Indonesia guna memperbaiki performa ekonominya dan mengentaskan lebih banyak warganya dari kemiskinan? Salah satu pesan terpenting dari kajian ini adalah bahwa *pemerintah mengerjakan terlalu banyak hal yang tidak produktif dan gagal bertindak pada saat diperlukan.* Negeri ini telah membuang-buang warisan alaminya dengan mengizinkan hutan-hutannya dirusak tanpa batas. Pada saat yang sama Indonesia tidak cukup melakukan investasi di bidang kesehatan dan pendidikan. Indonesia adalah salah satu dari sejumlah kecil negara di dunia yang lebih banyak mengekspor bijih tambang mentah daripada logam. Pemerintah terlalu banyak mengatur perekonomian, menjalankan suatu "*license* kerajaan" serupa *License Raj* yang dijalankan oleh India pada masa prareformasi. Terlalu banyak regulasi yang ditujukan untuk melindungi perusahaan-perusahaan besar yang sudah mapan dan merugikan yang baru berdiri maupun yang masih berskala kecil. Keadaan demikian juga memaksa berjuta usaha kecil dan menengah untuk tetap tinggal di sektor informal. Hasilnya adalah sebuah struktur perindustrian yang didominasi oleh sejumlah kecil perusahaan raksasa, didukung oleh sebuah lautan perusahaan-perusahaan mikro. Gejala "kosong di tengah" ini merupakan tanda lemahnya lembaga-lembaga hukum dan pengaturan. Lemahnya perlindungan atas hak-hak intelektual dan pengadilan yang korup juga membuat usaha-usaha kecil rentan terhadap serangan pemangsa-pemangsa yang memiliki uang dan koneksi-koneksi politik. Banyak di antara badan-badan usaha milik negara Indonesia menjadi penghambat ekonomi. Otoritas jasa-jasa keuangan belum mengembangkan kapasitas teknis serta otonomi politik yang diperlukan untuk menjalankan regulasi dan pengawasan perbankan secara independen.

Memperbaiki kualitas lembaga-lembaga Pemerintah Indonesia bukanlah pekerjaan yang mudah. Demokrasi tidak melenyapkan korupsi atau memperkuat supremasi hukum atau *rule of law*. Oligarki ekonomi telah keluar dari krisis keuangan nyaris utuh dan hubungannya dengan negara (*state*) tidak berubah. Warisan kelembagaan Demokrasi Terpimpin dan Orde Baru tetap saja membebani perekonomian, masyarakat maupun politik negara. Bahkan, para ilmuwan sosial pun belum dapat membuang kebiasaan-kebiasaan yang telah mereka peroleh selama kurun waktu 40 tahun di bawah pemerintahan otoriter. Meskipun kebebasan akademik semakin besar di masa reformasi, tak banyak ilmuwan menunjukkan minat untuk meneliti ulang masa-masa Demokrasi Terpimpin dan Orde Baru. Juga tak tampak adanya peningkatan dalam kuantitas atau perbaikan dalam mutu penelitian empiris ilmu sosial.

Ada lima aspek dari warisan kelembagaan masa Demokrasi Terpimpin dan Orde Baru yang dapat ditekankan:

1. Pemerintahan militer *versus* sipil;
2. Integrasi *versus* desentralisasi;
3. "Masa mengambang" *versus* partisipasi demokratis;
4. *Rule by law* (pemerintahan berdasarkan hukum) *versus rule of law* (supremasi hukum), dan
5. Patrimonialisme *versus* pembangunan kelembagaan.

Indonesia harus benar-benar memahami faktor-faktor tersebut sebelum negeri ini dapat mulai mereformasi lembaga-lembaga publiknya. Salah satu unsur mendasar reformasi lainnya adalah rekonstruksi kewarganegaraan Indonesia, yang kami artikan sebagai suatu renegosiasi menyangkut hubungan antara para warga negara dan negara (*state*). Negara harus ditransformasikan dari suatu wahana yang memberikan kemudahan dan fasilitas

kepada yang kaya dan memiliki kekuasaan menjadi negara *rule of law* yang bekerja demi menegakkan hak-hak semua warga negara tanpa memandang penghasilan, daerah, gender, etnik, ataupun agama.

Transformasi kelembagaan adalah suatu proyek jangka panjang. Hasil kajian ini ditutup dengan sebuah pembeberan singkat mengenai beberapa langkah yang dapat membantu proses itu. Termasuk di antaranya ialah reformasi pemilihan (*electoral reform*), memanfaatkan hubungan-hubungan internasional untuk mematok standar yang lebih tinggi bagi beberapa lembaga ekonomi, memperbaiki pelaksanaan kebijakan desentralisasi politik dan administrasi dan membuat lebih banyak warga Indonesia berkepentingan dalam penegakan stabilitas dan demokrasi. Kesimpulan ini juga mengusulkan penunjukan beberapa golongan luas untuk penelitian lebih jauh, termasuk penelitian mengenai kesempatan dan tantangan sebagai akibat globalisasi, penelitian ulang mengenai kemiskinan dan ketidakmerataan, serta ciri-ciri kewargaan nasional di Indnesia. ❊

I. PENDAHULUAN

"Sepuluh tahun yang lalu, masih segar dalam ingatan kita, negara kita megalami krisis yang dahsyat... 1999 merupakan tahun yang penuh dengan masalah dan tantangan. Banyak orang di dalam negeri maupun di mancanegara merasa khawatir mengenai masa depan negara kita dan bahkan mengenai kelangsungan hidup kita sebagai bangsa.

"Pada waktu itu terdapat paling tidak empat skenario tentang kemungkinan-kemungkinan bagi negara kita. Skenario pertama meramalkan bahwa negara kita akan mengalami balkanisasi atau akan terpecah menjadi beberapa negara kecil karena adanya sentimen-sentimen regionalis yang sedang tumbuh. Skenario kedua melihat bahwa Indonesia akan menjadi sebuah negara berideologi Islam garis keras disebabkan munculnya sentimen-sentimen keagamaan yang ingin meminggirkan ideologi Pancasila. Skenario ketiga meramalkan bahwa Indonesia akan menjadi sebuah negara setengah otoriter yang tidak mempunyai arah yang jelas. Skenario keempat melihat bahwa Indonesia sedang bergerak mundur ke arah

otoritarianisme. Sedikit yang meramalkan bahwa Indonesia akan menempuh jalan kelima, yaitu ke arah sebuah negara yang tidak saja demokratis, akan tetapi sebuah negara demokrasi yang stabil dan bersatu."

PRESIDEN SUSILO BAMBANG YUDHOYONO, 14 AGUSTUS 2010

"Porak poranda hanya satu dasawarsa yang lalu, ekonomi Indonesia hari-hari ini tampak sebagai sebuah bangunan kokoh. Walaupun terpukul lebih buruk dari negara lain manapun oleh krisis ekonomi Asia tahun 1997-98, Indonesia, berdasarkan beberapa ukuran tertentu, telah berhasil mengatasi kemerosotan ekonomi global tahun 2008-09 secara cukup mencengangkan. Pertumbuhan ekonominya melambat dan tidak separah yang terjadi di kebanyakan negara besar lainnya. Untuk sebagian orang, hal tersebut memang menjadi ukuran atas keberhasilannya yang tidak secemerlang China dan India, yang mencapai laju pertumbuhan lebih tinggi. Namun demikian, mengingat titik awal keberangkatan yang dialami Indonesia satu dasawarsa yang lalu itu, prestasi tersebut tetap mengesankan."

THE ECONOMIST, 10 SEPTEMBER 2009

The Harvard Kennedy School Indonesia Program diresmikan di bulan Januari 2010. Aktivitas pertama dari program baru ini adalah membuat suatu kajian strategis (*strategic assessment*) mengenai kemungkinan-kemungkinan pertumbuhan ekonomi dan pemerintahan yang demokratis di Indonesia. Diilhami oleh sebuah program serupa yang telah diselesaikan di Vietnam di tahun 2008, tujuan dari *strategic assessment* ini adalah untuk mengenali tema-tema penelitian yang terpenting dan untuk merangsang tumbuhnya suatu diskursus kritis mengenai tantangan-tantangan yang dihadapi

negara dalam hal pembangunannya.[1] Naskah ini melaporkan temuan-temuan kajian strategis tersebut.[2]

Isu sentral dalam ekonomi politik Indonesia dan dalam buku ini dapat dinyatakan sebagai berikut: Masa reformasi menerima warisan oligarki ekonomi dan "demokrasi kolusif" dari masa Demokrasi Terpimpin (1957-1965) serta masa Orde Baru (1966-1998).[3] Oligarki ekonomi dan kolusi politik dijalankan dengan mendirikan rintangan-rintangan tinggi yang menghalangi pemain baru masuk ke berbagai jenis industri, suatu sistem hukum yang berfungsi tidak sebagaimana semestinya, politik yang paternalistis, serta rasa berkewarganegaraan nasional yang diperlemah. Pada masa normal pun warisan ini merupakan rintangan berat bagi pertumbuhan ekonomi dan perubahan menuju demokarsi. Akan tetapi, ini bukan masa normal. Dunia sedang mengalami suatu masa yang ditandai oleh gejolak ekonomi yang luar biasa. Globalisasi telah mengubah berbagai sistem produksi, organisasi badan usaha, hubungan di antara badan-badan usaha, serta hubungan ekonomi antara negara-negara industri maju dan negara berkembang. Indonesia, yang terhambat oleh oligarki dan demokrasi kolusif, tidak cukup dipersenjatai untuk menjawab tantangan globalisasi ini. Layaknya seorang pelari maraton yang membawa beban seberat dua puluh kilogram, Indonesia melihat pesaing-pesaingnya melaju ke depan, tetapi tidak berdaya untuk mempercepat langkahnya.

Kajian ini berpendapat bahwa Indonesia perlu menjalankan suatu proses transformasi kelembagaan, suatu transformasi institusional yang menyeluruh apabila negeri ini ingin melepaskan diri dari warisan Demokrasi Terpimpin (1957-1965) dan Orde Baru (1966-1998) itu, serta belajar untuk bersaing di kancah ekonomi baru yang sudah dilanda globalisasi

ini. Badan-badan usaha Indonesia harus menjadi lebih lincah, lebih erat terhubung dengan sistem-sistem produksi internasional serta harus mengurangi ketergantungannya pada proteksi pemerintah. Rintangan-rintangan yang menghalangi pembentukan perusahaan-perusahaan baru harus dihilangkan karena besar kemungkinannya bahwa banyak di antara penakluk-penakluk dunia dari Indonesia di masa depan akan terdiri dari badan-badan usaha baru, bukan berasal dari perusahaan-perusahaan yang merupakan warisan masa Orde Baru. Rintangan-rintangan yang menghambat pertumbuhan lapangan kerja dan formalisasi usaha kecil juga perlu diminimalkan guna membantu mengurangi risiko keluarga-keluarga Indonesia jatuh ke dalam kemiskinan, serta guna menambah kesempatan bagi bertumbuhnya mobilitas sosial. Sistem penegakan hukum–pengadilan, jaksa, polisi, para praktisi hukum–harus benar-benar menegakkan hukum dan membela hak-hak para warga negara tanpa bias. Pembangunan suatu perekonomian yang lebih kompetitif itu menuntut terciptanya sebuah sistem politik yang lebih responsif dan terbuka, yang bertujuan bukan terutama untuk menjadi penjaga pintu dan pelindung "orang-orang dalam", melainkan untuk menjamin terjadinya rekonstruksi sistem kewargaan yang demokratis.

Kesimpulan-kesimpulan ini mungkin mengejutkan bagi mereka—di dalam maupun di luar negeri—yang sudah terbiasa membaca laporan-laporan yang memuji-muji kemajuan Indonesia yang telah berhasil menjauh dari tepi jurang disintegrasi nasional selama krisis keuangan Asia Timur, dan kini menuju ke statusnya sekarang sebagai anggota terbaru BRIC, kelompok ekonomi-ekonomi yang sedang tumbuh.[4] Maksud kami, bukanlah untuk mengecilkan pentingnya keberhasilan-keberhasilan yang telah dicapai dalam dasawarsa yang lalu.

Indonesia memang telah mencapai hasil yang luar biasa selama masa reformasi. Banyak di antara aparat-aparat kelembagaan formal Orde Baru telah dirombak. Setelah diperintah dengan dukungan militer selama lebih dari tiga dasawarsa oleh sebuah rezim otoriter yang sangat terpusat, bangsa Indonesia kini memiliki salah satu sistem politik yang paling terbuka dan demokratis di kawasan ini. Militer telah melepaskan haknya atas peran politik formal, parlemen telah menegakkan independensinya dari cabang eksekutif, partai-partai politik berorganisasi secara bebas, para pemimpin di tingkat nasional ataupun lokal dipilih melalui pemilihan yang kompetitif, dan kebebasan-kebebasan sipil telah dipulihkan. Damai telah dicapai di Aceh seusai konflik yang berlangsung selama 29 tahun. Sumber daya dan wewenang dalam pengambilan keputusan telah didesentralisasikan dan diserahkan kepada daerah-daerah. Indonesia telah membuktikan kepada dunia—dan barangkali lebih penting lagi kepada dirinya sendiri—bahwa demokrasi dapat berjalan bersama dengan stabilitas dan kemajuan ekonomi di sebuah negara yang besar dan beraneka ragam susunan etnik serta agamanya sekalipun.

Hasil yang telah dicapai selama sepuluh tahun terakhir menjadi lebih berarti lagi apabila kita ingat keruntuhan total yang dialami lembaga-lembaga ekonomi dan politik negeri ini seusai krisis keuangan tahun 1997/98. Pada pertengahan tahun 1998 sistem keuangan Indonesia hancur berantakan dan sektor korporatnya praktis mengalami kebangkrutan. Angka kemiskinan resmi meningkat tiga kali lipat. Akan tetapi, angka yang mengejutkan ini pun tidak mampu menangkap besarnya penderitaan ekonomi yang dihadapi oleh jutaan rumah tangga berpenghasilan rendah di kota-kota atau pun pedesaan. Inflasi harga melampaui 80 persen, tetapi harga

bahan makanan melambung dengan kecepatan dua kali lipat. Keruntuhan ekonomi melahirkan dislokasi sosial, kekerasan dan kenaikan angka kriminalitas secara tajam. Negara dicekam paranoia massal, ketegangan, dan depresi (Friedman dan Thomas 2007). Tidak adanya toleransi etnis dan agama memicu kekerasan-kekerasan setempat serta gelombang-gelombang regionalisme. Ledakan kekerasan yang dipicu oleh dendam pihak tentara di Timor Timur lebih jauh lagi merongrong keabsahan negara sentral dan mencemarkan nama Indonesia di dunia. Sebagaimana dikatakan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dalam pidato kenegaraannya di tahun 2009, sementara di tahun 1999 orang bahkan meragukan apakah Indonesia akan mampu bertahan sebagai bangsa yang utuh dan bersatu.

Indonesia dapat bertahan terus. Setelah melewati beberapa kegagalan awal, kini dapat dikatakan bahwa Indonesia sedang menuju ke suatu masa dengan pertumbuhan yang pesat dan standar hidup yang meningkat. Walaupun sampai tahun 2005 produk domestik bruto (PDB) per kapitanya tidak mencapai tingkat yang dinikmatinya sebelum krisis, tiga tahun kemudian pendapatan per kapita sudah mencapai 20 persen di atas tingkat tahun 1997. Angka pertumbuhannya di tahun 2009 adalah 4,4 persen meskipun krisis keuangan global dan kejatuhan harga-harga komoditas secara tajam melanda. Utang publik berkurang dari 80 persen menjadi 33 persen dari PDB. Indonesia juga akan menarik keuntungan dari naiknya permintaan dunia akan komoditas pertanian dan mineral. Sebagian besar permintaan ini datang dari China.

Terpilihnya kembali Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada putaran pertama pemilihan umum bulan Juli 2009 dipandang orang secara luas sebagai tanda menjadi dewasanya

demokrasi Indonesia serta terbukanya kesempatan bagi pemerintah untuk lebih mengintensifkan usaha-usahanya ke arah reformasi. Sebagai gambaran optimisme para investor seusai pemilihan presiden, Standard and Poor menaikkan peringkat utang Indonesia dari stabil menjadi positif. Meskipun serangan atas Hotel Marriott dan Ritz-Carlton di bulan Juli 2009 sempat menimbulkan kekhawatiran atas keadaan keamanan di Indonesia, kepercayaan dapat dipulihkan dengan cepat.

Namun, para pengamat yang paling optimistis sekalipun mengakui bahwa Indonesia masih harus mengatasi beberapa masalah serius. Infrastruktur dasar masih kurang dan usaha pemerintah untuk mempercepat laju konstruksinya mengalami hambatan. Rintangan-rintangan birokrasi dan prosedur mencekik inisiatif dan mengurangi persaingan di pasar. Korupsi membatasi kapasitas pemerintah untuk menyediakan kebutuhan-kebutuhan publik dan untuk bertindak sebagai pengatur yang tidak berpihak. Berbagai survai pendapat menunjukkan bahwa hampir dua pertiga jumlah warga Indonesia kurang atau sama sekali tidak menaruh kepercayaan pada parlemen mereka. Satu-satunya institusi yang lebih tidak dipercaya dari parlemen adalah cabang yudikatif, yang oleh tiga perempat penduduk dinilai tidak memuaskan (Buchler, 2009a). Hakim-hakim yang korup serta tidak adanya proses yang benar (*due process*) menyangkut prosedur-prosedur administrasi berarti bahwa supremasi hukum atau *rule of law*, salah satu tujuan terpenting gerakan reformasi, belum tercapai.

Akan tetapi, pikiran konvensional mengatakan bahwa Indonesia dapat tumbuh dengan laju yang sama seperti sekarang dan mungkin bahkan lebih cepat apabila pemerintah dapat melakukan perbaikan-perbaikan sederhana dalam hal kualitas administrasi publik serta menangani investasi

publik dengan cara yang lebih efektif. Langkah-langkah cepat, seperti menghilangkan hambatan-hambatan dalam pembangkitan tenaga listrik dan mereformasi undang-undang dan peraturan ketenagakerjaan, akan meningkatkan kemampuan Indonesia untuk bersaing di pasar ekspor dan sebagai tujuan investasi langsung dari luar negeri. Suatu usaha yang bersungguh-sungguh untuk mereformasi birokrasi dan memperbaiki peraturan-peraturan yang ada akan mengurangi terjadinya korupsi serta menciptakan lingkungan yang lebih menguntungkan bagi berkembangnya perusahaan-perusahaan berskala kecil dan menengah.

Seperti yang sering terjadi, pikiran konvensional tidaklah keliru, namun tidak lengkap. Mengingat kekayaan alamnya yang luar biasa, penduduknya yang berusia muda dan pekerja keras, manajemen makro-ekonominya yang berhati-hati dan stabilitas politiknya, ekonomi Indonesia dapat diharapkan akan dapat menunjukkan angka pertumbuhan yang cukup menggembirakan di masa depan yang tidak terlalu jauh. Akan tetapi, Indonesia memerlukan lebih dari sekadar pertumbuhan yang sedang-sedang saja apabila negeri ini benar-benar ingin mencapai ambisinya untuk menjadi sebuah "negara yang maju dan mandiri menjelang tahun 2025". Kesimpulan utama dari kajian strategis ini adalah bahwa dengan angka pertumbuhan yang sedang-sedang saja pun Indonesia sudah tertinggal dari pesaing-pesaingnya di Asia dan di kawasan-kawasan dunia lainnya. Model pertumbuhannya sekarang terlalu banyak menggantungkan diri pada eksploitasi sumber daya alam secara berlebih-lebihan, tidak cukup berinvestasi pada manusianya dan gagal untuk menarik manfaat yang sebesar-besarnya dari kesempatan-kesempatan yang diberikan oleh globalisasi. Distribusi hasil pertumbuhan yang sangat tidak merata

menghasilkan sinisisme dan keputusasaan. Berjuta-juta orang Indonesia merasa bahwa mereka berkepentingan pada tegaknya stabilitas dan demokrasi. Pelanggaran-pelanggaran rutin atas hak-hak asasi manusia dan *due process*, atau proses yang benar, menggerogoti keabsahan negara dan menjauhkan para warga negara dari pemerintah mereka.

Model pertumbuhan Indonesia tidak cukup memperhitungkan bahwa dunia sedang berubah dan bahwa strategi-strategi pembangunan yang lama tidak lagi relevan di masa produksi secara global sekarang ini. Pada pemilihan presiden yang terakhir, para calon bergegas untuk mencap lawan-lawan mereka sebagai "neoliberal" dan memasang kuda-kuda untuk menghadapi perdebatan-perdebatan sengit yang lebih cocok untuk tahun 1979 daripada 2009. Isu yang teramat penting pada saat ini bukanlah "negara *versus* pasar", tetapi bagaimana membuat pemerintah dan pasar bekerja lebih baik guna menciptakan lingkungan yang kondusif bagi perkembangan kemampuan teknologi dan manajemen. Pemerintah dan dunia usaha harus bekerja sama untuk mendongkrak investasi asing serta mengaitkan diri ke dalam rantai penawaran global. Indonesia tidak dapat melindungi ekonominya terhadap China, tetapi negara ini harus menemukan jalan untuk bisa memanfaatkan pertumbuhan China yang luar biasa itu dengan cara yang dapat menciptakan peluang untuk menghasilkan nilai tambah domestik.

Bila negeri ini ingin melaksanakan ambisi nasionalnya, *Indonesia harus berbuat lebih dari sekadar menjalankan reformasi secara bertahap untuk memperoleh transformasi yang lebih mendasar atas lembaga-lembaga ekonomi dan politiknya.* Meskipun apa yang telah dicapai selama masa reformasi memang mengesankan, warisan budaya, struktural dan kelembagaan

Demokrasi Terpimpin dan Orde Baru masih sangat kental mewarnai kehidupan ekonomi, politik, dan sosial negeri ini. Perekonomian masih didominasi oleh oligopoli-oligopoli dan badan-badan usaha milik negara yang berpandangan ke dalam, yang kemampuannya untuk meraih keuntungan di dalam negeri didapatkan terutama dengan mengorbankan kemampuan untuk bersaing di tataran internasional dan merugikan kaum pekerja miskin. Demokrasi Indonesia, meskipun terbuka dan kompetitif, mengalami distorsi oleh warisan politik "massa mengambang" yang telah menimbulkan ketidakpercayaan dan sinisisme di antara kaum politisi dan publik. Kelas menengah perkotaan, yaitu golongan-golongan yang paling gigih mempertahankan hak-hak demokrasi dan sipil mereka, masih merupakan bagian kecil penduduk. Lembaga-lembaga keuangan dan badan-badan yang berwenang mengatur lebih mendahulukan kepentingan perusahaan-perusahaan besar daripada yang kecil, dan dengan demikian memantapkan polarisasi ekonomi yang diwarisi dari masa akhir Soeharto. "Bossisme" dan gangsterisme politik, termasuk keberadaan organisasi-organisasi paramiliter, telah meluas dari kancah nasional ke kancah politik lokal. Politisasi dan komersialisasi kelompok-kelompok masyarakat madani seperti organisasi-organisasi swadaya masyarakat dan serikat-serikat buruh semakin menurunkan kualitas diskursus publik. Para warga negara tidak menyadari hak-hak mereka atau bagaimana mempertahankannya dan para pejabat pun sering kali bersikap seolah-olah hak-hak tersebut tidak ada.

Faktor penentu yang fundamental bagi pertumbuhan ekonomi adalah kemampuan pemerintah dan masyarakat untuk menyalurkan investasi ke kegiatan-kegiatan yang produktif dan menutup jalan ke arah pencarian penghasilan dengan cara yang tidak produktif. Pemerintah harus menciptakan lingkungan yang

ramah usaha dan pada waktu yang sama bertindak sebagai wasit yang tidak berpihak yang menegakkan aturan main secara tegas tetapi adil. Akan tetapi, siapa yang mewasiti sang wasit? Di alam demokrasi, jawabannya ialah rakyat yang bersenjatakan surat suara, pers yang bebas dan *rule of law*. Akan tetapi, demokrasi akan gagal bila suara rakyat, berita surat kabar atau keputusan hakim dapat dibeli dengan uang atau kemudahan-kemudahan, atau dipaksa dengan kekerasan atau ancaman kekerasan. Baru saja keluar dari tiga dasawarsa pemerintahan Orde Baru, bangsa Indonesia kini hampir bulat bersepakat memilih demokrasi daripada kembali ke pemerintahan militer. Membuat demokrasi berjalan baik adalah satu-satunya jalan ke depan. Akan tetapi, ini berarti merekonstruksi kewarganegaraan Indonesia dengan cara yang memberdayakan kelompok-kelompok yang rentan, merealisasi hak-hak mereka, serta memaksa para politisi untuk mengalihkan energi mereka dari kepentingan-kepentingan yang partikularis sempit ke kepentingan masyarakat yang lebih luas.

Masa kedua Presiden Susilo Bambang Yudhoyono memberikan kesempatan yang sangat baik bagi Indonesia untuk melangkah melampaui reformasi menuju ke transformasi kelembagaan. Situasi politik stabil, publik sangat mendukung perubahan, keuangan pemerintah beres dan tim makro-ekonominya telah berhasil menguasai krisis global baru-baru ini dengan keterampilan yang mengagumkan. Ini semua merupakan hasil yang mengesankan. Dalam masa tugasnya yang kedua, pemerintahan Yudhoyono dapat membangun prasyarat-prasyarat kelembagaan untuk pertumbuhan, pemerataan, demokrasi serta *rule of law* yang akan bermanfaat bagi negeri ini selama bertahun-tahun mendatang. Laporan ini menganjurkan agar usaha terpadu dilakukan guna mengubah lembaga-lembaga politik dan ekonomi dalam jangka waktu lima tahun ke depan.

Laporan ini disusun sebagai berikut: Bab II dimulai dengan konteks global yang juga memaparkan kesempatan-kesempatan serta tantangan-tantangan yang timbul dari globalisasi, bangkitnya China dan krisis global baru-baru ini. Bab III menunjukkan bahwa meskipun performa Indonesia telah membaik selama beberapa tahun terakhir, negeri ini masih terbelakang dalam hal daya saing ekonomi dan sederet indikator ekonomi. Bab IV menganalisis pembatas-pembatas utama yang menghambat kemajuan ekonomi, termasuk ketergantungan yang berlebihan pada eksploitasi sumber daya alam, kurangnya investasi dalam bentuk sumber daya manusia, regulasi yang berlebihan, pengeluaran dana publik yang tidak tertata secara benar, serta pasar-pasar uang yang terdistorsi. Bab V menganjurkan transformasi kelembagaan. Warisan Demokrasi Terpimpin dan Orde Baru masih membayang-bayangi lembaga-lembaga politik dan ekonomi Indonesia meskipun telah terjadi transisi dari pemerintahan otoriter ke pemerintahan demokrasi. Usaha mengatasi warisan ini akan memberikan arti kepada kewarganegaraan Indonesia, dekonsentrasi kekuasaan ekonomi dan politik dan memperkuat *rule of law*. Bab VI merupakan penutup dan memberikan ringkasan dari usulan-usulan kebijaksanaan di atas. ❋

Catatan Akhir

1. Laporan utama dari pengkajian strategis dilakukan di Vetnam adalah "Choosing Success: The Lessons of East and Southeast Asia and Vietnam's Future" *Memilih Sukses: Pelajaran dari Asia Timur dan Tenggara dan Masa Depan Vietnam*, Vietnam Program, Ash Center for Democratic Governance and Innovation, Harvard Kennedy School, Januari 2008. Makalah ini tersedia di situs Web Ash Center (www.innovations.harvard.edu) dan juga telah diterbitkan dalam beberapa versi dalam bahasa Inggris dan Vietnam.

2. Kajian strategis ini dilaksanakan oleh sebuah tim di bawah pimpinan Anthony Saich yang terdiri dari Jonathan Pincus, David Dapice, Tarek Masoud, Dwight Perkins, Jay Rosengard, Thomas Vallely, Ben Wilkinson dan Jeffrey Williams. Gagasan-gagasan yang ada di makalah ini adalah milik masing-masing penulis dan tidak berarti mencerminkan pandangan Rajawali Foundation atau the Harvard Kennedy School. Para penulis bertanggung jawab penuh atas semua informasi yang terdapat dalam makalah ini dan atas kesalahan fakta ataupun interpretasi. Para penulis menyampaikan terima kasih kepada orang-orang berikut ini yang telah menyumbangkan komentar-komentar dan anjuran-anjuran yang substantif selama kajian strategis ini dan penulisan naskah makalah ini: Arif Arryman, Michael Buehler, Chaikal Nuryakin, Eko Prasodjo, Y.W. Junardy, Kiki Verico, Padang Wicaksono, A. Prasetyantoko, Robertus Robert, Fritz E. Simanjuntak, Benny Subianto, Surjadi, Uswatun Hasanah dan Jeffrey Winters. Kami juga ingin menyampaikan terima kasih kepada para ilmuwan, pemimpin bisnis, politisi dan pejabat pemerintah—terlalu banyak untuk disebutkan di sini satu per satu—yang telah menghabiskan waktu mereka untuk kami dan berbagi pandangan serta analisis tentang isu-isu spesifik.
3. Istilah "demokrasi kolusif" berasal dari Dan Slater (2004) dalam *On Indonesia's Economic Oligarchy*, lihat Winters, 2010.
4. BRIC adalah sebuah akronim yang diciptakan oleh bank investasi Goldman Sachs yang mengacu ke Brasil, Rusia, India, dan China, yang merupakan negara-negara ekonomi besar yang sedang bangkit yang secara bersama-sama menyumbangkan lima belas persen dari produksi global. Kelompok ini melangsungkan pertemuan puncaknya yang pertama pada tanggal 16 Juni 2009. Banyak komentator berspekulasi mengenai posisi Indonesia dalam kelompok ini. Lihat, misalnya, Ghosh 2009.

II. DUNIA SEDANG BERUBAH

"Separuh dari kebijakan-kebijakan dalam buku catatan para negarawan kita didasarkan atas anggapan-anggapan yang pada satu ketika dulu pernah benar, tetapi yang kini setiap hari menjadi semakin salah. Kita harus menemukan kebijakan baru untuk zaman yang baru."

JOHN MAYNARD KEYNES

Revolusi Global Dunia Usaha

Tantangan strategis bagi Indonesia bersifat rumit disebabkan kenyataan bahwa ekonomi global serta lingkungan usaha telah berubah secara dramatis selama beberapa dasawarsa terakhir. Datangnya reformasi di negeri ini terjadi bersamaan dengan berlangsungnya perubahan

yang amat besar dalam perekonomian dunia. Diskursus di dalam negeri mengenai kebijakan ekonomi dilakukan dengan belum cukup menyadari perubahan-perubahan ini serta akan kesempatan dan rintangan-rintangan yang berkaitan dengannya. Kemajuan-kemajuan dalam teknologi produksi, transportasi, dan telekomunikasi yang lebih murah, serta runtuhnya rintangan-rintangan di dalam dunia perdagangan, telah bergabung dan menyebabkan terglobalisasinya dan terpecahnya industri manufaktur ke dalam sejumlah besar langkah yang masing-masing memiliki ciri-ciri sendiri dan terorganisasi dalam rantai-rantai nilai yang terentang mengelilingi bumi dan terdiri atas relung-relung produksi yang semakin lama semakin berciri khusus dan berteknologi canggih. Pertanian dan jasa-jasa mengalami transformasi dengan cara serupa. Perubahan-perubahan tersebut sering disebut sebagai *outsourcing*, "modularitas", "fragmentasi produksi", atau "spesialisasi vertikal", dan mencakup tidak saja perdagangan intraperusahaan disebabkan relokasi fasilitas-fasilitas produksi milik perusahaan-perusahaan multinasional, tetapi juga pemesanan dengan cara subkontrak kepada perusahaan lain untuk bahan-bahan dan komponen-komponen khusus bagi produk-produk tertentu (Feenstra 1998).

Revolusi bisnis global ini telah mengubah produksi secara mendasar dalam tiga hal. Pertama, geografi produksi di bidang manufaktur, jasa dan pertanian kini lebih tersebar dibandingkan masa lalu. Produksi barang-barang atau komponen yang sederhana sekalipun melibatkan beberapa jenis operasi yang dilakukan secara terpisah di tempat-tempat yang berjauhan satu dengan yang lain. Rantai-rantai pemasok (*supply chains*) yang tersebar secara geografis tadi menciptakan kesempatan bagi sejumlah negara untuk memasuki industri-industri baru,

tetapi hal ini juga berarti persaingan yang lebih sengit di antara semakin banyak pemain pada setiap tahap produksi. Ke dua, keuntungan yang diperoleh dari skala produksi yang besar (*economies of scale*) di bidang penelitian, desain, manajemen informasi dan keuangan menyebabkan semakin terpusatnya pengawasan di dalam industri-industri tertentu. Kini, jumlah perusahaan-perusahaan perakitan mobil tidak saja telah berkurang dibandingkan dengan masa lalu, tetapi juga perusahaan-perusahaan pembuat ban mobil, suku cadang, dan bahkan para pembuat jok pun sudah berkurang jumlahnya. Muatan teknologi, standar kualitas dan efisiensi produksi telah maju sedemikian cepatnya hingga kebanyakan perusahaan tidak mampu mengikutinya. Para integrator sistem yang masih bertahan tak henti-hentinya berpacu untuk mempersenjatai diri mereka berupa dana untuk penelitian dan pengembangan guna menghindari malapetaka tertinggal di bidang teknologi. Ketiga, batas-batas di antara perusahaan telah menjadi kabur karena perusahaan-perusahaan integrator sistem ini menuntut penguasaan yang lebih besar atas teknologi, kualitas, biaya dan waktu penyerahan komponen-komponen.

Perubahan-perubahan tersebut berarti bahwa dunia usaha dan pemerintah semakin lama menjadi semakin terkunci dalam suatu permainan Red Queen Game, di mana mereka harus berlari semakin cepat untuk tetap berada di tempat yang sama. Persaingan global berarti bahwa pada setiap tahap produksi, tekanan untuk memperbaiki desain, menekan biaya dan menyempurnakan kualitas menjadi semakin kuat. Untuk dapat memperoleh pijakan di dalam rantai-rantai pemasok global ini, perusahaan-perusahaan Indonesia harus senantiasa berusaha untuk mencapai garis terdepan teknologi seraya memperbaiki efisiensi dan meningkatkan kualitas. Infrastruktur

yang berkualitas rendah, tingkat pendidikan yang kurang dan birokrasi yang mencekik menyebabkan perusahaan-perusahaan Indonesia merugi dibandingkan dengan pesaing-pesaing mereka.

Revolusi di dunia usaha manufaktur telah membuat kebijakan-kebijakan seperti melindungi industri-industri yang baru muncul tidak seefektif di masa lalu. Negara-negara yang belum lama mengalami industrialisasi, seperti Korea dan Taiwan, dulu menggunakan bea dan subsidi untuk melindungi produsen-produsen domestik mereka terhadap persaingan dari luar sampai perusahaan-perusahaan tersebut dapat mengembangkan kemampuan mereka di bidang teknologi dan manajemen yang diperlukan untuk dapat bersaing dengan para pemimpin global. Munculnya perusahaan-perusahaan integrator sistem yang mendominasi teknologi produk, desain, *branding* dan pemasaran telah mempersempit ruang untuk masuknya pendatang-pendatang baru ke bidang produk manufaktur. Perusahaan-perusahaan integrator sistem ini menanam modal secara besar-besaran ke dalam bidang penelitian dan pengembangan, desain dan *branding*, dan ini melindungi mereka terhadap ancaman masuknya para pendatang baru. Mereka menggunakan kekuatan pasar mereka untuk memaksa para pemasok untuk memangkas harga dan memperbaiki kualitas. Hal ini menyebabkan terjadinya konsolidasi yang lebih jauh pada setiap tingkat di dalam industri-industri pembuat komponen dan bahan di dalam rantai pemasok. Indonesia pernah bermimpi mendirikan sebuah industri penerbangan domestik dan mengeluarkan subsidi yang sangat besar guna mencapai tujuan ini. Tantangannya kini adalah untuk bersaing dan dalam memasok komponen pesawat terbang di pasar global yang amat kompetitif. Yang terakhir ini

menuntut keterlibatan yang lebih besar, bukannya lebih kecil, di dalam perekonomian dunia.

Para integrator itu terkunci dalam sebuah kancah perlombaan teknologi persenjataan di mana kegagalan untuk berinvestasi yang memadai pada penelitian dan pengembangan (R&D) berarti bukan laba yang lebih kecil, akan tetapi kebangkrutan.[5] Sebagai misal, jumlah perakit mobil independen di Amerika Serikat, Eropa, dan Jepang turun dari 42 di tahun 1960 menjadi 12 di tahun 2005. Pada tahun yang terakhir itu, kesepuluh produsen teratas menguasai pangsa pasar sebesar 83 persen. Setiap perakit teratas itu mengeluarkan biaya antara dua dan delapan miliar dolar setiap tahun untuk penelitian dan pengembangan produk baru guna membuat mobil yang lebih ringan, lebih hemat bahan bakar, aman dan lebih menarik. Menurut Komisi Eropa, tiga dari lima perusahaan global teratas dalam hal pengeluaran untuk penelitian dan pengembangan pada tahun 2008 adalah perakit mobil.[6] Tiap-tiap perakit mengeluarkan biaya berpuluh-puluh miliar dolar untuk pengadaan bahan-bahan dan komponen dan menggunakan kekuatan pasarnya untuk menekan harga pemasok serta memperbaiki kualitas. Hal ini menyebabkan terjadinya konsentrasi di antara para pemasok. Tiga perusahaan pembuat suku cadang (Delph, Denso, dan Bosch) jauh mengungguli yang lain-lainnya. Masing-masing mereka membelanjakan lebih dari 2 miliar dolar setahun untuk penelitian dan pengembangan. Para pemasok suku cadang berpartisipasi langsung dalam pengembangan teknologi baru dan menjamin kualitas di titik perakitan. Kecenderungan yang sama terjadi pada ban, kaca mobil, kursi, dan rem (Nolan, Zhan, dan Liu 2008, 37). Negara-negara berkembang yang bermimpi untuk mendirikan sebuah industri perakit mobil nasional unggulan haruslah bertanya apakah mereka mampu

memperbaiki muatan teknologi, efektivitas ataupun daya tarik produk para perakit yang tersisa.

Di dalam industri elektronika, integrator-integrator sistem membentuk jejaring-jejaring produksi yang terdiri atas perusahaan-perusahaan manufaktur kontrakan (*contract manufactureres,* CM) dan jejaring-jejaring serupa yang terdiri atas perusahaan-perusahaan manufaktur desain original (*original design manufacturers*, ODM), serta dari perakit-perakit (*assemblers*) yang mendapat pasokan ratusan atau bahkan ribuan jenis suku cadang generik dari pemasok-pemasok lain yang kemudian masuk ke dalam satu produk. Dedrik, Kraemer, dan Linden (2008) menggunakan produk iPod dari Apple (sekitar 2005) sebagai contoh untuk menunjukkan bagaimana rantai pemasok produk elektronika itu bekerja. Apple mendesain iPod, membuat perangkat lunaknya (dengan tujuan menghindari keharusan membayar royalti yang mahal) dan mendistribusikan produknya melalui rantai ritelnya sendiri. Para penulis menaksir bahwa margin kotor yang diperoleh Apple dari iPod 30 gigabyte tersebut mencapai 36 persen. Tidak satu pun di antara perusahaan-perusahaan pemasoknya mencapai hasil yang mendekati angka tersebut. Komponennya yang paling mahal adalah *hard drive*-nya, yang pada waktu itu dibuat oleh sebuah CM dari Jepang (Toshiba) di China. Modul *display*-nya, dibuat di Jepang oleh sebuah perusahaan CM patungan Jepang (Toshiba-Matsushita), dan modul ini merupakan komponen termahal kedua. Tidak ada satu pun di antara kedua jenis modul tersebut yang baru ataupun berteknologi tinggi, yang berarti bahwa saingan dari pemasok-pemasok lainnya membuat marginnya tetap rendah. *Microchip* yang mengatur fungsi iPod dibuat di Amerika Serikat atau Taiwan oleh PostalPlayer, sebuah ODM Amerika. PortalPlayer tidak dapat meningkatkan labanya

karena ketergantungannya pada Apple, yang pada tahun 2005 menguasai 93 persen penjualannya. Bahkan, ketika Apple berganti pemasok di tahun berikutnya, PortalPlayer mengalami keanjlokan besar dalam penerimaannya dan kemudian dibeli oleh sebuah pembuat *chip* yang lebih besar. Prosesor video/ multimedianya dibuat di Taiwan atau Singapura oleh Broadcom, sebuah ODM besar dari Amerika Serikat. Ratusan suku cadang dan komponen yang tidak begitu mahal dibuat di Jepang, Korea, dan China oleh sejumlah pemasok dan CM. Perakitan terakhir dilakukan di China oleh sebuah perusahaan Taiwan (Inventec) (Linden, Kraemer dan Dedrick, 2007).

Contoh iPod tadi menunjukkan betapa besarnya tekanan yang dialami para ODM dan CM untuk menjalankan *economies of scale* dan berinvestasi dalam R&D di setiap tingkat dalam rantai pemasokan. Produsen-produsen di tingkat kedua atau bahkan ketiga terdiri atas perusahaan-perusahaan multinasional besar yang mempunyai rantai pemasoknya sendiri, yang kebanyakan berada di Asia. Pendatang-pendatang baru harus memasuki sistem ini dari bawah, mulai dengan memasok bahan-bahan yang generik) kemudian naik setingkat demi setingkat ke pemasokan komponen yang lebih tinggi tingkatnya seiring dengan bertambahnya kemampuan teknologi dan manajerialnya.

Bahkan, sektor-sektor yang relatif berteknologi rendah dan padat karya pun tidak luput dari tekanan-tekanan ini. Para integrator sistem di bidang sepatu olahraga saling bersaing dengan jalan memperbanyak model yang mereka tawarkan dan dengan semakin sering mengganti produk-produk musiman mereka. Mereka memaksa para CM untuk saling bersaing dengan cara memperpendek waktu produksi serta terus meningkatkan kualitas. Dari tahun 2002 sampai 2006 perusahaan-perusahaan

kontrak dari Taiwan yang beroperasi di China, misalnya, telah mempersingkat waktu yang mereka perlukan untuk membuat sepasang sepatu dari 25 hari menjadi sepuluh jam saja (Chang 2008, 113).

Cara berproduksi secara global ini membuka kesempatan bagi negara-negara berkembang untuk memasuki industri-industri suku cadang, komponen, dan perakitan baru yang sebelumnya didominasi oleh negara-negara maju. Para integrator sistem, ODM dan CM bersedia untuk berbagi teknologi serta melibatkan pemasok-pemasok baru ke dalam pengembangan produk dan proses-proses baru apabila hal ini dapat membantu mereka menekan biaya atau mempercepat laju inovasi. Akan tetapi, untuk dapat memanfaatkan kesempatan ini, perusahaan-perusahaan harus mampu mengatasi persaingan sengit yang melibatkan sejumlah besar penantang dari seluruh dunia. Upah pekerja yang murah memberikan keuntungan, tetapi tidak cukup untuk menjamin keberhasilan untuk bertahan. Rata-rata upah buruh merupakan tiga sampai empat persen dari total harga FOB produk-produk yang dikapalkan dari negara-negara berkembang ke Amerika Serikat dan 0,75 persen dari harga ritel (Berger 2005, 124). Tidaklah mengherankan bila para konsultan manajemen sepakat bahwa strategi yang mengandalkan buruh yang murah itu selalu merupakan jalan buntu.

Pembangunan kemampuan teknologi dan manajerial merupakan kunci untuk bertahan di tengah revolusi bisnis global. Beberapa di antara kemampuan-kemampuan itu dapat diperoleh dengan cara kuno, belajar sambil berbuat, *reverse engineering* dan membajak pekerja-pekerja berpengalaman dari perusahaan-perusahaan lain. Akan tetapi, dalam kebanyakan hal, proses-prosesnya terlalu maju dan waktu untuk belajar terlalu pendek untuk dapat meraih hasil dengan cara-cara

demikian. Harapan terbaik bagi perusahaan-perusahaan dunia ketiga dalam banyak bidang produksi adalah membangun kaitan yang kuat dengan perusahaan-perusahaan multinasional yang berkepentingan untuk mengembangkan kemampuan perusahaan-perusahaan pemasoknya.

Investasi langsung asing (ILA) telah tumbuh sejalan dengan berlangsungnya revolusi dunia usaha global. Meskipun tahun ini aliran ILA turun, cadangan ILA di negara-negara berkembang membubung dari 529 miliar dolar pada tahun 1990 menjadi $4,2 triliun pada tahun 2007, suatu pertumbuhan sebesar rata-rata 13 persen setahun. Investasi ke dalam kini merupakan kaitan yang teramat penting dengan rantai-rantai pemasokan global dan dengan kemampuan teknologi di dalam dan di antara perusahaan. Perdagangan intraperusahaan telah meningkat menjadi 15 persen dari total perdagangan barang-barang dunia karena perusahaan-perusahaan multinasional menyebar lokasi fasilitas-fasilitas produksi mereka. Negara-negara kini bersaing tidak saja dalam hal harga, tetapi juga dalam ketersediaan buruh terampil, banyaknya industri pemasok, kualitas infrastruktur serta transparansi peraturan-peraturan di bidang usaha. Permasalahannya sekarang bukan lagi sekadar jumlah penanaman modal asing: negara-negara berpenghasilan menengah semakin lama semakin memusatkan perhatian mereka pada jenis dan kualitas investasi.

Luasnya wilayah Indonesia memberikan keuntungan ekonomi riil di dalam perekonomian dunia baru yang terglobalisasi ini. Pasaran domestik yang luas memungkinkan diberlakukannya *economies of scale* oleh para produsen dalam negeri dan juga menarik investasi ke dalam (*inward investment*). Perusahaan-perusahaan multinasional besar menyadari bahwa mereka perlu hadir di Indonesia sekarang untuk memperkokoh kedudukan

mereka di tempat yang nantinya akan menjadi pasar yang penting di kawasan ini. China secara cerdik telah memanfaatkan aksesnya ke pasar domestik yang sangat besar sebagai dongkrak untuk menekan perusahaan-perusahaan integrator sistem agar menemukan fasilitas-fasilitas produksi, penelitian dan desain di China. Ada bukti hal serupa terjadi juga di Indonesia. Pemasok-pemasok suku cadang mobil asing menunjukkan kesediaan untuk bermitra dengan perusahaan-perusahaan Indonesia untuk memastikan kehadiran mereka di tempat yang mereka perkirakan akan menjadi pasar domestik mobil yang penting. Di masa substitusi impor, para perakit dipaksa untuk bermitra dengan perusahaan-perusahaan lokal guna memenuhi persyaratan muatan lokal. Akan tetapi, hasilnya adalah produksi biaya tinggi dan rendahnya daya saing ekspor. Mitra-mitra asing tidak terangsang untuk memenuhi standar efisiensi ataupun kualitas internasional karena mereka dapat membebankan biaya tinggi mereka kepada para konsumen domestik. Kini produsen-produsen suku cadang masih tetap menaruh minat terhadap pasar domestik. Akan tetapi, mereka harus bersaing dengan produk-produk impor sehingga tidak dapat mengandalkan adanya pasar yang sudah di tangan (*captive market*). Pembuat-pembuat suku cadang mobil Indonesia kini lebih efisien dan telah menemukan pasar di luar negeri bagi produk-produk mereka.

Namun, di industri-industri lainnya Indonesia masih menganut model lama. Kementerian Perhubungan dan Teknologi Informasi mewajibkan adanya muatan lokal sebesar 30 hingga 50 persen di sektor *wireless broadband*. Pembatasan-pembatasan pemasaran bagi produk-produk farmasi mewajibkan perusahaan-perusahaan untuk membuat produk-produk mereka di dalam negeri atau bermitra dengan perusahaan-perisahaan

Indonesia untuk kepentingan registrasi produk-produk yang akan dijual di pasar Indonesia. Kebijakan-kebijakan ini mungkin akan memuaskan kepentingan-kepentingan kuat di dalam negeri, tetapi menjauhkan Indonesia dari garis depan teknologi dalam dua industri yang penting dan dinamis.

Kebangkitan China

Sumbangan China dalam PDB global naik dari 1,3 persen pada tahun 1990 menjadi 7,3 persen pada tahun 2008, dihitung berdasarkan pada nilai tukar uang yang berlaku saat ini. Menurut Bank Dunia, China pada tahun lalu menghasilkan lebih dari tahun sebelumnya dihitung berdasarkan nilai tukar sesuai daya belinya. Pertumbuhan China yang cepat menimbukan sejumlah tantangan dan kesempatan bagi negara-negara berkembang di Asia atau pun di kawasan lainnya. Negara-negara ASEAN memahami bahwa mereka harus bersaing dengan China di berbagai segmen pasar dalam hal barang-barang manufaktur dan investasi ke dalam. China merupakan pesaing yang tidak kenal ampun. Menurut para pedagang di Pasar Tanah Abang, harga pakaian jadi yang diimpor dari China menyamai harga sepotong kain yang dibuat di Indonesia.[7] Nilai tukar uang yang berada di bawah nilai semestinya beserta *economies of scale* yang sangat luas amat menguntungkan perusahaan-perusahaan China.

Akan tetapi, hubungan antara China dan ASEAN sering kali bersifat saling melengkapi dan bukan bersaing. China telah muncul sebagai perakit dunia, menghasilkan produk-produk jadi elektronika yang dibuat dari komponen-komponen yang dibuat di seluruh dunia, terutama di Asia. Alhasil, China telah tumbuh dengan cepat sebagai negeri tujuan yang penting bagi ekspor dari Asia Timur dan Tenggara. Selain komponen,

China merupakan pengimpor yang penting untuk produk-produk mineral-mineral serta bahan-bahan mentah lainnya, bahan bakar, bahan makanan, barang-barang modal dan bahkan beberapa produk konsumen (lihat Gambar 1). China melampaui Amerika Serikat sebagai mitra dagang terbesar ke tiga pada tahun 2008 (sesudah Jepang dan Uni Eropa). China kini merupakan mitra dagang India yang terbesar dan menyerap hampir 10 persen ekspor India, yang terdiri antara lain dari bijih tambang dan logam, benang dan tekstil, bahan-bahan kimia, batu mulia, dan mesin-mesin. China juga merupakan tujuan ekspor terbesar bagi Korea dan dalam bulan April 2009 untuk pertama kalinya menjadi mitra dagang terbesar Brasil.[8] Porsi China dalam perdagangan intra-regional Asia Timur dan Tenggara naik dari 31,7 persen pada tahun 1990 menjadi 42 persen pada tahun 2008 (ADB 2009, 41).

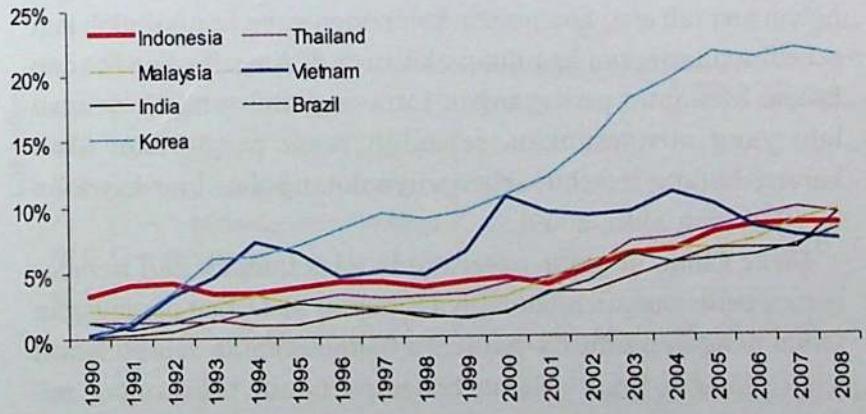
Pertumbuhan dalam permintaan China akan sumber daya alam guna memberi makan penduduknya yang amat besar jumlahnya dan untuk menjalankan pabrik-pabriknya menopang harga-harga global untuk komoditas di tahun lalu, bahkan ketika permintaan di negara-negara kaya menurun. Berlanjutnya harga global komoditas yang tinggi, meskipun dibayangi oleh dampak krisis keuangan global, merupakan penyelamat bagi sebagian besar negara berkembang. Negara-negara dari Indonesia sampai ke Chile dapat mempertahankan pertumbuhannya pada tahun di mana sumber-sumber pertumbuhan lainnya guncang.

China akan semakin melengkapi Amerika Serikat dalam perannya sebagai "konsumen harapan terakhir". Berjuta-juta orang China kelas menengah kini mempunyai cukup uang untuk membeli barang-barang tahan lama. Mereka tidak akan membeli barang-barang yang sama dengan apa yang dibeli para konsumen di Amerika, tetapi di antara barang-barang yang

mereka beli itu ada yang datang dari negara-negara di Asia Tenggara. Para konsumen China akan mengimpor makanan laut, batu mulia, dan mebel dari Asia Tenggara. Jumlah wisatawan China yang melancong ke luar negeri tumbuh sebanyak 20 persen dari tahun 1997 sampai 2007 dan Organisasi Turis Sedunia meramalkan bahwa menjelang tahun 2020 jumlah turis China yang *outbound* akan merupakan yang terbesar di dunia. Empat negara Asia Tenggara menjadi tujuan wisata yang paling banyak dikunjungi wisatawan China pada tahun 2007, yaitu Vietnam, Thailand, Singapura, dan Malaysia.[9]

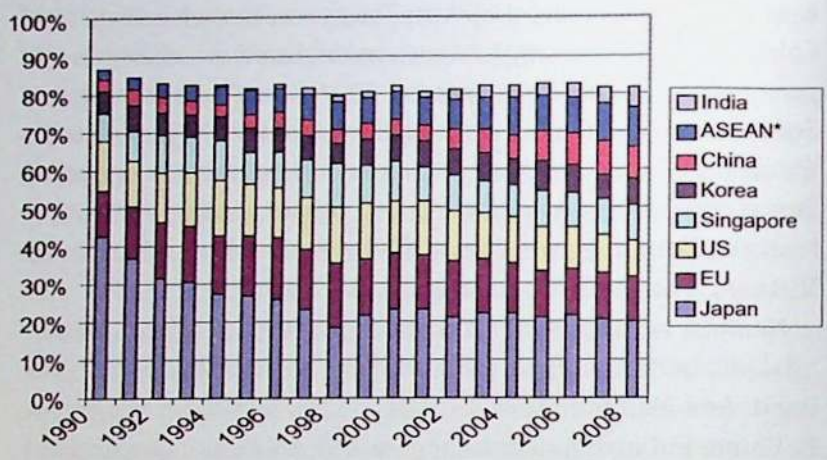
Namun, kebangkitan China sebagai negara tujuan ekspor tidaklah berarti bahwa Asia sedang "melepaskan diri" dari Barat. Ambillah Indonesia sebagai contoh. Meskipun ekspornya ke China, India, dan negara-negara ASEAN lainnya meningkat sebagai bagian dari ekspor totalnya, sebagian besar peningkatan

Gambar 1
Ekspor ke China sebagai Bagian dari Total, Beberapa Negara Tertentu



Source: IMF Direction of Trade Statistics

Gambar 2
Tujuan Ekspor, Beberapa Negara Tertentu



Source: IMF Direction of Trade Statistics

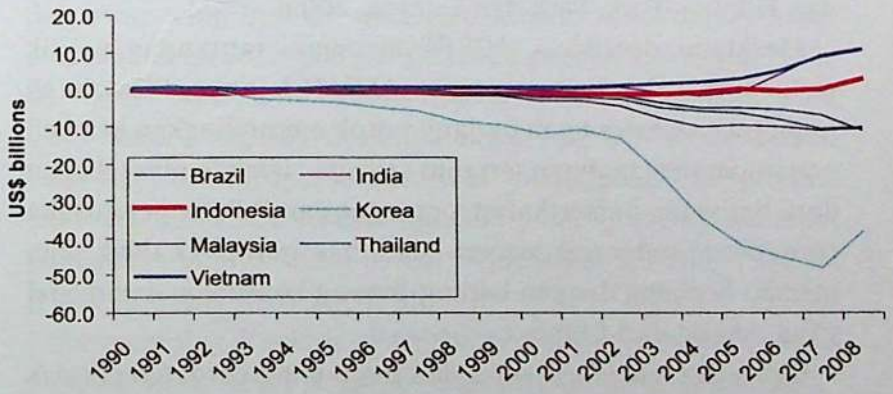
ini merugikan Jepang (sebuah negara Asia lainnya) dan bukan Uni Eropa atau Amerika Serikat (lihat Gambar 2). Lebih penting lagi, banyak di antara barang-barang impor China terdiri dari bahan mentah atau komponen-komponen yang harus diolah lagi sebelum dikirimkan ke tujuan akhirnya di Amerika Serikat dan Eropa. Meskipun perdagangan intra-regional tumbuh dengan laju yang mengesankan, sebagian besar permintaan akan barang-barang tersebut sebenarnya datang dari luar kawasan ini (Park dan Shin, 2009).

Niche China di pasar-pasar dunia jelas tampak dari neraca-neraca perdagangan bilateralnya (Gambar 3). Defisit perdagagan China dengan produsen-produsen bahan mentah seperti Brasil telah semakin besar selama beberapa tahun belakangan ini. Sepanjang dasawarsa yang lalu, defisit perdagangan China dengan Korea juga telah menggelembung dan mencapai

hampir 50 juta dollar AS sebelum berkurang pada tahun 2008. China masih tetap sangat bergantung pada Korea, Jepang, dan Taiwan untuk mendapatkan barang-barang modal, komponen serta beberapa jenis barang konsumen. Negara-negara yang menggabungkan ekspor sumber daya alam dengan komponen seperti Malaysia, Thailand, dan Filipina juga mengalami surplus perdagangan dengan China.

India, Vietnam, dan Indonesia saat ini mengalami defisit perdagangan dengan China. Ketiga negara ini mengimpor barang-barang manufaktur dari China dan mengekspor terutama bahan-bahan mentah. Bukan kebetulan bahwa ketiga negara ini tidak cukup dalam tertanam di dalam rantai-rantai pemasokan global untuk barang-barang manufaktur, terutama

Gambar 3
Neraca Perdagangan China dengan Beberapa Mitra Dagangnya



Source: IMF Direction of Trade Statistics

barang-barang elektronika, yang dirakit di China. Bagi ketiga negara ini masalahnya adalah bahwa dengan semakin cepatnya perubahan-perubahan terjadi pada semua tingkat di dalam rantai-rantai pemasokan itu, semakin sulit bagi mereka untuk menembus industri-industri komponen.

ASEAN China Free Trade Area (ACFTA) lahir pada tanggal 1 Januari 2010. Negara-negara ASEAN akan menarik keuntungan dari bea yang lebih rendah bagi barang-barang ekspor mereka ke China, yang rata-rata adalah 8,9 persen di tahun 2007. ACFTA juga memiliki kemungkinan lebih besar untuk dapat membantu pertanian, makanan, dan komponen-komponen yang padat teknologi daripada barang-barang manufaktur berat. Oleh karena yang pertama tadi lebih besar kemungkinannya diproduksi di negara-negara ASEAN dan yang terakhir di China, diperkirakan bahwa perjanjian tersebut akan dapat menolong negara-negara seperti Indonesia dan Vietnam untuk mengurangi defisit perdagangan mereka dengan China dan menambah surplus perdagangan negara-negara seperti Thailand, Malaysia, dan Filipina (Park, Park dan Estrada, 2009).

Meskipun demikian, ACFTA menemui tantangan politik di Indonesia dan negara-negara ASEAN lainnya. Pemerintah Indonesia rupanya telah berjanji untuk merundingkan kembali perjanjian perdagangan tersebut sebagai jawaban atas tekanan dari berbagai perserikatan perdagangan.[10] Para pengusaha manufaktur Indonesia merasa kuatir bahwa mereka tidak akan mampu bersaing dengan barang-barang konsumen dan modal yang datang dari China.

China juga membeli emas dan mata uang euro, tetapi tidak dapat melakukannya pada nilai tukar yang dapat mengganggu stabilitas pasar aset-aset tersebut. Meskipun China telah menyatakan dukungannya kepada usaha memperkuat peran

IMF SDR sebagai mata uang cadangan, hal tersebut tidak akan dapat menjadi penyelesaian yang dapat dilaksanakan berkaitan dengan masalah dollar AS. SDR bukanlah aset yang cukup cair untuk digunakan secara luas sehingga untuk sementara ini dollar AS mungkin akan tetap menjadi alat pembayaran yang utama untuk melakukan pembayaran-pembayaran internasional (Eichengreen, 2009).

Krisis Global Tahun 2008-2009

Krisis ekonomi tahun 2008-2009 juga meninggalkan bekas pada tren ekonomi global. Tahun-tahun *boom* ekonomi beberapa waktu lalu itu dibayar dengan kesediaan para konsumen, perusahaan, dan pemerintah Amerika Serikat untuk meminjam dan dengan kesediaan China serta negara-negara Asia lainnya untuk menyediakan uang dengan biaya rendah. Suku bunga yang rendah membantu menjamin harga rendah untuk risiko dan *over-leveraging* di Amerika Serikat. Masa itu sudah lewat. Publik Amerika melakukan *deleveraging* dengan laju yang tinggi dan akan tetap berbuat demikian sampai rasio utang lawan *output* kembali ke tingkat yang tercatat pada tahun-tahun 1990-an. Akan tetapi, masih banyak *leveraging* harus dilakukan: pada akhir tahun 2008, nilai normal utang di Amerika Serikat adalah lima kali PDB. Ini merupakan nilai tertinggi sepanjang masa, jauh melebihi rekor sebesar tiga kali yang tercatat pada masa puncaknya Depresi Besar (*Great Depression*) di tahun 1930-an (Tymoigne dan Wray 2009, 9).

Deleveraging di sektor swasta berarti defisit pemerintah akan menjadi lebih besar atau pos dana tunai yang lebih kecil.[11] Besarnya defisit pemerintah itu ada batas politiknya dan karena Amerika Serikat kini sedang menjelang pemilihan *mid-term*, dapat diduga bahwa orang akan mendesak supaya pengeluaran

publik dan defisit keuangan dikurangi. Per definisi, defisit-defisit perdagangan Amerika harus dikurangi dan mungkin hal ini akan dicapai melalui depresiasi dollar AS (dan revaluasi RMB China) secara terus-menerus. Para konsumen Amerika tidak lagi akan menjadi motor pertumbuhan di Asia (Bergsten 2009, 21).

Selama dasawarsa yang lalu, negara-negara Asia telah mengekspor dan menabung. Untuk seluruh kawasan ini, nilai ekspor naik dari 37 menjadi 47 persen dari PDB. Rasio tabungan rumah tangga tetap tinggi karena rasio ketergantungan penduduk rendah (sumbangan dari mereka yang berada di luar angkatan kerja adalah kecil jika dibandingkan dengan mereka yang berada di dalam) dan juga karena tidak adanya jejaring keamanan sosial dan rendahnya belanja publik untuk pendidikan dan kesehatan. Alhasil, rumah tangga-rumah tangga dari China sampai Indonesia harus menabung antara 10 dan 30 persen dari penghasilan mereka untuk menjamin pendidikan anak-anak mereka dan untuk "mengasuransikan diri" terhadap kemungkinan kehilangan penghasilan karena kesehatan ataupun usia lanjut (Klein dan Cukier, 2009). Tingkat tabungan domestik yang tinggi berarti tingkat konsumsi domestik yang rendah. Itulah yang menyebabkan ketergantungannya yang tinggi akan permintaan ekspor.

Inilah sebabnya mengapa kebijakan sosial menjadi begitu penting bagi prospek-prospek perekonomian Asia. Negara-negara Asia akan menggantungkan diri pada permintaan domestik untuk sedikit menutupi turunnya penghasilan dari ekspor ke negara kaya yang stagnan atau berkurang. Transfer ke yang miskin akan sedikit dapat mencapai tujuan ini, tetapi kecil kemungkinannya transfer akan terjadi pada skala yang cukup besar untuk mempunyai dampak pada permintaan dalam keseluruhannya. Pensiun dan asuransi kesehatan merupakan

cara yang lebih efektif untuk mendorong pengeluaran domestik karena mengurangi keperluan untuk membayar asuransi diri yang mahal (dan sebagian besar tidak efektif.) Pemerintah-pemerintah di Asia juga akan memperkenalkan kebijakan-kebijakan untuk memajukan usaha-usaha kecil dan menengah guna mendorong tumbuhnya kelas menengah domestik. Kebijakan-kebijakan ini juga mempunyai dampak politik yang positif, hal mana akan kami kupas dalam Bab V. ❊

Catatan Akhir

5. Contoh yang masih baru adalah pembuat perangkat genggam Palm, yang sampai baru-baru ini merupakan pesaing besar bagi Apple dan BlackBerry. Selama periode enam bulan mulai dari November 2009, harga saham perusahaan ini telah anjlok sebesar 70 persen dan perusahaan ini siap untuk dijual.
6. Toyota menduduki posisi nomor satu dengan belanja sebesar 7,6 miliar euro (10,6 miliar dollar), diikuti oleh Volkswagen di posisi ketiga dan General Motors di posisi kelima. Angka-angka ini dikutip dari "Economic and Financial Indicators" yang diterbitkan *The Economist* pada tanggal 21 Nopember 2009 (hal. 98)
7. "Chinese Textile Products too Cheap, Claim Jakarta Traders," *Produk Tekstil China terlalu Murah, Kata Pedagang Jakarta*. The Jakarta Post, 3 Januari 2010.
8. Expor gandum, kedelai, bijih besi dan minyak Brasil ke China terus meningkat dengan pesat di tahun 2009 (Duffy 2009).
9. Hong Kong dan Macau dianggap sebagai destinasi luar negeri dan menjadi tujuan terfavorit. Destinasi lain dalam daftar sepuluh teratas adalah Jepang, Korea, Rusia, dan Amerika Serikat (Tze Sze Ming 209, 22)
10. "FTA Worries Some," *FTA Mencemaskan Sebagian Orang*. The Straits Times, 6 Januari 2010, http://www.straitstimes.com/BreakingNews/SEAsia/Story/STIStory_474038.html, diakses tanggal 6 Januari 2010. "18 Asosiasi Tidak Siap Hadapi FTA," Kompas, 19 Januari 2010, hal. 17.
11. Sebenarnya ada kemungkinan ketiga, yaitu deflasi utang yang cepat dan penurunan penghasilan nasional. Berhubung kemungkinan ini semakin tidak terterima secara politik dibandingkan defisit anggaran yang besar, kami mencoretnya sebagai opsi yang mungkin dapat dipilih.

III. INDONESIA TERTINGGAL

"'Oh, di negeri KAMI," kata Alice, masih agak terengah-engah, "biasanya engkau sampai di tempat lain jika engkau lari kencang sekali untuk waktu yang lama seperti yang kami lakukan."

"Negeri yang lambat," kata Ratu. "Nah, di SINI, kau tahu, engkau harus lari sekuat tenaga untuk tetap berada di tempat yang sama. Jika engkau ingin sampai di tempat lain, engkau harus lari dua kali lebih cepat."

Lewis Caroll, *Through the Looking Glass*

Seperti halnya Alice dalam perlombaan lari Red Queen, negara-negara yang ingin memperkuat daya saingnya pada saat ekonomi tumbuh dengan cepat sering kali menemukan bahwa mereka harus lari sekuat tenaga agar mereka dapat tinggal di tempat yang sama. Indonesia sedang berubah, tetapi banyak di antara negara-negara dinamis di Asia Timur lainnya berubah lebih cepat. Indonesia tertinggal dari China,

Vietnam, Thailand, Malaysia, India, dan Filipina dalam hal aliran penanaman modal langsung asing, produksi barang-barang manufaktur dan pendidikan. Satu-satunya sektor di mana Indonesia lebih terpadu secara internasional adalah keuangan, tetapi para ahli ekonomi tidak sepakat mengenai pertanyaan apakah integrasi dini di pasar keuangan itu menguntungkan bagi pembangunan (Kose *et al, 2006.)* Meskipun ada sedikit kemajuan, indikator-indikator sosial dasar Indonesia masih tertinggal dibandingkan negara-negara berpenghasilan menengah lainnya.

Layak dipertanyakan, mengapa Indonesia tidak mencapai hasil yang lebih baik. Indonesia hidup dalam lingkungan yang baik dengan beberapa negara dengan pertumbuhan yang sangat cepat di dekatnya. Negeri ini tidak mengalami perang eksternal atau perang saudara berskala besar sejak tahun 1960-an. Sumber daya alamnya memberikan pemasukan yang dapat digunakan untuk mendidik rakyatnya, membangun, dan memelihara infrastuktur serta memperbaiki kesehatan dan produktivitas. Tingkat penanaman modal rendah sejak akhir tahun 1990-an dan pengeluaran sosial sangat minim. Sementara Vietnam tumbuh dengan laju hampir delapan persen dalam dua dasawarsa terakhir, Indonesia mencatat angka rata-rata hanya 5,5 persen, bahkan jika kemerosotan ekonomi yang luar biasa yang terjadi di tahun 1998 tidak ikut diperhitungkan. Jika kejatuhan tahun 1998 itu dimasukkan, pertumbuhan tahunan per kapita sedikit di atas dua persen sejak 1990. Sumbangannya kepada ekspor dunia di tahun 2007 lebih rendah daripada tahun 1997 atau 2000.

Bukti yang diajukan dalam bab ini berbeda dari beberapa kajian yang lebih optimistis dari situasi ekonomi Indonesia. Sebagaimana yang kami catat di Bagian Pendahuluan laporan

ini, skenario yang optimistis itu tidaklah salah, tetapi tidak pula lengkap. Indonesia tumbuh lebih cepat daripada banyak negara berpenghasilan menengah selama dasawarsa yang lampau dan terus tumbuh hingga tahun lalu. Indonesia tidak begitu terpukul oleh krisis belum lama ini karena negeri ini tidak begitu bergantung pada ekspor sebagaimana beberapa negara lainnya di kawasan ini yang lebih berorientasi keluar. Meledaknya harga komoditas yang berawal di tahun 2003 sangatlah menguntungkan.

Akan tetapi, konsumsi dalam negeri dan harga komoditas yang tinggi tidaklah menjadi dasar yang cukup untuk membangun sebuah masyarakat yang makmur. Indonesia harus memperbaiki infrastruktur keras serta kemampuan teknologi dan manajerialnya jika negeri ini ingin mengembangkan lebih banyak ragam industri yang mampu bersaing. Indonesia juga harus menyesuaikan diri dengan revolusi bisnis global dan menggunakan investasi asing untuk mencantolkan diri pada pasar global serta menguasai teknologi canggih. Ia harus belajar menerjemahkan kemajuan ekonomi ke dalam kemajuan sosial guna membangun sebuah masyarakat yang inklusif dan adil, yang membuat orang merasa berkepentingan dengan hadirnya stabilitas dan demokrasi.

Bab ini menyatakan bahwa Indonesia kurang berhasil di bidang ekonomi dan sosial. Ketergantungan yang berlebihan kepada sumber daya alam dan kurangnya investasi dalam bidang kesehatan, pendidikan, dan infrastruktur fisik skala besar adalah pola-pola yang berakar dalam di dalam ekonomi politik negeri ini dan menjulur ke belakang sampai ke zaman kolonial dan berlanjut sampai ke masa Orde Baru. Yang terjadi adalah pola-pola yang telah lama mapan ini telah bertambah kuat di masa reformasi. Datangnya sistem politik yang lebih

terbuka dan demokratis tidak disertai oleh penekanan baru pada efisiensi, kesamaan, dan keberlanjutan. Beberapa sebab terjadinya keberlanjutan ini akan kami bicarakan dalam bab-bab di belakang. Sebagian dari masalahnya terletak pada kepuasan politik yang disebabkan oleh tidak cukupnya kesadaran di kalangan pemerintah dan masyarakat luas akan kurang berhasilnya Indonesia dibandingkan negara-negara lain di kawasan ini. Pesan terpenting bab ini adalah kepuasan diri tersebut tidaklah dapat dibenarkan dan bukti menunjukkan bahwa Indonesia tertinggal dari pesaing-pesaing utamanya dalam hal kesiapan ekonomi dan kemajuan sosial.

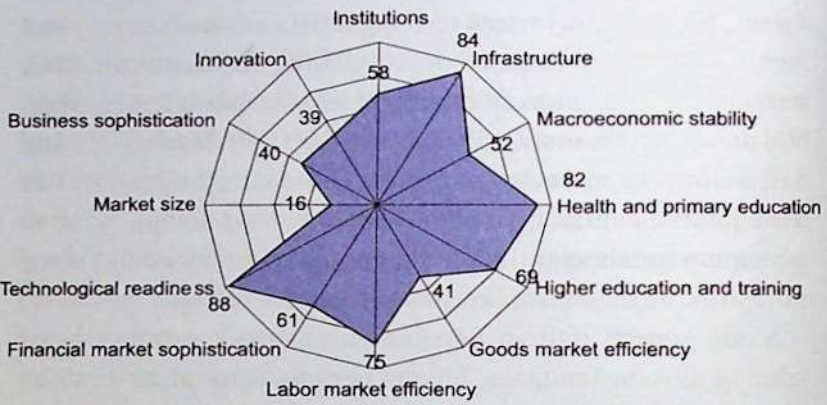
Daya Saing

Daya saing perekonomian-perekonomian nasional dapat diukur dengan berbagai cara. Beberapa indikator, misalnya "keuntungan komparatif terbuka" (*revealed comparative advantage*) melihat hasil-hasil perdagangan. Laporan *Global Competitiveness Report* yang diterbitkan oleh Forum Ekonomi Dunia (*World Economic Forum*) menelaah faktor-faktor yang mendorong atau menghambat perdagangan dan investasi, seperti tingkat keterampilan, infrastruktur, serta kualitas peraturan-peraturan dan lembaga-lembaga pemerintah. Tidak satu pun di antaranya dapat dianggap lengkap secara menyeluruh, tetapi semuanya menambah pengertian kita mengenai faktor-faktor yang menopang atau merongrong daya saing suatu negara. Indonesia menempati urutan ke-54 di antara 133 negara dalam Laporan Ekonomi Dunia tersebut, dan ini memposisikan Indonesia jauh di depan Filipina (87) dan Vietnam (75), tetapi di belakang Malaysia (24), China (29), Thailand (36), dan India (49). Indikator-indikator daya saing individual yang juga dibicarakan di dalam laporan tersebut (lihat Gambar 4) tidaklah sepenting

urutan peringkat tadi. Indonesia berada pada tingkat ke-16 dalam hal besarnya pasar—yang mencerminkan keuntungan yang terkait pada ukuran yang besar, seperti yang dibicarakan dalam bab di depan—tetapi tertinggal dalam lima bidang yang menjadi kunci: kesiapan teknologi (88), infrastruktur (84), kesehatan dan pendidikan dasar (82), efisensi pasar tenaga kerja (75) dan pendidikan tinggi serta pelatihan (69). Masing-masing dari kelima komponen daya saing ini akan kami bicarakan lebih jauh di bagian berikut dari bab ini. Akan tetapi, masalah utamanya sudah jelas: Indonesia kurang berinvestasi di bidang infrastruktur fisik serta kesehatan dan pendidikan.

Sama seperti halnya perekonomian-perekonomian besar lainnya di Asia Tenggara, hingga pertengahan tahun 1980-an Indonesia hampir sepenuhnya menggantungkan diri pada ekspor sumber daya alam. Pada saat itu, jatuhnya harga komoditas global bersamaan dengan penyesuaian nilai tukar Plaza Accord memicu suatu peralihan strategi, meninggalkan ketergantungan pada sumber daya alam dan memulai ekspor barang-barang manufaktur padat karya yang terutama berdasarkan pada investasi ke dalam dari Jepang, Korea, dan Taiwan. Ekspor barang-barang manufaktur dari Indonesia tumbuh rata-rata sebesar 16,5 persen dari tahun 1991 hingga 1996 (Tabel 1). Walaupun angka-angkanya tergelembungkan oleh kenaikan yang tajam dalam ekspor kayu lapis (kayu lapis termasuk barang manufaktur) menyusul pelarangan atas ekspor kayu mentah, ekspor barang-barang lainnya juga meningkat dengan cepat. Optimisme yang timbul dari keberhasilan dalam ekspor barang-barang manufaktur ini menjadi salah satu faktor terjadinya peminjaman dan investasi yang berlebihan, yang pada akhirnya memicu krisis keuangan Asia Timur tahun 1997.

Gambar 4
Laporan Daya Saing Global WEF 2009-2010, Peringkat Indonesia



Tabel 1 menunjukkan bahwa pertumbuhan ekspor barang-barang manufaktur melambat selama masa krisis hingga tidak lama sesudahnya, yang meliputi juga masa resesi ekonomi tahun 2001 di Amerika Serikat. Akan tetapi, di sebagian besar kawasan ini periode dari tahun 2003 sampai 2007 merupakan masa ekspansi baru: barang-barang manufaktur tumbuh sebesar 28 persen setahun di China, 15 persen di Thailand, dan secara mencengangkan sebesar 21 persen di Vietnam. Bahkan, India (17 persen) dan Brasil (16 persen) maju secara mengesankan di bidang ekspor barang-barang manufaktur. Meskipun pertumbuhan Indonesia yang enam persen itu lebih pesat dari yang tercatat selama masa krisis, angka tersebut masih lebih rendah dari rekornya sendiri pada masa prakrisis dan kalah dari negara-negara lainnya di kawasan ini di luar Filipina.[12]

Tabel 1
Pertumbuhan Ekspor Barang-barang Manufaktur,
Negara-negara Tertentu

	1991-1996	1997-2002	2003-2007
Indonesia	16.5%	3.4%	6.4%
Brasil	5.2%	2.4%	16.3%
China	16.9%	13.3%	27.6%
India	8.7%	5.8%	17.3%
Korea	9.0%	3.2%	14.3%
Malaysia	22.0%	2.7%	7.9%
Filipina	40.7%	10.7%	3.4%
Thailand	16.0%	2.7%	14.6%
Vietnam	--	13.6%	21.3%

Kecenderungan-kecenderungan ini juga tampak pada Gambar 5, yang memperlihatkan komposisi barang-barang ekspor empat negara besar di Asia Tenggara termasuk Indonesia.[13] Seusai tahun 1990, barang-barang manufaktur mendominasi ekspor di Thailand, Malaysia, dan bahkan pendatang baru Vietnam. Indonesia pun mencatat kenaikan yang besar dalam ekspor barang-barang manufakturnya, mencerminkan adanya perubahan-perubahan dalam kebijakan pertengahan tahun 1980-an yang ditujukan untuk mendorong investasi pada barang-barang manufaktur padat karya dan FDI. Meskipun demikian, barang-barang manufaktur tidak pernah memainkan peran sentral di dalam profil ekspor Indonesia seperti yang terjadi di negara-negara tetangganya.

Tren lain yang tampak dalam Gambar 5 adalah kembalinya peran penting sumber daya alam sebagai barang ekspor kawasan ini di tahun-tahun belakangan ini. Sebagaimana telah

dibicarakan dalam bab terdahulu, China telah mempengaruhi profil ekspor Asia Tenggara dengan tiga cara: sebagai pesaing dalam industri-industri padat karya, sebagai pengimpor bahan mentah, dan sebagai pengimpor barang-barang setengah jadi, pada umumnya komponen-komponen hasil manufaktur. Sebagaimana dapat dilihat pada gambar ini, dampak utama bagi Indonesia adalah bertambahnya permintaan akan sumber daya alam dan meningkatnya saingan bagi barang-barang manufaktur padat karya. Indonesia belum menjadi pengekspor komponen ke China yang berarti.

Salah satu cara melihat kecenderungan-kecenderungan ini adalah dengan menggunakan keuntungan komparatif terbuka (*revealed comparative advantage,* atau RCA), yang mengukur intensitas ekspor suatu barang tertentu dibandingkan dengan ekspor barang yang sama di dunia.[14] Ian Coxhead (2007) telah melakukan eksperimen yang menarik dengan membandingkan RCA negara-negara Asia Tenggara dengan China untuk periode 2000-2004. Berdasarkan perbandingan bilateral ini, kesimpulannya adalah bahwa Indonesia memperlihatkan kecenderungan yang kuat untuk kembali menggantungkan diri pada ekspor sumber daya alam (Tabel 2). Sementara Vietnam berdaya saing di bidang alas kaki dan Malaysia di bidang alat-alat dan mesin kantor, kekuatan utama Indonesia ada di sayur-mayur dan hasil-hasil kayu, gas alam, batu bara, karet dan mineral.

Haruskah orang Indonesia peduli bahwa keuntungan komparatif mereka kini terpusat pada eksploitasi sumber daya alam dan bukannya pada manufaktur? Apakah itu akan berpengaruh pada hasil pembangunan negara mereka? Ada alasan untuk memberikan jawaban positif. Di luar beberapa negara dengan cadangan minyak bumi per kapita besar, tak

satu negara kaya pun menggantungkan diri pada ekspor sumber daya alam. Produktivitas biasanya lebih tinggi dan pertumbuhan produktivitas lebih cepat dalam bidang menufaktur daripada di sektor-sektor lainnya disebabkan ruang lingkup perubahan teknologi dan kemungkinan untuk memperbesar keuntungan dengan skala besar. Industri memberi kesempatan yang lebih besar bagi kaitan ke belakang maupun ke depan untuk "belajar sambil berbuat" serta mengalirnya luapan teknologi antarperusahaan dan antar-industri (Syrquin dan Chenery, 1989). Hampir setiap tahun, elastisitas penghasilan dari permintaan akan banyak produk manufaktur (meskipun tidak semuanya) lebih tinggi dibandingkan produk primer. Dengan kata lain, jika orang bertambah kaya, mereka akan membeli lebih banyak produk elektronika dan mobil, tetapi mereka tetap mengonsumsi beras dalam jumlah yang sama dan minum kopi dengan jumlah yang sama pula.

Ini tentu tidak harus diartikan bahwa negara-negara harus melakukan diskriminasi terhadap pertanian dan ekspor pertanian sebagaimana yang ditunjukkan oleh sejarah perekonomian Indonesia sendiri (Gelb 1988, 197-226). Selain itu, para produsen sumber daya alam dapat memperbesar nilai tambah domestik mereka dengan cara mendorong dilakukannya pemrosesan bahan mentahnya di dalam negeri dan memperbaiki kualitas, misalnya dengan melakukan transisi dari produksi kopi kualitas rendah ke kopi premium. Yang dimaksudkan di sini adalah bahwa spesialisasi yang terlalu berlebihan pada sumber daya alam bisa merupakan jalan buntu.

Untuk mempelajari apakah persaingan dari negara-negara tetangga di bidang manufaktur dan naiknya permintaan China akan bahan mentah telah berdampak pada daya saing Indonesia, kami telah mencoba untuk membandingkan

Tabel 2
RCA bilateral comparisons with China, 2000-2004

	Indonesia	Vietnam	Thailand	Malaysia
Vegetable fats and oils, refined	14.2	0.5	0.3	13.1
Cork and wood manufacture, excluding furniture	7.6	-0.4	-0.2	2.0
Gas, natural and manufactured	7.4	-0.1	0.3	3.2
Crude rubber	7.4	13.8	18.0	5.1
Coal, coke and briquettes	5.6	-1.3	-3.3	-3.3
Metallifarous ores and metal scrap	4.5	0.2	0.2	0.0
Animal and vegetable fats and oils, processed	4.2	-0.0	0.9	17.0
Coffee, tea, cocoa, spices	3.9	6.7	-0.2	0.4
Pulp and waste paper	3.8	-0.0	0.6	-0.0
Fish, crustaceans, etc.	1.8	10.5	5.8	-1.3
Paper and paperboard	1.8	-0.1	0.2	-0.1
Petroleum and petroleum products	1.6	2.5	0.2	0.8
Cork and wood	1.1	0.2	0.2	2.4
Sugar and sugar preparations	0.1	0.4	4.3	0.0
Cereals and cereal preparations	-0.5	3.7	2.5	-0.5
Meat and meat preparations	-0.5	-0.4	1.3	-0.5
Electrical machinery and appliances, nes	-0.6	-0.8	0.5	1.8
Footwear	-1.4	7.0	-1.0	-4.3
Office and data processing machines	-1.5	-1.9	0.5	1.3

Source: Coxhead 2007

performa perdagangan Indonesia selama jangka waktu yang lebih panjang. Mengikuti Palma (2009), kami menganalisis ekspor pada dua dimensi: daya saing, yang mengukur sejauh mana ekspor sebuah negara meningkat sebagai bagian dari impor dunia; dan dinamisme, yaitu sejauh mana ekspor sebuah negara dipusatkan pada barang-barang yang tumbuh sebagai bagian dari impor dunia. Kami mengukur daya saing pada sumbu x dan dinamisme pada sumbu y. Kedua periode acuan kami adalah 1971 sampai 1983 dan 1995 sampai 2007. Negara-negara dengan pangsa pasar yang meningkat dalam proporsi ekspor yang lebih besar—dengan kata lain, yang menjadi lebih kompetitif—bergeser dari kiri ke kanan dalam diagram. Negara-negara yang bagian ekspor dinamisnya meningkat bergeser dari bawah ke atas.

Hasilnya terlihat pada Diagram 6 dan 7 (lihat catatan di bawah Diagram 8 untuk keterangan yang lebih terperinci). India, yang telah muncul kembali dari substitusi impor guna melibatkan dirinya kembali ke dalam pasar dunia, memperlihatkan pertambahan dalam daya saing yang terbesar dalam contoh kami. Malaysia dan Filipina juga menunjukkan kecenderungan ke arah daya saing yang lebih besar.[15] Akan tetapi, kedua-duanya semakin berspesialisasi pada komoditas-komoditas yang nondinamis, dengan kata lain pada barang-barang yang tidak tumbuh sebagai bagian dari impor global. Walaupun demikian, bagi kedua negara ini, kebangkitan China tidak terkait dengan turunnya daya saing secara menyeluruh.

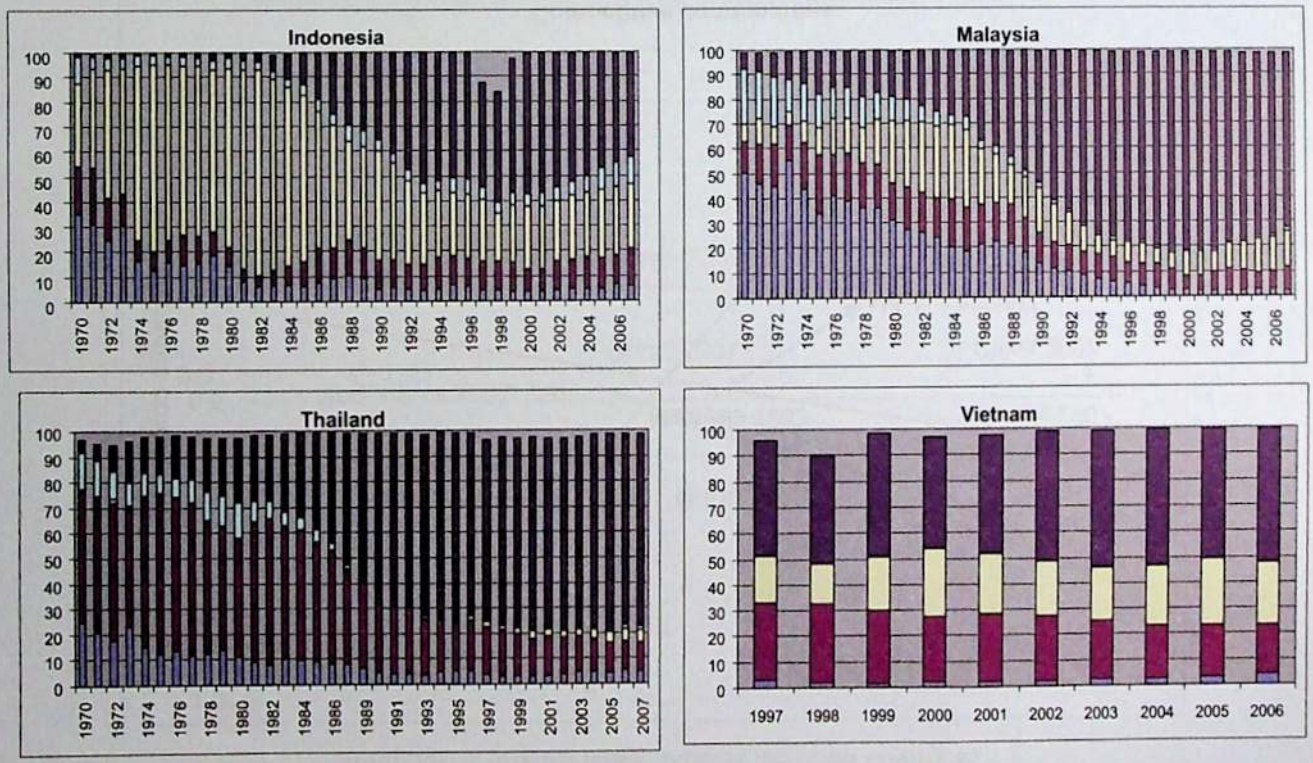
Gambaran ini kurang positif bagi kelompok negara-negara kedua, di mana Indonesia termasuk (Gambar 7). Negara-negara lain yang termasuk dalam kelompok ini adalah Thailand, Brasil, dan Korea. Negara-negara ini telah mengalami penurunan daya saing yang tajam dewasa ini. Dalam hal Indonesia, porsi

barang-barang ekspor yang bertambah pangsa pasarnya jatuh dari 92 persen menjadi 67 persen. Turunnya daya saing Korea disebabkan langsung oleh saingan dari China di sejumlah besar barang-barang manufaktur. Akan tetapi, surplus perdagangan Korea yang besar dengan China (Gambar 3) mencerminkan saling ketergantungan yang dekat di kedua negara dalam bidang manufaktur.

Gambar 7 juga menunjukkan bahwa ekspor Indonesia dan Brasil belakangan ini lebih dinamis. Akan tetapi, ini bukan merupakan produk dari suatu langkah ke arah ekspor barang-barang manufaktur dengan elastisitas penerimaan dari permintaan yang tinggi. Sebaliknya, ia mencerminkan kenaikan tajam dalam harga-harga komoditas pada masa setelah 2003, di mana pengeluaran untuk bahan-bahan mentah bertambah sebagai bagian dari impor total.[16]

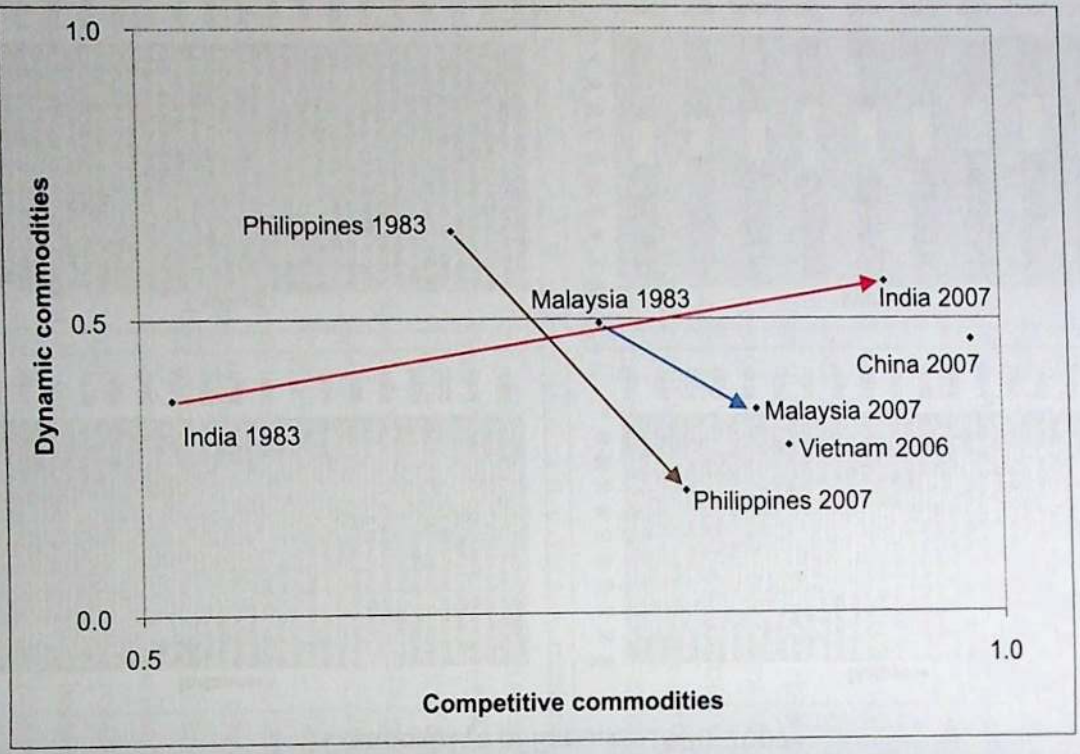
Hal ini tampak lebih jelas pada Gambar 8, yang menampilkan sepuluh ekspor dinamis tertinggi untuk masing-masing negara. Gambar ini menunjukkan sejauh mana negara-negara tersebut telah berhasil melakukan diversifikasi ke sejumlah ekspor dinamis yang meliputi produk-produk manufaktur serta sumber daya alam. Ekspor dinamis China dipimpin oleh barang-barang padat teknologi seperti telekomunikasi dan peralatan optikal, tetapi juga meliputi mebel, logam dasar, dan tekstil. Ekspor dinamis Malaysia meliputi mesin-mesin serta beberapa jenis alat, tetapi juga mencakup minyak nabati dan logam-logam mulia. Industri suku cadang otomotif Thailand merupakan bagian terbesar ekspor dinamisnya, tetapi negara itu juga mengekspor peralatan telekomunikasi, bahan-bahan kimia, logam mulia, dan batu mulia. Filipina juga mencatat diversifikasi portofolio berupa berbagai jenis bijih tambang dan logam, mesin dan peralatan, tekstil, mebel dan minyak nabati.

Gambar 5
Composition of Exports, 1970-2007

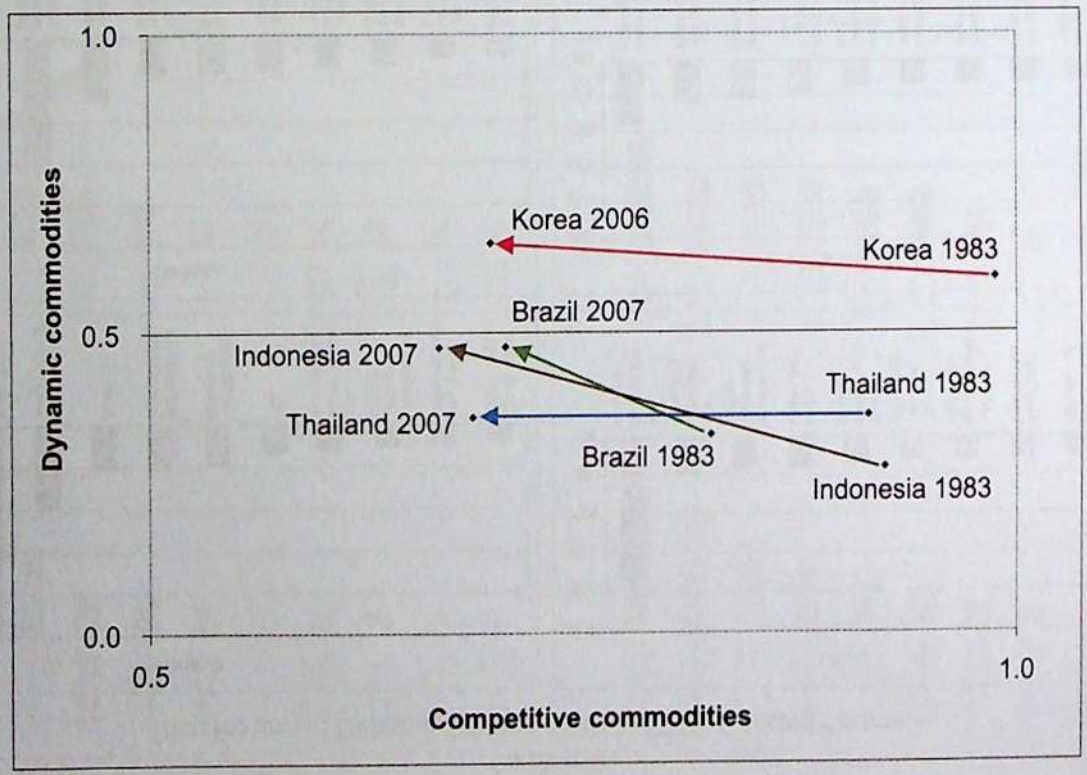


Source: World Development Indicators

Gambar 6
Competitive and Dynamic Exports, Selected Countries



Gambar 7
Competitive and Dynamic Exports, Indonesia and Selected Countries



Gambar 8
Distribution of Dynamic Commodities in 2007, Selected Countries

Gambar 8

Distribution of Dynamic Commodities in 2007, Selected Countries

Catatan untuk Gambar 6 sampai 8

Gambar 6, 7, dan 8 memilah-milah ekspor dari negara-negara tertentu ke dalam komoditas yang "kompetitif" dan komoditas yang "dinamis". Ekspor yang kompetitif didefinisikan sebagai ekspor dari sebuah negara yang telah mendapatkan pangsa di pasar global selama periode acuan. Komoditas yang dinamis adalah komoditas yang mempunyai pangsa yang meningkat dalam perdagangan global selama periode referensi tersebut.

Pada Gambar 6 dan 7, sumbu-x mengukur pangsa ekspor kompetitif masing-masing negara dibandingkan ekspor total. Pergeseran dari kiri ke kanan berarti bahwa ekspor suatu negara yang bertambah besar telah meningkatkan pangsa pasar selama periode acuan. Pergeseran dari bawah ke atas berarti bahwa bagian yang bertambah besar dari ekspor suatu negara adalah dinamis atau, dengan kata lain, bahwa negara tersebut menspesialisasikan diri pada barang-barang yang meningkat sebagai bagian dari ekspor global.

Gambar 8 menampilkan kedelapan komoditas dinamis terpenting yang diukur sebagai bagian dari total ekspor dinamis untuk masing-masing negara dalam periode acuan ke dua.

Periode-periode acuan itu adalah 1971 hingga 1983 dan 1995 hingga 2007. Setiap tahun acuan dikalkulasikan sebagai rata-rata untuk tiga tahun. Data ini diperoleh dari *UN comtrade SITC Revision 1* untuk periode pertama dan *SITC Revision 3* untuk periode ke dua (kesemuanya pada level tiga digit). Data tidak tersedia untuk China dan Vietnam untuk periode 1997 hingga 1983. Korea belum melaporkan ekspor tahun 2008 pada saat buku ini ditulis sehingga kami memakai tahun 2006 (artinya rata-rata tiga tahun pada periode 2005-2007). Seri *Comtrade* untuk Vietnam dimulai di tahun 1995 dan berakhir di tahun 2007 (pada saat buku ini ditulis). Maka, tahun-tahun acuan untuk Vietnam adalah 1996 hingga 2006 (atau rata-rata tiga tahun dari 1995-1997 dan 2005-2007).

Minyak dan batu bara tidak dimasukkan dengan tujuan menyesuaikan dengan lonjakan harga bahan bakar yang cepat pada periode acuan yang terakhir. *

Spesialisasi berlebihan yang dilakukan Indonesia pada ekspor sejumlah kecil komoditas berbasis sumber daya alam tampak jelas pada Gambar 8. Minyak nabati mengambil porsi hampir 25 persen dari ekspor dinamis, yang menjadi tingkat konsentrasi tertinggi pada satu komoditas di dalam sampel tersebut. Penambahan dua jenis logam–tembaga dan nikel–meningkatkan totalnya menjadi 45 persen. Kemungkinan komoditas-komoditas tersebut diperbaiki produktivitasnya dan kaitan-kaitannya ke unsur-unsur perekonomian yang lain adalah terbatas. Meskipun permintaan China akan bahan-bahan mentah cenderung dapat menopang harga komoditas pada tingkatnya sekarang, spesialisasi yang berlebihan ini menambah risiko fluktuasi penghasilan disebabkan oleh labilnya harga. Indonesia juga dapat mengalami terulangnya kembali gejala "penyakit Belanda", di mana suatu *lonjakan ekonomi* di dalam perniagaan sumber daya alam dapat memicu kenaikan nilai tukar mata uang sehingga mengekang ekspor barang-barang manufaktur padat karya.

Bagaimana Indonesia dapat menarik keuntungan dari kebangkitan China dan meminimalkan dampak negatif terhadap daya saingnya hingga sekecil mungkin? Dari sudut pandang revolusi bisnis global, peluang untuk mengembangkan kemampuan teknologi terkait erat dengan adanya cantolan ke sistem-sistem produksi yang rumit dan bekerja dalam sistem yang terdiri atas modul-modul. Jejaring-jejaring produsen, perakit dan integrator sistem semakin lama semakin mendominasi produksi barang-barang manufaktur bernilai tambah tinggi dan dinamis. China telah keluar sebagai pusat perakitan utama di dalam jejaring-jejaring ini (Athukorala, 2009). Bila kita perhatikan impor China dengan lebih teliti, tampak bahwa beberapa negara di kawasan ini, seperti misalnya

Malaysia, Thailand, dan Filipina, terkait erat dengan jejaring perakitan dan produksi China. Tabel 3 memperlihatkan 20 produk ekspor teratas dari negara-negara tertentu ke China. Negara-negara tersebut terbagi secara kasar ke dalam kelompok negara-negara yang kebanyakan mengekspor bahan mentah ke China (Indonesia, Vietnam, dan Brasil), yang terutama mengekspor komponen dan alat-alat (Filipina) dan yang nengekspor keduanya (Thailand, Malaysia, dan India).

Tabel 3
Top Twenty Exports to China, Average 2006-2008 (USD millions)

	Indonesia	Brazil	India	Malay-sia	Philip-pines	Thai-land	Viet-nam
Fruit, veg, rice, fish and shellfish	-	-	-	-	26	666	373
Oils and oilseeds	1,536	3,950	-	2,798	23	-	-
Rubber and materials	737	-	-	1,294	-	1,940	763
Wood, pulp and paper	903	622	-	134	-	199	106
Ores and metals	744	4,286	5,712	157	405	-	122
Petroleum petroleum products, natural gas and coal	3,851	1,126	303	508	119	1,301	1,110
Chemicals and plastics	324	563	509	786	38	1,555	-
Footwear, leather, cotton, textiles and yarn	-	447	811	-	-	-	59
Machinery and equipment	155	-	-	1,135	984	3,364	58
Telecom parts, transistors, switches	-	-	-	4,531	3,401	2,067	-
Other	-	112	513	1,661	40	-	311
Total	8,249	11,106	7,848	13,003	5,037	11,092	2,903

Sumber: UN Comtrade

Kebangkitan China yang cepat juga membuka kesempatan kepada negara-negara berpenghasilan menengah ke bawah, seperti Indonesia, Filipina, dan Vietnam, untuk mensubstitusikan produksi dalam negeri sebagai pengganti produk-produk dari China. Mengherankan bahwa Indonesia, yang menghasilkan minyak bumi dan batu bara, masih mengimpor produk-produk minyak bumi dan *coke* senilai satu miliar dollar AS dari China. Barangkali lebih mengejutkan lagi adalah impor buah-buahan, sayur-mayur, dan bahan makanan jadi bernilai 200 juta dollar AS oleh Indonesia dari China (Tabel 4). Masalahnya bukan bahwa Indonesia harus menggunakan bea dan kuota untuk melindungi diri terhadap barang-barang dari China, karena ini hanya akan mengurangi daya saing Indonesia sebab akan menaikkan harga-harga barang masuk dan makanan. Akan tetapi, Pemerintah Indonesia dapat dan seyogianya menghilangkan rintangan-rintangan birokrasi dan infrastruktur yang menghambat produksi barang-barang tersebut di Indonesia serta memberikan insentif-insentif dengan sasaran dan ketentuan waktu yang jelas, jika diperlukan.

Indonesia dapat menarik keuntungan sangat besar dari permintaan China akan bahan mentah. Akan tetapi, untuk menjamin kelanjutan pertumbuhannya dalam jangka waktu yang panjang, Indonesia harus mendongkrak pertumbuhan China untuk mengembangkan kemampuan teknologi dan kelembagaannya sendiri. Ini bukan berarti kami mendorong untuk tidak mengekspor bahan mentah atau melindungi produsen-produsen dalam negeri terhadap saingan impor dari China, tetapi pemerintah harus menghilangkan rintangan-rintangan yang menghalangi investasi dalam negeri dan pertumbuhan dalam produktivitas. Terutama, Indonesia harus menemukan jalan untuk mengaitkan diri ke sistem-sistem

Tabel 4
Duapuluh Barang Impor Teratas dari China, Rata-rata 2006-2008
(juta dollar Amerika)

	Brazil	India	Indonesia	Malaysia	Philippines	Thailand	Vietnam
Machinery and equipment	2,357	4,303	1,083	3,138	545	1,642	690
Telecom parts, transistors, switches	2,293	3,601	1,189	5,120	1,592	2,205	626
Motorcycles, auto parts	295	-	380	-	110	-	614
Chemicals and fertilizers	501	1,671	204	-	211	353	463
Medicines		771	-	-	-	-	-
Fabrics and yarn, garments and footwear	595	798	807	1,146	342	357	1,280
Petroleum products, coke	620	295	1,004	-	143	-	693
Iron and steel, other metals	-	1,486	1,003	170	545	1,200	1,804
Vegetables, fruit, food prep	-	-	199	387	-	-	-
Other	335	-	-	556	304	212	-
Total	6,996	12,926	5,869	10,517	3,793	5,968	6,171

Sumber: UN Comtrade

produksi bermodul global yang terpusat di China dan juga dengan integrator-integrator sistem di Eropa, Amerika Utara, dan Jepang, serta dengan produsen-produsen komponen dan perakit-perakit di Asia Teggara. Dengan memasuki jejaring-jejaring tersebut berarti, terutama sekali, Indonesia akan menghilangkan pembatas-pembatas kelembagaan dan modal manusia yang membuat para penanam modal langsung asing mundur. Selain itu, Indonesia akan dapat mengembangkan

kapabilitas teknologi nasional dalam pengembangan produk-produk ekspor bernilai tinggi dan dinamis.

Penanaman Modal Langsung Asing dan Industri Manufaktur

Sifat usaha manufaktur telah berubah secara dramatis dalam waktu dua dasawarsa terakhir. Globalisasi dan fragmentasi produksi telah menciptakan rantai-rantai nilai yang luas dan rumit, di mana tekanan pada setiap tingkat untuk berinovasi, mengurangi biaya, memperbaiki kualitas dan memangkas waktu produksi terus meningkat. Kecenderungan ini terlihat nyata dari tumbuhnya perdagangan dunia yang telah meningkat enam kali lipat sejak 1980 dan lebih dari dua kali sejak tahun 2000. Perdagangan intraperusahaan mencapai 35 persen dari total perdagangan dunia di bidang barang-barang. Investasi langsung asing semakin lama semakin menjadi jalan terbaik bagi negara-negara berkembang untuk masuk ke dalam dunia produksi yang terfragmentasi dan memiliki modul-modul ini. Perusahaan-perusahaan multinasional membawa modal, teknologi, manajemen, keterampilan dan akses ke pasar-pasar eksternal dan internal. Mereka juga menghasilkan permintaan akan masukan yang diproduksi di dalam negeri dan sering kali menanamkan modal berupa waktu dan uang untuk membantu perusahaan-perusahaan lokal memenuhi standar biaya dan kualitas yang diperlukan untuk memasuki rantai-rantai pemasok global tersebut.

Jumlah investasi langsung asing (ILA) telah membubung setelah revolusi bisnis global berjalan. Persediaan ILA di negara-negara berkembang meningkat dari 529 miliar dollar AS di tahun 1990 menjadi 4,2 triliun dollar AS di tahun 2007, atau rata-rata 13 persen setahun. Kapasitas yang diciptakan oleh

investasi-investasi ini telah meruntuhkan pola pembagian kerja tradisional di mana negara-negara kaya menghasilkan barang-barang manufaktur dan negara miskin menjual komoditas-komoditas primer. Bagian ekspor barang-barang manufaktur dunia negara berkembang naik dari 5,5 persen di tahun 1970 menjadi hampir sepertiga di tahun 2006. Asia menyumbangkan tiga perempat dari total volume ekspor barang manufaktur dari negara-negara berkembang.

Di Indonesia, pertumbuhan industri manufaktur yang pesat di tahun-tahun 1980-an dan 1990-an didorong oleh ILA dalam industri-industri yang padat karya. Persediaan investasi ke dalam Indonesia meningkat lebih dari empat kali dari tahun 1985 sampai 1996. Athukorala (2006) menghitung bahwa perusahaan-perusahaan multinasional menghasilkan 62 persen dari ekspor barang-barang manufaktur di tahun-tahun 1990-1994. ILA untuk ekspor dan pasar domestik meningkat dua kali lipat antara tahun 1996 dan 2007 (lhat Tabel 5). Meskipun persediaan ILA per kapita relatif dibandingkan PDB lebih kecil di Indonesia daripada di negara-negara berkembang lainnya, hal ini disebabkan antara lain karena besarnya negara ini. Dibandingkan dengan luas perekonomiannya, ILA di Indonesia lebih besar daripada di India dan China meskipun lebih kecil daripada di Brasil.[17]

Tentu tidak semua ILA itu sama. Secara kasar ILA dapat dimasukkan ke dalam tiga golongan: Investasi pada sumber-sumber daya alam untuk pasar ekspor dan domestik; investasi yang berorientasi pada produksi barang-barang dan jasa yang lain untuk pasar domestik dan usaha-usaha berorientasi ekpor lainnya. Kategori-kategori ini tidak saling eksklusif dan dengan runtuhnya rintangan-rintangan dalam perdagangan—misalnya, dengan liberalisasi perdagangan barang-barang konsumen

antarnegara ASEAN di bawah Kawasan Perdagangan Bebas ASEAN (ASEAN Free Trade Area, atau AFTA)—perbedaan di antara investasi yng ditujukan kepada pasar domestik dan ekspor akan menjadi semakin kabur. Meski demikian, dampak ekonomi dari ILA yang berbeda-beda itu mempunyai berbeda-beda dalam hal-hal yang penting. Dari sudut pandang revolusi bisnis global, investasi asing untuk manufaktur dan perakitan komponen yang padat teknologi menimbulkan kaitan-kaitan antara perekonomian domestik dan pasar-pasar dinamis intra- dan ekstra-perusahaan. Perusahaan-perusahaan ini membuka kesempatan kerja yang stabil dan relatif bergaji tinggi, membawa kemampuan teknologi dan manajerial baru, menciptakan permintaan akan adanya industri pemasok domestik dan berpotensi untuk masuk ke kegiatan-kegiatan yang padat inovasi seperti desain produk serta penelitian dan pengembangan.

ILA di Indonesia terpusat pada produksi untuk melayani pasar domestiknya yang luas serta eksploitasi sumber daya alam dan tidak pada produksi barang-barang manufaktur untuk tujuan ekspor. Menurut data yang diterbitkan oleh Badan Kordinasi Penanaman Modal Asing, kira-kira separuh dari jumlah investasi ke dalam ditujukan kepada industri sepanjang periode 2005-2007. Selebihnya ditujukan ke pertanian, pertambangan, minyak dan gas, serta industri-industri jasa sepeti pembangunan jaringan telekomunikasi.[18] Kurang dari 10 persen masuk ke kelompok "logam, mesin-mesin dan elektronika", kelompok yang paling dekat hubungannya dengan subsektor teknologi informasi dan komunikasi.

Cara lain untuk melihat keterkaitan sebuah negara dengan rantai-rantai nilai industri menufaktur global adalah melalui pangsa pasar. Tabel 6 memperlihatkan statistik pangsa pasar

Tabel 5
Investasi Langsung Asing dalam Beberapa Negara Tertentu

Country	Stock of FDI			FDI stock per capita	FDI stock as % GDP	Ratio FDI 2007/1996
	1985	1996	2007	2007	2007	
Indonesia	5.7	26.9	59.0	261	14%	2.2
Brazil	27.9	54.8	309.7	1,630	23%	5.7
China	6.1	128.1	327.1	248	10%	2.6
India	0.7	8.2	76.2	68	9%	9.3
Malaysia	7.4	36.0	76.7	2,350	41%	2.1
Philippines	1.8	11.7	20.0	226	14%	1.7
Thailand	2.0	19.7	85.7	1,339	39%	4.4
Vietnam	1.4	10.1	40.2	473	57%	4.0

dunia untuk ekspor mesin dari negara-negara Asia Tenggara tahun 2003-2005 yang disusun oleh Athakorala (2008). Karena produksi barang-barang ini sebagian besar dilakukan oleh cabang-cabang perusahaan multinasional di bawah kontrak dengan perusahaan-perusahaan tersebut, angka-angka ini memberikan gambaran yang menarik mengenai penggunaan investasi langsung di kawasan ini. Statistik ini menunjukkan bahwa berlainan dengan negara-negara lainnya di kawasan ini, Indonesia dan Vietnam belum terlibat secara berarti dalam industri-industri ini.

Di bagian lain dari laporan ini, kami akan membahas beberapa di antara faktor-faktor yang membuat Indonesia kurang menarik dibandingkan dengan negara-negara berkembang lainnya bagi perusahaan-perusahaan multinasional yang ingin menanamkan

Tabel 6
Share of World Machinery Exports, 2003-2005

	Indonesia	Malaysia	Philippines	Singapore	Thailand	Vietnam
Power gen. machines	0.1	0.1	0.1	0.5	0.3	0.0
Special indust machinery	0.2	0.5	0.1	0.9	0.2	0.1
Metalworking machines	0.0	0.2	0.1	0.9	0.3	0.0
General indust. Machines	0.2	0.4	0.1	0.7	0.8	0.1
Office machines	0.3	6.7	1.8	5.3	2.5	0.0
Telecom and sound equip	1.0	3.9	1.1	1.3	2.9	0.1
Elec machines	0.4	6.7	4.4	4.6	1.8	0.2
o/w Semiconductor devices (SITC 776)	0.2	7.3	4.8	4.8	1.6	0.0
Road vehicles	0.2	0.3	0.2	0.1	0.5	0.0
Other trans equipment	0.0	0.1	0.1	0.7	0.1	0.0
Total	0.3	3.8	2.0	2.7	1.4	0.1

Source: Arthukorala 2008

modalnya di industri manufaktur. Faktor-faktor ini meliputi hambatan-hambatan birokrasi, korupsi, masalah keamanan, dan kekurangan tenaga kerja yang terampil. Birokrasi Indonesia memilih untuk memaksimalkan pendapatan jangka waktu pendek daripada berinvestasi untuk pertumbuhan jangka panjang. Sementara itu, negara kurang berinvestasi dalam sumber daya manusianya dan membiarkan lembaga-lembaga pendidikannya memusatkan perhatiannya pada jumlah, bukan kualitas. Satu faktor penting lainnya adalah Indonesia tertinggal di belakang pesaing-pesaingnya dalam hal membuka akses ke infrastruktur berkualitas, yang akan dibicarakan dalam sub-bab berikut.

Infrastruktur

Kualitas infrastruktur Indonesia yang buruk merupakan perintang utama bagi daya saingnya. Dalam terbitannya yang terakhir *Global Competitiveness Report* (Laporan Daya Saing Global) menempatkan Indonesia pada urutan ke-96 di antara 133 negara, di belakang Zimbabwe dan sedikit di depan Albania dan Filipina (World Economic Forum 2009, Tabel 2.01). Meskipun negara ini tidak mencatat hasil yang baik untuk satu pun di antara indikator-indikator infrastruktur WEF, masalah terburuk terdapat pada jalan-jalan, pelabuhan, dan pemasokan tenaga listrik.

Jalan tol yang pertama dibangun di Indonesia di tahun 1978 dan meliputi jarak sepanjang kira-kira 50 kilometer dari Jakarta hingga Ciawi. Selama 30 tahun kemudian Indonesia menambahkan kurang dari 700 kilometer lagi. Rencana untuk membangun jalan bebas hambatan trans-Jawa belum terlaksana hingga sekarang. Sebagai perbandingan, Malaysia kini mengoperasikan jalan tol sepanjang lebih dari 1.500 kilometer (Suryadi dan Kiki, 2009).

Sulit dipahami bagaimana sebuah negara kepulauan seperti Indonesia dapat membiarkan pelabuhan-pelabuhan laut yang sedemikian ketinggalan zaman dan tidak efisien untuk waktu yang begitu lama.[19] Menurut sebuah laporan USAID dan Senada (sebuah perusahaan konsultan), Tanjung Priok—pelabuhan utama Indnesia—dapat menangani 45 pergerakan kontainer per jam (MPH). Ini kira-kira separuh kapasitas pelabuhan-pelabuhan laut di Singapura dan Malaysia (Ray, 2008: 11). Laporan yang sama menyatakan bahwa disebabkan oleh keterlambatan-keterlambatan dalam menangani muatan, banyak kapal yang terpaksa meninggalkan Pelabuhan Tanjung Priok sebelum mereka bermuatan penuh demi memenuhi jadwal yang telah

diumumkan. Sebagai akibatnya kapal-kapal mengurangi kapasitas yang direncanakan untuk Jakarta.

Kurangnya akses ke pasokan tenaga listrik yang memadai dan dapat diandalkan merupakan salah satu masalah terbesar yang dihadapi para investor dalam dan luar negeri di Indonesia. Indonesia menambah pasokan tenaga listrik sebanyak 10 persen setahun dari tahun 1990 sampai 2000, meskipun PDB riil hanya tumbuh empat persen setahun. Laju pertumbuhan ini menunjukkan bahwa permintaan akan tenaga listrik bertambah sebesar 2,5 persen untuk setiap pertumbuhan PDB sebesar satu persen. Dalam dasawarsa ini, PDB telah tumbuh sebesar rata-rata lima persen setahun, dan ini berarti bahwa pasokan tenaga listrik semestinya naik sebesar 12,5 persen per tahun. Produksi tenaga listrik aktual di tahun 2008 adalah 150 miliar kilowatt jam (kWh), sementara peningkatan sebesar 12,5 persen setahun sejak 2000 semestinya menghasilkan 240 miliar kWh. Perkiraan ini pun mungkin masih terlalu rendah. Para pejabat PLN mengatakan bahwa kekurangan tenaga listrik sebenarnya adalah 40 sampai 47 persen dari permintaan, yang berarti bahwa pasokan yang dibutuhkan untuk menghindari giliran seperti di tahun 2008 adalah antara 250 dan 283 miliar kWh. Apabila pertumbuhan ekonomi diharapkan mencapai atau melebihi enam persen setahun di tahun 2010 ini, pasokan listrik harus bertambah sebesar 35 sampai 40 miliar kWh setiap tahun. Ini berarti permintaan di tahun 2012 akan menjadi sebesar 400 juta kWh.

Saat ini rencananya adalah untuk menambah daya sebanyak 10.000 MW menjelang 2012 dan menambah kapasitas terpasang sebanyak 40 persen.[20] Akan tetapi, produksi saat ini harus ditambah sebesar sekitar 80 persen lagi untuk memenuhi permintaan. Apabila PDB naik sebesar rata-rata enam persen

antara 2010 dan 2012, tenaga listrik harus naik sebesar 50 sampai 60 persen lagi antara tahun 2008 dan 2012. Dengan kata lain, rencana penambahan 10.000 MW menjelang tahun 2012 harus ditingkatkan dua kali lipat apabila Indonesia ingin mengakhiri kekurangan tenaga listriknya dalam waku beberapa tahun ini.

Akan tetapi, dari mana pemerintah bisa mendapatkan dana yang diperlukan untuk menambah daya listrik itu? Rencana penambahan 10.000 MW itu akan memakan biaya 17,3 miliar dollar AS. Jika harga daya listrik di dalam negeri hendak dipertahankan jauh di bawah biaya produksi, setiap lonjakan ke arah pemenuhan kebutuhan akan membebani masyarakat dengan biaya miliaran dolar untuk membayar subsidi—suatu pengeluaran tambahan yang tidak dapat dipikul oleh pemerintah. PLN tidak dapat mengadakan kontrak dengan produsen-produsen tenaga listrik swasta jika pemerintah tidak dapat membayar biaya subsidi tenaga listrik yang dipakai.

Mungkin permintaan akan tenaga listrik per unit produk dapat dikurangi dengan jalan menanamkan modal untuk membeli mesin-mesin dan teknologi yang lebih tepat guna. Akan tetapi, Vietnam, dengan harga listrik yang lebih tinggi dan penghasilan penduduk per kapita yang lebih rendah, mampu menghasilkan 664 kWh per kapita di tahun 2007 dibandingkan dengan hanya 588 kWh per kapita di Indonesia. Hal ini berarti Indonesia membutuhkan kapasitas yang jauh lebih besar dan pemerintah sama sekali tidak mempunyai dana untuk membayarnya tanpa menggunakan subsidi konsumsinya (yang berjumlah lebih dari tujuh miliar dollar AS tahun lalu) untuk modal investasi. Seandainya 33 persen dari dana sebesar tujuh miliar dollar AS itu digunakan sebagai modal untuk investasi baru dan utang digunakan untuk membiayai yang

dua pertiga sisanya, seluruh investasi untuk kapasitas 10.000 MW itu dapat dipenuhi dan, dengan harga yang realistis, dapat dibayar pada waktunya tanpa menimbulkan beban lebih berat lagi bagi anggaran belanja.[21] Dengan kata lain, subsidi listrik berarti utang yang jauh lebih besar dan beban yang lebih berat bagi sektor publik, sedangkan ketidakcukupan daya listrk hanya berkurang dan tidak teratasi.[22]

Kesimpulan yang tak terhindarkan adalah pilihan yang tak dapat diterima secara politik, yaitu penghapusan subsidi, harus dapat diterima. Tidak ada jalan bagi Indonesia untuk dapat memasok tenaga listrik yang cukup tanpa lebih mendekatkan harga jualnya dengan biaya aktualnya. Seperti halnya pada kenaikan harga bahan bakar tahun lalu, pemerintah dapat memberikan keringanan kepada yang kurang mampu. Misalnya, bagi pemakai 50 kWh pertama dapat diberlakukan harga dengan subsidi yang besar dan untuk pemakaian yang lebih banyak harga yang lebih realistis.

Kebijakan ini tentu tidak akan populer di kalangan warga kelas menengah yang saat ini dapat menikmati AC-nya dengan biaya murah. Apa yang dapat membuat hal itu diterima meskipun tidak menyenangkan? Pemerintah dapat mempermanis pil pahit ini dengan menyatakan kesediaannya untuk mengurangi pemadaman-pemadaman listrik yang mengganggu dan tidak populer itu. Jika PLN dapat memasok tenaga listrik yang dapat diandalkan, meskipun dengan harga yang lebih tinggi, hal itu tentu akan lebih dapat diterima oleh publik daripada sekadar harga yang lebih tinggi saja. Satu pendekatan lain ialah menanggung sebagian harga AC atau lemari pendingin yang efisien. Hal ini dilakukan di negara-negara lain, di mana para pengusaha utilitas publik diperbolehkan memasukkan biaya seperti itu ke dalam kalkulasi harga produknya. Para pengusaha

itu sering kali merasa lebih murah mengurangi permintaan akan tenaga listrik melalui penyebarluasan peralatan yang lebih efisien daripada menyediakan daya bagi peralatan-peralatan yang tidak efisien. Pendekatan ke tiga, yang kini sudah dipakai, adalah lebih banyak menggunakan tenaga geotermal. Jika tenaga geotermal dapat menarik kredit karbon, biaya penggunaannya akan lebih murah.[23] Geotermal, dengan atau tanpa kredit karbon, jauh lebih murah daripada pembangkit listrik berbahan bakar diesel. Bila ini dapat dijelaskan, ini tentu akan dapat membujuk sebagian keluarga untuk menerima bahwa langkah ini lebih bertanggung jawab dan merupakan langkah yang lebih menguntungkan dalam jangka panjang. Yang terakhir, setelah masalah kekurangan daya terselesaikan, dana yang saat ini dipakai untuk subsidi dapat digunakan untuk membiayai pembangunan jalan, pendidikan, dan kesehatan.

Sementara daerah-daerah yang mempunyai akses ke batu bara, gas alam, tenaga listrik hidro atau geotermal menikmati biaya produksi yang cukup rendah. Daerah-daerah yang bergantung pada minyak solar atau minyak bumi harus membayar biaya yang sangat tinggi. Persamaan hak antardaerah mengharuskan agar beberapa provinsi di perbatasan mendapat subsidi lebih besar daripada yang lain sampai sumber tenaga yang lebih efisien dapat dioperasikan. Sementara Jawa, Bali dan bagian-bagian dari Sumatera menikmati harga listrik Rp 1.500-Rp 1.200 per kWh, di provinsi-provinsi lain harga listrik berkisar antara Rp 1.600-Rp 4.000 per kWh. Provinsi-provinsi berbiaya tinggi ini mendapatkan pasokan hanya sebanyak 15 persen dari seluruh pasokan listrik dan bila tenaga geotermal dan sumber-sumber tenaga biaya rendah lainnya mulai digunakan, penggunaan tenaga berbiaya tinggi dapat dikurangi.

BOKS 1

Infrastruktur Menghantui Para Investor

"Di masa lampau ketidakpastian hukum menjadi isu nomor satu bagi para investor," kata Fauzi Ichsan, seorang ahli ekonomi Standard Chartered Bank, "sekarang isu terbesarnya adalah infrastruktur."

Kurangnya investasi pada jalanan, transportasi, tenaga listrik, dan air selama bertahun-tahun telah meminta biaya yang besar bagi manusia dan perekonomian Indonesia. Bulan Maret 2009 sebuah bendungan di pinggiran kota Jakarta jebol dan air bah menyapu sebuah kawasan hunian, menewaskan sekitar seratus orang dan menenggelamkan ratusan rumah warga. Bendungan tersebut dibangun pada masa penjajahan Belanda dan tidak pernah dirawat dengan benar.

Di awal tahun 2009, pemerintah melancarkan sebuah paket stimulus senilai Rp 73,3 triliun, termasuk untuk pembangunan infrastruktur, guna merangsang permintaan dalam negeri pada saat ekspor mengalami kelesuan. Akan tetapi, pembelanjaan berjalan lambat. Salah satu sebabnya adalah rumitnya proses perizinan pada tingkat pemerintahan pusat dan daerah. Penyebab lainnya adalah kekuasaan yang sangat besar yang dimiliki Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) membuat para pejabat takut terlibat di dalam kontrak-kontrak pembangunan.

Sebuah laporan yang diterbitkan oleh Asia Foundation di tahun 2008 menyimpulkan bahwa "transportasi darat yang tidak dapat diandalkan dan mahal menjadi hambatan utama bagi pembangunan Indonesia" (Asia Foundation, 2008b). Biaya perizinan bagi kendaraan, pungutan-pungutan di jalan, sogok-menyogok, kecelakaan dan tingginya biaya pemeliharaan kendaraan sebagai akibat keadaan jalan yang buruk menambah tinggi biaya transportasi darat dibandingkan negara-negara lain di kawasan ini.

Indonesia juga mengalami pemadaman dan listrik mati disebabkan kurangnya investasi pada pembangkit tenaga listrik. Hanya 60 persen dari *crash program* pemerintah untuk pembangunan pusat-pusat pembangkit tenaga listrik berbahan bakar batu bara berkekuatan 10.000 megawatt tampaknya mungkin akan terselesaikan sebelum tahun 2011 disebabkan kurangnya pendanaan.

Sumber: Disadur dari Davies 2009

Pengangguran yang Membengkak

Pulihnya Indonesia pascakrisis berlangsung semakin cepat sejak tahun 2000. Meski demikian, laju pertumbuhannya di bidang kesempatan kerja masih mengecewakan. Menciptakan kesempatan kerja merupakan cara yang paling efektif dan berkelanjutan untuk mengurangi angka kemiskinan dan mencapai kemerataan di bidang ekonomi. Ketersediaan pekerjaan juga memupuk integrasi sosial karena membuat orang-orang muda—terutama mereka yang tinggal atau hendak bermigrasi ke daerah perkotaan—merasa berkepentingan dalam keberhasilan masyarakat. Indonesia harus cukup cepat menciptakan lapangan kerja untuk dapat menyerap 2,2 juta pencari kerja yang memasuki angkatan kerja setiap tahun dan memberikan pekerjaan kepada 10 juta orang yang kini menganggur. Selain itu, banyak di antara mereka yang resmi tercatat sebagai bekerja hanya bekerja beberapa jam sehari di dalam lingkungan kerja dengan produktivitas rendah. Pertumbuhan di bidang lapangan kerja masih tetap menjadi tantangan besar bagi negeri ini.

Pertumbuhan ini lebih lambat di Indonesia dibandingkan dengan di negara-negara berpenghasilan menengah lainnya. Tabel 7 menampilkan data pertumbuhan lapangan kerja yang diperoleh dari Organisasi Buruh Internasional (*International Labour Organization* atau ILO) untuk beberapa negara Asia Tenggara dan Brasil.[24] Hasil yang dicapai Indonesia kurang memenuhi harapan, terutama dalam pekerjaan dengan pembayaran tetap (*waged employment*), yang merupakan cara yang paling langsung dan efektif untuk mengurangi kemiskinan.[25] Manning menunjukkan bahwa selama masa reformasi separuh dari jumlah lapangan kerja itu diciptakan untuk setiap satu persen kenaikan PDB, dibandingkan dengan masa prakrisis. Jumlah para tenaga kerja tumbuh dengan

Tabel 7
Pertumbuhan Kesempatan Kerja 2002-2007

	Indonesia	Brazil	Malaysia	Philippines	Thailand	Vietnam
Total employment growth	1.62	2.99	2.01	2.38	1.74	2.10
Employees	2.02	3.73	1.75	3.30	3.07	--
Employers	0.68	1.30	3.35	-1.26	2.55	--
Own account workers	2.25	-0.47	3.28	2.04	1.75	--
Contributing family						
Workers	0.11	-0.86	1.67	1.29	-0.62	--

perlahan dibandingkan dengan jumlah para tenaga kerja mandiri (*own account workers*). Hal ini mengisyaratkan bahwa orang-orang yang baru masuk ke dalam angkatan kerja berjejal memasuki bidang-bidang berproduktivitas rendah, seperti perdagangan mikro, karena tidak tersedianya pekerjaaan yang lebih baik.

Pertumbuhan kesempatan kerja yang lamban merupakan sisi kemanusiaan dari laju investasi yang rendah. Tabel 8, yang memuat pemilahan sektoral dari pertumbuhan kesempatan kerja sejak tahun 2002, menunjukkan bahwa pekerjaan baru lebih mungkin tercipta di sektor-sektor yang tidak bisa diperdagangkan (*nontradeable*) daripada di bidang-bidang yang bisa diperdagangkan seperti pertanian dan industri manufaktur. Pertumbuhan kesempatan kerja di bidang pertambangan berjalan cepat, tetapi pada basis yang sempit karena sektor ini hanya menyumbang satu persen dari jumlah kesempatan kerja

total dan diperkirakan tidak lagi akan mampu menyerap banyak tenaga kerja di masa depan. Oleh karena itu, bagian terbesar dari pertumbuhan kesempatan kerja berorientasi ke pasar domestik dan potensinya dibatasi oleh kemungkinan meningkatnya permintaan domestik. Menarik juga bahwa industri manufaktur masih menyumbangkan hanya 12 persen kesempatan kerja dan bahwa meskipun pertumbuhan kesempatan kerja di sektor ini melaju di tahun-tahun 2007-2008, kinerjanya secara keseluruhan di periode ini adalah lemah. Memperkuat daya saing internasional, terutama di sektor-sektor seperti industri manufaktur, merupakan kunci untuk mempercepat pembentukan kesempatan kerja.

Papanek dan Chatib Basri (2010) membedakan antara "pekerjaan riil" (*real jobs)* dan "pekerjaan dan penghasilan bersama" (*work and income sharing jobs*). Yang pertama terdiri dari pekerjaan dengan produktivitas marjinal yang positif dan oleh sebab itu diciptakan untuk memenuhi permintaan akan tenaga kerja yang sesungguhnya, sedangkan yang ke dua merupakan jawaban atas kelebihan pasokan tenaga kerja. Mereka memperkirakan bahwa dari sekitar 22 juta tenaga kerja yang memasuki angkatan kerja antara tahun 1997 dan 2008, hanya 5,6 juta yang mendapatkan pekerjaan yang sesungguhnya. Selebihnya tidak mendapatkan pekerjaan, meninggalkan negeri ini untuk mencari pekerjaan di tempat lain, atau menerima pekerjaan dengan produktivitas rendah atau nol, sebagai tenaga kerja keluarga atau bekerja di bidang berpenghasilan rendah, kebanyakan di sektor-sektor informal seperti berjualan atau jasa.

Mengapa pertumbuhan kesempatan kerja berjalan demikian lambat selama masa reformasi? Para majikan dan perserikatan

Tabel 8
Employment Growth in Indonesia, 2002-2008

	2002-2006	2007-2008	Share (2008)
Tradables	-0.2	1.5	54%
Agriculture, forestry and fisheries	-0.3	0.9	41%
Mining	11.5	6.8	1%
Manufacturing	-0.5	3.2	12%
Non-Tradables	2.8	6.2	46%
Construction	2.5	5.9	5%
Trade	2	5.3	20%
Transport and Communications	5.3	4.7	6%
Utilities and other services	3	8.4	14%

Source: Chowdury et al and author's calculations

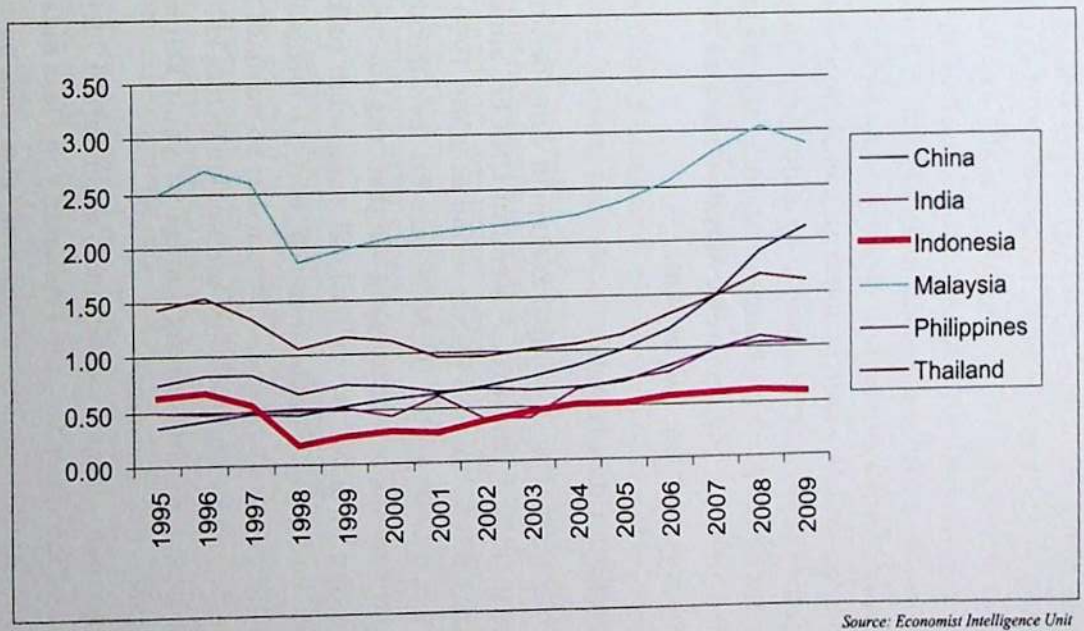
pengusaha memusatkan perhatian mereka pada biaya mempekerjakan orang, terutama biaya tinggi pembayaran uang pesangon seperti yang diwajibkan oleh Undang-undang Ketenagakerjaan Nomor 13 Tahun 2003. Uang pesangon wajib meningkat tiga kali lipat dari tahun 2000 sampai 2003 (Manning dan Roesad, 2007: 66). Sebuah usaha untuk meninjau ulang undang-undang tersebut di tahun 2006 mendapat tentangan keras dari serikat-serikat pekerja dan perubahan pun segera ditunda. Kejadian itu menggarisbawahi kekuatan organisasi-organisasi buruh pada masa reformasi, yang di sisi positifnya telah menciptakan tekanan untuk memberlakukan undang-undang perburuhan yang selama masa Orde Baru diabaikan. Di sisi negatifnya, kekuatan serikat-serikat buruh itu menciptakan masalah "orang luar-orang dalam", di mana para pekerja sektor formal mendirikan rintangan-rintangan

masuk sehingga secara tidak sengaja memaksa para pencari kerja untuk menjadi pekerja sambilan. Para majikan memilih mengadakan kontrak kerja jangka pendek untuk menghindari ketentuan undang-undang, dan hal ini mengurangi kepastian pekerjaan dan produktivitas. Perusahaan-perusahaan kurang berminat mengadakan pelatihan untuk pekerja-pekerja jangka pendek, yang juga tidak memperoleh jaminan-jaminan yang lebih penting seperti jaminan kesehatan dan pensiun.

Faktor lainnya adalah upah minimum, yang kini ditentukan secara regional berdasarkan undang-undang desentralisasi. Ini merupakan faktor kunci di tahun-tahun awal reformasi ketika biaya riil untuk upah buruh per unit meningkat dengan cepat dari level yang rendah selama krisis. Upah buruh di tahun 2002 kembali ke level seperti pada tahun 1996 karena para pejabat regional menaikkan tingkat upah minimum untuk mendapatkan dukungan dari organisasi-organisasi buruh. Akan tetapi, upah riil telah menjadi stabil dan bahkan turun di beberapa lokasi dan industri (Chowdury et al, 2009, Gambar 7). Hal ini antara lain disebabkan tidak dipatuhinya peraturan upah minimum serta adanya perbedaan-perbedaan yang menyolok antardaerah dalam hal upah minimum di bawah desentralisasi. Data yang dikumpulkan oleh *The Economist Intelligence Unit* menunjukkan bahwa, meskipun upah buruh telah naik, tingkatnya masih tetap rendah dibandingkan dengan negara-negara lain di kawasan ini (Gambar 9). Namun, upah buruh per unit lebih tinggi dibandingkan upah per jam karena ada persyaratan pesangon seperti yang disebutkan di muka.

Seperti telah kita lihat, tingkat upah buruh hanya merupakan salah satu faktor yang ikut menentukan daya saing internasional dan dalam banyak hal produk bukan merupakan faktor yang menentukan. Tingkat produktivitas yang lebih tinggi

Gambar 9
Upah Buruh per Jam (dollar AS)



Source: Economist Intelligence Unit

mendorong tingkat upah yang lebih tinggi pula dalam industri manufaktur yang padat karya sekalipun. Peraturan-peraturan yang mempersulit dipekerjakannya orang, tingkat keterampilan angkatan kerja yang rendah, rintangan-rintangan administratif yang mempersulit orang membuka usaha dan masuk ke usaha perdagangan internasional, serta infrastruktur yang buruk merupakan rintangan-rintangan utama di Indonesia bagi bertumbuhnya produktivitas serta masuknya investasi asing dan domestik ke usaha manufaktur yang berorientasi ke ekspor. Faktor-faktor makroekonomi, terutama nilai tukar riil yang terlalu tinggi dan suku bunga yang tinggi selama jangka waktu yang panjang, juga penting. Masalah-masalah tersebut akan dibicarakan dalam bab berikut.

Kesehatan dan Nutrisi

Indonesia telah mencapai kemajuan yang berarti dalam hal kematian bayi dan anak.[26] Menurut UNICEF, angka kematian anak balita turun dari 86 per seribu di tahun 1990 menjadi 41 di tahun 2008 (Tabel 9). Meskipun ini merupakan perbaikan signifikan dalam waktu yang singkat, negara-negara lain di kawasan ini telah mencapai hasil yang lebih baik. Kematian anak balita di Thailand menukik dari 32 menjadi 14 dalam periode yang sama dan di Vietnam dari 56 menjadi 14. Seorang anak Indonesia kini memiliki kemungkinan tiga kali lebih besar meninggal sebelum ulang tahunnya yang kelima daripada seorang anak Vietnam.

Harapan hidup seorang anak dipengaruhi oleh beberapa faktor. Kurangnya layanan kesehatan yang bisa didapat dengan mudah, murah dan berkualitas baik, gizi yang buruk, air yang kotor dan kebersihan yang tidak memadai, kesemuanya itu merupakan sebab utama kematian bayi dan anak. Tidak ada yang

Tabel 9
Kematian Anak, Negara-negara Terseleksi

	Under five mortality		Infant mortality	
	1990	2008	1990	2008
Indonesia	86	41	56	31
Brazil	56	22	46	18
China	46	21	37	18
India	116	69	83	52
Malaysia	18	6	16	6
Philippines	61	32	42	26
Thailand	32	14	26	13
Vietnam	56	14	39	12

Source: UNICEF

mengatakan bahwa masalah-masalah tadi dapat diselesaikan dengan mudah. Namun, tak banyak cara yang lebih baik untuk mengukur kapasitas negara daripada memperhatikan lingkup dan kualitas intervensi publik untuk kepentingan anak. Dilihat dari sudut pandang ini, pemerintah Indonesia terbelakang bahkan dari beberapa tetangganya yang lebih miskin. Kinerja Indonesia di beberapa bidang kunci justru mundur selama masa reformasi.

Cakupan vaksinasi mudah untuk diukur dan relatif mudah untuk dicapai. Diperlukan intervensi secara berkala dan tepat waktu, tetapi sejumlah besar anak dapat diobati oleh tenaga yang terbatas, kalau mereka cukup diperlengkapi dan dilatih. Meskipun demikian, kinerja Indonesia tidak baik dibandingkan dengan negara-negara lain di kawasan ini. Data yang diumumkan oleh Organisasi Kesehatan Dunia (*World Health Organization*, atau WHO) menunjukkan bahwa Indonesia berada di belakang negara-negara berpenghasilan menengah lainnya di Asia Tenggara maupun Brasil dan China (Tabel 10).

Tabel 10
Imunisasi Anak Berumur Satu Tahun

	Measles		DPT3		Hep B	
	2000	2008	2000	2008	2000	2008
Indonesia	72	80	75	75	65	74
Brazil	99	99	98	99	94	95
China	85	94	85	93	72	92
India	54	67	68	62	--	6
Malaysia	88	90	95	96	94	87
Philippines	80	92	79	87	19	88
Thailand	94	96	97	98	95	96
Vietnam	97	83	96	92	--	67

Desentralisasi telah memperlambat proses ini karena banyak pemerintah kabupaten memberikan prioritas rendah kepada pelayanan kesehatan di tingkat lokal sehingga pusat-pusat kesehatan masyarakat dan klinik-klinik kekurangan tenaga dan dana (UNICEF, 2008: 39).

Satu sebab kematian bayi dan anak yang lain yang juga penting adalah dehidrasi karena mereka meminum air yang telah tercemar. Data dari Organisasi Kesehatan Dunia menunjukkan bahwa kemajuan yang dicapai Indonesia dalam penyediaan air minum bersih di daerah-daerah pedesaan sangatlah lambat sejak tahun 1990 dan bahwa akses ke kebersihan yang lebih baik justru berkurang selama periode yang sama. Sementara 42 persen penduduk pedesaan mendapatkan fasilitas kebersihan yang lebih baik di tahun 1990, hanya 37 persen yang mendapatkannya menjelang tahun 2006. Meskipun statistik untuk daerah-daerah perkotaan mengisyaratkan adanya lingkup yang lebih luas, UNICEF melaporkan bahwa 84 persen dari sampel air yang diambil dari sumur-sumur dangkal di Jakarta tercemar dengan bakteri *coliform* yang berasal dari tinja.

Bertambahnya laju migrasi penduduk yang masuk ke daerah perkotaan berarti bertambahnya jumlah penduduk perkotaan yang mengalami risiko air minum yang telah terkontaminasi. [27]

Akibat langsung dari lambatnya pembangunan infrastruktur mendasar dan rendahnya laju imunisasi adalah meningkatnya angka kematian karena penyakit-penyakit yang terkait diare dan infeksi (Tabel 12). Hampir seperlima dari semua kematian anak disebabkan oleh penyakit-penyakit terkait diare, dan yang mengejutkan ialah bahwa 4,7 persen dari kematian mereka disebabkan oleh campak. Untuk pertama kalinya sejak 1995, polio muncul kembali di tahun 2005. Menurut UNICEF, satu dari lima kabupaten berisiko tinggi terserang tetanus maternal dan neonatal. Meningitis, *encephalitis* dan tifus masih berjangkit. Bersama-sama, indikator-indkator ini memperlihatkan bahwa penyediaan jasa-jasa publik, bahkan yang paling mendasar pun, berada di luar kemampuan banyak pejabat lokal di Indonesia.

Gizi buruk merupakan penyebab lain terjadinya penyakit dan kematian anak. Asian Development Bank memperkirakan bahwa 28 persen anak di bawah umur lima tahun menderita kekurangan berat badan di tahun 2005, naik dari 25 persen di tahun 2000.[28] Gizi buruk adalah akibat dari penghasilan yang rendah dan pendidikan yang kurang. Kekurangan gizi mikro juga bersifat endemik di Indonesia. UNICEF memperkirakan bahwa sebanyak tidak kurang dari 40 persen ibu-ibu hamil dan separuh dari anak-anak prasekolah menderita anemia karena kekurangan asupan zat besi (*iron deficiency anemia* atau IDA). IDA merupakan penyebab seperempat dari kasus-kasus kematian ibu. Defisiensi vitamin A dan yodium merupakan gejala yang umum dijumpai.

Angka kematian ibu juga tinggi di Indonesia dibandingkan dengan negara-negara berpenghasilan menengah lainnya di

kawasan ini. Dengan angka kematian sebesar 420 orang untuk setiap 10.000 kelahiran hidup, para ibu di Indonesia hampir tiga kali lebih memiliki kemungkinan meninggal dibandingkan dengan ibu-ibu di Vietnam (Tabel 13). Masalah ini terutama

Tabel 11
Ketersediaan Air Bersih dan Kesehatan yang Lebih Baik bagi Rumah Tangga-rumah tangga di Pedesaan

	Access to improved drinking water (%)			Access to improved sanitation (%)		
	1990	2000	2006	1990	2000	2006
Indonesia	63	68	71	42	39	37
Brazil	54	57	58	37	37	37
China	55	71	81	43	53	59
India	65	77	86	4	13	18
Malaysia	96	96	96	--	93	93
Philippines	75	84	88	46	64	72
Thailand	94	96	97	72	92	96
Vietnam	43	72	90	21	43	56

Source: World Health Organization, http://apps.who.int/whosis/data/

Tabel 12
Sebab-sebab Kematian Anak di Bawah Lima Tahun, Negara-negara, 2000 (%)

	Diarrheal diseases	Measles
Indonesia	18.3	4.7
Brazil	12	0
China	11.8	0.4
India	20.3	3.7
Malaysia	5.4	0.9
Philippines	12	1.2
Thailand	16.2	0.1
Vietnam	10.4	3.4

Source: World Health Organization, http://apps.who.int/whosis/data/

dijumpai di daerah-daerah terpencil, walaupun angka kematian ibu juga tinggi di provinsi-provinsi yang berpenduduk padat seperti di Jawa Barat di mana terdapat beberapa pusat urban yang penting. Komplikasi-komplikasi selama melahirkan disebabkan kurangnya tenaga kesehatan terampil. Sebagaimana yang terlihat di tabel, sepertiga jumlah kelahiran di Indonesia masih terjadi tanpa pertolongan. Akan tetapi, meskipun tenaga terampil tersedia, fasilitas mereka seringkali kurang bersih dan pasokan darah sering kali tidak tersedia untuk persiapan seandainya transfusi diperlukan.

Para ibu dan anak miskin paling rentan terhadap penyakit dan kematian. Tabel 14 memperlihatkan beberapa indikator dasar untuk kesehatan anak dan ibu berdasarkan *quintile* penghasilan. Seorang anak dari sebuah rumah tangga di *quintile* penghasilan paling bawah memiliki kemungkinan meninggal sebelum ulang tahunnya yang pertama melampaui tiga kali lebih besar dibandingkan di *quintile* penghasilan yang teratas. Anak ini memiliki kemungkinan 3,5 kali lebih besar meninggal sebelum ulang tahunnya yang kelima. Ketidaksamaan pada skala ini menggarisbawahi adanya jurang lebar yang masih ada di antara para warga negara Indonesia yang kaya dan yang miskin.

Pada tingkat 1,1 persen PDB, Indonesia membelanjakan dana kurang dari negara mana pun di kawasan ini untuk keperluan kesehatan masyarakat. Pemerintah hanya membayar sepertiga dari seluruh pengeluaran untuk kesehatan, angka yang terendah di kawasan ini. Investasi dalam infrastruktur dasar tidaklah cukup untuk menjamin ketersediaan air bersih bagi rakyat, terutama di daerah-daerah pedesaan. Akibatnya ialah kematian bayi, anak dan ibu yang tinggi relatif untuk level penghasilan negeri ini. Sulit untuk membayangkan fungsi-fungsi pemerintahan yang lebih mendasar. Transformasi kelembagaan Indonesia harus

Tabel 13
Indikator-indikator Kematian Ibu, Negara-negara Terpilih

	Births attended by skilled healthcare personnel		Maternal mortality per 10,000 live births
	Survey year	%	2005
Indonesia	2003	66	420
Brazil	2004	97	110
China	2006	98	45
India	2006	47	450
Malaysia	2005	100	62
Philippines	2003	60	230
Thailand	2006	97	110
Vietnam	2006	88	150

Source: World Health Organization, http://apps.who.int/whosis/data/

dimulai dengan kembali memberikan prioritas utama pada tanggung jawab publik yang mendasar serta standar-standar kinerja yang mampu membawa perbaikan riil dalam prospek-prospek kehidupan warga negara yang paling rentan.

Ketidakmerataan Bertambah

Meskipun kinerjanya di bidang pemenuhan kebutuhan dasar rakyatnya buruk, banyak organisasi donor dan pengamat memandang Indonesia sebagai contoh sebuah kisah keberhasilan "pertumbuhan pro-miskin". Rezim Orde Baru menggunakan penghasilan dari minyak untuk berinvestasi pada pengairan, pembangunan jalan-jalan pedesaan, sekolah-sekolah dan klinik-klinik layanan kesehatan. Investasi-investasi ini, dikombinasikan dengan stabilisasi harga beras, pupuk dan pemekaran pertanian yang disubsidi, menciptakan jutaan pekerjaan dan memperbaiki penghasilan petani selama tiga dasawarsa. Kemudian, kebijakan-kebijakan pemerintah

Tabel 14
Indikator-indikator Kesehatan Berdasar "Quintile" Penghasilan

	Wealth quintiles					
	1	2	3	4	5	Avg.
Infant mortality rate	60.6	50.3	44	36.4	17.1	43
Under-five mortality rate	76.8	64.4	55.7	45.1	21.9	54.4
Vaccinations						
BCG coverage	69.9	75.9	82.9	89	96.5	82.5
Measles coverage	59.5	64.8	71.7	78.9	84.9	71.6
DPT coverage	41.8	50.9	63.5	65.3	72.3	58.3
Full basic coverage	37.1	46.6	52.5	58.1	64.7	51.4
No basic coverage	20	13.5	6.2	7.3	1.8	10.1
Deliveries						
Attended by a medically trained person	39.9	56.1	68.7	80.6	93.6	66.2
Attended by a doctor	0.7	0.7	1	0.5	0.8	0.8
Attended by a nurse or trained midwife	39.1	55.3	67.7	80.1	92.8	65.5
In a public facility	3.6	7.9	9.9	11.8	14.7	9.2
In a private facility	7.3	16.8	28	41.7	66.6	30.5
At home	87.5	73.9	60.9	45.7	17.9	59

Source: Gwatkin et. al 2007

menciptakan lingkungan di mana industri-industri manufaktur padat karya dapat bekembang. Laju pertumbuhan ekonomi yang cepat dibarengi turunnya angka kemiskinan secara drastic serta distribusi penghasilan yang semakin merata (Timmer 2007, Bank Dunia 2005, Cameron 2002). Sebagaimana terlihat di Figur 9, angka-angka resmi memperlihatkan tingkat ketidakmerataan pendapatan yang nyaris tidak pernah berubah (diukur menurut rasio gini) serta turunnya kemiskinan, kecuali pada tahun-tahun sesudah krisis 1997-1998.[29] Selain itu, kinerja Indonesia dalam

BOKS 2

Mencuri dari yang Sakit

Perserikatan Bangsa-Bangsa memperkirakan bahwa terdapat 270.000 orang di Indonesia yang hidup dengan HIV di tahun 2007, hampir tiga kali lebih banyak dari tahun 2001. Meskipun tidak sampai 100 orang Indonesia meninggal karena sebab-sebab yang berkaitan dengan AIDS di tahun 2001, 8.700 kasus kematian demikian dilaporkan di tahun 2007. Indonesia sedang mengalami wabah HIV/AIDS secara merata. Meskipun pada awalnya gejala ini terbatas pada para pemakai narkotika yang menggunakan jarum suntik dan para pekerja seks komersial wanita, HIV kini terdapat di segmen-segmen masyarakat berisiko rendah.

Donor-donor seperti the Global Fund to Fight AIDS, tuberculosis and malaria (Dana Global untuk Pemberantasan AIDS, tuberkulosis dan malaria) memberikan dana untuk memberikan secara gratis pengobatan dengan obat antiretroviral (ARV) di Indonesia, termasuk tes darah. Akan tetapi, hanya sekitar 10 persen dari pengidap HIV mempunyai akses ke obat ARV ini. Para pasien dikenakan biaya tinggi untuk membeli pil dan tes darah, bahkan di rumah sakit-rumah sakit yang khusus ditunjuk sekalipun. Pasokan tidak pasti yang mengurangi dampak pengobatannya dan bahkan dapat menjadi kontraproduktif karena pemberian obat yang hanya sekali-sekali justru dapat menumbuhkan resistensi pada virusnya (Buchjler 2009b, 22).

Dalam sebuah artikel di majalah *Inside Indonesia*, Michael Buchler membeberkan kisah nyata Nuraini, seorang wanita yang positif menderita HIV dan tinggal di Jakarta. Ketika mencari ARV, dia mengalami perlakuan yang menyedihkan di tangan sistem layanan kesehatan Indonesia. Ia diberi obat yang salah atau obat-obat mahal yang tak ada hubungannya dengan keadaannya. Ia dipaksa menyogok staf rumah sakit untuk mendapatkan pil. Pasokan obat-obatan sering terputus. Dokter-dokter yang tak berperasaan menghilang begitu saja dan meninggalkannya tanpa tanda tangan yang diperlukan untuk mendapatkan obatnya. Rumah sakit menghilangkan hasil tes darahnya

dan memaksanya menunggu berjam-jam lamanya. Ia diberi kotak pil berisi bangkai semut mati (Buchler, 2008).

Bandingkan keadaan ini dengan Brasil, yang sejak tahun 1996 menjalankan program yang efektif untuk memberikan ARV secara gratis kepada para penderita HIV. Perawatan di rumah sakit yang disebabkan penyakit yang berkaitan dengan AIDS dan kematian mereka turun sejak itu. Harapan hidup para penderita AIDS meningkat lebih dari tiga kali lipat (Nunn et al, 2007).

hal penurunan kemiskinan dan ketidakmerataan adalah baik dibandingkan dengan negara-negara lainnya di kawasan ini (Tabel 15). Dengan angka kemiskinan resmi sebanyak 15 persen jumlah penduduk dan tingkat ketidak-merataan yang rendah, Indonesia sering dijadikan model pembangunan yang merata bagi negara-negara berpenghasilan menengah dan berpenduduk padat lainnya.[30]

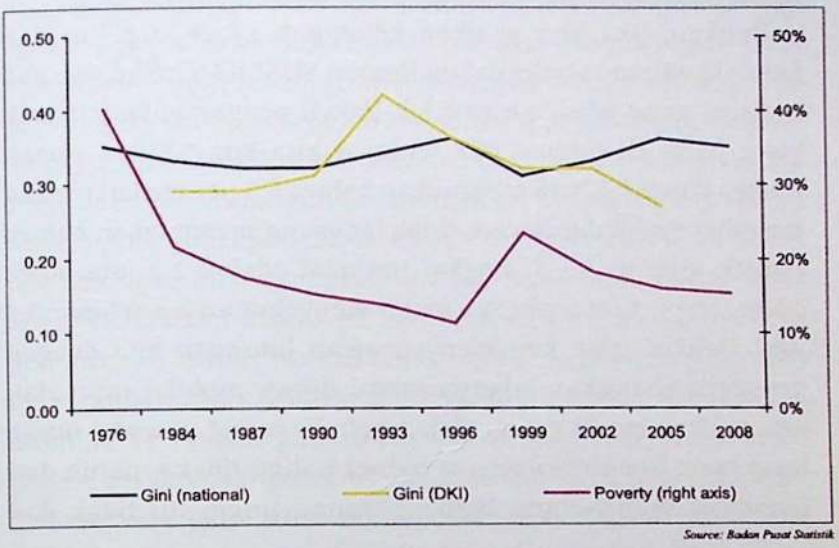
Akan tetapi, angka-angka yang selalu disebut untuk menopang pernyataan-pernyataan itu tidaklah bebas masalah. Kemiskinan dan ketidakmerataan di Indonesia sering diukur berdasarkan data dari beberapa putaran penelitian oleh Survei Sosial Ekonomi Nasional (SUSENAS). SUSENAS adalah sebuah survei pengeluaran yang "representatif secara nasional" yang dilakukan oleh Badan Pusat Statistik (dulu Biro Pusat Statistik). Sebagaimana yang terjadi di banyak negara, konsumsi rumah tangga secara keseluruhan, yang diperkirakan berdasarkan survei-survei pengeluaran itu, jauh lebih rendah dari konsumsi yang didapat dari akun-akun nasional. SUSENAS cenderung jauh di bawah pengeluaran oleh rumah tangga-rumah tangga berpenghasilan tinggi dengan sejumlah alasan. Pertama, orang-orang yang sangat kaya itu merupakan kelompok kecil, tetapi

mereka menyumbangkan porsi yang besar dalam konsumsi nasional. Apabila mereka ini kurang terwakili di dalam sampel atau rumah tangga-rumah tangga yang terkaya secara sistematis tidak ikut di dalam survei, hasil SUSENAS akan membuat angka ketidakmerataan menjadi lebih rendah. Demikian juga barang-barang non-bahan makanan yang terdaftar di dalam survei tidak mewakili proporsi yang benar dari pengeluaran-pengeluaran oleh orang-orang kaya (misalnya mobil, perjalanan internasional, sekolah di luar negeri dan layanan kesehatan).

Sebagaimana dapat dilihat di Tabel 16, masalahnya rupanya menjadi bertambah buruk dengan berlalunya waktu. Dalam putaran SUSENAS yang terakhir, konsumsi privat hanya menyumbangkan 35 persen dari jumlah yang diperkirakan berdasarkan akun-akun nasional. Tidak seluruh jumlah yang tersisa dapat dilimpahkan ke orang-orang kaya dan data akun nasional mungkin melampaui konsumsi privat jika kategori-kategori pengeluaran lainnya (misalnya investasi atau surplus perdagangan) ditaksir rendah. Penyelundupan dan investasi tidak tercatat menutup sebagian celahnya. Meskipun demikian, perbedaan yang amat menyolok antara SUSENAS dan akun-akun nasional tersebut tentunya berarti bahwa kita harus memahami taksiran-taksiran mengenai ketidakmerataan Indonesia itu dengan hati-hati. Meskipun begitu, tidak satu pun di antara organisasi-organisasi yang secara rutin memuji model pertumbuhan pro-miskin ini merasa pantas untuk menyebutkan keraguan ini di dalam laporan-laporan mereka.

Satu alasan lain untuk meragukan kebijakan konvensional adalah bukti yang semakin menumpuk bahwa pemusatan kekayaan di Indonesia telah terjadi dengan laju yang historis selama ini. Menurut majalah *Forbes*, di tahun 2009 gabungan kekayaan ke-40 orang Indonesia terkaya adalah 42 miliar dollar

Gambar 10
Kemiskinan dan Ketidakmerataan, 1976-2008



Source: Badan Pusat Statistik

Tabel 15
Kemiskinan dan Ketidakmerataan di Asia Tenggara

	% population below national poverty line	Gini index
Indonesia (2008)	15.4%	0.35
Malaysia (2007)	3.6%	0.38
Philippines (2006)	32.9%	0.44
Thailand (2006)	9.6%	0.43
Vietnam (2006)	16.0%	0.38

Source: ADB 2009 and UNDP 2009

AS atau sekitar 8 persen dari PDB (Nam, 2009). Kekayaan ini dikumpulkan selama periode yang diliput oleh koefisien Indonesia yang stabil itu. Usaha orang-orang Indonesia terkaya tersebut terpusat pada eksploitasi sumber daya alam, keuangan dan barang-barang konsumsi dalam negeri. Di ujung distribusi

lainnya, jumlah anak-anak jalanan meningkat dari 36.000 di tahun 1997 menjadi lebih dari 230.000 di tahun 2009.[31]

Bahkan, jika kita abaikan kelompok super kaya ini dan ketidakhadiran mereka dalam liputan SUSENAS, tetap saja ada indikasi yang jelas bahwa telah terjadi pengumpulan statistik yang jelek. Di tahun 2007 terdapat kira-kira 52 juta rumah tangga dan SUSENAS melaporkan bahwa 5,3 persen dari mereka memiliki mobil dan secara tidak langsung mengatakan bahwa jumlah total mobil di tingkat nasional adalah 2,8 juta buah. Akan tetapi, data registrasi mobil menyebut angka sebesar 8,4 juta. Bahkan, jika kita menyesuaikan hitungan kita dengan mempertimbangkan adanya mobil dinas, mobil kantor dan kepemilikan mobil ganda oleh segelintir orang tertentu, masih tetap besar kemungkinannya bahwa paling tidak separuh dari golongan orang-orang berpenghasilan tinggi itu tidak ikut

Tabel 16
Konsumsi privat dalam akun SUSENAS dan nasional, 1969-2008

Year	SUSENAS (A)	National Accounts (B)	A/B
1969/70	1,949	2,428	0.80
1976	7,223	10,500	0.69
1978	9,488	15,126	0.63
1980	14,814	25,595	0.58
1984	30,674	54,066	0.57
1987	44,617	71,788	0.62
1990	64,721	106,312	0.61
1993	98,015	175,078	0.56
1996	165,810	332,094	0.50
1999	337,778	813,183	0.42
2002	525,683	1,231,965	0.43
2005	754,278	1,785,596	0.42
2008	1,066,381	3,019,459	0.35

Source: Mishra 2007; Badan Pusat Statistik 2008; and Statistical Yearbooks, various years.

dihitung. Hal ini penting karena kepemilikan mobil itu bukanlah sesuatu yang sensitif atau tersembunyi—mudah untuk diketahui apakah seseorang memiliki mobil atau tidak. Angka kepemilikan sepeda motor juga terlalu rendah meskipun sebesar 40 sampai 50 persen. Berhubung kesepuluh rumah tangga teratas memegang 32 persen dari total penghasilan seluruhnya berdasarkan data resmi (dan ini kemungkinan merupakan estimasi yang terlalu rendah), distribusi penghasilan akan menjadi jauh lebih buruk bila golongan ini digandakan dua kali lipat. Perhitungan kasar akan menjadikan indeks gini menjadi sekitar 0,45, mendekati perhitungan untuk China di tahun 2004. Langkah itu juga akan menurunkan rasio SUSENAS terhadap konsumsi penghasilan nasional ke tingkat yang lebih masuk akal, yakni sekitar 60 persen. Pendeknya, distribusi penghasilan yang sesungguhnya di Indonesia jauh lebih buruk dari yang digambarkan oleh perhitungan nasional yang didasarkan pada SUSENAS.

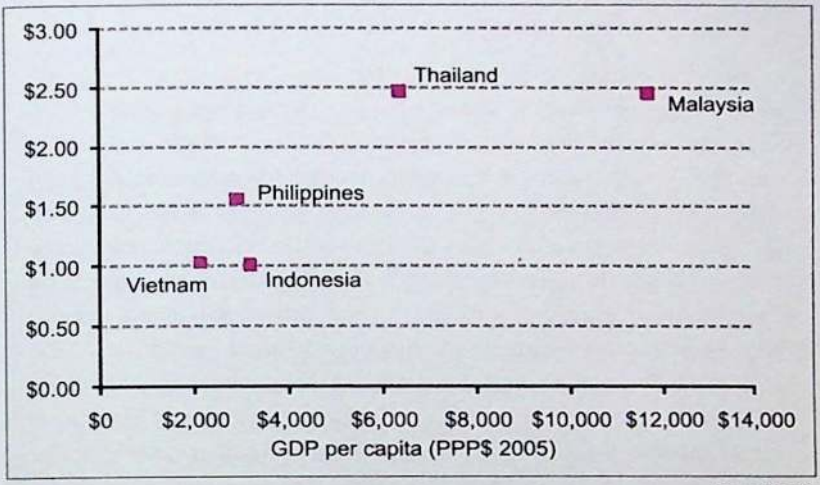
Ada alasan-alasan lain untuk percaya bahwa ketepatan SUSENAS mungkin telah menurun. Leigh dan Van der Eng (2009) menggunakan data penghasilan dari SUSENAS untuk menghitung bagian satu persen orang yang berpenghasilkan tertinggi. Patut dicatat bahwa modul penghasilan SUSENAS tidak digunakan secara luas karena ada keraguan mengenai akurasi angka-angka penghasilan yang dilaporkan. Selain itu, SUSENAS hanya melaporkan penghasilan karyawan. Dengan perkataan lain, penghasilan para pekerja mandiri (*self-employed*) serta penghasilan dari investasi tidak tercakup dalam laporannya. Meskipun demikian, para penulis menemukan bahwa hingga tahun 2001 penghasilan dari satu persen teratas pegawai itu adalah tinggi dan naik dari tujuh persen penghasilan total di tahun 1982 menjadi 15,5 persen di tahun 2001. Gejala ini cocok dengan semakin banyaknya pekerjaan bergaji tinggi

di bidang jasa keuangan dan sektor-sektor terkait sejak akhir tahun 1980-an. Akan tetapi, di tahun 2004, sumbangan para pegawai terkaya tersebut secara mengherankan anjlok menjadi 8,5 persen. Penyebab yang paling masuk akal adalah kombinasi antara pelaporan yang jauh di bawah yang sesungguhnya dan bias dalam *sampling* karena tidak ada respons di antara rumah tangga-rumah tangga tingkat atas.

Angka-angka kemiskinan yang rendah berdasarkan penghitungan orang per orang itu (*headcount poverty rates*) sebagian juga merupakan hasil statistik buatan manusia. Garis batas kemiskinan Indonesia termasuk di antara yang terendah di kawasannya—bahkan lebih rendah dari Vietnam—meskipun penghasilan per kapita Indonesia jauh lebih tinggi. Di tahun 2005, garis kemiskinan Indonesia ditetapkan sekitar satu dollar AS per orang dengan menggunakan nilai tukar *purchasing power parity* (PPP) Bank Dunia.[32] Garis batas kemiskinan Thailand adalah sekitar 2,50 dollar AS dan Filipina 1,60 dollar AS. Dengan ambang yang sedemikian rendahnya, angka kemiskinan Indonesia atas dasar penghitungan orang (*headcount*) memberikan gambaran yang optimistis mengenai situasi kemiskinan yang sebenarnya. Karena sebagian besar penduduk digolongkan ke dalam satu deviasi standar dari garis kemiskinan, pergeseran kecil dalam garis ini pun membawa perubahan besar di dalam penghitungan angka kemiskinan. Misalnya, Dhanani, Islam dan Chowdhury, menggunakan data SUSENAS tahun 2002, menemukan bahwa satu peningkatan sebesar sekitar 25 persen pada garis kemiskinan akan menghasilkan perubahan antara 18 dan 53 persen di dalam *headcount* kemiskinan.

Garis kemiskinan yang dipatok terlalu rendah bukan satu-satunya masalah. Selain itu, ada kemungkinan bahwa banyak di antara yang termiskin, yang umumnya adalah pekerja-pekerja

Gambar 11
Perbandngan Internasional Garis Kemiskinan



Source: ADB 2008

migran atau mereka yang hidup di tempat-tampat kumuh, sama sekali tidak ikut dihitung. Bingkai *sampling* rumah tangga biasanya tidak mencakup pekerja-pekerja sementara yang tidak mempunyai status kependudukan di desa atau kota tempat mereka bekerja. Orang-orang yang tinggal di perumahan yang di bawah standar atau milik lembaga—misalnya di kolong-kolong jembatan atau pekerja-pekerja yang tinggal di rumah-rumah dinas—juga kurang dihitung (*undercounted)*. Sulit untuk menyesuaikan statistik yang ada dengan kekosongan-kekosongan (*gaps*) dalam peliputan. Lebih banyak penelitian diperlukan untuk mendapatkan perkiraan yang lebih akurat mengenai "para migran yang hilang" dan penghuni daerah kumuh ini. Akan tetapi, bila statistik mengoreksi garis kemiskinan resmi yang rendah dan kemungkinan kualitas peliputan yang kurang baik untuk golongan-golongan migran, dapat dipastikan bahwa angka kemiskinan di Indonesia akan

BOKS 3

Perlindungan Sosial di Indonesia

Undang-undang Jaminan Sosial Nasional Tahun 2004 menjamin perlindungan sosial untuk semua warga negara Indonesia. Akan tetapi, kebijakan tentang perlindungan sosial di Indonesia masih terdiri atas berbagai program dan *pilot program* dengan cakupan yang tumpang tindih dan terbatas serta tujuan-tujuan yang beraneka ragam. Tanggung jawab untuk menyusun sistem ini terbagi di antara berbagai lembaga yang masing-masing mengejar kepentingan kelembagaannya masing-masing dan mengikuti asumsi-asumsi analitis dan prosedural sendiri-sendiri. Hasilnya adalah suatu sistem yang rumit dan terpecah-pecah.

Meskipun tanggung jawab secara keseluruhannya terletak pada Bappenas, rencana-rencana tersebut tidak banyak artinya bagi pemerintah karena keputusan-keputusan mengenai pendanaan dibuat di Kementerian Keuangan, terpisah dari Bappenas. Implementasi program menjadi tanggung jawab Kementerian Sosial dan Dewan Keamanan Sosial Nasional, yang keduanya tidak mempunyai struktur administratif dan kapasitas untuk mengelola program-program itu di dalam portofolio masing-masing. Selain itu, kedua-duanya harus bekerja melalui para pejabat lokal dan banyak di antara mereka yang justru menghalangi, alih-alih memfasilitasi, pelaksanaan program.

Program-program bersama ini secara kasar dapat dibagi-bagi ke dalam berbagai kategori program anti-kemiskinan dan jaminan sosial meskipun terdapat banyak tumpang tindih di antara keduanya. Program jaminan sosial, termasuk Jamsostek, sebuah badan usaha milik negara yang memberikan pensiun dan asuransi kesehatan, maternitas, jiwa dan kecelakaan untuk para pekerja di sektor formal dan sektor publik, dan ASKES yang memberikan asuransi kesehatan untuk pegawai negeri. Cakupan program-program ini terbatas dan dibebani oleh berbagai skandal dan kelemahan pengelolaan. Jamkesmas (asuransi kesehatan sosial) dimulai di tahun 2008 dan menurut pemerintah program ini mencakup 38 persen penduduk (termasuk asuransi sosial bagi para pejabat lokal).[33] Akan tetapi, para praktisi kedokteran menyatakan bahwa pembiayaannya terlalu rendah

untuk menutupi biaya dan bahwa program ini tidak berhasil mencapai kaum miskin yang menjadi sasarannya.[34]

Berbagai program anti-kemiskinan telah diluncurkan di tahun-tahun lalu, termasuk beberapa langkah darurat pascakrisis keuangan tahun 1997-1998. Sepuluh tahun kemudian pemerintah memfokuskan perhatian pada upaya-upaya program-program gabungan pembangunan daerah untuk kawasan miskin dan transfer tunai kondisional untuk rumah tangga-rumah tangga miskin. Program Pemberdayaan Masyarakat Nasional—turunan dari Program Pembangunan Kecamatan Bank Dunia—memberikan bantuan kepada kecamatan-kecamatan miskin untuk membangun sarana atau investasi lain. Masalahnya adalah langkah-langkah seperti ini berangkat dari asumsi bahwa "masyarakat miskin" itu secara sosial homogen (dan oleh karena itu mempunyai prioritas-prioritas investasi yang mudah teridentifikasikan) dan statis dalam arti bahwa orang tidak berpindah tempat dan pendatang baru tidak muncul dalam jumlah besar. Kebanyakan orang miskin di Indonesia tidak hidup di tempat-tempat di mana asumsi-asumsi ini berlaku. Program Keluarga Harapan merupakan suatu program tansfer tunai kondisional yang membantu wanita dengan uang tunai setiap kali mereka mengakses jasa-jasa kesehatan dan pendidikan anak. Kompleksitas adnministratif, pemberian jasa-jasa dasar yang tidak memadai, koordinasi yang tidak berjalan antara pemberi program dan jasa serta pentargetan yang tidak efektif telah menghambat implementasinya. (Dinar Dana Kharisma, 2008).

jauh lebih tinggi, dan mungkin jauh di atas separuh penduduk Indonesia akan harus digolongkan miskin. Ini cocok dengan data mengenai gizi buruk anak-anak, yang mengindikasikan bahwa antara separuh sampai dua pertiga anak menderita diet yang tidak mencukupi. Implikasi kebijakannya adalah masih banyak yang harus dilakukan untuk membawa rakyat Indonesia keluar dari tingkat kualitas hidup yang sangat rendah. ❋

Catatan Akhir

12. Ekspor elektronika Filipina terkena hantaman apresiasi nilai tukar uang riil di tahun 2006 dan 2007.
13. Data untuk Filipina tidak tersedia. Seri waktu untuk Vietnam mulai di tahun 1997.
14. RCA dihitung untuk negara c, barang g dan waktu t sebagai RCA.

$$RCA_{cgt} = \frac{X_g^c / X_G^c}{X_g^W / X_G^W}$$

Dalam hal ini, g mengacu pada jumlah semua ekspor dari negara c atau dari dunia w. bila angka RCA melebihi satu, ini berarti bahwa porsi komoditas g dalam ekspor negara c sepanjang tahun tertentu adalah lebih besar daripada porsi komoditas yang sama dalam ekspor dunia. Ini menandakan bahwa negara bersangkutan memiliki keuntungan komparatif dalam produksi komoditas tersebut.

15. Karena data tidak tersedia untuk China dan Vietnam sebelum tahun 1990-an, kami tidak dapat menggambarkan periode acuan pertama untuk kedua negara ini. Namun demikian, hasil-hasil dari periode sekarang ini secara akurat mencerminkan daya saing China yang sangat baik, dengan 98 persen dari produk-produk China meningkatkan pangsa pasar mereka selama periode acuan.
16. Sebenarnya BBM juga bisa dimasukkan ke dalam kategori ini, tetapi komoditas-komoditas ini telah dikeluarkan dari analisis untuk mengurangi bias dari fluktuasi harga-harga minyak dan gas.
17. Perbandingan saham-saham dan aliran investasi langsung asing antarnegara tidak selalu dapat diandalkan karena tiap-tiap negara mungkin mengadopsi standar-standar definisi dan ukuran yang berbeda. Sebagai contoh, banyak penulis telah memperlihatkan bahwa statistik investasi langsung asing ke China dilebih-lebihkan karena bagian yang cukup besar dari investasi ke dalam terdiri atas modal China yang telah "pulang-pergi" antara China dan Hong Kong. Di tahun-tahun terakhir ini pulang-perginya investasi langsung asing mungkin mengisi 40 persen dari jumlah total (Naughton 2007). Indonesia juga mempunyai investasi langsung asing yang pulang-pergi, yang terdiri atas modal domestik yang telah lari dari negeri ini ke Singapura dan kemudian kembali sebagai investasi ke dalam, tetapi kita tidak memiliki estimasi yang dapat diandalkan untuk besarnya fenomena ini.
18. Angka-angka ini dapat diperoleh dari Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) dan dipublikasikan di situs Web mereka http://www.bkpm.go.id/.
19. Forum Ekonomi Dunia menempatkan Indonesia di peringkat ke-95 dari 133 negara dalam hal prasarana pelabuhan. Filipina, yang merupakan negara kepulauan lainnya di Asia Tenggara, menempati peringkat ke 112. Vietnam menduduki posisi ke-99 dalam laporan yang sama (World Economic Forum 2009, Tabel 2.04).
20. Kapasitas Indonesia sebesar 25 ribu MW beroperasi rata-rata sekitar 6.000 jam per tahun untuk membangkitkan 150 miliar kWh. Ekspansi sebesar 10 ribu MW, dengan operasi 6.000 jam per tahun, akan memproduksi 60 miliar kWh lebih banyak.

21. Subsidi kumulatif dari 2006 sampai 2009 mencapai lebih dari 20 miliar dollar, cukup untuk membayar penuh pembangkit listrik berkapasitas 10.000 MW atau, dengan jumlah utang yang sama, untuk membayar lebih dari 20.000 MW.
22. Biaya modal rata-rata keseluruhannya untuk paket 10.000 MW saat ini adalah 1.730 dollar per KW. Paket ini terdiri atas 12 persen hidro, 48 persen geothermal, 14 persen gas dan 26 persen batu bara. Pembangkit gas dengan siklus kombinasi membutuhkan biaya kurang lebih 900 dollar per KW dan batu bara lengkap dengan alat pengontrol polusinya berbiaya 1.900 dollar per KW di Amerika Serikat. Listrik hidro berbiaya 1.500 hingga 2.000 dollar per KW dan batu bara lengkap dengan alat pengontrol polusinya berbiaya mulai dari 1.600 sampai 3.000 dollar per KW, tergantung pada lokasi dan ukuran generator. Meskipun instalasi generator diesel membutuhkan biaya yang kecil, pembangkit ini menghabiskan 0,25 sampai 0,3 liter bahan bakar solar untuk daya sebesar 1 kWh, dan harga pasar dunia minyak solar adalah 70 sen per liter. Untuk generator jenis ini, biaya berkisar di 20 sen per kWh.
23. Jika biaya modal tahunan dan amortisasi adalah 10 persen dari biaya modal, pembangkit geothermal harusnya berbiaya 5 sampai 6 sen per kWh dan biaya tambahan untuk distribusi. Kredit karbon dapat memperkecil angka ini.
24. ILO tidak mempublikasikan angka-angka serupa untuk China dan India.
25. Lihat, sebagai contoh, Sender 2003; Sen dan Ghosh 1993, dan Ghose 2004 untuk bukti-bukti dari India; dan Khan dan Riskin 2001 untuk bukti-bukti keterkaitan antara akses ke pekerjaan dengan upah tetap dan kemiskinan serta ketidakmerataan di China.
26. Angka kematian anak didefinisikan sebagai kematian seorang anak di bawah usia lima tahun, sementara angka kematian bayi mengacu pada anak-anak dengan usia di bawah satu tahun.
27. http://www.unicef.org/indonesia/wes.html, diakses 6 Desember 2009.
28. http://www.adb.org/documents/brochures/social-protection-project-briefs/ino-nutrition.pdf, diakses 6 Desember 2009.
29. Rasio ini adalah ukuran ketidakmerataan penghasilan. Angka nol berarti kemerataan penuh (setiap individu atau rumah tangga memperoleh bagian yang benar-benar sama dari penghasilan nasional) dan angka satu berarti ketidakmerataan yang absolut (satu individu atau rumah tangga menguasai seluruh penghasilan nasional).
30. Bank Dunia telah berulang kali menyebut prestasi Indonesia dalam pengurangan kemiskinan. Sebagaimana ditulis dalam salah satu laporan, [K]emiskinan absolut telah turun dari sekitar 70 juta orang (60 persen dari populasi) di awal tahun 1970-an mendekati 27 juta orang menjelang tahun 1990 (sekitar 15 persen dari populasi). Ini adalah tingkat pengurangan kemiskinan yang tercepat di negara mana pun juga (Thomas dan Stephen 1994, 9). Bank Dunia sangat bersemangat untuk menyampaikan peran vital dan dukungannya, sekaligus memberikan rekomendasi ekonomi yang tepat waktu dan relevan serta pendanaan dalam jumlah yang substansial untuk program-program investasi publik Indonesia pada pendidikan, kesehatan, pertanian, dan prasarana" (*Ibid*, 11). Secara menyolok, retorika Bank Dunia masih tetap

konsisten bahkan hingga era reformasi. Ambillah, sebagai contoh, sebuah kajian kemiskinan dari tahun 2006, yang mengulangi kesimpulan tahun 1994 hampir-hampir secara *verbatim*: "Periode dari akhir tahun 1970-an sampai pertengahan 1990-an dipandang sebagai salah satu dari episode pertumbuhan yang sangat pro-miskin" dalam sejarah semua negeri" (World Bank 2006, v). Perhatikan juga kemiripan yang mencekam dengan komentar Country Director World Bank Ajay Chibber tentang Vietnam di tahun 2008: "Selama 15 tahun terakhir, Vietnam telah mencapai salah satu pengurangan kemiskinan yang tercepat. Tingkat kemiskinan Negara ini . . . telah turun dari sekitar 58 persen di tahun 1993 menjadi 16 persen di tahun 2006, dan 34 juta orang telah keluar dari kemiskinan (Chibber 2008).

31. "Akarnya Kemiskinan dan Rendahnya Prioritas " *Kompas*, 1 Februari 2010, hal.1.
32. Nilai tukar paritas daya beli, (*Purchasing Power Parity*, atau PPP) di antara dua negara menyesuaikan nilai tukar pasar untuk mencerminkan biaya hidup relatif di kedua negeri. International Comparison Program oleh Bank Dunia menghitung nilai tukar PPP untuk lebih dari seratus negara.
33. "Menuju Jaminan Kesehatan Sosial Nasional," *Kompas*, 10 Maret 2010. http://kesehatan.kompas.com/read/2010/03/25/09311811/Menuju.Jaminan.Kesehatan.Sosial.Nasional (diakses 12 Maret 2010).
34. "Pemerintah Harus Perkuat Asuransi Kesehatan," *Bisnis Indonesia*, 6 April 2010. http://web.bisnis.com/senggang/kesehatan/lid173206.html (diakses 7 April 2010)

IV. HAMBATAN BAGI KEMAJUAN EKONOMI

"Tantangan bagi kapitalisme global dalam abad ke-21 adalah menggabungkan integrasi internasional dengan pemerintahan yang secara politik responsif, secara sosial bertanggung jawab. Para ideolog masa sekarang dari berbagai aliran—pro dan antiglobalisasi, progresif dan konservatif, marketeer dan pamphleteers—*mengatakan bahwa kombinasi ini mustahil atau tidak diinginkan. Akan tetapi, teori dan sejarah menunjukkan bahwa globalisasi dapat sama-sama eksis dengan kebijaksanaan yang dijalankan demi kemajuan sosial. Adalah tugas pemerintah-pemerintah dan masyarakat untuk menegakkan apa yang mungkin."*

Jeffrey Frieden

Di dunia yang berubah, semua negara—industri, berkembang dan segala yang ada di antaranya—harus lari lebih cepat hanya untuk tidak ketinggalan dari pesaing. Perubahan teknologi yang berjalan dengan cepat memaksa perusahaan-perusahaan untuk memperbarui produk

dan proses produksi mereka jika mereka ingin mempertahankan pangsa pasar di dalam negeri dan luar negeri. Jatuhnya harga komunikasi, transportasi dan kalkulasi melenyapkan bentuk-bentuk "proteksi alami" yang lama dan membuka pasar domestik untuk pesaing-pesaing internasional di bidang jasa maupun barang. Modularisasi dan digitisasi produksi membuat pembagian kerja internasional menjadi usang. Namun, sementara mereka membuka diri mereka untuk pasar internasional, negara-negara berkembang harus membangun jejaring keamanan sosial guna melindungi penduduk mereka terhadap risiko jatuh sakit, hari tua, dan kehilangan pekerjaan. Premi yang menjadi semakin besar untuk pengetahuan dan keterampilan telah menaikkan permintaan akan pendidikan tinggi dan perusahaan-perusahaan yang berhasil di Asia saling berebut untuk mendapatkan bakat-bakat yang terbaik. Akan tetapi, universitas-universitas di seluruh dunia menemukan bahwa bila mereka tidak menyesuaikan diri dengan globalisasi, mereka akan kehilangan mahasiswa dan staf mereka yang terbaik, yang diambil oleh pesaing-pesaing dari dalam maupun luar negeri, dan dengan demikian kehilangan hubungan dengan garis depan pengetahuan global.

Pemerintah-pemerintah mengalami tekanan yang semakin besar untuk menciptakan lingkungan yang kondusif untuk pertumbuhan dan inovasi. Mereka harus memperbaiki infratruktur dasar dan berinvestasi dalam kesehatan, pendidikan dan jejaring keamanan sosial seraya pada saat yang sama melakukan pengawasan ketat atas pengeluaran untuk mencapai stabilitas makroekonomi. Regulasi pasar-pasar uang harus mencegah orang mengambil risiko secara berlebihan tanpa menciptakan rintangan-rintangan yang tidak perlu bagi pembentukan dan perkembangan usaha. Pemerintah-pemerintah

harus mempersiapkan diri untuk menyongsong ekonomi energi abad ke-21 dan mengurangi polusi tanpa menimbulkan biaya untuk dunia usaha dan rumah tangga-rumah tangga yang mengurangi daya saing.

Pertanyaan terpenting sekarang (dan mungkin sejak dulu) bukan lagi seberapa besar mestinya pemerintahan itu dibandingkan dengan sektor swasta, tetapi seberapa besar semestinya kapasitas lembaga-lembaga publik itu untuk dapat mencapai tujuan-tujuan yang dirumuskan secara jelas dan realistis. Satu tantangan utama yang dihadapi pemerintah-pemerintah di seluruh dunia ialah untuk mengidentifikasi fungsi-fungsi yang harus dijalankan sektor publik dan untuk melawan tekanan-tekanan politik untuk berintervensi dengan cara yang tidak produktif di bidang ekonomi demi kepentingan-kepentingan khusus yang memiliki kekuasaan. Deregulasi secara cerdas dan *divestment* strategis terhadap badan-badan usaha milik negara yang tidak berperforma dengan baik merupakan alat kebijakan yang berguna bagi negara. Akan tetapi, eksperimen-eksperiman Indonesia dengan deregulasi menunjukkan bahwa pemerintahan yang *berkurang* tidak selalu dapat memperbaiki pemerintahan yang *lemah* (Pincus dan Ramli, 1998). Membetulkan keseimbangan dan memperbaiki kapasitas negara untuk mengatur dengan adil dan menyediakan jasa-jasa yang mendasar adalah kunci untuk membuka potensi ekonomi bangsa.

Hal terpenting yang dikemukakan dalam seksi ini adalah keseimbangan tidaklah benar di Indonesia. Pemerintah berintervensi kala seharusnya ia tidak berintervensi dan gagal dalam memasok barang-barang publik dan mengatasi kegagalan pasar. Pengaturan yang terlalu banyak menghambat usaha-usaha baru dan bertumbuhnya perusahaan-perusahaan, tetapi

investasi di bidang pendidikan termasuk di antara yang paling rendah di kawasan ini. Lembaga-lembaga pemerintah tidak kuasa melawan tekanan politik serta melaksanakan kebijakan-kebijakan dengan cara yang transparan dan bertanggung jawab. Dalam mengemukakan masalah ini, kami menyinggung sejumlah isu menyangkut kebijakan, tetapi tidak ada usaha untuk menyusun sebuah daftar yang lengkap dari rintangan-rintangan yang menghambat performa ekonomi. Kami telah memilih permasalahan-permasalahan yang dibicarakan di bawah ini untuk menekankan betapa pentingnya transformasi lembaga-lembaga publik bagi perbaikan prospek-prospek ekonomi dan sosial Indonesia.

Ketergantungan Berlebihan pada Eksploitasi Sumber Daya Alam

Indonesia meliputi luas hampir dua juta kilometer persegi tanah daratan dan dikaruniai sumber daya alam yang berlimpah. Akan tetapi, karena kepadatan penduduknya, ketersediaan sumber daya per kapitanya lebih rendah dari Malaysia. Eksploitasi sumber daya alam sendiri tidak akan cukup untuk membawa Indonesia ke status negara berpenghasilan menengah atas.

Pertumbuhan China memberikan kesempatan yang luar biasa kepada pengekspor-pengekspor sumber daya alam seperti Indonesia untuk mendapatkan valuta asing, menciptakan berjuta lowongan pekerjaan dan mengembangkan usaha-usaha yang menguntungkan. Akan tetapi, eksploitasi sumber daya alam haruslah berkelanjutan. Selama pemerintahan Orde Baru, Indonesia telah memboroskan warisan alaminya. Sebagian uang hasil ekspor minyak ditanamkan ke pertanian dan infrastruktur, tetapi terlalu banyak yang dihambur-hamburkan. Sebagian

besar hutan telah rusak dan labanya diprivatisasi. Pada awal masa reformasi ada harapan bahwa demokrasi dan keterbukaan akan membawa manajemen sumber daya alam yang lebih bertanggung jawab, tetapi tujuan utama ini tidak tercapai.

Satu dalil sederhana untuk negara-negara yang ekonominya secara intensif terpusat pada sumber daya alam adalah agar setiap dollar yang diperoleh dari pengeksploitasian sumber daya alam diimbangi oleh satu dollar investasi dalam modal fisik atau manusia. Apabila negara tersebut menghabiskan sumber daya alamnya lebih cepat dari investasinya, tabungan nasional aslinya–atau *genuine savings*–akan merosot. Dengan kata lain, angka tabungan asli yang rendah berarti bahwa negara tersebut mengonsumsi hasil sumber daya alamnya dan tidak banyak meninggalkan warisan untuk generasi yang akan datang.

Suatu perkiraan kasar *genuine savings* menurut taksiran Bank Dunia ditampilkan di Gambar 12. Perhitungan Bank Dunia ini dimulai dengan angka tabungan nasional bersih, dengan kata lain tabungan nasional disesuaikan dengan penyusutan modal tetap (garis-garis biru di dalam gambar). Bank Dunia kemudian menambahkan pengeluaran pemerintah untuk pendidikan, yang menggambarkan modal manusia terakumulasi. Sebagaimana tergambar dalam grafik, angka tabungan Indonesia tidak pernah terlalu tinggi dan malah merosot pada masa reformasi. Selain itu, pengeluaran publik untuk pendidikan termasuk di antara yang terendah di kawasan ini.

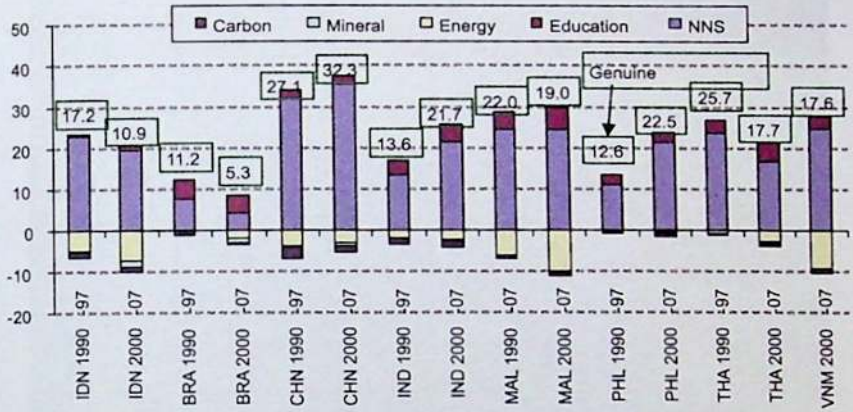
Untuk mendapatkan angka tabungan asli, Bank Dunia kemudian mengurangi penyusutan sumber daya alam. Sayangnya, Bank Dunia tidak mencoba menilai kehilangan hutan di Indonesia, yang merupakan salah satu penyebab pengeluaran dari tabungan (*dis-saving*). Meskipun demikian, kita masih mempunyai data untuk tiga macam bentuk pengurasan

sumber daya alam: energi, mineral, dan karbon. Nilai energi dan pengurasan mineral diukur berdasarkan berkurangnya cadangan nasional dan biaya emisi karbon dinilai setinggi 20 dollar AS per ton. Penyusutan digambarkan di dalam grafik sebagai penambahan negatif dengan tabungan asli di kotak-kotak hijau. Tahun-tahun krisis 1998 dan 1999 ditiadakan disebabkan oleh angka-angka tabungan yang sangat rendah di Asia Timur dan Tenggara.

Seperti tergambar, tabungan asli Indonesia merupakan yang terendah di kawasannya, bahkan lebih rendah dari Filipina dan Vietnam, meskipun dampak deforestasi diabaikan. Hanya Brasil, di dalam sampel kita, berprestasi lebih buruk meskipun investasi publik dalam pendidkan lebih tinggi dan pengurasan mineral dan energi lebih rendah di Brasil. Pendeknya, Indonesia mengkonsumsi kekayaan sumber daya alamnya dan tidak banyak mendapatkan hasilnya kembali. Untuk jangka panjang, tabungan asli yang rendah akan menghasilkan angka pertumbuhan yang rendah karena negara kehabisan sumber daya dan kekurangan dalam hal modal fisik dan manusia sehingga tak dapat melakukan kegiatan lain yang menghasilkan nilai.

Adalah penting untuk diingat bahwa Bank Dunia tidak memasukkan deforestasi ke dalam penghitungan tabungan aslinya. Apabila deforestasi dimasukkan ke dalam nilai totalnya, hasilnya akan lebih jelek lagi. Indonesia telah merusak hutan-hutan primernya dengan laju yang mengkhawatirkan. Deforestasi dimulai secara besar-besaran pada paruh pertama dasawarsa di bawah Orde Baru, ketika hampir dua pertiga luas daratan Kalimantan diserahkan kepada kepentingan industri kehutanan. Meskipun daerah-daerah yang dilindungi disisihkan pada tahun 1980-an, pengawasan dan penegakan aturan yang

Gambar 12
Tabungan Nasional Disesuaikan (kecuali Deforestasi)



Source: World Development Indicators

lemah menyebabkan penebangan, alih fungsi dan pembakaran hutan terus berlangsung. Curran dan rekan-rekannya menaksir bahwa antara tahun 1985 dan 2001, kawasan hutan lindung di Kalimantan Barat berkurang sebanyak 63 persen. Angka untuk provinsi-provinsi lain di Kalimantan adalah 52 persen (2004, 1002).

Untuk periode 1990-2005, Hansen *et al* memperkirakan penggundulan hutan dengan menggunakan teknik penginderaan jarak jauh. Hasilnya dapat dilihat di Tabel 17. Indonesia kehilangan sepertiga dari hutan dataran rendahnya selama periode ini. Lebh dari 15 juta hektar tanah hutan dataran rendah dibabat di Kalimantan dan Sumatera. Jika, sebagai patokan kasarnya, hutan dataran rendah dinilai seharga 10.000 dollar AS per hektar, kehilangan yang diderita Indonesia dari deforestasi di Kalimantan dan Sumatera berjumlah 1,50 miliar dollar AS.

Tabel 17
Penggundulan Hutan, 1990-2005

	Total forest cleared 1990–2005 in Mha	1990–2005 total % forest cleared	2005 forest cover in Mha
Indonesia	21.32	17.56	100.08
-- Lowlands	17.35	33.48	34.47
-- Uplands	3.97	5.71	65.62
Sumatra and Kalimantan	16.2	23.51	52.69
-- Lowlands	15.25	41.72	21.3
-- Uplands	0.95	2.94	31.39
Other	5.12	9.75	47.39
-- Lowlands	2.1	13.76	13.17
-- Uplands	3.02	8.11	34.23

Source: Hansen et al. 2009

Angka ini melalap sepertiga jumlah tabungan asli Indonesia yang sudah rendah itu.

Curran et al (2004) melaporkan bahwa habisnya hutan kawasan-kawasan yang dillindungi di Kalimantan bukanlah disebabkan oleh praktik pertanian ladang penduduk sebagaimana yang diklaim oleh pengusaha-pengusaha industri kayu. Kepadatan penduduk di daerah-daerah tersebut adalah rendah dan angka pertumbuhannya adalah 2 persen setahun. Penebangan hutan adalah penyebab utamanya. Karena konsesi hutan yang mereka peroleh pada tahun 1960 dan 1970-an telah habis ditebangi pada tahun 1970 dan 1980-an, para pengusaha hutan masuk ke daerah-daerah yang dilindungi. Hampir empat per lima dari ke-18 pemegang hak konsesi yang diteliti oleh Curran dan kawan-kawan memotong sendiri atau menerima

kayu dari kawasan terlindungi antara tahun 1990 dan 2001. Pembabatan hutan berlangsung di semua kawasan lindung yang disurvei.

Karena pengawasan di bawah pemerintah pusat lemah, desentralisasi telah mempercepat laju penggundulan hutan. Pemerintahan kabupaten kini dapat mengeluarkan izin penebangan hutan untuk kawasan terbatas, yang telah memicu penebangan secara tidak terkontrol di kawasan-kawasan yang masih tersisa. Penyebab lain dari cepatnya laju penggundulan hutan adalah perluasan perkebunan kelapa sawit, yang telah meluas dari 100.000 hektar pada akhir tahun 1960-an menjadi 2,5 juta hektar menjelang tahun 1997. Meluasnya perkebunan-perkebunan kelapa sawit ini terkait juga dengan masalah kebakaran hutan yang disebabkan oleh faktor manusia, yang menurut pemerintah menghabiskan sekitar 10 juta hektar hutan antara tahun 1997 dan 1998 saja (Bappenas dan ADB, 1999). Perkebunan-perkebunan ini menggunakan kekeringan yang disebabkan oleh gejala iklim El Nino sebagai kedok untuk membakar lahan hutan dan memperluas area perkebunan-perkebunan mereka (Hansen *et al*, 2009).

Kementerian Kehutanan mengklaim hak jurisdiksi atas lebih dari 70 persen tanah daratan Indonesia. Hampir sama seperti Amerika Serikat di abad ke-19, Indonesia kini sedang menjalani proses akumulasi modal dengan cara yang primitif melalui eksploitasi tanah-tanah negara yang luas. Sering dikatakan bahwa memprivatisasi tanah akan menyelesaikan masalah deforestasi, tetapi pendapat ini berangkat dari anggapan bahwa pemain-pemain swasta memiliki cakrawala waktu yang cukup panjang untuk memilih manajemen hutan yang berkelanjutan daripada keuntungan jangka pendek. Kenyataannya tidaklah demikian.

Deforestasi juga menjadi sumber emisi karbon. Badan Perubahan Iklim Nasional memperkirakan bahwa selama tahun 2005 Indonesia bertanggung jawab atas emisi 2,3 giga ton karbon, salah satu di antara yang terbesar di dunia. Kehutanan, degradasi, dan kebakaran-kebakaran di atas tanah bertanggung jawab untuk lebih dari 80 persen emisi negara ini. Emisi dari tanah-tanah gambut Indonesia pada saat ini melebihi industri penerbangan dunia. Tanah gambut itu terbakar sesudah hutan ditebang dan gambut yang terbentuk selama masa ribuan tahun itu mengering. Indonesia, yang mempunyai lima persen tanah gambut di dunia, merusak tanah gambut lebih cepat dari negara mana pun di dunia.

Sebab lain mengapa Indonesia terus bergantung secara berlebihan pada eksploitasi sumber daya alam adalah kegagalannya dalam mengembangkan indutri-industri pemrosesan guna mendapatkan bagian yang sebesar-besarnya dari keuntungan dari segi biaya (*cost advantage*) alami yang diperoleh karena Indonesia memproduksi bijih-bijih tambang di dalam negeri. Tabel-tabel 18 dan 19 memberikan gambaran tentang ketergantungan Indonesia yang berlebihan pada ekspor bijih mentah dibandingkan dengan negara-negara penghasil bijih tambang terbesar lainnya di dunia. Tabel-tabel tersebut memperlihatkan jumlah ekspor rata-rata bijih mentah dan konsentrat serta logam untuk dua ekspor mineral Indonesia yang terpenting: tembaga dan timah hitam (nikel). Dari segi nilai, ekspor bijih dan konsentrat Indonesia besarnya dua kali lipat ekspor tembaga selama 2006-2008. Keadaannya lebih mencolok lagi untuk nikel: dalam periode yang sama, Indonesia mengekspor 66 kali lebih banyak bijih nikel mentah dan konsentrat daripada logamnya sendiri.

Tabel 18
Nilai Ekspor Bijih Nikel dan Tembaga, Juta USD

	Copper ores, concentrates	Copper	
Australia	3,222	2,622	1.23
Canada	1,682	3,762	0.45
Chile	12,739	22,801	0.56
China	2.67	4,983	0.00
Indonesia	4,067	2,100	1.94
Peru	4,123	3,208	1.29

Average exports in US dollars, 2006-2008
Source: UN Comtrade

Tabel 19
Nilai Ekspor Bijih Tembaga dan Tembaga, USD

	Nickel ores, concentrates (A)	Nickel (B)	(A/B)
Australia	1,231	760	1.62
Canada	3,476	4,030	0.86
Indonesia	2,100	31.8	66.18
Russian Federation	64.8	6,733	0.01

Average exports in US dollars, 2006-2008
Source: UN Comtrade

Kurangnya Investasi pada Manusia

Negara yang menggantungkan diri pada sumber daya alam—dengan beberapa pengecualian—biasanya kurang tertarik untuk berinvestasi pada sumber daya manusianya. Keterampilan yang diperlukan untuk usaha manufaktur yang bernilai tambah lebih tinggi kurang dibutuhkan. Oleh karena itu, kemajuan di bidang kesehatan dan pendidikan bergantung pada prioritas-prioritas politik. Di Indonesia pada masa Orde Baru terjadi penurunan dalam jumlah orang yang buta huruf dan kenaikan dalam jumlah anak-anak yang masuk sekolah. Meskipun demikian,

BOKS 4

Emisi Gas Rumah Kaca Indonesia

Indonesia telah mendekati tingkat puncak dalam satu *peringkat* internasional emisi gas-gas rumah kaca. Kerusakan hutan di Indonesia berlangsung dengan laju yang tertinggi di dunia, dan hal ini menjadi faktor utama yang mengangkat negara ini ke tempat ke tiga setelah Amerika Serikat dan China dalam hal emisi karbon. Gambut, yang terbentuk dalam kurun waktu ribuan tahun dari pohon-pohon dan tumbuh-tumbuhan lainnya di hutan,merupakan sumber utama gas karbon. Setelah pohon ditebang, gambut mengering dan terbakar, melepaskan gas karbon dioksida ke dalam atmosfer. Menurut *Wetlands International*, pada tahun 2006 tanah-tanah gambut Indonesia melepaskan gas karbon dioksida dalam jumlah yang sama besarnya dengan Jerman, Inggris, dan Kanada secara bersama-sama.

Dalam Konferensi Perubahan Iklim Global di Kopenhagen bulan Desember 2009, Presiden Yudhoyono berjanji bahwa Indonesia akan menurunkan produksi gas-gas rumah kaca tersebut sebanyak 26 persen dalam waktu sepuluh tahun mendatang. Menurut dia, dengan bantuan internasional, Indonesia akan berhasil mengurangi emisinya sebanyak 41 persen dalam kurun waktu yang sama. Salah satu mekanisme yang oleh Indonesia diharapkan dapat memberikan hasil ini adalah inisiatif global untuk Mengurangi Emisi dari Deforestasi dan Degradasi Hutan (*the Global Initiative for Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation, REDD+*). Berdasarkan rencana ini, Indonesia akan dibayar untuk melindungi hutan-hutan yang ada dan merehabilitasi hutan-hutan yang rusak.

Akan tetapi, salah satu rintangan terbesar dalam implementasi rencana-rencana ini di Indonesia adalah buruknya kualitas lembaga-lembaga di dalam negeri. Penelitian yang dilakukan baru-baru ini oleh Pusat Penelitian Kehutanan Internasional (*Center for International Forestry Research*, Barr *et al*, 2010) meninjau kinerja Dana Reforestasi Indonesia selama masa Orde Baru dan masa reformasi. Di dalam jangka 20 tahun sejak dana itu dibentuk pada tahun 1989, telah dikumpulkan uang sebanyak 5,8 miliar dollar dari para pemegang konsesi hutan. Pada masa Soeharto dana tersebut

dikelola oleh Kementerian Kehutanan dan kebanyakan dialirkan ke usaha-usaha yang mempunyai koneksi politik yang baik. Dana tersebut dipindahkan ke Kementerian Keuangan sebagai bagian dari persetujuan penalangan dengan IMF pada tahun 1998. Di bawah reformasi, korupsi dan penyalahgunaan oleh pejabat-pejabat lokal telah menimbulkan kerugian yang besar dan Kementerian Kehutanan masih saja menyetujui rencana-rencana untuk mendanai perkebunan-perkebunan komersial dengan menggunakan dana reforestasi tersebut, dan hal ini mempercepat laju kerusakan hutan.

Indonesia tidak akan menerima dana REDD+ secara besar-besaran kecuali jika pemerintah dapat mentransformasi lembaga-lembaganya di tingkat bantuan pusat dan lokal untuk menjamin akuntabilitas dan transparansi dalam implementasi proyek-proyek perlindungan hutan. Persyaratan ini mencakup Kementerian Kehutanan dan Kementerian Keuangan, para pejabat provinsi dan kabupaten, serta badan-badan pengawasan dan pemeriksa keuangan. Keterlibatan yang lebih besar oleh masyarakat setempat dan kelompok-kelompok masyarakat madani sangatlah penting bila Indonesia ingin memperbaiki reputasinya untuk dapat menggunakan sumber bantuan internasional yang potensial penting ini.

pada tahun 1991 hanya 39 persen anak masuk ke sekolah lanjutan dan angka kematian untuk anak-anak di bawah umur lima tahun masih bertengger pada tingkat 91/1.000.[35] Sejak tahun 2000, desentralisasi telah mengalihkan tanggung jawab untuk berbagai program kesehatan dan pendidikan ke bahu pemerintah-pemerintah daerah, di mana urusan ini tidak selalu mendapatkan prioritas. Kenaikan dalam jumlah anak yang bersekolah tidak disertai oleh kenaikan dalam kualitas pendidikan. Seperti yang telah disebutkan, langkah-langkah kesehatan seperti vaksinasi kadang-kadang tidak diabaikan. Kualitas pendidikan yang rendah dan kurangnya langkah-

langkah kesehatan preventif berjalan seiring dengan sedikitnya dana yang dikeluarkan di kedua bidang terebut dibandingkan dengan negara-negara tetangga.

Seorang anak akan sulit belajar apabila dia sakit atau menderita kekurangan gizi. Masukan makanan sebagaimana diukur dalam kalori per kapita tidak banyak berubah selama bertahun-tahun dan masukan rata-rata pada tahun 2008, menurut data SUSENAS, berjumlah sekitar 2.000 kalori per kapita sehari. Angka ini cocok dengan kenyataan bahwa sejumlah besar keluarga hidup dekat dengan garis batas kemiskinan. Penelitian-penelitian yang diadakan baru-baru ini menunjukkan bahwa prevalensi gejala *stunting* (berat badan kurang untuk umur si anak) mendekati angka sepertiga dan hampir 36 persen anak dalam kelompok umur ini memiliki tinggi badan yang kurang. Penelitian menunjukkan bahwa gejala *stunting* pada umur dini berkaitan dengan masalah-masalah perilaku dan skor nilai yang lebih rendah pada usia 11 sampai 12 tahun, terlepas dari latar belakang sosial si anak.

Seorang anak yang kekurangan gizi cenderung lebih mudah jatuh sakit. Sebab itulah berkurangnya program vaksinasi menjadi begitu memprihatinkan. Vaksinasi untuk campak, misalnya, mencapai lebih dari 9 persen jumlah bayi pada pertengahan tahun 1990-an dan hanya 72 persen baru-baru ini. Runtuhnya sistem POSYANDU telah menyebabkan kurang teridentifikasinya gejala kekurangan gizi–atau pemberian layanan baku untuk pencegahannya.

Tidaklah baik kalau kita sakit dan kekurangan gizi selagi kita hendak belajar. Akan tetapi, akan lebih buruk lagi bila gurunya tidak layak untuk mengajar atau tidak masuk kerja. Untuk sebagian, ini disebabkan gaji yang terlalu rendah. Seorang guru di Indonesia rata-rata berpenghasilan hanya separuh

dari gaji sejawatnya di Filipna atau Thailand. Bank Dunia memperkirakan bahwa satu di antara lima guru tidak masuk kerja pada hari-hari tertentu dan banyak di antara mereka yang rajin tidak cukup terlatih untuk mengajar. Di tahun 2005, sebuah peraturan dikeluarkan untuk mengadakan guru berkapabilitas di sekolah-sekolah. Akan tetapi, tahun berikutnya diketahui bahwa 82 persen guru sekolah-sekolah dasar dan menengah pertama bahkan tidak pernah menikmati pendidikan tinggi. Mengingat ini semua, tidaklah mengherankan bahwa kualitas pendidikan di Indonesia, diukur berdasarkan berbagai tes standar internasional, berada pada tingkat seperlima terbawah di antara neara-negara yang diuji. Misalnya, Indonesia menduduki peringkat ke-42 di antara 45 negara di dalam International Reading Literacy Study, sebuah tes kemahiran membaca, dan peringkat ke-50 di antara 57 negara peserta tes sains dan matematika.

Masalah-masalah pendidikan seperti itu menjalar sampai ke akademi-akademi dan universitas-universitas. Orde Baru mengizinkan universitas-universitas swasta berkembang biak. Dari tahun 1975 sampai 1998, jumlah universitas dan perguruan tinggi swasta meroket dari 400 menjadi 1.450, tetapi banyak di antaranya yang berkualitas sangat rendah. Bahkan, di perguruan tinggi yang lebih bermutu, para pengajarnya sering dipinjam dari universitas-unversitas negeri sehingga ada kecenderungan untuk "menyanyikan lagu yang sama berulang-ulang" di ruang kuliah yang berbeda-beda dan meninggalkan tugas penelitian. Universitas-universitas kini mempunyai otonomi lebih besar, tetapi hak ini cenderung digunakan dengan cara yang tak lazim. Banyak perguruan tinggi, bahkan yang terbaik sekalipun, kini menggunakan dua cara penerimaan mahasiswa, di mana sebagian calon diterima berdasarkan hasil tes dan yang berdasarkan kemampuan membayar, kadang-kadang sampai

ribuan dollar AS, untuk masuk. Meskipun ini bukan biaya kuliah yang sebenarnya, melainkan sekadar pembayaran untuk bisa terdaftar, sistem ini merendahkan gelar maupun lembaganya sendiri karena tak dapat lagi dengan mudah mengklaim bahwa tujuan utamanya adalah mengejar keunggulan.

Masalahnya bukan saja bahwa banyak di antara perguruan tinggi tersebut yang berkualitas rendah. Mereka juga tidak mengajarkan apa sebenarnya yang diperlukan oleh perekonomian Indonesia. Kebanyakan di antara perguruan-perguruan swasta tersebut tidak mempunyai sumber daya untuk membangun laboratorium dan mengadakan peralatan-peralatan khusus. Jika kualitas program-program sains itu tecerminkan dalam jumlah artikel yang diterbitkan secara internasional per setiap sejuta orang, Indonesia jauh tertinggal. Pada tahun 2005, hanya 205 artikel yang ditebitkan di dalam jurnal-jurnal internasional datang dari Indonesia. Ini berarti kurang dari satu artikel per sejuta orang. Lebih dari dua artikel diterbitkan per sejuta orang di Filipina, hampir tiga per sejuta di Vietnam dan hampir 20 per sejuta di Thailand. Kurangnya produktivitas dari segi kualitas dan kuantitas ilmiah mencerminkan kecilnya jumlah dana yang dikeluarkan untuk keperluan penelitian dan pengembangan. Pengeluaran untuk R&D hanya 0,05 persen dari PDB di Indonesia, sama dengan sepertiga jumlah yang dikeluarkan Filipina dan seperlima yang dikeluarkan Thailand. Rendahnya pembiayaan untuk R&D di Indonesia tecermin dalam sedikitnya pencatatan hak paten yang diajukan orang Indonesia di Indonesia. Hanya ada satu permohonan hak paten yang diajukan per sejuta orang Indonesia. Secara keseluruhan, ini berarti sulit bagi Indonesia untuk meminjam atau mengadaptasi teknologi untuk menaikkan produktivitasnya karena sedikitnya jumlah orang yang memiliki kualifikasi untuk melakukannya.

Artinya, dengan naiknya tingkat gaji secara perlahan-lahan, Indonesia akan menjadi rentan kehilangan lapangan kerjanya yang padat karya tanpa ada kemampuan untuk naik ke jenjang lapangan kerja yang padat keterampilan.

Gaji riil di bidang *manufacturing* tidak mengalami kenaikan di Indonesia dari 2002 sampai 2009, suatu pertanda bahwa produktivitas tidak bertambah baik karena gaji riil biasanya sejalan dengan naiknya hasil produksi per tenaga kerja. Karena investasi itu mengejar keterampilan, sulit untuk membenarkan kenaikan dalam gaji riil jika seluruh sistem untuk perbaikan keterampilan—mulai dari kesehatan dan gizi, kenaikan dari sekolah dasar ke sekolah menengah dan akhirnya universitas—tidak diperbaiki juga. Langkah-langkah sudah diambil untuk memperbesar dana pendidikan, tetapi ini harus disertai langkah-langkah untuk menjamin bahwa dana tambahan ini akan dimanfaatkan dengan baik dan juga bahwa ada dukungan untuk program-program perbaikan kesehatan dan gizi. Ini semua merupakan program yang besar dan penuh ambisi yang belum mendapat dukungan sepenuhnya dari para pemimpin di Jakarta dan di kabupaten-kabupaten. Jika sumber daya alamya mulai berkurang, sementara sumber daya manusianya tetap pada tingkat yang rendah, hari depan Indonesia akan redup.

Nilai Tukar Terlalu Tinggi

Bank Indonesia (BI) secara eksplisit menjadikan *inflation targeting,* yaitu mengarahkan inflasi ke suatu sasaran nilai tertentu, sebagai strategi kebijakan moneternya. Salah satu pelajaran yang ditarik BI dari pengalamannya selama krisis tahun 1997-1998 adalah *impossible dilemma,* atau dilema yang mustahil dipecahkan, itu memang benar-benar tidak mungkin. Dengan kata lain, Indonesia tidak dapat menjalankan kebijakan

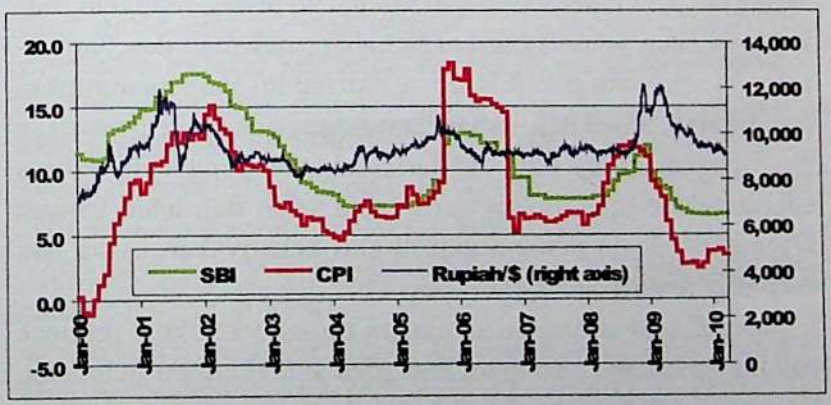
moneter yang independen atau mandiri dalam konteks akun modal terbuka dan nilai tukar yang dipatok. Mengingat bahwa beberapa pemerintahan berturut-turut (dan juga partai-partai oposisi besar pada periode mana pun) tetap berpegang pada akun modal terbuka, pilihan bagi BI terbatas. Bank sentral ini menggunakan suku bunga untuk mengarahkan perekonomian ke tingkat inflasi yang dikehendaki seraya membiarkan rupiah menemukan tingkatnya sendiri. Gagasan pembenaran di belakang *inflation targeting* adalah bahwa suatu kebijakan moneter yang transparan itu akan menambatkan perkiraan para pelaku ekonomi tentang perekonomian dan nilai tukar rupiah sehingga meredam kegoncangan pasar. Apabila inflasi sesaat lebih tinggi dari tingkat yang ditargetkan, pasar akan memperkirakan bahwa suku bunga akan naik. Para pedagang uang juga akan menyesuaikan perkiraan mereka.[36]

Dalam praktik, pergerakan-pergerakan nilai tukar di perekonomian berkembang dengan pasar modal terbuka lebih berkemungkinan mencerminkan pergerakan modal jangka pendek daripada perkiraan harga jangka menengah. BI telah menemukan bahwa nilai tukar nominal harus terus diawasi untuk mencegah goncangan-goncangan pada nilai tukar yang mengganggu. Sebagai hasil, nilai tukar nominal rupiah-dollar mengalami goncangan jauh lebih rendah daripada inflasi, sebagaimana yang diukur degan indeks harga konsumen (*consumer price index,* CPI*)* (lihat Gambar 13). Namun, dalam arti riil, rupiah mengalami apresiasi terhadap dollar AS dan mata uang lainnya karena inflasi harga berlangsung lebih cepat di Indonesia daripada di Amerika Serikat dan negara-negara maju lainnya. Nilai tukar rupiah riil efektif kini 30 persen lebih tinggi daripada saat mendekat krisis tahun 1997-1998. Nilai tukar riil

Indonesia terapresiasi lebih dari China atau pesaing-pesaing utama lainnya di kawasan ini (Gambar 14).

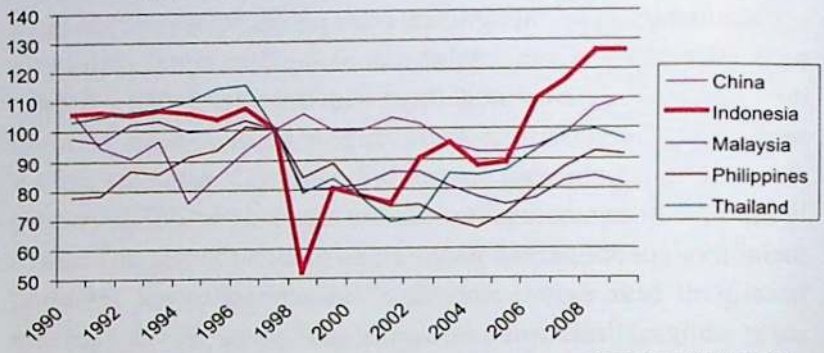
Nilai tukar tinggi menguntungkan pengutang, para investor portofolio dan importir. Ia telah menolong Pemerintah Indonesia membayar utang luar negerinya dan mengendalikan inflasi, tetapi juga memberikan keuntungan kepada para pembeli surat obligasi Indonesia yang telah mendapat rata-rata sedikit lebih dari 10 persen setahun dalam mata uang dollar AS. Ini melahirkan perdagangan yang ramai, di mana investor membeli barang di luar negeri dengan nilai rendah untuk membeli surat obligasi Indonesia. Aliran modal yang masuk semakin mendongkrak nilai mata uang rupiah. Dinamika seperti ini telah juga menaikkan harga di pasar modal.

Gambar 13
Suku Bunga, Inflasi dan Nilai Tukar 2000-2010



SBI a three month Bank Indonesia security.
Sources: Bank Indonesia and IMF.

Gambar 14
Nilai Tukar Riil Efektif 1990-2009 (1997-100)



Source: Economist Intelligence Unit

Dampak kebijakan rupiah yang kuat atas harga-harga bahan makanan dan bahan-bahan pokok lainnya mungkin menjadi sebab mengapa nilai tukar mata uang yang tinggi itu secara umum banyak diterima orang. Mengingat banyak orang Indonesia yang hidup sedikit di atas garis kemiskinan, devaluasi mata uang sebesar 10 sampai 20 persen mungkin pada awalnya akan menaikkan harga bahan makanan dan barang-barang kebutuhan pokok lainnya, dan hal ini akan menurunkan penghasilan, tetapi gaji-gaji pada waktunya akan menyesuaikan diri. Dampak jangka panjang dari nilai tukar yang lebih realistis adalah sektor manufaktur yang lebih sehat dan lebih banyak kesempatan kerja dengan gaji di atas kebanyakan usaha jasa kecil dan pertanian.

Biaya dan keuntungan kebijakan rupiah yang kuat ini tidak banyak mendapat perhatian dari para ahli ekonomi Indonesia. Ini mencerminkan dominasi kepentingan-kepentingan sektor keuangan dalam analisis ekonomi dalam negeri. Desakan untuk meninjau ulang keadaan ini mungkin akan datang nanti dalam konteks China-ASEAN Free Trade Area jika ongkos bea yang

rendah disertai nilai tukar yang tinggi akan mengakibatkan membanjirnya barang-barang impor dari China di tahun-tahun mendatang.

Kerajaan Lisensi

Sebelum reformasi, India mempunyai sistem kontrol yang rumit untuk mengatur dan mengawasi investasi swasta dan kegiatan usaha, yang secara umum dikenal sebagai "License Raj". Tujuannya adalah untuk membagi-bagi pasar domestik untuk kepentingan perusahaan-perusahaan besar di dalam negeri, yang akan menarik keuntungan dari *economies of scale* (biaya operasional rendah karena volume yang besar). Keuntungan besar yang dapat mereka raih kemudian dapat di-investasikan kembali untuk memacu pertumbuhan ekonomi India. Namun, bukan itu yang terjadi. Karena keuntungan besar dapat diraih oleh mereka yang memegang lisensi, para pengusaha memusatkan energinya pada mendapatkan izin pemerintah, bukan menciptakan nilai. Perusahaan-perusahaan yang sudah mapan tidak banyak menghadapi saingan dari yang baru muncul sehingga mereka tidak perlu berinovasi atau memperbaiki kinerja. India jadi memiliki sejumlah kecil perusahaan beskala besar, tetapi tidak efisien dan tidak memandang ke depan. Liberalisasi dilakukan di India pada tahun 1991 ketika negara itu kehabisan valuta asing.

Indonesia juga telah menjalankan berbagai sistemnya sendiri mulai pada tahun 1950-an. Hasilnya menyerupai hasil yang dicapai oleh India pra-reformasi. Indonesia mempunyai sejumlah kecil perusahaan yang sangat besar, beberapa perusahaan ukuran menengah dan lautan usaha-usaha yang sangat kecil yang kebanyakan beroperasi di sektor informal. Di bidang manufaktur, sejumlah perusahaan besar praktis mendominasi

setiap pasar yang penting. Tabel 20 memperlihatkan beberapa rasio konsentrasi industri manufaktur berdasarkan kalkulasi Haryo Aswicahyono, Narjoko dan Hill (2008). Para penulis menemukan bahwa di semua subsektor keempat perusahaan terbesar mendominasi pasar, mulai dari 13 persen (kayu dan hasil kayu) sampai 79 persen (produk manufaktur lainnya).

Menarik juga untuk dicatat bahwa untuk kebanyakan subsektor, rasio-rasio tersebut lebih tinggi di masa reformasi daripada selama dasawarsa terakhir Orde Baru. Dalam beberapa sektor, perusahaan-perusahaan terbesar adalah badan usaha milik negara yang mendapat proteksi dan kemudahan-kemudahan lain dari pemerintah. Akan tetapi, dalam banyak hal, perusahaan-perusahaan tersebut adalah badan usaha swasta yang mendapat kemudahan-kemudahan dari pemerintah dan beroperasi di dalam sebuah struktur industri yang mempersulit pendatang baru masuk dan karena itu mempersulit persaingan.

Struktur industri Indonesia terdiri dari sejumlah konglomerat raksasa dan berjuta-juta perusahaan sangat kecil. Gejala "tengahnya hilang" ini merupakan pertanda lemahnya lembaga hukum dan para pengatur. Di Indonesia, peraturan yang berlebihan dan tidak konsisten membuat proses untuk mendirikan dan menjalankan usaha, untuk menaati peraturan ketenagakerjaan dan kontrak, malah melebihi kebanyakan negara pesaing utamanya.

Mendaftarkan usaha di Indonesia merupakan proses yang rumit, memakan waktu dan mahal. The Asia Foundation mengungkapkan bahwa Kementerian Perdagangan saja menyimpan 122 kategori perizinan usaha. Desentralisasi memperburuk keadaan karena para pejabat kabupaten menggunakan pendaftaran dan perizinan sebagai alat untuk memperoleh uang. Sebagai akibatnya, berbagai macam surat

izin dan surat izin ganda muncul dan sebagian besar usaha kecil memilih tidak terdaftar karena rumit dan mahalnya proses pendaftaran (Asia Foundation, 2008a).

Menurut Bank Dunia, dibutuhkan 60 hari untuk memulai sebuah bisnis di Indonesia. Ini merupakan perbaikan signifikan dibandingkan tahun 2005 ketika prosedur yang sama memakan waktu 151 hari. Namun, negara-negara lain bekerja lebih cepat. Di India, waktu yang dibutuhkan untuk memulai suatu usaha turun dari 89 hari menjadi 30 hari dalam kurun waktu yang sama dan di Malaysia dari 30 hari menjadi tujuh

Tabel 20
Rasio Konsentrasi Industri, Indonesia

	1990	1996	2005
Food, beverages and tobacco	59	59	60
Textiles, clothes and leather	29	28	42
Wood and wood products	22	26	33
Paper and paper products	61	61	64
Chemicals and chemical products	58	57	57
Non-metalic mineral products	61	59	66
Basic metals industries	80	79	66
Fabricated metal, machinery	74	74	71
Other manufacturing	61	61	79
Unskilled labor intensive industries	30	29	43
Resource based, labor intensive industries	48	51	57
Resource based, capital intensive industries	65	64	61
Electronics	74	68	67
Footloose capital intensive	73	78	72

Concentration ratios defined as the share the four largest firms in total output.
Source: Haryo Aswicahyono, Narjoko and Hill 2008

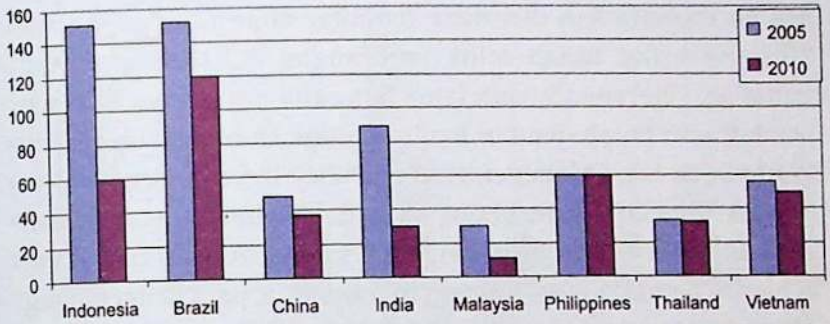
hari. Hanya Brasil, dalam perbandingan kita, bekerja lebih buruk. Tanda yang lebih menggembirakan adalah Indonesia berhasil mengurangi waktu registrasi usaha dari 130 persen dari penghasilan per kapita menjadi 26 persen dalam kurun waktu lima tahun. Meskipun masih lumayan lebih tinggi dari negara-negara lain dalam kelompok ini (kecuali India), angka tersebut mencerminkan kemajuan yang sungguh-sungguh ke arah penurunan biaya pendaftaran untuk usaha-usaha kecil.

Selain perizinan, para penguasa di daerah juga mengantungkan diri pada pungutan-pungutan yang sangat memberatkan para pengusaha kecil (*Ibid,* 60). Pungutan di perjalanan dan pungutan-pungutan lainnya, sah maupun tidak, yang ditarik oleh pemerintah-pemerintah daerah, polisi ataupun preman-preman menaikkan biaya transportasi (Asia Foundatin, 2008).

Sistem hukum di Indonesia merupakan sumber bias lain terhadap perusahaan-perusahaan kecil. Perusahaan-perusahaan kecil itu rentan terhadap pemerasan oleh orang-orang kuat, perusahaan lain dan badan-badan pemerintah (Tabel 22). Hanya Filipina yang berprestasi sama buruknya dengan Indonesia dalam hal perlindungan hukum. Lebih buruk lagi, mengajukan klaim berada di luar kemampuan kebanyakan orang di Indonesia. Menurut Bank Dunia, biaya mengajukan klaim adalah 1,2 kali sebesar klaimnya sendiri. Rasio ini tiga kali lebih besar di Indonesia daripada di India dan lebih dari sepuluh kali daripada di China. Dengan kata lain, perusahaan dan orang kecil tidak mempunyai akses ke pengadilan untuk melindungi diri mereka terhadap yang kaya dan yang kuat.

Biaya tinggi di bidang formalitas tecermin juga pada tingginya biaya pendaftaran tanah. Menurut Bank Dunia, biaya pendaftaran tanah di Indonesia adalah hampir 11 persen harga tanahnya (Gambar 16). Ini sama dengan empat kali di

Gambar 15
Banyaknya Hari untuk Memulai Usaha



Source: World Bank 2009

Table 21
Investor Protection Indicators

	Indonesia	Brazil	China	India	Malay-sia	Philippines	Thailand	Vietnam
Cost of enforcing contract (% of claim)	122.7	16.5	11.1	39.6	27.5	26	12.3	28.5
Strength of legal rights index	3	3	6	8	10	3	4	8
Ease of Shareholder suits index	3	3	4	7	7	8	6	2
Director liability index	5	7	1	4	9	2	7	0

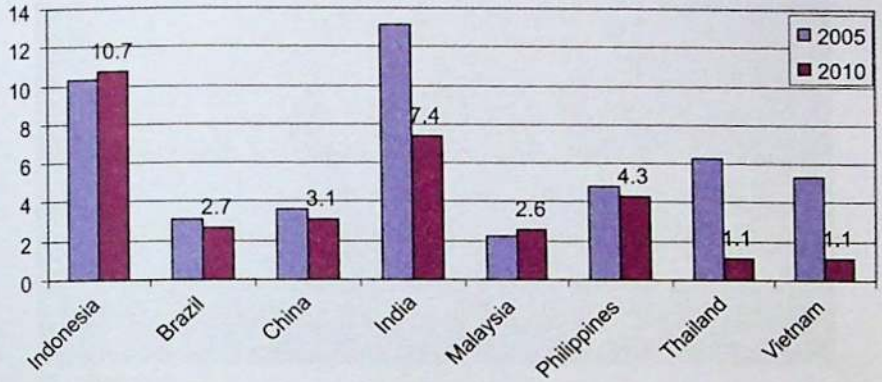
Indices are based on composite rankings, with a score of 10 highest and 9 lowest. See World Bank 2009, p. 38-42 for details.

Source: World Bank 2009

Brasil dan Malaysia dan sepuluh kali di Thailand dan Vietnam. Solusi yang wajar bagi biaya pendaftaran yang begitu tinggi adalah membiarkan diri tidak terdaftar atau informal. Hanya 20 persen dari tanah milik perorangan di Indonesia yang terdaftar. Pemerintah telah lama berusaha untuk mempercepat pendaftaran tanah dengan bantuan Bank Dunia dalam bentuk World Bank Land Management and Policy Development Project (Proyek Pembangunan Manajemen dan Kebijaksanaan Tanah Bank Dunia) yang berjalan dari 2004 sampai 2009. Akan tetapi, di bawah perundangan-undangan Indonesia, para pengembang dan pemerintah dapat mengklaim tanah dari pemiliknya–termasuk pemilik dengan surat-surat yang sah–tanpa ganti rugi atau dengan ganti rugi yang sangat kecil. Undang-undang ini belum diganti oleh beberapa pemerintahan reformasi. Selain itu, program-program pendaftaran tanah mentargetkan pemilik-pemilik tanah yang kurang rentan yang memiliki hak adat, tetapi bukan hak formal seraya mengabaikan mereka yang menduduki tanah-tanah negara dan kadang-kadang tanah milik perorangan. Orang yang masuk dalam kategori ini jumlahnya lebih banyak dan lebih rentan untuk digusur dengan atau tanpa ganti rugi (Reerin dan Van Gelder, 2010).

Kita sudah melihat bahwa terlalu banyak peraturan di pasar tenaga kerja membuat biaya mempekerjakan orang menjadi lebih mahal dan karena itu memperlambat laju penciptaan kesempatan kerja.[37] Pasar tenaga kerja yang kaku juga menjadi penghalang bagi pendaftaran usaha secara formal. Masalah utamanya adalah biaya *redundancy*, yang menurut Bank Dunia adalah yang tertinggi di dalam kelompok perbandingan kita (Tabel 22). Indonesia juga mempersulit perusahaan untuk mempekerjakan orang dengan membatasi jangka waktu kontrak berjangka waktu tertentu dan menetapkan jenis-jenis pekerjaan

Gambar 16
Biaya Pendaftaran Tanah dalam % Nilai



yang dapat dilakukan oleh seorang pekerja di bawah kontrak berjangka waktu tertentu. Ini menempatkan perusahaan dalam posisi yang sulit. Biaya *redundancy* sedemikian tingginya hingga perusahaan-perusahaan enggan memakai pekerja tetap. Akan tetapi, karena pemakaian pekerja tetap itu juga dibatasi, perusahaan mungkin akan tidak dapat secara sah (formal) memperluas operasinya dengan cara yang efisien. Ini akan memaksa mereka masuk ke dalam perekonomian informal atau bawah tanah, atau mereka akan menjadi enggan untuk memperluas operasi mereka.

Badan Usaha Milik Negara yang Tidak Efisien

Banyak di antara badan-badan usaha milik negara yang menjadi hambatan bagi kemajuan ekonomi. Sebagaimana yang dikatakan dalam sebuah artikel baru-baru ini, badan-badan usaha milik negara telah dikelola secara salah dan menjadi sarang korupsi, kolusi, dan nepotisme selama puluhan tahun. Kepentingan-kepentingan sendiri ini merupakan halangan

Tabel 22
Labor Market Figidity Indicators

	Indo-nesia	Brazil	China	India	Malay-sia	Philip-pines	Thai-land	Viet-nam
Redundancy cost (weeks of salary)	108	46	91	56	75	91	54	87
Rigidity of redundancy index	60	0	50	70	30	30	0	40
Rigidity of hiring index	61	78	11	0	0	56	33	11
Rigidity of hours index	0	60	33	20	0	0	0	13

Source: World Bank 2009

yang luar biasa buat reformasi (Yasmin Sungkar, 2008: 109). Beberapa perusahaan menghasilkan sebagian besar atau seluruh keuntungan BUMN sementara BUMN-BUMN yang lain menghambur-hamburkan uang anggaran belanja negara. Mereka mewakili kesempatan yang hilang untuk menciptakan pekerjaan dan meningkatkan produktivitas nasional. Setiap orang yang pernah melakukan perjalanan melintasi daerah-daeah pedesaan Indonesia pasti pernah melihat perkebunan-perkebunan milik swasta yang sangat produktf mempekerjakan ribuan orang, berdampingan dengan perkebunan-perkebunan milik negara yang dikelola dengan buruk, di mana tanahnya menganggur kecuali di tempat-tempat yang dimasuki oleh penduduk desa. Hasilnya bukan saja minimnya pekerjaan dan pemasukan negara, tetapi juga erosi dan penggundulan hutan. Keadaan seperti ini ditemukan berulang kali di banyak sektor dan perusahaan.

Sumbangan yang diberikan oleh BUMN-BUMN kepada perekonomian Indonesia ini kecil dibandingkan dengan

besarnya aset mereka. Pada tahun 2007 BUMN menyumbangkan 8,5 persen dari total ekspor, sedangkan nilai aset mereka sama dengan 54 persen PDB.[38] Sumbangannya kepada pendapatan nasional adalah 5,3 persen dan total laba adalah kira-kira satu persen dari PDB. Ini berarti pendapatan sebesar tidak lebih dari dua persen nilai aset meskipun adanya proteksi terhadap persaingan dan diberikannya berbagai kemudahan kepada mereka.

Sekitar 80 persen dari seluruh aset BUMN dipegang oleh enam dari sebanyak 139 BUMN. Hal ini menimbulkan kesan bahwa sebagian besar BUMN dapat diprivatisasi tanpa memberikan dampak yang berarti pada perekonomian. Pada tahun 2000 sebanyak 88 persen laba BUMN dihasilkan oleh sepuluh perusahaan. Angka untuk 2008 yang dapat dilihat di Figur 33 memperlihatkan bahwa bagian terbesar dari laba seluruh BUMN dihasilkan oleh dua perusahaan saja. Tiga bank milik negara (Bank Rakyat Indonesia, Bank Mandiri dan Bank BNI) juga banyak menyumbang kepada pendapatan pemerintah. Di antara bank-bank milik pemerintah, BRI menghasilkan laba terbanyak, sebagian karena operasinya yang efisien di bidang *micro-banking*.

PT Perusahaan Listrik Negara (PLN) memimpin daftar BUMN yang merugi pada tahun 2008 (Tabel 284). Besarnya kerugian di PLN itu sungguh mengejutkan, yaitu kira-kira senilai 1,2 miliar dollar AS di tahun 2008. Merpati Airlines merupakan BUMN lain yang menderita kerugian besar. Perusahaan-perusahaan lain yang juga secara rutin merugi, tetapi tidak ada dalam daftar adalah PT Krakatau Steel, PT Pelayaran Nasional Indonesia dan Perkapalan Koja Bahari, serta PT DOK. Perkebunan-perkebunan milik negara juga termasuk di antara badan-badan usaha milik negara yang berkinerja buruk.

Pada tahun 2008, pemerintah mengumumkan rencana untuk memprivatisasi 30 BUMN, termasuk Krakatau Steel, Garuda Indonesia dan Bank Tabungan Negara. Hasil langkah tersebut diperkirakan akan mendatangkan pemasukan sebesar hampir satu miliar dollar AS ke dalam kas negara walaupun hanya sekitar 30 persen kepemilikannya akan dijual. Harapannya adalah penjualannya akan membawa perbaikan ke dalam manajemen dan kinerja kedua lembaga itu. Selain BTN, rencana tersebut kemudian ditunda meskipun Garuda Indonesia dan Krakatau Steel mungkin masih akan diprivatisasi tahun ini juga. Langkah menjual saham tentu akan mendapat banyak tentangan jika harganya rendah dan kinerja buruk tetapi dukungan akan ramai diberikan apabila performa baik. Serikat pekerja, pejabat-pejabat lokal dan banyak lagi di parlemen menentang privatisasi dalam bentuk apa pun sehingga inisiatif ini menjadi rentan

Tabel 23
BUMN Penghasil Laba Terbesar, 2008

(in million Rp)	Companies	Profit value
1	PT Pertamina	30,195,140
2	PT Telekomunikasi Indonesia, Tbk (TELKOM)	10,619,470
3	PT Bank Rakyat Indonesia, Tbk (BRI)	5,958,368
4	PT Bank Mandiri, Tbk	5,312,820
5	PT Semen Gresik, Tbk	2,523,544
6	PT Pupuk Sriwidjaja (PUSRI)	2,112,638
7	PT Timah, Tbk	1,342,351
8	PT Bank Negara Indonesia, Tbk (BNI)	1,222,485
9	PT Asuransi Kesehatan Indonesia (ASKES)	1,136,818
10	PT Jaminan Sosial Tenaga Kerja (JAMSOSTEK)	1,090,481

Source: Kiki Verico and A. Prasetyantoko 2009

Tabel 24
BUMN yang Paling Merugi

	Companies	Loss value (in million Rp)
1	PT Perusahaan Listrik Negara (PLN)	-12,303,716
2	PT Merpati Nusantara Airlines (MNA)	-559,879
3	PT Kertas Kraft Aceh	-149,657
4	PT Djakarta Lloyd	-149,546
5	PT Perkebunan Nusantara XIV (PTPN XIV)	-108,402
6	PT Dirgantara Indonesia	-843,46
7	PT Kereta Api Indonesia (KAI)	-83,486
8	PT Industri Gelas (IGLAS)	-81,286
9	PT Industri Sandang Nusantara (INSAN)	-71,886
10	PT Pos Indonesia (POSINDO)	-57,905

terhadap kejadian-kejadian dan tekanan-tekanan yang bersifat populis. Sebagaimana yang disimpulkan oleh Yasmin Sungkar, "Privatisasi jarang berjalan menurut rencana di Indonesia" (2006, 112).

Pertanyaan bagaimana cara memperbaiki kinerja BUMN dan meningkatkan daya saing internasionalnya telah memicu perdebatan yang panjang dan bersemangat di Indonesia. Salah satu gagasan adalah menciptakan beberapa BUMN yang kuat agar mereka dapat menjadi perusahaan-perusahaan global yang kompetitif. Sebagai contoh, pemerintah berencana menggabungkan dua perusahaan farmasi milik negara–Kimia Farma dan Indofarma–pada tahun 2010 dengan harapan mereka akan mencapai sinergi dan *economies of scale*. Akan tetapi, kepemimpinan dalam kedua badan usaha tersebut lemah dan sama sekali belum jelas apakah membuatnya lebih besar akan menghasilkan kinerja yang lebih baik. Presiden Direktur

Kimia Farma di bulan Desember 2009 dituntut atas tuduhan hendak menyuap Menteri Kesehatan untuk mendapatkan kontrak pemasokan barang. Saran lain ialah untuk membentuk perusahaan pemegang saham (*holding company*), seperti Temasek di Singapura atau Khazanah di Malaysia, untuk mengelola aset-aset BUMN. *Holding company* ini juga dapat dibentuk untuk mengelola sektor-sektor seperti kimia atau pelayaran. Akan tetapi, solusi ini dapat membawa akibat yang tidak diharapkan, yaitu mempermudah kolusi melawan perusahaan-perusahaan di sektor swasta dan membentuk kelompok lobi di dalam lingkungan pemerintahan untuk mendapatkan proteksi dan berbagai kemudahan khusus.

Pendekatan yang dilaksanakan oleh China menyusul krisis keuangan Asia Timur adalah menggunakan persaingan dan standar-standar internasional untuk memaksa BUMN bersaing. Meskipun sebagian dari BUMN-BUMN di sana tetap tinggal di sektor negara, perjanjian dengan Organisasi Perdagangan Dunia (World Trade Organization) membuka pasar dalam negeri China untuk perusahaan-perusahaan internasioal. Perusahaan-perusahaan dalam negeri, apakah milik negara atau swasta, dipaksa untuk belajar bersaing di banyak sektor. Selain itu, BUMN-BUMN menjual sahamnya di pasar Hongkong dan New York dan sebagai akibatnya dipaksa untuk mengikuti aturan-aturan akunting yang lebih ketat. Pemimpin-pemimpin dunia usaha internasional yang terkemuka juga diundang untuk masuk ke dalam dewan-dewan direksi perusahaan-perusahaan tersebut sebagai isyarat kepada dunia luar bahwa mereka menerima "aturan main" internasional (Steinfeld, 2008).

Jelas bahwa Indonesia memerlukan kinerja yang jauh lebih baik dari banyak di antara BUMN-BUMN-nya, tetapi sulit untuk mengharapkan perbaikan hasil hanya dengan

melindungi perusahaan-perusahaan terhadap campur tangan politik. Perlawanan politik terhadap privatisasi, walaupun hanya sebagian sekalipun, tetap akan kuat. Pertanyaannya sekarang adalah apakah *status quo* yang tidak memuaskan ini akan dipertahankan ataukah akan ada usaha untuk memperbaiki kinerja dengan jalan mengubah kepemimpinan melalui adopsi manajemen swasta. Kekuatiran mengenai harga jual dapat diatasi melalui prosedur pelelangan yang adil dan pemilihan waktu jual yang masuk akal. Pada akhirnya, privatisasi adalah sebuah keputusan politik, tetapi kemungkinan untuk mendapatkan dukungan publik akan lebih besar apabila ini dilakukan secara transparan.

Pengecualian yang Mahal

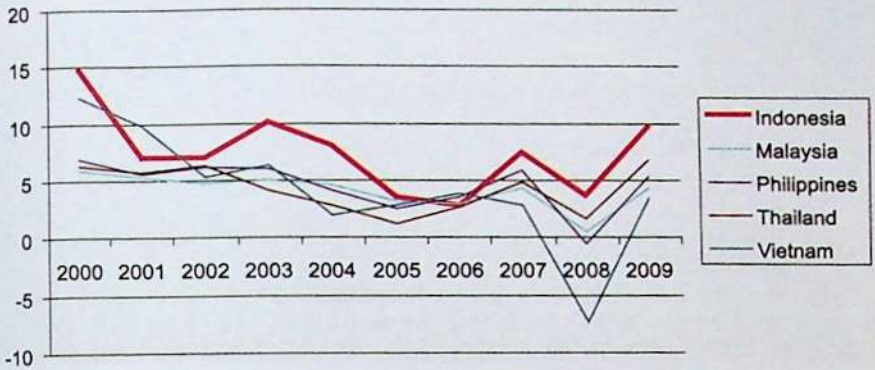
Sistem perbankan Indonesia telah melewati masa yang penuh gejolak selama dua dasawarsa yang lalu, terutama sekali pada saat deregulasi dan liberalisasi yang dramatis di pertengahan tahun 1980-an. Kurang adanya kapasitas pengaturan dan pengawasan ikut menyebabkan ambruknya sektor perbankan pada saat krisis keuangan Asia Timur satu dasawarsa kemudian. Jumlah bank menciut dari 239 pada tahun 1996 menjadi 153 pada tahun 2000, dan penalangannya ditaksir menghabiskan dana yang besarnya mencapai 70 persen PDB tahun 1999.

Lebih dari satu dasawarsa kemudian sistem perbankan cair dan sanggup membayar utang-utangnya kembali. Ia tidak langsung terkena oleh krisis ekonomi global saat ini yang berdampak tidak langsung dan berasal dari melambatnya perekonomian riil. Meskipun demikian, cakupan perbankan terbatas, efisiensinya rendah, serta pengaturan dan pengawasannya lemah sebagaimana dibuktikan oleh kasus Bank Century baru-baru ini.

Sektor perbankan mendominasi fungsi perantara keuangan di Indonesia. Pasar modal masih kecil dibandingkan dengan perekonomiannya dan bank-bank perniagaan memegang 79 persen aset total sektor keuangan. Akan tetapi, kredit bank masih hanya sebesar 44 persen dari PDB, cukup kecil jika dibandingkan dengan negara-negara ASEAN yang lain maupun BRIC. Selain itu, sekitar separuh dari jumlah rumah tangga-rumah tangga Indonesia diperkirakan tidak terjangkau oleh jasa-jasa keuangan formal meskipun bank-bank tidak cukup *leverage* pada saat ini, dengan rasio pinjaman *versus* deposito sebesar kira-kira 70 persen dan pinjaman merupakan lebih sedikit dari separuh dari aset bank secara total. Persaingan di sektor perbankan juga tidak cukup guna mendorong mereka untuk memasuki pasar yang masih kurang terlayani dan untuk mendorong pengembangan produk-produk dan sistem pengantaran yang inovatif. Sektor perbankan didominasi oleh sejumlah kecil bank, dengan empat bank memegang 44 persen dari keseluruhan aset bank. Deposito juga sangat terpusat, dengan 0,1 persen akun menguasai sejumlah total 46 persen nilai deposito. Struktur perbankan yang oligopolistis telah memberikan laba yang sangat besar kepada pemain-peman utamanya. Marjin bunga neto (selisih antara peminjaman dan deposito) adalah yang tertinggi di kawasan ini. Ini merupakan salah satu faktor yang menjelaskan tingginya suku bunga riil di Indonesia (Gambar 17), yang sedikit banyak menghalangi investasi produktif dan terutama bahkan merugikan bagi usaha-usaha kecil yang tidak dapat mencari pinjaman di luar negeri.[39]

Otoritas Jasa Keuangan (OJK) belum lagi dapat mengembangkan kapasitas teknis ataupun wewenang politiknya untuk melakukan pengaturan dan pengawasan secara mandiri dan ketat, yang direncanakan akan dimulai setahun dari

Gambar 17
Real Interest Rates, 2000-2009



Source: Economist Intelligence Unit

sekarang. Sementara itu, upaya Indonesia untuk meregulasi kembali dan mengkonsolidasi sektor perbankan seusai krisis keuangan Asia Timur telah membawa konsekuensi yang tidak direncanakan berupa pemusatan risiko kredit sekaligus mengurangi akses ke jasa-jasa keuangan. Kebanyakan bank rupanya memburu nasabah yang sama di lokasi yang sama dengan produk konvensinal yang sama dan dengan harga yang kira-kira juga sama (Rosengard, Patten, Johnston dan Widjojo Koesoemo, 2007).

Dengan demikian, tantangan yang dihadapi Indonesia adalah bagaimana mendorong terciptanya sebuah sistem keuangan yang lebih inklusif dengan jalan menghilangkan bias yang merugikan perbankan pedesaan yang inovatif, dan memasukkan lebih banyak persaingan ke dalam sistem perbankan arus utama dengan mengurangi rintangan-rintangan untuk masuk dan menghilangkan bias yang menguntungkan bank-bank besar. Pemerintah juga harus meningkatkan kapasitas OJK melalui

pelatihan teknis dan eksekutif dan juga melalui perekrutan dan penarikan keahlian regulatoris yang bersumber dari luar. ❊

Catatan Akhir

35. Di tahun 1990, angka kematian balita adalah 13/1000 di Thailand, 53/1000 di Vietnam dan 62/1000 di Filipina.
36. Lihat Obstfeld, Shambaugh dan Taylor 2005 untuk ringkasan dari literatur trilemma dan penerapannya pada krisis-krisis keuangan yang berturut-turut.
37. lihat hal.50
38. Jika saham modal Indonesia tiga kali PDBnya, maka modal BUMN adalah 18 persen dari jumlah seluruh modal.
39. Faktor lain adalah akun modal terbuka Indonesia. Suku bunga yang tinggi menarik modal asing ke dalam, yang semakin memperkuat nilai tukar sekaligus memaksa BI untuk melakukan intervensi dalam pasar valuta asing. Tingkat nominal yang tinggi pada instrumen-instrumen BI (SBI) memberikan bank-bank alternatif dengan pengembalian yang besar dan risiko yang rendah dibandingkan kredit komersial.

V. TRANSFORMASI KELEMBAGAAN

"Semua lembaga pemerintahan di tingkat nasional dan lokal telah diperlemah secara fungsional selama masa Orde Baru. Hal ini bukanlah sekadar praktik korup, tetapi--dan secara lebih mendalam lagi—merupakan masalah etos, sebuah re-orientasi yang menjauh dari tanggung jawab sebagaimana didefinisikan secara legal (terutama terhadap publik) dan mendekat kepada kemudahan, pemberian dan kesempatan yang berasal dari cantolan ke kekuasaan politik."

Daniel Lev (2007)

"Partai ini seperti keranjang sampah. Akan tetapi, itu tidak berarti bahwa kami tidak mempunyai prinsip."

Subur Budhisantoso, Ketua Partai Demokrat, 2001-2005[40]

Lembaga adalah "aturan main" atau, dalam formulasi yang lebih umum, "sistem aturan-aturan sosial yang telah mapan dan berlaku umum yang memberi struktur

kepada interaksi sosial" (Hodges, 2006: 2). Lembaga adalah aturan-aturan yang membentuk tingkah laku ekonomi, politik, dan sosial kita. Lembaga meliputi—tetapi tidak terbatas pada—organisasi-organisasi yang dibentuk secara formal seperti badan-badan pemerintahan, partai politik dan perusahaan-perusahaan. Selain organisasi, lembaga juga mencakup hukum, bahasa, pasar, dan norma-norma perilaku yang dapat diterima.

Lembaga membentuk kehidupan ekonomi, sosial dan politik kita. Akan tetapi, lembaga tidak selalu berfungsi dengan baik. Kita tidak tahu mengapa masyarakat-masyarakat tertentu dapat menciptakan lembaga-lembaga yang baik—artinya, lembaga-lembaga yang menegakkan keadilan, menyelesaikan konflik-konflik sosial dan memacu pertumbuhan ekonomi dengan kemerataan—sementara masyarakat lain tidak. Juga jelas bahwa lembaga yang tidak berfungsi dengan benar atau bahkan buruk dapat saja bertahan untuk waktu yang lama sekali. Lembaga dapat "terkunci" karena mereka yang berpotensi menjadi pemenang dalam pertumbuhan atau peningkatan kekayaan tidak dapat mengkompensasi mereka yang kalah, atau mereka yang berpotensi menjadi pemenang tidak memiliki kekuasaan yang cukup untuk memberlakukan dan menegakkan perubahan. Sejumlah kecil orang yang meraup keuntungan dari adanya lembaga-lembaga yang buruk dapat memblokir perubahan jika mayoritas tidak dapat mengorganisasikan diri secara politik untuk memanfaatkan jumlah mereka yang lebih besar.

Karena "terkunci" secara kelembagaan, warisan masa lalu itu sangat membebani kualitas lembaga-lembaga kita pada masa kini. Orang-orang kaya dan berkuasa yang mendapat keuntungan dari lembaga-lembaga yang tidak berfungsi dengan baik tidak akan melepaskan kemudahan-kemudahan itu kecuali jika mereka melihat bahwa perubahan kelembagaan dapat lebih

menguntungkan mereka atau jika mereka dipaksa menyerah oleh seseorang atau sesuatu yang lebih kuat daripada mereka. Masa lalu itu juga penting karena alasan lain. Lembaga-lembaga terbentuk oleh gagasan kita tentang apa yang dapat diterima dan pantas. Kita mengembangkan kebiasaan-kebiasaan berpikir tertentu yang dipengaruhi juga oleh lembaga-lembaga yang ada dan sekaligus juga menentukan parameter-parameter bagi perubahan kelembagaan. Ideologi dan pola-pola perilaku tidaklah berubah dalam semalam. Perubahan budaya adalah sebab dan akibat dari perubahan kelembagaan.

Indonesia bukanlah satu-satunya negara dengan pemerintahan pasca-otoriter di Asia Tenggara. Filipina dan Thailand juga tengah berupaya membangun lembaga-lembaga demokratis yang stabil dan akuntabel di samping berusaha menciptakan pertumbuhan ekonomi yang disertai pemerataan. Akan tetapi, konteks kelembagaan di ketiga negara tersebut sangatlah berbeda. Orde Baru Indonesia berlangsung lebih lama serta merasuk lebih dalam di masyarakat dan perekonomian dibandingkan dengan rezim-rezim otoriter di negara-negara lainnya. Rezim Soeharto memusatkan kekuasaan dan menumpas aktivitas politik sampai pada tingkat yang niscaya dapat dielakkan di Filipina dengan elite pemilik-pemilik tanahnya yang kuat atau di Thailand dengan elite dunia usaha dan kelas-kelas menengahnya yang lebih tua dan lebih mapan. Walaupun pada masa awalnya Orde Baru mendapatkan dukungan luas di kalangan bisnis dan dari beberapa kelompok masyarakat madani, menjelang saat akhir rezim kekuasaan politik dan ekonomi dijalankan dari istana semata dan bahkan perbedaan pendapat yang kecil pun tidak lagi diperbolehkan. Karena itu, label "rezim sultanis" merupakan gambaran yang cocok untuk melukiskan hari-hari terakhir Soeharto berkuasa (Winters, 2010: Bab 5).

Masa reformasi telah merombak sebagian besar infrastruktur kelembagaan formal Orde Baru. Walaupun eksperimen demokrasi Indonesia kini masih berada di masa awalnya, banyak hal telah dicapai. Sistem politiknya benar-benar terbuka dan kekuasaan telah didesentralisasikan dari pusat ke daerah dan dari pihak eksekutif ke legislatif. Akan tetapi, banyak di antara tantangan-tantangan kelembagan reformasi belum lagi ditangani. Sebuah kesempatan yang sangat baik telah terlewatkan pada hari-hari awal reformasi ketika kelompok-kelompok oposisi gagal membentuk front yang bersatu dan dengan demikian membiarkan inisiatif diambil oleh sisa-sisa Orde Baru. Di persimpangan jalan yang menentukan di dalam sejarah ini, Indonesia tidak mendapatkan kesempatan untuk dengan jelas merumuskan satu visi politik, ekonomi, dan kemasyarakatan. Antara lain, karena kesempatan yang hilang ini, reformasi tidak pernah secara langsung mempertanyakan hubungan antara kekuasaan-kekuasaan birokrasi, politik dan militer yang menopang rezim Soeharto.

Demokrasi, meskipun bergairah, sama sekali tidak menyentuh korupsi dan kecongkakan yang masih saja meliputi birokrasi serta lembaga-lembaga yudisial di semua tingkat. Politik tetap menjadi urusan kaum elite dan orang-orang yang lebih berminat untuk mendapatkan sumber-sumber kekayaan dari negara alih-alih melayani konstituen. Berbeda dari Thailand dan Korea, oligarki ekonomi Indonesia keluar dari krisis tahun 1997-1998 sebagian besar dalam keadaan utuh. Individu-individu dan perusahaan-perusahaan kaya ini telah menyesuaikan diri dengan masa reformasi dengan jalan membagi-bagi keberpihakan mereka guna melindungi aset-aset mereka dan mendapatkan kemudahan-kemudahan dari pemerintah. Monopoli, perilaku nonkompetitif dan kegiatan

mengejar keuntungan (*rent-seeking*) sekarang mengambil bentuk baru, tetapi tetap mengambil kedudukan utama dalam ekonomi politik Indonesia seperti halnya pada masa Orde Baru. Penggunaan kekerasan terorganisasi untuk tujuan politik telah meluas dari kalangan militer ke pemerintahan pusat dan lokal dan partai-partai politik. Perbedaan antara kejahatan terorganisasi dan politik arus utama menjadi kabur. Walaupun dari luar kelihatannya pihak militer telah melepaskan peran politiknya, mereka tetap mempertahankan struktur komando teritorial dan kerajaan bisnisnya yang luas, yang kedua-duanya merupakan sumber kekuasaan yang penting pada tingkat pusat maupun lokal.

Warisan kelembagaan Orde Baru masih tetap membebani perekonomian. Perusahaan-perusahaan melakukan *leverage* untuk aset-aset domestiknya dan memindahkan modal ke luar negeri. Para penanam modal enggan berinvestasi dalam proyek-proyek jangka panjang dan memilih proyek-proyek jangka pendek karena tidak adanya jaminan pihak ketiga–yaitu lembaga-lembaga negara yang dapat diandalkan untuk menjadi wasit yang tidak berpihak di dalam perjanjian-perjanjian usaha. Kenyataan bahwa pengadilan, badan-badan administratif dan legislatif sering kali membela yang kaya menimbulkan sebuah struktur industri yang terdiri atas beberapa konglomerat besar dan sejumlah besar usaha yang sangat kecil. Usaha kecil tidak dapat tumbuh menjadi usaha sedang dan terpaksa memilih masuk ke bidang bisnis informal, yang relatif aman dan anonim.

Indonesia harus memperbaiki kualitas lembaga-lembaga publiknya apabila negeri ini ingin menarik keuntungan dari kesempatan-kesempatan yang diciptakan oleh globalisasi. Perubahan kelembagaan juga diperlukan untuk menahan laju ketidakmerataan yang semakin meluas di samping untuk

melindungi hak-hak dasar masyarakat. Namun, tidak ada jalan yang mudah menuju ke transformasi kelembagaan. Para kolumnis tak henti-hentinya mengeluh di surat kabar bahwa seandainya pemerintah memiliki kemauan politik yang diperlukan untuk mendobrak rintangan-rintangan birokrasi dan menjinakkan kepentingan-kepentingan khusus yang mengganggu, masalah-masalah yang dihadapi negara ini akan dapat diselesaikan praktis dalam semalam. Tidak diragukan lagi, kepemimpinan dan kemauan politik memang penting. Akan tetapi, perubahan kelembagaan memerlukan lebih dari seorang pemimpin berkharisma atau pemimpin politik yang dapat memaksakan perubahan. Kita telah belajar dari negara-negra lain bahwa transformasi kelembagaan membutuhkan waktu dan memerlukan kombinasi antara perubahan insentif, pergeseran dalam kekuatan-kekuatan politik dan perubahan dalam sikap.

Bab ini membicarakan secara singkat warisan kelembagaan Indonesia serta mengajukan beberapa gagasan yang dapat membantu memasukkan kembali transformasi kelembagaan kedalam agenda politik. Permasalahannya rumit dan kami lebih banyak mengajukan pertanyaan daripada jawaban. Tujuan utama kami bukanlah untuk memberikan solusi yang siap pakai, tetapi lebih untuk membantu menunjukkan jalan ke arah jawaban yang berguna.

Penelitian atas Lembaga-lembaga Hukum Indonesia

Tema utama buku ini ialah bahwa kemajuan di Indonesia bergantung terutama pada kemampuan negeri ini untuk mengatasi warisan dari masa-masa Demokrasi Terpimpin dan Orde Baru serta untuk mentransformasikan lembaga-lembaga politik, ekonomi, dan sosialnya. Sebelum membicarakan

warisan kelembagaan ini, ada baiknya kami utarakan betapa pentingnya arti perkembangan ilmu-ilmu sosial di negeri ini bagi transformasi kelembagaan.

Sebelum kita dapat mengubah sebuah lembaga, kita perlu terlebih dahulu memahaminya. Namun, ilmu-ilmu sosial Indonesia harus juga memperhitungkan warisan Orde Baru-nya sendiri apabila ingin memimpin dalam suatu upaya memberikan penilaian yang obyektif dan ketat atas lembaga-lembaga negeri ini. Minimnya pembiayaan bagi pendidikan tinggi selama bertahun-tahun mengurangi minat untuk melakukan penelitian yang mandiri dan membuat beasiswa kurang menarik bagi orang-orang muda Indonesia yang berbakat dibandingkan jabatan administratif. Para sarjana juga terpaksa memelihara hubungan dengan sistem untuk mendapatkan akses ke pemerintahan serta proyek-proyek yang dibiayai oleh para donor, yang sangat penting untuk dapat mencapai standar hidup tingkat kelas menengah. Akibatnya ialah terbelitnya ilmu sosial oleh "tujuan-tujuan birokratik" (Hadiz dan Dhakidae, 2005: 10).

Terbelitnya ilmu-ilmu sosial dengan birokrasi berarti bahwa para ilmuwan kehilangan jarak kritisnya terhadap pemerintah. Penelitian terbatas pada hal-hal yang dianggap dapat diterima secara politik dan mendukung ideologi pemerintah. Aparat keamanan menegakkan larangan untuk berpolitik di kampus-kampus. Larangan ini menghambat kemampuan para pengajar maupun mahasiswa untuk meneliti situasi-situasi konflik sosial serta lembaga-lembaga kenegaraan yang tidak berfungsi sebagaimana mestinya. Disiplin dipertahankan secara ketat, antara lain dengan memberikan perangsang-perangsang untuk berkelakuan baik. Ilmu-ilmu sosial dijauhkan dari tujuan mengadakan analisis obyektif mengenai perekonomian, masalah-masalah kemasyarakatan dan politik, serta diarahkan

ke tujuan-tujuan teknokratis. Stabilitas politik dan strategi korporatis pemerintah untuk mempertahankannya mendapat nilai tertinggi; diskusi mengenai perselisihan-perselisihan yang berhubungan dengan masalah etnik, kelas, agama atau gender dirintangi secara aktif. Ideologi resmi "Pancasila" tidak terbuka untuk diteliti.

Reformasi telah menyapu bersih sebagian besar kekangan terhadap pendapat akademik yang merendahkan ilmu-ilmu sosial selama masa Orde Baru. Sayangnya, kebebasan tidak segera berarti bermunculannya penelitian yang kritis dan bermutu. Salah satu penyebab utamanya adalah masalah kronis kurangnya pembiayaan bagi universitas-universitas. Gaji para akademisi masih tetap rendah dan peneliti-peneliti dan guru yang berbakat tetap bergegas mencari profesi lain. Mereka yang tinggal harus menerima jabatan rangkap atau menjadi konsultan untuk bertahan hidup. Penelitian terbatas pada proyek-proyek yang menghasilkan pendapatan, menyisakan sedikit waktu untuk beasiswa independen (Heru Nugroho, 2005: 144). Ada banyak kebutuhan akan analisis kritis di Indonesia yang tak seluruhnya terpenuhi oleh penerbitan-penerbitan akademik maupun surat kabar-surat kabar serta majalah "berkualitas" (cetak ataupun elektronik) sebagaimana yang terbukti dari perhatian publik yang luar biasa terhadap buku *Membongkar Gurita Cikeas* karya George Junus Aditjondro. Keberhasilan buku tersebut mendukung persepsi yang beredar luas di kalangan masyarakat bahwa media arus utama tidak menceritakan seluruh fakta yang ada. Yang saat ini tidak ada adalah sebuah komunitas peneliti aktif yang berintegritas tinggi dan memiliki waktu dan sumber daya untuk melangkah melampaui pemaparan-pemaparan sensasional seperti *Gurita*.

BOKS 5

Melarang Buku

Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dan Kejaksaan Agung kini sedang meneliti 200 buku yang baru terbit, 20 di antaranya berkemungkinan akan dilarang beredar di Indonesia. Buku yang akan dilarang itu mengenai berbagai subyek, antara lain gerakan separatis di Papua dan Maluku, kejadian-kejadian pada 30 September 1965, korupsi dan sejarah Orde Baru.

Menurut Hafid Abbas, kepala bagian penelitian dan pengembangan kementerian tersebut, "Kami menghadapi perang diam-diam dengan musuh-musuh asing yang berusaha keras untuk mendestabilisasi kedaulatan Indonesia melalui penerbitan-penerbitan. Karena itu, kita harus siap dan melawan."

Sebuah tim pembersih yang terdiri dari Kejaksaan Agung, Kementerian Agama, Kementerian Pendidikan Nasional, Kementerian Komunikasi dan Informatika, Polri, Badan Intelijen Negara, Badan Informasi Negara, TNI, dan Majelis Ulama Indonesia mendapat wewenang untuk mengusulkan judul-judul untuk ditinjau dan dilarang.

Sebelumnya, Kejaksaan Agung telah melarang tiga buah buku, termasuk terjemahan *Pretext for Mass Murder* (*Alasan untuk Pembantaian*), *The September 30 Movement and Soeharto's Coup d'Etat in Indonesia* (*Gerakan 30 September dan Coup d'Etat Soeharto di Indonesia*) oleh John Rossa. Di antara yang lain termasuk *Enam Jalan Menuju Tuhan* oleh Darmawan M.M. dan *Mengusut Misteri Keberagaman Agama* oleh Syahrudin Ahmad. Dua buku lainnya yang dilarang ialah *The Voice of Churches for Suppressed People, Blood and God's Tear in West* Papua oleh S. Sofyan Yoman dan *Lekra Tidak Pernah Membakar Buku* oleh Roma Dwi Aria Yulianti dan Muhidin Dahlan.

Para penulis dan penerbit dapat mengadukan keputusan tim ke PTUN. Sekelompok LSM saat ini sedang merencanakan untuk mengajukan permohonan peninjauan kembali perundang-undangan pelarangan buku pada Mahkamah Konstitusi.

(Diringkas dari "Banning Looms as Draconian Officials Remain", The Jakarta Post, January 10, 2010)

Mengikis jejak Orde Baru di bidang pendidikan tinggi dalam arti yang lebih luas akan memakan waktu. Universitas-universitas kini mempunyai otonomi lebih luas dibandingkan di masa lalu. Akan tetapi, kebiasaan yang telah tertanam selama lebih dari tiga dasawarsa untuk lebih mengabdi kepada kepentingan pemerintah dari mengambil jarak kritis tetap akan ada. Para sarjana tetap mengejar kedudukan di dalam pemerintahan sebagai penasihat atau bahkan pejabat tinggi. Pemilihan dan pengangkatan pimpinan universitas masih dengan persetujuan pemerintah meskipun pendanaan oleh sektor publik telah semakin berkurang dan universitas-univeritas sekarang lebih bergantung pada pemasukan dari uang kuliah mahasiswa untuk menutupi biaya operasional.

Transformasi ilmu-ilmu sosial dan universitas pada umumnya merupakan faktor penting di dalam transformasi kelembagaan di Indonesia. Menciptakan kembali kultur kesarjanaan yang ketat dan pemikiran yang kritis merupakan langkah yang penting dalam upaya menelaah kembali masa lalu guna memperoleh pemahaman yang lebih baik tentang warisan Demokrasi Terpimpin dan Orde Baru. Tidaklah mudah untuk menghayati kembali kejadian-kejadian dan dampak masa-masa yang teramat penting itu. Sedikit perbedaan paham dan rasa tidak nyaman akan menjadi bagian dari prosesnya. Akan tetapi, kelangsungan hidup demokrasi Indonesia tergantung pada kesediaannya untuk menghadapi kebenaran dan belajar darinya. Hanya dengan jalan itulah Indonesia akan siap untuk memulai suatu debat yang jujur dan inklusif mengenai isi dan jangkauan reformasi.

Warisan Kelembagaan

Indonesia masa kini menerima warisan-warisan kelembagaan yang bermasalah dari masa kolonial Belanda serta pemerintahan-pemerintahan nasional yang berturut-turut berkuasa sejak tahun 1950-an. Makalah ini bukanlah tempat yang tepat untuk menyajikan suatu analisis menyeluruh mengenai perkembangan kelembagaan di negeri ini beserta relevansi faktor-faktor sejarah bagi buruknya kinerja lembaga-lembaga masa kini. Kami pusatkan pembahasan kami pada lima bidang dikotomi yang menurut pendapat kami sangat menentukan bagi warisan ini dan juga sangat penting untuk memahami keadaan ekonomi politik Indonesia masa kini. Dikotomi-dikotomi tersebut ialah pemerintahan militer versus sipil, integrasi versus desentralisasi, "massa mengambang" versus partisipasi demokratis, *rule of law* (kedaulatan hukum) versus *rule by law* (memerintah menggunakan hukum) dan patrimonialisme versus pembangunan kelembagaan. Kami percaya bahwa suatu telaah yang cermat atas segi-segi warisan kelembagaan Indonesia ini dapat membantu kita untuk memahami rintangan-rintangan yang menghalangi perubahan di masa reformasi ini.

Pemerintahan Militer Lawan Sipil

Pengawasan sipil atas miter merupakan prasyarat bagi reformasi demokratis. Hal ini belum tercapai dan kecil kemungkinannya bahwa perubahan-perubahan kelembagaan lain-lainnya yang dibicarakan dalam seksi ini dapat dilaksanakan tanpanya. Keterlibatan militer di dalam perpolitikan Indonesia dimulai dengan diumumkannya keadaan darurat di bulan Maret 1957 karena terjadi pergolakan di daerah-daerah dan dilembagakan di bawah Demokrasi Terpimpin. Daniel Lev

mengemukakan bahwa meskipun Demokrasi Terpimpin itu biasanya diingat sebagai suatu usaha Presiden Soekarno waktu itu untuk merebut kekuasaan absolut, arsitek sebenarnya adalah Kepala Staf Angkatan Darat Abdul Haris Nasution. Rencananya meliputi pembentukan sebuah golongan karya untuk menggantikan partai-partai politik, yang di bawah Soeharto ditingkatkan menjadi partai pemerintah (Golkar); "Jalan Tengah Angkatan Darat" yang kemudian menjadi doktrin dwifungsi Angkatan Bersenjata; dan usul untuk kembali ke Undang-Undang Dasar 1945 yang tidak liberal, suatu keputusan yang hingga kini belum dicabut. Perwira-perwira aktif masuk ke dalam kabinet dan pemerintahan daerah dan pada tahun 1960 Masjumi, sebuah partai Islam modernis yang dalam Pemilihan Umum tahun 1955 keluar sebagai pemenang kedua, dilarang karena terlibat dalam pemberontakan PRRI.[41] Struktur komando teritorial, yang menjadi dasar militer untuk memelihara kehadirannya di setiap kabupaten dan desa, juga dilembagakan pada tahun 1950-an, dan militer menguasai kepolisian pada tahun 1962. Jadi, militer sudah meletakkan dasar-dasar Orde Baru pada awal tahun 1960-an (Lev, 2007: 240). Hanya Soekarno dan PKI yang masih manghalangi dominasi militer.

Jika pun Soeharto tidak menciptakan instrumen-instrumen Orde Baru, ia menggunakannya dengan efek maksimum. Militer mendapat kursi di parlemen, menguasai pos-pos gubernur di provinsi-provinsi yang berpenduduk padat atau sensitif, dan perwira-perwira aktif mendapat posisi-posisi kunci di dalam birokrasi. Perwira-perwira mendapatkan konsesi-konsesi menguntungkan dalam pertambangan dan kehutanan, lisensi impor dan berbagai hak istimewa lainnya yang mereka pergunakan untuk mengadakan hubungan-hubungan usaha dengan pengusaha-pengusaha China-Indonesia yang

mempunyai modal dan kemampuan manajerial, tetapi tidak mempunyai payung politik.

Tiang-tiang utama kekuasaan militer adalah struktur komando teritorial, keuangan mandiri (dengan kata lain, sedikit-banyaknya mereka tidak bergantung pada anggaran pemerintah pusat) serta kekebalan terhadap penuntutan dalam mahkamah-mahkamah sipil. Sistem keuangan mandiri ini, yang sudah dikenal sejak perang kemerdekaan, ada dalam berbagai bentuk termasuk penguasaan atas anggaran dan sumber daya alam pemerintah di daerah-daerah, kepemilikan dalam perusahaan-perusahaan, perlindungan keamanan dan pemerasan. Militer mengambil alih bank-bank Belanda pada tahun 1957-1958. Otonomi keuangan terhadap pemerintah ini kemudian berkembang menjadi sumber penting kekuatan dan perlawanan militer terhadap kontrol oleh sipil yang penting.

Sejak masa revolusi, para perwira mliter tidak pernah mengakui otoritas mahkamah-mahkamah sipil untuk mengadili perwira-perwira aktif. Tidak seorang pun di dalam angkatan bersenjata Indonesia pernah diadili untuk pelanggaran hak asasi, untuk membunuh warga sipil di Timor Leste, Aceh, atau Papua Barat, atau bahkan di Jakarta atau Lampung. Perwira-perwira intelijen militer tidak pernah diadili untuk menyiksa atau membunuh tokoh-tokoh oposisi selama Orde Baru. Dalam satu perkara penting, mantan Wakil Kepala Badan Intelijen Nasional Indonesia Muchdi Purwopranjono dituntut atas pembunuhan aktivis hak asasi manusia Munir Said Thalib, yang meninggal karena keracunan arsenik di atas pesawat Garuda Indonesia dalam perjalanannya ke Negeri Belanda di tahun 2004. Ia dibebaskan di bulan Desember 2008. Di bulan Januari 2008, mantan pilot Garuda Pollycarpus Budiharei Priyanto

dinyatakan bersalah oleh pengadilan dan dijatuhi hukuman 20 tahun penjara.

Yang mendasari berbagai dimensi hak-hak istimewa adalah keyakinan pihak militer bahwa merekalah satu-satunya lembaga yang dapat menjaga persatuan dan kesatuan nasional dalam konteks keanekaragaman kedaerahan, etnik, dan agama. Pihak militer juga memandang dirinya sebagai benteng stabilitas, konsolidasi elite dan rutinisasi politik dan sebagai pengimbang aliran nasionalisme radikal populis Indonesia (McVey, 1983: 67).

Demiliterisasi politik merupakan tuntutan utama kekuatan prodemokrasi pada masa awal reformasi. Beberapa tonggak penting memang telah dicapai selama dasawarsa yang lalu. Militer kehilangan keterwakilannya di parlemen serta penguasaannya atas kepolisian.[42] Para perwira aktif tidak lagi dapat menjadi bagian dari birokrasi sipil. Parlemen mengharuskan pihak militer untuk menyerahkan semua urusan bisnisnya kepada negara meskipun sejauh ini pemerintah belum melaksanakannya. Pemerintah telah mencapai perdamaian di Aceh yang didukung oleh pimpinan pihak militer. Persatuan nasional menggantikan dwifungsi sebagai asas pihak militer.

Meskipun demikian, tujuan yang lebih luas untuk menghilangkan pengaruh militer di dunia perpolitikan belum tercapai. Sumber terpenting kekuasaan militer adalah struktur komando militernya, yang memberikan saluran kepada pihak militer untuk berintervensi ke dalam perpolitikan daerah dan mendapatkan akses ke sumber-sumber keuangan daerah. Desentralisasi di bidang administrasi dan keuangan yang dijalankan pada tahun 1999 menambah nilai struktur komando militer ini karena kabupaten sekarang memiliki lebih banyak sumber daya dan wewenang untuk mengambil keputusan. Perwira-perwira militer yang pensiun sering kali kembali

ke daerah-daerah tempat mereka mengabdi sebagai politisi, birokrat, atau pengusaha—praktik yang dimulai pada masa Orde Baru. Komando-komando militer setempat masih tetap bertanggung jawab atas pengumpulan data intelijen, tugas yang pernah diserahkan kepada kepolisian. Perwira-perwira aktif masih mendominasi Kementerian Pertahanan, termasuk untuk pengadaan peralatan militer.

Meskipun parlemen sudah menginstruksikan mereka untuk menyerahkan kepentingan-kepentingan keuangannya kepada pemerintah pada tahun 2004, pihak militer mencoba mengakhiri persoalan ini dengan tafsiran bahwa instruksi tersebut tidak mencakup sekitar 1.000 koperasi dan 23 yayasan di mana kebanyakan asetnya disimpan. Nilai aset-aset militer ini ditaksir berjumlah 350 juta dollar dengan penghasilan laba sebesar kira-kira 28 juta dollar. Utang total ditaksir sebesar sekitar 100 juta dollar (Demopoulos, 2010). Pihak tentara juga telah menjual sebagian di antara aset mereka yang paling berharga sebelum masa berakhirnya batas waktu meskipun hasil penjualannya tidak diserahkan ke kas negara (Mietzer, 2009: 362). Beberapa pemerintahan berturut-turut gagal untuk menambah pengeluaran militer di dalam anggaran belanja negara guna mengganti sumber pendanaan internal.

Perwira-perwira yang sudah menjadi purnawirawan masih banyak yang hadir di dalam perpolitikan nasional maupun lokal. Ketiga pasangan calon presiden dan wakil presiden dalam pemilihan tahun 2009, semuanya mengajukan seorang jenderal purnawirawan. Tiga partai terkemuka didirikan oleh jenderal-jenderal purnawirawan dan mempunyai banyak tokoh militer di dalam pimpinannya (Demokrat, Gerindra, dan Hanura).

Untuk sebagian, kemampuan pihak militer untuk mempertahankan kedudukannya di masa reformasi dapat

dijelaskan berkaitan kekuatiran-kekuatiran menyangkut keamanan. Konflik-konflik bersenjata etnik dan agama (meskipun dalam beberapa kasus dipicu oleh kelompok-kelompok di dalam tubuh angkatan bersenjata sendiri) memberikan pembenaran bagi dipertahankannya struktur komando teritorial tersebut. Demikian pula halnya dengan isu terorisme sejak 2002 dan gerakan-gerakan separatisme di Aceh dan Papua Barat. Akan tetapi, seperti yang dikatakan oleh Mietzne, rintangan fundamental bagi reformasi yang lebih mendalam di tubuh angkatan bersenjata adalah terpecahnya kepemimpinan di kalangan sipil (Mietzner, 2000: 44). Pada masa reformasi, politisi-politisi sipil berulang kali meminta dukungan tokoh-tokoh militer dalam upaya mengatasi pertentangan-pertentangan intra-elite internal mereka. Dukungan Abdurrahman Wahid di dalam pemilihan presiden di tahun 2004 bagi pencalonan Jenderal Wiranto, yang dipecatnya sendiri pada masa kepresidenannya, dan kepada Partai Gerindra yang dipimpin oleh Jenderal Prabowo Subianto di dalam pemilihan presiden tahun 2009 menggambarkan masalah ini. Demikian pula halnya dengan pasangan Megawati Soekarnoputri, lambang perlawanan anti-Soeharto dan Jenderal Prabowo, mantan menantu dan pendukung setia Soeharto yang dipaksa memasuki masa pensiun dini karena keterlibatannya di dalam kasus penculikan dan pembunuhan sejumlah mahasiswa pro-demokrasi di tahun 1997-1998.

Peran militer yang berlanjut di dalam kehidupan politik mempunyai dampak yang menakutkan pada diskursus politik di Indonesia. Selama para politisi sipil menggaet perwira-perwira militer untuk membantu mereka mengatasi konflik-konflik intra-elite mereka, bangsa Indonesia tidak akan dapat secara jujur dan menyeluruh melakukan penilaian atas masa lebih

dari 30 tahun di bawah pemerintahan militer. Lebih penting lagi, Indonesia tidak akan pernah dapat mempunyai sesuatu yang, sesamar apa pun, mendekati demokrasi yang bebas dan representatif sampai masyarakat negeri ini melakukan peninjauan yang jujur dan terbuka atas sejarah Orde Baru—termasuk pembantaian-pembantaian yang terjadi pada tahun 1965-1966 dan penangkapan atas setengah juta orang yang dituduh mempunyai hubungan dengan Partai Komunis Indonesia. Buku-buku pelajaran sekolah masih mengajarkan pandangan militer atas kejadian-kejadian tersebut sementara buku-buku ilmiah mengenai kejadian-kejadian tersebut masih dilarang (Tan, 2008). Demokrasi yang sejati tidak dapat tumbuh di tanah yang tercemar oleh penyangkalan dan ketidakadilan.

Integrasi *versus* Desentralisasi

Ketegangan antara negara kesatuan Indonesia dan kekuatan-kekuatan sentrifugal separatisme dan otonomi daerah merupakan tema yang setiap kali muncul kembali dalam sejarah Indonesia. Indonesia memang sebuah negara yang mencengangkan, dibentuk oleh kolonialisme Belanda dari 17.000 pulau lebih yang dihuni oleh lebih dari 300 suku. Dari sekitar 700 bahasa yang dikenal, 20 dipakai oleh paling sedikit satu juta orang. Meskipun sekitar 60 persen penduduknya tinggal di Pulau Jawa, kurang dari dua pertiga di antaranya mengaku diri mereka etnik Jawa dan berbahasa Jawa. Namun, tidaklah mengada-ada untuk mengatakan bahwa meskipun kebanyakan orang Indonesia tinggal di Jawa, sebagian terbesar kekayaan alamnya terdapat di pulau-pulau di luar Jawa. Kenyataan ini merupakan salah satu penggerak utama dinamika ekonomi politik Indonesia.

Federalisme adalah satu cara untuk menciptakan keseimbangan di sebuah negara yang begitu beragam coraknya. Akan tetapi,

opsi ini ditolak sejak dini, karena tercemar oleh ingatan akan Negara Indonesia Serikat yang terbentuk dengan dukungan Belanda. Republik Indonesia yang kemudian menggantikannya merupakan suatu negara kesatuan, tetapi negara ini terus berjuang untuk membentuk sebuah *state* yang berfungsi dan utuh menyatu dengan sisa-sisa penjajahan masa lalu, bekas-bekas pejuang revolusi dan berbagai macam kelompok politik, agama dan masyarakat yang dulu mendukung perjuangan nasional. Namun, konflik mendasar yang menghadapkan Jawa yang padat penduduk dengan pulau-pulau di luarnya yang kaya sumber daya tidak pernah berada jauh dari permukaan.

Besarnya jumlah suara yang diraih Partai Komunis Indonesia (PKI) yang sangat Jawa sentris di dalam Pemilihan Umum 1955 membuat jelas bahwa negara kesatuan ini akan menjadi negara yang bukan saja sekuler, tetapi juga bahwa akan terjadi redistribusi kekayaan dari pulau di luar Jawa ke Jawa. Pemberontakan PRRI dan Permesta pada tahun 1957-1958 merupakan usaha yang gagal untuk mematahkan penguasaan ideologis dan ekonomi Jawa atas negara bangsa ini (Winters, 2010: Bab 5).

Pemberontakan di daerah-daerah memberikan pembenaran untuk diundangkannya keadaan darurat, berakhirnya demokrasi parlementer dan penetrasi militer ke dalam birokrasi di pusat dan daerah. Menjelang awal tahun 1960-an, Indonesia akhirnya dikuasai sepenuhnya oleh militer (Anderson, 1983). Sejak itu, pihak angkatan bersenjata memandang dirinya sebagai satu-satunya lembaga yang mampu mempertahankan integritas teritorial dan politik Indonesia. Mempertahankan negara kesatuan menjadi salah satu tiang utama legitimasi politik Orde Baru dan Angkatan Darat menyebarluaskan suatu ideologi yang menghubungkan gejolak di daerah-daerah dengan demokrasi

parlementer. Keharusan untuk mempertahankan persatuan nasional menjadi pembenaran bagi struktur komando teritorial serta penunjukan perwira-perwira milter untuk mengepalai pemerintahan provinsi, kota, dan kabupaten. Negara militer juga memberikan akses kepada Angkatan Darat untuk menguasai kekayaan alam kepulauan yang kaya raya ini (*Ibid*). Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1974 menjadikan resmi struktur-struktur administrasi pemerintahan dan keuangan yang terpusat, yang berlaku sampai jatuhnya Soeharto pada tahun 1998. Perundangan Orde Baru secara konsisten memperkuat cengkeraman pusat atas kekayaan minyak, mineral, dan kehutanan Indonesia.

Meledaknya kekayaan yang berasal dari minyak bumi memberikan kepada pemerintah pusat sumber-sumber yang diperlukan untuk membangun infrastruktur, yang didistribusikan ke daerah-daerah sebagai bantuan Instruksi Presiden (Inpres) (Winters, 1996). Inpres lebih mendekatkan daerah dengan pusat, tetapi secara politik kurang berarti bagi provinsi-provinsi yang kaya akan sumber daya alam, yang menjadi pihak yang dirugikan dalam redistribusi kekayaan di bawah sentralisasi ini. Para elite di daerah-daerah ini kehilangan pemasukan yang berasal dari sumber daya, tetapi pemimpin-pemimpin lokal yang patuh mendapat imbalan dari pusat berupa kemudahan-kemudahan lain. Meski begitu, arus bawah ketidakpuasan dengan keadaan seperti ini menggejolak ke atas dari waktu ke waktu, terutama pada masa-masa pemilihan. Kesadaran akan kemungkinan perlawanan terhadap Jakarta di daerah-daerah yang kaya akan sumber daya alam merupakan salah satu sebab terjadinya tindakan kekerasan yang ekstrem oleh pihak Angkatan Darat dalam menghadapi gerakan-gerakan separatis di Aceh, Timor Leste dan Irian Jaya (Papua Barat).

Isi pesannya ialah tunduk kepada Jakarta akan menghasilkan hadiah, sebaliknya perlawanan akan ditumpas (Maley, 1999).

Transmigrasi merupakan wahana penting lain dalam pembentukan sebuah negara-nasion militer Indonesia. Migrasi sukarela maupun paksaan dari Jawa dan Bali yang berpenduduk padat ke pulau-pulau lainnya yang kaya tanah bermula pada masa penjajahan dan berlanjut dari era Presiden Soekarno ke Presiden Soeharto. Meskipun tujuan yang dinyatakan adalah untuk memperbaiki standar hidup orang-orang Jawa yang miskin, tujuan lain yang tidak dinyatakan secara terbuka dari transmigrasi adalah penyebarluasan sebuah kultur nasional yang homogen, didasarkan terutama pada paham kehidupan desa di Jawa. Korupsi yang merajalela, pelanggaran hak asasi manusia dan bencana-bencana lingkungan menyebabkan adanya kemunduran dalam jumlah migran sukarela dan kemudian hilangnya dukungan internasional (Hoey, 2003). Meskipun demikian, pemerintah menyatakan bahwa hampir tujuh juta orang telah direlokasi selama Orde Baru. Dengan runtuhnya rezim beserta aparat keamanannya pada tahun 1998, bentrokan-bentrokan antara para transmigran dan penduduk setempat di Kalimantan dan Sulawesi menimbulkan ratusan korban yang meninggal dan memaksa ribuan rumah tangga migran untuk meninggalkan area-area transmigrasi. Ada kemungkinan bahwa warisan konflik ini telah menimbulkan keengganan orang untuk bermigrasi antarpulau secara sukarela, hal mana akan membatasi pertukaran keterampilan di antara lokasi-lokasi dan dengan demikian menghalangi terjadinya efek pemerataan mobilitas. Transmigrasi masih tetap menjadi bagian dari program pemerintah, dan dengan program ini sekitar 470.000 orang telah dipindahkan sejak tahun 2000.[43] Akan

tetapi, skala program ini sekarang kecil dibandingkan dengan migrasi sukarela non-program.

Legitimasi politik Orde Baru didasarkan atas pandangan bahwa sentralisasi dan pemerintahan militer mutlak diperlukan untuk menjamin stabilitas dan pembangunan. Demokrasi parlementer dikaitkan dengan ketidakstabilan dan separatisme kedaerahan. Karena itu, tidak mengherankan bahwa sentralisme ekstrem tidak dapat bertahan hidup dengan kembalinya demokrasi parlementer. Untuk beberapa waktu tampak bahwa bertahannya negara militer layak dipertanyakan. Timor Leste memilih kemerdekaan dan Gerakan Aceh Merdeka dan Papua Merdeka menuntut diadakannya referendum untuk meninjau kembali hubungan mereka dengan negara Indonesia. Sementara orang bertanya apakah naluri separatis itu akan menyebar ke seluruh kepulauan. Akhirnya perdamaian dicapai di Aceh dalam rangka otonomi daerah dan para separatis di Papua Barat tidak mampu mengatasi perpecahan di dalam tubuh mereka sendiri.

Permasalahan yang lebih panjang ialah mengenai distribusi kekuasaan ekonomi dan politik di dalam negara kesatuan Indonesia. Dengan menolak federalisme, pemerintahan Habibie mempertahankan kekuatiran militer mengenai bangkitnya separatisme dan federalisme. Bentuk desentralisasi yang diusulkan pada tahun 1999 melangkahi provinsi dan mengalihkan dua juta orang pegawai negeri dan 60 persen pemasukan pemerintah dari pusat ke kabupaten-kabupaten dan kota-kota madya. Kabupaten juga mendapat kontrol lebih besar atas sumber daya alam, dan hal ini berakibat kerusakan hutan berjalan lebih cepat. Jumlah usaha pertambangan kecil juga naik dengan cepat. Misalnya, 2.513 izin pertambangan batu bara dikeluarkan oleh para pejabat lokal antara tahun 2001 dan 2008 (Darmawan Tribowo, 2010.) Undang-undang

desentralisasi baru pada tahun 2004 memperkuat peran provinsi dan bertujuan lebih menertibkan hubungan yang kacau di antara pemerintah pusat dan daerah. Kementerian Kehutanan juga berusaha memperkuat pengawasannya atas konsesi-konsesi hutan pada tahun 2002 dan 2007 (Moeljono, Wollenberg dan Linberg, 2008). Pemilihan langsung bupati, wali kota dan gubernur dimulai pada tahun 2005.

Desentralisasi disertai sistem politik baru yang terbuka menghasilkan akuntabilitas yang lebih besar terhadap para konstituen, tetapi juga menimbulkan tuntutan akan sumber daya politik. Kenaikan dalam jumlah kasus dugaan korupsi di tingkat lokal bertambah, sebagian karena sistemnya yang lebih terbuka, tetapi juga karena korupsi bertambah gencar (Syarif Hidayat dan Van Klinken, 149). Di kebanyakan tempat, wajah-wajah elite politik Orde Baru terlihat muncul kembali secara konsisten ke dunia perpolitikan masa kini. Meskipun kebanyakan pemimpin politik masih berasal dari kalangan birokrat dan militer, calon-calon juga datang dari apa yang disebut sebagai "kalangan pengusaha". Pengusaha-pengusaha ini sering kali mempunyai hubungan *a la* Orde Baru dengan pihak militer, pemerintahan atau tokoh politik. Meluasnya praktik pemekaran daerah memperlihatkan penalaran yang mendasari sistem ini, yaitu menarik sumber-sumber dari pusat untuk kepentingan pembiayaan pemerintahan lokal. Dapat kita jumpai pemimpin-pemimpin kabupaten yang berusaha membangun kesetiaan di kalangan masyarakat melalui pemberian servis yang baik, tetapi mereka ini lebih merupakan pengecualian. Yang lebih umum ialah dijumpainya pelindung-pelindung politik yang banyak mengumpulkan kekayaan dan membangun hubungan-hubungan politik selama masa Orde Baru di dalam dinas kemiliteran, birokrasi, dan Golkar.

Massa Mengambang Versus Partisipasi Demoktratis

Para arsitek sistem politik Orde Baru memandang mayoritas terbesar masyarakat sebagai "massa mengambang", yang harus memfokuskan perhatian mereka pada kerja keras pembangunan kecuali pada masa-masa menjelang pemilihan umum ("pesta demokrasi"). Pemilihan umum memberikan masyarakat kesempatan untuk memilih salah satu di antara tiga partai politik yang didukung pemerintah dan kesemuanya berdasarkan ideologi nasional Pancasila meskipun masing-masing masih membawa sisa-sisa kesetiaan sejarah. Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dibentuk dari partai-partai Islam yang ada sebelum Orde Baru sehingga bernapas keagamaan. Partai Demokrasi Indonesia (PDI) terdiri dari gabungan antara Partai Nasional Indonesia dan beberapa partai berasas Kristen dan Katolik sehingga sedikit banyak berciri oposisi Soekarnois. Akan tetapi, perbedaan-perbedaan sekecil itu pun tidak banyak berarti karena kedua partai itu diisi oleh orang-orang pemerintah dan dilarang beroperasi di daerah-daerah. Sementara itu, berdasarkan undang-undang, semua pegawai negeri adalah anggota Golkar, wahana politik pemerintah, sebagaimana halnya semua anggota golongan-golongan karya seperti organisasi-organisasi buruh, petani, pengusaha, dan lain-lainnya. Persaingan politik dinyatakan bertentangan dengan ideologi Pancasila dan karena itu "tidak-Indonesia". Pers dan golongan-golongan masyarakat madani diawasi dengan ketat.

Reformasi telah membongkar aparat korporatis otoritarian tadi. Sebanyak 150 partai politik terdaftar untuk pemilihan umum bebas yang pertama tahun 1999. Pembatasan-pembatasan terhadap pers dan masyarakat madani sebagian besar telah dihapus sementara Golkar dan Pancasila kehilangan posisinya yang selama ini selalu diuntungkan di dalam sistem politik.

Meskipun demikian, sepuluh tahun reformasi tidak banyak memperbaiki kualitas partisipasi dalam demokrasi. Kita dapat mengenali beberapa sebab kegagalan menerjemahkan kebebasan politik yang lebih besar itu ke dalam organisasi-organisasi dan gerakan-gerakan akar rumput yang efektif. Pertama, kegagalan oposisi politik–yang pada mulanya menuntut perubahan yang lebih radikal di bawah semboyan "revolusi"–untuk merebut inisiatif pada tahun 1998 telah menimbulkan vakum yang kemudian diisi oleh sisa-sisa Orde Baru, yang mentitikberatkan unsur-unsur prosedural reformasi. Mereka menghalangi usaha-usaha untuk diadakannya penilaian yang luas dan kritis terhadap masa pemerintahan Soeharto, serta diartikulasikannya sebuah program reformasi yang substantif, melampaui liberalisasi dan desentralisasi. Ke dua, para pemimpin oposisi sendiri merupakan produk dari mentalitas "massa mengambang" dan, seperti halnya pihak militer, merasa kuatir bahwa mobilisasi para petani dan kelas bawah di perkotaan akan menimbulkan instabilitas (Hadiz, 2000: 3). Mereka puas dengan memainkan permainan intra-elite yang menjadi ciri Orde Baru yang sudah sangat mereka kenal. Ke tiga, efektivitas dari kebijakan massa mengambang membuat kelompok-kelompok masyarakat madani pasca-Orde Baru tidak siap menghadapi kerja keras membangun organisasi-organisasi representatif tingkat akar rumput yang sebenarnya. Keempat, ingatan atas pembantaian-pembantaian tahun 1965-1966 mempunyai efek yang menakutkan terhadap mobilisasi politik.

Politik di masa reformasi tetap merupakan proses dagang sapi intra-elite dan tetap menganut dalil Orde Baru bahwa konflik sosial itu sebaiknya dihindari dengan jalan mengkooptasi elite-elite politik secara sistematis. Dan Slater secara eksplisit mengaitkan apa yang ia sebut "demokrasi kolusif" dengan kebijakan massa mengambang: hanya para elite yang dapat

menjalankan politik tanpa menggunakan kekerasan dan konflik dapat diminimalkan dengan jalan menjamin bahwa tidak akan ada elite yang dikucilkan dalam distribusi kemudahan yang terkait dengan kekuasaan politik (Slater, 2004: 79). Demokrasi kolusif tecermin pada cara partai-partai diseimbangkan secara cermat di dalam kabinet, tidak adanya partai oposisi di parlemen serta tidak stabilnya partai-partai politik dalam membentuk dan membentuk ulang persekutuan-persekutuan berdasarkan pertimbangan-pertimbangan jangka pendek seraya melupakan janji-janji ideologis atau kepentingan konstituen mereka.

Warisan lain massa mengambang adalah gangsterisme atau premanisme politik. Pada waktu urbanisasi berlangsung di Indonesia di tahun-tahun 1980-an dan 1990-an, rezim Soeharto memobilisasi preman-preman lokal ke dalam organisasi-organisasi seperti Pemuda Pancasila. Langlah ini ternyata berguna untuk mematahkan pemogokan atau untuk membubarkan demonstrasi pihak oposisi dan mengumpulkan massa pada rapat-rapat umum pro-pemerintah pada waktu pemilihan umum. Para pemimpin organisasi-organisasi tersebut menjadi mahir dalam mencari sumber daya dari pihak penguasa berupa pemberian-pemberian, pekerjaan atau kontrak-kontrak pemerintah. Ratusan pemimpin dan alumni Pemuda Pancasila dan organisasi-organisasi sejenisnya kini duduk di parlemen sebagai anggota atau terpilih sebagai pimpinan di tingkat pusat maupun lokal. Mereka memanfaatkan koneksi-koneksi mereka dengan pihak militer dan pemerintah untuk mendapatkan fasilitas serta sering menggunakan kekerasan atau ancaman kekerasan untuk membangun mesin politik di semua tingkatan pemerintahan dan partai. Mereka terutama telah membuktikan kegunaan mereka bagi partai-partai politik di luar Golkar, yang

tidak memiliki organsasi politik di tingkat daerah pada tahun 1998 (Ryler, 2009).

Meskipun sulit untuk menyamaratakan perpolitikan lokal disebabkan sifatnya yang heterogen, Indonesia mungkin sedang menuju ke arah semacam bossisme, seperti apa yang terjadi pada rezim-rezim pasca-otoritarianisme di Filipina dan Thailand.[45] Kekecewaan para pemilih telah membuka jalan bagi berbagai jenis "bos" lokal untuk meraih kedudukan eksekutif ataupun legislatif dengan jalan membayar sendiri kampanye mereka dan membeli dukungan partai-partai tingkat nasional. Para politisi ini menyadap sumber-sumber lembaga dan keuangan dengan berlatar belakang militer, birokrasi, dan dunia usaha dan kelompok-kelompok penjahat untuk membangun mesin politik, yang pada gilirannya memberikan kemudahaan berasal dari negara kepada jejaring-jejaring perlindungan yang mapan. Pemilihan-pemilihan lokal di sejumlah daerah menjadi ajang persaingan di antara para elite politik untuk merebut kekayaan melalui jabatan, sedangkan sebagian besar masalah-masalah sosial dan ekonomi yang mendesak menjadi terbuang dari agenda.

"Rule by Law" *versus* "Rule of Law"

Rule of law bukanlah masalah prosedural: ini merupakan masalah pembagian kekuasaan. Pengalaman pertama Indonesia yang singkat dengan demokrasi parlementer merupakan masa satu-satunya di dalam sejarah banga ini di mana sistem hukumnya memiliki otonomi yang cukup atas pemerintah dan militer untuk dapat berfungsi secara efektif. Kenyataan bahwa tak satu partai pun berada dalam posisi untuk mendominasi pemerintah, bersamaan dengan munculnya organisasi-organisasi buruh, petani, agama, dan kelompok-kelompok non-

negara yang lain, memberikan ruang kepada lembaga-lembaga hukum untuk beroperasi dengan otonomi yang lebih besar dari sebelumnya atau sesudahnya (Lev, 2007: 239). Otonomi ini hilang pada masa Demokrasi Terpimpin. Tahun-tahun awal masa Orde Baru mendapat dukungan dari kelompok-kelompok yang menginginkan kembalinya negara hukum atau *rule of law* di saat Soeharto—seorang perwira militer profesional—mencari keabsahan bagi pemerintahannya yang baru berdiri dalam konstitusionalisme dan penampilan legalitas (Lev, 1972: 271). Oleh sebab itu, pernyataan-pernyataannya yang senantiasa menyebutkan konstitusi dan undang-undang sebagai dasar bagi dekrit-dekrit dan perintah-perintah birokrasinya–*rule by law*–meskipun jelas, meletakkan parlemen dan pengadilan di bawah subordinasi presiden yang didukung oleh militer dan para pejabat sipil di lembaga-lembaga negara.

Meskipun kelihatan absah di permukaan, Orde Baru memimpin pengrusakan sistem hukum secara total. Menggunakan kata-kata Daniel Lev, "Mahkamah-mahkamahnya korup dan secara politik tunduk, jaksa, dan polisi kasar, undang-undang ketinggalan zaman, tetapi dalam kasus saya sering marjinal dan ditegakkan secara tidak efektif" (Lev, 2000: 3). Masalahnya adalah struktural, bukan epifenomenal. *Rule of law* mencerminkan tantangan langsung kepada supremasi militer serta pertalian yang terus bertambah erat antara pihak militer, birokrasi, serta para konglomerat yang tengah tumbuh. Dari segi kualitas, dalam hal ini Orde Baru tidak banyak berbeda dari Demokrasi Terpimpin, kecuali bahwa, berbeda dari yang belakangan, Orde Baru selalu menampilkan selapis tipis tata krama hukum, bukan retorika revolusioner. Keputusan pemerintahan Soeharto untuk menarik investasi modal asing juga menambah arti penting penguasaan politik dipandang dari

BOKS 6

Perkara-perkara Kontroversial Menyangkut Perusahaan-perusahaan Asing

Mahkamah Agung telah membalikkan keputusan dalam perkara pencemaran nama baik senilai satu triliun rupiah (97,13 juta dollar) terhadap majalah *Time* pada tahun 2009, yang dalam sebuah artikel mengatakan bahwa Soeharto dan keluarganya telah mengumpulkan kekayaan sebesar 15 miliar dollar.

Pertarungan hukum yang panjang melawan majalah yang dimiliki oleh Time Warner Inc. tersebut dipandang sebagai ujian penting bagi sistem peradilan dan kemerdekaan menyatakan pendapat di negara ini.

Sebuah pengadilan di Jakarta pada tahun 2004 menyatakan sebuah unit Prudential Plc di Inggris bangkrut dan menyatakan bahwa perusahaan tersebut mempunyai utang sebesar 400.000 dollar kepada salah satu konsultan. Prudential bersikeras bahwa operasinya di Indonesia itu kuat dari segi keuangan dan memenangkan banding.

Sebuah pengadilan di Jakarta pada tahun 2004 memerintahkan sebuah unit BP Plc untuk membayar kerugian sebesar dua juta dollar karena telah memutuskan hubungannya dengan PT Mestaco, bekas pemasok bahan-bahan kimia untuk memadamkan api. BP menemukan bahwa bahan kimia tersebut tercemar oleh bahan yang dapat menimbulkan ledakan. Hal tersebut dibenarkan dalam tes yang dilakukan oleh salah sebuah laboratorium polisi Indonesia dan sebuah lembaga lain di Singapura.

Pada tahun 2004, sebuah pengadilan di Medan menjatuhkan hukuman terhadap Rowe Evans, sebuah grup agro-industri dari Inggris, dan memerintahkan perusahaan itu untuk mengembalikan sebuah perkebunan di Sumatera Utara kepda pemiliknya yang asli, yaitu seorang politisi dan pengusaha berpengaruh. Rowe Evans telah membayar 2,8 juta dollar tunai untuk perkebunan tersebut sebagai bagian dari investasi sebesar enam juta dollar untuk pengolahan minyak sawit.

Sebuah unit Manulife Financial Corp. dari Kanada dinyatakan bangkrut oleh sebuah pengadilan Indonesia di tahun 2002. Mahkamah Agung kemudian membatalkan keputusan tersebut.

Sumber: euters http://www.reuters.com/article/latrestCrisis/idt/SJAK480048, accessed July 21, 2000

segi ekonomi (Lev, 1978: 66). Hakim, jaksa, polisi dan birokrat melakukan korupsi dalam berbagai bentuk dengan cara yang semakin lama semakin berani, termasuk melelang kasus-kasus yang potensial menguntungkan kepada para hakim, membeli kedudukan dan meneruskan aliran uang mulai dari tingkat pengadilan di bawah sampai ke tingkat Mahkamah Agung (Lev, 2007: 244). Kepentingan usaha lokal secara rutin menggunakan mahkamah-mahkamah yang korup untuk mendapatkan konsesi-konsesi dari perusahaan-perusahaan asing.

Rule of law, dipandang dari segi mana pun, merupakan mata yang paling lemah di dalam rantai reformasi (Davidson, 2009: 299). Reformasi hukum merupakan korban utama gerakan pro-demokrasi yang menjadi terombang-ambing ketika Soeharto turun panggung dan sekaligus melenyapkan satu-satunya sasaran politik yang mempersatukan koalisi reformasi. Mahkamah Agung telah menghalang-halangi usaha-usaha reformasi karena para hakim agung menyadari bahwa reformasi yang sesungguhnya hanya dapat berjalan jika mereka telah disingkirkan. Mewakili kasus klasik penguncian kelembagaan, reformasi hukum disandera oleh mereka yang akan paling banyak kehilangan bila perubahan kelembagaan terjadi. Hal yang sama berlaku bagi kejaksaan, kepolisian, dan badan-badan pengadilan di tingkat bawah.

Satu langkah positif adalah pembentukan Mahkamah Konstitusi pada tahun 2002 dengan wewenang untuk mengadakan peninjauan kembali (*judicial review)* atas undang-undang baru serta peran dan fungsi cabang-cabang pemerintahan yang utama. Mahkamah ini telah menunjukkan kesediaannya untuk menangani kasus-kasus yang tidak populer, seperti menghapus undang-undang yang melarang partisipasi politik oleh orang-orang yang dituduh memiliki hubungan

dengan Partai Komunis Indonesia. Mahkamah juga mencoret pasal-pasal di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana yang menyatakan perbuatan menghina pemerintah sebagai tindak pidana. Akan tetapi, parlemen secara eksplisit telah menghalangi mahkamah mempertimbangkan undang-undang yang disahkan sebelum 1999. Dengan kata lain, seluruh perundangan Orde Baru dipandang terlalu kontroversial untuk dikaji keabsahannya oleh para hakim. Sulit dipahami bagaimana Indonesia dapat melangkah meninggalkan warisan Orde Baru jika undang-undang yang dibuat di masa lalu itu tidak dapat diteliti secermat perundangan yang dibuat oleh parlemen yang dipilih secara demokratis.

Penyebab yang paling mendasar dari kegagalan reformasi sistem hukum adalah distribusi kekuasaan politik yang belum mengalami perubahan yang menentukan di bawah pemerintahan reformasi yang silih berganti. Militer masih tetap kuat dan para politisi sipil dari segala aliran dengan teguh mempertahankan hubungan politik mereka dengan para purnawirawan dan prajurit yang masih aktif. Birokrasi, sebuah produk dari tiga dasawarsa pemerintahan militer, tidak mengembangkan suatu konsepsi mengenai hak-hak warga sipil atau pelayaan publik. Para politisi reformasi berdasarkan pengertian mewakili beraneka konstituen, tetapi dalam kenyataan perilaku mereka memperlihatkan bahwa dalam banyak hal mereka hanya mewakili diri mereka sendiri serta pihak-pihak yang berhubungan dengan mereka.

Kecil kemungkinannya kelas politik seperti itu akan menyambut gembira suatu sistem hukum yang otonom dan efektif. Strategi yang lebih baik adalah menciptakan lembaga-lembaga baru dan bukan memperbaiki yang sudah ada. Selain Mahkamah Konstitusi, Indonesia telah membentuk, antara lain, mahkamah-mahkamah niaga, administrasi dan Komisi Nasional

Hak-hak Asasi Manusia di samping Komisi Pemberantasan Korupsi. Lembaga-lembaga ini mempunyai kelemahan-kelemahan yang sama dan mengalami tekanan-tekanan yang sama dengan Mahkamah Agung dan mahkamah-mahkamah lain di bawahnya.

Patrimonialisme Versus Pembangunan Kelembagaan

Rezim Orde Baru memusatkan kekuasaan pada cabang eksekutif dan semakin lama semakin banyak di tangan satu orang, yaitu presiden. Tidak satu pun pemangku kekuasaan independen dibiarkan ada. Parlemen adalah pemberi cap, partai-partai politik diciptakan oleh rezim dan tunduk kepadanya, pers diawasi dengan ketat dan kehakiman tak bergigi. Presiden Soeharto memakai pemberian perlindungan dan kemudahan untuk mempererat genggamannya atas angkatan bersenjata. Orde Baru adalah sebuah negara paradigmatik Weberian patrimonial di mana bagian terbesar dari rakyat dibuat pasif secara politik, sedangkan sang penguasa mengelola persaingan antar-elite melalui distribusi jabatan dan kemudahan (Eweber, 1946: 29).

Banyak pengamat yang setuju dengan gambaran rezim Soeharto ini. Akan tetapi mereka juga berpendapat bahwa pembangunan ekonomi akan semakin menaikkan tuntutan kepada birokrasi akan adanya kepastian ke depan (*predictablity*) dan keteraturan (*regularity*). Diskresi dan ketidakformalan akan semakin digantikan oleh pemerintahan berdasarkan aturan dan lembaga-lembaga formal (Emerson, 1983; Liddle, 1983). Terbentuknya kelas-kelas menengah perkotaan dan perwira-perwira berpendidikan tinggi yang merasa prihatin mengenai keabsahan pemerintahan militer dalam jangka

panjang juga disebutkan sebagai faktor-faktor yang akan menjinakkan patrimonialisme (Criuch, 1978). Peran menonjol para "teknoktrat" yang berpendidikan Barat dan menjalankan kementerian-kementerian di bidang ekonomi memperkuat kesan bahwa Orde Baru, apa pun kekurangannya, merupakan kekuatan modernisasi dan kemenangan birokrasi yang rasional atas kekacauan masa Demokrasi Terpimpin.[46]

Pada akhirnya hal itu tidak terjadi. Sementara Soeharto meminggirkan para pembangkang di kalangan militer yang masih tersisa, "negara Orde Baru menjadi semakin kurang berorientasi kepada kepentingan-kepentingan organisasi lembaga-lembaganya dan semakin kuat menyesuaikan diri dengan kepentingan-kepentingan pribadi para pemangku kekuasaan" (Hamilton-Hart, 2000: 46). Menjelang dasawarsa 1980-an, lembaga-lembaga negara secara rutin dirongrong untuk memberikan kemudahan-kemudahan kepada keluarga presiden dan teman-teman terdekat mereka. Negara semakin menjadi "sultanistik"–suatu bentuk patrimonialisme yang ekstrem yang ditandai oleh tidak adanya persaingan, bahkan di dalam kelas politik sekalipun.[47] Kelas-kelas menengah perkotaan yang kecil, yang terbagi ke dalam golongan-golongan etnik dan agama dan secara ekonomi terkait dengan negara dan badan-badan usaha yang terkait dengan negara, menerima keadaan ini tanpa perlawanan. Kelompok-kelompok masyarakat perkotaan yang tergolong berkecukupan lebih tertarik untuk melindungi kedudukan mereka yang relatif diuntungkan dibandingkan dengan golongan bawah urban yang semakin banyak jumlahnya daripada menggalang tantangan bagi pemerintah.

Kegagalan kelembagaan bukanlah merupakan akibat yang kebetulan dari patrimonialisme, tetapi sengaja menjadi bagian dari sistem untuk memudahkan pemberian imbalan negara

kepada aktor-aktor swasta yang mempunyai koneksi politik (Van Klinken dan Barker, 2009: 12). Penelitian Hamilton-Hart mengenai Bank Indonesia dapat menjadi acuan. Dia menyimpulkan bahwa selama Orde Baru "Bank Indonesia tidak berkembang menjadi sebuah organisasi yang didasarkan pada peraturan dan meritokrasi, tetapi mengombinasikan komitmen formal kepada keahlian teknokratis dengan sistem-sistem internal yang peka terhadap pola-pola pengaruh informal yang kadang-kadang tidak diucapkan" (Hamilton-Hart, 2002: 65). "Pola-pola pengaruh informal" ini di kemudian hari berakibat pencurian dalam skala yang luar biasa ketika Dana Likuiditas Bank Indonesia senilai 11 miliar dollar yang diberikan kepada beberapa bank antara bulan Agustus 1997 dan Januari 1999 diselewengkan untuk menopang kepentingan-kepentingan bisnis oligarki Indonesia yang mulai runtuh (Hadiz dan Robinson, 2005: 227).

Rintangan utama ke arah pembangunan kelembagaan di Indonesia tidaklah terutama terletak pada kurangnya sumber daya atau keterampilan melainkan pada tidak adanya struktur-struktur akuntabilitas untuk menggantikan pola-pola pengaruh informal dengan peraturan-peraturan yang formal. Pelajaran yang dapat dipetik dari Orde Baru ialah bahwa sisa-sisa pemerintahan yang patrimonial itu hanya akan dapat dihilangkan dari lembaga-lembaga publik Indonesia bila kekuasaan telah dibagi sedemikian luasnya di dalam sistem politik hingga semua pihak berkepentingan untuk menaati peraturan-peraturan yang sudah diterima secara umum dan tidak berusaha untuk memanipulasi persaingan inter-elite secara informal melalui suap ataupun ancaman.

Merekonstruksi Kewarganegaraan Indonesia

Pada tingkat yang paling dasar, kewarganegaraan berarti keanggotaan di dalam sebuah komunitas politik nasional. Keanggotaan di dalam komunitas tadi membawa hak-hak dan tanggung jawab tertentu. Di dalam masyarakat yang demokratis, kewarganegaraan biasanya memberikan hak-hak sipil seperti kemerdekaan berbicara dan beragama dan hak-hak politik, termasuk hak untuk memilih dan memegang jabatan publik. Tanggung jawab kewarganegaraan biasanya meliputi, antara lain, membayar pajak dan menaati *rule of law*. Kewarganegaraan juga dapat berarti adanya perhatian, walaupun sedikit, pada kesejahteraan anggota-anggota masyarakat lainnya. T.H. Marshall menggambarkan proses di mana hak-hak sipil dan politik menciptakan jenis-jenis hak sosial yang baru karena partisipasi penuh dalam kehidupan politik dan sosial masyarakat hanya dapat direalisasikan apabila kebutuhan-kebutuhan pokok orang sudah terpenuhi (Marshall, 1995).

Konsep kewarganegaraan yang diajukan di bawah Demokrasi Terpimpin dan Orde Baru menekankan kewajiban-kewajiban sosial di atas hak-hak sipil dan politik. Pandangan paternalistis bahwa negara Indonesia beserta perangkat-perangkat di bawahnya adalah seperti kekeluargaan berakar kokoh dalam pemikiran politik Indonesia dan merupakan dasar dari Pancasila, yang diangkat menjadi "ideologi tunggal" negara di bawah rezim Soeharto. Negara "integralis" mempersatukan rakyat secara spiritual, memelihara persatuan nasional dan menciptakan keselarasan (Marsilam Simanjuntak, 1997). Para warga negara mencapai realisasi diri melalui ketaatan kepada negara serta partisipasi di dalam program-programnya. Di satu sisi persaingan politik sebaiknya tidak diperlukan sementara di sisi lain bersifat merusak karena dapat menimbulkan perpecahan

politik dan konflik sosial. Akan tetapi, negara mempunyai kewajiban untuk melindungi kelompok-kelompok minoritas serta anggota-anggota masyarakat yang rentan guna menjaga ketertiban dan kesatuan di dalam masyarakat yang majemuk. Pemerintahan dibenarkan antara lain sebagai akibat dari tugas tentara sebagai pembela negara kesatuan dan Pancasila.

Meskipun Orde Baru sudah tidak ada, Indonesia belum menyelenggarakan suatu diskursus yang serius mengenai hak dan kewajiban warga negara di alam demokrasi. Hubungan antara para warga negara dan negara telah berubah dalam arti formal, tetapi gagasan-gagasan dan kebiasan-kebiasaan yang terbawa dari masa lalu masih membentuk interaksi sehari-hari antara rakyat Indonesia dan badan-badan pemerintah. Undang-Undang Dasar Indonesia menjamin hak-hak sipil, politik dan sosial setiap warga negara. Undang-undang tentang hak asasi yang diberlakukan di bulan Agustus tahun 2000 merupakan langkah penting, tetapi banyak warga negara belum sadar akan hak-haknya. Pelaksanaan hak-hak tersebut masih terkendala dan para birokrat masih terus bersikap congkak dan dengan cara yang sulit ditebak.

Mereka yang pesimis mengatakan bahwa budaya Indonesia tidak responsif terhadap paham-paham kewarganegaraan yang diimpor dan bahwa negeri ini tidak mempunyai contoh sejarah yang relevan. Memang benar bahwa pamong praja, yang merupakan warisan kolonialisme Belanda, berkiblat ke kontrol sosial dan bukan ke pemenuhan hak. Paham Jawa tentang otoritas politik berkisar sekitar munculnya seorang ratu adil yang berbuat baik, bukan karena diwajibkan oleh undang-undang, tetapi karena keluhuran pribadinya. Akan tetapi, setiap negara mempunyai warisan sejarah dan budayanya dan banyak di antaranya yang tidak sesuai dengan asas realisasi

hak-hak yang sama dan pembatasan kekuasaan secara formal.[48] Lev mengingatkan kita bahwa pengalaman pertama Indonesia dengan demokrasi parlementer bukanlah merupakan bencana murni seperti yang digambarkan dalam historiografi Orde Baru, yang banyak di antaranya diterima tanpa dipertanyakan oleh pengamat-pengamat internasional. Pemerintahan-pemerintahan parlementer, tulisnya, menghasilkan kebijakan-kebijakan yang kuat di bidang pendidikan dan kesehatan, mempersatukan sistem yudisial dan memperluas jangkauannya sampai ke seluruh negeri, merencanakan dan melaksanakan pemilihan umum yang pertama, menjadi tuan rumah Konferensi Bandung di tahun 1955, mengelola ketegangan-ketegangan Perang Dingin, dan mulai menempatkan Indonesia di sebuah dunia yang tidak mempunyai kepastian (2007, 237).

Sistem hukum ketika itu cukup efektif, dipatuhi oleh para pemimpin politik dan mendapat kepercayaan dari masyarakat. Para hakim, jaksa, dan polisi menegakkan hukum, bahkan terhadap para politisi terkemuka sekalipun. Korupsi, meskipun menjadi masalah, dapat diabaikan dibandingkan dengan di masa Demokrasi Terpimpin dan Orde Baru. Namun, tidak terpikir oleh para pemimpin politik, aktivis, komentator dan ilmuwan di masa reformasi untuk mempelajari ulang pengalaman pertama Indonesia dengan demokrasi parlementer untuk menangkap kembali sebagian dari etos masa itu dan barangkali untuk mencegah kesalahan-kesalahan yang menuju ke kematiannya. Demikian kuatnya ketakutan-ketakutan dan prasangka-prasangka Orde Baru mencekam dasar berpikir *(mindset)* reformasi sehingga diskusi-diskusi terbuka mengenai saat-saat yang menentukan di dalam sejarah bangsa masih saja dianggap terlalu sensitif untuk konsumsi publik. Apabila keadaan ini berlanjut, secara tidak sadar Indonesia akan melangkah kembali

ke suatu bentuk otoritarianisme. Salah satu pelajaran yang diberikan oleh masa tahun 1950-an itu adalah rekonstruksi kewarganegaraan itu memerlukan adanya sistem politik yang lebih kompetitif dengan lebih banyak kelompok di dalam masyarakat yang memegang kekuasaan dan dapat meminta pertanggungjawaban lembaga-lembaga negara.

Saat ini, pengingkaran hak dimulai pada saat kelahiran. Menurut Unicef, 60 persen anak-anak di bawah umur lima tahun tidak memiliki sertifikat kelahiran. Separuh di antaranya tidak mempunyai surat registrasi resmi apa pun. Meskipun undang-undang menyatakan bahwa sertifikat kelahiran diberikan kepada setiap anak tanpa dipungut biaya, calo-calo memungut antara Rp 100.000 dan Rp 800.000 untuk mendapatkannya, suatu jumlah yang jauh terlalu tinggi untuk dapat dibayar oleh keluarga-keluarga miskin. Hal ini membuat anak-anak tersebut harus menanggung risiko tidak dapat memperoleh pendidikan ataupun layanan kesehatan serta membuat mereka rentan seumur hidup terhadap pemerasan jika berurusan dengan lembaga-lembaga pemerintahan. Kegagalan sistem registrasi ini juga merendahkan kualitas statistik dan pemantauan demografi, pendidikan, dan kesehatan negara.

Demikian juga, pada tahun 2000, paling banyak 20 persen petani memegang hak resmi atas tanahnya. Penyelesaian yang tidak memuaskan atas sengketa tanah merupakan keluhan yang umum mengenai sistem hukum di Indonesia. Tidak adanya surat kepemilikan tanah yang resmi di tangan membuat kehidupan para petani di bidang ekonomi tidak menentu dan menghilangkan kemampuan mereka untuk mendapatkan dana untuk diinvestasikan di bidang pertanian atau bidang lainnya. Akan tetapi, walaupun mereka memiliki surat-surat yang jelas, tidaklah terlalu sulit bagi pemain-pemain yang

memiliki kekuasaan, dengan bantuan pejabat-pejabat lokal, untuk mencaplok tanah tersebut dan menjadikannya milik mereka. Akses ke keadilan juga sangat terbatas. Menurut sebuah penelitian baru-baru ini, hanya sedikit jumlah orang miskin yang mampu berperkara di pengadilan, dan ini berarti bahwa kebanyakan perceraian tidak diakui secara resmi (lihat Boks 5). Hal ini membuat kaum wanita dan anak-anak rentan terhadap kemiskinan karena mereka tidak mampu untuk menggunakan sistem hukum untuk memaksa mantan suami mereka memberikan dukungan bagi kehidupan mereka.

Reformasi sistem hukum merupakan titik awal dari rekonstruksi kewarganegaraan. Beberapa perkara di masa reformasi, di mana pengadilan membebaskan tokoh-tokoh pengusaha dan politik terkenal dari tuduhan korupsi, telah memperkuat anggapan luas bahwa di Indonesia keadilan bisa diperjualbelikan. Salah satu kasus yang paling banyak dibicarakan adalah kasus lumpur Lapindo, di mana sekitar 40.000 orang kehilangan tempat tinggal mereka yang tenggelam di dalam lumpur yang disemburkan dari sebuah tempat pengeboran di daerah Sidoarjo, Jawa Timur, bulan Mei 2006. Semburan tersebut mengeluarkan sekitar 120.000 meter kubik lumpur dalam sehari dan diperkirakan akan berlanjut sampai sekitar 30 tahun ke depan (Yuni Ikawati, 2010). Perusahaan eksplorasi Lapindo Brantas, milik kelompok usaha keluarga Aburizal Bakrie yang menjabat sebagai Menteri Sosial waktu itu, melakukan pengeboran di daerah tersebut dan tersangkut dalam perkara itu. Lapindo menyangkal tuduhan itu dan mengatakan bahwa semburan itu dipicu oleh gempa bumi yang terjadi di daerah Yogyakarta, 280 kilometer ke sebelah barat, dua hari sebelumnya.[49] Bagi banyak orang, kasus ini merupakan bukti betapa mudahnya bagi orang-orang yang mempunyai uang

dan kekuasaan untuk melepaskan diri dari hukuman. Kasus ini juga merupakan ujian bagi dua badan penyelidik yang baru dibentuk di Indonesia, yaitu Komisi Hak-hak Asasi Manusia dan Komisi Pemberantasan Korupsi. Kedua-duanya kini sedang menyelidiki kasus tersebut dan diperkirakan akan menyerahkan laporannya tahun ini.[50]

Kasus Prita menunjukkan bagaimana orang-orang dan lembaga-lembaga yang berkuasa dapat menggunakan pengadilan bagi keuntungan mereka. Akan tetapi, kasus ini juga memperlihatkan bagaimana orang biasa dapat memperoleh kembali etos kewarganegaraan mereka. Setelah kasus tersebut tersebar luas melalui pers, sebuah gerakan mulai terbentuk untuk mengumpulkan uang bagi pembelaannya. Internet dan terutama jejaring sosial Facebook menjadi medium utama di mana para pendukung Prita berbagi kisahnya dan mengumpulkan uangnya. Dalam waktu singkat, uang sejumlah lebih dari 60.000 dollar terkumpul dan diserahkan kepada Prita. Sebagian besar sumbangannya berupa uang logam dan uang kertas pecahan kecil. Uang logamnya dikumpulkan di tempat-tempat pengumpulan yang tersebar di seluruh negeri dan dikirimkan ke tim pembela Pita. Ledakan aktivisme spontan ini mencerminkan rasa muak yang terdapat di antara banyak orang Indonesia terhadap praktik-praktik penyalahgunaan kekuasaan yang marak di negeri ini. Ini juga merupakan tantangan bagi mereka yang beranggapan bahwa budaya Indonesia itu bertentangan dengan konsepsi kewarganegaraan yang berdasarkan hak. Yang terpenting, kasus ini menggarisbawahi terdapatnya potensi untuk tumbuhnya suatu gerakan masyarakat untuk menulis ulang aturan-aturan main yang ada, begitu kebiasaan-kebiasaan Orde Baru sudah dilupakan dan ketakutan-ketakutan yang

selama ini mengekang aksi politik di tingkat akar rumput mulai menyurut.

Dampak yang merusak dari penyalahgunaan kekuasaan atas kewarganegaraan tidak terbatas pada kasus-kasus yang menonjol di surat kabar. Sebaliknya, kiranya bukti sehari-hari mengenai bias dan keberpihakanlah yang menimbulkan paling banyak kerusakan. Misalnya, Human Rights Watch baru-baru ini menyelesaikan sebuah penelitian mengenai eksploitasi pembantu-pembantu rumah tangga anak-anak di Indonesia. Penelitian tersebut menyimpulkan bahwa salah satu halangan utama dalam memperbaiki kualitas perlindungan untuk ke-700.000 pekerja rumah tangga anak-anak di Indonesia adalah bantahan dari pihak para pejabat pemerintah.

Meskipun perlakuan buruk terjadi secara luas, kami dapati bahwa para pejabat pemerintah selalu membantah bahwa para pekerja rumah tangga anak-anak itu dieksploitasi atau diperlakukan buruk. Kebanyakan pejabat mencoba menyangkal contoh-contoh perlakuan buruk yang kami sampaikan kepada mereka dengan mengatakan bahwa hanya terdapat sejumlah kecil kasus ekstrem dan oleh karena itu tidak memerlukan perubahan-perubahan yang mendasar di dalam pendekatan pemerintah (Human Rights Watch, 2009: 2).

Contoh ini juga menggambarkan kenyataan bahwa rekonstruksi kewarganegaraan tidak dapat dicapai dengan cara menulis undang-undang. Meskipun Indonesia telah memperbaiki perlindungan hukum yang tersedia utuk para pekerja anak-anak, peraturan-peraturan tersebut tidak ditegakkan. Kelompok-kelompok di dalam masyarakat harus memobilisasi diri untuk melindungi kepentingannya dan memaksa negara untuk bertindak. Jika kelompok-kelompok rentan seperti para pekerja rumah tangga tidak dapat menggantungkan diri kepada polisi

BOKS 7

Kebanyakan Orang Miskin Indonesia Tidak Mampu Mendapatkan Keadilan

"Hanya 17 persen dari orang-orang miskin Indonesia memiliki kemampuan untuk membawa perkara mereka ke pengadilan dan di daerah-daerah yang lebih miskin seperti NTT jumlahnya di bawah 10 persen." Inilah kesimpulan Cate Summer, seorang peneliti untuk Judicial Reform Panel Australia, yang memimpin penelitian mengenai akses ke keadilan di antara orang-orang miskin Indonesia.

Penelitian tersebut, yang melibatkan 2.500 orang di seluruh negeri, menemukan bahwa orang tidak mampu membayar biaya pengadilan dan ongkos pengangkutan untuk menghadiri persidangan.

Sebagai akibatnya, kebanyakan perceraian di antara yang miskin tidak tercatat, hal mana berarti bahwa anak-anak mereka tidak akan dapat memperoleh akta kalahiran resmi. Menurut Unicef, 60 persen dari semua anak Indonesia tidak mempunyai akta kelahiran. Di provinsi-provinsi yang lebih miskin, angka tersebut lebih mendekati 80 persen. Akta kelahiran mencapai harga antara Rp 500.000 dan Rp 670.000, jumlah yang di luar jangkauan keluarga-keluarga miskin.

Summer mengatakan bahwa Indonesia harus menghapuskan biaya pengadilan untuk orang-orang miskin dan mengadakan pengadilan mobil untuk mengurangi biaya angkutan.

Sumber: Andra Wisnu (2009)

atau birokrasi untuk melindungi mereka terhadap eksploitasi, mereka harus belajar untuk menggunakan media, partai politik, organisasi-organisasi swadaya masyarakat dan berbagai saluran pengaruh yang lain untuk menambah tekanan pada sistem hukum dan badan-badan pemerintah dan memberikan substansi nyata kepada kewarganegaraan Indonesia.

Selain sistem-sistem hukum dan administrasi, para warga negara melakukan kontak dengan negara apabila mereka

menggunakan jasa-jasa publik dan infrastruktur. Kita sudah melihat bahwa Pemerintah Indonesia mengeluarkan uang untuk kesehatan dan pendidikan dalam proporsi tidak sebesar negara-negara berpenghasilan menengah lainnya di kawasan ini dan di samping itu di banyak tempat infrastruktur dasar juga tidak ditemui. Setelah 30 tahun dikuasai oleh sebuah rezim yang berorientasi ke pembangunan, adalah mengherankan bahwa akses ke tenaga listrik masih sangat kurang dan tidak merata, bahkan di provinsi-provinsi yang berpenduduk padat seperti Jawa Tengah, di mana 35 persen desa-desa belum mendapat aliran listrik. Keadaan semakin jelek bagi mereka yang tinggal di provinsi-provinsi yang jauh seperti Nusa Tenggara Timur, di mana 70 persen desa-desa tidak mendapat aliran listrik (Bank Dunia, 2007: 64). Untuk orang-orang yang tinggal di daerah-daerah miskin yang jauh dari Jawa, negara tidak hadir di semua tempat dan menindas. Negara tidak hadir dan tidak peduli.

Mentransformasi kewarganegaraan tidak berarti sekadar menambah saluran-saluran untuk memungkinkan mereka yang dirugikan mengajukan tuntutannya kepada negara—ini juga berarti menjawab pertanyaan tentang siapa saja yang dapat mengklaim keanggotaan di dalam komunitas Indonesia. Diskriminasi formal terhadap kelompok agama minoritas tidak menghilang dengan berakhirnya Orde Baru meskipun beberapa pemerintahan yang berganti-ganti menyatakan bahwa negara menghormati asas kebebasan beragama dan mendukung pluralisme. Mahkamah Konstitusi baru-baru ini mensahkan undang-undang tahun 1967 yang mengakui hanya enam agama resmi, sebuah undang-undang yang secara rutin digunakan oleh kelompok-kelompok Muslim ortodoks untuk menindas mazhab-mazhab agama tertentu dan melawan penafsiran doktrin keagamaan yang bersaing.[51]

Selain itu, warisan-warisan informal yang mengkhawatirkan masih tetap ada. Meskipun kekerasan terbuka terhadap kelompok-kelompok minoritas agak teredam selama beberapa tahun belakangan ini, berlanjutnya sifat menonjol dan popularitas tokoh-tokoh yang terkait dengan kekerasan itu mengirimkan isyarat yang kuat kepada komunitas-komunitas minoritas itu bahwa posisi mereka di negeri ini lemah. Negara Indonesia secara tradisional menangani rasa kurang aman yang selalu menghantui komunitas Tionghoa-Indonesia dengan cara menggunakan akun modal terbuka dan dengan demikian secara efektif memberikan kepada mereka suatu opsi untuk keluar dalam hal terjadinya gejolak politik yang mengancam keselamatan diri atau harta milik mereka. Dampak ekonomi kontrak sosial ini dapat dipertanyakan, tetapi yang tidak dapat dipertanyakan adalah kenyataan bahwa kebutuhan akan kebijakan seperti itu menandakan adanya suatu kekurangan yang parah di dalam masyarakat Indonesia yang perlu ditangani. Sebelum minoritas-minoritas etnik dan agama di Indonesia dapat dibuat merasa aman di negeri mereka sendiri, mereka tidak dapat secara realistis diharapkan untuk menjadi mitra penuh di dalam pembangunan.

Mentransformasi Lembaga

Sebagaimana telah dijelaskan di dalam bagian-bagian terdahulu, Indonesia menghadapi beberapa tantangan politik dan sosial yang serius. Angkatan Bersenjata yang masih harus sepenuhnya ditempatkan di bawah penguasaan sipil, perpecahan politik yang disebabkan oleh desentralisasi, korupsi yang endemik, *rule of law* yang lemah, penduduk yang terdepolitisasi tanpa kemampuan untuk berorganisasi guna meminta pertanggungjawaban para pemimpin, aparat negara yang secara

fundamental tidak responsif terhadap para warga negara dan sebuah konsepsi tentang kewarganegaraan yang miskin dan belum mencakup semua orang Indonesia. Tiap-tiap tantangan ini merupakan produk dari kelemahan di dalam lembaga dan tidak ada peluru perak yang dapat menyelesaikan kesemuanya sekaligus. Lagi pula, menjinakkan militer, mempersatukan sebuah bangsa yang semakin terpecah, memberantas korupsi, memperkuat rasa hormat kepada hukum, membentuk warga negara yang demokratis dan birokrat yang bertanggung jawab, semuanya memerlukan proses jangka panjang yang sebaiknya diukur dalam bilangan tahun kalaupun bukan dasawarsa.

Meskipun demikian, dalam jangka waktu pendek hingga sedang, ada beberapa langkah relatif sederhana yang dapat diambil oleh Indonesia untuk memulai perjalanannya ke arah yang benar. Langkah-langkah ini mencakup cara memilih para pemimpin bangsa, meninjau ulang hubungan antara pemerintah pusat dan daerah, menggunakan lembaga-lembaga internasional untuk menjalankan beberapa bentuk reformasi ekonomi, melibatkan masyarakat madani dengan cara yang lebih efektif dalam melakukan reformasi hukum dan menjalankan kebijakan-kebijakan terarah untuk memberdayakan dan memperluas kelas menengah.

Reformasi Elektoral

Hampir semua masalah yang dibicarakan dalam buku ini akan mudah diselesaikan seandainya semua politisi Indonesia jujur dan cakap dan hanya bertujuan memperbaiki kesejahteraan para warga negaranya. Akan tetapi, para politisi Indonesia, seperti halnya politisi di mana pun di dunia, adalah manusia yang rentan terhadap godaan kekuasaan dan memiliki kadar kebajikan yang terbatas. Kecuali jika terdapat cara untuk

melihat ke dalam hati manusia sebelum suatu jabatan publik dipercayakan kepadanya, cara termudah untuk membuat seseorang bekerja untik kepentingan publik adalah dengan memberikan insentif kepadanya untuk berbuat demikian. Dan, insentif terbaik untuk para politisi adalah insentif electoral, karena insentif ini penting bagi kelangsungan hidup dan kelanggengan jabatan mereka. Ubah peraturan-peraturan yang mengatur bagaimana politisi mendapatkan posisi, dan kita akan dapat mengubah perilaku mereka.

"Outsourcing" Lembaga

Edward Steinfeld menyatakan bahwa setelah krisis keuangan di tahun 1990-an para pemimpin China secara aktif menggunakan aturan-aturan internasional untuk menstruktur ulang lembaga-lembaga di dalam negeri. Sementara banyak pengamat di kawasan itu memandang krisis keuangan tersebut sebagai akibat dari liberalisasi keuangan yang terlalu dini, para pemimpin China menafsirkan keruntuhan perekonomian-perekonomian yang terlihat kokoh di sekitar mereka sebagai peringatan bahwa lembaga-lembaga mereka pun sama rentannya. Respons pemerintah, khususnya Perdana Menteri Zhu Rongji, terdiri atas tindakan-tindakan yang menurut Seinfeld "cenderung melampaui perbatasan-perbatasan China untuk struktur-struktur kelembagaan yang kemudian dapat diberlakukan lebih kurang "sebagaimana adanya" atas pemain-pemain domestik China (Steinfeld, 2008: 91).

Yang dimaksud Steinfeld dengan "*outsourcing* lembaga" bukanlah kondisionalitas kebijaksanaan tradisional yang dipraktikkan oleh lembaga-lembaga internasional seperti IMF dan Bank Dunia. Yang dimaksudkannya ialah sebuah proses perubahan yang lebih fundamental yang digerakkan dari

dalam di mana pemerintah berkomitmen untuk mengikuti "aturan main" internasional sebagai cara untuk menstruktur ulang lembaga-lembaga dalam negeri. Sebagai contoh, selama bertahun-tahun di dalam perundingan-perundingan untuk masuk menjadi anggota Organisasi Perdagangan Dunia (WTO), China menolak untuk memberikan konsesi-konsesi kepada mitra-mitra dagangnya. Akan tetapi, setelah krisis Asia Timur, China mendadak berganti haluan dan menyetujui untuk memangkas bea impor, meliberalisasi rezim investasi asingnya serta menerima aturan-aturan yang akan mengekspos perusahaan-perusahaan China pada persaingan yang lebih besar. Pemerintah menggunakan aturan-aturan baru itu untuk mendisiplinkan perusahaan-perusahaan milik negara dan kelompok-kelompok kepentingan di negerinya seperti organisasi-organisasi buruh yang di waktu lalu menentang reformasi.

Demikian juga perusahaan-perusahaan milik negara terbesar dan terpenting yang terdaftar pada bursa perdagangan saham yang kebanyakan ada di Amerika Serikat dan Hongkong. Meskipun pemerintah tetap memegang mayoritas kepemilikan di dalam perusahaan-perusahaan tersebut, karena terdaftar di bursa asing mereka sekarang, tunduk kepada aturan-aturan asing. Mereka harus menerapkan standar akuntansi internasional, mengangkat direktur-direktur independen ke dalam dewan direksi mereka dan memenuhi syarat-syarat transparansi lainnya. Warga negara China dengan gelar universitas dari luar negeri serta pengalaman bertahun-tahun bekerja pada perusahaan-perusahaan multinasional diundang untuk bergabung di dalam dewan direksi. Mereka meminta nasihat dari bank-bank investasi global, perusahaan-perusahaan jasa hukum dan konsultan-konsultan lainnya. "Singkatnya," tulis Steinfeld, "mereka menjadi bertanggung jawab tidak

hanya kepada aturan-aturan pemerintah mereka sendiri, tetapi, sampai tingkat yang sangat signifikan, kepada aturan-aturan pemerintah lain juga" (*ibid*, 194).

Pengalaman China menunjukkan bagaimana aturan-aturan internasional dapat menjadi tambatan bagi jenis-jenis tertentu transformasi lembaga-lembaga domestik. Reformasi badan-badan usaha milik negara Indonesia terhalang oleh konstelasi kepentingan-kepentingan domestik baik di dalam maupun di luar bidang negara yang menikmati keuntungan dari kelemahan pengelolaan perusahan-perusahaan tersebut. Privatisasi adalah kontroversial dari segi politik mengingat bahwa satu-satunya pembeli potensial aset-aset tersebut adalah konglomerat-konglomerat domestik atau perusahaan-perusahaan asing. Namun, seperti yang telah dibuktikan oleh China, kepemilikan tidaklah terlalu relevan untuk reformasi dibandingkan dengan adopsi standar-standar transparansi dan akuntabilitas internasional. Pendaftaran di bursa luar negeri, keterlibatan direktur-direktur internasional yang independen dan pengambilan tenaga-tenaga eksekutif internasional akan memungkinkan pemerintah untuk mengikatkan diri secara meyakinkan kepada aturan-aturan internasional tanpa melepaskan kepemilikan atas perusahaan-perusahaan tersebut.

Mengefektifkan Desentralisasi

Langkah untuk melakukan desentralisasi radikal jelas didasari oleh pertimbangan-pertimbangan politik. Dengan jatuhnya Soeharto, timbullah kekuatiran secara umum bahwa Indonesia akan dipecah-belah oleh tarik-menarik kepentingan-kepentingan daerah. Maka, provinsi tidak diperkuat oleh langkah-langkah desentralisasi; tingkat pemerintahannya justru dikurangi dan sebagian besar dari kekuasaannya

diberikan kepada kabupaten/kota. Selain itu, langkah-langkah desentralisasi tersebut menjawab keluhan banyak pihak di luar Pulau Jawa bahwa mereka telah dirugikan dalam hal pembagian kekuasaan dan sumber daya. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 memungkinkan setiap provinsi untuk mengembangkan struktur pemerintahan desanya sendiri, dengan demikian membalikkan perundangan tahun 1979 yang mendasarkan bentuk pemerintahan desa di seluruh Indonesia pada model yang terdapat di Jawa. Undang-undang tersebut juga mengizinkan desa-desa untuk menghidupkan kembali praktik-praktik dan lembaga-lembaga tradisional dan hukum adat kini diakui. Aceh dan Irian Jaya memperoleh status daerah istimewa. Untuk Aceh, keputusan ini mengizinkan diberlakukannya hukum Islam (Syariah) dan daerah itu mendapat bantuan uang dalam jumlah yang cukup besar sebagai ganti rugi atas kekerasan yang telah dilakukan Angkatan Bersenjata Indonesia di masa lalu di wilayah tersebut. Otonomi daerah didasarkan atas lima asas dasar, yaitu demokrasi, partisipasi dan pemberdayaan masyarakat, kesamaan dan keadilan, keanekaragaman daerah dan keperluan untuk memperkuat dewan-dewan perwakilan daerah. Selain itu, meskipun dibantah oleh bukti-bukti yang ada, penelitian-penelitian mengindikasikan bahwa masyarakat puas dengan layanan yang diberikan oleh pemerintah daerah.

Meskipun ada kemajuan, jelas bahwa program desentralisasi dan pelaksanaannya telah menimbulkan sejumlah tantangan kelembagaan baru yang perlu dijawab. Meskipun desentralisasi telah membuka jalan ke arah partisipasi yang lebih besar, cepatnya program tersebut dilaksanakan berarti kurang adanya musyawarah, kurang adanya penilaian atas dampak yang mungkin timbul, dan kurang jelasnya tujuan yang hendak dicapai. Selain itu, desentralisasi juga menunjukkan bahwa

tidak ada pertalian yang jelas di dalam struktur pemerintahan yang bertingkat-tingkat, sementara undang-undang tidak cukup merinci hubungan dan pembagian kekuasaan di antara masing-masing tingkat pemerintahan. Kurang adanya pertalian ini tecermin pada upaya yang berturut-turut dilakukan untuk memperbaiki sistem. Usaha ke arah reformasi ini mencoba untuk menyeimbangkan langkah-langkah awal ke arah otonomi sub-nasional dengan pandangan yang lebih luas dan koordinasi yang lebih baik dengan badan-badan pemerintahan pada tingkat yang lebih tinggi. Dengan demikian, Undang-Undang No. 32/2004 yang mengizinkan pemilihan langsung pemimpin-pemimpin daerah di tingkat sub-nasional juga mengembalikan kewenangan pusat dalam mengangkat dan memberhentikan pegawai negeri. Selain itu, undang-undang mewajibkan persetujuan pusat atas anggaran sub-nasional. Dengan demikian, seluruh otonomi anggaran yang telah diundangkan menjadi sangat dibatasi.

Meskipun ada kemajuan, beberapa persoalan masih tersisa berkenaan dengan pembagian fungsi di masing-masing tingkat pemerintahan itu, dengan pengawasan pemerintah pusat atas pemerintah sub-nasional, dengan peran gubernur sebagai kepala pemerintahan provinsi dan sebagai wakil pemerintah pusat dan dengan ketidakcocokan antara pendapatan dan pengeluaran. Pertama, dalam hal administrasi jelas masih dapat diadakan perbaikan pada pola pengaturan organisasi antarpemerintah. Perbaikan ini akan memungkinkan koordinasi kebijakan yang lebih efektif. Kebanyakan pengamat sepakat bahwa Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD), yaitu sebuah badan antarkementerian, tidak menghasilkan koordinasi yang diperlukan. Dewan ini tidak berhasil mencegah diciptakannya daerah-daerah baru–187 kabupaten dan enam provinsi

baru telah dibentuk sejak tahun 1999. Dewan juga belum mengadakan evaluasi atas efektivitas program desentralisasi. Dewan juga tidak berhasil mengkoordinasikan kebijakan antarkementerian dan gagal mengumpulkan para pemain kunci untuk merencanakan kebijakan yang berkaitan satu dengan yang lain. Kegagalan DPOD ini turut menyebabkan proses pembuatan kebijakan terpecah-pecah dan sering kali saling bertentangan. Orang enggan menyarankan dibentuknya sebuah badan baru. Kecuali jika DPOD dapat memperbaiki kinerjanya, langkah demikian perlu diambil. Jika DPOD tidak dapat diberi wewenang serta bobot politik yang lebih besar, tidak akan ada pilihan lain. Sebaiknya badan baru tersebut, atau DPOD yang diperbarui, bekerja langsung di bawah wakil presiden agar dapat diperoleh kerangka organisasi yang diperlukan supaya desentralisasi dapat dilaksanakan secara lebih efektif. Langkah ini sebaiknya diambil dalam rangka Rencana Pembangunan Jangka Menengah tahun 2010-2014. Badan baru ini sebaiknya diberi wewenang untuk meninjau berbagai peraturan dan perundangan untuk mencegah dikeluarkannya peraturan-peraturan yang saling bertentangan atau bahkan berlawanan oleh instansi pemerintah yang berbeda-beda.

Peran penting badan baru ini adalah membuat kriteria yang jelas bagi pembentukan daerah-daerah administratif baru. Insentif keuangan bagi pembentukan daerah baru harus diteliti dan insentif untuk korupsi dan perlindungan politik harus ditangani. Tidak jelas apakah bertumbuhnya unit-unit administratif yang lebih kecil itu telah meningkatkan penyediaan layanan publik, proses politik lebih terbuka dan semakin demokratis. Mengingat keseragaman dalam distribusi fungsi, keadaan ini menjadi beban bagi unit-unit baru dan menaikkan biaya layanan per kapita bagi pemerintah. Salah satu

cara yang jelas akan mengekang berkembang biaknya unit-unit ini ialah dengan membatasi besar populasi di daerah-dareah administratif. Menjamurnya daerah kabupaten/kota ini berarti bahwa setiap provinsi, rata-rata, kini mengawasi sekitar 15 daerah semacam itu. Akan tetapi, pertanyaannya ialah apakah provinsi dapat melaksanakan tugas ini secara efektif. Tidak jelas apakah usul untuk memperluas kekuasaan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat akan dapat menyelesaikan masalah ini. Peran gubernur yang tepat dan fungsi apa yang harus dilaksanakannya perlu diteliti secara cermat.

Masalah dengan keuangan daerah adalah bahwa sering kali peraturan-peraturan daerah diterbitkan untuk memperoleh pendapatan guna membiayai kewajiban-kewajiban administratif. Ini dapat dipandang sebagai pajak baru yang sekaligus menjadi disinsetif dunia usaha. Dua hal dapat dilakukan untuk memperbaiki kecenderungan ini. Yang pertama adalah bahwa DPOD yang benar-benar efektif atau sebuah badan baru diberi wewenang untuk menguji konsistensi dan dampak peraturan-peraturan tersebut. Yang kedua, kemampuan kabupaten/kota untuk memperoleh pendapatan mereka sendiri dapat pula diperbaiki. Pada saat ini, mereka menarik kurang dari 10 persen dari pendapatan total mereka. Pemindahan hak memungut pajak bumi dan bangunan (PBB, di daerah perkotaan dan pedesaan) kepada pemerintahan daerah akan membantu meningkatkan penghasilan, tetapi tidak cukup mengingat bahwa 91 persen pungutannya sekarang pun sudah mengalir ke kas pemerintahan tingkat sub-nasional (16,2 persen ke provinsi, 64,8 persen ke pemerintahan kabupaten/kota dan 10 persen ke desa). Lamanya masa pemindahan hak ini, yang kini lima tahun, dapat diperpendek dan diperluas mencakup perkebunan-

perkebunan. Langkah ini masih akan meninggalkan hasil pajak PBB tambang-tambang dan hutan di tangan pemerintah pusat.

Desentralisasi merupakan realitas politik yang tak dapat dipungkiri di Indonesia dan telah menghasilkan banyak perbaikan. Akan tetapi, kecuali bila langkah-langkah reformasi yang mendasar dapat diambil untuk memperbaiki pengawasan dan administrasinya serta untuk lebih efektif menangani hubungan-hubungan keuangannya, perbaikan-perbaikan itu akan cepat menyusut dan pemasukan investasi yang diperlukan untuk pendidikan, kesehatan, dan perbaikan infrastruktur akan terbatas.

Reformasi Hukum dan Yudisial

Reformasi hukum dan yudisial merupakan masalah pokok dalam transformasi kelembagaan tetapi sangat sulit dicapai. Hal ini antara lain disebabkan telah diperlemahnya fungsi sistem hukum Indonesia di masa Demokrasi Terpimpin dan Orde Baru, seperti yang dibicarakan di atas. Para hakim, jaksa, polisi dan pengacara tidak memiliki pengalaman dengan sebuah sistem hukum di mana hukum berdiri di atas para politisi dan pengusaha-pengusaha yang kuat, di mana keadilan bukanlah sebuah jasa yang diberikan kepada penawar tertinggi. Ini bukanlah untuk mengecilkan peran penting serta keberanian para pengacara, aktivis dan lain-lain yang telah berjuang melawan korupsi dan dominasi politik atas sistem hukum. Tak banyak orang yang akan membantah bahwa Lembaga Bantuan Hukum (LBH) adalah satu di antara yang paling berkomitmen dan jelas merupakan pembela *rule of law* yang paling efektif selama masa Orde Baru. Akan tetapi, LBH pun tak dapat berbuat lebih dari sekadar menarik perhatian publik dan dunia internasional atas kasus-kasus ketidakadilan yang paling

menonjol. Mereka tidak mampu menghentikan perbuatan yang terus-menerus merendahkan standar dan harapan masyarakat, sementara masyarakat semakin lama semakin kehilangan keyakinannya bahwa pengadilan itu ada hubungannya dengan *rule of law* (Buchker, 2009a: 10).

Beberapa pemerintahan berturut-turut di masa reformasi menciptakan berbagai lembaga baru untuk mempelopori upaya reformasi hukum. Di antaranya termasuk Komisi Yudisial yang didirikan untuk memberantas korupsi di kalangan kehakiman, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), sebuah mahkamah antikorupsi, sebuah Mahkamah Konstitusi untuk melakukan peninjauan atas perundangan, Komisi Kepolisian Nasional untuk menyelidiki pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh polisi dan Komisi Ombudsman untuk menampung keluhan-keluhan mengenai jasa-jasa publik. Paling akhir, presiden membentuk satuan tugas pemberantasan mafia hukum. Badan-badan tersebut ditambahkan lagi ke dalam struktur yang sudah padat warisan Orde Baru, yang selain Mahkamah Agung dan badan-badan pengadilan di bawahnya, mencakup juga Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Nasional HAM dan pengadilan-pengadilan administrasi.

Ini semua merupakan tujuan yang penting dan beberapa di antara badan-badan tadi mempunyai staf profesional yang berdedikasi dan telah bekerja sebaik mungkin untuk melaksanakan tugas yang menjadi mandat lembaga mereka masing-masing, tetapi kinerja badan-badan ini secara keseluruhan tidaklah memuaskan. Dengan wewenang terbatas dan tanggung jawab yang tumpang tindih, mereka menghabiskan banyak waktu dan tenaga untuk bersilat lidah di antara mereka dan dengan parlemen, polisi dan kantor Kejaksaan Agung. Satu masalah yang lebih penting adalah

tidak adanya dukungan politik. Sulit untuk menghindarkan dugaan bahwa menjamurnya badan-badan tersebut merupakan salah satu cara para politisi memberikan kesan bahwa mereka melakukan sesuatu tanpa harus menanggung risiko politik berkaitan dengan tugas menangani kepentingan-kepentingan yang menentang reformasi hukum yang serius. Untuk menyebut satu contoh saja, Komisi Yudisial melaporkan bahwa mereka telah menerima laporan tentang 1.556 kasus pelanggaran yang dlakukan oleh hakim pada tahun 2008 dan bahwa 212 kasus di antaranya telah diselidiki. Mahkamah Agung tidak menangani satu pun di antara 27 kasus yang diterimanya (Buchler, 2009a: 15).

KPK adalah yang paling efektif di antara badan-badan tersebut dengan melakukan penuntutan yang berhasil atas sejumlah politisi dan pengusaha terkemuka. KPK hanya mampu untuk menangani sebagian kecil dari ribuan kasus yang masuk, tetapi komisi ini mencatat rekor yang nyaris sempurna di pengadilan meskipun menolak untuk meloloskan kasus-kasus yang melibatkan pejabat-pejabat tinggi. Bukti keefektifan KPK dapat dilihat dari serangan sengit pihak kepolisian, parlemen dan kantor Kejaksaan Agung terhadapnya, termasuk ancaman balas dendam dan penuntutan terhadap pejabat-pejabat KPK. Parlemen juga melancarkan serangan. Undang-Undang Pengadilan Kejahatan Korupsi yang disahkan bulan September 2009 memberi wewenang kepada kepala pengadilan untuk memilih hakim-hakimnya, yang mungkin akan mengurangi jumlah penunjukan hakim-hakim *ad-hoc* yang independen (Buchler, 2009a: 16). Ketua Mahkamah Konstitusi juga menyatakan dalam sebuah laporan resmi bahwa pejabat-pejabat KPK telah menerima sogokan untuk mencabut tuduhan korupsi (Ahmad Arif dan Susana Tita Kumalasanti, 2010).

Yang menarik, masyarakat berbondong-bondong mendukung KPK dalam sebuah konflik baru-baru ini yang melibatkan pihak kepolisian dan badan-badan pemerintah lainnya. Seorang pejabat polisi yang sedang diselidiki oleh KPK atas tuduhan korupsi secara bercanda mengatakan bahwa usaha KPK untuk melawan kepolisian adalah ibarat pertarungan antara seekor cicak melawan buaya. Dua pejabat KPK ditangkap polisi atas tuduhan yang dibuat-buat dengan bantuan jaksa (Onishi, 2009). Kejadian ini memicu sebuah gerakan protes spontan "cicak-cicak" melalui internet, yang mengejutkan pihak polisi. Lebih dari sejuta pengguna jejaring sosial Facebook bergabung ke dalam protes di dunia maya ini dan spanduk-spanduk serta kaus bertulisan "Aku Cicak" bermunculan di mana-mana. Akhirnya beberapa perwira polisi dan pejabat Kejaksaan Agung dicopot dari jabatannya dan presiden mengumpulkan sebuah panel untuk meninjau tuduhan terhadap KPK tersebut.

Gerakan cicak ini memperlihatkan adanya arus bawah ketidakpuasan publik yang kuat terhadap *status quo* yang ada sekarang dan juga kekuatan laten organisasi di dalam politik serta kebebasan menyatakan pendapat, yang belum banyak digunakan dalam masa reformasi. Menarik perhatian bahwa partai-partai politik tidak terlihat berperan di dalam gerakan cicak ini. Rasa tidak percaya terhadap para politisi dari segenap partai tertanam begitu dalamnya di dalam masyarakat sehingga terdapat kesan bahwa setiap politisi yang mengaku dirinya seekor cicak akan ditertawakan habis-habisan sehingga mereka terpaksa turun dari panggung perpolitikan. Para cicak ini antipolitik sekaligus antikorupsi, kedua-duanya kini dianggap sama saja. Dipandang dari sudut ini, para cicak tersebut merupakan sumber harapan, tetapi juga sekaligus sumber kekhawatiran. Jelas, berjuta penduduk Indonesia dari seluruh

penjuru negeri, kaya dan miskin, merasa muak terhadap korupsi dan penyalahgunaan kekuasaan. Mereka tidak cukup sinis untuk menganggap keadaan sekarang sebagai hasil wajar sejarah dan budaya mereka. Harapan mereka adalah bahwa energi ini dapat disalurkan ke dalam sebuah agenda reformasi hukum yang jelas oleh para aktivis yang ada di organisasi-organisasi swadaya masyarakat seperti–untuk menyebutkan beberapa saja di antaranya–LBH, *Indonesian Corruption Watch* dan Kontras. Kemenangan-kemenangan kecil seperti dalam pembelaan KPK oleh masyarakat dapat mengilhami orang-orang muda untuk berorganisasi dan mendidik diri mereka sendiri tentang pentingnya *rule of law* buat hari depan diri dan negara mereka sendiri.

Akan tetapi, seperti yang dikemukakan Daniel Lev, keengganan para aktivis dan intelektual terhadap politik kepartaian secara efektif memutus kaitan antara reformasi dan kekuasaan politik (Lev, 2007: 252). Hal ini secara tidak disengaja meninggalkan sebuah elite politik kepada kita, yang berulang kali telah menunjukkan keengganannya terhadap reformasi politik yang mendasar. Biaya politik terlalu tinggi untuk membendung kepentingan negara dan pihak swasta yang kuat yang memperoleh keuntungan dari sistem judisial yang lemah, sementara hasilnya belum pasti. Dibutuhkan pergerakan politik dan generasi pemimpin yang baru, untuk membangun kembali jembatan-jembatan antara aktivisme dan kekuasaan.

Menemukan "Kelompok Menengah yang Hilang"

Di awal makalah ini telah kita bicarakan berbagai masalah berkaitan dengan pengukuran pendistribusian pendapatan di Indonesia. Seperti kami utarakan, pernyataan-pernyataan resmi bahwa pembagian pendapatan di Indonesia ini relatif merata

harus diterima dengan hati-hati. Andaikata pun angka-angka tersebut kita terima sebagaimana adanya, kita melihat bahwa lebih dari separuh penduduk Indonesia (54 persen) hidup dengan kurang dari dua dollar sehari (sesuai harga yang disetarakan dengan daya beli internasional). Angka ini lebih tinggi dari Filipina, sebuah masyarakat yang dikenal tidak merata (45 persen), dan Vietnam, negara yang lebih miskin lagi (48 persen). (UNDP 2009, Tabel 1-1). Apabila angka-angka tersebut juga mencakup para pekerja migran dan penghuni daerah-daerah kumuh, persentase orang Indonsia yang miskin akan lebih tinggi lagi.

Satu kesimpulan dari angka-angka tersebut adalah bahwa jumlah rumah tangga di Indonesia yang dapat dianggap "kelas menengah" kecil dibandingkan negara-negara lain di kawasan ini. Telah kita bicarakan dua kemungkinan yang menyebabkan kekosongan di tengah. Yang pertama, pertumbuhan kesempatan bekerja di Indonesia telah gagal membawa pertambahan kesempatan kerja di Indonesia yang stabil dan cukup baik. Hal ini sebagian merupakan masalah kurangnya daya saing, tetapi ia juga merupakan produk dari kebijakan pemerintah. Yang kedua, lisensi dari *kerajaan, klientilisme* dan pasar modal yang tidak berfungsi dengan baik merintangi terbentuknya usaha-usaha baru dan formalisasi serta pertumbuhan usaha-usaha kecil yang sudah ada.

Lapisan tengah yang raib ini juga tampak pada struktur perindustrian negara ini. Rasio konsentrasi industri tinggi, sebagaimana dilaporkan dalam Tabel 20. Lebih memprihatinkan lagi, tampaknya di masa reformasi ini semakin sulit bagi usaha-usaha kecil untuk naik dan masuk ke dalam golongan menengah atau besar. Haryo Aswicahyono, Narjoko dan Hill (2008) menggunakan sensus perindustrian untuk menghitung transaksi

perusahaan selama masa 1990-2005. Mereka menemukan terjadinya proses mobilitas pada dasawarsa 1990-an. Di masa ini sejumlah usaha kecil tumbuh menjadi lebih besar. Akan tetapi, penemuan mereka menunjukkan bahwa proses tersebut terhenti di masa reformasi. "Satu hasil yang jelas untuk kedua subperiode itu ialah berkurangnya mobilitas: lebih banyak usaha kecil yang tetap kecil setelah krisis dibandingkan dengan sebelumnya" (2008, 25). Meskipun penyebabnya belum jelas, mereka memperkirakan bahwa rintangan-rintangan yang menghalangi usaha-usaha kecil untuk menjadi besar telah semakin banyak dan mereka menunjuk akses ke keuangan sebagai faktor yang penting. Beban lisensi dari *kerajaan* juga menjadi beban yang lebih berat lagi bagi perusahaan-perusahaan kecil di bandingkan perusahaan-perusahaan besar yang memiliki koneksi lebih erat dengan pemerintah dan memiliki sumber daya yang lebih besar untuk dapat mengontrak perantara guna mengurai kerumitan yang membelit sistem administrasi Indonesia.

Singkatnya, sistem politik dan ekonomi Indonesia itu bertujuan melindungi "pihak-pihak dalam" terhadap persaingan dari "pihak luar". Perusahaan-perusahaan besar dilindungi terhadap persaingan oleh suatu sistem perizinan yang rumit serta hubungan dekat dengan para politisi dan badan-badan pemerintah. Sistem hukum dan yudisial yang tidak berfungsi sebagaimana semestinya merupakan rintangan lain bagi pendirian usaha, pertumbuhan dan formalisasi. Pekerja-pekerja di sektor formal dilindungi terhadap persaingan dari penduduk yang lain melalui undang-undang perburuhan yang memberikan batasan-batasan. Hasilnya ialah jurang yang makin melebar antara orang-orang dalam dan luar, antara para *have* dan *have not*.

Melindungi orang dalam mungkin merupakan strategi politik yang baik dalam jangka pendek, tetapi dalam jangka panjangnya akan menimbulkan biaya yang amat tinggi bagi perekonomian Indonesia. Apabila Indonesia hendak bersaing di pasar yang sudah dilanda globalisasi, perusahaan-perusahaannya harus belajar menjadi lebih lincah, inovatif dan responsif terhadap peluang-peluang begitu peluang-peluang itu muncul. Perusahaan-perusahaan yang sudah mapan harus mengurangi ketergantungan mereka pada perlindungan oleh pemerintah sementara rintangan-rintangan yang menghalangi perusahaan baru untuk masuk harus diruntuhkan untuk memungkinkan terbentuknya perusahaan baru yang dinamis. Rintangan-rintangan bagi pertumbuhan kesempatan kerja serta formalisasi usaha-usaha kecil juga harus dihapus.

William Baumol dan rekan-rekannya mengidentifikasikan empat unsur perekonomian entrepreneurial yang berhasil (Baumol, Litan dan Schramm, 2007: 7). Keempat unsur itu adalah: i) harus mudah untuk mendirikan usaha, mempekerjakan dan memecat orang, mendapatkan akses ke kredit dan menyatakan bangkrut sesuatu usaha jika gagal; ii) hak-hak properti dan kontrak harus aman; III) pemerintah harus mengekang aktivitas yang bertujuan membagi-bagi kue perekonomian dan bukannya membuatnya lebih besar, dan, iv) perusahaan-perusahaan besar pun harus dipaksa untuk berinovasi karena mereka harus bersaing lewat suatu kombinasi keterbukaan dalam perdagangan dan kebijakan-kebijakan *anti-trust*. Indonesia mendapat nilai buruk untuk keempat-empatnya. Hasilnya ialah adalah permainan "orang dalam–orang luar" yang semakin memperlebar jurang antara si kaya dan si miskin dan merongrong daya saing negeri ini. Tantangan untuk masa depan adalah untuk mengubah aturan main untuk membangun

satu perekonomian *entrepreneurial* yang kompetitif dan, dalam melakukan itu, mendapatkan kembali "kelompok tengah yang hilang" di dalam struktur sosial, ekonomi dan sosial negeri ini.

Menambah kesempatan bagi orang untuk mendapatkan pekerjaan dan mendirikan usaha merupakan faktor penting untuk memperbesar mobilitas sosial. Juga sangat penting adalah upaya untuk membangun kembali sistem-sistem pengajaran dasar dan menengah untuk memberikan pendidikan berkualitas tinggi kepada setiap anak tanpa pandang lokasi, pendapatan dan jender, serta menjamin bahwa akses ke perguruan tinggi didasarkan atas prestasi. Akan tetapi, untuk sebagian besar penduduk, pekerjaan dan usaha bukan merupakan pilihan kesempatan yang realistis. Indonesia memiliki sumber daya cukup untuk mengadakan program-program pensiun untuk memutuskan hubungan antara usia lanjut dan kemiskinan dan untuk membantu orang-orang usia lanjut menyumbang kepada rumah tangga dan keluarga mereka. Penyia-nyiaan pemerintah terhadap orang-orang yang cacat dan hak-hak para penyandang cacat harus dilindungi di bawah hukum dan di dalam praktik.

Kelompok Tengah yang hilang di Indonesia mempunyai implikasi politik dan ekonomi yang penting. Kelas menengah yang ada tidak saja kecil dalam jumlah, tetapi mereka juga terkait rapat dengan negara. Di luar Jakarta, kebanyakan rumah tangga kelas menengah mempunyai paling sedikit satu pejabat pemerintah atau terkait dalam berbagai bentuk dengan kontraktor-kontraktor pemerintah. Masyarakat Indonesia tidak akan berada dalam posisi untuk mendisiplinkan pemerintah hingga sebagian terbesar dari penduduknya memiliki kemandirian ekonomi, pendidikan dan kepercayaan diri untuk menantang struktur-struktur otoritas dan peraturan birokrasi yang sewenang-wenang. Dekonsentrasi kekuasaan merupakan

titik awal yang teramat penting bagi transformasi kelembagaan. Dan, selama pihak-pihak "luar" dibiarkan tetap di luar, sebagian terbesar penduduk Indonesia tidak akan perlu berurusan dengan demokrasi maupun stabilitas politik negeri ini. ❊

Catatan Akhir

40. Slater 2004, 86.
41. Masyumi adalah singkatan dari Majelis Syuro Muslimin Indonesia. Pemerintahan Revolusioner Republik Indonesia, atau PRRI, adalah pemberontakan yang berbasis di Sumatera dan didukung oleh beberapa faksi militer yang menuntut otonomi daerah yang lebih besar.
42. Meskipun demikian, seperti halnya militer, polisi tidak dianggap bertanggung jawab atas komunitas-komunitas lokal, dan melibatkan diri dalam bisnis proteksi serta bentuk-bentuk pemerasan yang lain. Persaingan di antara polisi dan Angkatan Darat telah mengakibatkan ketegangan-ketegangan di berbagai daerah, bahkan kadang-kadang menjadi konflik bersenjata.
43. Angka-angka transmigrasi yang resmi dapat diperoleh dari situs Web Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi, http://www.nakertrans.co.id/pusdatin.html,8.352,ptrans (diakses 11 Desember 2009).
44. Untuk contoh dari Sulawesi Tenggara, lihat Buehler 2007. Anita Yossihara dan C Anto Saptowalyono (2010) melaporkan dinasti politik yang mirip di provinsi Banten.
45. Lihat Sidel 1999
46. Mohammad Sadli, salah satu dari teknokrat awal, mengingatkan bahwa para teknokrat sendiri tidak memiliki keterampilan dalam membangun institusi (Sadli 1993). Hamilton-Hart juga berpendapat sama, dengan menyebutkan sebagai bukti betapa Profesor Widjojo Nitisastro dan Profesor Ali Wardhana tampaknya tidak dapat mengundurkan diri dan pensiun (2003, 49).
47. Winters 2010, Bab 5; Linz dan Stephen 1996, 52.
48. Rogers M. Smith mengingatkan orang-orang Amerika yang percaya akan predisposisi budaya mereka sendiri pada kemerataan dan liberalisme bahwa untuk sekurang-kurangnya dua per tiga dari sejarah bangsa tersebut mayoritas populasi dewasa tidak mendapat hak kewarganegaraan yang penuh karena ras, negara asal dan gender mereka (1993, 549).
49. Asosiasi Geologis Petrolium Amerika memperdebatkan isu ini dalam satu pertemuan di Cape Town, Afrika Selatan, di tahun 2008. Kebanyakan di antara para geologis yang hadir menunjuk kecerobohan pengeboran sebagai penyebab erupsi gunung lumpur. Lihat James Morgan, "Mud Eruption Caused by Drilling," http://news.bbc.co.uk/2/hi/science/nature7699672.stm (diakses 18 Desember 2009). Lihat juga Davies *et al.* 2008.

50. "Pasien Bebas dari Tuduhan Mencemarkan Nama Baik Rumah Sakit di Indonesia," New York Times, 29 Desember 2009. http://www.nytimes.com/aponline/2009/12/29/world/AP-AS-Indonesia-Patient-Charged.html (diakses 30 Desember 2009).
51. Lihat, sebagai contoh, Berly Martawardaya 2009.
52. Jadi, misalnya, seandainya Partai Demokrat memenangkan 70 persen dari suara di sebuah daerah tertentu, kursi-kursi Demokrat tidak akan diserahkan kepada mereka yang telah diposisikan oleh pemimpin-pemimpin partai di puncak daftar melainkan kepada mereka yang telah memperoleh suara terbanyak. Lihat Meidyatama Suryodiningrat 2009.

VI. KESIMPULAN

Apa yang telah dicapai di masa reformasi adalah penting dan bersifat kekal. Sistem politik Indonesia adalah demokratis, kebebasan-kebebasan sipil telah dipulihkan dan kekuasaan telah didesentralisasikan di daerah-daerah. Perdamaian telah tercipta kembali di Aceh setelah konflik bersenjata yang berlangsung selama 29 tahun. Kemajuan-kemajuan tersebut sungguh mengagumkan mengingat kekacauan ekonomi, sosial dan politik yang berlangsung dari tahun 1997 sampai 1999. Sementara pengamat maramalkan keruntuhan negara sentral dan beberapa di antara mereka bahkan akhir dari nasion Indonesia sendiri. Jatuhnya Orde Baru memang amat menyakitkan. Akan tetapi, Indonesia telah berhasil membuka halaman baru.

Meskipun demikian, warisan Orde Baru dan Demokrasi Terpimpin masih tetap membebani lembaga-lembaga ekonomi, sosial dan politik. Sejarah kelembagaan sepanjang 40 tahun tidak dapat dihapus dalam waktu semalam. Kesimpulan terpenting dari buku ini adalah bahwa reformasi harus melangkah lebih jauh dari perubahan-perubahan dalam susunan formal lembaga-lembaganya guna menjalankan suatu transformasi kelembagaan yang sebenarnya. Hal ini pasti akan membutuhkan waktu. Akan tetapi, apabila kami benar, waktu adalah sesuatu kemewahan yang tidak lagi dimiliki Indonesia. Dunia sedang berubah dan sementara Indonesia sibuk menangani warisan politik dan kelembagaannya, dunia di luar menulis ulang aturan-aturan yang ada mengenai produksi dan perdagangan. Globalisasi menawarkan kesempatan yang luar biasa bagi perdagangan, pendalaman teknologi dan pertumbuhan ekonomi. Akan tetapi, globalisasi kurang ramah terhadap negara-negara yang menjalankan integrasi ekonomi sebagian-sebagian dan penuh keragu-raguan. Indonesia perlu bergegas dalam mentransformasi lembaga-lembaganya guna menarik manfaat sebesar-besarnya dari globalisasi serta menghindari jebakan ketergantungan yang berlebihan pada sumber daya alam dan upah tenaga kerja industri manufaktur yang rendah.

Beberapa Rekomendasi untuk Penelitian Lebih Lanjut

Pengkajian strategis ini telah membicarakan sejumlah besar permasalahan menyangkut ekonomi politik Indonesia. Kami telah mengajukan lebih banyak pertanyaan daripada yang dapat kami jawab dan banyak di antara kesimpulan-kesimpulan kami bersifat sementara. Sebenarnya, motivasi kami dalam menulis makalah ini adalah untuk memberikan suatu kerangka untuk penelitian selanjutnya berkaitan dengan lembaga-lembaga

negeri ini beserta perubahan kelembagaannya. Kami berharap agar analisis kami ini cukup menggelitik pikiran untuk mendorong para ilmuwan sosial di Indonesia maupun di luar negeri untuk membahas lebih lanjut beberapa di antara tema-tema yang telah kami bicarakan.

Kami menyarankan untuk mengelompokkan—untuk sementara ini—isu-isu yang layak untuk dipelajari lebih lanjut ke dalam empat kategori besar: i) transformasi kelembagaan, ii) kesempatan dan tantangan globalisasi, iii) persamaan hak dan kesempatan, dan iv) rekonstruksi kewarganegaraan. Tanpa maksud untuk mendahulukan yang mana pun, beberapa di antara isu-isu yang dapat dibahas di bawah judul-judul tersebut meliputi hal-hal berikut ini:

Transformasi kelembagaan: Suatu penaksiran atas usaha-usaha reformasi hukum dan yudisial selama masa reformasi; suatu analisis komparatif tentang reformasi hukum dan yudisial di Indonesia dan negara-negara berpenghasilan menengah lainnya; sejarah politik Komisi Pemberantasan Korupsi; struktur insentif dan reformasi elektoral; suatu analisis komparatif tentang keuangan publik di negara-negara ASEAN; dampak politik dan militer struktur komando teritorial militer; pendanaan militer di bawah pemerintahan reformasi dan perlindungan hutan serta sumber kehidupan rakyat di bawah desentralisasi.

Kesempatan dan tantangan globalisasi: Kebijaksanaan ketenagaan; kebijakan perubahan iklim Indonesia pasca-Kopenhagen; modulasi usaha manufaktur dan kebijaksanaan-kebijaksanaan penanaman modal asing Indonesia; kebijakan teknologi dan pendidikan tinggi untuk dunia yang berubah; industri suku cadang mobil Indonesia dalam perspektif komparatif; biaya dan manfaat China-ASEAN Free Trade

Agrement untuk Indonesia; suatu pengkajian ulang atas liberalisasi keuangan di Indonesia serta implikasinya bagi kebijaksanaan; *outsourcing* kelembagaan dan badan-badan usaha milik negara Indonesia dan struktur serta cara yang berubah di dalam pertanian Asia Timur.

Kesamaan hak dan kesempatan: Menurunkan rintangan-rintangan terhadap badan-badan usaha, formalisasi dan pertumbuhan; pemusatan di dalam sistem perbankan dan akses ke pendanaan bagi industri-industri kecil dan menengah di Indonesia; dampak perundangan perburuhan Indonesia terhadap kaum miskin; mobilitas individu dan pengukuran kemiskinan dan ketidakmerataan; sebuah kajian atas peran transfer dana tunai dalam pendekatan Indonesia terhadap upaya pengurangan kemiskinan; kajian komparatif mengenai kebijakan kesehatan masyarakat di negara-negara ASEAN; strategi perbaikan kualitas dan akses ke pendidikan serta peran sosial dan politik kelas-kelas menengah di Indonesia dan negara-negara ASEAN lainnya.

Restrukturisasi kewarganegaraan: Akses ke hukum bagi kelompok-kelompok masyarakat rentan; sejarah hak-hak sipil dan manusia di Indonesia; model-model kebenaran dan rekonsiliasi serta relevansinya bagi Indonesia; mengajarkan sejarah modern Indonesia kepada suatu generasi baru warga negara; kajian kritis atas pengalaman demokrasi parlementer pada tahun 1950-an; hak-hak minoritas etnik dan agama di Indonesia dalam sejarah dan praktik *gangsterisme* politik di Indonesia, Thailand dan Filipna.

Sudah tentu ini bukan sebuah daftar yang komprehensif dan para pembaca tentu akan menarik kesimpulan mereka sendiri mengenai isu mana yang harus ditangani lebih dulu. Demikian pula kategori-kategori ini bersifat tidak saling

eksklusif; penanganan masalah transformasi kelembagaan, misalnya, berhubungan langsung dengan perubahan sosial dan kewarganegaraan. Lebih penting lagi adalah sejumlah karya penelitian sosial akan terbit di tahun-tahun mendatang yang akan mampu melangkah lebih jauh dari warisan-warisan Demokrasi Terpimpin dan Orde Baru serta menawarkan kajian yang teliti dan tidak memihak mengenai tantangan-tantangan dan kesempatan yang dihadapi negeri ini ketika negeri ini mentransformasi lembaga-lembaga domestiknya dan menyesuaikan diri dengan dunia yang berubah. ❊

INDEKS

A

Abdul Haris Nasution 152
Abdurrahman Wahid 156
Aburizal Bakrie 178
ACFTA 40
AFTA 68
air minum bersih 86
angka kematian anak balita 84
Angka kematian ibu 87
angka kemiskinan Indonesia 98
angka tabungan asli 109
arsitek sistem politik 163
ARV 92, 93
ASEAN China Free Trade Area (ACFTA) 40
ASEAN Free Trade Area 68

B

Bank Dunia 109, 110, 127, 128
barang-barang manufaktur 51
batu bara 52
biaya *redundancy* 130
Bossisme 20, 166
BRI 133
BRIC 14
BUMN 132, 133, 135, 136

C

campak 87
China 22, 35, 40
China dan ASEAN 35
cicak melawan buaya 195
CM 31, 32

D

dana REDD+ 117
Daniel Lev 151, 167, 196
daya saing 53, 55

deforestasi 110
dehidrasi 86
deleveraging 41
demokrasi kolusif 13, 164
Demokrasi Terpimpin 2, 9, 13, 167, 203
deregulasi 107
desentralisasi 188
diare 87
dinamisme 55
DPOD 190, 191
dwifungsi Angkatan Bersenjat 152

E

Edward Steinfeld 185
ekonomi China 4
ekspor barang-barang manufaktur 49
ekspor bijih mentah 114
ekspor dinamis China 56
ekspor sumber daya alam 52
ekspor terutama bahan-bahan mentah 39
Ekspor yang kompetitif 62

F

Fauzi Ichsan 77
fragmentasi produksi 26

G

gangsterisme 165
gangsterisme politik 2, 20
garis kemiskinan Indonesi 98
gas alam 52
gas rumah kaca 116
genuine savings 109
gizi buruk 87
globalisasi 13
Golkar 163
guru 118

H

Hafid Abbas 149
hasil-hasil kayu 52

I

Ian Coxhead 52
IDA 87
ILA 67, 68
impor barang-barang manufaktur 39
imunisasi 87
inflation targeting 121, 122
Integrasi versus Desentralisasi 157
integrator sistem 4
Investasi langsung asing (ILA) 33

J

Jamkesmas 100
Jamsostek 100

K

kajian strategis 1, 12
karet 52
kasus lumpur Lapindo 178
Kasus Prita 179
Kawasan Perdagangan Bebas ASEAN 68
Kebangkitan China 35, 37
kebijakan massa mengambang 164
kekuatan sentrifugal separatisme 157
kelompok agama minoritas 182
kelompok minoritas 183
kematian bayi 89
kemiskinan 14
kesehatan dan nutrisi 84
kesempatan kerja 78
keuntungan komparatif terbuka 52
kewajiban-kewajiban sosial 174
kewarganegaraan 174, 177, 178, 182
Komisi Ombudsman 193
Komisi Yudisial 193, 194
komunitas Tionghoa-Indonesia 183
kontrak kerja 82
KPK 193, 194, 195
krisis global 22
Kualitas infrastruktur Indonesia 71

kurangnya investasi 77

L

Lapindo 178
laporan USAID 72
LBH 192
Lev 176
License Raj 125

M

manajemen sumber daya alam 109
Masjumi 152
massa mengambang 20, 163, 164, 165
Megawati Soekarnoputri 156
Michael Buchler 92
mineral 52
mitra dagang 36
model pertumbuhan pro-miskin 94
modularitas 26

N

negara berkembang 13
negara industri maju 13

O

ODM 31, 32
Orde Baru 2, 13, 167, 175, 179
otonomi daerah 157
otoritarianisme 177
Otoritas Jasa Keuangan (OJK) 138
outsourcing 26
outsourcing lembaga 185

P

Pancasila 163, 174
patrimonialisme 172
PDB 133
PDI 163
Pemuda Pancasila 165
penggundulan hutan 113
penghapusan subsidi 75
pengurasan sumber daya alam
energi 109
karbon 109
pengurasan sumber daya alam:
mineral 109
penurunan daya saing 55
penyakit Belanda 63
perakit mobil 29
perbankan 138
perkebunan-perkebunan kelapa sawit 113
perlindungan sosial 100
persaingan global 27
pertumbuhan promiskin 90
perubahan budaya 143
perubahan kelembagaan 143
perusahaan integrator sistem 27, 28
perusahaan manufaktur desain original 30
perusahaan manufaktur kontrakan 30
PKI 152
PLN 133
PPP 163
Prabowo Subianto 156
premanisme politik 165
privatisasi 134, 137
privatisasi 30 BUMN 134
program anti-kemiskinan 101

Q

quintile 89

R

RCA 52
reformasi 21, 25, 204
reformasi hukum 193
Reformasi hukum dan yudisial 192
reformasi pemilihan 10
rekonstruksi kewarganegaraan Indonesia 9
revolusi bisnis global 26, 32
Revolusi Global Dunia Usaha 25
rule by law 166, 167, 169

rule of law 9, 10, 17, 21, 167

S

sayur-mayur 52
sengketa tanah 177
sertifikat kelahiran 177
sistem hukum di Indonesia 177
Soeharto 144, 152, 159, 167, 168, 169, 171, 172, 174, 187
spesialisasi vertikal 26
strategic assessment 1, 12
Sukarno 152
sumber daya alam 51, 52
surat registrasi 177
SUSENAS 93, 94, 96, 97, 98, 118
Susilo Bambang Yudhoyono 16, 21
system integrators 4

T

T.H. Marshall 174
tabungan asli Indonesia 110, 111
tembaga dan timah hitam (nikel) 114
transformasi kelembagaan 2, 13, 21, 146, 147, 150, 192

U

UNICEF 84, 86, 87
Unicef 177
upah buruh 82
upah minimum 82

W

wabah HIV/AIDS 92
Warisan Kelembagaan 151
warisan kelembagaan 151
warisan oligarki ekonomi 13
warisan Orde Baru 203
WHO 85
WTO 186

DAFTAR PUSTAKA

Aditjondro, George Junus (2009) *Membongkar Gurita Cikeas: Di Balik Kasus Bank Century*, Yogyakarta: Galang Press.

Ahmad Arif and Susana Rita Kumalasanti (2010) "Pemberantasan Korupsi: Ada Mafia Kasus di Tubuh KPK? [Corruption Eradication: Is there a Mafia Inside the KPK?]," *Kompas*, January 19, 5.

Anderson, Benedict R. O'G (1983) "Old State, New Society: Indonesia's New Order in Comparative Historical Perspective," *Journal of Asian Studies*, 42:3, p. 477-496.

Andra Wisnu (2009) "Most Poor Indonesians Cannot Afford the Cost of Civil Justice," *Jakarta Post*, July 31.

Anita Yossihara and C. Anto Saptowalyono (2010) "Jejaring Kekuasaan Saudara Sedarah [Network of Power of Blood Relatives]," *Kompas*, January 28, p. 5.

AR20091118044162.html (accessed November 19, 2009).

Asia Foundation (2008a) "Local Economic Governance in Indonesia," Jakarta, August.

Asia Foundation (2008b) "The Cost of Moving Goods: Road Transportation, Regulations and Charges in Indonesia," Jakarta, April.

Asian Development Bank (2008) *Key Indicators for Asia and the Pacific*, Manila, August.

Asian Development Bank (2009a) *Asian Development Outlook 2009 Update: Broadening Openness for a Resilient Asia*, Manila, August.

Asian Development Bank (2009b) *Key Indicators for Asia and the Pacific*, Manila, August.

Athukorala, Prema-chandra (2006) "Post-Crisis Export Performance: The Indonesian Experience in Regional Perspective," *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 42:2, p. 177-211.

Athukorala, Prema Chandra (2008) "China's Integration into Global production Networks and its Implications for Export-led Growth Strategy in Other Countries in the Region," Working Papers in Trade and Development, No. 2008/04, Research School of Pacific and Asian Studies, Australian National University, April.

Athukorala, Prema Chandra (2009) "Trends and Patterns of Foreign Direct Investment in Asia: A Comparative Perspective," Working Papers in Trade and Development, No. 2009/08, Research School of Pacific and Asian Studies, Australian National University, August.

Badan Pusat Statistik (2008) *Perkembangan Pengeluaran/Konsumsi Rumah Tangga 1993-2008*, Jakarta, November.

BAPPENAS and Asian Development Bank (1999) "Causes, Extent, Impact and Costs of 1997/98 Fires and Drought," Final Report, Annex 1 and 2, Planning for Fire Prevention and Drought Management Project (Asian Development Bank TA 2999-INO Fortech, Pusat Pengembangan Agribisnis, Margueles Pöyry, Jakarta, Indonesia.

Barr, Christopher, Ahmad Dermawan, Herry Purnomo and Heru Komarudin (2010) *Financial Governance and Indonesia's Reforestation Fund during the Soeharto and post-Soeharto Periods: A Political Economic Analysis of Lessons for REDD+*, Bogor: Center for International Forestry Research, Occasional Paper 52, January.

Baumol, William J., Robert E. Litan and Carl J. Schramm (2007) *Good Capitalism, Bad Capitalism and the Economics of Growth and Prosperity*, New Haven: Yale University Press.

Berger, Suzanne (2005) *How We Compete: What Countries Around the World are Doing to Make It in Today's Global Economy*, New York: Doubleday.

Bergsten, Fred (2009) "The Dollar and the Deficits," *Foreign Affairs*, 88:6, November-December, p. 20-38.

Berly Martawardaya (2009) "A District Based System: More Efficient, Accountable," *The Jakarta Post*, April 15.

Buehler, Michael (2007) "Rise of the Clans," Inside Indonesia, 90, October-December, http://www.insideindonesia.org/content/view/1021/47/ (accessed November 18, 2010).

Buehler, Michael (2008) "No Positive News: People Living with HIV Face Corruption and Incompetence in the Health System," Inside Indonesia, 94, October-December, http://www.insideindonesia.org/content/view/1150/47/, accessed August 14, 2009.

Buehler, Michael (2009a) "The 'Judicial Mafia' and Judicial Reform in Indonesia," *Van Zorge Report*, November 25.

Buehler, Michael (2009b) "Indonesia's Multifaceted Response to AIDS: Administrative Red Tape, Inertia of Political Leaders, Discrimination of Patients, Subversion of Donor Money," *Van Zorge Report*, August 28.

Cameron, Lisa (2002) "Growth With or Without Equity? The Distributional Impact of Indonesian Development," *Asian-Pacific Economic Literature*, 16:2, p. 1–17.

Chang, Leslie T. (2008) Factory Girls: *Voices from the Heart of Modern China*, London: Picador.

Chang, S.M., S.P. Walker, S. Grantham-McGregor and C.A. Powell (2002) "Early Childhood Stunting and Later Behavior and School Achievement," *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, 43:6, p. 775-783

Chibber, Ajay (2008) "Vietnam Leads the Way in Tackling Poverty," *The Banker*, February 4.

Choi, Nankyung (2005) "Local Elections and Democracy in Indonesia: The Case of Riau Archipelago," Institute of Defense and Strategic Studies, Working Paper 91, http://dr.ntu.edu.sg/bitstream/handle/10220/4485/RSIS-WORKPAPER_91.pdf (accessed April 10, 2009).

Chowdury, Anis, Iyantul Islam and Mohammad Zulfan Tadjoeddin (2009) "Indonesia's Employment Challenges: Growth, Structural Change and Labor Market Rigidity," *European Journal of East Asian Studies*, 8:1, p. 31-59.

Coxhead, Ian (2007) "A New Resource Curse? Impacts of China's Boom on Comparative Advantage and Resource Dependence in Southeast Asia," *World Development*, 35:7, p. 1099-1119.

Crouch, Harold (1978) "Patrimonialism and Military Rule in Indonesia," *World Politics*, 31:4, 571-587.

Curran, L. M., S. N. Trigg, A. K. McDonald, D. Astiani, Y. M. Hardiono, P. Siregar; I. Caniago and E. Kasischke (2004) "Lowland Forest Loss in Protected Areas of Indonesian Borneo," *Science* 303:1000–3.

Darmawan Triwibowo (2010) "Transparansi Bisnis Batu Bara [Transparency in the Coal Business]," *Kompas*, January 27, p. 7.

Davies, Ed (2009) "Indonesia Infrastructure in Focus Ahead of Elections," http://www.forbes.com/feeds/afx/2009/04/01/afx6239176.html (accessed April 1, 2009).

Davies, Richard J, Maria Brumm, Michael Manga, Rudi Rubiandini, Richard Swarbrick and Mark Tingay (2008) "The East Java Mud Volcano 2006 to Present: An Earthquake or Drilling Trigger?" *Earth and Planetary Science Letters*, 272:3-4, p. 627-638.

Dedrick, Jason, Kenneth L. Kraemer and Greg Linden (2008) "Who Profits from Innovation in Global Value Chains? A Study of the iPod and Notebook PCs, paper presented at the 2008 Industry Studies Conference, Boston, MA, April 30.

Demopoulos, Katherine (2010) "Jakarta Criticized over Army Assets," Financial Times, January 12, http://www.ft.com/cms/s/0/07213900-ff96-11de-921f-00144feabdc0.html?nclick_check=1, accessed January 12, 2010.

Dhanani, Shafiq, Iyantul Islam and Anis Chowdhury (2009) *Industry and Labor in Indonesia*, London: Routledge.

Dinar Dana Kharisma (2008) "Case Study of PKH (CCT Indonesia) in Sumba Barat and Kediri, Paper presented at the Conference on Asian Social Protection in Comparative Perspective, Singapore January 7-9.

Duffy, Gary (2009) "Brazil and China Forge Closer Trade Ties," BBC News, 19 May, http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/8057048.htm (accessed May 20, 2009).

Eichengreen, Barry (2009) "The Dollar Dilemma," *Foreign Affairs*, 88:5, September-October, p. 53-68.

Eko Budihardjo (2009) "Lessening the Economic Gap Among Jakartans," *Jakarta Post*, October 31, p. 6.

Emmerson, Donald K. (1983) "Understanding the New Order: Bureaucratic Pluralism in Indonesia," *Asian Survey*, 23:11, p. 1220-1241.

Feenstra, Robert C. (1998) "Integration of Trade and Disintegration of Production in the Global Economy," *The Journal of Economic Perspectives*, 12:4, p. 31-50.

Friedman, Jed and Duncan Thomas (2007) "Psychological Health Before, During and After an Economic Crisis: Results from Indonesia, 1993-2000," Policy Research Working Paper 4386, Washington, DC: World Bank, November.

Gelb, Alan and associates (1988) *Oil Windfalls: Blessing or Curse?* Oxford" Oxford University Press for the World Bank.

Ghose, A.K. (2004) "The Employment Challenge in India," *Economic and Political Weekly*, November 27, p. 5107-5116.

Ghosh, Arijit (2009) "BRIC Should Include Indonesia, Morgan Stanley Says," June 15, http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=20601086&sid=a31Sp.fWxG1A (accessed June 15, 2009).

Gwatkin, Davidson R. Shea Rutstein, Kiersten Johnson, Eldaw Suliman, Adam Wagstaff, and Agbessi Amouzou (2007) "Socio-Economic Differences in Health, Nutrition, And Population: Indonesia," Washington, DC: World Bank, mimeo.

Hadiz, Vedi (2000) "Retrieving the Past for the Future? Indonesia and the New Order Legacy," *Southeast Asian Journal of Social Science*, 28:2, p. 10-33.

Hadiz, Vedi and Daniel Dhakidae (2005) "Introduction," in Vedi Hadiz and Daniel Dhakidae, eds., *Social Science and Power in Indonesia*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, p. 1-30.

Hadiz, Vedi and Richard Robison (2005) "Neoliberal Reforms and Illiberal Consolidations: The Indonesian Paradox," *Journal of Development Studies*, 41:2, p. 220-241.

Hamilton-Hart, Natasha (2002) *Asian States, Asian Bankers: Central Banking in Southeast Asia*, Ithaca: Cornell University Press.

Hansen, Matthew C, Stephen V. Stehman, Peter V. Potapov, Belinda Arunarwati, Fred Stolle and Kyle Pittman (2009) "Quantifying Changes in the Rates of Forest Clearing in Indonesia from 1990 to 2005 Using Remotely Sensed Data Sets," *Environmental Research Letters*, 4, September, http://www.iop.org/EJ/article/1748-9326/4/3/034001/erl9_3_034001.html#erl309741bib9, accessed December 24, 2009.

Haryo Aswicahyono, Dionisius Narjoko and Hal Hill (2008) "Industrialization After a Deep Economic Crisis: Indonesia," Canberra: Australian National University, Research School of Pacific and Asian Studies, Working Papers in Trade and Development, Working Paper No. 2008/18, August.

Heru Nugroho (2005) "The Political Economy of Higher Education: The University as an Arena for the Struggle for Power," in Vedi Hadiz and Daniel Dhakidae, eds., *Social Science and Power in Indonesia*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, p. 143-166.

Higgins, Andrew (2009) "A Climate Threat, Rising from the Soil," *Washington Post*, November 19, http://www.washingtonpost.com/wp-dyn-content/article/2009/11/18/

Hodgson, Geoffrey (2006) "What Are Institutions?" *Journal of Economic Issues*, XL:1, 1-25.

Hoey, Brian (2003) "Nationalism in Indonesia: Building Imagined and Intentional Communities Through Transmigration," *Ethnology*, 42:2, Spring, 109-126.

Human Rights Watch (2009) *Workers in the Shadows: Abuse and Exploitation of Child Domestic Workers in Indonesia*, New York, February.

Jajang Sumantri (2010) "Pembayaran Royalti Batu Bara Rp7 Triliun Belum Tuntas [Payment of Rp 7 Trillion in Coal Royalties Not Yet Resolved]," Media Indonesia, January 4, http://www.mediaindonesia.com/read/2010/01/04/114979/4/2/Pembayaran-Royalti-Batu-Bara-Rp7-Triliun-belum-Tuntas (accessed January 5, 2010).

Khan Azizur Rahman and Carl Riskin (2001) *Inequality and Poverty in China in the Age of Globalization* Oxford: Oxford University Press.

Kiki Verico and A. Prasetyantoko (2009) "Building Indonesia's Competitiveness in Trade and Industry," Jakarta, Rajawali Foundation, September, mimeo.

Klein, Brian P. and Kenneth Neil Cukier (2009) "Tamed Tigers, Distressed Dragon," *Foreign Affairs*, 88:4, July-August, p. 8-16.

Kose, M. Ayhan, Eswar Prasad, Kenneth Rogoff, and Shang-Jin Wei (2006) "Financial Globalizatoin: A Reappraisal," IMF Working Paper WP/06/189, August.

Leigh, Andrew and Pierre van der Eng (2009) "Inequality in Indonesia: What Can We Learn from Top Incomes?" *Journal of Public Economics*, 93, p. 209-212.

Lev, Daniel (1972) "Judicial Institutions and Legal Culture in Indonesia," in Claire Holt, *Culture and Politics in Indonesia*, Ithaca: Cornell University Press, p. 246-318.

Lev, Daniel (1978) "Judicial Authority and the Struggle for Indonesian Rechtstaat," *Law and Society*, 13, p. 37-72.

Lev, Daniel (2000) *Legal Evolution and Political Authority in Indonesia: Selected Essays*, Leiden: Martinus Nijhoff.

Lev, Daniel (2005) "Conceptual Filters and Obfuscation in the Study of Indonesian Politics, *Asian Studies Review*, 29, December, p. 345-356.

Lev, Daniel (2007) "The State and Law Reform in Indonesia," in Tim Lindsey, ed., *Law Reform in Developing and Transition States*, London: Routledge.

Liddle, R. William (1985) "Soeharto's Indonesia: Personal Rule and Political Institutions, *Pacific Affairs*, 58:1, p. 68-90.

Linden, Greg, Kenneth L. Kraemer and Jason Dedrick (2007) "Who Captures Value in a Global Innovation System? The Case of Apple's iPod," UC Irvine: Personal Computing Industry Center, retrieved from: http://escholarship.org/uc/item/1770046n October 21, 2009.

Linz, Juan Jose and Alfred C. Stepan (1996) *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*, Baltimore: John Hopkins University Press.

Malley, Michael (1999) "Regions: Centralization and Resistance," in Donald K. Emmerson, ed., *Indonesia Beyond Suharto: Polity, Economy, Society, Transition*, Armonk, NY: M.E. Sharpe, p. 71-108.

Manning, Chris (2008) "The Political Economy of Reform: Labor After Suharto," Indonesian Studies Working Paper No. 6, University of Sydney, August. http://www.arts.usyd.edu.au/indonesian/docs/USYD_IS_Manning_Labour_After_Soeharto.pdf (accessed August 24, 2009).

Manning, Chris and Roesad (2007) 'The Manpower Act of 2003 and Its Implementing Regulations: Genesis, Key Articles and Potential Impact,' *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 43:1, p. 55-82.

Marshall, T.H. (1992) *Citizenship and Social Class*, London: Pluto Press. Originally published in 1950.

Marsilam Simanjuntak (1997) *Pandangan Negara Integralistik*, Jakarta: P.T. Pustaka Utama Grafiti.

McVey, Ruth (1983) "The Beamtenstaat in Indonesia," in Audrey Kahin, ed., *Interpreting Indonesian Politics: Thirteen Contributions to the Debate*, Ithaca: Cornell University Modern Indonesia Project.

Meidyatama Suryodiningrat (2009) "A Democratic Yet Confusing and Litigious-Prone (sic) Election," *Jakarta Post*, June 1.

Mietzner, Marcus (2006) *The Politics of Military Reform in Post-Suharto Indonesia: Elite Conflict, Nationalism and Institutional Resistance*, Washinton, D.C.: East West Center.

Mietzner, Marcus (2009) *Military Politics, Islam and the State in Indonesia: From Turbulent Transition to Democratic Consolidation*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

Ministry of Finance (2009) "Ministry of Finance Green Paper: Economic and Fiscal Policy Strategies for Climate Change Mitigation in Indonesia," Ministry of Finance and Australia Indonesia Partnership, Jakarta, Novem ber 30, http://www.fiskal.depkeu.go.id/ webbkf/siaranpers/siaranpdf%5CGreen%20Paper%20Final.pdf (accessed December 29, 2009).

Mishra, Satish (2007) "Economic Inequality in Indonesia: Trends, Causes and Policy Response," UNDP Regional Center, Colombo, mimeo, http://www2.undprcc.lk/areas_of_work/pdf/Indonesia.pdf, accessed September 24, 2009.

Moeliono, Moira, Eva Wollenberg and Godwin Limberg (2008) "Between State and Society: Decentralization in Indonesia," in Moeliono, Wollenberg and Limberg, eds., *The Decentralization of Forest Governance: Politics, Economics and the Fight for Control of Forests in Indonesian Borneo*, London: Earthscan.

Mohammad Sadli (1993) "Reflections on My Career," *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 29:1, p. 35-51.

Nam, Suzanne (2009) "Indonesia's Forty Richest," Forbes, December 2, http://www.forbes.com/2009/12/02/indonesia-richest-tycoons-indonesia-billionaires-09-southeast-asia-wealth_land.html, accessed December 15, 2009.

Naughton, Barry (2007) *The Chinese Economy: Transition and Growth*, Cambridge: Cambridge University Press.

Nolan, Peter, Jin Zhang and Chungang Liu (2008) "The Global Business Revolution, the Cascade Effect and the Challenge for Firms from Developing Countries," *Cambridge Journal of Economics*, 32, p. 29-47.

Nunn AS, Fonseca EM, Bastos FI, Gruskin S, Salomon JA (2007) "Evolution of Antiretroviral Drug Costs in Brazil in the Context of Free and Universal Access to AIDS Treatment," *PLoS Med* 4:11, http://www.plosmedicine.org/article/info:doi/ 10.1371/journal.pmed.0040305 (accessed January 22, 2009)

Obstfeld, Maury, Jay Shambaugh and Alan M. Taylor (2005) 'The Trilemma in History: Tradeoffs among Exchange Rates, Monetary Policies, and Capital Mobility," *Review of Economics and Statistics*, No. 3, p. 423-438.

Onishi, Norimitsu (2009) "In Indonesia, Middlemen Mold Outcome of Justice," *New York Times*, December 19, http://www.nytimes.com/2009/12/20/world/asia/

Padang Wicaksono (2009) "Human Capital," Jakarta, Rajawali Foundation, September, mimeo.

Palma, José Gabriel (2009) "Flying Geese and Waddling Ducks: The Different Capabilities of East Asia and Latin America to 'Demand-Adapt' and 'Supply-Upgrade' their Export Productive Capacity," in Mario Cimoli, Giovanni Dosi and Joseph Stiglitz, eds., *Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation*, Oxford: Oxford University Press, p. 203-238

Papanek, Gustav F. (2009) "Constraints to Growth and Poverty Reduction in Indonesia," Boston Institute for Developing Economies and Asian Development Bank, October, mimeo.

Papanek, Gustav F. and M. Chatib Basri (2010) "The Impact of the World Recession on Indonesia and an Appropriate Policy Response: Some Lessons for Asia," February 2, mimeo.

Park, Donghyun and Kwanho Shin (2009) "The People's Republic of China as an Engine of Growth for Developing Asia? Evidence from Vector Autoregression Models," ADB Economics Working Paper Series, No. 175, Manila: Asian Development Bank, October.

Park, Donghyun, Innwon Park and Gemma Esther B. Estrada (2009) "Prospecs for ASEAN-China Free Trade Area: A Qualitative and Quantitative Analysis," *China and World Economy*, 17:4, p. 104.120.

Pincus, Jonathan and Rizal Ramli (1998) "Indonesia: From Showcase to Basketcase," *Cambridge Journal of Economics*, 22:6, p. 723-734.

"Poor Teaching Blamed for Low Literacy Rates" (2009) *Jakarta Post*, October 31, p. 4.

20indo.html?scp=2&tsq=Indonesia&tst=cse (accessed December 19, 2009).

Ray, David (2008) "Indonesia Port Sector Reform and the 2008 Shipping Law," Senada (Indonesia Competitiveness Program), August.

Reerink, Gustaaf and Jean-Louis van Gelder (2010) "Land Titling, Perceived Tenure Security, and Housing Consolidation in the Kampongs of Bandung, Indonesia," *Habitat International*, 34:1, p. 78-85.

Riwanto Tirtosudarmo (2009) "Mobility and Human Development in Indonesia," UNDP, Human Development Research Paper 2009/19, June.

Rosengard, Jay K., Richard H. Patten, Don E. Johnston, Jr and Widjojo Koesoemo (2007) "The Promise and the Peril of Microfinance Institutions in Indonesia," *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 43:1, p. 87-11

Ryter, Loren (2009) "Their Moment in the Sun: The New Indonesian Parliamentarians from the Old OKP," in Gerry van Klinken and Joshua Barker, eds., *State of Authority: The State in Society in Indonesia*, Ithaca, NY: Cornell University Southeast Asia Program.

Sen, Ashok and Jayati Ghosh (1993) "Trends in Rural Employment and the Poverty-Employment Linkage," New Delhi, ILO-ARTEP Working Papers, December.

Sender, John (2003) "Rural Poverty and Gender: Analytical Frameworks and Policy Proposals," in Ha-Joon Chang, ed., *Rethinking Development Economics*, London: Anthem Press.

Sidel, John T. (1999) *Capital Coercion and Crime: Bossism in the Philippines*, Palo Alto, CA: Stanford University Press.

Slater, Dan (2004) "Indonesia's Accountability Trap: Party Cartels and Presidential Power After Democratic Transition," *Indonesia*, 78, p. 61-92.

Slater, Dan (2006) "The Ironies of Instability in Indonesia," *Social Analysis*, 50:1, Spring, 208-213.

Smith, Rogers M. (1993) "Beyond Tocqueville, Myrdal and Hartz: The Multiple Traditions in America," *American Political Science Review*, 87:3, p. 549-466.

Steinfeld, Edward (2008) "The Capitalist Embrace: China Ten Years after the Asian Financial Crisis," in Andrew MacIntyre, T.J. Pempel and John Ravenhill, eds., *Crisis as Catalyst: Asia's Dynamic Political Economy*, Ithaca, Cornell University Press, p. 183-205.

Subianto, Benny and Surjadi (2009) "Governance and State Effectiveness a Decade After Democratic Transition: Toward Bureaucratic Reform," Jakarta, Rajawali Foundation, September, mimeo.

Surjadi and Kiki Verico (2009) "Infrastructure: Some Key Issues for a More Competitive Indonesia," Jakarta, Rajawali Foundation, September, mimeo.

Syrquin, Moshe and Hollis Chenery (1989) "Three Decades of Industrialization," *World Bank Economic Review*, 3:2, 145-181.

Tan, Paige Johnson (2008) Teaching and Remembering: The Legacy of the Suharto Era Lingers in School History Books," *Inside Indonesia*, 92, April to June, http://people.uncw.edu/tanp/InsideIndonesiaTextbooks.html (accessed April 10, 2010).

Thomas, Vinod and Peter Stephens (1994) *The Evolving Role of the World Bank: The East Asian Economic Miracle*, Washington, DC: The World Bank.

Timmer, C. Peter (2007) "How Indonesia Connected the Poor to Rapid Economic Growth," in Timothy Besley and Louse J. Cord, eds., *Delivering on the Promise of Pro-Poor Growth: Insights and Lessons from Country Experiences*, Washington, D.C.: World Bank.

Tse Sze Ming (2009) "Forces Shaping the Trends and Patterns of China's Outbound International Tourist Flows," Ph.D Dissertation, Southern Cross University, February.

Tymoigne, Eric and Randall Wray (2009) "It Isn't Working: Time for More Radical Policies," Levy Economics Institute Public Policy Brief, No. 105, October.

UNAIDS (2008) "Indonesia: Epidemiological Fact Sheet on HIV and AIDS," Geneva: UNAIDS, World Health Organization and UNICEF, September, http://apps.who.int/_globalatlas/predefinedReports/EFS2008/full/EFS2008_ID.pdf, accessed November 14, 2009.

UNDP (2009) Human Development Report 2009. *Overcoming Barriers: Human Mobility and Development*, New York.

UNICEF (2008) *State of Asia-Pacific's Children 2008*, New York.

United Nations Development Program (2009) *Overcoming Barriers: Human Mobility and Development*, Human Development Report 2009, New York.

Van Klinken, Gerry and Joshua Barker (2009) "Introduction: State in Society in Indonesia," in Gerry van Klinken and Joshua Barker, eds., *State of Authority: The State in Society in Indonesia*, Ithaca, NY: Cornell University Southeast Asia Program.

Wade, Robert (2009) "From Global Imbalances to Global Reorganizations," *Cambridge Journal of Economics*, 33, p. 539-562.

Weber, Max (1946) *From Max Weber: Essays in Sociology*, H.H. Gerth and C. Wright Mills, eds., Oxford: Oxford University Press.

Winters, Jeffrey A. (1996) *Power in Motion: Capital Mobility and the Indonesian State*, Ithaca: Cornell University Press.
Winters, Jeffrey A. (2010) *Oligarchy*, unpublished manuscript.
World Bank (1999) "Indonesia: Country Assistance Note," Washington, DC, Operations
Evaluation Department, February 4.
World Bank (2005) *Pro-Poor Growth in the 1990s, Lessons and Insights from 14 Countries: Operationalizing Pro-Poor Growth Research Program*, Washington, D.C.
World Bank (2006) *Indonesia: Making the New Indonesia Work for the Poor*, Washington, D.C., November.
World Bank (2007) *Spending for Development: Making the Most of Indonesia's New Opportunities. Indonesia Public Expenditure Review*, Jakarta.
World Bank (2009) *Doing Business 2010*, Washington, D.C.
World Economic Forum (2009) *Global Competitiveness Report, 2009-2010*, Geneva, September.
Yasmin Sungkar (2008) "Indonesia's State Enterprises: from State Leadership to International Consensus," *Journal of Indonesian Social Sciences and Humanities*, I, p. 95-120.
Yuni Ikawati (2010) "Lumpur Sidoarjo: Diperlukan Penelitian Komprehensif [Sidoarjo Mudflow: Comprehensive Study Needed]," *Kompas*, January 19, p. 14.



This study is constructive but also critical. It recognizes important achievements that have been reached in Indonesia. But it is also *tajam* and *berani* in showing that some of the most important obstacles to prosperity have not yet been overcome. The poor and weak submit to the country's laws, while powerful elites and oligarchs use intimidation and money to do as they like. Indonesia has democracy, but it has been captured by the same wild oligarchs who intimidate and buy the law. Institutional transformation, which is the central theme of this study, means making institutions and rules stronger than individuals--especially the most powerful ones at the top. It is one of the most difficult challenges the country has ever faced.

Jeffrey A. Winters is a professor of political economy at Northwestern University in Chicago, USA.