



CENTRE FOR
STRATEGIC AND
INTERNATIONAL
STUDIES

Economics Working Paper 02 – 2017

Perjalanan Reformasi Ekonomi Indonesia 1997-2016

Haryo Aswicahyono
David Christian

August 2017

The CSIS Working Paper Series is a means by which members of the Centre for Strategic and International Studies (CSIS) research community can quickly disseminate their research findings and encourage exchanges of ideas. The author(s) welcome comments on the present form of this Working Paper. The views expressed here are those of the author(s) and should not be attributed to CSIS Jakarta.

Abstract

Reformasi ekonomi menjadi hal yang sangat penting dilakukan untuk memangkas hambatan yang menciptakan inefisiensi perekonomian, serta mendorong kinerja perekonomian untuk mencapai potensi maksimal. Dalam tulisan ini, kami melakukan analisis singkat mengenai berbagai upaya reformasi ekonomi di Indonesia setelah krisis finansial Asia 1997, hingga pertengahan tahun 2016. Tulisan ini memberikan narasi mengenai pengalaman reformasi ekonomi di Indonesia, baik yang berhasil maupun gagal dilakukan, pada masing-masing periode pemerintahan. Tulisan ini juga menjelaskan mengenai dinamika ekonomi politik, fitur, dan penekanan reformasi di masing-masing periode, serta menarik sejumlah pelajaran dari berbagai upaya reformasi ekonomi di Indonesia setelah krisis.

Keywords: Reformasi ekonomi, ekonomi politik, iklim investasi, regulasi, pengelolaan makroekonomi

Perjalanan Reformasi Ekonomi Indonesia 1997-2016

Reformasi ekonomi menjadi hal yang sangat penting dilakukan untuk memangkas hambatan yang menciptakan inefisiensi perekonomian, serta mendorong kinerja perekonomian untuk mencapai potensi maksimal. Dalam praktiknya, pelaksanaan reformasi ekonomi di sebuah negara biasanya sangat kompleks, karena melibatkan berbagai pihak dan kepentingan, serta dipengaruhi sejumlah faktor seperti ekonomi maupun politik.

Dalam tulisan ini, kami melakukan analisis singkat mengenai berbagai upaya reformasi ekonomi di Indonesia setelah krisis finansial Asia 1997, hingga mendekati pertengahan tahun 2016. Tulisan ini memberikan narasi mengenai pengalaman reformasi ekonomi di Indonesia, baik yang berhasil maupun gagal dilakukan, pada masing-masing periode pemerintahan. Tulisan ini juga menjelaskan mengenai dinamika ekonomi politik, fitur, dan penekanan reformasi di masing-masing periode, serta menarik sejumlah pelajaran dari berbagai upaya reformasi ekonomi di Indonesia setelah krisis.

Periode Awal Pemulihan Krisis (1997-2001)

Krisis finansial yang melanda Asia pada 1997 menyebabkan kontraksi pada perekonomian Indonesia sebesar 13%, serta depresiasi masif pada nilai tukar rupiah. Sebagai tindak lanjut dari krisis, Indonesia memutuskan untuk mendapatkan pinjaman dari International Monetary Fund (IMF). Program IMF dimulai dengan penandatanganan *Letter of Intent* (LOI) yang pertama pada akhir Oktober 1997, yang berlanjut hingga Desember 2003. Dalam periode ini, empat presiden yang berbeda mengimplementasikan sejumlah program reformasi ekonomi dengan hasil yang beragam. Reformasi ekonomi pada periode setelah krisis ini lebih banyak didorong oleh program reformasi yang ditentukan IMF sebagai persyaratan untuk menerima bantuan.

IMF mensyaratkan agenda reformasi struktural, serta sejumlah langkah ke arah stabilisasi makroekonomi serta perbaikan kesehatan sistem finansial. Persyaratan IMF antara lain juga mencakup penghapusan monopoli cengkeh, serta penghapusan segala bentuk subsidi pemerintah untuk industri yang dianggap tidak layak secara ekonomi, seperti proyek mobil nasional Timor dan industri pesawat terbang.

Sejumlah langkah reformasi tersebut sempat menghadapi tantangan besar, karena melibatkan orang-orang yang dekat dengan Presiden Soeharto. Namun, langkah-langkah tersebut diperlukan sebagai usaha memulihkan kepercayaan publik dan pasar terhadap pemerintahan. Pada Mei 1998, Soeharto mundur sebagai Presiden dan digantikan oleh Habibie.

Pada bulan Juli 1998, persetujuan untuk program bantuan IMF yang baru disetujui, dan kali ini melibatkan strategi restrukturisasi korporasi serta program restrukturisasi perbankan yang lebih luas. Namun, pada periode Habibie, terdapat skandal Bank Bali. Pemerintah menolak mengumumkan hasil audit Bank Bali kepada publik, seperti diminta IMF, yang berakibat penghentian sementara program IMF pada September 1999.

Program IMF sangat penting demi mendukung agenda ekonomi yang terstruktur, di tengah periode pemerintahan yang cenderung kacau dan sering berganti-ganti. Program tersebut juga mensyaratkan sejumlah reformasi yang diarahkan untuk memperkuat kerangka institusional dalam rangka menjamin transparansi, persaingan yang sehat, serta kerangka hukum dan regulasi yang lebih kuat. Termasuk dalam langkah tersebut adalah reformasi untuk menata ulang sistem kepailitan, serta pendirian Pengadilan Niaga. Inisiatif lainnya adalah penerbitan UU tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (hukum persaingan) pada Maret 1999, serta pemberian status independen Bank Indonesia yang diamanatkan melalui UU No 23/1999 tentang Bank Indonesia.

Selanjutnya, Abdurrahman Wahid (Gus Dur) terpilih sebagai Presiden pada Oktober 1999. Persetujuan ketiga dengan IMF pun ditandatangani pada Januari 2000 dan berlanjut hingga Desember 2002. Program baru ini melibatkan agenda jangka menengah yang terdiri dari empat aspek: kerangka makroekonomi jangka menengah, kebijakan restrukturisasi, menata ulang institusi perekonomian, serta memperbaiki manajemen sumber daya alam.

Kerangka makroekonomi menjelaskan program pemulihan sembari mempertahankan stabilitas tingkat harga. Namun demikian, implementasi program ini cukup lambat, meskipun setelah melakukan beberapa kali *reshuffle* kabinet. Selanjutnya, Presiden Gus Dur terjerat oleh beberapa permasalahan *governance*, termasuk skandal Bulog yang menyebabkan turunnya beliau dari jabatannya. Akibatnya, pencairan pinjaman IMF menjadi tertunda. Penyebab lainnya adalah implementasi yang kurang baik dari langkah-langkah reformasi oleh tim ekonomi pemerintah pada saat itu, yang sebenarnya menentang keterlibatan IMF dalam pemulihan krisis.

Pemerintahan Gus Dur menghadapi dua permasalahan utama dalam implementasi program reformasi (Boediono, 2002). Pertama, program tersebut mencakup sejumlah isu yang timbul dari persyaratan reformasi struktural. Kedua, kapasitas pemerintah untuk mengimplementasikan program cenderung terbatas, dikarenakan persoalan seperti kurangnya koordinasi antara menteri-menteri ekonomi serta konflik antara pemerintah dengan Bank Indonesia yang baru mendapatkan status independen. Birokrasi pun dipenuhi ketidakpastian akan arah proses reformasi ekonomi ke depan. Selain itu, desentralisasi (otonomi daerah) serta memburuknya hubungan pemerintah dengan parlemen juga membuat reformasi ekonomi pada periode ini kurang berjalan mulus.

Meskipun memiliki peranan kunci dalam implementasi kebijakan pemulihan ekonomi (karena lemahnya tim ekonomi di kabinet pada waktu itu), Presiden Gus Dur kurang mampu menunjukkan kepemimpinan yang efektif di bidang ekonomi. Untuk menangani krisis, sejumlah institusi baru dibentuk, antara lain Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN), Badan Restrukturisasi Utang Luar Negeri Indonesia, serta Jakarta Initiative Task Force. Bersama Bank Indonesia, Kementerian Keuangan, serta Menteri Negara Investasi dan Pemberdayaan BUMN, 'institusi krisis' ini bertanggung jawab dalam melakukan restrukturisasi kredit, yang merupakan salah satu langkah terpenting dalam pemulihan ekonomi. Akan tetapi, koordinasi antara institusi ini sangat lemah dan lebih banyak bersifat *ad-hoc*. Pada Juli 2001, posisi presiden Gus Dur

digantikan oleh Megawati Soekarnoputri.

Periode Megawati (2001-2004)

Tim ekonomi Presiden Megawati kembali memperbaiki hubungan dengan IMF, yang berujung pada sejumlah persetujuan dengan IMF untuk memperbarui program bantuan IMF yang sempat dihentikan. Tim ekonomi Megawati cukup terbuka dan suportif dengan program IMF. Stabilitas politik pun berhasil kembali dibangun di bawah pemerintahan Megawati. Akan tetapi, implementasi program reformasi ini berjalan cukup lambat, antara lain karena kurangnya kapasitas implementasi, sebuah masalah yang telah ada sejak pemerintahan Gus Dur.

Sejak pertengahan 2002, mulai terbangun opini publik agar pemerintah tidak melanjutkan program bantuan IMF setelah selesai pada akhir 2003. Pada saat itu, hanya Indonesia satu-satunya negara yang terkena krisis keuangan 1997-98, yang masih menerima bantuan IMF. Pada Juli 2003, pemerintah mengumumkan bahwa program bantuan IMF tidak akan dilanjutkan. Oleh karena itu, pemerintah membentuk tim antar-lembaga yang menyusun *exit strategy* yang mempertimbangkan hal-hal seperti *financing gap*, yang terkait dengan kebutuhan pembiayaan pemerintah, dan *credibility gap*, yang terkait dengan dampak negatif dari sentimen pasar, ketika program IMF berakhir. Keputusan untuk mengakhiri program bantuan IMF dipengaruhi oleh pemilihan umum yang mendekat, serta oleh sentimen nasionalistik yang tengah berkembang di dunia politik dan publik. Pada 10 Desember 2003, pemerintah menanda tangani LOI terakhir dengan IMF.

Sebagai persiapan berakhirnya program bantuan IMF, pada 15 September 2003 pemerintah menerbitkan 'Paket Kebijakan Ekonomi Pra- dan Pasca-IMF', yang juga dikenal sebagai "*White Paper*". Paket kebijakan ini diterima dengan baik oleh publik dan pasar. Secara umum, peranan penting dari paket kebijakan tersebut adalah untuk memastikan kebijakan reformasi pemerintah, terutama dalam periode pemilu (Soesastro, 2004). Cakupan *White Paper* cukup beragam, dan bahkan menurut beberapa pengamat lebih luas dan ambisius dibandingkan program bantuan IMF. Akan tetapi, paket kebijakan ini dihasilkan oleh pemerintah Indonesia dengan masukan dari sektor swasta, setelah juga berkonsultasi dengan sejumlah ekonom independen. Program pemerintah ini menimbulkan rasa kepemilikan yang lebih tinggi (karena bukan didikte oleh IMF atau asing), yang sangat bermanfaat dalam meningkatkan komitmen pemerintah untuk mengimplementasikannya, serta untuk meningkatkan koordinasi dan kerjasama antara Kementerian Keuangan dan Bank Indonesia.

Box 1. Paket Kebijakan Ekonomi Indonesia Pra- dan Pasca-IMF

Pada tanggal 15 September 2003, pemerintah mengeluarkan Instruksi Presiden No 5/2003 tentang Paket Kebijakan Ekonomi Menjelang dan Sesudah Berakhirnya Program Kerjasama dengan IMF. Sejumlah elemen utama dalam paket kebijakan tersebut adalah sebagai berikut:

Menjaga stabilitas makroekonomi

Fokus dari usaha ini adalah untuk mencapai kondisi fiskal yang sehat, serta mengurangi laju inflasi, dan menjaga persediaan cadangan devisa untuk kebutuhan jangka menengah. Kebijakan fiskal untuk mencapai target tersebut mencakup: (a) mengurangi defisit anggaran secara bertahap untuk mencapai posisi yang seimbang (*balanced*) pada 2005-6; (b) mengurangi rasio utang pemerintah terhadap PDB ke posisi yang aman; (c) mereformasi dan melakukan modernisasi pada sistem perpajakan nasional untuk mengembangkan sumber pemasukan negara yang dapat diandalkan; (d) meningkatkan efisiensi belanja pemerintah, dan (e) mengembangkan sistem pengelolaan utang yang efektif.

Restrukturisasi dan reformasi pada sektor keuangan

Mengingat pentingnya peran sektor keuangan dalam stabilisasi ekonomi serta mendukung pemulihan krisis, kebijakan dalam aspek ini difokuskan pada: (a) mendirikan Jaring Pengaman Sistem Keuangan (*financial safety net*) melalui pendirian Lembaga Penjamin Simpanan (LPS), pendirian fasilitas pinjaman opsi terakhir (*lender of last resort*) di Bank Indonesia, serta penguatan sistem keuangan dengan pendirian Otoritas Jasa Keuangan; (b) melanjutkan program restrukturisasi dan perbaikan kesehatan sektor perbankan, terutama bank milik negara, yang dilakukan di bawah Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) dan beberapa institusi lain; (c) memperketat pengawasan aktivitas pencucian uang; (d) memperbaiki kinerja pasar modal serta pengawasannya; (e) melakukan konsolidasi industri asuransi dan dana pensiun; (f) meningkatkan kinerja dan pengelolaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN); dan (g) mendukung pengembangan sistem akuntansi publik.

Meningkatkan investasi, ekspor, dan penyerapan tenaga kerja

Pemerintah menyadari peran penting sektor swasta pada aspek ini dan bahwa tugas utama pemerintah dalam hal ini adalah untuk menciptakan iklim yang kondusif bagi aktivitas sektor swasta melalui kebijakan yang baik serta lembaga pemerintah yang berfungsi efektif. Sejumlah inisiatif kebijakan kunci mencakup: (a) memperbaiki kebijakan investasi dan perdagangan melalui layanan satu atap, serta Tim Nasional Peningkatan Ekspor dan Peningkatan Investasi (Timnas PEPI) untuk menangani persoalan inter-sektoral; (b) meningkatkan kepastian hukum dengan merevisi UU Kepailitan, serta mengharmonisasikan regulasi di tingkat regional dengan regulasi di tingkat yang lebih tinggi untuk kepentingan publik; (c) membangun dan memperbaiki infrastruktur di bidang listrik, transportasi, telekomunikasi, dan sumber daya air; (d) meningkatkan transparansi pelayanan publik; dan (e) meningkatkan pemerataan melalui program pengentasan kemiskinan dan penciptaan lapangan pekerjaan.

Pemerintahan Megawati cukup berhasil dalam membangun stabilitas makroekonomi, antara lain karena pengembangan kelembagaan, independensi Bank Indonesia dalam mengambil

kebijakan moneter, serta penataan ulang Kementerian Keuangan (di bawah UU No 17 tentang Keuangan Negara) untuk menerapkan disiplin fiskal. Akan tetapi, pemerintahan Megawati kurang berhasil dalam menyelenggarakan reformasi 'mikro' yang dijabarkan *White Paper*, terutama dalam hal memperbaiki iklim investasi, ditandai dengan Investasi Asing Langsung yang tercatat negatif selama semester pertama 2004.

Dua kebijakan yang memperburuk iklim investasi pada periode ini adalah: Pertama, lambatnya usaha privatisasi oleh karena sikap pemerintah yang ambivalen terhadap konsep privatisasi (Athukorala, 2002). Kedua, dibatalkannya UU Kelistrikan oleh Mahkamah Konstitusi pada 2003 karena dianggap bertentangan dengan Pasal 33 UUD 1945. Padahal, UU tersebut dirancang untuk meningkatkan partisipasi swasta melalui *unbundling* di sektor kelistrikan, yang jika terjadi akan menurunkan biaya listrik bagi konsumen dan sangat mendukung dunia usaha.

Dengan berakhirnya program bantuan IMF, Indonesia menyetujui pemantauan pasca-program (*Post Program Dialogue*) dengan IMF, di mana tim IMF akan datang dua kali setahun untuk memantau perkembangan reformasi ekonomi yang dicanangkan dalam *White Paper* tahun 2004. Tidak hanya IMF, usaha pemantauan reformasi ekonomi juga pernah dilakukan oleh Kadin Indonesia, yang membentuk tim pemantauan independen, yang bekerja sama dengan beberapa kamar dagang asing di Indonesia dan ekonom independen.

Tim Pemantauan Independen tersebut menemukan beberapa isu kebijakan utama yang menjadi perhatian dunia usaha, yaitu perbaikan iklim investasi dan usaha (terutama reformasi hukum/legal), reformasi administrasi perpajakan, reformasi Bea Cukai, penyusunan peraturan pelaksana UU Ketenagakerjaan yang baru, serta sejumlah langkah untuk memperbaiki kondisi infrastruktur (energi, listrik, telekomunikasi, dan transportasi).

Cukup sulit bagi publik untuk menilai apakah penerbitan sejumlah regulasi dan kebijakan reformasi benar-benar diaplikasikan secara konkrit di lapangan. Secara umum, dapat disimpulkan bahwa pemerintahan Megawati berhasil mempertahankan stabilitas makroekonomi. Kinerja perbaikan sektor finansial dapat dikatakan beragam (*mixed*). Pertumbuhan kredit masih tetap lambat, namun demikian hal ini sebagian diakibatkan kesulitan di sektor riil serta kurang berhasilnya pemerintah untuk memperbaiki iklim investasi. Sejak awal 2004, perhatian publik sudah mulai beralih ke pemilihan Presiden, di mana Susilo Bambang Yudhoyono terpilih menjadi presiden berikutnya.

Periode Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) (2004-2014)

Presiden SBY menyadari pentingnya **pembangunan infrastruktur** bagi perekonomian. Oleh karena itu, pemerintah menyelenggarakan *Infrastructure Summit* pada Januari 2005 untuk menarik partisipasi swasta dalam pengembangan infrastruktur. Namun demikian, usaha ini kurang berhasil karena kegagalan pemerintah dalam menyelenggarakan reformasi dan menghasilkan regulasi yang diperlukan untuk memperbaiki iklim investasi infrastruktur (Soesastro & Atje 2005). Salah satu kemunduran tersebut adalah keputusan Mahkamah Konstitusi pada

Desember 2004 untuk membatalkan UU Kelistrikan yang baru, yang berusaha untuk membuka persaingan dengan swasta di sektor tersebut.

Akibatnya, Indonesia terus mengalami defisit infrastruktur selama masa pemerintahan SBY. Hill (2015) mencatat bahwa meskipun sejumlah upaya reformasi sempat dilakukan untuk mendorong pembangunan infrastruktur (misalnya melalui Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia atau MP3EI), namun progresnya dalam kenyataan cukup mengecewakan. Indonesia terus tertinggal dari negara pesaing dalam sejumlah indikator kualitas infrastruktur dan logistik. Investasi infrastruktur baru jumlahnya sangat jauh dari kebutuhan dan terhalang banyak hambatan regulasi, sehingga menyebabkan perekonomian Indonesia berbiaya tinggi dan sangat tidak efisien.

Pemerintah juga gagal untuk mereformasi sektor transportasi dengan menghadirkan persaingan, misalnya di sektor kelistrikan dan pelabuhan yang tetap didominasi/dimonopoli oleh BUMN. Secara spesifik, UU No 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran, yang menerapkan asas *cabotage*, menjadi kemunduran, karena praktis menutup persaingan dengan kapal asing dalam industri pelayaran dalam negeri. Baru menjelang akhir pemerintahannya, pemerintah setidaknya meratifikasi UU No 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, yang mempermudah proses pembebasan lahan bagi proyek pembangunan infrastruktur (meskipun baru berlaku 1 Januari 2015).

Sementara itu, untuk **memperbaiki iklim investasi**, pada Februari 2006, pemerintah menerbitkan paket reformasi kebijakan, yang merupakan suatu langkah reformasi ekonomi yang lebih sistematis. Tiga karakteristik utama reformasi ini adalah: Pertama, bersifat *top-down* ketimbang *bottom-up*. Kedua, memiliki tujuan dan jangka waktu yang spesifik, serta institusi pelaksana reformasi yang ditunjuk secara khusus. Ketiga, untuk masing-masing reformasi, terdapat *sub-reforms* yang lebih spesifik dengan target yang terukur dan langkah aksi yang konkrit.

Paket kebijakan ini cukup luas, meliputi 85 usaha reformasi, yang antara lain mencakup UU Penanaman Modal yang baru, UU Perpajakan yang baru, serta amandemen UU Bea Cukai dan revisi UU Ketenagakerjaan. Hingga akhir 2006, baru 35 dari 85 langkah kebijakan yang telah diselesaikan (Hill, 2006). Akan tetapi, kebijakan reformasi ini kurang efektif dalam implementasinya, antara lain disebabkan oleh masalah kronis seperti kurangnya kapasitas dan koordinasi antara kementerian, serta lambatnya progres di DPR.

Masalah lain dalam reformasi ekonomi adalah bahwa regulasi pendukung, atau institusi pelaksana reformasi, sering kali tidak ada, lama tertunda, atau tidak dirancang dengan baik. Akibatnya, beberapa reformasi menjadi tidak efektif dan penuh dengan ketidakpastian. Sebagai contoh, salah satu kendala utama dalam investasi jalan tol adalah tingginya kesulitan dan biaya untuk membebaskan lahan. Saat itu, rancangan regulasi untuk pembebasan lahan mengalami penundaan yang lama hingga baru diterbitkan pada Mei 2005.

Beberapa isu lain, seperti sensitivitas politik, sentimen nasionalistik yang cenderung meningkat (terutama terkait UU Penanaman Modal), serta kelompok kepentingan (terkait UU

Perpajakan), serta agenda politik yang berbeda dari beberapa faksi politik menyebabkan reformasi ekonomi kurang berjalan mulus pada periode ini. Selain itu, gaya kepemimpinan Presiden SBY, meskipun bukan satu-satunya faktor, menjadi salah satu penyebab utama lambatnya reformasi ekonomi pada periode ini.

Pertumbuhan ekonomi pada masa pemerintahan Presiden SBY juga mendapat dukungan tambahan dari *boom* harga komoditas dunia (terutama minyak sawit dan batu bara) serta melimpahnya likuiditas di pasar keuangan internasional. Salah satu fitur dalam perekonomian Indonesia pada masa kepemimpinan Presiden SBY adalah mulai meningkatnya peran sektor jasa, dan melambatnya pertumbuhan sektor manufaktur. Beberapa hal menjadi faktor penyebab hal tersebut, antara lain iklim kebijakan domestik yang kurang baik, ditandai oleh biaya logistik yang tinggi, iklim investasi yang kurang kondusif bagi investor asing, serta biaya tenaga kerja yang tidak kompetitif. Kurang berhasilnya pemerintahan SBY dalam menangani isu-isu di atas melalui reformasi ekonomi yang ekstensif di tingkat mikro menyebabkan pertumbuhan ekonomi Indonesia pada masa ini.

Pada era pemerintahan Presiden Yudhoyono, terdapat tiga perubahan besar pada lanskap politik dan ekonomi yang berpengaruh pada upaya serta praktik liberalisasi atau reformasi ekonomi. Pertama, mulai ada peralihan otoritas dari presiden kepada parlemen. Tidak seperti zaman Soeharto, kekuasaan presiden mulai dikurangi, dan parlemen memiliki kekuasaan dan pengaruh yang lebih besar dalam menentukan arah kebijakan atau reformasi ekonomi tertentu. Hal ini terutama ditunjukkan oleh SBY yang tampak kurang berani dalam melakukan reformasi ekonomi yang diperlukan namun tidak populer, karena takut mengalami nasib yang sama dengan dua presiden terdahulu yang dimakzulkan DPR. Kedua, menteri kunci yang terkait ekonomi kini menjadi jabatan politik, dan lebih banyak diambil dari berbagai partai politik (dikenal dengan Kabinet Pelangi pada pemerintahan SBY periode pertama). Hal ini dilakukan sebagai upaya mendapatkan dukungan politik dari parlemen. Ketiga, desentralisasi serta otonomi daerah, yang telah menyerahkan banyak tanggung jawab pengelolaan politik maupun ekonomi kepada pemerintah daerah.

Sebagai akibat dari ketiga perubahan kelembagaan tersebut, terdapat fragmentasi dalam proses pengambilan kebijakan. Dalam praktiknya, setiap kementerian atau pemerintah daerah dapat beroperasi menurut agenda masing-masing, dan tidak menjalankan visi besar di tingkat nasional. Hal ini tercermin dari peningkatan signifikan pada jumlah peraturan yang diterbitkan pemerintah daerah (kota/kabupaten), yang secara rata-rata mencapai tiga regulasi baru per hari (Kompas, 1 April 2006). Di tingkat kementerian, salah satu contoh klasik dari ketidaksinambungan ini adalah konflik antara Kementerian Perdagangan dan Kementerian Pertanian mengenai kebijakan beras. Kementerian Perdagangan lebih berfokus pada kepentingan konsumen, sementara Kementerian Pertanian lebih mementingkan kesejahteraan petani. Oleh karena hal tersebut, pemerintahan SBY kesulitan untuk melakukan reformasi ekonomi yang bersifat sistematis dan komprehensif.

Untuk merespon ekspektasi publik yang mengharapkan kerja cepat dari pemerintah,

Presiden SBY menginstruksikan kementerian untuk menjalankan Program Kerja 100 Hari. Agenda tersebut secara umum memiliki tiga tujuan: memperbaiki iklim investasi, menjaga stabilitas makroekonomi, serta meningkatkan kesejahteraan publik dan mengentaskan kemiskinan. Ketiga tujuan besar tersebut diterjemahkan dalam sejumlah target serta langkah aksi. Namun demikian, rincian dari program tersebut tidak diumumkan kepada publik, dan hanya menjadi dokumen internal di pemerintahan.

Akan tetapi, sangat disayangkan bahwa implementasi dari program tersebut tidak menunjukkan keseriusan pemerintah dalam melakukan reformasi ekonomi. Pertama, tidak terdapat sinyal jelas yang menunjukkan komitmen serta konsistensi pemerintah dalam melaksanakan kebijakan atau reformasi yang tidak populis namun sangat dibutuhkan. Contoh utama dalam hal ini adalah ketidakmampuan pemerintahan SBY untuk melaksanakan reformasi pada kebijakan subsidi Bahan Bakar Minyak (BBM) yang sudah bertahun-tahun sangat membebani kondisi fiskal dan sangat menghalangi pemerintah dalam melakukan investasi yang lebih produktif, misalnya di sektor infrastruktur. Kedua, tidak diumumkannya rincian dari program tersebut kepada publik menimbulkan tanda tanya besar pada publik mengenai arah pembangunan Indonesia dalam lima tahun ke depan. Selain itu, pihak non-pemerintah menjadi kesulitan untuk mengukur kinerja pemerintah.

Sebagai kesimpulan, meskipun mendapat dukungan dari kenaikan (*boom*) harga komoditas dunia dan likuiditas global yang melimpah, pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono dapat dikatakan cukup berhasil dalam manajemen stabilitas makroekonomi (kecuali mengenai isu subsidi BBM) serta menavigasi dampak krisis finansial global 2008, serta mencatatkan pertumbuhan ekonomi yang moderat. Akan tetapi, Presiden SBY nampak kurang berhasil dalam melaksanakan reformasi ekonomi lainnya, seperti memperbaiki iklim investasi, pembangunan infrastruktur, mengatasi ketimpangan, kecenderungan proteksionisme yang kian meningkat, serta kegagalan melakukan reformasi perpajakan yang menyebabkan rasio penerimaan pajak terhadap PDB tetap rendah (Hill, 2015). Sangat disayangkan bahwa kurangnya keberanian Presiden SBY untuk menggunakan modal politiknya dalam mendorong reformasi ekonomi yang signifikan (terutama pada periode kedua pemerintahannya) menjadi salah satu faktor penting yang menyebabkan laju pertumbuhan ekonomi Indonesia melambat sejak 2010.

Periode Joko Widodo (2014-sekarang)

Dalam Pemilihan Presiden Indonesia 2014, Joko Widodo (Jokowi) terpilih menjadi Presiden ke-7 Indonesia dan mulai menjabat sejak 20 Oktober 2014. Kemenangan Jokowi sebagai Presiden menimbulkan optimisme publik, karena Jokowi dipersepsikan sebagai seorang pemimpin yang reformis dan menjalankan program kerja yang konkrit menyelesaikan masalah di lapangan, seperti yang terlihat dari pengalamannya menjadi walikota Solo dan gubernur DKI Jakarta. Jokowi lebih merupakan tipe pemimpin yang taktis yang menekankan langkah/kerja konkrit dan cepat di lapangan, ketimbang tipe pemimpin strategis yang berfokus kepada

visi/gambaran besar. Pemerintahan baru Jokowi, yang dijalankan oleh Kabinet Kerja, sangat diharapkan oleh publik untuk dapat melaksanakan beberapa agenda kebijakan reformasi ekonomi, terutama pada percepatan proyek infrastruktur, pengembangan sektor maritim, dan program jaminan sosial.

Jokowi menghadapi sejumlah tantangan eksternal maupun internal dalam mengusahakan pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Pertumbuhan ekonomi Indonesia terus melambat dalam empat tahun terakhir, dari 6,8% pada tahun 2010 menjadi 5,0%, yang menandakan daya beli masyarakat yang melemah. Selain itu, kondisi eksternal juga kurang kondusif bagi pertumbuhan ekonomi Indonesia, yang ditandai dengan perlambatan ekonomi global (terutama resesi di Eropa dan Jepang dan perlambatan pertumbuhan Tiongkok dan India), likuiditas global yang mengering, serta jatuhnya harga komoditas ekspor. Dalam situasi demikian, pendekatan Jokowi untuk merangsang pertumbuhan ekonomi adalah melalui reformasi ekonomi domestik yang terutama lebih berfokus pada sisi penawaran (*supply-side reforms*), antara lain melalui pengembangan infrastruktur dan perbaikan iklim investasi.

Salah satu reformasi radikal yang dilakukan Jokowi terjadi kurang dari sebulan setelah pelantikan, yaitu pemotongan signifikan dari subsidi bahan bakar minyak (BBM) sebagai usaha untuk mengurangi beban fiskal. Pada tanggal 18 November 2014, pemerintah menaikkan harga BBM bersubsidi (Premium) menjadi Rp 8.500 per liter, dan harga solar bersubsidi menjadi Rp 7.500 per liter. Bahkan, mengambil momentum dari jatuhnya harga minyak dunia, Jokowi melakukan reformasi lebih jauh, dengan menghapus subsidi BBM Premium, memberikan subsidi tetap Rp 1.000 per liter untuk solar, dan mengikuti mekanisme pasar dalam penentuan harga. Langkah reformasi yang berani ini berhasil menciptakan ruang fiskal yang sangat dibutuhkan untuk membiayai sejumlah agenda pembangunan lainnya, terutama pembangunan infrastruktur.

Meskipun langkah tersebut sempat menumbuhkan kepercayaan publik akan komitmen pemerintah untuk melakukan reformasi ekonomi yang serius, namun hal ini tidak berlangsung lama. Pertumbuhan ekonomi pada tahun 2015 terus melambat, hingga mencapai titik terendah 4,7% pada triwulan II. Banyak hal yang mengakibatkan hal tersebut, tetapi setidaknya dua tren utama yang dapat diamati pada setahun pertama pemerintahan Jokowi adalah. Pertama, belum terdapat perbaikan iklim investasi yang signifikan hingga pertengahan 2015. Pembangunan infrastruktur pun berjalan cukup lambat. Nampaknya terdapat ketidaksinambungan antara pernyataan reformis di tingkat Presiden dan Menteri dengan kenyataan pada tingkat pemerintahan yang lebih rendah serta pemerintah daerah. Hal-hal umum seperti perizinan yang berbelit, memakan waktu dan biaya yang tinggi masih terlihat jelas di berbagai sektor.

Kedua, rezim perdagangan yang menjadi semakin restriktif, terutama melalui penggunaan hambatan non-tarif dalam berbagai bentuk regulasi, baik pada sisi impor maupun ekspor. Sebenarnya, tren proteksionis semacam ini mulai terlihat sejak periode kedua pemerintahan SBY sejak 2009 dan terus berlanjut setidaknya hingga pertengahan 2015. Marks (2015), misalnya, menemukan bahwa pada sisi impor, jumlah hambatan non-tarif naik dari 6.537 pada tahun 2009 menjadi 12.863 pada 2015. Patunru dan Rahardja (2015) menemukan bahwa proteksionisme ini

diciptakan melalui kebijakan seperti hambatan non-tarif (kebanyakan berasal dari peraturan Menteri Perdagangan) dalam berbagai bentuk, mulai dari persyaratan perizinan, inspeksi, kebijakan labeling, serta pengetatan regulasi yang sudah ada, serta melalui kebijakan seperti persyaratan konten lokal dan larangan ekspor (salah satu yang terbesar adalah larangan ekspor mineral). Tren ini baru mengalami titik balik setelah dua perubahan besar pada semester kedua 2015, yaitu ketika Thomas Lembong sebagai Menteri Perdagangan pada Agustus 2015 serta ketika Presiden Jokowi menyatakan ketertarikan untuk bergabung dengan Trans-Pacific Partnership (TPP) pada Oktober 2015.

Sebagai respon dari kondisi demikian, Presiden Jokowi memutuskan untuk kembali melakukan langkah reformasi ekonomi melalui peluncuran Paket Kebijakan Ekonomi pada September 2015. Hingga Juni 2016, telah terdapat 12 Paket Kebijakan Ekonomi (PKE), yang masing-masing berusaha menyelesaikan permasalahan kebijakan yang berbeda-beda. Kebanyakan dari reformasi yang dilakukan melalui paket kebijakan tersebut berusaha untuk menghilangkan hambatan regulasi maupun birokrasi yang menghambat sektor swasta untuk melakukan usahanya secara efisien, serta memberikan insentif investasi bagi pelaku usaha swasta di beberapa sektor tertentu.

Paket kebijakan pertama (yang paling komprehensif dengan cakupan terluas) bertujuan untuk meningkatkan daya saing industri dalam negeri, mempercepat proyek strategis nasional, serta meningkatkan investasi di sektor properti. Dua langkah penting dalam paket ini adalah deregulasi dan debirokratisasi. Deregulasi dilakukan dengan melakukan tinjauan regulasi yang komprehensif, serta menghilangkan regulasi yang berulang, tidak diperlukan, tumpang tindih, atau yang tidak relevan. Deregulasi juga berusaha untuk meningkatkan koherensi serta konsistensi antar regulasi, terutama yang terkait dengan sektor ekonomi. Sementara itu, debirokratisasi mencakup simplifikasi, delegasi otoritas, serta elektronisasi dari berbagai prosedur untuk mendapatkan perizinan, dalam rangka memfasilitasi pelaku usaha untuk berinvestasi di Indonesia.

Beberapa pencapaian kunci dalam usaha deregulasi mencakup pendirian Layanan Perizinan Investasi 3 Jam, simplifikasi perizinan kehutanan, pendirian sistem pelayanan terpadu kepelabuhanan secara elektronik, serta sejumlah insentif pajak dan kredit bagi beberapa industri dan Usaha Mikro, Kecil, Menengah (UMKM). Institusi yang ditunjuk untuk mengkoordinasikan pelaksanaan paket kebijakan ekonomi ini adalah Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, yang juga menyelenggarakan sejumlah pertemuan yang melibatkan beberapa kementerian teknis yang terkait isu kebijakan tertentu.

Melalui 12 paket kebijakan tersebut, pemerintah menargetkan untuk menghasilkan 203 regulasi (terdiri dari 154 Peraturan Menteri dan 49 Peraturan Presiden) yang menggantikan regulasi yang dianggap bermasalah. Hingga Juni 2016, kurang lebih 98% dari regulasi yang ditargetkan sudah diselesaikan. Beberapa sektor strategis yang dicakup deregulasi meliputi pertanian, infrastruktur, properti, maritim, perikanan, kehutanan, pertambangan, dan logistik. Sementara itu, berdasarkan domain kementerian, tiga kementerian yang paling banyak terlibat

dalam deregulasi adalah Kementerian Perdagangan, Kementerian Koperasi & UMKM, serta Kementerian Keuangan. Hal ini mencerminkan komitmen pemerintah untuk memfasilitasi usaha perdagangan dan mengurangi hambatan regulasi yang tidak perlu, sebagai titik balik dari tren kedua yang dijelaskan di atas.

Meskipun demikian, reformasi ekonomi yang dilakukan melalui peluncuran paket kebijakan ini masih memiliki masalah dalam efektivitas implementasi serta dalam usaha pemantauan dan evaluasi. Terkadang, sebuah paket kebijakan yang baru sudah diumumkan, tanpa evaluasi yang menyeluruh pada paket sebelumnya. Baru pada 31 Mei 2016 pemerintah secara resmi membentuk empat gugus tugas (*task forces*) yang bertanggung jawab memantau pelaksanaan paket kebijakan ekonomi. Gugus tugas ini bertanggung jawab untuk memantau dan memastikan bahwa paket kebijakan ekonomi ini betul-betul dilaksanakan dengan baik, hingga ke tingkat daerah, serta memformulasikan langkah aksi untuk mengatasi hambatan spesifik dalam pelaksanaan.

Sebagai kesimpulan, dalam periode ini, pemerintah Jokowi tidak lagi bisa mengandalkan ekspor sebagai sumber pertumbuhan karena ekonomi global yang melambat serta harga komoditas yang masih rendah. Belanja pemerintah pun juga kurang bisa diandalkan, mengingat penerimaan pajak yang sangat rendah dalam beberapa tahun terakhir (*tax ratio* Indonesia hanya sekitar 10-11% dari PDB). Oleh karena itu, upaya Presiden Jokowi untuk menekankan reformasi ekonomi dari sisi penawaran sebenarnya sudah tepat. Namun demikian, dalam kenyataannya, pelaksanaan reformasi ini masih kurang efektif. Beberapa pernyataan reformis dari Presiden dan sejumlah Menteri bahwa Indonesia terbuka terhadap investasi, masih gagal diterjemahkan dalam kebijakan yang ramah investasi (misalnya kecenderungan proteksionis di atas, serta perubahan konkrit pada iklim investasi di lapangan setidaknya hingga pertengahan 2015). Hal ini mengirimkan sinyal bahwa pemerintah nampak setengah hati dalam menggandeng sektor swasta, termasuk PMA, sebagai lokomotif pembangunan ekonomi yang tengah lesu ini. Oleh karena itu, presiden reformis seperti Jokowi pun masih perlu didukung dengan mekanisme koordinasi dan implementasi kebijakan yang baik, serta dukungan politik yang memadai.

Dinamika Politik Ekonomi dalam Pengambilan Kebijakan

Dee (2010) & Soesastro et al (2010) menyebutkan empat penyebab tidak diambilnya sebuah kebijakan yang baik dalam sebuah negara. Pertama, regulator tidak mengetahui kebijakan *best-practice*. Kedua, pemerintah menghadapi perlawanan politik dari kelompok kepentingan. Ketiga, pemerintah tidak menginginkan kebijakan yang baik, karena mereka bergantung pada rente dari kebijakan buruk untuk pembiayaan politik. Keempat, pemerintah ingin mengambil kebijakan yang baik, namun tidak memiliki kapasitas, sumber daya, dan/atau otoritas yang memadai untuk melaksanakan reformasi.

Untuk memahami dinamika reformasi ekonomi dalam konteks kelembagaan pemerintah yang sangat terfragmentasi, diperlukan analisis ekonomi politik untuk menjelaskan peranan

sejumlah aktor yang berbeda dalam pengambilan kebijakan, mencakup presiden, kementerian koordinator, kementerian teknis, badan regulasi independen, dan DPR/parlemen. Selain itu, perlu juga mempertimbangkan aktor di luar pemerintahan yang juga terlibat dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan, misalnya Kadin dan APINDO. Persoalan koordinasi terjadi ketika tindakan salah satu aktor mempengaruhi *outcome* dari aktor lainnya. Karena itu, menjadi penting untuk menekankan perbedaan besaran otoritas antara masing-masing aktor dalam proses pengambilan kebijakan. **Tabel 1** di bawah menjelaskan peranan masing-masing aktor di dalam bentuk matriks.

Dengan kerangka analisis ini, secara singkat dapat disimpulkan narasi dari kesuksesan maupun kegagalan proses reformasi ekonomi di berbagai rezim pemerintahan. Pada awal pemerintahan Soeharto, reformasi ekonomi sangat berhasil antara lain karena para menteri kunci yang berasal dari golongan teknokrat memahami kebijakan *best practice*, rendahnya rente dari kebijakan yang buruk, serta otoritas presiden yang sangat kuat. Akan tetapi, menjelang akhir kepemimpinannya, kekuasaan semakin terpusat pada presiden, yang mengabaikan saran kebijakan dari teknokrat. Selain itu, semakin banyak rente dari kebijakan buruk yang menguntungkan kroni Soeharto.

Dalam program *structural adjustment* yang dicanangkan IMF, mulai terbentuk mekanisme koordinasi dalam pengambilan kebijakan ekonomi. IMF memiliki pengetahuan *best practice* untuk kebijakan makroekonomi, tidak mencari rente melalui kebijakan yang buruk, serta memiliki kapasitas dan otoritas (melalui bantuan dana) untuk memaksa kementerian teknis untuk memiliki koordinasi yang baik. Sejalan dengan hal tersebut, kementerian yang bertanggung jawab pada pengelolaan makroekonomi diberikan otoritas yang besar, melalui pengembangan kelembagaan serta prinsip kebijakan yang matang (seperti prinsip anggaran berimbang yang diamanatkan UU). Dalam tatanan mikroekonomi, masalah utama terletak pada perilaku memburu rente, implementasi yang buruk (masalah kapasitas) serta penolakan terhadap keterlibatan IMF (masalah otoritas).

Selama masa pemerintahan SBY, lanskap politik dan ekonomi menjadi terbagi-bagi. Situasi politik ekonomi pada masa SBY dirangkum dalam **Tabel 1** di bawah. Pada periode ini, presiden memiliki kekuasaan yang tidak sedominan era Orde Baru. Kementerian koordinator bisa saja mengetahui kebijakan yang terbaik dan tidak terlibat aktivitas memburu rente, tetapi memiliki otoritas yang sangat terbatas untuk melaksanakan reformasi. Hal sebaliknya terjadi pada aktor pelaksana reformasi ekonomi – kementerian teknis, pemerintah daerah, dan parlemen. Sementara itu, aktor lain di luar pemerintahan dibagi ke dalam dua kelompok: (a) kamar dagang yang berorientasi terhadap reformasi ekonomi, yang sangat berkepentingan untuk memperbaiki iklim investasi secara umum, dan (b) kelompok kepentingan yang spesifik, yang menerima rente dari kebijakan yang buruk. Karena kedua aktor tersebut memiliki otoritas atau pengaruh yang hampir sama, maka pengaruh keduanya terhadap pengambilan kebijakan kurang terlihat dengan jelas.

Situasi ini terus berlanjut hingga ke masa pemerintahan Jokowi. Presiden Jokowi memang tergolong reformis dan ingin melakukan sejumlah langkah reformasi yang konkrit (terutama

melalui Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian yang kerap kali ditugaskan Presiden untuk memimpin dan mengkoordinasikan tim *ad hoc* untuk menyelesaikan permasalahan kebijakan lintas-kementerian). Akan tetapi, dalam kenyataannya, presiden tetap perlu untuk menjalin negosiasi dan kompromi politik dengan parlemen yang terfragmentasi, yang tidak semuanya memiliki cara pikir yang sama mengenai reformasi ekonomi. Akibatnya, beberapa kali upaya reformasi ekonomi yang direncanakan menjadi lama tertunda dalam proses pembahasan di parlemen (terutama reformasi yang memerlukan landasan hukum atau kelembagaan yang baru), atau bahkan tidak terlaksana.

Tabel 1. Pemetaan Aktor Pengambil Kebijakan Ekonomi pada Era Pemerintahan SBY

	Pengetahuan <i>best practice</i>	Rente dari Kebijakan Buruk	Kekuasaan /Pengaruh
Kementerian Koordinator	Tinggi	Rendah	Rendah
Kementerian teknis	Kurang	Tinggi	Tinggi
Pemerintah daerah	Kurang	Tinggi	Tinggi
Parlemen/DPR	Kurang	Tinggi	Tinggi
KADIN, akademisi, <i>think tank</i>	Tinggi	Rendah	Moderat
<i>Vested interests</i>		Tinggi	Moderat

Sumber: Adaptasi dari Aswicahyono, Bird, and Hill (2008)

Kesimpulan dan Beberapa Pelajaran

Bagian di atas telah meninjau pengalaman pemerintahan Indonesia di berbagai era dalam melakukan reformasi ekonomi. Secara singkat, dapat disimpulkan bahwa pemerintahan Megawati cukup berhasil dalam menjaga dan meningkatkan stabilitas makroekonomi, namun kurang berhasil dalam melakukan reformasi pada tingkat mikroekonomi. Iklim investasi terus memburuk pada periode Megawati. Hal ini pun menjadi warisan bagi pemerintahan berikutnya (SBY), dan nampak menjadi salah satu agenda kebijakan terpenting dalam pemerintahan SBY. Akan tetapi, meskipun menjanjikan, namun pelaksanaan sejumlah inisiatif dan reformasi ekonomi untuk mengatasi permasalahan tersebut masih kurang efektif. Presiden SBY sendiri tidak terlalu dikenal sebagai sosok yang reformis, dan nampak lebih menekankan stabilitas makroekonomi dalam pengelolaan ekonominya. Meningkatnya sentimen nasionalisme dan proteksionisme, terutama pada periode kedua SBY, juga menjadi hambatan dalam melakukan reformasi ekonomi yang kurang populer meskipun sangat diperlukan.

Sebaliknya, presiden selanjutnya, Jokowi, adalah sosok pemimpin yang reformis yang memiliki sejumlah agenda reformasi ekonomi yang cukup ambisius. Akan tetapi, meskipun berhasil dalam melaksanakan reformasi yang sulit secara politis (seperti pada subsidi BBM), namun implementasi sejumlah reformasi mikro terkait iklim investasi masih jauh dari harapan. Pernyataan reformis dan spirit keterbukaan investasi yang sering disuarakan oleh Presiden

Jokowi perlu diterjemahkan ke dalam regulasi dan kebijakan konkrit yang ramah bagi investor (yang sebenarnya sudah mulai dilakukan melalui Paket Kebijakan Ekonomi). Tantangan reformasi ekonomi saat ini adalah menyeimbangkan komitmen reformasi di tingkat Presiden dengan mekanisme implementasi, pemantauan, dan evaluasi yang efektif di tingkat lapangan (termasuk di tingkatan daerah).

Dengan mempertimbangkan narasi reformasi ekonomi yang telah dijelaskan di atas, berikut ini adalah beberapa pelajaran mengenai faktor yang menentukan kesuksesan pelaksanaan reformasi ekonomi di Indonesia setelah krisis 1997.

Pertama, peran IMF sangat penting dalam meletakkan dasar bagi reformasi makroekonomi yang berhasil, serta untuk memastikan bahwa reformasi tepat sasaran dan mencapai tujuannya. Amandemen UU tentang Bank Indonesia, serta disahkannya UU Keuangan Negara merupakan dua langkah reformasi utama selama periode Megawati, yang sangat mendukung bagi terciptanya stabilitas makroekonomi di masa ini.

Kedua, pelaksanaan reformasi ekonomi biasanya menjadi sulit ketika harus melibatkan kepentingan publik atau sentimen nasionalistik yang kuat. Pengalaman dalam hal privatisasi, pembatalan amandemen UU Kelistrikan, penghapusan subsidi BBM yang terus tertunda, serta panjangnya proses penyusunan rancangan regulasi atau UU di DPR, jelas mengindikasikan hal tersebut. MacIntyre dan Resosudarmo (2003) menjelaskan bahwa proses penyusunan legislasi yang panjang di DPR mencerminkan perubahan fundamental dalam struktur politik Indonesia setelah krisis, di mana terjadi peralihan kekuasaan yang signifikan dari presiden kepada DPR. Akibatnya, sejumlah reformasi kebijakan yang besar tidak lagi dapat dilakukan secara cepat, sebagaimana terjadi pada masa pemerintahan Soeharto. Tidak akan terjadi reformasi yang signifikan sebelum tercapainya persetujuan antara pemerintah dengan DPR.

Ketiga, dalam banyak hal, reformasi ekonomi yang kurang berhasil dapat disebabkan oleh tidak adanya institusi pendukung yang dapat ditunjuk untuk melaksanakan reformasi tersebut, atau sejumlah reformasi turunannya. Akibatnya, upaya reformasi seringkali menjadi kurang efektif dan menimbulkan ketidakpastian.

Keempat, reformasi ekonomi seringkali melibatkan permasalahan koordinasi yang cukup signifikan. Salah satu penyebab utama dari lambat dan kurang efektifnya implementasi kebijakan reformasi adalah bahwa proses pengambilan kebijakan menjadi jauh lebih terfragmentasi setelah era Soeharto. Selain itu, proses pengambilan kebijakan pasca-Soeharto – terutama pada periode SBY – lebih merupakan kombinasi dari kurangnya sumber daya serta pengalaman *best practice* dari pendorong/perancang reformasi, dengan adanya kecenderungan memburu rente dari pihak yang bertanggung jawab melaksanakan reformasi tersebut di lapangan.

Sebagai penutup, salah satu pelajaran penting lainnya dari sejarah reformasi ekonomi yang pernah dilakukan di Indonesia, yang terutama sangat relevan bagi kondisi di masa pemerintahan Joko Widodo saat ini, adalah sangat pentingnya peran sektor swasta dalam mendorong pertumbuhan ekonomi, terutama pada periode sulit setelah berakhirnya *boom* komoditas primer. Hal ini pernah terjadi di masa pemerintahan Soeharto. *Boom* harga minyak

bumi telah berakhir sejak awal hingga pertengahan tahun 1980-an. Saat itu, pengambil kebijakan tampaknya mulai menyadari bahwa pemerintah tidak dapat lagi diandalkan sebagai motor utama pembangunan ekonomi, terutama dengan ketergantungan negara terhadap harga komoditas minyak yang anjlok (saat itu kurang lebih 60% penerimaan pemerintah dan 80% penerimaan devisa bersumber dari minyak bumi).

Oleh karena itu, respon pemerintah saat itu adalah melakukan reformasi ekonomi melalui dan paket deregulasi besar-besaran (terutama pada sektor perbankan dan transportasi) sejak pertengahan 1980-an yang ditujukan untuk meningkatkan partisipasi sektor swasta dalam pembangunan, mendorong industri, dan mengurangi ketergantungan dari minyak. Reformasi berbasis swasta ini berhasil menyelamatkan Indonesia dari krisis minyak dan berhasil meningkatkan kinerja pertumbuhan ekonomi yang kini lebih terdiversifikasi karena ditopang oleh berbagai industri manufaktur padat karya berbasis ekspor, ketimbang ekspor minyak dan gas.

Situasi yang serupa, meskipun tidak sepenuhnya sama, kembali terjadi pada akhir masa pemerintahan SBY dan selama masa pemerintahan Jokowi, di mana Indonesia perlu menavigasi berakhirnya *boom* harga komoditas primer seperti batubara dan sawit, yang mulai terjadi sejak 2013. Namun demikian, sangat disayangkan melihat kondisi saat ini nampaknya pemerintah masih setengah hati untuk menggandeng sektor swasta. Pemerintah masih nampak berkeras untuk terus menjadi lokomotif pembangunan ekonomi, dengan menggenjot target penerimaan pajak yang tinggi yang dibarengi dengan sejumlah kebijakan perdagangan yang proteksionis. Hal ini, bersama dengan lesunya perekonomian dunia, membuat pemerintah kesulitan untuk menarik investasi swasta (terutama asing) untuk membiayai pembangunan ekonomi. Selain itu, dalam situasi resesi global saat ini, tentu ekspor juga tidak bisa diandalkan sebagai sumber pertumbuhan ekonomi yang stabil. Pemerintah, yang beberapa tahun terakhir tampak kesulitan dalam mencapai target penerimaan pajak, juga saat ini tidak dapat diandalkan sebagai lokomotif pertumbuhan ekonomi, karena berisiko menghasilkan defisit anggaran yang besar.

Oleh karena itu, mempertimbangkan mulai keringnya sumber pertumbuhan lain, sangat penting untuk mengembangkan sumber pertumbuhan yang berasal dari investasi swasta dengan melakukan reformasi-reformasi ekonomi yang lebih berorientasi pada pemotongan sumber-sumber hambatan regulasi maupun non-regulasi yang menyulitkan investor untuk menanamkan modalnya. Reformasi ekonomi juga perlu memberikan insentif serta fasilitasi bagi sektor swasta untuk melakukan investasi terutama di sektor-sektor strategis seperti jasa dan infrastruktur, agar dapat mengurangi ekonomi biaya tinggi yang menciptakan inefisiensi perekonomian yang sangat tinggi. Sebenarnya, ini merupakan suatu pendekatan yang sudah mulai dilakukan secara masif selama masa pemerintahan Presiden Jokowi. Akan tetapi, reformasi-reformasi ekonomi sejenis ini perlu terus dilanjutkan, dipantau, dan dipastikan efektivitas penerapannya di lapangan.

Referensi

- Aswicahyono, Haryo, Kelly Bird, and Hal Hill (2008). Making Economic Policy in Weak, Democratic, Post-crisis States: An Indonesian Case Study. *CCAS Working Paper No 15*. Center for Contemporary Asian Studies. Doshisha University. August 2008.
- Athukorala, Prema-chandra (2002), "Survey of Recent Developments", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 38 No.2, pp. 141-162.
- Dee, Philippa (2010). The Role of Institutions in Structural Reform. *Chapter 4 in Institutions for Economic Reform in Asia*. New York: Routledge.
- Hill, Hal (2006). The Indonesian Economy: A Decade after the Crisis. *Paper prepared for the Asian Economic Policy Review Conference on 'East Asia a decade after the 1997-98 Crisis.'* Tokyo, 1 October 2006
- Hill, Hal (2015). The Indonesian Economy During the Yudhoyono Decade. *Chapter 15 in The Yudhoyono Presidency: Indonesia's Decade of Stability and Stagnation*. Indonesia Update Series, College of Asia and the Pacific, The Australian National University. Singapore: ISEAS Publishing
- MacIntyre, Andrew and Budy P. Resosudarmo (2003), "Survey of Recent Developments", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 39 No.2, pp. 133-158.
- Marks, Stephen V (2015). Non-Tariff Trade Regulations in Indonesia: Measurement of their Economic Impact. *Australia Indonesia Partnership for Economic Governance*. 14 September 2015
- Patunru, Arianto and Sjamsu Rahardja (2015). Protectionism in Indonesia: Bad Times and Bad Policy. *Lowy Analysis*, Lowy Institute for International Policy, July.
- Soesastro, Hadi and Raymond Atje (2005), "Survey of Recent Developments", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 41 No. 1, pp. 5-36.
- Soesastro, Hadi., Aswicahyono, Haryo, and Dionisius Narjoko (2010). Economic Reforms in Indonesia after the Economic Crisis. *Chapter 8 in Institutions for Economic Reform in Asia*. New York: Routledge.