

BAB 4

HASIL DAN PEMBAHASAN

4.1 Evaluasi Kinerja Bank Rekap

Mengacu pada perspektif kebijakan publiknya William Dun, kebijakan obligasi rekap perbankan adalah benar dari sisi identifikasi, waktunya tepat, namun kebijakan yang diterapkan salah. Identifikasi permasalahannya benar dengan alasan, pemberian injeksi modal dan pengambilalihan kredit macet bank-bank memang diperlukan untuk menyelamatkan industri perbankan yang bangkrut akibat krisis. Waktunya tepat, karena di saat krisis, perbankan memang membutuhkan bantuan pemerintah. Namun kebijakan yang mengorbankan dana publik (APBN) tersebut harus diterapkan dengan beberapa prasyarat tertentu yang memenuhi prinsip akuntabilitas publik, keadilan, azas umum pemerintahan yang baik, dan transparansi. Selain itu, mengacu pada hirarki kebijakan publiknya Bromley, kebijakan rekap perbankan sesungguhnya adalah sebuah kebijakan yang amburadul mulai dari tahap kebijakan, tahap pengorganisasian, hingga tahap operasional. Hal ini berakibat pada terabaikannya hak publik dalam proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan tersebut.

Sesuai dengan esensi kebijakan publik, ukuran keberhasilan Kebijakan Obligasi Rekap adalah seberapa jauh benefit yang diterima masyarakat dari kebijakan tersebut baik secara sosial, politik maupun ekonomi. Selain itu, siapa penikmat terbesar dari kebijakan rekap perbankan serta sudah memadaikah hasil yang dicapai bila dibandingkan besarnya biaya yang dikeluarkan. Tolok ukur ini mengikuti prinsip penilaian dari perspektif ekonomi, efisiensi dan efektivitas. Berdasarkan tolok ukur tersebut kita bisa mengkaji seberapa jauh parameter keadilan, *fairness* maupun akuntabilitas publik dari kebijakan Obligasi Rekap. Sesuai pendapat para ahli, inti dari kebijakan publik adalah *fairness*, pertanggungjawaban, akuntabilitas publik dan transparansi baik dari sudut perencanaan, pelaksanaan dan pembiayaan. Orientasinya adalah terselenggara dan tercapainya kepentingan masyarakat. Sebab kebijakan publik juga merupakan proses mobilisasi dan penentuan alokasi sumber daya untuk menentukan siapa

yang memperoleh apa, kapan dan bagaimana. Jika suatu kebijakan publik tidak menimbulkan manfaat pada publik, tentu ada kesalahan dalam kebijakan tersebut, apakah pada tingkat perumusan atau pada implementasinya.

Mengacu pada pemaparan diatas, maka benefit yang diperoleh masyarakat dari pelaksanaan kebijakan Obligasi Rekap Perbankan bisa dilihat dari kontribusi bank-bank rekap terhadap sektor riil, yang ditunjukkan dengan kinerja fungsi intermediasi dan kinerja keuangan. Kinerja tersebut sekaligus menjadi ukuran efektif dan efisiennya pelaksanaan kebijakan rekap perbankan. Sebagai industri yang pernah berdarah-darah dan mengalami modal negatif, perkembangan industri perbankan nasional sepanjang periode 2001-2009 menunjukkan prestasi yang mengesankan. Jumlah aset perbankan terus meningkat dari tahun ke tahun dari posisi Rp 1,099.70 triliun pada Desember 2001, menjadi Rp 2,310.56 triliun pada Desember 2008. Jumlah ini meningkat jadi Rp 2,534.11 triliun pada akhir 2009.

Seiring meningkatnya aset, jumlah dana pihak ketiga (DPK) yang berhasil dihimpun perbankan juga terus mengalami peningkatan. Bila pada masa krisis 1998 jumlah DPK yang dihimpun perbankan baru mencapai Rp 625.3 triliun, pada Desember tahun 2008 jumlah DPK sudah mencapai Rp 1,753.29 triliun. Pada Desember tahun berikutnya jumlah DPK meningkat jadi Rp 1,973.04 triliun. Begitu juga jumlah kredit yang disalurkan perbankan angkanya terus mengalami peningkatan dari Rp 316.06 triliun pada Desember tahun 2001, menjadi Rp 1,437.93 triliun pada akhir 2009. (lihat tabel 4.1.)

Di tengah tumbuhnya besaran aset, dana pihak ketiga dan jumlah kredit dalam jumlah signifikan, jumlah kredit yang tidak dicairkan (*undisbursed loan*) terus meningkat dari tahun ke tahun. Hal ini memunculkan dugaan adanya *something wrong* pada industri perbankan. Fenomena ini menurut sejumlah analis berhubungan dengan masih tingginya tingkat resiko berusaha di dalam negeri, sehingga para debitur tidak kunjung mencairkan kredit yang sudah disetujui bank.

Dugaan ini tidak mengada-ngada, karena pada Desember tahun 2009 jumlah kredit yang tidak dicairkan ini sudah mencapai Rp 323,72 triliun. Sejumlah narasumber seperti Ryan Kiryanto, Djoko Retnadi dan Ichsanuddin Noorsy mengakui, tingginya kredit yang tidak dicairkan ini terkait dengan masih

tingginya tingkat risiko berbisnis di dalam negeri baik dari sisi politis, hukum maupun keamanan. Dalam periode yang sama telah terjadi penurunan jumlah kredit bermasalah dari waktu ke waktu. Pada akhir tahun 2009 misalnya, rasio *Non Performing Loan* (NPL) hanya sebesar 3,31%. Beberapa narasumber menduga, selain makin bagusnya tingkat good corporate governance, menurunnya angka NPL tersebut berhubungan dengan makin sedikitnya kredit perbankan yang dieksekusi oleh debitur.

Tabel 4.1. Indikator Perbankan Nasional
(Rp Triliun)

Indikator	Des-01	Des-02	Des-03	Des-04	Des-05	Des-06	Des-07	Des-08	Des 09
Jumlah Bank	145	141	138	133	131	130	130	124	121
Aset	1,099.70	1,112.20	1,213.50	1,272.08	1,469.83	1,693.85	1,986.50	2,310.56	2,534.11
DPK	797.36	835.78	888.57	963.11	1,127.94	1,287.10	1,510.83	1,753.29	1,973.04
Kredit	316.06	371.06	440.51	559.47	695.65	792.30	1,002.01	1,307.69	1,437.93
<i>Undisbursed Loan</i>	70.55	81.08	103.00	126.82	151.99	162.99	208.34	247.67	323.72
NPL	38.66	27.84	29.87	25.17	52.59	48.06	40.77	41.87	47.55
Laba Bersih	12.20	16.54	22.87	29.46	24.89	28.33	35.02	30.61	45.22
Modal	83.68	103.60	112.40	130.17	144.47	183.39	211.18	238.27	268.60
Rasio Keuangan Perbankan (%)									
Indikator	Des-01	Des-02	Des-03	Des-04	Des-05	Des-06	Des-07	Des-08	Des 09
CAR	19.93	22.44	19.43	19.42	19.30	21.27	19.30	16.76	17.42
NPL	12.23	7.50	6.78	4.50	7.56	6.07	4.07	3.20	3.31
ROA	1.45	1.96	2.63	3.46	2.55	2.64	2.78	2.33	2.60
LDR	33.01	38.24	43.52	49.95	59.66	61.56	66.32	74.58	72.88
NIM	3.35	3.8	4.64	5.88	5.63	5.80	5.70	5.66	5.56
BOPO	98.41	94.76	88.1	76.64	89.50	86.98	84.05	88.59	86.63

Sumber: Bank Indonesia

Temuan menarik lain yang penulis dapatkan terkait kinerja keuangan perbankan sepanjang 2001-2009 adalah menyangkut kemampuan perbankan dalam menghasilkan laba. Meskipun tren kenaikan laba sedikit turun pada tahun 2005 dan 2008, namun pada tahun 2009 angka perolehan laba kembali meningkat. Pada tahun itu perbankan meraih perolehan laba terbesar dalam sejarah perbankan nasional. Menurut data BI, perbankan telah meraup laba Rp 45,2 triliun atau naik 47% dibandingkan dengan 2008 yang hanya sebesar Rp 30,6 triliun. Pencapaian laba sebesar itu tergolong fantastis, mengingat kredit perbankan pada tahun 2009 hanya tumbuh 9 persen dengan kecenderungan suku bunga yang sedang menurun. Pertumbuhan laba tersebut juga dinikmati 10 bank

penerima obligasi rekap terbesar. Pertumbuhan laba tertinggi dinikmati oleh bank hasil merger Lippo dan Niaga-Bank CIMB Niaga Tbk (131,20%) dan Bank Negara Indonesia (103%), lihat tabel 4.2.

Tabel 4.2. Kinerja Bank Rekap di Indonesia Tahun 2008-2009
(Rp Miliar)

No	Nama Bank	Aset		Pert	Kredit		Pert	Laba Bersih		Pert
		2009	2008		2009	2008		2009	2008	
1	Bank Mandiri Tbk	394,616	358,439	10.09%	197,126	174,499	12.97%	7,155	5,313	34.68%
2	Bank Rakyat Indonesia Tbk	314,750	246,030	27.93%	205,520	161,060	27.60%	7,310	5,960	22.65%
3	Bank Central Asia Tbk	282,392	245,570	14.99%	122,991	105,497	16.58%	6,807.24	5,776	17.85%
4	Bank Negara Indonesia Tbk	227,497	201,741	12.77%	120,843	111,994	7.90%	2,484	1,222	103.27%
5	Bank CIMB Niaga Tbk	107,104	103,198	3.79%	82,858	73,835	12.22%	1,568	678	131.20%
6	Bank Danamon Tbk	98,598	107,268	-8.08%	60,162	64,234	-6.34%	1,532.53	1,530	0.16%
7	Bank Internasional Indonesia Tbk	60,966	56,868	7.21%	36,500	34,344	6.28%	(40.98)	469	-108.74%
8	Bank Tabungan Negara Tbk	58,516	44,992	30.06%	40,719			490.45	430	13.93%
9	Bank Permata Tbk	56,010	54,060	3.61%	51,564	48,600	6.10%	480.155	452	6.13%
	Total Bank Rekap	1,600,449	1,418,165		918,283	774,063		27,787	21,831	
	Total Perbankan	2,534,110	2,305,600		1,437,930	1,307,690		45,220	30,610	
	% Bank Rekap terhadap Total	63.16%	61.51%		63.86%	59.19%		61.45%	71.32%	

Sumber : Bank Indonesia - Laporan Keuangan diolah
Keterangan : Kapitalisasi Pasar 23 Maret 2010

Ada empat hal yang menyebabkan laba perbankan 2009 begitu tebal. Pertama, ada gap yang terlalu lebar antara suku bunga kredit dengan suku bunga simpanan (NIM perbankan sangat tinggi, yaitu sekitar 5,8- 6,5%). Kedua, bank-bank mengunduh penyisihan dan penghapusan aktiva produktif (PPAP) menjadi laba. Langkah ini dilakukan karena pada awal 2009 bank-bank sudah bersiap menghadapi kredit macet akibat imbas krisis finansial Amerika 2008, sehingga mereka terlihat sangat berhati-hati. Ketiga, sektor yang dibiayai perbankan

umumnya menghasilkan margin yang lebar dan tidak elastis terhadap penurunan suku bunga. Terakhir, terjadi peningkatan *fee* dari transaksi perbankan. Padahal saat ini transaksi perbankan meningkat tajam hingga Rp 170 triliun tiap harinya.

Ilustrasi soal laba sengaja penulis paparkan, untuk menjelaskan fenomena bisnis perbankan di tanah air pasca krisis yang tidak begitu mengandalkan untung dari pemberian kredit. Menurut Ryan Kiryanto dan Purbaya, pasca krisis 1998 bisnis perbankan tidak lagi menggantungkan diri pada bisnis menyalurkan kredit. Hal ini terkait dengan masih banyaknya hambatan untuk pertumbuhan kredit baik yang bersumber dari internal perbankan maupun hambatan dari pihak debitur sendiri. Kondisi tersebut terlihat sangat jelas bila membandingkan LDR perbankan pada periode 1997-Maret 2010. Dalam tabel 4.3. terlihat jelas tingkat LDR perbankan pada periode pasca krisis, tidak beranjak dari angka 65-66 persen dengan pencapaian angka maksimal hanya 74 persen. Padahal di masa sebelum krisis, angka LDR seringkali mencapai angka di atas 100 persen. Terkait kemalasan bank-bank dalam menyalurkan kredit, sejumlah narasumber berpendapat kondisi ini terkait dengan perilaku manja bank-bank rekap yang sudah terlanjur menikmati manisnya bunga kupon obligasi rekap dan bunga SBI yang notabene aman dari risiko kerugian.

Wisnu Tjandra dan Ichsanuddin Noorsy berpendapat, bagi bank-bank BUMN seperti Bank Mandiri yang sudah menikmati manisnya obligasi rekap senilai Rp 176 triliun tentu lebih aman buat mereka untuk tidak menyalurkan kredit. Karena kalau pertimbangannya memperoleh laba, penerimaan bunga obligasi dan SBI sudah cukup buat bank-bank tersebut bisa tidur nyenyak memperoleh laba tanpa harus kerja keras. Faktor lainnya adalah bank seperti Mandiri banyak meraup laba dari jasa transaksi pembayaran maupun *fee based income*. Namun Purbaya Yudi Sadewa, Ryan Kiryanto dan Djoko Retnadi berpendapat bahwa penyebab dari rendahnya angka LDR karena kondisi bisnis di Indonesia yang tidak kunjung kondusif. Sehingga dana masyarakat yang berhasil dihimpun bank akhirnya lebih banyak diparkir dalam bentuk SBI dan Surat Utang Negara (SUN). Selain itu perbankan masih trauma dengan ancaman kredit macet seperti masa krisis.

Muliaman Hadad mengakui, tingginya suku bunga kredit merupakan salah satu masalah serius bagi industri perbankan nasional. Meskipun setelah mencapai taraf bunga super tinggi lebih dari 70 persen di masa krisis, suku bunga perbankan terus turun signifikan dan stabil pada kisaran 15-19 persen. Tarif kredit ini tetap terbilang mahal. Ichsanuddin Noorsy malah menyebut perbankan nasional sebagai rentenir. Jangankan dibandingkan dengan negara-negara maju yang suku bunga kreditnya hanya berkisar 5-7 persen, dibandingkan dengan sesama negara berkembang seperti Filipina atau India, suku bunga Indonesia masih tergolong sangat mahal. Para pengusaha Indonesia yang punya akses ke perbankan internasional pasti memilih kredit dari bank di luar negeri, dan hal ini mudah diperoleh selama bisnis yang hendak dimintakan kredit memang layak.

Tabel 4.3.

Perkembangan Nilai Deposito dan Kredit Perbankan

Tahun	DPK (triliun rupiah)	Kredit (triliun rupiah)	LDR (Persen)
1997	358	378	106
1998	573	487	85
1999	626	225	36
2000	720	269	37
2001	809	308	38
2002	836	410	49 (38)
2003	902	477	53 (43)
2004	963	595	62 (50)
2005	1,128	730	59.66
2006	1,287	833	61.56
2007	1,510	1,002	66.32
2008	1,753	1,307	74.58
2009	1,973	1,438	72.88
2010*	1,982	1,456	73.46

- Sampai dengan bulan Maret
Sumber : Bank Indonesia

Namun kata Ichsanuddin, kalau semua bisnis berprospek bagus memperoleh kredit dari bank luar negeri, maka perbankan nasional justru akan kebagian sisa bisnis dengan risiko lebih tinggi (karena risikonya lebih tinggi inilah para pengusahanya mau saja memikul suku bunga perbankan Indonesia yang lebih mahal).

Bukti bahwa perbankan Indonesia masih sebatas sebagai sebuah perusahaan pencari untung (rentenir) dan belum bisa diandalkan sebagai sumber stimulus atau lokomotif perekonomian dapat disaksikan pada Tabel 4.4. Tingkat *Net Interest Margin* (NIM), atau selisih antara suku bunga simpanan dan suku bunga kredit, rasio atau angka persentasenya yang terbesar ada di Indonesia, yakni 5,9 persen pada tahun 2006 (pada tahun-tahun lainnya *spread* perbankan Indonesia selalu paling tinggi). Fakta tersebut menjelaskan penyebab dari mahalnya suku bunga kredit di Indonesia, karena bank mengutip selisih yang begitu besar antara suku bunga deposito dan suku bunga kredit.

Tabel 4.4.
Perbandingan Rasio-rasio

	1998	2003	2004	2005	2006*
Interest Margin					
Asia Timur**	0,5	3,2	3,7	3,9	3,8
Indonesia	-8,3	4,6	5,9	5,6	5,9
Korea	1,5	2,8	2,8	3,1	2,9
Malaysia	4	3,1	3	3,1	3,3
Filiphina	5,7	3,7	4,2	4,6	4,1
Thailand	-0,3	2	2,5	2,9	3,2
Return of Asset					
Asia Timur	-5,7	1,2	1,6	1,5	
Indonesia	-18,8	2,6	3,5	2,6	2,5
Korea	-3	0,1	0,9	1,2	
Malaysia	-1,3	1,3	1,4	1,4	1,2
Filiphina	0,8	1,1	0,9	1,1	1,1
Thailand	-6,1	0,7	1,2	1,4	1,3
Capital Adequacy Ratio					
Asia Timur	6,4	14,6	15,0	15,0	15,6
Indonesia	-15,7	19,4	19,4	19,3	20,5
Korea	8,2	10,4	11,3	12,4	12,7
Malaysia	1,8	13,8	14,4	12,1	13,2
Filiphina	17,5	16	17,4	16,7	16,7
Thailand	10,2	13,4	12,4	13,2	13,5
National Sources. * June 2006.** Simple average					

Sumber : World Bank, 2006

Rasio NIM tersebut dapat menjadi tolok ukur sejauh mana perbankan dapat berfungsi sebagai motor penggerak perekonomian nasional. Semakin kecil angkanya, kian besar perannya sebagai penggerak perekonomian seperti kinerja perbankan di Korea, Thailand, dan Malaysia. Sebaliknya, kian besar angkanya, maka semakin kecil peran perbankan dalam mendorong kegiatan perekonomian secara keseluruhan (Filipina, Indonesia).

Dengan tarif kredit yang begitu mahal, maka wajar bila tingkat keuntungan bank di Indonesia dan pengelolaan asetnya (ROA, *Return on Assets*) pun sangat tinggi, yakni mencapai 2,5 persen di tahun 2006 atau hampir dua kali daripada ROA perbankan Korea, dan jauh meninggalkan ROA bank-bank di Thailand atau Filipina. Puncak ROA perbankan di Indonesia terjadi pada tahun 2004 (3,6 persen). Untuk ROA, perbankan Indonesia juga selalu paling tinggi. Sayangnya, hal itu bukan karena keunggulan manajemen dan kecekatan bisnis, melainkan karena bank-bank di Indonesia paling “tega” memeras para debiturnya.

Tabel 4.5. Perkembangan Suku Bunga Perbankan (% per tahun) 1998-2009

Periode	SBI		Kredit			Deposito 1 bulan	BI Rate
	1 bulan	3 bulan	KMK	KI	KK		
1998	70.73	-	32.27	23.16	-	34.1	-
1999	36.43	-	28.89	22.93	-	12.7	-
2000	11.48	-	18.43	16.59	-	12.1	-
2001	17.62	17.60	19.19	17.90	19.85	16.07	-
2002	12.99	13.12	18.25	17.82	20.21	12.81	-
2003	8.31	10.16	15.07	15.68	18.69	6.62	-
2004	7.43	7.29	13.41	14.05	16.57	6.43	-
2005	12.75	12.83	16.23	15.66	16.83	11.98	12.75
2006	9.75	9.50	15.07	15.1	17.58	8.96	9.75
2007	8.25	7.83	13.00	13.01	16.13	7.19	8.00
2008	10.83	11.08	15.22	14.40	16.40	10.75	9.25
2009	6.51	6.58	13.69	12.96	16.42	6.87	8.75

Sumber : Bank Indonesia
 Ket : KMK = Kredit Modal Kerja
 KI = Kredit Investasi
 KK = Kredit Konsumsi

Hal ini dapat dibuktikan dengan masih relatif rendahnya kualitas manajemen keuangan perbankan Indonesia pada umumnya, yang buktinya dapat dilihat pada tingginya syarat kecukupan modal atau rasio kecukupan modal terhadap aset (CAR, *Capital Adequacy Ratio*) yang di tahun 2006 mencapai 20,5 persen (bandingkan dengan Korea yang hanya mematok 12,7 persen). Untuk CAR, ternyata perbankan Indonesia juga selalu paling tinggi.

Terkait tingginya suku bunga kredit, dunia usaha Indonesia yang diwakili oleh KADIN maupun HIPMI seringkali bersuara lantang agar manajemen bank-bank dalam negeri menurunkan suku bunga kreditnya. Permintaan berupa himbuan agar bank-bank menurunkan suku bunga kreditnya juga seringkali

disampaikan otoritas moneter Bank Indonesia. Tidak tanggung-tanggung, sejak akhir tahun 2008, BI menurunkan terus suku bunga BI ratenya. Namun suku bunga patokan BI rate yang ditetapkan oleh Bank Indonesia ternyata tidak selamanya diikuti, dan bank sentral sendiri tidak punya mekanisme untuk memaksakan suku bunga tertentu. Tabel 4.5. ini memperlihatkan bahwa meskipun suku bunga patokan BI sejak tahun 2006 terus menurun secara signifikan, namun suku bunga kredit tidak banyak berubah. Dalam kondisi demikian, maka jelaslah investasi menjadi sangat tertekan karena sumber utama pembiayaan kegiatan produksi di sektor riil adalah perbankan (pasar modal baru terbuka bagi perusahaan besar). Dengan pengucuran kredit yang sudah terbatas itu, investasi portofolio justru merebut bagian besarnya sehingga sektor riil pun kian terpuruk.

Berdasarkan catatan para narasumber, sektor keuangan Indonesia mencatat perkembangan sangat pesat, sama seperti banyak negara lainnya di Asia Pasifik. Saking cepatnya, lambat laun sektor keuangan mulai meninggalkan sektor riil. Menurut ilmu ekonomi tradisional, sektor keuangan semata-mata merupakan cerminan dan sektor riil karena fungsinya hanya untuk pembiayaan. Berapa transaksi yang terjadi di sektor riil, kurang lebih itu pula yang tercatat pada sektor keuangan. Namun sejak beberapa dasawarsa silam, sektor keuangan sudah menjadi bisnis tersendiri. Uang bukan cuma alat pembayaran, melainkan juga menjadi komoditas yang lazim diperdagangkan. Secara global, perubahan ini mulai terjadi sekitar tahun 1973 tidak lama setelah Amerika Serikat melepaskan jaminan emas terhadap dollar yang diedarkannya. Sejak saat itu, sektor keuangan tumbuh luar biasa sekian kali lipat lebih besar daripada sektor riil. Kalau di tahun 1985 nilai perdagangan aset-aset keuangan (khususnya devisa) mencapai US\$ 15 miliar per hari, maka di akhir 1990 jumlahnya sudah lebih dari US\$1 triliun per hari, dan di tahun 2007 sudah mendekati US\$ 3 triliun. Inilah fenomena ekonomi gelembung (*bubble economy*) yang sangat berbahaya, karena perekonomian balon semu ini mudah pecah dan secara mendadak bisa melumpuhkan perekonomian, bahkan membangkrutkan negara serta merugikan banyak orang.

Dalam kondisi demikian, masyarakat pengusaha domestik (terutama kalangan Usaha Kecil dan Menengah, UKM) tetap saja sulit memperoleh sumber pendanaan dalam jumlah memadai dan berbiaya wajar untuk menunjang berbagai

kegiatan produktifnya, sekalipun sebenarnya dana masyarakat yang tersedia di perbankan cukup melimpah. Jika situasi timpang seperti ini terus berlanjut, maka output nasional lambat laun akan tertekan, dan dalam waktu bersamaan masalah pengangguran (dan rendahnya produksi sektor ril) tetap sulit diatasi. Hal ini dibuktikan di Indonesia dengan angka pengangguran (terbuka) yang tidak kunjung mengalami penurunan secara signifikan, dan begitu sulit untuk dapat ditekan hingga satu digit. Apa pun retorika para politisi dan pejabat pemerintah, dalam kenyataannya pengangguran tetap menjadi masalah besar yang mengelayuti perekonomian Indonesia.

Tabel 4.6.
Perkembangan Sektor Keuangan di Asia Pasca krisis

	Bank assets				Equity market capitalization				Bonds Outstanding			
	US\$ Billions		% of GDP		US\$ Billions		% of GDP		US\$ Billions		% of GDP	
Economy	1997	2005	1997	2005	1997	2005	1997	2005	1997	2005	1997	2005
Cina	1.125,7	3.692,2	124,6	163,1	101,4	401,9	11,2	17,8	116,4	552,0	12,9	24,4
Indonesia	74,1	140,0	31,1	49,8	29,1	81,4	12,2	28,9	4,5	55,2	1,9	19,6
Korea Rep.	196,4	736,1	37,9	93,5	41,9	718,0	8,1	91,2	130,3	599,8	25,2	76,2
Malaysia	100,9	208,5	100,9	159,4	93,2	180,5	93,2	138,0	57,0	115,1	57,0	88,0
Filiphina	46,5	62,2	56,1	63,2	31,2	39,8	37,7	40,4	18,5	36,1	22,4	36,7
Thailand	120,3	183,0	79,7	103,6	22,8	123,9	15,1	70,1	10,7	72,1	7,1	40,8
HongKong Cina	361,6	790,1	205,1	444,6	413,3	1.055,0	234,5	593,6	45,8	82,9	26,0	46,6
Singapura	117,0	216,4	122,0	185,4	106,3	257,3	110,8	220,4	23,7	79,8	24,7	68,2
Total	2.142,5	6.028,5	94,6	149,5	839,2	2.857,8	37,0	70,9	406,9	1.593,0	18,0	39,5

Sumber: Departemen Keuangan

Di sisi lain, penggalakan perdagangan obligasi resmi (SUN, Surat Utang Negara) sebagai instrumen pembiayaan fiskal pemerintah membuat investasi finansial kian penting dan karenanya dibuat kian menarik di Indonesia. Pemerintah menawarkan suku bunga cukup kompetitif (lebih tinggi daripada suku bunga simpanan), dan dijamin aman, sehingga kian banyak dana masyarakat yang secara langsung maupun tidak langsung mengalir ke investasi portofolio, sehingga pada akhirnya sumber-sumber pendanaan bagi kegiatan produktif kian terbatas.

Pelaku investasi finansial atau investasi portofolio ini bukan hanya perusahaan dan perorangan, melainkan juga pemerintah daerah provinsi maupun kabupaten/kota yang sejak era otonomi daerah mengelola sendiri dana dalam jumlah yang jauh lebih banyak daripada sebelumnya. Alokasi dana yang terus bertambah dari pemerintah pusat ternyata tidak seluruhnya dimanfaatkan untuk kegiatan pembangunan, sehingga menumpuk di perbankan yang lantas menyalurkannya ke berbagai instrumen keuangan, terutama Sertifikat Bank Indonesia (SBI) yang pernah hampir mencapai Rp 53 triliun. Pola seperti ini jelas mubazir, karena tidak memberikan manfaat bagi kegiatan produksi atau pembinaan sektor riil. Dari uraian ini, sudah dapat diketahui bahwa tingginya pengangguran di Indonesia disebabkan oleh terbatasnya investasi produktif, yang jumlah maupun persentasenya terhadap GDP terus susut.

Fenomena minimnya investasi produktif ini ternyata bukan disebabkan oleh kelangkaan dana semata, melainkan karena alokasi dana itu yang tidak sebagaimana seharusnya. Terlalu banyak dana yang dibiarkan “menganggur” dan diparkir di investasi portofolio yang meskipun mendatangkan pendapatan (bunga) bagi pemiliknya, namun tidak menyumbangkan apa-apa bagi peningkatan produksi dan penciptaan lapangan kerja. Hal lain yang turut memperburuk situasi adalah kian dipentingkannya investasi portofolio itu sendiri, karena oleh pemerintah sendiri, dana-dana yang berputar dalam investasi finansial tersebut kian diandalkan untuk menutup defisit neraca anggaran pemerintah.

4.1.1 Kinerja Mandiri dan BCA

Gambaran lebih rinci tentang kinerja bank rekap, bisa dikaji lebih jauh dengan mencermati perkembangan kinerja dua bank rekap sepanjang 2000-2009. Yaitu, bank Mandiri mewakili bank rekap BUMN dan BCA mewakili bank rekap swasta. Sebagai bank yang memiliki aset paling besar dari 121 bank di Indonesia, Bank Mandiri berhasil meraup laba sebesar Rp 7,1 triliun pada tahun 2009. Pencapaian laba ini tergolong luar biasa, mengingat pada tahun 2005 laba Bank Mandiri sempat turun drastis menjadi hanya sebesar Rp 60 miliar. Padahal beberapa tahun sebelumnya Mandiri sedang menikmati tren peningkatan laba. Anjloknya laba Mandiri pada tahun 2005 terkait dengan tingginya kredit

bermasalah bank BUMN tersebut yang melonjak menjadi 25.20 persen. Manajemen Bank Mandiri melakukan pencadangan penghapusan aktiva produktif yang berpengaruh langsung terhadap turunnya laba. Restrukturisasi kredit yang dilakukan manajemen Mandiri berhasil menurunkan NPL dari 25.20% pada tahun 2005, menjadi 16.30% pada tahun 2006, terus turun menjadi 7.20% pada tahun 2007, 4.70% pada tahun 2008 dan pada tahun 2009 NPL tersebut tinggal 2.62 persen.

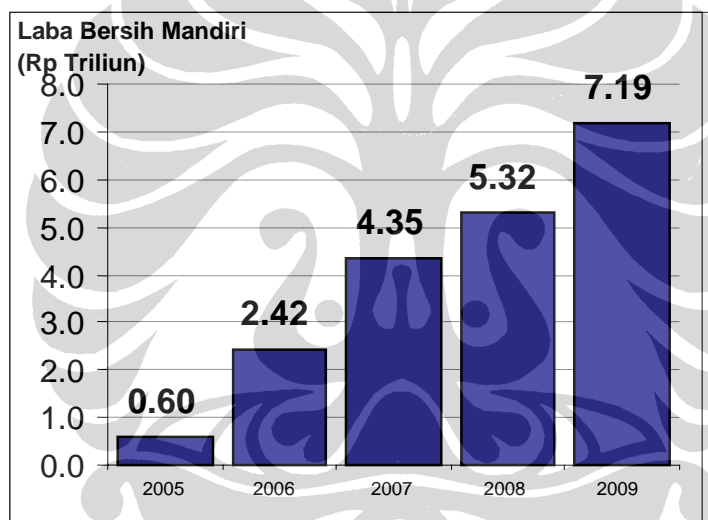
Sebagai bank BUMN baru hasil merger Bank Bumi Daya, Bapindo, Bank Exim dan Bank Dagang Negara, Bank Mandiri tumbuh terus menjadi bank paling tinggi dari sisi aset. Sepanjang periode 2000-2009, aset Bank Mandiri tumbuh terus dari posisi Rp 253.354 triliun pada tahun 2000, menjadi Rp 394.62 triliun pada tahun 2009. Begitu juga dengan penghimpunan DPK, Bank Mandiri berhasil menumbuhkan Dana Pihak Ketiganya dari Rp 162.98 triliun pada tahun 2000, menjadi Rp 319.55 triliun pada tahun 2009. Kinerja kredit, meskipun menunjukkan tren pertumbuhan namun tingkat pertumbuhannya terkesan lamban. Ini terlihat dari kredit tahun 2000 yang hanya mencapai sebesar Rp 43 triliun, tumbuh menjadi Rp 48.1 triliun pada tahun 2001, Rp 65.42 triliun pada tahun 2002, Rp 75.94 triliun pada tahun 2003. Angka kinerja kredit ini terus tumbuh dan mencapai Rp 198.55 triliun pada tahun 2009. Fakta penting lain seputar kinerja Bank Mandiri adalah tingkat LDR yang berada di bawah 50 persen pada periode tahun 2000-2003. Secara berturut-turut rasio LDR bank mandiri terus bertumbuh sepanjang periode tahun 2000-2009 adalah 26 %; 24.66 %; 34.74 %; 41.54 %; 51.86 %; 49.97 %; 55.02 %; 52.02 %; 56.89 %; 59.15 %. Sementara itu menyangkut rasio kecukupan modal (CAR), Bank Mandiri termasuk bank rekap yang sudah memenuhi persyaratan CAR 8 persen sejak tahun 2001. Sepanjang tahun 2000-2009, CAR Bank Mandiri adalah 31.29 %; 26.44 %; 23.39 %; 27.72%; 25.30 %; 23.70 %; 25.30 %; 21.10 %; 15.70 %; dan 15.55 %.

Sementara itu, kinerja pertumbuhan Bank Central Asia hampir mirip dengan kinerja Bank mandiri yang menjadi bank paling unggul dari sisi pelayanan transaksi pembayaran dan *fee based income*. Sepanjang periode tahun 2000-2009, aset BCA mengalami pertumbuhan terus dari posisi Rp 96.19 triliun pada tahun 2000, menjadi Rp 282.39 triliun pada tahun 2009.

Tabel 4.7. Kinerja Keuangan PT Bank Mandiri Tbk
(Rp Triliun)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Aset	253.354	262.29	250.39	249.44	248.16	263.38	267.52	319.09	358.44	394.62
DPK	162.98	189.64	184.04	178.81	175.84	206.29	205.71	247.36	289.11	319.55
Kredit	43.022	48.185	65.42	75.94	94.43	106.85	117.67	138.53	174.50	198.55
Laba Bersih	1.182	2.745	3.586	4.58	5.26	0.60	2.42	4.35	5.32	7.19
Rasio Keuangan										
CAR	31.29%	26.44%	23.39%	27.72%	25.30%	23.70%	25.30%	21.10%	15.70%	15.55%
NPL Gross	20.10%	9.93%	7.39%	8.84%	7.10%	25.20%	16.30%	7.20%	4.70%	2.62%
ROA	0.84%	1.55%	2.27%	2.78%	3.10%	0.50%	1.10%	2.30%	2.50%	3.13%
ROE	10.37%	22.32%	31.30%	27.53%	22.80%	2.50%	10.00%	15.80%	22.74%	30.07%
NIM	2.58%	2.90%	3.04%	3.42%	4.40%	4.10%	4.70%	5.20%	5.50%	5.19%
BOPO	94.46%	94.91%	87.15%	76.36%	66.60%	95.02%	90.13%	75.85%	73.65%	70.71%
LDR	26%	24.66%	34.74%	41.54%	51.86%	49.97%	55.02%	52.02%	56.89%	59.15%

Sumber : Laporan Keuangan Publikasi - Bank Indonesia



Grafik 4.1. Laba Bersih Bank Mandiri

Sumber: Bank Indonesia

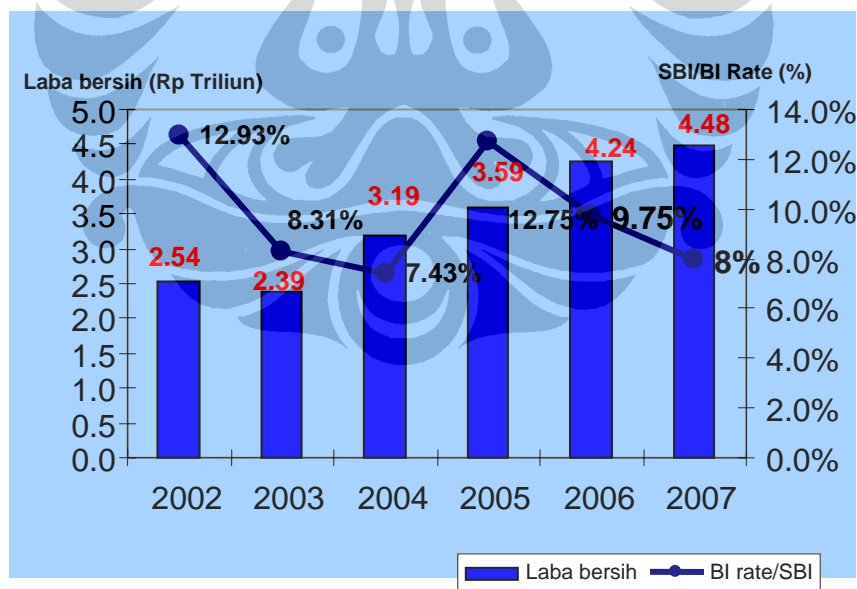
Begitu juga DPK Bank Central Asia terus tumbuh dari Rp 85.97 triliun pada tahun 2000, menjadi Rp 245.14 triliun pada tahun 2009. Sedangkan kredit tumbuh dari Rp 8.17 triliun menjadi Rp 123.90 triliun. Sebagai bank swasta yang menempati peringkat kepemilikan aset paling besar, laba BCA sepanjang tahun 2000-2009 terus tumbuh secara berturut-turut dari Rp 1.80 triliun pada tahun 2000, menjadi Rp 3.12 triliun (2001); Rp 2.54 triliun (2002); Rp 2.39 triliun

(2003); Rp 3.19 triliun (2004); Rp 3.59 triliun (2005); Rp 4.24 triliun (2006); Rp 4.48 triliun (2007); Rp 5.78 triliun (2008) dan Rp 6.81 triliun (2009).

Tabel 4.8. Kinerja Keuangan PT Bank Central Asia Tbk
(Rp Triliun)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Aset	96.19	103.21	117.30	133.26	149.17	150.18	176.80	218.01	245.57	282.39
DPK	85.97	90.32	103.70	117.99	131.63	129.56	152.74	189.17	209.53	245.14
Kredit	8.17	14.67	21.39	29.22	40.36	54.13	61.42	82.39	112.78	123.90
Laba Bersih	1.80	3.12	2.54	2.39	3.19	3.59	4.24	4.48	5.78	6.81
Rasio Keuangan										
CAR	33.84%	32.64%	32.19%	27.95%	24.30%	21.66%	22.21%	18.79%	15.56%	15.34%
NPL Gross	4.19%	3.15%	3.47%	2.34%	1.28%	1.71%	1.30%	0.81%	0.60%	0.73%
ROA	1.61%	3.36%	3.18%	2.60%	3.21%	3.44%	3.80%	3.34%	3.42%	3.40%
ROE	67.12%	66.77%	33.50%	23.85%	28.32%	28.16%	29.07%	26.74%	30.16%	31.80%
NIM	2.58%	5.65%	5.77%	4.93%	5.28%	6.00%	7.19%	6.09%	6.55%	6.40%
BOPO	86.31%	78.40%	77.69%	77.01%	65.73%	66.82%	68.84%	66.73%	66.76%	68.68%
LDR	9.28%	16.06%	20.44%	24.62%	30.60%	41.78%	40.30%	43.61%	53.78%	50.27%

Sumber : Laporan Keuangan Publikasi - Bank Indonesia



Grafik 4.2. Perkembangan Bisnis BCA dan Tren Suku Bunga

Sumber : BCA- BI

Pertumbuhan jumlah laba ini sudah pasti membuat pemilik baru BCA semakin kaya. Bank peninggalan konglomerat Sudono Salim ini juga terus

menikmati gurihnya pendapatan bunga dan obligasi rekap setiap tahun. Karena saat pemerintah mengalihkan kepemilikan sahamnya ke konsorsium farallon, jumlah obligasi pemerintah senilai Rp 60 triliun juga ikut berpindah tangan menjadi milik Farallon. Fakta ini menjadi satu bukti kerugian bangsa Indonesia yang telah melakukan divestasi tanpa kalkulasi yang cerdas. Dari sisi CAR, sejak tahun 2001 CAR Bank Central Asia juga sudah berada di atas 8 persen yang ditetapkan pemerintah. Fakta lain seputar BCA, bank tersebut termasuk salah satu bank yang paling pelit menyalurkan kredit. Sejak tahun 2000 sampai 2004 LDR BCA berturut-turut hanya sebesar 9,28%; 16,06%; 20,44%; 24,62%; dan 30,60%. Pada tahun 2008 LDR bank tersebut mencapai 53,78%. Namun pada 2009 turun lagi menjadi 50,27%.

Fakta lainnya adalah BCA termasuk bank yang memiliki NIM tinggi pada tahun 2009, yaitu sebesar 6,40 persen. Ini berarti BCA menikmati selisih margin tinggi antara suku bunga simpanan dan suku bunga kredit. Soal NIM ini, posisi BCA berada pada peringkat ketiga dari bank rekap swasta lainnya. Yaitu Bank Danamon Indonesia (12,01%) dan Bank CIMB Niaga (6,60%). Secara kebetulan ketiga bank ini termasuk dalam kategori bank yang modalnya di atas Rp 10 triliun sampai Rp 50 triliun. Sedangkan menyangkut kredit bermasalah, kinerja beermasalah tergolong bagus karena sejak tahun 2000-2009, NPL Gross BCA berada di bawah 5 persen. Bahkan sejak tahun 2007 sampai 2009, NPL Gross BCA berturut-turut sebesar 0.81%; 0.60%; dan 0.73%.

Terkait bagusnya kinerja keuangan Bank mandiri dan BCA, beberapa narasumber seperti Ryan Kiryanto dan Djoko Retnadi sepakat bahwa kinerja tersebut patut mendapat apresiasi. Apalagi kinerja Aset kedua bank tersebut terus tumbuh dan bisa dipertahankan menjadi bank terbesar di Indonesia. Namun beberapa narasumber lainnya seperti Ichsanuddin Noorsy, Purbaya Yudi Sadewa dan Wisnu Chandra berpendapat wajar saja bila kedua bank tersebut mencapai kinerja yang bagus. Karena memang kedua bank tersebut memperoleh subsidi obligasi rekap paling tinggi dari bank-bank rekap lainnya. Dengan jumlah biaya rekap yang sangat besar, manajemen Bank Mandiri seperti mendapat rejeki dari langit. Dari sebelas bank rekap, Bank Mandiri dan BCA memperoleh subsidi rekap paling besar di habitat banknya masing-masing.

Tabel 4.9. Biaya Rekapitalisasi Perbankan Nasional

No.	Bank	Kepemilikan	Biaya Rekap (Rp Milyar)
1.	Mandiri	Pemerintah 100 %	176.895,29
2.	Bank BNI	Pemerintah 100 %	62.463,75
3.	BCA	Soedono Salim	60.039,79
4.	Danamon	Usman Atmadjaja	47.025,43
5.	BRI	Pemerintah 100 %	28.981,60
6.	BII	Eka Tjipta Wijaya	25.800,00
7.	BTN	Pemerintah 100 %	13.994,78
8.	Permata	Pemerintah & Swasta	11.891,56
9.	Niaga	Hashim Djojohadikusumo Cs	9.344,72
10.	Lippo	Mochtar Riady	600.4,92
11.	Bukopin	Bob Hasan dkk.	449,99

Sumber: BPPN dan diolah dari berbagai sumber lainnya

Sebagai Bank rekap BUMN, mandiri menerima subsidi biaya rekap senilai Rp 176.895 triliun. Sedangkan BCA menerima subsidi rekap Rp 60 triliun. Bila membandingkan besarnya subsidi rekap Mandiri dan BCA dengan kinerja fungsi intermediasinya yang rendah, Ichsanuddin menilai kinerja kedua bank rekap tersebut tergolong tidak efisien dan tidak efektif.

Tabel 4.10. Distribusi Obligasi Pemerintah (Rekap) di Beberapa Bank (Rp Triliun)

No	Bank	1999	2008	2009
1	PT Bank Mandiri Tbk	155.5	88.26	89.13
2	PT Bank Negara Indonesia Tbk	54.71	34.66	31.04
3	PT Bank Rakyat Indonseia Tbk	28.59	20.93	20.24
4	PT Bank Tabungan Negara Tbk	14.32	7.58	7.38
5	PT Bank Central Asia Tbk	53.72	39.81	42.49
6	PT Bank Permata Tbk	11.69	2.08	0.07
7	PT Bank CIMB Niaga Tbk*	6.75	8.26	6.61
8	PT Bank Internasional Indonesia Tbk	23.65	7.25	6.22
10	PT Bank Danamon Tbk	20.12	99.23	90.02
	Total	369.05	308.06	293.21

Sumber: Bank Indonesia.

Keterangan : *Sebelum merger pada 2009, Pada tahun 1999, Bank Lippo dan Bank Niaga masing-masing menerima obligasi rekap masing-masing sebesar Rp 5,69 triliun dan 6,75 triliun. Pada saat krisis ekonomi 1999, pemerintah menerbitkan obligasi sebesar Rp 655,75 triliun. Dari jumlah itu, sekitar Rp 427,46 triliun digunakan untuk merekapitalisasi bank-bank negara, Rp 144,53 triliun untuk mengganti bantuan likuiditas Bank Indonesia (BLBI) dan sisanya untuk merekapitalisasi bank-bank swasta.

Sementara itu, menyangkut kepemilikan obligasi rekap, Bank Mandiri dan BCA secara konsisten terus melepas kepemilikan obligasi rekapnya ke pasar. Obligasi rekap Bank Mandiri pada tahun 2004 mulai berada di bawah besaran Rp 100 triliun. Sedangkan BCA, kepemilikan obligasi rekapnya sejak tahun 2003 sudah berada di bawah Rp 50 triliun. Tren penurunan kepemilikan obligasi ini bukan hanya dilakukan Mandiri dan BCA. Karena bila membandingkan data tahun 1999, 2008 dan 2009 menunjukkan telah terjadi penurunan kepemilikan obligasi rekap dari 10 bank penerima obligasi rekap terbesar (tabel 4.10.). Namun kepemilikan tersebut masih didominasi oleh Bank Mandiri dan BCA. Semakin berkurangnya portofolio obligasi dari bank-bank penerima rekap, diduga terkait dengan semakin berkembangnya pasar sekunder obligasi dan surat utang negara. Bank-bank rekap tersebut akhirnya berani melempar obligasi yang dimilikinya ke pasar.

4.1.2 Divestasi Bank rekap

Divestasi kepemilikan saham pemerintah pada bank bank rekap merupakan bagian dari kebijakan lanjutan obligasi rekap. Dalam upayanya untuk mengurangi penumpukan beban APBN yang terlalu besar dalam tahun anggaran tertentu, pemerintah mengambil beberapa langkah lanjutan kebijakan, yaitu: divestasi, *reprofiling* obligasi, *asset to bond swap* (ABS) dan program pengembalian obligasi (*buy back*). Pelepasan kepemilikan saham pemerintah kepada investor strategis pada awalnya dimaksudkan untuk mengurangi obligasi obligasi rekap pada bank-bank rekap sehingga beban pemerintah berkurang. Dalam pelaksanaannya, hasil penjualan saham pemerintah tidak digunakan untuk pembelian kembali obligasi pemerintah (OP) yang ada di bank tapi dimasukkan dalam pos penerimaan APBN. Dengan demikian kewajiban pemerintah yang terkait dengan pelunasan pokok dan bunga OP tidak berkurang meskipun divestasi sudah dilakukan pada beberapa bank rekap.

Divestasi bank rekap seperti disarankan IMF, menjadi modus operandi pengambil alihan aset strategis nasional secara perlahan (*silent take over*) yang dijual sangat murah. Dalam kasus BCA misalnya, obligasi pemerintah yang melekat di BCA sebesar Rp 58,2 triliun (2001). Setiap tahun, pemerintah

menyusui BCA Rp 7 triliun atau Rp 500 miliar lebih/bulan sebagai pembayaran bunga obligasi. Setelah dinyatakan sehat dan keluar dari bangsal rumah sakit BPPN, 51% saham BCA kemudian jatuh ke tangan konsorsium Farallon (AS) dan Djarum dengan harga bantingan Rp 5,3 triliun. Artinya dengan dana Rp 10 triliun saja, konsorsium Farallon sudah bisa mendapatkan bank swasta terbesar di Indonesia dengan 15 juta nasabah, 700 cabang dan 1.800 ATM di seluruh tanah air. Ditambah lagi obligasi rekap senilai Rp 58 triliun.

Tabel 4.11. Daftar Akuisisi dan Merger Bank di Indonesia

No	Nama Bank	Pemilik Baru	Jumlah Saham*
1	PT Bank Danamon Tbk	Asia Financial (Temasek)	67.84%
2	PT Bank Buana Indonesia Tbk	United Overseas Bank (UOB) Singapura	30.00%
3	PT Bank NISP Tbk	Overseas Chinese Banking Corp. Ltd (OCBC)	74.73%
4	Bank Internasional Indonesia	Malayan Banking Bhd (Maybank)	55.60%
5	Bank Bumiputera	Che Abd Daim	58.32%
6	Bank Swadesi	Bank of India	76.00%
7	Bank Indomonex	State Bank of India	76.00%
8	Bank Ekonomi Raharja	HSBC Asia Pacific Holdings (UK) Limited	88.89%
9	Bank Nusantara Parahyangan	Bank of Tokyo Mitsubishi UFJ + Acom	75.41%
10	Bank Huga dan Bank Hagakita	Rabobank	merger
11	Bank Halim Internasional	Industrial and Commercial Bank of China	90.00%
12	PT Bank Permata Tbk	Standard Chartered	44.50%
13	Bank Akita	Barclays Capital PLC	99.00%
14	Bank Anglomas Int.	Konsorsium Wishart	90.00%
15	Bank Arta Niaga Kencana	Bank Commonwealth	80.00%
16	Bank Sri Partha	Mercy Corps	68.00%
17	Bank Bintang Manunggal	Hana Bank + IFC	61.00%
18	PT CIMB Niaga Tbk	CIMB Group	77.24%
19	Bank Dipo	Grup Sampoerna	100.00%
20	Bank Purba Danarta	Triputra Persada Rahmat	61.00%
21	Bank Ina Perdana	Kharisma Putra Karya	81,49%
22	Bank Finonesia	Dian Intan Pertiwi	55.00%
23	Bank Swaguna	Bank Victoria	51.00%
24	Bank Jasa Arta	BRI	99,79%
25	Bank Harfa	Bank Panin	100.00%
26	Bank Sinar Harapan Bali	Bank Mandiri	80.00%
27	PT Bank Central Asia Tbk	FarIndo Investments	51.50%
28	Bank Harmoni (merger)	Bank Index Selindo	100.00%
29	Bank Windu Kentjana (merger)	Bank Multicor	merger

Sumber: Berbagai sumber diolah *Investor Daily*

Kepemilikan saham terakhir

Catatan : No. 1 – 18 dimiliki oleh investor asing

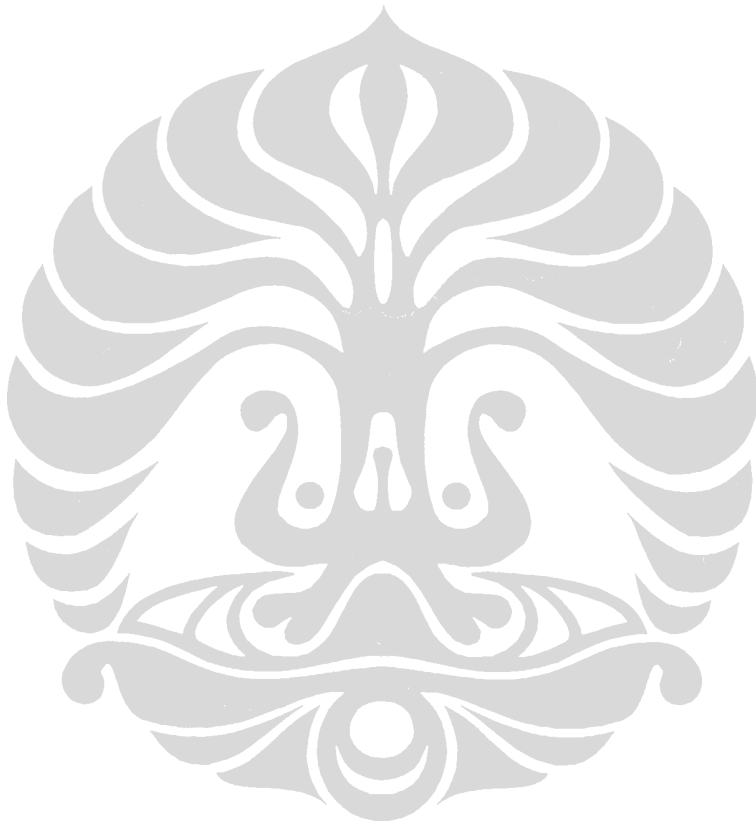
No. 19 – 29 dimiliki oleh investor lokal

Prestasi BPPN dalam menjual aset jauh sekali dari keberhasilan Putra Sampurna yang bisa menjual perusahaan rokoknya seharga Rp 18 triliun.

Dibandingkan BCA, perusahaan rokok itu jelas tidak ada apa-apanya. Apalagi bila diingat, selain bonus obligasi dan kelebihan-kelebihan itu, BCA bisa membukukan keuntungan diatas Rp 2 triliun/tahun. Tahun 2005 BCA telah membukukan keuntungan bersih Rp 3,59 triliun, naik 12,6% dibandingkan 2004 yang mencapai Rp 3,2 triliun. Laba tersebut meningkat terus dari tahun ke tahun dan pada 2009 mencapai Rp 6,81 triliun. Lepasnya BCA dari kepemilikan pemerintah ke tangan Farallon, diikuti dengan lepasnya bank rekap swasta lainnya ke tangan investor asing. Seperti Danamon jatuh ke tangan Temasek, bank Internasional Indonesia ke tangan Malayan banking BHD, atau Bank Permata yang jatuh ke tangan Standard Chartered. Tingginya margin laba yang didorong liberalisasi kepemilikan bank, membuat investor asing berbondong-bondong membeli saham bank di Indonesia. Kini kepemilikan asing terhadap bank di Indonesia sudah berada diatas angka 60 persen. Seperti terlihat pada tabel 4.11.

4.2 Kinerja Anggaran

Berdasarkan hasil wawancara dengan para narasumber, penulis memperoleh informasi adanya kesalahan diagnosa dari pemerintah sehingga injeksi modal kepada bank rekap menjadi lebih besar dari yang diperkirakan. Hal ini terjadi karena kredit bermasalah lebih besar dari yang diduga. Sebagian narasumber menduga ada perselingkuhan antara pemilik bank rekap dengan pejabat publik yang berbuntut pada membengkaknya biaya rekap. Mereka berpendapat, dalam hal pemenuhan permodalan yang lebih tahu luar dalam adalah para pemilik dan pengelola bank-bank rekap. Sementara di sisi lain, para pejabat publik yang notabene orang partai memiliki kepentingan tersendiri dengan persetujuan pembengkakan biaya rekap tersebut. Sebagian narasumber lain berpendapat tidak ada perselingkuhan antara pejabat publik dan pemilik bank rekap. Namun pembengkakan biaya rekap tersebut semata-mata karena kurang akuratnya perhitungan kebutuhan modal masing-masing bank rekap, sehingga ada bank yang memperoleh kelebihan obligasi rekap namun sebaliknya ada pula yang kekurangan. Hampir semua bank besar seperti BCA, Mandiri, Lippo, Danamon, BII dan lain-lain mengalami kelebihan obligasi rekap triliunan rupiah.



Selain itu, terjadi peningkatan kerugian bank akibat terjadinya *negative spread* dan merosotnya nilai tukar rupiah. Dengan demikian biaya yang dikeluarkan pemerintah untuk membayar pokok dan bunga obligasi menjadi lebih besar, sementara kemungkinan perolehan kembali dana dari penjualan kredit bermasalah oleh BPPN semakin kecil. Merujuk pada kelebihan obligasi rekap dan kesalahan diagnosis ini, maka PP No.34 tahun 1999 tentang rekap bank swasta dan PP No.52 tahun 1999 tentang rekap bank BUMN, dinilai tidak memenuhi akuntabilitas publik. Kondisi tersebut bertentangan dengan UU No.23/ 1999 yang menghendaki agar masyarakat tidak dirugikan dalam proses restrukturisasi perbankan. Karena itu pula pemerintah dinilai telah melanggar Ketetapan MPR No.X1/MPR/1998 pasal 2 yang mengharuskan penyelenggara negara untuk bertindak jujur, adil, terpecaja serta mampu membebaskan dari praktik korupsi, kolusi dan nepotisme.

Menyangkut *policy output* maupun *policy outcomes*, konstruksi kajiannya akan melangkah pada keterlibatan para pejabat-pejabat publik dan kalangan swasta. Pada Pejabat Publik misalnya, keterlibatannya dilihat dari status dan peranan mereka sebagai pembuat kebijakan publik. Pada Pengusaha dan Bankir, keterlibatannya dapat dikaji pada kekuatan *lobby* mereka dalam mempengaruhi sikap Pejabat Publik dan kebijakan yang diputuskan. Contohnya adalah kenapa pemilik bank-bank tertentu seperti PT Bank Lippo Tbk maupun PT BCA Tbk bisa dimasukkan sebagai bank penerima Obligasi Rekap sehingga memiliki hak untuk menikmati dana APBN bagi kepentingan injeksi modal bank mereka. Kekuatan apa yang dimiliki pemilik bank-bank rekap sehingga bisa dipertimbangkan oleh pejabat publik sebagai bank penerima Obligasi Rekap. Padahal kalau dilihat asal muasal penyebab krisis, bank-bank peserta rekap ini adalah bank-bank yang dulunya bermain di sektor properti skala besar dan otomatis menjadi penyebab dari krisis di Indonesia.

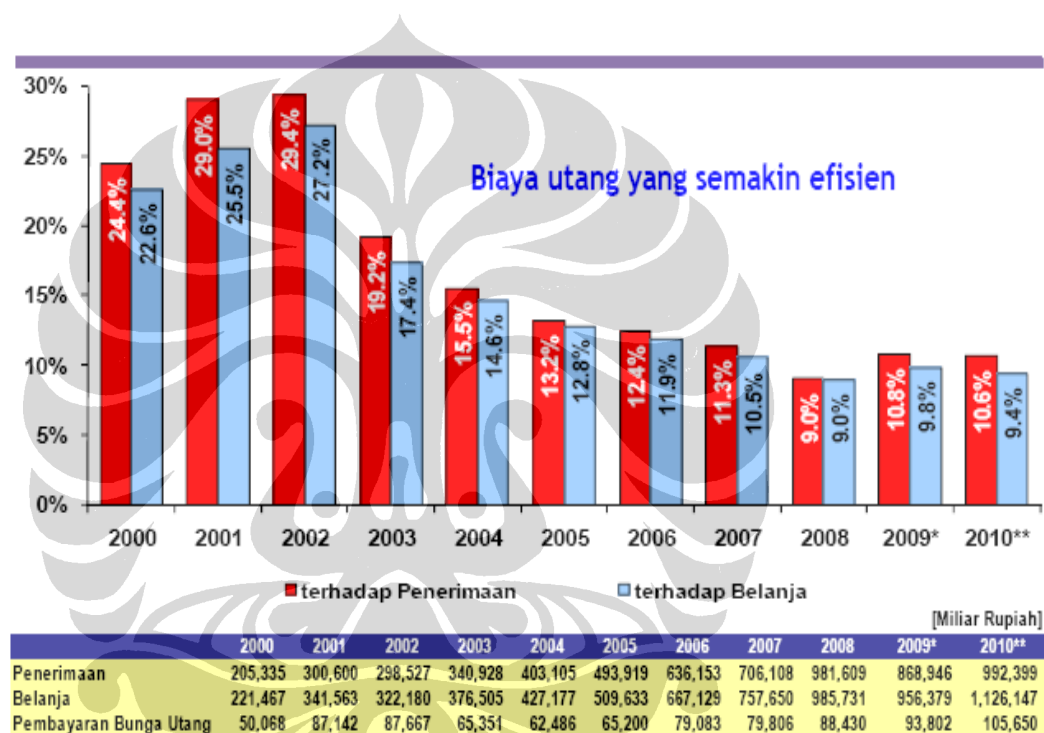
Menurut penulis, tahap pelaksanaan kebijakan obligasi rekap memang rawan dengan tindak penyelewengan dari pemilik bank (*moral hazard*). Karena yang paling tahu kondisi masing-masing bank adalah para pemilik maupun pengelolanya. Pertanyaan yang sama juga muncul terkait ketentuan bank rekap yang sudah sehat saat harus dijual ke pihak swasta yang notabene adalah investor-

investor asing. Yang juga penting dikaji adalah siapa yang diuntungkan dan siapa yang dirugikan dari pelaksanaan kebijakan rekap tersebut. Pembayaran obligasi rekap pada bank-bank rekap yang sudah menjadi milik asing memunculkan dugaan terjadinya pelarian dana ke luar negeri akibat pembayaran bunga Obligasi Rekap. Hal ini juga menjadi pertanyaan banyak kalangan yang mempersoalkan hasil pajak orang Indonesia, justru akhirnya mengalir ke luar negeri dan bukan kembali kepada rakyat Indonesia.

Sementara itu beban utang dalam negeri yang muncul akibat pelaksanaan kebijakan obligasi rekap, bisa diibaratkan seperti pukulan KO (*Knock Out*) yang menjerambakkan seorang petinju ke kanvas ring. Ilustrasi ini tidak mengada-angada. Dengan beban pembayaran bunga dan cicilan utang luar negeri yang melonjak drastis akibat depresiasi rupiah ataupun penambahan utang baru saat krisis, total kewajiban beban utang pemerintah (dalam negeri dan luar negeri) ini telah memberi tekanan sangat besar terhadap APBN sehingga mengebiri kemampuan pemerintah untuk melakukan stimulus bagi pertumbuhan ekonomi. Di sisi lain, basis penerimaan pajak dalam negeri makin melemah seiring terpuruknya aktivitas dunia usaha selama krisis. Padahal pembiayaan program pembangunan, jaring pengaman sosial dan berbagai subsidi dalam rangka mengamankan stabilitas sosial dan menggerakkan roda ekonomi, menjadi suatu keharusan yang tidak bisa dihindari dimana pemerintah menjadi tumpuan harapan sebagai *agen of development*. Hal ini mengakibatkan anggaran pengeluaran masih harus lebih besar dari anggaran penerimaan, sehingga defisit APBN tidak bisa dihindari.

Menurut ilmu keuangan negara, kewajiban utang pemerintah yang begitu besar ini membuat permasalahan APBN Indonesia telah bergeser dari *fiscal stimulus* menjadi *fiscal sustainability*. Dengan kata lain, kemampuan pemerintah untuk mendorong pertumbuhan ekonomi, memecahkan masalah kemiskinan ataupun pengangguran semakin berkurang (impoten). Tugas pemerintah kini tinggal sebatas menjaga keberlanjutan fiskal. Fakta tersebut setidaknya bisa terlihat dari data APBN selama sepuluh tahun terakhir. Sejak tahun 2000-2009, persentase rata-rata pembayaran utang terhadap belanja negara mencapai di atas angka 50 persen. Dominannya porsi anggaran untuk bayar utang ini membuat

pemerintah tidak bisa berbuat apa-apa. Data tersebut seolah menjawab kekhawatiran sejumlah kalangan, yang sempat melontarkan kekhawatiran dampak dari *bail out* utang konglomerat. Hampir bisa dipastikan, ruang gerak APBN selama tiga puluh tahun ke depan otomatis menjadi sangat sempit, mengingat adanya kewajiban utang dalam negeri yang harus dianggarkan dan dibayarkan oleh pemerintah. Hal ini terkait dengan langkah pemerintah menunda pembayaran utang (*reprofiling*) yang seharusnya jatuh tempo selama 2004-2009 menjadi 2040.



Grafik 4.3. Rasio Bunga Utang terhadap Pendapatan dan Belanja 2000-2010
Sumber: Kementerian Keuangan.

Keterangan :

Angka Realisasi 2000-2008 berdasarkan APBN 2000-2008 PAN/LKPP-Audited

* Angka realisasi

** Angka proyeksi berdasarkan APBN-P 2010

Kajian dampak kebijakan obligasi rekap terhadap kinerja anggaran ini penulis fokuskan pada tiga hal, yaitu *pertama*, stock utang yang besar berikut konsekuensinya terhadap defisit dan pembiayaan APBN. *Kedua*, kerawanan yang ditimbulkan bila ada bencana fiskal. *Terakhir*, soal nasib anggaran pembangunan.

4.2.1 Posisi Utang Pemerintah

Hasil penelitian Sritua Arief dan Adi Sasono yang menyebutkan ekonomi Indonesia terperangkap dalam belitan utang luar negeri (*debt trap*) masih relevan sampai sekarang. Kedua peneliti berhasil membuktikan bahwa sejak tahun 1986, perekonomian Indonesia telah terjebak dalam sistem ekonomi utang alias “gali lubang tutup lubang”. Penambahan utang baru hanya digunakan untuk menutup utang lama. Ini artinya, utang sudah tidak memberikan nilai tambah lagi buat mendorong pembangunan. Karena sudah demikian besarnya jumlah utang luar negeri, pemberitaan media massa jaman Orde Baru kerap diwarnai oleh berita tingginya DSR (*Debt Service Ratio*) yang sudah mencapai diatas 30 persen. Kemunculan utang dalam negeri cukup menimbulkan pesimisme terhadap masa depan ekonomi Indonesia. Karena di jaman Orde Baru, baru komponen utang luar negeri saja sudah bikin guncangan. Bagaimana bila ditambah dengan komponen utang dalam negeri, sudah pasti bikin rawan perekonomian. Tidak heran ada yang meramalkan, gabungan dua perangkap ini bakal menciptakan kubangan lumpur sangat dalam yang bisa mengggelamkan ekonomi dan bangsa Indonesia.

Pada tahun 2009, jumlah total utang pemerintah mencapai angka US\$ 169,22 miliar atau sebesar Rp 1.590,66 triliun. Jumlah ini berasal dari komponen utang luar negeri sebesar US\$ 65,02 miliar dan utang dalam negeri sebesar US\$ 104,20 miliar. Kenaikan jumlah nominal utang pemerintah ini berasal dari akumulasi utang di masa lalu (*legacy debts*) yang memerlukan *refinancing* cukup besar akibat dampak krisis tahun 1997-1998. Total angka utang per masing-masing tahun yang besarnya tiga kali budget APBN ini jelas menimbulkan kengerian. Namun kekhawatiran ini ditepis oleh pemerintah. Dalam buku saku perkembangan utang negara yang diterbitkan Dirjen Pengelolaan Utang disebutkan, meski *stock* utang besar namun rasionya terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) terus menurun dari tahun ke tahun. Bila pada tahun 2001, rasio utang terhadap PDB masih mencapai 77 persen, pada tahun 2008 dan 2009 sudah turun menjadi 33 persen dan 28 persen. Ini menunjukkan tingkat pengelolaan utang yang berhasil. Tapi persoalannya, utang adalah kewajiban yang harus dibayar.

Sehingga bukan persoalan rasio yang menurun. Apalagi sumber penerimaan utama APBN berupa pajak agak sedikit terganggu dengan kelesuan ekonomi.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008*	2009**	Apr'10***
a. Pinjaman (d/m. miliar US\$)	58.90	63.74	68.91	68.59	63.09	62.02	62.25	66.69	65.02	63.54
Bilateral *)	35.16	40.37	46.19	46.48	42.16	41.07	41.03	44.28	41.27	38.76
Multilateral **)	20.68	20.61	19.98	19.48	18.78	18.84	19.05	20.34	21.53	21.64
Komersial ***)	2.41	2.20	2.19	2.17	1.82	2.01	2.08	1.98	2.15	3.08
Suppliers ***)	0.48	0.39	0.37	0.29	0.17	0.11	0.08	0.09	0.07	0.06
Lain-Lain ***)	0.17	0.17	0.17	0.17	0.17	-	-	-	-	-
b. Surat Berharga Negara (d/m. miliar US\$)	63.52	73.30	76.64	71.29	70.51	82.34	85.26	82.78	104.20	112.67
Denominasi Valas	-	-	-	1.00	3.50	5.50	7.00	11.20	15.23	17.22
Denominasi Rupiah	63.52	73.30	76.64	70.29	67.01	76.84	78.26	71.58	88.97	95.45
Total Utang Pemerintah Pusat (d/m. miliar US\$)	122.42	137.04	145.55	139.88	133.60	144.36	147.51	149.47	169.22	176.21
Total Utang Pemerintah Pusat (ekuivalen d/m. triliun Rupiah)	1,273.18	1,225.15	1,232.04	1,299.50	1,313.29	1,302.16	1,389.41	1,636.74	1,590.66	1,588.02
diantaranya SBN Denominasi Rupiah (d/m. triliun Rupiah)	660.65	655.31	648.75	653.03	658.67	693.12	737.13	783.86	836.31	860.22
Nilai Tukar Rupiah (IDR/US\$1)	10,400	8,940	8,465	9,290	9,830	9,020	9,419	10,950	9,400	9,012
PDB (d/m. triliun Rupiah)	1,646.32	1,821.83	2,013.68	2,295.83	2,774.28	3,339.48	3,949.32	4,954.03	5,613.44	6,253.79
Rasio Utang terhadap PDB	77%	67%	61%	57%	47%	39%	35%	33%	28%	25%

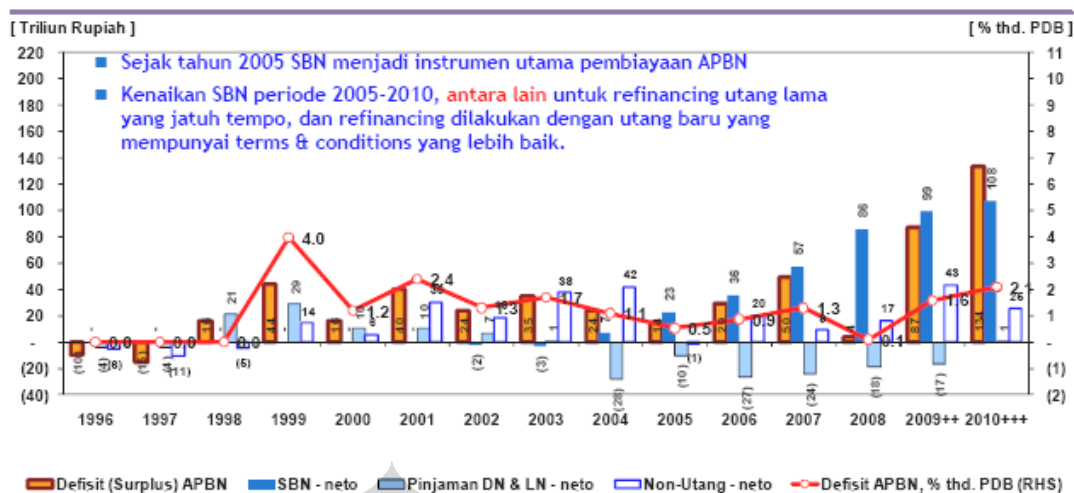
Grafik 4.4. Posisi Utang Pemerintah, 2001-2010

Sumber: Kementerian Keuangan RI

Catatan:

- + Angka Sementara
- ++ Angka sangat sementara
- +++ Angka sangat-sangat sementara, per 30 April 2010, menggunakan asumsi APBN-P 2010
- * Termasuk semi commercial
- ** Beberapa termasuk semi concessional
- *** Seluruhnya termasuk commercial

Yang menarik untuk diuji juga, sepanjang 2001-2009 jumlah utang dalam negeri selalu lebih besar dari utang luar negeri. Fakta ini diduga terkait dengan sikap pemerintah yang ingin mengurangi proporsi utang luar negeri. Hipotesa tersebut setidaknya terbukti dari data defisit dan pembiayaan APBN di era krisis. Sejak tahun 2005, Surat Berharga Negara (SBN) menjadi instrumen utama pembiayaan APBN. Kenaikan SBN ini antara lain untuk *refinancing* utang lama yang jatuh tempo, dan refinancing dilakukan dengan utang baru yang mempunyai *terms & condition* yang lebih baik. Menurut Ichsanuddin Noorsy, gali lubang tutup lubang seperti terjadi di jaman Orde Baru menyangkut pengelolaan utang sebenarnya terulang kembali di masa sekarang. Hanya bedanya, konsep gali lubang tutup lubang di era sekarang menggunakan Surat Utang Negara. Namun menurut Purbaya, manajemen penerbitan SUN tersebut saat ini menjadi langkah biasa yang dilakukan oleh hampir semua negara-negara di dunia.



Grafik 4.5. Defisit dan Pembiayaan APBN 1996-2010

Sumber: Kementerian Keuangan

Catatan:

APBN 1996-2008 adalah angka PAN/LKPP-Audited

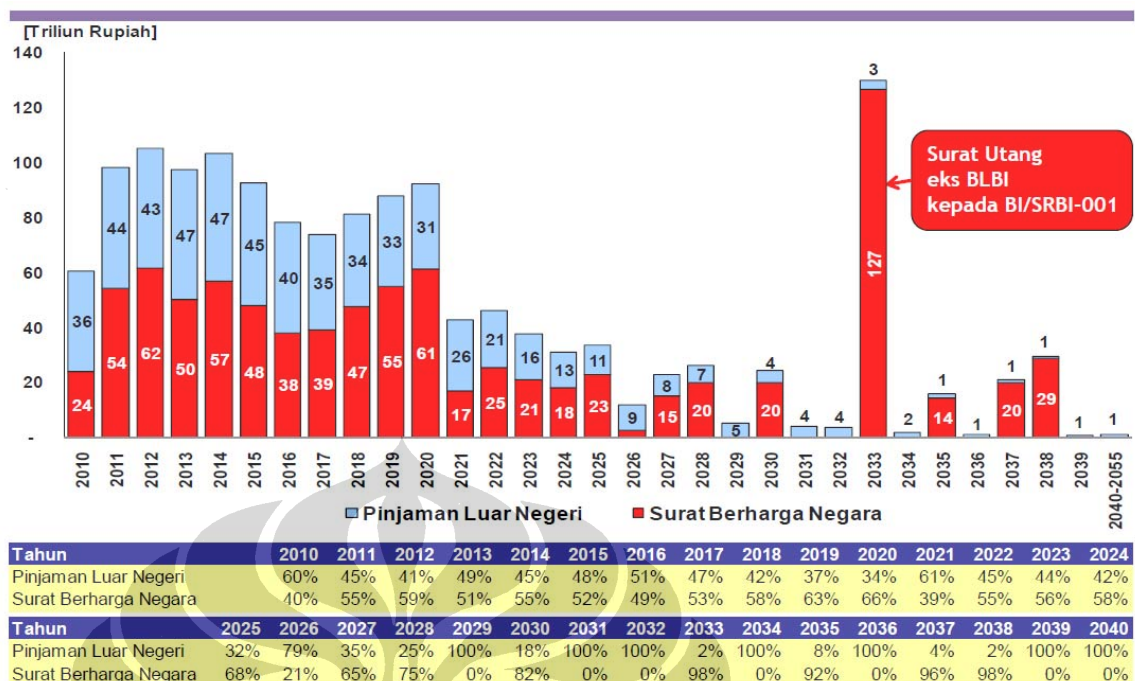
* APBN-Realisasi 2009, Rev.

** APBN-P 2010

4.2.2 Bencana Fiskal

Seperti telah disinggung pada Bab 2, penelitian masalah utang yang dilakukan Putra, Setiati dan Damayanti (2002) sempat menghebohkan pemberitaan media masa. Hasil kajian para peneliti BPPN itu soal dampak yang ditimbulkan dari kebijakan obligasi rekap sungguh bikin ngeri: ekonomi Indonesia akan tertimpa bencana fiskal bila tak sanggup mengelola utang dalam negerinya. Bila melakukan langkah reprofiling diperkirakan pemerintah akan membayar utang antara Rp 7 ribu hingga Rp 14 ribu triliun di tahun 2040.

Menurut Putra dkk, berdasarkan hasil uji statistik dengan Dickey Fuller (DF) maupun Phillips-Perron (PP) untuk utang sektor publik dan rasio utang terhadap PDB nominal selama periode 1970-2000 adalah *nonstationary*. Artinya, kebijakan fiskal Republik Indonesia tidak *sustainable* (tidak berkelanjutan). Hasil penelitian memperlihatkan rentannya kemampuan APBN dalam melakukan pembiayaan pembangunan untuk jangka panjang. Dengan metode penelitian yang berbeda, ternyata kesimpulan yang didapat tetap sama, yaitu sektor fiskal Indonesia memang *unsustainable* (tak berkesinambungan).



Grafik 4.6. Profil Jatuh Tempo Utang per 30 April 2010
(Dalam triliun rupiah)

Sumber: Kementerian Keuangan

Fakta tidak berkesinambungnya fiskal diperburuk oleh kondisi defisit APBN yang pada gilirannya memacu pembentukan utang publik baru ataupun penundaan pembayaran utang yang jatuh tempo. Fakta lainnya yang juga tidak mendukung kesinambungan fiskal adalah tidak adanya penerimaan utama atau pengetatan pengeluaran yang mampu menjamin kesinambungan jangka panjang. Putra dkk misalnya mencontohkan, antara tahun 1995/1996 dan 2000, penerimaan pajak pemerintah tidak kunjung meningkat dari 11,5% terhadap PDB, sementara pada periode yang sama pengeluaran untuk pembayaran non bunga meningkat dari 11,8% menjadi 17,3% dari PDB. Apalagi kedepannya sulit bagi pemerintah untuk membiayai defisit anggaran dengan mengandalkan penjualan aset dan BPPN mengingat sejak tahun 2004, BPPN tidak lagi beroperasi karena memang sudah tidak ada lagi aset yang dapat dijual.

Peliknya masalah kesinambungan fiskal tersebut diakui oleh Fuad Rahmani dalam tulisannya soal “Ketahanan fiskal dan Manajemen Utang dalam Negeri Pemerintah”. Menurut Fuad, untuk menutup obligasi negara yang jatuh tempo maka pemerintah harus terus menerus melakukan *refinancing* (menerbitkan

obligasi untuk membiayai obligasi yang akan jatuh tempo). Langkah tersebut diakuinya akan menimbulkan kerentanan APBN terhadap fluktuasi *interest rate* dan *refinancing risk* serta *contingent liabilities*. Fuad menjelaskan, untuk menghindari tekanan fiskal akibat lonjakan pembayaran utang pokok yang jatuh tempo, pemerintah telah menggeser utang dalam negeri yang seharusnya jatuh tempo pada periode 2004-2009 menjadi 2020 ataupun 2040. Dalam konteks ini, meskipun pemerintah dapat melakukan refinancing dengan menerbitkan obligasi di pasar domestic, namun dikhawatirkan ini hanya dapat dilakukan dengan biaya bunga yang tinggi. Akibatnya akan terjadi *spiral effect* sehingga total utang pemerintah semakin besar dan dapat mendorong tingkat bunga pasar semakin tinggi, serta selanjutnya menimbulkan komplikasi lebih dalam terhadap aktivitas ekonomi.

4.2.3 Anggaran Pembangunan

Politik anggaran pemerintah untuk melakukan fungsi alokasi, distribusi maupun stabilisasi menjadi tidak optimal dengan adanya alokasi pembayaran untuk utang yang berada diatas angka 50 persen. Hal ini setidaknya bisa dilihat dalam tabel. Untuk RAPBN-P tahun 2010 misalnya, porsi pembayaran bunga maupun pembayaran pokok cicilan utang dalam negeri dan luar negeri mendominasi anggaran hingga 57 persen. Porsi kedua ditempati anggaran untuk belanja pegawai, diikuti anggaran bantuan sosial, belanja barang dan belanja modal. Sritua Arief sudah sejak lama mengingatkan, akibat ekonomi berbasis utang yang kurang hati-hati maka APBN RI menjadi anggaran yang tersandera oleh negara pemberi utang. Sebagai konsekuensinya dana anggaran untuk pembangunan menjadi berkurang. Kini, dengan gabungan beban utang luar negeri dan dalam negeri, maka sudah dipastikan dana anggaran pembangunan menjadi semakin minimalis.

Untuk anggaran pemerintah pusat, pemerintah secara konsisten sejak 2005-2010 memprioritaskan anggaran untuk lima besar kegiatan. Mulai di urutan pertama belanja untuk pelayanan umum, selanjutnya pendidikan, diikuti anggaran ekonomi, pertahanan dan yang kelima ketertiban dan keamanan. Meskipun memiliki keterbatasan anggaran, prioritas belanja pemerintah seolah untuk

memperlihatkan sikap pemerintah terhadap sektor-sektor publik tersebut. Antara lainnya adalah prioritas anggaran untuk pendidikan yang kini sudah memperoleh porsi 20 persen. Walaupun ini disindir sebagai politik SBY untuk memperoleh citra positif di mata publik.

Tabel 4.13. Belanja Pemerintah Pusat, 2005–2010
(Dalam Triliun Rupiah)

URAIAN	2005	2006	2007	2008	2009		2010			
	LKPP	LKPP	LKPP	LKPP	APBN	RAPB N-P	APBN	RAPB N-P	Realisasi s.d. 31 Maret	% realisasi thd RAP BN-P
1. Belanja Pegawai	54.3	73.3	90.4	112.8	133.7	127.7	160.4	162.4	33.4	20.6
2 Belanja Barang	29.2	47.2	54.5	56.0	85.5	80.5	107.1	110.7	8	7.2
3. Belanja Modal	32.9	55.0	64.3	72.8	73.4	74.6	82.2	88.1	4.5	5.1
4. Pembayaran Bunga Utang	65.2	79.1	79.8	88.4	109.6	93.8	115.6	112.5	23	20.4
a.Utang Dalam Negeri	42.6	54.9	54.1	59.9	70.7	63.8	77.4	74.4	16.7	22.4
b.Utang Luar Negeri	22.6	24.2	25.7	28.5	38.9	30.0	38.2	38.3	6.3	16.4
5. Subsidi	120.8	107.4	150.2	275.3	158.1	159.5	157.8	199.3		
A.Energi	104.4	94.6	116.9	223.0	99.9	94.6	106.5	143.8		
B.Non Energi	16.3	12.8	33.3	52.3	65.0	51.3	55.5			
6. Belanja Hibah						0.0	7.2			
7. Bantuan Sosial	24.9	40.7	49.8	57.7	77.9	73.8	64.3	67.9	6.2	9.1
8. Belanja Lain-lain	34.0	37.4	15.6	30.3	53.3	38.9	30.7	29.5	0.1	0.3
T o t a l	361.2	440.0	504.6	693.4	691.5	648.9	725.2	770.4	75.2	9.8

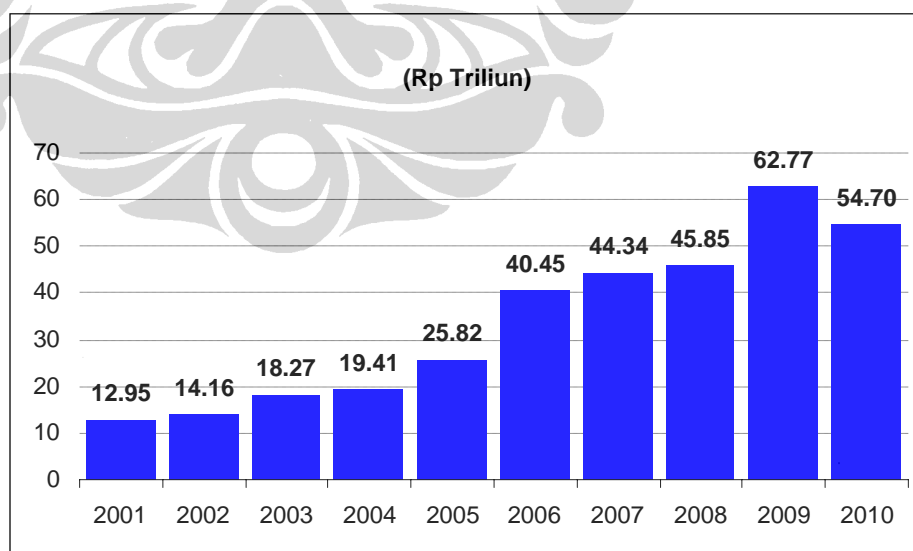
Sumber : Departemen Keuangan

Terlepas dari kepentingan memperoleh citra di mata publik, Purbaya memuji sikap SBY yang berani merealisasikan target 20 persen anggaran pendidikan. Karena di masa pemerintahan-pemerintahan sebelumnya target 20 persen ini hanya sebatas wacana. Purbaya mengakui APBN RI semestinya bisa lebih leluasa bila tidak ada utang dalam negeri. Krisis 1998 telah membuat ekonomi Indonesia terlilit utang dalam negeri akibat menyelamatkan industri perbankan. Menurut Purbaya, kondisi ini jelas berat untuk bangsa, namun itulah ongkos kebodohan yang harus dibayar bangsa Indonesia.

Tabel 4.14. Belanja Pemerintah Pusat Menurut Fungsi, 2005 - 2009
(Milyar Rupiah)

	URAIAN	2005	2006	2007	2008	2009		2010
		LKPP	LKPP	LKPP	LKPP	APBN	RAPBN-P	RAPBN
		Audited	Audited	Audited	Audited	Budget	Proposed Revised Budget	Proposed Budget
1	PELAYANAN UMUM	255,603.2	283,341.1	316,139.3	534,567.2	494,766.2	472,097.2	479,200.3
2	PERTAHANAN KETERTIBAN DAN	21,562.2	24,426.1	30,685.9	9,158.5	12,278.6	11,665.3	20,483.2
3	KEAMANAN	15,617.3	23,743.1	28,315.9	7,019.2	14,451.3	13,729.6	14,551.2
4	EKONOMI LINGKUNGAN HIDUP	23,504.0	38,295.6	42,222.0	50,484.8	56,852.6	64,963.9	55,881.0
5	PERUMAHAN DAN FASILITAS	1,333.9	2,664.5	4,952.6	5,315.1	7,035.1	6,683.8	7,752.8
6	UMUM	4,216.5	5,457.2	9,134.6	12,448.7	18,135.0	17,704.4	20,758.2
7	KESEHATAN PARIWISATA DAN BUDAYA	5,836.9	12,189.7	16,004.5	14,038.9	17,301.9	16,437.8	17,657.9
8	DAN BUDAYA	588.6	905.4	1,851.2	1,293.7	1,489.7	1,415.3	1,831.3
9	AGAMA	1,312.3	1,411.2	1,884.2	745.7	830.3	788.8	913.1
10	PENDIDIKAN PERLINDUN-AN SOSIAL	29,307.9	45,303.9	50,843.4	55,298.0	89,918.1	87,463.4	77,401.7
11		2,103.8	2,303.3	2,650.4	2,986.4	3,317.5	3,151.8	3,257.4
	TOTAL	361,155.2	440,031.2	504,623.5	693,356.0	716,376.3	696,101.4	699,688.1

Sumber: Departemen Keuangan



Grafik 4.7. Anggaran Pendidikan Nasional

Sumber: Kementerian Keuangan RI.

Dalam konteks keberpihakan pada masalah pendidikan, pemerintahan sebelum SBY sebenarnya juga *concern* dengan masalah kecerdasan bangsa ini. Hal tersebut terbukti dari peningkatan anggaran pendidikan setiap tahun sejak 2001-2010. Seperti terlihat dalam grafis anggaran pendidikan, pada tahun 2001 anggaran pendidikan hanya menerima jatah sebesar Rp 12.95 triliun. Jumlah ini meningkat terus dari tahun ke tahun menjadi Rp 14.16 triliun (2002); Rp 18.27 triliun (2003); Rp 19.41 triliun (2004); Rp 25.82 triliun (2005); Rp 40.45 triliun (2006); Rp 44.34 triliun (2007); Rp 45.85 triliun (2008); Rp 62.77 triliun (2009); dan Rp 54.70 triliun (2010). Terakhir, dengan adanya masalah keterbatasan anggaran pembangunan, pemerintah akhirnya harus mencabut anggaran untuk pelbagai subsidi bagi masyarakat luas. Yaitu subsidi untuk BBM, TDL, listrik hingga anggaran kesehatan. Pencabutan subsidi untuk barang-barang tersebut disarankan IMF sejak era krisis di saat hari-hari terakhir kekuasaan Soeharto hingga sekarang. Terkait pencabutan subsidi barang-barang publik ini, Ichsanuddin menilai pemerintah jadi menghinai prinsip konstitusi Negara yang tercantum dalam UUD 1945. Karena di dalam UUD 45, semua barang-barang publik dan strategis ini memang ditetapkan memperoleh subsidi. Karena barang-barang tersebut tidak boleh diserahkan dalam sistem ekonomi pasar. Namun Purbaya berpendapat lain. Pencabutan subsidi BBM, TDL dan listrik tersebut memang harus dilakukan karena menyedot anggaran yang cukup besar. Sebab bila tidak, maka APBN akan terancam tidak berkesinambungan. Dalam konteks ini, Ichsanuddin berkilah, kalau argumentasinya adalah soal keterbatasan anggaran seharusnya subsidi pemerintah kepada konglomerat dalam bentuk utang dalam negeri juga harus dicabut. Karena porsi anggaran bayar utang dalam negeri tersebut menyedot anggaran yang sangat besar.

4.3 Kinerja Perekonomian

Gambaran umum makro ekonomi perbankan Indonesia dalam sepuluh tahun terakhir, menunjukkan kondisi yang melegakan namun sekaligus kurang menggembirakan. Melegakan, karena ekonomi Indonesia masih bisa *survive*, meskipun terkena goncangan sangat dahsyat saat terjadinya krisis ekonomi 1997. Kurang menggembirakan, mengingat penyakit-penyakit ekonomi yang memicu krisis seperti utang luar negeri tetap tidak bisa disembuhkan dan terus berpotensi

menimbulkan kerawanan. Anjloknya bursa saham dan kurs rupiah akibat krisis *sub-prime mortgage* Amerika tahun 2008 lalu, mengkonfirmasi adanya kerawanan tersebut. Ini mengingatkan penyebab-penyebab utama maupun non utama, langsung maupun tidak langsung dari krisis 1997 masih tidak tertangani dan terus jadi ancaman laten ketahanan ekonomi. Karena kebijakan pemulihan ekonomi yang dijalankan pemerintah atas saran IMF justru membawa ekonomi Indonesia makin liberal di bidang moneter, fiskal, lalu lintas devisa, hingga perdagangan berbagai komoditas dan lain-lain. Saran IMF agar pemerintah mem-*bail out* utang konglomerat menjadi utang publik melalui kebijakan rekap perbankan menciptakan penyakit baru berupa utang dalam negeri, sehingga menambah tekanan APBN dan membuat ekonomi semakin mengidap kerawanan. Biaya mahal kebijakan rekap juga tidak kunjung membuat perbankan melaksanakan fungsi intermediasinya secara optimal.

Gambaran umum ini akan penulis paparkan sebagai pelengkap dari potret kinerja perbankan dan kinerja anggaran negara pasca diterapkannya kebijakan obligasi rekap. Ada istilah populer dalam dunia keuangan yang menggambarkan karakter ekonomi Indonesia sepanjang periode 1967-2010. istilah tersebut berbunyi: “Anggur lama botol baru atau *old wine new bottle*”. Maksudnya, dalam rentang waktu 43 tahun pemerintahan memang telah berganti sebanyak lima kali. Namun kebijakan yang diterapkan tetap tidak berubah berupa kebijakan ekonomi liberal yang bersanding dengan sistem KKN (kolusi, korupsi dan nepotisme), dengan aktor pengambil kebijakan yang juga tidak berubah. Yaitu kelompok ekonomi penganut fundamentalis liberal yang beken disebut Mafia Berkeley. (Kwik Kian Gie, Rizal Ramli, Ichsanuddin Noorsy, David Ramson, Mubyarto)

Konsep ekonomi liberal berupa kebijakan Utang Luar Negeri (ULN), Rezim Devisa Bebas dan Penanaman Modal Asing (PMA), yang dilanjutkan dengan sederet kebijakan debirokratisasi dan deregulasi era 1980-an dan 1990-an telah membuat ekonomi nasional tumbuh rata-rata 7 persen selama tiga dasa warsa Orde Baru. Namun pertumbuhan itu semu (*bubble economy*), karena tidak didukung fundamental sektor riil dan surplus neraca perdagangan. Gelembung ekonomi tersebut akhirnya pecah pertengahan tahun 1997 dan menimbulkan krisis dahsyat di berbagai bidang kehidupan. Pada tahun 2008, gelembung yang sama

kembali pecah dan untungnya hanya terlokalisir di pasar saham dan pasar uang (*financial bubble*).

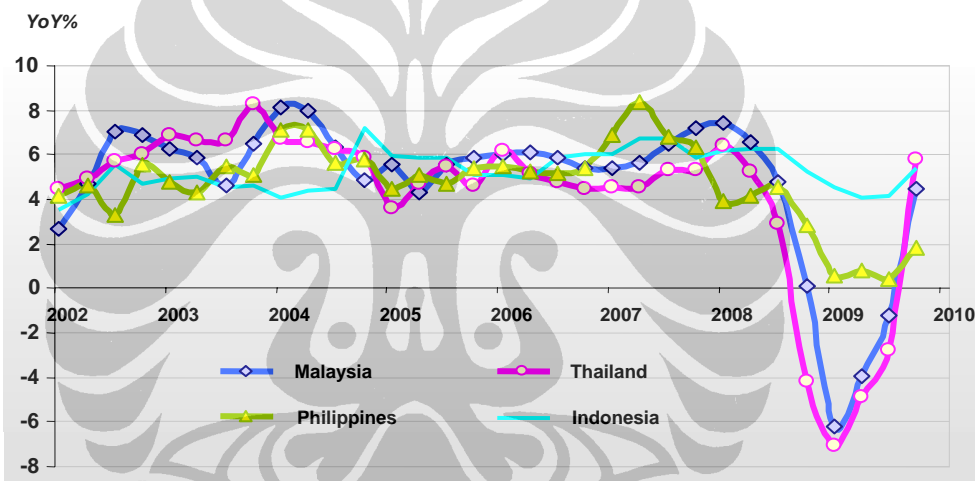
Bila mengacu pada definisi pembangunan-nya Dudley Seers, pembangunan di masa Orde Baru bisa dinilai gagal. Seers mengatakan bahwa pembangunan belum bisa dikatakan berhasil bila salah satu atau dua dari tiga kondisi, yaitu kemiskinan, pengangguran dan ketimpangan menjadi lebih buruk, meskipun pendapatan perkapita melambung tinggi. Krisis 1997 telah mengakibatkan membengkaknya jumlah masyarakat miskin, meningkatnya jumlah pengangguran dan mempertajam ketimpangan baik ketimpangan orang kaya vs orang miskin, maupun ketimpangan sektor usaha besar dengan usaha kecil. Sayangnya akibat mempraktekkan konsep yang sama dengan Orde Baru, kegagalan tersebut terus berlanjut hingga era pemerintahan reformasi termasuk di era SBY. Keberlangsungan tongkat estafet kegagalan ini layak disebut sebagai catatan hitam lima (5) presiden.

Kondisi faktual ekonomi makro Indonesia pasca krisis memperlihatkan bahwa dibandingkan dengan negara lain yang sama-sama terkena krisis moneter dahsyat 1997, Indonesia paling lambat menjalani koreksi dan pemulihan. Sementara, negara-negara lain beberapa tahun setelah krisis sudah bisa mulai berlari, Indonesia masih tertatih-tatih. Kelambanan itu masih saja terjadi sampai sekarang. Grafik 4.9 memperlihatkan bahwa tingkat pertumbuhan ekonomi rata-rata pasca krisis belum kunjung menyamai tingkat pertumbuhan ekonomi sebelum krisis. Secara garis besar, negara-negara lain bisa lebih cepat pulih karena struktur ekonomi (dan politik) yang ada di sana memang lebih baik dan kukuh daripada yang ada di Indonesia.

Kondisi itu terkait dengan masih berjalannya sistem ekonomi liberal yang bersanding dengan sistem KKN serta lebih mencuatkan pola-pola ekonomi rente, struktur perbankan yang manipulatif, fungsi intermediasi perbankan yang tidak optimal, sektor riil yang kurang mendapatkan perhatian, sektor fiskal yang menderita penyakit impotensi dan sebagainya. Kelemahan-kelemahan tersebut bersanding dengan fakta lainnya di bidang non-ekonomi, mulai dari birokrasi yang masih kelewat gemuk dan korup, penegakan hukum yang sangat lemah,

korupsi di segala bidang dan sistem politik yang masih kurang kondusif untuk berjalannya sebuah proses pembangunan.

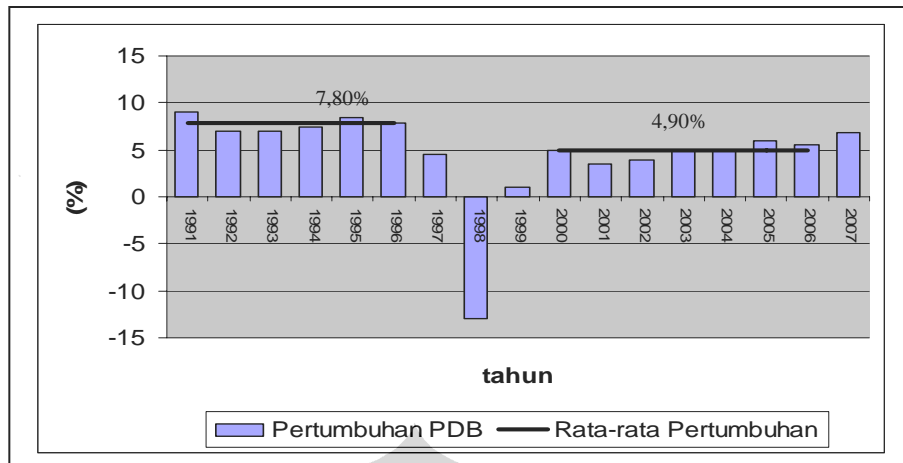
Daftar kelemahan tersebut sangat panjang dan selama ini sudah banyak buku yang membahasnya. Itu semua merupakan fakta yang sudah diketahui banyak pihak. Namun fakta baru yang barangkali belum banyak dipahami adalah mengenai telah terjadinya berbagai perubahan mendasar yang ternyata telah merombak bangunan ekonomi Indonesia sehingga memunculkan masalah dan kerawanan baru. Untuk melihat apa saja perubahan yang sudah terjadi, bisa dilihat dari grafik 4.9 tentang perjalanan pertumbuhan ekonomi Indonesia yang dihitung sebagai *Gross Domestic Product* (GDP, atau Produk Domestik Bruto, PDB).



Grafik 4.8. Keterlambatan Pemulihan Ekonomi Indonesia Pasca Krisis.

Sumber: IMF, 2007

Kalau yang dilihat hanya pertumbuhan ekonominya saja seperti terlihat pada grafik 4.10., apalagi kalau tidak dibandingkan dengan negara-negara lain sebagaimana tampak pada grafik 4.8., maka terkesan bahwa perekonomian Indonesia sudah berjalan *on the right track*. Selepas klimaks krisis (1998), meskipun fluktuatif, perekonomian Indonesia terus mencatat pertumbuhan dan nampak ada kecenderungan kian tinggi tingkat pertumbuhannya, sebelum terimbas krisis finansial global pada semester kedua 2008. Meskipun kali ini Indonesia “beruntung” karena porsi perdagangan internasional dalam PDB hanya 25-29 persen, namun tak urung pertumbuhan ekonomi Indonesia pun melambat.



Grafik 4.9. Perbandingan Pertumbuhan Ekonomi (GDP/PDB) Indonesia Sebelum dan Sesudah Krisis

Sumber : Menkeu, Departemen Keuangan

Pertumbuhan Ekonomi bangkit kembali Indonesia setelah Krisis Multidimensi, dipicu oleh Sektor-Sektor Non-Migas



Prof. Dr. Derodjatan Kuntjoro - Jakti / 23/2008

Grafik 4.10. Pertumbuhan Ekonomi Setelah Krisis Multidimensi.

Sumber: Prof. Dr. Kuntjoro Jakti

Setelah mencapai rekor tertinggi selama periode pascakrisis dengan pertumbuhan 6,32 persen di tahun 2007, pada tahun 2008 angkanya sedikit melambat, yakni menjadi 6,1 persen. Di tahun 2009 Indonesia (dan banyak negara lainnya di dunia) mengalami imbas puncak dari krisis global tersebut sehingga pertumbuhan tahun 2009 menurun jadi 4,5 persen. Dengan angka-angka ini, lagi-lagi terkesan perekonomian Indonesia sudah mulai bangkit secara hakiki.

Yang harus dicatat disini adalah soal “rahasia” dibalik membaiknya kinerja makro ekonomi tahun 2007 baik menyangkut pertumbuhan ekonomi dan cadangan devisa. Perbaikan kinerja tersebut terutama disebabkan oleh peningkatan ekspor yang dipicu oleh kenaikan harga komoditas di pasar dunia dan peningkatan aliran masuk modal spekulatif (*hot money*). Kedua faktor itu juga telah membantu kenaikan harga saham di Bursa Efek Indonesia (BEI) yang nyaris terus menerus meningkat 52% pada tahun 2007. Secara cepat dan pasti, sejak tahun 2007 mulai terbentuk balon finansial (*financial bubble*) yang diperkirakan banyak pihak akan semakin menggelembung pada tahun 2008. Gelembung tersebut terbukti pecah di akhir semester 2008 dan berimplikasi langsung terhadap terjadinya penciutan pertumbuhan ekonomi tahun 2009.

Tabel 4.15. :
Data Makroekonomi Indonesia

Indikator	Sebelum Krisis (1993-96)	Puncak Krisis (1998)	Pascakrisis			
			2001-06	2005	2006	2009
Tingkat pertumbuhan ekonomi (GDP,%)	7,7	-13,1	4,8	5,6	5,5	4,5
Tingkat pertumbuhan investasi (%)	12,2	-33,0	6,7	10,8	2,0	2,3
Persentase investasi terhadap GDP (%)	28,0	25,4	21,4	23,6	24,0	24,6
Rata-rata kurs (rupiah per US\$ 1)	2.210	10.013	9.322	9.705	9.141	9.400
Ekspor (miliar US\$)	43,0	48,8	72,1	85,7	100,7	116,5
Impor (miliar US\$)	36,0	27,3	43,3	57,7	61,0	96,8
Saldo neraca perdagangan (milyar US\$)	7,0	21,5	28,7	28,0	39,6	19,7
Cadangan internasional (Milyar US\$)	13,8	22,9	34,3	34,7	42,6	71,8
Tingkat inflasi (CPI, %)	8,7	58,5	9,6	17,1	6,6	2,78
Persentase saldo anggaran terhadap GDP (%)	1,2	-2,07	-1,3	-0,5	-1,0	-1,6
Persentase utang pemerintah terhadap GDP (%)	24,3	74,1	57,8	46,8	39,1	28,0
Tingkat pengangguran (%)	-	-	9,7	10,3	10,3	7,87
Tingkat kemiskinan (%)	17,6	23,4	17,2	16,0	17,8	14,15

Sumber : Departemen Keuangan dan World Bank, berbagai edisi.

Kalau disimak lebih rinci data-data makro/ekonomi Indonesia sebagaimana tersaji pada Tabel 4.15. Sepintas lalu tidak ada yang salah dengan perekonomian Indonesia berdasarkan data di atas, dan itu pula yang selalu dikatakan oleh pemerintahan yang tengah berkuasa terutama di jaman pemerintahan SBY.

Indikator-indikator makro ekonomi kian sering dikedepankan sebagai bukti bahwa perekonomian Indonesia mulai “sehat” kembali. Sepintas lalu, kesannya memang demikian. Ini terlihat dari kinerja pertumbuhan ekonomi yang cukup stabil sejak tahun 2004 (tabel 4.16.) meskipun belum setinggi pada era sebelum krisis.

Tabel 4.16.
Perkiraan Pertumbuhan Ekonomi Beberapa Negara (%)

Negara	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010F	2011F
Amerika Serikat	2.5	3.6	3.1	2.7	2.1	0.4	-2.4	3.0	3.0
Jepang	1.4	2.8	1.9	2.0	2.4	-1.2	-5.2	2.1	1.9
Eropa	0.8	2.2	1.7	3.0	2.8	0.6	-4.1	1.0	1.5
China	10.0	10.1	10.4	11.6	13.0	9.6	8.7	9.6	9.0
Singapura	2.9	7.5	6.6	8.3	7.8	1.3	-2.0	6.5	5.4
Malaysia	5.8	6.8	5.0	5.9	6.3	4.6	-1.7	5.0	n.a
Thailand	7.1	6.3	4.6	5.1	4.9	2.5	-2.3	4.1	4.4
Philippine	4.9	6.4	4.9	5.4	7.1	3.9	0.9	3.7	4.2
South Korea	2.8	4.6	4.0	5.2	5.1	2.3	0.2	5.3	4.3
INDONESIA	4.8	5.0	5.7	5.5	6.3	6.1	4.6	5.7	6.0

Sumber: Bloomberg, May 2010

Tabel 4.17. Kurs rata-rata Rp terhadap Dolar AS

Tahun	Kurs Rp/US\$
1996	2,343
1997	2,866
1998	9,804
1999	7,882
2000	8,394
2001	10,238
2002	9,369
2003	8,580
2004	8,700
2005	9,700
2006	9,020
2007	9,140
2008	9,691
2009	9,382

Sumber : Bank Indonesia

Demikian juga dengan kurs rupiah yang “terjaga pada nilai pasarnya” tabel 4.17. dan tabel 4.18. paling tidak sampai semester kedua 2008. Rupiah terpuruk kembali hingga sempat menembus Rp 12.000 per US\$ 1 - hingga memunculkan kekhawatiran akan terulangnya mimpi buruk krisis moneter 1997. Namun penurunan nilai tukar rupiah kali ini lebih disebabkan oleh faktor psikologis dan tingginya kebutuhan dunia usaha akan dollar untuk kegiatan transaksi bisnis rutin. Fakta ini membuktikan bahwa sistem lalu lintas modal dan sistem nilai tukar yang mengambang bebas memang menimbulkan kerawanan.

Tabel 4.18. Pertumbuhan Laju Inflasi, Bunga dan Kurs

Tahun	Inflasi	SBI (1 bl)	Bunga Deposito (Rp)	Kurs USD/Rp 1)
	(%)	(%)	(%)	
1996	6.47			2,342.62
1997	11.05			2,866.33
1998	77.54			9,804.34
1999	2.01			7,881.58
2000	9.35	14.53	12.17	8,393.69
2001	12.55	17.62	15.48	10,237.71
2002	10.03	13.02	15.28	9,368.64
2003	5.06	8.31	10.39	8,580.09
2004	6.40	7.43	7.07	8,700.00
2005	17.11	7.44	6.03	9700

Sumber: Bank Indonesia – BPS

Keterangan: Suku Bunga Deposito berjangka 12 bulan

1) Data Kurs 1969-1992 menggunakan data BI

Indikator penting lainnya yang harus dilihat adalah indikator ekspor yang terus meningkat pasca krisis, dengan total nilai yang melebihi impor sehingga neraca perdagangan senantiasa surplus. Dari tahun ke tahun surplus perdagangan internasional yang diraih Indonesia bahkan terus bertambah. Demikian pula dengan jumlah cadangan devisa yang menyangga kekukuhan nilai tukar rupiah sekaligus jangkar sistem pembayaran internasional Indonesia, yang jumlahnya terus meningkat. Di tahun 2006 jumlahnya sudah mencapai US\$ 42,6 miliar, dan ini lebih tinggi ketimbang rekor cadangan devisa di masa Orde Baru.

Tabel 4.19. Perkembangan Ekspor & Impor Indonesia
(dalam juta US\$)

Tahun	Ekspor		Impor		Surplus	
	Nilai	Pertumbuhan	Nilai	Pertumbuhan	Nilai	Pertumbuhan
1996	49,814.8	9.68%	42,858.2	5.63%	6,956.6	43.58%
1997	53,443.6	7.28%	41,554.0	-3.04%	11,889.6	70.91%
1998	48,847.6	-8.60%	27,336.9	-34.21%	21,510.7	80.92%
1999	48,652.3	-0.40%	23,994.8	-12.23%	24,657.5	14.63%
2000	62,124.0	27.69%	33,514.8	39.68%	28,609.2	16.03%
2001	56,035.4	-9.80%	30,786.9	-8.14%	25,248.5	-11.75%
2002	57,158.8	2.00%	31,288.9	1.63%	25,869.9	2.46%
2003	62,527.2	9.39%	33,085.9	5.74%	29,441.3	13.81%
2004	69,713.8	11.49%	46,179.7	39.58%	23,534.1	-20.06%
2005	85,565.7	22.74%	57,599.9	24.73%	27,965.8	18.83%
2006	100,798.6	17.80%	61,065.5	6.02%	39,733.1	42.08%
2007	114,100.9	13.20%	74,402.7	21.84%	39,698.2	-0.09%
2008	137,020.4	20.09%	129,197.3	73.65%	7,823.1	-80.29%
2009	116,510.1	-14.97%	96,829.2	-25.05%	19,680.9	151.57%
2010	47,588.5		41,495.4		6,093.1	
Jan	11,595.9	-13.13%	9,490.5	-7.86%	2,105.4	-30.93%
Feb	11,166.5	-3.70%	9,498.1	0.08%	1,668.4	-20.76%
Mar	12,774.4	14.40%	10,972.6	15.52%	1,801.8	8.00%
Apr	12,051.7	-5.66%	11,534.2	5.12%	517.5	-71.28%

Sumber : BPS

Memasuki tahun 2007, jumlah cadangan devisa melonjak tajam sekitar 10 miliar dolar AS. Lonjakan ini bukan murni disebabkan oleh peningkatan surplus perdagangan, tapi lebih banyak dipicu oleh kenaikan harga komoditas dan aliran *hot money*. Ini berbeda sekali dengan peningkatan surplus perdagangan maupun cadangan devisa negara Asia Timur seperti China, Korea, Thailand dan Singapura, yang disebabkan oleh kenaikan produktivitas, daya saing dan investasi.

Pada semester kedua tahun 2008, seiring terjadinya krisis finansial global, cadangan devisa menurun akibat dampak kaburnya dana-dana jangka pendek yang ada di pasar modal, SBI dan Surat Utang Negara (SUN). Fenomena *capital outflow* ini kembali menjadi bukti rawannya perekonomian Indonesia.

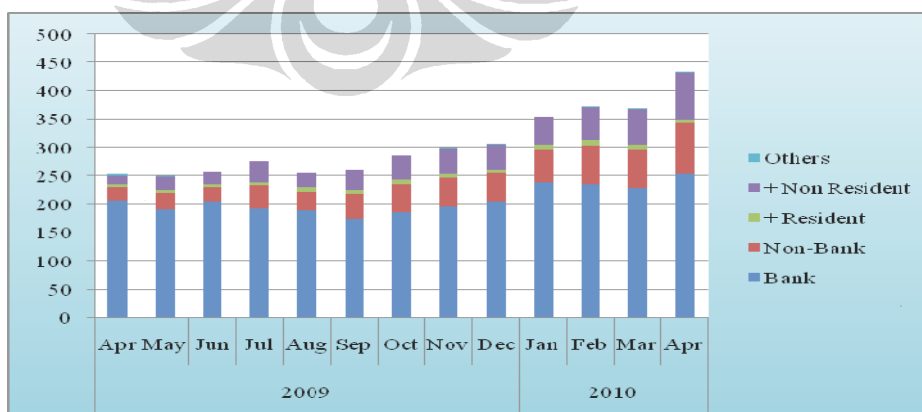
Tabel 4.20. Cadangan Devisa Indonesia (US\$ Miliar)

Tahun	Cadangan Devisa
1995	14.78
1996	19.28
1997	21.42
1998	22.12
1999	24.35
2000	29.39
2001	28.02
2002	31.57
2003	36.25
2004	36.32
2005	34.72
2006	42.59
2007	56.90
2008	51.63
2009	66.10
Jan-10	69.56
Feb-10	69.73
Mar-10	71.82
Apr-10	78.58
May-10	74.59
Pred akhir 2010	80.00

Sumber:BI

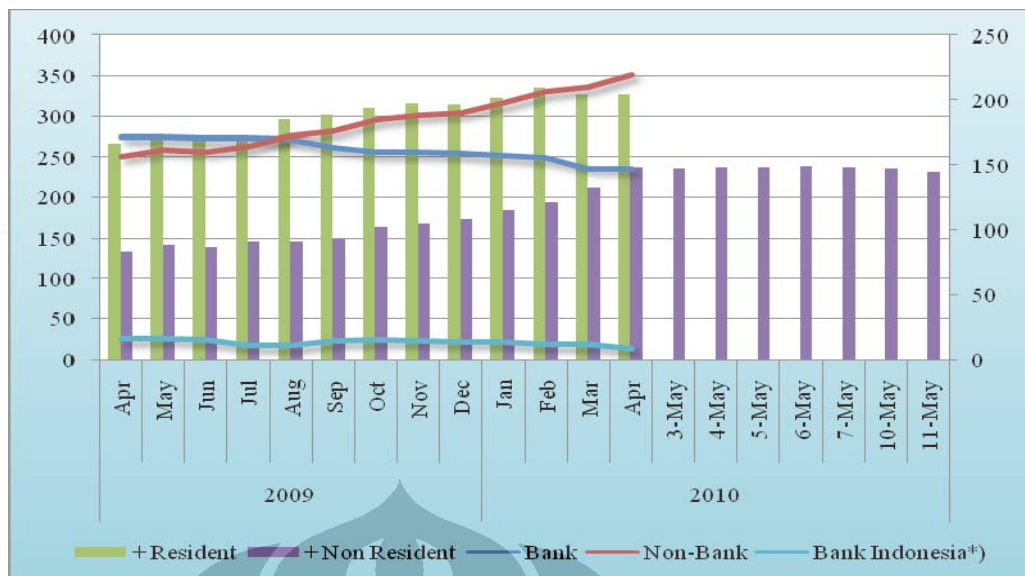
Catatan : Penurunan devisa sebesar US\$ 2.2 miliar diantaranya digunakan untuk stabilisasi rupiah dan pembayaran utang

Kebijakan BI maupun Departemen Keuangan yang memberlakukan SBI dan Surat Utang Negara (SUN) sebagai alat berinvestasi, terkesan sangat melayani para investor *Hot Money* yang kurang begitu memberi manfaat buat fundamental ekonomi. Apalagi ongkos moneter maupun ongkos fiskalnya cukup mahal. Seperti terlihat pada Grafik 4.11. dan Grafik 4.12.



Grafik 4.11. Komposisi Kepemilikan SBI (Rp Trilyun).

Sumber: IRU- Menko Perekonomian dan BI



Grafik 4.12. Struktur Kepemilikan SBN.

Sumber: Menkeu, BI *sejak Feb 2010 transaksi Repo diperhitungkan
Sumbu kiri – Bank, Non Bank dan Bank Indonesia,
sumbu kanan – residen dan non-residen

Utang pemerintah, dalam dan luar negeri, meskipun persentasenya terhadap GDP terus berkurang, tetap menyimpan potensi kerawanan buat stabilitas ekonomi makro. Besarnya stok utang mengandung ancaman bencana fiskal di masa-masa mendatang. Sedangkan laju Inflasi relatif terkendali (meskipun di lapangan kebutuhan umum terus meroket akibat tingginya energi dari berbagai komoditas primer, termasuk bahan pangan).

Fakta baru tentang ekonomi Indonesia pasca krisis terlihat dalam tabel 4.21. Fakta tersebut terkait dengan penurunan tingkat investasi. Berikutnya, adalah tidak kunjung teratasinya masalah pengangguran yang angkanya terus-menerus tinggi, disertai oleh meningkatnya jumlah penduduk miskin, yang malahan lebih tinggi ketimbang pada masa sebelum krisis. Hal-hal ini semestinya tidak terjadi jika memang pertumbuhan ekonomi terus berlangsung. Dari analisis terhadap data-data pendukung ini, bisa disimpulkan bahwa masalah pengangguran dan kemiskinan terus mencekam sekalipun ekonomi terus tumbuh, sehingga kualitas pertumbuhan ekonomi perlu ditelaah. Secara teoretis, pertumbuhan ekonomi yang timpang (menguntungkan kelompok tertentu, namun merugikan kelompok lain) sama buruk dan berbahayanya dengan kelesuan ekonomi berjangka panjang.

Tabel 4.21. Realisasi Investasi PMDN dan PMA

Tahun	PMA (US\$ Juta)	Pert (%)	PMDN (Rp Miliar)	Pert (%)
1996	4,628.2		18,609.7	
1997	3,473.4	-25.0%	18,628.8	0.1%
1998	4,865.7	40.1%	16,512.5	-11.4%
1999	8,229.9	69.1%	16,286.7	-1.4%
2000	9,877.4	20.0%	22,038.0	35.3%
2001	3,509.4	-64.5%	9,890.8	-55.1%
2002	3,082.6	-12.2%	12,500.0	26.4%
2003	5,445.3	76.6%	12,247.0	-2.0%
2004	4,572.7	-16.0%	15,409.4	25.8%
2005	8,911.0	94.9%	30,724.2	99.4%
2006	5,991.7	-32.8%	20,649.0	-32.8%
2007	10,341.4	72.6%	34,878.7	68.9%
2008	14,871.4	43.8%	20,363.4	-41.6%
2009	10,815.2	-27.3%	37,799.8	85.6%

Sumber : BKPM

Studi kepustakaan yang dilakukan Andrinof Chaniago menyangkut masalah kemiskinan dan pengangguran di Indonesia, mencuatkan sebuah kesimpulan mendasar: masalah tersebut tidak akan bisa terselesaikan selama paradigma dan model pembangunan ekonomi di Indonesia tetap mempertahankan paradigma ekonomi liberal.

Tabel 4.22. Jumlah Penduduk Miskin dan Pengangguran (juta jiwa)

Tahun	Kemiskinan	Pengangguran Terbuka
1996	34.0	4.4
1997	42.0	4.3
1998	49.5	5.1
1999	48.0	6.0
2000	38.7	5.8
2001	37.9	8.0
2002	38.4	9.1
2003	37.3	9.8
2004	36.2	10.3
2005	35.1	10.9
2006	39.3	10.9
2007	37.2	10.6
2008*	34.96	9.43
2009	34.96	9.43

Catatan : *Angka kemiskinan 2008 merupakan prediksi tim Indonesia bangkit, jika harga BBM naik 30%

*LIPI menyatakan kenaikan harga BBM 30% meningkatkan jumlah penduduk miskin sebanyak 4,5 juta jiwa dari 37,2 pada Maret 2007 menjadi 41,7 juta jiwa (21,92%) pada 2008

Hal ini terkait dengan landasan ekonomi liberal yang berbasis pada kebebasan individu dan persaingan, sehingga pemenang dalam persaingan tersebut akhirnya mengambil hak individu-individu lainnya yang kalah dari arena persaingan (*The winner takes all*). Menurut Andrinof, masalah kemiskinan struktural tidak bisa dipecahkan oleh sistem ekonomi neo-klasik yang lebih mengutamakan adanya akumulasi modal dalam pembangunan. Alhasil, Andrinof berani mengambil kesimpulan bahwa pembangunan di masa Orde Baru telah gagal karena tidak mampu memecahkan masalah kemiskinan, pengangguran dan ketimpangan, (Chaniago, 2001). Soal masalah pengangguran dan kemiskinan ini, Purbaya optimistis bila pemerintah bisa memacu pertumbuhan ekonomi sampai 7 persen tiap tahun maka kemiskinan dan pengangguran bisa teratasi.

Itulah beberapa masalah baru yang mencuat di Indonesia pasca krisis yang satu sama lain berkaitan, dan secara aktual maupun potensial telah dan akan membebani perekonomian Indonesia sehingga harus segera dipahami maknanya, dan dicarikan solusinya. Bila dikaitkan dengan keikutsertaan Indonesia dengan negara-negara yang tergabung dalam G-20, maka sederet beban perekonomian tersebut hanya akan membuat posisi Indonesia hanya menjadi negara penggembira dalam tata pergaulan negara-negara G-20. Prediksi ini tidak main-main. Meskipun Indonesia memiliki keunggulan dalam sumber daya alam dan pasar, sepanjang Orde Baru hingga Orde Reformasi terbukti bahwa sumber daya alam nasional lebih banyak dikuasai oleh pihak asing. Mulai dari minyak bumi di daerah-daerah penghasil minyak, emas, batubara, nikel semuanya diserahkan ke pihak asing yang mendapat payung hukum dari UU Penanaman Modal yang sangat pro asing.

Beberapa narasumber seperti Purbaya, Ichsauddin Noorsy dan Ryan Kiryanto mengakui, sejak Indonesia ikut bergabung dalam organisasi sejenis seperti Asean, AFTA Plus China hingga APEC, pemerintah Indonesia tidak pernah berhasil memanfaatkan organisasi internasional tersebut sebagai bentuk perluasan basis pasar. Kondisi tersebut dipastikan akan kembali terulang dengan keikutsertaan Indonesia dalam forum G-20. Artinya Indonesia tidak mampu mengambil manfaat apapun dari keikutsertaan dalam forum G-20 tersebut, hanya

akan menjadi negara penggembira saja. Karena bila di SWOT, maka kekuatan Indonesia saat ini minimalis sekali.

Tabel 4.23. Ekonomi Negara-Negara G20

No	Negara	Populasi (juta)	PDB (US\$ Miliar)	PDB Per Kapita (US\$)	Cad Devisa (US\$ Miliar)	Ekspor (US\$ Miliar)	Impor (US\$ Miliar)
1	Argentina	40.5	328.4	8,112	44.0	41.6	34.6
2	Australia	21.0	1,015.2	48,328	39.1	173.8	173.9
3	Brasil	196.3	1,612.5	8,213	208.0	197.9	176.0
4	Inggris	60.9	2,645.6	43,410	40.0	501.2	532.4
5	Kanada	33.2	1,400.1	42,155	57.3	459.1	436.7
6	Tiongkok	1330.0	3,860.0	2,902	2,131.6	1,430.0	1,156.0
7	Perancis	64.1	2,853.1	44,539	26.1	601.9	833.0
8	Jerman	82.4	3,652.8	44,347	39.1	1,470.0	1,210.0
9	India	1148.0	1,217.5	1,061	264.6	176.4	287.5
10	Indonesia	237.5	514.4	2,271	57.9	136.8	128.8
11	Italia	58.1	2,293.0	39,436	34.6	546.9	566.8
12	Jepang	127.3	4,909.3	38,568	995.7	892.4	869.7
13	Korea Selatan	48.4	929.1	19,205	245.5	422.0	435.3
14	Meksiko	110.0	1,086.0	9,876	76.5	18.7	20.8
15	Rusia	140.7	1,607.8	11,427	391.9	471.6	21.1
16	Arab Saudi	24.2	467.6	19,290	28.2	234.0	90.2
17	Afrika Selatan	48.8	276.8	5,673	30.0	51.5	53.3
18	Turki	75.8	794.2	10,479	70.1	76.8	112.7
19	Amerika Serikat	304.2	14,204.3	46,690	46.7	1,291.0	2,170.0
20	Uni Eropa	499.7	18,394.1	36,812	143.4	1,559.6	2,363.5
	Total G20	4,385.6	52,617.3	11,998	4,970.3	10,753.1	11,672.1
	Dunia	6,710.9	60,115.5	8,958	7,211.0	15,780.0	16,120.0
	G20 thd Dunia	65.4%	87.5%	-	68.9%	68.1%	72.4%

Sumber : Bloomberg - CIA World Fact diolah Investor Daily

Keterangan : - PDB, Ekspor dan Impor tahun 2008
- Cadangan Devisa terakhir 2009
- Populasi, estimasi 2009

Dengan sistem ekonomi liberal yang kini terus berlangsung, surplus perekonomian Indonesia dari pelbagai sektor banyak tersedot ke luar negeri. Sejak jaman Orde Baru sampai era pemberlakuan UU Penanaman Modal tahun 2007, kekayaan alam nasional lebih banyak diprioritaskan untuk kepentingan asing. Dalam UU Penanaman Modal 2007, asing diperbolehkan menguasai 95 persen. Di bidang fiskal, saat ini Indonesia menghadapi beban utang publik yang sangat berat. Meskipun rasio utang terhadap PDB menurun, tapi total utang semakin besar. Pada April 2010 utang RI telah mencapai Rp 1,015 triliun untuk utang

dalam negeri dan Rp 573 triliun (63,54 miliar dolar AS) untuk utang luar negeri. Padahal sebelum krisis 1997 utang pemerintah hanya 74 miliar dolar AS. Selain itu, dengan liberalisasi keuangan, liberalisasi industri dan liberalisasi perdagangan yang dilakukan jauh sebelum krisis tahun 1997, potensi ekonomi Indonesia sudah jauh-jauh hari dipatahkan oleh kekuatan modal asing. Berbeda dengan negara-negara Asia lain seperti China, Jepang dan Korea yang menempatkan liberalisasi keuangan pada urutan paling akhir, Indonesia justru memprioritaskan liberalisasi keuangan sebelum membangun industri domestik yang tangguh. Alhasil, sektor keuangan Indonesia saat ini sangat liberal. Tidak ada kontrol terhadap modal jangka pendek, misalnya, telah mengakibatkan sektor keuangan rapuh karena tingginya kepemilikan asing pada SUN dan SBI. Percepatan liberalisasi di sektor perbankan juga terus dilakukan, misalnya melalui Peraturan Presiden Nomor 111 tahun 2007 yang memberikan peluang bagi asing untuk menguasai hingga 99 persen saham perbankan nasional. Apabila dikaji lebih lagi, banyak kebijakan ekonomi yang menyebabkan keterpurukan ekonomi saat ini, yang sebenarnya telah diawali pada masa Orde Baru yang tetap berlanjut hingga sekarang. Hanya memang harus diakui juga bahwa ada faktor lain yang mengakibatkan kondisi ekonomi saat ini lebih buruk dibandingkan Orde baru, terutama akibat peran negara yang semakin dibatasi dan liberalisasi yang semakin cepat dan tanpa arah. Semua itu membuat surplus ekonomi Indonesia tersedot ke luar negeri.

Alhasil, kegagalan Orde Baru dalam memecahkan masalah kemiskinan, pengangguran serta ketimpangan boleh jadi akan terus terulang selama beberapa generasi ke depan. Tingkat kerusakan yang ditimbulkan dari kebijakan obligasi rekap perbankan terhadap sektor fiskal, moneter dan perbankan membuat ekonomi Indonesia memiliki ketergantungan terus terhadap modal internasional. Padahal ciri-ciri kerentanan dari ekonomi yang menjadi penyebab krisis belum terselesaikan. Ketergantungan tersebut meliputi ketergantungan pada ekspor-impor, investasi asing baik berupa *foreign direct investment* maupun investasi portofolio, serta ketergantungan terhadap utang luar negeri baik yang dilakukan pemerintah maupun swasta.

Bila tidak mengoreksi secara total model kebijakan ekonomi liberal dan implementasinya, hampir dipastikan ekonomi Indonesia akan semakin mundur

dan bahkan bisa kembali *set-back* ke masa jaman kolonial dimana semua sumber daya Indonesia dieksplotasi ke luar. Mirip masa penjajahan Belanda, masyarakat Indonesia nantinya hanya menjadi negara penyedia kebutuhan bahan baku bagi industri maju di dunia. Menanam tanaman yang diperlukan oleh negara-negara industri dunia, mengekspor bahan baku dan bahan mentah di satu sisi dan mengimpor produk jadi di sisi lain. Masyarakatnya pun kembali menjadi bangsa kuli, atau menjadi kulinya bangsa-bangsa. Bila menggunakan istilahnya Sritua Arief dan Mubyarto, struktur perekonomian Indonesia di masa Orde Baru dan berlanjut di masa Orde Reformasi menggambarkan struktur ekonomi dan sosial negara-negara terjajah, dimana surplus perekonomian rakyatnya tersedot oleh aktor-aktor ekonomi yang lebih kuat yang baik yang ada di dalam negeri maupun luar negeri.

Kondisi itu semua akibat dari diterapkannya kebijakan pemulihan ala IMF. Studi kepustakaan yang penulis lakukan menunjukkan bahwa kebijakan IMF yang disodorkan kepada pemerintah tergolong kebijakan yang tidak bijaksana. Sejumlah ekonom yang diundang ke DPR tanggal 20 Juni 2001 bahkan menyebutkan adanya indikasi kejahatan moneter dan kejahatan keuangan negara yang dilakukan IMF dan sejumlah pejabat publik Indonesia. Ekonom-ekonom tersebut adalah Hartojo Wignjowijoto, Sri Edi Swasono, HMT Oppusunggu, Ichsanuddin Noorsy, I Putu Gusti Ary Suta dan Farid Prawiranegara. Ekonom-ekonom tersebut bersama sejumlah anggota DPR kemudian melakukan tuntutan pengadilan internasional atas kejahatan moneter yang telah dilakukannya terhadap perekonomian Indonesia. Dampak dari pemaksaan kebijakan IMF terhadap pemerintah RI saat krisis, telah membuat banyak penduduk Indonesia menurun intelegensinya, menurun kesehatannya, kehilangan kesempatan kerja dan kehilangan kemampuan memperoleh pendidikan.