Oleh : Dr. Ir. Anny Ratnawati, M.Si. *)

# REVIEW: KEBIJAKAN MAKROEKONOMI INDONESIA

## PENGELOLAAN MAKROEKONOMI

Krisis ekonomi telah membawa perubahan besar pada kinerja makroekonomi Indonesia ditandai dengan melemahnya tingkat pertumbuhan ekonomi, tingginya tingkat pengangguran, tekanan inflasi, mening-katnya hutang luar negeri dan domestik, serta melemahnya kemampuan pemerintah mendanai anggaran belanja negara. Upaya mengatasi krisis ekonomi diperlukan agar bangsa Indonesia segera lepas dari krisis multidimensi yang berkepanjangan, melalui pengelolaan makroekonomi.

Pengelolaan makroekonomi suatu Negara pada dasarnya dapat dilakukan dengan menggunakan pendekatan pengelolaan sisi penawaran (*Aggregate Supply Management*) atau melalui pendekatan pengelolaan sisi permintaan (*Aggregate Demand Management*) dan atau kombinasi keduanya.

## *AGGREGATE SUPPLY MANAGEMENT*

*Aggregate Supply Management* adalah pengelolaan makroekonomi melalui pendekatan peningkatan produksi barang dan jasa nasional (sisi penawaran) melalui efisiensi produksi dan atau perbaikan teknologi, serta upaya pemanfaatan sumberdaya secara optimal. Secara teoritik pendekatan ini merupakan pilihan terbaik karena dampaknya relatif lebih memberikan keuntungan kepada masyarakat dalam bentuk peningkatan produksi nasional baik nominal maupun riil serta penurunan tingkat pengangguran, walaupun pendekatan sisi supply biasanya diikuti dengan terjadinya deflasi yang dapat menjadi disinsentif untuk pengusaha (investor). Permasalahannya adalah upaya peningkatan *Aggregate Supply* memerlukan upaya keras karena terkait dengan kemampuan dunia usaha mengoptimalkan kapasitas produksi dengan biaya efisien melalui pemanfaatan teknologi. Sementara di sisi lain daya beli domestik terbatas akibat krisis ekonomi, tingginya biaya produksi akibat tingginya kandungan komponen input impor dan dampak kenaikan upah tenaga kerja, pengenaan pajak ganda (dampak otonomi daerah) dan kenaikan persentase pajak serta kurangnya kemampuan untuk adopsi teknologi yang efisien (kualitas SDM lemah). Oleh karena itu, tingginya tingkat hambatan yang dihadapi dalam upaya meningkatkan *Aggregate Supply*, menyebabkan *Aggregate Supply Management* menjadi pilihan terakhir dalam kebijakan makroekonomi Indonesia.

## *AGGREGATE DEMAND MANAGEMENT*

*Aggregate Demand Management* adalah pengelolaan makroekonomi melalui pendekatan peningkatan permintaan terhadap barang dan jasa sebagai stimulus dari kinerja makroekonomi. *Aggregate Demand Management* dilakukan melalui komponen Konsumsi Masyarakat (C) , Investasi Swasta (I), Pengeluaran Pemerintah (G) dan Net Ekspor (Ekspor – Impor). Kebijakan pengelolaan *Aggregate Demand* seringkali menjadi pilihan pertama terutama dalam mengatasi masalah makroekonomi dalam jangka pendek, melalui kebijakan fiskal oleh pemerintah maupun kebijakan moneter yang diambil oleh bank sentral. Dampak dari ekspansi *Aggregate Demand* akan meningkatkan output nasional namun umumnya diikuti dengan terjadinya inflasi. Dalam kaitannya mengatasi krisis ekonomi yang dialami Indonesia dewasa ini, upaya mengelola komponen *Aggregate Demand* menghadapi beberapa masalah yaitu : Konsumsi Masyarakat (C), Investasi Swasta (I), Pengeluaran pemerintah (G) dan Net Expor (Nx).

### Konsumsi Masyarakat (C).

Krisis ekonomi telah melemahkan daya beli masyarakat yang berpengaruh pada menurunnya kemampuan konsumsi masyarakat sejak awal krisis tahun 1997 hingga tahun 2001. Pada tahun 2002 ada kecenderungan membaiknya konsumsi masyarakat sehingga dapat dimanfaatkan menjadi stimulus perbaikan kondisi makroekonomi. Permasalahan timbul ketika ada rencana dari pemerintah untuk mengekstensifikasi dan mengintensifkan pengenaan pajak sebagai komponen penerimaan pemerintah terbesar dalam menanggulangi deficit anggaran rancangan APBN 2003. Peningkatan pajak akan menurunkan

*) Staf Pengajar Sosek-Faperta-IPB, FEM-IPB, dan MMA-IPB

pendapatan masyarakat yang akan berdampak pada penurunan konsumsi masyarakat, sehingga akan menghilangkan dampak dari mulai membaiknya kinerja konsumsi masyarakat. Pada saat bersamaan untuk menekan anggaran defisit, beberapa jenis subsidi (subsidi BBM dan listrik) akan dikurangi. Penghapusan subsidi akan semakin menekan kemampuan konsumsi masyarakat, sehingga prediksi membaiknya konsumsi masyarakat masih menjadi pertanyaan .

**Investasi Swasta (I).**

Hingga periode Juli 2002 belum menunjukkan perbaikan nyata. Data memperlihatkan terjadinya penurunan tajam dalam PMDN dan PMA, walaupun kondisi keamanan domestik yang selama ini diduga menjadi faktor utama melemahnya investasi telah menunjukkan perbaikan. Banyak faktor yang mempengaruhi kinerja Investasi domestik dan asing di Indonesia diantaranya masih tingginya suku bunga pinjaman sebagai dampak kebijakan BI menjaga tingkat inflasi domestik, keengganan pihak perbankan untuk mengucurkan kreditnya terutama pendanaan untuk UKM karena perbankan masih mempunyai alternative investasi lebih baik dengan tingkat bunga kompetitif yaitu melalui investasi pada SBI., resiko investasi dinilai masih tinggi terutama terkait dengan kepastian hukum, insentif pajak kurang memadai, masalah-masalah yang terkait dengan perburuhan dan rencana pemilu 2004. Tingkat kompleksitas dari permasalahan pada komponen investasi, memberikan indikasi sulitnya untuk mengharapkan terjadinya peningkatan investasi dalam jangka pendek, kecuali ada terobosan kebijakan yang dapat segera diimplementasikan dalam jangka pendek terutama terkait dengan mekanisme perpajakan (kebijakan fiskal pemerintah) dan suku bunga (kebijakan moneter BI).

**Pengeluaran pemerintah (G)**

Pengeluaran pemerintah menjadi komponen utama yang diharapkan dapat mestimulus pertumbuhan ekonomi ketika komponen lain seperti konsumsi masyarakat, investasi swasta dan ekspor tidak kunjung menunjukkan kinerja yang menggembirakan. Permasalahannya adalah ekspansi pengeluaran pemerintah pada RAPBN 2003 dipandang belum cukup untuk mendorong pertumbuhan ekonomi secara *significant*, karena komponen terbesar anggaran adalah untuk pembayaran hutang dan bunga serta alokasi anggaran untuk pendidikan sebesar 20 persen seperti diamanatkan dalam amandemen UUD 45. Di samping dampak dari sumber pendanaan belanja pemerintah yang sebagian besar diambil dari pajak, dapat menjadi disinsentif bagi investasi di domestik maupun konsumsi masyarakat.

**Net Ekspor (Ekspor-Impor= Nx)**

Net Ekspor memperlihatkan terjadinya surplus neraca perdagangan Indonesia periode Januari – Mei 2002 lebih tinggi bila dibandingkan surplus neraca perdagangan periode yang sama tahun 2001. Apabila diamati lebih lanjut, pada periode Januari – Mei 2002 terjadi penurunan ekspor sebesar 9.05 persen, maka terjadinya kenaikan surplus neraca perdagangan disebabkan terjadinya penurunan impor pada periode tersebut dalam persentase yang lebih besar. Penurunan ekspor ditengah membaiknya kondisi social politik dalam negeri memberikan indikasi bahwa daya saing produk Indonesia di pasar internasional melemah atau situasi permintaan luar negeri menurun akibat resesi yang dialami oleh beberapa Negara diantaranya Jepang. Kondisi ini memprihatinkan mengingat ekspor merupakan salah satu komponen yang diharapkan dapat menghela pertumbuhan ekonomi dari sisi permintaan barang dan jasa.

## KONTRADIKSI PILIHAN KEBIJAKAN AGGREGATE DEMAND MANAGEMENT

Mengamati secara baik pilihan kebijakan yang dilakukan pemerintah Indonesia dalam mengelola *Aggregate Demand* untuk menciptakan pertumbuhan selama periode krisis ekonomi, memperlihatkan adanya ketidak konsistenan dalam kombinasi kebijakan yang diambil. Pada dasarnya kebijakan makroekonomi nasional harus mengarah pada issue sentral makroekonomi yaitu : *Growth, Inflation, Unemployment*, dan *Balance of Payment*. Sasaran *Growth* dalam hal ini adalah pertumbuhan ekonomi dalam tingkat yang cukup dan stabil, untuk mengkompensasi pertumbuhan angkatan kerja, depresiasi capital dan pengembangan teknologi. Sedangkan *Inflation* diarahkan terkendali pada level tertentu yang menjaga daya beli tidak menurun dan masih memberikan insentif bagi dunia bisnis dan usaha. Pada *unemployment* diharapkan relatif rendah mendekati pemanfaatan kapasitas penuh dari sumberdaya yang tersedia, sedangkan pada *Balance of Payment* diarahkan pada membaiknya neraca perdagangan barang dan jasa (surplus) dan neraca modal positip.

Permasalahannya dalam menjawab issue makroekonomi di atas, pilihan kebijakan melalui peningkatan aggregate demand sering dihadapkan pada hasil capaian yang tidak sejalan, sebagai ilustrasi bahwa tingkat pertumbuhan yang tinggi biasanya diikuti oleh tingginya tingkat inflasi. Situasi ini hendaknya dipahami secara baik oleh pengambil keputusan, sehingga dalam penentuan kombinasi kebijakan dapat saling mendukung dan bukan saling meniadakan.

Ketika Indonesia diterpa krisis ekonomi pertengahan tahun 1997, kondisi makroekonomi ditandai dengan penurunan daya beli masyarakat, rendahnya investasi (terjadi pelarian modal besar-besaran), penurunan ekspor dan turunnya kapasitas produksi domestik secara nyata yang berdampak pada rendahnya pertumbuhan ekonomi (minus sekitar 13 persen pada tahun 1998). Upaya penyelamatan ekonomi dilakukan melalui:

Ekspansi fiskal: menyandarkan pada kebijakan pemerintah melalui ekspansi belanja pemerintah, rekapitalisasi dan restrukturisasi perbankan, serta penjaminan pemerintah terhadap dana nasabah diperbankan domestik, yang berdampak pada meningkatnya hutang pemerintah (domestik maupun asing) secara nyata. Pilihan kebijakan dilakukan karena pertumbuhan ekonomi harus dihasilkan agar tersedia kue pembangunan yang dapat dibagi kepada seluruh masyarakat Indonesia. Dengan demikian pilihan kebijakan ekspansi fiskal bertujuan pada peningkatan pertumbuhan ekonomi yang diharapkan dapat memberikan hasil ikutan dalam bentuk penciptaan lapangan kerja.

Kontraksi Moneter: pada saat bersamaan krisis ekonomi menyebabkan tingginya tingkat inflasi domestik (inflasi mencapai 68 persen tahun1998) akibat merosotnya nilai mata uang rupiah, mendorong otoritas moneter dalam hal ini Bank Indonesia menempuh kebijakan pengetatan uang beredar dengan target pengendalian inflasi. Permasalahan timbul ketika tekanan inflasi telah mereda, Bank Sentral masih menerapkan kebijakan uang ketat dengan menetapkan tingkat bunga SBI relatif tinggi membuat iklim investasi menjadi tidak kondusif.

Pilihan Kebijakan Ekspansi Fiskal dan Kontraksi Moneter, merupakan pilihan yang saling meniadakan apabila tujuan utama focus pada pertumbuhan ekonomi, dimana peningkatan belanja pemerintah menaikkan komponen G dalam struktur GDP sementara penetapan tingkat sukubunga tinggi menurunkan investasi atau komponen I dalam struktur GDP. Tujuan utama dari kedua kebijakan tersebut berbeda dalam aspek utama yang hendak dicapai dimana ekspansi fiskal bertujuan mendapatkan pertumbuhan ekonomi (inflasi mengikuti) sementara kontraksi moneter bertujuan pengendalian inflasi (pertumbuhan ekonomi mengikuti). Sehingga pilihan kombinasi kebijakan tersebut menghasilkan kekuatan yang tidak penuh dalam mendorong pertumbuhan ekonomi domestik. Memang hingga saat ini masih menjadi perdebatan apakah dengan sukubunga relatif rendah dapat mendorong investasi? Tetapi ditengah memburuknya investasi di dalam negeri dan variabel lain penunjang investasi belum mampu menarik investor, pilihan menurunkan sukubunga domestik dapat diharapkan menyelamatkan iklim investasi terutama investasi domestik oleh Usaha Kecil Menengah dan Usaha Mikro.

## DAMPAK PILIHAN KEBIJAKAN MAKROEKONOMI

Kebijakan makroekonomi pada dasarnya mengarah pada upaya pencapaian tujuan dari dilaksanakan kebijakan yaitu menjawab issue sentral dari makroekonomi. Pilihan kombinasi kebijakan sangat tergantung pada issue sentral mana yang menjadi focus tujuan, karena dimungkinkan terjadi pergerakan tidak searah diantara issue sentral apabila suatu pilihan kebijakan dilakukan.

Indonesia pada era krisis ekonomi, kebijakan makroekonomi yang dijalankan nampak lebih mengarah pada *Aggregate Demand Management* terlihat dari kombinasi kebijakan bertumpu pada kebijakan fiskal dan kebijakan moneter.

Sementara kebijakan *Aggregate Supply Management* yang bertumpu pada pengembangan sumberdaya baik capital, SDM maupun sumberdaya social dan teknologi agak tertinggal akibat situasi ekonomi yang kurang menggembirakan serta adanya target ekonomi jangka pendek yang harus dicapai. Berdasarkan pilihan kebijakan makroekonomi yang lebih berorientasi pada sisi permintaan *aggregate*, kiranya perlu dicermati dampak dari kombinasi kebijakan fiskal dan moneter baik dalam jangka pendek dan jangka panjang sebagai dasar pengambilan keputusan selanjutnya.

**DAMPAK KEBIJAKAN DALAM JANGKA PENDEK**

Tujuan kebijakan makroekonomi Indonesia adalah membawa Bangsa Indonesia keluar dari krisis ekonomi ditandai melalui pertumbuhan ekonomi sehingga pengangguran dapat diatasi. Upaya dilakukan melalui pendekatan *Aggregate Demand Management* melalui peningkatan komponen konsumsi masyarakat (C), investasi swasta (I), pengeluaran pemerintah (G) dan net ekspor. Melemahnya kemampuan konsumsi masyarakat, investasi swasta dan ekspor Indonesia menyebabkan tumpuan kebijakan ada pada ekspansi fiskal yaitu peningkatan pengeluaran pemerintah (G) melalui penerapan *budget deficit* karena keterbatasan sumber penerimaan pemerintah dari pajak dan sumber lain. Kebijakan *Aggregate Demand Management* mampu mengatasi pertumbuhan ekonomi dalam jangka pendek tetapi konsekuensinya akan menyebabkan inflasi dan *inflationary expectation* dari masyarakat. Dampaknya apabila pemerintah ingin mempertahankan pertumbuhan ekonomi nasional, maka kebijakan ekspansi *Aggregate Demand* harus dilaksanakan dalam intensitas yang lebih tinggi dibandingkan tahun sebelumnya. Kondisi ini akan semakin memberatkan pemerintah karena akan memberikan tekanan yang semakin besar terhadap budget deficit dalam upaya menstabilkan ekspansi fiskalnya. Situasi diperparah dengan kebijakan moneter Bank Indonesia berorientasi pada *Inflation Targeting*, dengan menerapkan kebijakan uang ketat melalui penetapan suku bunga SBI yang relatif tinggi berdampak pada rendahnya investasi domestik. Kombinasi kebijakan memberikan resultante kemampuan pertumbuhan ekonomi terbatas.

**DAMPAK KEBIJAKAN DALAM JANGKA PANJANG**

Pada jangka panjang kebijakan yang bertumpu pada *Aggregate Demand Management* akan memberikan pertumbuhan ekonomi sampai batas kapasitas produksi saat ini digunakan secara penuh (*limit to growth*). Pertumbuhan ekonomi dalam jangka panjang selanjutnya harus diupayakan melalui *Aggregate Supply Management.* Permasalahannya ekspansi fiskal dan upaya mendorong konsumsi masyarakat melemahkan kemampuan tabungan nasional sebagai sumber dana investasi bagi pengembangan ketersediaan sumberdaya (kualitas dan kuantitas) serta penerapan efisiensi produksi melalui adopsi teknologi. Karena itu pilihan kebijakan yang berorientasi pada sisi permintaan agregat harus menjadi pilhan hanya dalam jangka pendek dan bukan pilihan kebijakan dalam jangka panjang.

**PENUTUP**

Kebijakan makroekonomi dapat berupa pilihan kombinasi kebijakan baik dari sisi permintaan agregat maupun dari sisi penawaran agregat. Pilihan kebijakan akan memberikan resultante capaian dan konsekuensi dampak yang berbeda. Konsistensi pilihan kombinasi kebijakan makroekonomi perlu menjadi pertimbangan utama terkait dengan penetapan tujuan utama dari kebijakan makroekonomi.

Penetapan tujuan utama kebijakan makroekonomi perlu didefinisikan secara jelas dan dipersepsikan sama oleh seluruh pelaku ekonomi. Visi dan misi Bangsa Indonesia ke depan harus dituangkan secara jelas dalam cetak biru arah bangsa. Kearifan semua pelaku ekonomi diperlukan agar Bangsa Indonesia segera keluar dari krisis berkepanjangan.