

KENDALA EKSPOR INDUSTRI KECIL DAN ALTERNATIF PEMECAHANNYA

Oleh:
Mahmud Thoha¹

Abstract

There are three obstacles faced by export oriented small scale industries, among others: high interest rates, illegal tax, and long export procedures. The main objective of this article is to analyze how to cope with these problems.

1. Pendahuluan

Peranan industri kecil di dalam perekonomian nasional adalah sangat penting, terutama di dalam penciptaan kesempatan kerja. Industri kecil diharapkan juga semakin berperan dalam perolehan devisa dan penciptaan nilai tambah. Harapan ini kiranya tidaklah berlebihan mengingat bahwa banyak bukti-bukti empiris yang menunjukkan betapa pentingnya peranan industri kecil dalam perekonomian negara-negara maju seperti Jepang, Taiwan, Skandinavia, Italia, Korea Selatan dan Jerman (baca misalnya Acs dan Andretsch, 1990; Goodman, et al, 1989; Sengenberger et.al, 1990). Salah satu

keunggulan industri kecil dibandingkan dengan industri skala besar adalah sifat fleksibilitas dan daya adaptasinya yang tinggi dalam menghadapi pasar yang cepat berubah dan semakin tersegmentasi, terutama menjelang diberlakukannya perdagangan bebas baik dalam lingkup regional seperti AFTA, NAFTA dan APEC maupun global yakni pasca-persetujuan Putaran Uruguay- GATT/ WTO.

Mengingat besarnya harapan yang ditumpukan pada industri kecil terutama dalam perolehan devisa, artikel ini bertujuan untuk menemukenali beberapa kendala

¹ Staf Peneliti Puslitbang Ekonomi dan Pembangunan, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (PEP - LIPI) dan Kepala Balitbang Industrialisasi dan Teknologi pada lembaga yang sama.

utama yang dihadapi oleh industri kecil berorientasi ekspor, dan menganalisis secara mendalam beberapa alternatif pemecahannya. Identifikasi beberapa kendala tersebut dilakukan dengan melakukan survei terhadap 106 perusahaan industri kecil yang bergerak dalam bidang mebel, konveksi dan sepatu di daerah Surabaya, Bandung dan Medan. Survei dilakukan dengan wawancara yang dipandu dengan pertanyaan terstruktur. Adapun yang dimaksud dengan industri kecil dalam survei ini adalah mengacu pada Undang-undang Nomor 9 Tahun 1995, tentang Usaha Kecil yaitu perusahaan dengan omset penjualan di bawah Rp1 milyar dalam setahun.

2. Kendala Dalam Pengembangan Ekspor

Dari data survey Biro Pusat Statistik di atas dan dari studi tentang kendala dan pengembangan industri kecil yang telah banyak dilakukan, misalnya oleh Saragih dan Krisnamurthi (1994), serta Tambunan (1994) dapat disimpulkan bahwa masalah utama yang dihadapi industri kecil adalah: permodalan, pemasaran, pengadaan bahan baku, ketergantungan kepada pemesan, penyediaan teknologi, manajemen dan tenaga kerja terampil, dan lemahnya keterkaitan antar

industri kecil (IK) dengan industri skala menengah (ISM) dan industri skala besar (ISB). Studi tersebut pada dasarnya telah berhasil mengungkapkan berbagai kendala umum dalam pengembangan industri kecil, dan pada umumnya bersifat kendala internal. Yang belum banyak terungkap adalah kendala dalam pengembangan ekspor. Studi ini mengungkapkan bahwa ada tiga kendala utama di dalam negeri yang sifatnya eksternal bagi pengusaha.

Pertama, *relatif tingginya bunga bank*. Banyak ahli ekonomi berpendapat bahwa tingginya suku bunga tidak akan mengganggu kelancaran usaha industri kecil karena mereka selama ini memperoleh sebagian dananya dari sektor keuangan informal dengan tingkat bunga yang lebih tinggi lagi. Tapi studi ini menunjukkan bahwa sekitar 25 persen industri kecil yang diwawancarai menganggap bahwa suku bunga tinggi merupakan salah satu kendala utama dalam pengembangan usaha dan ekspor. Hal ini berarti bahwa deregulasi perbankan yang telah berhasil menghimpun tabungan masyarakat dan kebijakan kurs devisa mengambang terkendali yang telah secara efektif berhasil mengendalikan "*capital flight*" dan menghindarkan diri dari kebijakan devaluasi yang tidak populer, ternyata menimbulkan beban bagi sektor industri kecil pada umum-

nya dan sub-sektor mebel, tekstil dan produksi tekstil, serta sepatu dan alas kaki khususnya. Tampaknya diperlukan evaluasi terhadap regim kebijakan moneter yang terlalu berpihak pada doktrin neoklasik tersebut.

Kendala Kedua adalah *pungutan tidak resmi*. Kendala ini menempati urutan pertama bagi industri mebel dan urutan kedua bagi industri sepatu dan alas kaki. Para pengusaha tekstil dan produk tekstil juga merasakannya sebagai salah satu kendala utama. Masalah ini sudah sering diungkapkan dalam berbagai forum, baik diskusi maupun seminar, bahkan pernah diusulkan sebagai salah satu agenda dalam pertemuan WTO di Singapura baru-baru ini (1996). Disadari sepenuhnya bahwa pungutan tidak resmi adalah salah satu faktor penyebab ekonomi biaya tinggi dan melemahnya daya saing komoditi ekspor. Namun demikian, kemauan yang kuat dari pemerintah untuk menciptakan aparat yang bersih tampaknya masih menghadapi kendala besar di lapangan.

Kendala ketiga adalah *prosedur ekspor yang masih terlalu panjang*. Berbagai paket kebijakan deregulasi yang dikeluarkan pemerintah dalam bidang perdagangan internasional dimaksudkan antara lain untuk menyederhanakan dan memangkas birokrasi

dan prosedur ekspor, tetapi para eksportir menganggap bahwa prosedur ekspor kita masih terlalu panjang. Kemungkinan penyebabnya adalah jalur birokrasi atau prosedur ekspor yang tertuang dalam berbagai paket kebijakan deregulasi memang masih terlalu panjang. Kemungkinan yang lain adalah ketidakmampuan aparat pelaksana di lapangan untuk melaksanakan tugas sesuai dengan petunjuk pelaksanaan yang ada. Kemungkinan ketiga adalah ketidakmampuan dan kurangnya daya inovasi aparat pelaksana dalam menerjemahkan misi kebijakan pemerintah tersebut, karena tidak adanya petunjuk pelaksanaan di lapangan.

Dari ketiga kemungkinan tersebut, kemungkinan yang pertama, yaitu masih terlalu panjangnya prosedur ekspor yang ditetapkan pemerintah, adalah yang paling kecil terjadi mengingat bahwa peraturan pemerintah tidak dianggap sebagai kendala yang cukup mengganggu dalam meningkatkan ekspor (lihat Tabel 1).

Yang juga menarik perhatian dari studi ini adalah tidak ditemuinya kendala yang berarti terhadap berbagai faktor yang dianggap merupakan kendala utama dalam studi yang dilakukan oleh para peneliti sebelumnya. Faktor-faktor tersebut antara lain pengadaan bahan baku, biaya dan sistem

Tabel 1
Kendala di Dalam Negeri yang Masih Dirasakan
Perusahaan Dalam Rangka Peningkatan Ekspor (Dalam persentase)

No	Kendala Dalam Negeri	Mebel	Konveksi	Sepatu	Rata-rata
1	Peraturan pemerintah	0,66	6,4	-	6,4
2	Tingginya tarif ekspor	-	3,8	-	3,8
3	Pungutan tidak resmi	33,3	16,7	30,0	20,7
4	Prosedur ekspor masih terlalu panjang	-	-	-	-
5	Tingginya tingkat bunga bank	27,8	11,5	40,0	17,0
6	Relatif tingginya tingkat inflasi	22,2	24,4	20,0	23,6
7	Fasilitas pelabuhan kurang memadai	5,6	3,8	-	4,2
8	Pasokan bahan baku tdk kontinyu	-	2,6	-	2,6
9	Sebagian bahan baku masih diimpor	-	1,3	10,0	2,3
10	Kualitas produk kurang memadai	-	2,6	-	2,6
11	Harga produk relatif mahal	5,6	20,5	-	17,7
12	Biaya dan sistem transportasi kurang efisien	-	3,8	-	3,8
13	Lainnya, tidak menjawab	5,6	-	-	5,6
	Jumlah responden	18	78	10	106

Sumber : Data Primer, 1996

transportasi, serta kualitas produk. Faktor yang terakhir ini sering dianggap sebagai masalah karena rendahnya kemampuan teknologi dan keterampilan tenaga kerja. Hal

ini menunjukkan bahwa produk-produk ekspor industri kecil Indonesia mempunyai segmen pasar tertentu, meskipun kualitasnya sering dianggap kurang memadai. Implikasi

kebijakannya adalah diperlukannya penguasaan teknologi dan ketrampilan dari yang sederhana sampai dengan yang paling mutakhir, mengingat bahwa masing-masing tingkat penguasaan teknologi tersebut tetap diperlukan untuk mengisi berbagai segmen pasar yang semakin bervariasi.

Adapun kendala utama yang dihadapi oleh eksportir di negara tujuan adalah berupa persaingan yang semakin kuat, sedangkan tarif maupun hambatan bukan tarif sama sekali tidak dianggap sebagai kendala. Hanya sebagian kecil responden yang menganggapnya sebagai kendala, itu pun bukan kendala yang berarti. Lagi pula hanya pengusaha tekstil dan produksi tekstil yang menganggap demikian. Para pesaing terutama berasal dari ASEAN bagi industri mebel, tapi juga berasal dari negara-negara bukan ASEAN bagi industri tekstil dan produk tekstil, serta sepatu dan alas kaki. Bentuk persaingan yang dihadapi terutama adalah harga (lihat Tabel 2, Tabel 3 dan Tabel 4). Hal ini menunjukkan bahwa segmen pasar produk-produk industri kecil Indonesia adalah kelas menengah ke bawah. Dalam segmen ini harga merupakan faktor yang penting, sedangkan kualitas menempati urutan yang kurang penting karena terbatasnya daya beli. Dalam situasi persaingan global yang semakin ketat terutama dalam

segmen pasar kelas menengah ke bawah seperti itu, efisiensi merupakan faktor kunci dalam memenangkan kompetisi. Implikasi kebijakannya adalah berbagai kendala yang menjadi penyebab tingginya ongkos produksi seperti diuraikan di atas mutlak mendapatkan perhatian lebih serius dan konsisten.

Bentuk persaingan di negara tujuan ekspor lainnya adalah kualitas produk. Meskipun hal ini tampaknya bertentangan dengan temuan sebelumnya, tetapi sebenarnya tidaklah demikian. Kualitas produk bukan merupakan kendala ekspor yang berarti; hal ini berlaku untuk produk-produk mebel, tekstil dan sepatu dengan segmen pasar kelas menengah ke bawah. Sedangkan kualitas produk dianggap sebagai kendala, hal ini berlaku untuk produk-produk dengan segmen pasar kelas menengah ke atas yang telah mulai menyadari pentingnya kualitas barang-barang yang dipakai seiring dengan meningkatnya daya beli. Temuan ini mendukung implikasi kebijakan yang dikemukakan sebelumnya bahwa diperlukan upaya untuk meningkatkan penguasaan teknologi dan ketrampilan dari yang sederhana sampai yang tercanggih guna meningkatkan pangsa pasar dari berbagai segmennya.

Tabel 2
Kendala Ekspor di Negara Tujuan (Dalam Persentase)

No	Kendala Dalam Negeri	Mebel	Konveksi	Sepatu	Rata-rata
1	Persaingan semakin ketat	88,9	84,2	83,3	85,5
2	Tingginya tarif/pajak ekspor	-	5,3	-	5,3
3	Hambatan bukan tarif	-	5,3	-	5,3
4	Pemasaran & ekspor tak langsung	-	5,3	-	5,3
5	Lainnya, tidak menjawab	11,1	-	10,7	16,7
	Jumlah	100,0	100,0	100,0	100,0

Sumber : Data Primer, 1996

Tabel 3
Negara-negara Pesaing Utama Eksportir (Dalam Persentase)

No	Negara Pesaing	Mebel	Konveksi	Sepatu	Rata-rata
1	Asean	89,4	39,5	50,0	54,4
2	Non-Asean	5,3	44,2	50,2	33,8
3	Tidak tahu	5,3	16,3	-	12,9
	Jumlah	100,0	100,0	100,0	100,0

Sumber : Data Primer, 1996

Tabel 4
Bentuk Persaingan yang Dihadapi Oleh
Perusahaan Eksportir (Dalam Persentase)

No	Kendala Dalam Negeri	Mebel	Konveksi	Sepatu	Rata-rata
1	Harga	75,0	64,1	85,7+1	69,7
2	Kualitas	25,0	35,9	4,3	30,3
3	Lainnya	-	-	-	-
	Jumlah	100,0	100,0	100,0	100,0

Sumber : Data Primer, 1996

3. Beberapa Alternatif Kebijakan Untuk Mengatasi Kendala Ekspor

Sebagaimana dikemukakan di atas bahwa ada tiga kendala utama yang dihadapi industri kecil dalam upayanya untuk meningkatkan ekspor. Ketiga kendala tersebut adalah tingginya suku bunga pinjaman bank, prosedur ekspor masih terlalu panjang, dan pungutan tidak resmi. Pada bagian ini akan dikaji beberapa alternatif kebijakan untuk mengatasi masalah tersebut.

3.1. Penurunan Suku Bunga

Peningkatan efisiensi pada tingkat mikro perusahaan seringkali memerlukan restrukturisasi perusahaan melalui penggantian mesin-mesin lama dengan mesin-mesin baru yang lebih modern dan efisien. Hal ini tentu memerlukan biaya investasi yang cukup besar. Guna mendorong restrukturisasi tersebut seringkali diperlukan rangsangan fiskal dan moneter. Dalam bidang fiskal misalnya diperlukan penurunan tarif bea masuk bagi barang modal bagi para pengusaha yang berorientasi ekspor. Dalam bidang moneter diperlukan adanya tingkat bunga yang lebih rendah dari pada tingkat bunga pasar. Mengingat tingginya tingkat bunga di Indonesia dewasa ini langkah-langkah restrukturisasi internal perusahaan

menjadi sulit untuk dilakukan (Kompas, 16 Desember 1995).

Penurunan tarif bea masuk berarti akan mengurangi penerimaan pemerintah, sementara subsidi suku bunga dapat mengakibatkan melemahnya kinerja bank-bank umum milik pemerintah dibandingkan dengan bank-bank umum swasta, karena subsidi suku bunga tentu hanya dapat dibebankan pada bank-bank umum pemerintah dan tidak mungkin mengajak partisipasi sektor swasta. Kebijakan demikian akan mengakibatkan tidak konsistennya kebijakan deregulasi yang telah dikeluarkan sejak tahun 1983 dan 1988. Selain itu juga akan mengakibatkan terjadinya distorsi pasar, manipulasi, korupsi dan kolusi. Alasannya adalah bila suku bunga pinjaman untuk ekspor lebih rendah dari pada suku bunga pasar maka posisi analisis dan manajer kredit bank-bank umum milik pemerintah akan menjadi sedemikian penting bagi para industrialis yang berorientasi ekspor. Untuk mengururkan kredit murah tersebut, sudah dapat diduga bahwa para pembuat keputusan pada bank-bank umum milik pemerintah akan mengkomersialisasikan jabatannya sehingga dapat mengakibatkan analisis kredit menjadi kurang obyektif dan kurang rasional. Sementara itu, di lain pihak akan ada kemungkinan penyalahgunaan penggunaan

kredit murah tersebut oleh investor di luar ketentuan yang semestinya. Kredit murah yang semestinya digunakan untuk mendorong investasi yang berorientasi ekspor dapat dengan mudah dialihkan pada aktivitas bisnis lainnya. Dengan demikian kebijakan subsidi suku bunga akan mengakibatkan distorsi pasar, karena itu kebijakan demikian sejogyanya dihindarkan. Kalau demikian halnya, kebijakan alternatif perlu dipikirkan oleh pemerintah untuk mendorong restrukturisasi dan efisiensi industri kecil. Untuk itu perlu dikaji kembali tentang faktor-faktor yang menyebabkan suku bunga pasar di Indonesia begitu tinggi dibandingkan dengan di negara-negara lain, terutama negara-negara pesaing seperti Malaysia, Thailand dan Filipina.

Suku bunga yang begitu tinggi di Indonesia telah membuat industri kecil khususnya dan aktor bisnis lainnya menjerit. Faktor tersebut dianggap oleh para pelaku industri kecil sebagai salah satu sebab dari melemahnya daya saing industri tersebut akhir-akhir ini. Tapi kebijakan subsidi suku bunga sebagaimana disarankan oleh para pelaku bisnis tersebut adalah sulit diterima secara akademis dengan alasan-alasan seperti diuraikan di atas. Karena itu pada bagian berikut akan dibahas mengenai latar belakang tingginya suku bunga di Indonesia.

(a) Faktor Penyebab Tingginya Suku Bunga

Tingginya suku bunga di Indonesia dewasa ini dapat ditelusuri dari kerangka teoritis dan kebijakan yang mendasari terbentuknya suku bunga tersebut. Sebelum dikeluarkannya deregulasi perbankan pada bulan Juni 1983, suku bunga di Indonesia relatif rendah yaitu sekitar 6 persen hingga 9 persen. Rendahnya suku bunga pada waktu dimungkinkan karena sekitar 70 persen aset perbankan nasional adalah milik pemerintah atau negara sehingga pemerintah dapat mendikte atau mengendalikan pasar uang. Rendahnya suku bunga pada waktu itu sebenarnya tidak mencerminkan kekuatan pasar, karena suku bunga bank-bank swasta lebih tinggi dari 10 persen. Dengan demikian suku bunga bank-bank umum milik negara telah disubsidi. Dasar pemikirannya adalah cukup jelas. Dengan subsidi maka suku bunga akan turun, yang selanjutnya diharapkan akan dapat mendorong investasi, kesempatan kerja dan pertumbuhan ekonomi. Demikian logika teori Klasik dan Keynes (baca, misalnya Dornbusch, 1978).

Hasil penelitian dari bank dunia ternyata juga menunjukkan bahwa negara-negara yang menekan suku bunga lebih rendah dari pada tingkat bunga pasarnya cenderung mempunyai kinerja ekonomi makro yang

kurang menggembarakan dibandingkan dengan negara-negara yang membiarkan suku bunganya ditentukan oleh proses bebas (World Bank Report, 1983). Subsidi suku bunga yang semula diharapkan dapat merangsang investasi, penciptaan kesempatan kerja dan mempercepat pertumbuhan ekonomi ternyata kurang menampakkan hasilnya. Sedangkan negara-negara yang menyerahkan suku bunganya kepada pasar bebas, sehingga tingkat bunganya lebih tinggi ternyata justru mempunyai kinerja ekonomi makro yang lebih baik. Padahal berdasarkan teori Klasik dan Keynes yang disebutkan terakhir seharusnya negara-negara tersebut mempunyai prestasi ekonomi makro yang lebih jelek.

Ketidakkonsistenan logika teoritis dengan temuan empiris tersebut dapat diketemukan jawabannya pada teori yang dikemukakan oleh Mc. Kinnon (1973). Dalam hal ini Mc. Kinnon menjelaskan bahwa rendahnya suku bunga di negara-negara sedang berkembang justru menghambat investasi dan kinerja ekonomi makro lainnya karena suku bunga yang rendah tidak merangsang masyarakat untuk menabung. Karena rendahnya tabungan masyarakat yang merupakan salah satu sumber dana investasi, maka rendah pula investasinya. Selain itu, "cost of capital" yang rendah juga telah mendorong para investor untuk membeli

mesin-mesin pabrik baru sebagai pengganti buruh yang upahnya semakin mahal. Akibatnya negara-negara sedang berkembang yang dikarunia tenaga kerja dalam jumlah banyak, semakin kesulitan dalam menciptakan kesempatan kerja, sehingga tingkat pengangguran terus meningkat.

Dengan menggunakan kerangka teori Mc. Kinnon dapat dijelaskan bahwa relatif lebih bagusnya kinerja ekonomi makro di negara-negara sedang berkembang (pada waktu itu) seperti Korea Selatan, Taiwan, Hongkong dan Singapura justru karena rejim pasar bebasnya. Pasar bebas mengakibatkan suku bunga relatif tinggi. Justru faktor inilah yang menjadi daya tarik bagi masyarakat untuk menabung, yang selanjutnya dapat digunakan oleh dunia usaha untuk memperluas usahanya. Karena itu ketersediaan dana investasi tampaknya merupakan faktor yang lebih kuat dalam menentukan besarnya investasi dibandingkan dengan faktor tingginya suku bunga. Dengan demikian suku bunga yang tinggi bukan merupakan kendala yang berarti bagi dunia usaha untuk meningkatkan investasi, selama prospek bisnisnya cukup cerah. Tingginya suku bunga juga berdampak positif terhadap alokasi sumberdaya dan penciptaan kesempatan kerja. Alasannya adalah bahwa suku bunga yang tinggi akan mengarahkan investasi pada

sektor-sektor usaha yang benar-benar efisien dan prospektif, sebab kalau tidak, hal itu akan menyebabkan rendahnya tingkat keuntungan yang diperoleh. "*cost of capital*" atau bunga pinjaman yang tinggi juga akan mengurangi kecenderungan produsen untuk menggantikan buruh dengan mesin, sehingga tidak berdampak negatif terhadap penciptaan kesempatan kerja.

Berdasarkan hasil studi Bank Dunia yang didukung kerangka teoritis Mc. Kinnon tersebut pemerintah Indonesia menerima baik rekomendasi Bank Dunia agar sektor perbankan di negeri ini dideregulasikan dan diliberasikan. Pada bulan Juni 1983 dikeluarkanlah paket kebijakan sektor perbankan yang kemudian dikenal dengan Pakjun 1983. Inti dari kebijakan ini pada dasarnya adalah bahwa pemerintah atau bank sentral tidak lagi mengatur besarnya suku bunga bank-bank umum atau bank komersial, melainkan diserahkan sepenuhnya kepada kekuatan pasar. (Mahmud Thoha, 1994: 4-7; Anwar Nasution, 1990). Sebagaimana dapat diprediksi berdasarkan kerangka teoritis yang ada maka bisa dipastikan bahwa suku bunga akan naik, dan memang demikianlah kenyataannya. Alasannya adalah bahwa uang atau modal di negara sedang berkembang seperti Indonesia adalah sesuatu yang langka. Artinya jumlah uang yang diperlukan oleh

masyarakat untuk transaksi dan investasi adalah lebih besar dari pada kemampuan masyarakat untuk menyediakannya melalui tabungan. Akibat dari ketidakseimbangan kekuatan permintaan dan penawaran tersebut maka suku bunga otomatis meningkat atau lebih tinggi bila dibandingkan dengan suku bunga sebelum deregulasi. Dan memang demikianlah yang diharapkan dari Pakjun 1983.

Dengan tingginya suku bunga, seperti telah dijelaskan sebelumnya, diharapkan akan mendorong masyarakat untuk menyimpan uangnya di lembaga perbankan dari pada disimpan di bawah bantal. Meningkatnya tabungan inilah yang diharapkan dapat dijadikan salah satu sumber pembiayaan pembangunan, terutama sektor swasta. Sampai pada tahap ini, kebijakan ini telah menunjukkan kesuksesannya.

Menyusul Pakjun 1983, dikeluarkanlah paket liberisasi perbankan pada bulan Oktober 1988 atau dikenal dengan Pakto 1988. Dalam paket ini pemerintah memberikan keleluasaan kepada sektor swasta untuk mendirikan bank-bank umum atau bank-bank perkreditan rakyat (BPR) dengan persyaratan yang mudah. Dengan demikian pemerintah telah menghapus "*entry barriers*" sektor perbankan nasional yang sebelumnya didominasi oleh bank-bank pemerintah.

Dibukanya *entry barriers* tersebut telah memungkinkan berdirinya bank-bank baru baik bank-bank umum maupun BPR di berbagai pelosok tanah air, terutama di perkotaan. Menjamurnya bank-bank baru maupun cabang-cabang bank-bank lama dalam merebutkan dana masyarakat yang terbatas mengakibatkan tingkat bunga lebih tinggi lagi dibandingkan sebelum dikeluarkannya Pakto 1988.

Kenyataannya adalah bahwa suku bunga di Indonesia dewasa ini sudah begitu tingginya sehingga dirasakan sangat memberatkan dunia usaha, terutama produsen industri kecil yang berorientasi ekspor. Keluhan ini terjadi karena para pesaingnya dapat memperoleh fasilitas suku bunga pinjaman yang relatif rendah dari pemerintahnya. Pertanyaannya sekarang adalah apabila penurunan suku bunga dianggap sebagai salah satu faktor strategis untuk meningkatkan daya saing industri kecil, sedangkan penurunan suku bunga secara parsial (subsidi suku bunga) tidak dimungkinkan, bagaimana jalan keluar terhadap permasalahan ini? Alternatifnya adalah menurunkan tingkat bunga pasar secara keseluruhan atau tidak ada diskriminasi antara suku bunga pinjaman untuk ekspor dan bukan ekspor. Mungkinkah kebijakan ini dilaksanakan dan apa saja kendalanya?

(b) Komplikasi Kebijakan Moneter Dalam Perekonomian Terbuka

Kebijakan penurunan suku bunga di Indonesia bukanlah pekerjaan mudah karena ia terkait dengan banyak aspek. Pertama adalah pertimbangan neraca pembayaran internasional. Dalam era globalisasi dewasa ini kebijakan moneter suatu negara tidak bisa lagi dilakukan secara mandiri, yang bebas dari pengaruh kebijakan ekonomi di negara lain, terutama negara-negara yang mempunyai hubungan ekonomi dan perdagangan yang kuat dengan negara kita seperti Amerika Serikat, Jepang dan Uni Eropa. Bila tingkat bunga riil di Indonesia ditetapkan lebih rendah dibandingkan dengan Amerika Serikat misalnya, maka hal itu akan mengakibatkan "*capital flight*" atau pelarian modal keluar negeri, karena akan lebih menguntungkan bagi orang-orang atau lembaga-lembaga keuangan Indonesia untuk menyimpan uangnya di luar negeri dengan mengharapkan pendapatan bunga yang lebih tinggi. Bila hal itu terjadi dapat mengakibatkan defisit neraca pembayaran luar negeri Indonesia. Sebaliknya bila suku bunga riil di Indonesia ditentukan lebih tinggi dibandingkan dengan negara lain, secara teoritis hal itu akan mengakibatkan "*capital inflow*" atau masuknya dana dari luar negeri ke lembaga perbankan Indonesia sehingga dapat meng-

akibatkan surplus neraca pembayaran luar negeri (Dornbusch, 1980). Namun demikian tingginya suku bunga tersebut dapat menghambat investasi sebagaimana dikeluhkan oleh kalangan dunia usaha akhir-akhir ini. Dengan kata lain suku bunga riil di Indonesia harus ditentukan sama dengan di negara lain agar tidak berdampak negatif terhadap neraca pembayaran luar negeri dan kegiatan investasi². Meskipun suku bunga nominal pinjaman di Indonesia adalah 18 persen dan suku bunga nominal pinjaman dollar Amerika Serikat adalah 9 persen per tahun, secara riil suku bunga di kedua negara tersebut adalah sama. Yang menyebabkan nilai nominalnya berbeda terutama adalah karena perbedaan tingkat inflasi di kedua negara tersebut. Dengan kata lain lebih rendahnya tingkat bunga nominal di Amerika Serikat atau di negara lain dibandingkan dengan di Indonesia adalah karena tingkat inflasi di negara lain adalah lebih rendah dibandingkan dengan di Indonesia. Dengan demikian kunci untuk dapat menurunkan tingkat bunga di Indonesia adalah terletak

pada kemampuan pemerintah dalam mengendalikan tingkat inflasi. Selama tingkat inflasi tetap tinggi seperti sekarang yaitu sekitar 10 persen per tahun, mustahil untuk dapat menurunkan tingkat bunga nominal di bawah 10 persen per tahun. Alasannya adalah bila suku bunga nominal sama dengan tingkat inflasi berarti para penabung secara riil tidak mendapatkan imbalan apapun. Penghasilan bunga yang diterima hanya cukup untuk mengimbangi inflasi yang terjadi. Bila hal ini terjadi berarti tingkat bunga yang ada sama sekali tidak dapat merangsang masyarakat untuk menabung di bank, sehingga ambruklah lembaga perbankan yang ada.

Permasalahannya sekarang adalah tingginya suku bunga bukan hanya digunakan untuk menghindari terjadinya "*capital flight*" melainkan juga dijadikan salah satu instrumen untuk mengendalikan inflasi. Seperti diketahui bahwa inflasi itu terjadi terutama karena jumlah uang yang beredar di masyarakat terlalu banyak dibandingkan dengan produksi barang dan jasa. Oleh karena itu inflasi hanya dapat dikendalikan dengan menurunkan jumlah uang yang beredar di masyarakat. Salah satu cara untuk itu adalah dengan membiarkan agar suku bunga mengambang tinggi sehingga masyarakat terdorong menyimpan uangnya di bank dan

²Yang dimaksud dengan suku bunga riil suku bunga nominal setelah dikurangi laju depresiasi rupiah terhadap dollar AS, dan selisih tingkat inflasi dan pajak terhadap suku bunga deposito antara Indonesia dan Amerika Serikat.

dengan demikian jumlah uang beredar dapat dikurangi. Bila suku bunga hendak diturunkan, konsekuensinya dapat memperparah tingkat inflasi yang ada. Dengan demikian kebijakan penurunan suku bunga dapat berakibat pada defisit neraca pembayaran luar negeri dan tingginya tingkat inflasi. Selanjutnya tingkat inflasi yang tinggi justru akan memperlemah daya saing komoditi ekspor Indonesia, termasuk produk-produk industri kecil. Demikian komplikasi kebijakan ekonomi makro dalam era globalisasi. Pertanyaan sekarang adalah bagaimana jalan keluar terhadap permasalahan ini.

Seperti telah dibahas di atas bahwa salah satu sebab dari relatif tingginya suku bunga di Indonesia adalah karena relatif tingginya tingkat inflasi di Indonesia dibandingkan dengan negara-negara lain, termasuk negara-negara pesaing komoditi ekspor industri kecil Indonesia. Perkiraan tingkat inflasi di negara-negara ASEAN tahun 1995 menurut Vickers Ballas Investment Research misalnya menunjukkan bahwa tingkat inflasi di Indonesia adalah paling tinggi yaitu sebesar 9,4 persen. Sedangkan di Singapura dan Malaysia masing-masing hanya mencapai 1,8 persen dan 3,5 persen. Sementara di Thailand dan Filipina masing-masing adalah 5,7 persen dan 8 persen (Kompas, 16 Desember 1995).

(c) Alternatif Pemecahan

Jalan keluar dari komplikasi kebijakan ekonomi makro tersebut ialah dengan mengendalikan tingkat inflasi melalui kebijakan fiskal kontraktif atau kebijakan surplus APBN. Kebijakan demikian memang mempunyai konsekuensi pemotongan anggaran proyek-proyek pembangunan sehingga dapat menghambat pertumbuhan ekonomi, tetapi kebijakan ini sifatnya sementara. Apabila tingkat inflasi dapat diturunkan menjadi 5 persen misalnya, pemerintah dengan instrumen-instrumen moneter yang ada diharapkan dapat mempengaruhi mekanisme pasar uang sehingga tingkat bunga dapat diturunkan sampai pada tingkat yang dapat bersaing dengan negara-negara lain. Konsistensi pemerintah untuk selalu menganut APBN seimbang dalam kondisi ekonomi yang bagaimanapun seperti dianut selama Orde Baru patut dipertanyakan landasan berfikirnya. Konsistensi pemerintah yang selalu hanya menggunakan kebijakan moneter dalam mengendalikan inflasi pada dasarnya juga tidak perlu, mengingat keterbatasan instrumen-instrumen kebijakan moneter untuk mengatasi berbagai permasalahan sekaligus seperti seperti diuraikan di atas. Dengan demikian tuntutan pelaku bisnis agar suku bunga diturunkan dapat dikabulkan bila pemerintah bersedia untuk mengubah komit-

mennya dalam menganut APBN seimbang dalam segala situasi ekonomi. Suku bunga otomatis dapat diturunkan bila pemerintah mampu menurunkan tingkat inflasi dengan kebijakan surplus APBN, untuk sementara waktu.

Apabila inflasi telah dapat diturunkan sesuai dengan target yang telah ditentukan, maka pemerintah dapat menganut lagi kebijakan APBN seimbang. Upaya pengendalian inflasi juga perlu didukung dengan kebijakan penunjang lainnya, seperti undang-undang persaingan usaha guna mencegah kesewenang-wenangan monopolis/oligopolis dalam penentuan harga suatu produk.

3.2. Mewirauahakan Birokrasi Pemerintah

Salah satu kendala dalam meningkatkan efisiensi industri kecil adalah jalur birokrasi ekspor yang dianggap masih terlalu panjang dan memakan waktu yang cukup lama. Studi Apparel Manufacture Indonesia (AMI) pada tahun 1992 menunjukkan bahwa pengurusan mulai dari bahan baku impor hingga menjadi pakaian jadi siap diekspor memerlukan waktu 189 hari dengan jumlah tanda tangan yang dilewati sebanyak 61 buah. Sementara itu hasil studi PEP-LIPI pada tahun 1994 menunjukkan bahwa

masalah kerumitan pengurusan administrasi dokumen ekspor dan impor bahan baku seperti di atas ternyata masih terjadi, meskipun tidak serumit tahun 1992. Misalnya proses pengurusan dokumen ekspor yang diserahkan pada Sucofindo masih memerlukan waktu yang lama atau tidak sesuai dengan waktu yang ditentukan. Demikian pula proses penyelesaian dokumen yang diserahkan pada kantor perdagangan tetap memerlukan waktu yang lama, meskipun sudah diberikan uang ekstra untuk biaya pengurusannya (Zarmawis Ismail dalam Mahmud Thoha, 1995: 20-21). Sekjen Asosiasi Pertekstilan Indonesia (API), Benny Soetrisno juga mensinyalir hal yang sama. Proses administrasi di beberapa Kanwil Perdagangan (sebelum dilebur), mencapai tak kurang dari "delapan meja" yang semuanya membutuhkan biaya. Selain biaya resmi tidak dapat dipangkas, biaya di luar itu jumlahnya tidak sedikit. Semuanya itu tentu mengakibatkan ekonomi biaya tinggi bagi industri TPT. (Kompas, 27 Desember 1995).

Dari uraian di atas tampak bahwa pengurangan secara signifikan terhadap kendala-kendala bukan tarif merupakan kebutuhan mendesak bagi dunia usaha, kalau efisiensi dan daya saing komoditi ekspor TPT khususnya dan komoditi ekspor lainnya pada umumnya ingin ditingkatkan. Pengurangan

atau penghapusan (kalau mungkin) kendala non tarif ini diperkirakan mempunyai dampak positif yang lebih kuat dibandingkan dengan penurunan tarif, tetapi berbagai kebijakan deregulasi yang dikeluarkan pemerintah seringkali kurang menyentuh aspek tersebut.

Ditinjau dari sudut kepentingan pemerintah, debirokratisasi sebenarnya lebih menguntungkan pemerintah dibandingkan dengan penurunan tarif. Alasannya adalah bahwa debirokratisasi akan meringankan tugas aparat pemerintah dan meringankan beban anggaran rutin. Debirokratisasi juga tidak akan mengurangi penerimaan pemerintah secara berarti bila dibandingkan dengan penurunan tarif. Satu-satunya pihak yang dirugikan dari debirokratisasi adalah oknum aparat pemerintah yang berwenang dan terkait dengan birokrasi atau prosedur ekspor-impor yang selama ini melakukan pungutan tidak resmi. Hal ini tidak berarti bahwa penurunan tarif impor tidak perlu dilakukan, namun kebijakan tersebut akan lebih menampakkan hasilnya kalau dibarengi dengan kebijakan debirokratisasi secara memadai.

Selain itu perlu disadari bahwa upaya untuk meningkatkan daya saing ekonomi nasional tidak cukup hanya dengan meningkatkan efisiensi dan produktivitas sektor

swasta melainkan harus didukung sepenuhnya oleh birokrasi pemerintah (pusat dan daerah) yang efisien pula. Oleh karena itu, upaya mewirauasakan birokrasi pemerintah dalam era globalisasi dan liberalisasi perdagangan dewasa ini agaknya sudah merupakan suatu kebutuhan. Upaya ini bermanfaat buat memperbaiki kinerja pemerintahan, karena melalui langkah ini pemerintah secara efektif dapat memaksimalkan produktivitas, memacu efisiensi dan mempercepat kemandirian, sehingga mampu memberikan pelayanan yang memuaskan.

Ada beberapa ciri pemerintahan wirausaha, sebagaimana dikemukakan oleh Osborne dan Gaebler (1992), dan Republika, (28-1-1997), dari pengalaman empirik di USA, yang agaknya dapat dijadikan acuan bagi Indonesia dalam menciptakan birokrasi-wirausaha.

(a) *Injecting competition into service delivery*

Pemerintah sebagai institusi yang hidup di alam kompetisi (*competitive government*) haruslah menyuntikkan semangat kompetisi ke dalam tubuh aparat dan organisasi pelayannya. Semangat bersaing harus dihidupkan di kalangan para pegawai negeri. Dalam konteks ini, kehadiran lembaga-lembaga swasta di dalam menangani urusan-urusan

yang biasanya dimonopoli oleh lembaga-lembaga pemerintah seperti urusan listrik, telepon, air minum dan lain-lain, akan membantu memacu tumbuhnya semangat kompetisi di kalangan para pegawai. Lewat kompetisi, efisiensi akan dapat diraih, inovasi akan berkembang, dan kebanggaan serta moral pegawai negeri akan meningkat.

(b) *Transforming rule-driven organizations*

Unit-unit pemerintahan sebagai lembaga yang bertugas mewujudkan misi pemerintahan (*mission-driven government*) haruslah lebih diberi kebebasan dalam berkreasi, ketimbang mengaturnya dengan peraturan-peraturan dan petunjuk-petunjuk pelaksanaan yang ketat. Dengan kebebasan berkreasi, aparat akan dapat mencari misi pemerintahan secara lebih baik, efisien dan efektif, inovatif, fleksibel, dan lebih percaya diri. Untuk itu, berbagai juklak peraturan-peraturan yang tidak perlu, baik mengenai keuangan, kepegawaian, dan pelayanan kepada masyarakat sebaiknya dihapuskan saja.

(c) *Meeting the needs of the customer, not the bureaucracy*

Pemerintah sebagai pelayan masyarakat (*customer-driven government*) haruslah lebih

mementingkan terpenuhinya kepuasan customer (pelanggan), bukannya memenuhi apa yang menjadi kemauan birokrasi sendiri. Kualitas pelayanan pemerintahan sebenarnya hanya ditentukan oleh pelanggan. Oleh karena itu, aparat pemerintah yang minta dilayani, bukannya yang melayani tidak dapat tempat lagi di dalam dunia pemerintahan sekarang dan abad 21 mendatang. Untuk itu cara-cara atau metode baru dalam memikat pelanggan harus diikhtikarkan, dan suara-suara pelanggan harus didengarkan seperti mengadakan riset pelanggan, kontak/temu pelanggan, dan pengaduan pelanggan.

(d) *From hierarchy to participation and teamwork*

Pemerintah harus menggeser pola kerja hierarki yang dianutnya ke model kerja partisipasi dan kerjasama (*teamwork*). Model kerja yang terakhir lebih luwes, responsif, inovatif, efektif, produktif, memuaskan, manusiawi, dan diterima masyarakat. Selain itu, urusan-urusan pemerintahan mesti semakin didesentralisasikan. Karena itu, semakin dekat pemerintahan dengan rakyat, semakin kuat kepercayaan rakyat kepadanya, dan semakin tinggi tanggung jawab para pejabat serta semakin besar kemampuan mereka dalam memecahkan masalah yang

dihadapi. Dalam hubungan ini otonomi daerah menjadi sangat relevan dan mutlak dilaksanakan.

(e) *Leveraging change through the market*

Pemerintah sebagai pihak yang berorientasi kepada pasar (*market-oriented government*) haruslah berusaha mendorong perubahan lewat penguasaannya terhadap mekanisme pasar. Dengan kedudukannya sebagai regulator dan fasilitator, pemerintah dapat berperan lebih besar untuk mendorong kemajuan ekonomi masyarakat, ketimbang menjadi pengelola sendiri yang terlalu banyak menghabiskan tenaga dan dana.

3.3. Penghapusan Pungutan Tidak Resmi

Guna menghapus pungutan liar maka pemerintah perlu mengambil langkah-langkah kongkrit untuk menindaklanjuti kebijakan debirokratisasi dan deregulasi, antara lain adalah bahwa pemerintah harus berani menentukan batas maksimum waktu penyelesaian setiap urusan kepada masyarakat, termasuk pelayanan dalam kegiatan ekspor. Misalnya pemerintah harus menentukan bahwa batas waktu paling lama dalam pengurusan dokumen ekspor adalah tiga hari kerja. Bila lebih dari itu maka

pemerintah dapat digugat oleh masyarakat (eksportir) melalui Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Kebijakan ini dimaksudkan untuk menciptakan iklim kepastian usaha, menghindarkan terjadinya penyalahgunaan wewenang atau pungutan liar dan meningkatkan daya saing ekonomi nasional. Filosofi "waktu adalah uang" berlaku mutlak dalam dunia bisnis. Pengurusan dokumen ekspor yang tidak kunjung selesai dan tidak pernah dapat dipastikan kapan selesainya, adalah merupakan pemborosan waktu, tenaga dan uang bagi dunia usaha, yang akhirnya berujung pada ketidak-efisienan dan ketidak-kompetitifan produk-produk ekspor nasional. Dalam menghadapi era globalisasi, pemerintah harus berani mengambil keputusan strategis ini, yaitu penentuan batas maksimum waktu penyelesaian setiap urusan pelayanan kepada masyarakat, terutama dunia swasta.

4. Kesimpulan dan Implikasi Kebijakan

Ada tiga kendala utama yang dihadapi oleh IK dalam upayanya untuk meningkatkan ekspor adalah tingginya suku bunga pinjaman bank, prosedur ekspor masih terlalu panjang, dan pungutan tidak resmi dalam berbagai bentuknya. Temuan empiris ini

membantah pendapat kebanyakan ahli ekonomi Neo-Klasik seperti Mc.Kinnon yang menyatakan bahwa kenaikan suku bunga sebagai akibat deregulasi dan liberalisasi sektor moneter tidak akan menghambat investasi, termasuk IK. Salah satu sebab fundamental dari ketegaran atau "*rigidity*" suku bunga untuk turun adalah karena relatif tingginya tingkat inflasi di Indonesia. Selama tingkat inflasi di Indonesia belum bisa diturunkan sampai pada tingkat yang sama atau lebih rendah daripada di negara-negara lainnya, terutama ASEAN, selama itu pula merupakan suatu kemustahilan bagi perbankan nasional untuk dapat menurunkan suku bunga pinjaman sampai pada tingkat yang sama dengan di negara-negara maju atau negara-negara ASEAN lainnya, dan selama itu pula IK berorientasi ekspor kehilangan salah satu sumber daya saingnya. Implikasi kebijakannya adalah mutlak perlunya pengendalian inflasi sampai pada tingkat yang sama atau lebih rendah dibandingkan dengan negara-negara pesaing ekspor Indonesia, utamanya ASEAN. Mengingat bahwa salah satu sebab dari tingginya inflasi di Indonesia diduga kuat adalah karena masih kuatnya pengaruh monopoli dan oligopoli serta berbagai bentuk ketidaksempurnaan pasar lainnya, maka kehadiran

undang-undang persaingan usaha atau undang-undang anti monopoli merupakan langkah strategis untuk pengendalian inflasi dan penyehatan perekonomian nasional.

Pemerintah tampaknya juga perlu meninjau kembali kebijakan APBN seimbang yang seolah-olah telah menjadi doktrin atau "harga mati" yang tidak boleh ditawar-tawar lagi bagi pemerintah Orde Baru. Kebijakan demikian bukan hanya perlu dipertanyakan validitas dasar teoritis akademiknya, melainkan juga efektivitas sebagai salah satu alat kendali ekonomi makro. Agak sulit dimengerti bahwa "*balanced-budget policy*" selalu digunakan dalam situasi dan kondisi yang berbeda-beda. Bila pemerintah berkeinginan kuat untuk menekan inflasi serendah mungkin, secara teoritis konseptual pemerintah seharusnya menempuh kebijakan APBN surplus. Bila kebijakan ini telah mencapai sasaran, pemerintah dapat kembali lagi menganut APBN seimbang.

Salah satu sebab utama dari masih adanya kendala ekspor bagi IK dalam bentuk pungutan liar adalah karena belum adanya regulasi yang menentukan batas maksimum waktu penyelesaian setiap urusan kepada masyarakat, termasuk pelayanan dalam kegiatan ekspor. Absennya regulasi ini telah mendudukkan posisi tawar birokrat peme-

rintah sangat kuat dalam menghadapi masyarakat yang membutuhkan layanan birokrasi, yang pada gilirannya dapat mengakibatkan berbagai bentuk penyalahgunaan wewenang seperti komersialisasi jabatan dan pungutan liar. Dalam rangka menghadapi era globalisasi, pemerintah harus berani mengambil keputusan strategis ini yakni regulasi yang menentukan batas maksimum waktu penyelesaian setiap urusan pelayanan kepada masyarakat.

Guna menanggulangi kendala ekspor IK lainnya yaitu prosedur ekspor yang dirasakan masih terlalu panjang, maka pemerintah perlu mengambil langkah-langkah kongkrit untuk melanjutkan kebijakan debirokratisasi dan deregulasi di sektor riil, terutama dalam sektor perdagangan internasional. Secara umum perlu dikemukakan bahwa upaya untuk meningkatkan daya saing ekonomi nasional tidak cukup hanya dengan meningkatkan efisiensi dan produktivitas sektor swasta melainkan juga perlu dibarengi dengan efisiensi dan produktivitas birokrasi pemerintah (pusat dan daerah). Peningkatan efisiensi dan produktivitas birokrasi pemerintah dapat dilakukan dengan cara mewirasahkan birokrasi pemerintah, yang prinsip-prinsipnya telah dikemukakan oleh Osborne dan Gaebler.

Daftar Pustaka

- Acs, Z. J. and Andretsch, D. B. (1980), *Technological Regions, Learning, and Industry Turbulence*, *Small Business Economics*, 2 (22).
- Dornbusch, R. (1980), *Open Economy Macro Economics*, Basic Books, Inc. Publishers, New York.
- , and Fisher, S., (1978), *Macro Economics*, New York: Mc.Graw-Hill Book Company.
- Goodman, E., et.al. (1989), *Small Firms and Industrial Districts in Italy*, Routledge.
- Kompas, 16 Desember 1995.
- Kompas, 27 Desember 1995.
- Mc.Kinnon, R.I., (1973), *Money and Capital in Economic Development*, The Broking Institution, Washington DC.
- Osborne, D. and Gaebler, T. (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit in Transforming the Public Sector*, Boston, USA.
- Republika, 28 Januari 1997.

- Saragih, B. dan Krisnamurthi (1994), "Dari Pertanian ke Agrobisnis dan Agroindustri: Pengembangan Usaha Kecil Pedesaan", dalam M. Dawam Rahardjo (ed.), *Usaha Kecil Dalam Perekonomian Nasional*, Departemen Koperasi dan Pembinaan Pengusaha Kecil, Jakarta.
- Sengenberger, W., et al. (eds.) (1990), *The Re-emergence of Small Enterprises; Industrial Restructuring in Industrial Countries*, Geneva, International Institute for Labour Studies.
- Tambunan, Tulus (1994), *The Role of Small-Scale Industries in Rural Economic Development*, Amsterdam, Thesis Publishers
- Thoha, Mahmud (1995), *Strategi Pengembangan Industri Potensial*, Laporan Penelitian PEP-LIPI.
- Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1995, tentang Usaha Kecil.

