

Forum Freedom 54, 29 Mei 2006

Tema: Kebijakan ekonomi politik di era desentralisasi

Nara sumber : Wahyu Prasetyawan

Petikannya:

Bagaimana kaum liberal Indonesia mengkaji berbagai masalah nyata yang ada di tengah kita? Freedom Institute bekerja sama dengan radio 68H sajikan Forum Freedom....

Hamid Basyaib

Halo, selamat pagi saudara... Anda berjumpa lagi dengan Hamid Basyaib dalam Forum Freedom. Satu program kerjasama antara Freedom Institute dan Kantor Berita Radio 68 H dan dipancarkan ke 50-an radio lain di seluruh Indonesia. Tamu saya kali ini DR. Wahyu Prasetyawan. Selamat pagi..

DR. Wahyu ini baru saja lulus bulan Maret kemarin sebagai Ph.D (doctor) dari Universitas Kyoto di Jepang. Disertasinya berjudul *Politic and Bussines in Decentralizing Indonesia* periode 1998-2004. Jadi yang ditulis Bung Wahyu ini skopnya adalah masa setelah reformasi. Sekarang Wahyu Prasetyawan bekerja di Lembaga Survei Indonesia (LSI) sebagai peneliti utama. Sebelumnya ia kuliah di UIN Syarif Hidayatullah dan pernah menjadi wartawan koran Bisnis Indonesia.

Bung Wahyu, kenapa Anda mengambil penelitian tentang kebijakan ekonomi politik dalam era desentralisasi politik? Di mana penting dan menariknya?

Wahyu Prasetyawan

Waktu itu saya melihat persoalan-persoalan ekonomi di Indonesia sangat teknis. Padahal kalau kita lihat, terutama dalam investasi itu angkanya turun. Investor asing banyak yang *full out*, dalam pengertian memindahkan investasinya ke negara-negara tetangga yang lebih stabil. Persoalannya kenapa mereka keluar..

HB

Jadi itu bukan masalah teknis ekonomis ya?

WP

Bukan. Saya tidak menghitung yang *gitu-gituan*. Saya lebih mencari persoalan non-teknis: kenapa mereka sampai keluar dan ada apa di Indonesia..

HB

Jadi lebih ke aspek politiknya?

WP

Lebih ke regulasi...

HB

Kebijakan ekonomi...

WP

Ya. Pertarungan politik dalam merumuskan satu kebijakan. Kemudian ketika kebijakan itu sudah jadi, kok kebijakan itu tak bisa diimplementasi...

HB

Kebijakannya enggak jalan...

WP

Ya.

HB

Mungkin peraturannya bagus?

WP

Peraturannya bagus. Secara umum bagus. Tapi enggak bisa dilaksanakan.

HB

Anda coba menjawab persoalan itu?

WP

Ya, saya mencari jawaban itu dengan melihat kasus-kasus yang lebih spesifik.

HB

Anda menemukan jawabannya?

WP

Ya. Walaupun orang lain bisa tidak setuju dengan jawaban saya, tapi saya bisa menjawab pertanyaan itu. Saya pun bisa bilang kalau saya telah menemukan jawabannya..

HB

Ini yang ingin kita dengar. Lalu apa jawabannya?

WP

Saya menekuni satu cabang ilmu ekonomi yang disebut dengan *institutional economic*. Kira-kira dalam bahasa Indonesianya diterjemahkan sebagai ekonomi institusi. Institusi ini dimengerti sebagai peraturan-peraturan, regulasi, *norm*, *rule of law*. Nah, yang ingin saya lihat adalah kenapa ketika pemerintah pusat merumuskan satu kebijakan, lalu kebijakan itu tidak jalan, dia kan harusnya membuat peraturan. Kalau ada peraturan kan bisa jalan. Misalnya kasus divestasi KPC. Ini salah satu yang saya teliti.

HB

Kaltim Prima Coal di Kalimantan. Anda meneliti itu sebagai contoh kasus?

WP

Ya. Ketika Menteri Purnomo memutuskan untuk divestasi saham KPC kepada pihak Indonesia, sebetulnya itu bisa berjalan dengan mulus. Karena peraturannya memang begitu. Tapi kemudian yang terjadi adalah ada upaya-upaya dari para elite local, dalam hal ini Gubernur Kaltim, berusaha menginterpretasikan peraturan yang sudah ada. Dia mengatakan bahwa dialah satu-satunya yang mempunyai hak eksklusif sebagai pihak Indonesia untuk mendapatkan saham divestasinya KPC. Jadi dia menginterpretasikan peraturan “di luar kebiasaan”.

Memang disebutkan bahwa saham-saham itu bisa dibeli oleh pihak-pihak Indonesia. *Indonesian participant*. Tapi di situ tidak disebutkan siapa yang mendapatkan hak eksklusif. Enggak ada klausul itu.

HB

Jadi kira-kira dia ingin menafsirkan sekehendaknya. Tujuannya agar menguntungkan dirinya. Setelah itu apa lagi? Atau itu yang membuat kebijakan enggak jalan?

WP

Jadi begini. Sebetulnya yang terjadi dalam era desentralisasi itu kan *distribution of power* ke daerah-daerah, entah itu ke kabupaten atau ke provinsi. Kemudian yang terjadi begini: ketika wewenang dalam bidang administrasi didapatkan, mereka berusaha memperluas wewenang itu dalam bidang ekonomi dengan pengertian yang lebih negatif. Mereka tidak hanya menginginkan wewenang yang sifatnya politis, tapi juga menginginkan keuntungan ekonomi. Itu sebetulnya enggak diatur. Karena kewenangan yang diatur dalam desentralisasi itu lebih pada kewenangan politis, kewenangan administratif. Bukan ekonomi.

HB

Anda mau bilang bahwa pemerintah pusat tetap memegang persoalan-persoalan ekonomi?

WP

Ya. Keputusannya tetap pada pemerintah pusat. Misalnya soal pembagian pajak. Jadi kalau pemerintah daerah mendapatkan pajak, misalnya pajak restoran atau hiburan, itu kan (mestinya) ditentukan pemerintah pusat.

HB

Aturannya begitu ya?

WP

Aturannya begitu...

HB

Itu ada di Undang-Undang No 22 ya?

WP

Waktu itu saya me-*refernya* pada UU No 22 dan 25 tahun 1999.

HB

Di mana lagi selain KPC di Kaltim?

WP

Semen Padang di Sumatra Barat. Pemerintah pusat, investor asing, dan elite lokal membicarakan dan meributkan kasus Semen Padang. Pada waktu itu Semen Padang pertama kali mau diprivatisasi sama Tanri Abeng, kemudian diteruskan Laksamana Sukardi. Tapi kan enggak berhasil. Karena ada tekanan yang cukup kuat dari elite lokal di Padang.

HB

Saya kira itu kasus yang sangat menarik dan mencerminkan banyak hal yang lebih luas. Itu bisa kita bahas tersendiri Minggu depan. Tetapi saya mau kembali pada pertanyaan ini: berdasarkan satu atau dua kasus tersebut, apakah Anda bisa menyimpulkan bahwa kondisi atau hasil dari desentralisasi itu cenderung buruk?

WP

Memang kasus yang saya teliti hanya tiga. Tapi begini: saya melihat makna dari kasus itu. Saya tidak melihat dari kasus yang kecil.

HB

KPC, Semen Padang, dan...

WP

Caltex di Riau. Itu perusahaan-perusahaan yang melibatkan pemain raksasa asing. Caltex perusahaan minyak besar dari Amerika; KPC magnitudenya sangat besar sekali. Kalau ada apa-apa, dunia tahu semua.

HB

Anda sebenarnya mau bilang bahwa kalau yang besar-besar saja bermasalah dengan pemerintah, apalagi yang kecil-kecil, begitu?

WP

Ya. Kita lihat dalam pengertian power bahwa semakin besar perusahaan, semakin kuat powernya dengan uang. Dalam hal ini saya setuju dengan tesisnya Jeff Pintes (?) yang bilang bahwa capital itu *mobile*, bisa berpindah-pindah. Power dari perusahaan itu kan terletak di besarnya capital yang dimiliki. Kalau dia kecil, *bargaining position*-nya kecil sekali...

HB

Jadi, Anda bisa memberi kesimpulan dengan tiga kasus itu?

WP

Saya sendiri cukup *confident*. Saya menyimpulkan bahwa memang agak kusut setelah reformasi ini. Artinya, ada peraturan yang dibuat pemerintah pusat, tapi ditentang di tingkat yang lebih bawah. Kita pun harus melihat bahwa pemerintah pusat memang tidak sekuat pemerintah Soeharto, dalam pengertian bahwa dia tidak bisa menjaga kontrak bisnis. Karena pemerintahnya koalisi, dukungannya pun enggak bulat. Jadi semakin melemah..

HB

Anda cenderung ingin bilang bahwa keadaan di jaman Soeharto itu lebih baik, begitu?

WP

Saya enggak bilang begitu. Tapi ada hal positif yang bisa diambil di sana: bahwa institusi itu dijaga, kontrak dihormati. Jadi kesepakatan yang ada itu bisa jalan karena pemerintah pusat tersebut bisa mengendalikan pemerintah daerah. Kita menginginkan suatu situasi di mana kontrak bisa dijaga, dihormati, dan dimplementasikan, mungkin bukan dengan cara represi. Karena sekarang sudah demokratis. Ada cara-cara lain yang bisa ditempuh untuk mencapai kontrak; dan pemerintah sebenarnya mampu memproteksi *property right*

HB

Misalnya apa?

WP

Solusi yang saya tawarkan dalam disertasi saya adalah pemerintah pusat harus menyadari bahwa dirinya tidak sekuat dulu lagi. Itu pertama. Kedua, suara-suara dari daerah harus benar. Sebagaimana kita ketahui bahwa kontrak di jaman Soeharto pun tidak terlalu adil. Saya ambil contoh kasus minyak. Kasus minyak ini sahamnya dibagi dua, 85 persen pemerintah pusat dan 15 persen ke kontraktor. Sementara pemerintah daerah seperti Riau tidak mendapat apa-apa.

HB

Atau dikasih berdasarkan belas kasihan?

WP

Sebetulnya kalau kita mencontoh Malaysia, atau negara bagian yang menghasilkan minyak, itu kan dapat 10 persen.

HB

Itu ada dalam aturan mereka?

WP

Ada. Itu seperti *rule of game* (?) di dunia internasional. Bahwa daerah penghasil harus mendapatkan jatah/bagian. Misalnya C mendapat lima persen. Itu wajar aja..

HB

Misalnya dalam kasus pembagian kontrak minyak. Pembagiannya biasanya 85 persen untuk pemerintah pusat dan 15 persen untuk kontraktor. Tapi kalau di Malaysia misalnya 75, 15, 10. Begitu?

WP

Kira-kira seperti itu. Jadi kepentingan-kepentingan daerah harus diakomodasi. Kalau enggak, ya rusuh terus.

HB

Apakah 10 persen itu memadai?

WP

Kalau kita lihat kasus di Indonesia, waktu itu (waktu pemilihan presiden) orang Riau hanya menuntut 10 persen hak minyaknya. Enggak lebih dari itu.

HB

Jadi daerah-daerah itu tidak egois ya? Artinya mereka pun tahu bahwa pemerintah pusat perlu membagi-bagi daerah lain yang lebih miskin?

WP

Ya. Mereka sebenarnya merasa enggak ngasih apa-apa. Hanya kebetulan daerahnya diberkati Tuhan dengan banyak *resources*.

HB

10 persen itu bisa dibilang angka yang normatif, artinya bisa diterima?

WP

Ya, dalam prakteknya biasa. Tapi tergantung negosiasi. Yang pasti jumlahnya enggak besar.

HB

Artinya Anda ingin bilang bahwa 10 persen pun enggak dikasih oleh pemerintah pusat?

WP

Ya, itu kan akhirnya jadi persoalan *chaotik*.

HB

Bung Wahyu, Anda tadi sudah ngomong tentang kusutnya di daerah-daerah berkaitan dengan investasi dan proyek-proyek bisnis. Lalu apa yang Anda temukan dalam penelitian untuk disertasi itu mengenai peran yang harus dimainkan oleh pemerintah pusat?

WP

Jawabannya jadi normatif. Kita lihat bahwa tugas utama pemerintah dalam bidang ekonomi itu kan enggak banyak. Misalnya, pertama, pemerintah harus melindungi *property right* rakyat dan dunia bisnis sebagai pembayar pajak. *Property right* ini harus dilindungi oleh negara. *Property right* ini termasuk kontrak-kontrak bisnis yang ada. Itu kewajiban negara untuk melindungi, memproteksi, menjaga *property right* dalam transaksi bisnis. Itu tugas paling pokok. Kedua, itu kan disebut kasus privatisasi. Dalam kasus privatisasi atau divestasi itu sebenarnya pemerintah ingin *full out* dalam kegiatan ekonomi. Tapi pemerintah itu seharusnya jadi regulator saja. Enggak usah ikut-ikutan dagang. Enggak seru kalau pemerintah punya warung kelontong di pinggir jalan.

HB

Jadi menurut Anda pemerintah pusat itu mestinya melindungi (transaksi bisnis), menghormati kontrak-kontrak. Artinya pemerintah pun harus menghukum mitra-mitra lokal yang ngawur dan serampangan meski dia bangsa sendiri dan memakai uang asing?

WP

Yang paling penting di sini adanya penegakan *rule of law*. Jadi apapun yang dikatakan dalam kontrak itu harus dijalankan. Kalau ada pihak lain yang menyimpang dan mencoba intervensi, itu harus dijaga oleh negara. Tak ada lagi yang bisa menjaga selain negara. Negara merupakan partai ketiga yang menjaga transaksi. Kalau negara enggak mampu menjaga, ya *chaos*..

HB

Ini menarik sekali. Dalam banyak kasus di Indonesia seringkali kita dibikin heran. Apalagi orang asing dan calon investor. Bahwa kontrak-kontrak yang sudah ditandatangani misalnya 15 tahun lalu dan berlaku 30 tahun, tiba-tiba dibatalkan oleh pemerintah dan para petinggi kita karena dianggap tidak adil..

WP

Kalau dalam perspektif saya, itu enggak bisa. Soalnya itu sudah ditandatangani. Apapun risikonya, kalau sudah ditandatangani harus dijalankan. Kemudian kalau alasannya sudah habis, ya kenapa dulu tidak diperjuangkan lagi (?).

HB

Alasannya kan begini. Dulu yang bikin itu adalah rezim lama. Katakanlah Freeport dan kasus lainnya. Itu yang bikin birokrat-birokrat orde baru. Dalam zaman reformasi, orang bilang bahwa itu enggak bisa (menandatangani perjanjian/kontrak sembarangan[?]). Artinya yang terjadi sebetulnya kesalahan pemerintah Indonesia. Entah rezim siapa dan dalam sudut apa, investor tak peduli dengan itu..

WP

Ya, betul. Investor hanya melihat bahwa pemerintah yang berkuasa itu satu. Jadi bisa aja mengajukan renegotiasi kontrak. Tapi kan taruhannya enggak kecil. Dalam pengertian begini: kalau pemerintah tidak bisa menjaga institusi atau *property right*, pemerintah akan jatuh di dunia internasional.

HB

Nanti kita akan masuk ke situ. Tapi kalau Anda bilang tugas pemerintah pusat seperti itu, lalu seperti apa tugas atau peran pemerintah daerah?

WP

Saya melihat pemerintah itu satu. Jadi pemerintah pusat dan daerah itu sama. Dia harus jaga *property right*; harus menegakkan *rule of law*. Bukan malah membuat situasi tambah kisruh. Para elite lokal harus sadar bahwa dirinya bagian dari negara. Dia harus menghormati transaksi; harus menegakkan *rule of law*. Bukan malah merobohkan *rule of law*. Itu kan kacau.

HB

Misalkan saya investor dari Meksiko. Mungkin saya akan kebingungan karena otoritas begitu banyak, dan kita enggak tahu mana yang lebih rendah dan mana yang lebih tinggi..

WP

Sebetulnya begini. Kita sering mendengar betapa pentingnya *state*. Kenapa harus ada *state*? Karena investor *deal*-nya dengan *state*. Enggak lucu dong perusahaan besar seperti Caltex dan Freeport *deal*-nya dengan bupati. Enggak sebanding. Jadi harus dengan negara. Dan negara dalam pengertian ini adalah pemerintah pusat.

HB

Misalnya negara itu dalam perundingannya membawa bupati dan sekwilda, itu tetap urusan negara?

WP

Ya, urusan negara. Investor enggak mau tahu. Investor menganggap ini sebagai urusan internal negara.

HB

Nah, mau enggak mau kita harus bicara ke depan meski ada ungkapan *don't borrow tomorrow sorrow*. Tetapi persoalan ini akan bergulir terus. Entah baik atau buruk. Lalu, menurut Anda, bagaimana di masa depan kalau kita lihat situasinya seperti ini?

WP

Jawaban ini agak normatif. Kita sekarang sedang dalam kondisi prihatin. Paska jatuhnya Soeharto, pemerintah pusat atau negara itu kurang begitu *capable* dalam menjalankan kewajibannya sebagai pelindung transaksi, *enforcement of law* dalam bidang ekonomi dan bisnis. Jadi dengan masa reformasi yang ditandai dengan adanya kebijakan desentralisasi itu harus ada *judgement* dari pemerintah pusat dan daerah supaya mereka bisa sinkron. Jangan ada aturan-aturan yang aneh dan saling berlawanan. Kalau jelek di satu wilayah kan, jelek juga buat Indonesia.

Kita mengembalikan lagi pada jalur yang benar bahwa investasi itu butuh stabilitas, supaya bisa diprediksi. Tapi yang lebih penting adalah penegakan *rule of law*.

HB

Jangan-jangan kita perlu menyusun teori baru. Mumpung Anda masih *fresh* Phd-nya. Ya, Anda tadi menuntut supaya pemerintah lebih kuat dan *capable*. Dalam hal ini Prancis Fukuyama menyebutnya sebagai *strong state* meski orang mengkonotasikannya sebagai negara otoritarian. Padahal yang dimaksud bukan itu. Dalam bukunya *State Building*, dia bilang bahwa negara itu harus kuat tapi skopnya terbatas. Cakupan yang diurusnya sedikit. Karena fungsi negara sendiri hanyalah sebagai regulator. Tapi Anda tadi menyebut istilah *capable*. Istilah *capability* dan *incapability* itu tampaknya hanya terkait dengan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Maksud saya, *incapable*-nya *state* itu dilevel pusat. Jadi kekuatan pemerintah pusat itu dalam mengatur pemerintah daerah yang kecil itu?

WP

Ya, itu yang saya maksud.

HB

Tapi di sisi lain, pemerintahnya sangat *capable* di tingkat lokal. Ini yang saya maksud perlu ada teori baru. Karena seingat saya, Fukuyama tidak menyinggung mengenai aspek dinamik hubungan pemerintah pusat dan daerah.

WP

Fukuyama memang tidak menyinggung aspek itu. Tapi saya tidak berambisi untuk membuat teori itu. Yang penting begini: harus ada akomodasi dari pemerintah pusat dengan pemerintah daerah agar hubungannya harmonis. Karena tujuan desentralisasi sebenarnya memberikan kebijakan (kepada daerah). Di sini daerah harus dikasih duit, bukan cuma kebijakan atau wewenangnya *aja*...

HB

O, berarti itu fenomena yang cukup kelihatan. Jadi pemerintah daerah punya cukup alasan untuk membangkang pada pemerintah pusat?

WP

Bali kan kemarin mau merdeka.

HB

Itu kan karena UU Pornografi?

WP

Tapi maksud saya begini. Misalnya pajak perusahaan besar di Bali. Pajaknya dikontrol pemerintah pusat. Sebagian besar pajaknya itu lari ke pusat..

HB

Orang Bali menganggap tidak adil?

WP

Mereka hanya merasa punya tempat saja. Mereka hanya mendapat pajak restoran dan usaha-usaha kecil yang tidak signifikan.

HB

Jadi pemerintah pusat memberi wewenang politik, tapi tidak wewenang ekonomi. Karena itu kalau ada kesempatan (investasi), pemerintah daerah itu akan menguasai?

WP

Ya, makanya harus ada hubungan yang harmonis antara pemerintah pusat dan daerah; ada hubungan fiskal (pajak) antara pusat dan daerah. Pemerintah pusat mengatur pajak dari daerah tersebut dan membaginya secara proporsional. Jadi pemerintah daerah tidak hanya mendapat pajak IMB, kendaraan bermotor, restoran, dsb, tapi juga harus mendapat pajak dari pertambahan nilai, *income*, dsb..

HB

Bung Wahyu, apakah dalam disertasi Anda disinggung tentang cara pemerintah pusat dan daerah dalam mengembangkan investasi?

WP

Fenomena yang kelihatan sekarang kan *full out*, menarik diri atau keluar dari Indonesia. Sebabnya macam-macam. Bidang infrastruktur jadi persoalan. Kemudian dalam bidang regulasi sebenarnya bisa diperbaiki. Dalam hal ini pemerintah pusat dan daerah harus duduk bersama. Mereka harus menjadikan daerahnya *friendly* untuk investasi. Jangan bikin peraturan-peraturan yang kontra produktif dan membuat investor takut. Kalau investor lokal *aja* takut, bagaimana dengan investor asing. Tapi itu sebenarnya bisa dirundingkan. Itu bukan persoalan fundamental. Itu soal kemauan duduk bersama mencari jalan keluar. Supaya semuanya untung. *Win-win solution...*

HB

Itu sebenarnya mudah ya?

WP

Enggak mudah juga, tapi bisa dilakukan.

HB

Kuncinya karena kita mau bangun bangsa?

WP

Kita harus menghilangkan regionalismenya. Karena Indonesia itu satu, utuh. Bukan hanya Riau, Padang, Kaltim...

HB

Saya kira itu soal komunikasi saja. Kalau itu dikomunikasikan dengan baik dan benar, sebenarnya itu tidak susah. Nah, dengan optimisme itu saya ingin mengucapkan terima kasih kepada Anda. Mudah-mudahan berjumpa lagi di lain waktu. Begitulah akhir dari Forum Freedom bersama Hamid Basyaib. Wassalam...