BI INSTITUTE

BUKU SERI BEGAWANSHIP 2016

KEPEMIMPINAN SUNYI BOEDIONO



BI INSTITUTE

KEPEMIMPINAN SUNYI
BOEDIONO

Seri Begawanship Bank Indonesia

Bank Indonesia Institute

Jakarta, 9 Mei 2016

Begawanship Boediono © Bank Indonesia Institute
Kepemimpinan Sunyi Boediono

Dewan Pengarah
Dr. Sugeng
Dr. A. Farid Aulia

Penyelia
Fretdy Purba
Felicia V.I. Barus

Penulis
Her Suharyanto

Penerbit
Bank Indonesia Institute
Jl. M.H. Thamrin No. 2
Jakarta Pusat

Cetakan Pertama, November 2016
Cetakan Kedua, Juni 2021

DAFTAR ISI

1. Tiga Jenjang Studi di Luar Negeri 1
- Lahir di Blitar 2
- Dari UGM ke UWA 6
- Perkawinan 10
- Lulus S2, Masuk Commercial Bank 12
- Beasiswa Rockefeller 14
- UGM dan Ekonomi Pancasila 17

2. Dari Bappenas ke Bappenas 22
- Dari Bappenas ke Bappenas 26
- Latar Ekonomi 1998 31
- JPS dan Kontroversinya 35

3. Menteri Keuangan - Mengulangi Pekerjaan Rumah .. 41
- Kilas Balik, Periode Gusdur 42
- Mengulang Pekerjaan Rumah 45
- BPPN dan Pemulihan Perbankan 49
- Kritik terhadap IMF 56

4. Menko Perekonomian - Membawa Ekonomi Tinggal Landas 57
- Setelah *Reshuffle* 58
- Mengendalikan Pasar 62
- "Mr. Paket" 67
- Pelunasan Utang IMF 80
- Kinerja Ekonomi 85

5. Gubernur BI - Menundukkan Krisis 2008 88
• Pilihan Tepat 91
• Empat Hulu Krisis 93
• Tiga Langkah Pemerintah 98

6. Wapres – Bekerja dalam Diam 109
• Beberapa Paket Kebijakan 115
• Keadaan dan capaian ekonomi 122
• Defisit Ganda dan Subsidi BBM 125
• Kinerja Ekonomi Makro 132
• SJSN – BPJS 134

7. Menakar Begawanship Boediono 140
• Menulis dan Mengajar, Darah Daging Boediono . 142
• *Digugu* dan *Ditiru* 147

8. *Locus of Concerns* – Boediono Peduli 152
• Tumbuh berkeadilan 154
• Pertumbuhan Berkelanjutan 156
• Kualitas Institusi Publik 159
• Ekonomi, Tergantung Politik? 162
• Kualitas Manusia dan Pendidikan 166
• Demokrasi, Risiko dan Potensinya 172

Epilog: Bima, Yudhistira, dan Kepemimpinan Sunyi ... 177
• *Economic Leadership – Silent Leadership* 182

Pengantar Editorial

PARA PEMBACA terhormat, izinkan kami pada bagian awal ini menyampaikan beberapa catatan teknis editorial, sekadar untuk memberikan gambaran umum mengenai buku ini.

Pertama, buku tentang Prof. Boediono ini kami buat berdasarkan tiga sumber utama, yakni wawancara tim penulis dengan Prof. Boediono sendiri, tulisan-tulisan beliau, dan buku atau tulisan lain tentang atau sejauh menyangkut beliau.

Kedua, demi mengejar cakupan pembaca yang lebih luas, buku ini kami kemas dengan pendekatan populer, tanpa mengabaikan kaidah-kaidah penulisan ilmiah, terutama soal penghormatan pada sumber dan rujukan. Jika Anda menemukan teks berbahasa Indonesia ditulis dalam cetak miring (*italic*), berarti itu kutipan langsung dari Prof. Boediono, baik yang disampaikan langsung pada kami maupun dalam tulisan-tulisan beliau. Jika kami mengutip atau merujuk sumber lain, maka kami berusaha

untuk menyebutnya langsung, atau sekurang-kurangnya kami sebutkan dalam daftar pustaka.

Ketiga, buku ini kami susun dalam delapan bab plus epilog. Pada bab pertama kami berusaha meringkas sejarah beliau sebelum berkiprah di dunia birokrasi. Bab dua sampai bab enam berisi catatan di setiap posisi birokrat-politis, mulai dari Kepala Bappenas, Menkeu, Menko Perekonomian, Gubernur Bank Indonesia, dan Wakil Presiden. Pada dua bab berikutnya, bab tujuh dan delapan, kami menyajikan semacam refleksi besar mengenai kadar kapanditan (*begawanship*) Prof. Boediono. Kemudian, terakhir, kami sajikan sebuah tulisan pendek sebagai epilog.

Selamat menikmati.

Tim Penulis BI Institute

1

Tiga Jenjang Studi di Luar Negeri

MATILDA BAY sejatinya bukanlah laut. Dia adalah bagian hilir Sungai Swan, yang membentuk danau luas dan teduh, sebelum bermuara di pantai barat Australia. Sisi baratlaut danau itu menjorok ke dalam membentuk teluk, dinamai Matilda Bay, yang menjadi salah satu kawasan paling eksotis di Perth, Australia. Itulah keindahan yang sehari-hari bisa dinikmati oleh para mahasiswa University of Western Australia (UWA), yang memang berada di bibir Matilda Bay.

Kawasan Matilda Bay sendiri sudah menjadi kawasan perumahan mewah sejak 1833, ketika Australia masih berada pada era kolonisasi muda. Teluk yang tenang ini

juga sempat menjadi pangkalan angkatan laut Amerika pada Perang Dunia II. UWA sendiri berdiri sejak 1911, dengan kampusnya di Hay Street dan St Georges Terrace di pusat kota Perth. Tetapi sejak 1922 mulai dibangun kampus di Matilda Bay, dan pada 1933 seluruh kegiatan UWA disatukan di kampus baru ini.

Sungguh beruntung bahwa akhirnya saya bisa melanjutkan kuliah di universitas itu, kata Boediono.

Lahir di Blitar

Walaupun lahir di Blitar, Jawa Timur, sesungguhnya darah yang mengalir dalam tubuh Boediono adalah darah Yogyakarta. Ayahnya, Ahmad Siswo Sardjono, adalah pedagang batik asal Yogya yang pindah ke Blitar untuk mencari pasar. Tetapi jangan salah. Sebagai pribadi Ahmad Siswo lebih pantas disebut sebagai seorang intelektual kelas menengah ketimbang juragan batik. Bayangkan saja, hidup di zaman itu, Ahmad Siswo mampu berbahasa Inggris dan Belanda dengan fasih, di samping mampu bermain biola dengan tak kurang baiknya. Ia juga menyukai dunia politik. Membaca dan berdialog secara terbuka adalah budaya keluarga yang dikembangkan oleh Ahmad Siswo. Maka bisa dimaklumi kalau kemudian kultur studi berkembang dengan sangat baik dalam keluarga Ahmad Siswo. Para putra dan

putrinya, termasuk Boediono, memiliki mimpi untuk bisa melanjutkan studi ke jenjang yang tinggi.

Menurut Tuti, adik Boediono, Ahmad Siswo muda adalah seorang aktivis politik. Dia tergabung dalam Suryo Wirawan, sebuah organisasi kepanduan untuk kaum muda milik Partai Parindra di mana Bung Tomo juga bergabung. Banyak kalangan waktu itu menyebut Suryo Wirawan sebagai Hitler Jungen karena gaya salamnya yang mirip dengan *Heil Hitler*: mengangkat tangan lurus ke depan sembari mengucap salam. Tetapi pada 1942 organisasi ini dilarang oleh penjajah Jepang, karena dianggap terlalu nasionalis.

Mengapa Ahmad Siswo memilih Blitar sebagai tempat merantau? Entahlah, kami tidak menemukan jawaban pastinya. Tetapi yang pasti kota di jalur selatan Jawa Timur itu adalah salah satu kota dengan sejarah yang sangat panjang. Pada zaman Kerajaan Majapahit Blitar sudah menjadi satu kota yang penting. Penjajah Belanda juga melihat Blitar sebagai kota yang penting. Pada 1906 Belanda menetapkan Blitar sebagai Kotapraja, setara dengan Batavia, Bogor, Cirebon, Magelang, Surabaya, Semarang, Salatiga, Madiun dan Pasuruan. Tidak mengherankan kalau kota ini menjadi salah satu magnet ekonomi di kawasan selatan Jawa Timur. Bahkan ketika Jepang masuk, para serdadunya juga mendirikan markas di kota ini, dan pada 1944 harus menghadapi perlawanan

sengit dari pemuda setempat, Supriyadi dan kawan-kawannya.

Ahmad Siswo, yang sudah turun temurun hidup dalam dunia batik, masuk Blitar pada zaman Belanda. Baginya, untuk urusan batik Yogyakarta sudah terlampau *sumpeg* sehingga ia tak merasa perlu bertahan di sana.

Di Blitar keluarga ini tinggal di Desa Kepanjenlor Kecamatan Kepanjenkidul, tak jauh dari stasiun Blitar. Keluarga ini diterima dengan baik oleh masyarakat sekitar, yang kemudian menyebut mereka sebagai "keluarga Mataram".

Boediono lahir pada 25 Februari 1943, setahun setelah Jepang masuk ke Indonesia, termasuk Blitar. Ia lahir sebagai anak kedua Ahmad Siswo dengan istrinya Samilah. Tampaknya karena menjadi anak kedua dan masih memiliki tiga orang adik, maka Boediono kecil sangat mengagumi sosok Bima, putra kedua dalam keluarga Pandawa. Kepada Boediono kecil Ahmad Siswo, yang di kemudian hari kehilangan penglihatan karena glaucoma, sering bercerita tentang Bima, seorang ksatria yang perkasa, jujur, dan berani membela kebenaran. Bagi adiknya, Tuti, Boediono pantas diibaratkan sebagai Bima, karena sejumlah karakternya yang sama, terutama karena pendiamnya.

Boediono menghabiskan masa kecil di rumahnya di

> Ayah Boediono, yang sudah turun temurun hidup dalam dunia batik, masuk Blitar pada zaman Belanda. Baginya, untuk urusan batik Yogyakarta sudah terlampau sumpeg sehingga ia tak merasa perlu bertahan di sana.

Jl. Dr. Wahidin Kepanjenlor Blitar, lebih banyak dengan ketiga adiknya, Sri Utami, Tuti dan Tati, karena kakak sulungnya lama pergi mengikuti pamannya yang menjadi diplomat di Mesir. Satu adiknya, Sri Utami, meninggal dunia. Ketika duduk di bangku SD, SD Muhammadiyah Blitar, Boediono selalu berangkat dan pulang sekolah, "tanpa sandal, tanpa sepatu."

Boediono juga tidak terbebas dari kenakalan dan kelucuan khas anak kecil. Adiknya bercerita, ada suatu masa ketika Boediono senang sekali kabur dari rumah, dan membuat ayah ibunya kebingungan mencari. Kalau hal itu terjadi, asisten rumah tangga akan diutus untuk mencari Boediono kecil, dan tidak jarang pulang dengan tangan hampa. Ada pula saatnya ketika Boediono senang

ikut bibinya ke pasar. Di sana dia akan mencari tempat yang cukup tinggi. Dari tempat itulah kemudian Boediono kecil "berpidato", entah tentang apa, kepada orang-orang yang lalu lalang di pasar.

Dari UGM ke UWA

Bisa kuliah di Universitas Gadjah Mada jelas merupakan impiannya sejak masih duduk di SMA Negeri 1 Blitar itu. Bagaimanapun dia tetap perasa "putra Mataram" dan bangga dengan universitas negeri tersebut. Tetapi mengapa memilih Fakultas Ekonomi? *Tidak ada alasan yang khusus. Boleh dibilang saya hanya ikut-ikutan. Kok kalau kuliah di Fakultas Ekonomi rasanya boleh juga*. Ia juga mengatakan bahwa tidak ada yang istimewa terkait dengan hari-hari pertama kuliahnya. Biasa-biasa saja, kecuali tentang satu kuliah umum di Kampus Pagelaran Keraton Yogyakarta. Waktu itu, Wakil Presiden Muhammad Hatta, memberikan kuliah umum tentang dunia seorang ekonom. Dunia ekonomi, menurut Hatta, tidaklah steril. Ekonomi mesti dipahami dalam keterkaitannya dengan soal sosial, politik, hukum dan lain-lain. Hatta mencela ekonom yang memakai kacamata kuda, menganggap bidang-bidang lain sekadar sebagai *non economic factors* belaka.

Semangat kuliahnya sempat menyala-nyala dipicu

oleh kuliah umum sang Wapres. Tetapi tahun berikutnya dia sempat pupus harapan. Kiriman wesel dari kampung semakin tidak *ajeg* datang. Toko batik ayah-ibunya di Blitar terseok-seok oleh hantaman inflasi. Kita tahu, ketika itu batik adalah kebutuhan sekunder (kalau kita tak mau menyebutnya tersier), sehingga sangat rentan terhadap pukulan inflasi. Bahkan, kiriman dari Blitar menjadi sedemikian kecil sehingga hanya cukup untuk ikut makan dua kali sehari di rumah ibu kos, sehingga Boediono sering harus menahan lapar.

Waktu itu setiap bulan harga-harga naik, sampai harus selalu minta kiriman uang yang lebih besar lagi dari Bapak. Akhirnya saya coba-coba mencari beasiswa, dan alhamdulillah dapat. Tampaknya Boediono selalu mengingat apa yang dikatakan ayahnya ketika dia masih kecil. Ayahnya selalu mendorong anak-anaknya untuk sekolah dengan baik dan pintar. Kalau pintar, bukan tidak mungkin mereka mendapatkan beasiswa studi di luar negeri. Dan itulah yang di kemudian hari terjadi. Boediono menerima beasiswa untuk belajar di University of Western Australia, Perth. *Saya kuliah di UGM hanya selama kurang dari dua tahun. Bahkan mungkin hanya satu setengah tahun, dari 1960 sampai 1962. Saya memang tidak selesai, karena itu memang periode yang sangat sulit bagi ekonomi kita dan bagi mahasiswa, termasuk saya. Apalagi saya memang berasal dari keluarga yang biasa saja.*

> Saya kuliah di UGM hanya kurang dari dua tahun, atau bahkan hanya satu setengah tahun, dari 1960 sampai 1962. Saya memang tidak selesai, karena itu memang periode yang sangat sulit bagi ekonomi kita dan bagi mahasiswa, termasuk saya.

Saya mendapat beasiswa ke Australia bersama 35 orang mahasiswa dari seluruh Indonesia. Dari Gadjah Mada sendiri ada empat orang, dua dari teknik, dua dari ekonomi. Bagi kami, terutama bagi saya, ini benar-benar suatu berkah, karena sudah tidak perlu repot-repot lagi soal hidup. Karena, di luar biaya kuliah kami juga mendapat biaya makan dan biaya tempat tinggal.

Boediono bisa kuliah dengan tenang di kawasan Matilda Bay – di kampus yang boleh dibilang surga bagi para pemburu ilmu. Bukan hanya karena tak lagi harus memusingkan biaya, tetapi karena Boediono masuk dalam lingkungan akademik yang sangat menyenangkan. Kampusnya indah dan tenang, sementara suasana akademiknya juga sangat menyenangkan. *Kita bisa*

mengatakan bahwa belajar di dalam negeri sudah cukup baik. Tapi sebenarnya sangat baik kalau kita melihat dan membandingkan dengan studi di luar negeri. Suasana belajar di luar negeri memang lain. Boediono belajar dalam kelas yang kecil-kecil, sehingga bisa mendapat perhatian serius dari para dosen. Interaksi antara mahasiswa dengan dosen jadi sangat intens. Apalagi ketika sudah naik ke tingkat yang lebih senior. *Waktu itu di jurusan ekonomi hanya ada lima sampai enam orang, hingga dekan pun sering mengundang kami ke rumahnya, untuk makan malam sekaligus untuk berdiskusi.*

Materi yang dipelajari, menurut Boediono, bisa jadi sama saja, materi kuliah ekonomi yang juga diajarkan di Indonesia. Tetapi sistem dan suasana pendidikan yang berbeda memberikan efek yang berbeda sekali. Suasana belajar seperti inilah yang menurut dia perlu dikembangkan di Indonesia, agar materi pengajaran bisa sungguh menancap ke tingkat penghayatan. *Yang membedakan bukan materi kuliahnya, melainkan metode pengajarannya. Di sana ada begitu banyak diskusi, tutorial, dan menulis yang dinilai benar-benar.* Bukan sekadar menulis untuk ekspresi.

Boediono, yang juga mengenyam pendidikan di Amerika, mengatakan bahwa perguruan tinggi di luar negeri membuatnya belajar membangun argumentasi

yang baik, dan tidak terburu-buru mengambil kesimpulan dari fakta yang kecil, serta tidak terjebak dalam kesimpulan yang keliru dan sensasional. *Saya mendambakan sistem pendidikan kita bisa seperti itu... menghindarkan diri dari pengajaran yang instan. Kita mesti mampu menanamkan kebiasaan berpikir yang jujur dan logis, sehingga kesimpulan yang diambil tidak* biased.

Perkawinan

"Boediono orang yang setia," kata Abdillah Toha, seorang politikus, dalam satu acara *talk-show* di televisi. Yang dimaksud oleh Abdillah Toha adalah bahwa Boediono sudah berpacaran dengan Herawati ketika Abdillah Toha berteman dengan Boediono saat sama-sama kuliah di Perth, Australia. Bahkan, menurut majalah *Tempo*, jauh lebih awal dari itu. Boediono sudah menjalin hubungan dengan tetangganya di Blitar itu ketika mereka sama-sama duduk di bangku SMA. "Mereka sering beriringan dengan sepeda untuk berangkat atau pulang sekolah," tulis *Tempo*. Waktu itu Herti, begitu Herawati biasa dipanggil, duduk di kelas satu, sedang Boediono sudah duduk di kelas tiga.

Herti – putri pasangan Imam Suwignyo dan Hendi Karjilah itu – mulai menaruh hati pada Boediono karena

melihat ketekunan dan kepintaran kakak kelasnya itu. Salah satu yang sering diperhatikan oleh Herti adalah kebiasaan Boediono, yang selalu membuka toko batik pagi-pagi sebelum sekolah, dan menutupnya kembali sore harinya. Sebaliknya, salah satu daya pikat Herti, yang tinggal sekitar 500 meter dari rumah Boediono, adalah bahwa dia bintang bola voli di sekolahnya.

Tetapi Boediono baru menyatakan cintanya, melalui surat, ketika dia sudah berada di Perth. “Saya sering ganggu dia dengan menyembunyikan suratnya,” kata Abdillah Toha, salah satu pendiri Partai Amanat Nasional.

Tahun 1966, ketika pulang liburan, Boediono memutuskan untuk menyematkan cincin pertunangan di jari Herti, dan pada tahun yang sama Herti memutuskan untuk berhenti dari kuliahnya di Universitas Brawijaya Malang. Kekacauan politik memicu ketidakpastian di berbagai penjuru, bahkan juga “masuk kampus”. Herti memilih pulang ke kampung halamannya, dan kemudian bekerja di kantor Bank Rakyat Indonesia Blitar.

Perkawinan Boediono - Herti dilangsungkan pada 1969, ketika Boediono sudah menyelesaikan studinya di UWA. Dan sejak saat itu Herti memutuskan untuk meninggalkan dunia kerja formal agar bisa lebih total mengurus rumah tangga. “Itu atas kemauan saya sendiri,” tutur Herti seperti dikutip *Tempo*. Hingga tulisan ini dibuat, pasangan ini dikaruniai seorang putri dan seorang

putra, Ratriana Ekarini dan Dios Kurniawan, dan dari keduanya mendapatkan lima orang cucu.

Lulus S2, Masuk Commercial Bank

Lulus strata satu di UWA, Boediono kembali ke Australia untuk mengikuti program master, masih di bidang ekonomi, di Monash University, Melbourne. *Di sana saya menulis. Jadi tidak kuliah lagi.* Di tempat ini dia juga merasa mendapatkan lingkungan yang sangat baik. Dengan dukungan lingkungan yang baik, dia bisa segera menyelesaikan tesis masternya. *Begitu menyerahkan tesis, saya langsung pulang*. Karena memang begitulah cara kerja Colombo Plan, mau berhemat. *Jadi saya tidak ikut wisuda… tidak pernah wisuda.*

Menggondol gelar master, Boediono mulai berburu pekerjaan. Sebenarnya, sebelum bekerja, dia sempat melaporkan pada kementerian pendidikan, bahwa dia sudah menyelesaikan studinya. Mestinya, begitu pikirnya, dia harus bekerja di pemerintahan untuk mengembalikan biaya studinya. Tetapi laporannya tidak ditanggapi. *Jadi ya sudah, saya cari kerja.* Kebetulan waktu itu ada beberapa bank asing yang berencana untuk segera beroperasi di Jakarta, termasuk Citibank (waktu itu namanya First National Citibank). Setelah menjalani test, Boediono diterima di bank asal Amerika itu, *bukan*

sebagai ekonom, melainkan sebagai auditor.

Waktu itu saya juga melamar ke Bank Indonesia, tetapi tidak ada jawaban apapun. Nggak ada ujung pangkalnya. Artinya saya tidak diterima. Jadi waktu saya dipilih jadi gubernur [BI] *saya tertawa, hahaha....*

Boediono berkisah bahwa dia belajar banyak dari bank tempatnya bekerja. *Suasananya oke, saya bisa belajar dari praktik* commercial banking. *Jadi pengalaman bagus juga buat saya. Tapi hati saya tidak di situ*. Maka sesudah satu setengah tahun, dia meninggalkan Bank of America, untuk kembali ke Australia, tepatnya di Canberra, di Australian National University. Ketika itu, katanya, ada sebuah kelompok studi tentang Indonesia yang baru dibentuk di universitas itu, yang dinamakan Indonesia Project. Kelompok studi ini, dipimpin oleh Prof. Heinz Arndt, menyelenggarakan banyak studi tentang Indonesia, termasuk menerbitkan publikasi *Buletin Indonesia* yang masih ada hingga sekarang. *Ini merupakan salah satu sumber yang bagus untuk studi mengenai aspek-aspek ekonomi Indonesia sejak 1965 sampai sekarang*.

Komunitas Indonesia Project merupakan komunitas kecil yang anggotanya berasal dari berbagai macam latar belakang: Australia, Indonesia, Amerika, Singapura, Malaysia dan India. Boediono bekerja di sana selama dua tahun sebagai Research Assistant. *Saya senang*

sekali karena di samping menyukai dunia penelitian, suasana kerjanya juga enak sekali. Setiap hari kerjaan kami hanya meneliti dan berdiskusi. Jadi sekali lagi lingkungan itu penting sekali. Jadi tugas utama Anda-Anda ini adalah membentuk lingkungan yang kondusif dan produktif. Apakah BI Institute bisa memberikan sumbangan menciptakan model dan lingkungan yang seperti itu.

Di dalam tim Indonesia Project waktu itu juga ada seorang tokoh dari UGM, yakni Profesor Mubyarto, yang diundang menjadi *research fellow*. Di samping itu juga ada Prof Sukadji Ranuwihardjo yang sesekali datang sebagai *visiting scholar*. Perjumpaan dengan dua tokoh UGM itulah yang kemudian "menuntun" Boediono untuk mengabdikan diri di universitas tersebut. *Kami ngobrol banyak, dan itu yang membuat saya kemudian memutuskan untuk kembali ke UGM. Karena informasi yang terbanyak adalah mengenai UGM, dan saya dulu pernah di UGM, maka saya kemudian pilih UGM.*

Beasiswa Rockefeller

Boediono mengawali karier sebagai dosen di Fakultas Ekonomi (sekarang bernama Fakultas Ekonomika dan Bisnis) UGM pada 1972. Dia mengaku senang dengan pilihan itu, pertama-tama karena dia memang senang

> Studi yang sangat membutuhkan kemampuan matematika itu dijalaninya ketika komputer belum secanggih sekarang. Padahal yang digelutinya adalah tipe modelling baru, *computable general equilibrium*, yang membutuhkan aneka penghitungan yang rumit.

mengajar. Gaji kecil tidak dipermasalahkan, karena kebutuhan hidup di Yogya tidak mahal, sementara dia masih bisa mendapatkan pemasukan antara lain dari honor proyek-proyek penelitian yang diikutinya.

Dua tahun mengajar, kesempatan emas kembali menghampiri Boediono. Dia mendapatkan beasiswa Rockefeller untuk program studi doktornya. Maka Boediono pun kembali terbang mengejar ilmu, kini ke Philadelphia, tepatnya di Wharton School, University of Pennsylvania (Upenn). *Ini universitas yang besar sekali. Mahasiswanya banyak sekali. Jadi ya seperti pabrik. Banyak mahasiswa yang masuk, dan kemudian banyak yang lulus juga. Tapi sudah terbentuk ya. Suasana belajarnya baik sekali.*

Boediono masuk Upenn ketika dunia ekonomi sedang gandrung pada *economic modelling* [bagaimana memotret sebuah proses dalam perekonomian menggunakan satu set perangkat analisis yang didesain untuk itu]. Waktu itu, menurut Boediono, ekonom yang tidak menguasai *modelling* dianggap sebagai ekonom lapis kedua. Kebetulan di universitas itu juga ada seorang pakar *economic modelling* yang sangat terkenal, Lawrence Klein (meninggal Oktober 2013). *Dalam bayangan saya, waktu diterima di sana, saya akan mengambil sebanyak mungkin mata kuliah Prof. Klein. Dan betul, saya mencoba mengambil sebanyak mungkin kredit, dan kemudian menulis disertasi tentang model ekonomi Indonesia secara kuantitatif.*

Boediono berkisah bahwa studi yang sangat membutuhkan kemampuan matematika itu dijalaninya ketika sistem komputer belum berkembang secanggih sekarang. Padahal yang digelutinya ketika itu adalah satu tipe *modelling* baru bernama CGE – computable general equilibrium yang membutuhkan aneka penghitungan matematis yang rumit. *Ini bukan model makro biasa, melainkan model sektoral. Variabel yang dipergunakan bukanlah konsumsi dalam beberapa tahun, melainkan data per sektor. Jadi saya membuat baik model makro Indonesia maupun model CGE Indonesia. Kalau digabung ruwet.* Waktu itu yang ada adalah komputer model lama. Jadi, di samping harus menguasai ilmu

pokoknya, *economic modelling,* Boediono juga harus mempelajari bahasa pemrograman khusus untuk aplikasi matematika, Fortran. *Jadi saya harus coding sendiri, membuat kartunya, kemudian menyerahkannya dalam satu rak ke kantor universitas. Hasilnya baru bisa diketahui besoknya. Kalau ada koreksi, ya prosesnya seperti itu lagi.*

UGM dan Ekonomi Pancasila

Setelah menyelesaikan program doktor di universitas yang didirikan oleh Benjamin Franklin itu Boediono kembali ke UGM pada akhir 1979. Waktu itu di UGM sedang ada semacam gerakan intelektual, yakni gerakan dan diskusi mengenai "Ekonomi Pancasila". Pertanyaan besar yang coba dijawab adalah, di tengah berbagai isme yang muncul, ekonomi seperti apa yang perlu dikembangkan di Indonesia. Adalah Prof. Mubyarto yang dalam periode sangat panjang serius mempromosikan diskusi akademik soal Ekonomi Pancasila, hingga di kemudian hari istilah Ekonomi Pancasila selalu dikaitkan dengannya.

Istilah "Ekonomi Pancasila" sebenarnya sudah mulai muncul pada 1965 dalam dua tulisan Emil Salim. Yang pertama adalah satu monografi yang diterbitkan oleh Lembaga Ekonomi dan Kemasyarakatan Nasional (Leknas), dan yang kedua adalah satu bab dalam satu buku

yang juga diterbitkan oleh Leknas dan dipersembahkan kepada Lembaga Pertahanan Nasional atau Lemhannas. (Tarli Nugroho, 2012) Tetapi respon atas terminologi itu baru menguat setelah Emil Salim menulis makalah untuk seminar KAMI 1966 dan satu artikel di harian *Kompas*. Pada dekade 70an, istilah ini juga dipakai oleh Christianto Wibisono dalam satu artikel di buletin CSIS.

Dari seluruh rangkaian diskursus itu, sampai kemudian diramaikan lagi oleh Prof. Mubyarto, tidak ada penolakan atas gagasan Ekonomi Pancasila. Yang menjadi pertanyaan kemudian adalah, seperti apakah wajah Ekonomi Pancasila itu. Itulah yang menjadi bahan diskusi cukup panjang. Walaupun tidak sangat jelas, jawaban yang cukup umum disepakati adalah bagaimana nilai-nilai Pancasila bisa dimasukkan dalam perekonomian Indonesia. Tetapi tetap saja, jawaban itu masih bersifat sangat umum. Masih ada sisa pertanyaan yang belum dijawab, yakni nilai Pancasila yang mana yang harus masuk dalam sistem ekonomi kita. *Jadi menurut saya diskusi itu belum menghasilkan pemikiran yang sistematis... belum tuntas. Tapi sebagai gerakan intelektual, saya rasa itu adalah gerakan yang baik.*

Boediono sendiri terlibat cukup intens dalam gerakan intelektual itu. Dia ikut terlibat dalam berbagai diskusi dan seminar serta menulis artikel ilmiah mengenai topik itu. Salah satu artikelnya berjudul *Pengendalian*

Ekonomi Makro dalam Ekonomi Pancasila diterbitkan oleh Fakultas Ekonomi UGM pada 1981 dalam buku berjudul *Ekonomi Pancasila* yang ditulisnya bersama Prof. Mubyarto. Dalam artikel itu Boediono tidak mendiskusikan apa itu Ekonomi Pancasila, tetapi mengambil satu langkah berikutnya, bagaimana seandainya konsep Ekonomi Pancasila sudah diterima, bagaimana mengaplikasikannya dalam kebijakan ekonomi makro.

Pertanyaan itu oleh Boediono didekati dari dua perspektif, yakni perspektif pelaku pasar dan perspektif pengelola kebijakan publik (pemerintah). Dalam perspektif pertama, bila masyarakat atau pelaku ekonomi mau mengadopsi prinsip-prinsip Pancasila, maka yang akan berubah adalah sisi motif ekonomi. Yang akan menggerakkan ekonomi, menurut dia, adalah *higher motives,* yakni motif-motif yang lebih humanis, sosial, bahkan religius. Manusia ekonomi (Indonesia) mestinya akan lebih mampu mengendalikan impuls-impuls ekonominya dengan saringan prinsip solidaritas, cinta sesama, keadilan, dan kebenaran – jauh dari motif-motif yang lebih rendah dan primitif seperti keserakahan dan oportunisme.

Perspektif kedua juga berada dalam subdomain yang sama, prinsip etika. Dalam perspektif makro, persoalan yang akan dihadapi oleh "Ekonomi Pancasila" akan sama

saja perspektif makro pada umumnya, yakni masalah inflasi, pengangguran, dan neraca pembayaran. Ketiga hal ini akan mulai "terpengaruh" oleh perspektif pertama. Inflasi tidak akan dipicu oleh keserakahan; sebaliknya, rasa kebersamaan dan solidaritas akan mendorong sikap ugahari dan itu akan menjadi daya redam tersendiri bagi inflasi. Pengangguran akan dipengaruhi (turun) karena prinsip solidaritas dan kesejahteraan sosial; sedang neraca pembayaran akan "terbantu" oleh kebersamaan dalam memeluk prinsip nasionalisme ekonomi, yang lebih mengedepankan koalisi atau hubungan antar-komponen ekonomi dalam negeri di atas relasi ekonomi nasional – internasional.

Tapi bagaimana jika sedemikian pun ketiga persoalan pokok tersebut tetap muncul? Boediono menjawab bahwa prinsip Ekonomi Pancasila akan mempengaruhi corak pengelolaan, pengendalian, dan solusi atas persoalannya. Terkait dengan ketiga hal terakhir Boediono lebih mengedepankan dua yang pertama, yakni bagaimana mengelola dan mengendalikan inflasi, pengangguran, dan neraca pembayaran, dengan semacam pemberdayaan sosial. *Sejarah menunjukkan bahwa inflasi yang tidak bisa teratasi dan menjadi berlarut-larut bukan karena tidak tersedianya instrumen kebijakan yang cocok atau tidak adanya ahli ekonomi kaliber internasional di dalam negeri, melainkan tidak jarang karena "tidak adanya kehendak sosial untuk menyetop inflasi".* Jika "kehendak

sosial" bisa diatribusikan pada persoalan inflasi, tidakkah mungkin juga diatribusikan pada defisit neraca pembayaran, dan terlebih persoalan pengangguran?

Namun pada saat yang sama Boediono juga mengingatkan bahwa Ekonomi Pancasila tidak menjadikan surga hadir di bumi. Ekonomi Pancasila bukan berarti mendatangkan kesejahteraan langsung dari langit; bukan berarti kita *bisa memperoleh padi tanpa menanam, memperoleh pakaian tanpa menenun dan menjahit*. Sistem Ekonomi Pancasila justru menuntut semuanya bekerja memaksimalkan produktivitasnya. *Sistem Ekonomi Pancasila adalah surga dalam arti bahwa beban jerih payah yang dituntut oleh sistem ini dipikul secara adil di antara warga masyarakat, dengan sistem kekeluargaan,* dan kemudian hasilnya dinikmati secara adil dan merata oleh seluruh lapisan masyarakat.

2

Dari Bappenas ke Bappenas

KETIKA kursi kepresidenan berpindah dari Presiden Soeharto kepada Presiden BJ Habibie, Boediono mendapatkan mandat yang lebih tinggi dari sebelumnya. Dia harus meninggalkan posisinya sebagai Direktur Bank Indonesia untuk menjadi Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional (PPN) / Kepala Bappenas. Pelantikan dilakukan pada 23 Mei 1998, selang dua hari setelah Presiden Soeharto menyatakan mundur.

Sebagaimana diketahui, Presiden Soeharto mundur karena berbagai tekanan, dan salah satu tekanan terbesarnya adalah krisis keuangan, yang kemudian menjalar ke krisis politik tentu saja. Krisis bermula

dari Thailand. Pada 2 Juli 1997 negara Gajah Putih itu mengumumkan melepaskan kurs mata uangnya kepada mekanisme pasar (*floating rate*), karena tidak tahan menghadapi tingginya permintaan dollar. Banyak pihak di kemudian hari menyebutkan bahwa hantaman krisis yang melanda Thailand adalah ulah spekulan pasar uang. Para spekulan yang paham bahwa ekonomi Thailand, seperti banyak perekonomian Asia lainnya, mengalami *bubble,* memaksa otoritas negeri Gajah Putih itu menggelontorkan cadangan devisanya untuk menjaga nilai tukar baht. Para spekulan itu berhasil. Otoritas Thailand kemudian melepas rentang intervensinya, dan jatuhlah nilai tukar baht.

Awalnya apa yang terjadi di Thailand hanya terdengar sayup-sayup di Indonesia. Banyak pihak yakin dan saling berusaha meyakinkan Indonesia berbeda dari Thailand, sehingga tidak ada yang perlu dikhawatirkan. Indonesia tidak akan mengalami krisis seperti yang dialami Thailand.

Akan tetapi kenyataan berbicara lain. Investor asing, terutama investor portofolio, mulai berduyun-duyun keluar. Para investor global menjual portofolio saham mereka dari pasar modal, mulai dari Thailand tentu saja, dan kemudian merembet ke banyak negara, termasuk Indonesia. Bank Indonesia merespon situasi itu dengan memperlebar rentang kurs intervensi, sedikit demi sedikit.

Tetapi kian lama ujian terhadap rupiah semakin brutal. Maka pertanyaannya, sampai kapan Bank Indonesia harus terus membuka brankas cadangan devisa untuk melakukan intervensi di pasar?

Tidak ada pilihan lain, akhirnya, kurang dari dua bulan setelah krisis Thailand, nilai tukar rupiah "dilepas" pada sistem *floating rate,* dan yang terjadi kemudian adalah sejarah. Nilai tukar rupiah terus merosot, dari Rp2400 per dolar AS pada Juni 1997 menjadi Rp5900 pada akhir 1997, dan terpuruk menjadi Rp14.800 pada Januari 1998. Ketika Presiden Soeharto menyatakan mundur, sebenarnya nilai tukar rupiah sudah kembali menguat ke angka Rp8000. Tetapi sebulan setelah itu, rupiah kembali jatuh, bahkan sempat menyentuh angka Rp.16.800. Menurut Boediono, jatuhnya nilai tukar rupiah pada awalnya disebabkan oleh permintaan riil dari kalangan investor asing yang memang berniat untuk keluar dari pasar Indonesia. Di samping itu masih ada permintaan rutin terhadap dolar untuk pembayaran utang (swasta), serta untuk memenuhi kebutuhan impor. Tetapi yang lebih memperparah situasi sebenarnya adalah kepanikan masyarakat, termasuk para pelaku ekonomi kecil, termasuk kelas rumah tangga sekalipun. Mereka ikut-ikutan memborong dollar karena tidak mempercayai rupiah.

Krisis nilai tukar ini berjalan seiring dengan krisis

> Awalnya saya pikir lima tahun di pemerintahan sudah cukup, supaya ilmu praktik yang akan saya peroleh bisa saya bawa kembali ke kampus. Tetapi ternyata itu hanya awal. Setelah itu saya selalu di pemerintahan, sampai terakhir menjadi Wapres.

perbankan. Masyarakat beramai-ramai menarik dana mereka dari sistem perbankan, karena pada saat yang sama mereka mulai tahu ada bank-bank yang bermasalah. Satu dua bank mulai mengalami krisis likuiditas, baik likuiditas devisa maupun rupiah. Penyebabnya riil, penarikan besar-besaran oleh nasabah akibat efek psikologis: panik. Dampak ikutannya menjadi jelas: krisis di sektor perbankan akhirnya merembet ke sektor industri, dimulai dari industri yang menggunakan bahan baku impor untuk berproduksi, tapi kemudian juga merembet ke sektor lain yang terkait. Pemutusan hubungan kerja menjadi persoalan umum, dan daya beli masyarakat jatuh amat dalam.

Dari Bappenas ke Bappenas

Pada lanskap seperti itulah Boediono menjalankan tugasnya sebagai Menteri PPN sekaligus Kepala Bappenas. Boediono bersama dengan tim ekonomi waktu itu dihadapkan pada persoalan serius, mulai dari masalah yang dihadapi oleh golongan masyarakat miskin dalam negeri, masalah kepercayaan dunia usaha, hingga kepercayaan dunia internasional. Dengan kata lain tugas Boediono bersama tim ekonomi Presiden Habibie adalah memulihkan kepercayaan pasar dalam dan luar negeri kepada perekonomian Indonesia pada umumnya, dan pada sektor perbankan pada khususnya. Waktu itu, dalam Kabinet Reformasi Pembangunan, bersama Boediono ada sejumlah tokoh dalam tim ekonomi seperti Menkeu Bambang Subianto, Menteri Perindustrian dan Perdagangann Rahardi Ramelan, Gubernur Bank Indonesia Syahril Sabirin, dan Menko Ekuin Hartarto Sastrosoenarto.

Sebenarnya Bappenas bukan tempat baru bagi Boediono. Sebab, sebelum bergabung ke Bank Indonesia, dia sempat duduk di sana, pada tingkat eselon satu. *Awalnya saya senang di Bappenas karena berpikir saya bisa menjalanan praktik ekonomi. [Awalnya] saya pikir lima tahun saja cukup, supaya ilmu praktik yang akan saya peroleh di Bappenas bisa saya bawa kembali ke kampus. Tetapi ternyata itu hanya awal. Setelah itu*

saya selalu di pemerintahan, sampai terakhir menjadi Wapres. Dalam kurun waktu itu saya tidak berada di dalam pemerintahan hanya pada zaman Gusdur (Presiden Abdurrahman Wahid), tutur Boediono. Dia menambahkan, Prof Widjojo "menangkap" dia gara-gara tulisannya di harian *Kompas* tentang devaluasi pada bulan Maret 1983, dan kemudian pada April pemerintah memang mengumumkan devaluasi. Tulisan itulah yang ditangkap oleh radar Prof Widjojo, bahwa Boediono memiliki sesuatu yang diperlukan oleh bangsa ini.

Ketika bergabung ke Bappenas saya diberi tugas sebagai Kepala Biro Analisa Ekonomi dan Statistik. Pak Dradjad (J. Soedradjad Djiwandono) waktu itu juga kepala biro, bidangnya Keuangan Negara. Pak Adrianus Mooy waktu itu duduk sebagai deputi.

Salah satu hal yang membuat Boediono bahagia di Bappenas memang peluangnya untuk berinteraksi dengan Prof. Widjojo Nitisastro, seorang ekonom teknokrat yang sangat inspiratif baik di sisi pikiran, gagasan, maupun tindakan. Boediono "mengenal" Prof Widjojo jauh sebelum dia bergabung ke Bappenas, yakni dengan membaca tulisan-tulisan arsitek ekonomi Orde Baru itu. Perkenalan pertamanya terjadi ketika Boediono masih berstatus mahasiswa undergraduate di Australia. Ketika itu dia menghadapi kesulitan bagai-mana memahami teori per-tumbuhan Harrod-Domar. Berbagai buku dan

artikel digelutinya, dan selalu berakhir pada kebingungan dan ketidaktahuan. *Rasanya sulit sekali memahami teori Harrod-Domar*. Boediono baru bisa memahami teori itu dengan baik ketika menemukan dan membaca artikel berjudul *The Relevance of Growth Models for Less Developed Country,* yang ditulis oleh Prof. Widjojo Nitisastro. *Pada waktu itulah saya mengenal Prof. Widjojo*, tulis Boedono dalam artikel berjudul *Primus Inter Pares* – Catatan Pribadi tentang Prof. Widjojo Nitisastro. *Dalam tulisan itu diungkapkan dengan sangat jelas pokok permasalahan dan inti teori Harrod-Domar dalam beberapa halaman, bahkan disertai dengan beberapa kritik…*

Hal lain yang menarik bagi Boediono adalah ketika dia membaca perdebatan antara Drs. Widjojo Nitisastro muda dengan Mr. Wilopo. Yang pertama adalah ekonom muda, yang kedua adalah pakar hukum senior, mantan perdana menteri. Boediono mengatakan dia belajar banyak justru dari perbedaan sudut pandang, yang sangat kontras, tentang perekonomian Indonesia. *Namun betapapun saya melihat perbedaan-perbedaan pandangan dari keduanya, saya merasakan adanya hal yang mendasar, yaitu adanya ketulusan hati, keterbukaan pikiran kedua tokoh ini dalam diskusi tersebut, dan keinginan mereka untuk menyumbangkan pikiran bagi bangsanya*, tulis Boediono pada artikel yang sama.

Maka, jauh hari sesudahnya, Boediono merasa bahwa Bappenas adalah Kawah Candradimuka baginya, dan bagi sejumlah tokoh lain. Ketika masih berada pada posisi "yunior", Boediono merasa banyak belajar, terutama dari para ekonom-teknokrat senior yang ada di badan pemerintah itu. Dan lebih dari tempat untuk belajar berbagai ilmu dan pengetahuan perekonomian negara, Bediono merasa bahwa Bappenas adalah tempat membentuk etos kerja dan etika bernegara bagi banyak anak muda negeri ini.

Boediono bercerita bahwa bekerja hingga larut malam bukan hal aneh di Bappenas. Semuanya bisa begitu karena teladan yang diberikan oleh para senior dan para pemimpinnya. "Pulang kerja lewat dari pukul 12 malam adalah suasana yang umum terjadi. Protes pun percuma karena para pemimpinnya pun ikut bekerja sampai malam," ujar Wapres saat memberikan sambutan perayaan ulang tahun Prof. JB Sumarlin ke-80 di Jakarta (Kontan 17 Februari 2013).

Bagi Boediono institusi seperti Bappenas ini sangat langka. Ia belum pernah menemukan lembaga manapun, dimana calon pejabat digembleng dengan cara yang luar biasa, bukan hanya pada tataran skill tetapi juga di tataran perilaku. Dalam pada itu dia menyebut dua tokoh yang sangat membentuk pola kerja seperti itu, yakni Prof. Widjojo Nitisastro dan JB Sumarlin. Sementara



Direktur Bank Indonesia, 1997

itu dia juga menyebut sejumlah tokoh yang di masa mudanya digembleng di Bappenas, termasuk dua tokoh yang kemudian menjadi Gubernur Bank Indonesia, Prof. Adrianus Moy dan Prof. J. Soedradjad Djiwandono.

Pada 1996 Boediono diangkat menjadi Direktur Bank Indonesia, yang bertanggung jawab pada pengawasan Bank Perkreditan Rakyat. Hanya setahun berada pada posisi itu, Boediono diberi tugas baru, menjadi Direktur Bank Indonesia untuk Pengendalian Moneter hingga 7 Maret 1998. Ketika itu yang menjadi Gubernur Bank Indonesia adalah J. Soedradjad Djiwandono, sejawatnya di Bappenas.

Latar Ekonomi 1998

Boediono masuk dalam Kabinet Reformasi Pembangunan yang mengemban tanggung jawab yang tidak ringan. Ketika sektor moneter terpukul oleh krisis, sektor anggaran juga terkena dampaknya.

Mari kita melakukan kilas balik sejenak. *Gonjang-ganjing* atau turbulensi yang terjadi di sektor keuangan mau tidak mau merembet ke sektor riil. Artinya, setelah memukul sisi moneter, akhirnya krisis juga menghantam sisi fiskal karena jebloknya pendapatan pajak. Itu terjadi beberapa bulan sebelum tahun 1997 berakhir. *Di bidang moneter: sukubunga SBI dinaikkan dari 11,625% menjadi 30% dan, mengulang langkah ala 'gebrakan Sumarlin', pemerintah menginstruksikan beberapa BUMN besar untuk membeli SBI dengan "kelebihan" likuiditasnya (yang berarti uang itu tersedot dari peredaran dan masuk ke BI). Di bidang fiskal: sejumlah proyek besar yang memakan banyak devisa dan dana pemerintah (sekitar $13 miliar) dinyatakan ditunda pelaksanaannya."* (Boediono – 2016)

Bank Indonesia dan pemerintah sudah "jungkir balik" melakukan aneka pengetatan demi memperbaiki keadaan, tetapi yang sama sekali tidak mudah adalah meredakan gejolak psikologis masyarakat luas. Masyarakat tidak yakin bahwa dana yang mereka simpan di bank akan aman. Yang perlu diingat adalah bahwa waktu itu

pemerintah belum menerapkan sistem penjaminan atas dana nasabah. Itu sebabnya walaupun Bank Indonesia sudah memberikan *reward* suku bunga yang lebih tinggi, masyarakat tetap menarik dananya dari bank. Isu bahwa bank yang satu mengalami penarikan dana besar-besaran oleh nasabah (*rush*) seolah menjadi ide bagi masyarakat untuk me-*rush* bank yang lain. Tak pelak lagi banyak bank yang mengalami krisis likuiditas, dan kemudian mengajukan dana talangan kepada Bank Indonesia sebagai *lender of the last resort*. *BI menghadapi dilema yang pelik*, tulis Boediono. *Jika Bank Indonesia tidak memberikan suntikan likuiditas, maka bisa dipastikan bank-bank tersebut akan tutup, dan situasi ini sungguh tidak akan menguntungkan. Masyarakat akan semakin panik dan akan menimbulkan efek domino yang lebih panjang. Tetapi di lain pihak kalau bantuan likuiditas diberikan, itu berarti tidak sejalan dengan pengetatan moneter yang sudah dan sedang dilakukan.*

Di tengah dilema itu akhirnya Bank Indonesia memutuskan mengucurkan bantuan berupa *Bantuan Likuiditas Bank Indonesia* (BLBI). "Bank Indonesia ibaratnya seperti petugas kesehatan. Di depan kita ada yang berdarah-darah karena kecelakaan. Ya kita harus bantu tanpa harus tanya dulu apakah sopirnya punya SIM atau tidak, cakap mengemudikan atau tidak," tutur Prof. J. Soedradjad Djiwandono dalam kuliah umumnya di Bank Indonesia Mei 2016.

Boediono sendiri menulis bahwa "kasus" BLBI terjadi karena beberapa hal seperti: *(1) kelemahan dalam sistem pengawasan terhadap bank, yang tidak kalah penting adalah (2) lemahnya corporate governance di kalangan bank-bank yang kemudian bermasalah. Situasi menjadi lebih buruk karena (3) dalam situasi seperti itu ada sekelompok orang yang tega memanfaatkannya untuk kepentingannya sendiri.*

Maka perekonomian Indonesia sungguh dalam keadaan buruk, dan pemerintah merasa perlu untuk mendapatkan bantuan. Dalam pada itu pilihannya adalah meminta bantuan pada Dana Moneter Internasional (IMF).

IMF memang datang, diawali dengan sejumlah rapat konsultasi. Menurut diagnosis IMF, krisis moneter yang melanda Indonesia berskala sedang, yang diakibatkan oleh tergoncangnya kepercayaan pelaku pasar terhadap perekonomian Indonesia. Setelah menegakkan diagnosis, IMF pun mengajukan terapi, yakni bahwa Indonesia harus membereskan tiga persoalan pokok. *Pertama,* Indonesia harus lanjut mengetatkan kebijakan moneter maupun fiskalnya. APBN ditargetkan harus surplus 1,3 persen dari produk domestik bruto, sementara pertumbuhan jumlah uang primer dibatasi. Prasyarat ini diajukan dengan tujuan agar likuiditas di tengah masyarakat terkendali sehingga permintaan terhadap devisa bisa

diredam. *Kedua,* pemerintah harus menutup 16 bank yang dinilai sudah tidak bisa ditolong dan menyehatkan bank-bank lain yang tidak cukup sehat, dengan tujuan untuk mengembalikan kepercayaan masyarakat terhadap sistem perbankan. *Ketiga,* Indonesia juga dituntut untuk melakukan pembenahan sektor riil dalam satu program yang disebut dengan *structural reform*. Langkah ketiga ini diperlukan, menurut IMF, untuk kembali meyakinkan para pelaku pasar terhadap perekonomian Indonesia.

IMF akhirnya sepakat untuk memberikan pinjaman siaga sebesar USD10 miliar untuk cadangan devisa. Pada saat yang sama Bank Dunia dan Bank Pembangunan Asia memberikan pinjaman USD8 miliar untuk mendukung APBN. Tetapi semua dana yang dijanjikan itu tidak digelontorkan sekaligus, melainkan per termin tertentu. Itu pun melalui mekanisme "ping-pong", laporan perkembangan, janji, dan evaluasi. Agar dana itu cair, Indonesia harus menulis *letter of intent* (LOI) berisi sejumlah detil program pemulihan ekonomi yang akan dilakukan dalam beberapa bulan mendatang. IMF kemudian akan mengevaluasi LOI tersebut. Bila menurut IMF apa yang dilaporkan dan direncanakan itu baik, maka IMF akan mengumumkan hasil evaluasinya, dan mengucurkan sebagian utang yang dijanjikan. Tetapi jika menurut IMF laporan dan rencana yang termuat dalam satu LOI tidak memenuhi kriteria yang ditetapkan, maka IMF juga akan mengumumkan, ke dalam dan luar negeri,



Kepala Bappenas, bersama Jean Michael Severino (kiri) dan Dennis de Tray (kanan) dari IMF, 1999

tetapi cicilan bantuan tidak akan disalurkan.

Demikianlah, LOI pertama ditandatangani oleh Presiden Soeharto pada November 1997. Sesuai dengan aturan main yang disepakati, selama bertahun-tahun hingga 2003 pemerintah Indonesia terus menerus menulis LOI untuk mendapatkan cicilan pencairan pinjaman dari IMF. LOI yang terakhir adalah LOI ke-24, yang ditandatangani pada 10 Desember 2003. [imf.org]

JPS dan Kontroversinya

Maka ketika Presiden BJ Habibie memintanya menjadi

Menteri Negara PPN / Kepala Bappenas, tidak bisa tidak Boediono harus menjadi bagian dari tim yang mengupayakan pemulihan itu. Ia berada dalam tim yang harus berpikir mengenai bagaimana Indonesia harus bangkit dari keterpurukan ekonomi itu. Yang pasti dia tidak lagi ikut mengurus moneter dan fiskal – minimal bukan itu yang menjadi tanggung jawab langsungnya. Sebenarnya tugas spesifik Bappenas adalah untuk memikirkan berbagai strategi pembangunan ekonomi nasional untuk jangka menengah hingga jangka panjang. Tetapi ketika perekonomian sedang berada pada titik nadir, mau tidak mau perhatian juga harus diarahkan pada aneka strategi jangka pendek.

Salah satu kebutuhan riil yang sangat mendesak waktu itu adalah daya beli masyarakat, terutama masyarakat miskin. Sebab bagaimanapun krisis sama sekali bukan soal angka dan statistik. Di balik angka dan statistik ada dan banyak anggota masyarakat yang sungguh mengalami kesulitan untuk memenuhi kebutuhan pokoknya sehari-hari, bahkan sekadar untuk makan. Mereka mendapatkan pukulan ganda. Di satu sisi pendapatan mereka semakin menurun atau bahkan hilang, sementara harga kebutuhan hidup mereka melonjak.

Jumlah penduduk miskin yang langsung terdampak oleh krisis tidak sedikit. Data Bappenas menunjukkan bahwa pada 1998, jumlah penduduk yang terdampak krisis

mencapai 80 juta orang; sedangkan jumlah penduduk miskin naik dari 22,4 juta pada 1996 menjadi 49,5 juta. Sementara itu Badan (waktu itu Biro) Pusat Statistik menyebutkan bahwa pada 1999 jumlah pengangguran mencapai 6,37 juta orang. Ini adalah masalah riil yang timbul, dan jika tidak ditangani dengan baik, maka persoalannya berpotensi untuk melebar dan membesar.

Ada banyak strategi yang dipilih oleh pemerintahan Presiden BJ Habibie, termasuk Boediono di dalamnya. Salah satu yang digodok oleh Bappenas ketika itu adalah program Jaring Pengaman Sosial (JPS), satu program yang secara esensial sebenarnya bukan gagasan baru. Inti program ini adalah bagaimana menjalankan program yang bisa memberikan bantuan langsung kepada mereka yang paling membutuhkan, yakni kelompok miskin. Di Amerika, *social safety net* sudah menjadi program di era 30an, ketika dunia sedang menghadapi depresi berat. Program itu mengalami berbagai bentuk perkembangan sampai mereka menemukan bentuknya yang sekarang. Program *social safety net* di Amerika sekarang merangkum banyak program turunan, termasuk bantuan langsung dan sistem asuransi sosial. Tujuannya adalah membantu anggota masyarakat miskin, agar beban hidup mereka diringankan.

Ide itulah yang dikembangkan di Indonesia, dengan dukungan kuat dari Bank Dunia, dengan sasaran agar

> Tetapi pemerintah, termasuk Boediono, menerima seluruh kritik itu dengan terbuka, dengan cara yang sangat elegan. Diakui bahwa program ini terlalu cepat dijalankan, karena persoalan riil di tingkat akar rumput sudah sedemikian mendesak.

masyarakat bisa memenuhi kebutuhan dasarnya, terutama pangan. Pemerintah mengalokasikan anggaran yang tidak kecil, Rp17,5 triliun untuk program ini, dengan lima sasaran pokok, yakni bidang pangan, ketenagakerjaan, pendidikan, kesehatan dan modal usaha. (Kompas 24 Februari 1999) Anggaran untuk program ini dihimpun dari berbagai sumber seperti Bank Pembangunan Asia (ADB), Bank Dunia, Unicef, masyarakat, dan pemerintah.

Program ini sungguh dijalankan, tetapi dalam perjalanannya menghadapi banyak persoalan, dan diwarnai dengan berbagai kritik. Ada kritik yang menyebutkan bahwa pemerintah terlalu terburu-buru, yakni ketika data yang ada di tangan pemerintah belum cukup lengkap dan akurat. Persoalan yang muncul di

lapangan sebagian sangat besar berasal dari masalah data ini, yang berakibat pada ketidaktepatan sasaran. Yang berhak menerima (minimal sebagian) tidak menerima, yang tidak berhak menerima (minimal juga sebagian) akhirnya menerima. Bahkan seorang tokoh senior, Prof Mubyarto, ikut angkat bicara. Dia mengatakan bahwa banyak aparatur negara sesungguhnya tidak siap menjalankan program seperti ini. Banyak aparatur negara yang tidak melihat ini semua sebagai program, tetapi sebagai sebuah proyek. Mereka berpikir ini ada dana, dana perlu disalurkan, maka yang penting dana tersalur. Pekerjaan selesai. Akibatnya banyak pihak menyikapi program ini sebagai datangnya "uang kaget", yang membuat mereka lupa pada faktor administratif yang seharusnya ditangani dengan baik.

Tetapi pemerintah, termasuk Boediono, menerima seluruh kritik itu dengan terbuka, dengan cara yang sangat elegan. Diakui bahwa program ini terlalu cepat dijalankan, karena baik pemerintah maupun donor melihat bahwa persoalan riil di tingkat akar rumput sudah sedemikian mendesak, sehingga terlalu riskan untuk menunggu sampai seluruhnya siap untuk menjalankan program. Dan sebagaimana akan kita lihat pada bagian selanjutnya, inilah adalah bagian awal dari serangkaian kebijakan yang diperjuangkan oleh Boediono, yakni program yang sarat dengan visi kesejahteraan sosial.

3

Menteri Keuangan - Mengulangi Pekerjaan Rumah

KURANG dari dua tahun memimpin negeri, Presiden Abdurrahman Wahid, yang biasa dipanggil Gusdur, digantikan oleh Presiden Megawati Sukarnoputri lewat satu proses yang "panas" dalam Sidang Umum MPR. Ketika Gusdur duduk di kursi kepresidenan, Boediono "pulang kampung" ke Yogyakarta, untuk kembali mengajar di Universitas Gadjah Mada. Tetapi ketika Presiden Megawati membentuk kabinetnya, Boediono kembali dipanggil ke istana, untuk masuk dalam tim ekonomi. Boediono diminta menjadi Menteri Keuangan.

Ketika itu, di tengah kritikan bahwa tim sosial dan politik dinilai sarat dengan akomodasi politik, tim ekonomi presiden justru mendapatkan banyak pujian, dengan menyebutnya sebagai *the dream team*. Di dalam tim yang dipimpin oleh Menko Perekonomian Dorodjatun Kuntjoro-Jakti itulah Boediono mendapatkan amanat menjadi menteri keuangan. Di samping itu di dalam tim ekonomi ada Rini Sumarno sebagai menteri perdagangan dan perindustrian, Laksamana Sukardi sebagai Menneg BUMN, dan Kwik Kian Gie sebagai menteri Perencanaan Pembangunan Nasional / Kepala Bappenas. Sementara di pos moneter ada Syahril Sabirin sebagai Gubernur Bank Indonesia. Para pengamat dalam dan luar negeri banyak menggantungkan harapan pada tim ini. Artinya, lagi, pilihan Megawati atas Boediono di posisi itu termasuk yang mendapatkan apresiasi.

Sekadar mengingatkan, pada periode ini pemerintah dan bank sentral sudah menyelesaikan banyak hal yang diperlukan sebagai landasan bagi pemulihan ekonomi nasional. Di akhir masa pemerintahan Presiden BJ Habibie – dengan Boediono sebagai Menteri Negara Perencanaan Pembangunan dan Kepala Bappenas, sekurang-kurangnya ada beberapa hal yang bisa dicatat. *Pertama,* Bank Indonesia berhasil mengendalikan pertumbuhan uang primer, atau tepatnya *net domestic assets,* dengan membiarkan suku bunga meningkat sampai mendekati inflasi. Suku bunga Sertifikat Bank

Indonesia (SBI) bertenor satu bulan, misalnya, naik dari 22% per tahun menjadi 45% per tahun pada Maret 1998. Tidak merasa cukup dengan itu suku bunga itu kembali dinaikkan pada April 1998 menjadi 50%, 58% pada Mei 1998, dan mencapai puncaknya sebesar 70% pada Agustus tahun yang sama. Kebijakan ini terbukti meredam laju inflasi yang sebelumnya melambung tak terkendali. Pada 1999 inflasi langsung turun tajam ke angka 2% dari 78% pada 1998.

Kedua, gejolak nilai tukar rupiah bisa dikendalikan. Sebelumnya, di awal 1998, nilai tukar rupiah sempat terus merosot, hingga mencapai titik terendahnya pada pertengahan tahun, pada angka Rp17 ribu per USD. Namun berkat kebijakan ketat yang dilakukan baik di sisi moneter maupun fiskal, nilai tukar perlahan berbalik arah, ke angka Rp7 ribu sampai Rp8 ribu per USD. Nilai tukar rupiah relatif stabil pada angka itu hingga akhir masa pemerintahan Presiden BJ Habibie.

Kilas Balik, Periode Gusdur

Ketika Gusdur duduk di kursi kepresidenan, dan Boediono berada di luar kabinet, ada berbagai hal yang terjadi dalam perekonomian nasional. Banyak yang berharap kondisi perekonomian akan segera pulih, dengan asumsi bahwa gonjang-ganjing politik selesai.

Banyak yang berharap bahwa stabilitas politik akan melengkapi stabilitas ekonomi yang sudah terlihat di akhir pemerintahan sebelumnya. Program-program pemerintah juga diharapkan akan berjalan dengan mulus, karena diperkirakan tidak akan ada resistensi dari parlemen maupun masyarakat.

Tetapi ternyata harapan itu tidak berbuah kenyataan. *Pertanda pertama terbaca dari LOI baru yang disepakati pada Januari 2000. Kesepakatan baru ini sangat ambisius karena berisi daftar panjang langkah-langkah perombakan struktural ekonomi yang kompleks. Baik pemerintah maupun IMF tampaknya mengabaikan batas-batas kapasitas pemerintah untuk melaksanakannya. Kesenjangan antara apa yang disepakati dan apa yang benar-benar dijalankan makin terasa dan ini mempengaruhi tingkat kepercayaan para pelaku ekonomi terhadap program-program pemerintah.*

Sementara itu situasi politik juga tidak setenang yang diharapkan. Hubungan antara pemerintah dan bank sentral mulai memperlihatkan tanda tidak baik. Ada beberapa gesekan yang ditangkap oleh masyarakat. Gesekan yang lebih terbuka lagi terjadi antara pemerintah dengan DPR. Bahkan gesekan ini berkembang menjadi konfrontasi dan berakhir dengan sebuah tragedi politik. Sidang Umum MPR memberhentikan paksa Presiden

> Banyak hal yang mulai membaik pada periode Presiden BJ Habibie, kembali memburuk, sehingga tim ekonomi yang baru harus kembali mengejar dan kemudian menjaga stabilitas, agar perekonomian bisa kembali menikmati pertumbuhan.

Abdurrahman Wahid. Karena gonjang-ganjing ini, di samping karena alasan target yang terlalu ambisius, banyak program ekonomi (yang dijanjikan pada IMF) tidak berjalan dengan baik. Bahkan hubungan dengan IMF pun memburuk, satu keadaan yang tidak menguntungkan untuk kerja sama yang sudah berada di tengah perjalanan. Dan dampak lanjutan yang mudah diduga adalah jatuhnya kepercayaan pasar.

Dampak ekonominya jelas sekali. *Rupiah melemah dan kembali volatile. Apabila pada akhir 1999 kurs rupiah berada di sekitar Rp8 ribu per USD, pada April 2000 melemah sampai Rp11.300 per USD, meski akhirnya menguat kembali ke angka Rp9.500 pada Agustus tahun yang sama. Sementara itu inflasi*

meningkat lagi dari 2% pada 1999 ke kisaran 9,4% pada 2000, kemudian meningkat lagi ke kisaran 13% pada 2001. Sedangkan pertumbuhan ekonomi naik dari 0,8% pada 1999 menjadi 5% pada 2000, namun kembali melemah menjadi 3,6% pada 2001. Singkatnya kestabilan ekonomi menunjukkan tanda-tanda goyah kembali, sedangkan kegiatan ekonomi tampaknya sudah melewati titik terendahnya.

Mengulang Pekerjaan Rumah

Karena itu Boediono berada dalam tim yang bertugas mengulangi pekerjaan rumah. Dari sudut pandang ekonomi, banyak hal yang sudah mulai membaik pada periode Presiden BJ Habibie kembali memburuk, dan membutuhkan penanganan yang lebih serius. Tim ekonomi periode ini kembali pada tugas yang paling mendasar: mengejar dan kemudian menjaga stabilitas, agar kemudian perekonomian bisa menikmati pertumbuhan.

Mari kita lihat dari "bagian akhirnya". Pada 10 Desember 2003, Indonesia mengirimkan sebuah surat kepada IMF, ditandatangani oleh Menko Perekonomian Dorodjatun Kuntjoro-Jakti, Menkeu Boediono, dan Gubernur BI Burhanuddin Abdullah. Surat sepanjang 11 paragraf plus dua tabel itu mengakhiri seluruh program

pengawasan oleh lembaga donor internasional itu, yang berlangsung sejak 31 Oktober 1997. "Surat ini merupakan *review* terakhir atas Kesepakatan Kerjasama yang Diperluas (*Extended Arrangement*) antara Indonesia dengan IMF, yang berakhir pada penghujung 2003. Selama empat tahun dalam periode kerja sama itu stabilitas makro-ekonomi sudah berhasil dipulihkan, rekapitalisasi perbankan sudah dijalankan, dan sebagian besar bank yang diambil alih sudah dijual. Selain dari itu, kerentanan neraca pembayaran sudah berkurang drastis, ditandai dengan penurunan utang luar negeri dan cadangan devisa yang kembali meningkat.

Kendati masih ada sejumlah tantangan yang harus dihadapi, sasaran utama dalam program kerja sama ini secara umum telah tercapai, dan kami yakin masalah pembayaran luar negeri untuk tahun depan akan bisa ditangani tanpa harus minta bantuan khusus dari komunitas internasional untuk menjaga neraca pembayaran. Paket Kebijakan Ekonomi yang kami umumkan September lalu menegaskan kembali upaya kami untuk lebih jauh lagi dalam memacu pertumbuhan ekonomi dengan menjaga stabilitas makro-ekonomi dan meningkatkan reformasi struktural." Demikian bunyi paragraf pertama Letter of Intent terakhir dari Indonesia kepada IMF.

Dalam LOI itu juga dilaporkan bahwa ekonomi

diharapkan akan tumbuh 4% tahun itu, dengan inflasi sebesar 6%. Dengan memperhitungkan kondisi global saat itu, pemerintah dan bank sentral yakin tahun berikutnya Indonesia akan tumbuh 5% sampai 6%, dengan inflasi 6% sampai 7%. Dalam LOI juga dilaporkan bahwa kondisi fiskal cukup menggembirakan, antara lain ditopang oleh sukses penjualan saham perdana BRI dan Bank Mandiri, yang masing-masing mendatangkan pendapatan Rp13,8 triliun dan Rp9,7 triliun, sementara Badan Penyehatan Perbankan Nasional berhasil mendapatkan Rp18 triliun dari penjualan aset.

Hasil akhir itu diperoleh menyusul kerja keras pemerintah, terutama tim ekonomi, sejak Agustus 2001. Jika ditakar dengan konsepsi dasar yang melandasi kebijakan ekonomi makro pada waktu itu – dan memang harus demikian – jelas bahwa apa yang tertuang dalam LOI terakhir itu adalah sebuah prestasi. Konsepsi dasar yang dimaksud adalah, menurut Boediono, *bahwa pertumbuhan yang mantap hanya akan diperoleh jika negara berada dalam stabilitas yang mantap. Stabilitas ditentukan oleh kepercayaan pasar, sehingga pemerintah dan bank sentral harus berfokus pada upaya pemulihan kepercayaan itu. Bila stabilitas sudah sampai pada tingkat yang mantap, maka suku bunga bisa diturunkan secara permanen sehingga pembiayaan usaha akan semakin kompetitif – hal yang akan berdampak pada investasi dan pertumbuhan ekonomi.*

Pada periode ini tim ekonomi mendapatkan sokongan kuat dari stabilitas politik dalam negeri. Sementara itu komunikasi dengan IMF juga terbangun kembali, sehingga kerja sama bisa dilanjutkan lagi. Pendek kata suasana kerja di Thamrin dan Lapangan Banteng kembali memungkinkan bagi masing-masing penanggung jawab untuk mengejar target-target yang ditentukan.

Maka, jika zaman Presiden BJ Habibie kita sebut sebagai pekerjaan rumah pertama, maka pekerjaan rumah kedua pada periode ini berjalan bagus, dengan hasil yang lebih solid. Hingga akhir masa pemerintahan Presiden Megawati, nilai tukar rupiah kembali stabil pada kisaran Rp9.000 hingga Rp9.500 per USD. Inflasi menurun dari 13% pada 2001 menjadi 6,5% pada 2004. Pada kurun yang sama suku bunga turun dari di atas 10% menjadi 7,5%; sedangkan indeks harga saham gabungan (IHSG) naik hampir dua kali lipat dari 370 menjadi 700. Sementara itu rasio utang pemerintah terhadap PDB turun dari 100% menjadi 60%. Dan yang paling melegakan adalah bahwa pendapatan per kapita masyarakat Indonesia pada 2003 dan 2004 tercatat masing-masing sebesar USD1117 dan US$1191, melampaui capaian periode sebelum krisis sebesar USD977. *Di akhir periode ini tidak terdengar lagi dari para pelaku pasar suara yang mempertanyakan kesinambungan fiskal,* kata Boediono.

> Di akhir pemerintahan Presiden Megawati, rupiah kembali stabil pada kisaran Rp9.000 per dolar, inflasi menjadi 6,5%, suku bunga 7,5%, dan rasio utang terhadap PDB turun jadi 60%. Di akhir periode ini tidak terdengar lagi suara yang mempertanyakan kesinambungan fiskal.

BPPN dan Pemulihan Perbankan

Sampai bagian ini ada hal penting yang belum cukup mendapatkan perhatian, yakni soal perkembangan kondisi perbankan nasional. Sebagaimana diketahui, krisis yang melanda Indonesia pada 1997-1998 sejatinya diawali oleh krisis perbankan. Atau, minimal krisis perbankan adalah bagian sangat besar dari krisis itu. Krisis perbankan sendiri bermula dari krisis likuiditas satu dua bank. Dalam kuliah umum yang diselenggarakan Bank Indonesia Institut, Prof J. Soedradjad Djiwandono, Gubernur Bank Indonesia periode 1993-1998, mengatakan bahwa "Pagi hari mendapatkan laporan ada dua bank yang kalah kliring. Sore harinya ada laporan lagi, sudah empat yang kalah kliring." Krisis likuiditas ini akhirnya tercium oleh

publik, dan kemudian berdampak pada penarikan dana masyarakat secara besar-besaran. Dan krisis likuiditas itu pun semakin parah.

Karena itu sektor inilah yang coba cepat ditangani oleh pemerintah bersama bank sentral. Sebagai solusi jangka pendek, Bank Indonesia mengucurkan bantuan likuiditas (BLBI). Tetapi tentu saja itu tidak cukup. Atas rekomendasi Dana Moneter Internasional (IMF), maka pada Januari 1998 dibentuklah Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN). Tujuannya jelas, yakni agar sektor perbankan kembali pulih dan menjalankan fungsinya. Termasuk dalam tugas ini adalah menjalankan program penjaminan.

Program penjaminan sendiri, betapapun terlambatnya, diluncurkan sebagai efek dari dilema kebijakan moneter di awal krisis. Sebagaimana diketahui, respon pertama terhadap krisis, termasuk rekomendasi dari IMF, adalah kebijakan ketat baik di sisi moneter maupun fiskal (*policy mix*). Tetapi kebijakan moneter ketat tidak mungkin dilakukan pada waktu itu. Menurut buku teks kebijakan moneter ketat memang harus dilakukan, tetapi sektor perbankan mengalami El Nino likuiditas, sehingga sistem perbankan membutuhkan injeksi likuiditas. Tetapi dilemanya, mengucurkan likuiditas berarti membuat inflasi semakin tumbuh subur.

Maka dicari jalan bagaimana menghentikan suntikan

likuiditas tetapi dengan meminimalkan dampak terhadap sisi moneter dan perekonomian pada umumnya. Solusi atas persoalan itu pun ditemukan, yakni dalam bentuk program penjaminan penuh atau *blanket guarantee*. Dengan program itu pemerintah menjamin bahwa dana simpanan masyarakat aman, apa pun yang akan terjadi dengan bank-bank tempat mereka menyimpan uang. Di situlah BPPN nantinya akan berperan. BPPN akan menjalankan tugas melaksanakan program penjaminan sekaligus melakukan restrukturisasi menyeluruh atas sistem perbankan nasional.

Strategi pembenahan perbankan ini bukan suatu program yang dari awal lengkap dan tinggal dilaksanakan, melainkan merupakan strategi yang tumbuh dari proses percobaan dan penyesuaian yang berlangsung selama pelaksanaannya. Namun, betapapun mengalami proses *tambal-sulam,* pada akhirnya terlihat juga "alur besar" pekerjaan BPPN seperti:

- Program penjaminan penuh bagi seluruh bank, dengan tujuan untuk mengembalikan kepercayaan terhadap perbankan nasional.
- Sementara masyarakat mulai tenang, BPPN melakukan audit menyeluruh untuk memahami kondisinya masing-masing. Berdasarkan audit tersebut, setiap bank dimasukkan dalam kategori-kategori tertentu, agar atas masing-masing bank

bisa dilakukan tindakan tertentu yang tepat. Bank yang berkategori baik akan disehatkan, sedang yang buruk akan ditutup.

- Ada tiga langkah yang akan diambil BPPN atas bank-bank yang ada: (1) mengambil alih bank dan merestrukturisasi; (2) mengambil alih "aset buruk" dari bank agar bank yang bersangkutan bisa beroperasi kembali; dan (3) melakukan rekapitalisasi dengan menginjeksi dana dari pemerintah.

- Aset-aset yang diambil alih (termasuk saham) akan dikelola oleh BPPN dan kemudian akan dijual, dan dana yang diperoleh akan dipakai untuk mengganti sebagian dana yang sudah dikeluarkan oleh pemerintah.

- Saham bank yang dikelola oleh BPPN akan dijual melalui program divestasi dan privatisasi untuk mengurangi keterlibatan pemerintah di industri perbankan.

- Jika tugas ini selesai, BPPN akan dibubarkan. Tugas pengawasan perbankan akan berpindah ke Bank Indonesia, sedang tugas penjaminan akan berpindah ke Lembaga Penjaminan Simpanan.

BPPN pun segera bekerja, dan menetapkan bahwa ada



Menteri Keuangan - Bersama Presiden Megawati Soekarnoputri meresmikan pembukaan perdagangan di Bursa Efek Jakarta

54 bank yang dinyatakan "sakit". Tujuh dari bank yang "paling sakit" akhirnya dilikuidasi, sementara ada tujuh bank besar, termasuk Bank Exim (BUMN), diambil alih agar bisa direstrukturisasi. Upaya yang terakhir ini tidak berjalan dengan mulus, terutama karena para pemilik lama dari bank yang diambil alih tidak mau kehilangan kendali. *Lobi mereka sangat kuat dan pada 22 April 1998 Menteri Keuangan mengumumkan bahwa 48 bank (termasuk enam bank milik pemerintah) dikeluarkan dari pengawasan BPPN. Karena kriteria dan alasan pembebasan dari pengawasan BPPN ini tidak jelas, pasar mempertanyakan kebijakan ini dan kredibilitas BPPN merosot.*

Pada pemerintahan Presiden Habibie pekerjaan berlanjut. Perlahan-lahan BPPN mendapatkan kembali kepercayaan publik. Langkah yang dilakukan pun semakin pasti. Setelah diaudit bank-bank dikelompokkan menjadi tiga kategori: kategori A untuk 54 bank yang memiliki rasio kecukupan modal (CAR) di atas 4%, kategori B untuk 56 bank yang memiliki CAR antara -25% sampai 4%, dan 40 bank kategori C yang CAR-nya di bawah -25%. Bank yang masuk dalam kategori A silakan jalan terus dengan dua syarat, yakni mengajukan *business plan* yang disetujui Bank Indonesia, dan jajaran manajemennya harus lulus proses *fit and proper test* Bank Indonesia. Bank yang masuk kategori B akan diikutkan dalam program rekapitalisasi. Atas bank-bank tersebut pemerintah akan menyertakan obligasi rekapitalisasi, agar CAR bank-bank tersebut kembali sehat. Sementara bank-bank yang masuk kategori C harus merger atau ditutup. Jika ingin tetap bertahan, maka mereka harus merger dan pemegang sahamnya harus menambah modal. Sebagai catatan, semua bank pemerintah, kecuali satu, masuk dalam kategori ini.

Ketika Boediono duduk sebagai menteri keuangan, seluruh tahapan itu secara administratif sudah selesai. Proses merger, penutupan bank, dan rekapitalisasi sudah dilakukan. Tetapi waktu itu BPPN belum dibubarkan karena belum semua tugasnya selesai. Salah satu tugas yang belum selesai adalah pengelolaan dan pelepasan aset

yang sudah diambil alih. Pelepasan asset sendiri sudah dimulai sejak tahun 2000, pada pemerintah Presiden Abdurrahman Wahid, dengan total pemasukan kembali Rp18,1 triliun.

Bagi Boediono dan tim ekonomi Kabinet Gotong Royong, penjualan asset oleh BPPN menjadi salah satu hal yang penting, karena dari sanalah digantungkan harapan akan sebagian penerimaan non pajak bagi APBN. Dalam beberapa LOI yang dibuat oleh tim ekonomi diketahui bahwa sepanjang tahun 2001, total *asset recovery* oleh BPPN mencapai Rp33,7 triliun. *Total asset recovery* itu berasal baik dari penjualan kredit bermasalah bank yang diambil alih (AMC), penjualan aset milik bank yang diambil alih (AMI), maupun pemulihan dari obligasi rekap. Tahun berikutnya pemerintah mendapatkan angka pemulihan sebesar Rp 36,1 triliun. Pada saat BPPN dibubarkan, total *asset recovery* sepanjang krisis 1997/1998 hanya sebesar Rp188 triliun. Padahal biaya yang dikeluarkan oleh pemerintah dan bank sentral mencapai total Rp620 triliun, terdiri dari Rp144 triliun untuk BLBI dan Rp476 triliun untuk program rekapitalisasi (Rp144 triliun untuk bank swasta, Rp288 triliun untuk bank pemerintah).

Krisis itu mahal. Pelajaran penting dari pengalaman ini adalah, apabila krisis tidak terelakkan tiba, jangan membiarkannya lepas kendali. Mengambil langkah preventif apa pun yang mungkin dilakukan, akan selalu

lebih murah biayanya.

Kritik terhadap IMF

Harus dikatakan Boediono berhasil menjalankan tugasnya sebagai Menkeu, sebagaimana ditunjukkan dalam sejumlah indikator di atas. Tetapi jauh sesudahnya dia mengakui bahwa resep yang ditawarkan IMF ternyata keliru. Kekeliruan terbesarnya adalah bahwa IMF justru menolak skema penjaminan yang sudah diusulkan sejak awal krisis. *Sekarang saya bisa cerita karena sudah tidak punya beban. Setelah beberapa waktu mereka mengakui ada yang* missed. *Termasuk masalah penjaminan. Waktu kita menutup 16 bank, nggak ada penjaminan sama sekali, jaminan kecil tapi itu nggak ada artinya. Begitu kita tutup 16 bank, masyarakat panik dan bertanya, bank mana lagi yang mau ditutup. Mereka* (IMF) *sebenarnya juga belum punya pengalaman menangani krisis seperti yang kita tangani.*

4

Menko Perekonomian - Membawa Ekonomi Tinggal Landas

AKHIR 2004 Indonesia menorehkan satu prestasi demokrasi yang diakui oleh dunia. Waktu itu untuk pertama kalinya Indonesia menjalankan pemilihan umum yang berlangsung sangat demokratis. Sebagai hasil dari proses reformasi, itulah kali pertama rakyat Indonesia memilih anggota parlemen secara langsung, dan bahkan memilih presiden secara langsung. Susilo Bambang Yudhoyono dan Muhammad Jusuf Kalla terpilih menjadi presiden dan wakil presiden. Pengamat dan media, dalam dan luar negeri, ikut melakukan selebrasi atas pencapaian itu.

> Boediono, menurut Presiden SBY, berpendapat bahwa mengabdi negara tidak harus dengan cara duduk dalam jajaran kabinet. "Tetapi saya mengatakan, Pak Boediono, kalau negara memerlukan, dan kalau rakyat menghendaki Anda duduk dalam pemerintahan, tentu itu amanah."

Tetapi keraguan mulai berkembang ketika presiden mengumumkan kabinetnya, yang disebut dengan Kabinet Indonesia Bersatu (KIB). Tidak semua anggota kabinet dinilai buruk, memang. Kritik lebih banyak diarahkan pada "aroma akomodasi politik" dalam KIB (yang dari sudut pandang sekarang disebut KIB I).

Setelah *Reshuffle*

Sebenarnya ketika Presiden SBY dilantik, masyarakat sudah mulai berspekulasi bahwa Boediono pasti akan masuk dalam tim ekonomi. Dan sejumlah tulisan menyebutkan bahwa sebenarnya SBY memang sempat memintanya bergabung, tetapi Boediono menolak.

Mengapa? Ada yang mengatakan, dan itu disebut oleh SBY di kemudian hari, bahwa Boediono ingin kembali ke kampus dan berkonsentrasi mengajar. Sementara itu ada juga yang mengatakan, bahwa Boediono merasa sungkan pada Megawati Sukarnoputri, presiden periode sebelumnya. Sedangkan pendapat lain mengatakan tampaknya Boediono memilih kampus karena lelah menghadapi dinamika politik pasca-reformasi yang cenderung brutal. Sekadar untuk diingat, ketika menjabat sebagai Menkeu Kabinet Gotong Royong, tidak jarang Boediono menjadi "sasaran tembak", bukan hanya oleh masyarakat dan pengamat, tapi bahkan oleh sesama anggota kabinet.

Keraguan publik terhadap tim ekonomi KIB terus mengemuka, dan tampaknya direspon dengan baik oleh Presiden SBY. Ketika KIB berusia 15 bulan, Presiden SBY mengumumkan perombakan kabinetnya, dan memasukkan Boediono sebagai Menko Perekonomian, menggantikan Aburizal Bakrie yang kemudian menduduki posisi Menko Kesejahteraan Sosial.

Terkait dengan pemilihan Boediono sebagai Menko Perekonomian, Presiden SBY mengatakan bahwa Boediono adalah sosok yang sangat *capable,* dengan kemampuan yang sangat meyakinkan untuk bergabung mengelola perekonomian nasional. Pada 1 Desember 2005, dalam satu konferensi pers, Presiden juga

mengatakan kepada publik bahwa sebenarnya Boediono keberatan untuk menangani tugas tersebut, karena ingin berkonsentrasi pada tugas yang dicintainya, mengajar di universitas. Boediono, menurut Presiden, berpendapat bahwa mengabdi negara tidak harus dengan cara duduk dalam jajaran kabinet. Tetapi Presiden bersikukuh dengan keinginannya, dengan mengatakan, "Tetapi saya mengatakan, Pak Boediono, kalau negara memerlukan, dan kalau rakyat menghendaki Anda duduk dalam pemerintahan, tentu itu amanah."

Kita semua tahu akhir dari drama kecil itu, Boediono berkantor di Lapangan Banteng sebagai Menteri Koordinator Perekonomian. Bersamaan dengan itu Sri Mulyani juga ditarik masuk sebagai Menteri Keuangan, menggantikan Jusuf Anwar. Bersama keduanya dalam tim ekonomi ada Mari Elka Pangestu sebagai Menteri Perdagangan, Fahmi Idris sebagai Menteri Perindustrian, dan posisi strategis yang lain, Menteri Energi dan Sumberdaya Mineral dipegang oleh Purnomo Yusgiantoro sedang Kementerian Negara BUMN ada di tangan Sofyan Djalil.

Salah satu tugas yang jelas ada di depan mata ketika itu adalah soal koordinasi antara sisi fiskal dan moneter. Salah satu indikator betapa hal itu mendesak adalah bahwa sepanjang tahun itu inflasi melonjak ke angka 17,11% dibanding 6,4% pada 2004 dan 5,01% pada 2003.

Kembali kita ingat, Boediono dan Sri Mulyani masuk dalam jajaran kabinet ketika tahun berjalan hampir berakhir: Desember. Atas tingginya inflasi itu bahkan Dana Moneter Internasional sempat mengirimkan sinyal bahwa Indonesia perlu memperbaiki koordinasi dan sinkronisasi antara sisi fiskal dan moneter. Sementara itu, di luar soal koordinasi, kondisi perekonomian global waktu itu tidak cukup menguntungkan, terutama karena harga minyak mentah yang terus naik di pasar dunia. Dikombinasikan dengan puasa dan lebaran yang jatuh pada triwulan keempat, efek kenaikan harga minyak terhadap inflasi terasa jauh lebih berat lagi.

Di awal tugasnya sebagai Menko, Boediono memang harus menjaga koordinasi dan sinkronisasi antara kedua otoritas. Ketika IMF "menegur" soal koordinasi itu, seperti biasa, dengan tenang, Boediono menjawab bahwa dengan atau tanpa imbauan dari IMF koordinasi dan sinkronisasi antara sisi fiskal dan moneter tetap akan dijalankan.

Kendati demikian, toh sekali dua pasar bisa membaca ketegangan antara keduanya. Pernah, suatu kali, Dirjen Perbendaharaan Negara, Mulia P Nasution mengatakan bahwa pemerintah akan memindahkan dananya dari Bank Indonesia ke bank komersial yang lebih menguntungkan. Jumlahnya tidak tanggung-tanggung, Rp60 triliun. Tentu saja lampu kuning menyala di *dashboard* pengelola moneter. Penggelontoran dana sebesar itu ke

pasar amat berpeluang mengakselerasi inflasi. Ekonom Tony Prasetiantono menulis bahwa langkah yang tidak dikoordinasikan dengan BI itu berpeluang menggagalkan target inflasi 2006. "Wajar jika BI terperanjat," katanya.

Sementara itu Kementerian Keuangan juga sempat dibuat terperanjat oleh pengumuman bahwa BI akan menghilangkan Sertifikat Bank Indonesia (SBI) bertenor tiga bulan. Kemenkeu mempertanyakan, bagaimana mungkin kebijakan sepenting itu tidak didiskusikan terlebih dulu dengan Kemenkeu. Sementara Bank Indonesia berargumen, SBI berjangka tiga bulan tidak berperan signifikan dalam pengaturan likuiditas di pasar. Instrumen ini hanya menyerap dana puluhan miliar saja, dibanding SBI berjangka satu bulan yang jauh lebih likuid.

Mengendalikan Pasar

Di luar masalah makro tadi, masyarakat memang tengah berhadapan langsung dan bergulat dengan kenaikan harga. Ekonomi dunia memang bergerak membaik, dan kebutuhan industri dunia mendongkrak harga minyak mentah ke sekitar USD60 per barel di akhir 2005, dan terus mendaki ke angka USD68 di tahun berikutnya. Itulah yang menjadi alasan mengapa pada 2005 pemerintah menaikkan harga Premium dari Rp2.400 menjadi Rp4.500 per liter. Sebagaimana yang selalu terjadi,

kenaikan harga bahan bakar minyak selalu memicu kenaikan harga hampir semua kebutuhan. Tetapi dari semua kenaikan yang ada, ternyata penyumbang terbesar terhadap inflasi 2006 adalah kenaikan harga beras.

Pada 2006 Indonesia memang produksi beras dalam negeri tidak begitu bagus, antara lain disebabkan oleh fenomena alam, el-Niño. Suhu panas tertahan di kawasan timur Pasifik, bersamaan dengan turunnya permukaan laut di kawasan itu, yang berakibat pada dinginnya muka laut di kawasan Indonesia, sehingga volume penguapan dan hujan berkurang. Fenomena alam ini pada gilirannya berdampak buruk pada produksi beras, sehingga harga beras dalam negeri melonjak ke kisaran Rp5.000 per kilogram pada awal 2006. Padahal pada paruh kedua 2005 harganya masih di kisaran Rp3.500. Itu sebabnya pemerintah tak punya pilihan. Pada September 2006, melalui Kementerian Perdagangan, pemerintah membuka keran impor beras untuk cadangan pemerintah. Volume impornya sebesar 210 ribu ton.

Kenaikan harga sebenarnya tidak hanya terjadi pada beras, tetapi juga pada sejumlah komoditas yang lain, dan ini memberikan kabar baik maupun buruk sekaligus. Kabar baiknya dulu. Ketika itu harga sejumlah komoditas melonjak naik, termasuk komoditas-komoditas ekspor. Kita sebut saja harga tembaga, batubara, minyak sawit, dan karet. Bisa kita duga, banyak perusahaan dan petani



Menko Perekonomian - Bersama Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati, 2006

yang berpesta. Para pekebun sawit, mulai dari skala satu dua hektar hingga skala industri yang mencapai ratusan ribu atau bahkan jutaan hektar, menikmati pesta. Demikian juga para petani karet, juga dengan berbagai skalanya. Harga batubara yang melonjak juga membuat banyak perusahaan untung besar, sekaligus memunculkan penambang-penambang skala satu dua hektar.

Berita buruknya adalah harga minyak goreng yang sudah menjadi kebutuhan pokok masyarakat. Ketika itu ditengarai banyak pekebun sawit yang memilih menjual minyak mentahnya – *crude palm oil* atau CPO – langsung ke pasar ekspor ketimbang mengolahnya menjadi minyak

goreng dan menjualnya di pasar dalam negeri. Tentu saja di balik semua itu para eksportir CPO itu memiliki kalkulasi ekonomi tersendiri. Pada awal 2006 harga minyak goreng dalam negeri tercatat sebesar Rp6.000 sampai Rp6.500 per liter. Waktu itu harga CPO di pasar dunia baru mencapai USD500 per metrik-ton. Pada akhir 2006 dan awal 2007, harga CPO melambung ke angka USD800 per metrik-ton. Karena itu pengusaha berkilah bahwa harga wajar minyak goreng mestinya sekitar Rp8.000 hingga Rp9.000. Tapi ternyata di pasaran harga minyak sudah mencapai Rp10.000 per liter pada 2006, kemudian sempat menjadi Rp14.000 per liter pada 2007.

Sejalan dengan itu sejumlah harga kebutuhan pokok pun – beras, terigu, kedelai, minyak tanah – juga ikut merambat naik. Jika tidak ditangani dengan baik, dikhawatirkan sulit bagi pemerintah untuk mengejar target inflasi, setelah inflasi yang tinggi pada 2005.

Maka pemerintah pun segera mengambil sejumlah tindakan untuk menekan harga. Pada Februari 2008 pemerintah secara resmi mengumumkan mengeluarkan kebijakan fiskal demi menstabilkan harga kebutuhan pokok. Tetapi, walau secara resmi diumumkan pada 2008, sebenarnya pemerintah sudah banyak melakukan "langkah fiskal" sebelumnya. Terkait dengan harga minyak goreng, misalnya. Sekurang-kurangnya ada dua langkah pemerintah yang masuk dalam kategori kebijakan

fiskal. *Pertama* adalah ketika memutuskan menanggung PPN minyak goreng curah di tingkat produsen. Kebijakan itu diambil pada September 2007 untuk menekan harga yang tak kunjung turun. Namun waktu itu Menko Perekonomian Boediono mengingatkan masyarakat, bahwa bebas PPN adalah satu hal, tapi harga tetaplah hal lain, yang ikut ditentukan oleh faktor eksternal. Intinya dia mau mengatakan, subsidi PPN akan mengurangi beban masyarakat, tetapi tidak akan bisa mematok harga pada angka tertentu. Tetapi waktu itu Menteri Perindustrian Fahmi Idris menyatakan harapannya, bahwa subsidi PPN ini akan mengembalikan minyak goreng ke harga sebelumnya, Rp6.000 per liter.

Kedua, selain subsidi dalam bentuk pembebasan PPN, pemerintah bersama DPR juga menyepakati subsidi langsung untuk minyak goreng. Untuk tahun anggaran 2007 besaran subsidinya mencapai Rp275 miliar, sedang pada 2008 mencapai Rp600 miliar. Dana subsidi ini diambil dari pungutan ekspor komoditas. Untuk 2008 saja, penerimaan negara dari pungutan ekspor CPO saja mencapai Rp3 triliun.

Terkait dengan kebijakan Februari 2008 itu Boediono mengatakan bahwa kebijakan itu dimaksudkan untuk menurunkan harga kebutuhan pokok ke angka wajar. Karena seriusnya persoalan, dia menambahkan bahwa berbagai pihak seperti swasta dan BUMN ikut terlibat

membantu. Tetapi di luar imbauan itu, Boediono mengatakan bahwa pemerintah juga akan mengiringi kebijakan itu dengan operasi pasar. *Pemerintah akan melakukan operasi pasar dengan menyalurkan minyak goreng bersubsidi. Minyak goreng dalam kemasan sederhana untuk masyarakat luas akan mendapatkan subsidi rata-rata Rp.2,500 per liter.*

Sementara itu untuk komoditas kedelai, pemerintah akan memberikan subsidi di dua tingkatan. Pada tingkat impor pemerintah membebaskan bea masuk kedelai plus mengurangi PPh impor kedelai dari 2,5 persen menjadi 0,5 persen. Pada tingkat perajin tahu dan tempe, pemerintah juga memberikan subsidi harga, sebesar Rp1.000 per kilogram. Program ini berlangsung selama tujuh bulan pada 2008, dengan total subsidi sebanyak 1.725 ton.

"Mr. Paket"

Selama menjabat sebagai Menko Perekonomian, Boediono meluncurkan berbagai paket ekonomi, sehingga banyak yang menyebutnya "Mr. Paket". Tetapi dia tidak terganggu dengan julukan itu. *Memang ada yang mengkritik saya sebagai Mr. Paket. Ya tidak apa-apa, asal bagus.* Kemudian Boediono dan para wartawan yang mengerumuninya tertawa bersama di kantornya, *hahaha...* Hari itu Boediono memang tengah menjelaskan

isi paket kebijakan ekonomi yang barusan diumumkan pemerintah, sekaligus "membuka rahasia" kira-kira sektor apa lagi yang masih membutuhkan sentuhan paket kebijakan.

Aneka paket ini diluncurkan agar Indonesia bisa segera berpacu mengatasi ketertinggalan akibat krisis. Harus diakui Indonesia tertinggal oleh negara-negara Asia lain yang juga terpukul oleh krisis, seperti Malaysia, Thailand, dan Korea. Indonesia tertinggal karena krisis ekonominya diikuti oleh krisis politik. Padahal, hampir tidak mungkin menyelesaikan krisis ekonomi tanpa terlebih dulu menyelesaikan krisis politiknya.

Paket-paket kebijakan yang diluncurkan di awal tugas Boediono sebagai Menko Perekonomian umumnya bukan kebijakan yang siap pakai atau siap implementasi. Sebagaimana bisa dilihat dalam matriks yang disajikan, banyak dari isi paket kebijakan yang isinya komitmen untuk mengubah sejumlah aturan menjadi aturan yang lebih longgar, lebih kondusif. Tentu saja kita bisa melihat keseriusan komitmen tersebut, karena setiap poin rencana aksi selalu diikuti dengan tenggat pelaksanaan dan siapa yang bertanggung jawab untuk melaksanakan.

Ada sejumlah paket kebijakan yang bisa disampaikan di sini seperti, Paket Kebijakan Infrastruktur, Paket Kebijakan Investasi, Paket Kebijakan Kawasan Ekonomi Khusus, Paket Kebijakan Sektor Keuangan, dan Paket

> Banyak yang menyebut Boediono sebagai "Mr. Paket", tetapi dia tidak terganggu dengan julukan itu. *Memang ada yang mengkritik saya begitu. Ya tidak apa-apa, asal bagus.*

Kebijakan untuk Koperasi dan UMKM.

Paket Kebijakan Infrastruktur. Pada 17 Februari 2006 pemerintah mengumumkan satu paket kebijakan untuk memacu pembangunan infrastruktur di Indonesia. Paket ini menyangkut kebijakan lintas sektor teknis, mulai dari pekerjaan umum, perhubungan, energi, serta komunikasi dan informasi. Maka ketika Menko Perekonomian Boediono mengumumkan paket ini, di samping Menkeu juga hadir semua menteri teknis yang bersangkutan.

Dalam paket ini pemerintah mengumumkan reformasi minimal di empat lini yakni: (1) reformasi kebijakan strategis yang lintas sektor, (2) reformasi kebijakan sektor

korporasi guna mendorong terlaksananya persaingan yang sehat dalam penyediaan infrastruktur; (3) regulasi untuk menghilangkan penyalahgunaan hak monopoli alamiah serta melindungi masyarakat dan penanam modal dalam penyediaan infrastruktur; dan (4) pemisahan peran secara tegas antara Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah yang berfungsi sebagai penyusun kebijakan dan BUMN/BUMD sebagai pelaku usaha (operator).

Boediono menjelaskan bahwa paket kebijakan infrastruktur ini dilaksanakan dengan tiga konsep. Pertama *dengan memperbaiki iklim investasi dengan membenahi peraturan, proses administrasi dan perizinan. Ini aspek penting yang harus dilakukan karena banyak keluhan dari pelaku bisnis dalam dan luar negeri mengenai hal ini. Konsep* kedua *adalah dengan meningkatkan fasilitas-fasilitas proyek yang strategis di berbagai bidang, seperti infrastruktur dan migas. Kita akan memperbaiki fasilitas proyek-proyek strategis yang sudah ada, dan jika ada hambatannya pemerintah akan menanganinya*, katanya. Konsep *ketiga*, lanjutnya, *pemerintah akan memperbaiki biaya dana bagi para investor infrastruktur, terutama bagi calon investor di dalam negeri yang selama ini mengalami kesulitan untuk mendapatkan dana untuk investasi di bidang infrastruktur.*

Melalui kebijakan ini pemerintah bertekad untuk

mempercepat penyelesaian penyediaan infrastruktur baik melalui pelaksanaan kewajiban pemerintah maupun melalui peningkatan peran serta swasta. Pada 2006 pemerintah bertekad menyelesaikan 153 kebijakan, dan pada 2007 sebanyak tiga kebijakan.

Ketika mengumumkan kebijakan itu pemerintah berjanji bahwa pada 2006 akan menyelesaikan empat kelompok kebijakan, yakni (1) Kerangka Kebijakan Strategis Lintas Sektor yang terdiri dari 33 kebijakan; (2) Kebijakan Sektoral yang terdiri dari 83 kebijakan, meliputi sektor Transportasi (22 kebijakan); sektor Jalan (9 kebijakan); Ketenagalistrikan (3 kebijakan); Minyak dan Gas Bumi (3 kebijakan); Pos dan Telekomunikasi (14 kebijakan); Air Minum, Sanitasi, dan Sumber Daya Air (15 kebijakan); dan Perumahan (17 kebijakan); (3) Peran Pemerintah Daerah (5 kebijakan);dan (4) Transaksi proyek pembangunan infrastruktur (32 kebijakan).

Paket Kebijakan Investasi. Sepuluh hari setelah mengumumkan paket kebijakan soal infrastruktur, pemerintah meluncurkan paket kebijakan soal investasi, yang dikemas dalam Instruksi Presiden No.3/2006. Paket ini ditandatangani sehari sebelum presiden melakukan safari ke Brunei Darussalam, Kamboja, dan Myanmar untuk mengadakan pembicaraan mengenai investasi dengan para pemimpin negara tersebut. “Ini sangat penting, karena kita memang sedang dan akan

terus melakukan perbaikan iklim investasi ini. Sebagian sudah terwujud, sebagian hampir terwujud, sebagian belum. Oleh karena itu kita susun satu paket kebijakan yang gamblang. Di situ apa saja yang ingin kita capai dalam perbaikan investasi ini, kemudian siapa yang harus menjalankannya, berupa apa, apakah undang-undang nantinya, apakah peraturan pemerintah, ataukah regulasi yang lain," kata Presiden (pnri.go.id).

Salah satu yang menarik dari Keppres ini adalah bahwa berbagai kebijakan yang diluncurkan dikemas dalam satu matriks yang dengan jelas menyebutkan apa kebijakannya, programnya, rencana aksinya, *output*-nya, target waktunya, serta siapa yang bertanggung jawab. "Harapannya, paket kebijakan ini semua bisa dilihat secara nyata, bisa diukur kemajuannya, bisa dijelaskan secara gamblang, tidak ada mis-informasi, tidak ada distorsi." Hal spesifik yang ditawarkan dalam paket ini adalah bahwa investasi di Indonesia akan bisa makin transparan dan makin memiliki kepastian hukum.

Salah satu poin yang banyak mendapatkan perhatian publik adalah kebijakan mengenai tenaga kerja Indonesia (TKI). Melalui kebijakan itu pemerintah tidak lagi mewajibkan Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta (PPTKIS) untuk memiliki pusat pelatihan sendiri, dengan tujuan agar mereka lebih memusatkan perhatian pada upaya pengerahan tenaga

kerja ke luar negeri. Dengan upaya ini diharapkan angka pengangguran di Indonesia bisa terus ditekan. Tetapi aturan ini tidak dimaksudkan untuk mengabaikan kualitas TKI. Keppres ini tetap menekankan perlunya TKI mendapatkan pendidikan yang memadai sebelum mereka berangkat ke luar negeri. Hanya saja, tugas pendidikan dan pelatihan tidak lagi dibebankan dan diwajibkan pada PPTKIS. Nantinya Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi, melalui Direktorat Jenderal Pembinaan, Pelatihan dan Produktivitas, yang akan bertugas meningkatkan kualitas TKI dengan merancang dan mengelola pelatihan.

Beberapa tahun kemudian kebijakan ini memperlihatkan hasilnya. Penempatan TKI informal di luar negeri terus mengalami penurunan, tetapi penempatan secara formal terus mengalami peningkatan. Dari 2010 sampai 2013 penempatan TKI formal turun dari 462 ribu menjadi 226 ribu TKI, sedangkan penempatan formal mengalami peningkatan dari 182 ribu menjadi 285 ribu TKI. Jumlah TKI perempuan, dalam kurun yang sama, mengalami penurunan dari 496 ribu menjadi 276 ribu, sedang jumlah TKI laki-laki meningkat dari 148 ribu menjadi 235 ribu.

Paket Kebijakan Kawasan Ekonomi Khusus. Paket lain yang dirancang oleh Boediono dan tim ekonominya adalah kebijakan soal Kawasan Ekonomi

> *Kita bertanya kepada Singapura bagaimana membuat model pengembangan kawasan ekonomi khusus, yang nantinya bisa direplikasikan dalam jangka menengah,* kata Boediono, terkait rencana membangun kawasan ekonomi khusus di Batam, Karimun, dan Bintan.

Khusus. Program ini tampak direncanakan dengan sangat serius, antara lain terlihat dari upaya pemerintah melibatkan banyak pihak untuk mempersiapkannya. Pada bulan April 2006 misalnya, Presiden mengundang rapat kabinet terbatas bidang ekonomi, tetapi juga dihadiri 10 gubernur, yakni Gubernur DKI Jakarta, Jabar, Banten, Jatim, Sulsel, Papua, Kepulauan Riau, Bangka Belitung, Sumut, dan NAD Aceh. Menteri Perdagangan Mari E. Pangestu mengatakan, rapat itu membahas rencana program pembangunan kawasan ekonomi khusus. Inti dari rencana ini adalah memperbaiki iklim investasi, dengan mendayagunakan daerah-daerah yang sudah memiliki modalitas yang kondusif. Program ini sendiri nantinya akan berupa program akselerasi, agar investasi di kawasan yang dimaksud akan berlari lebih kencang.

Tujuan selanjutnya, selain meningkatkan investasi, tentu saja untuk meningkatkan ekspor, kesempatan kerja, dan penghasilan pajak.

Di kawasan ekonomi khusus yang akan ditentukan kemudian, pemerintah akan menetapkan satu otoritas khusus atau otoritas kawasan yang memiliki kewenangan mengambil langkah mengakselerasi investasi di kawasan tersebut – misalnya dengan menyederhanakan dan memudahkan proses perizinan. Pengelola ini nantinya akan ditetapkan bersama antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dijelaskan bahwa program ini tidak akan dimulai dari nol, tetapi dengan mengoptimalkan yang sudah ada, yakni di daerah-daerah yang sudah mempunyai kriteria tertentu, misalnya Batam.

Di tahun yang sama, akhir 2006, pemerintah mulai berdiskusi dengan Singapura, untuk belajar dari sana, bagaimana mengembangkan satu kawasan ekonomi khusus. *Kita bertanya kepada Singapura dalam membuat model pengembangan kawasan ekonomi khusus, yang nantinya bisa direplikasikan dalam jangka menengah,* kata Boediono di sela-sela pertemuan dengan Pemerintah Singapura, yang sukses mengembangkan kawasan ekonomi khusus di China, Vietnam, dan India. Secara spesifik pemerintah berencana ingin membangun kawasan ekonomi khusus di Batam, Karimun, dan Bintan. Menurut Boediono, Singapura akan membantu

merumuskan konsep kawasan ekonomi khusus yang dibinanya, dengan mempertimbangkan kondisi spesifik Indonesia. Tujuan yang lebih spesifik adalah bagaimana meningkatkan investasi asing langsung.

Rancangan yang dimulai pada 2006 itu akhirnya mendapatkan status yang lebih kokoh, masuk dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007. Sebenarnya ini adalah Undang-Undang tentang penanaman modal, tetapi di dalamnya masuk satu pasal, yakni pasal 31, tentang Kawasan Ekonomi Khusus. Dengan masuknya konsep kawasan ekonomi khusus dalam Undang-Undang, maka semakin kuatlah kedudukan hukum program ini. Maka di kemudian hari, program pengembangan kawasan ekonomi khusus terus bergulir, dilanjutkan oleh Kabinet Indonesia Bersatu Jilid II, dan bahkan juga diteruskan dengan serius oleh Presiden Joko "Jokowi" Widodo. Program ini juga sudah mulai menunjukkan hasil. Sekretaris Dewan Nasional Kawasan Ekonomi Khusus, Enoh Suharto Pranoto, mengatakan bahwa pada 2014 setiap KEK bisa menyerap 80 ribu hingga 100 ribu lapangan kerja, atau tiga sampai empat kali dibandingkan jika kawasan itu tidak dikembangkan menjadi KEK.

Paket Kebijakan Sektor Keuangan. Sesuai namanya, paket kebijakan ini dimaksudkan untuk memberikan insentif kepada sektor keuangan seperti perbankan, asuransi, pasar modal, dan BUMN. Kebijakan

ini diterbitkan bersama oleh Menteri Koordinator Perekonomian, Gubernur Bank Indonesia, Menteri Keuangan, dan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara. Dalam pengumuman yang diumumkan pada 5 Juli 2006 itu, Gubernur BI Burhanuddin Abdullah mengatakan bahwa bank-bank yang berhasil melakukan konsolidasi, merger, atau akuisisi sampai dengan akhir 2008 akan mendapatkan insentif, yang berbentuk penyederhanaan perpajakan.

Situs *Tempo.co* menulis bahwa paket kebijakan sektor keuangan terdiri dari lima kelompok. *Pertama*, stabilitas sistem keuangan yang dilakukan dengan program penyusunan RUU Jaringan Pengaman Sektor Keuangan atau *financial safety net* dan membentuk Forum Stabilitas Sektor Keuangan. Forum Stabilitas itu diharapkan bisa membuat keputusan penting seperti soal Arsitektur Sistem Keuangan Indonesia (ASKI). Yang *kedua* adalah paket kebijakan yang menyangkut perbankan, dengan maksud meningkatkan kinerja perbankan, termasuk bagaimana mengatasi kredit macet bank-bank negara. Menkeu Sri Mulyani mengatakan bahwa untuk tujuan tersebut pemerintah akan merevisi Peraturan Pemerintah mengenai pemisahan aset negara dengan aset BUMN.

Yang *ketiga* adalah kebijakan untuk lembaga keuangan bukan bank seperti asuransi, dana pensiun, perusahaan pembiayaan, dan perusahaan modal ventura.

Dalam paket ini pemerintah mengeluarkan kebijakan yang menyeluruh, mulai dari syarat pendirian badan usaha baru, penguatan modal, tata kelola hingga pada kebijakan *exit*-nya. Yang, *keempat,* adalah kebijakan di sektor pasar modal, berupa penguatan infrastruktur. Langkah konkretnya pemerintah akan memfasilitasi penggabungan Bursa Efek Jakarta dan Bursa Efek Surabaya, produk-produk syariah, dan pengelolaan surat utang negara. Yang terakhir, *kelima,* pemerintah meluncurkan kebijakan soal privatisasi BUMN. Untuk itu pemerintah membentuk Komite Privatisasi serta merancang satu cetak biru strategi privatisasi, yang antara lain akan membuat *road map* BUMN mana yang akan dijual.

Paket Kebijakan Percepatan Pengembangan Sektor Riil Koperasi dan UMKM. Setelah selesai dengan paket-paket kebijakan di bidang infrastruktur, investasi, dan keuangan, pemerintah bermaksud menginjak gas untuk memacu kecepatan sektor riil, termasuk koperasi dan usaha menengah, kecil, dan mikro (UMKM). Paket ini termuat dalam Inpres Nomor 6/2007.

Boediono mengatakan bahwa paket ini dikemas dalam Inpres untuk menjamin transparansi rencana kerja pemerintah dalam mempercepat pertumbuhan ekonomi untuk mengurangi tingkat pengangguran dan kemiskinan.

Paket kebijakan ini terdiri dari 141 kebijakan yang melibatkan 19 kementerian dan lembaga. Dari seluruh paket itu, 41 kebijakan menyangkut soal iklim investasi, 43 kebijakan menyangkut sektor keuangan, 28 kebijakan menyangkut sektor infrastruktur, dan 29 kebijakan menyangkut pemberdayaan koperasi dan UMKM.

Dari seluruh kementerian dan lembaga, Kementerian Keuangan mendapatkan porsi rencana aksi paling banyak. Menurut Boediono ada sejumlah hal yang memang harus lebih ditonjolkan dan digarisbawahi, dan itu berada dalam lingkup tanggung jawab kementerian keuangan.

Salah satu yang menurut Boediono harus cepat dibenahi adalah soal waktu yang dibutuhkan untuk mengurus pendirian badan usaha. Bank Dunia dan IFC mengumumkan temuannya bahwa pada 2006 dibutuhkan waktu rata-rata 151 hari untuk mendirikan badan usaha di Indonesia. Merespon fakta itu Inpres Nomor 3/2006 memasang target percepatan proses menjadi 97 hari kerja. Tetapi Boediono kemudian memasang target yang lebih agresif lagi, *pada akhir 2007 targetnya di bawah 30 hari untuk mendirikan badan usaha*.

Spesifik untuk mendukung koperasi dan UMKM, pemerintah mengumumkan kebijakan soal skema kredit investasi untuk UMKM, kemudahan sertifikasi tanah agar bisa dipakai untuk memperkuat jaminan kredit, pengakuan resi gudang sebagai instrumen pembiayaan,

insentif pajak penghasilan, dan penguatan modal untuk Askrindo dan Perum Sarana Pengembangan Usaha. *Bapak presiden berharap, paket kebijakan ini, dengan implementasi dan pengawasan yang ketat, akan membantu kita mempercepat pertumbuhan dan mengurangi pengangguran.*

Boediono juga mengatakan, bahwa kebijakan diluncurkan sekaligus untuk memanfaatkan momentum pertumbuhan ekonomi yang mencapai rata-rata 6 persen pada tiga triwulan terakhir 2007, walau masih di bawah target bersama pemerintah dan DPR sebesar 6,9%. *Kita juga memanfaatkan momentum penurunan pengangguran terbuka dari 10,44 persen pada 2006 menjadi 9.76% pada akhir 2007. Pemerintah berharap pada akhir 2008 pengangguran akan turun lagi menjadi 8,0-9,0 persen. Pada gilirannya jumlah penduduk miskin bisa kita kurangi lagi dai 17,75% pada akhir 2007 menjadi 15 – 16,8% pada akhir 2008.*

Pelunasan Utang IMF

Delapan tahun sudah Indonesia menjadi "pasien" Dana Moneter Internasional (IMF). Sebagaimana diketahui, karena krisis keuangan yang melanda Indonesia pada 1997/1998, pemerintah berpaling kepada lembaga donor itu untuk minta bantuan. Dan benar, lembaga

> Kritik yang sering muncul adalah IMF dinilai terlalu banyak mendikte pemerintah... Bahkan peraih Nobel Ekonomi, Joseph Stiglitz, mengatakan bahwa resep IMF yang paling konyol adalah privatisasi.

itu menyalurkan pinjaman siaga, yang dimaksud untuk memperkuat ketahanan Indonesia jika krisis memburuk. Pinjaman itu tidak diberikan secara langsung, tetapi melalui pentahapan yang ditentukan oleh lembaga donor itu. Salah satu syaratnya adalah secara berkala, beberapa bulan sekali, pemerintah harus mengirimkan *letter of intent* berisi kombinasi antara rencana aksi dan laporan evaluatif atas reformasi yang sudah dijalankan. Jika IMF menyetujui LOI tersebut, maka cicilan pinjaman akan diberikan.

Letter of Intent terakhir dikirimkan ke IMF pada Desember 2003. Tidak ada pencairan bantuan lanjutan setelah itu. Yang ada adalah kewajiban pemerintah untuk mencicil pembayaran utang, dan IMF tetap terus memberikan evaluasinya atas kinerja reformasi

perekonomian Indonesia. Indonesia masih berada dalam program yang disebut *post program monitoring*.

Itulah yang membuat banyak pengamat, bahkan juga mereka yang ada di dalam pemerintahan, berang dan melontarkan kritiknya. Salah satu kritik yang paling sering muncul adalah bahwa IMF dinilai terlalu banyak mendikte kebijakan pemerintah. Belum lagi penilaian yang lebih keras lagi, yakni bahwa IMF telah memberikan resep yang keliru untuk Indonesia, dan kekeliruan itu berbiaya mahal. Bahkan peraih Nobel Ekonomi, Joseph Stiglitz, mengatakan bahwa resep IMF yang paling konyol adalah privatisasi. Menurut dia, lebih dari sekadar cacat logika, resep itu telah *de facto* memiskinkan pemerintah padahal seharusnya tidak perlu.

The Independent Evaluation Office, semacam lembaga ombudsman untuk IMF juga melontarkan kritik yang pedas, yakni bahwa IMF telah tidak tepat menilai krisis yang melanda Indonesia, dan akibatnya memberikan resep yang tidak tepat pula.

Sementara itu Boediono berkisah bahwa akhirnya IMF sendiri mengakui telah melakukan kekeliruan dalam memberikan rekomendasi dan resep penanganan krisis ekonomi dan keuangan di Indonesia. Menurut Boediono kekeliruan yang paling pantas digarisbawahi adalah penutupan 16 bank tanpa skema penjaminan yang memadai... *jaminan kecil tapi itu nggak ada artinya*.

Karena itu tidak mengherankan kalau masyarakat langsung dilanda kepanikan ketika mendengar berita pemerintah menutup 16 bank. Bagi Boediono, ini jelas memperlihatkan bahwa ini adalah kebijakan coba-coba, karena IMF sendiri belum punya pengalaman menangani krisis sejenis.

Kritik yang tak kurang pedas mengatakan, bahwa utang IMF sebenarnya adalah "utang palsu". Seluruh dana yang ditransfer masuk ke Indonesia harus masuk dalam rekening cadangan devisa Bank Indonesia, untuk sekadar berjaga-jaga jika kembali muncul tekanan besar terhadap rupiah. Dan dalam kenyataannya, hingga akhir triwulan ketiga 2006, pemerintah dan Bank Indonesia belum pernah menggunakan dana itu. Kendati demikian, pembayaran cicilan berikut bunganya tetap berjalan terus.

Adalah Menkeu Sri Mulyani yang disebut-sebut berinisiatif agar Indonesia bersegera melunasi sisa utang IMF, karena pembayaran cicilan dan bunganya dinilai cukup membebani. Menurut Sri Mulyani, pelunasan utang IMF akan menghemat total biaya bunga sebesar USD100 juta. Apalagi, menurut Sri Mulyani, IMF mengenakan bunga dengan merujuk T-bills Amerika sebagai *benchmark*. Pada triwulan ketiga 2005, karena perubahan bunga pada T-bills, IMF mengenakan bunga sebesar 4,58% plus marjin 1,08%. Akibatnya beban bunga

> Setelah utang kepada IMF lunas, berakhirlah intervensi IMF kepada Indonesia. Oleh karena itu, pekan ini sepatutnya kita rayakan dengan kebanggaan besar sebab kehormatan bangsa telah kembali ditegakkan dengan gagah.

riil yang harus dibayar Indonesia juga akan naik.

Itu sebabnya Gubernur Bank Indonesia, Burhanuddin Abdullah kemudian mengumumkan untuk melunasi sisa utang sebesar USD3,2 miliar. Pertimbangannya adalah bahwa cadangan devisa di Bank Indonesia mencukupi, yakni USD43 miliar, sehingga posisi cadangan setelah pelunasan utang dirasa masih akan aman. Di samping itu Gubernur BI mengatakan bahwa sepanjang 2006 diperkirakan transaksi neraca berjalan Indonesia akan mengalami surplus sekitar USD13,2 miliar. [Dalam kenyataannya surplus transaksi berjalan tahun itu mencapai US$14,5 miliar.]

"Setelah pembayaran utang ini, Indonesia akan menjadi anggota biasa IMF... bukan lagi anggota 'sakit'

yang sedang dalam proses penyehatan," kata Gubernur BI itu. "Pelunasan ini diharapkan semakin meningkatkan kepercayaan investor kepada kita dan diharapkan dapat diikuti oleh kenaikan rating dan penurunan *country risk*."

Satu dua pihak sempat mengkhawatirkan pelunasan utang tersebut, karena menilai sebagian besar dari cadangan devisa berasal dari pasar modal, bukan dari surplus perdagangan. Tetapi toh lebih banyak yang memuji dan ikut bergembira atas keputusan dan capaian itu. Sejumlah media massa menulis editorial yang umumnya bernada positif. Harian *Media Indonesia,* misalnya, menulis, "Setelah utang kepada IMF lunas... Berakhirlah pula intervensi IMF kepada Indonesia. Oleh karena itu, pekan ini sepatutnya kita rayakan dengan kebanggaan besar sebab kehormatan bangsa telah kembali tegak gagah di hadapan IMF."

Kinerja Ekonomi

Untuk urusan pelunasan utang IMF, yang tampil ke muka adalah Menkeu Sri Mulyani dan Gubernur BI Burhanuddin Abdullah. Tetapi sebagai sebuah tim ekonomi tentu kita tidak bisa melupakan peran Menko Perekonomian Boediono. Termasuk juga kalau kita berbicara mengenai berbagai paket yang diluncurkan pemerintah, entah siapa pun yang mengumumkannya. Karena itu atas segala

bentuk prestasi – atau kegagalan – tentu pada tempatnya kita juga menyebut nama Boediono.

Pertanyaannya, akhirnya, bagaimana kinerja ekonomi Indonesia selama tiga tahun tugas Boediono sebagai Menko Perekonomian?

Yang pasti ada satu faktor eksternal yang berada di luar kontrol siapa pun: harga minyak. *Apabila pada akhir 2003 harga minyak (Brent) masih sekitar USD30 per barel, maka pada akhir 3004 sudah mencapai USD40 per barel, dan pada akhir 2005 mencapai sekitar USD60. Pada 2005 hampir 29% dari seluruh belanja APBN terserap untuk subsidi BBM*. Kenaikan harga BBM ini langsung berdampak pada negatifnya neraca pembayaran pada 2004 dan 2005 , padahal dua tahun sebelumnya sudah mencatatkan surplus. Indonesia kembali mengalami defisit ganda. Pasar pun membaca situasi ini sehingga IHSG dan nilai tukar rupiah merosot. Masyarakat luas merasakan pukulan dalam bentuk kenaikan harga BBM sebanyak dua kali pada 2005, dan sekali lagi pada 2008.

Tetapi *ternyata ada berkah di tengah musibah.* Di tengah kenaikan harga minyak di pasar dunia, harga komoditas pun mengalami kenaikan, sehingga nilai ekspor meningkat. *Berkat kenaikan harga komoditas ekspor kita ini, penerimaan negara dalam APBN dan ekspor meningkat, keduanya meredam kekhawatiran*

mengenai kondisi APBN dan neraca pembayaran. Mulai 2006 defisit APBN menciut dan transaksi berjalan justru menghasilkan surplus.

Yang menarik adalah kalau selama periode 2000-2004 pertumbuhan ekonomi mencapai rata-rata 4,5%, sepanjang kurun berikutnya, 2005-2008, ekonomi tumbuh rata-rata 6%, angka yang lebih baik dibanding Thailand, Korea, dan Malaysia. *Tetapi Indonesia belum bisa dikatakan telah mencapai potensinya penuh apabila kita mengambil angka pertumbuhan 7% yang bisa dicapai semasa Orde Baru selama lebih 30 tahun sebagai standarnya* – satu kejujuran akademis yang disampaikan Boediono, betapapun dia [saat itu] sedang duduk di kursi birokrasi.

5

Gubernur BI, Menundukkan Krisis 2008

PADA HARI pertama berkantor di Gedung Bank Indonesia setelah dilantik sebagai Gubernur pada 22 Mei 2008, Boediono tersenyum dalam hati memikirkan perjalanan hidupnya. Dulu, ketika baru selesai kuliah, dia sempat mengirimkan surat lamaran ke Bank Indonesia. *Tapi tidak ada kabar apa pun terkait dengan lamaran itu. Artinya jelas, saya tidak diterima. Jadi waktu saya menjadi gubernur, saya tertawa. Mungkin bisa ditelusuri di mana surat lamaran saya dulu, hahaha…*

Boediono menjadi Gubernur BI pada kondisi yang,

jika boleh dikatakan, tidak tepat. Tanda-tanda krisis sudah mulai muncul. Paruh kedua tahun sebelumnya, 2007, di Amerika mulai muncul gejolak, yang dimulai dari jatuhnya harga properti. Indeks harga properti di negara itu, yang menanjak sejak 1991, tiba-tiba anjlok di triwulan ketiga 2007. Awalnya banyak yang mengira, ini adalah penurunan harga sesaat. Tetapi ternyata harga properti terus jatuh, dan mencapai titik terendahnya pada triwulan ketiga 2008.

Jatuhnya harga properti itu langsung memukul sektor keuangan, khususnya sektor kredit properti subprima (*subprime mortgage*), atau kredit perumahan kategori B. Banyak utang ritel kategori itu yang tidak terbayar, sehingga menimbulkan dampak berantai. Pasar sekuritisasi kredit subprima jelas ikut terpukul, tapi juga para pengelola *real estate investment trust* (REIT), semacam reksadana dengan investasi khusus di sektor properti. Karena itu banyak lembaga keuangan yang terjerembab: bank pemberi kredit, pemegang sekuritas kredit subprima, pengelola REIT, perusahaan sekuritas, bahkan juga perusahaan non keuangan. Banyak di antara mereka yang mengibarkan bendara putih, mendaftarkan diri sebagai perusahaan pailit dalam aneka bentuknya. Sebut saja sejumlah perusahaan yang bangkrut akibat peristiwa itu seperti Lehman Brothers, Bear Stern, Morgan Stanley, Citigroup, bahkan juga General Motor.

Indeks Dow Jones di bursa Wall Street sebenarnya baru saja mencatatkan rekor tertingginya dalam sejarah, di angka 14.164,53 pada 9 Oktober 2007. Tapi angka itu pun langsung merosot, dan setahun kemudian, di puncak krisis, indeks terkoreksi hingga 20% ke 10.365,45 pada September 2008, dan jatuh lagi 35% dari angka terendah itu ke angka 6.443,27 pada Maret 2009. Karena bursa Wall Street, yang menjadi kiblat keuangan dunia, terkapar parah, maka kita langsung bisa menebak cerita selanjutnya. Amerika Serikat kemudian melakukan *bailout* besar-besaran, diikuti oleh Inggris dan negara-negara Eropa lainnya, karena negara-negara itu pun kemudian tertular krisis. Bank sentral Amerika, The Fed, mengucurkan dana *bailout* sebesar USD400 miliar, dan kemudian menurunkan suku bunga acuan (Fed Fund Rate) dari di atas 5%, secara bertahap, hingga ke angka 2,5%. Perekonomian dunia, tidak terkecuali Indonesia, ikut terguncang, Pada lanskap seperti itulah Boediono dipercaya untuk memimpin bank sentral Indonesia.

Mari kita lihat sejenak dampak krisis global tersebut pada perekonomian Indonesia. Indeks Harga Saham Gabungan (IHSG), misalnya, sebenarnya terus menanjak hampir sepanjang 2007. Sepanjang tahun itu, 31 kali IHSG mencatat rekor tertingginya, dengan puncaknya di angka 2.745 pada 28 Desember. Artinya kendati krisis sudah sayup-sayup terdengar dari belahan dunia yang lain, IHSG masih percaya diri. Tetapi jika 2007 IHSG

> Ketika Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Wapres Jusuf Kalla menunjuk Boediono menjadi gubernur Bank Indonesia, secara umum pasar merespon positif.

pantang mundur, maka 2008 menjadi susah maju. Rupanya imbas krisis baru mulai tiba, dan indeks terus merosot, hingga mencapai angka terendahnya di angka 1.244 pada 24 Oktober 2008. Nilai tukar rupiah juga sama saja. Di akhir 2007 nilai tukar rupiah masih berada di kisaran Rp9.100 per USD. Tetapi di tahun 2008, rupiah terus merosot, dan mencapai titik terburuknya pada 26 November 2008 sebesar Rp12.400 per USD. Dalam situasi yang tidak mudah itu, harga minyak di pasar dunia juga memberikan pukulan tambahan. Waktu itu harga minyak sempat menyentuh angka USD120 per barel.

Pilihan Tepat

Ketika Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Wapres Jusuf Kalla menunjuk Boediono menjadi gubernur Bank

Indonesia, secara umum pasar merespon positif. Satu dua suara sumbang memang muncul, yakni dari mereka yang mencoba mengkriminalkan kebijakan Bantuan Likuiditas Bank Indonesia pada 1997. Pasar menyambut baik karena Boediono terbukti memperlihatkan rekam jejak yang bagus, terutama dalam 10 tahun terakhir. Setiap pekerjaan besar yang diamanatkan padanya selalu berhasil diselesaikan dengan baik. [Lihat bagian sebelumnya].

Selama menduduki posisi Menko Perekonomian, misalnya, kita bisa melihat dengan jelas berbagai hasil positifnya. Sekadar untuk mengingatkan, lihat saja kinerja ekspor yang meningkat tajam dalam kurun waktu 2005 sampai 2007, sehingga Indonesia bisa mencatatkan surplus transaksi berjalan masing-masing di atas USD10 miliar pada 2006 dan 2007. Pertumbuhan ekonomi pada dua tahun itu juga terus mencatatkan rekor setelah krisis, masing-masing pada 5,5% dan 6,3%; dengan inflasi masing-masing 6,03% dan 6,29%, turun dari inflasi 2004 dan 2005 masing-masing sebesar 6,7% dan 9,8%.

Tampaknya itu sebabnya SBY-JK tidak menunjuk Boediono menjadi gubernur BI pada kesempatan pertama, yakni karena presiden ingin mempertahankannya sebagai Menko Perekonomian. Tetapi karena DPR tidak menyetujui dua nama pada usulan pertama, maka kemudian SBY-JK mengajukan calon tunggal, Boediono,

dan parlemen menyetujui usulan itu.

Ketika Boediono masuk ke kantor BI pada Mei 2008, tanda-tanda krisis di Amerika sudah mulai muncul, tetapi belum terlalu terasa di Indonesia. Tetapi memasuki triwulan ketiga, apalagi keempat, guncangan krisis itu sungguh mulai terasa, sehingga memerlukan penanganan ekstra.

Empat Hulu Krisis

Mengapa krisis yang terjadi jauh di seberang benua itu bisa terjadi di Indonesia?

Boediono menyebutkan, minimal ada empat hal yang berpengaruh besar terhadap terjadinya krisis. Keempat hal itu adalah: dana global yang "pulang kandang", tidak adanya "payung pengaman", macetnya pasar uang antar bank, dan meningkatnya risiko sistemik.

Tantang yang *pertama,* dana global pulang kandang, Boediono menyebutkan bahwa kondisi itu terjadi terutama setelah kebangkrutan Lehman Brothers, salah satu bank investasi terbesar dunia saat itu. Seperti dikomando, dana dari negara maju yang ditanamkan di Asia dan kawasan berkembang lainnya ditarik, dibawa kembali ke negeri asalnya. Penarikan dana paling mudah tentu saja adalah dari pasar modal. Sinyalemen pasarnya jelas sekali. Harga

saham di bursa efek langsung berguguran, sebagaimana terlihat dari anjloknya indeks lebih dari separuhnya, dari sekitar 2500 menjadi hanya sekitar 1200. Bukan hanya hengkang dari bursa saham, investor juga kabur dari bursa obligasi. Surat utang negara juga ikut anjlok, ditandai dengan naiknya *yield* dari 10% menjadi 17%. *Ulah investor portofolio ini membuat rupiah jadi langka, dibarengi dengan naiknya nilai tukar dolar. Baik likuiditas devisa maupun likuiditas rupiah mengering, satu kondisi yang mempersulit kegiatan ekonomi dan keuangan normal.*

Inilah peristiwa yang oleh Boediono disebut sebagai bagian dari *deleveraging* tingkat global. Awalnya mereka menanamkan dananya di negara berkembang untuk mengejar imbal hasil yang lebih baik (*leveraging*), tetapi bagi mereka ini adalah waktu untuk membuang investasi mereka ke pasar agar bisa membawa dananya kembali ke kampung halaman. Pulang kampung.

Kekeringan likuiditas ini dirasa sangat berat oleh kalangan perbankan dan korporasi, terutama yang dipaksa keadaan untuk mencari pinjaman baru. Untuk mendapatkan pinjaman baru, bank dan korporasi "dicekik" oleh dua hal sekaligus. *Pertama,* atas segala bentuk pinjaman, para calon kreditor selalu menuntut sukubunga yang tinggi, sejalan dengan kelangkaan likuiditas global. *Kedua,* di atas suku bunga yang harus

dibayar, calon debitor juga dituntut membayar mahal untuk premi *credit default swap* (CDS) –premi untuk semacam asuransi kredit. *Pada bulan November, CDS yang harus dibayar peminjam di Indonesia melonjak drastis dari sebelumnya sebesar 2,5% menjadi 10% atau bahkan lebih. Ini menimbulkan kesulitan likuiditas bagi bank-bank dan korporasi yang operasinya mengandalkan pinjaman luar negeri.*

Kedua, masalahnya tidak sampai di situ. Waktu itu sejumlah perekonomian di kawasan Asia – Singapura, Malaysia, Hong Kong, Australia, Taiwan – langsung menerapkan skema penjaminan penuh (*blanket guarantee*). Maknanya adalah bahwa perekonomian-perekonomian itu menyadari bahwa persoalannya sungguh serius. Mereka sadar persis bahwa kebangkrutan Lehman Brothers sudah nyata menimbulkan persoalan likuiditas pada tingkat yang serius. Mereka menerapkan skema penjaminan untuk menjaga agar pasar dalam perekonomian mereka tidak dilanda panik. Mereka sudah belajar dari peristiwa 1997-1998, betapa mahalnya biaya kepanikan.

Para pelaku pasar di Indonesia tentu saja melihat apa yang terjadi di kawasan, dan mengajukan usul agar Pemerintah Indonesia juga melakukan langkah yang sama. *Di Indonesia usulan untuk melakukan penjaminan penuh disampaikan kepada pemerintah bukan hanya*

oleh kalangan perbankan, melainkan juga oleh para pelaku bisnis di sektor riil dan juga oleh Bank Indonesia. Tetapi usulan itu mentah, terutama karena perlawanan dari sekelompok pengamat dan politisi, yang khawatir bahwa skema penjaminan akan menimbulkan "kasus BLBI" baru. Padahal, *penjaminan penuh bukanlah penyebab krisis BLBI, melainkan justru penyelamat sistem perbankan kita sewaktu dilakukan program "bersih-bersih" bank.* Akhirnya langkah yang diambil pemerintah adalah menaikkan dana simpanan yang dijamin oleh Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) dari semula Rp100 juta menjadi Rp2 miliar. Akibatnya pasar simpanan pun goyang. Nasabah yang memiliki tabungan di atas Rp2 miliar memilih menyimpan dana mereka di Singapura.

Ketiga, dalam "kondisi normal" banyak bank menengah dan kecil mengandalkan persoalan likuiditas mereka dari pasar uang antarbank. Jika likuiditas mereka ketat, mereka akan meminjam dari bank lain. Tetapi ketika terjadi krisis likuiditas secara bersamaan, solusinya tidak semudah itu. Bank-bank besar yang selama ini menjadi penopang likuiditas juga sedang menghadapi masalah yang sama. Sebagai ilustrasi, tiga bank BUMN besar waktu itu meminta pemerintah untuk menyuntikkan dana Rp15 triliun agar kegiatan mereka bisa berjalan normal. Akibatnya bank-bank besar tidak bisa menjalankan fungsi tradisionalnya membantu likuiditas bank-bank



Gubernur Bank Indonesia, bersama Deputi Gubernur Senior Bank Indonesia Miranda Goeltom, 2008.

kecil, dan akhirnya bank menengah serta kecil menjadi pihak yang paling mengalami pukulan krisis ini. *Data Bank Indonesia menunjukkan bahwa antara triwulan ketiga dan keempat 2008, transaksi harian pasar uang antarbank yang mengalir ke bank-bank menengah dan kecil menciut 40%, satu masalah operasional yang rumit bagi bank-bank tersebut.*

Keempat, Boediono berpendapat bahwa dalam kondisi seperti itu, bercermin dari pengalaman 1997-1998, Indonesia sedang berada dalam meningkatnya risiko sistemik. *Bagi mereka yang mengelola bank dan para pelaku pasar keuangan, dan tentu saja bagi otoritas moneter dan pemerintah, suasana krisis ini*

sangat terasa dan kadang mencekam. Kondisi likuiditas perbankan bisa seperti *roller coaster,* bisa berubah dengan sangat cepatnya. Cerita "gagal bayar" oleh satu bank kecil bisa dengan cepat berkembang menjadi isu yang sangat besar, dan langsung berpengaruh pada situasi pasar. Masyarakat bisa dengan mudah dilanda panik, dan kemudian beramai-ramai melakukan penarikan atas dana mereka di bank.

Dalam suasana krisis berita gagal bayar oleh sebuah bank bisa memicu antrean nasabah yang dapat menjadi bahan berita panas yang merugikan bank tersebut. Kalau kita bercermin pada pengalaman bulan November 1997, mudah sekali tersebar rumor liar bahwa bank-bank lain yang "serupa" juga akan gagal bayar, dan akan menimbulkan gelombang nasabah menyerbu bank. Kita di sini berurusan dengan psikologi masyarakat. Maka, dengan kata lain, risiko sistemik itu ada, dan sudah di depan mata. Salah satu indikator yang cukup jelas adalah nilai tukar dolar yang terus meningkat, bukan semata karena permintaan investor asing yang ingin pulang kandang, tetapi juga oleh masyarakat yang juga berspekulasi, dan kemudian ikut memborong dolar.

Tiga Langkah Pemerintah

Sampai dengan triwulan pertama 2009, nilai tukar dolar

AS masih tetap tinggi, enggan turun. Tetapi setelah itu perlahan-lahan situasinya membaik. Menurut Boediono sebenarnya pada 2009 BI tidak melakukan banyak hal. Kalau keadaan berbalik arah, *itu bukan karena intervensi Bank Indonesia, melainkan karena pelaku pasar menganggap bahwa Indonesia telah dapat melewati tahap-tahap kritis dari krisis yang dihadapi dengan baik. Psikologi pasar mulai membaik. Sementara itu cadangan devisa Bank Indonesia sudah telanjur turun dari USD59 miliar pada pertengahan tahun menjadi USD51 miliar pada akhir tahun.* Artinya intervensi lebih banyak dilakukan pada paruh kedua 2008.

Yang menjadi pertanyaan adalah, apa yang dilakukan pemerintah bersama Bank Indonesia sehingga psikologi pasar segera membaik, dan sejumlah indikator ekonomi "kembali hijau"?

Boediono merujuk sekurang-kurangnya ada tiga hal yang perlu untuk diingat, yakni (1) penerbitan Perppu Keadaan Darurat, (2) pemerintah mengambil sejumlah langkah operasional, dan (3) pemerintah mengambil alih satu bank demi mengamankan sistem perbankan.

Tentang yang *pertama,* **penerbitan tiga Perppu**. Sebagai respon atas krisis yang mulai terasa sejak paruh kedua 2008, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menerbitkan tiga Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu), yakni Perppu nomor 2, 3 dan

4.

- Perppu Nomor 2 adalah Perppu Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia. Perubahan yang paling tegas menunjukkan bahwa Perppu ini dimaksud untuk merespon krisis adalah apa yang tertulis pada Pasal 11 ayat 4, "Dalam hal suatu Bank mengalami kesulitan keuangan yang berdampak sistemik dan berpotensi mengakibatkan krisis yang membahayakan sistem keuangan, Bank Indonesia dapat memberikan fasilitas pembiayaan darurat yang pendanaannya menjadi beban Pemerintah." Maknanya adalah bahwa *Perppu ini memperkuat fungsi Bank Indonesia sebagai lender of the last resort, dengan memperkuat macam asset yang bisa dijadikan agunan oleh bank untuk mendapatkan pinjaman likuiditas – Fasilitas Pinjaman Jangka Pendek (FPJP) – dari bank sentral.* Semangatnya sejalan dengan banyak bank sentral dunia, termasuk The Fed, bank sentral Amerika, yang melakukan kebijakan *quantitative easing*.

- Sementara itu Perppu Nomor 3, adalah Perppu tentang Lembaga Penjamin Simpanan. Inti dari perubahan itu adalah bahwa nilai penjaminan yang ditetapkan sebelumnya sebesar Rp100

juta bukanlah "angka mati". Dalam kondisi tertentu, dengan syarat dan ketentuan tertentu, nilai penjaminan bisa diubah melalui Peraturan Pemerintah, dan harus dilaporkan kepada DPR. Jika kondisi yang hendak coba diatasi dengan perubahan itu sudah teratasi, maka besaran penjaminan "bisa disesuaikan kembali."

- Sedangkan Perppu Nomor 4 adalah Perppu Tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan. Dengan Perppu itu, pemerintah membentuk Komite Stabilitas Sektor Keuangan (KSSK), yang diketuai (merangkap anggota) oleh Menteri Keuangan, dengan anggota Gubernur BI. Disebutkan bahwa KSSK mempunyai tugas untuk mencegah dan menangani krisis. Secara spesifik yang disebut sebagai krisis adalah: Bank yang mengalami kesulitan likuiditas yang Berdampak Sistemik; Bank yang mengalami permasalahan solvabilitas atau kegagalan pelunasan Fasilitas Pembiayaan Darurat (FPD) yang Berdampak Sistemik; dan lembaga keuangan bukan bank yang mengalami kesulitan likuiditas dan masalah solvabilitas yang Berdampak Sistemik. Soal "berdampak sistemik" itu sendiri, KSSK diberi kewenangan untuk menetapkan berdasarkan evaluasi yang harus dilakukan sebelumnya.

> Sekelompok pengamat dan politisi khawatir skema penjaminan akan menimbulkan "kasus BLBI" baru. *Padahal, penjaminan penuh justru penyelamat sistem perbankan kita sewaktu dilakukan program "bersih-bersih" bank.*

Mudah dipahami, *kedua,* bahwa ketiga Perppu tersebut diundangkan agar ada payung hukum yang kokoh bagi **langkah-langkah operasional** yang akan diambil oleh pemerintah. Langkah awal yang dilakukan pemerintah adalah melakukan upaya melonggarkan likuiditas, karena persoalan dasarnya ada di sana. Sebagaimana disebutkan sebelumnya, salah satu hal besar yang dilakukan pemerintah adalah menyuntikkan dana hingga Rp15 triliun untuk tiga bank BUMN. Pada saat yang sama, pemerintah membatalkan rencana penerbitan Surat Utang Negara, karena penerbitan obligasi akan menyerap banyak dana atau likuiditas pasar. Sementara itu proses pencairan dana APBN coba dipercepat agar semakin banyak dana yang beredar dalam masyarakat.

Tetapi beban utama pelonggaran likuiditas jatuh ke pundak otoritas moneter dengan instrumen-instrumen moneternya, terutama dalam perannya sebagai lender of the last resort, sebagaimana telah diantisipasi oleh Perppu yang baru saja diluncurkan. Maka dari itu langkah pertama yang dilakukan oleh Bank Indonesia adalah menurunkan simpanan wajib sektor perbankan – yang disebut Giro Wajib Minimum atau GWM – di Bank Indonesia dari 9% menjadi 7% untuk kewajiban rupiahnya, dan dari 3% menjadi 1% untuk kewajiban valasnya. Dengan pelonggaran itu sektor perbankan mempunyai lebih banyak dana di tangan untuk kegiatan operasional perbankannya.

Untuk memperlonggar keketatan likuiditas valas, pembatasan saldo harian pinjaman valas jangka pendek oleh bank-bank dihapus dan tenor (jangka waktu) fasilitas swap (yaitu bank "menggadaikan" dolarnya kepada Bank Indonesia untuk memperoleh likuiditas rupiah yang diperlukan) diperpanjang dari tujuh hari menjadi satu bulan. Di samping itu, pada triwulan terakhir 2008, Bank Indonesia terus melakukan intervensi dengan mengucurkan dolar di pasar devisa, *tetapi dampaknya ternyata hanya terbatas dan sementara.*

Di samping intervensi memenuhi kebutuhan dolar di pasar, Bank Indonesia, seperti yang dilakukan banyak bank sentral lain, harus mendayagunakan instrumen

lender of the last resort – yakni mengucurkan fasilitas pinjaman jangka pendek (FPJP). Dalam kenyataannya inilah model pinjaman yang paling dibutuhkan, terutama oleh bank kecil, untuk mengatasi persoalan likuiditas mereka. Untunglah pemerintah sudah mengeluarkan Perppu Nomor 2/2008, sehingga Bank Indonesia tinggal membuat aturan teknisnya.

Menurut Boediono, sejak awal Dewan Gubernur Bank Indonesia berpendapat bahwa akan sangat riskan jika ada bank jatuh dan bank sentral membiarkan. Efek domino yang diakibatkan bisa sangat besar. Apalagi Indonesia tidak menerapkan kebijakan penjaminan penuh atau *blanket guarantee,* karena usulan itu ditolak pemerintah. Padahal negara-negara tetangga, khususnya Malaysia dan Singapura, segera menjalankan skema itu karena mereka menyadari bahwa krisis itu, jika tidak ditangani dengan benar, bisa berdampak seburuk, atau bahkan lebih buruk dibanding, krisis 1997-1998. *Mengingat suasana batin di kawasan seperti itu, Indonesia seharusnya mengikuti langkah mereka dan tidak membiarkan diri terekspos risiko yang tidak perlu.*

Ketiga, **Bank Indonesia mengambil alih satu bank "untuk menyelamatkan sistem perbankan".** Posisi Bank Indonesia sungguh diuji ketika ada satu bank, yakni Bank Century, mengalami krisis likuiditas. Itu terjadi akhir Oktober 2008. Bank ini menghadapi

krisis likuiditas yang serius, dan meminta bantuan Bank Indonesia. Padahal, di sisi lain, bank ini juga sedang dalam pengawasan, karena sedang dalam proses mencari investor untuk memperbaiki modal dan memperbaiki manajemen.

Bank Indonesia menghadapi dilema besar. Jika masalahnya bisa diisolir hanya pada bank yang bersangkutan, jelas ini bukan masalah besar. Ini bukan bank besar sehingga, dari sudut itu, usulan menutupnya bisa diterima. Masalahnya adalah bahwa Bank Indonesia juga harus melihat persoalan ini dari sudut pandang makro. Sebagaimana dikatakan di muka, Indonesia tidak menerapkan skema penjaminan. Jika ditutup, dengan bercermin dari apa yang terjadi pada 1997-1998, kita bisa menduga apa yang akan terjadi. Tetapi kalau tidak ditutup, apa yang akan dilakukan? Atau lebih jelasnya lagi, berapa biaya yang harus dikeluarkan? Sebagai otoritas moneter kemudian Bank Indonesia kembali kepada prinsip, dari dua pilihan itu, mana yang lebih minim risiko secara moneter.

Boediono sendiri mengaku bahwa dalam melihat persoalan ini bank sentral selalu mengacu pada apa yang terjadi pada 1997-1998. *Pelajaran utama dari krisis itu adalah bahwa menutup bank, sekecil apa pun bank yang ditutup, dalam suasana krisis, tanpa penjaminan penuh, mengandung risiko besar terjadinya efek domino. Krisis*

yang lalu juga memberikan pelajaran penting lain, yaitu bahwa efek domino tersebut dampaknya tidak bisa diantisipasi. Biaya atau kerugian yang ditimbulkan tidak bisa diantisipasi. Pada krisis 2008 analisis di Bank Indonesia mengindikasikan ada 23 bank yang sekelas dengan Bank Century yang berpotensi mengalami kesulitan apabila Bank Century tutup atau dibiarkan tutup.

Proses pengambilan keputusan atas Bank Century sungguh menguras energi. Awalnya, rapat Dewan Gubernur pada 5 November memutuskan menolak permintaan Bank Century. Bank tersebut dimasukkan dalam pengawasan, dan diminta untuk membenahi manajemen dan mencari investor baru. Sementara itu, dalam konteks Komite Stabilisasi Sistem Keuangan (KSSK), Gubernur Bank Indonesia terus berkoordinasi dengan Menteri Keuangan. Dari beberapa diskusi akhirnya disepakati bahwa *situasi harus dikendalikan agar tidak makin memburuk. Juga mulai muncul diskusi mengenai kemungkinan memberikan fasilitas pinjaman jangka pendek (FPJP) untuk Bank Century*. Akhirnya, setelah melonggarkan aturan mengenai FPJP, bank central akhirnya mencairkan FPJP sebanyak dua kali, masing-masing selang satu pekan.

Kendati sudah mendapatkan suntikan likuiditas, persoalan Bank Century tidak selesai. Penarikan dana

> Pelajaran utama dari krisis itu adalah bahwa menutup bank, sekecil apa pun bank yang ditutup, dalam suasana krisis, tanpa penjaminan penuh, mengandung risiko besar terjadinya efek domino.

nasabah terus terjadi, dan calon investor menyatakan mundur, sehingga akhirnya Bank Indonesia menyatakan bank tersebut sebagai bank gagal yang berdampak sistemik. KSSK akhirnya mengambil keputusan bahwa LPS akan mengambil alih bank tersebut, menyuntikkan modal, memperbaiki manajemen untuk kemudian menjualnya setelah bank tersebut berhasil disehatkan.

Di luar efek politis yang kemudian muncul, langkah tersebut terbukti berhasil. Gonjang-ganjing moneter berhasil dijinakkan. Tidak membesar, tidak meluas. Suku bunga acuan, BI-Rate, yang perlahan terus naik dari 8% pada April 2008 menjadi 9,5% pada November 2008, akhirnya bisa diturunkan menjadi 9,25% pada Desember tahun yang sama. Sepanjang tahun berikutnya angkanya

terus turun, dari 8,75% pada Januari menjadi 6,5% pada Agustus, angka yang bahkan lebih rendah dibanding sebelum krisis. Inflasi pada 2008 memang tinggi, yakni 11,06%, tetapi tahun berikutnya bisa diredam ke angka 2,78% saja. Nilai tukar rupiah yang sempat mencapai Rp12.400 pada November 2008, menjelang pertengahan tahun berikutnya, di akhir tugas Boediono, menguat ke angka Rp10.400. Artinya, otoritas moneter sudah sangat percaya diri bahwa kondisi moneter sama sekali tidak mengkhawatirkan lagi pada 2009.

Boediono berhenti dari jabatannya sebagai Gubernur BI pada 16 Mei 2009, karena Susilo Bambang Yudhoyono melamarnya untuk bersama menjadi calon presiden dan calon wakil presiden pada Pilpres tahun itu.

6

Wapres – Bekerja dalam Diam

JUMAT MALAM 15 Mei 2009 ada yang berbeda di Gedung Sasana Budaya Ganesha Bandung. Malam itu Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) dan Boediono mendeklarasikan diri sebagai calon presiden dan wakil presiden Republik Indonesia periode 2009-2014. SBY adalah presiden petahana, sedangkan Boediono, sebelum mencalonkan diri sebagai wakil presiden, menjabat sebagai Gubernur Bank Indonesia lebih dari setahun terakhir.

Keputusan SBY untuk menggandeng Boediono disambut antusias oleh masyarakat. Berbagai survey

menunjukkan bahwa pasangan SBY-Boediono selalu diunggulkan dibanding dua pasangan calon presiden lainnya, Megawati Sukarnoputri – Prabowo Subiyanto dan Jusuf Kalla – Wiranto.

Boediono sendiri mengaku membutuhkan waktu yang cukup lama untuk memikirkan pinangan SBY untuk bersama dalam pencalonan itu. Sebelum menjatuhkan pilihan pada Boediono sebagai calon wakil presiden (cawapres) bagi SBY, Partai Demokrat, yang diketuai oleh Presiden SBY, sudah memiliki tak kurang dari 18 calon cawapres. Sejumlah tokoh Partai Demokrat sendiri jauh-jauh hari sudah menyebutkan bahwa mereka lebih senang untuk menggandeng seorang profesional dibanding seorang politikus – bahkan politikus mitra koalisi sekalipun. Mereka mengkhawatirkan peluang terjadinya friksi di tengah jalan, yang berpeluang mengganggu gerak roda pemerintahan. Sementara itu jika bermitra dengan profesional, bukan hanya friksi yang bisa dihindari, tetapi kerja sama dalam mengelola negara juga bisa berjalan lebih optimal.

Nama Boediono pun sudah menjadi bahan spekulasi publik bakal menjadi mitra SBY dalam pencalonan itu. Sehingga ketika pencalonan itu diumumkan, kelompok masyarakat non politik sepertinya sudah menjatuhkan pilihan.

Tetapi tak urung pencalonan Boediono perlu dijelaskan

kepada para mitra koalisi Demokrat, yakni Partai Persatuan Pembangunan, Partai Amanat Nasional, dan Partai Keadilan Sejahtera. Dalam satu rapat antar partai pendukung, Hatta Rajasa menjelaskan bahwa kondisi ekonomi ke depan sungguh sangat menantang, sehingga SBY memerlukan seorang pendamping profesional di bidang ekonomi. Dalam pada itu Boediono dianggap sebagai sosok profesional murni, dengan integritas tinggi sekaligus rendah hati, sehingga bisa dengan mudah diterima oleh banyak partai. Sekjen Partai Demokrat waktu itu berkomentar, "Siapa pun yang dipilih pasti ada resistensinya. Tetapi pilihan ini (Boediono) adalah yang terkecil resistensinya. Rekam jejaknya selama ini juga baik."

Di sisi politik pencalonan ini sekaligus juga mengakhiri ingar-bingar sebelumnya, karena semua partai politik pendukung tentu juga ingin mengajukan calonnya. Pihak yang gagal mengajukan calon ini pun kemudian "menyanyikan aneka lagu", mulai dari Boediono adalah titik lemah SBY, semestinya SBY memilih pasangan duet yang mencerminkan kombinasi nasionalis-islam, sampai tuduhan bahwa Boediono adalah seorang ekonom penganut paham neoliberlisme.

Boediono sendiri bukannya tidak sadar akan berbagai model resistensi dan tuduhan yang dialamatkan kepadanya. Itu sebabnya dia tidak langsung menerima

pinangan SBY pada kesempatan pertama. *Pertemuan saya dengan beliau (SBY) dilakukan tidak sekali. Prosesnya beberapa minggu. Saya menyampaikan kesediaan pada malam syukuran kemenangan Partai Demokrat yang digelar di Cikeas* (dua pekan sebelum pengumuman pencalonan). *Prosesnya panjang karena saya perlu berpikir agak lama.*

Kepada majalah *Tempo* Boediono, yang sudah bekerja sama lebih dari tiga tahun dengan SBY, menganggap petahana itu sebagai pribadi yang terbuka terhadap berbagai pemikiran, saran, dan usulan. *Jadi, sebagai pembantu beliau (nanti), ada harapan bahwa ide-ide kita bisa dilaksanakan. Beliau menginginkan saya mendampinginya, dan saya bisa merasakan ajakan itu serius. Beliau menceritakan bermacam-macam tantangan Indonesia ke depan, jadi saya pikir ini bisa menjadi catatan akhir dari pengabdian aktif saya. Saya akan tetap mengabdi sampai akhir hayat kepada bangsa ini. Pengabdian aktif mungkin tidak selamanya, karena saya harus memberikan jalan bagi yang muda-muda. Ini pengalaman yang jarang didapat dalam hidup seseorang. Jadi, saya ambil keputusan menerima ajakan itu. Saya tahu saya harus belajar mendalami bidang baru ini, bidang yang banyak politiknya.*

Sejumlah sumber mengatakan bahwa ketika SBY mengajaknya berduet, Boediono mengemukakan bahwa



Calon Wakil Presiden, bersama Calon Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono, 2009.

salah satu yang masih dipikirkannya saat itu adalah Bank Indonesia. Dia merasa bahwa tugas dan tanggung jawabnya untuk menata kembali sistem moneter belum selesai. Tapi "keberatan" inilah yang justru membuat SBY lebih yakin bahwa Boediono adalah pilihan tepatnya. Ketika wartawan menanyakan kebenaran cerita ini Boediono menjawab, *Pasti, karena saya merasa punya tanggung jawab di sana. Situasi Bank Indonesia sebetulnya cukup kondusif. Suasana makin baik dan interaksi di antara dewan gubernur juga bagus.*

Sementara itu SBY sendiri mengatakan dia

memilih Boediono karena Boediono adalah sosok yang berintegritas, jujur, dan pekerja keras. “Pak Boediono adalah seorang muslim yang lurus, jujur, sederhana, dan toleran,” kata SBY dalam pidato politiknya pada deklarasi pencalonannya. “Beliau adalah sosok yang jauh dari keinginan cari muka. Beliau juga menempatkan tugas negara di atas segalanya, jauh dari konflik kepentingan, baik bisnis maupun politik. Beliau juga akan mampu membangun pemerintahan yang bersih dan bertanggung jawab.”

Sementara itu pada kesempatan yang sama, selain berterimakasih kepada SBY yang sudah mengajaknya bermitra, Boediono mengatakan, *Di bawah Presiden SBY, Indonesia menjadi salah satu dari sedikit negara di Asia yang sanggup merawat dan mengembangkan kebebasan menyatakan pendapat. Di bawah pemerintahan ini tak ada suara yang menentang yang dibrangus. Di bawah SBY, Indonesia tak hendak kembali ke bawah kekuasaan yang meniadakan hak-hak asasi manusia, apalagi dengan kekerasan. Dalam suasana demokratis itu, Indonesia berhasil mendorong pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan rakyat. Bahkan dalam situasi krisis ekonomi global sekarang ini, bersama Cina dan India, Indonesia adalah tiga negara besar di dunia yang masih mencetak pertumbuhan positif. Dalam hubungan itulah saya sungguh menghargai keteguhan dan kearifan Bapak Susilo Bambang Yudhoyono. Penghargaan itu*

pula yang mendorong saya untuk bersedia mendampingi beliau.

Beberapa Paket Kebijakan

Perkiraan pengamat dan masyarakat sesuai dengan kenyataan. Pasangan SBY-Boediono berhasil meraup lebih dari 60% dukungan pemilih, sehingga Pilpres 2009 berlangsung hanya satu putaran saja. Maka, singkat kata SBY kembali menjadi presiden, dan Boediono menjadi wakilnya. Kerja langsung dimulai lagi, dimulai dengan pemilihan anggota kabinet, yang dinamai Kabinet Indonesia Bersatu Jilid II. Di sisi ekonomi muncul nama Hatta Rajasa sebagai Menko Perekonomian (dilanjutkan oleh Chairul Tanjung), di Kementerian Keuangan kembali duduk Sri Mulyani (dilanjutkan oleh Agus Martowardoyo dan Chatib Basri), Mari Elka Pangestu juga kembali ke Kementerian Perdagangan (dilanjutkan oleh Gita Wiryawan dan Muhammad Lutfi), pada Kementerian Perindustrian ada MS Hidayat. Di sisi moneter, posisi Boediono sebagai Gubernur BI digantikan oleh Darmin Nasution.

Sebagaimana disampaikan sebelumnya, oleh sejumlah pihak Boediono dijuluki sebagai *Mr. Paket,* seuatu yang membuatnya tertawa. Maka ketika sudah duduk sebagai Wapres sepertinya dia tidak berniat meninggalkan cara

> Ketika SBY mengajaknya berduet, Boediono mengemukakan bahwa yang masih dipikirkannya adalah Bank Indonesia. Dia merasa tugas dan tanggung jawabnya menata kembali sistem moneter belum selesai.

kerja itu: meluncurkan kebijakan ekonomi paket demi paket. Benar bahwa sekarang dia bukan seorang Menko perekonomian, tetapi cukup jelas bagi masyarakat bahwa Presiden SBY memiliki tradisi berbagi tugas dengan Wapres-nya. Sebagaimana periode sebelumnya, urusan ekonomi lebih menjadi tanggung jawab Wapres. Sekurang-kurangnya ada tiga paket kebijakan ekonomi penting yang pantas untuk dikemukakan di sini, yakni (1) Paket Kebijakan Ekonomi Bidang Perpajakan, (2) Paket Kebijakan Ekonomi Agustus 2013 yang lebih berupa paket penyelamatan krisis mini, dan (3) Paket Kebijakan Ekonomi Oktober 2013, yang melanjutkan paket kebijakan bulan Agustus.

Paket Kebijakan Ekonomi Bidang Perpajakan.

Pada Februari 2011 pemerintah meluncurkan paket ekonomi bidang perpajakan, yang terdiri atas empat kebijakan. *Pertama* adalah pembebasan Pajak Pertambahan Nilai (PPN) untuk rumah sederhana yang nilainya tidak lebih dari Rp70 juta. Kebijakan ini diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan No.31/PMK/03/2011 tentang Batasan Rumah Sederhana dan Rumah Sangat Sederhana, yang atas penyerahannya dibebaskan dari kewajiban membayar PPN.

Kedua adalah perlakuan PPN atas jasa maklon, yakni pengolahan barang setengah jadi menjadi barang jadi sesuai dengan permintaan pihak pemesan di luar negeri. Dengan pengenaan PPN ini, maka pengusaha maklon bisa melakukan restitusi pajak masukan (dikreditkan) atas barang hasil maklon yang diekspor. Kebijakan ini tertuang dalam Peraturan Menteri Keuangan No.30/ PMK.03/2011 tentang Perubahan atas PMK No.70/ PMK.03/2010 tentang Batasan Kegiatan dan Jenis Jasa Kena Pajak yang Atas Ekspornya dikenai PPN.

Ketiga, pemerintah menanggung pajak pertambahan nilai (PPN DTP) atas minyak goreng. Kebijakan yang tertuang dalam PMK No, 26/ PMK.011/2011 ini dimaksudkan untuk memperbaiki kualitas minyak goreng, salah satu komoditas yang sangat dibutuhkan masyarakat. Pemerintah menyebutkan, PMK ini diluncurkan sebagai tindak lanjut atas kebijakan yang sudah dimulai tahun

2008. Untuk proyek ini pemerintah mengalokasikan anggaran Rp250 miliar.

Keempat, pemerintah menyederhanakan dan percepatan proses pemberian pembebasan bea masuk dan cukai. Kebijakan ini diberikan khusus untuk barang masuk yang dimaksudkan sebagai hadiah, keperluan ibadah umum, amal, sosial, dan kebudayaan. Kebijakan ini tertuang dalam PMK no 27/ PMK. 011/2011. Jika sebelumnya pengurusan dokumen ini bisa memakan waktu hingga dua bulan, maka sekarang cukup hanya dalam waktu 10 hari saja.

Paket Kebijakan Ekonomi Agustus 2013. Pada kesempatan ini paket kebijakan yang diluncurkan pemerintah lebih berupa "paket penyelamatan". Paket ini berisi empat kebijakan. *Pertama* adalah kebijakan untuk memperbaiki neraca transaksi berjalan. Sebagaimana diketahui, neraca pembayaran nasional mengalami surplus hingga USD11,3 miliar pada 2010 dan USD11,9 miliar pada tahun berikutnya. Tapi pada 2012, surplus neraca pembayaran mengkerut menjadi USD0,2 miliar, dan ada bahaya defisit pada 2013. Kemungkinan terjadi defisit muncul dari sisi memburuknya pasar ekspor dan kecenderungan tingginya permintaan impor, sehingga dikhawatirkan neraca perdagangan kemungkinan akan terganggu. Sementara itu arus modal juga diperkirakan akan cenderung mengalir keluar seiring dengan

membaiknya perekonomian Amerika.

Karena itu pemerintah berusaha mendorong ekspor dengan memberikan insentif pajak bagi perusahaan padat karya yang memiliki ekspor melebihi 30% dari produksinya. Sementara itu untuk meminimalkan impor pemerintah menaikkan pajak impor barang mewah dari 75% menjadi 125% hingga 150%.

Yang *Kedua,* pemerintah berusaha agar defisit anggaran tidak sampai melebihi 2,38%, walaupun sebelumnya pemerintah menargetkan defisit APBN sebesar 1,6% saja. Pemerintah mengakui ini bukan pekerjaan yang mudah, khususnya untuk meningkatkan pendapatan pajak. Pemerintah memang menaikkan tarif pajak barang mewah, tetapi pada saat yang sama harus memberi insentif pajak untuk meningkatkan ekspor.

Kebijakan yang *ketiga* ialah menjaga daya beli masyarakat. Upaya ini akan dilakukan dengan bekerja sama dengan bank sentral. Salah satu langkah yang akan diambil adalah dengan mengubah tata niaga, semisal tata niaga daging sapi dan hortikultura, dari yang semula mengandalkan pembatasan kuantitas (kuota) menjadi mekanisme yang bertumpu pada harga.

Keempat adalah kebijakan untuk mempercepat investasi. Dalam paket ini pemerintah kembali berusaha menyederhanakan perizinan dengan mengefektifkan



Calon Wakil Presiden, bersama Calon Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono, 2009.

pelayanan terpadu satu pintu. Pemerintah juga berjanji untuk sesegera mungkin merevisi daftar negatif investasi, dengan memberikan prioritas pada investasi yang berorientasi ekspor. Perizinan untuk investasi di sektor migas juga akan disederhanakan, dari yang semula mencakup 69 izin menjadi delapan izin saja.

Paket Kebijakan Ekonomi Oktober 2013. Dua bulan setelah meluncurkan paket kebijakan ekonomi untuk menyelamatkan ekonomi, pemerintah kembali meluncurkan satu paket kebijakan ekonomi untuk meningkatkan kemudahan berusaha. Paket kebijakan ekonomi ini diumumkan langsung oleh Wapres Boediono di kantornya. *Paket ini dibuat untuk menyederhanakan*

birokrasi pada pelbagai sektor melalui 17 rencana aksi peningkatan kemudahan berusaha. Untuk tujuan itu pemerintah menetapkan delapan bidang sasaran yang harus segera diperbaiki. Kedelapan bidang itu adalah: (1) kemudahan dalam memulai usaha – yang dirinci dalam lima rencana aksi, (2) penyambungan tenaga listrik – dua rencana aksi, (3) pembayaran pajak dan premi asuransi – dua rencana aksi, (4) penyelesaian perkara perdata perjanjian – dua rencana aksi, (5) penyelesaian perkara kepailitan, (6) pencatatan kepemilikan hak atas tanah dan bangunan, (7) perizinan terkait pendirian bangunan, serta (8) kemudahan dalam memperoleh kredit. Atas sasaran kelima hingga kedelapan pemerintah menetapkan masing-masing satu rencana aksi, sehingga total ada 17 rencana aksi yang ditetapkan. *Yang pasti, seluruh rencana aksi harus sudah terlaksana pada Februari 2014.*

Setiap rencana aksi berada dalam tanggung jawab lembaga tertentu, dan diawasi oleh tim pemantau bersama yang terdiri dari Unit Kerja Presiden bidang Pengendalian dan Pengawasan Pembangunan (UKP4), Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PAN-RB), Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dan BKPM. *Upaya perbaikan ini juga melibatkan koordinasi dengan lembaga negara non-pemerintah seperti Mahkamah Agung dan Bank Indonesia. Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang*

bertugas menyediakan telepon, listrik, dan air minum juga turut terlibat langsung dalam rencana-rencana aksi itu, tutur Wapres sebagaimana dikutip Antara.

Keadaan dan capaian ekonomi

Boediono berkisah bahwa minimal pada dua tahun pertama menjabat sebagai wakil presiden, ada tiga hal pokok yang menjadi penentu kinerja perekonomian waktu itu. Ketiga hal itu adalah: kembalinya kepercayaan pasar, meningkatnya harga komoditas ekspor, dan meningkatnya harga minyak mentah di pasar dunia.

Kembalinya kepercayaan pasar. Di luar hiruk pikuk politik yang muncul kemudian, tidak bisa dipungkiri bahwa otoritas moneter berhasil mengelola gejolak yang awalnya disebabkan oleh krisis yang terjadi di luar negeri. Puncak krisis terjadi pada triwulan keempat 2008, tetapi tanda pemulihan sudah mulai terlihat pada triwulan pertama 2009, dan pada triwulan berikutnya kepercayaan pasar sudah mulai terlihat dan bisa dirasakan. Perlahan-lahan investor asing, yang kabur tahun lalu, kembali ke Indonesia untuk memborong lagi aneka instrumen pasar modal. Mereka kembali berburu saham di bursa efek, membeli Surat Utang Negara, dan aneka surat berharga lain. Bagi mereka imbal hasil yang diberikan oleh pasar Indonesia terlalu menarik untuk diabaikan.

Demikian pula para nasabah bank yang sebelumnya sempat memindahkan dananya ke negara-negara lain pun kembali membawa dananya ke dalam negeri. Bagi mereka imbalan yang diberikan sangat menarik, sementara mereka kembali mempercayai keamanan perbankan Indonesia. Boediono tidak mengklaim bahwa perbaikan ini adalah hasil kerja Bank Indonesia. Justru dengan tegas dia mengatakan, *ini bukan karena Bank Indonesia berhasil mengintervensi pasar devisa, melainkan karena para pelaku pasar dalam dan luar negeri menyaksikan dan kemudian meyakini bahwa Indonesia telah melewati tahap-tahap kritis dalam menghadapi krisis.*

Harga komoditas ekspor menguat. Faktor lain yang amat menguntungkan bagi perekonomian Indonesia waktu itu adalah meningkatnya harga komoditas di pasar global. Banyak data menyebutkan bahwa salah satu pemacu kenaikan harga itu adalah agresivitas pembangunan infrastruktur di Tiongkok. Waktu itu Tiongkok sangat agresif membangun jaringan jalan bebas hambatan, jaringan kereta api, dan pelabuhan. Itu sebabnya Tiongkok harus mengimpor begitu banyak bijih besi dan batubara, mengingat tingginya kebutuhan besi konstruksi di negeri itu. Indonesia termasuk negara yang diuntungkan, karena tingginya permintaan akan batubara membuat harganya juga meningkat cukup tajam. Sebagai

efeknya, penambangan batubara di Indonesia berkembang sangat pesat, baik penambangan oleh korporasi maupun oleh penambang liar skala rumah tangga. Kenaikan harga tidak hanya terjadi atas komoditas tambang dan mineral, tetapi juga atas komoditas pertanian, khususnya sawit dan karet. Kenaikan berjalan untuk waktu yang relatif lama, yakni mulai dari awal 2009 hingga triwulan ketiga 2011. Pada periode itulah Indonesia kembali menikmati *boom* ekspor, khususnya ekspor komoditas, yang mengingatkan kita pada yang terjadi di tahun 80an hingga awal 90an.

Meningkatnya harga minyak. Dua faktor di atas – membaiknya kepercayaan pasar dan *boom* ekspor, harus diakui menjadi faktor yang sangat menguntungkan perekonomian Indonesia waktu itu. Dengan dua hal tersebut, pemerintah bisa melanjutkan lagi *trend* pertumbuhan yang sudah mulai tercatat sejak periode pemerintahan Presiden Megawati. Namun sayang, momentum kenaikan harga komoditas ini "diganggu" oleh kenaikan harga komoditas yang lain, yakni minyak bumi. Ketika krisis 2008 tiba, harga minyak ikut turun, sampai menyentuh titik terendahnya di harga USD43 per barrel – angka yang bertahan hingga Januari 2009. Tetapi pada Juni 2009, harga minyak sudah melonjak ke angka USD70 per barel.

Setelah itu harga minyak terus menerus merangkak naik ke kisaran USD100 – USD110 per barrel pada 2011,

> Sama sekali bukan hal baru bahwa APBN kita "disandra" oleh subsidi BBM. Idealnya APBN bisa terbebas dari fluktuasi harga minyak, sehingga program-program pemerintah tetap bisa efektif, apa pun kondisi pasarnya.

dan terus bertahan pada kisaran itu hingga 2014. Ini berbeda sekali dengan perkembangan harga komoditas lain yang disebutkan di atas, meningkat sejak 2009 hingga 2011, dan kemudian merosot turun hingga saat tulisan ini dibuat.

Interaksi antara ketiga faktor itulah yang kemudian berpengaruh penting pada bagaimana pemerintah dan Bank Indonesia mengelola ekonomi makro.

Defisit Ganda dan Subsidi BBM

Setelah melewati periode *boom* ekspor, pengelolaan ekonomi makro Indonesia menghadapi dua persoalan yang cukup mendasar, yakni soal kembalinya defisit

ganda, dan soal subsidi BBM. Sebenarnya kedua persoalan ini bukan persoalan yang sama sekali baru bagi Indonesia. Keduanya sebenarnya adalah persoalan yang rentan untuk selalu muncul kembali dalam perekonomian Indonesia yang sedemikian terbuka.

Pada 2010 dan 2011, kendati harga minyak di pasar dunia terus merambat naik, Indonesia mendapatkan manfaat besar dari kenaikan harga komoditas dan *boom* ekspor. Akibatnya penerimaan pajak negara juga meningkat cukup baik, sehingga defisit ABPN pada 20010 dan 2011 bisa ditekan masing-masing menjadi 0,7% dan 1,1% terhadap produk domestik bruto. Subsidi BBM masih bisa dikelola dengan baik. Tetapi tahun-tahun berikutnya persoalan mulai datang. Harga komoditas andalan Indonesia mulai turun, tetapi harga BBM tetap bertahan pada angka yang tinggi. Masalahnya lagi adalah bahwa permintaan BBM dalam negeri sama sekali tidak bisa ditekan, termasuk yang disebabkan oleh penyelundupan keluar oleh mereka yang memanfaatkan selisih harga. Inilah yang kemudian membuat defisit APBN 2012 dan 2013 meningkat berturut-turut ke angka 1,8% dan 2,2%.

Efek berikutnya terjadi pada sisi neraca berjalan. Ketika kinerja ekspor Indonesia masih bagus, maka aliran dana masuk ke tanah air juga berjalan dengan sangat lancar, sehingga Indonesia mencatat surplus selama dua tahun berturut-turut. Tetapi ketika harga komoditas turun

dan kinerja ekspor juga turun, otomatis aliran devisa juga melemah. Padahal pada saat yang sama pengeluaran devisa cukup tinggi terutama untuk belanja impor BBM. Impor migas, yang pada 2009 hanya menyumbang 13% terhadap total impor nasional, pada tahun 2012 melonjak ke angka 23,8% terhadap total impor. Inilah yang kemudian menjadi penyebab defisit kedua, yakni defisit neraca pembayaran. Inilah persoalan lama yang datang kembali, terutama karena ketergantungan besar kita pada situasi eksternal.

Menurut Boediono, sama sekali bukan hal baru bahwa APBN kita "disandra" oleh subsidi BBM. Idealnya tentu saja jika APBN bisa terbebas dari fluktuasi harga minyak di pasar dunia, sehingga program-program pemerintah yang terkait dengan infrastruktur, pendidikan, kesejahteraan dan lain-lain tetap bisa efektif apa pun kondisi pasar. Tetapi Indonesia, selama masih menyubsidi BBM, terus akan terombang-ambing dalam persoalan itu. Kenaikan harga minyak pasti akan menaikkan beban subsidi yang pada gilirannya pasti akan mengganggu sejumlah program pemerintah. *Sebenarnya kuncinya satu, yaitu membebaskan APBN dari kewajiban menanggung subsidi BBM yang timbul dari perbedaan harga jual BBM di dalam negeri yang tidak mudah berubah dengan biaya pengadaannya yang selalu berubah sejalan dengan perkembangan harga minyak dunia. Dan satu-satunya jalan untuk itu adalah dengan selalu menyesuaikan*

harga jual BBM dengan biaya pengadaannya (harga beli).

Pertanyaannya adalah, *apakah itu tidak akan memberatkan masyarakat ekonomi lemah? Sebenarnya, apabila subsidi perlu diberikan kepada mereka, jauh lebih baik memberikannya dalam bentuk subsidi langsung (dan yang paling efisien dalam bentuk tunai) kepada masing-masing rumah tangga daripada memberikannya melalui harga BBM murah, yang manfaatnya belum tentu diterima oleh kelompok yang ingin kita bantu, seperti banyak studi mengenai subsidi BBM membuktikannya.*

Bagi Boediono sebenarnya ini ironis sekali. Bahan bakar minyak yang bukan kebutuhan pokok dan lebih banyak dikonsumsi oleh golongan menengah ke atas justru disubsidi, sementara beras dan aneka kebutuhan pokok lain, yang jelas merupakan kebutuhan semua orang, justru dilepaskan pada mekanisme pasar. *Memang ada kebijakan untuk menstabilkan harga beras (melalui operasi pasar, pasar murah, dan lain-lain). Tetapi kalau mau jujur, efektivitasnya masih menjadi tanda tanya. Secara prinsip, kebijakan stabilisasi harga beras juga akan lebih baik apabila sepenuhnya diganti dengan subsidi langsung seperti program raskin, dan akan lebih efisien lagi apabila program raskin diganti dengan program subsidi uang tunai yang dikirim langsung*

ke rekening rumah tangga miskin. Program subsidi langsung tunai jauh lebih mudah pelaksanaannya, lebih tepat sasaran, dan lebih murah biayanya.

Lebih jauh secara akademis Boediono menyoal, mengapa subsidi yang rasional secara ekonomi tidak dapat terwujud dalam praktik. Menurut dia, hambatan utamanya datang dari politik praktis. Banyak pihak telanjur menganggap subsidi sebagai rejeki nomplok, sehingga mereka semua tidak rela jika "rejeki" tersebut dicabut. Makin besar subsidi yang disalurkan, makin banyak pihak yang menikmati subsidi tersebut, maka makin besar resistensi terhadap perubahannya, makin sulit bagi pemerintah untuk mencabutnya. Pemerintah dan sebagian kecil masyarakat sebenarnya menyadari bahwa subsidi itu tidak benar, dan secara ekonomi tidak rasional. Tetapi setiap upaya untuk mengoreksi kebijakan itu selalu mendapatkan tentangan yang luar biasa besar.

Jadi skema subsidi BBM yang dari awal salah sasaran akan sulit diubah karena resistensi dari mereka yang seharusnya tidak menerima subsidi, tetapi telanjur menikmatinya. Yang masuk dalam kelompok ini adalah mereka yang sesungguhnya mampu membeli BBM pada harga pasar, tetapi karena sudah terlanjur menikmatinya selama sekian lama, bahkan hampir sepanjang hidup mereka, maka mereka berpikir bahwa subsidi itu adalah hak yang harus mereka pertahankan. Pencabutan

> Boediono menyoal, mengapa subsidi yang rasional secara ekonomi tidak dapat terwujud dalam praktik. Menurut dia, hambatan utamanya datang dari politik praktis. Banyak pihak telanjur menganggap subsidi sebagai rejeki nomplok.

subsidi tidak dipahami sebagai dihentikannya kebaikan yang berkepanjangan, melainkan dimaknai sebagai perampasan hak. *Membetulkan skema subsidi yang salah memerlukan kemauan politik yang kuat dan pada tingkat yang paling tinggi. Ia juga memerlukan sebuah tim yang kompeten, solid, dan berdedikasi penuh untuk melaksanakan dan mengawal perubahan tersebut sampai skema baru itu sudah melembaga, sudah menjadi semacam "institusi" yang berjalan baik.*

Terkait dengan "defisit ganda", Boediono mengingatkan bahwa peluangnya untuk terjadi di Indonesia selalu ada, setiap saat. Defisit ganda adalah risiko yang inheren dengan setiap perekonomian yang terbuka seperti Indonesia. Justru karena itulah para pengambil kebijakan

harus selalu mewaspadai kemungkinan datangnya kondisi seperti itu. Para pemangku kebijakan harus mampu melihat tanda-tanda bahwa risiko seperti itu akan terjadi, dan dari sana harus mampu mengambil langkah-langkah yang diperlukan agar defisit itu tetap berada pada batas aman.

Menurut Boediono, berdasarkan sejarah, defisit APBN bisa dianggap aman kalau tidak lebih dari 2% terhadap produk domestik bruto. Di samping itu defisit juga masih dianggap aman jika bisa dibiayai dengan pembiayaan yang normal. Kalaupun defisitnya "hanya" 2% terhadap produk domestik bruto, tetapi jika defisit itu harus ditutup dengan biaya yang mahal, maka tingkat keamanan defisit tersebut sudah perlu diwaspadai. Yang dimaksud dengan pembiayaan yang mahal misalnya jika untuk itu pemerintah harus menerbitkan surat utang dengan bunga yang terlampau mahal.

Terkait dengan defisit neraca berjalan Boediono juga menegaskan sejarah tidak menyediakan batasan yang pasti mengenai batas amannya. Tetapi barangkali bisa diambil patokan yang sama dengan defisit APBN. Bila angka defisitnya masih di bawah 2% terhadap produk domestik bruto, maka defisit itu masih aman. Tetapi jika sudah melampaui angka itu, *kita sudah memasuki kawasan lampu kuning dan langkah-langkah antisipatif dan korektif harus dilakukan.*

Kinerja Ekonomi Makro

Bagaimana kinerja ekonomi Indonesia selama pemerintahan SBY-Boediono? Selama periode itu, sebagaimana disebutkan di atas, ada begitu banyak dinamika yang terjadi. Yang tidak menguntungkan bagi pemerintahan ini adalah bahwa pada 2013-2014 dunia kembali menghadapi guncangan, walaupun tidak sebesar tahun 1998 atau 2008. Tetapi sejumlah indikator pasar menunjukkan bahwa krisis itu ada.

Sama seperti sebelumnya, krisis 2013 bermula dari krisis global. Dana Moneter Internasional pada triwulan ketiga 2013 mengumumkan di Tokyo bahwa dunia sedang dalam masa resesi. Berdasarkan studi yang dibuatnya, lembaga itu mengoreksi prediksi pertumbuhan ekonomi global tahun berjalan, dari prediksi sebelumnya sebesar 3,5% menjadi 3,3%. Angka itu ditopang oleh pertumbuhan negara berkembang, karena kondisi negara maju justru lebih buruk. Utang Amerika mencapai rekor tertinggi sebesar lebih dari USD16 triliun, sementara zona Euro mengalami pertumbuhan praktis mendekati 0. Jepang yang masih tumbuh bagus pada semester pertama, dengan pertumbuhan di atas 3%, langsung terpukul pada paruh kedua, menjadi sekitar 1,8% -- satu awal yang berat bagi perekonomian negara itu dua hingga tiga tahun kemudian.

Di Indonesia tanda-tanda ke arah itu sempat muncul.

Indeks harga saham gabungan (IHSG) mengalami penurunan 11% hanya dalam satu pekan pertama Agustus 2013, dari 4.695,75 menjadi 4.174,98. Apalagi jika dibanding dengan rekor tertinggi tahun itu, sebesar 5.214,97, maka indeks terkoreksi sebesar 19,9%. Pada Agustus itu juga nilai tukar rupiah turun ke angka Rp 10.723 (bandingkan dengan Rp9.700an di akhir 2012), dan kemudian turun terus ke angka Rp12.250 di akhir tahun.

Bagaimana melihat itu semua? Sebagaimana disebutkan sebelumnya, angka-angka adalah penanda. Pada konteks tertentu dia adalah indikator keberhasilan (atau kegagalan). Tetapi pada saat yang sama keberhasilan atau kegagalan mesti ditempatkan dalam konteks yang lebih luas. Indikator bursa saham dan pasar uang menunjukkan bahwa baik rupiah maupun saham berada dalam tekanan di akhir 2013, sampai pertengahan 2014. Tetapi penyebab tekanan itu bisa dijelaskan, yakni kembali berasal dari luar. Dalam sudut pandang itu angka adalah sarana bagi pemangku kebijakan untuk menyadari apa yang terjadi. Boediono menyebutkan bahwa perubahan nilai tukar pada akhir 2013 juga disebabkan oleh pengumuman bank sentral Amerika Serikat, The Fed, untuk memperketat kebijakan moneternya.

Sedemikian pun, selama Boediono menjadi wakil presiden, sejumlah indikator ekonomi yang lain

menunjukkan angka-angka yang positif. Hanya sekali ekonomi tumbuh di bawah 5%, yakni pada 2010. Pada 2011 bahkan ekonomi tumbuh mendekati 8%, pertumbuhan tahunan tertinggi sejak krisis 1996. Yang paling menggembirakan adalah kinerja penyerapan tenaga kerja. Pada 2009, tahun pertama pemerintahan SBY-Boediono, angka pengangguran masih berada pada angka 8,01% dari total angkatan kerja. Lima tahun berturut-turut selanjutnya, angka pengangguran itu terus mengalami penurunan, sampai ke angka 6,09% pada akhir 2013.

Indikator Ekonomi Makro 2009-2013

	2009	2010	2011	2012	2013
Pertumbuhan Ekonomi (%)	5,29	4,57	7,98	6,82	5,23
Inflasi (%)	2,78	6,96	3,79	4,30	8,38
Kurs (Rp/dolar)	9.447	9.036	9.114	9.718	12.250
Pengangguran (%)	8,01	7,28	6,68	6,23	6,09

SJSN – BPJS

Salah satu prestasi duet Presiden SBY dan Wapres Boediono yang kiranya sangat pantas dicatat adalah bahwa pada akhirnya Indonesia memiliki program asuransi sosial yang lebih menyeluruh melalui Badan

Pengelola Jaminan Sosial atau BPJS. Memang benar bahwa BPJS bukan produk murni pemerintahan SBY-Boediono. BPJS adalah hasil pematangan dari pemikiran maupun kebijakan yang muncul sejak lama sebelumnya. Bahkan secara kelembagaan, kita bisa merunut jauh ke masa Orde Baru. Taspen, Askes, Astek, dan Asabri adalah lembaga-lembaga asuransi dan pensiun semi sosial yang sudah ada sejak tahun 60an. Badan-badan usaha milik pemerintah itu sejak awal dirancang untuk memberikan jaminan sosial, tetapi masih terbatas hanya untuk pegawai negeri, TNI dan Polri.

Tetapi mulai paruh kedua dekade 80an, dan utamanya sekitar pertengahan dekade 90an, mulai ramai diskusi di antara pengamat, bahwa Indonesia memerlukan sistem jaminan sosial yang lebih menyeluruh. Masyarakat umum, bukan hanya pegawai negeri, TNI, dan Polri, perlu juga mendapatkan jaminan bahwa jika sakit mereka pasti bisa mendapatkan pertolongan kesehatan, walau di tingkat minimal; jika bangkrut atau kehilangan pekerjaan mereka tetap bisa makan; jika meninggal keluarganya akan mendapatkan santunan. Gagasan yang sudah mengemuka di tahun 90an adalah bahwa sistem jaminan seperti itu bisa dijalankan dengan mekanisme asuransi sosial yang kepesertaannya bersifat wajib, bersifat asuransi dasar, dikelola oleh lembaga nirlaba. Dengan kepesertaan yang bersifat wajib, maka program perlindungan sosial seperti ini akan meliputi seluruh warga negara – bukan hanya

pegawai negeri, TNI dan Polri seperti yang selama ini ada.

Tetapi ketika diskusi ini muncul sebelum periode krisis tahun 1998, "peserta diskusi" umumnya berasal dari masyarakat luas; tak banyak suara yang berasal dari pemerintah maupun parlemen.

Situasinya menjadi berbeda ketika krisis terjadi pada 1998. Banyak anggota masyarakat yang sungguh terpukul oleh krisis – banyak yang kehilangan pekerjaan sehingga tidak ada pendapatan, sementara harga-harga melambung tinggi. Pemerintah dihadapkan pada persoalan riil yang dihadapi masyarakat. Saat itulah Bappenas – dipimpin oleh Boediono – merancang dan kemudian menjalankan program Jaring Pengaman Sosial atau JPS. Tidak berjalan sempurna, tapi jelas itu merupakan langkah awal yang penting bagi langkah yang akan diambil selanjutnya.

Upaya membuat sistem jaminan sosial menjadi lebih sistematis muncul pada pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid, yang segera dilanjutkan oleh pemerintahan Megawati Sukarnoputri, dengan membentuk Kelompok Kerja Sistem Jaminan Sosial. Kelompok kerja ini bertugas untuk melakukan riset, membuat naskah akademik, dan kemudian membuat draft RUU Sistem Jaminan Sosial Nasional. Sebagaimana diketahui, ini adalah proses yang memakan waktu dan tenaga besar bagi semua yang terlibat – bahkan sebelum RUU SJSN itu dibawa ke DPR. Sementara itu

> Selama Boediono menjadi wakil presiden, sejumlah indikator menunjukkan angka-angka yang positif. Hanya sekali ekonomi tumbuh di bawah 5%, yakni pada 2010. Pada 2011 bahkan ekonomi tumbuh mendekati 8%, tertinggi sejak krisis 1996.

pembahasannya di DPR juga memakan waktu lama. Draft RUU ini mengalami perubahan hingga delapan kali sebelum menjadi RUU, dan mengalami revisi tiga kali di DPR sebelum sah menjadi UU.

Undang-Undang SJSN masih meninggalkan amanat yang besar, yakni bagaimana mengeksekusi konsep jaminan itu di tingkat praktik. UU tersebut mengamanatkan bahwa perlu dibentuk badan-badan hukum pengelola jaminan sosial, dan pembentukan badan hukum itu harus ditetapkan dalam undang-undang yang lain. Hal berikut inilah yang kemudian dilanjutkan oleh pemerintahan Presiden SBY-Boediono. Pada tahap ini prosesnya juga tidak mudah, karena besarnya variasi kepentingan yang terkait. Apalagi, dalam pelaksanaan

SJSN ini pemerintah harus membentuk badan pelaksana, dengan mentransformasi BUMN-BUMN yang sudah, ada, Askes dan Jamsostek.

Betapapun beratnya proses yang dilalui, akhirnya UU BPJS diterima oleh DPR pada Oktober 2011, dan program BPJS sendiri akan mulai bergulir pada Januari 2014. Dalam kaca mata sekarang, BPJS sudah berjalan dengan baik. Tentu saja, terutama di periode sangat awal, muncul banyak diskusi dan kritik yang cenderung panas. Di sana-sini juga muncul kritik dan ketidakpuasan. Media juga sempat rajin menyodorkan kasus-kasus di lapangan. Tetapi secara keseluruhan program ini sudah berjalan pada tingkat yang terbaik untuk saat ini.

Kembali ke konteks Boediono, kita bisa dengan jelas melihat perannya. Ketika program JPS dimulai dia duduk di kursi Kepala Bappenas – pihak yang paling bertanggung jawab atas program ini; ketika UU SJSN diproses dia duduk sebagai menteri keuangan; ketika UU BPJS diproses dia menjabat sebagai Menko Perekonomian , Gubernur Bank Indonesia, dan kemudian wakil presiden; dan ketika program ini diluncurkan Boediono masih duduk di kursi terakhirnya. Yoga, yang pernah menjadi asisten ketika Boediono menjadi Gubernur Bank Indonesia dan Wakil Presiden, mengatakan dengan bijak bahwa, “Kecil kemungkinan Pak Boed akan mengklaim itu sebagai hasil kerjanya. Tetapi orang-orang yang berada di sekitar

beliau tahu bagaimana peran beliau dalam pembangunan program jaminan sosial kita," kata Yoga. "Yang mengusulkan BPJS bisa siapa saja, bisa juga sebelumnya. Tapi yang program BPJS menjadi kenyataan ketika Pak Boed menjadi Wapres, dan saya tahu bagaimana program itu dikerjakan."

7

Menakar Begawanship Boediono

PADA 20 Oktober 1997, sebelum MPR kembali menetapkannya sebagai presiden pada 10 Maret 1998, Presiden Soeharto memperkenalkan salah satu prinsip transformasi kekuasaan dalam budaya jawa: *lengser keprabon madeg pandhita*. Artinya, mengambil langkah proaktif turun tahta, dan kemudian mengambil posisi sebagai *pandhita*. *Pandhita* di sini bukan dalam arti pemimpin ritus keagamaan, melainkan lebih bermakna "guru dan konsultan kebijaksanaan". Dalam kebijaksanaan jawa, *lengser keprabon madeg pandhita* adalah gambaran ideal pencapaian seorang raja. Setelah meninggalkan kerajaan yang adil dan makmur, dengan

kebijaksanaannya dia masih bisa andil dalam menjaga keadilan dan kemakmuran, dalam fungsi barunya sebagai guru bangsa. Fungsi guru bangsa tak memerlukan pengukuhan seremonial, karena ujiannya sudah terlihat dalam karyanya.

Boediono, yang terlihat jelas sangat *njawani,* kini berada pada posisi itu. Berbagai tugas sudah diselesaikan dengan baik, dengan posisi terakhir yang amat tinggi, nyaris tertinggi, untuk ukuran seorang anak bangsa. Dia sudah *lengser keprabon*. Pertanyaannya adalah, apakah dia juga *madeg pandhita*? Apakah dia berkualifikasi guru bangsa, atau setidaknya guru publik?

Pertanyaan inilah yang akan sedikit diulas di sini, dengan memakai satu *framework* yang agak spekulatif. Karena yang dibahas adalah soal *kapandhitan* atau keguruan, maka ada beberapa sisi yang akan dilihat seperti: apakah yang bisa dipelajari bangsa ini dari seorang Boediono – apakah dia memiliki ilmu dan kebijaksanaan yang dibutuhkan bangsa ini? Apakah dia mau, mampu, dan rela membagikan ilmu dan kebijaksanaannya? Apakah dia punya cara dan media untuk membagikannya? Dan yang terakhir, apakah ilmu dan kebijaksanaannya didengar dan diterima?

Pertanyaan pertama jelas merupakan pertanyaan yang terbesar, dan membutuhkan elaborasi lebih dibandingkan dengan pertanyaan-pertanyaan berikutnya. Karena itu

kami justru pertanyaan terakhir akan kami bahas pada bagian berikutnya.

Menulis dan Mengajar, Darah Daging Boediono

Boleh dikatakan Boediono adalah salah satu guru dengan mimbar paling besar, dengan *audience* paling luas, dengan waktu mengajar paling panjang, paling tanpa batas. Hal itu dimungkinkan karena di satu sisi dia punya status dosen di perguruan tinggi, tempat dia memiliki mimbar fisik, dengan para mahasiswa yang hadir di hadapannya, dan di sisi lain punya kemampuan luar biasa dalam hal "mengajar dengan tulisan". Dengan kemampuan sekaligus kesenangannya menulis, kesenangannya untuk berbagi ilmu pengetahuan seperti tidak bisa dibatasi. Apalagi dalam menulis Boediono sangat piawai menjelaskan hal rumit dalam cara yang bukan hanya sederhana tetapi juga memikat. Apalagi Boediono selalu menulis dengan gaya yang sangat *story telling,* sehingga para mahasiswa baru bisa memahaminya dengan mudah karena cara bertuturnya, sedangkan para senior tetap bisa menikmati karena kecerdasan isinya. Kombinasi mengajar dan menulis telah menjadikan Boediono seorang guru tanpa batas.

Sebagaimana sudah disebutkan di muka, Boediono adalah seorang guru dan pengajar sejati. Setelah

menyelesaikan studi S2-nya di Monash University Australia, Boediono kembali ke Universitas Gadjah Mada dan menjadi staf mengajar di sana. *Saya kembali ke UGM untuk menjadi dosen, karena saya memang senang menjadi dosen. Yang saya pikirkan adalah saya akan menyumbangkan apa yang saya punya, apa yang bisa saya lakukan.*

Tony Prasetiantono, dosen UGM yang waktu itu menjadi mahasiswa Boediono, bercerita bahwa Boediono ditugasi mengajar mahasiswa baru dan mahasiswa senior yang hampir lulus. "Kami mahasiswa di-*sandwich* oleh kuliah Pak Boed," kata Tony kepada majalah *Tempo*. Dari situ kita bisa tahu, Boediono dinilai sebagai dosen yang mumpuni. Dia dipercaya mengajar mahasiswa baru karena mereka membutuhkan pendasaran yang kuat. *Orang-orang muda masih mudah dibentuk. Karena itu mereka harus dibentuk dengan benar.* Tetapi Boediono juga diberi kepercayaan mengajar mahasiswa senior. Artinya, dia juga diberi tanggung jawab mengoreksi jika diperlukan dan memperdalam atau memantapkan ilmu para mahasiswa.

Pada paruh kedua tahun 70an Boediono mendapatkan tugas belajar, mengambil gelar doktornya di Wharton School, University of Pennsylvania. Setelah itu dia kembali lagi ke UGM, untuk mengajar. Di samping itu dia juga terlibat aktif dalam sejumlah penelitian dan

penulisan ilmiah. Sebagaimana disebutkan di muka, Boediono terlibat cukup intens dalam diskusi mengenai Ekonomi Pancasila, yang di kemudian hari lebih dikenal dengan ekonomi kerakyatan.

Di sela-sela kesibukannya mengajar, Boediono selalu mengambil waktu untuk menulis, baik menulis buku untuk kepentingan mahasiswa maupun menulis untuk media massa. Pada awal tahun 70an itu minimal ada dua bukunya yang terkenal, dan masih mudah dicari hingga saat ini, yang berjudul *Sinopsis Ekonomi Makro, Sinopsis Ekonomi Mikro, Sinopsis Ekonomi Moneter, Pengantar Statistik,* dan *Sinopsis Ekonomi Internasional.* Pendek kata Boediono mempersiapkan materi pembelajaran bagi "pendatang baru" di dunia ekonomi.

Tetapi tidak hanya saat itu saja dia menulis. Yang ditulisnya pun bukan hanya materi-materi pengantar ekonomi, tetapi juga artikel ekonomi populer di media massa. Juga sudah disebutkan, karena tulisanlah Boediono dipanggil ke Jakarta, untuk duduk dalam jajaran birokrasi di kantor Bappenas. Tetapi dasar berjiwa pendidik, ketika mendapatkan panggilan itu, yang dipikirkannya bukanlah karier sebagaimana senyatanya dilaluinya kemudian. Yang ada dalam pikirannya saat itu, *bagus juga untuk mempelajari ekonomi dalam praktik, supaya kalau nanti kembali ke kampus, saya bisa mengajarkan bukan hanya teori, tetapi juga bagaimana*



Wakil Presiden, dalam World Economic Forum 2011

teori itu dipraktikkan di lapangan. Saya pikir saya akan di birokrasi sekitar lima tahun, dan sesudah itu kembali mengajar.

Ketika sudah masuk dalam jajaran birokrat, Boediono sepertinya memang tidak bisa meninggalkan kedua hal itu: mengajar dan menulis. Sesekali dia kembali ke kampus untuk memberikan kuliah umum. Sementara menulis untuk media massa dan makalah ilmiah juga terus dilakukan. Seorang asistennya memastikan bahwa semua tulisan ilmiah dan populernya ditulis sendiri oleh Boediono. Pidato-pidato yang serius pun selalu ditulisnya sendiri. Yang ditulis oleh staf paling hanya satu dua sambutan yang sifatnya seremonial. Ada sejumlah naskah pidato Boediono yang terus beredar di kemudian hari, antara lain pidato pengukuhan guru besarnya di Fakultas Ekonomi UGM tahun 2007, pidatonya di sidang Ikatan Sarjana Ekonomi Indonesia di Manado tahun 2000, *paper* soal Ekonomi Pancasila yang diterbitkan dalam buku Prof. Mubyarto, dan sejumlah artikel di harian *Kompas*.

Pada 2004, ketika selesai menjalankan tugas sebagai Menteri Keuangan Kabinet Gotong Royong, Boediono memutuskan untuk kembali ke kampus. Presiden SBY pada kesempatan pertama menawarinya untuk masuk dalam jajaran kabinet, tetapi Boediono bersikukuh kembali ke UGM. Baru ketika Presiden SBY merombak

kabinetnya lebih dari setahun kemudian, dengan kalimat "jika negara dan rakyat menghendaki", barulah Boediono bersedia untuk kembali duduk dalam jajaran pemerintahan.

Sebegitu pun kegiatan mengajar dan menulis tetap dilakukan. Bahkan dua tahun setelah duduk sebagai Menko Perekonomian, UGM mengukuhkannya sebagai guru besar, dan sekali dua Boediono memang datang ke kampus untuk memberikan kuliah umum.

Yang menarik adalah ketika tugasnya sebagai wakil presiden sudah selesai. Tanpa mengambil jeda, Boediono langsung terjun dalam dunia akademik, melakukan penelitian, dan kemudian menulis buku berjudul *Ekonomi Indonesia dalam Lintasan Sejarah,* yang banyak dikutip dalam buku yang Anda baca ini. Ini adalah buku tentang sejarah ekonomi sejak zaman VOC hingga tahun 2014. Pembahasan yang paling ekstensif dalam buku ini tentu saja menyangkut periode sejak Orde Baru hingga Kabinet Indonesia Bersatu, periode dimana Boediono terlibat, mulai dari posisinya sebagai pengamat, hingga menjadi bagian dari birokrat.

Digugu dan *Ditiru*

Jika Boediono punya sesuatu untuk "diajarkan", dan *de facto* proaktif mengajar, apakah dia mempunyai semacam

> Boediono adalah anggota Commission on Growth and Development, komisi internasional yang anggotanya beberapa mantan gubernur bank sentral, mantan CEO perusahaan multinasional, peraih Nobel ekonomi, termasuk juga mantan PM Singapura Goh Chok Tong.

intellectual tribes (jemaah intelektual)*?* Rasanya jawaban atas pertanyaan itu positif. Bahkan, lebih dari *intellectual tribes,* dia juga seorang *tribes leader* dalam hal kebijaksanaan hidup. Dia tidak banyak bicara soal itu, tapi pasti bahwa di sisi itu dia banyak *digugu* dan *ditiru*.

Bahwa di bidang prinsip dan ilmu ekonomi dia mempunyai banyak pengikut, kiranya itu jelas. Ingat saja setiap kali ada kritik terhadapnya, entah terkait dengan krisis 1998 maupun krisis 2008, hampir selalu kritik itu berasal dari luar lingkungan ekonomi. Para pengkritiknya sebagian besar adalah kalangan politisi atau para mahasiswa yang sedang belajar berpolitik. Sementara itu mereka yang berlatar belakang atau memahami ekonomi bisa lebih terbuka memahami apa yang terjadi

pada kedua krisis dan apa yang dilakukan pemerintah bersama otoritas moneter. Lihat, misalnya, belakangan Boediono tampil dalam sejumlah kuliah umum maupun seminar, baik di dalam maupun di luar kampus, untuk mempresentasikan pengalaman kiprah ekonominya. Itu terjadi sejak Boediono masih duduk dalam jajaran birokrat hingga saat tulisan ini dibuat.

Bukan hanya di dalam negeri, secara akademik Boediono juga diperhitungkan di dunia international. Di samping beberapa kali diundang memberikan kuliah umum di beberapa universitas luar, salah satu penghargaan sekaligus prestasi ekslusifnya adalah menjadi komisioner atau anggota *Commission on Growth and Development*, salah satu komisi dalam lingkup Bank Dunia, beranggotakan 19 tokoh penting dunia, termasuk mantan Perdana Menteri Singapura Goh Chok Tong, pemenang nobel ekonomi Michael Spence, beberapa mantan CEO perusahaan multi nasional, dan beberapa mantan gubernur bank sentral dari beberapa negara.

Soal etika dan kebijaksanaan (*wisdom*) hidup, rasanya Boediono tidak banyak bicara dari mimbar. Tetapi publik justru banyak mencatat ini dari yang dilakukannya. Publik melihat bahwa Boediono sangat memegang teguh prinsip hidup jujur, sederhana, dan rendah hati. Mari kita sebut beberapa kesaksian orang di sekitarnya. Staf khususnya di kantor Kemenko Perekonomian misalnya, Agam Embun

Sunarpati, bercerita betapa Boediono memilih kamar hotel seharga Rp800 ribu padahal sebagai Menko, pagu hotel yang bisa dipakai adalah Rp6 juta per malam. Agam juga bercerita soal biaya makan siang. Boediono selalu tertib dengan bujet makan siang sebesar Rp27 ribu, tak mau lebih dari itu. Dan itu juga disadari oleh para tamu menteri yang datang ke kantornya. Para tamu itu sudah tahu bahwa makan siang mereka hanya akan senilai Rp25 ribu, dan makanan kecilnya seharga maksimal Rp7 ribu.

Soal kejujuran seorang staf yang lain bercerita soal perjalanan haji Boediono dan keluarganya. Waktu itu mereka berangkat dengan pesawat milik TNI AU. Di akhir perjalanan Boediono minta seluruh biaya, termasuk BBM dan ongkos parkir pesawat, dihitung dan dia membayar secara proporsional. Dia beralasan bahwa berhaji adalah urusan pribadinya, yakni kebutuhannya untuk beribadah. Cerita lainnya, ketika berkunjung ke Kazakhstan, Boediono kehabisan singlet, dan terpaksa harus membeli di sana. Ia pun mengembalikan uang itu, dengan alasan, sekecil apapun, ini uang negara.

Seorang staf-nya di BI dan kantor Wapres, Yoga, juga bercerita betapa rendah hatinya seorang Boediono. “Pak Boed itu orang yang tidak pernah bicara jelek tentang orang lain. Tidak pernah mau *ngomongin* orang. Saya pernah melihat sendiri ada seorang direktur bank yang bicara sangat tidak pantas pada Pak Boed. Tapi dalam

perjalanan pulang ke kantor dari pertemuan itu beliau tidak bicara apa-apa soal itu. Juga tidak di kesempatan lain. Beliau malah bicara soal yang beliau suka: soal pendidikan." Lebih jauh Yoga mengatakan bahwa Boediono orang yang sudah selesai dengan dirinya sendiri. Salah satu cirinya adalah, ketika berbicara dengan para yunior, dia tidak banyak cerita. Sebaliknya dia akan banyak bertanya. "Sudah baca *Financial Times* belum?" – adalah pertanyaan yang paling sering diajukannya.

Kesaksian kualitas hidup seorang Boediono bukan hanya datang dari "ring satu"-nya. Ekonom Faisal Basri pernah menulis satu artikel di blog pribadinya soal betapa sederhananya Boediono. Faisal Basri mengaku pernah melihat Boediono dengan santainya mendorong *trolley* belanja di supermarket. Dia juga mengaku pernah berada dalam satu pesawat dengan Boediono dalam perjalanan ke Yogyakarta, dan di bandara tujuan Boediono dijemput oleh Herawati yang menyetir sendiri mobilnya.

Dan, jika mau daftar cerita itu masih bisa kita perpanjang. Maka, demi singkatnya, mungkin kalimat sahabatnya, Abdillah Toha, bisa kita pakai untuk merangkum siapa sosok Boediono sebagai pribadi. Abdillah Toha, temannya semasa kuliah di Perth, berkata, "Jika saya harus mendefinisikan apa itu orang baik, maka saya katakan orang baik itu adalah Boediono."

8

Locus of Concerns – Boediono Peduli

BOEDIONO adalah akademisi yang menjadi birokrat. Apa beda antara akademisi dan birokrat?

Fakta Sama, Beda Rasa. Menurut Boediono baik akademisi maupun birokrat, sejauh berbicara mengenai masalah ekonomi negara dan bangsa, selalu mempunyai *concern* yang sama. Keduanya mengacu pada teori dan prinsip yang kurang lebih sama, mempunyai *textbook* yang sama, tetapi merasakan fakta yang sama dengan cara yang berbeda. *Kalangan akademisi melihat sebuah kenyataan setelah kenyataan itu terjadi atau secara*

ex-post (*post-factum*), *sedangkan birokrat berhadapan langsung dengan masalah,* sejak masalah itu belum terjadi, sedang terjadi, sampai telah terjadi. Tentu saja menghadapi persoalan riil dan atasnya harus mengambil keputusan secara bertanggung jawab "berbeda rasa" dengan membuat analisa dengan tujuan akhir membuat kesimpulan akademis.

"Beda rasa" inilah yang kiranya bisa dipakai sebagai cara melihat poin-poin yang masuk dalam *locus of concern* seorang Boediono yang kami sajikan pada bagian ini. Poin-poin yang disebutkan di sini sangat mungkin masuk dalam kategori "biasa" bila ditinjau dari perspektif akademik. Tetapi poin-poin tersebut terasa berbeda karena merupakan kombinasi antara bekal ilmu dengan praktik lapangan. Poin-poin berikut adalah ilmu yang dihayati... ilmu yang diperhadapkan dengan realitas. Inilah persis yang "dicarinya" ketika berangkat ke Jakarta tahun 1983 atas panggilan untuk bertugas di Bappenas. *Saya ingin mempraktikkan ekonomi.*

Pada bagian ini kami mencoba merekam hal-hal yang lebih spesifik dipikirkan secara serius oleh seorang Boediono. Kami memakai parameter sederhana. Jika satu hal dibahas beberapa kali, atau dibahas sekali tetapi secara mendalam oleh Boediono, maka kami anggap itu soal penting bagi yang bersangkutan.

Tumbuh berkeadilan

Pertumbuhan ekonomi memang penting bagi suatu bangsa sejauh memenuhi minimal dua syarat, yakni tumbuh secara merata dan tumbuh secara berkelanjutan. Dalam sejumlah kesempatan Boediono menegaskan pentingnya pertumbuhan yang merata, yang bisa dinikmati oleh seluruh lapisan masyarakat. Ketika bercerita tentang perekonomian nusantara di bawah kontrol VOC pada abad 16 dan 17, Boediono menyebutkan bahwa saat itu perekonomian di tanah air tumbuh dengan pesat. Produktivitas, utamanya di sektor pertanian, meningkat secara substansial. Tetapi yang terjadi waktu itu adalah pertumbuhan yang timpang karena sistem perekonomian yang ekstraktif.

Masa VOC memberikan pelajaran penting bagi kita dalam menginterpretasikan angka-angka statistik, yaitu bahwa pertumbuhan ekonomi, dalam arti meningkatnya produksi suatu kawasan, tidak selalu berarti kesejahteraan penduduk di kawasan itu juga meningkat. Pada masa itu perekonomian kawasan memang meningkat, tetapi sebagian besar manfaatnya dinikmati oleh VOC, para penguasa lokal dan perangkatnya. Sementara masyarakat nusantara tetap berada pada tingkat ekonomi yang subsisten.

Bagi Boediono pemerataan, di samping pertumbuhan, menjadi sesuatu yang penting untuk diperjuangkan oleh

otoritas ekonomi bangsa. Dan inilah yang *de facto* menjadi persoalan yang harus segera di tangani. Bila ditanya mana yang lebih mendesak untuk lebih diperhatikan, tampaknya Boediono akan menjawab: soal pemerataan, yang tentu saja erat kaitannya dengan kemiskinan.

Dia mencatat bahwa perekonomian Indonesia, di tangan para teknokrat periode Orde Baru, mengalami pertumbuhan yang menggembirakan. Jumlah penduduk miskin, misalnya, turun dari 60% pada 1970 menjadi 11% pada 1996. Tetapi begitu terpukul oleh krisis, jumlah penduduk miskin kembali naik menjadi 24% pada 1998. Setelah krisis 1998 sebenarnya pemerintah berhasil menekan jumlah penduduk miskin, hingga menjadi 11,4% pada 2013. Tetapi bersamaan dengan itu muncul persoalan distribusi pendapatan, sebagaimana tercermin dalam Koefisien Gini yang justru meningkat (yang berarti lebih banyak penduduk mendapatkan porsi yang lebih kecil dari pendapatan nasional). Pada 1999 Gini Koefisien Indonesia masih berada pada angka 0,31, sedang pada 2013 angkanya sudah naik menjadi 0,41.

Rentan Kemiskinan. Terkait dengan kemiskinan, Boediono menambahkan satu parameter lain yang perlu mendapatkan perhatian dalam mengelola perekonomian ke depan. Pemerintah bukan hanya perlu memerhatikan kelompok masyarakat miskin, melainkan juga kelompok masyarakat yang *rentan kemiskinan*. *Kelompok ini*

adalah mereka yang berada di atas garis kemiskinan yang sekarang dipakai, tetapi sangat rentan jatuh miskin apabila terjadi musibah (jatuh sakit, terkena PHK, dan sebagainya). Jumlah orang dalam kelompok ini besar, barangkali mencapai sekitar 25% dari seluruh penduduk Indonesia.

Pertumbuhan Berkelanjutan

Ketika berbicara mengenai konsep dasar pengelolaan ekonomi pemerintahan Presiden Megawati Sukarnoputri – ketika itu Boediono diberi amanah menjadi Menteri Keuangan – dia menulis: *Stabilitas yang mantap merupakan prasyarat untuk membangkitkan kembali pertumbuhan. Stabilitas ditentukan oleh kepercayaan pasar, karena itu fokus strategi* (yang dipilih pemerintah) *adalah pada pengembalian kepercayaan pasar. Stabilitas yang mantap dan berlanjut akan menurunkan secara permanen suku bunga untuk pembiayaan usaha, yang kemudian akan meningkatkan investasi dan pertumbuhan ekonomi. Kembalikan stabilitas dan pertumbuhan akan mengikuti.*

Konsep tersebut dirumuskan ketika keadaan ekonomi Indonesia belum pulih dari krisis 1997-98. Praktis selama tiga hingga empat tahun pertama setelah krisis, Indonesia masih berkutat dalam usaha menyelesaikan krisis politik

> Demokrasi kita masih berada dalam tahap konsolidasi. Ada kelembagaan untuk mendukung demokrasi kita, tetapi masih banyak yang harus kita lakukan untuk mengkonsolidasikannya, khususnya dalam hal kualitasnya.

yang menyertai krisis ekonomi. Pertanyaannya, apakah konsep yang ditulis Boediono di atas adalah eksklusif "konsep ekonomi krisis"? Apakah itu konsep yang eksklusif periode pemerintahan Megawati?

Jawabannya jelas, bukan. Itu semua adalah teori ekonomi umum yang menjadi perhatian dan pergulatan serius Boediono, hingga jauh sesudahnya. Pergulatan itu pantas disebut menyeluruh, karena berbasis keyakinan intelektualnya, dan kemudian menggelutinya dalam praksis birokrasi selama lebih dari 30 tahun.

Bahwa prinsip tersebut merupakan keyakinan intelektual Boediono, itu bisa dilihat dalam aneka ceramah dan kuliah umum yang diberikannya setelah menyelesaikan tugas sebagai wakil presiden. Beberapa

kali dia menyebutkan bahwa dalam pengelolaan ekonomi negara kita memerlukan prinsip trilogi, yakni stabilitas, pertumbuhan, dan pemerataan. *Setelah menggeluti bagaimana ilmu ekonomi diterapkan dalam praktek selama 30 tahun, ada satu pelajaran dari Economics 101 yang sampai sekarang melekat di ingatan saya.*

Pelajaran itu berasal dari sebuah tamsil yang saya dapatkan dari salah satu bacaan wajib waktu itu. Tamsil itu menganalogikan pengelolaan ekonomi, khususnya ekonomi makro, dengan orang mengendarai sepeda. Untuk bergerak maju secara berlanjut, pengendara harus selalu menjaga keseimbangannya. Tapi untuk dapat tetap menjaga keseimbangan, sepeda harus terus dikayuh agar tetap bergerak maju… Ada satu prasyarat lagi, di samping stabilitas dan pertumbuhan, untuk pertumbuhan yang berkelanjutan, yaitu pemerataan – dalam arti luas, yaitu tidak hanya pemerataan penghasilan tetapi yang lebih mendasar pemerataan kegiatan ekonomi.

Boediono mengakui tidak mudah untuk menjaga keseimbangan sekaligus mengayuh pertumbuhan, apalagi yang dipersyaratkan adalah pertumbuhan yang berkelanjutan. *Dalam praktik tidak mudah untuk tetap berada di jalur* sustainable growth. *Ada* head wind *dan ada* side winds *yang bisa membawa ekonomi kita* off track. [*Head wind* dan *side wind* adalah terminologi

yang umum dalam dunia penerbangan, yakni angin dari arah depan atau arah samping, yang sangat berpengaruh pada pergerakan pesawat, terutama saat hendak *take off* atau *landing*). Buku Boediono yang terbit Juli 2016, *Ekonomi Indonesia dalam Lintasan Sejarah* menjadi lebih mudah dipahami dalam perspektif itu. Dalam sudut pandang cerita Aristotelian, tokoh sentral buku itu adalah perekonomian Indonesia, tujuan utama sang tokoh adalah stabilitas, pertumbuhan berkelanjutan, dan pemerataan, sedang unsur-unsur dramatiknya adalah aneka *head winds* atau *side winds* yang muncul dalam perjalanan itu. Dalam kurun 30 tahun kiprah Boediono di jalur birokrasi, minimal ada dua puncak dramatik (*head winds*), yakni krisis ekonomi 1998 yang disertai dengan krisis politik, dan krisis ekonomi 2008. Di sela-sela itu ada banyak unsur dramatik "kecil" (*side winds*) yang berulang kali disebut seperti: inflasi, defisit neraca pembayaran, defisit fiskal, dan defisit ganda yang terjadi selama masa tugasnya.

Kualitas Institusi Publik

Keprihatinan Boediono soal kualitas kelembagaan berpangkal dari tesis bahwa kemajuan suatu bangsa ditentukan oleh mutu institusi-institusinya, terutama institusi politik dan ekonominya. Masalah ini menjadi perhatian serius Boediono, sebagaimana diungkapkannya

dalam beberapa kesempatan seperti: salah satu artikelnya soal pendidikan di harian *Kompas,* dalam wawancara televisi *Mata Najwa,* dan pada satu sub-bab dalam buku *Ekonomi Indonesia dalam Lintasan Sejarah* – yang sebenarnya berasal juga dari artikelnya di harian *Kompas*.

Salah satu bahasan soal ini oleh Boediono dimulai dengan menyajikan cerita tentang satu kota yang masuk dalam dua negara. Nama kota itu Nogales. Bagian selatan kota itu merupakan bagian dari Meksiko, sedang bagian utaranya menjadi bagian Amerika Serikat. Ada begitu banyak kesamaan antara kawasan utara dan selatan kota itu. Penduduknya berasal dari etnis dan nenek moyang yang sama, dan memiliki akses terhadap sumber alam yang sama. Tetapi kehidupan antar dua bagian kota itu sangat jauh berbeda. Dari sisi pendapatan per kapita yang utara mencapai USD30 ribu per tahun, sedang yang selatan hanya USD10 ribu. Mayoritas penduduk dewasa di utara lulus SMA, sedang di selatan bahkan banyak remajanya yang tidak seolah.

Mengapa bisa begitu? Boediono menjawab: kualitas institusi publiknya. Di Nogales selatan *institusi politiknya dikenal kotor, pemerintah setempat tidak peka pada kebutuhan warga, birokrasinya lamban dan banyak mengutip pungutan, lembaga penegak hukumnya tidak bersih*. Tetapi ini bukan hanya cerita tentang Nogales, tetapi juga cerita tentang Jerman Barat dan Timur di masa



lampau, Korea Utara dan Selatan, *dan barangkali antara satu daerah dengan daerah lain di tanah air, meskipun kontrasnya tidak setajam kisah-kisah antarnegara tersebut. Pesannya satu: kinerja lembaga-lembaga publik (institusi) menentukan kesejahteraan bangsa.*

Lembaga pada hakikatnya menyangkut dua hal pokok, yakni satu set aturan main, dan manusia-manusia yang melaksanakan aturan main itu. Lembaga bukanlah soal kemegahan gedung dan peralatan canggih yang dimiliki, bahkan juga bukan berapa jumlah orang yang ada di dalamnya, tetapi lebih pada kualitas manusia yang bekerja di sana.

Boediono juga mengemukakan masalah ini ketika dalam salah satu wawancara televisi seorang *host* bertanya

apa pendapatnya tentang demokrasi di Indonesia. Dia mengatakan kualitas demokrasi suatu negara, termasuk Indonesia, sangat ditentukan oleh kualitas lembaga-lembaga pendukung demokrasi itu sendiri. *Demokrasi kita dalam pandangan saya masih berada dalam tahap konsolidasi. Ada kelembagaan macam-macam yang sudah dibentuk untuk mendukung demokrasi kita. Tetapi pada hemat saya masih banyak yang harus kita lakukan untuk mengkonsolidasikan lembaga-lembaga ini, khususnya dalam hal kualitasnya. Kualitas lembaga-lembaga pendukung demokrasi ini masih harus kita tingkatkan.*

Ekonomi, Tergantung Politik?

Politik dan ekonomi adalah dua sisi dari satu mata uang. Dalam kehidupan suatu negara, keduanya sama sekali tidak bisa dipisahkan. *Keduanya selalu berinteraksi.* Kebijakan ekonomi selalu merupakan hasil dari kebijakan politik. Karena itu suasana ekonomi pada suatu waktu selalu merupakan cerminan dari situasi politik pada saat yang sama. *Arah umum kausalitasnya biasanya adalah dari politik ke ekonomi: kebijakan ekonomi adalah penjabaran operasional dari tujuan politik yang lebih luas.*

Tetapi, demikian Boediono, sejarah juga membuktikan

hal sebaliknya. Tidak jarang perubahan ekonomi menyebabkan terjadinya perubahan politik. *Ini biasanya terjadi bila keadaan ekonomi sudah demikian parah dan publik menuntut perubahan.* Dalam situasi ekonomi dan politik yang belum mapan, seperti yang terjadi di tanah air sebelum kemerdekaan misalnya. Keadaan ekonomi yang buruk membuat masyarakat bergerak menuntut sebuah perubahan politik yang ekstrim. Tuntutan kemerdekaan Indonesia jelas sangat kuat dipengaruhi oleh keadaan ekonomi yang sangat buruk ketika itu.

Pada zaman VOC, penguasa menggunakan instrumen politik untuk melakukan kegiatan ekonomi. Penguasa lokal dan militer dipakai untuk memaksa petani menanam komoditas yang dibutuhkan oleh VOC untuk diekspor ke Eropa. Lebih dari itu penguasa dan militer juga dipakai untuk memaksa petani menerima sistem penetapan harga yang sesungguhnya sangat tidak adil. Penjajahan politik memfasilitasi terjadinya sistem ekonomi ekstraktif.

Ketika terjadi Perang Dunia II, Indonesia dikuasai oleh Jepang, yang jelas memiliki tujuan politik: menguasai Asia Timur. Untuk tujuan tersebut *penguasa baru ini menjadikan Indonesia sebagai penyangga tentara Jepang untuk memenangi peperangan. Untuk mencapai tujuan politik tersebut, sistem ekonomi perang diterapkan.*

Selama 20 tahun pertama Republik Indonesia,

sistem politik kita masih terus mencari bentuk. Sistem pemerintahan masih dalam proses uji coba, di sana-sini masih muncul pemberontakan, sistem pemerintahan masih berubah-ubah, ada konfrontasi dengan Malaysia, ada perebutan Irian Barat... pendek kata kita sedang berada dalam proses konsolidasi politik. Dan kita bisa melihat apa yang terjadi dengan ekonomi Indonesia waktu itu: *ketimpangan ekonomi terus memburuk, devisa makin langka, anggaran negara kehilangan disiplin, dan inflasi lepas kendali menjadi hiperinflasi*. Kondisi ekonomi yang sangat berat pada gilirannya kembali menuntut perubahan politik, dan perubahan itu sungguh terjadi.

Pemerintahan Orde Baru mempunyai sasaran yang jelas, dan sasaran itu adalah pembangunan ekonomi. Sasaran ekonomi menjadi sasaran politik. Untuk tujuan itu pemerintah mengerahkan para ekonom teknokrat, dengan dukungan politik yang amat kuat. Para teknokrat itu diberi target untuk menundukkan hiperinflasi, *menggerakkan kembali kehidupan ekonomi, dan selanjutnya merancang dan melaksanakan rencana pembangunan secara berkesinambungan*. Dan hasilnya memang luar biasa. Hiperinflasi bisa ditundukkan, dan pertumbuhan ekonomi bisa dipacu, sehingga Indonesia disebut sebagai kandidat "macan Asia".

Namun ketika semua hal baik itu berlangsung, ada hal

yang alpa diperhatikan: *checks and balances*. Masyarakat merasakan kepengapan politik akibat kronisme yang merajalela, sejalan dengan semakin kuatnya tuntutan berdemokrasi. Ternyata masyarakat tidak merasa cukup dengan tersedianya pangan dan sandang. Mereka merasa perlu dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan politik. Mereka menuntut demokratisasi. Bersamaan dengan krisis politik terjadi pula krisis ekonomi, dan masuklah kita pada era baru, aturan main baru – Era Reformasi. Kita masuk dalam lingkungan politik yang baru, dan kembali, sistem ekonomi mengikuti perubahan itu.

Dari sejarah kita mencatat bahwa sasaran politik pada suatu masa tidak selalu sejalan atau sinergis dengan sasaran ekonomi pada waktu yang sama. Kita selalu dihadapkan pada pilihan atau trade-off antara kedua sasaran tersebut. Sejarah menunjukkan bahwa secara umum sasaran ekonomi tunduk pada sasaran politik, walau dalam kesempatan yang lain lagi terbukti sebaliknya, khususnya ketika ekonomi masuk dalam periode krisis. Karena itu selalu harus dilakukan upaya penyesuaian antara keduanya, betapa pun prosesnya bisa sangat menyakitkan. Tugas pengelola negara adalah menjaga *agar setiap saat kedua sasaran tersebut tidak melenceng terlalu jauh.*

> Kebijakan ekonomi adalah penjabaran operasional dari tujuan politik yang lebih luas. Tetapi sejarah juga membuktikan tidak jarang perubahan ekonomi menyebabkan terjadinya perubahan politik.

Kualitas Manusia dan Pendidikan

Tesis bahwa kemajuan suatu bangsa ditentukan oleh mutu institusi-institusinya, terutama institusi politik dan ekonominya pada gilirannya membawa Boediono ke dalam *concern* berikutnya, yakni pada kualitas manusia, dan selanjutnya pada soal kualitas pendidikan. Sekali lagi bagi Boediono institusi atau lembaga bukanlah soal gedung atau perangkat fisik lain yang menyertai. Lembaga adalah soal perangkat aturan main dan manusia-manusia yang melaksanakan aturan main itu.

Jelas Boediono menegaskan bahwa kualitas kelembagaan kita *masih perlu dikonsolidasikan*. Artinya kualitas kelembagaan di Indonesia belum mencapai tahap yang semestinya. Ada yang masih perlu dikejar.

Dan karena bagi Boediono kelembagaan pertama-tama adalah soal manusia, maka dia berpendapat bahwa yang pertama-tama harus dibenahi adalah kualitas manusianya. Yang perlu ditingkatkan adalah kualitas manusia baik yang membuat aturan main maupun yang melaksanakan aturan main.

Bahan baku. Berbicara masalah ini Boediono melihatnya dari dua sisi, yakni masalah "bahan baku" dan proses pembentukan selanjutnya. Bagaimanapun juga, untuk bisa menjadi unggul dibutuhkan bukan hanya proses pendidikan yang baik kualitas peserta didik yang baik. Merujuk sejumlah studi Boediono menyebutkan bahwa kualitas manusia muda sudah mulai dibentuk sejak dalam rahim ibu. Terkait dengan periode kandungan, yang sangat penting diperhatikan kehidupan lahir batin seorang ibu yang mengandung. Dia harus tenang dan bahagia, serta mendapatkan asupan gizi yang mencukupi, karena kondisi psikis maupun fisik ketika mengandung akan menentukan kualitas psikis dan fisik bayi yang dilahirkan.

Tidak selesai di situ, kualitas psikis (emosi) dan fisik itu perlu ditingkatkan ketika bayi sudah lahir. Di luar soal kesehatan fisik, yang perlu disadari pada periode ini adalah proses pembentukan dan perkembangan otak manusia. Terkait dengan hal ini ada tiga hal yang perlu diperhatikan, yakni soal volume otak, sel otak, dan

komunikasi yang menghubungkan sel-sel otak tersebut (synapsis). Perkembangan otak mencapai puncaknya pada usia 12 dan 13 tahun, tetapi mengalami proses tercepatnya hingga usia lima tahun, khususnya dua tahun pertama. Tetapi tidak hanya sampai di situ. Sampai dengan usia 25 tahun, menurut studi, otak manusia masih terus mengalami perkembangan maupun penyesuaian.

Temuan-temuan ini bermakna penting bagi perencanaan manusia Indonesia ke depan, yakni harus mulai dengan memerhatikan kualitas psikis dan fisik setiap bayi yang dilahirkan. *Kita harus berani berkomitmen bahwa bayi Indonesia yang lahir mulai hari ini tidak boleh mengalami stunted growth* (kuntet). *Langkah-langkah yang diperlukan harus kita siapkan.*

Konsep pendidikan. Selanjutnya bagaimana proses pendidikan harus dijalankan? Boediono berpendapat bahwa pendidikan mesti didasarkan pada konsep yang jelas. Konsep jelas yang dimaksud adalah, kemana arah pendidikan kita. Kembali pada pemikiran utamanya, menurut Boediono, pendidikan mesti diarahkan pada peningkatan kualitas kelembagaan, karena hanya dengan lembaga-lembaga yang berkualitaslah kemajuan suatu negara akan tercapai. Dan karena dalam kehidupan bernegara terdiri dari kehidupan sosial, ekonomi, dan politik, maka penguatan kelembagaan yang dimaksud adalah penguatan kelembagaan di ketiga bidang tersebut,

khususnya bidang ekonomi dan politik. Jika ada kasus negara yang gagal mencapai kemajuan, menurut Boediono, penyebab utamanya adalah karena kedua institusi ini terperangkap dalam model-model interaksi yang negatif. Bagaimanapun juga, kedua institusi inilah yang *de facto* menentukan berbagai aturan main dalam satu negara. Akibatnya, tindakan dan keputusan yang mereka ambil akan menentukan efektif tidaknya aneka institusi yang lain.

Dari dua kelompok institusi penentu kemajuan bangsa, menurut Boediono, institusi politik adalah yang lebih mendasar. Kelompok institusi inilah yang pada akhirnya menentukan aturan main yang mengkondisikan efektif tidaknya institusi-institusi lain. Pembenahan dan penataan institusi politik merupakan kunci pembuka kemajuan bangsa. Merujuk pada aneka fakta sejarah dia menambahkan bahwa institusi politik akan mendukung proses kemajuan suatu bangsa apabila memenuhi dua persyaratan utama. Syarat yang pertama adalah, harus ada konsentrasi kekuasaan politik di tingkat nasional yang mampu menjamin penegakan *law and order*. Somalia dan Afganistan adalah contoh paling ekstrim dari kondisi sebaliknya. Di kedua negara itu terdapat begitu banyak konsentrasi kekuatan politik. Akibatnya, satu sama lain saling berebut pengaruh dan kekuasaan, sehingga ketertiban umum dan hukum tidak bisa dijalankan.

Syarat kedua adalah sebaliknya. Kekuasaan politik tak boleh terkonsentrasi di tangan satu kelompok atau beberapa kelompok saja (oligarki). Kekuasaan politik harus terbagi sedemikian rupa sehingga elemen-elemen utama bangsa terwakili di dalamnya. Konstelasi politik harus inklusif agar *checks and balances* dapat berjalan efektif. Dengan dipenuhinya kedua syarat tersebut, maka proses pembangunan suatu bangsa akan berjalan dengan baik. Tidak terlalu terkonsentrasi, sekaligus juga tidak terlalu tercerai-berai. Sistem apakah yang bisa seperti itu? Sistem demokrasi. Tentu saja demokrasi yang dimaksud adalah demokrasi yang substantif, bukan demokrasi yang hanya berupa label formal saja.

Yang perlu diperhatikan adalah bahwa demokrasi juga membutuhkan sejumlah prasyarat. Artinya, demokrasi tidak bisa berjalan di setiap situasi. Ada sebuah riset yang menarik, oleh Fareed Zakaria pada 2003, bahwa ada prasyarat tingkat ekonomi agar demokrasi bisa berjalan dengan baik. Semakin tinggi pendapatan per kapita sebuah negara, semakin besar tuntutan untuk berdemokrasi, sekaligus juga semakin besar kemampuan negara itu untuk mempertahankan dan meningkatkan kualitas demokrasinya. Nah, pada gilirannya, perkembangan demokrasi itu sendiri akan memberi peluang yang lebih besar lagi bagi tumbuh dan berkembangnya institusi-institusi ekonomi.

Menurut Boediono, pemahaman akan hal inilah yang perlu dipahami oleh mereka yang bertanggungjawab pada reksa pendidikan. Para pemangku urusan pendidikan mesti sadar bahwa kualitas institusi-institusi dalam satu negara menjadi penentu kemajuan bangsa dan negara. Oleh karena itu, menurut Boediono, *upaya pembangunan bangsa semestinya memberikan prioritas tertinggi pada pembangunan institusi*. Yang perlu diingat adalah bahwa institusi bukan melulu soal sistem dan struktur. Jadi tugas pendidikan adalah membangun manusia yang mampu meningkatkan kualitas lembaga-lembaga publik.

Sasaran Pendidikan. Karena itu Boediono berpendapat bahwa pendidikan mesti diarahkan pada dua sasaran. Yang *pertama*, membentuk sikap dan kompetensi dasar yang bersifat umum dan perlu dimiliki oleh setiap warga negara, dan yang *kedua* adalah mendidik sikap dan kompetensi khusus yang diperlukan di bidang-bidang tertentu. Yang pertama adalah urusan pendidikan umum yang membekali peserta didik dengan *soft-skill* agar bisa menjadi manusia dan warga negara yang baik, sedang yang kedua adalah tugas pendidikan khusus. *Kedua komponen pendidikan ini dirumuskan secara rinci, konsisten, dan seimbang. Keduanya membentuk kurikulum minimal pada tiap jenjang pendidikan dengan standar yang berlaku, dan diberlakukan secara nasional*, dengan tetap mengakomodasi muatan lokal tentu saja.

Mengutip Profesor Derek Bok, Presiden Emeritus Universitas Harvard, Boediono menyebutkan bahwa jika perlu dirinci lagi, maka pendidikan umum level strata satu setidaknya harus diarahkan agar para lulusannya menguasai delapan *skill* dasar berikut: mampu berkomunikasi dengan efektif dan jernih baik secara lisan maupun tertulis; mampu berpikir jernih dan kritis, mampu mempertimbangkan segi moral suatu permasalahan, mampu untuk menjadi warga negara yang efektif, mampu untuk mencoba mengerti dan toleran terhadap pandangan yang berbeda, mampu hidup dalam masyarakat yang mengglobal, memiliki minat luas mengenai hidup, dan memiliki kesiapan untuk bekerja.

Demokrasi, Risiko dan Potensinya

Mengutip sejumlah studi mutakhir Boediono berkesimpulan bahwa ada hubungan erat antara pencapaian ekonomi dengan proses demokratisasi, dan selanjutnya, bahwa demokrasi berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Menurut Boediono saat ini sudah ada semacam konsensus umum di antara para ilmuwan tentang bagaimana *transformasi dari masyarakat berpenghasilan rendah, tertutup, dan tidak demokratis menuju masyarakat yang makmur, terbuka, dan demokratis.*

Konsensus itu kurang lebih mengatakan bahwa kondisi ekonomi yang baik merupakan prakondisi bagi proses demokratisasi. Hampir tidak mungkin untuk membangun demokrasi ketika masyarakat masih disibukkan dengan urusan periuk nasi. Dalam pandangan itu Indonesia berada pada jalur cerita yang benar. Begitu memproklamasikan kemerdekaan, Indonesia berada dalam kondisi ekonomi yang amat berat. Bahkan hingga 20 tahun pertama berdirinya negara ini, kemiskinan masih menjadi persoalan utama. Dan dalam kenyataannya, pada periode itu Indonesia menerapkan "demokrasi terpimpin".

Karena itu para pemikir menganjurkan agar masyarakat berpenghasilan rendah lebih dulu memusatkan perhatiannya untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan. Nanti, pada tahap kesejahteraan tertentu, secara otomatis permintaan akan demokrasi akan meningkat. Pada tahap kesejahteraan tertentu masyarakat akan merasa dan berpikir bahwa tersedianya pangan dan sandang saja tidak cukup. Mereka menuntut untuk diikutsertakan dalam proses pengambilan kebijakan publik.

Pemerintah Orde Baru, entah dengan kesadaran akan teori ini atau tidak, telah melakukan langkah yang benar, yakni memusatkan perhatian untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Kita semua tahu bahwa ketika

Orde Baru memulai pemerintahan, kemiskinan adalah masalah utama yang kita hadapi bersama. Masyarakat luas (dan negara) menghadapi masalah ekonomi yang sangat riil: keterbatasan pangan, sandang, devisa plus inflasi pada tingkat superlatif. Dalam kondisi seperti itu pemerintah mengerahkan para ekonom teknokrat untuk menyelesaikan persoalan mendasar tersebut. Dengan perlindungan dan penjagaan yang ketat dari sisi politik, para ekonom itu bisa bekerja dengan baik. Kebijakan yang mereka putuskan dijalankan dan membuahkan hasil yang baik. Mereka mulai bekerja dengan memanfaatkan kekuatan sumberdaya alam dan komoditas dasar, dan dalam 25 tahun lebih bergerak ke arah industrialisasi, atau minimal secara perlahan melepaskan diri dari ketergantungan dari sumberdaya alam.

Apa yang disimpulkan oleh para ilmuwan itu pun menjadi kenyataan. Perekonomian Indonesia meningkat, dengan pertumbuhan stabil di atas 7% per tahun. Dan ketika urusan periuk nasi sudah selesai, permintaan akan demokrasi pun muncul.

Kini demokrasi sudah berjalan di Indonesia, tentu saja dengan seluruh ciri keindonesiaannya. Pertanyaannya, mau kemana demokrasi Indonesia? Apakah demokrasi berguna bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat?

Boediono mengingatkan, di satu sisi demokrasi kita masih menghadapi risiko, tetapi di sisi lain demokrasi

juga menjanjikan peluang. Suatu studi yang banyak dijadikan rujukan menyebutkan bahwa *berdasarkan pengalaman empiris selama 1950-90, rezim demokrasi di negara-negara dengan penghasilan per kapita 1500 dolar AS (dihitung berdasarkan* purchasing power parity *dalam dolar AS tahun* 2001) *mempunyai harapan hidup hanya delapan tahun*. Pada masyarakat dengan rentang penghasilan per kapita antara 1500 hingga 3000 dollar AS, harapan hidup demokrasinya naik menjadi 18 tahun. Sementara itu di negara dengan penghasilan per kapita di atas 6000 dollar AS, kemungkinan gagalnya demokrasi menjadi sangat kecil, yakni 1/500.

Artinya, menurut Boediono, demokrasi di Indonesia masih berisiko. Pendapatan per kapita masyarakat Indonesia masih berada di sekitar US$5000. Sudah mendekati batas aman berikut, tetapi bukan berarti tanpa risiko.

Tetapi pada saat yang sama, demokrasi juga membuka begitu banyak kemungkinan. *Seorang ahli ekonomi pembangunan kenamaan melihat demokrasi sebagai* meta-institution *atau institusi induk yang dapat menciptakan iklim kondusif bagi tumbuhnya institusi-institusi yang berkualitas – artinya efektif dan dengan tatakelola yang baik*. Menurut Boediono ini penting sekali, karena kesejahteraan masyarakat sangat ditentukan oleh kualitas lembaga-lembaga publik

yang ada. *Apabila institusi yang baik menentukan keberhasilan pembangunan, dan demokrasi adalah sistem yang kondusif bagi perkembangan institusi semacam itu, maka demokrasi menjadi penentu pembangunan ekonomi.*

Epilog:

Bima, Yudhistira, dan Kepemimpinan Sunyi

Kalau saya harus mendefinisikan apa itu orang baik, maka saya akan mengatakan orang baik itu adalah Boediono. – **Abdillah Toha.**

BIMA TAK pernah berubah menjadi Yudhistira. Tapi jika itu soal tokoh yang disukai, lebih dari sekadar mungkin, perubahan itu bisa bermakna transformatif. Jika Boediono kecil menyukai Bima dan jauh setelah matang berubah menyukai Yudhistira, itu lebih dari sekadar perubahan fakta, tetapi perubahan pandangan Boediono terhadap

> Bukankah Boediono tengah "mewahyukan" definisi dirinya sebagai bukan (lagi) Bima, bukan Kresna, melainkan Yudhistira?

dirinya sendiri.

Ketika masih kecil hingga remaja, Boediono adalah pengagum Bima, putra kedua dalam keluarga Pandawa. Bima adalah sosok yang jujur dan berani membela kebenaran. Problem dramatik dalam wayang jawa (hampir) selalu berupa konflik putih melawan hitam. Konflik itu selalu dipuncaki dengan perang, dengan begitu banyak kemenangan yang ditentukan oleh Bima. Kombinasi antara karakter luhur dan keperkasaan fisik ini menjadikan Bima tokoh superhero, terutama bagi remaja pria penggemar wayang, termasuk Boediono.

Tetapi setelah jauh dewasa Boediono lebih mengidolakan Yudhistira, putra sulung dalam keluarga Pandawa. Suatu hari, sebelum Pilpres 2009, para

wartawan meminta Boediono berfoto dengan memegang tokoh wayang Prabu Kresna yang dipajang di dinding rumahnya. Boediono tidak menolak berfoto dengan wayang di tangannya; ia hanya memilih memegang tokoh Yudhistira atau Puntadewa. Bukankah Boediono tengah "mewahyukan" definisi diri: bukan (lagi) Bima, bukan Kresna, melainkan Yudhistira? Dengan mengatakan "bukan lagi" Bima memberi makna bahwa Boediono sudah bertransformasi, sedang "bukan Kresna" menggarisbawahi identitas barunya.

Bahwa Boediono adalah seorang *transformer*, rasanya itu adalah fakta yang tak terbantahkan. Awalnya dia adalah anak Blitar biasa, yang juga bisa nakal, tetapi kemudian meraih tiga tahap kesarjanaan di universitas utama luar negeri karena beasiswa, lantas menapaki jenjang-jenjang tertinggi di sebuah negeri dengan lebih dari 200 juta penduduk. Bukankah perjalanannya lebih berupa lompatan-lompatan transformatif? Jelas bahwa dia adalah orang yang setiap saat mampu mengatasi dirinya sendiri, yang kemudian, tahap demi tahap, membawanya ke tingkatan yang lebih baik. Bisa jadi, seperti dikatakannya dalam satu obrolan, keadaan zaman memang cukup memberinya peluang. Tapi peluang tanpa pilihan sadar dan perjuangan hanya akan membuatnya – atau siapapun – membeku di titik semula. Artinya, manusia dewasa Boediono sebagian besar adalah buah dari pilihan, perjuangan, dan pergulatan hidupnya.

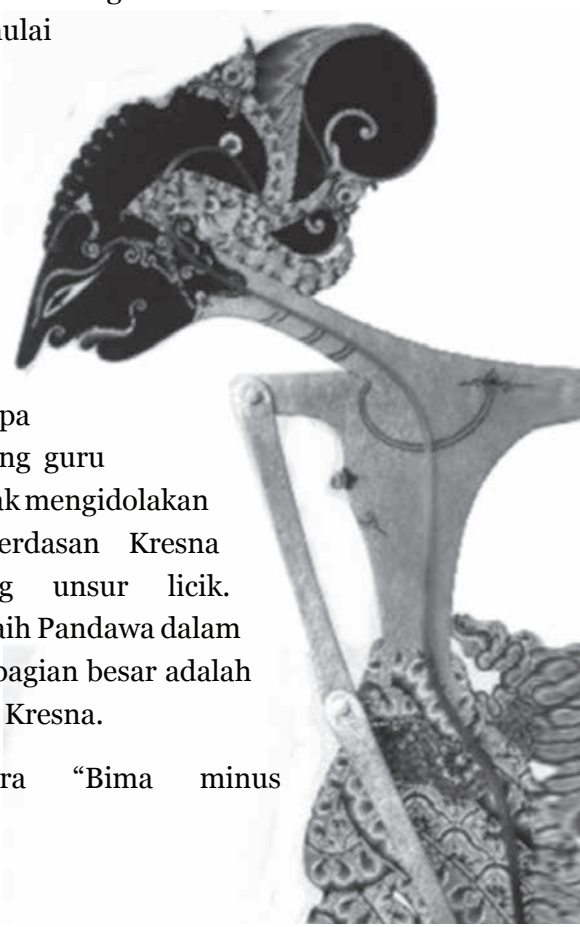
Manusia dewasa Boediono adalah hasil *personal PDCA-nya* (*plan, do, check, act*).

Di muka disebutkan, di dinding rumahnya (dulu) Boediono memajang tokoh wayang, Prabu Kresna. Tetapi ketika hendak difoto, mengapa dia lebih nyaman memainkan Yudhistira?

Pertama, mengapa bukan Bima? Alasan pertamanya sudah disebutkan, karena alasan transformasi faktual. Nyatanya dia adalah seorang transformer. Tetapi jelas terlihat bahwa yang terjadi pada Boediono bukan hanya transformasi sosial-objektif, melainkan transformasi eksistensial-subjektif: transformasi kesadaran. Perubahan itu tidak hanya menyangkut data dan identitas sosialnya, tetapi juga caranya melihat dirinya sendiri, dalam hubungannya dengan diri sendiri, dengan masyarakat, dan dengan semesta.

Saya bukan Bima. Ini bukan berarti Boediono menegaskan keseluruhan karakter Bima. Soal nilai kejujuran dan keberanian membela kebenaran kiranya tak akan disangkal dan dihindarinya; akan digenggam dan dipeluknya. Tetapi Boediono sadar bahwa dia tidak punya dan tidak ingin punya *physical power* ala Bima, sebuah kekuatan yang mendapatkan makna hanya dalam perang tanding. Boediono memiliki kekuatan yang lebih subtil sekaligus lebih luhur dan *adiluhung* ketimbang sekadar kekuatan otot, politik, atau militer.

Saya bukan Kresna. Ini juga bukan berarti Boediono (ingin) berbeda dengan Kresna dalam seluruh kategori. Dalam wayang jawa, Kresna sesungguhnya adalah seorang raja. Tetapi yang lebih banyak dieskpos bukanlah peran kepemimpinan politisnya di dalam negeri (Kerajaan Dwarawati atau Dwaraka), melainkan peran intelektual dan "kebijaksanaannya" bagi negara lain, Pandawa. Dalam drama Mahabarata, Kresna berperan sebagai konsultan utama Pandawa untuk berbagai macam persoalan, mulai dari masalah keluarga hingga soal perang. Jadi, bagi Pandawa, boleh dikatakan Kresna adalah konsultan kebijaksanaan. Tetapi bisa dipahami jika Boediono, betapa pun dia adalah seorang guru kebijaksanaan, menolak mengidolakan Kresna, karena kecerdasan Kresna banyak mengandung unsur licik. Kemenangan yang diraih Pandawa dalam perang Baratayuda sebagian besar adalah hasil dari strategi licik Kresna.



Kombinasi antara "Bima minus

> Jika kepemimpinan politik cenderung ingar bingar, sektor ekonomi, justru membutuhkan kepemimpinan sunyi, kepemimpinan kerja. Tenang dan stabil adalah prasyarat perekonomian yang kondusif.

power" dengan "Kresna minus licik" adalah kombinasi antara kejujuran dan keberanian di satu sisi dengan perhitungan, kebijaksanaan, dan kewaskitaan di sisi lain. Itulah Yudhistira, yang mengakumulasi sejumlah value yang tampaknya dijadikan etika hidup, bahkan etika kepemimpinan, seorang Boediono. Sebaik-baiknya orang hidup; sebaik-baiknya seorang pemimpin, bagi Boediono, adalah Yudhistira.

Economic Leadership – Silent Leadership

Keahlian dan lingkup kerja Boediono sangat spesifik dan konsisten: ekonomi. Seluruh jenjang studinya linear di bidang itu; demikian pun seluruh perjalanan karier

akademis, birokrasi, dan politiknya. Jabatan wakil presiden secara sistem ketatanegaraan memang bersifat umum. Tetapi siapa pun tahu bahwa ketika dia duduk sebagai wakil presiden, tugas pengelolaan ekonomi dipercayakan kepadanya.

Secara administratif jelas beberapa kali, dalam kurun lebih dari 15 tahun, Boediono selalu menduduki peran penanggung jawab bidang yang terkait dengan ekonomi. Sekadar mengulang, dia pernah memimpin Bappenas, menjadi Menteri Keuangan, menjadi Menko Perekonomian, menjadi Gubernur Bank Indonesia, dan menjadi Wakil Presiden. Tanggung jawab administratif yang ada di pundaknya jelas: bersama dengan seluruh tim atau aparatur di bawahnya harus mengejar target-target perekonomian tertentu, yang spesifik menurut bidang jabatan yang tengah diembannya.

Apa hubungan antara etika hidup atau etika kepemimpinan yang dipeluknya dengan kepemimpinan ekonomi yang *de facto* ada di pundaknya?

Kiranya ada beberapa catatan yang bisa dikemukakan. *Pertama,* kepemimpinan ekonomi bukanlah kepemimpinan politik yang cenderung lebih ingar bingar, karena kepemimpinan politik identik dengan kekuasaan, dan kekuasaan identik dengan perebutan, dan perebutan identik dengan persoalan kekuatan. Pada seluruh lapisan yang barusan disebutkan, Boediono tidak memiliki aset

apapun. Sekali-sekalinya dia masuk di jalur ini (politik), ketika bersama SBY mencalonkan diri sebagai presiden dan wakil presiden pada 2009, pengamat menyebut Boediono sebagai "titik lemah SBY".

Namun demikian, *kedua,* kepemimpinan ekonomi adalah subsistem paling menentukan dalam kepemimpinan politik. Siapa pun yang berkuasa dan memimpin pemerintahan, pertanyaan besarnya adalah sejauh mana kesejahteraan masyarakat meningkat dalam periode itu. Tidak sulit untuk yakin bahwa Presiden Megawati bersyukur punya Menkeu seorang Boediono; bahwa Presiden SBY mempunyai Menko Perekonomian, Gubernur BI (betapa pun bank sentral adalah institusi independen), dan Wakil Presiden seorang Boediono. Sebagaimana disebutkan pada halaman-halaman sebelumnya, Boediono selalu mendapatkan rapor biru atas semua karya di semua jenjangnya. Tentu saja, apalagi menimbang karakter pribadinya, sulit kita menemukan klaim bahwa itu adalah keberhasilan pribadinya. Tetapi, bila dia menyebutnya sebagai keberhasilan institusional atau keberhasilan bersama, bukankah itu justru bentuk keberhasilan *leadership-nya*?

Ketiga, jika kepemimpinan politik cenderung bercirikan ingar bingar, sektor ekonomi, secara kodrati (*by nature*), cenderung membutuhkan kepemimpinan sunyi (*silent leadership*), kepemimpinan kerja. Justru kodrat

dari perekonomian yang kondusif adalah ketenangan dan stabilitas, yang memberi ruang nyaman bagi semua pihak untuk bekerja dan berproduksi. Sebagai pribadi Boediono memang berkembang (dan mengembangkan diri) menjadi sosok seperti itu. Tetapi juga bisa dipastikan bahwa model kepemimpinan tenang adalah model kepemimpinan yang secara sadar dipilihnya. Sangat mungkin terjadi inilah salah satu dari buah dari kekagumannya pada Prof. Widjojo Nitisastro. *Semua orang bekerja dan mengikuti arah yang ditetapkan oleh Prof Widjojo, bukan karena takut dimarahi atau dipecat, tetapi karena sadar dan tahu bahwa arah yang ditetapkan berikut argumen pendukungnya betul.*

Di sinilah tampaknya letak kekeliruan banyak pihak yang mengkritik Boediono sebagai orang yang konservatif, terlalu hati-hati, tidak senang publikasi, dan cenderung diam. Bisa jadi (belum tentu) kritik itu bisa diterima jika dialamatkan pada seorang pemimpin politik, tetapi dalam kepemimpinan ekonomi, bukankah justru seperti itulah yang seharusnya?

Keempat, dari yang terakhir itulah kita bisa melihat peran etika pribadi dan etika kepemimpinan Boediono mendapatkan tempat. Bahwa dia memilih menjalankan kepemimpinan ekonomi seperti itu, faktor penentunya bukan semata-mata karena karakter pribadinya memang seperti itu, tetapi terlebih karena secara sadar dia

memilih model kepemimpinan seperti itu, karena ada nilai-nilai tertentu yang hendak diperjuangkannya. Benar bahwa karakternya pasti mewarnai, tetapi pasti bahwa ada sejumlah nilai – di sini kita bisa kembali menyebut Yudhistira – yang menjadi pegangan dan pedomannya. Jujur, berani, sederhana, cermat, dan waskita. Ingat saja sejumlah kalimat yang sering diulangnya: *saya tidak peduli mazhab, saya tidak peduli publikasi, jangan ambil yang bukan haknya*. Itu semua adalah prinsip-prinsip moral yang melatarbelakangi visi dan idealisme profesi yang juga sering disebutnya: stabilitas, pertumbuhan yang berkeadilan, pertumbuhan yang berkelanjutan, dan pengurangan kemiskinan dan pengangguran. Ia tidak peduli atribut... ia peduli hasil... ia peduli perubahan masyarakat. Bukan hanya *transformer,* Boediono adalah *transformator*.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- **Boediono, Prof., Dr**, *Ekonomi Indonesia Dalam Lintasan Sejarah*, Mizan, 2016
- **Boediono, Prof., Dr,** *Ekonomi Indonesia Mau ke Mana?* Kepustakaan Populer Gramedia, 2010 (Cetakan Ketiga)
- **Boediono,** *Memadukan Stabilitas dan Pertumbuhan, Peran Sentral Bank Indonesia,* (disampaikan saat *fit and proper test calon Gubernur BI),* 2008
- **Soempeno, Femi Adi**, *Boediono – Saya Bukan Neolib,* Penerbit Galangpress, 2010

Artikel / Paper

- **Nugroho, Tarli**, *Ekonomi Pancasila Refleksi Setelah Tiga Dekade,* academia.edu, 2011
- **Yuwono, Son,** *Boediono "Titisan Soekarno"* dari Blitar, Golden Terayon Press, 2009
- **Wibowo, Arief**, *Evaluasi Kinerja Pemerintahan SBY,* Academia.edu, 2011
- **Mathari, Rusdi**, *Boediono yang Tidak Saya Kenal (1-4),* rusdimathari.com
- **Prasetiantono, Tony**, *Soal Otoritas Fiskal-*

Moneter, unisosdem.com

- _____, *Ekonom Berirama Calypso*, Tempo Edisi Khusus Pemilihan Presiden 2009
- _____, *Boed, Sang Bima dari Blitar*, Tempo Edisi Khusus Pemilihan Presiden 2009
- _____, *Belajar dari Jantung Liberalisme*, Tempo Edisi Khusus Pemilihan Presiden 2009
- _____, B*oediono: Saya Tak Peduli Mazhab,* Tempo Edisi Khusus Pemilihan Presiden 2009
- **Bagus Takwin, Niniek L. Karim, Nurlyta Hafiyah, Dicky Pelupessy**, *Boediono: Resi Yang Terpanggil Menertibkan Dunia*

Websites

- Antaranews.com
- Bi.go.id
- Bps.go.id
- Imf.org
- Kompas.com
- Suaramerdeka.com
- Tempo.co

Foto

- Antara (foto cover)
- Tempo (halaman: 30, 35, 53, 64, 97, 113, 121, 161)
- Creative Common (halaman 145, 181)



BI INSTITUTE

Kampus Utama, Gedung D
Jl MH Thamrin No 2, Jakarta 10350

Telp. (+62) 21 500-131
Fax. (+62) 21 3864884
Email: bicara@bi.go.id

www.bi.go.id