

REFORMASI KEBIJAKAN PERDAGANGAN DAN INDUSTRI

Oleh: Agus Budi Santosa

Dosen STIE STIKUBANK Semarang

ABSTRACT

Two most important events in developing countries that occurred in the beginning 1980s, are debt crisis and the stagnant of inward looking policy. It revealed ideas on reforming the trading industry policy. The reformation process was supported by the World Bank with its Structural Adjustment Loans (SAL's). In that program, reformation is directed to the permission problems and the tariff disturbances with the target of the efficiency of the actor of economic sector both private and government. In this paper, it is explained reformation of alternative policy, that is: strategic trading policy, the policy to promote industry with economical scale and the policy of knowledge promotion and growth.

Keyword: Structural Adjustment Loans, Inward Looking, Tariff.

I. PENDAHULUAN

Pada awal tahun 1980-an perlu diingat adanya 2 peristiwa yang penting. Pertama, banyak dari negara-negara berkembang, termasuk mayoritas negara-negara di Amerika Latin dan Afrika dilanda krisis hutang dan krisis ekonomi makro dalam jumlah yang besar. Kemudian pendapatan per kapita negara-negara berkembang yang jarang tumbuh dan bahkan di beberapa negara justru terjadi penurunan. Peristiwa diatas menyebabkan pada masa tersebut dikenal sebagai “*the lost decade*” dalam pembangunan.

Tetapi mungkin tidak semua hilang. Peristiwa penting yang kedua adalah kritik dari para pembuat kebijakan setelah melalui penelitian yang cermat terhadap kebijakan *inward looking*, kebijakan substitusi impor, kritik tersebut pun datang dari pemimpin pemerintah yang sama dimana sebelumnya sangat antusias dalam mengimplementasikan kebijakan seperti itu. Pada akhir dekade tersebut, kelompok anti ekspor dan anti pengusaha swasta menjadi bias dan telah kehilangan kepercayaan. Pengusaha pemerintah, promosi industrial, dan proteksi perdagangan telah ditinggalkan, dan privatisasi (swastanisasi), deregulasi industri dan era perdagangan bebas telah dimulai.

Tulisan ini berusaha mengulas apa konsekuensi adanya reformasi kebijakan perdagangan dan industri tersebut dengan mengkombinasikan

penjelasan secara teoritis dan kenyataan agar lebih mudah dipahami dan diinterpretasikan mengenai apa yang terjadi disekitar kita. Penelitian mengenai reformasi ini tidak hanya terbatas pada kajian teoritis atau berdasarkan kenyataan semata, tetapi telah dilakukan uji empirikal yang sistematis terhadap konsekuensi reformasi tersebut pada lingkungan sekitarnya. Dan reformasi ini dibatasi pada reformasi kebijakan perdagangan dan industri ; meskipun isu stabilisasi makro ekonomi dibahas sekilas tetapi hanya yang berkaitan langsung dengan masalah diatas. Dan dalam proses reformasi ini terlibat pula Bank Dunia dengan program yang ditawarkan berupa *Structural Adjustment Loans* (SAL's). untuk lebih jelasnya maaka akan dipaparkan dibawah ini.

II. REFORMASI KEBIJAKAN, PENYESUAIAN STRUKTURAL DAN BANK DUNIA

Selama tahun 1980-an, structural adjustment menjadi nama lain dari reformasi kebijakan. Hampir semua reformasi kebijakan selama periode tersebut pada negara berkembang diilhami dan atau didukung oleh SAL's dari Bank Dunia. Reformasi tersebut tidak terlepas dalam konteks dialog antara pemerintah dengan Bank Dunia- yang terkadang juga dengan IMF. Adanya campur tangan dari Bank Dunia dan IMF, termasuk didalamnya dalam masalah pembiayaan kegiatan tersebut, telah menyebabkan adanya keseragaman dalam karakteristik agenda reformasi tersebut. Dan kata "structural adjustment" telah menjadi kode yang digunakan untuk menggambarkan dan melegitimasi reformasi, sedangkan liberalisasi dan orientasi keluar (*outward oriented*) dijadikan strategi utama dalam pembangunan. Mungkin hanya Cina yang tidak melakukan hal tersebut, karena Bank Dunia dan IMF telah menyekat kebijakan pembangunannya. Reformasi kebijakan secara terus menerus mempunyai arah pergerakan yang jelas dalam perekonomian menuju penggunaan mekanisme pasar yang besar dan insentif swasta, serta pada orientasi ekspor yang lebih luas dan aturan main yang ditetapkan oleh Bank Dunia dalam reformasi ini telah menjadi bagian dari sejarah dan dianalisa di sejumlah sumber yang berbeda, khususnya oleh staf Bank Dunia itu sendiri.

Keterlibatan Bank Dunia dalam SAL's adalah adanya peningkatan yang tajam terhadap pinjaman negara-negara bekembang tersebut sebagai akibat rasa frustrasi yang mereka rasakan akibat *oil shocks* yang kedua. Yang melatar belakangi Bank Dunia untuk memberikan pinjaman adalah untuk mengembangkan kapasitas ekspor yang lebih besar. Pada awalnya Bank Dunia cenderung naif melihat distori yang cukup besar pada pengembangan strategi di banyak negara berkembang. Negara sedang berkembang harus mulai untuk memindahkan atau bergerak dari distori insentif harga yang sangat tinggi dan

kerangka investasi untuk sesuatu yang lebih stabil dan lebih berorientasi pada harga yang ditetapkan pada sistem pasar, dan perekonomian menjadi lebih terbuka serta mengurangi proteksi – proteksi yang ada.

Pada dasarnya SAL's ini diawali adanya krisis pembayaran eksternal disebabkan adanya dua putaran *oil shocks*, perhatian Bank Dunia diarahkan untuk memperbaiki distrosi mikro ekonomi. Hal tersebut menjadi pandangan yang biasa tentang adanya krisis hutang sebagai salah satu dari simpul distrosi tersebut.

Tujuan pembentukan SAL's adalah menutupi stabilitasi makro dan reformasi mikro. Ada dua jenis respons dari kebijakan, keduanya dinamakan "adjustment", guna mengatasi shock eksternal pada akhir 1970-an dan awal 1980-an. Yang pertama adalah stabilisasi dalam mengatur pengurangan pengeluaran dari sebuah penyesuaian permintaan domestik akan sumber daya yang memungkinkan di suatu negara. Kedua adalah *structural adjustment* atau perubahan harga relatif dan mendesain kelembagaan guna menciptakan perekonomian yang semakin efisien, lebih fleksibel, dan dapat mengalokasikan sumber daya yang lebih baik serta menjaga agar terus terjadi pertumbuhan ekonomi dalam jangka panjang."

Definisi lain menjelaskan *structural adjustment* sebagai inti dari pembangunan adalah *structural adjustment* ; dari pedesaan ke perkotaan ; dari pertanian ke industri ; dari produksi untuk konsumsi rumah tangga ke produksi untuk pasar ; dari perdagangan domestik yang besar ke rasio perdagangan luar negeri yang lebih besar. Jadi secara umum, pembangunan sinonim dengan *structural adjustment*."

Dalam tulisan ini ini *structural adjustment* akan difokuskan pada kebijakan *structural adjustment*, contoh kebijakan yang ditujukan untuk meningkatkan efisiensi ekonomi dan pertumbuhan jangka panjang. Kebijakan stabilisasi makro ekonomi yang ditujukan untuk stabilisasi harga dan secara keseluruhan keseimbangan antara sumber-sumber daya ekonomi dengan pengeluaran.

III. APA YANG HARUS DI REFORMASI ?

Dari sejumlah daftar mengenai kebijakan apa yang perlu di reformasi, maka yang paling menonjol adalah masalah rezim insentif industri bagi negara-negara yang melakukan kebijakan substitusi impor. Pada kebijakan perdagangan, reformasi langsung ditujukan pada masalah perijinan dan hambatan-hambatan kuantitatif lainnya, tingkat tarif yang sangat tinggi dan

sangat bervariasi, pajak ekspor dan surat-surat kelengkapan yang berkaitan dengan birokrasi perbatasan. Dalam kebijakan industri, targetnya adalah efisiensi dan pengusaha pemerintah yang tidak optimal, hambatan untuk masuk dan keluar bagi pengusaha swasta untuk bergerak dibidang tertentu, kontrol harga, kebijakan pendeskripsian pajak dan subsidi dan kendala biaya yang ringan.

Gambaran mengenai proteksi perdagangan di negara-negara berkembang dengan menggambarkan masalah hambatan tarif dan non tarif pada sekitar 50 negara berkembang pada pertengahan tahun 1980-an menyajikan daftar tingkat tarif rata-rata, pengukuran rasio untuk non tarif, kuota dan deposit impor. Dan masih banyak pula penelitian yang berusaha menggambarkan bagaimana proteksi perdagangan di negara berkembang sebelum dilakukannya reformasi.

Penelitian terbaru dilakukan secara lengkap melalui studi multi-volume pada kebijakan harga produk pertanian dimana dikatakan bahwa hal itu perlu dilakukan untuk produk pertanian dimana dapat diberlakukan pula bagi kebijakan perdagangan sektor industri pada awal perkembangannya. Mereka menjelaskan bahwa dampak intervensi kebijakan pada sektor pertanian, dimasukkan dalam perhitungan efek langsung (contoh campur tangan spesifik sektor) dan efek tidak langsung (contoh peningkatan pembatasan perdagangan pada produk manufaktur dan untuk mendorong perubahan nilai tukar keseimbangan).

IV. DASAR PEMIKIRAN DARI REFORMASI KEBIJAKAN

Studi yang memperhatikan masalah kebijakan perdagangan dan industrialisasi secara bertahap sudah mulai ditegakkan dalam rangka reformasi kebijakan di negara sedang berkembang. Tidak dapat disangkal bahwa kesuksesan Korea Selatan, Taiwan, Singapura dan Hongkong yang lebih ditekankan pada kebijakan orientasi pasar. Mungkin yang menentukan keberhasilan mereka adalah krisis pembayaran eksternal yang diawali dari kegagalan hutang membuat perubahan kebijakan yang tidak dapat dihindarkan. Perubahan yang diambil pembuat kebijakan didorong guna menghadapi krisis neraca pembayaran akibat adanya penetapan kuota dan berdampak pada rasionalisasi nilai tukar mata uang asing. Kemudian pada tahun 1980-an para pembuat kebijakan telah belajar dari pengalaman sebelumnya dalam menghadapi krisis minyak yang pertama. Dan alasan lain yang juga mempengaruhi reformasi tersebut adalah :

1. Bank Dunia dan IMF secara kondisional ikut mengatur dalam pembiayaan eksternal yang keberadaanya sangat membantu berlangsungnya reformasi tersebut.
2. krisis makro ekonomi yang dalam dan terus menerus diatasi dengan memperhatikan pendistribusian di second place dimana ditahannya reformasi mikro ekonomi pada waktu normal yang lebih banyak.

Ada 4 argumen dasar yang memungkinkan terjadinya reformasi kebijakan orientasi pasar :

- a. Liberalisasi ekonomi mengurangi peningkatan efisiensi statis dari mis-alokasi dan pemborosan sumber daya.
- b. Liberalisasi ekonomi mempertinggi pengetahuan, perubahan teknologi dan pertumbuhan ekonomi.
- c. Ekonomi yang berorientasi ke luar adalah lebih baik dalam mengatasi adanya eksternal shocks.
- d. Sistem ekonomi yang didasarkan atas pasar cenderung kurang dalam aktivitas yang senantiasa mencari celah yang bermanfaat (rent seeking).

4.1. Efek Statis ; Miss-alokasi Sumber Daya

Biaya efisiensi dari kebijakan substitusi impor meliputi sebagian besar proteksi perdagangan pada tingkat yang tinggi dan pengaturan industrial, dimana hal tersebut telah didokumentasikan secara ekstensif dalam studi yang dilakukan. Kebijakan-kebijakan telah mendorong untuk mengembangkan sektor industri dimana diperlukan biaya tinggi dan melakukan sedikit untuk memastikan bahwa produktifitas akan meningkat sepanjang waktu. Maka dihasilkan pola spesialisasi menjadi dipisahkan dari masalah keunggulan komparatif. Dari perspektif alokasi sumber daya tersebut, dampak-dampaknya adalah munculnya anti ekspor ; anti pertanian ; anti tenaga kerja dan anti pendatang baru di sektor industri.

Sementara antara argumen secara teori dan empirikal untuk biaya mis-alokasi sumber daya dari sindrom substitusi impor adalah sangat kuat, hal itu lebih keras lagi untuk membuat kasus yang memaksakan besarnya biaya-biaya tersebut.

4.2. Efek Dinamis ; Perubahan Teknologi, Pengetahuan dan Pertumbuhan

Kebijakan industrialisasi substitusi impor pada awalnya dilakukan dengan harapan dapat meningkatkan kemampuan teknologi dan pertumbuhan ekonomi negara tersebut, akan tetapi kedua hal tersebut tidak pernah terealisasi dalam kenyataan. Sementara itu negara-negara Asia Timur yang berorientasi keluar (outward looking) dapat mempertahankan laju pertumbuhan ekonomi pada tingkat yang memuaskan. Sejak awal banyak ahli ekonomi mengatakan bahwa posisi industri yang tergolong infant industry tidak dapat dipertahankan, karena jika hal itu terus dipertahankan yang terjadi justru kemunduran dibidang industri itu sendiri. Maka kelompok anti ekspor dan anti persaingan sudah tidak berlaku lagi, yang ada adanya upaya untuk melakukan pemotongan biaya yang tidak efisien (menekan high cost economy), akuisisi dari kemampuan teknologi dan pertumbuhan yang berkesinambungan. Koreksi dari kebiasaan tersebut dipindahkan dengan disintensif teknologi. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Balassa (1988) :

“Hal tersebut sering diteliti bahwa (monopoli dan oligopoli) lebih kepada “quite life” daripada kegiatan inovatif, dimana diperlukan resiko dan ketidakpastian. Pada gilirannya persaingan yang harus dirancang (carrot and stick) memberikan dorongan pada perubahan teknoogi. Untuk satu hal, dalam penciptaan persaingan untuk produk-produk dalam negeri di pasar rumah tangga, insentif terhadap import-import untuk perusahaan eksportir terus berusaha untuk mengikuti teknologi modern dalam kegiatan produksinya untuk memelihara atau meningkatkan posisi pangsa pasarnya.”

Pandangan tersebut menjadi kebijaksanaan konvensional dalam menjelaskan hal-hal yang berhubungan pada masa lalu (retrospektif) dari kesuksesan Asia Timur, sebaik argumen prospektif untuk memindahkan distrosi tersebut pada negara-negara sedang berkembang lainnya.

Distrosi harga relatif, seperti pajak perdagangan dan subsidi investasi adalah hal yang pertama. Beberapa dampak distrosi relatif profitabilitas terhadap industri dan sektor-sektor. Konsekuensinya, meskipun perubahan pada sektor ya g menguntungkan dapat dikatakan mempunyai konsekuensi yang jelas untuk kegiatan inovatif, dan perubahan neto pada inovasi lebarnya ekonomi (economic wide) tetap tidak dapat diprediksi. Kegiatan inovatif dapat dikurangi di beberapa sektor, tetapi ditingkatkan di sektor lain.

Argumen tersebut dapat diidentikkan dengan X-efisiensi ; jika tarif mendorong kelambatan pengusaha dalam sektor persaingan impor karena peningkatan hal tersebut pada beberapa sektor harga relatif dengan logika yang sama mereka harus mengurangi kelambatan sektor yang berorientasi ekspor.

Kebijakan perdagangan dan industri memiliki kejelasan yang mengganggu konsentrasi kemampuan pengetahuan dan teknologi. Beberapa contoh yang terkemuka dijelaskan berikut ini. Kontrol harga domestik pada komoditas industri seperti baja menghambat inovasi dan peningkatan kualitas karena selalu terjadi kelebihan permintaan ; dalam menghadapi kelebihan permintaan, pemerintah menjadi tidak perlu meningkatkan permintaan untuk meningkatkan produksinya. Hambatan untuk masuk dan keluarnya suatu industri, akan lebih mudah dan efisien jika pendatang baru tersebut sebagai free riding atau membeli lisensi daripada membuat baru.

Ada 3 jenis bukti empirik yang berhak disebutkan yang berkaitan dengan sebab dan dampak antara performan proteksi dan teknologi yang mengkhawatirkan, yaitu :

- (1). Studi kasus level industri,
- (2). Studi industri silang dari perubahan efisiensi teknik dan produktifitas, dan,
- (3). Studi negara silang dari pertumbuhan ekonomi.

4.3. Respon dari Eksternal Shocks

kasus reformasi industri diperkuat dengan argumen bahwa negara-negara yang berorientasi ekspor mempunyai posisi yang lebih baik dalam menghadapi shock eksternal negatif daripada negara-negara yang berorientasi ke dalam. Argumentasi tersebut telah dianalisa dari perbandingan pengalaman beberapa negara berdasarkan pada periode saat terjadi oil shock, Balassa menghitung dampak nilai tukar pada perdagangan luar negeri dan shock permintaan ekspor untuk beberapa negara. Dia membagi shock agregat kedalam 4 jenis yang disebutnya sebagai “respon kebijakan” :

- (1). Tambahan pembiayaan eksternal neto,
- (2). Meningkatkan pangsa pasar ekspor,
- (3). Substitusi impor
- (4). Efek impor terhadap penurunan pertumbuhan GNP.

Untuk negara-negara promosi ekspor. Negara-negara promosi ekspor, tidak seperti negara berorientasi ke dalam, mampu untuk meningkatkan pangsa pasar dunia, yang pada akhirnya akan berdampak pada pertumbuhan ekonomi. Analisis komparatif pengalaman di Asia Timur dan Amerika Latin dalam memperbaiki krisis hutang yang berlarut-larut dengan memberikan bagian yang cukup besar terhadap GNP-nya.

Ekonomi terbuka lebih baik dalam menghadapi shock eksternal yang negatif. Hal itu berguna untuk membedakan antara dampak dari shock dan keluar dari masa transisi. Pengurangan dari arus modal eksternal berpengaruh pada negara yang berpartisipasi aktif pada pasar modal internasional daripada yang tidak. Dampak shocks negatif eksternal menjadi suram pada kebanyakan

negara yang menganut ekonomi terbuka seperti Korea dan Chili , tetapi relatif tidak berpengaruh pada negara tertutup seperti India.

Jadi tidak hanya negara-negara yang berorientasi keluar yang kebal terhadap shock, tetapi mereka juga mempunyai waktu yang lebih singkat untuk keluar dari krisis. Tetapi hal diatas merupakan masalah konseptual saja. Jika untuk memahami orientasi keluar tersebut melihat keberadaan distorsi mikro ekonomi akan menjadi insentif yang bias dari ekspor, hal tersebut sulit untuk melihat bagaimana distorsi tersebut dapat dapat berhubungan sebab akibat antara krisis neraca pembayaran yang biasanya mengikuti eksternal shocks. Pada perekonomian subsisten (simple), hambatan perdagangan menurunkan ekspor dan impor, dan tidak memiliki implikasi pada keseimbangan antara keduanya. Keseimbangan perdagangan ditunjukkan dengan kebijakan makro ekonomi, seperti kebijakan pengeluaran dan kebijakan nilai tukar. Respon yang benar dari shock neraca pembayaran merupakan kombinasi dari pengurangan pengeluaran dan kebijakan switching pengeluaran seperti kebijakan nilai tukar.

4.4. Efek Kelembagaan ; Mengurangi rent seeking

Pembentukan kelembagaan dibawah kebijakan substitusi impor mempunyai jenis cara kerja yang memperlebar variasi distorsi insentif dan mis-alokasi sumber daya di mana secara bersamaan disebut rent seking. Biaya sumber daya dari distorsi yang besar menjadi berlipat ganda dengan adanya eksistensi dari beberapa aktivitas. Selama pemerintah ada dan mengimplementasikan kebijakannya, individu-individu dan kelompok-kelompok akan menggunakan kekuatan politik untuk mengambil manfaat bagi dirinya sendiri.

V. MENGINTERPRETASIKAN KEMBALI PENGALAMAN ASIA TIMUR

Cerita kesuksesan Asia Timur, sebagai contoh tingkat pertumbuhan yang mengagumkan yang dialami oleh Jepang, Korea Selatan, Taiwan, Singapura dan Hong Kong, meningkatkan tantangan tentang bagaimana pengalaman tersebut dapat diikuti oleh negara lainnya. Para ekonomi yang mengajukan keterbukaan dan liberalisasi di bidang harga bagi negara-negara berkembang sebagaimana yang digambarkan dari pengalaman Asia Timur dengan tajam dikemukakan oleh para spesialis di Asia Timur itu sendiri. Gambaran yang umumnya ditampilkan mengenai keajaiban meminimisasi distorsi harga, memberikan kebebasan penuh pada sistem pasar, dan menonjolkan ekspor. Pada kasus Korea dan Taiwan, ditekankan pada reformasi dimana terjadi pengurangan hambatan besar-besaran terhadap masalah

keuangan, dan mendirikan rejim perdagangan bebas terhadap bagi para eksportir.

Tetapi apa yang dilakukan di Asia Timur tidak seperti menyerupai apa yang dilakukan oleh negara Amerika Latin. Penelitian yang menggambarkan kemajuan liberalisasi di Jepang, Korea dan Taiwan menyimpulkan kemajuan liberalisasi di Jepang tidak sampai tahun 1960 dalam membatasi bagian terbesar dari hambatan kuantitatif yang formal ; nilai rasio liberalisasi impor nominal diperluas dari kurang 70 % pada tahun 1976. mirip juga dengan Taiwan tidak membatasi bagian terbesar terhadap hambatan kuantitatif formal sampai awal tahun 1970-an ; rasio liberalisasi impor nominal meningkat dari 61,5 % pada tahun 1970 menjadi 96,5 % pada tahun 1973. Korea dijadwalkan untuk mengurangi bagian terbesar dari batasan kuantitatif tersebut selama periode 1984-1988.

Mengacu pada studi yang dilakukan oleh Korean Development Institute (KDI), rata-rata tingkat efektif pada hambatan di Korea (untuk penjualan domestik saja) kenyataannya meningkat dari 30 % pada 1963 menjadi 38 % pada 1978, setelah itu menjadi 24 % pada tahun 1970, dimana kondisi tersebut merupakan refleksi dari peningkatan proteksi pada sektor pertanian, akan tetapi untuk barang-barang industri properti, tingkat efektifitasnya menurun dari 26 % pada tahun 1963 menjadi 13 % pada tahun 1978. kontras dengan peningkatan dan no-hold-barred liberalisasi yang terjadi di Chile pada pertengahan kedua tahun 1970, dan di Bolivia, Mexico dan Argentina pada tahun 1980 sangat mengejutkan.

Pemerintah Korea menggunakan proteksi perdagangan, menseleksi subsidi kredit, target ekspor (bagi perusahaan individu), kepemilikan swasta di sektor perbankan, subsidi ekspor, dan kontrol harga – semuanya menyebarkan pemikiran tunggal dari akuisis jasa dari kapabilitas teknologi dan membangun industri-industri yang pada akhirnya akan meningkatkan daya kompetisi di pasaran dunia. Kebijakan pemerintah menjadi sukses tidak disebabkan karena tepatnya penetapan harga, tetapi disebabkan karena tepatnya penetapan harga, tetapi disebabkan tujuan dari kebijakan tersebut yang salah. Sehingga elemen yang paling strategis adalah pertukaran dari subsidi pemerintah dan proteksi perdagangan oleh pemerintah juga membentuk standar performan yang keras. Perusahaan dimana performannya mengkhawatirkan maka mereka akan menjadi subjek program “rasionalisasi”.

Adanya elemen-elemen dalam pasar bebas (seperti di Hong Kong) mengikuti strategi Taiwan, dimana Taiwan dikatakan menguasai ekonomi pasar, dengan karakteristik sebagai berikut :

- (i). Tingkat investasi yang tinggi,
- (ii). Lebih banyak investasi pada industri-industri kunci daripada membiarkan keberadaan campur tangan pemerintah,

- (iii). Menyebar luaskan banyak industrinya pada persaingan di dunia internasional.

Perembesan dari insentif dan kontrol dari perusahaan swasta menembus hambatan impor, syarat untuk masuk (entry), syarat kandungan lokal, insentif investasi fiskal, dan konsensional kredit. Dikatakannya pula bahwa Taiwan memiliki konsistensi dalam mengantisipasi keunggulan komparatif di beberapa sektor seperti kain tekstil, plastik, metal dasar, pembuatan kapal, mobil dan industri elektronik.

Akan tetapi pengalaman keberhasilan di Asia Timur tidak bisa atau tidak sama jika diterapkan di negara-negara Amerika Latin, atau di negara Asia lainnya. Kebijakan dalam kuota impor dan lisensi subsidi kredit, pembebasan pajak, kepemilikan publik, dan selanjutnya. Sebagai contoh, subsidi ekspor yang bekerja dengan baik di Korea ternyata tidak efektif dan menjadi sumber rent seeking di Kenya, Bolivia dan Senegal. Hipotesa yang masuk akal untuk menjelaskan hal tersebut karena adanya perbedaan jalan dalam interaksi pemerintah dengan sektor swasta. Di Asia Timur pemerintah sebagai pengikut stackelberg dalam berhadapan dengan sektor swasta di banyak negara berkembang di dunia.

Jika apa yang terjadi dalam pengalaman di Asia Timur menjadi revisionist (yang melakukan perbaikan) dan liberalis dapat disetujui, maka mungkin dapat diikuti sebagai berikut :

- (a). Terdapat banyak campur tangan pemerintah dan kebijakan perdagangan yang aktif dan industri,
- (b). Tetapi campur tangan mengambil tempat yang terpenting dalam konteks kebijakan stabilitas makro ekonomi dalam bentuk anggaran defisit dan manajemen nilai tukar yang realistis,
- (c). Juga penting, pemerintah menekankan pada komitmen penuh pada ekspor dengan membantu meminimisasi biaya sumber daya dan insentif problem,
- (d). Juga, campur tangan mengambil tempat dalam karakteristik pembentukan kelembagaan dengan “hard” state dan disiplin pemerintahan yang kuat terhadap sektor swasta,
- (e). Dan akhirnya membentuk kekurangan di banyak negara berkembang lainnya.

VI. MODEL-MODEL TERBARU PERSAINGAN TIDAK SEMPURNA

Satu dari argumentasi yang biasanya terdapat dalam tipe kebijakan industri di Asia Timur adalah pemerintah mungkin tidak dapat membuat

keputusan-keputusan yang menghalangi perkembangan industri menjadi sukses dan sebab itu patut didukung. Jadi sifat kebijakan pemerintah tersebut senantiasa memelihara persaingan yang mendukung keunggulan komparatif potensial.

Pendapat tersebut tidak lagi menjadi jelas dalam model perdagangan yang terbaru dengan increasing return to scale dan persaingan yang tidak sempurna. Diasumsikan bahwa banyak operasional perusahaan yang dibawah increasing return to scale. Juga dianggap bahwa produksi industrial memperagakan permintaan atau technological spillovers, dimana perluasan suatu perusahaan mendorong untuk meningkatkan permintaan akan barang tersebut, dan dengan skala produksi seperti itu biaya produksi perusahaan akan semakin berkurang. Masalah diatas tidak lepas dari gaung teori yang dikemukakan oleh Rosenstein Rodan (1943), Nurske (1953) dan Hirschman (1958), sebagaimana konsep “big push”, “balance growth” dan “linkages”.

Seberapa penting persaingan tidak sempurna dalam negara sedang berkembang ? Persaingan tidak sempurna sering merupakan konsekuensi dari kebijakan pemerintah itu sendiri ; pembatasan masuk dan keluar, lisensi kapasitas dan hambatan jumlah barang yang diperdagangkan ditentukan dalam suatu kebijakan. Keadaan return to scale pada kenyataannya sangat terbatas. Biasanya tidak ditemukan jejak yang signifikan mengenai kondisi return to scale, tidak satupun dari industri-industri yang pernah diteliti (sampai tiga digit industri) yang menunjukkan kondisi constant return, dan hanya dua dari empat digit yang diestimasi menunjukkan increasing return to scale.

Mungkin dari literatur akhir-akhir ini kontribusi utamanya adalah munculnya alat-alat analisis yang baru. Alat analisis dikelompokkan menjadi tiga isu ; interaksi strategi diantara perusahaan ; eksternalitas ukuran pasar ; dan keseimbangan pada saat return to scale dan learning by doing dari internal perusahaan. Tiga jenis kebijakan tersebut adalah :

- (1). Kebijakan perdagangan strategis (contoh kebijakan profit shifting)
Banyak dari modeling kebijakan yang diperhatikan akhir-akhir ini mengenai pembentukan persaingan tidak sempurna meningkat pada kebijakan perdagangan strategis. Model ini didasarkan dari dua oligopoli di negara yang berbeda, persaingan pada pasar ketiga dan biaya operasi dibawah konstan. Untuk industri yang bertujuan pada pasar persaingan tidak sempurna potensi untuk mempertahankan kelebihan keuntungan, paling tidak jika industri yang masuk dibatasi. Secara sistematis analisa kebijaksanaan dalam wilayah perdagangan dan investasi asing langsung telah menyajikan akses keuntungan, dan kesimpulan yang berguna pada implikasinya bagi negara berkembang. Dan pelajaran yang dapat diambil dari kebijakan seperti ini adalah :

- a. Persaingan dari perusahaan asing diperlukan meskipun tidak selalu menguntungkan,
 - b. Import dapat mengakibatkan perusahaan berada di bawah *laissez-faire*,
 - c. Investasi luar negeri dapat menjadi menyenangkan, meskipun dibawah perdagangan bebas,
 - d. Kebijakan dimana terdapat diskriminasi bagi perusahaan yang dimiliki oleh domestik akan dapat bermanfaat,
 - e. Ditentukan peristiwa empirik yang memungkinkan, persaingan tidak sempurna pada sektor industri bagi negara berkembang tidak harus pada tingkat tarif nominal yang lebih dari 15%,
 - f. Persaingan tidak sempurna pada sektor industri di negara berkembang bukan argumen yang melanggar pengukuran liberalisasi perdagangan.
- (2). Kebijakan untuk mempromosikan industri dengan skala ekonomis
Dalam teori perdagangan yang baru campur tangan kebijakan potensial dimana perusahaan domestik beroperasi pada tingkat kapasitas sub optimal. Pada saat ini increasing return to scale, biaya rata-rata perusahaan harus menunjukkan gap antara harga dan marginal cost (meskipun excess profit sama dengan nol). Pada prinsipnya, gap dapat diperkecil melalui kebijakan subsidi dan proteksi perdagangan dengan meningkatkan skala produksi yang ada.
Jika pemerintah mampu mengambil keuntungan dari pasar dunia, maka perlu melepaskan ketergantungan dari demand spillovers di sektor lain pada perekonomian yang sama. Pada saat kebijakan pemerintah sering menghadapi rintangan yang besar dibidang perdagangan, argumen dapat dibaca dengan jelas sebagai salah satu hal dari perdagangan bebas daripada campur tangan pemerintah. Proteksi perdagangan dapat menyebabkan perusahaan untuk meningkatkan output dan mengurangi biaya per unit. Dalam liberalisasi perdagangan, harga domestik pada industri-industri persaingan impor menjadi rendah, dimana dampak tingkat penurunan dari biaya rata-rata pada keseimbangan baru.
- (3). Kebijakan untuk mempromosikan pengetahuan dan pertumbuhan
Model akhir-akhir ini dari pertumbuhan endogen ditekankan bagaimana kegiatan pengetahuan dan purposive R & D yang mengendalikan pertumbuhan ekonomi mendobrak kreasi produk-produk baru. Tidak seperti model neo klasik solow, tingkat pertumbuhan dalam jangka panjang dalam model tersebut menekan dengan forever diminishing marginal productivity of capital, dan dapat dipengaruhi oleh kebijakan pemerintah.
Perdagangan internasional memiliki tiga konsekuensi utama yaitu

1. keunggulan komparatif atau efek alokasi,
2. pangsa pasar atau efek integrasi,
3. efek redundansi (kelebihan).

Penelitian tradisional yang disajikan untuk mengklarifikasi hubungan antara produktifitas pertanian, keterbukaan dan pertumbuhan oleh Matsuyama (1992) memperlihatkan bagaimana efek produktifitas pertanian pada pertumbuhan sebagai perantara pada keterbukaan ekonomi. Untuk itu diperlihatkan kunci-kunci sebagai berikut :

- i. ada dua sektor pertanian dan industri,
- ii. adanya learning by doing dalam sektor industri, yang mendorong pertumbuhan, dan
- iii. elastisitas pendapatan dari permintaan untuk output pertanian kurang dari satu.

Dalam perekonomian tertutup, model memprediksikan bahwa pertanian berhubungan positif dengan pertumbuhan ; semakin produktif sektor pertanian, semakin tinggi sumber daya yang dapat dimanfaatkan oleh industri, dan tingkat pengetahuan dan pertumbuhan semakin cepat. Pada perekonomian terbuka, makin produktif pertanian semakin berperan ekonomi untuk menspesialisasikan di sektor pertanian dan hasilnya dijadikan sumber bagi industri, dimana industri sebagai mesin pertumbuhan.

VII. ISU DARI STRATEGI REFORMASI

Pengenalan rezim perdagangan dan industri di negara berkembang terasa membutuhkan adanya reformasi, sebaik pengalaman pertumbuhan dengan reformasi telah menyebabkan berkembangnya literatur yang membahas tentang reformasi. Beberapa isu dilibatkan seperti reformasi yang bertahap-memiliki tradisi panjang yang panjang dalam menganalisa ekonomi. Yang lainnya adalah analisa kredibilitas kebijakan dan interaksi dengan stabilisasi dan sebagainya.

7.1 Teori Reformasi yang Bertahap

Teori tentang reformasi ini berkembang secara alami sedikit demi sedikit dari teori the second best. Seandainya semua distorsi kebijakan tidak dapat dipindahkan sekalipun ; apakah reformasi dapat meningkatkan pendapatan agregat ? untuk melihat hal tersebut didukung oleh literatur tentang :

- (1). Kesamaan penurunan presentasi dari semua peningkatan distorsi pendapatan agregat (disebut “radial” method),

- (2). Pengurangan distorsi dari kebanyakan tarif pajak yang tinggi untuk barang meningkatkan pendapatan agregat (disebut “concertina” method).

7.2 Penyeragaman Tingkat Pajak atau Tarif

Adanya penyeragaman tarif ditujukan untuk mengurangi tingkat penyebaran. Akan tetapi tidak adanya penyeragaman struktur tarif menjadi lebih baik daripada penyeragaman tarif. Untuk barang-barang yang bersaing dengan barang impor diproteksi dengan tingkat tarif yang tinggi untuk menghindarkan distorsi konsumsi. Penyeragaman tarif akan optimal hanya jika ditujukan bagi kebijakan untuk menurunkan impor agregat pada tingkat tertentu.

7.3 Interaksi dengan Kebijakan Stabilisasi

Lebih signifikan bahwa reformasi perdagangan dan harga sering dalam kenyataan merupakan program tambahan dari stabilisasi. Manajemen ekonomi makro diukur melalui defisit fiskal, overvaluasi dari nilai tukar, dan tingkat suku bunga riil yang negatif membuat perbedaan signifikan dari produktifitas proyek investasi. Adanya inflasi yang tinggi dapat meniadakan keuntungan dari reformasi struktural.

VIII. KONSEKUENSI JELAS DARI REFORMASI KEBIJAKAN

Sejak reformasi pada tahun 1980-an maka perlu kita evaluasi hasil dari reformasi tersebut perlu dilaporkan. Sebagai tambahan, hasil dari reformasi struktural telah ditunda dengan adanya ketidakstabilan lingkungan makro ekonomi. Untuk alasan yang sama, konsekuensi dari reformasi mikro ekonomi adalah sulit untuk menguraikan dari efek kebijakan stabilisasi.

8.1 Respon sisi Penawaran dan Restrukturisasi

Staf Bank Dunia selalu menjadi orang yang berada di garis depan dalam mengevaluasi konsekuensi kebijakan reformasi. Dan analisisnya difokuskan pada negara-negara yang menerima SAL's. Sekali shock eksternal dikontrol, kecenderungan penerima SAL menjadi lebih baik dibandingkan negara yang tumbuh sisi ekspor dan ekonominya tetapi buruk dalam masalah investasi. Pengurangan dalam investasi menimbulkan teka teki, dan disarankan bahwa peningkatan pertumbuhan akan semakin besar selama dampak dari tambahan impor dibuat memungkinkan dengan pembiayaan dari luar.

Argumen untuk mendapatkan tingkat harga yang tepat diprediksi pada ekstensi yang tidak dapat diabaikan terhadap respons suplay terhadap perubahan harga. Bagi ekspor, jelas bahwa dapat dengan jelas usaha seperti itu akan meningkatkan harga penawaran barang yang akan diekspor, dan dampaknya akan terasa cepat terhadap permintaan barang tersebut.

Kemudian hal lain bahwa ekspor boom secara umum akan mengakibatkan devaluasi mata uang asing dengan tajam dan akibatnya pada subsidi ekspor. Hal itu dialami oleh industri komponen elektronika di Malaysia, tekstil di Bangladesh dan Srilanka dan Maquiladora di Meksiko.

Satu dari peraturan yang ketat pada performan ekspor pada negara-negara tersebut diberlakukan, sekali menentukan meningkatkan ekspor maka hal tersebut memberikan efek histeris yang kuat, karena dapat dianggap sebagai dorongan yang kuat untuk mendapatkan ekspor keluar. Tetapi apa yang terjadi tidak dapat disama ratakan dengan negara lain. Untuk negara yang miskin, seperti di Afrika yang merupakan negara pertanian, respon sisi penawaran lebih terbatas daripada di Amerika Latin atau di negara Asia. Elastisitas penawaran barang pertanian cenderung rendah dalam jangka pendek. Survey dari respon penawaran agregat pada pertanian diharapkan pada jangka panjang elastisitas harga dari penawaran akan berkisar 0.3 – 0.9, dengan negara-negara yang lebih rendah dari range tersebut.

8.2 Konsekuensi untuk Efisiensi Statis dan Dinamis

Konsekuensi produktifitas pada reformasi di Cina mengalami peningkatan yang relatif tinggi. Dikatakan bahwa di Cina insentif reformasi telah membiarkan Total Factor Production tumbuh dengan cepat dan penurunan TFP di beberapa perusahaan yang berbeda. Dikatakannya, pertumbuhan TFP mempunyai korelasi positif terhadap bagian keuntungan yang ditahan bagi suatu perusahaan.

Data sistematis yang jelas mengenai efisiensi konsekuensi dari reformasi perdagangan datang dari penelitian James Tybout dari bank dunia. Mereka merakit sekelompok panel data dari beberapa negara berkembang, dan mempunyai subjek yang dianalisa secara statistik, dengan memperhatikan isu secara konseptual dan ekonometrik. Ada tiga hal yang perlu diperhatikan :

1. Apakah liberalisasi perdagangan telah menyebabkan penurunan price-cost margin pada sektor Import competing? Diketahui bahwa semakin tinggi penetrasi impor dihubungkan dengan markup price-cost yang rendah (pengontrolan terhadap rasio output kapital dan efek tetap) Gap antara price-cost diturunkan dalam industri persaingan yang tidak sempurna dengan penurunan proteksi yang dialami sebelumnya, sementara mereka ditingkatkan atau tetap terhadap yang lain.

2. Apakah adanya reformasi tersebut telah menjadikan perusahaan mengambil keuntungan yang lebih baik dari sisi skala ekonomi ke arah rasionalisasi industri? Tybout melihat kasus Chili pada periode 1979-1985, dikatakan tidak ada hubungan antara persaingan impor dengan exit rate. Pengawasan terhadap efek industri dan negara, membuka perdagangan dengan lebih tinggi berhubungan positif dengan ukuran lahan pertanian yang lebih kecil dalam jangka panjang.
3. Apakah reformasi telah meningkatkan efisiensi secara teknik? Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Foroutan (1992) dilaporkan bahwa pertumbuhan dalam penetrasi impor dihubungkan dengan TFP di Turki. Performan TFP lebih baik bagi industri yang berdasarkan pengalamannya menurunkan proteksi dengan besar. Hal itu terjadi di Meksiko dimana penurunan proteksi yang dramatik telah meningkatkan efisiensinya.

IX. KESIMPULAN

Beberapa kelompok tidak setuju bahwa adanya perubahan kebijakan telah membawa suatu negara bergeser kearah yang lebih baik seperti yang dialami oleh negara Asia Timur, contohnya di Bolivia dan Ghana. Pengalaman di Asia Timur menunjukkan adanya distorsi harga relatif, dan analisa dari padanya, dan secara institusional dilebih-lebihkan. Yang terjadi pada ekonomi di Korea Selatan dan Taiwan menjadi makmur dengan adanya karakteristik kebijakan lingkungan dengan restriksi perdagangan kuantitatif, subsidi yang diseleksi, dan beberapa negara yang mencoba mengikuti langkah yang mirip dilakukan oleh negara-negara di Asia Timur itu tidak dimiliki oleh negara berkembang yang lain. Perbedaan itu antara lain, masalah disiplin di Asia Timur dalam sektor swastanya.

Kesimpulan minimal dari pembuat kebijakan dari negara yang ingin mengikuti jejak negara Asia Timur itu harus mendapatkan harga yang tepat, tetapi bukan memberdayakan reformasi tersebut berhenti sampai disitu. Reformasi yang sejati harus mampu menciptakan interaksi dari kelompok yang baru antara pemerintah dengan sektor swasta, mampu menciptakan kebijakan stabilitas lingkungan dan dapat diprediksi, kemudian kegiatan rentseeking, dan meningkatkan kemampuan pemerintah mendisiplinkan sektor swasta. Atau dengan kata lain, perubahan tidak semata-mata diperlukan suatu kebijakan tetapi juga bagaimana pembuat kebijakan tersebut. Pengalaman Asia Timur tersebut penuh dengan petunjuk yang harus dikaji lebih lanjut.

DAFTAR PUSTAKA

- Amiti M, 1998, *New Trade Theories and Industrial Location in the UE : A Survey of Evidence*, *Oxford Review of Economic Policy* 14 (2).
- Ballasa B, 1982, *Development Strategies in Semi-Industrial Economies*, John Hopkins University Press
- Brulhart M, 1988, *Economic Geography, Industry Location and Trade : The Evidence*, *The World Economy*
- , 1988 , *Trading Places : Industrial Specialization in the Europe Union*, *Journal of Common Market Studies*
- Chenery HB, 1979, *Industrialisasi dan Pertumbuhan Ekonomi : Pandangan alternatif Atas Asia Timur*. Dalam Helen H , *Keberhasilan Industrialisasi di Asia Timur*, PT Gramedia
- Colin K , 1987, *Trade Policy and Industrialization in LDCs* , *Journal International Economic*
- Dodwell D, 1994, “*New Trade Theory : A Look At The Empirical Evidence*”, Milan Centre of Economic policy
- Edward S, 1993, “*Openness, Trade Liberalization and Growth in Developing Countries*”, *Journal of Economic Literature*.
- Hayter R, 1997, *The Dynamic of Industrial Location : The Factory, The Firm and The Production Syatem*, Chichester : John Wiley & Sons
- Helpmen E and Krugman P, 1985, *Merket Structure and Foreign Trade*, Cambridge MA, MIT Press
- Henderson JV, Kuncoro A and Turner M, 1995 , *Industrial Development in Cities*, *Journal of Political Economy*
- Little et al, 1970, *Industries and Trade in Some Deleloping Countries*, Oxford University Press
- Porter ME , 1990, *Strategi Bersaing : Teknik Menganalisis Industri dan Pesaing*, Gelora Aksara Pratama
- Marshall A, 1991, *Industry and Trade*, London, Macmillan
- Kuncoro M, Adji A dan Pradiptyo R, 1997, *Ekonomi Industri : Teori, Kebijakan dan Studi Empiris di Indonesia*, Widya Sarana Informatika, Yogyakarta
- Soehoed AR, 1988, *Reflection on Industrialization and industrial Policy in Indon,esia*, *Buletin of Indonesian Economic Studies*