

Garis Besar

# EKONOMI AMERIKA SERIKAT



Garis Besar

# EKONOMI

# AMERIKA SERIKAT

- 2. Kontinuitas dan Perubahan
- 7. Bagaimana Ekonomi Amerika Serikat Berjalan
- 23. Perekonomian Amerika: Sejarah Singkat
- 46. Usaha Kecil dan Korporasi
- 63. Saham, Komoditas, dan Pasar
- 77. Peranan Pemerintah Dalam Perekonomian
- 98. Kebijakan Moneter dan Fiskal
- 116. Pertanian Amerika: Suatu Perubahan Penting
- 129. Tenaga Kerja di Amerika: Peran Buruh
- 149. Perdagangan Asing dan Kebijakan Ekonomi Global
- 169. Penutup
- 172. Daftar Istilah Ekonomi

Isi buku ini disiapkan untuk Departemen Luar Negeri oleh Christopher Conte, mantan editor dan wartawan *Wall Street Journal* bersama Albert R. Karr, mantan wartawan *Wall Street Journal*. Buku ini memperbaharui beberapa edisi sebelumnya yang diterbitkan oleh Lembaga Penerangan Amerika Serikat yang dimulai pada tahun 1981.

Redaktur Pelaksana :

George Clack

Editor :

Kathleen E. Hug

Direktur Seni :

Barbara Long

Ilustrasi:

Lisa Manning

Penerjemah :

Sumantri Ar., Dony

Widagdo, Winny

Indria, Eddy Saputra

Editor:

Gordon Matmain

Departemen Luar Negeri AS

Kantor Program

Informasi Internasional

<http://usinfo.state.gov>

**BAB 1**

# KONTINUITAS DAN PERUBAHAN

Amerika Serikat telah memasuki abad ke-21 dengan ekonomi yang lebih besar dan dalam banyak hal lebih sukses dari sebelumnya. Amerika tidak hanya telah memikul beban dua perang dunia dan resesi global pada paruh pertama abad ke-20, akan tetapi juga telah mengatasi tantangan-tantangan mulai dari perang dingin selama 40 tahun dengan Uni Soviet sampai kepada penderitaan-penderitaan berkepanjangan seperti inflansi tajam, tingginya tingkat pengangguran, dan besarnya defisit anggaran pemerintah yang terjadi pada paruh kedua abad ke-20. Bangsa Amerika akhirnya menikmati masa-masa ekonomi tenang pada dasawarsa 1990-an: harga-harga stabil, pengangguran turun sampai level terendah selama 30 tahun, pemerintah berhasil mencapai surplus anggaran, dan pasar saham mengalami lonjakan yang belum pernah terjadi sebelumnya.

Pada tahun 1998, produk domestik kotor Amerika – hasil total dari barang dan jasa – melampaui \$8,5 triliun. Walaupun jumlah penduduk Amerika kurang dari 5 persen jumlah penduduk dunia, akan tetapi mereka bertanggung jawab atas 25 persen dari hasil ekonomi dunia. Jepang, negara dengan perekonomian kedua terbesar di dunia, memproduksi atau menghasilkan sekitar setengahnya. Sementara Jepang dan negara-negara lain berjuang menghadapi lambatnya pertumbuhan dan problem-problem lain di dasawarsa 1990-an, perekonomian Amerika mencatat perkembangan terpanjang (dan tanpa putus) dalam sejarah.

Tetapi, seperti pada periode-periode sebelumnya, Amerika menjalani perubahan ekonomi yang besar pada awal abad ke-21. Gelombang inovasi teknologi dalam bidang komputer, telekomunikasi dan ilmu pengetahuan biologi sangat mempengaruhi cara orang Amerika bekerja dan bermain. Pada saat yang sama, runtuhnya komunisme di Uni Soviet dan Eropa Timur, tumbuhnya kekuatan ekonomi Eropa Barat, munculnya perekonomian yang kuat di Asia, memperluas kesempatan ekonomi bagi Amerika Latin dan Afrika, dan meningkatnya penggabungan bisnis dan keuangan global memberikan kesempatan dan resiko baru. Semua perubahan ini menuntut masyarakat Amerika untuk mengkaji kembali segala sesuatu, mulai dari bagaimana mereka mengatur tempat kerjanya sampai pada peranan pemerintah. Mungkin sebagai akibatnya, banyak pekerja, yang meskipun puas dengan status mereka yang sekarang, memandang masa depan dengan ketidakpastian.

Perekonomian juga menghadapi tantangan-tantangan jangka panjang yang berkesinambungan. Walaupun banyak masyarakat Amerika telah mencapai kemapanan ekonomi dan beberapa telah menghimpun banyak kekayaan, tak sedikit-khususnya para ibu yang tidak menikah dan anak-anak mereka–terus hidup dalam kemiskinan. Perbedaan kekayaan, walaupun tidak sebesar di beberapa negara lain, masih lebih besar daripada banyak negara lain. Kualitas lingkungan tetap menjadi perhatian utama. Sejumlah besar masyarakat Amerika tidak mempunyai asuransi kesehatan. Semakin menuanya generasi *baby boom* pasca Perang Dunia II membuat jumlah uang pensiun dan tunjangan kesehatan dijamin membengkak

di awal abad ke-21. Dan penggabungan ekonomi global telah menyebabkan beberapa perubahan dengan banyak keuntungan. Secara khusus, industri manufaktur tradisional telah mengalami kemunduran, dan masyarakat Amerika memiliki defisit besar dalam berdagang dengan negara-negara lain yang tampaknya tidak dapat diubah lagi.

Melalui pergolakan yang terus menerus, bangsa Amerika telah menganut beberapa prinsip dasar sebagai pendekatan hubungan ekonomi. Pertama, dan yang paling penting, Amerika tetap menganut perekonomian pasar. Masyarakat Amerika terus mempercayai bahwa perekonomian pada umumnya mengusahakan yang terbaik ketika keputusan tentang produk dan harga barang dibuat melalui mekanisme *give-and-take* dari berjuta-juta pembeli dan penjual yang independen, bukan oleh pemerintah ataupun kepentingan pribadi yang berpengaruh. Dalam sistem pasar bebas, masyarakat Amerika percaya, harga kemungkinan besar mencerminkan nilai barang yang sebenarnya, sehingga dapat menuntun ekonomi dengan sebaik-baiknya untuk memproduksi apa yang paling dibutuhkan.

Di samping mempercayai bahwa pasar bebas menaikkan efisiensi ekonomi, masyarakat Amerika melihatnya juga sebagai suatu cara untuk memajukan nilai-nilai politik mereka – khususnya komitmen mereka terhadap kebebasan individu dan pluralisme politik dan perlawanan mereka terhadap pemusatan atau konsentrasi kekuatan yang tidak semestinya. Sesungguhnya pemimpin pemerintahan memperbaharui komitmen pada kekuatan pasar di dasawarsa 1970-an, 1980-an dan 1990-an dengan membongkar kebijakan-kebijakan yang telah melindungi maskapai penerbangan, perusahaan kereta api, perusahaan truk, perbankan, monopoli telepon, dan bahkan peralatan listrik dari persaingan pasar. Dan mereka dengan giat menekan negara-negara lain agar mereformasi ekonomi mereka untuk lebih menjalankan prinsip-prinsip pasar.

Betapa pun demikian, keyakinan Amerika pada “usaha bebas” tidak meniadakan peran utama pemerintah. Masyarakat Amerika kadang-kadang berpaling kepada pemerintah untuk menghentikan atau mengatur perusahaan yang kelihatan berkembang begitu kuatnya sehingga mampu menentang kekuatan pasar. Mereka tergantung pada pemerintah mengenai hak-hak yang terabaikan oleh sektor swasta, mulai dari pendidikan sampai perlindungan lingkungan.

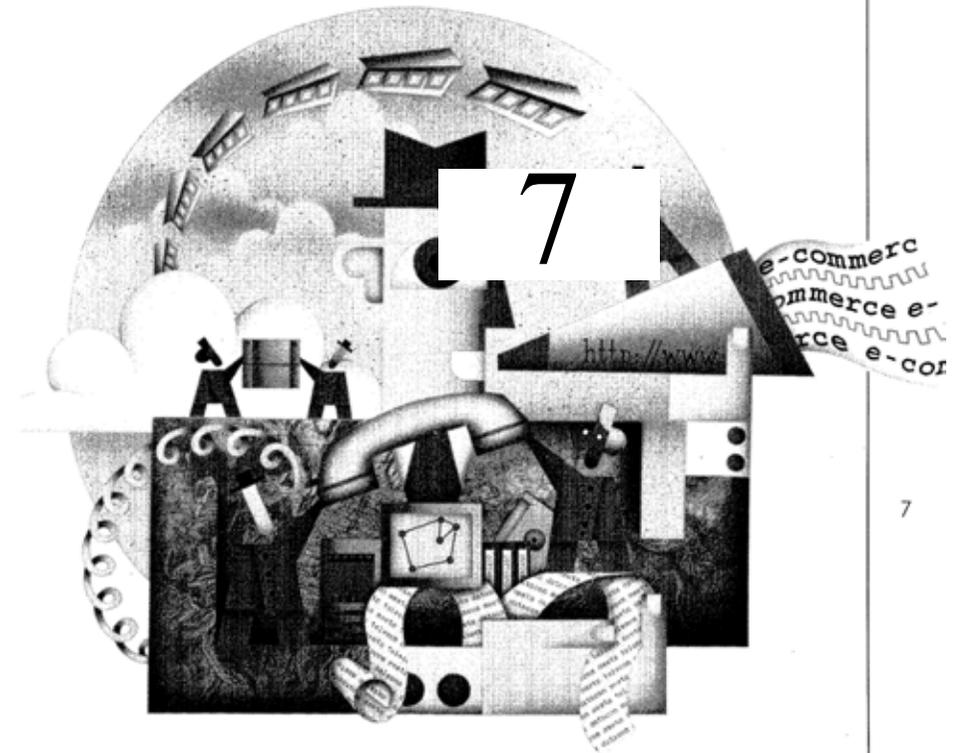
Dan walaupun mereka mendukung prinsip-prinsip pasar, terkadang mereka memanfaatkan pemerintah untuk mengasuh atau memelihara usaha baru dan bahkan sekali-kali melindungi perusahaan Amerika dari persaingan.

Sebagaimana ditunjukkan oleh pendekatan yang kadang-kadang tidak konsisten terhadap peraturan, masyarakat Amerika seringkali tidak sepakat mengenai peran tepat pemerintah dalam perekonomian. Pada umumnya dari dasawarsa 1930-an sampai 1970-an pemerintah tumbuh menjadi lebih besar dan turut campur lebih agresif dalam perekonomian. Akan tetapi kesulitan ekonomi pada dasawarsa 1960-an dan 1970-an meninggalkan rasa ragu pada masyarakat Amerika terhadap kemampuan pemerintah untuk menyelesaikan masalah-masalah sosial dan ekonomi. Program sosial utama – termasuk Jaminan Sosial dan perawatan medis yang masing-masing menyediakan pensiun dan asuransi kesehatan bagi orang tua – bertahan dalam periode pertimbangan kembali ini. Akan tetapi pertumbuhan pemerintahan federal melambat pada dasawarsa 1980-an.

Pragmatisme dan fleksibilitas masyarakat Amerika telah menghasilkan suatu ekonomi yang luar biasa dinamis. Perubahan – apakah dikarenakan oleh meningkatnya kekayaan, inovasi teknologi, atau meningkatnya perdagangan dengan negara-negara lain – telah menjadi ciri sejarah ekonomi masyarakat Amerika. Walhasil, negara yang sebelumnya agraris, sekarang jauh lebih bersifat perkotaan – dan pinggiran kota – dibandingkan dengan 100 tahun atau bahkan 50 tahun yang lalu. Jasa menjadi makin penting dibandingkan dengan pabrik tradisional. Dalam beberapa industri, produksi massal telah memberikan jalan bagi produksi yang lebih terspesialisasi yang menekankan keanekaragaman produk dan kekhususan produk. Perusahaan-perusahaan besar telah bersatu, terpisah dan kembali bersatu dengan berbagai macam cara. Industri dan perusahaan baru yang tidak dapat bertahan di pertengahan abad ke-20, pada saat ini memegang peranan penting di dalam kehidupan perekonomian bangsa. Sifat paternalistik dari para majikan menjadi berkurang, dan pegawai diharapkan untuk lebih percaya kepada diri sendiri. Dan secara terus menerus, pemerintah dan pemimpin-pemimpin bisnis menekankan pentingnya perkembangan suatu angkatan kerja yang sangat terampil dan fleksibel untuk menjamin keberhasilan bagi masa depan ekonomi negara.

Buku ini mengulas bagaimana ekonomi masyarakat Amerika bekerja dan menelusuri bagaimana perkembangannya. Dimulai dengan memberikan tinjauan umum dalam bab 2 dan gambaran perkembangan sejarah dari ekonomi modern masyarakat Amerika dalam bab 3. Berikutnya, di dalam bab 4 dibahas berbagai macam bentuk usaha bisnis, mulai dari yang kecil sampai bentuk kerja sama modern. Bab 5 menjelaskan peranan pasar saham dan pasar uang lainnya di dalam perekonomian. Dua bagian berikutnya menggambarkan peranan pemerintah dalam perekonomian – bab 6 menjelaskan bagaimana cara-cara pemerintah membentuk dan mengatur usaha bebas, dan bab 7 melihat bagaimana pemerintah berusaha mengelola seluruh tahapan dari aktivitas ekonomi untuk mencapai stabilitas harga, pertumbuhan dan rendahnya pengangguran. Bab 8 mengulas sektor pertanian dan evolusi dari kebijakan pertanian masyarakat Amerika. Bab 9 melihat perubahan peran buruh dalam perekonomian masyarakat Amerika. Terakhir, bab 10, menggambarkan perkembangan kebijakan masyarakat Amerika pada saat ini yang menyangkut perdagangan dan hubungan ekonomi internasional.

Sejalan dengan penjelasan bab-bab ini, komitmen masyarakat Amerika terhadap pasar bebas berlangsung terus sampai permulaan abad ke-21, bahkan ketika ekonomi tetap terus mencari bentuk. ❁



## **BAB 2**

# BAGAIMANA EKONOMI AMERIKA SERIKAT BERJALAN

Dalam setiap sistem ekonomi, pengusaha dan manajer menyatukan sumber daya alam, tenaga kerja dan teknologi untuk menghasilkan dan menyebarluaskan atau menyalurkan barang dan jasa. Akan tetapi cara mengorganisasi dan menggunakan berbagai macam elemen yang berbeda ini mencerminkan idealisme politik dan budaya suatu bangsa.

Amerika seringkali digambarkan sebagai suatu ekonomi kapitalis, istilah yang diciptakan oleh Karl Marx, seorang ahli ekonomi dan sosial Jerman di abad ke-19, untuk menggambarkan suatu sistem yang di dalamnya sekelompok kecil masyarakat mengendalikan atau menguasai jumlah besar uang atau modal, membuat keputusan penting dalam perekonomian. Marx membedakan perekonomian kapitalis dengan sosialis yang memberi lebih banyak kekuatan pada sistem politik. Marx dan para pengikutnya meyakini bahwa ekonomi kapitalis meletakkan kekuasaan besar pada masyarakat bisnis yang kaya yang pada dasarnya bertujuan memaksimalkan keuntungan; sementara, perekonomian sosialis lebih cenderung mengutamakan kontrol pemerintah yang cenderung meletakkan tujuan politik – contohnya distribusi sumber daya masyarakat yang lebih merata – di atas keuntungan.

Meskipun kategori-kategori tersebut, walaupun terlalu disederhanakan, memiliki elemen-elemen kebenaran, akan tetapi pada saat ini sudah tidak relevan lagi. Jika kapitalisme murni seperti yang digambarkan Marx pernah ada, maka hal itu sebenarnya sudah lama hilang, bersamaan dengan intervensi pemerintah Amerika Serikat dan negara-negara lain dalam perekonomian mereka untuk membatasi pemusatan kekuatan dan memusatkan perhatian pada masalah-masalah sosial yang dikaitkan dengan kepentingan-kepentingan komersil swasta yang tak terkendali. Walhasil, perekonomian Amerika mungkin lebih baik digambarkan sebagai suatu perekonomian “campuran,” di mana pemerintah bersama dengan perusahaan swasta memegang peranan penting.

Walaupun masyarakat Amerika seringkali tidak sepekat tentang di mana tepatnya menarik garis antara kepercayaan mereka pada perusahaan bebas dengan manajemen pemerintahan, perekonomian campuran yang telah mereka kembangkan telah terbukti luar biasa berhasil.

## Unsur-Unsur Dasar Perekonomian Amerika

Unsur pertama dari sistem perekonomian suatu bangsa

adalah sumber daya alami. Amerika kaya akan sumber daya mineral dan tanah pertanian yang subur, dan diberkahi iklim sedang. Amerika juga memiliki garis pantai yang panjang baik di sepanjang laut Atlantik ataupun Pasifik, dan juga di sepanjang Teluk Meksiko. Sungai mengalir jauh dari dalam benua dan danau-danau besar – lima danau besar di pedalaman sepanjang perbatasan Amerika dengan Kanada – menyediakan akses tambahan bagi pelayaran. Lalu lintas air yang luas ini telah membantu membentuk pertumbuhan perekonomian negara selama bertahun-tahun dan membantu mengikat 50 negara bagian di Amerika menjadi suatu unit perekonomian tunggal.

Unsur kedua adalah buruh atau tenaga kerja, yang mengubah sumber daya alam menjadi barang-barang. Jumlah pekerja yang tersedia dan yang lebih penting, produktivitas mereka, membantu menentukan kesehatan perekonomian. Sepanjang sejarahnya Amerika Serikat telah mengalami pertumbuhan yang stabil di dalam angkatan kerja dan oleh karena itu sebagai gantinya telah membantu mendorong stabilnya perkembangan ekonomi. Begitu Perang Dunia I berakhir, sebagian besar pekerja adalah imigran dari Eropa dan keturunan langsung mereka, atau Afrika Amerika yang nenek moyangnya dibawa ke Amerika sebagai budak. Pada awal abad ke-20, sejumlah besar orang Asia bermigrasi ke Amerika Serikat, sementara itu banyak imigran Amerika Latin datang pada tahun-tahun berikutnya.

Walaupun Amerika telah mengalami periode di mana angka pengangguran tinggi atau kadangkala kekurangan tenaga kerja, para imigran cenderung untuk datang ketika lapangan kerja melimpah. Karena mereka seringkali bersedia bekerja dengan upah yang sedikit lebih rendah dibandingkan dengan pekerja yang telah beradaptasi, mereka pada umumnya makmur, berpenghasilan jauh lebih banyak dibandingkan dengan apa yang mereka dapatkan di daerah asalnya. Bangsa juga menjadi makmur, sehingga perekonomian tumbuh cukup pesat dan dapat menyerap lebih banyak pendatang baru.

Kualitas tenaga kerja yang tersedia – bagaimanapun hebatnya keinginan mereka untuk bekerja dan bagaimanapun terlatihnya mereka – paling tidak sama pentingnya bagi keberhasilan perekonomian negara. Sebagaimana jumlah tenaga kerja pada saat-saat awal berdirinya Amerika Serikat, kehidupan di perbatasan (frontier) membutuhkan kerja keras, dan apa yang dikenal sebagai etika kerja kaum Protestan yang

memperkuat ciri tersebut. Penekanan yang kuat pada pendidikan termasuk teknis dan latihan kejuruan, juga menyumbang bagi keberhasilan ekonomi Amerika, seperti juga halnya keinginan untuk bereksperimen dan berubah.

Mobilitas tenaga kerja juga menjadi penting bagi kapasitas perekonomian masyarakat Amerika untuk beradaptasi terhadap kondisi yang berubah-ubah. Ketika para imigran membanjiri pasar tenaga kerja di Pantai Timur, banyak pekerja pindah ke pedalaman, seringkali ke ladang yang siap ditanami. Demikian pula dengan kesempatan ekonomi di kota-kota industri bagian utara, mereka menarik masyarakat kulit hitam Amerika dari daerah pertanian bagian Selatan pada paruh pertama abad ke-20.

Kualitas angkatan kerja terus menjadi isu penting. Kini masyarakat Amerika menganggap sumber daya manusia sebagai suatu kunci keberhasilan di banyak sektor industri modern dan berteknologi tinggi. Walhasil, pejabat pemerintah dan pelaku-pelaku bisnis terus menekankan pentingnya pendidikan dan pelatihan untuk mengembangkan tenaga kerja dengan pola pikir cepat dan keahlian yang dibutuhkan industri-industri baru seperti komputer dan telekomunikasi.

Akan tetapi sumber daya alam dan tenaga kerja hanya sebagian saja dari suatu sistem ekonomi. Sumber daya-sumber daya ini harus diorganisasikan dan diarahkan seefisien mungkin. Di dalam perekonomian Amerika, pemimpin usaha yang menangkap tanda-tanda atau isyarat dari pasar, menjalankan fungsi ini. Struktur pengelola usaha yang sifatnya tradisional di Amerika dilandasi oleh rantai komando dari atas ke bawah; wewenang mengalir dari pemimpin pelaksana di dalam ruangan pimpinan, yang menjamin bahwa seluruh usaha berjalan lancar dan efisien, melalui berbagai tingkat manajemen yang lebih rendah yang bertanggung jawab untuk mengkoordinasi masing-masing bagian, sampai pada mandor yang ada di lantai bawah. Berbagai tugas dibagikan di antara divisi-divisi dan para pekerja. Pada awal abad ke-20 di Amerika hal ini dianggap mencerminkan manajemen ilmiah berdasarkan analisa sistematis.

Banyak perusahaan terus menjalankan struktur tradisional ini, sementara yang lain telah mengubah pandangannya mengenai manajemen. Menghadapi persaingan global yang meningkat, bisnis masyarakat Amerika sedang mencari struktur organisasi yang lebih fleksibel, khususnya di dalam industri berteknologi tinggi yang mempekerjakan tenaga kerja ahli dan

harus mengembangkan, membentuk dan bahkan menciptakan produk tertentu dengan cepat. Tingkatan dan pembagian kerja yang berlebihan dianggap sebagai penghambat kreativitas; akibatnya banyak perusahaan telah merampingkan struktur organisasi mereka, mengurangi jumlah pimpinan usaha dan memberikan lebih banyak wewenang kepada kelompok-kelompok tenaga kerja dari berbagai cabang disiplin ilmu.

Sebelum pimpinan usaha atau kelompok-kelompok tenaga kerja menghasilkan sesuatu, tentunya mereka harus diorganisasi menjadi usaha-usaha bisnis. Di Amerika, korporasi telah terbukti sebagai suatu alat yang efektif untuk mengumpulkan dana yang dibutuhkan bagi peluncuran suatu bisnis baru atau pengembangan bisnis yang sudah ada. Korporasi adalah suatu asosiasi sukarela dari para pemilik, yang dikenal sebagai pemegang saham, yang membentuk suatu usaha bisnis yang diatur oleh aturan dan adat yang kompleks.

Korporasi harus memiliki sumber daya keuangan untuk memperoleh sumber daya yang mereka perlukan untuk memproduksi barang dan jasa. Mereka mendapatkan modal yang diperlukan dengan cara menjual saham (andil kepemilikan dalam aset mereka) atau obligasi (pinjaman uang dalam jangka panjang) kepada perusahaan asuransi, bank, dana pensiun, individu dan investor lain. Beberapa lembaga, khususnya perbankan juga meminjamkan uang secara langsung kepada korporasi atau perusahaan bisnis lain. Pemerintah negara bagian dan pusat telah mengembangkan peraturan untuk menjamin keamanan dan kebaikan dari sistem keuangan dan untuk membina atau membantu perkembangan arus informasi secara bebas sehingga investor dapat membuat keputusan yang matang.

Produk domestik kotor (GDP) menjadi ukuran bagi total barang dan jasa yang dihasilkan pada tahun tertentu. Di Amerika Serikat, GDP sampai sekarang meningkat terus, mulai dari \$3,4 triliun di tahun 1983 menjadi sekitar \$8,3 triliun di tahun 1998. Walaupun angka ini membantu mengukur kondisi kesehatan ekonomi, namun tidak dapat menjadi ukuran bagi setiap aspek dari kesejahteraan nasional. GDP menunjukkan nilai pasar dari barang dan jasa yang diproduksi oleh perekonomian, akan tetapi GDP tidak dapat menimbang kualitas kehidupan suatu bangsa, dan beberapa variabel penting – sebagai contoh, rasa aman dan kebahagiaan pribadi atau lingkungan yang bersih dan kesehatan – yang sepenuhnya di luar ruang lingkupnya.

## Ekonomi Campuran: Peranan Pasar

Amerika Serikat dikatakan memiliki suatu perekonomian campuran karena bisnis yang dikelola oleh pemerintah dan swasta sama-sama mempunyai peran yang penting. Bagaimanapun juga perdebatan terus menerus sepanjang sejarah perekonomian Amerika terfokus pada peran relatif dari sektor umum dan swasta.

Sistem usaha bebas di Amerika menekankan pada kepemilikan pribadi. Sebagian besar barang dan jasa diproduksi oleh bisnis pribadi, dan hampir 2/3 dari total hasil ekonomi nasional diperuntukkan bagi kepentingan dan kebutuhan individu (1/3 yang lain dibeli oleh pemerintah dan perusahaan). Peran konsumen sangat besar, sehingga terkadang perekonomian Amerika disebut sebagai perekonomian konsumen.

Penekanan pada kepemilikan pribadi muncul sebagian karena adanya kepercayaan masyarakat Amerika Serikat terhadap kebebasan pribadi. Pada waktu pertama kali masyarakat Amerika terbentuk, mereka takut akan adanya kekuasaan pemerintah secara berlebihan dan oleh karenanya berusaha membatasi otoritas pemerintah terhadap individu – termasuk ruang lingkup aktivitas pemerintah di dalam perekonomian. Di samping itu masyarakat Amerika Serikat pada umumnya yakin bahwa suatu perekonomian yang bercirikan kepemilikan pribadi cenderung lebih efisien dibandingkan dengan perekonomian yang didasarkan pada kepemilikan pemerintah.

Mengapa? Pada waktu kekuatan-kekuatan ekonomi tidak dikekang, masyarakat Amerika percaya bahwa permintaan dan persediaan akan menentukan harga barang dan jasa. Harga, pada gilirannya, menentukan usaha apa yang harus diproduksi; apabila masyarakat menginginkan suatu barang tertentu lebih banyak daripada yang dihasilkan oleh ekonomi, maka harga barang tersebut naik. Hal tersebut menarik perhatian perusahaan-perusahaan baru yang sedang berusaha memperoleh kesempatan untuk mendapatkan keuntungan untuk mulai memproduksi barang tersebut. Sementara itu apabila masyarakat kurang menginginkan barang tersebut, harga turun dan produsen yang kurang kompetitif akan meninggalkan bisnis ini atau mulai memproduksi barang lain. Sistem semacam ini disebut sebagai ekonomi pasar. Sedangkan perekonomian sosialis biasanya ditandai dengan adanya kepemilikan oleh pemerintah dan perencanaan dari pusat.

Masyarakat Amerika sebagian besar yakin bahwa perekonomian sosialis pada dasarnya kurang efisien karena pemerintah, yang bergantung pada pendapatan pajak, cenderung kurang memperhatikan sinyal-sinyal harga atau tekanan pasar dibandingkan dengan usaha-usaha swasta.

Bagaimanapun juga ada batasan-batasan bagi usaha bebas. Masyarakat Amerika Serikat selalu percaya bahwa beberapa jasa lebih baik dikelola oleh pemerintah ketimbang swasta. Sebagai contoh, di Amerika Serikat, pemerintah adalah penanggung jawab utama bagi administrasi keadilan, pendidikan (walaupun ada beberapa sekolah swasta dan pusat pelatihan), sistem lalu lintas, laporan statistik sosial, dan pertahanan nasional. Di samping itu, pemerintah seringkali diminta untuk turut campur dalam perekonomian untuk mengoreksi situasi di mana sistem harga tidak berjalan, sebagai contoh, pemerintah mengatur “monopoli alami” dan menggunakan undang-undang (UU) yang menentang penggabungan industri-industri untuk mengendalikan atau menghentikan gabungan usaha-usaha lain yang menjadi begitu kuat sehingga mereka dapat mengatasi tekanan pasar. Pemerintah juga membahas isu-isu yang berada di luar jangkauan pasar. Pemerintah menyediakan kesejahteraan dan santunan bagi para pengangguran yang tidak dapat memenuhi kebutuhannya sendiri, baik karena masalah-masalah yang mereka temui dalam kehidupan pribadi ataupun dikarenakan kehilangan pekerjaan sebagai akibat dari gejala ekonomi; pemerintah membayar banyak biaya untuk perawatan medis bagi orang lanjut usia dan mereka yang hidup dalam kemiskinan; pemerintah mengatur industri swasta untuk membatasi polusi udara dan polusi air; pemerintah menyediakan pinjaman bunga ringan kepada masyarakat yang mengalami kerugian sebagai akibat dari bencana alam; dan pemerintah memainkan peranan penting dalam penjelajahan ruang angkasa, yang terlalu mahal bagi perusahaan swasta lain untuk menanganinya.

Dalam perekonomian campuran ini, individu dapat membantu mengarahkan perekonomian tidak hanya melalui pilihan-pilihan yang mereka buat selaku konsumen akan tetapi juga melalui pemungutan suara yang mereka berikan kepada para pejabat yang membuat kebijakan ekonomi. Belakangan ini, konsumen menyuarakan keprihatinan tentang keamanan produk, ancaman terhadap lingkungan oleh praktek-praktek industri tertentu, dan kemungkinan risiko kesehatan yang

dihadapi oleh warga negara; pemerintah menanggapinya dengan menciptakan badan-badan untuk melindungi kepentingan konsumen dan meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Ekonomi Amerika juga mengalami perubahan dalam bentuk lain. Penduduk dan angkatan kerja telah berpindah secara drastis dari kebun-kebun ke kota-kota, dari ladang-ladang ke pabrik, dan, yang paling penting, ke industri jasa. Dalam ekonomi sekarang ini, jumlah penyedia jasa pelayanan umum dan pribadi jauh melebihi produsen barang-barang dan pertanian. Seiring dengan semakin kompleksnya pertumbuhan ekonomi, statistik juga memaparkan bahwa di akhir abad ini, terjadi kecenderungan jangka panjang yang mencolok dari tenaga kerja mandiri menjadi bekerja untuk orang lain.

### Peran Pemerintah Dalam Perekonomian

Meskipun konsumen dan produsen membuat keputusan paling banyak yang membentuk perekonomian, aktivitas pemerintah mempunyai pengaruh yang kuat pada perekonomian Amerika paling tidak di empat bidang.

**Stabilitas dan Pertumbuhan.** Yang terpenting mungkin adalah pemerintah pusat mengendalikan laju aktivitas ekonomi, mencoba mempertahankan laju pertumbuhan, meningkatkan jumlah lapangan kerja, serta menjaga stabilitas harga. Dengan menyesuaikan pengeluaran dan tarif pajak (kebijakan fiskal) atau mengelola pemasukan uang dan mengendalikan penggunaan kredit (kebijakan moneter), dapat diharapkan bahwa kecepatan pertumbuhan ekonomi dapat diperlambat ataupun dipercepat – yang akan mempengaruhi tingkat harga dan pekerjaan.

Selama bertahun-tahun setelah Depresi Hebat (Great Depression) pada dasawarsa 1930-an, resesi – periode di mana pertumbuhan ekonomi melambat dan pengangguran meningkat – dilihat sebagai ancaman ekonomi terbesar. Ketika bahaya resesi menjadi serius, pemerintah berusaha untuk memperkuat ekonomi dengan cara memperbesar pengeluaran atau memotong pajak sehingga konsumen akan banyak mengeluarkan uang, dan dengan mempercepat pertumbuhan pasokan uang, sehingga mendorong lebih banyak pengeluaran. Di dasawarsa 1970-an, peningkatan harga pokok, khususnya untuk bahan bakar, menciptakan rasa takut yang kuat akan adanya inflasi – kenaikan di semua tingkat harga. Walhasil,

pejabat pemerintah lebih memusatkan perhatian pada pengendalian inflasi daripada penanggulangan resesi dengan cara membatasi pengeluaran, menghindari potongan pajak, dan mengekang pertumbuhan pasokan uang.

Gagasan tentang cara terbaik untuk menstabilkan perekonomian pada dasarnya berubah antara dasawarsa 1960-an dan 1990-an. Di dasawarsa 1960-an, pemerintah memiliki kepercayaan yang tinggi terhadap kebijakan fiskal – manipulasi pendapatan pemerintah untuk mempengaruhi perekonomian. Karena pengeluaran dan pajak dikendalikan oleh presiden dan Kongres, pejabat-pejabat terpilih memainkan peranan penting di dalam mengarahkan perekonomian. Suatu periode di mana angka inflasi tinggi, jumlah pengangguran meningkat dan defisit pemerintah yang besar menurunkan keyakinan terhadap kebijakan fiskal sebagai alat untuk mengatur laju aktivitas perekonomian. Sebagai gantinya, kebijakan moneter – yang mengontrol pasokan uang negara melalui suatu mekanisme yang disebut dengan suku bunga – memegang peranan penting. Kebijakan moneter diarahkan oleh bank sentral negara, yang dikenal sebagai Dewan Cadangan Federal (Federal Reserve Board), yang nyaris bebas dari campur tangan presiden dan Kongres.

**Peraturan dan Pengendalian.** Pemerintah pusat Amerika mengatur perusahaan swasta dalam berbagai cara. Peraturan ini dibagi dalam dua kategori umum. Peraturan ekonomi, secara langsung atau tidak, ingin mengendalikan harga. Biasanya, pemerintah mencegah monopoli seperti di sektor listrik dari kenaikan harga yang terlampaui tinggi melewati tingkat keuntungan yang layak. Kadangkala pemerintah memperluas kontrol ekonominya ke industri-industri lainnya. Di tahun-tahun setelah Depresi Hebat, pemerintah merancang suatu sistem yang kompleks untuk menstabilkan harga barang-barang pertanian, yang cenderung berfluktuasi secara tajam sebagai akibat dari perubahan persediaan dan permintaan yang cepat. Sejumlah industri lain – transportasi darat dan kemudian maskapai penerbangan – telah berhasil memperoleh peraturan yang menghindarkan mereka dari penurunan harga yang bisa merugikan.

Bentuk lain dari peraturan ekonomi, UU yang melarang penggabungan industri-industri (antitrust law), berusaha memperkuat kekuatan pasar sehingga tidak perlu lagi adanya peraturan langsung. Pemerintah – dan kadang-kadang pihak swasta – menggunakan UU tersebut untuk melarang praktek-

praktek atau merger-merger yang bisa membatasi persaingan.

Pemerintah juga menjalankan kontrol terhadap perusahaan-perusahaan swasta untuk mencapai tujuan sosial, seperti melindungi kesehatan (dan keamanan) masyarakat atau mempertahankan lingkungan yang sehat dan bersih. Badan Pangan dan Obat-obatan (Food and Drug Administration, FDA) Amerika Serikat melarang penggunaan obat-obat yang berbahaya, misalnya; Badan Kesehatan dan Keamanan Pekerja (Occupational Safety and Health Administration) melindungi para pekerja dari bahaya yang mereka temui saat bekerja; dan Lembaga Perlindungan Lingkungan (Environmental Protection Agency) berusaha mengendalikan polusi air dan udara.

Sikap masyarakat Amerika Serikat mengenai peraturan pada dasarnya berubah selama tiga dekade terakhir abad ke-20. Berawal pada dasawarsa 1970-an, pembuat kebijakan semakin menyadari bahwa peraturan ekonomi melindungi perusahaan-perusahaan yang tidak efisien dengan mengorbankan konsumen pada industri-industri seperti maskapai penerbangan dan transportasi darat. Pada saat yang sama, perubahan teknologi menimbulkan pesaing-pesaing baru di beberapa industri, seperti telekomunikasi, yang pernah dianggap sebagai monopoli alami.

Meskipun para pejabat dari kedua partai politik menyukai deregulasi ekonomi selama dasawarsa 1970-an, 1980-an dan 1990-an, hanya ada sedikit persetujuan menyangkut peraturan yang dirancang untuk mencapai tujuan sosial. Peraturan sosial menjadi semakin penting di tahun-tahun setelah Depresi dan Perang Dunia II dan juga di dasawarsa 1960-an dan 1970-an. Akan tetapi selama kepemimpinan Ronald Reagan di dasawarsa 1980-an, pemerintah mengurangi peraturan untuk melindungi pekerja, konsumen dan lingkungan dengan asumsi bahwa peraturan yang mencampuri perusahaan bebas meningkatkan biaya kegiatan usaha dan berakibat munculnya inflasi. Akan tetapi, banyak masyarakat Amerika terus menyuarakan kepedulian tentang kejadian-kejadian atau kecenderungan-kecenderungan tertentu, yang mendorong pemerintah untuk membuat peraturan baru bagi beberapa sektor, termasuk perlindungan lingkungan.

Sementara itu beberapa warga negara telah berpaling kepada pengadilan ketika mereka merasa bahwa para pejabat yang mereka pilih tidak menanggapi permasalahan dengan cukup cepat dan kuat. Sebagai contoh, di dasawarsa 1990-an individu, dan sebenarnya pemerintah sendiri, menuntut perusahaan tembakau atas risiko kesehatan akibat menghisap

rokok. Jalan damai ditempuh dengan pembayaran jangka panjang kepada pemerintah untuk memenuhi kebutuhan biaya kesehatan bagi penyakit yang disebabkan rokok.

**Pelayanan Langsung.** Setiap tingkat pemerintahan selalu menyediakan berbagai pelayanan langsung. Pemerintah federal, sebagai contoh, bertanggung jawab atas pertahanan nasional, mendukung penelitian yang seringkali menghasilkan pengembangan produk baru, melakukan eksplorasi ruang angkasa, dan menjalankan berbagai program yang dirancang untuk membantu pekerja mengembangkan keahlian mereka dan mencari pekerjaan. Pengeluaran pemerintah mempunyai efek yang sangat berarti bagi perekonomian lokal dan regional – dan bahkan bagi laju keseluruhan aktivitas ekonomi.

Sementara itu pemerintah negara bagian bertanggung jawab atas konstruksi dan perawatan sebagian besar jalan-jalan besar. Pemerintah negara bagian, daerah dan kota memainkan peranan penting dalam keuangan dan operasional sekolah umum. Pemerintah lokal paling bertanggung jawab atas polisi dan perlindungan terhadap kebakaran. Pengeluaran pemerintah dalam bidang-bidang ini juga dapat mempengaruhi perekonomian lokal dan regional, walaupun keputusan federal pada umumnya memiliki dampak ekonomi terbesar.

Secara keseluruhan pengeluaran pemerintah federal, negara bagian dan lokal mencakup hampir 18 persen dari GDP di tahun 1997.

**Bantuan Langsung.** Pemerintah juga menyediakan berbagai macam bantuan kepada badan usaha ataupun individu. Mereka menawarkan pinjaman bunga rendah dan bantuan teknis kepada usaha kecil, dan mereka juga menyediakan pinjaman untuk membantu para siswa bersekolah. Perusahaan yang didukung oleh pemerintahan membeli hipotek tempat tinggal para peminjam atau penyewa dan mengubahnya menjadi surat berharga yang dapat diperjualbelikan oleh investor untuk memotivasi peminjaman tempat tinggal. Pemerintah juga secara aktif mendukung ekspor dan berusaha mencegah negara-negara lain untuk mempertahankan kendala-kendala perdagangan yang membatasi impor.

Pemerintah membantu mereka yang tidak mampu mengurus diri sendiri. Jaminan Sosial, yang dibiayai oleh pajak yang dikenakan pada majikan dan para pegawai, mencakup porsi terbesar dari pendapatan pensiun masyarakat Amerika. Program perawatan medis lebih banyak diperuntukkan bagi

para lanjut usia. Program bantuan medis membiayai perawatan medis bagi keluarga berpendapatan rendah. Di banyak negara bagian pemerintah mempertahankan lembaga bagi orang yang sakit mental atau cacat berat. Pemerintah pusat menyediakan *Food Stamps* (stempel untuk mendapatkan makanan gratis) untuk keluarga miskin, dan pemerintah pusat dan negara bagian bersama menyediakan dana kesejahteraan untuk mendukung keluarga berpendapatan rendah yang memiliki anak.

Banyak dari program ini, termasuk Jaminan Sosial, bersumber dari program *New Deal* Franklin D. Roosevelt, yang menjabat presiden Amerika Serikat dari 1933-1945. Kunci dari reformasi Roosevelt adalah kepercayaan bahwa kemiskinan biasanya berasal dari masalah ekonomi dan sosial, bukan karena kegagalan moral individu. Pandangan ini menolak pandangan umum yang berasal dari kaum Puritan di New England yang mengatakan bahwa keberhasilan adalah suatu tanda bahwa Tuhan senang, dan kegagalan adalah suatu tanda bahwa Tuhan tidak senang. Hal ini merupakan suatu transformasi penting dalam pemikiran sosial ekonomi masyarakat Amerika. Namun, hingga hari ini gema dari pandangan kuno ini masih terdengar dalam perdebatan isu-isu tertentu, khususnya kesejahteraan.

Banyak program bantuan yang lain bagi individu dan keluarga, termasuk perawatan medis dan bantuan medis, dimulai di dasawarsa 1960-an selama program "Perang terhadap Kemiskinan" yang diprakarsai Presiden Lyndon Johnson (1963-1969). Walaupun beberapa di antara program ini menemui kesulitan ekonomi di dasawarsa 1990-an dan berbagai reformasi telah diajukan, mereka terus mendapat dukungan yang kuat dari kedua partai politik utama di Amerika. Tetapi, para pengamat merasa bahwa kesejahteraan yang disediakan bagi orang sakit dan tidak bekerja sebenarnya menciptakan ketergantungan dan bukan memecahkan masalah. UU reformasi bagi kesejahteraan yang diberlakukan pada tahun 1996 oleh Presiden Bill Clinton (1993-2001) mewajibkan orang untuk bekerja sebagai syarat bagi tunjangan yang mereka terima dan batasan lamanya mereka menerima tunjangan.

### Kemiskinan dan Ketimpangan

Masyarakat Amerika bangga akan sistem ekonominya dan percaya bahwa sistem ini dapat menyediakan kesempatan

bagi semua wilayah untuk mendapat kehidupan yang lebih baik. Namun kepercayaan ini menjadi pudar oleh kenyataan bahwa kemiskinan tetap ada di seluruh pelosok negeri. Usaha anti kemiskinan dari pemerintah telah membuat beberapa kemajuan akan tetapi belum dapat menghapus permasalahan. Demikian juga, periode pertumbuhan ekonomi yang kuat membuka lapangan kerja dan upah yang lebih tinggi, telah membantu mengurangi kemiskinan tapi secara keseluruhan belum dapat menghapusnya.

Pemerintah pusat menentukan jumlah minimum penghasilan yang perlu bagi perawatan dasar dari suatu keluarga yang terdiri dari empat orang. Jumlah ini dapat berfluktuasi tergantung pada biaya hidup dan lokasi keluarga. Di tahun 1998, keluarga yang terdiri dari empat orang dengan penghasilan tahunan di bawah \$16.530 diklasifikasikan sebagai keluarga miskin.

Persentase masyarakat yang hidup di bawah garis kemiskinan menurun dari 22,4 persen di tahun 1959 menjadi 11,4 persen di tahun 1978. Dan sejak itu fluktuasi yang terjadi tidak terlalu besar. Di tahun 1998, persentasenya menjadi 12,7 persen.

Lebih jauh, keseluruhan angka menyembunyikan kantong-kantong kemiskinan lebih kuat. Di tahun 1998, lebih dari seperempat dari masyarakat Afrika-Amerika (26,1 persen) hidup dalam kemiskinan; walaupun tinggi dan menguatirkan, angka tersebut lebih baik dibanding tahun 1979, ketika 31 persen orang kulit hitam secara resmi dinyatakan miskin, dan saat itu merupakan tingkat kemiskinan paling rendah dari kelompok ini sejak tahun 1959. Keluarga yang dikepalai oleh ibu tunggal umumnya rentan terhadap kemiskinan. Sebagai bagian dari hasil gejala ini, hampir satu dari lima anak (18,9 persen) miskin pada tahun 1997. Tingkat kemiskinan di antara anak-anak orang Afrika-Amerika adalah 36,7 persen dan di antara anak-anak Hispanik adalah 34,4 persen.

Beberapa analis telah menyatakan bahwa angka resmi kemiskinan sebenarnya berbeda dengan kenyataan karena angka ini hanya memperhitungkan penghasilan kontan dan tidak mengikutsertakan program-program bantuan pemerintah seperti kupon makanan, perawatan kesehatan dan perumahan umum. Namun, para analis lainnya menunjukkan bahwa program-program tersebut nyaris tak bisa memenuhi seluruh kebutuhan akan makanan atau perawatan kesehatan, serta kurangnya fasilitas perumahan untuk masyarakat. Beberapa orang berpendapat bahwa keluarga yang

pendapatannya di atas tingkat resmi kemiskinan bahkan kadang-kadang rela menahan lapar, dengan menghemat makanan supaya bisa membayar kebutuhan lain seperti perumahan, perawatan kesehatan dan pakaian. Namun masih ada juga yang menyebutkan bahwa masyarakat yang hidup di tingkat kemiskinan kadang-kadang menerima penghasilan kontan dari kerja sambilan dan dari sektor ekonomi “bawah tanah,” yang tidak pernah tercatat dalam statistik resmi.

Bagaimanapun juga, jelas bahwa sistem perekonomian masyarakat Amerika tidak membagi hasil secara adil dan merata. Di tahun 1997, menurut Institut Kebijakan Ekonomi, suatu organisasi riset dari Washington, seperlima warga Amerika paling kaya memperoleh 47,2 persen dari penghasilan negara. Sedangkan seperlima keluarga Amerika termiskin hanya memperoleh 4,2 persen dari penghasilan negara, sedangkan 40 persen warga paling miskin hanya memperoleh 14 persen penghasilan negara.

Walaupun secara keseluruhan perekonomian Amerika pada umumnya makmur, akan tetapi kepedulian terhadap ketimpangan terus berlanjut selama dasawarsa 1980-an dan 1990-an. Persaingan global yang terus meningkat mengancam para pekerja di banyak industri. Manufaktur tradisional dan upah mereka tidak berubah. Pada saat yang sama, pemerintah federal meninggalkan kebijakan pajak yang memihak keluarga berpenghasilan rendah dengan mengorbankan mereka yang lebih makmur, pemerintah federal juga memotong pengeluaran untuk sejumlah program sosial domestik yang ditujukan untuk membantu mereka yang kurang beruntung. Sementara itu keluarga yang lebih makmur mendapat sebagian besar hasil dari pasar saham yang melonjak.

Di akhir dasawarsa 1990-an, ada tanda-tanda bahwa pola ini menjadi terbalik, seiring dengan perolehan upah yang dipercepat, khususnya di antara para pekerja miskin. Akan tetapi pada akhir dasawarsa, masih terlalu dini untuk menentukan apakah kecenderungan ini akan terus berlanjut.

## Pertumbuhan Pemerintah

Pemerintah Amerika Serikat tumbuh secara menyolok pertama kali pada masa pemerintahan Presiden Franklin D. Roosevelt. Dalam usahanya untuk mengakhiri pengangguran dan penderitaan akibat Depresi Hebat, *New Deal* Roosevelt menciptakan berbagai program baru dan mengembangkan yang sudah ada. Bangkitnya AS sebagai kekuatan militer utama

di dunia setelah Perang Dunia II juga mendorong pertumbuhan pemerintah, pertumbuhan area perkotaan dan pinggiran kota setelah peperangan membuat jasa layanan umum yang telah dikembangkan menjadi lebih mudah untuk dikerjakan. Harapan yang lebih besar terhadap pendidikan membawa investasi berarti dari pemerintah bagi sekolah dan perguruan tinggi. Suatu dorongan yang besar bagi kemajuan teknologi dan ilmu pengetahuan menimbulkan agen-agen baru dan penanaman modal publik yang substansial di beberapa bidang mulai dari eksplorasi ruang angkasa sampai pada peralatan medis di dasawarsa 1960-an. Dan pertumbuhan ketergantungan masyarakat Amerika terhadap program pensiun dan medis yang telah ada sejak awal abad ke-20 membuat pengeluaran pemerintah pusat menjadi lebih besar.

Meskipun banyak masyarakat Amerika berpikir bahwa pemerintah pusat di Washington telah lepas kendali, angka angkatan kerja menunjukkan bahwa hal ini tidak benar. Ada peningkatan signifikan dalam pertumbuhan angkatan kerja di pemerintahan, akan tetapi sebagian besar ada di tingkat lokal dan negara bagian. Dari tahun 1960 sampai 1990, jumlah pegawai pemerintah lokal dan negara bagian meningkat dari 6,4 juta menjadi 15,2 juta, sementara jumlah pegawai federal sipil hanya sedikit kenaikannya, dari 2,4 juta menjadi 3 juta. Perampingan di level pemerintah pusat memotong angkatan kerja pemerintah federal menjadi 2,7 juta di tahun 1998, akan tetapi lapangan kerja yang disediakan pemerintah negara bagian dan lokal melebihi kapasitas yang menurun, mencapai hampir 16 juta di tahun 1998 (jumlah masyarakat Amerika di militer menurun dari 3,6 juta di tahun 1968, ketika Amerika terlibat dalam perang Vietnam, menjadi 1,4 juta di tahun 1998).

Naiknya biaya pajak untuk membayar pelayanan pemerintah yang telah meluas, dan juga rasa tak suka masyarakat umum terhadap pemerintah yang besar dan semakin kuatnya serikat pekerja umum, membuat para pembuat kebijakan di dasawarsa 1970-an, 1980-an, dan 1990-an mempertanyakan apakah pemerintah adalah penyedia paling efisien bagi kebutuhan jasa. Suatu kata baru — “privatisasi” — diciptakan dan dengan cepat mendapat sambutan luas untuk menggambarkan praktek pengalihan fungsi tertentu dari pemerintah ke sektor swasta.

Di Amerika Serikat, privatisasi terutama telah terjadi di tingkat regional dan kota. Walikota di Amerika, seperti New York, Los Angeles, Philadelphia, Dallas, dan Phoenix mulai



Akar perekonomian modern Amerika berasal dari sejarah orang Eropa yang mencari keuntungan ekonomi di abad ke-16, 17, dan 18. Dunia Baru mengalami suatu kemajuan dari perekonomian kolonial yang kecil menjadi ekonomi pertanian yang independen dan kecil, sebelum akhirnya menjadi ekonomi industri yang sangat kompleks. Selama evolusi ini, Amerika mengembangkan institusi yang lebih kompleks untuk mengikuti pertumbuhannya. Dan sementara keterlibatan pemerintah dalam perekonomian telah menjadi suatu motif yang konsisten, ruang lingkup keterlibatannya secara umum telah meningkat.

Penduduk pertama Amerika Utara adalah Pribumi Amerika – orang pribumi asli yang dipercaya telah menempuh perjalanan ke Amerika sekitar 20.000 tahun lampau menyeberang dari Asia, yang sekarang menjadi Selat Bering. (Penjelajah Eropa keliru menyebut mereka sebagai Indian, karena pada waktu mereka tiba pertama kali di Amerika mereka mengira mereka tiba di India). Orang pribumi ini terorganisasi dalam suku-suku dan dalam beberapa hal, menjadi persekutuan suku bangsa. Selagi mereka berdagang satu sama lain mereka jarang berkomunikasi dengan orang-orang dari benua lain, bahkan juga dengan orang-orang pribumi di Amerika Serikat sendiri, sebelum akhirnya orang Eropa datang. Sistem ekonomi yang mereka kembangkan dihancurkan orang-orang Eropa yang tinggal di tanah mereka.

Bangsa Viking adalah orang Eropa pertama yang “menemukan” Amerika. Akan tetapi peristiwa tersebut, yang terjadi sekitar tahun 1000, tidak menarik banyak perhatian; pada saat itu sebagian besar masyarakat Eropa masih lebih banyak bergerak di bidang pertanian dan kepemilikan lahan. Perdagangan belum cukup penting dalam mendorong eksplorasi dan pendudukan lebih jauh di Amerika Utara.

Pada tahun 1492, Christopher Columbus, orang Italia yang berlayar dengan menggunakan bendera Spanyol, bermaksud menemukan jalan pintas ke arah barat daya menuju Asia dan menemukan “Dunia Baru.” Sejak itu hingga 100 tahun kemudian, penjelajah dari Inggris, Spanyol, Portugis, Belanda, dan Perancis berlayar dari Eropa menuju Dunia Baru untuk mencari emas, kekayaan, kehormatan dan kemuliaan.

Akan tetapi keadaan Amerika Utara yang masih liar membuat para penjelajah awalnya hanya menemukan sedikit

emas sehingga banyak yang kembali. Orang-orang yang benar-benar tinggal di Amerika Utara datang setelah itu. Di tahun 1607, sekelompok orang Inggris membangun tempat tinggal permanen pertama yang nantinya menjadi Amerika Serikat. Tempat tinggal tersebut, Jamestown, kini terletak di negara bagian Virginia.

## Kolonisasi

Para penetap di era awal memiliki beberapa alasan untuk mencari tempat tinggal baru. Para peziarah dari Massachusetts adalah orang-orang Inggris yang disiplin dan saleh, dan mereka ingin menghindari dari kekangan agama. Koloni-koloni lain, seperti Virginia, dibangun atas dasar kongsi bisnis. Tak jarang kesalehan dan keuntungan berjalan seiring.

Keberhasilan Inggris dalam kolonisasi yang nantinya menjadi Amerika Serikat sangat berhubungan dengan penggunaan perusahaan-perusahaan dagang. Perusahaan dagang adalah sekelompok pemegang saham (biasanya para pedagang atau pemilik lahan yang kaya) yang mencari keuntungan ekonomi pribadi dan mungkin juga menginginkan kemajuan bagi tujuan nasional Inggris. Walaupun sektor swasta membiayai perusahaan, raja mereka menyediakan tiap proyek suatu kontrak atau dana bantuan yang memberikan hak ekonomi dan juga otoritas hukum dan politik. Namun, koloni-koloni tidak dengan segera menghasilkan keuntungan, dan para investor Inggris banyak yang menyerahkan hak pemilikan mereka kepada para penetap. Implikasi politiknya besar, walaupun tidak disadari pada waktu itu. Kaum kolonis dibiarkan membangun kehidupan, komunitas, dan ekonomi mereka sendiri – ujung-ujungnya, membangun dasar sebuah bangsa baru.

Sumber kesejahteraan kolonial awal di sana adalah dari hasil tangkapan dan perdagangan pakaian dari bulu binatang. Di samping itu, memancing adalah sumber kekayaan utama di Massachusetts. Akan tetapi, di seluruh koloni, masyarakat pada dasarnya hidup di ladang yang kecil dan mereka memenuhi kebutuhannya sendiri. Di beberapa kota kecil dan di antara perkebunan-perkebunan yang lebih besar di Carolina Utara, Carolina Selatan, dan Virginia, beberapa keperluan dan kebutuhan mewah diimpor untuk ditukar dengan tembakau,

beras dan ekspor bahan celup biru.

Industri-industri pendukung berkembang seiring dengan tumbuhnya koloni. Sejumlah penggergajian dan penggilingan padi muncul. Para kolonis membuat galangan kapal untuk membangun armada penangkapan ikan dan kemudian kapal-kapal dagang. Mereka juga membangun tempat penempatan besi kecil. Pada abad ke-18, pola pembangunan regional menjadi makin jelas; koloni New England bergantung pada pembangunan kapal dan pelayaran untuk mencari kekayaan; perkebunan (banyak yang menggunakan tenaga kerja budak) di Maryland, Virginia, dan Carolina menanam tembakau, padi, dan bahan celup; dan koloni di New York, Pennsylvania, New Jersey, dan Delaware mengirim bahan panen dan bulu binatang. Standar kehidupan pada umumnya tinggi, kecuali bagi para budak. Bahkan sebenarnya lebih tinggi dibanding dengan di Inggris sendiri. Karena para investor dari Inggris telah menarik diri, lahan terbuka bagi para pengusaha dari penduduk baru.

Pada tahun 1770, koloni di Amerika Utara telah siap, secara ekonomi maupun politik, untuk menjadi bagian dari munculnya gerakan pemerintah mandiri yang telah mendominasi politik Inggris sejak masa James I (1603-1625). Pertikaian dengan Inggris berkembang berkaitan dengan pajak dan masalah-masalah lain; masyarakat Amerika berharap akan adanya modifikasi terhadap pajak dan peraturan untuk memenuhi hasrat mereka memiliki pemerintahan sendiri. Tak banyak yang menyangka bahwa pertikaian ini akhirnya menyulut perang besar-besaran antara Inggris dengan masyarakat koloni.

Seperti halnya konflik politik di Inggris pada abad ke-17 dan 18, Revolusi Amerika (1775-1783) secara politik dan ekonomi didukung oleh munculnya kelas menengah dengan seruan "hak-hak kehidupan, kebebasan dan hak milik yang tidak dapat diambil orang lain" – suatu ungkapan yang dipinjam dari tulisan seorang filsuf Inggris bernama John Locke dalam bukunya yang berjudul *Second Treatise On Civil Government* (1690). Perang dipicu oleh satu peristiwa yang terjadi pada April 1775. Tentara Inggris yang bermaksud merebut depot tentara kolonial di Concord, Massachusetts, bertikai dengan milisi kolonial. Seseorang – tak ada tahu siapa

pastinya – melepas tembakan, dan peperangan selama delapan tahun pun dimulai. Walaupun pemisahan politik dari Inggris kemungkinan bukan tujuan awal dari para penduduk baru, kemerdekaan dan terbentuknya suatu bangsa baru –Amerika Serikat—merupakan hasil pamungkas.

### Perekonomian Bangsa Baru

Konstitusi Amerika Serikat, yang diadopsi pada tahun 1787 dan sampai sekarang masih berlaku, adalah suatu hasil karya dari para orang pandai yang kreatif. Sebagaimana suatu kontrak ekonomi, Konstitusi menyatakan bahwa seluruh bangsa –yang terbentang dari Maine sampai Georgia, dari Samudera Atlantik sampai Lembah Mississippi– merupakan suatu pasar yang disatukan atau "bersama" Tidak ada tarif ataupun pajak bagi perdagangan antar negara bagian. Konstitusi menjamin bahwa pemerintah federal dapat mengatur perdagangan dengan bangsa-bangsa asing dan antar negara bagian, membentuk hukum kepailitan yang seragam, membuat uang dan mengatur nilainya, menetapkan standar berat dan ukuran, membangun kantor pos dan jalan, dan menetapkan aturan-aturan yang mengatur hak paten dan hak cipta. Klausula terakhir adalah pengakuan awal terhadap pentingnya kepemilikan intelektual, suatu hal yang nantinya menjadi salah satu kunci penting dalam negosiasi dagang di akhir abad ke-20.

Alexander Hamilton, salah satu pendiri bangsa dan menteri keuangan pertama, menyarankan suatu strategi pembangunan ekonomi di mana pemerintah federal akan mengasuh industri-industri baru dengan menyediakan subsidi yang jelas dan membebaskan tarif yang melindungi impor. Dia juga mendesak pemerintah federal untuk menciptakan suatu bank nasional dan menanggung hutang publik yang dibuat para penduduk baru selama Perang Revolusi. Pemerintah baru tidak segera menanggapi usulan-usulan Hamilton tersebut, akan tetapi akhirnya mereka membuat tarif menjadi suatu bagian penting dari kebijakan luar negeri Amerika—suatu posisi yang berlangsung sampai pertengahan abad ke-20.

Walaupun petani Amerika yang terdahulu takut bahwa bank nasional akan melayani orang kaya dengan mengorbankan

orang miskin, Bank Nasional Amerika Serikat pertama dibentuk pada tahun 1791; berlangsung sampai tahun 1811, setelah sebuah bank penerus dioperasikan.

Hamilton percaya bahwa Amerika Serikat sebaiknya mengejar pertumbuhan ekonomi melalui perluasan pelayaran, manufaktur dan perbankan. Saingan politik Hamilton, Thomas Jefferson, mendasarkan filosofinya pada tindakan perlindungan terhadap orang awam dari tirani politik dan ekonomi. Ia khususnya memuja para petani kecil sebagai warga yang paling bernilai. Di tahun 1801, Jefferson menjadi presiden (1801-1809) dan mulai bekerja untuk menjalankan demokrasi agraria yang lebih terdesentralisasi.

### Gerakan Ke Selatan dan Ke Barat

Katun, pada awalnya hanya hasil panen skala kecil di Selatan, melonjak menyusul ditemukannya mesin pemisah biji kapas oleh Eli Whitney di tahun 1793, sebuah mesin yang memisahkan katun mentah dari bijinya dan kotoran yang lain. Pemilik perkebunan di Selatan membeli lahan dari petani kacil yang terus menerus bergerak ke barat. Tidak lama kemudian perkebunan besar, yang didukung oleh tenaga kerja budak, membuat beberapa keluarga sangat kaya.

Akan tetapi, tidak hanya orang-orang dari selatan yang bergerak ke barat. Seluruh desa di Timur kadang-kadang mendirikan pemukiman baru di lahan pertanian yang lebih subur di daerah *Midwest*. Walaupun penduduk barat dilukiskan sebagai kaum yang sangat independen dan menentang berbagai campur tangan dan kontrol dari pemerintah, mereka sebenarnya menerima banyak bantuan dari pemerintah, baik langsung maupun tidak. Pemerintah membangun jalan-jalan nasional dan lalu lintas air, seperti Cumberland Pike (1818) dan Terusan Erie (1825), membantu penduduk baru bermigrasi ke barat dan kemudian membantu pergerakan produksi pertanian di daerah barat menuju pasar.

Banyak orang Amerika, baik kaya maupun miskin, memuja Andrew Jackson, yang menjadi presiden di tahun 1829, karena ia telah memulai hidupnya di sebuah gudang kayu di daerah perbatasan. Presiden Jackson (1829-1837) menentang dilanjutkannya ide Bank Nasional Hamilton, yang ia yakini berpihak pada kepentingan Timur yang telah berakar

urat menentang kepentingan Barat. Ketika ia terpilih untuk kedua kalinya Jackson menentang pembaharuan kontrak bank tersebut, dan Kongres mendukungnya. Tindakan mereka mengguncang keyakinan dalam sistem keuangan bangsa, dan kepanikan bisnis terjadi di tahun 1834 dan 1837.

Tergelincirnya perekonomian secara periodik tidak mengurangi cepatnya pertumbuhan ekonomi Amerika selama abad ke-19. Penemuan baru dan penanaman modal membawa penciptaan industri baru dan pertumbuhan ekonomi. Seiring dengan meningkatnya transportasi, pasar yang baru terbuka secara berkesinambungan. Kapal uap membuat lalu lintas sungai lebih cepat dan lebih murah, akan tetapi pembangunan rel kereta api bahkan melahirkan pengaruh yang lebih besar, yaitu membuka jalur yang luas bagi wilayah pembangunan yang baru. Seperti terusan dan jalan raya, rel kereta api mendapat bantuan pemerintah dalam hal pembebasan tanah. Namun, berbeda dengan bentuk transportasi lainnya, kereta api juga menarik investasi swasta, baik lokal maupun dari Eropa.

Dalam masa-masa yang bergelora seperti ini, terdapat banyak cara untuk menjadi kaya dengan cepat. Para manipulator keuangan menjadi kaya dalam sekejap, namun banyak orang yang kehilangan tabungan mereka. Meski demikian, perpaduan antara visi dengan penanaman modal asing, dikombinasi dengan penemuan emas dan komitmen utama dari kekayaan publik dan swasta Amerika, memungkinkan bangsa untuk membangun sistem rel kereta api berskala besar, memapankan landasan bagi industrialisasi negara.

### Pertumbuhan Industri

Revolusi Industri mulai di Eropa pada akhir abad ke-18 dan awal abad ke-19 dan dengan cepat menyebar ke Amerika. Pada tahun 1860, ketika Abraham Lincoln terpilih sebagai presiden, 16 persen populasi Amerika hidup di daerah perkotaan, dan sepertiga pendapatan negara berasal dari sektor manufaktur. Industri di daerah perkotaan pada dasarnya terbatas di daerah Timur Laut; produksi bahan katun adalah industri utama di samping manufaktur sepatu, kain wol, dan mesin yang juga sedang berkembang. Banyak pekerja baru adalah imigran. Antara tahun 1845 dan 1855, sekitar 300.000

imigran Eropa datang tiap tahunnya. Kebanyakan adalah orang miskin dan menetap di kota-kota di bagian timur, sering kali di pelabuhan kedatangan.

Di lain pihak, wilayah Selatan tetap menjadi pedesaan dan tergantung pada daerah Utara untuk modal dan barang-barang manufaktur. Kepentingan ekonomi di wilayah Selatan, termasuk perbudakan, dapat dilindungi oleh kekuatan politik hanya selama mereka bisa mengendalikan pemerintahan federal. Partai Republik, yang dibentuk pada tahun 1856, mewakili daerah Utara yang sebagian besar adalah industri. Pada tahun 1860, kaum Republik dan calon presiden mereka, Abraham Lincoln, berbicara tentang perbudakan secara ragu-ragu, tetapi berbicara lebih jelas mengenai kebijakan ekonomi. Pada tahun 1861, mereka berhasil memaksa pemberlakuan tarif protektif. Pada tahun 1862, jalan kereta api Pasifik yang pertama disahkan. Pada tahun 1863 dan 1864, suatu UU bank nasional dibuat.

Kemenangan Utara pada Perang Sipil (1861-1865) bagaimanapun juga menentukan nasib bangsa dan sistem ekonominya. Sistem tenaga kerja budak telah dihapuskan, membuat keuntungan perkebunan katun di wilayah Selatan jauh berkurang. Industri di Utara yang telah berkembang dengan cepat karena kebutuhan perang melonjak. Para industrialis datang untuk mendominasi berbagai aspek kehidupan bangsa, termasuk hubungan politik dan sosial. Aristokrasi pemilik perkebunan di Selatan yang digambarkan dengan penuh sentimentalitas 70 tahun kemudian dalam film klasik *Gone with the Wind*, telah hilang.

### Penemuan, Pengembangan, dan Hartawan

Cepatnya pembangunan ekonomi setelah Perang Sipil meletakkan dasar-dasar bagi ekonomi industri modern Amerika. Lonjakan dari penemuan-penemuan baru terjadi, menyebabkan perubahan yang sedemikian besar sehingga muncul istilah "Revolusi Industri Kedua." Minyak ditemukan di daerah Pennsylvania barat. Mesin tik dibuat. Gerbong kereta api dengan mesin pendingin digunakan. Telepon, fonograf, dan lampu listrik ditemukan. Dan pada awal abad ke-20, mobil menggantikan kereta kuda, dan orang terbang

dengan pesawat.

Berjalan seiring dengan keberhasilan tersebut adalah pembangunan infrastruktur industri. Batu bara ditemukan berlimpah di Pegunungan Appalachian dari Pennsylvania sebelah selatan Kentucky. Tambang besi yang besar dibuka di wilayah Danau Superior, bagian atas *Midwest*. Pabrik-pabrik tumbuh dengan pesat di tempat-tempat di mana dua bahan mentah yang penting ini dapat digabungkan untuk memproduksi baja. Tambang perak dan tembaga yang besar dibuka, diikuti oleh tambang timah dan pabrik semen.

Ketika industri tumbuh menjadi lebih besar, metoda produksi massal mulai muncul. Frederick W. Taylor mempelopori bidang manajemen ilmiah di akhir abad ke-19, dengan hati-hati merencanakan fungsi dari berbagai tenaga kerja dan kemudian merancang cara-cara baru yang lebih efisien bagi mereka untuk melakukan pekerjaan. (Produksi massal yang sebenarnya adalah inspirasi dari Henry Ford, yang pada tahun 1913 mengadopsi sistem perakitan berjalan, di mana setiap pekerja melakukan satu pekerjaan sederhana dalam produksi otomotif. Ford menawarkan upah yang sangat baik – 5 dolar sehari – kepada para pekerjanya, yang memungkinkan mereka untuk membeli mobil yang mereka buat, membantu mengembangkan industri.)

*The Gilded Age* pada paruh kedua abad ke-19 merupakan saat-saat penting bagi para hartawan. Banyak masyarakat Amerika mulai mengagumi pengusaha-pengusaha ini yang membangun secara besar-besaran dinasti-dinasti keuangan. Seringkali keberhasilan mereka terletak pada bagaimana mereka melihat potensi-potensi jangka panjang untuk jasa-jasa baru atau produk, seperti yang dilakukan Rockefeller terhadap minyak. Mereka adalah pesaing-pesaing yang sangat hebat, selalu fokus dalam mengejar kekuasaan dan keberhasilan keuangan. Beberapa hartawan selain Rockefeller dan Ford adalah Jay Gould, yang membuat rel kereta api; J. Pierpont Morgan, perbankan; dan Andrew Carnegie, baja. Beberapa hartawan menjalankan usahanya dengan jujur menurut standar usaha pada waktu itu; yang lain seringkali menggunakan paksaan, penyuapan, dan tipu muslihat untuk mencapai kekayaan dan kekuasaan. Baik atau buruk, kepentingan usaha memberikan pengaruh yang kuat terhadap pemerintah.

Morgan, mungkin yang paling flamboyan di antara para pengusaha, menjalankan skala besar baik dalam kehidupan bisnis maupun dalam kehidupan pribadinya. Dia dan rekannya berjudi, berlayar, membuat pesta yang mewah, membangun rumah mewah, dan membeli harta karun seni dari Eropa. Berbeda dengan Rockefeller dan Ford yang lebih menunjukkan kualitas keagamaan mereka. Mereka mempertahankan nilai-nilai kota kecil dan gaya hidup sebagai penganut gereja, mereka mempunyai rasa tanggung jawab kepada orang lain. Mereka yakin bahwa kebajikan pribadi dapat membawa keberhasilan. Nilai-nilai kebajikan mereka adalah bekerja dan berhemat. Di kemudian hari, pewaris mereka membangun yayasan kemanusiaan terbesar di Amerika.

Meskipun masyarakat intelektual Eropa kelas atas umumnya memandang perdagangan dengan hina, kebanyakan masyarakat Amerika—yang hidup di masyarakat dengan struktur kelas yang lebih fleksibel—dengan antusias menerima konsep mencari uang. Mereka menikmati risiko dan kenikmatan dari usaha bisnis, serta standar kehidupan yang lebih tinggi dan potensi mendapatkan kekuasaan dan pujian akibat kesuksesan bisnis mereka.

Namun, seiring dengan semakin mantapnya perekonomian Amerika di abad ke-20, para pengusaha besar ini kehilangan pamor sebagai tokoh ideal. Perubahan yang berarti muncul dengan lahirnya korporasi, yang timbul pertama kali dalam industri rel kereta api dan kemudian pada usaha-usaha yang lain. Saudagar bisnis digantikan oleh teknokrat, manajer berpenghasilan tinggi yang menjadi pemimpin korporasi. Meningkatnya korporasi, sebagai konsekuensi logis, memicu munculnya suatu gerakan buruh terorganisir yang berfungsi sebagai kekuatan penyeimbang terhadap kekuasaan dan pengaruh bisnis.

Revolusi teknologi pada dasawarsa 1980-an dan 1990-an melahirkan budaya usaha baru yang mengingatkan orang pada masa keemasan para hartawan. Bill Gates, pemimpin Microsoft, menuai untung besar dengan merakit dan menjual perangkat lunak komputer. Gates membentuk satu dinasti yang begitu menguntungkan sehingga pada akhir dasawarsa 1990-an perusahaannya dibawa ke pengadilan dan dituduh mengintimidasi saingan bisnis dan menciptakan monopoli oleh

Departemen Kehakiman Amerika Serikat. Akan tetapi Gates juga membangun yayasan amal yang dengan cepat menjadi yang terbesar di bidangnya. Kebanyakan pemimpin bisnis Amerika pada saat ini tidak mengikuti kehidupan seperti Gates. Mereka mengarahkan nasib perusahaan, namun mereka juga berfungsi di badan-badan amal dan sekolah. Mereka memperhatikan keadaan ekonomi nasional dan hubungan Amerika dengan negara lain, dan mereka seringkali terbang ke Washington untuk berunding dengan pejabat pemerintah. Walau mereka memberi pengaruh pada pemerintah, mereka tidak memegang kontrol—seperti yang dilakukan oleh para pengusaha besar di era *Gilded Age*.

### Keterlibatan Pemerintah

Di masa awal sejarah Amerika, sebagian besar pemimpin politik segan untuk melibatkan pemerintah federal ke dalam sektor swasta, kecuali di sektor transportasi. Pada umumnya mereka menerima konsep *laissez-faire*, suatu doktrin yang menentang turut campurnya pemerintah dalam perekonomian kecuali untuk menegakkan hukum dan ketertiban. Sikap ini mulai berubah pada akhir abad ke-19, ketika usaha kecil, pertanian dan gerakan buruh mulai meminta pemerintah untuk menengahi atas nama mereka.

Pada peralihan abad, kelompok kelas menengah mulai menyangsikan para pelaku elit bisnis dan gerakan politik radikal petani dan buruh di *Midwest* dan Barat. Dikenal sebagai kelompok Progresif, kelompok ini lebih mendukung peraturan pemerintah dalam praktek-praktek bisnis untuk menjamin kompetisi dan usaha bebas. Mereka juga memerangi korupsi di sektor publik.

Kongres memberlakukan hukum yang mengatur jalan kereta api pada tahun 1887 (UU Perdagangan Antar Negara Bagian, *Interstate Commerce Act*), dan juga yang mencegah perusahaan besar menguasai satu industri tertentu pada tahun 1890 (UU Anti Penggabungan Usaha Sherman, *Sherman Antitrust Act*). Walaupun demikian, hukum tidak diberlakukan dengan ketat, sampai masa antara tahun 1900 dan 1920, ketika Presiden Theodore Roosevelt dari Partai Republik (1901-1909), Presiden Woodrow Wilson dari Partai Demokrat

(1913-1921) dan orang-orang yang bersimpati terhadap gerakan Progresif ini mengambil tampuk pimpinan. Banyak lembaga peraturan Amerika Serikat pada saat ini dibuat pada tahun-tahun tersebut, termasuk Komisi Dagang Antar Negara Bagian (Interstate Commerce Commission), Badan Pangan dan Obat-Obatan, dan Komisi Dagang Federal (Federal Trade Commission).

Keterlibatan pemerintah dalam perekonomian sangat meningkat selama *New Deal* di dasawarsa 1930-an. Kehancuran pasar saham pada tahun 1929 telah mengawali keruntuhan ekonomi yang paling serius dalam sejarah bangsa, Depresi Hebat (1929-1940). Presiden Franklin D. Roosevelt (1933-1945) meluncurkan *New Deal* untuk meredakan keadaan darurat.

Banyak institusi dan hukum penting bagi perekonomian modern Amerika dibuat di era tersebut. Hukum *New Deal* memperluas otoritas federal dalam perbankan, pertanian dan kemakmuran umum. Hukum tersebut menetapkan standar minimum bagi upah dan jam kerja dan berfungsi sebagai katalisator untuk pengembangan persatuan buruh dalam industri-industri seperti baja, mobil dan karet. Program-program dan lembaga-lembaga yang pada saat ini dianggap sangat vital bagi kelangsungan perekonomian negara dibuat; Komisi Surat Berharga dan Saham (Securities and Exchange Commission, SEC), yang mengatur bursa saham; Perusahaan Asuransi Deposito Federal (Federal Deposit Insurance Corporation), yang menjamin deposit bank; dan mungkin yang paling penting adalah sistem Jaminan Sosial, yang memberikan pensiun kepada orang-orang tua berdasar sumbangan mereka selama mereka menjadi bagian dari kelompok kerja.

Pemimpin-pemimpin *New Deal* melemparkan gagasan yang membangun hubungan yang lebih dekat antara bisnis dan pemerintah, tetapi usaha ini tidak bertahan lama setelah Perang Dunia II. UU Perbaikan Industri Nasional (National Industrial Recovery Act), program *New Deal* yang berumur pendek, mencoba mendorong pemimpin-pemimpin dan para pekerja dalam bisnis, dengan pengawasan pemerintah dalam memecahkan pertikaian-pertikaian yang dapat meningkatkan produktivitas dan efisiensi. Meskipun Amerika tidak pernah beralih ke paham fasisme sebagaimana terjadi

dengan pengaturan antara bisnis-buruh-pemerintah di Jerman dan Italia, inisiatif *New Deal* memang mengarah pada pembagian kekuasaan antara ketiga pemain kunci dalam ekonomi tersebut. Pertautan kekuasaan bersama ini semakin berkembang saat perang berlangsung, ketika pemerintah Amerika turut campur secara luas dalam masalah ekonomi. Badan Produksi Perang mengkoordinir kemampuan nasional yang produktif sehingga prioritas-prioritas untuk militer dapat dipenuhi. Pabrik-pabrik untuk kebutuhan konsumen diubah dan dipenuhi oleh permintaan militer. Produsen mobil diubah untuk membuat tank dan pesawat udara, menyebabkan Amerika Serikat disebut sebagai "Gudang Senjata Demokrasi." Dalam usaha mencegah kenaikan pendapatan nasional dan kurangnya produk konsumen yang dapat memicu inflasi, Kantor Administrasi Harga yang baru dibentuk mengawasi harga sewa tempat tinggal, harga yang wajar untuk kebutuhan dari gula hingga minyak tanah, dan juga membatasi kenaikan harga.

### Ekonomi Pasca-Perang (1945-1960)

Banyak orang Amerika merasa takut bahwa akhir Perang Dunia II dan turunnya pengeluaran militer akan membawa ekonomi ke masa-masa sulit seperti masa Depresi Hebat. Namun sebaliknya, permintaan konsumen mendorong pertumbuhan ekonomi yang sangat luas setelah Perang Dunia II ini. Industri mobil berhasil kembali memproduksi mobil, dan industri-industri baru seperti penerbangan dan elektronik berkembang cepat dan bertambah banyak. Perumahan berkembang, dipicu sebagian oleh mudahnya mendapatkan kredit jangka panjang bagi anggota militer, dan menambah meluasnya bisnis ini. GNP nasional meningkat dari \$200.000 juta di tahun 1940 menjadi \$300.000 juta di tahun 1950, dan lebih dari \$ 500.000 juta di tahun 1960. Di saat yang sama, meningkatnya kelahiran setelah perang, dikenal sebagai *Baby Boom*, menambah meningkatnya konsumsi. Berangsur-angsur orang Amerika meningkat menjadi golongan menengah.

Kebutuhan untuk membuat perlengkapan perang telah mendorong meningkatkan industri militer yang semakin kompleks (istilah yang sering dikeluarkan oleh Dwight D.

Eisenhower, yang menjadi presiden pada tahun 1953–1961). Kebutuhan ini tidak menghilang dengan berakhirnya perang. Karena Tirai Besi telah merambat keseluruh Eropa dan Amerika Serikat terlibat perang dingin dengan Uni Soviet, pemerintah tetap mempertahankan kapasitas perang yang cukup besar dan menanamkan investasi pada persenjataan yang canggih seperti bom hidrogen. Bantuan ekonomi mengalir ke negara-negara Eropa yang rusak akibat perang di bawah *Marshall Plan*, yang juga membantu mempertahankan pasar bagi barang-barang Amerika Serikat. Dan pemerintah sendiri juga menyadari perannya yang penting dalam masalah-masalah ekonomi. UU Tenaga Kerja (Employment Act) tahun 1946 disebut sebagai kebijakan pemerintah untuk “meningkatkan lapangan kerja, produksi, dan daya beli.”

Selama periode pasca perang ini Amerika Serikat juga menyadari kebutuhan untuk merestrukturisasi pengaturan sistem moneter internasional, mendorong lahirnya Dana Moneter Internasional (International Monetary Fund, IMF) dan Bank Dunia – institusi yang dirancang untuk memastikan suatu perekonomian internasional yang kapitalis.

Sementara itu, dunia bisnis memasuki periode yang ditandai dengan konsolidasi. Perusahaan-perusahaan bergabung untuk menciptakan konglomerat besar dan berdiversifikasi. Sebagai contoh *International Telephone and Telegraph* membeli Hotel Sheraton, *Continental Banking*, Asuransi Kebakaran Hartford, Avis Rent-a-Car dan perusahaan-perusahaan lain.

Angkatan kerja Amerika juga berkembang pesat. Selama dasawarsa 1950-an, jumlah pekerja yang menyediakan jasa layanan bertambah, kemudian sama dan bahkan melebihi jumlah manufaktur yang menghasilkan produk. Dan pada tahun 1956, pekerja Amerika lebih banyak merupakan pekerja “kerah putih” daripada pekerja “kerah biru.” Dalam waktu yang sama serikat-serikat pekerja memenangkan kontrak kerja jangka panjang dan tunjangan lain bagi anggota-anggota mereka.

Sebaliknya bagi petani, mereka menghadapi masa-masa sulit. Peningkatan produktivitas bermuara pada kelebihan produksi pertanian sementara sektor pertanian menjadi bisnis besar. Pertanian-pertanian kecil milik keluarga merasa bertambah sulit untuk bersaing, dan semakin lama banyak

petani meninggalkan tanahnya. Akibatnya jumlah orang Amerika yang bekerja di sektor pertanian yang di tahun 1947 sebanyak 7,9 juta orang, mulai bergerak menurun; di tahun 1988, pertanian di Amerika hanya mempekerjakan 3,4 juta orang saja.

Orang-orang Amerika lainnya berkembang juga. Bertambahnya permintaan terhadap rumah untuk keluarga tunggal dan meluasnya kepemilikan mobil mendorong orang Amerika pindah dari pusat-pusat kota ke daerah pinggiran. Diiringi inovasi teknologi seperti ditemukannya *air conditioner* (AC) migrasi ini mendorong tumbuhnya “kota-kota lingkaran” seperti Houston, Atlanta, Miami, dan Phoenix, yang terletak di negara bagian selatan dan barat daya. Sementara jalan-jalan bebas hambatan yang disponsori pemerintah federal telah menciptakan akses yang lebih baik menuju pinggiran kota, pola bisnis juga telah berubah. Pusat perbelanjaan bertambah banyak, berkembang dari delapan di akhir Perang Dunia II menjadi 3.840 di tahun 1960. Banyak industri kemudian mengikuti meninggalkan kota menuju daerah-daerah yang kurang kepadatannya.

### Masa Perubahan: Dasawarsa 1960-an dan 1970-an

Dasawarsa 1950-an di Amerika sering disebut sebagai masa-masa penuh kepuasan. Sebaliknya, dasawarsa 1960-an dan 1970-an adalah masa-masa perubahan besar. Bangsa-bangsa baru muncul di seluruh dunia, gerakan-gerakan pemberontakan berusaha menumbangkan pemerintahan yang ada, negara-negara yang sudah mapan menjadi penguasa-penguasa ekonomi yang menyaingi Amerika, dan hubungan-hubungan ekonomi mulai menguasai sebuah dunia yang semakin menyadari bahwa kekuatan militer tidak lagi sebagai sarana untuk pertumbuhan dan pengembangan.

Presiden John F. Kennedy (1961–1963) dalam memerintah sering menggunakan pendekatan layaknya seorang aktivis. Selama kampanye pemilihan presiden di tahun 1960, Kennedy berkata ia akan meminta kepada orang Amerika untuk menerima tantangan dari Frontier Baru (New Frontier). Sebagai presiden ia mencoba untuk mempercepat laju perkembangan ekonomi dengan meningkatkan pengeluaran pemerintah dan mengurangi pajak, dan ia

mendesak adanya bantuan bagi orang-orang tua, bantuan dalam kota-kota dan meningkatkan bantuan untuk pendidikan. Banyak usul ini tidak dijalankan, walaupun visi Kennedy untuk mengirim orang Amerika keluar negeri untuk menolong bangsa-bangsa berkembang terwujud dengan adanya Korps Perdamaian. Kennedy juga menggiatkan ekplorasi ruang angkasa Amerika. Setelah kematiannya, program ruang angkasa Amerika telah melebihi apa yang telah dicapai oleh Uni Soviet dan mencapai puncaknya dengan pendaratan astronot Amerika di bulan Juli 1969.

Pembunuhan Kennedy di tahun 1963 mendorong Kongres melaksanakan lebih banyak agenda legislatif. Penggantinya, Lyndon Baines Johnson (1963-1969), berusaha membangun Masyarakat Besar (Great Society) dengan membagikan keuntungan ekonomi Amerika yang sukses kepada lebih banyak warga negara. Pengeluaran pemerintah meningkat dengan cepat, ketika pemerintah melancarkan program baru seperti *Medicare* (kesehatan bagi orang tua), Stempel Pangan atau *Food Stamps* (bantuan makanan bagi orang miskin), dan banyak bantuan bagi pendidikan (bantuan bagi mahasiswa, serta bea siswa ke sekolah dan perguruan tinggi).

Pengeluaran militer juga meningkat ketika kehadiran Amerika di Vietnam meningkat. Apa yang dimulai sebagai aksi militer kecil di bawah Kennedy berkembang menjadi operasi militer besar selama masa kepresidenan Johnson. Ironisnya, pengeluaran untuk kedua peperangan ini – perang terhadap kemiskinan dan peperangan di Vietnam, telah membawa kemakmuran untuk jangka pendek. Namun di akhir dasawarsa 1960-an, kegagalan pemerintah untuk menaikkan pajak untuk membiayai kedua hal tersebut menimbulkan inflansi, yang akhirnya merusak kemakmuran ini. Embargo minyak di tahun 1973-1974 oleh anggota-anggota Organisasi Negara-Negara Pengekspor Minyak (Organization of Petroleum Exporting Countries, OPEC) mendorong harga minyak naik dengan cepat dan menimbulkan kekurangan minyak. Bahkan ketika embargo sudah berakhir, harga minyak tetap tinggi, menambah laju inflasi dan tingkat pengangguran. Defisit anggaran pemerintah meningkat, persaingan dari luar bertambah kuat, dan harga saham anjlok.

Perang Vietnam berlanjut hingga tahun 1975, Presiden Richard Nixon (1969-1974) mundur karena *impeachment*, dan sejumlah warga Amerika Serikat disandera di Teheran dan ditahan selama lebih dari satu tahun. Bangsa ini nampaknya tidak mampu mengendalikan peristiwa-peristiwa yang terjadi, termasuk masalah-masalah ekonomi. Defisit neraca perdagangan meningkat karena harga-harga barang impor lebih murah dengan kualitas yang cukup baik mulai dari mobil sampai besi baja dan semi konduktor membanjiri Amerika Serikat.

Istilah “stagflasi” – suatu kondisi ekonomi di mana terjadi inflasi berkelanjutan, aktivitas bisnis yang mandek – serta tingkat pengangguran yang meningkat, menggambarkan secara jelas kondisi perekonomian yang parah. Inflasi nampaknya berkembang dengan sendirinya. Orang-orang mulai memperkirakan harga barang-barang akan naik terus, sehingga mereka membeli lebih banyak. Permintaan meningkat ini mendorong harga naik, mengarah kepada permintaan kenaikan upah yang lebih tinggi, yang mendorong harga-harga semakin meningkat menjadi suatu lingkaran setan. Kontrak-kontrak kerja mulai mencakup ketentuan-ketentuan otomatis tentang biaya hidup, dan pemerintah mulai menyesuaikan beberapa pengeluaran, antara lain untuk Jaminan Sosial, dengan Indeks Harga Konsumen, tolak ukur inflasi yang paling dikenal. Meskipun praktek-praktek ini membantu para pekerja dan pensiun dalam mengatasi inflasi, praktek-praktek ini juga melestarikan inflasi ini. Kebutuhan pemerintah yang terus meningkat terhadap dana menyebabkan defisit anggaran semakin membengkak dan hal ini menambah pinjaman pemerintah semakin besar, yang selanjutnya menyebabkan kenaikan suku bunga, investasi menurun dan pengangguran meningkat drastis.

Dalam keputusan, Presiden Jimmy Carter (1977-1981) mencoba memerangi kelemahan ekonomi dan pengangguran dengan menaikkan pengeluaran pemerintah, dan ia menetapkan upah sukarela dan pedoman harga untuk mengendalikan inflasi. Keduanya tidak sepenuhnya berhasil. Usaha yang nampaknya lebih berhasil namun kurang dramatis dalam menekan inflasi ini adalah deregulasi terhadap banyak industri termasuk penerbangan, angkutan truk, dan kereta api.

Industri-industri ini diatur dengan ketat, di mana pemerintah mengatur rute dan tarifnya. Dukungan untuk deregulasi ini berlanjut setelah pemerintahan Carter usai. Pada dasawarsa 1980-an, pemerintah agak mengurangi pengendalian terhadap tingkat suku bunga bank dan layanan telepon jarak jauh, dan pada dasawarsa 1990-an mulai melonggarkan peraturan mengenai layanan telepon lokal.

Akan tetapi unsur terpenting dalam perang melawan inflasi ini adalah Dewan Cadangan Federal, yang mengawasi dengan ketat penyediaan uang awal tahun 1979. Dengan menolak memberikan kucuran uang yang dibutuhkan dalam ekonomi yang dirusak oleh inflasi, dewan ini mendorong naiknya suku bunga. Akibatnya, pengeluaran untuk konsumsi dan pinjaman usaha turun dengan cepat. Ekonomi akhirnya mengalami resesi berat.

### Ekonomi Pada Dasawarsa 1980-an

Bangsa Amerika memikul beban resesi berat ini selama tahun 1982. Kebangkrutan usaha naik 50 persen dibanding tahun sebelumnya. Para petani yang benar-benar terpukul habis karena ekspor hasil pertanian menurun, harga hasil panen jatuh, dan tingkat suku bunga naik. Walaupun upaya untuk mengobati kelesuan ekonomi ini berjalan lambat, ia berhasil memutus lingkaran perusak di mana ekonomi telah terperangkap. Menjelang 1983, inflasi telah berhenti, ekonomi bangkit lagi dan Amerika Serikat mulai merasakan pertumbuhan ekonomi yang semakin membaik. Angka inflasi tahunan tetap di bawah 5 persen sepanjang dasawarsa 1980-an hingga memasuki dasawarsa 1990-an.

Kegoncangan ekonomi pada dasawarsa 1970-an membawa konsekuensi-konsekuensi politik. Orang Amerika menyatakan ketidakpuasan mereka terhadap kebijakan pemerintahan federal dengan mengganti Carter di tahun 1980 dan memilih mantan aktor Hollywood dan Gubernur California Ronald Reagan sebagai presiden (1981-1989). Reagan mendasarkan program ekonominya pada teori ekonomi *supply-side*, yang mendukung penurunan pajak, sehingga orang dapat menyimpan lebih besar pendapatannya. Teori tersebut menjelaskan pula dengan penurunan pajak, orang akan

terdorong bekerja lebih keras atau lebih lama, dan selanjutnya akan menambah simpanannya dan investasi, yang kemudian akan meningkatkan produksi dan pertumbuhan ekonomi secara menyeluruh. Meskipun penurunan pajak ala Reagan terutama hanya akan menguntungkan orang Amerika yang lebih kaya, teori ekonomi di balik penurunan ini berasumsi bahwa manfaat ini akan meluas ke kelompok pendapatan rendah juga karena meningkatnya investasi akan mengarah kepada lowongan kerja baru dengan upah lebih tinggi.

Tema utama dari agenda nasional Reagan adalah keyakinan bahwa pemerintah federal telah menjadi begitu besar dan bersifat campur tangan. Di awal dasawarsa 1980-an, sewaktu menurunkan pajak, Reagan juga memotong sejumlah program sosial. Reagan juga melancarkan kampanye selama masa jabatannya untuk menghilangkan peraturan-peraturan yang mengganggu konsumen, tempat kerja, dan lingkungan. Pada saat yang sama, ia kuatir bahwa Amerika Serikat telah melantarkan militernya setelah Perang Vietnam, hingga ia kemudian dengan sukses mengajukan peningkatan anggaran pertahanan.

Kombinasi antara penurunan pajak dan pengeluaran militer telah melebihi pengurangan-pengurangan yang lebih kecil pada pengeluaran untuk program domestik. Akibatnya, defisit anggaran pemerintah membengkak bahkan jauh di atas tingkat yang telah dicapai selama resesi di awal dasawarsa 1980-an. Dari \$74.000 juta di tahun 1980, defisit anggaran pemerintah naik menjadi \$221.000 juta di tahun 1986, kemudian turun kembali menjadi \$150.000 juta di tahun 1987, namun kemudian mulai naik lagi. Beberapa pakar ekonomi kuatir bahwa pengeluaran dan pinjaman-pinjaman yang besar ini akan memicu kembali inflasi, tetapi Dewan Cadangan Federal tetap waspada dalam mengontrol kenaikan-kenaikan harga dan bergerak cepat untuk menaikkan suku bunga pada saat ada ancaman. Di bawah ketua Paul Volcker dan penggantinya, Alan Greenspan, dewan ini memegang peranan utama sebagai polisi bagi lalu lintas ekonomi, melebihi kapasitas Kongres dan presiden dalam membimbing perekonomian negara.

Pemulihan pertama yang dicapai pada awal dasawarsa 1980-an bukannya tanpa masalah. Para petani, terutama yang

mengerjakan ladang pertanian kecil, terus menghadapi tantangan-tantangan dalam mencari nafkah, terutama di tahun 1986 dan 1988, ketika beberapa daerah tengah mengalami kekeringan dan beberapa tahun kemudian ketika menderita akibat banjir. Beberapa bank menjadi goyah karena menggabungkan kebijakan uang ketat dan praktek-praktek pinjaman yang tidak bijaksana, khususnya dalam simpanan dan pinjaman yang menyebabkan pemberian kredit yang tidak hati-hati, setelah bank-bank tersebut dideregulasi sebagian. Pemerintah pusat harus menutup banyak lembaga ini dan menyelesaikan pembayaran kepada para penabung, dengan biaya yang luar biasa besar pada para pembayar pajak.

Meskipun Reagan dan penggantinya, George Bush (1989-1993), yang memimpin ketika rejim komunis berantakan di Uni Soviet dan Eropa Timur, dasawarsa 1980-an tidak seluruhnya menghapus kelesuan ekonomi yang melanda negara ini selama dasawarsa 1970-an. Amerika Serikat tercatat mengalami defisit neraca perdagangan selama tujuh tahun pada dasawarsa 1970-an dan membengkak selama dasawarsa 1980-an. Perkembangan ekonomi Asia yang demikian cepat nampaknya menantang Amerika sebagai pusat kekuatan ekonomi. Khususnya Jepang, yang menekankan pada perencanaan jangka panjang dan koordinasi yang erat antara perusahaan-perusahaan bank dan pemerintah, tampak memberikan model alternatif bagi pertumbuhan ekonomi.

Sementara itu, di Amerika, "perompak-perompak korporasi" (corporate raiders) membeli berbagai perusahaan yang nilai sahamnya merosot dan kemudian merestrukturisasi, baik dengan menjual sebagian dari operasi mereka maupun dengan merombaknya sedikit demi sedikit. Dalam beberapa hal, perusahaan mengeluarkan sejumlah besar uang untuk membeli saham sendiri atau membayar para "perompak" tersebut. Para pengamat memperhatikan pergulatan tersebut dengan rasa was-was dan berpendapat bahwa para "perompak" tersebut merusak perusahaan-perusahaan yang baik dan menyebabkan kesulitan bagi para pekerja: banyak pekerja yang kehilangan pekerjaan mereka dalam proses restrukturisasi korporasi. Akan tetapi, yang lain menyatakan bahwa para "perompak" tersebut memberikan sumbangan yang sangat berarti bagi ekonomi, baik melalui pengalihan perusahaan-perusahaan dengan manajemen yang buruk,

merampingkan mereka, dan membuat mereka mendapatkan laba kembali, atau dengan cara menjual kembali mereka, sehingga para investor dapat memperoleh laba dan berinvestasi kembali dalam perusahaan-perusahaan yang lebih produktif.

### Dasawarsa 1990-an dan Seterusnya

Dasawarsa 1990-an memunculkan presiden baru, Bill Clinton (1993-2001). Seorang demokrat yang moderat dan hati-hati, Clinton menyuarakan tema yang sama dengan para pendahulunya. Setelah tidak berhasil mendesak Kongres untuk mengundang suatu usul yang ambisius untuk memperluas cakupan asuransi kesehatan, Clinton menyatakan bahwa era "pemerintah besar" di Amerika sudah usai. Ia mendesak untuk memperkuat kekuatan pasar di beberapa sektor, bekerja dengan Kongres untuk membuka layanan telepon sebagai kompetisi. Ia juga bergabung dengan anggota Partai Republik untuk mengurangi tunjangan-tunjangan kesejahteraan. Walaupun Clinton masih mengurangi jumlah tenaga kerja, pemerintah masih memainkan peranan yang penting dalam ekonomi nasional. Kebanyakan dari inovasi-inovasi utama *New Deal* dan *Great Society* tetap berjalan. Dan sistem Cadangan Negara tetap mengatur seluruh langkah kegiatan ekonomi dengan tetap waspada terhadap tanda adanya inflasi baru.

Sementara itu, kinerja ekonomi menjadi sangat sehat sepanjang dasawarsa 1990-an. Dengan runtuhnya Uni Soviet dan komunisme di Eropa Timur di akhir dasawarsa 1980-an, kesempatan-kesempatan perdagangan berkembang luas. Perkembangan teknologi menghasilkan produk-produk elektronik baru yang lebih canggih. Inovasi dalam telekomunikasi dan jaringan komputer melahirkan industri piranti keras dan lunak secara besar-besaran dan mengubah cara-cara operasi banyak industri secara revolusioner. Ekonomi tumbuh dengan pesat dan pendapatan perusahaan meningkat cepat. Inflasi yang rendah dan tingkat pengangguran yang kecil, bersama dengan laba yang tinggi, mendorong kenaikan harga saham. Dow Jones Industrial Average, yang tercatat hanya pada angka 1.000 di akhir dasawarsa 1970-an, meningkat menjadi 11.000 pada tahun 1999, menambah jumlah kekayaan pada banyak – meskipun bukan semua – orang Amerika.

Perekonomian Jepang, yang sering dianggap sebagai suatu model oleh orang Amerika pada dasawarsa 1980-an, terpuruk dalam resesi berkepanjangan. Perkembangan ini membuat para pakar ekonomi mengambil kesimpulan bahwa pendekatan Amerika Serikat yang lebih fleksibel, tak terlalu terencana, dan lebih kompetitif ternyata malah menjadi strategi yang lebih baik untuk pertumbuhan ekonomi di lingkungan baru yang terintegrasi secara global.

Tenaga kerja Amerika berubah secara menyolok selama dasawarsa 1990-an. Melanjutkan kecenderungan jangka panjang, jumlah petani menurun. Sebagian kecil dari para pekerja mempunyai pekerjaan di industri, sementara sebagian besar lain bekerja di sektor pelayanan, mulai dari klerk gudang sampai perencana keuangan. Bila besi baja dan sepatu sudah tidak lagi menjadi andalan manufaktur Amerika, maka komputer dan piranti lunak yang membuat industri-industri tersebut berjalan tetap menjadi andalan.

Setelah mencapai puncaknya sebesar \$290.000 juta di tahun 1992, anggaran pemerintah terus menurun sementara pertumbuhan ekonomi meningkatkan pendapatan pajak. Tahun 1998, pemerintah mencatat surplus pertama dalam kurun 30 tahun, walau hutang yang besar –kebanyakan dalam bentuk pembayaran Jaminan Sosial bagi para *baby boomer* – tetap ada. Para pakar ekonomi, yang terkejut akan kombinasi antara pertumbuhan yang cepat dan inflansi rendah yang terus berlanjut, meragukan apakah Amerika Serikat telah memiliki perekonomian yang baru yang mampu menopang suatu tingkat pertumbuhan yang lebih cepat dibandingkan yang mungkin terlihat berdasarkan pengalaman 40 tahun sebelumnya.

Akhirnya, perekonomian Amerika saling terkait lebih erat dengan perekonomian global dibandingkan sebelumnya. Clinton, seperti para pendahulunya, terus mendesak bagi penghapusan kendala perdagangan. Kesepakatan Perdagangan Bebas Amerika Utara (North American Free Trade Agreement, NAFTA) semakin memperoleh ikatan perekonomian antara Amerika Serikat dengan mitra dagangnya yang terbesar, Kanada dan Meksiko. Asia, yang tumbuh dengan pesat selama dasawarsa 1980-an, bergabung dengan Eropa sebagai pemasok utama barang-barang jadi dan pasar bagi ekspor

Amerika. Sistem telekomunikasi canggih yang mencakup seluruh dunia menghubungkan pasar uang dunia dengan cara yang tak terbayangkan beberapa tahun sebelumnya.

Walaupun banyak rakyat Amerika yakin bahwa integrasi perekonomian global menguntungkan semua bangsa, saling ketergantungan yang meningkat juga menciptakan pergeseran. Para pekerja di industri berteknologi canggih – di mana Amerika unggul – mengalami nasib yang agak baik, akan tetapi kompetisi dari berbagai negara asing yang pada umumnya memiliki biaya tenaga kerja yang lebih rendah cenderung mengurangi upah di industri manufaktur tradisional. Kemudian, ketika perekonomian Jepang dan negara-negara industri baru lain di Asia goyah di akhir dasawarsa 1990-an, gelombang besar melanda seluruh sistem keuangan global. Pembuat kebijakan ekonomi di Amerika Serikat berkesimpulan bahwa mereka harus menimbang kondisi ekonomi global dalam menentukan arah untuk ekonomi dalam negeri.

Namun orang Amerika menutup dasawarsa 1990-an dengan rasa yakin. Pada akhir tahun 1999, perekonomian tumbuh terus menerus sejak Maret 1991, ekspansi ekonomi yang paling tenang dalam sejarah, pengangguran hanya berjumlah 4,1 persen dari angkatan kerja di bulan November 1999, angka terendah selama hampir 30 tahun. Dan harga konsumen, yang naik hanya 1,6 persen di tahun 1998 (kenaikan paling kecil kecuali untuk satu tahun sejak 1969), meningkat sedikit cepat tahun 1999 (2,4 persen sepanjang bulan Oktober). Banyak tantangan menanti di depan, akan tetapi bangsa Amerika telah melewati abad ke-20 dan perubahan besar dibawanya dengan kondisi yang baik. ♦

46



**B A B 4**

**USAHA KECIL  
DAN  
KORPORASI**

47

Masyarakat Amerika selalu percaya bahwa mereka hidup di daerah yang penuh dengan kesempatan, di mana setiap orang yang memiliki gagasan yang baik, keyakinan dan kemampuan untuk bekerja keras dapat memulai usaha dan maju. Dalam kenyataannya, keyakinan dalam kewiraswastaan ini dapat terwujud dalam beberapa bentuk, mulai dari individu yang bekerja sendiri sampai kepada konglomerasi global.

Di abad ke-17 dan 18, publik memuji para pelopor yang dapat mengatasi kesulitan besar untuk membangun tempat tinggal dan cara hidup di luar kehidupan yang keras. Di abad ke-19, Amerika, seiring dengan cepatnya usaha-usaha pertanian kecil menyebar ke seluruh perbatasan Amerika, para petani yang memiliki tempat tinggal mewujudkan banyak ide-ide dari para individualis ekonomi. Namun, ketika populasi penduduk meningkat dan kota-kota menjadi semakin penting secara ekonomi, impian untuk menjadi pengusaha mandiri mulai melibatkan pedagang-pedagang kecil, seniman independen dan juga profesional-profesional yang mandiri.

Abad ke-20, dengan melanjutkan suatu kecenderungan yang mulai pada paruh akhir abad ke-19, membawa lompatan besar dalam skala dan kompleksitas aktivitas ekonomi. Dalam berbagai macam industri, usaha-usaha kecil memiliki kesulitan memperoleh dana yang cukup dan beroperasi pada skala besar untuk memproduksi dengan cara yang paling efisien semua barang yang dibutuhkan para penduduk. Dalam lingkungan ini, korporasi modern, yang sering kali mempekerjakan ratusan atau bahkan ribuan buruh, menjadi semakin penting.

Pada saat ini, perekonomian Amerika Serikat mencakup wilayah usaha yang luas, mulai dari kepemilikan saham oleh satu orang sampai pada korporasi terbesar di dunia. Di tahun 1995, terdapat 16,4 usaha non-pertanian perseorangan, 1,6 juta usaha bersama, dan 4,5 juta perusahaan di Amerika Serikat – jumlah total dari 22,5 juta usaha-usaha independen.

**Usaha Kecil**

Banyak pendatang dari luar negeri terkejut mengetahui bahwa, bahkan sampai sekarang, perekonomian Amerika sama sekali tidak didominasi oleh perusahaan-perusahaan besar. Sebanyak 99 persen dari semua usaha yang independen di

dalam negeri memperkerjakan kurang dari 500 orang. Usaha-usaha kecil ini meliputi 52 persen seluruh pekerja di Amerika Serikat, menurut data dari Lembaga Usaha Kecil Amerika Serikat (U.S. Small Business Administration, SBA). Sekitar 19,6 juta masyarakat Amerika bekerja di perusahaan-perusahaan yang memperkerjakan kurang dari 20 pekerja, 18,4 juta berkerja di firma yang mempekerjakan antara 20 dan 99 pekerja, dan 14,6 juta bekerja di firma-firma dengan 100–499 pekerja. Sedangkan 47,7 juta masyarakat Amerika bekerja di firma dengan 500 atau lebih pekerja.

Usaha-usaha kecil adalah sumber dinamisme yang berkelanjutan bagi perekonomian Amerika. Mereka menciptakan tiga perempat lapangan kerja baru antara tahun 1990 dan 1995: suatu kontribusi bagi pertumbuhan tenaga kerja yang bahkan lebih besar dibandingkan dengan yang mereka lakukan di dasawarsa 1980-an. Mereka juga mewakili suatu titik awal menuju perekonomian bagi kelompok-kelompok baru, wanita-wanita misalnya, lebih banyak ikut serta dalam usaha-usaha kecil. Jumlah usaha yang dimiliki wanita meningkat menjadi 89 persen, sekitar 8,1 juta, antara tahun 1987 dan 1997, dan kepemilikan saham tunggal oleh wanita diharapkan mencapai 35 persen dari semua kerja sama usaha pada tahun 2000. Firma-firma kecil juga cenderung mempekerjakan pekerja dewasa dan masyarakat yang lebih suka bekerja paruh waktu dalam jumlah lebih besar.

Kekuatan khusus dari usaha-usaha kecil adalah kemampuan mereka untuk merespon dengan cepat kondisi-kondisi ekonomi yang selalu berubah. Mereka seringkali mengetahui secara pribadi para pelanggan mereka dan secara khusus disesuaikan untuk memenuhi kebutuhan lokal. Usaha-usaha kecil – sebagai contoh, kerja sama yang berhubungan dengan komputer di Lembah Silikon (Silicon Valley), California, dan unit-unit bisnis lain yang lebih berteknologi tinggi — adalah sumber dari inovasi teknis. Banyak dari penemu industri komputer berawal sebagai tukang patri, bekerja pada mesin-mesin yang dijalankan secara manual di dalam garasi mereka, dan dengan cepat tumbuh menjadi usaha yang besar dan kuat. Perusahaan-perusahaan kecil yang dengan cepat menjadi pemain utama dalam perekonomian internasional dan nasional mengikutsertakan perusahaan piranti lunak komputer

Microsoft, jasa layanan antar paket Federal Express, manufaktur pakaian olah raga Nike; firma jaringan komputer America OnLine; dan pembuat es krim Ben & Jerry's.

Tentu saja, banyak usaha kecil yang gagal. Akan tetapi di Amerika, suatu kegagalan bisnis tidak mengakibatkan stigma sosial seperti yang terjadi di beberapa negara lain. Seringkali kegagalan dilihat sebagai suatu pengalaman belajar yang berharga untuk menjadi pengusaha yang kemudian berhasil dalam usaha berikutnya. Kegagalan menunjukkan bagaimana tekanan pasar bekerja untuk mempertaruhkan efisiensi, begitulah kata seorang ekonom.

Masyarakat memandang tinggi usaha kecil dan ini telah menjadi pengaruh lobi yang kuat demi kepentingan firma-firma kecil di dalam Kongres Amerika dan legislatif negara bagian. Perusahaan-perusahaan kecil telah memenangkan pembebasan dari peraturan-peraturan federal, seperti peraturan kesehatan dan keselamatan. Kongres juga menciptakan Lembaga Usaha Kecil (Small Business Administration, SBA) di tahun 1953 untuk menyediakan bimbingan keahlian yang profesional dan bantuan keuangan (35 persen dari dolar federal yang diberikan untuk kontrak-kontrak disisihkan untuk usaha kecil) diperuntukkan bagi mereka yang ingin membuka usaha kecil. Dalam satu tahun, SBA menjamin \$10.000 juta dalam bentuk pinjaman untuk usaha-usaha kecil, biasanya untuk modal kerja atau pembelian gedung-gedung, permesinan, dan peralatan. SBA mendukung perusahaan-perusahaan investasi usaha kecil, dengan menanamkan lagi \$2.000 juta sebagai modal ventura.

SBA juga mendukung program-program kaum minoritas, terutama orang Afrika, Asia, dan Hispanik. Mereka melaksanakan program yang agresif untuk mengidentifikasi pasar-pasar dan kesempatan modal ventura untuk usaha-usaha kecil yang mempunyai potensi ekspor. Di samping itu, para pialang mensponsori suatu program di mana para pengusaha yang sudah pensiun menawarkan bantuan manajemen untuk usah-usaha yang baru berkembang. Bekerja sama dengan pialang-pialang pemerintah secara individu dan perguruan-perguruan tinggi, SBA juga menjalankan lebih kurang 900 sentra pengembangan usaha kecil yang menyediakan bantuan-bantuan teknis dan manajemen.

Tambahan lagi, SBA telah mengeluarkan lebih dari \$26.000 juta dalam bentuk pinjaman lunak kepada pemilik-pemilik rumah, penyewa, dan usaha-usaha dari semua ukuran yang menderita kerugian karena banjir, topan, dan bencana-bencana yang lain.

## Struktur Usaha Kecil

**Pemilik Tunggal.** Kebanyakan usaha-usaha ini mempunyai kepemilikan tunggal, yakni, mereka dimiliki dan dikerjakan sendiri. Dalam kepemilikan tunggal ini, pemilik sepenuhnya bertanggungjawab atas keberhasilan maupun kegagalannya. Dia mengumpulkan keuntungan-keuntungannya secara pribadi, namun bilamana usahanya gagal dan tidak sanggup memikulnya kerugiannya, pemilik bertanggung jawab membayar tagihan-tagihan meskipun ia harus merelakan aset-aset pribadinya.

Kepemilikan tunggal ini mempunyai keuntungan-keuntungan dibanding dengan bentuk-bentuk organisasi usaha lain. Mereka sesuai dengan temperamen dari orang-orang yang suka melatih inisiatif dan menjadi bos bagi dirinya sendiri. Usaha-usaha ini lentur karena pemilik-pemiliknya dapat mengambil keputusan-keputusan dengan cepat tanpa berkonsultasi dengan yang lain. Secara hukum, para pemilik individual ini membayar pajak lebih kecil di banding bentuk badan usaha. Dan konsumen sering lebih suka dengan kepemilikan tunggal ini, di mana mereka percaya bahwa satu orang penanggung jawab akan melaksanakan pekerjaan lebih baik.

Bentuk organisasi bisnis semacam ini memiliki kekurangan di mana kepemilikan tunggal ini secara hukum akan berakhir bila pemiliknya meninggal atau tidak mampu lagi, meskipun seseorang akan mewarisi dan melanjutkan usahanya. Selain itu, karena kepemilikan tunggal ini tergantung pada jumlah uang yang dapat disimpan atau dipinjam oleh pemilik-pemiliknya, maka mereka biasanya kekurangan sumber-sumber dana untuk mengembangkan usahanya menjadi perusahaan dengan skala lebih besar.

**Kemitraan Usaha.** Suatu cara untuk mulai mengembangkan usaha adalah dengan menciptakan kemitraan

dengan dua atau lebih mitra usaha. Kemitraan dapat menyatukan bakat-bakat para usahawan ini; satu mitra mungkin andal untuk bidang produksi, yang lain lebih mampu dalam aspek penjualan. Kemitraan dikecualikan dari kebanyakan persyaratan laporan dari pemerintah dibanding terhadap badan usaha, dan mereka dikenakan pajak yang lebih ringan dibanding terhadap badan usaha. Mitra hanya membayar pajak sesuai dengan pendapatan dari modal penyertaan mereka, tetapi usaha mereka tidak dikenakan pajak.

Kerugian utama dari kemitraan ini adalah bahwa tiap anggota bertanggung jawab atas semua hutang kemitraan usaha ini, dan tindakan dari tiap mitra secara hukum mengikat mitra yang lain. Sebagai contoh, bila seorang mitra menyelewengkan uang, maka para mitranya wajib ikut melunasinya. Kerugian lain adalah bila para mitra terus menerus bertentangan pendapat.

**Waralaba dan Toko Jaringan.** Usaha kecil kadangkala dapat tumbuh melalui suatu kinerja yang dikenal sebagai *franchise* (waralaba). Dalam pengaturannya, perusahaan yang berhasil memberi wewenang kepada seseorang atau sekelompok kecil usahawan untuk menggunakan namanya dan produknya dengan pertukaran sejumlah persentase keuntungan hasil penjualannya. Perusahaan pendiri meminjamkan ahli-ahli penjualan dan reputasinya, sedangkan usahawan yang menerima bantuan waralaba ini mengusahakan outlet-nya secara individu, dan menanggung urusan keuangan dan risiko saat melakukan ekspansi.

Walaupun memasuki usaha waralaba agak lebih mahal dibanding memulai usaha sejak dari awal, biaya operasional waralaba lebih kecil dan kemungkinan gagal juga lebih kecil. Hal ini sebagian karena keuntungan skala ekonomi yang diperoleh waralaba, dalam periklanan, distribusi dan pelatihan.

Waralaba memang sedemikian kompleks, dan jauh bertebaran sehingga orang tidak mempunyai gambaran yang tepat mengenai usaha ini. SBA memperkirakan di Amerika Serikat ada sekitar 535.000 usaha waralaba di tahun 1992, termasuk *dealer* mobil, pom bensin, restoran, real estate, hotel dan motel, serta usaha *laundry*. Ini meningkat 35 persen dibanding tahun 1970. Kenaikan penjualan outlet waralaba antara 1975 dan 1990 jauh melampaui outlet yang non-

waralaba, dan bisnis waralaba diduga menyerap sekitar 40 persen angka penjualan ritel di Amerika Serikat pada tahun 2000.

Usaha waralaba agaknya melambat di dasawarsa 1990-an, meskipun situasi ekonomi yang kuat menciptakan banyak kesempatan usaha-usaha non-waralaba. Beberapa pengusaha waralaba berusaha mengkonsolidasi diri, membeli unit lain dari bisnis yang sama dan gedung-gedung dari jaringan mereka sendiri. Toko-toko jaringan swasta seperti Sears Roebuck & Co. juga menjadi pesaing kuat. Dengan membeli dalam jumlah besar, menjual dalam jumlah besar dan cara swalayan, toko-toko jaringan ini sering lebih mampu memberikan harga lebih rendah ketimbang kepemilikan tunggal. Toko swalayan jaringan seperti *Safeway*, sebagai contoh, yang menawarkan harga-harga lebih murah untuk menggaet pelanggan, telah banyak menendang grosir-grosir independen.

Meskipun demikian, banyak usaha waralaba dapat bertahan hidup. Beberapa pengusaha tunggal banyak menjalin usaha dengan yang lain untuk mendirikan toko jaringan, baik dalam jajaran mereka atau bekerja sama. Seringkali, usaha ini mengarah kepada pasar khusus.

## Korporasi

Meskipun banyak perusahaan yang berukuran kecil dan sedang, unit usaha besar memainkan peranan yang dominan dalam perekonomian Amerika. Ada beberapa alasan dalam hal ini. Perusahaan-perusahaan besar dapat menyediakan barang dan jasa kepada jumlah orang yang lebih besar, dan seringkali mereka dapat bekerja lebih efisien dari perusahaan kecil. Dan mereka dapat menjual dengan harga yang lebih murah, karena besarnya volume penjualan dengan unit biaya penjualan lebih rendah. Mereka memiliki keuntungan di pasar karena para pembeli lebih tertarik kepada merek yang sudah terkenal yang mereka percaya lebih menjamin kualitas.

Perusahaan-perusahaan besar penting bagi perekonomian secara keseluruhan karena mereka lebih memiliki sumber-sumber keuangan dibanding perusahaan-perusahaan kecil untuk melaksanakan penelitian dan pengembangan produk-produk baru. Dan biasanya mereka

menawarkan kesempatan kerja yang lebih bervariasi dan stabilitas kerja, gaji lebih tinggi, dan jaminan kesehatan serta hari tua yang lebih baik.

Namun demikian, orang Amerika telah melihat perusahaan-perusahaan besar dengan rasa bimbang, mereka melihat kontribusi yang penting pada kesejahteraan ekonomi, akan tetapi mereka khawatir bahwa mereka dapat menjadi berkuasa dengan menendang perusahaan-perusahaan baru dan menekan pilihan konsumen. Selain itu, perusahaan-perusahaan besar pada saat-saat tertentu telah menunjukkan bahwa mereka tidak fleksibel dalam menyesuaikan diri dengan kondisi-kondisi ekonomi. Sebagai contoh, tahun 1970, pengusaha mobil lambat membaca bahwa dampak kenaikan harga bahan bakar telah menciptakan permintaan terhadap jenis mobil yang lebih kecil dan irit bahan bakar. Akibatnya, mereka kehilangan sejumlah pasar dalam negeri kepada produsen asing, terutama Jepang.

Di Amerika Serikat, kebanyakan perusahaan besar disusun dalam bentuk korporasi, yang memiliki bentuk organisasi usaha yang spesifik menurut hukum, disewa oleh salah satu dari 50 negara bagian dan diperlakukan oleh UU seperti layaknya manusia. Korporasi boleh memiliki hartanya sendiri, menuntut atau dituntut dalam pengadilan, dan membuat kontrak. Karena korporasi ini memiliki status hukum sendiri, pemilik-pemiliknya sebagian dilindungi dari tanggung jawab atas tindakan-tindakannya. Pemilik korporasi juga mempunyai tanggung jawab keuangan yang terbatas; misalnya, mereka tidak bertanggungjawab atas hutang korporasi. Jika pemegang saham membayar \$100 untuk 10 saham dari saham korporasi, dan bila bangkrut, ia dapat kehilangan investasinya \$100, dan hanya sejumlah ini. Karena saham korporasi dapat dipindahkan, korporasi tidak akan menjadi rusak karena kematian atau sikap tak peduli dari salah seorang pemilik. Pemilik dapat menjual sahamnya setiap saat atau menyerahkan kepada ahli warisnya.

Bentuk korporasi ini memiliki kelemahan-kelemahan juga. Sebagai badan hukum yang sah, ia harus membayar pajak. Dividen yang dibayarkan kepada pemegang saham, tidak seperti bunga obligasi, bukanlah pengeluaran usaha yang bebas pajak. Dan apabila perusahaan ini mengeluarkan dividen, para pemegang saham akan dikenakan pajak. (Karena korporasi

sudah membayar pajak terhadap pendapatan-pendapatannya, para pengamat mengatakan bahwa pengenaan pajak pembayaran dividen kepada pemegang saham, merupakan "pajak ganda" terhadap keuntungan perusahaan.)

Banyak perusahaan besar mempunyai banyak pemilik atau pemegang saham. Perusahaan utama mungkin dimiliki oleh lebih dari satu juta orang atau lebih, banyak di antaranya masing-masing mempunyai 100 saham. Tersebar luasnya kepemilikan ini telah memberikan orang-orang Amerika mempunyai kepemilikan langsung pada salah satu dari perusahaan-perusahaan nasional terbesar. Pada pertengahan 1990, lebih dari 40 persen dari keluarga Amerika memiliki saham umum, langsung atau melalui reksadana atau perantara lain.

Akan tetapi, dengan kepemilikan yang menyebar luas ini, membawa implikasi suatu pemisahan kepemilikan dan pengawasan. Karena pemegang saham pada umumnya tidak dapat mengetahui dan mengelola bisnis badan usaha ini secara rinci, maka mereka memilih Dewan komisaris untuk membuat kebijakan perusahaan secara luas. Biasanya, anggota-anggota dewan direksi dan para manajer ini memiliki kurang dari 5 persen dari saham umum, meski beberapa memiliki jauh melebihi ini. Perseorangan, bank, atau dana pensiun sering memiliki jumlah saham yang besar, tetapi perusahaan induknya hanya memiliki sebagian kecil dari jumlah keseluruhan. Biasanya, hanya sejumlah kecil dari anggota dewan merupakan karyawan dari perusahaan. Beberapa direktur ditunjuk oleh perusahaan untuk memberikan *prestige* kepada dewan direksi, sementara yang lain untuk memberikan keahlian khusus atau untuk mewakili institusi pemberi dana. Tidak biasa bagi seseorang untuk menjadi dewan komisaris dari beberapa perusahaan yang berbeda pada saat yang sama.

Dewan komisaris perusahaan menyerahkan keputusan manajemen sehari-hari kepada *chief executive officer* (CEO), yang juga bertindak sebagai ketua dewan atau presiden. CEO mengawasi eksekutif yang lain, termasuk sejumlah wakil direktur yang mengawasi pelbagai fungsi perusahaan, termasuk kepala bagian keuangan, kepala bagian operasional, dan kepala bagian informasi (CIO). CIO ini dilibatkan karena teknologi tinggi menjadi bagian yang sangat penting dalam bisnis di Amerika di akhir dasawarsa 1990-an.

Sejauh CEO mendapat kepercayaan dari dewan komisaris, umumnya ia diberi kebebasan dalam menjalankan usaha, namun kadang-kadang pemegang saham secara perorangan maupun bersama-sama dapat mendukung calon-calon untuk diangkat sebagai anggota dewan, dapat menggunakan kekuatan mereka untuk memaksa perubahan-perubahan dalam manajemen.

Pada umumnya, hanya beberapa orang saja hadir dalam rapat tahunan pemegang saham. Kebanyakan pemegang saham memberikan suara pada pemilihan direktur dan usul-usul kebijakan penting dengan cara tidak langsung, yakni mengisi formulir pemilihan. Dalam tahun-tahun sekarang ini, pada beberapa rapat tahunan nampak hadir lebih banyak pemegang saham, mungkin sekitar ratusan jumlahnya. Komisi Surat Berharga dan Saham (SEC) mengharuskan perusahaan memberikan kepada kelompok yang menantang manajemen akses terhadap daftar alamat para pemegang saham untuk mengemukakan pandangan mereka.

## Bagaimana Perusahaan Meningkatkan Modal

Perusahaan-perusahaan raksasa tidak akan dapat tumbuh hingga sebesar sekarang tanpa kemampuan meningkatkan cara-cara inovatif untuk mengembangkan modal dalam peningkatan keuangan mereka. Perusahaan mempunyai lima cara utama untuk memperoleh uang.

**Menerbitkan Obligasi.** Obligasi adalah suatu janji tertulis untuk membayar kembali sejumlah uang tertentu pada saat jatuh tempo di waktu mendatang. Sementara itu, pemegang obligasi menerima pembayaran bunga pada tingkat tertentu pada saat yang ditentukan. Pemegang dapat menjual obligasi ini kepada seseorang sebelum mereka jatuh tempo.

Manfaat bagi perusahaan dalam pengeluaran obligasi adalah bahwa tingkat suku bunga pada hari jatuh tempo pada umumnya lebih rendah daripada pinjaman melalui lembaga-lembaga yang lain dan karena bunga yang dibayar pada obligasi adalah biaya usaha yang terkena pajak. Namun, perusahaan harus tetap membayar bunga, walaupun mereka tidak memperoleh keuntungan. Apabila investor ragu terhadap kemampuan perusahaan untuk memenuhi kewajiban

membayar bunga, mereka dapat menolak membayarnya atau dapat meminta pembayaran pada tingkat suku bunga yang lebih tinggi untuk mengganti risiko mereka yang semakin meningkat. Berdasarkan alasan ini perusahaan kecil jarang meningkatkan modal mereka melalui pengeluaran obligasi.

**Mengeluarkan Saham Preferensi.** Sebuah perusahaan dapat memilih untuk mengeluarkan saham preferensi guna meningkatkan modal mereka. Para pembeli saham ini memiliki status khusus dalam hal perusahaan mengalami kesulitan keuangan. Bila keuntungan terbatas, pemilik saham preferensi akan dibayar dividen mereka setelah pemegang obligasi menerima pembayaran bunga sebagaimana telah dijamin, tetapi sebelum pemegang saham biasa menerima pembayarannya.

**Menjual Saham Umum.** Bila perusahaan berada dalam posisi keuangan yang baik dan sehat, ia dapat meningkatkan modalnya dengan mengeluarkan saham umum. Hakikatnya bank-bank investasi bersedia membantu perusahaan-perusahaan yang mengeluarkan saham, setuju untuk membeli saham-saham baru yang dikeluarkan pada tingkat harga yang ditetapkan bila publik menolak untuk membeli saham-saham tersebut pada tingkat harga minimum. Meskipun pemegang saham biasa memiliki hak-hak eksklusif untuk pemilihan dewan komisaris, posisi mereka berada di bawah pemegang obligasi dan saham preferensi saat pembagian keuntungan.

Investor tertarik kepada saham dalam dua cara. Beberapa perusahaan membayar dividen besar, menawarkan investor suatu pendapatan tetap. Akan tetapi beberapa perusahaan lain membayar dividen lebih kecil atau tidak sama sekali, dengan mengharap bahwa pemegang saham tertarik pada usaha peningkatan keuntungan dan kemudian pada nilai saham itu sendiri. Pada umumnya, nilai saham akan naik karena investor datang dengan harapan bahwa pendapatan perusahaan akan naik. Perusahaan yang harga sahamnya meningkat tajam sering membagi saham mereka, dengan membayarkan tiap pemegang saham dengan, misalnya, tambahan selebar saham baru untuk tiap lembar saham yang mereka punya. Hal ini tidak akan menambah modal untuk perusahaan, namun akan membuat pemegang saham lebih mudah menjualnya di pasar modal. Dalam dua untuk satu

saham, harga saham akan terpotong separuhnya, dan hal ini akan lebih menarik bagi para investor.

**Meminjam.** Perusahaan dapat juga meningkatkan modal jangka pendek biasanya untuk membiayai persediaan dengan memperoleh pinjaman dari bank atau kreditur yang lain.

**Menggunakan Laba.** Perusahaan dapat juga membiayai operasi mereka dengan menahan keuntungan-keuntungannya. Strategi mengenai laba ditahan bervariasi. Beberapa perusahaan terutama listrik, gas, dan lain-lain usaha sarana, membayar hampir dengan seluruh keuntungannya kepada pemegang saham sebagai dividen. Yang lain membagi, katakanlah, 50 persen dari pendapatannya sebagai dividen kepada pemegang saham, dan menahan sisanya sebagai biaya operasi dan ekspansi usaha. Masih ada perusahaan-perusahaan lain, kebanyakan yang lebih kecil memilih untuk menanamkan kembali sebagian atau seluruh pendapatan bersih dalam penelitian dan pengembangan, dengan harapan dapat memberikan keuntungan bagi para investor dengan meningkatkan nilai dari saham mereka secara cepat.

## Monopoli, Merger, dan Restrukturisasi

Bentuk korporasi jelas merupakan kunci sukses pertumbuhan banyak usaha di Amerika. Namun orang Amerika sering melihat perusahaan-perusahaan besar dengan rasa curiga, dan pimpinan-pimpinan perusahaan sendiri telah meragukan nilai kebesaran ini.

Pada akhir abad ke-19, banyak orang Amerika takut bahwa perusahaan dapat meraih jumlah modal yang besar untuk menyerap yang lebih kecil atau menggabungkan dan bekerja sama dengan perusahaan lain untuk menghindari kompetisi. Dalam hal demikian, para pengamat menyatakan bahwa usaha monopoli akan memaksa konsumen membayar lebih tinggi dan menekan keinginan-keinginan mereka.

Masalah-masalah ini telah melahirkan dua UU yang bertujuan untuk mencegah monopoli: UU Antitrust Sherman tahun 1890 dan UU Antitrust Clayton tahun 1914. Pemerintah terus menggunakan kedua UU ini sepanjang abad ke-20. Di tahun 1984, pemerintah "penghancur penggabungan usaha" membubarkan praktek mirip monopoli yang dilakukan

perusahaan jasa telepon *American Telephone and Telegraph*. Akhir tahun 1990, Departemen Kehakiman berusaha mengurangi dominasi pasar piranti lunak komputer oleh Microsoft, yang dalam beberapa tahun telah berkembang menjadi perusahaan utama dengan aset \$22.357 juta.

Secara umum, pejabat antitrust Amerika melihat ancaman kekuatan monopoli apabila sebuah perusahaan menguasai 30 persen dari pasar untuk satu komoditas atau jasa. Namun ini aturan praktis saja. Sebagian tergantung pada besarnya pesaing yang lain di pasar. Sebuah perusahaan dapat dinilai tidak melakukan monopoli, meskipun ia dapat mengendalikan 30 persen dari pasarnya, bila perusahaan lain mempunyai pangsa pasar yang berimbang.

Meskipun UU Antitrust telah meningkatkan persaingan, ia tidak menghalangi perusahaan-perusahaan Amerika menjadi lebih besar. Tujuh perusahaan raksasa masing-masing memiliki aset lebih dari \$300.000 juta di tahun 1999, membuat perusahaan-perusahaan terbesar sebelumnya menjadi lebih kecil. Beberapa pengamat melontarkan kekuatiran mereka berkaitan dengan semakin meningkatnya kontrol terhadap perusahaan-perusahaan industri dasar oleh beberapa perusahaan besar. Mereka menekankan bahwa industri-industri seperti mobil dan baja telah dilihat sebagai oligopoli yang didominasi oleh beberapa perusahaan besar. Tetapi, yang lain menyatakan bahwa banyak di antara perusahaan-perusahaan besar ini tidak dapat bertindak semena-mena meskipun mereka besar, karena mereka menghadapi kompetisi global yang sangat kuat. Bila konsumen tidak puas dengan pembuat mobil dalam negeri, sebagai contoh, mereka dapat membeli dari perusahaan-perusahaan asing. Tambahan lagi, konsumen atau perusahaan manufaktur kadang-kala dapat membatasi hal ini menjadi monopoli dengan cara memindahkan ke produk pengganti, sebagai contoh, aluminium, kaca, plastik atau beton semuanya dapat menggantikan baja.

Sikap para pemimpin perusahaan mengenai besaran perusahaan telah berbeda. Di dasawarsa 1960-an dan awal dasawarsa 1970-an, banyak perusahaan yang ambisius, mencoba untuk melakukan diversifikasi dengan mengakuisisi perusahaan yang tidak ada hubungan, paling sedikit sebagian karena penerapan UU antitrust federal yang sangat keras yang

cenderung membatasi merger dalam bidang yang sama. Sebagaimana dilihat oleh para pemimpin bisnis ini, konglomerat (bentuk organisasi usaha yang biasanya terdiri dari sebuah perusahaan induk dan satu kelompok anak-anak perusahaan bergerak dalam kegiatan yang berbeda), misalnya pengeboran minyak dan pembuatan film, secara inheren lebih stabil. Menurut teori, bila permintaan akan produk berkurang, jalur bisnis yang lain dapat memberikan keseimbangan.

Akan tetapi keuntungan yang kadangkala diimbangi dengan kesulitan dalam mengelola kegiatan yang beragam, dan bukan dalam spesialisasi produksi dalam jalur-jalur produksi yang spesifik. Banyak pimpinan yang melaksanakan merger di dasawarsa 1960-an dan 1970-an merasakan dirinya terlalu meluas atau tidak dapat mengelola anak-anak perusahaan telah diakuisisi. Dalam banyak hal mereka melepas kembali akuisisi yang semakin melemah.

Dasawarsa 1980-an dan 1990-an menghasilkan merger yang mudah, namun di lain sisi juga pengambilalihan beberapa industri secara "paksa," karena perusahaan mencoba menempatkan diri dalam posisi menghadapi perubahan-perubahan ekonomi. Merger adalah hal yang wajar, sebagai contoh, dalam industri perminyakan, retail, dan kereta api, semuanya mengalami perubahan-perubahan yang cukup berarti. Banyak perusahaan penerbangan mencoba bergabung setelah diregulasi menghasilkan persaingan mulai 1978. Deregulasi dan perkembangan teknologi membantu jalannya serangkaian merger dalam industri telekomunikasi juga. Beberapa perusahaan yang menyediakan jasa telepon lokal berusaha untuk bergabung setelah pemerintah meminta lebih berkompetisi di pasar-pasar di Pantai Timur, Bell Atlantic diambil oleh Nynex. SBC Communication menggabungkan anak perusahaannya, Southwestern Bell dengan Pacific Telesis di wilayah Barat, dan dengan Southern New England Group Telecommunications, dan kemudian berusaha menambah Ameritech di *Midwest*. Sementara itu, perusahaan-perusahaan untuk jarak jauh MCI Communications and World Com bergabung, sementara AT&T bergerak memasuki bisnis telepon lokal dengan mengakuisisi dua jaringan televisi raksasa: Tele-Communications dan Media One Group. Pengambilalihan ini akan menyediakan akses jaringan kawat

kira-kira 60 persen rumah tangga Amerika, juga memberikan kepada AT&T kekuasaan yang kokoh dalam jaringan TV dan pasar-pasar untuk hubungan internet kecepatan tinggi.

Juga di akhir dasawarsa 1990-an, Travelers Group bergabung dengan Citicorp, membentuk perusahaan layanan-layanan keuangan yang terbesar di dunia, sementara Ford Motor Company membeli bisnis mobil Swedia AB Volvo. Menyusul suatu gelombang pengambilalihan oleh Jepang terhadap perusahaan-perusahaan Amerika di dasawarsa 1980-an, perusahaan-perusahaan Jerman dan Inggris mengambil kesempatan-kesempatan di dasawarsa 1990-an, ketika Chrysler Corporation bergabung dengan Daimler Benz AG Jerman dan Deutsch Bank AG mengambil alih Bankers Trust. Salah satu ironi dalam sejarah bisnis, Exxon Corporation and Mobil Corporation bergabung, dapat menyehatkan kembali setengah dari industri John D. Rockefeller, yang mendominasi kekaisaran Standard Oil Company, yang kemudian dibubarkan oleh Departemen Kehakiman di tahun 1911. Merger senilai \$81.380 juta ini telah membangkitkan perhatian pejabat-pejabat anti-trust, meskipun Komisi Dagang Federal (FTC) menyetujui konsolidasi ini secara aklamasi.

Komisi ini memang mewajibkan Exxon dan Mobil untuk menyetujui dan menjual atau mengubah kontrak penyerahan dengan 2.143 stasiun gas ke negara-negara bagian di wilayah Timur Laut dan Atlantik Tengah, California dan Texas, dan mengalihkan terminal penyulingan minyak yang besar, jaringan pipa dan aset-aset yang lain. Hal ini menunjukkan suatu kegiatan pengeboran yang paling besar yang pernah diperintahkan oleh Perwakilan Antitrust. Dan ketua FTC Robert Pitofsky memperingatkan bahwa merger selanjutnya di antara industri perminyakan dengan "skala nasional" dapat mengundang tanda bahaya antitrust. Staff FTC segera menyarankan agar Perwakilan menentang usul pembelian oleh BP Amoco PLC terhadap Atlantic Richfield Company.

Alih-alih bergabung, beberapa perusahaan mencoba mengamankan bisnis mereka dengan cara modal ventura dengan pihak pesaing. Karena usaha ini meniadakan persaingan dalam produk yang sama di mana mereka telah setuju untuk bekerjasama, mereka dapat memberikan ancaman terhadap pangsa pasar sebagaimana dengan monopoli. Namun

Perwakilan *Antitrust* Pemerintah memberikan restu kepada beberapa modal ventura yang mereka percaya memberikan manfaat lebih baik.

Banyak perusahaan Amerika juga telah bergabung dalam kegiatan kerjasama penelitian dan pengembangan. Biasanya perusahaan-perusahaan melakukan kerjasama penelitian terutama melalui organisasi-organisasi perdagangan – dan hanya dalam kaitan dengan peraturan-peraturan lingkungan dan kesehatan. Akan tetapi ketika orang Amerika melihat bahwa perusahaan-perusahaan asing yang melakukan kerjasama dalam pengembangan dan pembuatan produk ini, mereka mengambil kesimpulan bahwa mereka tidak sanggup memikul waktu dan biaya penelitian ini atas beban mereka sendiri, termasuk *Semiconductor Research Corporation* dan *Software Productivity Consortium*.

Contoh spektakuler dalam kerjasama di antara pesaing-pesaing yang ganas terjadi di tahun 1991 pada saat International Business Machines, salah satu perusahaan komputer terbesar di dunia, setuju untuk kerjasama dengan Apple Computer, pionir dalam *personal computer* (PC), untuk membuat piranti lunak baru yang dapat dipakai oleh berbagai jenis komputer. Kerjasama antara IBM dan Microsoft dalam sistem piranti lunak sejenis telah bubar di pertengahan dasawarsa 1980-an, dan kemudian Microsoft bergerak maju dengan sistemnya yang mendominasi pasar, yakni Windows. Menjelang 1999, IBM juga setuju untuk mengembangkan teknologi komputer baru bersama Dell Computer, pendatang baru yang kuat di pasar.

Sebagaimana gelombang merger di dasawarsa 1960-an dan 1970-an bermuara pada serangkaian kegiatan reorganisasi perusahaan dan penyebaran, merger yang sekarang berjalan juga diikuti oleh usaha-usaha restrukturisasi dalam operasi mereka. Memang, dengan meningkatnya persaingan global, mendorong perusahaan-perusahaan Amerika melaksanakan usaha-usaha utama menjadi bertambah ramping dan efisien. Banyak perusahaan menghentikan produk mereka yang tidak lagi menjanjikan, menutup anak perusahaan atau unit-unit usaha, dan mengkonsolidasi atau menutup pabrik-pabrik, gudang-gudang dan outlet ritel mereka. Dalam gelombang pelaksanaan perampingan ini, banyak perusahaan, termasuk

yang raksasa seperti Boeing, AT & T, dan General Motors – telah melepas sejumlah manajer dan karyawan bawahan mereka.

Meskipun terdapat pengurangan tenaga kerja di antara perusahaan-perusahaan manufaktur, kondisi ekonomi tetap lentur selama *booming* di dasawarsa 1990-an, sehingga pengangguran tetap rendah. Memang pengusaha harus berusaha mendapatkan pekerja-pekerja yang memiliki pengetahuan teknologi tinggi, dan sektor jasa layanan yang sedang berkembang telah menampung tenaga-tenaga kerja juga dalam memenuhi permintaan perusahaan-perusahaan manufaktur yang produksinya semakin meningkat. Penggunaan tenaga kerja menurut majalah *Fortune* 500 perusahaan industri utama telah turun dari 13,4 juta pekerja di tahun 1986 menjadi 11,6 juta di tahun 1994. Akan tetapi kemudian *Fortune* meralat analisisnya setelah memfokuskan pada 500 perusahaan dari semua jenis, di antaranya perusahaan-perusahaan jasa layanan, tahun 1994 menunjukkan angka 20,2 juta dan naik menjadi 22,3 juta di tahun 1999.

Berkat kekuatan ekonomi yang berkesinambungan dan semua bentuk merger serta konsolidasi lainnya yang terjadi dalam bisnis di Amerika, ukuran rata-rata dari perusahaan meningkat di antara tahun 1988 dan 1996, dari 17.730 karyawan menjadi 18.654 karyawan. Ini adalah kenyataan, meskipun PHK terjadi selama proses merger dan restrukturisasi, maupun pertumbuhan besar dalam jumlah penerimaan tenaga kerja dari perusahaan-perusahaan kecil. ❁

62



63

**BAB 5**

SAHAM,  
KOMODITAS,  
DAN PASAR

Pasar-pasar modal di Amerika Serikat memberikan darah segar bagi kapitalisme. Perusahaan-perusahaan berpaling kepada mereka untuk mengumpulkan dana yang dibutuhkan guna mendanai gedung pabrik, gedung perkantoran, pesawat terbang, kereta api, kapal laut, jalur telepon, dan aset lainnya; untuk melakukan penelitian dan pengembangan; dan untuk mendanai kegiatan-kegiatan penting perusahaan lainnya. Banyak dana tersebut berasal dari institusi besar, seperti dana pensiun, perusahaan asuransi, perbankan, lembaga, dan akademi serta universitas. Peningkatannya pula berasal dari perorangan. Sebagaimana tertera dalam Bab 4, lebih dari 40 persen keluarga memiliki saham umum pada pertengahan dekade 1990-an.

Sangat sedikit investor yang bersedia membeli saham di sebuah perusahaan, kecuali mereka sudah mengetahui bahwa mereka dapat menjualnya di kemudian hari bila mereka memerlukan dana untuk keperluan lain. Pasar saham dan pasar modal lainnya memungkinkan para investor untuk membeli dan menjual saham secara berkesinambungan.

Pasar memainkan beberapa peran lainnya dalam ekonomi di Amerika. Mereka merupakan sumber penghasilan untuk para investor. Ketika nilai saham atau aset finansial lainnya naik, mereka menjadi lebih makmur; seringkali membelanjakan sedikit dari keuntungan tersebut, memperkuat penjualan dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Dikarenakan para investor melakukan kegiatan jual dan beli saham per hari berdasarkan pada seberapa menguntungkannya perusahaan tersebut di masa datang, harga saham memberikan masukan kepada para eksekutif perusahaan tentang bagaimana para investor menilai kinerja mereka.

Nilai saham mencerminkan reaksi investor terhadap kebijakan pemerintah. Bila investor mempercayai bahwa kebijakan yang diterapkan pemerintah akan berpengaruh buruk terhadap perekonomian dan keuntungan perusahaan, pasar akan turun. Sebaliknya, bila investor yakin bahwa kebijakan pemerintah akan membantu ekonomi, maka pasar akan naik. Kritikus menilai bahwa para investor Amerika terlalu banyak memfokuskan diri pada keuntungan jangka pendek; acapkali, demikian menurut para analis, perusahaan atau pembuat kebijakan menjadi takut untuk mengambil langkah yang akan

menguntungkan dalam jangka panjang karena mereka membutuhkan penyesuaian jangka pendek yang akan menekan harga saham. Tidak ada cara yang tepat untuk menguji teori tersebut, karena pasar mencerminkan jutaan keputusan dari jutaan investor.

Bagaimana pun juga, orang Amerika membanggakan diri pada efisiensi pasar saham dan pasar modal lainnya, yang memungkinkan sejumlah besar penjual dan pembeli melakukan jutaan transaksi setiap hari. Komputer memegang peranan yang besar pada keberhasilan pasar-pasar tersebut, tapi keberhasilan tersebut juga tergantung tradisi dan kepercayaan kepercayaan antar pialang, dan kepercayaan mereka pada niat baik pelanggan yang mereka wakili untuk memberikan saham-saham pasca penjualan atau untuk membayar pembelian. Kadang kala, kepercayaan ini dilanggar. Namun selama paruh kedua abad ke-20, pemerintah federal telah memainkan peran yang sangat penting dalam memastikan transaksi yang jujur dan adil. Hasilnya, pasar-pasar berkembang sebagai sumber dana investasi yang berkesinambungan yang menjaga pertumbuhan ekonomi dan sebagai sarana untuk mengikutsertakan rakyat Amerika dalam kemakmuran negaranya.

Untuk berjalan dengan efektif, pasar membutuhkan aliran informasi yang bebas. Tanpa hal itu, para investor tidak dapat mengikuti perkembangan nilai dari saham. Banyaknya sumber informasi memungkinkan para investor untuk mengikuti pergerakan pasar dari waktu ke waktunya. Perusahaan dituntut untuk mengeluarkan laporan laba per caturwulan, laporan tahunan yang menyeluruh, dan laporan yang dipresentasikan kepada para pemegang saham mengenai keadaan perusahaan. Sebagai tambahan, para investor dapat pula melihat di media cetak untuk mengetahui nilai dari suatu saham yang dijual selama sesi perdagangan sebelumnya. Mereka dapat memeriksa berbagai indeks yang mengukur keseluruhan irama kegiatan pasar, salah satu indeks yang terkemuka adalah Dow Jones Industrial Average (DJIA), yang memberikan informasi mengenai 30 saham tertinggi. Para investor pun dapat melihat di majalah atau koran yang diterbitkan khusus untuk menganalisis saham dan pasar tertentu. Program televisi kabel tertentu memberikan aliran berita terus menerus mengenai

pergerakan harga saham. Dan saat ini, para investor dapat menggunakan jasa internet untuk mengetahui informasi terkini mengenai saham perorangan dan bahkan untuk mengatur transaksi jual-beli saham.

## Bursa Efek

Terdapat jutaan saham, namun saham terbesar, terkenal, dan perusahaan-perusahaan yang paling aktif diperjualbelikan pada umumnya terdaftar di New York Stock Exchange (NYSE). Bursa ini didirikan pada tahun 1792, pada saat sekelompok pialang berkumpul di bawah sebuah pohon di Wall Street di kota New York untuk membuat aturan-aturan dalam pelaksanaan proses transaksi saham. Di akhir dekade 1990-an, NYSE memuat 3.600 saham yang berbeda. Bursa tersebut memiliki 1.366 anggota yang dibeli oleh rumah-rumah pialang dengan harga yang mahal dan digunakan untuk membeli dan menjual saham untuk umum. Informasi yang mengalir secara elektronik di antara kantor-kantor pialang dan bursa, membutuhkan serat optik yang terbentang sepanjang 200 mil (320 kilometer) dan 8.000 hubungan telepon untuk menangani informasi komoditas dan pemesanan.

Bagaimana saham diperjualbelikan? Misalkan seorang pengajar ingin melakukan pesiar. Untuk mendanai perjalanannya, dia menjual 100 lembar sahamnya di General Motor. Dia lalu menelepon pialangnya untuk langsung menjual saham yang dimilikinya pada nilai tertinggi yang bisa didapatkan pialang tersebut. Pada saat yang sama, seorang teknisi di Florida memutuskan untuk membeli 100 lembar saham General Motor, lalu ia menghubungi pialangnya untuk "membeli" saham tersebut pada harga pasar. Kedua pialang tersebut mengirimkan pesan mereka ke NYSE, di mana kolega mereka bernegosiasi. Semuanya dapat berlangsung kurang dari satu menit. Akhirnya, pengajar tersebut mendapatkan uang dan sang teknisi memperoleh sahamnya, serta kedua pialang mendapatkan komisi dari kedua kliennya. Transaksi tersebut, layaknya semua transaksi yang ditangani di bursa saham, dilakukan di muka umum, dan hasilnya dikirim secara elektronik ke setiap kantor pialang di seluruh negeri.

Para ahli bursa efek memainkan peranan yang penting

dalam proses tersebut, membantu menjaga pasar tetap stabil dengan menyesuaikan pemesanan jual dan beli secara cermat. Bila perlu, mereka membeli atau menjual sahamnya pada saat terjadi jual-beli dalam volume yang kecil.

Bursa efek yang lebih kecil, yang memuat saham industri energi, beroperasi serupa dan berlokasi Wall Street yang sama dengan NYSE. Kota-kota besar lainnya menjadi tempat bagi bursa efek lokal yang lebih kecil.

Sejumlah saham dan obligasi yang diperdagangkan, diperjualbelikan di sistem *National Association of Securities Dealer Automated Quotation*, atau disingkat Nasdaq. Bursa *over-the-counter* (penjualan saham tak terdaftar antara penjual dan pembeli melalui telepon atau komputer), yang menangani sekitar 5.240 saham, tidak mempunyai satu tempat; tetapi hanya merupakan suatu jaringan komunikasi elektronik dari para pemain saham dan obligasi. *National Association of Securities Dealer*, yang mengawasi pasar ini, mempunyai kekuasaan untuk menolak perusahaan-perusahaan atau pelaku-pelaku transaksi yang dinilai tidak jujur dan pailit. Karena saham yang diperdagangkan di pasar ini berasal dari perusahaan kecil dan kurang stabil, Nasdaq dianggap sebagai pasar yang lebih beresiko daripada bursa-bursa efek yang lebih besar. Namun ia menawarkan banyak peluang bagi para investor. Pada era 1990-an, banyak saham industri teknologi tinggi yang sedang berkembang pesat diperdagangkan di sini.

## Sebuah Negeri Investor

*Booming* di pasar saham yang belum pernah terjadi sebelumnya bersama dengan kemudahan berinvestasi, membuat partisipasi publik mengalami kenaikan yang tajam dalam pasar sekuritas selama dekade 1990-an. Volume perdagangan tahunan di NYSE, atau "Big Board" meluncur dari 11.400 juta saham di tahun 1980 menjadi 169.000 juta di tahun 1998. Antara tahun 1989 dan 1995, pangsa saham yang dimiliki rumah tangga di Amerika Serikat, secara langsung atau melalui mediator seperti dana pensiun, meningkat dari 31 persen ke 41 persen.

Partisipasi publik di pasar telah dipermudah oleh adanya reksadana, yang mengumpulkan dana dari perorangan dan

menginvestasikannya atas nama mereka dalam beragam bentuk saham. Reksadana memungkinkan para investor kecil, yang merasa tidak layak atau tidak punya waktu untuk memilih dari ribuan saham perorangan, untuk mendelegasikan kepada profesional untuk mengelola uang mereka. Dan karena reksadana memegang beragam kumpulan saham, maka mereka menjaga para investor dari penurunan tajam yang dapat terjadi terhadap saham-saham perorangan.

Terdapat lusinan jenis dari reksadana, masing-masing dirancang berdasarkan keinginan dan kebutuhan dari setiap investor. Beberapa untuk jangka pendek, sementara lainnya bertujuan untuk peningkatan nilai modal jangka panjang. Beberapa menanam modal secara hati-hati, lainnya mengambil resiko yang lebih besar dengan harapan mendapatkan tingkat pengembalian yang lebih besar. Beberapa hanya bermain dengan saham dari industri tertentu atau saham dari perusahaan asing, dan lainnya mengejar strategi pasar yang beragam. Secara keseluruhan, jumlah dana meloncat dari 524 di 1980 ke 7.300 di akhir 1998.

Tertarik oleh tingkat pengembalian yang besar dan sejumlah besar pilihan, rakyat Amerika menanamkan sejumlah dananya dalam bentuk reksadana selama dekade 1980-an dan 1990-an. Pada akhir dekade 1990-an, mereka mempunyai dana sebesar 5,4 triliun dalam bentuk reksadana, dan pangsa saham reksadana yang dimiliki oleh rumah tangga telah meningkat ke angka 37 persen di 1997 dari 6 persen di tahun 1979.

### Bagaimana Harga Saham Ditentukan

Harga saham ditentukan oleh kombinasi faktor-faktor yang tidak dapat dimengerti dan diramalkan secara konsisten. Pada umumnya, para pakar ekonomi mengatakan, harga tersebut mencerminkan nilai laba potensial dari suatu perusahaan. Para investor tertarik terhadap saham perusahaan yang mereka harapkan akan menghasilkan laba yang besar di masa yang akan datang, karena banyak yang ingin membeli saham dari perusahaan tersebut, harganya akan cenderung naik. Sebaliknya, investor akan enggan membeli perusahaan yang mempunyai prospek profit yang buruk; karena hanya sedikit

orang yang akan membeli dan banyak orang menjual saham perusahaan ini, harga akan jatuh.

Dalam memutuskan pembelian atau penjualan saham, para investor mempertimbangkan iklim dan gambaran bisnis umum, kondisi finansial dan prospek dari perusahaan yang akan mereka tanamkan modal, dan apakah nilai saham relatif terhadap laba sudah di atas atau di bawah standar yang berlaku. Kecenderungan suku bunga pun sangat mempengaruhi harga saham. Meningkatnya suku bunga cenderung menekan harga saham —sebagian karena mereka dapat menilai lebih awal perlambatan kegiatan ekonomi dan nilai laba perusahaan, dan sebagian dikarenakan mereka menarik investor keluar dari pasar saham dan mengajak ke dalam investasi sebaliknya. Penurunan suku bunga, di sisi lain, seringkali menuju ke arah harga saham yang lebih tinggi, baik karena menawarkan peminjaman yang lebih mudah dan pertumbuhan yang lebih cepat, dan karena mereka membuat investasi pembayaran-bunga kurang menarik untuk para investor.

Bagaimanapun juga, sejumlah faktor lainnya menambah runyam masalah. Salah satunya adalah bahwa para investor membeli saham berdasarkan harapan yang belum pasti di masa depan, bukan berdasarkan pendapatan yang diperoleh saat ini. Harapan dapat dipengaruhi oleh beragam faktor, kebanyakan tidak rasional dan tidak beralasan. Hasilnya, hubungan jangka pendek antara harga dan laba menjadi lemah.

Momentum dapat juga merusak harga saham. Kenaikan harga mengundang lebih banyak pembeli ke dalam pasar, meningkatnya kebutuhan, membuat harga tetap tinggi. Keterlibatan para spekulan menambah berat tekanan ini karena mereka membeli saham dengan harapan dapat menjualnya kembali dengan harga yang jauh lebih tinggi. Analisis menggambarkan hal ini sebagai *bull market*. Ketika demam spekulasi tidak dapat dipertahankan, harga mulai turun. Ketika para investor menjadi cemas mengenai penurunan harga, mereka akan secepatnya menjual saham mereka, menambah momentum penurunan. Situasi ini dinamakan *bear market*.

### Strategi Pasar

Selama hampir sepanjang abad ke-20; para investor bisa mendapatkan lebih banyak keuntungan dengan berinvestasi

pada saham daripada dalam jenis investasi finansial lainnya—selama mereka mampu mempertahankan sahamnya untuk jangka panjang.

Dalam jangka pendek, harga saham dapat menjadi tidak stabil, investor yang tidak sabar dan menjual sahamnya selama rentang penurunan pasar, dapat menderita kerugian. Peter Lynch, seorang mantan manajer dari perusahaan saham reksadana terbesar di Amerika, mencatat di tahun 1998, sebagai contoh, bahwa saham di Amerika Serikat telah kehilangan nilai dalam 20 dari 72 tahun sebelumnya. Menurut Lynch, investor harus menunggu 15 tahun setelah kehancuran pasar saham di tahun 1929 untuk dapat melihat aset mereka pulih dari kerugian. Namun orang yang memegang saham selama 20 tahun atau lebih tidak pernah kehilangan uang mereka. Dalam sebuah analisis yang dipersiapkan untuk Kongres Amerika, Kantor Akuntansi Umum pemerintahan federal mengatakan bahwa dalam rentang 20 tahun terburuk sejak 1926, harga saham naik 3 persen. Dalam dua dekade terbaik, harga naik 17 persen. Sebaliknya, pengembalian obligasi 20 tahun yang merupakan pilihan investasi setelah saham, berkisar antara 1 persen dan 10 persen.

Para pakar ekonomi menyimpulkan dari analisis seperti ini bahwa para investor kecil paling beruntung apabila mereka dapat menyimpan uangnya ke dalam berbagai portofolio saham dan menahannya untuk jangka waktu panjang. Namun beberapa investor bersedia mengambil resiko dengan harapan mendapatkan hasil yang lebih besar dalam jangka pendek. Dan mereka telah merancang sejumlah strategi untuk melakukannya.

**Buying on Margin.** Orang Amerika membeli banyak barang dengan mencicil, demikian pula dengan saham. Investor yang telah masuk kriteria dapat membeli *on margin*, membeli saham dengan membayar 50 persen di muka dan mendapatkan pinjaman dari pialang mereka untuk sisanya. Bila harga saham yang dibeli *on margin* naik, investor ini dapat menjualnya, membayar kembali pada pialang mereka jumlah yang mereka pinjam ditambah bunga dan komisi, dan tetap mendapatkan keuntungan. Bila harga turun, pialang mengeluarkan *margin calls*, memaksa investor membayar uang tambahan ke dalam rekening mereka agar pinjamannya tetap

sama tidak lebih dari setengah nilai saham. Bila pemilik tidak mampu membayar dengan tunai, maka pialang dapat menjual sejumlah saham—menjadi kerugian investor—untuk menutupi hutangnya.

Membeli saham *on margin* adalah salah satu jenis perdagangan yang berspekulasi. Ia memberikan spekulasi—para pemain bersedia bertaruh dalam kondisi yang penuh resiko—sebuah kesempatan untuk membeli lebih banyak saham. Bila keputusan investasi mereka tepat, spekulasi dapat mereguk laba yang sangat besar, bila tidak, kerugian besar menimpa.

Dewan Cadangan Federal (sering disebut *The Fed*), bank sentral pemerintah Amerika Serikat, menetapkan kebutuhan margin minimum yang mengidentifikasi seberapa besar uang tunai harus dimiliki investor pada saat mereka membeli saham. *The Fed* dapat menentukan margin. Bila ingin memotivasi pasar, margin ditetapkan rendah. Bila ia melihat kebutuhan untuk membatasi gairah spekulasi, margin ditetapkan tinggi. Dalam beberapa tahun, *the Fed* telah menuntut pembayaran 100 persen penuh, namun kebanyakan selama dekade terakhir abad ke-20, tingkat margin dibiarkan pada tingkat 50 persen.

**Selling Short.** Kelompok spekulasi yang lain dikenal sebagai *short sellers*. Mereka mengharapkan jatuhnya harga dari saham tertentu, lalu mereka menjual saham yang dipinjam dari pialang, berharap merengguk untung dengan cara mengganti saham dengan saham-saham yang dibeli pada pasar terbuka pada harga yang lebih rendah. Meskipun cara ini menawarkan kesempatan keuntungan di *bear market* hal ini adalah salah satu cara yang paling beresiko untuk transaksi saham. Bila seorang *short seller* salah menebak, harga saham yang ia telah jual akan naik dengan tajam, memukul investor dengan kerugian yang sangat besar.

**Options.** Cara lain untuk mengangkat pembelanjaan dana yang berjumlah kecil adalah membeli *call option* untuk membeli suatu saham tertentu mendekati harga saat ini. Jika harga pasar naik, pedagang dapat menggunakan pilihan tersebut, menghasilkan laba yang besar lalu menjualnya pada harga pasar yang lebih tinggi (dengan cara lain, pedagang dapat menjual *option* tersebut, yang nilainya akan sudah naik seiring

harga saham dasar tersebut menaik). Sebuah pilihan untuk menjual saham, dinamakan *put option*, bekerja dalam arah yang berlawanan yang memaksa pedagang untuk menjual saham tertentu pada penutupan terhadap nilai saat ini. Seperti kebanyakan *short selling*, *put option* memungkinkan para pedagang mendapatkan untung dari suatu pasar yang lesu. Namun para investor pun dapat kehilangan banyak uangnya bila harga saham tidak bergerak sebagaimana yang mereka harapkan.

### Komoditas dan Futura Lainnya

Futura (futures) komoditas adalah kontrak untuk membeli atau menjual barang tertentu pada harga yang telah ditentukan pada waktu yang telah ditetapkan pada masa yang akan datang. Produk ini secara tradisional telah berhubungan erat dengan komoditas seperti gandum, hewan ternak, tembaga, dan emas, namun di era belakangan ini, komoditas ini berhubungan erat dengan mata uang asing atau aset finansial lainnya. Mereka didagangkan pada sekitar lusinan bursa komoditas di Amerika Serikat, yang paling besar meliputi *Chicago Board of Trade*, *Chicago Mercantile Exchange*, dan beberapa bursa di kota New York. Chicago merupakan pusat industri pertanian bersejarah di Amerika. Secara keseluruhan, kegiatan komoditas ini naik ke tingkat 417 juta dalam kontrak-kontrak di tahun 1997, dari 261 juta di 1991.

Para pelaku komoditas ini terbagi menjadi dua kategori besar: pematok (*hedger*) dan spekulasi. Pematok adalah firma bisnis, petani, atau perorangan yang mengadakan kontrak komoditas untuk mendapat akses ke dalam komoditas, atau menjualnya, di harga yang dijamin. Mereka memanfaatkan produk ini untuk melindungi diri dari pergerakan harga komoditas yang tidak diduga. Ribuan individu, bersedia mengambil resiko tersebut, terjun di komoditas ini sebagai spekulasi. Mereka tergoda pada komoditas ini oleh prospek mengeruk untung besar pada margin yang kecil (kontrak futura, layaknya kebanyakan saham, didagangkan berdasarkan margin, biasanya bernilai 10 sampai 20 persen dari nilai kontrak).

Berspekulasi di produk ini bukan diperuntukkan buat orang yang enggan mengambil resiko. Gejala alam yang tidak diduga seperti cuaca dapat mempengaruhi pasokan dan kebutuhan, dan membuat harga komoditas naik atau turun

dengan cepat, menciptakan laba atau kerugian yang sangat besar. Meskipun para pedagang profesional yang handal di pasar ini berpeluang besar merengguk laba di perdagangan komoditas, diperkirakan sebanyak 90 persen dari para pedagang kecil komoditas ini kehilangan uang di pasar yang sangat rentan ini.

Futura komoditas adalah sebuah bentuk turunan (derivative) instrumen yang rumit untuk spekulasi finansial yang dihubungkan dengan aset fundamental. Bentuk turunan ini berkembang pesat pada dekade 1990-an untuk menutupi rentang aset yang luas, termasuk pinjaman dan suku bunga. Pertumbuhan perdagangan ini menarik perhatian para aparat pembuat peraturan dan anggota Kongres setelah beberapa bank, firma sekuritas dan para taipan menderita kerugian besar atas penanaman modal pada bisnis jenis turunan ini, dan dalam beberapa kasus menghindari pemeriksaan dengan cara menyimpannya di luar wilayah Amerika Serikat.

### Pembuat Aturan

Komisi Surat Berharga dan Saham (SEC), yang didirikan tahun 1934, merupakan pembuat aturan pasar sekuritas yang utama di Amerika Serikat. Sebelum tahun 1929, setiap negara bagian membuat aturan mainnya sendiri untuk kegiatan sekuritas. Namun kehancuran pasar saham di 1929, yang memicu Depresi Hebat, menunjukkan bahwa pengaturan yang ada tersebut tidaklah memadai. Undang-undang Sekuritas tahun 1933 dan Undang-undang Bursa Sekuritas tahun 1934 memberikan peran besar kepada pemerintahan federal dalam melindungi investor kecil dari tindak pemalsuan dan mempermudah mereka untuk memahami laporan-laporan perusahaan.

Komisi ini memberlakukan banyak peraturan untuk mencapai tujuan ini. Perusahaan yang mengeluarkan saham, obligasi, dan sekuritas lainnya diharuskan menyerahkan pernyataan surat pendaftaran registrasi keuangan terincinya, yang dapat diakses oleh umum. SEC menentukan apakah surat keterangan tersebut lengkap dan adil sehingga para investor dapat membuat evaluasi realistis tentang berbagai sekuritas secara menyeluruh. SEC juga mengawasi perdagangan di saham dan mengelola aturan untuk mencegah

manipulasi harga. Untuk mencapai tujuan tersebut, para pialang dan pemain dalam pasar langsung dan bursa efek harus mendaftarkan diri mereka ke SEC. Sebagai tambahan, komisi ini mewajibkan perusahaan untuk memberitahukan kepada publik kapan karyawan mereka sendiri menjual atau membeli saham perusahaan tersebut; komisi ini yakin bahwa para “pemain dalam” memiliki kedekatan informasi mengenai perusahaan mereka dan bahwa perdagangan mereka dapat menunjukkan kepada investor lainnya tentang tingkat kepercayaan pada masa depan perusahaan mereka.

SEC juga berupaya untuk mencegah para pemain dalam ini memperdagangkan saham yang berdasarkan pada informasi yang belum diumumkan ke publik. Di akhir dekade 1980-an, SEC mulai memusatkan diri tidak hanya kepada jajaran manajemen tingkat atas, tapi juga pada tingkat pemain dalam yang lebih rendah atau bahkan para pemain dari luar, seperti pengacara yang mempunyai akses informasi penting mengenai sebuah perusahaan sebelum diumumkan ke publik.

SEC mempunyai lima orang wakil yang diangkat oleh presiden. Tidak lebih dari tiga orang dapat menjadi anggota partai politik yang sama. Setiap komisaris dengan masa jabatan lima tahun dipensiunkan tiap tahunnya.

*Commodity Futures Trading Commission* mengawasi pasar futuara. Tugasnya memberantas transaksi-transaksi futuara langsung, biasanya membatasi transaksi-transaksi yang telah disetujui masuk ke bursa. Tapi pada umumnya, aturan yang dibuat oleh komisi ini dianggap lebih longgar daripada yang dibuat oleh SEC. Tahun 1996, sebagai contoh, komisi ini menyetujui 92 kontrak jenis futuara baru dan opsi komoditas pertanian. Dari waktu ke waktu, ketua SEC mengambil peranan yang kuat untuk komisi tersebut dalam membuat peraturan bisnis futuara.

### **Black Monday dan Bull Market yang Panjang**

Senin, 19 Oktober, 1987, nilai saham merosot tajam di pasaran di seluruh dunia. Dow Jones Industrial Average jatuh 22 persen, ditutup di kisaran 1,738.42, penurunan sehari terbesar sejak 1914, bahkan mengalahkan kejatuhan pasar yang lebih dahulu terjadi di Oktober 1929.

*Brady Commission* (komisi kepresidenan yang dibentuk untuk menginvestigasi kejatuhan ini), SEC, dan pihak-pihak lain mempersalahkan berbagai faktor atas kehancuran di tahun 1987—termasuk perubahan negatif pada psikologi investor, keccemasan investor terhadap defisit anggaran dana pemerintah federal dan perdagangan asing, kegagalan spesialis di NYSE untuk melaksanakan tugas mereka sebagai pembeli terakhir, dan “perdagangan program” di mana komputer diprogram untuk meluncurkan pembelian atau penjualan sejumlah besar saham pada saat pemicu pasar tertentu timbul.

Bursa efek kemudian melakukan proteksi. Dikatakan bahwa bursa efek akan membatasi perdagangan program bilamana Dow Jones Industrial Average naik atau turun 50 poin dalam satu hari, dan akan menciptakan mekanisme “pemecah-sirkuit” untuk menghentikan semua perdagangan sementara waktu pada saat DJIA jatuh 250 poin. Mekanisme darurat ini kemudian disesuaikan untuk merefleksikan kenaikan yang besar di tingkat DJIA. Di akhir 1998, suatu perubahan membutuhkan pembatasan perdagangan program kapanpun DJIA naik atau turun dua persen dalam satu hari dari penutupan rata-rata terakhir; di akhir 1999, formula ini berarti bahwa perdagangan program akan dihentikan oleh perubahan pasar sekitar 210 poin. Aturan baru juga menetapkan ambang yang lebih tinggi; selama kuartal keempat tahun 1999, hal itu akan terjadi apabila terdapat sedikitnya penurunan 1.050 poin di DJIA.

Perubahan itu mungkin sudah menolong mengembalikan kepercayaan, namun kinerja yang kuat oleh perekonomian boleh jadi lebih penting. Tidak seperti kinerja di tahun 1929, Federal Reserve menjelaskan bahwa hal itu akan mempermudah kondisi kredit untuk memastikan bahwa para investor dapat memenuhi margin dan dapat terus beroperasi. Akibatnya, kehancuran tahun 1987 dengan cepat terhapus sejalan dengan bergeraknya pasar ke tingkat yang lebih tinggi. Pada awal dekade 1990-an, DJIA mencapai nilai tertinggi 3.000 dan pada tahun 1999, nilainya mencapai 11.000 mark. Di samping itu, volume perdagangan naik dengan drastis. Meskipun perdagangan 5 juta saham dianggap terlalu berlebihan di NYSE pada dekade 1960-an, lebih dari 1 triliun saham diperdagangkan pada hari yang sama di tahun 1997

dan 1998. Di Nasdaq, hari-hari seperti itu menjadi hal yang rutin sekitar tahun 1998.

Kebanyakan kenaikan aktivitas dihasilkan oleh apa yang dinamakan pedagang harian yang biasanya akan membeli dan menjual saham yang sama beberapa kali dalam hari yang sama, berharap mendapatkan untung yang cepat dalam jangka pendek. Para pedagang ini adalah orang-orang yang menggunakan jasa Internet dalam melakukan transaksinya. Pada awal 1999, 13 persen perdagangan saham oleh perorangan dan 25 persen dari transaksi perorangan di berbagai macam sekuritas terjadi melalui Internet.

Semakin besar volume, semakin besar pula kerentanan yang dihadapi. Pergerakan lebih dari 100 poin sehari terjadi dengan kenaikan frekuensi, dan mekanisme pemecah-sirkuit dipicu pada 27 Oktober 1997, ketika DJIA jatuh 554.26 poin. Kejatuhan yang besar lainnya—512.61 poin—terjadi pada 31 Agustus 1998. Namun pada saat itu, pasar merangkak begitu tinggi sehingga penurunan dihitung hanya sekitar 7 persen dari nilai saham keseluruhan, dan investor bertahan di pasar yang cepat kembali normal. ❁



## B A B 6

# PERANAN PEMERINTAH DALAM PEREKONOMIAN

Sistem perdagangan bebas Amerika Serikat kini banyak diterapkan oleh negara-negara lain. Keberhasilan ekonomi negara tersebut tampaknya memperkuat pandangan bahwa perekonomian akan berjalan dengan baik bila pemerintah membiarkan keberhasilan dan kegagalan bisnis dan perorangan dalam sebuah pasar yang terbuka dan bersaing. Namun seberapa “bebas-kah” perdagangan di Amerika Serikat? Jawabannya, “tidak sepenuhnya.” Suatu jaringan peraturan pemerintahan yang rumit membentuk banyak aspek dari operasi bisnis. Setiap tahun, pemerintah mengeluarkan ribuan halaman peraturan baru, seringkali menerangkan secara terinci apa yang bisnis dapat dan tidak dapat lakukan.

Namun, pendekatan rakyat Amerika Serikat terhadap peraturan pemerintah jauh dari mapan. Beberapa tahun belakangan ini, peraturan telah tumbuh lebih ketat dalam beberapa area dan diperlonggar di area lainnya. Dan topik yang terus bertahan dalam sejarah ekonomi Amerika Serikat adalah perdebatan mengenai kapan dan seberapa jauh pemerintah seharusnya turun tangan dalam masalah bisnis.

### Perdagangan Bebas (*Laissez-Faire*) vs Intervensi Pemerintah

Berdasarkan sejarah, kebijakan pemerintah Amerika Serikat terhadap bisnis dirangkum dalam istilah Perancis, *laissez-faire*—“berjalan sendiri”. Konsep tersebut berasal dari teori ekonomi Adam Smith, seorang Skotlandia pada abad ke-18 yang tulisannya sangat mempengaruhi tumbuhnya kapitalisme Amerika. Ia percaya bahwa kepentingan pribadi tidak boleh dikekang. Selama pasar bebas dan bersaing, katanya, tindakan individu, yang didorong oleh kepentingan diri, akan berjalan bersama demi kebaikan khalayak banyak. Smith mendukung beberapa intervensi pemerintah untuk dijadikan landasan perdagangan bebas. Berkat dorongannya terhadap praktek *laissez-faire*, ia mendapat dukungan di Amerika Serikat, sebuah negara yang dibangun dari kepercayaan individu dan ketidakpercayaan terhadap otoritas.

Pelaksanaan perdagangan bebas tidak berarti mencegah sektor swasta untuk meminta bantuan dari pihak pemerintah. Perusahaan rel kereta api menerima tanah dan subsidi publik

di abad ke-19. Industri yang menghadapi persaingan yang sangat kuat dari perusahaan luar negeri telah meminta proteksi melalui kebijakan perdagangan. Sektor pertanian, hampir semuanya dipegang sektor swasta, merengguk untung dari bantuan pemerintah. Banyak industri lainnya telah pula mencari dan menerima bantuan mulai dari pembebasan pajak hingga subsidi tanpa batas dari pemerintah.

Peraturan pemerintah mengenai industri swasta dapat dibagi menjadi dua kategori—peraturan perekonomian dan peraturan sosial. Peraturan perekonomian terutama mencoba mengendalikan harga. Dirancang secara teoritis untuk melindungi konsumen dan perusahaan tertentu (biasanya bisnis kecil) dari perusahaan yang lebih kuat, seringkali teori ini dibenarkan dengan alasan bahwa kondisi pasar yang sepenuhnya kompetitif itu tidak ada dan oleh karenanya tidak dapat memberikan perlindungan terhadap diri mereka. Dalam banyak kasus, peraturan perekonomian dikembangkan untuk melindungi perusahaan dari apa yang digambarkan sebagai kompetisi yang merusak satu dengan yang lainnya. Peraturan sosial, di lain pihak, mempromosikan tujuan-tujuan yang tidak berbau ekonomi—seperti tempat kerja yang lebih aman atau lingkungan yang lebih bersih. Peraturan sosial mencoba untuk menekan perilaku perusahaan yang membahayakan atau untuk mendorong perilaku yang secara sosial diinginkan. Pemerintah mengawasi pembuangan dari cerobong asap pabrik, dan memberikan pembebasan pajak terhadap perusahaan yang menawarkan kesehatan karyawan dan dana pensiun yang memenuhi standar yang telah ditetapkan.

Sejarah Amerika menunjukkan pergerakan berulang kali dari satu titik ke titik lain antara prinsip perdagangan bebas dan tuntutan terhadap dua jenis peraturan pemerintah tersebut. Selama 25 tahun terakhir, kaum liberal dan konservatif bersama mencari cara untuk mengurangi atau menghilangkan beberapa kategori dari peraturan ekonomi, dan sepakat bahwa peraturan tersebut memproteksi secara keliru perusahaan-perusahaan dari persaingan dengan mengorbankan konsumen. Bagaimana pun juga para pemimpin politik mempunyai perbedaan yang jauh lebih tajam tentang peraturan sosial. Kaum liberal lebih cenderung mendukung campur tangan pemerintah yang mempromosikan berbagai, tujuan non-

ekonomi, sementara kaum konservatif lebih melihatnya sebagai gangguan yang membuat bisnis kurang bersaing dan kurang efisien.

### Pertumbuhan Intervensi Pemerintah

Pada awal berdirinya negara Amerika Serikat, para pemimpin pemerintahan enggan membuat peraturan yang berhubungan dengan bisnis. Tetapi seiring berjalannya abad ke-20, penggabungan industri Amerika ke dalam perusahaan-perusahaan yang kuat mempercepat campur tangannya pemerintah untuk melindungi bisnis kecil dan konsumen. Di tahun 1890, Kongres memberlakukan *Sherman Antitrust Act*, sebuah undang-undang yang dirancang untuk memulihkan persaingan dan perdagangan bebas dengan cara memutuskan monopoli. Di tahun 1906, Kongres mensahkan undang-undang untuk memastikan bahwa pangan dan obat-obatan telah diberi label dengan benar dan bahwa daging diperiksa sebelum dijual ke pasar. Di tahun 1913, pemerintah mendirikan sistem perbankan federal, *Federal Reserve*, untuk mengatur aliran uang negara dan melakukan pengawasan terhadap kegiatan perbankan.

Perubahan terbesar dalam peranan pemerintah terjadi selama *New Deal*, yang merupakan respon Presiden Franklin D. Roosevelt terhadap Depresi Hebat. Selama waktu ini di dekade 1930-an, Amerika Serikat mengalami krisis bisnis yang terburuk dan angka pengangguran tertinggi sepanjang sejarah. Banyak rakyat Amerika menyimpulkan bahwa kapitalisme yang tak terkendali ini telah hancur. Kemudian mereka berpaling kepada pemerintah untuk menyelesaikan kesengsaraan ini dan mengurangi apa yang disebut kompetisi yang merusak. Roosevelt dan Kongres memberlakukan sejumlah undang-undang baru yang memberikan pemerintah kekuasaan untuk campur tangan dalam perekonomian. Antara lain, undang-undang ini mengatur penjualan saham, mengakui hak para pekerja untuk membentuk serikat, menentukan aturan untuk upah dan jam kerja, memberikan dana tunai bagi kaum pengangguran dan dana pensiun bagi orang tua, menetapkan subsidi pertanian, menjamin simpanan di bank, dan menciptakan otoritas pengembangan regional yang besar di Lembah Tennessee.

Banyak lagi hukum dan peraturan yang telah dibuat sejak dekade 1930-an untuk melindungi pekerja dan konsumen lebih jauh. Merupakan tindakan melawan hukum jika majikan membeda-bedakan dalam proses penerimaan karyawan berdasarkan pada usia, jenis kelamin, ras atau keyakinan religius. Pekerja anak-anak pada umumnya dilarang. Serikat buruh independen dijamin haknya untuk berorganisasi, menawar, dan melakukan pemogokan. Pemerintah mengeluarkan dan memberlakukan keselamatan tempat kerja dan kode kesehatan. Hampir setiap produk yang terjual di Amerika Serikat dipengaruhi oleh suatu bentuk peraturan pemerintah; pabrik makanan haruslah menjelaskan apa yang termuat di dalam kemasannya; obat-obatan tidak dapat dijual sampai benar-benar diuji; kendaraan harus dibuat berdasarkan standar keselamatan dan haruslah memenuhi standar polusi; harga barang harus tertulis dengan jelas; dan para pembuat iklan dilarang menyesatkan konsumen.

Pada awal dekade 1990-an, Kongres telah membuat lebih dari 100 agensi peraturan federal di lapangan mulai dari perdagangan sampai komunikasi, dari energi nuklir sampai produk keselamatan, dan dari obat-obatan sampai kesempatan kerja. Di antara aturan yang baru adalah *Federal Aviation Administration*, yang didirikan di tahun 1966 dan memberlakukan peraturan keselamatan bagi maskapai, dan Lembaga Keamanan Lalu Lintas Nasional (*National Traffic Safety Administration, NHTSA*), yang didirikan tahun 1971 dan memperhatikan masalah otomobil dan keselamatan pengemudi. Keduanya adalah bagian dari Departemen Transportasi federal.

Banyak agensi pembuat peraturan didirikan agar terisolasi dari presiden dan tekanan politik. Agensi ini dijalankan oleh dewan independen yang anggotanya ditunjuk oleh presiden dan harus dikonfirmasi oleh senat. Menurut undang-undang tersebut, dewan ini harus meliputi perwakilan dari kedua partai politik yang bekerja dalam jangka waktu tetap, seringkali lima hingga tujuh tahun. Setiap agensi mempunyai staf, seringkali lebih dari 1.000 orang. Kongres menyisihkan dana kepada agensi dan mengawasi cara kerjanya. Dalam beberapa hal, agensi ini bekerja seperti pengadilan. Mereka mengadakan dengar-pendapat yang menyerupai sidang

pengadilan, dan keputusan mereka wajib ditinjau ulang oleh pengadilan federal.

Meskipun agensi ini secara resmi mandiri, anggota Kongres seringkali mencoba untuk mempengaruhi para wakilnya atas nama pemilih mereka. Beberapa kritikus mengemukakan bahwa bisnis kadangkala terlalu banyak mempengaruhi agensi dalam membuat peraturan; petugas agensi seringkali memperoleh kedekatan bisnis dari aturan yang mereka buat; dan banyak pula yang ditawarkan bayaran tinggi di industri tersebut setelah jabatan mereka sebagai pembuat peraturan berakhir. Tetapi perusahaan-perusahaan juga memiliki keluhannya sendiri. Di antaranya, beberapa kritikus perusahaan mengeluh bahwa aturan pemerintah yang berhubungan dengan bisnis seringkali menjadi kadaluwarsa segera setelah mereka ditulis karena kondisi bisnis berubah dengan sangat cepat.

## Usaha Pemerintah Federal untuk Mengendalikan Monopoli

Monopoli berada antara entitas-entitas bisnis pertama untuk diregulasi oleh pemerintah Amerika Serikat demi kepentingan umum. Penggabungan perusahaan kecil ke dalam perusahaan yang lebih besar memungkinkan beberapa perusahaan yang sangat besar untuk melarikan diri dari aturan perusahaan yang ketat dengan cara "menetapkan" harga atau dengan melemahkan para pesaingnya. Para pembaharu berpendapat bahwa praktek-praktek ini benar-benar membebani konsumen dengan harga yang lebih tinggi atau pilihan yang terbatas. *Sherman Antitrust Act*, yang diberlakukan tahun 1890, menyatakan bahwa tidak satu orang pun atau bisnis dapat memonopoli perdagangan atau dapat menggabungkan atau berkonspirasi dengan orang lain untuk membatasi perdagangan. Di awal dekade 1900-an, pemerintah menggunakan undang-undang ini untuk menghajar *Standard Oil Company* milik John D. Rockefeller dan beberapa firma besar lainnya yang diyakini telah menyalahgunakan kekuatan ekonominya.

Di tahun 1914, Kongres mengeluarkan dua undang-undang lagi yang dirancang untuk menyokong *Sherman Anti-*

*trust: Clayton Antitrust dan Federal Trade Commission Act.* Clayton Antitrust mendefinisikan dengan lebih jelas apa yang merupakan pembatasan perdagangan yang ilegal. UU ini melarang diskriminasi harga yang memberikan pembeli tertentu keuntungan dari yang lainnya; melarang perjanjian yang di dalamnya menyatakan bahwa suatu manufaktur hanya akan menjual produknya kepada *dealer* yang setuju untuk tidak menjualnya produk dari manufaktur saingannya; dan melarang beberapa jenis merger dan tindakan lainnya yang dapat menurunkan tingkat persaingan. *Federal Trade Commission Act* mendirikan komisi pemerintahan yang bertujuan untuk mencegah praktek-praktek bisnis yang tidak adil dan anti-persaingan.

Para kritikus yakin perangkat anti-monopoli baru ini tidak sepenuhnya efektif. Di tahun 1912, *United States Steel Corporation*, yang mengendalikan lebih dari setengah dari produksi baja di Amerika Serikat, didakwa melakukan tindak monopoli. Tindakan hukum melawan perusahaan terus berlanjut sampai tahun 1920 ketika, dalam sebuah keputusan yang penting, Mahkamah Agung memutuskan bahwa *US Steel* bukanlah sebuah monopoli karena tidak terkait dalam pembatasan perdagangan yang "tak beralasan." Mahkamah membuat pembedaan yang sangat hati-hati antara kebesaran dan monopoli, dan mengatakan bahwa besarnya perusahaan tidak mutlak merupakan sebuah monopoli.

Pemerintah terus menjalankan tuntutan-tuntutan hukum *antitrust* sejak Perang Dunia II. *Federal Trade Commission* dan *Antitrust Division of Justice Department* mengawasi kemungkinan monopoli atau bertindak untuk mencegah ancaman merger yang melemahkan kompetisi sedemikian parah sehingga konsumen akan menderita. Empat kasus menunjukkan ruang lingkup dari usaha-usaha ini :

- Di tahun 1945, dalam sebuah kasus yang melibatkan *Aluminium Company of America*, pengadilan banding federal mempertimbangkan seberapa besar pangsa pasar dapat dipegang sebuah firma sebelum diperiksa untuk praktek monopoli. Pengadilan menetapkan di 90 persen, dan meragukan apakah 60 atau 65 persen cukup atau tidak, dan 30 persen tentunya tidak.

- Di tahun 1961, sejumlah perusahaan di industri perlengkapan elektrik ditemukan bersalah dengan mematok harga tetap dalam persaingan terbatas. Perusahaan tersebut setuju untuk membayar ganti rugi yang besar kepada pelanggan, dan beberapa eksekutif perusahaan dipenjarakan.
- Di tahun 1963, Mahkamah Agung Amerika Serikat menyatakan bahwa penggabungan firma-firma dengan pangsa pasar yang besar dapat dianggap sebagai anti-persaingan. Kasus tersebut melibatkan *Philadelphia National Bank*. Pengadilan memutuskan bahwa bila suatu merger akan mengakibatkan sebuah perusahaan mengendalikan sebuah pangsa pasar terlalu besar, dan bila tidak terdapat bukti merger tersebut tidak akan merugikan, maka merger tersebut tidak bisa dilaksanakan.
- Di tahun 1997, pengadilan federal menyimpulkan bahwa walaupun kegiatan ritel pada umumnya tidak terpusat, sejumlah pelaku bisnis ini seperti toko-toko pemasok alat-alat tulis perkantoran bersaing dalam pasar ekonomi yang berbeda. Di pasar tersebut, merger dari dua firma yang penting akan menjadi anti-persaingan, demikian pengadilan memutuskan. Kasus tersebut melibatkan perusahaan pemasok kebutuhan perkantoran, *Staples*, dan perusahaan pemasok kebutuhan gedung, *Home Depot*. Merger yang telah direncanakan gagal.

Contoh di atas menunjukkan bahwa tidak selamanya mudah untuk mendefinisikan kapan pelanggaran terhadap hukum antitrust telah terjadi. Interpretasi hukum tersebut beragam, dan para analis seringkali bertentangan dalam menilai apakah perusahaan telah mendapatkan begitu banyak kekuasaan sehingga mereka dapat campur tangan dalam mekanisme pasar. Di samping itu, kondisi berubah, dan aturan perusahaan yang tampaknya menciptakan ancaman antitrust di suatu era mungkin akan kurang mengancam di era lainnya. Sebagai contoh, kecemasan terhadap kekuasaan monopoli yang besar dari *Standard Oil* di awal dekade 1990-an, bermuara pada pemecahan kerajaan minyak Rockefeller ke dalam berbagai perusahaan, termasuk yang menjadi perusahaan minyak *Exxon and Mobil*. Namun di akhir dekade 1990-an, ketika *Exxon and Mobil* mengumumkan bahwa mereka

merencanakan untuk merger, hampir tidak yang menimbulkan kecemasan publik, meskipun pemerintah mewajibkan ijin tertentu sebelum menyetujui penggabungan tersebut. Harga bahan bakar rendah, dan perusahaan minyak lainnya nampak cukup tangguh untuk memastikan adanya persaingan.

## regulasi Transportasi

Meskipun UU antitrust ditujukan untuk meningkatkan persaingan, banyak peraturan lainnya membawa pengaruh yang berlawanan. Saat masyarakat Amerika semakin cemas mengenai inflasi pada dekade 1970-an, peraturan yang mengurangi persaingan harga disoroti lagi secara kritis. Dalam beberapa kasus, pemerintah memutuskan untuk mempermudah kontrol dalam kasus di mana peraturan melindungi perusahaan dari tekanan pasar.

Transportasi merupakan target pertama dari deregulasi. Pada masa Presiden Jimmy Carter (1979-1981), Kongres memberlakukan serangkaian UU yang menghilangkan sebagian besar dari peraturan-peraturan yang membatasi gerak dari perusahaan-perusahaan di bidang penerbangan, truk dan perkeretaapian. Perusahaan-perusahaan diperbolehkan untuk berkompetisi dengan menggunakan jalur udara, jalur darat atau jalur kereta mana pun yang mereka pilih, selain diberikan pula kebebasan untuk menentukan harga untuk layanan yang mereka berikan. Dalam proses deregulasi di bidang transportasi, Kongres pada akhirnya meniadakan dua lembaga pembuat peraturan utama dalam bidang perekonomian, yaitu *Interstate Commerce Commission* yang telah berusia 109 tahun dan *Civil Aeronautics Board* yang telah berusia 45 tahun.

Walaupun dampak nyata dari deregulasi sulit untuk diperkirakan, kebijakan ini benar-benar telah menciptakan pergolakan yang besar yang mempengaruhi dunia industri. Termasuk maskapai penerbangan. Setelah kontrol pemerintah ditiadakan, maskapai-maskapai penerbangan berlomba untuk mencari jalan dalam lingkungan yang baru dan jauh dari kepastian. Pesaing-pesaing baru bermunculan, kebanyakan mempekerjakan pilot-pilot di luar perserikatan dan pekerja-pekerja yang berupah rendah, menawarkan layanan yang murah dan tidak mengada-ada. Maskapai-maskapai besar,

yang telah terbiasa dengan penetapan harga dari pemerintah yang menjamin seluruh pengeluaran mereka, mengalami kesulitan dalam persaingan. Beberapa – termasuk *Pan American World Airways*, yang bagi sebagian besar orang Amerika identik dengan maskapai penumpang dan *Eastern Airlines*, yang mengangkut penumpang paling banyak dibanding maskapai penerbangan Amerika lainnya – mengalami kegagalan. *United Airlines*, maskapai nasional terbesar, mengalami kesulitan dan terselamatkan setelah para pekerjanya setuju untuk membeli maskapai tersebut.

Para pemakai jasa pun terpengaruhi. Munculnya maskapai-maskapai penerbangan pilihan-pilihan pelayanan baru membingungkan mereka. Perubahan harga juga telah membuat bingung – dan tidak semua pemakai jasa menyukainya. Monopoli dan pengaturan atas maskapai penerbangan pada umumnya menetapkan harga untuk memastikan bahwa mereka mendapatkan seluruh pendapatan yang mereka butuhkan, tanpa memikirkan apakah setiap layanan memperoleh masukan yang cukup untuk membiayai operasinya sendiri. Ketika diberlakukan pengaturan terhadap maskapai penerbangan, harga untuk penerbangan ke seluruh penjuru negara dan penerbangan jarak jauh lainnya serta harga untuk layanan ke wilayah metropolitan yang besar, umumnya ditentukan jauh lebih tinggi dari harga sebenarnya untuk rute tersebut, sementara harga untuk rute jarak pendek yang lebih mahal dan layanan untuk penerbangan ke wilayah yang berpenduduk rendah ditetapkan lebih rendah dari biaya penerbangan. Dengan adanya deregulasi, skema penetapan harga tersebut menjadi hancur, sementara pesaing-pesaing kecil menyadari bahwa mereka dapat memenangkan persaingan dengan berkonsentrasi pada pasar-pasar “gemuk” yang lebih menguntungkan, di mana harga sebelumnya dibuat tinggi.

Ketika maskapai-maskapai penerbangan memotong tarif untuk menjawab tantangan ini, mereka seringkali memotong atau bahkan menurunkan pelayanan yang diberikan kepada pasar yang lebih kecil dari kurang menguntungkan. Sebagian dari layanan ini pada akhirnya diadakan kembali ketika penerbangan “commuter” baru, yang sering merupakan divisi dari maskapai penerbangan yang lebih besar banyak bermunculan. Maskapai penerbangan yang lebih kecil mungkin

menawarkan frekuensi penerbangan yang tidak begitu sering dan layanan yang kurang nyaman (lebih memilih menggunakan pesawat propeler yang lebih tua daripada menggunakan jet), namun secara keseluruhan, pasar yang tadinya ketakutan akan kehilangan layanan penerbangan setidaknya masih mendapatkan pelayanan.

Kebanyakan perusahaan transportasi pada awalnya menolak deregulasi, namun kemudian lambat laun menerimanya. Bagi pengguna jasa, sejarah telah berubah. Banyak maskapai yang berbiaya rendah yang muncul pada awal dikeluarkannya deregulasi, kini telah menghilang, dan gelombang merger di antara maskapai penerbangan telah mengurangi persaingan pada pasar tertentu. Namun demikian, para analis pada umumnya setuju bahwa tarif angkutan udara lebih rendah dibanding apabila pengaturan atas angkutan udara terus diberlakukan. Dan perjalanan dengan menggunakan angkutan udara membludak. Pada tahun 1978, tahun di mana deregulasi atas angkutan udara diberlakukan, penumpang yang menggunakan maskapai penerbangan Amerika Serikat mencapai 226.800 juta mil (362.800 juta km). Pada tahun 1997, jumlah tersebut bertambah tiga kali lipat hingga mencapai 605.400 juta mil (968.640 juta km).

## Telekomunikasi

Sampai dengan dekade 1980-an di Amerika Serikat, istilah “perusahaan telepon” identik dengan *American Telephone and Telegraph*. AT&T menguasai hampir seluruh aspek dari bisnis perteleponan. Anak-anak perusahaan regional dari AT&T yang dikenal dengan *Baby Bells*, diatur secara monopolis, memegang hak eksklusif untuk beroperasi di area khusus. *Federal Communication Commission* mengatur tarif untuk percakapan jarak jauh antar negara bagian sedangkan pembuat peraturan di negara bagian harus menyetujui tarif untuk percakapan lokal dan percakapan jarak jauh di dalam negara bagian.

Regulasi pemerintah dibenarkan dengan teori bahwa perusahaan telepon, seperti juga perusahaan listrik, pada dasarnya memang bersifat monopolis. Kompetisi nampak seperti sia-sia dan tidak efisien. Pemikiran tersebut berubah mulai berubah pada era 1970-an, seiring dengan pembangunan

teknologi besar yang menjanjikan kemajuan pesat di bidang telekomunikasi. Perusahaan-perusahaan independen pada waktu itu menyatakan dengan tegas bahwa mereka dapat bersaing dengan AT&T. Namun mereka mengatakan bahwa monopoli telepon tersebut telah menyingkirkan mereka dengan melarang mereka untuk melakukan interkoneksi dengan jaringan besar tersebut.

Deregulasi di bidang ptelekomunikasian muncul dalam dua tahapan besar. Pada 1984, pengadilan mengakhiri monopoli telepon oleh AT&T, yang memaksa raksasa ini untuk melahirkan anak-anak perusahaan regionalnya. AT&T berusaha untuk tetap mempertahankan pangsa penting dalam bisnis telepon jarak jauh, namun pesaing-pesaing mereka seperti *MCI Communications* dan *Sprint Communications* memenangkan sebagian dari kompetisi di bisnis telepon jarak jauh, dan menunjukkan bahwa kompetisi dapat menyebabkan harga yang lebih murah dan meningkatkan pelayanan.

Satu dekade kemudian, tekanan terhadap monopoli yang dilakukan oleh *Baby Bells* terhadap layanan telepon lokal semakin berkembang. Teknologi-teknologi baru – termasuk televisi kabel, layanan selular (atau nirkabel), Internet, dan teknologi lainnya – menawarkan alternatif-alternatif kepada perusahaan telepon lokal. Namun para ekonom menyatakan bahwa kekuatan yang luar biasa dari monopoli regional menghambat pengembangan dari teknologi ini. Secara khusus, mereka menyatakan bahwa, tanpa koneksi dengan perusahaan-perusahaan yang telah lama berdiri, mustahil bagi perusahaan-perusahaan telepon lokal ini untuk dapat bertahan – sesuatu yang ditentang oleh *Baby Bells* dengan berbagai cara.

Pada tahun 1996, Kongres memberikan respon dengan mengeluarkan UU Telekomunikasi (*Telecommunication Act*) tahun 1996. UU ini memperbolehkan perusahaan-perusahaan telepon jarak jauh, seperti AT&T, serta perusahaan televisi kabel dan perusahaan-perusahaan yang baru didirikan, untuk memasuki bisnis telepon lokal. UU ini menyatakan bahwa monopoli regional harus mempersilakan pesaing-pesaing baru untuk ikut dalam jaringan mereka. Untuk mendorong perusahaan-perusahaan regional untuk ikut dalam persaingan, UU tersebut menyatakan bahwa mereka dapat memasuki bisnis telepon jarak jauh apabila kompetisi baru sudah ada di wilayah mereka.

Di akhir dekade 1990-an, masih terlalu dini untuk memperkirakan dampak dari UU baru tersebut. Ada tanda-tanda yang cukup positif. Banyak perusahaan kecil mulai menawarkan layanan telepon lokal, khususnya di daerah perkotaan, di mana mereka dapat memperoleh banyak langganan dengan biaya yang rendah. Pelanggan telepon selular lokal melonjak. Selain itu perusahaan-perusahaan penyedia jasa Internet bermunculan untuk menyambungkan Internet ke perumahan. Namun ada perkembangan lainnya yang tidak diantisipasi atau diharapkan oleh Kongres. Perusahaan-perusahaan telepon banyak yang melakukan merger, dan *Baby Bells* menyusun banyak rintangan untuk menghalangi persaingan. Perusahaan-perusahaan regional juga lambat untuk berekspansi di layanan telepon jarak jauh. Sementara itu deregulasi bagi sebagian konsumen – khususnya pengguna telepon rumah dan masyarakat di daerah pinggiran yang sebelumnya disubsidi oleh bisnis dan konsumen di perkotaan – malah membuat harga semakin tinggi.

### Isalah Khusus Perbankan

Dalam hal regulasi, bank merupakan kasus khusus. Di satu sisi, bank adalah bisnis swasta seperti halnya perusahaan pembuat mainan atau perusahaan baja. Namun bank juga memainkan peranan penting dalam perekonomian dan oleh karena itu mempengaruhi kesejahteraan setiap orang, tidak terbatas pada para nasabahnya saja. Sejak dekade 1930-an rakyat Amerika telah menyusun pengaturan yang cocok untuk memahami kedudukan yang unik dari bank.

Satu dari peraturan terpenting adalah jaminan deposito (*deposit insurance*). Pada masa Depresi Hebat, kemunduran perekonomian yang dialami Amerika bertambah parah ketika banyak nasabah menarik semua dana yang mereka simpan di bank dalam waktu yang bersamaan karena takut bank yang bersangkutan mengalami kehancuran. Walhasil, nasabah yang panik harus mengantri panjang di jalan-jalan dalam usaha untuk menarik uang mereka. Banyak bank ambruk, termasuk bank yang beroperasi secara baik, karena mereka tidak dapat dengan cepat mencairkan aset-aset yang mereka miliki untuk menyediakan dana bagi nasabah yang ingin menarik dananya. Akibatnya, pasokan dana yang dimiliki oleh bank untuk

dipinjamkan ke dunia bisnis dan industri menyusut, dan dengan sendirinya ikut memperparah keterpurukan.

Jaminan deposito diciptakan untuk mencegah penarikan besar-besaran di bank semacam itu. Pemerintah menjamin deposito hingga suatu tingkat tertentu, dewasa ini tingkat jaminan yang diberikan pemerintah adalah US\$100.000. Saat ini, jika satu bank terlihat mengalami kesulitan keuangan, nasabah tidak lagi merasa khawatir. Lembaga asuransi perbankan pemerintah, yang dikenal dengan *Federal Deposit Insurance Corporation*, akan membayarkan dana dari para nasabah, mempergunakan dana premi asuransi yang diambil dari bank itu sendiri. Jika diperlukan pemerintah juga dapat mempergunakan pendapatan dari pajak umum untuk melindungi nasabah dari kerugian. Untuk melindungi pemerintah dari resiko keuangan yang tidak semestinya, pembuat peraturan mengawasi bank-bank dan memerintahkan tindakan perbaikan jika bank-bank tersebut ditemukan telah melakukan tindakan yang dapat mengakibatkan resiko yang tidak semestinya.

*New Deal* di era 1930-an juga menghasilkan peraturan-peraturan yang mencegah bank-bank agar tidak terlibat dalam bisnis sekuritas dan asuransi. Sebelum masa Depresi Hebat, banyak bank yang mengalami kesulitan karena mereka mengambil resiko yang sangat besar dalam pasar saham atau memberikan pinjaman kepada industri di mana direktur atau pejabat dari bank tersebut mempunyai investasi pribadi. Agar hal tersebut tidak terjadi lagi, politisi di masa Depresi Hebat mensahkan undang-undang *Glass-Steagal*, yang melarang percampuran antara bisnis perbankan, sekuritas dan asuransi. Namun, peraturan tersebut melahirkan kontroversi di masa 1970-an. Bank-bank mengeluhkan bahwa mereka akan kehilangan nasabahnya yang lari ke lembaga keuangan lainnya kecuali bank dapat menawarkan layanan keuangan yang lebih bervariasi.

Pemerintah menanggapi dengan memberikan lebih banyak kebebasan kepada perbankan untuk menawarkan kepada nasabahnya berbagai jenis layanan keuangan baru. Kemudian di akhir tahun 1999, Kongres mengesahkan UU Modernisasi Layanan Keuangan (*Financial Services Modernization Act*) tahun 1999, yang mencabut UU *Glass-Steal*. Kebebasan yang diberikan oleh UU baru ini melebihi

kebebasan yang telah dinikmati oleh perbankan untuk menawarkan seluruh layanan yang ada mulai dari bank nasabah sampai dengan jaminan sekuritas. UU ini membolehkan bank, perusahaan sekuritas dan perusahaan asuransi untuk membentuk konglomerasi di bidang keuangan yang dapat memasarkan produk-produk keuangan yang sangat luas termasuk reksadana, saham and obligasi, asuransi dan kredit otomobil. Sebagaimana deregulasi di bidang transportasi, telekomunikasi dan industri lainnya, UU baru ini diharapkan dapat membangkitkan suatu gelombang merger di antara lembaga-lembaga keuangan.

Secara umum, undang-undang di masa *New Deal* ini bisa dikatakan berhasil, dan sistem perbankan Amerika kembali sehat di tahun-tahun setelah Perang Dunia II. Namun kemudian kembali mengalami kesulitan pada dekade 1980-an dan 1990-an – sebagian karena regulasi sosial. Setelah perang, pemerintah mempunyai keinginan untuk membantu perkembangan kepemilikan rumah, oleh sebab itu melahirkan sektor industri perbankan baru – simpan-pinjam (*saving and loan - S&L*) – yang mengkhususkan pada pinjaman jangka panjang untuk rumah, yang dikenal dengan hipotik. S&L menghadapi suatu masalah besar, yaitu hipotik biasanya berlangsung selama 30 tahun dan dengan bunga yang pasti, sementara kebanyakan dari simpanan mempunyai jangka waktu yang lebih pendek. Ketika rata-rata bunga dalam jangka pendek meningkat di atas rata-rata bunga hipotik jangka panjang atas hipotik, S&L akan kehilangan uangnya. Untuk melindungi asosiasi S&L dan bank dari hal tersebut, akhirnya para pembuat peraturan memutuskan untuk mengontrol rata-rata bunga atas deposito.

Untuk sementara, sistem ini berjalan dengan baik. Pada dekade 1960-an dan 1970-an, hampir sebagian besar rakyat Amerika mendapatkan S&L untuk membiayai pembelian rumah mereka. Tingkat bunga yang dibayarkan pada deposito di S&L dipertahankan untuk tetap rendah, namun jutaan rakyat Amerika menyimpan uangnya di S&L karena jaminan simpanan membuat S&L menjadi tempat yang sangat aman untuk berinvestasi. Namun, dimulai pada dekade 1960-an, tingkat suku bunga secara umum meningkat sejalan dengan inflasi. Pada dekade 1980-an, banyak nasabah mulai mencari penghasilan yang lebih tinggi dengan menyimpan tabungan

mereka dalam pasar uang dan aset non-bank lainnya. Hal ini menyebabkan bank dan S&L berada dalam kondisi keuangan yang menakutkan, tidak mampu menarik nasabah-nasabah baru untuk dapat menutup portofolio atas pinjaman jangka panjang mereka yang besar.

Menanggapi permasalahan ini, pemerintah pada dekade 1980-an memulai penghapusan secara bertahap batas rata-rata bunga atas simpanan bank dan S&L. Untuk sementara kebijakan tersebut membantu lembaga ini menarik kembali deposito, namun di lain pihak hal ini mengakibatkan kerugian yang besar pada portofolio hipotik S&L, di mana S&L memperoleh bunga yang lebih kecil dibandingkan dengan bunga yang harus mereka bayar kepada nasabah. Sekali lagi menanggapi keluhan-keluhan, Kongres melonggarkan larangan untuk pemberian pinjaman dengan demikian S&L dapat memperoleh pendapatan yang lebih tinggi dari investasi. Jelasnya, Kongres terutama memperbolehkan S&L untuk memberikan pinjaman dalam kredit nasabah, bisnis dan kepemilikan komersial. Kongres juga membebaskan S&L dari prosedur pengaturan mengenai batas modal yang harus dipertahankan.

Ketakutan akan tertinggal dari yang lainnya, S&L memperluas usahanya dengan memasuki usaha yang beresiko tinggi seperti usaha properti yang spekulatif. Dalam banyak kasus, usaha ini terbukti tidak menguntungkan, khususnya ketika perekonomian tidak bersahabat. Beberapa S&L benar-benar diambil alih oleh orang-orang busuk yang merampas mereka. Banyak dari S&L menderita kerugian yang cukup besar. Tekanan politik dan ketatnya anggaran yang mengurangi jumlah staf dari pembuat peraturan membuat pemerintah terlambat untuk mendeteksi krisis yang sudah terbuka lebar.

Krisis S&L dalam dalam waktu singkat menjamur menjadi skandal keuangan nasional terbesar dalam sejarah Amerika. Di akhir dekade, banyak dari S&L jatuh dalam kebangkrutan, separuh dari S&L tersebut sudah berdiri sejak 1970 dan menghilang di tahun 1989. Perusahaan Tabungan dan Jaminan Pinjaman Federal (Federal Savings and Loan Insurance Corporation), yang menjamin uang para nasabah, dengan sendirinya ikut mengalami kebangkrutan. Pada tahun 1989, Kongres dan presiden sepakat untuk melakukan

penjaminan dengan menggunakan dana pembayar pajak, yang dikenal dengan *Financial Institutions Reform, Recovery and Enforcement Act (FIRREA)*. UU ini memberikan US\$ 50.000.000.000 untuk menutupi kegagalan S&L, serta merubah total perangkat peraturan di lembaga-lembaga penyimpanan dan menetapkan pembatasan-pembatasan portofolio baru secara paksa. Suatu lembaga pemerintah baru dibentuk dengan sebutan *Resolution Trust Corporation (RTC)* untuk melakukan pembubaran dan pemberesan atas lembaga-lembaga keuangan yang bangkrut. Di bulan Maret 1990, US\$78.000.000.000 dikucurkan kepada RTC. Jumlah keseluruhan biaya untuk penyelesaian kasus S&L diperkirakan terus merangkak naik hingga US\$200.000.000.000.

Setelah berakhirnya perang dunia, bangsa Amerika mendapat banyak pelajaran dan pengalaman dalam pengaturan perbankan. Pertama, jaminan simpanan pemerintah untuk melindungi nasabah kecil dan membantu menjaga stabilitas sistem perbankan dengan mengurangi resiko pengambilan uang secara besar-besaran terhadap bank-bank. Kedua, pengontrolan atas suku bunga perbankan, tidak berfungsi. Ketiga, pemerintah seharusnya tidak mengatur mengenai investasi apa yang dapat dilakukan bank, tetapi sebaiknya investasi ditentukan atas dasar permintaan pasar dan nilai ekonomi. Keempat, bank yang memberikan pinjaman kepada orang dalam atau kepada perusahaan yang mempunyai afiliasi dengan orang dalam harus dibatasi pergerakannya dan hanya akan diawasi. Kelima, ketika bank mengalami kebangkrutan, bank seharusnya ditutup secepat mungkin, nasabahnya segera dibayar dan pinjaman-pinjamannya segera dialihkan kepada bank lain yang lebih sehat. Membiarkan bank yang bangkrut tetap beroperasi benar-benar membekukan kegiatan pinjam meminjam dan dapat melumpuhkan kegiatan perekonomian.

Akhirnya, sekalipun bank-bank dimungkinkan untuk ditutup ketika mengalami kebangkrutan, rakyat Amerika percaya bahwa pemerintah mereka akan terus melaksanakan tanggung jawabnya untuk mengawasi bank dan mencegah bank memberikan pinjaman yang beresiko tinggi yang dapat mengakibatkan kehancuran dalam perekonomian. Di samping pengawasan langsung, para pembuat peraturan semakin menegaskan pentingnya bank untuk meningkatkan modal

mereka. Karena, selain sebagai dana yang dapat digunakan untuk menutup kerugian, peningkatan modal ini juga dapat mendorong para pemilik bank untuk melaksanakan usahanya secara bertanggung jawab karena ada kemungkinan mereka akan kehilangan uang mereka apabila bank mengalami kegagalan. Para pembuat peraturan juga menekankan pentingnya bank untuk memperlihatkan kondisi keuangan mereka; bank biasanya akan bersikap lebih bertanggung jawab apabila kegiatan dan kondisi mereka diketahui oleh publik.

### Perlindungan Terhadap Lingkungan

Peraturan mengenai tindakan-tindakan yang dapat menimbulkan dampak terhadap lingkungan merupakan perkembangan yang relatif baru di Amerika Serikat, namun hal ini merupakan contoh yang baik mengenai campur tangan pemerintah di dalam kegiatan perekonomian untuk tujuan sosial.

Di awal era 1960-an, rakyat Amerika semakin sadar tentang dampak pertumbuhan industri terhadap lingkungan. Knalpot mobil, misalnya, merupakan penyebab dari kabut dan polusi udara lainnya di kota-kota besar. Polusi digambarkan oleh para ekonom sebagai *externality* – kerugian yang dapat dihindari oleh badan usaha namun harus dibayar oleh seluruh masyarakat. Tekanan pasar tidak dapat menyelesaikan masalah ini, dan para peneliti lingkungan hidup (*environmentalist*) menyatakan bahwa pemerintah mempunyai tanggung jawab moral untuk melindungi ekosistem bumi yang rapuh – meskipun untuk melakukan hal tersebut, pertumbuhan ekonomi akan dikorbankan. Beberapa undang-undang telah disahkan untuk mengontrol masalah polusi ini, termasuk di antaranya *Clean Air Act* tahun 1963, *Clean Water Act* tahun 1972 dan *Safe Drinking Water Act* tahun 1974.

Tujuan utama para pemerhati lingkungan ini telah tercapai pada bulan Desember 1970 dengan dibentuknya Lembaga Perlindungan Lingkungan Amerika Serikat (U.S. Environmental Protection Agency, EPA), yang menyatukan program-program federal yang berisi perlindungan terhadap lingkungan ke dalam satu lembaga. EPA menetapkan dan melaksanakan pembatasan terhadap polusi yang masih dapat ditolerir, serta membuat jadwal bagi para penghasil polusi

untuk mengikuti standar yang dibuat EPA, namun karena persyaratan di bidang lingkungan benar-benar baru, dunia industri diberikan waktu yang cukup, sampai beberapa tahun, untuk menyesuaikan dengan standar EPA. EPA juga berwenang untuk mengkoordinasi dan mendukung penelitian dan usaha-usaha anti polusi di negara-negara bagian dan pemerintah lokal, kelompok swasta dan publik, dan lembaga pendidikan. Kantor EPA regional mengembangkan, menawarkan dan melaksanakan program regional yang telah disetujui untuk kegiatan perlindungan lingkungan hidup secara menyeluruh.

Data yang dikumpulkan sejak berdirinya lembaga ini, menunjukkan kemajuan yang cukup penting dalam peningkatan kualitas lingkungan hidup. Sebagai contoh, telah terjadi penurunan terhadap seluruh penghasil polusi secara nyata di seluruh negeri. Namun demikian, di tahun 1990, banyak rakyat Amerika percaya bahwa masih banyak usaha yang harus dilakukan untuk memerangi polusi udara. Kongres mensahkan perubahan penting terhadap *Clean Air Act* dan ditandatangani oleh Presiden George Bush (1989-1993). Perubahan tersebut antara lain, memasukkan sistem yang berbasis pada inovasi pasar yang dirancang untuk untuk menjamin pengurangan emisi sulfur dioxide, zat yang dapat mengakibatkan hujan asam. Polusi jenis ini dipercaya dapat mengakibatkan kerusakan serius terhadap hutan-hutan dan danau-danau, khususnya di bagian timur Amerika Serikat dan Kanada.

### Apakah Selanjutnya?

Perpecahan kaum liberal-konservatif dalam regulasi sosial mungkin paling terasa dalam masalah lingkungan hidup dan lingkungan kerja yang sehat dan aman, meskipun hal ini meluas hingga juga ke peraturan lainnya. Pemerintah menjalankan regulasi di bidang sosial dengan sekuat tenaga di era 1970-an, namun Presiden dari kubu Republik, Ronald Reagan (1981-1989) berusaha untuk mengekang kebijakan tersebut di era 1980-an, dan berhasil. Pengaturan oleh lembaga-lembaga seperti Badan Keselamatan Lalu Lintas Jalan Raya Nasional (National Highway Traffic Safety Administration, NHTSA) dan Badan Kesehatan dan Keamanan Pekerja (Oc-

cupational Safety and Health Administration, OSHA) lambat laun berkurang selama beberapa tahun, ditandai dengan perselisihan mengenai apakah sebaiknya NHTSA meneruskan dengan standar yang diberikan oleh federal yang memberlakukan persyaratan bagi pembuat mobil untuk memasang kantung udara (alat pengaman yang dapat mengembang untuk melindungi penumpang pada saat kecelakaan) di setiap mobil baru. Alat tersebut akhirnya diharuskan untuk dipasang.

Regulasi sosial mulai mendapat kesempatan baru setelah pemerintahan diambil alih oleh pemerintahan Demokratik Clinton di tahun 1993. Tapi Partai Republik yang mengambil alih kontrol atas Kongres di tahun 1995, pertama kalinya selama 40 tahun, kembali menempatkan para pembuat regulasi sosial benar-benar dalam keadaan bertahan. Kongres menghasilkan peraturan-peraturan baru yang sangat memperhatikan lembaga-lembaga yang ada seperti OSHA.

Di bawah tekanan legislatif yang besar di era 1990-an, EPA berubah menjadi suatu lembaga yang lebih pada pembujukan terhadap dunia bisnis untuk menjaga lingkungan daripada sebagai lembaga yang mengambil pendekatan melalui pengaturan yang keras. EPA memaksa para pembuat mobil dan para pemakai listrik untuk mengurangi partikel kecil sisa pembakaran yang tidak sempurna yang dikeluarkan ke udara ketika pengoperasian mobil atau alat-alat listrik, ini berfungsi untuk mengontrol polusi air dan mencegah kekurangan kesuburan tanah pertanian. Sementara itu, Al Gore, wakil presiden di masa Presiden Clinton, yang berwawasan lingkungan, mendukung kebijakan EPA dengan menekankan pentingnya pengurangan polusi udara akan mencegah pemanasan global, suatu mobil yang super-efisien dapat menghasilkan polusi udara yang lebih sedikit, dan memberikan insentif kepada para pekerja yang bekerja dengan menggunakan angkutan umum.

Pemerintah, sementara itu, telah mencoba menggunakan mekanisme harga untuk mencapai tujuan pengaturannya dan berharap hal ini akan lebih sedikit menghasilkan gangguan terhadap pasar. Pemerintah mengembangkan sistem pengkreditan dalam mengatasi polusi udara, yang memungkinkan juga perusahaan-perusahaan tersebut menjual

kredit di antara mereka. Perusahaan yang dapat mengurangi polusi dengan cara paling murah dapat menjual kredit yang mereka miliki kepada perusahaan lain. Dengan cara ini, pemerintah berharap, secara keseluruhan tujuan dari pengontrolan polusi dapat dicapai dengan cara yang lebih efisien.

Deregulasi perekonomian mempertahankan daya tariknya sampai dengan penghujung dekade 1990-an. Banyak negara bagian mengakhiri pengaturan atas ketenagalistrikan, yang membuktikan hal ini merupakan hal yang rumit karena pada dasarnya layanan ketenagalistrikan itu terbagi-bagi. Keruwetan ditambah dengan percampuran antara penggunaan listrik untuk swasta dan publik, dan modal besar yang harus dikeluarkan selama pembangunan fasilitas pembangkit tenaga listrik. ❁

98



**BAB 7**

**KEBIJAKAN MONETER  
DAN FISKAL**

99

Peran pemerintah dalam perekonomian Amerika diperluas jauh melebihi aktivitasnya sebagai suatu lembaga pengatur dari dunia industri. Pemerintah juga mengatur seluruh pedoman atas kegiatan ekonomi, mencari jalan untuk mempertahankan tingkat penempatan tenaga kerja yang tinggi dan kestabilan harga. Pemerintah mempunyai dua alat penting untuk mencapai tujuan tersebut di atas: pertama, kebijakan fiskal, di mana pemerintah menentukan tingkat yang pantas untuk pemajakan dan pembelanjaan; kedua, kebijakan moneter, di mana pemerintah mengatur pasokan uang.

Sebagian besar dari sejarah kebijakan perekonomian Amerika Serikat terhitung sejak Depresi Hebat pada dasawarsa 1930-an, merupakan usaha yang berkelanjutan dari pemerintah untuk mencari perpaduan yang baik antara kebijakan pajak dan kebijakan moneter yang dapat mempertahankan pertumbuhan dan kestabilan harga. Hal ini bukan tugas yang mudah, dan tercatat terjadi beberapa kegagalan dalam perjalanannya.

Pemerintah memperoleh hasil yang lebih baik dalam menaikkan pertumbuhan perekonomian secara terus menerus. Dari 1854 sampai 1919, perekonomian Amerika menghabiskan waktu untuk berkontraksi sama dengan waktu yang dihabiskan untuk berkembang: rata-rata pertumbuhan ekonomi (didefinisikan sebagai peningkatan hasil produksi barang dan jasa) bertahan 27 bulan, sementara rata-rata resesi (masa penurunan hasil produksi) berlangsung selama 22 bulan. Dari 1919 sampai 1945, terjadi peningkatan, dengan rata-rata pertumbuhan bertahan 35 bulan dan rata-rata resesi berlangsung selama 18 bulan. Dari 1945 sampai 1991, pertumbuhan semakin baik, dengan rata-rata pertumbuhan bertahan selama 50 bulan dan rata-rata resesi hanya berlangsung selama 11 bulan.

Namun demikian, inflasi terbukti lebih sulit dipecahkan. Sebelum Perang Dunia II, harga-harga sangat stabil, sebagai contoh, harga barang-barang konsumsi tidak lebih tinggi dibanding tahun 1778. Namun 40 tahun kemudian, di tahun 1980, harga telah meningkat 400 persen dibanding tahun 1940.

Pada awal dari periode pasca Perang Dunia II, catatan pemerintah yang relatif kurang menggembirakan mengenai inflasi, ini mencerminkan bahwa pemerintah lebih berkonsentrasi untuk melawan resesi (dan hal ini menyebabkan meningkatnya pengangguran). Awal 1979, pemerintah mulai menaruh perhatian pada masalah inflasi dan catatan pemerintah mengenai inflasi jauh lebih baik. Pada akhir dekade 1990-an, bangsa Amerika mengalami perpaduan yang

memuaskan dari pertumbuhan ekonomi yang kuat, rendahnya pengangguran dan inflasi yang lambat. Namun, sekalipun para pembuat kebijakan secara umum merasa optimis akan masa depan perekonomian Amerika, mereka mengakui bahwa masih ada beberapa hal yang belum pasti di abad mendatang.

### Kebijakan Fiskal – Anggaran Belanja dan Perpajakan

Terpeliharanya pemerintahan sejak era 1930-an telah disertai dengan peningkatan yang terkendali dalam pengeluaran pemerintah. Pada tahun 1930, pemerintah federal hanya menyumbang 3,3 persen dari produk domestik kotor (GDP), atau total hasil produksi barang dan jasa dikurangi impor dan ekspor. Jumlah ini semakin berkembang hingga hampir mencapai 44 persen dari GDP pada tahun 1944, sebelum kembali turun, pada saat berkecamuknya Perang Dunia II, menjadi 11,6 di tahun 1948. Namun pengeluaran pemerintah secara umum meningkat di tahun berikutnya, dan hampir mencapai 24 persen di tahun 1983. Di tahun 1999 pengeluaran pemerintah bertahan pada 21 persen.

Perkembangan kebijakan fiskal merupakan proses yang rumit. Setiap tahun presiden mengajukan suatu anggaran belanja atau rencana pengeluaran kepada Kongres. Para pembuat peraturan mempertimbangkan anggaran belanja atau rencana pengeluaran yang diajukan oleh presiden dalam beberapa tahap. Pertama, mereka menentukan tingkat pengeluaran dan perpajakan secara keseluruhan. Kemudian, mereka membaginya menjadi berbagai kategori – misalnya untuk pertahanan, kesehatan dan pelayanan kemanusiaan, dan transportasi. Akhirnya, Kongres mempertimbangkan masing-masing RUU untuk menyediakan dana (*appropriations bills*) dari masing-masing anggota Kongres yang menguraikan secara rinci mengenai penggunaan uang tersebut untuk setiap kategori. Masing-masing *appropriations bills* harus ditandatangani oleh presiden untuk dapat diberlakukan. Proses ini seringkali memakan waktu hampir seluruh sidang Kongres; presiden mengemukakan proposalnya pada awal Februari dan Kongres, kadang-kadang belum dapat memberikan *appropriations bills* sampai dengan September.

Sumber utama pendanaan yang dimiliki pemerintah federal untuk menutup pengeluarannya adalah pajak pendapatan

perorangan, yang di tahun 1999 mencapai 48 persen dari total pendapatan federal. Pajak atas upah, yang dipakai untuk membiayai program Jaminan Sosial dan *Medicare*, telah meningkat seiring dengan berkembangnya program-program tersebut. Pada tahun 1998, pajak atas upah menyumbang satu per tiga pendapatan federal, setiap pemberi kerja dan karyawan diharuskan membayar 7,65 persen dari upah mereka yang bisa mencapai US\$68.400 per tahun. Pemerintah mengumpulkan 10 persen lainnya dari pajak perusahaan, sementara pajak jenis lainnya dikenakan atas pendapatan lain yang masih tersisa. (Sebaliknya pendapatan pajak dari pemerintah daerah, umumnya berasal dari pajak kepemilikan. Pemerintah negara bagian, sejak dulu bergantung pada pajak penjualan dan cukai, tetapi pajak pendapatan di negara bagian menjadi semakin berkembang sejak Perang Dunia II.)

Pajak pendapatan federal dikenakan kepada seluruh warga negara Amerika Serikat di seluruh dunia dan orang asing yang tinggal di Amerika Serikat dan kepada orang yang tidak tinggal di Amerika Serikat tapi mendapatkan pendapatan di Amerika Serikat. Pajak pendapatan Amerika Serikat pertama kali diundangkan pada tahun 1862 untuk mendukung Perang Sipil. Melalui undang-undang pajak 1862 juga dibentuk Kantor *Commissioner of Internal Revenue* untuk mengumpulkan pajak dan melaksanakan undang-undang pajak baik itu melalui penyitaan properti dan pendapatan dari wajib pajak yang tidak membayar pajak atau melalui penuntutan. Kekuasaan dan wewenang komisi ini masih sama sampai saat ini.

Pajak pendapatan dinyatakan bertentangan dengan konstitusi oleh Mahkamah Agung pada tahun 1895 karena pajak tersebut tidak dibagikan secara adil di antara negara bagian sesuai dengan Konstitusi. Baru ketika Amandemen ke-16 atas Konstitusi diadopsi di tahun 1913, Kongres diberikan wewenang untuk menarik pajak pendapatan tanpa pembagian di antara negara bagian. Namun, tetap saja sistem pajak pendapatan masih menjadi sumber pendapatan federal yang minoritas, kecuali selama Perang Dunia I, hal ini berlangsung sampai dengan dekade 1930-an. Selama Perang Dunia II, sistem yang modern untuk mengatur pajak pendapatan pemerintah federal diperkenalkan, rata-rata pajak pendapatan meningkat sampai dengan tingkat yang sangat tinggi, dan pajak

telah menjadi sumber utama pendapatan federal. Mulai tahun 1943, pemerintah mengharuskan pemberi kerja untuk menarik pajak pendapatan dari pekerjanya dengan menahan jumlah tertentu dari upah mereka, kebijakan ini mempersingkat pengumpulan pajak dan secara signifikan telah meningkatkan jumlah pembayar pajak.

Sebagian besar debat mengenai pajak pendapatan sampai hari ini berkisar pada tiga isu: tingkat pemajakan yang pantas; dengan cara bertahap atau progresif, pajak seharusnya dilakukan; dan sejauh mana pajak harus dipergunakan untuk tujuan sosial.

Tingkat pemajakan ditentukan melalui negosiasi anggaran belanja negara. Meskipun rakyat Amerika memperbolehkan pemerintahannya untuk mengalami defisit, karena pengeluaran pemerintah lebih besar dari pendapatan mereka dari pajak selama dekade 1970-an, 1980-an, dan awal 1990-an, namun mereka percaya bahwa anggaran seharusnya seimbang. Bagaimana pun juga kaum Demokrat mentoleran tingkat pajak yang tinggi untuk mendukung kegiatan pemerintah, sementara kaum Republik lebih memilih pajak yang rendah dan pemerintahan yang lebih kecil.

Sejak awal, pajak pendapatan diterapkan secara progresif, artinya pajak akan lebih tinggi untuk orang yang mempunyai pendapatan lebih. Kaum Demokrat mendukung tingkat progresifitas yang tinggi, dengan alasan bahwa sangat wajar apabila orang yang mempunyai pendapatan lebih membayar pajak lebih banyak. Sementara kaum Republik yakin bahwa tingkat progresifitas yang tinggi akan membuat orang kurang berminat untuk bekerja dan berinvestasi dan pada akhirnya akan menyakiti perekonomian. Oleh karenanya, kaum Republik menyarankan untuk menyeragamkan tingkat pemajakan. Beberapa bahkan menyarankan tingkat pajak yang sama rata untuk tiap-tiap orang. (Para ekonom – baik ekonom Demokrat maupun Republik – telah menyarankan bahwa perekonomian akan lebih baik apabila pemerintah dapat mengurangi pajak pendapatan sekaligus dan menggantinya dengan pajak konsumsi, memajak orang atas apa yang mereka keluarkan bukan atas apa yang mereka dapat. Para pendukung ide ini berpendapat bahwa cara ini dapat meningkatkan tabungan dan investasi. Tapi di akhir dekade 1990-an, ide ini

kurang mendapat dukungan untuk dapat dilaksanakan.)

Selama beberapa tahun, para pembuat peraturan telah menghasilkan berbagai pembebasan dan pengurangan terhadap pajak pendapatan untuk meningkatkan berbagai kegiatan perekonomian. Yang tercatat paling penting, para pembayar pajak diperbolehkan untuk mengurangi pajak pendapatan mereka dengan bunga atas pinjaman kepemilikan rumah. Pemerintah juga melindungi pembayar pajak kecil dan menengah dalam jumlah tertentu dari kewajiban pajak mereka, yang disimpan dalam *Individual Retirement Accounts* (IRAs) khusus, untuk dipergunakan sebagai pengeluaran di masa pensiun dan untuk membayar biaya pendidikan anak-anaknya.

UU Reformasi Pajak (Tax Reform Act) tahun 1986, yang mungkin merupakan reformasi sistem perpajakan Amerika Serikat paling substansial sejak dimulainya sistem pajak pendapatan, telah mengurangi rata-rata pajak pendapatan dengan memberikan banyak pengurangan pada pajak pendapatan (pengurangan atas pinjaman kepemilikan rumah dan pengurangan atas IRA). UU ini telah menggantikan 15 golongan pajak berdasarkan peraturan terdahulu yang pernah mempunyai rata-rata pajak sebesar 50 persen, dengan suatu sistem yang hanya mempunyai dua golongan pajak dengan rata-rata pajak masing-masing 15 persen dan 28 persen. Ketentuan lainnya telah mengurangi atau menghilangkan pajak pendapatan untuk jutaan rakyat Amerika yang mempunyai pendapatan rendah.

### Kebijakan Fiskal dan Stabilisasi Perekonomian

Pada dasawarsa 1930-an, seiring dengan bangkitnya Amerika dari Depresi Hebat, pemerintah mulai menggunakan kebijakan fiskal tidak hanya untuk mendukung pemerintah atau untuk mengejar kebijakan sosial tapi juga untuk meningkatkan pertumbuhan dan kestabilan perekonomian secara keseluruhan. Para pembuat kebijakan dipengaruhi oleh John Maynard Keynes, seorang ekonom dari Inggris yang berpendapat dalam bukunya *The General Theory of Employment, Interest, and Money* (1936) bahwa pengangguran yang besar-besaran di masanya timbul dari permintaan barang dan jasa yang tidak memadai. Menurut Keynes, masyarakat tidak

mempunyai pendapatan yang cukup untuk membeli segala yang diproduksi oleh perekonomian, oleh karenanya harga-harga menjadi jatuh dan perusahaan-perusahaan mengalami kerugian atau bangkrut. Tanpa campur tangan pemerintah, Keynes berpendapat, ini akan menjadi lingkaran setan. Seiring dengan banyaknya perusahaan yang mengalami kebangkrutan, menurutnya, akan lebih banyak masyarakat yang kehilangan pekerjaannya, membuat pendapatan menurun tajam dan menuntun perusahaan-perusahaan menuju ke kejatuhannya. Keynes berpendapat bahwa pemerintah dapat menghentikan penurunan tersebut dengan meningkatkan pengeluaran atas biaya sendiri atau mengurangi pajak-pajak. Dengan cara ini, pendapatan akan meningkat, masyarakat dapat berbelanja dan perekonomian dapat tumbuh kembali. Jika pemerintah harus mengalami defisit untuk mencapai tujuan ini, menurut Keynes, hal ini tidak menjadi masalah. Menurutnya, alternatif lain – membiarkan penurunan perekonomian yang semakin dalam – akan lebih buruk.

Pendapat Keynes hanya diterima sebagian pada dasawarsa 1930-an, namun lonjakan besar dalam pengeluaran militer selama Perang Dunia II tampaknya telah membuktikan teori Keynes. Seiring dengan pengeluaran pemerintah yang besar-besaran, pendapatan masyarakat berkembang, pabrik-pabrik kembali beroperasi dalam kapasitas penuh, dan masa Depresi Hebat yang berat berlalu menjadi kenangan. Setelah perang, perekonomian terus berjalan dengan tetapnya permintaan dari keluarga-keluarga yang menanggung pembelian rumah dan memulai rumah tangganya.

Pada dekade 1960-an, para pembuat kebijakan tampaknya berpihak kepada teori-teori Keynes. Namun setelah ditinjau kembali banyak rakyat Amerika setuju bahwa pemerintah telah melakukan serangkaian kesalahan dalam kebijakan perekonomiannya yang pada akhirnya menuntun kepada suatu peninjauan kembali kebijakan fiskalnya. Setelah diberlakukannya pengurangan pajak di tahun 1964 untuk memicu pertumbuhan ekonomi dan mengurangi pengangguran, Presiden Lyndon B. Johnson (1963-1969) dan Kongres mengeluarkan serangkaian program pengeluaran domestik yang memerlukan biaya tinggi yang dimaksudkan untuk mengurangi kemiskinan. Johnson juga meningkatkan

pengeluaran militer untuk membayar keterlibatan Amerika di Perang Vietnam. Program ekonomi pemerintah yang besar ini, dikombinasikan dengan pembelanjaan atas barang konsumsi yang kuat, mendorong permintaan atas barang dan jasa melebihi dari apa yang bisa diproduksi oleh perekonomian. Upah dan harga mulai meningkat. Kemudian, meningkatnya upah dan harga saling mengisi dalam suatu siklus. Meningkatnya harga-harga secara keseluruhan disebut inflasi.

Keynes berpendapat bahwa dalam periode kelebihan permintaan tersebut, pemerintah seharusnya mengurangi pengeluaran dan meningkatkan pajak untuk menghindari inflasi. Namun kebijakan fiskal yang anti-inflasi sulit untuk dijual secara politik, dan pemerintah menolak melakukan perubahan. Kemudian di awal dekade 1970-an, Amerika dipukul dengan peningkatan tajam atas harga minyak dan makanan internasional. Hal ini menempatkan para pembuat kebijakan dalam dilema yang parah. Penganut anti-inflasi yang konservatif akan mengekang permintaan dengan memotong pengeluaran federal atau meningkatkan pajak. Tapi ini akan menghabiskan pendapatan dari perekonomian yang telah menderita dengan tingginya harga minyak. Hasilnya akan menyebabkan tingkat pengangguran yang tinggi. Jika para pembuat kebijakan memilih untuk melawan kerugian pendapatan akibat tingginya harga minyak, mereka harus meningkatkan pengeluaran dan mengurangi pajak. Kedua kebijakan tersebut akan mengakibatkan meningkatnya pasokan minyak atau makanan, jadi mendorong permintaan tanpa merubah persediaan berarti membuat harga akan menjadi lebih tinggi.

Presiden Jimmy Carter (1977-1981) berupaya untuk memecahkan dilema tersebut dengan suatu strategi bercabang dua. Dia melengkapi kebijakan fiskalnya untuk melawan pengangguran, mengizinkan federal mengalami defisit lebih besar dan membentuk program pemberian kerja yang *countercyclical* bagi para pengangguran. Untuk mengatasi inflasi, dia membentuk program pengendalian upah dan harga sukarela. Kedua elemen tersebut tidak dapat bekerja dengan baik. Di akhir dekade 1970-an, Amerika menderita akibat tingginya tingkat pengangguran dan inflasi.

Meskipun banyak rakyat Amerika yang menyaksikan “stagflasi” sebagai bukti kegagalan ekonomi dari penganut teori Keynes, faktor lainnya juga menambah ketidakmampuan pemerintah dalam menggunakan kebijakan fiskalnya untuk mengatur perekonomian. Defisit sekarang ini tampaknya akan menjadi bagian tetap dari skenario fiskal. Defisit telah menjadi perhatian utama di masa stagnasi pada dekade 1970-an. Kemudian, di masa 1980-an, defisit semakin tumbuh seiring dengan program Presiden Ronald Reagan (1981-1989) yang mengurangi pajak dan meningkatkan pengeluaran untuk kebutuhan militer. Pada tahun 1986, defisit membesar menjadi US\$221.000.000.000, atau lebih dari 22 persen dari total pengeluaran federal. Sekarang, walaupun pemerintah ingin meningkatkan pengeluaran atau mengeluarkan kebijakan pajak untuk menyokong permintaan, defisit telah membuat hal tersebut menjadi strategi yang tidak masuk akal.

Diawali pada akhir dasawarsa 1980-an, pengurangan defisit telah menjadi tujuan utama dari kebijakan fiskal. Dengan adanya kesempatan perdagangan luar negeri yang berkembang cepat dan teknologi yang mengeluarkan produk-produk baru, tampaknya kebijakan pemerintah kurang diperlukan untuk merangsang pertumbuhan ekonomi. Malahan para pejabat berpendapat, rendahnya defisit dapat menyebabkan berkurangnya pinjaman pemerintah dan membantu menurunkan tingkat suku bunga, membuat dunia bisnis lebih mudah mendapatkan modal untuk membiayai perluasannya. Anggaran belanja pemerintah akhirnya kembali surplus di tahun 1998. Keadaan ini mendorong diberlakukannya pemotongan pajak baru, antusiasme akan pajak yang rendah dipengaruhi oleh pemikiran bahwa pemerintah akan menghadapi tantangan utama terhadap anggaran belanjanya di abad baru, seiring dengan mulai masuknya masa pensiun dari generasi *baby boom* pasca perang dan mulai diambilnya tunjangan pensiun dari sistem Jaminan Sosial dan tunjangan kesehatan dari program *Medicare*.

Pada akhir dekade 1990-an, para pembuat kebijakan lebih enggan daripada para pendahulunya untuk menggunakan kebijakan fiskal dalam mencapai tujuan ekonomi yang luas. Malahan, mereka fokus pada perubahan kebijakan yang lebih sempit yang dirancang untuk lebih memperkuat

perekonomian. Presiden Reagan dan penggantinya, George Bush (1989-1993), mencari jalan untuk mengurangi pajak atas keuntungan modal – ini meningkatkan kesejahteraan yang dihasilkan dari penilaian aset seperti properti dan saham. Mereka mengatakan bahwa perubahan tersebut dapat meningkatkan tabungan dan investasi. Kaum Demokrat menolak dengan mengeluarkan pendapat bahwa perubahan seperti itu akan memberikan keuntungan yang berlebihan kepada orang kaya. Namun seiring defisit anggaran belanja yang mengecil, Presiden Clinton (1993-2001) telah menyetujui dan rata-rata pajak atas keuntungan modal diperkecil menjadi 20 persen dari 28 persen di tahun 1996. Sementara itu, Clinton juga mencari jalan untuk mempengaruhi perekonomian dengan mempromosikan berbagai program pendidikan dan pelatihan kerja yang ditujukan untuk mengembangkan ketrampilan buruh yang tinggi, dan dengan demikian dapat membuat lebih produktif dan lebih kompetitif.

### Uang dalam Perekonomian Amerika Serikat

Meskipun anggaran belanja pemerintah masih sangat penting, pekerjaan untuk mengatur perekonomian secara substansial berubah dari kebijakan fiskal menjadi kebijakan moneter dalam masa tahun-tahun di akhir abad ke-20. Kebijakan moneter merupakan wewenang dari Sistem Cadangan Federal, suatu lembaga pemerintah yang independen. Lembaga ini, yang lebih dikenal dengan sebutan *The Fed*, mempunyai 12 wilayah Bank Cadangan Federal dan 25 cabang Bank Cadangan Federal. Seluruh bank komersial nasional yang diizinkan beroperasi harus menjadi anggota dari Sistem Cadangan Federal, keanggotaan ini sifatnya hanya pilihan bagi bank-bank yang diizinkan beroperasi di negara bagian. Secara garis besar, suatu bank yang menjadi anggota Sistem Cadangan Federal menggunakan Bank Cadangan di daerahnya sama seperti seseorang menggunakan bank dalam komunitasnya.

Dewan Gubernur *Federal Reserve* mengatur Sistem Cadangan Federal. Dewan ini mempunyai tujuh anggota, yang dipilih oleh presiden untuk masa kerja lebih dari 14 tahun. Keputusan kebijakan moneter terpenting dari badan ini dibuat oleh Komisi Pasar Terbuka Federal (*Federal Open Market*

Committee, FOMC), yang terdiri atas tujuh orang gubernur, presiden Bank Cadangan Federal New York, dan empat presiden dari Bank Cadangan Federal lainnya yang menjalankan rotasi dasar. Meskipun sistem *Federal Reserve* secara periodik harus melaporkan tindakannya kepada Kongres, para gubernur, menurut hukum, independen terhadap Kongres dan presiden. Menguatkan independensinya, *the Fed* mengadakan diskusi kebijakannya yang terpenting secara tertutup dan diumumkan setelah periode waktu berlalu. Itu juga menaikkan semua pengeluaran operasi dari investasi pendapatan dan membayar untuk pelayanannya.

*Federal Reserve* mempunyai tiga perangkat utama untuk melakukan kontrol atas pasokan uang dan kredit. Perangkat yang paling utama disebut sebagai operasi pasar terbuka, atau pembelian maupun penjualan surat-surat berharga pemerintah. Untuk meningkatkan pasokan uang, *Federal Reserve* membeli surat-surat berharga pemerintah dari berbagai bank, perusahaan maupun perorangan, dengan pembayaran melalui cek (suatu sumber keuangan baru yang dicetak); ketika cek *the Fed* disimpan di bank, mereka membuat cadangan-cadangan baru – suatu porsi di mana bank dapat meminjamkan atau menginvestasikan, dengan demikian dapat meningkatkan perputaran uang. Di sisi lain, jika *the Fed* bermaksud untuk mengurangi pasokan uang, mereka menjual surat-surat berharga pemerintah kepada bank, mengumpulkan cadangan dari mereka. Karena mereka memiliki cadangan yang rendah, bank harus mengurangi pinjamannya, dan pasokan uang menurun teratur.

*The Fed* juga dapat mengontrol pasokan uang dengan menetapkan cadangan apa yang dapat diambil sebagai uang yang beredar ataukah deposito yang disimpan di Bank Cadangan regional. Keharusan meningkatkan cadangan memaksa bank untuk mempertahankan besarnya porsi dana mereka, dengan demikian mengurangi pasokan uang, meskipun menurunkan keharusan tersebut akan berlawanan dengan peningkatan pasokan uang. Bank seringkali meminjamkan uang untuk cadangan yang diperlukannya. Jumlah pinjaman, yang dikenal dengan *federal funds rate*, merupakan ukuran seberapa ketat atau longgarnya kebijakan moneter pada saat pinjaman diberikan.

Alat ketiga adalah jumlah diskon, atau suku bunga yang dibayar oleh bank komersil untuk meminjam dana dari Bank

Cadangan. Dengan menaikkan atau menurunkan jumlah diskon, *the Fed* dapat meningkatkan atau mengurangi pinjaman dan juga jumlah dari pendapatan yang digunakan bank untuk pinjaman.

Semua perangkat tersebut menjadikan *Federal Reserve* untuk bisa memperluas atau memperkecil jumlah uang dan kredit dalam perekonomian Amerika. Jika pasokan uang meningkat, kredit bisa dikatakan tidak ketat. Dalam situasi seperti ini, suku bunga dapat menurun, pengeluaran untuk bisnis dan pengeluaran konsumen dapat meningkat, jika ekonomi sudah beroperasi mendekati kapasitas maksimumnya, banyaknya uang akan menuntun pada inflasi, atau penurunan nilai dolar. Ketika pasokan uang menurun, di lain pihak, kredit menjadi ketat. Dalam situasi ini, suku bunga dapat meningkat, level pembayaran berkurang atau menurun, dan inflasi bertambah kuat; jika ekonomi beroperasi di bawah kapasitasnya, uang ketat dapat menuntun pada meningkatnya pengangguran.

Banyak faktor yang menyulitkan kemampuan *Federal Reserve* untuk menggunakan kebijakan moneter dalam mencapai tujuan-tujuan spesifiknya. Salah satunya, bentuk uang bisa berbagai macam, dan itu seringkali tidak jelas mana yang menjadi target. Dalam bentuk dasarnya, uang yang beredar itu berbentuk koin dan kertas. Koin menjadi berbagai bentuk berdasarkan nilai dolar; *penny* bernilai 1 sen atau 1 per seratus dolar; *nickel*, 5 sen; *dime*, 10 sen; *quarter*, 25 sen; setengah dolar, 50 sen; dan 1 dolar koin. Uang kertas dalam bentuk \$1, \$2, \$5, \$10, \$20, \$50, dan \$100.

Komponen yang lebih penting dari pasokan uang adalah deposito cek, atau pembukuan yang dipegang bank atau lembaga keuangan lainnya. Perorangan dapat melakukan pembayaran dengan cek, yang intinya menyuruh bank untuk membayar sejumlah uang yang tertera dalam cek. Deposito berjangka sama dengan deposito cek, namun jika pemilik setuju untuk meninggalkan sejumlah uang deposito untuk waktu tertentu; orang yang menyimpan uang (depositor) dapat menarik dana lebih cepat dari tanggal yang ditentukan, namun mereka harus membayar denda dan bunga. Uang juga termasuk dana pasar, yang terbagi dalam surat berharga jangka pendek, demikian juga berbagai macam aset yang dapat ditukar dengan mudah menjadi uang dalam waktu yang cepat.

Jumlah uang yang disimpan dalam berbagai bentuk dapat diubah dari waktu ke waktu, tergantung dari maksud dan faktor apa yang mungkin atau tidak mungkin memiliki kepentingan dalam perekonomian secara keseluruhan. Kesulitan lain dari tugas *the Fed* yaitu perubahan dalam hal pasokan uang yang mempengaruhi perekonomian dalam waktu yang tidak pasti.

### Kebijakan Moneter dan Stabilisasi Fiskal

Cara kerja *the Fed* telah berkembang dalam mengatasi masalah besar. Kongres mendirikan Sistem Cadangan Federal tahun 1913 untuk memperkuat pengawasan sistem perbankan dan menghentikan kepanikan bank yang telah diatasi secara periodik di abad lalu. Sebagai hasil dari Depresi Hebat di dasawarsa 1930-an, Kongres memberi *the Fed* kewenangan terhadap berbagai macam kebutuhan cadangan dan untuk mengatur selisih pasar saham (jumlah uang masyarakat harus disimpan ketika membeli saham dengan kredit).

Tetap saja, *Federal Reserve* seringkali menerima pendapat dari para pejabat terpilih dalam masalah kebijakan ekonomi secara keseluruhan. Selama Perang Dunia II, sebagai contoh, *the Fed* membagi berbagai operasinya untuk membantu Departemen Keuangan Amerika, meminjam uang dengan suku bunga yang rendah. Kemudian, ketika pemerintah menjual sejumlah besar surat-surat berharga departemen keuangan untuk membiayai perang Korea, *the Fed* kewalahan membeli untuk tetap mempertahankan harga dari surat-surat berharga tersebut agar tidak turun (dengan demikian memompa pasokan uang). *The Fed* mengumumkan kembali independensinya di tahun 1951, setelah mendapat persetujuan Departemen Keuangan bahwa kebijakan *Federal Reserve* seharusnya tidak disubordinasi di bawah Departemen Keuangan. Tetapi bank sentral tidak dapat lepas dari ortodoksi politik. Sebagai contoh, selama pemerintahan Presiden Dwight D. Eisenhower (1953-1961) yang secara fiskal konservatif, *the Fed* menekankan stabilitas harga dan pembatasan pertumbuhan moneter, sementara di bawah para presiden liberal di dasawarsa 1960-an *the Fed* menekankan tingkat pekerjaan dan pertumbuhan ekonomi yang penuh.

Di dasawarsa 1970-an, *the Fed* memperbolehkan perluasan kredit secara cepat bersama dengan keinginan pemerintah untuk mengatasi pengangguran. Tetapi dengan inflasi yang menambah rusak perekonomian, bank sentral menyetatkan kebijakan moneter tahun 1979. Kebijakan ini berhasil memperlambat meningkatnya pasokan uang, tapi itu menyebabkan timbulnya resesi tahun 1980 dan 1981-1982. Inflasi tidak menurun, meski demikian, di pertengahan dekade *the Fed* mampu menjalankan kebijakan ekspansi yang hati-hati. Suku bunga relatif tinggi sejak pemerintah federal harus meminjam uang untuk membiayai defisit anggaran. Dengan perlahan semua itu menjadi tenang, defisit berkurang, dan akhirnya hilang di era 1990-an.

Semakin pentingnya kebijakan moneter dan semakin kecilnya peran kebijakan fiskal dalam usaha stabilisasi ekonomi, mencerminkan keadaan politik dan ekonomi. Pengalaman di dasawarsa 1960-an, 1970-an, 1980-an, menyatakan bahwa pemerintah yang terpilih secara demokratis kemungkinan mengalami lebih banyak masalah menggunakan kebijakan fiskal untuk mengatasi inflasi daripada pengangguran. Mengatasi inflasi mengharuskan pemerintah untuk mengambil tindakan yang tidak populer seperti mengurangi pengeluaran atau menaikkan pajak, sementara solusi kebijakan fiskal tradisional mengatasi pengangguran menjadi lebih populer karena menimbulkan kenaikan pengeluaran dan pemotongan pajak. Realita politik, bisa dikatakan, menjadi peran terbesar dalam kebijakan moneter selama inflasi.

Satu alasan lain menyatakan mengapa kebijakan fiskal lebih cocok untuk mengatasi pengangguran, sementara kebijakan moneter mungkin lebih cocok mengatasi inflasi. Semua ada batasnya untuk seberapa besar kebijakan moneter dapat membantu perekonomian selama periode menurunnya perekonomian, seperti ketika Amerika memasuki dasawarsa 1930-an. Perbaikan kebijakan moneter terhadap menurunnya perekonomian adalah dengan meningkatkan jumlah uang yang beredar, dan dengan demikian memotong suku bunga. Tapi sekali saja suku bunga mencapai nol, *the Fed* tidak dapat berbuat apa-apa lagi. Amerika belum pernah terlibat dalam situasi seperti ini, di mana para pakar ekonomi menyebutnya *liquidity trap*, dalam beberapa tahun, tapi Jepang mengalaminya di akhir dasawarsa 1990-an. Dengan keadaan ekonomi yang

tidak berkembang dan suku bunga mendekati nol, banyak ahli ekonomi berdebat bahwa pemerintah Jepang harus melakukan kebijakan fiskal secara lebih agresif, jika perlu memperbesar defisit pemerintah untuk mempercepat pengeluaran dan pertumbuhan ekonomi yang baru.

### Ekonomi Baru?

Sekarang ini, para pakar ekonomi di *Federal Reserve* menggunakan sejumlah ukuran untuk menentukan apakah kebijakan moneter harus diperketat atau diperlonggar. Salah satu pendekatannya yaitu membandingkan angka pertumbuhan ekonomi yang sekarang ini dengan angka pertumbuhan ekonomi yang potensial untuk berkembang. Pertumbuhan potensial diasumsikan sama dengan jumlah pertumbuhan pekerja/buruh ditambah selisih dari produktivitas atau hasil setiap buruh. Di akhir dekade 1990-an, buruh diproyeksikan tumbuh sekitar satu persen setiap tahun, dan produktivitas diperkirakan meningkat antara satu sampai dengan satu setengah persen. Oleh karena itu, angka pertumbuhan potensial diperkirakan sekitar dua sampai dengan dua setengah persen. Dengan ukuran ini, pertumbuhan yang sekarang yang menjadi penyebab dari pertumbuhan potensial jangka panjang, terlihat bisa meningkatkan bahaya dari inflasi. Oleh sebab itu, perlu adanya uang ketat.

Tolak ukur yang kedua disebut dengan NAIRU (*non-accelerating inflation rate of unemployment*). Berulang kali, para ahli ekonomi mencatat bahwa inflasi cenderung bergerak maju ketika pengangguran berada di bawah level tertentu. Di akhir dasawarsa 1990-an, para ahli ekonomi percaya bahwa NAIRU berkisar antara enam persen. Tetapi kemudian memasuki dekade baru, menurun menjadi sekitar 5,5 persen.

Mungkin yang lebih penting lagi, seputar teknologi baru—mikroprosesor, laser, serat optik, dan satelit—muncul di akhir dasawarsa 1990-an untuk menjadikan perekonomian Amerika secara lebih signifikan produktif daripada perekonomian yang memikirkannya. “Penemuan terbaru, yang kita kenal dengan teknologi informasi, telah menjadi pilihan ketika menjalankan bisnis dan menciptakan nilai, yang seringkali dalam perjalanannya tidak dapat diduga, termasuk lima tahun yang lalu,” ujar ketua *Federal Reserve* Alan Greenspan pada pertengahan tahun 1999.

Sebelumnya, kurangnya informasi tepat waktu tentang kebutuhan pelanggan dan lokasi dari bahan-bahan mentah, memaksa bisnis untuk beroperasi dengan stok dalam jumlah yang besar dan buruh yang banyak dari yang mereka perlukan, demikian menurut Greenspan. Tetapi dengan berkembangnya kualitas informasi, bisnis dapat beroperasi dengan lebih efisien. Teknologi informasi menjadikan waktu pengiriman lebih cepat, memicu dan mempercepat arus proses informasi. Sebagai contoh, waktu rancangan merosot tajam ketika komputer mengurangi kebutuhan akan staf di berbagai perusahaan arsitektural, menurut catatan Greenspan, dan diagnosa medis menjadi lebih cepat, teliti dan lebih akurat.

Inovasi teknologi semacam itu nampaknya mendasari peningkatan yang tak dapat diduga dalam hal produktivitas di akhir dasawarsa 1990-an. Setelah naik kurang dari satu persen di awal dekade, produktivitas berkembang sekitar tiga persen sampai dengan akhir dasawarsa 1990-an—sesuai dengan apa yang para ahli ekonomi harapkan. Tingginya produktivitas mengandung arti bahwa bisnis dapat berkembang dengan lebih cepat tanpa ada indikasi inflasi. Tanpa terduga tuntutan tak seberapa dari para pekerja untuk kenaikan upah—mungkin sebagai akibat mereka merasa kurang aman mempertahankan pekerjaan mereka dalam ekonomi yang berubah cepat—juga membantu mengurangi tekanan inflasi.

Beberapa pakar ekonomi mencemoohkan gagasan bahwa Amerika telah mengembangkan suatu “ekonomi baru,” yang berkembang lebih cepat tanpa inflasi. Walaupun tidak dapat disangkal bahwa terdapat peningkatan persaingan secara global, mereka mencatat bahwa banyak industri Amerika tetap tidak tersentuh dengan semua itu. Meskipun komputer secara jelas mengubah cara orang Amerika melakukan bisnisnya, mereka juga menambahkan kompleksitas baru terhadap berjalannya berbagai bisnis.

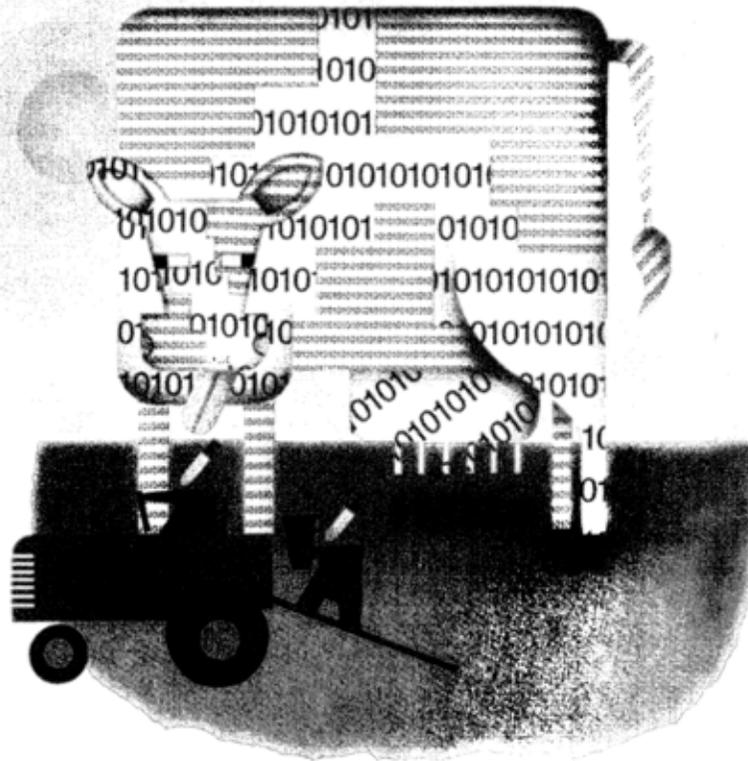
Tetapi ketika para pakar ekonomi setuju dengan Greenspan, bahwa ekonomi berada di tengah-tengah “pergeseran struktural” yang signifikan, perdebatan semakin kurang difokuskan pada apakah ekonomi sedang berubah, dan lebih difokuskan pada bagaimana kinerjanya yang kuat dapat berlanjut. Jawabannya sebagian tergantung pada salah

satu unsur yang paling tua dalam perekonomian – yaitu buruh. Dengan perekonomian yang berkembang secara kuat, para pekerja yang tergeser oleh teknologi secara mudah mendapatkan pekerjaan baru pada industri-industri yang baru muncul. Sebagai hasilnya, kesempatan kerja meningkat di pertengahan dekade 1990-an, lebih cepat dari populasi. Tapi kecenderungan tersebut bukan tanpa akhir. Pada pertengahan tahun 1999, jumlah pekerja potensial yang berumur 16 – 64 tahun – mereka yang pengangguran tetapi ingin bekerja dan tak dapat menemukan pekerjaan – berjumlah sekitar sepuluh juta atau sekitar 5,7 persen dari jumlah penduduk. Hal tersebut merupakan persentase terendah sejak pemerintah mulai mengumpulkan jumlah tersebut tahun 1970. Akhirnya para pakar ekonomi memperingatkan bahwa Amerika akan menghadapi kekurangan pekerja, yang akibatnya dapat diduga mengarah pada naiknya upah, memicu inflasi, dan memerlukan tindakan yang cepat dari *Federal Reserve* untuk mengatur perekonomian agar lebih tenang.

Tetap saja, apapun dapat terjadi untuk menunda perkembangan yang secara nyata tidak dapat dihindari. Para pendatang yang mulai bertambah, memperluas kelompok pekerja yang tersedia. Tapi bagaimanapun juga semua itu terlihat tidak mungkin karena suasana politik di Amerika tidak mendukung meningkatnya imigrasi. Terlebih-lebih sejumlah besar analis percaya bahwa jumlah penduduk Amerika yang akan bekerja setelah melewati masa pensiun, yaitu usia 65 tahun, akan meningkat. Itu juga dapat meningkatkan pasokan pekerja potensial. Dan ternyata, di tahun 1999, Komisi Perekonomian dan Pembangunan (Committee on Economics and Development, CED), salah satu organisasi riset bisnis yang bergengsi, menyerukan kepada para pekerja untuk menghilangkan hambatan yang sebelumnya menghalangi pekerja yang lebih tua untuk tetap bergabung dalam kelompok pekerja. Kecenderungan saat ini memberikan kesan bahwa pada tahun 2030 akan ada sedikit, tidak lebih dari tiga orang buruh, untuk setiap satu orang buruh yang berumur lebih dari 65 tahun, berbanding tujuh di dasawarsa 1950-an – suatu perubahan kependudukan yang belum pernah terjadi sebelumnya, di mana CED memperkirakan akan terjadi perebutan pekerja di berbagai bidang usaha.

“Sebelumnya berbagai bisnis menyuguhkan suatu pilihan agar pensiun lebih awal untuk memberikan kesempatan bagi para buruh yang masih muda,” menurut pengamatan kelompok tersebut. “Tapi pilihan ini merupakan sebuah peninggalan dari era yang kelebihan pekerja; hal itu tidak cocok lagi saat pekerja menjadi langka.”

Meskipun menikmati sukses yang luar biasa itu, dengan cepat Amerika bergerak ke arah wilayah ekonomi yang tidak terpetakan yang berakhir di dasawarsa 1990-an. Meskipun banyak orang melihat suatu era ekonomi baru yang membentang hingga jauh ke masa depan, yang lain kurang yakin. Mempertimbangkan ketidakpastian tersebut, banyak yang mengambil sikap optimisme yang hati-hati. “Disayangkan, sejarah ditaburi dengan berbagai macam visi tentang “era baru” yang pada akhirnya hanya merupakan khayalan saja,” demikian Greenspan mencatat di tahun 1997. “Singkat kata, sejarah menasihatkan sikap yang berhati-hati.” ❁



116

**BAB 8**

# PERTANIAN AMERIKA: SUATU PERUBAHAN PENTING

Sejak dulu, pertanian memiliki posisi yang penting dalam perekonomian Amerika dan juga budayanya. Petani menjalankan peranan penting dalam masyarakat yang tentunya karena mereka memberi makan kepada masyarakat. Pertanian menjadi suatu yang bernilai sekali di Amerika. Di masa awal bangsa Amerika, petani dipandang memberikan kebijakan ekonomi yang baik seperti kerja keras, inisiatif, dan kemampuan mencukupi kebutuhan mereka sendiri. Selain itu, banyak orang Amerika – terutama sekali imigran yang mungkin tidak pernah memiliki tanah dan tidak mempunyai kepemilikan atas pekerja ataupun produk – mendapati bahwa pemilikan lahan pertanian merupakan jalan menuju sistem perekonomian Amerika. Sekalipun orang-orang berpindah dari pertanian seringkali memakai tanah sebagai komoditas yang dapat diperjualbelikan, dan membuka kesempatan baru yang menguntungkan.

Para petani Amerika hampir seluruhnya bisa dikatakan berhasil dalam memproduksi makanan. Meskipun, kadang-kadang keberhasilannya merupakan masalah besar bagi mereka sendiri: sektor pertanian mengalami penderitaan berkali-kali dari kelebihan produksi yang menekan harga. Dalam waktu yang lama, pemerintah mengatasi hal ini. Belakangan ini, berbagai bantuan berkurang, mencerminkan keinginan pemerintah untuk memotong pengeluarannya, dan juga karena pertanian kurang pengaruhnya dalam hal politik.

Kemampuan para petani di Amerika untuk menghasilkan panen yang besar berasal dari sejumlah faktor. Salah satunya, mereka benar-benar bekerja di bawah keadaan alami yang sangat baik. Penduduk wilayah tengah Amerika (midwest), memiliki tanah yang paling subur di seluruh dunia. Turunnya hujan yang mencukupi di hampir seluruh wilayah negara; sungai dan air tanah memungkinkan pengairan yang luas.

Besarnya modal investasi dan meningkatnya pemakaian pekerja yang sangat terlatih, turut menyumbang terhadap keberhasilan pertanian Amerika. Saat ini, suatu hal yang wajar melihat petani menjalankan traktor yang memakai pengatur suhu udara yang mahal, alat bajak yang dapat bergerak cepat, dan alat panen. Bio-teknologi telah menghasilkan perkembangan bibit tanaman yang tahan penyakit atau kekeringan. Pupuk dan pestisida biasa dipakai (terlampau sering, menurut para ahli lingkungan). Komputer mengawasi

117

jalannya pertanian, dan kadang teknologi luar angkasa dipakai untuk menemukan tempat terbaik untuk menanam dan menyuburkan tanaman. Dan lagi, para peneliti secara periodik memperkenalkan produk makanan dan metoda baru untuk memelihara tanaman, seperti juga kolam buatan untuk memelihara ikan.

Bagaimanapun juga, para petani tidak pernah bertentangan dengan dasar hukum alam. Mereka mesti tetap bersaing dengan kekuatan yang berada di luar kendalinya – terutama cuaca. Meskipun itu cuaca yang bersahabat, Amerika Utara sering mengalami banjir dan juga kemarau. Perubahan cuaca menjadikan pertanian memiliki siklusnya sendiri, yang seringkali tidak berhubungan dengan ekonomi secara keseluruhan.

Petani meminta bantuan dari pemerintah ketika berbagai faktor melawan keberhasilannya; pada saat ketika faktor-faktor yang berbeda bersatu mendorong pertanian ke dalam kegagalan, pertolongan benar-benar dibutuhkan. Di dasawarsa 1930-an, sebagai contoh, kelebihan produksi, cuaca yang buruk, dan Depresi Hebat semuanya menciptakan rintangan yang nampaknya tidak teratasi bagi sebagian besar petani Amerika. Pemerintah menanggapi dengan pembaharuan sistem pertanian yang menyeluruh – terutama sistem bantuan harga. Campur tangan dalam skala yang besar ini, belum pernah terjadi sebelumnya, berlanjut hingga akhir dasawarsa 1990-an, ketika Kongres membongkar semua program bantuan.

Di akhir dasawarsa 1990-an, ekonomi pertanian melanjutkan siklusnya yang naik turun, dan meledak di tahun 1996 dan 1997, lalu memasuki kemerosotan yang berlanjut selama dua tahun. Tapi itu merupakan ekonomi pertanian yang berbeda dari ekonomi yang hidup di awal abad.

### Kebijakan Pertanian Sebelumnya

Selama periode kolonial dalam sejarah Amerika, kerajaan Inggris membagi lahan tanah menjadi bagian-bagian besar, untuk diberikan kepada perusahaan swasta ataupun perorangan. Penerima pemberian ini lalu membagi tanahnya lagi dan menjualnya kepada orang lain. Ketika kemerdekaan datang dari Inggris tahun 1873, para bapak pendiri Amerika

perlu mengembangkan sistem baru tentang pembagian lahan tanah. Mereka setuju bahwa semua tanah yang belum ada kepemilikannya berada dalam kekuasaan pemerintah federal, yang dapat dijual dengan harga \$2,50 per *acre* (1 *acre* = 0,4646 hektar) atau \$6,25 per hektar.

Banyak orang berani menghadapi bahaya dan kerasnya untuk tinggal di lahan baru yang miskin, dan mereka seringkali tinggal sebagai penghuni liar, tanpa kejelasan hak atas tanah mereka. Sepanjang abad pertama Amerika, banyak orang Amerika percaya bahwa lahan tanah seharusnya diberikan cuma-cuma kepada mereka yang mau menempati dan mengerjakan lahan tersebut. Ini merupakan akhir dari selesainya UU Pemukiman (*Homestead Act*) tahun 1862, yang membuka luas wilayah barat untuk ditempati secara mudah. Undang-undang lain yang diberlakukan juga pada tahun yang sama menentukan sebagian tanah federal untuk meningkatkan pendapatan dengan membangun apa yang kita kenal sebagai penghibahan lahan di beberapa negara bagian. Sumbangan untuk berbagai sekolah tinggi dan berbagai universitas melalui *Morrill Act* menghasilkan kesempatan baru untuk pendidikan dan pelatihan apa yang dikenal sebagai ketrampilan praktis, termasuk pertanian.

Meluasnya kepemilikan perorangan dari lahan pertanian yang kecil tidak pernah terjadi di wilayah Selatan seperti halnya di berbagai daerah lain di Amerika Serikat. Sebelum Perang Sipil (1861-1865), perkebunan-perkebunan besar dengan ratusan bahkan ribuan hektar dibangun untuk memproduksi tembakau, beras dan kapas dengan skala besar. Lahan ini secara ketat diawasi oleh sebagian kecil keluarga yang sudah mapan/sejahtera. Kebanyakan para pekerja lahan pertanian adalah para budak. Dengan adanya penghapusan perbudakan setelah Perang Sipil, banyak mantan budak menempati lahan sebagai petani penyewa (dikenal sebagai *sharecroppers*) berdasar pada perjanjian dengan pemilik sebelumnya.

Pasokan makanan yang banyak untuk para pekerja di pemintalan, pabrik dan toko-toko, sangat penting bagi awal industrialisasi Amerika. Berkembangnya sistem jalur air dan rel kereta menyediakan jalur untuk mengirimkan hasil panen ke daerah yang jauh. Penemuan baru seperti mesin bajak dari baja (untuk menembus tanah daerah *midwest* yang keras), alat panen (suatu mesin ladang pertanian), dan kombinasi (mesin

potong, alat panen, dan pembersih hasil panen) memungkinkan pertanian untuk semakin meningkatkan produktivitasnya. Banyak pekerja pemintalan atau pabrik milik negara, yang merupakan anak dari keluarga para pekerja yang sudah tidak dibutuhkan lagi sebagai hasil dari penemuan-penemuan tersebut. Di tahun 1860, 2 juta lahan pertanian negara memberikan hasil yang melimpah. Malahan, hasil pertanian mencapai 82 persen dari keseluruhan ekspor negara di tahun 1860. Masuk akal jika pertanian menjadikan kuatnya perkembangan ekonomi Amerika.

Ketika perekonomian pertanian Amerika berkembang, para petani semakin menyadari bahwa kebijakan pemerintah mempengaruhi mata pencahariannya. Kelompok advokasi politik yang pertama untuk para petani, *the Grange*, dibentuk tahun 1867. Hal itu meluas dengan cepat, dan kelompok yang sama – seperti Aliansi Petani (*Farmer's Alliance*) dan Partai Populis (*Populist Party*) – mengikuti langkahnya. Kelompok-kelompok ini menargetkan pada rel kereta, para pedagang, dan bank – rel kereta untuk pengiriman dengan harga yang tinggi, para pedagang untuk apa yang oleh para petani dianggap sebagai pengambilan laba tak jujur sebagai perantara, dan bank untuk praktek kredit ketat. Agitasi politik oleh para petani memberikan beberapa hasil. Rel kereta dan gudang gandum berada di bawah peraturan pemerintah, dan ratusan koperasi dan bank dibentuk. Meskipun demikian, ketika kelompok pertanian mencoba membuat agenda politik nasional dengan mendukung orator yang terkenal dan demokrat William Jennings Bryan untuk menjadi presiden di tahun 1896, kandidat mereka kalah. Penghuni kota dan kepentingan bisnis di wilayah Timur memandang tuntutan para petani dengan curiga, khawatir bahwa upaya memperluas peredaran uang dan kredit yang murah akan membawa mereka kepada kehancuran inflasi.

### Kebijakan Pertanian Abad Ke-20

Meskipun terdapat catatan politik yang tidak seimbang dari kelompok petani dalam sejarah politik selama akhir abad ke-19, dua dekade pertama dari abad ke-20 menjadi masa keemasan dari pertanian Amerika. Harga-harga pertanian menjadi tinggi karena banyaknya permintaan dan harga lahan

tanah juga naik. Keuntungan teknis berlanjut dengan berkembangnya produktivitas. Departemen Pertanian Amerika membuat lahan percontohan yang memperlihatkan seberapa besar teknik-teknik yang dapat meningkatkan hasil pertanian; tahun 1914, Kongres menetapkan Layanan Perluasan Pertanian (*Agricultural Extension Service*), yang menggabungkan berbagai kelompok untuk memberikan bimbingan kepada petani dan keluarganya tentang segalanya dari mulai pupuk tanaman hingga proyek tenun kain. Departemen Pertanian melakukan riset terbaru, mengawasi perkembangan dengan membangun di daerah yang kurang ditempati, pupuk yang meningkatkan produksi, bibit persilangan yang dikembangkan di daerah subur, pemeliharaan untuk mencegah atau memperbaiki tanaman dan penyakit hewan, dan bermacam-macam metoda untuk pengawasan hama tikus.

Tahun keemasan di awal abad ke-20 berakhir dengan memburuknya harga karena Perang Dunia I. Petani sekali lagi meminta pertolongan dari pemerintah federal. Namun, permintaan itu tidak didengar, meskipun sebagian besar bangsa – terutama daerah perkotaan – menikmati keuntungan di dasawarsa 1920-an. Periode itu semakin menghancurkan bagi petani dibanding waktu sebelumnya karena petani tidak lagi berkecukupan. Mereka harus membayar tunai untuk mesin, bibit dan pupuk maupun kebutuhan harian, sementara pendapatan mereka menurun tajam.

Seluruh bangsa dengan segera bisa ikut merasakan penderitaan petani, dengan masuknya negara ke dalam depresi dengan hancurnya pasar saham tahun 1929. Bagi para petani, krisis ekonomi memperumit kesulitan yang timbul dari kelebihan produksi. Kemudian, sektor pertanian diterjang kondisi cuaca buruk yang juga menghancurkan pertanian. Angin terus-menerus selama musim kemarau panjang menghancurkan lahan-lahan tanah luas yang pernah produktif. Kata “*dustbowl*” (angin debu dahsyat) diciptakan untuk menggambarkan buruknya keadaan tersebut.

Meluasnya campur tangan pemerintah dalam ekonomi pertanian dimulai tahun 1929, ketika presiden Herbert Hoover (1929-1933) menciptakan Dewan Pertanian Federal (*Federal Farm Board*). Meskipun dewan tersebut tidak dapat mengatasi timbulnya tantangan akibat Depresi, pendiriannya merupakan komitmen awal nasional untuk mendukung

mengatasi timbulnya tantangan akibat Depresi, pendiriannya merupakan komitmen awal nasional untuk mendukung stabilitas ekonomi yang besar bagi para petani dan merupakan langkah awal dari peraturan pemerintah tentang pemasaran pertanian.

Setelah dilantik sebagai presiden di tahun 1933, Franklin D. Roosevelt mendorong jauh kebijakan pertanian nasional melampaui inisiatif Hoover. Roosevelt mengusulkan, dan Kongres menyetujuinya, hukum yang dirancang untuk meningkatkan harga pertanian dengan membatasi produksi. Pemerintah juga mengadopsi sistem bantuan harga yang menjamin harga "paritas" untuk petani yang hampir setara dengan harga-harga pada waktu yang normal. Dalam tahun-tahun kelebihan produksi, ketika harga hasil pertanian berada di bawah level paritas, pemerintah setuju untuk membeli kelebihanannya.

Upaya-upaya *New Deal* lainnya juga membantu juga para petani. Kongres menciptakan Administrasi Pelistrikan Pedesaan (Rural Electrification Administration) untuk menambah jalur aliran listrik ke berbagai daerah. Pemerintah membantu pembangunan dan mengurus jalur-jalur termasuk jalan dari lahan pertanian hingga pasar yang menjadikan kota-kota kecil dan besar mudah dimasuki. Program konservasi tanah menekan keperluan untuk mengatur lahan pertanian lebih efektif.

Di akhir Perang Dunia II, ekonomi pertanian sekali lagi menghadapi tantangan kelebihan produksi. Kemajuan teknologi, seperti adanya mesin-mesin yang memakai bahan bakar bensin maupun tenaga listrik dan meluasnya penggunaan pupuk dan penyubur bahan kimia, membuat produksi per hektar menjadi lebih tinggi daripada sebelumnya. Untuk membantu mengkonsumsi kelebihan hasil panen, yang menekan harga dan membebani uang para pembayar pajak, Kongres di tahun 1954 menciptakan program Pangan Perdamaian (Food for Peace) untuk diekspor ke negara-negara yang memerlukannya. Pembuat kebijakan beralasan bahwa pengiriman makanan ini dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi dari negara-negara berkembang. Aktivis kemanusiaan melihatnya sebagai cara Amerika membagi kelebihanannya.

Di dasawarsa 1960-an, pemerintah memutuskan untuk menggunakan surplus makanan untuk memberi juga makanan kepada kaum miskin. Selama program Perang Melawan Kemiskinan (War on Poverty) yang diprakarsai Presiden Lyndon Johnson, pemerintah meluncurkan program Stempel Pangan Federal (Federal Food Stamp), memberikan kepada orang yang berpendapatan rendah berupa kupon yang dapat diterima sebagai pembayaran makanan di toko-toko grosir. Program lainnya, seperti untuk makanan di sekolah-sekolah bagi anak-anak. Program-program tersebut membantu kota-kota untuk subsidi pertanian selama beberapa tahun, dan program tetap menjadi hal yang penting bagi kesejahteraan masyarakat – untuk kaum miskin, dan juga para petani tentunya.

Tapi dengan semakin naiknya produksi pertanian di dasawarsa 1950-an, 1960-an dan 1970-an, biaya dari sistem bantuan harga meningkat secara dramatis. Politisi dari negara bagian bukan wilayah pertanian, mempertanyakan maksud baik membantu petani agar lebih menghasilkan ketika mereka sudah berkecukupan – terutama ketika surplus menekan harga dan karenanya memerlukan bantuan besar dari pemerintah.

Pemerintah mencoba memakai cara baru. Di tahun 1973, petani Amerika mulai menerima bantuan dalam rangka pembayaran "defisiensi," yang dirancang untuk berjalan seperti sistem paritas harga. Untuk menerima pembayaran tersebut, petani harus menyingkirkan sebagian lahannya dari produksi, dengan demikian membantu agar harga pasar tetap naik. Suatu program pembayaran sejenis baru, yang dimulai sejak awal 1980 dengan maksud untuk mengurangi biaya stok pemerintah dari gandum, beras dan kapas, dan menguatkan harga pasar, menyisakan 25 persen dari lahan pertanian.

Bantuan harga dan pembayaran defisiensi diterapkan hanya pada komoditas dasar seperti gandum, beras dan kapas. Banyak penghasil lain tidak disubsidi. Beberapa hasil panen, seperti lemon, dan jeruk, terkena pembatasan pemasaran. Sesuai dengan apa yang dikenal dengan permintaan pasar, jumlah hasil panen segar yang dapat dipasarkan seorang petani dibatasi secara mingguan. Dengan membatasi penjualan, permintaan tersebut dimaksudkan untuk meningkatkan harga yang diterima petani.

## Dasawarsa 1980-an dan 1990-an

Di dasawarsa 1980-an, biaya bagi pemerintah (dan selanjutnya pembayar pajak) dari program-program ini kadang-kadang melebihi \$20.000 juta per tahun. Di luar bidang pertanian, banyak pemilih mengeluhkan tentang biaya dan mengemukakan kecamasan bahwa pemerintah federal membayar petani untuk tidak bertani. Kongres merasakan bahwa ini harus diubah.

Tahun 1985, sejalan dengan seruan Presiden Ronald Reagan untuk mengurangi peran pemerintah, Kongres mengesahkan undang-undang pertanian baru untuk mengurangi ketergantungan para petani terhadap bantuan pemerintah dan untuk meningkatkan produk pertanian Amerika dalam persaingan internasional. UU tersebut mengurangi bantuan harga, dan itu mencapai 16 sampai 18 juta hektar dari daerah penghasil selama 10 sampai 15 tahun. Meskipun UU tahun 1985 tersebut hanya sedikit berpengaruh terhadap struktur bantuan pertanian pemerintah, meningkatnya perekonomian membantu menurunkan subsidi total.

Ketika anggaran defisit federal meningkat di akhir dasawarsa 1980-an, Kongres mencari jalan untuk memotong pengeluaran federal. Di tahun 1990, disetujui UU untuk meyakinkan petani agar menanam lahan mereka di mana mereka secara tradisional tidak menerima pembayaran defisiensi, dan itu mengurangi jumlah lahan petani yang memberikan kepadanya hak untuk pembayaran defisiensi. UU baru tersebut mempertahankan bantuan harga yang tinggi dan tetap untuk komoditas tertentu, dan pengelolaan pemerintah yang luas terhadap sebagian pasar komoditas pertanian.

Perubahan dramatis terjadi tahun 1996. Para anggota Kongres baru dari partai Republik, yang dipilih tahun 1994, berupaya untuk menghentikan para petani dari ketergantungan mereka terhadap bantuan pemerintah. *Freedom-Farm Act* membongkar program-program bantuan harga dan pendapatan termahal dan membebaskan petani untuk memproduksi bagi pasar global tanpa kekangan pada seberapa banyak yang akan ditanam. Sesuai UU tersebut, petani akan mendapatkan pembayaran subsidi tetap yang tidak berhubungan dengan harga pasar. UU tersebut juga

memerintahkan bahwa bantuan harga pertanian ditiadakan secara bertahap.

Perubahan ini, yang sangat berbeda dari kebijakan dari masa *New Deal*, tidak datang dengan mudah. Kongres ingin memudahkan perubahan dengan mendanai petani \$36.000 juta dengan pembayaran dalam tujuh tahun meskipun pada saat itu harga hasil pertanian berada di level yang tinggi. Bantuan harga untuk kacang dan gula dipertahankan, dan untuk kedele, kapas dan beras ditingkatkan. Permintaan pasar terhadap buah jeruk dan sebagian lain hasil panen mengalami sedikit perubahan. Meskipun dengan konsesi politik yang diberikan ke petani ini tetap ada pertanyaan apakah dengan sistem pengawasan yang sedikit ini akan bertahan. Menurut UU baru tersebut, bantuan pemerintah akan kembali kepada sistem lama di tahun 2002 kecuali Kongres bertindak untuk memisahkan harga pasar dan pembayaran bantuan.

Awan gelap baru muncul tahun 1998, ketika permintaan untuk produk pertanian Amerika menurun di beberapa negara Asia yang tertimpa masalah keuangan. Ekspor pertanian menurun tajam, dan harga hasil panen dan peternakan menurun. Petani terus mencoba untuk meningkatkan pendapatannya dengan menghasilkan lebih hasil panen, meskipun dengan harga murah. Di tahun 1998 dan juga di tahun 1999, Kongres mengesahkan UU jaminan yang untuk sementara meningkatkan subsidi pertanian yang telah dicoba untuk ditiadakan oleh UU tahun 1996. Subsidi sebesar \$22.500 juta mencatat rekor baru.

## Kebijakan Pertanian dan Perdagangan Dunia

Ketergantungan yang meningkat dalam pasar dunia mendorong para pemimpin dunia untuk melakukan pendekatan yang lebih sistematis dalam mengatur perdagangan bidang pertanian antar negara di dasawarsa 1980-an dan 1990-an.

Hampir sebagian besar negara penghasil pertanian menyediakan suatu bentuk bantuan pemerintah untuk para petani. Di akhir dasawarsa 1970-an dan di awal tahun 1980, ketika kondisi pasar pertanian dunia menjadi semakin bervariasi, banyak negara dengan sektor pertanian luas membuat program atau memperkuat yang sudah ada untuk melindungi para petani mereka dari apa yang sering sebut

sebagai campur tangan asing. Kebijakan ini membantu memperkecil pasar internasional untuk komoditas pertanian, mengurangi harga komoditas internasional, dan meningkatkan surplus komoditas pertanian di berbagai negara pengekspor.

Dalam arti yang sempit, dapat dipahami mengapa suatu negara mencoba untuk menyelesaikan masalah kelebihan produksi pertanian dengan mengekspor kelebihannya secara bebas sementara membatasi impor. Meskipun demikian, dalam praktiknya strategi itu tidak mungkin. Dapat dipahami bahwa negara-negara lain enggan mengizinkan impor dari negara-negara yang pada gilirannya tidak membuka pasarnya.

Di pertengahan dasawarsa 1980-an, pemerintah mulai mengurangi subsidi dan mengizinkan perdagangan yang lebih bebas untuk hasil-hasil pertanian. Di bulan Juli 1986, Amerika Serikat mengumumkan suatu rencana baru untuk mengubah perdagangan hasil pertanian internasional sebagai bagian dari Putaran Uruguay (Uruguay Round) mengenai negosiasi perdagangan multilateral. Amerika Serikat meminta lebih dari 90 negara yang dulunya merupakan anggota penting dari pengaturan perdagangan internasional yang kita kenal sebagai *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT), untuk menegosiasikan penghapusan secara gradual segala subsidi pertanian dan kebijakan lain yang bisa merubah harga pertanian, produksi dan perdagangan. Amerika Serikat terutama menginginkan komitmen akhir untuk penghapusan subsidi pertanian Eropa dan akhir dari pembatasan impor beras Jepang.

Negara-negara lain atau kelompok negara membuat proposal mereka sendiri yang beragam. Sebagian besar setuju terhadap ide menyingkirkan subsidi yang mendistorsi perdagangan dan pasar yang lebih bebas. Tetapi sebagaimana dengan usaha-usaha sebelumnya untuk mendapatkan persetujuan internasional dalam hal pembatasan subsidi pertanian, terbukti sangat sulit untuk mencapai kesepakatan tersebut. Meskipun demikian, para kepala negara industri Barat bertekad kembali untuk mencapai tujuan pengurangan subsidi dan pasar yang lebih bebas di tahun 1991. Putaran Uruguay akhirnya selesai tahun 1995, dengan janji dari para pesertanya untuk lebih mengontrol pertanian dan subsidi ekspor serta membuat beberapa perubahan untuk menuju pasar bebas (seperti merubah kuota impor menjadi tarif yang dapat direduksi dengan mudah). Mereka juga mengkaji kembali isu tersebut dalam rangkaian pembicaraan baru (World

Trade Organization Seattle Ministerial di akhir 1999). Meskipun pembicaraan ini dirancang untuk menghilangkan subsidi ekspor secara keseluruhan, para delegasi tidak setuju bila sampai sejauh itu. Sementara itu, Masyarakat Eropa menjalankan pemotongan subsidi ekspor, dan ketegangan-ketegangan perdagangan mereda di akhir dasawarsa 1990-an.

Bagaimanapun juga, perdebatan tentang perdagangan hasil pertanian ini terus berlanjut. Dari sudut pandang orang Amerika, Masyarakat Eropa telah gagal menjalankan komitmennya untuk mengurangi subsidi pertanian. Amerika Serikat mendapatkan keputusan yang menguntungkan dari World Trade Organization, yang menggantikan GATT di tahun 1995, dalam beberapa keluhan tentang berlanjutnya subsidi di Eropa, tetapi Masyarakat Eropa menolak menerima hal tersebut. Sementara itu, negara-negara Eropa meningkatkan blokade terhadap makanan Amerika yang diproduksi dengan hormon buatan atau yang secara genetik diubah—suatu tantangan serius terhadap sektor pertanian Amerika.

Di awal tahun 1999, wakil presiden Amerika Serikat, Al Gore, menyerukan kembali pemotongan subsidi pertanian dan tarif secara global. Jepang dan Eropa kemungkinan menolak usulan tersebut, seperti dalam Putaran Uruguay. Sementara itu, usaha untuk menuju pada perdagangan bebas hasil pertanian dunia menghadapi kesulitan karena ekspor menurun di akhir dasawarsa 1990-an.

## Pertanian Sebagai Bisnis Besar

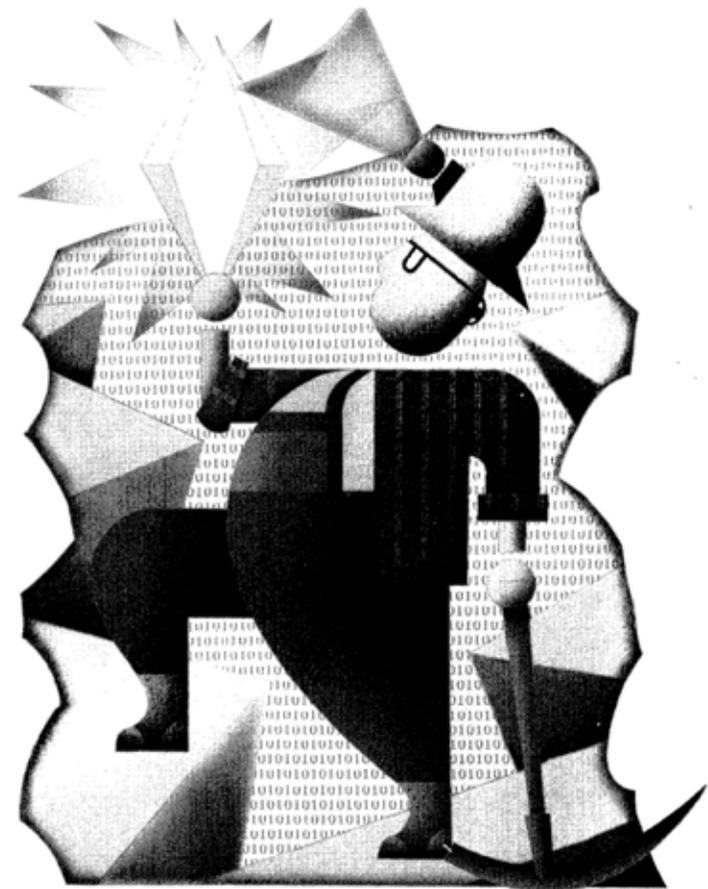
Mendekati abad ke-21, para petani Amerika menghadapi kesulitan sama seperti pada saat abad ke-20. Hal yang terpenting dari masalah ini adalah kelebihan produksi. Seperti yang pernah terjadi sejak awal berdirinya Amerika, penyempurnaan terus-menerus dalam mesin-mesin pertanian, bibit unggul, pupuk yang baik, pengairan, dan pengontrolan yang efektif terhadap hama tikus menjadikan para petani lebih sukses dengan semua yang mereka kerjakan (kecuali menghasilkan uang). Dan meskipun secara keseluruhan para petani lebih cenderung menahan seluruh hasil panen untuk mempertahankan harga, mereka menolak keras untuk mengurangi produksi mereka.

Ketika perusahaan-perusahaan industri mungkin mencari keuntungan dengan bertambah besar dan lebih efisien, banyak

lahan pertanian di Amerika menjadi bertambah luas dan juga sudah mengkonsolidasikan operasinya agar lebih ramping. Pada kenyataannya, pertanian di Amerika meningkat menjadi "agribisnis," suatu istilah yang diciptakan untuk merefleksikan sifat korporasi dan besar dari banyak perusahaan pertanian dalam ekonomi modern Amerika. Agribisnis antara lain terdiri atas berbagai bisnis dan struktur pertanian, dari yang kecil, satu perusahaan keluarga menjadi besar atau multinasional yang memiliki bidang lahan tanah yang luas, atau memproduksi barang dan bahan-bahan yang digunakan dalam pertanian.

Munculnya agribisnis di akhir abad ke-20 menandakan bahwa lahan pertanian menjadi lebih luas meskipun jumlahnya lebih kecil. Kadang-kadang lahan pertanian ini dimiliki oleh pemilik saham, dan perusahaan-perusahaan pertanian ini menggunakan banyak mesin dan sedikit yang langsung menggunakan tangan. Pada tahun 1940, ada 6 juta lahan pertanian yang masing-masing rata-rata berukuran 67 hektar. Di akhir dasawarsa 1990-an, hanya ada 2,2 juta lahan yang rata-rata tiap lahan luasnya 190 hektar. Kurang lebih selama periode yang sama ini, para pekerja pertanian menurun secara dramatis - dari 12,5 juta di tahun 1930, menjadi 1,2 juta di dasawarsa 1990-an meskipun jumlah populasi Amerika Serikat meningkat lebih dua kali lipat. Tahun 1900, setengah dari angkatan kerja adalah petani, tapi pada akhir abad, hanya 2 persen yang bekerja di pertanian. Dan hampir 60 persen dari petani yang ada, hanya bekerja paruh waktu di lahan pertanian; mereka memiliki pekerjaan lain di luar bidang pertanian untuk menambah penghasilan. Tingginya modal investasi, lahan dan juga peralatannya, membuat upaya untuk bekerja secara total pada di pertanian sangat sulit bagi sebagian besar orang.

Sebagaimana ditunjukkan angka-angka ini, "pertanian keluarga" - yang berakar dalam sejarah nasional dan diagungkan dalam mitos petani Amerika (sturdy yeoman) - menghadapi tantangan ekonomi yang kuat. Para penduduk kota juga pinggiran kota di Amerika terus memuja-muji lumbung-lumbung rapi dan tanah-tanah olahan di wilayah pedesaan tradisional, tapi tetap tidak pasti apakah mereka mau menanggung resiko dalam mempertahankan pertanian keluarga dengan tingginya harga makanan atau subsidi pemerintah untuk para petani. ❁



## BAB 9

# TENAGA KERJA DI AMERIKA: PERAN BURUH

Angkatan kerja di Amerika telah berubah drastis selama perkembangan bangsa Amerika dari masyarakat agraris menjadi negara industri.

Hingga akhir abad ke-19, Amerika Serikat merupakan negara agraris. Tenaga kerja tak terlatih mengalami nasib buruk dalam sistem ekonomi awal Amerika Serikat. Mereka hanya menerima upah setengah dari tenaga kerja terlatih seperti pengerajin terampil, pekerja tangan (batu, kayu), atau montir. Sekitar 40 persen pekerja di perkotaan adalah buruh upah rendah dan penjahit wanita di pabrik pakaian, biasanya hidup dalam kondisi menyedihkan. Dengan makin menjamurnya pabrik-pabrik, maka anak-anak, wanita dan imigran miskin makin banyak dipekerjakan untuk menjalankan mesin.

Pada akhir abad ke-19 dan abad ke-20 terdapat pertumbuhan industri yang pesat. Banyak orang yang meninggalkan pertanian dan kota kecil untuk kerja di pabrik, yang ditujukan untuk produksi massal dan mempunyai ciri hirarki yang tajam, ketergantungan akan tenaga kerja tak terlatih dan upah minim. Di kondisi semacam ini, serikat buruh secara perlahan mulai mengembangkan pengaruh. Pada akhirnya mereka berhasil mencapai perbaikan substansial dalam kondisi kerja. Mereka juga ikut mengubah politik Amerika; dengan berafiliasi dengan Partai Demokrat, serikat buruh mewakili kelompok pendukung utama dalam banyak undang-undang yang disahkan sejak masa kepengurusan Presiden Franklin D. Roosevelt dengan *New Deal*-nya di dasawarsa 1930-an hingga Presiden Kennedy dan Johnson di dasawarsa 1960-an.

Organisasi buruh terus menjadi kekuatan politik dan ekonomi yang penting sampai saat ini, namun pengaruh mereka terasa makin menurun. Nilai penting manufaktur mulai menurun, dan sektor jasa terus berkembang. Makin hari makin banyak orang yang memilih terjun di dunia kerja kerah putih di kantor ketimbang pekerjaan kerah biru di pabrik. Industri-industri baru membutuhkan tenaga kerja ahli yang mampu beradaptasi dengan perkembangan komputer dan teknologi baru lainnya. Penekanan yang makin terasa pada kebutuhan akan otomatisasi dan perubahan produk yang sering untuk menjawab permintaan pasar mendorong para majikan untuk tidak bergantung pada hirarki melainkan pada tim kerja interdisipliner yang lebih independen.

Organisasi buruh, yang berakar pada industri seperti baja dan mesin berat, mempunyai masalah dengan perubahan-perubahan ini. Serikat-serikat pekerja makmur di tahun-tahun setelah Perang Dunia II, namun di tahun-tahun kemudian, saat jumlah pekerja di industri manufaktur tradisional merosot, keanggotan serikat juga menurun. Para majikan, yang harus menghadapi tantangan besar dari pesaing asing dengan upah rendah, mulai mencari kebebasan lebih besar dalam kebijakan pekerjaan mereka dengan lebih sering mempekerjakan tenaga temporer dan paruh waktu dan mengurangi tekanan pada unsur gaji dan tunjangan yang biasanya dirancang untuk menjaga hubungan jangka panjang dengan pegawai. Mereka juga lebih agresif dalam menentang kampanye pembentukan serikat pekerja serta mogok kerja. Para politikus yang semula enggan menghadapi kekuatan serikat pekerja, kini telah mengesahkan undang-undang yang memotong kekuatan serikat. Selain itu, tenaga kerja muda dan lebih ahli juga melihat serikat sebagai sesuatu yang ketinggalan jaman dan menghalangi kebebasan mereka. Hanya pada sektor tertentu yang bersifat monopoli saja – seperti pemerintahan dan sekolah negeri – serikat masih memiliki pengaruh.

Walau kekuatan serikat merosot, para tenaga kerja ahli pada industri sukses mendapat berbagai keuntungan dari perubahan-perubahan di dunia kerja ini. Namun para pekerja kasar yang bergerak di industri yang lebih tradisional banyak menemui kesulitan. Pada dasawarsa 1980-an dan 1990-an terjadi kesenjangan yang amat besar antara bayaran yang diterima para tenaga ahli dengan yang bukan. Walau para pekerja Amerika pada akhir dasawarsa 1990-an melihat dekade sebelumnya sebagai masa subur dengan pertumbuhan ekonomi yang kuat serta angka pengangguran yang rendah, masih banyak yang masih was-was dengan akibat jangka panjangnya di masa depan.

### Standar Tenaga Kerja

Para pakar ekonomi menyebutkan bahwa sukses perekonomian Amerika sebagian disebabkan oleh fleksibilitas bursa tenaga kerja. Para pengusaha menyatakan bahwa kemampuan mereka untuk bersaing bergantung pada kebebasan untuk mempekerjakan atau memecat sesuai

perubahan kondisi pasar. Di sisi lain, tenaga kerja Amerika sendiri juga terbiasa berpindah-pindah pekerjaan sebagai cara memperbaiki kehidupan. Sementara itu para pengusaha sebaliknya juga menyadari bahwa para pegawai lebih produktif bila mereka melihat pekerjaan mereka memberikan peluang jangka panjang untuk maju dan bahwa mereka melihat jaminan pekerjaan sebagai salah satu tujuan utama kehidupan ekonomi mereka.

Sejarah tenaga kerja Amerika melibatkan ketegangan antara dua nilai ini – fleksibilitas dan komitmen jangka panjang. Sejak pertengahan dasawarsa 1980-an, para analis berpendapat bahwa para pengusaha lebih memilih fleksibilitas. Walhasil, hubungan antara pemilik dengan pegawai menjadi jauh. Namun masih banyak UU federal atau negara bagian yang melindungi hak para pekerja. Beberapa UU tenaga kerja federal termasuk di antaranya sebagai berikut

- UU Standar Tenaga Kerja Adil (*Fair Labor Standards Act*) tahun 1938 menetapkan upah kerja minimum dan jam kerja maksimum. UU ini juga menetapkan aturan upah lembur dan standar untuk mencegah penyalahgunaan tenaga kerja usia dini. Tahun 1963 UU ini diamandemen untuk larangan perbedaan upah pekerja wanita. Kongres menyesuaikan upah minimum secara periodik, walau masalah ini sering diperdebatkan. Tahun 1999, angka ini \$5,15 per jam. Namun tuntutan akan tenaga kerja membuat para pengusaha – bahkan mereka yang mempekerjakan tenaga kurang ahli – membayar upah di atas angka tersebut. Beberapa negara bagian bahkan menentukan sendiri angka minimum yang lebih tinggi.
- UU Hak Sipil (*Civil Rights Act*) tahun 1964 menyebutkan bahwa para pengusaha dilarang memberlakukan diskriminasi dalam mempekerjakan atau memperlakukan pegawai berdasarkan ras, jenis kelamin, agama, dan asal negara (peraturan ini juga melarang diskriminasi hak pilih dan perumahan).
- UU Usia dan Diskriminasi dalam Pekerjaan (*Age and Discrimination in Employment Act*) tahun 1967 melindungi pegawai lanjut usia dari diskriminasi.

- UU Kesehatan dan Keselamatan Kerja (*Occupational Health and Safety Act*) tahun 1971 mewajibkan para pengusaha untuk menjaga kondisi kerja yang aman. Dengan TAP ini, Badan Urusan Keselamatan dan Kesehatan Kerja (*Occupational Safety and Health Administration*) menciptakan standar tempat kerja, melakukan inspeksi dalam pelaksanaannya, serta menerbitkan surat kelayakan serta hukuman bagi yang tidak menjalankannya.
- UU Jaminan Dana Pensiun Pegawai (*Employee Retirement Income Security Act*) tahun 1974 menetapkan standar rancangan pensiun bagi organisasi usaha atau swasta lainnya.
- UU Cuti Keluarga dan Kesehatan (*Family and Medical Leave Act*) tahun 1993 menjamin hak para pegawai untuk cuti melahirkan, adopsi, atau untuk merawat anggota keluarga yang sakit parah.
- UU Warga Amerika yang Cacat (*Americans With Disabilities Act*) tahun 1990 menjamin hak orang cacat untuk tetap mendapat pekerjaan.

### Jaminan Pensiun dan Pemberhentian

Di Amerika Serikat, para pengusaha memegang peran kunci dalam membantu pagawainya menabung untuk masa tua. Sekitar setengah dari seluruh pegawai swasta dan sebagian besar pegawai negeri mendapat semacam perencanaan pensiun. Para pengusaha tidak wajib melakukannya, namun pemerintah menjanjikan pemotongan pajak bagi mereka yang melakukan tunjangan pensiun.

Badan pengumpulan pajak pemerintah federal, *Internal Revenue Service* (IRS), membuat sebagian besar perencanaan pensiun, dan perwakilan Departemen Tenaga Kerja membuat peraturan untuk menghindari penyelewengan perencanaan tersebut. Satu badan federal lagi, Badan Penjamin Tunjangan Pensiun (*Pension Benefit Guaranty Corporation*), menjamin para pensiunan mendapatkan tunjangan dari dana pensiun swasta; sejumlah UU yang dibuat pada dasawarsa 1980-an dan 1990-an melonjakkan angka pembayaran jaminan ini dan mengikat perusahaan agar bertanggungjawab menjaga keuangan mereka untuk tetap mampu melaksanakan hal tersebut.

Sifat dana pensiun yang disponsori pengusaha berubah cukup berarti selama tiga dekade terakhir abad ke-20. Banyak perusahaan – terutama yang kecil – berhenti menawarkan perencanaan tradisional ini, yang menjamin pensiunan menerima tunjangan bulanan berdasarkan lama bekerja dan gajinya. Alih-alih, mereka lebih sering menawarkan perencanaan dengan kontribusi si pegawai sendiri. Dalam pola ini, perusahaan tidak wajib membayar tunjangan pensiun dan tidak memberikan jaminan tertentu, melainkan para pegawai mengontrol sendiri tabungan pensiun mereka (banyak perusahaan yang ikut membantu, namun mereka tidak harus), dan mereka tetap boleh memiliki tabungan tersebut walaupun mereka pindah-pindah tempat kerja. Jumlah uang yang mereka terima saat pensiun tergantung dari seberapa banyak dan besarnya mereka berhasil menabung.

Jumlah perusahaan yang menggunakan sistem perencanaan tradisional merosot dari 170.000 di tahun 1965 menjadi 53.000 di tahun 1997, sementara angka penggunaan sistem kontribusi meningkat tajam dari 461.000 menjadi 647.000 – pergeseran yang banyak orang bilang sebagai cerminan kondisi kerja di mana perusahaan dan pegawai kecil kemungkinan membina hubungan jangka panjang.

Pemerintah federal memberlakukan beberapa tipe perencanaan pensiun bagi para pegawainya, termasuk anggota militer dan pegawai negeri serta purnawirawan cacat. Namun sistem pensiun paling penting yang dijalankan pemerintah adalah program Jaminan Sosial, yang menawarkan keuntungan penuh bagi mereka yang pensiun dan mengambil dananya pada usia 65 tahun atau lebih, atau dana yang sedikit kurang jumlahnya bagi mereka yang akan pensiun dan mengambil dananya pada usia antara 62 dan 65 tahun. Walaupun program ini dijalankan pemerintah, Badan Jaminan Sosial (Social Security Administration), dananya berasal dari perusahaan dan pegawai melalui pajak gaji. Walau program ini dianggap sebagai jaring pengaman bagi para pensiunan, banyak yang masih menganggap bahwa jumlahnya dananya masih belum memadai bagi mereka yang berhenti bekerja. Terlebih lagi, saat generasi *baby boom* pasca perang akan mengalami masa pensiun di awal abad ke-21, para politikus pada dasawarsa 1990-an lalu cemas akan kesanggupan pemerintah untuk

membayar seluruh dana pensiun tersebut tanpa harus mengurangi jumlahnya atau menaikkan pajak gaji. Banyak warga Amerika yang menganggap bahwa kebijakan Jaminan Sosial ini merupakan salah satu kebijakan dalam negeri terpenting yang perlu dibahas pada pergantian abad ini.

Banyak orang – biasanya yang berwiraswasta, yang majikannya tidak menyediakan pensiun, dan yang merasa dana pensiun mereka kurang cukup – dapat juga menabung sebagian pemasukan mereka dalam rekening dengan potongan pajak khusus yang dikenal dengan nama Rekening Pensiun Individu (Individual Retirement Account) dan perencanaan Keogh.

Beda dengan Jaminan Sosial, asuransi pengangguran, yang juga diciptakan oleh TAP Jaminan Sosial tahun 1935, dijalankan sebagai sistem federal-negara bagian dan menyediakan tunjangan pemasukan dasar bagi para mereka yang sedang menganggur. Mereka ini adalah orang-orang yang dipecat atau yang terpaksa berhenti bekerja (dengan alasan apa pun kecuali pelanggaran). Mereka akan mendapat sebagian dari gaji mereka untuk jangka waktu tertentu.

Tiap negara bagian menjalankan programnya masing-masing, namun harus tetap mengikuti aturan main federal. Jumlah dan durasi pembayaran ini harus berdasarkan jumlah gaji terdahulu dan lama kerja mereka. Para pengusaha membayar pajak yang dimasukkan ke dalam dana khusus berdasarkan pengalaman pemberhentian dan pembayaran tunjangan di perusahaan tersebut. Pemerintah federal juga mengawasi pajak jaminan pemutusan kerja perusahaan itu sendiri. Negara-negara bagian berharap surplus dana pada masa makmur dapat menutupi di masa paceklik, namun mereka dapat meminjam dari pemerintah federal atau menaikkan pajak bila dana mereka minim. Mereka harus memperpanjang masa pembayaran tunjangan apabila angka pengangguran terus meningkat dan berada di angka mencemaskan. Pemerintah federal mengizinkan juga perpanjangan lebih jauh apabila pengangguran meningkat lagi di masa resesi dengan mengambil dana dari pendapatan umum negara atau memberlakukan pajak khusus kepada para pengusaha. Praktek perpanjangan pembayaran tunjangan ini sering menjadi bahan pembicaraan politik karena

mengakibatkan pengeluaran negara meningkat dan dapat menyebabkan naiknya pajak.

### Masa Awal Gerakan Buruh

Banyak UU atau program yang dirancang untuk meningkatkan kesejahteraan hidup para pekerja di Amerika dibuat sejak dasawarsa 1930-an, saat gerakan buruh Amerika memiliki pengaruh politik. Kebangkitan buruh tidak datang begitu saja; gerakan ini harus berjuang keras lebih dari satu setengah abad untuk menempatkan diri sebagai pelaku penting ekonomi Amerika.

Beda dengan gerakan buruh di negara-negara lain, serikat pekerja di Amerika Serikat beroperasi dalam sistem tak terikat – strategi yang menyusahkan kaum sosialis. Tak ada sejarah feodalisme di Amerika Serikat, dan hanya sedikit pekerja yang percaya bahwa mereka terlibat pergolakan antar golongan ekonomi. Kebanyakan justru merasa bahwa mereka punya hak yang sama untuk maju dengan golongan lainnya. Faktor lain yang mengurangi antagonisme antar status ekonomi adalah kenyataan bahwa buruh Amerika Serikat – paling tidak golongan pria kulit putih – mendapat hak suara lebih dulu ketimbang buruh di negara-negara lain.

Karena gerakan buruh pada awalnya bersifat industrial, para pengurus serikat punya keterbatasan dalam merekrut anggota. Organisasi buruh pertama yang signifikan adalah Satria Buruh (Knights of Labor), didirikan oleh para penjahit pakaian pada tahun 1869 di Philadelphia, Pennsylvania, dan berjuang untuk kesejahteraan umum seluruh pekerja. Tahun 1886, organisasi ini memiliki 700.000 anggota, termasuk orang hitam, wanita, pencari nafkah, saudagar, dan petani. Namun kepentingan kelompok ini kadang saling berbenturan sehingga anggotanya jadi kehilangan identitas tentang gerakan ini. Satria Buruh berhasil unggul ketika mengadakan mogok kerja terhadap pembangunan jalan kereta api milik jutawan Amerika Jay Gould pada pertengahan dasawarsa 1880-an, namun mereka kalah pada mogok kedua di tahun 1886. Sejak itu jumlah anggota kelompok ini menurun drastis.

Tahun 1881, Samuel Gompers, pembuat cerutu asal Belanda, dan rekan pengrajin sejawatnya yang lain membentuk federasi serikat dagang yang lima tahun kemudian menjadi Federasi Buruh Amerika (American Federation of Labor). Anggotanya hanya meliputi para pencari nafkah saja dan mereka diatur untuk menyesuaikan diri dengan para pengrajin. Gompers menjadi ketua pertamanya. Ia menjalankan strategi praktis yaitu berusaha meningkatkan gaji pekerja dan menuntut lingkungan kerja yang lebih baik – prioritas ini kemudian diikuti oleh seluruh gerakan serikat.

AFL mendapat perlawanan keras dari para pengusaha. Mereka lebih suka membahas upah dan hal lainnya secara empat mata dengan tiap pekerja, dan mereka sering memecat atau mem-*blacklist* (berdasarkan kesepakatan dengan perusahaan lain) para pekerja yang memihak serikat. Kadangkala mereka menyodorkan kontrak yang tidak layak, yang melarang para pekerja bergabung dengan serikat. Antara tahun 1880 hingga 1932, pemerintah dan pengadilan memihak perusahaan, atau paling tidak netral. Pemerintah, dengan mengatasnamakan ketertiban umum, sering menurunkan tentara untuk menghentikan aksi mogok. Aksi mogok yang keras di era ini mengakibatkan sejumlah kematian karena para pekerja dan orang-orang sewaan perusahaan saling baku hantam.

Gerakan buruh mengalami kemunduran di tahun 1905, ketika Mahkamah Agung menyatakan bahwa pemerintah tidak bisa menetapkan jumlah jam kerja (menurut mereka, hal itu justru bisa membatasi hak para pekerja untuk mendapat kontrak kerja). Prinsip *open shop* (toko buka), yang memberikan hak para pekerja untuk tidak dipaksa bergabung dengan serikat, juga menimbulkan konflik serius.

Jumlah anggota AFL mencapai 5 juta orang ketika Perang Dunia I berakhir. Namun, dasawarsa 1920-an bukanlah tahun-tahun produktif buat para pengurus serikat. Lapangan kerja melimpah, upah meningkat. Para pekerja merasa nyaman-nyaman saja tanpa adanya serikat dan sering menerima pernyataan dari perusahaan bahwa kebijakan-kebijakan mereka merupakan alternatif bagus selain serikat. Namun masa cerah ini berakhir pada tahun 1929 ketika Depresi Hebat menyerang

## Depresi dan Kejayaan Pasca-Perang

Depresi Hebat di dasawarsa 1930-an mengubah pandangan Amerika terhadap serikat pekerja. Walau jumlah anggota AFL menurun hingga kurang dari 3 juta di tengah maraknya pengangguran, kesulitan ekonomi yang menyebar ini membuat orang bersimpati terhadap para pekerja. Pada titik terparah era ini, sepertiga tenaga kerja Amerika menganggur, angka yang luar biasa untuk sebuah negara yang satu dekade sebelumnya mencatat tingkat lapangan kerja yang penuh. Terpilihnya Presiden Franklin D. Roosevelt di tahun 1932 membuat pemerintah – dan pengadilan – mulai berpihak pada buruh. Tahun 1932, Kongres meloloskan salah satu UU pro-buruh pertama, UU *Norris-La Guardia*, yang menghapus kontrak anjing-kuning. UU ini juga membatasi hak pengadilan negeri untuk menghentikan aksi mogok dan aksi-aksi lainnya.

Ketika Roosevelt menjabat presiden, ia mengupayakan sejumlah UU penting yang melancarkan tujuan gerakan buruh. Salah satunya adalah UU Hubungan Buruh Nasional (*National Labor Relations Act*) tahun 1935 (yang juga dikenal dengan UU *Wagner*), yang memberi pekerja hak untuk bergabung dengan serikat dan untuk melakukan tawar-menawar secara kolektif melalui perwakilan serikat. UU ini melahirkan Dewan Hubungan Buruh Nasional (*National Labor Relations Board*) untuk menghukum mereka yang melakukan pelanggaran hak buruh dan yang mengadakan pemungutan suara di saat para pekerja menginginkan dibentuknya serikat pekerja. NLRB dapat memaksa pengusaha untuk membayar ganti rugi apabila mereka mem-PIIK pekerja karena bergabung dengan serikat.

Dengan dukungan seperti itu, keanggotan serikat melonjak hingga hampir 9 juta pada tahun 1940. Angka yang besar ini tentu tidak dicapai dengan mudah. Pada tahun 1935, delapan serikat yang berada di bawah naungan AFL mendirikan Panitia untuk Perusahaan Industri (*Committee for Industrial Organization*) untuk mengatur buruh yang bekerja di industri massal macam pabrik mobil dan baja. Para pendukung gerakan ini ingin mengorganisir seluruh pekerja pada satu perusahaan – yang terampil maupun tidak – pada waktu yang sama. Para serikat pengrajin yang mengontrol

AFL menentang usaha untuk menyatukan pekerja yang terampil dengan yang tidak. Mereka lebih memilih para pekerja diatur berdasarkan keterampilan masing-masing. Namun, gerakan CIO yang agresif mampu melahirkan serikat buruh di beberapa pabrik. Pada tahun 1938, AFL memecat serikat-serikat yang membentuk CIO. CIO kemudian membangun federasi sendiri dengan menggunakan nama baru, Kongres Organisasi Industri (*Congress of Industrial Organization*), yang menjadi saingan berat AFL.

Setelah Amerika Serikat terlibat Perang Dunia II, para pemimpin kunci serikat buruh berjanji tidak akan melakukan mogok demi kelancaran produksi alat-alat pertahanan negara. Pemerintah juga melakukan kontrol terhadap upah, menunda kenaikan upah. Namun para pekerja mendapat keuntungan lain, salah satunya yang paling pokok adalah asuransi kesehatan. Jumlah anggota serikat meningkat lagi.

Ketika perang berakhir pada tahun 1945, janji untuk tidak mogok juga berakhir, dan tuntutan kenaikan upah tak tertahankan. Mogok terjadi di mana-mana, dan mencapai puncaknya pada tahun 1946. Masyarakat bereaksi keras terhadap berhentinya produksi dan terhadap kekuatan serikat pekerja yang dianggap berlebihan (yang dilindungi UU *Wagner*). Tahun 1947, Kongres meluncurkan UU Hubungan Pengelolaan Buruh (*Labor Management Relations Act*), yang lebih dikenal dengan UU *Taft-Hartley*, walaupun mendapat veto dari Presiden Harry Truman. UU ini menetapkan standar sikap untuk serikat pekerja maupun perusahaan. UU ini melarang praktek *closed shop* (toko tutup), yang mengharuskan pekerja untuk masuk serikat sebelum mulai masa kerja; memperbolehkan perusahaan untuk menuntut serikat akibat kerugian yang diderita selama aksi mogok; memaksa serikat untuk mematuhi masa “tenang” selama 60 hari sebelum aksi mogok; serta menciptakan aturan-aturan khusus mengenai aksi mogok yang bisa membahayakan kesejahteraan dan keselamatan negara. Taft-Hartley juga memaksa para serikat pekerja untuk membuka kondisi keuangan mereka. Di masa kritis bagi serikat ini, AFL dan CIO berhenti berseteru dan bergabung pada tahun 1955 menjadi AFL-CIO. George Meany, ketua AFL waktu itu, menjadi ketua pertama organisasi baru ini.

Serikat pekerja mengalami peningkatan kekuatan lagi di tahun 1962, ketika Presiden John F. Kennedy mengeluarkan Keppres yang memberikan hak kepada pegawai pemerintah untuk mengatur dan melakukan tawar-menawar secara kolektif (tapi melarang mogok). Negara-negara bagian juga mengeluarkan peraturan serupa, beberapa bahkan memperbolehkan mogok. Serikat pegawai negeri meningkat terus di tingkat federal, negara bagian, hingga lokal. Polisi, guru, dan pegawai pemerintah lainnya melakukan mogok di beberapa negara bagian dan kota pada dasawarsa 1970-an, ketika inflasi yang tinggi mengancam nilai tukar upah.

Keanggotaan serikat pekerja di antara orang kulit hitam, Meksiko-Amerika, dan wanita meningkat di dasawarsa 1960-an dan 1970-an. Para pemimpin serikat membantu kelompok-kelompok ini, yang sering mendapat pekerjaan dengan upah paling minim, untuk mendapatkan peningkatan upah. Cesar E. Chavez, pemimpin buruh asal Meksiko-Amerika, contohnya, bekerja keras membina buruh pertanian di California, yang kebanyakan orang Meksiko-Amerika, hingga akhirnya melahirkan apa yang sekarang dikenal sebagai Serikat Pekerja Pertanian Amerika (United Farm Workers of America).

### Dasawarsa 1980-an dan 1990-an: Akhir Masa Paternalisme

Walaupun masih terjadi pertentangan dan aksi mogok, pada dasarnya perusahaan dan serikat pekerja mempunyai hubungan yang stabil sepanjang dasawarsa 1940-an, 1950-an, dan 1960-an. Tenaga kerja dapat bertumpu pada para pengusaha untuk memberikan pekerjaan saat dibutuhkan, membayar upah yang mampu menutupi kebutuhan hidup sehari-hari, dan menawarkan dana kesehatan dan pensiun.

Hubungan yang stabil macam itu tergantung pada kondisi perekonomian yang stabil pula – di mana keahlian dan produk tak berubah banyak, atau paling tidak perubahan lambat sehingga para pengusaha dan pekerja dapat dengan mudah beradaptasi. Namun hubungan ini mulai mendapat ujian selama dasawarsa 1960-an dan 1970-an. Dominasi Amerika terhadap perekonomian industri dunia mulai berkurang. Ketika

produk impor yang lebih murah – dan kadang malah lebih bagus kualitasnya – membanjiri pasar Amerika, para pengusaha tak cukup cekatan meningkatkan kualitas produk mereka. Struktur manajerial *top-down* mereka (dari atas ke bawah) tidak membuahkan inovasi, dan mereka kadang mengalami kesulitan ketika mencoba mengurangi biaya tenaga kerja dengan meningkatkan efisiensi atau menurunkan upah, disesuaikan dengan upah di negara lain.

Dalam beberapa kasus, perusahaan-perusahaan Amerika bereaksi dengan menutup dan memindahkan pabrik mereka ke tempat lain – pilihan yang makin lama makin gampang mengingat hukum perdagangan dan pajak juga berubah di dasawarsa 1980-an dan 1990-an. Banyak yang terus beroperasi, namun sistem paternalistik mulai mengendur. Para pengusaha merasa sudah tidak bisa lagi membuat komitmen jangka panjang terhadap para pegawainya. Untuk meningkatkan fleksibilitas dan mengurangi biaya, mereka lebih sering memanfaatkan tenaga kerja temporer dan paruh waktu. Lembaga yang menyediakan tenaga temporer menyediakan 417.000 tenaga kerja, atau 0,5 persen dari jumlah tenaga kerja non-pertanian, pada tahun 1982. tahun 1998, angkanya berubah jadi 2,8 juta pekerja, atau 2,1 persen dari seluruh tenaga kerja non-pertanian. Perubahan jam kerja juga sukses. Para pegawai kadang mencari minggu dengan jam kerja yang lebih pendek, namun perusahaan sering menyusun jam kerja yang lebih singkat untuk mengurangi jumlah gaji dan dana tambahan. Tahun 1968, 14 persen pekerja bekerja kurang dari 35 jam seminggu; tahun 1994, angka ini meningkat jadi 18,9 persen.

Seperti yang sudah disebutkan tadi, banyak pengusaha yang menggunakan pengaturan dana pensiun di mana tanggungjawab lebih banyak dipikul oleh para pekerja itu sendiri. Sebagian pekerja menyambut perubahan ini serta fleksibilitasnya. Namun, bagi sebagian besar lainnya, perubahan ini membuat mereka merasa kurang terjamin masa depannya. Serikat-serikat pekerja tak dapat berbuat banyak untuk mengembalikan hubungan paternalistik antara perusahaan dan pegawai. Mereka hanya bisa membantu pekerja beradaptasi.

Keanggotaan serikat umumnya menurun selama dasawarsa 1980-an dan 1990-an karena serikat jarang berhasil

dalam mengatur kondisi tempat kerja yang baru. Para pengurus menyalahkan UU perburuhan yang dianggap menghalangi mereka dan menghambat kemajuan para pekerja serta menentang pemilihan yang diadakan di serikat. Dengan menurunnya keanggotan serta kekuatan politik serikat, John Sweeney, ketua Serikat Internasional Layanan Pekerja (Service Employees International Union), menantang Lane Kirkland untuk menjadi ketua AFL-CIO di tahun 1995 dan akhirnya menang. Kirkland banyak dikecam di kalangan gerakan buruh sendiri karena terlalu bersemangat melakukan aksi buruh di luar negeri namun terlalu pasif dalam menangani kasus-kasus di dalam negeri sendiri. Sweeney, orang ketiga yang menjadi ketua federasi ini dalam kurun waktu lebih dari 40 tahun, ingin membangkitkan kembali gerakan ini dengan meningkatkan pengaturan dan meminta serikat pekerja lokal untuk saling bantu satu sama lain. Tugas ini ternyata sangat sulit.

## 142 Angkatan Kerja Baru

Antara tahun 1950 dan akhir 1999, jumlah total pekerja non-pertanian di Amerika Serikat melonjak dari 45 juta menjadi 129,5 juta. Lonjakan ini kebanyakan berasal dari sektor komputer, kesehatan, dan jasa lainnya, bersamaan dengan meningkatnya peran teknologi informasi dalam perekonomian Amerika Serikat. Dasawarsa 1980-an dan 1990-an, pekerjaan di sektor penyediaan jasa – meliputi layanan, transportasi, peralatan, perkulakan dan eceran, keuangan, asuransi, perumahan, dan pemerintahan – melesat hingga 35 juta, atau seluruh angka peningkatan lapangan pekerjaan yang terjadi selama dua dekade tersebut. Pertumbuhan lapangan pekerjaan di sektor layanan ini menyerap tenaga kerja dari produktivitas manufaktur yang meningkat.

Industri yang berhubungan dengan jasa menciptakan 24,4 juta lapangan kerja atau 59 persen dari seluruh pekerjaan non-pertanian di tahun 1946. Di akhir 1999, angka ini meroket menjadi 104,3 juta pekerjaan atau 81 persen. Sebaliknya, sektor penyediaan barang – meliputi manufaktur, konstruksi, dan pertambangan – menyediakan 17,2 juta lapangan kerja atau 41 persen dari jumlah keseluruhan pekerjaan non-pertanian

di tahun 1946, namun pertumbuhannya hanya bergerak ke angka 25,2 juta di akhir 1999, atau hanya 19 persen saja dari jumlah seluruh pekerjaan non-pertanian. Namun pekerjaan di sektor jasa ini banyak yang gajinya (dan tunjangan) tidak sebaik yang di sektor manufaktur. Kondisi keuangan seperti ini akhirnya memaksa kaum wanita untuk ikut bekerja.

Dasawarsa 1980-an dan 1990-an, banyak pengusaha yang mengembangkan pengaturan pekerja. Di beberapa perusahaan, pekerja dibagi-bagi menjadi kelompok-kelompok kecil dan diberi otonomi untuk menyelesaikan tugas mereka. Walaupun pihak manajemen menetapkan tujuan akhir dan memonitor kemajuan tim tersebut, namun anggota tim berhak sepenuhnya untuk memutuskan cara menyelesaikan tugas mereka dan bagaimana menyesuaikan diri dengan perubahan kebutuhan konsumen dan kondisi. Banyak pengusaha lain yang menentang cara ini, sementara yang lainnya menganggap cara ini sulit dijalankan. Aturan dari Dewan Hubungan Buruh Nasional yang menyatakan bahwa tim kerja yang digunakan oleh pengusaha yang bukan anggota serikat adalah “serikat” ilegal sering diperdebatkan untuk diganti.

Pengusaha juga harus bisa mengelola angkatan kerja yang semakin beragam di dasawarsa 1980-an dan 1990-an. Kelompok etnis baru – terutama Hispanik dan imigran dari berbagai negara Asia – menyebabkan angka pekerja membengkak, dan makin banyak saja kaum wanita menekuni pekerjaan yang semula didominasi kaum pria. Makin hari makin banyak yang mengajukan gugatan ganti rugi terhadap pengusaha yang dianggap melakukan diskriminasi ras, jenis kelamin, usia, atau kemampuan fisik. Jumlah kasus yang masuk ke meja Komisi Persamaan Kesempatan Kerja (Equal Employment Opportunity Commission) menanjak dari 6.900 di tahun 1991 menjadi 16.000 di tahun 1998, dan pengadilan dipenuhi dengan kasus-kasus ini. Banyak kasus yang ditolak karena dianggap sembarangan, namun pengadilan juga menanggapi beragam perlindungan hukum mengenai penyelewengan dalam penerimaan kerja, promosi, penurunan jabatan, dan pemecatan. Tahun 1998, misalnya, Mahkamah Agung Amerika Serikat mengatur bahwa perusahaan harus memastikan bahwa para manajer mereka terlatih untuk menghindari pelecehan seksual dan menginformasikan kepada

para pegawai akan hak-hak mereka.

Masalah “gaji sama untuk pekerjaan sama” terus menempeli kondisi kerja di Amerika. Walau UU negara bagian dan federal melarang perbedaan upah berdasarkan jenis kelamin, tenaga kerja wanita di Amerika Serikat secara historis dibayar lebih rendah dibanding pria. Sebagian penyebabnya adalah karena relatif lebih banyak wanita yang kerja di sektor-sektor jasa yang bayarnya memang lebih rendah dibanding sektor lain. Namun organisasi kewanitaan serta serikat pekerja menyatakan bahwa ini juga merupakan tindakan diskriminasi. Yang membuat masalah makin rumit adalah fenomena yang dikenal di kalangan kerah putih sebagai plafon kaca, yaitu batasan maya yang menurut kaum wanita membuat mereka selalu dibelakangkan dalam soal promosi jabatan yang didominasi kaum pria. Dalam beberapa tahun terakhir, kaum wanita yang bekerja makin bertambah jumlahnya, namun masih jauh tertinggal mengingat proporsi mereka di populasi.

Masalah serupa timbul dalam hal upah dan jabatan yang diperoleh oleh kelompok etnis dan ras tertentu, yang sering disebut dengan istilah kaum “minoritas” (karena jumlah mereka sangat kecil; dibanding jumlah populasi keseluruhan). Pada akhir abad ke-20, mayoritas orang Amerika adalah Kaukasian (kulit putih) dari keturunan Eropa, walau persentase mereka memang menurun. Selain UU tentang non-diskriminasi, pemerintah pusat dan beberapa negara bagian mengadopsi UU “affirmative action” pada dasawarsa 1960-an dan 1970-an yang mengharuskan perusahaan, dalam kondisi tertentu, untuk mendahulukan kaum minoritas saat menerima pegawai. Para penganjur menyatakan bahwa kaum minoritas harus mendapat kompensasi atas perlakuan diskriminasi yang dulu mereka terima. Namun hal ini justru memicu perdebatan soal ras dan etnis. Para pengkritik mengancam bahwa “diskriminasi terbalik” ini tak adil dan tak produktif. Beberapa negara bagian, terutama California, membuang kebijakan-kebijakan tersebut di dasawarsa 1990-an. Namun kesenjangan upah dan angka pengangguran antara kaum kulit putih dan minoritas tetap ada. Hal ini, serta posisi kaum wanita di tempat kerja, menjadi salah satu masalah paling pelik yang harus dihadapi pengusaha dan pekerja di Amerika.

Yang membuat parah kesenjangan upah antara pekerja dengan latar belakang jenis kelamin, ras, dan etnis berbeda adalah ketegangan yang terjadi akibat banyak perusahaan yang menetapkan kebijakan penekanan biaya di dasawarsa 1980-an dan 1990-an. Kenaikan upah besar-besaran sudah tidak bisa diharapkan lagi; bahkan, para pekerja dan serikat di perusahaan-perusahaan besar yang tengah berjuang bersedia melakukan kompromi – pemasukan dibatasi, bahkan gaji dipotong – demi jaminan kerja atau bahkan membantu bos-bos mereka. Skala upah dua-tingkat, di mana para pekerja baru menerima upah sedikit di bawah para senior mereka untuk pekerjaan yang sama, berlaku selama beberapa waktu di perusahaan penerbangan dan perusahaan-perusahaan lainnya. Gaji akhirnya tidak dibayarkan secara sama rata; melainkan untuk mempertahankan golongan pegawai tertentu yang tidak mudah dicari gantinya, contohnya pakar piranti lunak komputer. Hal ini makin mempertajam kesenjangan upah antara tenaga ahli dengan tenaga tidak terampil. Ukuran kesenjangan ini memang tidak ada, namun data di Departemen Tenaga Kerja Amerika Serikat menyebutkan ukuran tak langsungnya. Tahun 1979, median pendapatan mingguan berkisar antara \$215 untuk pekerja lulusan sekolah hingga \$348 untuk lulusan kuliah. Tahun 1998, kisarannya berubah jauh menjadi antara \$337 hingga \$821.

Bahkan ketika jurang pemisah melebar, banyak pengusaha yang tetap menentang usaha negara untuk menaikkan upah minimum. Mereka berargumentasi bahwa kenaikan upah minimum sebenarnya malah merugikan pekerja, mengingat hal ini akan meningkatkan biaya produksi dan akibatnya banyak industri kecil yang tak mampu mempekerjakan orang baru. Walau upah minimum hampir tiap tahun naik di dasawarsa 1970-an, pada dasawarsa 1980-an dan 1990-an kenaikan jarang terjadi. Walhasil, upah minimum tidak mampu menutupi kebutuhan hidup sehari-hari; dari tahun 1970 hingga akhir 1999, upah minimum naik 255 persen (dari \$1,45 per jam menjadi \$ 5,15 per jam), sementara harga-harga kebutuhan pokok naik 334 persen. Para pengusaha juga banyak menggunakan sistem “bayaran berdasarkan kinerja,” yang menetapkan upah pekerja berdasarkan kinerja individual atau tim, bukan dengan sistem

gaji merata. Salah satu survey di tahun 1999 menunjukkan bahwa 51 persen perusahaan menggunakan formula ini, biasanya untuk menentukan kenaikan upah bagi beberapa pekerja, bukan untuk kenaikan upah minimum dasar.

Berhubung tenaga terampil makin lama makin sedikit, perusahaan jadi lebih sering mengeluarkan uang dan waktu untuk mengadakan pelatihan bagi karyawannya. Mereka juga mendorong mutu pendidikan di sekolah agar para lulusannya siap pakai di era teknologi tinggi modern. Sejumlah pengusaha regional membentuk kelompok untuk melakukan pelatihan, bekerjasama dengan dengan kampus-kampus teknik dan sosial untuk memberikan kursus. Pemerintah pusat melahirkan UU Investasi Tempat Kerja (Workplace Investment Act) pada tahun 1998 yang mengkonsolidasikan lebih dari 100 program pelatihan dengan melibatkan satuan dari pusat, negara bagian, maupun bisnis. UU tersebut mencoba menjembatani program pelatihan dengan kebutuhan perusahaan dan memberikan perusahaan kesempatan untuk menyatakan program apa saja yang harus dijalankan.

Sementara itu, para pengusaha juga merespon keinginan para pekerja untuk mengurangi konflik antara tuntutan pekerjaan dan kehidupan pribadi mereka. Waktu yang fleksibel, yang memberikan keleluasaan pekerja untuk mengontrol jam kerjanya, lama-lama menjadi lazim. Kemajuan teknologi komunikasi juga memungkinkan para pekerja untuk ber-“telecommute” – yaitu, mengerjakan sebagian pekerjaannya di rumah dengan komputer yang dihubungkan dengan kantor. Dalam menanggapi tuntutan kaum ibu yang bekerja dan pihak lain yang berminat bekerja tidak secara penuh waktu, perusahaan memperkenalkan inovasi ini sebagai pembagian kerja. Pemerintah ikut ke dalam tren ini dengan meluncurkan UU Cuti Keluarga dan Kesehatan (Family and Medical Leave Act) tahun 1993, yang mewajibkan perusahaan untuk memberikan cuti bagi karyawan mereka yang mengalami urusan keluarga mendesak.

### Runtuhnya Kekuatan Serikat Pekerja

Kondisi yang berubah di dasawarsa 1980-an dan 1990-an mengurangi peran serikat pekerja, yang keanggotaannya kini merosot jauh. Tadinya, pada tahun 1945, sepertiga tenaga

kerja di Amerika Serikat bergabung dalam serikat. Angka itu kemudian turun menjadi 24,1 persen di tahun 1979 dan turun lagi menjadi hanya tinggal 13,9 persen di tahun 1998. Meskipun keanggotaan serikat menyusut, kontribusi serikat terhadap kampanye-kampanye politik dan kemampuan para anggotanya untuk mencari para pemilih suara membuat mereka bertahan. Akan tetapi, putusan pengadilan dan aturan main Dewan Hubungan Buruh Nasional yang mengizinkan para pekerja untuk mendapatkan sebagian dari iuran yang biasanya dipakai untuk mendukung atau melawan kandidat politik, makin mengurangi pengaruh serikat.

Perusahaan-perusahaan, yang mulai merasakan ketatnya persaingan baik di dalam maupun luar negeri, kini makin segan meladeni tuntutan serikat akan kenaikan upah dan tunjangan. Mereka juga makin aktif menentang aksi serikat untuk mengorganisir para pekerja. Aksi mogok makin jarang terjadi di dasawarsa 1980-an dan 1990-an karena perusahaan memakai jasa pembubarisan mogok dan terus mempekerjakan karyawan setelah aksi mereka usai. (Mereka berani mengambil langkah ini karena mencontoh Presiden Ronald Reagan yang di tahun 1981 memecat para pengontrol lalu lintas udara yang melakukan aksi mogok ilegal.)

Otomatisasi juga menjadi tantangan tersendiri bagi para anggota serikat pekerja. Banyak pabrik tua memakai mesin untuk melakukan tugas yang tadinya dikerjakan manusia. Serikat berjuang, namun tanpa banyak hasil berarti, untuk menjaga lapangan pekerjaan dan pemasukan: pelatihan ulang gratis, minggu kerja yang lebih singkat agar bisa dinikmati para karyawan, dan jaminan penghasilan tahunan.

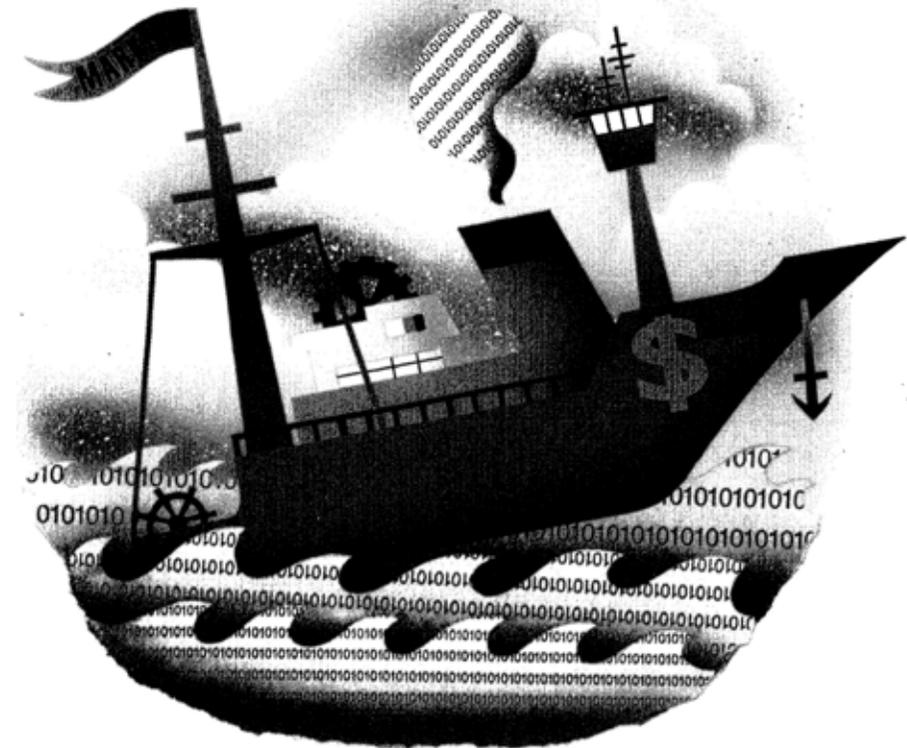
Pergeseran menuju lapangan kerja di industri jasa, di mana peran serikat memang lebih lemah, menjadi problem serius buat serikat pekerja. Pekerja kaum wanita, usia muda, temporer, dan paruh waktu – yang semuanya enggan bergabung dalam serikat – memegang porsi besar lapangan kerja yang lahir beberapa tahun terakhir. Dan banyak industri di Amerika yang hijrah ke daerah selatan dan barat Amerika Serikat, wilayah yang tradisi serikat pekerjaanya tidak sekuat yang ada di daerah utara dan timur.

Seakan-akan semua masalah ini masih belum cukup, publisitas negatif selama bertahun-tahun tentang korupsi di Serikat Angkutan dan serikat-serikat lainnya makin

memperparah gerakan ini. Bahkan keberhasilan mereka di masa lalu untuk menaikkan upah dan tunjangan serta perbaikan lingkungan kerja menjadi bumerang karena kaum muda melihat mereka sudah tidak butuh keberadaan serikat lagi untuk memperoleh tujuan mereka. Argumen serikat bahwa mereka memberikan karyawan kesempatan untuk bersuara mengenai seluruh aspek pekerjaan mereka, termasuk keselamatan kerja dan keluhan kerja, sering diabaikan. Generasi muda yang independen yang memicu bangkitnya perusahaan-perusahaan komputer teknologi tinggi tidak berminat bergabung dalam kelompok yang menurut mereka malah akan membatasi kebebasan.

Alasan terbesar serikat pekerja bermasalah dalam merekrut anggota di akhir dasawarsa 1990-an mungkin justru karena kuatnya perekonomian. Bulan Oktober dan November 1999, angka pengangguran turun ke angka 4,1 persen saja. Para pakar ekonomi menyebutkan bahwa hanya orang-orang tanpa pekerjaan tetap atau yang memang pengangguran total sajalah yang termasuk dalam angka ini. Di tengah-tengah perubahan perekonomian yang membuat semuanya jadi tidak pasti, menggunungnya lapangan kerja mengembalikan keyakinan orang bahwa Amerika memang masih bisa disebut sebagai tanah kesempatan.

148



149

## **BAB 10**

# PERDAGANGAN ASING DAN KEBIJAKAN EKONOMI GLOBAL

Perdagangan asing Amerika Serikat dan kebijakan ekonomi global secara dramatis telah berubah arah selama lebih dari dua abad Amerika Serikat menjadi sebuah negara. Dalam sejarah awal negara, pemerintah dan bisnis kebanyakan berkonsentrasi membangun perekonomian dalam negeri tanpa peduli apa yang terjadi di luar sana. Namun sejak era Depresi Hebat di dasawarsa 1930-an dan Perang Dunia II, negara ini mulai menghilangkan batas perdagangan dan mengoordinasi sistem perekonomian dunia. Komitmen terhadap perdagangan bebas mempunyai akar ekonomi dan politik; Amerika Serikat makin terbuka melihat bahwa perdagangan bebas tak hanya berguna untuk memajukan perekonomian negeri ini tapi juga sebagai alat untuk membangun hubungan damai antara negara.

Amerika Serikat mendominasi banyak pasar ekspor selama periode pasca perang – sebagai akibat dari kekuatan ekonominya, dan kenyataan bahwa perang tidak mampu mempengaruhi industri mesin mereka, dan teknologi serta teknik manufaktur Amerika lebih maju. Walaupun begitu, pada dasawarsa 1970-an, perbedaan tingkat kompetitif ekspor Amerika dengan negara-negara lain makin menipis. Ditambah lagi dengan kejutan harga minyak, resesi dunia, dan meningkatnya nilai tukar mata uang asing terhadap dolar Amerika Serikat sepanjang dasawarsa 1970-an semuanya mengganggu keseimbangan perekonomian Amerika Serikat. Defisit perdagangan Amerika Serikat makin meningkat di dasawarsa 1980-an dan 1990-an seiring dengan meningkatnya selera masyarakat Amerika Serikat akan produk asing yang lebih besar dari tuntutan produk Amerika di luar negeri. Hal ini mencerminkan tendensi masyarakat Amerika untuk lebih banyak mengonsumsi ketimbang menabung dibanding orang Eropa dan Jepang, kenyataan bahwa pertumbuhan perekonomian Amerika pada periode ini lebih cepat daripada Eropa atau Jepang, yang memang bermasalah dengan ekonomi.

Meningkatnya defisit perdagangan membuat dukungan politik di Kongres Amerika Serikat untuk liberalisasi perdagangan di dasawarsa 1980-an dan 1990-an berkurang. Para pembuat hukum selama masa tersebut menerima banyak usulan proteksionis, sebagian besar datang dari industri

Amerika yang harus menghadapi kompetisi negara lain yang makin efektif. Kongres juga menjadi enggan untuk memberi kebebasan pada presiden melakukan negosiasi liberalisasi perdagangan baru dengan negara lain. Pada puncaknya, di akhir era Perang Dingin, Amerika menjatuhkan sejumlah sanksi perdagangan kepada negara-negara yang dianggap melakukan pelanggaran hak asasi manusia, teror, perdagangan narkotik, dan produksi senjata pemusnah massal.

Terlepas dari kemunduran-kemunduran tadi, Amerika Serikat terus memajukan liberalisasi perdagangan dalam sejumlah negosiasi internasional di dasawarsa 1990-an, meratifikasi Kesepakatan Perdagangan Bebas Amerika Utara (North American Free Trade Agreement), menuntaskan Putaran Uruguay tentang negosiasi dagang multilateral, dan bergabung dalam kesepakatan multilateral untuk menciptakan aturan internasional buat melindungi kepemilikan intelektual dan perdagangan jasa keuangan dan telekomunikasi dasar.

Tetap saja, pada akhir dasawarsa 1990-an, masa depan kebijakan perdagangan Amerika Serikat masih belum jelas. Secara resmi negara ini masih memegang komitmen perdagangan bebas untuk mengejar babak baru negosiasi perdagangan multilateral; mengembangkan kesepakatan liberalisasi perdagangan regional dengan Eropa, Amerika Latin, dan Asia; dan mencari penyelesaian pertikaian perdagangan bilateral dengan sejumlah negara lain. Namun dukungan politik untuk kebijakan tersebut masih jadi tanda tanya. Tapi itu bukan berarti Amerika Serikat akan menarik diri dari perekonomian global. Sejumlah krisis keuangan, terutama yang menimpa Asia di akhir 1990-an, menunjukkan meningkatnya saling ketergantungan dalam pasar keuangan global. Saat Amerika Serikat dan beberapa negara lain mengembangkan cara untuk mencegah atau mengatasi krisis tersebut, mereka mendapati bahwa dalam tahun-tahun mendatang akan makin dibutuhkan koordinasi dan kooperasi internasional yang lebih intensif.

### Dari Proteksionisme ke Perdagangan Bebas

Amerika Serikat tidak selalu merupakan pendukung kuat terhadap perdagangan bebas. Ada kalanya dalam sejarah, negara ini melakukan praktek proteksionisme (memberlakukan

kuota terhadap barang impor untuk melindungi industri dalam negeri). Di masa awal berdirinya republik ini, misalnya, negarawan Alexander Hamilton mengusulkan tarif protektif untuk memacu kemajuan industri Amerika – usulan yang diikuti banyak pihak. Proteksionisme Amerika Serikat mencapai puncaknya di tahun 1930 dengan dikeluarkannya UU *Smoot-Hawley*, yang menaikkan tarif masuk Amerika Serikat. UU ini, yang membuat negara-negara lain melakukan pembalasan serupa, menjadi salah satu sebab terjadinya krisis ekonomi di Amerika Serikat dan sebagian besar dunia pada dasawarsa 1930-an.

Pendekatan Amerika Serikat terhadap kebijakan perdagangan sejak tahun 1934 merupakan hasil langsung dari pengalaman kurang menyenangkan yang diakibatkan UU *Smoot-Hawley*. Pada tahun itu, Kongres mengeluarkan UU Kesepakatan Dagang (*Trade Agreements Act*), yang memberikan mandat legislatif untuk memotong tarif masuk Amerika Serikat. Langkah ini diambil karena, menurut Menteri Luar Negeri waktu itu Cordell Hull, “Negara-negara di dunia tidak mampu memproduksi untuk menjaga kelangsungan rakyatnya atau umat manusia kecuali mereka berkesempatan melakukan perdagangan satu sama lain.” “Prinsip yang mendasari UU Kesepakatan Dagang ini adalah dasar penting bagi perdamaian dunia.”

Usai Perang Dunia II, banyak pemimpin Amerika Serikat yang berpendapat bahwa stabilitas ekonomi dan kesetiaan sekutu Amerika Serikat bergantung pada kebangkitan perekonomian mereka. Bantuan Amerika Serikat sangat penting untuk kebangkitan ini, namun negara-negara tersebut juga membutuhkan pasar ekspor – terutama pasar Amerika Serikat yang sangat besar – untuk mengembalikan independensi ekonomi dan meraih pertumbuhan ekonomi. Amerika Serikat mendukung perdagangan bebas dan berperan penting dalam pembentukan Kesepakatan Umum Tarif dan Perdagangan (*General Agreement on Tariffs and Trade*), aturan main tarif dan perdagangan internasional yang ditandatangani 23 negara pada tahun 1947. Pada akhir 1980-an, lebih dari 90 negara telah bergabung dalam kesepakatan tersebut.

Selain menetapkan aturan main perdagangan internasional, GATT juga mensponsori beberapa negosiasi perdagangan multilateral, dan Amerika Serikat ikut serta secara aktif dalam negosiasi-negosiasi tersebut, bahkan terkadang menjadi pemimpinnya. Putaran Uruguay, dinamakan begitu karena lahir dari pembicaraan di Punta del Este, Uruguay, membuka kebebasan perdagangan lebih jauh lagi di dasawarsa 1990-an.

### Prinsip dan Praktek Perdagangan Amerika

Amerika Serikat percaya dengan sistem perdagangan terbuka. Sejak Perang Dunia II, para presiden Amerika Serikat menyatakan bahwa keikutsertaan Amerika dalam perdagangan dunia membuka peluang bagi produsen Amerika Serikat untuk menjual produknya ke luar negeri dan memberikan pilihan produk yang luas bagi pada masyarakat Amerika Serikat. Belakangan ini, para pemimpin Amerika menyadari betul bahwa persaingan dari produsen asing membantu menekan harga sejumlah barang, dan dengan begitu mengurangi tekanan inflasi.

Orang Amerika berpendapat bahwa perdagangan bebas juga menguntungkan negara lain. Para pakar ekonomi sudah lama berpendapat bahwa perdagangan memungkinkan negara-negara untuk berkonsentrasi memproduksi barang dan jasa yang dapat mereka buat seefisien mungkin – dengan begitu meningkatkan kapasitas produksi keseluruhan masyarakat negara tersebut. Lebih jauh, Amerika yakin bahwa perdagangan mampu meningkatkan pertumbuhan ekonomi, stabilitas sosial, dan demokrasi di tiap negara dan juga bahwa perdagangan meningkatkan kemakmuran dunia, kejayaan hukum, dan perdamaian antara negara.

Sistem perdagangan terbuka mewajibkan negara-negara membuka akses yang adil dan tidak diskriminatif terhadap satu sama lain. Untuk itu, Amerika Serikat bersedia membuka aksesnya kepada negara-negara lain apabila mereka juga melakukan hal yang sama dengan mengurangi batasan dagangnya, baik sebagai bagian dari kesepakatan bilateral maupun multilateral. Walau usaha perdagangan bebas biasanya terfokus pada pengurangan tarif dan batasan non-tarif tertentu,

beberapa tahun terakhir banyak hal lain disertakan juga. Misalnya, Amerika berpendapat bahwa UU dan praktek perdagangan tiap negara harus transparan – maksudnya, tiap orang harus tahu aturan mainnya dan punya kesempatan yang sama untuk bersaing. Amerika Serikat dan anggota Organisasi Kerjasama dan Pengembangan Ekonomi (Organization for Economic Cooperation and Development) mengambil langkah maju dalam hal transparansi ini pada dasawarsa 1990-an dengan menyepakati bahwa tindakan menyuap pejabat pemerintah asing demi mendapat keuntungan dalam perdagangan merupakan pelanggaran hukum.

Amerika juga sering mendesak negara-negara lain untuk menderegulasi industri mereka dan bertindak untuk memastikan bahwa aturan-aturan yang ada transparan, tidak diskriminatif terhadap perusahaan asing, dan konsisten dengan praktek internasional. Minat Amerika akan deregulasi ini meningkat sebagian karena kepedulian bahwa beberapa negara masih memberlakukan aturan sebagai cara untuk mencegah barang masuk ke dalam negeri mereka.

Pemerintahan Presiden Bill Clinton (1993-2001) menambah dimensi baru dalam kebijakan perdagangan Amerika Serikat, dengan menegaskan bahwa tiap negara wajib menaati standar minimum upah buruh dan lingkungan kerja. Langkah ini diambil karena mereka khawatir standar upah Amerika yang relatif tinggi menyebabkan harga produk Amerika terlalu tinggi untuk bersaing dengan produk dari negara lain. Namun Amerika juga berpendapat bahwa warga di negara-negara tersebut tidak dapat menikmati keuntungan perdagangan bebas apabila terus dieksploitasi oleh perusahaan dalam usaha untuk bersaing lebih efektif di pasar internasional.

Pemerintahan Clinton mengangkat isu ini di awal 1990-an ketika mereka bersikeras bahwa Kanada dan Meksik membuat kesempatan sampingan tentang hukum lingkungan dan standar buruh sebagai balasan atas ratifikasi NAFTA oleh Amerika Serikat. Di bawah Presiden Clinton, Amerika Serikat juga bekerjasama dengan dengan Organisasi Buruh Sedunia (International Labor Organization) untuk membantu negara-negara berkembang mengadopsi standar keselamatan kerja dan hak dasar buruh, serta mendanai program untuk mengurangi penyalahgunaan buruh anak-anak di sejumlah negara

berkembang. Namun, usaha pemerintahan Clinton untuk menyambungkan kesepakatan dagang dengan perlindungan lingkungan dan standar buruh menjadi kontroversi di negara-negara lain, bahkan di dalam negeri sendiri.

Walau banyak yang mematuhi prinsip nondiskriminasi, Amerika Serikat bergabung dalam aturan-aturan dagang lain tertentu. Sebagai contoh, program Sistem Preferensi Umum Amerika Serikat (U.S. Generalized System of Preferences) mencari dukungan untuk mempromosikan kemajuan ekonomi di negara-negara miskin dengan menyediakan perlakuan bebas bea untuk produk tertentu yang mereka ekspor ke Amerika Serikat; perlakuan istimewa ini akan dihentikan bila produsen produk tersebut merasa bahwa mereka sudah tidak membutuhkan bantuan lagi untuk bersaing di pasar Amerika. Program serupa lainnya, Prakarsa Lembah Karibia (Caribbean Basin Initiative), membantu wilayah yang secara ekonomi kewalahan namun secara politik penting bagi Amerika; program ini memberlakukan bebas-bea untuk semua barang impor ke Amerika Serikat dari Karibia kecuali tekstil, beberapa barang dari kulit, gula, dan produk bahan bakar.

Amerika Serikat kadang beranjak dari kebijakan umumnya mendukung perdagangan bebas demi tujuan politik, membatasi impor ke negara-negara yang dianggap melakukan pelanggaran hak asasi manusia, mendukung terorisme, longgar terhadap peredaran narkotik, atau mengancam perdamaian dunia. Beberapa negara yang termasuk dalam kategori ini antara lain Burma (kini Myanmar), Kuba, Iran, Irak, Libya, Korea Utara, Sudan, dan Syria. Namun di tahun 2000, Amerika Serikat mencabut UU tahun 1974 yang mewajibkan Kongres untuk tiap tahun mengambil suara untuk memutuskan apakah mereka harus memperpanjang “hubungan dagang normal” dengan Cina. Langkah ini, yang membuang salah satu sumber utama perselisihan antara Amerika Serikat -Cina, menjadi tonggak sejarah bagi Cina, yang selama ini selalu ingin bergabung dengan Organisasi Dagang Dunia.

Semua orang tahu bahwa Amerika Serikat sering menetapkan sanksi perdagangan demi tujuan politik. Amerika sudah memberlakukan sanksi dan kontrol ekspor sejak masa Revolusi Amerika, lebih dari 200 tahun lalu. Namun praktek

ini meningkat sejak berakhirnya Perang Dingin. Tapi tetap saja Kongres dan kantor pemerintah memperdebatkan apakah kebijakan perdagangan efektif sebagai alat untuk tujuan politik luar negeri.

### Multilateralisme, Regionalisme, dan Bilateralisme

Salah satu prinsip lain yang biasa dijalani Amerika Serikat di arena perdagangan adalah multilateralisme. Sejak lama hal ini menjadi dasar partisipasi dan kepemimpinan Amerika Serikat dalam banyak peristiwa negosiasi perdagangan internasional. UU Ekspansi Dagang (Trade Expansion Act) tahun 1962, yang memberi kuasa pada Putaran Kennedy dalam melakukan negosiasi dagang, mencapai puncak kesuksesannya ketika 53 negara melakukan kesepakatan yang mencakup 80 persen perdagangan internasional mengenai penurunan tarif sebanyak rata-rata 35 persen. Tahun 1979, hasil dari kesuksesan Putaran Tokyo adalah ketika Amerika Serikat dan sekitar 100 negara lain setuju menurunkan tarif lagi dan mengurangi batasan-batasan non-tarif seperti kuota dan lisensi.

Contoh negosiasi multilateral yang lebih baru, Putaran Uruguay, diluncurkan tahun 1986 dan selesai 10 tahun kemudian dengan hasil kesepakatan mengurangi tarif industri dan menurunkan lebih jauh kendala non-tarif, memotong beberapa tarif dan subsidi agrikultur, dan mengadakan perlindungan baru atas kepemilikan intelektual. Mungkin hasil terpenting adalah terbentuknya Organisasi Dagang Dunia, sebuah mekanisme baru yang mempersatukan serta menyelesaikan pertikaian-pertikaian dagang internasional. Pada akhir 1998, Amerika Serikat telah mengajukan 42 protes ke WTO atas terjadinya perilaku dagang yang tidak adil. Beberapa negara lainnya juga mengajukan hal serupa, termasuk yang mengancam Amerika Serikat.

Terlepas dari komitmen atas multilateralisme, beberapa tahun terakhir ini Amerika Serikat juga mengupayakan kesepakatan dagang regional dan bilateral, karena pakta yang lebih sedikit melibatkan pihak lebih mudah dijalani dan sering bisa dijadikan acuan untuk kerjasama yang skalanya lebih besar. Kesepakatan perdagangan bebas pertama yang dilakukan

Amerika Serikat, Kesepakatan Wilayah Dagang Bebas Amerika Serikat-Israel, berlaku mulai tahun 1985. Yang kedua terjadi tahun 1989, yaitu Kesepakatan Perdagangan Bebas Amerika Serikat-Kanada. Pakta yang disebut terakhir ini berimbas kepada lahirnya Kesepakatan Perdagangan Bebas Amerika Utara di tahun 1993, yang melibatkan Amerika Serikat, Kanada, dan Meksiko dan meliputi 400 juta penduduk yang secara kolektif memproduksi barang dan jasa bernilai sekitar \$8,5 trilyun.

Kedekatan geografi membuat deras arus perdagangan antara Amerika Serikat, Kanada, dan Meksiko. Walhasil, tarif rata-rata di Meksiko untuk produk Amerika turun dari 10 persen menjadi hanya 1,68 persen, sementara tarif masuk produk Meksiko ke Amerika Serikat turun dari 4 persen menjadi tinggal 0,46 persen. Yang juga sangat penting bagi Amerika Serikat, kesepakatan ini melindungi hak paten, hak cipta, merek dagang, dan rahasia dagang Amerika Serikat. Belakangan ini Amerika Serikat memang prihatin dengan maraknya pembajakan dan pemalsuan produk-produk Amerika mulai dari piranti lunak komputer, film, hingga obat-obatan dan produk kimia.

### Agenda Dagang Terbaru Amerika Serikat

Terlepas dari keberhasilan yang sudah diraih, usaha-usaha untuk membuat dunia menjadi arena perdagangan bebas tetap menemukan kendala. Kendala perdagangan tetap tinggi, terutama di sektor jasa dan pertanian, di mana para produsen Amerika sangat kompetitif. Putaran Uruguay mengangkat beberapa masalah perdagangan jasa, namun masih tersisa 20 segmen sektor jasa yang masih harus dibahas lebih lanjut. Sementara itu, perubahan yang cepat di bidang ilmu pengetahuan dan teknologi menyumbangkan masalah perdagangan baru. Para eksportir hasil pertanian Amerika, misalnya, makin lama makin frustrasi dengan peraturan di Eropa yang melarang penggunaan organisme genetik buatan yang sudah lazim di Amerika Serikat.

Kebangkitan perdagangan yang dilakukan secara elektronik juga membuat serangkaian masalah perdagangan baru. Tahun 1998, para menteri di Organisasi Dagang Dunia membuat deklarasi yang menyatakan bahwa tidak boleh ada

negara yang mencampuri perdagangan yang dilakukan secara elektronik dengan membebaskan kewajiban melalui transmisi elektronik, namun masih banyak hal yang belum terselesaikan. Amerika ingin menetapkan Internet sebagai zona bebas-tarif, memastikan pasar telekomunikasi di seluruh dunia agar kompetitif, dan membangun perlindungan global atas kepemilikan intelektual berbentuk produk digital.

Presiden Clinton mengimbau diadakannya perundingan dagang sedunia baru, namun harapannya hancur lebur saat para negosiator gagal mencapai kesepakatan untuk bisa melakukan pertemuan pada akhir tahun 1999 di Seattle, Washington. Namun Amerika Serikat tetap berharap akan adanya kesepakatan internasional baru yang bisa memperkuat Organisasi Dagang Dunia dengan membuat semua prosedurnya transparan. Pemerintah Amerika juga ingin melakukan negosiasi untuk penurunan lebih jauh kendala dagang yang mempengaruhi produk agrikultur; saat ini Amerika Serikat mengeksport sepertiga hasil pertaniannya. Tujuan-tujuan lainnya meliputi kebebasan lebih jauh dalam perdagangan jasa, perlindungan yang lebih kuat terhadap kepemilikan intelektual, babak baru penurunan tarif dan non-tarif untuk barang industri, dan kemajuan menuju penetapan standar buruh internasional.

Di tengah-tengah harapan akan terjadinya pembicaraan baru mengenai perdagangan multilateral, Amerika Serikat terus mengejar kesepakatan dagang regional baru. Yang menjadi agenda utama adalah Kesepakatan Dagang Bebas antar Negara-Negara Amerika, yang pada dasarnya membuat seluruh Belahan Bumi Barat (kecuali Kuba) menjadi wilayah perdagangan bebas; negosiasi untuk pakta ini berlangsung mulai tahun 1994 dan diharapkan bisa tuntas tahun 2005 mendatang. Amerika Serikat juga mengejar kesepakatan dagang bebas dengan negara-negara Asia melalui forum Kerjasama Ekonomi Asia-Pasifik (Asia-Pacific Economic Cooperation); negara-negara anggota APEC mencapai kesepakatan mengenai teknologi informasi di akhir dasawarsa 1990-an.

Secara terpisah, Amerika juga mendiskusikan masalah perdagangan Amerika Serikat-Eropa di Kemitraan Ekonomi Transatlantik. Dan Amerika Serikat juga berharap dapat

meningkatkan perdagangannya dengan Afrika. Sebuah program di tahun 1997 yang dinamakan Kemitraan untuk Pertumbuhan Ekonomi dan Kesempatan bagi Afrika bertujuan meningkatkan akses pasar Amerika Serikat untuk impor dari negara-negara sub-Sahara, menyediakan perlindungan bagi pembangunan sektor swasta di Afrika, dan membentuk dialog antar pemerintah mengenai perdagangan melalui forum tahunan Amerika Serikat-Afrika.

Sementara itu, Amerika Serikat terus mencari resolusi mengenai masalah-masalah perdagangan tertentu yang melibatkan negara secara individu. Hubungan dagang Amerika Serikat dengan Jepang telah bermasalah sejak dasawarsa 1970-an, dan di akhir 1990-an, Amerika Serikat masih prihatin terhadap larangan masuk bagi produk impor dari Amerika seperti hasil pertanian, kendaraan, dan suku cadang kendaraan. Amerika juga mengeluhkan praktek yang dilakukan Jepang, yaitu mengeksport baja ke Amerika Serikat dengan harga di bawah harga pasaran (yang dikenal dengan istilah *dumping*). Dan pemerintah Amerika Serikat juga terus menekan Jepang untuk melakukan deregulasi beberapa sektor ekonominya, termasuk telekomunikasi, perumahan, jasa keuangan, peralatan medis, dan obat-obatan.

Amerika juga terus berupaya menyelesaikan masalah-masalah perdagangan dengan negara-negara lain, termasuk Kanada, Meksiko, dan Cina. Pada dasawarsa 1990-an, defisit perdagangan Amerika Serikat terhadap Cina melonjak hingga melewati defisit perdagangan Amerika Serikat dengan Jepang. Dari kacamata Amerika, Cina merupakan pasar ekspor yang sangat potensial namun sangat sulit ditembus. Pada bulan November 1999, kedua negara mengambil langkah yang oleh para petinggi Amerika Serikat diyakini sebagai langkah maju menuju hubungan dagang yang lebih erat saat mereka sepakat Cina menjadi anggota WTO. Sebagai bagian dari kesepakatan tersebut, yang dinegosiasikan selama lebih dari 13 tahun, Cina setuju membuka serangkaian pasarnya dan melakukan reformasi, misalnya dengan membiarkan perusahaan-perusahaan Amerika Serikat membiayai pembelian mobil di Cina, memiliki hingga 50 persen saham perusahaan telekomunikasi di Cina, dan menjual polis asuransi. Cina juga setuju untuk menurunkan tarif agrikultur, mengakhiri subsidi

ekspor, dan mengambil tindakan untuk mencegah pembajakan kepemilikan intelektual seperti piranti lunak komputer dan film. Amerika Serikat sendiri setuju untuk menormalisasi hubungan dagang dengan Cina mulai pada tahun 2000, yang mengakhiri perdebatan politik tahunan di Kongres mengenai dilanjutkan atau tidak perdagangan dengan Beijing.

Walaupun usaha keras untuk melakukan liberalisasi perdagangan terus dilakukan, dalam tubuh Kongres, menjelang pergantian abad baru, masih terdapat pertentangan politik mengenai hal tersebut. Meskipun Kongres telah meratifikasi NAFTA, pakta seperti itu terus mengundang kecaman dari beberapa sektor dan politikus yang melihatnya sebagai tindakan kurang adil.

Lebih jauh, Kongres menolak memberikan otoritas khusus kepada presiden untuk melakukan negosiasi yang penting bagi tercapainya kesepakatan-kesepakatan dagang baru. Pakta dagang seperti NAFTA dinegosiasikan melalui prosedur "jalur-cepat" di mana Kongres melepaskan beberapa otoritasnya dengan berjanji akan melakukan pemungutan suara untuk ratifikasi dalam periode waktu tertentu, dan dengan berjanji menahan diri untuk melakukan amandemen dari perjanjian yang diajukan tersebut. Para pejabat perdagangan asing agak enggan bernegosiasi dengan Amerika Serikat – dan mengambil risiko mendapat tentang politik di negeri mereka – tanpa adanya prosedur jalur-cepat ini. Ketiadaan prosedur jalur-cepat membuat usaha-usaha memajukan Kesepakatan Perdagangan bebas antar Negara-negara Amerika dan untuk melebarkan sayap NAFTA dengan memasukkan Chili mandek di tengah jalan, dan perkembangan usaha lainnya juga nampak meragukan.

### Defisit Perdagangan Amerika Serikat

Pada akhir abad ke-20, defisit perdagangan yang terus meningkat membuat Amerika bersikap ambivalen terhadap liberalisasi perdagangan. Amerika Serikat pernah mengalami surplus pada tahun-tahun setelah Perang Dunia II usai. Namun kejutan harga minyak di tahun 1973-1974 dan 1979-1980 serta resesi global menyusul terjadinya kejutan harga kedua membuat

perdagangan internasional stagnan. Pada saat yang sama, Amerika Serikat mulai merasakan pergeseran dalam persaingan internasional. Di akhir dasawarsa 1970-an, banyak negara, terutama negara-negara industri baru, menjadi sangat kompetitif di pasar ekspor internasional. Korea Selatan, Hong Kong, Meksiko, dan Brasil, misalnya, menjadi produsen yang efisien dari baja, tekstil, alas kaki, suku cadang kendaraan, dan berbagai produk konsumen lainnya.

Di saat negara-negara lain mendulang sukses, para pekerja industri di Amerika Serikat khawatir bahwa negara-negara tersebut membanjiri pasar Amerika Serikat dengan produk mereka sementara mereka sendiri menutup pintu terhadap produk Amerika Serikat. Amerika juga menuduh negara-negara tersebut melakukan praktek tidak adil, yaitu membantu eksportir mereka merebut pasar di negara-negara dunia ketiga dengan memberi subsidi terhadap industri tertentu seperti baja dan dengan mengeluarkan kebijakan-kebijakan dagang yang lebih banyak menganjurkan ekspor ketimbang impor. Yang menambah cemas buruh di Amerika, selama periode ini banyak perusahaan multinasional Amerika yang memindahkan fasilitasnya ke negara lain. Perkembangan teknologi membuat perpindahan tersebut lebih mudah, dan beberapa perusahaan mulai mengambil keuntungan dari upah buruh luar negeri yang lebih rendah, kendala peraturan yang lebih sedikit, dan kondisi-kondisi lain yang meringankan biaya produksi mereka.

Faktor yang bahkan lebih besar lagi dalam proses pembengkakan defisit dagang Amerika Serikat ini adalah nilai tukar dolar yang meningkat tajam. Antara tahun 1980 dan 1985 nilai dolar naik hingga 40 persen di negara-negara mitra dagang utama Amerika Serikat. Hal ini membuat barang ekspor Amerika Serikat relatif lebih mahal dan barang impor yang masuk ke Amerika Serikat jadi relatif lebih murah. Mengapa dolar mengalami apresiasi? Jawabannya dapat ditemui di kebangkitan Amerika Serikat dari resesi global tahun 1981-1982 dan di defisit anggaran negara yang sangat besar, yang secara bersama menciptakan tuntutan yang sangat tinggi akan masuknya modal asing ke Amerika Serikat. Sebaliknya, hal itu juga mengakibatkan turunnya nilai suku bunga di Amerika Serikat dan akhirnya membuat nilai dolar menanjak.

Tahun 1975, ekspor Amerika Serikat melewati impor asing hingga \$12.400 juta, namun itulah terakhir kali Amerika Serikat mengalami surplus dagang di abad ke-20 lalu. Di tahun 1987, defisit dagang Amerika Serikat membengkak menjadi \$153.300 juta. Kesenjangan perdagangan ini mulai berkurang di tahun-tahun berikutnya menyusul turunnya nilai tukar dolar dan tumbuhnya perekonomian negara lain membuat kebutuhan produk Amerika Serikat meningkat. Namun defisit dagang Amerika Serikat kembali bengkak di akhir dasawarsa 1990-an. Sekali lagi, pertumbuhan ekonomi Amerika Serikat tumbuh lebih pesat dibanding mitra-mitra dagangnya, dan akhirnya Amerika Serikat membeli barang-barang asing lebih cepat dan lebih sering dibanding negara-negara lain membeli produk Amerika. Lebih jauh, krisis keuangan di Asia membuat nilai tukar uang di sana merosot drastis, hingga membuat produk mereka relatif lebih murah dibanding produk Amerika. Di tahun 1997, defisit perdagangan Amerika Serikat mencapai \$110.000 juta, dan masih terus meningkat lagi.

Para pejabat Amerika Serikat melihat neraca perdagangan ini dengan perasaan campur aduk. Barang impor yang murah mencegah terjadinya inflasi, yang oleh para pembuat kebijakan dianggap sebagai ancaman di akhir dasawarsa 1990-an. Namun, pada saat yang sama, sebagian orang Amerika khawatir pertumbuhan barang impor ini justru akan merusak perindustrian dalam negeri. Industri baja Amerika, misalnya, resah dengan kebangkitan baja impor yang murah ini di saat para produsen asing mulai beralih ke Amerika Serikat ketika tingkat kebutuhan di Asia menurun. Dan walaupun para donatur asing sangat bersedia meminjamkan dana yang dibutuhkan Amerika Serikat untuk menutupi defisit perdagangannya, para pejabat Amerika Serikat cemas bahwa pada satu saat nanti mereka akan lebih berhati-hati. Hal ini bisa mengakibatkan jatuhnya nilai tukar dolar, naiknya tingkat suku bunga di Amerika Serikat, dan akhirnya melumpuhkan aktivitas perekonomian.

### Dolar Amerika dan Perekonomian Dunia

Dengan tumbuhnya perdagangan dunia, meningkat pula kebutuhan akan institusi internasional untuk menstabilkan nilai

tukar uang. Namun sifat tantangan maupun strategi yang dibutuhkan terus berubah sejak berakhirnya Perang Dunia II— dan terus berubah hingga pergantian abad.

Sebelum Perang Dunia I, perekonomian dunia berjalan dengan menggunakan standar emas, artinya nilai tukar uang tiap negara dapat ditukar dengan emas dalam takaran tertentu. Sistem ini membuahkan nilai tukar uang tetap, yaitu mata uang satu negara dapat ditukar dengan mata uang negara lain dalam kurs yang sama. Kurs mata uang yang tetap ini memacu perdagangan dunia karena mampu memangkas ketidakpastian yang berhubungan fluktuasi kurs, namun tetap ada kekurangannya. Pertama, dengan standar emas, negara tidak bisa mengontrol pasokan uang mereka. Yang terjadi malah pasokan uang mereka ditentukan oleh peredaran emas yang digunakan untuk bertransaksi dengan negara lain. Kedua, kebijakan moneter di seluruh negara sangat dipengaruhi oleh seberapa cepat emas diproduksi. Di dasawarsa 1870-an dan 1880-an, saat produksi emas masih rendah, peredaran uang di seluruh dunia terlalu lambat untuk mengikuti pertumbuhan ekonomi; akibatnya, terjadi deflasi, atau penurunan harga. Lalu, penemuan emas di Alaska dan Afrika Selatan di dasawarsa 1890-an menyebabkan pasokan uang meningkat tajam; hal ini memicu terjadinya inflasi, atau kenaikan harga.

Negara-negara di dunia berusaha membangkitkan kembali penggunaan standar emas menyusul terjadinya Perang Dunia I, namun usaha ini gagal total di era Depresi Hebat di dasawarsa 1930-an. Beberapa pakar ekonomi menyatakan bahwa mengikuti standar emas telah menghalangi para pejabat moneter untuk mengembangkan pasokan uang agar bisa mengikuti aktivitas ekonomi. Para wakil dari sejumlah negara maju berkumpul di Bretton Woods, New Hampshire, tahun 1944, untuk melahirkan sistem moneter internasional baru. Berhubung waktu itu Amerika Serikat menghasilkan lebih dari separuh kapasitas manufaktur dunia dan memiliki paling banyak emas di dunia, mereka sepakat untuk mengikat nilai tukar uang dunia dengan dolar. Mereka setuju nilai tukarnya sama dengan \$35 per ons emas.

Dengan sistem Bretton Woods ini bank-bank pemerintah tiap negara selain Amerika Serikat bertugas menjaga nilai kurs mata uang mereka dan dolar. Untuk itu

mereka melakukan intervensi pasar mata uang asing. Bila mata uang satu negara terlalu tinggi terhadap dolar, maka bank pemerintahnya harus menjual mata uangnya dengan dolar agar menjaga nilai tukarnya. Sebaliknya, bila nilai mata uangnya terlalu rendah, mereka harus membeli mata uang mereka sendiri agar menaikkan kembali nilainya.

Sistem Bretton Woods ini bertahan hingga tahun 1971. Saat itu, inflasi dan melambungnya defisit perdagangan Amerika Serikat membuat nilai dolar jatuh. Amerika mendesak Jerman dan Jepang, keduanya memiliki neraca pembayaran yang bagus, untuk mengapresiasi mata uang mereka. Namun kedua negara tersebut enggan karena menaikkan nilai mata uang mereka berarti menaikkan harga-harga produk mereka dan dapat mengganggu ekspor mereka. Akhirnya, Amerika Serikat meniadakan nilai tukar dolar tetap ini dan membiarkannya “mengambang” – naik turun nilainya dibanding mata uang asing lain. Dolar pun dengan cepatnya jatuh. Para pemimpin dunia berusaha membangkitkan kembali sistem Bretton Woods dengan membuat Kesepakatan Smithsonian tahun 1971, namun usaha tersebut gagal. Tahun 1973, Amerika Serikat dan sejumlah negara lain sepakat untuk membiarkan nilai tukar uang mengambang.

Para pakar ekonomi menyebut sistem ini sebagai “rejim mengambang terkendali,” maksudnya walau kebanyakan nilai tukar mengambang, sesungguhnya bank pemerintah tetap melakukan intervensi untuk mencegah terjadinya perubahan yang drastis. Di tahun 1971, negara-negara dengan surplus perdagangan tinggi sering menjual mata uang mereka sendiri untuk menghindari apresiasi (dan mengganggu ekspor mereka). Pada waktu bersamaan, negara-negara dengan defisit perdagangan tinggi berbondong-bondong menjual mata uang mereka untuk mencegah terjadinya depresiasi, yang bisa mengakibatkan naiknya harga di dalam negeri. Namun intervensi tetap ada batasnya, terutama bagi negara-negara yang mengalami defisit dagang tinggi. Pada akhirnya, negara yang melakukan intervensi bisa menghabiskan simpanan internasional mereka, dan tidak mampu lagi meneruskan usaha mempertahankan mata uangnya sehingga kemudian gagal untuk memenuhi kewajiban internasionalnya.

## Perekonomian Global

Untuk membantu negara-negara yang bermasalah dengan masalah neraca pembayaran, konferensi Bretton Woods menciptakan Dana Moneter Internasional (IMF). IMF memperpanjang kredit jangka pendek bagi negara-negara yang tak mampu membayar utang mereka melalui jalan konvensional (umumnya, dengan meningkatkan ekspor, mengambil pinjaman jangka panjang, atau memakai simpanan dana mereka). IMF, yang 25 persen dari modal awal sebesar \$8.800 juta berasal dari Amerika, sering mewajibkan negara-negara debitur bermasalah untuk mengambil langkah reformasi ekonomi sebagai syarat menerima bantuan jangka pendek.

Negara-negara pada umumnya membutuhkan bantuan IMF karena ketidakseimbangan perekonomian mereka. Biasanya, negara-negara yang meminta bantuan IMF mendapat masalah karena defisit anggaran pemerintah yang besar dan pertumbuhan moneter yang berlebihan – singkatnya, menjerima berusaha mengkonsumsi melebihi kemampuan mereka yang didasari pemasukan dari ekspor. Resep standar IMF adalah dengan mewajibkan perbaikan ekonomi makro, termasuk kebijakan fiskal dan moneter yang diperketat, sebagai ganti dari kredit jangka pendek. Namun di dasawarsa 1990-an, muncul masalah baru. Dengan pertumbuhan pasar keuangan yang kuat dan saling berhubungan, sejumlah negara mendapat kesulitan membayar utang luar negeri mereka, bukan karena kesalahan manajemen ekonomi tapi karena perubahan mendadak laju investasi swasta dolar. Seringkali masalah seperti ini muncul bukan karena salah manajemen ekonomi tapi karena kelemahan “struktural” dalam ekonomi mereka. Hal ini menjadi makin jelas dengan terjadinya krisis ekonomi yang melanda Asia di awal 1997.

Di awal dasawarsa 1990-an, negara-negara seperti Thailand, Indonesia, dan Korea Selatan mengejutkan dunia dengan pertumbuhan ekonominya yang bisa mencapai sembilan persen setelah inflasi – jauh lebih baik dibanding Amerika Serikat dan negara-negara maju lainnya. Para investor asing mencium gelagat ini dan langsung membanjiri perekonomian Asia dengan dana mereka. Laju modal di wilayah Asia-Pasifik

menanjak dari hanya \$25.000 juta di tahun 1990 menjadi \$110.000 juta di tahun 1996. Jumlah ini melampaui kemampuan negara-negara tersebut untuk menanganinya. Akhirnya, setelah terlambat, para pakar ekonomi sadar bahwa sebagian besar modal tersebut lari ke usaha-usaha non-produktif. Masalah bertambah parah karena, menurut mereka, bank-bank di kebanyakan negara Asia tidak diawasi dengan baik dan sering menjadi disalahgunakan untuk membiayai proyek-proyek bernuansa politik, bukan ekonomi. Ketika pertumbuhan mulai layu, kebanyakan proyek tersebut terbukti gagal secara ekonomis. Bahkan banyak yang bangkrut.

Segera setelah krisis melanda Asia, para pemimpin Amerika Serikat dan negara-negara lainnya meningkatkan kapital buat IMF untuk membantu menangani masalah keuangan internasional tersebut. Sadar bahwa ketidakjelasan dan kurangnya informasi menjadi faktor yang memperparah masalah pasar keuangan internasional ini, IMF juga mulai mempublikasikan langkah-langkah mereka; biasanya, kegiatan mereka bersifat tertutup. Selain itu, Amerika Serikat mendesak IMF agar mewajibkan negara-negara bermasalah tersebut mengambil langkah reformasi struktural. Untuk itu IMF mulai mewajibkan negara-negara tersebut menghentikan pinjaman untuk proyek-proyek bermuatan politik. Selain itu juga mewajibkan dibuatnya UU pailit sehingga mereka bisa segera menutup usaha-usaha yang gagal ketimbang memperpanjangnya dengan memberikan pinjaman terus-menerus. Hal ini memacu privatisasi badan-badan usaha milik negara. Dan dalam banyak hal, hal ini menekan negara-negara itu untuk meliberalkan kebijakan dagang mereka – terutama untuk membuka akses yang lebih luas kepada bank asing dan institusi keuangan lainnya.

IMF pada akhir dasawarsa 1990-an juga mengakui bahwa resep tradisionalnya ke negara-negara yang parah masalah saldo pembayarannya – yaitu kebijakan fiskal dan moneter yang tegas – mungkin saja tidak selalu cocok di negara yang bersangkutan. Dalam beberapa kasus, dana yang mereka berikan mengurangi tuntutan adanya pengurangan defisit sehingga negara-negara tersebut mampu meningkatkan pembiayaan program-program yang dirancang mengentaskan kemiskinan dan melindungi para pengangguran.

## Bantuan Pembangunan

Konferensi Bretton Woods yang melahirkan IMF juga membuka jalan bagi pembentukan Bank Internasional untuk Rekonstruksi dan Pembangunan, atau yang lebih dikenal sebagai Bank Dunia, institusi multilateral yang dirancang untuk mempromosikan perdagangan dunia dan pengembangan ekonomi dengan memberikan pinjaman ke negara-negara yang tidak memiliki dana untuk turut berkecimpung di pasar dunia. Bank Dunia mendapat modal dari negara-negara anggota, yang menyettor berdasarkan kepentingan ekonomi masing-masing. Amerika Serikat menyumbangkan sekitar 35 persen dari modal awal keseluruhan Bank Dunia yang mencapai \$9.100 juta. Para negara anggota Bank Dunia berharap mereka yang menerima pinjaman bisa mengembalikan pinjaman sepenuhnya dan kemudian menjadi mitra dagang seutuhnya.

Di awal kelahirannya, Bank Dunia sering dihubungkan dengan proyek-proyek besar, seperti pembangunan bendungan. Namun, di dasawarsa 1980-an dan 1990-an, pendekatan Bank Dunia lebih luas lagi, yaitu mendorong perkembangan ekonomi dengan menyisihkan sebagian besar dananya untuk proyek pendidikan dan pelatihan yang dirancang untuk “modal sumber daya manusia” dan untuk negara-negara yang mengembangkan institusi pendukung ekonomi pasar.

Amerika Serikat juga menyediakan bantuan asing unilateral ke berbagai negara, suatu kebijakan yang berasal dari keputusan Amerika Serikat untuk membantu Eropa bangkit kembali setelah Perang Dunia II. Walaupun bantuan kepada negara-negara yang kritis masalah ekonominya bergerak lambat, Amerika Serikat pada bulan April 1948 meluncurkan *Marshall Plan* untuk memacu perbaikan Eropa akibat perang. Presiden Harry S. Truman (1944-1953) melihat bantuan ini sebagai cara untuk membantu perkembangan demokrasi a la Barat di negara yang bersangkutan. Sebagian rakyat Amerika mendukung bantuan tersebut murni dengan alasan kemanusiaan. Sejumlah pakar kebijakan luar negeri menguatkannya munculnya masalah “kekurangan dolar” di negara-negara yang dilanda peperangan dan belum

berkembang, dan yakin bila negara-negara tersebut sudah tumbuh kuat mereka akan mampu berpartisipasi di percaturan ekonomi internasional. Presiden Truman, dalam pidato tahunannya di tahun 1949, mengajukan ringkasan program ini dan mampu memicu imajinasi bangsa Amerika ketika ia menyebutkan hal ini sebagai salah satu bagian terpenting kebijakan luar negeri Amerika.

Program ini diorganisir kembali pada tahun 1961 dan akhirnya diserahkan ke Badan Amerika Serikat untuk Pembangunan Internasional (U.S. Agency for International Development). Di dasawarsa 1980-an, USAID masih memberikan beragam bantuan di 56 negara. Seperti halnya bank Dunia, USAID belakangan ini telah pindah dari skema pembangunan besar seperti pembangunan bendungan raksasa, sistem jalan bebas hambatan, dan industri dasar. Penekanannya sekarang lebih banyak pada makanan dan gizi; keluarga berencana dan kesehatan; pendidikan dan sumber daya manusia; isu pembangunan ekonomi yang spesifik; kelaparan dan bantuan bencana alam; dan Pangan Perdamaian (Food for Peace), program yang menjual pangan dan serat dengan kredit ringan ke negara-negara paling miskin di dunia.

Para pendukung bantuan asing Amerika Serikat menggambarkan hal ini sebagai alat untuk menciptakan pasar baru bagi para eksportir Amerika Serikat, mencegah krisis, serta memajukan demokrasi dan kemakmuran. Namun Kongres sering menolak sumbangan jumlah besar ke program ini. Di akhir dasawarsa 1990-an, dana USAID hanya sebesar 0,5 persen dari pengeluaran negara. Bahkan, setelah disesuaikan dengan inflasi, anggaran bantuan luar negeri Amerika Serikat di tahun 1998 jumlahnya hanya berkisar 50 persen dibanding tahun 1946. ❁

## PENUTUP—

# DI LUAR MASALAH EKONOMI

**Sebagaimana** yang telah dijelaskan di bab-bab dalam buku ini, buruh, pertanian, usaha kecil, perusahaan besar, pasar keuangan, Sistem Cadangan Negara, dan pemerintah semuanya saling berinteraksi dengan begitu kompleksnya untuk menyukkseskan sistem perekonomian Amerika.

Sistem ini dipersatukan oleh komitmen filosofis tentang pasar bebas. Namun, seperti yang telah disebutkan, model pasar yang sederhana akan menyederhanakan secara berlebihan pengalaman nyata Amerika. Pada prakteknya, Amerika Serikat selalu mengandalkan pemerintahnya untuk mengatur bisnis swasta, menangani kebutuhan-kebutuhan yang tak bisa diatasi oleh swasta, menjadi agen ekonomi kreatif, dan memastikan ukuran stabilitas ekonomi menyeluruh.

Buku ini juga menunjukkan bahwa sistem perekonomian Amerika selalu ditandai oleh perubahan. Dinamikanya sering dihiasi kegetiran – dari konsolidasi sektor pertanian yang membuat para petani keluar dari lahannya hingga ke restrukturisasi besar-besaran sektor manufaktur di mana terjadi lapangan kerja tradisional di pabrik merosot tajam di dasawarsa 1970-an dan 1980-an. Namun, sebagaimana yang disaksikan rakyat Amerika, kegetiran ini juga membuahkan hasil penting. Pakar ekonomi Joseph A. Schumpeter menyatakan bahwa kapitalisme menyegarkan diri kembali melalui “pemusnahan kreatif.” Menyusul restrukturisasi, perusahaan-perusahaan – bahkan industri secara keseluruhan – mungkin menjadi lebih kecil atau berbeda, namun rakyat Amerika yakin mereka lebih tangguh dan lebih baik untuk menghadapi ketatnya persaingan dunia. Memang banyak lapangan kerja yang hilang, namun peluang lapangan kerja baru lebih terbuka. Turunnya jumlah lapangan kerja di industri manufaktur tradisional, contohnya, dengan cepatnya telah tergantikan oleh lapangan kerja di industri teknologi tinggi seperti komputer dan bioteknologi dan industri jasa yang terus melebar seperti perawatan kesehatan dan piranti lunak komputer.

Akan tetapi, kesuksesan perekonomian melahirkan isu baru. Salah satu masalah yang paling menggelisahkan rakyat Amerika saat ini adalah pertumbuhan. Pertumbuhan ekonomi merupakan jantung kesuksesan Amerika. Dengan berkembangnya kue ekonomi, generasi baru memiliki kesempatan meraih potongannya. Memang benar, pertumbuhan ekonomi dan peluang-peluang yang makin terbuka paling tidak membantu terhindarnya friksi antar golongan ekonomi di Amerika Serikat.

Namun adakah batasan untuk menahan pertumbuhan? Di banyak komunitas di Amerika Serikat, warga banyak yang menolak usulan pengembangan lahan karena khawatir kualitas hidup mereka akan merosot. Mereka mempertanyakan, apakah pertumbuhan layak bila kemudian lingkungan akan dipenuhi jalan tol, polusi udara, dan sekolah yang kepenuhan? Seberapa jauh polusi bisa ditoleransi? Berapa banyak tanah lapang yang harus dikorbankan demi terciptanya lapangan kerja baru? Kekhawatiran-kekhawatiran serupa juga muncul di negara-negara lain. Bagaimana sebuah negara menghadapi

tantangan alam seperti perubahan iklim, penipisan ozon, penebangan hutan, dan polusi laut? Bisakah negara menekan badan tenaga yang menggunakan batu bara atau mobil yang menggunakan bensin untuk membatasi emisi karbondioksida dan gas-gas rumah kaca lain yang diyakini bisa menyebabkan pemanasan global?

Berhubung begitu besar perekonomiannya, Amerika Serikat menjadi pemeran penting dalam hal-hal tersebut. Namun, kemakmurannya juga membuat perannya menjadi rumit. Punya hak apa Amerika, yang mempunyai standar kehidupan tinggi, untuk menuntut negara-negara lain untuk mengambil langkah perlindungan lingkungan yang justru bisa dapat menghambat pertumbuhan mereka?

Tidak ada jawaban mudah. Tetapi sejauh Amerika dan bangsa-bangsa lain memenuhi tantangan ekonomi fundamental mereka, pertanyaan-pertanyaan ini akan menjadi semakin penting. Mereka mengingatkan kita bahwa meskipun suatu ekonomi yang kuat merupakan prasyarat bagi kemajuan sosial, ia bukan merupakan tujuan pamungkas.

Dalam banyak hal – tradisi pendidikan masyarakat, aturan-aturan lingkungan hidup, aturan-aturan yang melarang diskriminasi, dan program pemerintah seperti Jaminan Sosial dan *Medicare*, misalnya – Amerika selalu mengakui prinsip tersebut. Seperti yang dijelaskan mending Senator Robert Kennedy, adik Presiden John F. Kennedy, di tahun 1968, masalah ekonomi memang penting, namun pendapatan kotor nasional “tidak menceritakan keindahan sajak kita atau ketegaran perkawinan kita, kecerdasan debat publik atau integritas pejabat. Juga tidak mengukur tingkat kecerdasan kita atau keberanian kita, tak juga rasa kasih sayang kita atau kecintaan kita terhadap negara ini; yang diukur memang banyak, namun bukan hal-hal yang membuat hidup kita ini berharga. Dan dari hal itu kita bisa tahu apa saja tentang Amerika, kecuali alasan kenapa kita bangga menjadi bangsa Amerika.”

# DAFTAR ISTILAH EKONOMI

**Agribisnis** – Istilah yang menggambarkan sifat luas sekian banyak perusahaan pertanian di perekonomian Amerika Serikat.

**Angka potongan harga** – Jumlah bunga yang dibayar oleh bank komersil untuk pinjaman dari bank-bank Cadangan Negara.

**Angkatan kerja** – Di Amerika Serikat, jumlah total orang yang bekerja atau mencari pekerjaan.

**Aset** – Kepemilikan sesuatu yang berharga, biasanya diukur dengan uang.

**Bank Cadangan Negara** – Satu dari 12 jaringan operasi Sistem Cadangan Negara yang berlokasi di seluruh penjuru Amerika Serikat yang secara bersama-sama dengan 25 cabangnya melaksanakan berbagai fungsi sistem perbankan pusat Amerika Serikat.

**Bank dagang** – Bank yang menawarkan beragam rekening deposito, termasuk cek, tabungan, dan deposito berjangka, serta memperpanjang pinjaman ke individu maupun perusahaan – berbeda dengan perusahaan perbankan investasi seperti firma perdagangan perantara, yang umumnya terlibat dalam pengaturan penjualan agunan perusahaan.

**Bank sentral** – Otorita moneter suatu negara yang bertanggungjawab menjalankan fungsi utamanya, yaitu menerbitkan mata uang dan mengatur pasokan kredit di dalam ekonomi.

**Bantuan harga** – Bantuan negara kepada para petani untuk membantu mereka mengatasi faktor-faktor kurang

menguntungkan seperti cuaca buruk dan kelebihan produksi.

**Bear market** – Situasi pasar di mana bila terjadi penurunan harga, para pemegang saham berbondong-bondong menjual saham mereka, sehingga kondisi jadi makin menurun.

**Bull market** – Kondisi di mana harga saham terus menaik.

**Bursa saham** – Pasar yang terorganisir untuk pembelian dan penjualan saham atau obligasi.

**Bursa Saham Amerika** – Salah satu bursa saham terpenting di Amerika Serikat, yang biasanya mengurus saham atau obligasi perusahaan kecil dan menengah, bukan perusahaan besar seperti yang diperdagangkan di Bursa Saham New York.

**Bursa Saham New York** – Bursa saham terbesar dunia yang menangani transaksi saham dan obligasi.

**Defisit anggaran** – Jumlah tiap tahun di mana pengeluaran pemerintah lebih besar dari pendapatannya.

**Defisit perdagangan** – Kondisi di mana jumlah barang impor suatu negara melebihi barang eksportnya.

**Depresi** – Penurunan drastis aktivitas ekonomi secara umum dalam jumlah yang besar atau jangka waktu yang lama.

**Deregulasi** – Menghapus kontrol pemerintah atas suatu industri tertentu.

**Diskriminasi harga** – Tindakan yang menguntungkan pembeli tertentu.

**Dividen** – Uang keuntungan yang didapat oleh para pemegang saham, jumlahnya biasanya disesuaikan tergantung besarnya saham yang dimiliki.

**Dow Jones Industrial Average** – Indeks harga saham berdasarkan 30 saham utama yang biasa dijadikan indikator tren umum harga saham dan obligasi di Amerika Serikat.

**Dumping** – Di bawah UU Amerika Serikat, penjualan barang yang diekspor ke Amerika Serikat dengan “nilai di bawah harga pasaran” saat penjualan tersebut dapat atau berpotensi melukai produsen produk yang sama di Amerika Serikat.

**Ekonomi campuran** – Sistem ekonomi di mana baik pemerintah maupun swasta memegang peranan penting menyangkut produksi, konsumsi, investasi, dan simpanan.

**Ekonomi pasar** – Perekonomian nasional suatu negara yang bergantung pada kekuatan pasar untuk menentukan tingkat produksi, konsumsi, investasi, dan simpanan tanpa adanya campur tangan pemerintah.

**Ekspor** – Barang atau jasa yang diproduksi di dalam negeri dan dijual ke pembeli di negara lain.

**Food for Peace** – Program yang menyediakan pengaturan produk pertanian Amerika Serikat untuk pasar di luar Amerika Serikat.

**Futura** – Bentuk kontrak yang mewajibkan pengiriman barang dalam kualitas dan kuantitas tertentu, dengan harga tertentu, dan pada waktu tertentu pula.

**Hak milik intelektual** – Kepemilikan, yang dibuktikan dengan hak paten, merek dagang, dan hak cipta, atas hak memiliki, menggunakan, atau mengatur produk yang diciptakan oleh kecerdasan manusia.

**Impor** – Barang atau jasa yang diproduksi di negara lain dan dijual di negara kita.

**Indeks harga konsumen** – Ukuran biaya hidup di Amerika Serikat seperti yang ditabulasikan oleh Biro Statistik Tenaga Kerja Amerika Serikat berdasarkan harga eceran sesungguhnya sejumlah barang kebutuhan konsumen dan jasa dalam periode tertentu dan dibandingkan dengan periode dasar yang berubah dari waktu ke waktu.

**Inflasi** – Nilai kenaikan harga secara menyeluruh semua barang dan jasa. (Jangan dirancukan dengan kenaikan harga barang tertentu terhadap harga barang lain.)

**Investasi** – Pembelian Surat berharga macam saham atau obligasi.

**Jalur cepat** – Prosedur yang dilakukan Kongres Amerika Serikat di mana mereka mengambil suara dalam periode tertentu untuk meloloskan dan menjalankan RUU yang diajukan presiden mengenai kesepakatan dagang internasional Amerika Serikat.

**Jaminan deposito** – Bantuan pemerintah Amerika Serikat terhadap deposito bank hingga jumlah tertentu – saat ini, jumlah yang dimaksud \$100.000.

**Jaminan Sosial** – Program pensiun pemerintah Amerika Serikat yang menyediakan dana bagi para pensiunan berdasarkan kontribusi mereka sendiri dan atasan mereka saat mereka masih bekerja.

**Jasa** – Aktivitas ekonomi – seperti transportasi, perbankan, asuransi, turisme, telekomunikasi, periklanan, hiburan, pengolahan data, dan konsultasi – yang lazimnya dikonsumsi saat diproduksi, berbeda dengan barang ekonomi, yang kelihatan bentuknya.

**Kapitalisme** – Sistem perekonomian di mana alat produksi dimiliki dan dikontrol swasta dan dicirikan dengan adanya kompetisi dan motif keuntungan.

**Kebijakan fiskal** – Keputusan pemerintah pusat tentang jumlah uang yang mereka gunakan dan kumpulkan dari pajak untuk menciptakan lapangan kerja dan perekonomian non-inflasi.

**Kebijakan moneter** – Langkah-langkah yang diambil Sistem Cadangan Negara untuk mempengaruhi keberadaan dan biaya sebagai cara untuk membantu meningkatkan lapangan kerja, pertumbuhan ekonomi, stabilitas harga, dan pola pendukung transaksi internasional.

**Kendala non-tarif** – Tindakan-tindakan pemerintah, seperti sistem pengawasan impor dan sebagainya, yang tidak menyangkut tarif yang membatasi impor atau yang berpotensi membatasi perdagangan internasional.

**Komisi Surat Berharga dan Saham** – Sebuah badan independen, non-partisan, semi-pengadilan yang bertanggungjawab menerbitkan UU surat berharga negara. Tujuan UU tersebut adalah untuk melindungi penanam modal dan memastikan mereka memiliki akses untuk mengungkapkan seluruh informasi menyangkut surat berharga yang dijual secara terbuka. Komisi ini juga membuat peraturan bagi firma-firma yang menjual atau membeli surat berharga, orang yang memberikan masukan investasi, dan perusahaan investasi.

**Laissez-faire** – Frasa dalam bahasa Perancis yang berarti “biarkan sendiri.” Dalam dunia ekonomi dan politik, doktrin bahwa sistem ekonomi akan berfungsi baik bila tidak dicampuri pemerintah.

**Modal** – Peralatan fisik (gedung, perabotan, keterampilan manusia) yang digunakan untuk produksi barang dan jasa.

Istilah ini juga digunakan untuk mengacu ke nilai perusahaan, surat utang piutang, dan uang.

**Modal sumber daya manusia** – Kesehatan, kekuatan, pendidikan, pelatihan dan keahlian yang dimiliki seseorang dalam pekerjaannya.

**Modal ventura** – Investasi di badan usaha baru, biasanya penuh risiko.

**Monopoli** – Satu-satunya pihak yang menjual barang atau jasa tertentu di pasar.

**National Association of Securities Dealers Automated Quotation System (Nasdaq)** – Jaringan informasi otomatis yang menyediakan kutipan harga bagi para pialang dan pedagang atas sekitar 5.000 saham paling aktif.

**Neraca pembayaran** – Laporan keuangan tentang nilai uang dalam transaksi internasional antara satu negara dan negara-negara lain di seluruh dunia dalam periode tertentu. Laporan ini menunjukkan jumlah transaksi antar individu, bisnis, atau badan pemerintah di suatu negara dengan negara-negara lain.

**Neraca perdagangan** – Bagian dari neraca pembayaran yang berkaitan dengan impor dan ekspor sebuah negara – yaitu perdagangan jasa dan barang – dalam periode tertentu. Jika ekspor barang melampaui impor, maka saldo perdagangannya “baik”; bila impor melampaui ekspor, maka saldo perdagangannya “tidak baik.”

**New Deal** – Program reformasi ekonomi Amerika Serikat di dasawarsa 1930-an yang dibuat untuk mengangkat Amerika Serikat dari kemelut Depresi Hebat.

**Nilai tukar mata uang** – Nilai tukar atau harga di mana mata uang suatu negara ditukar dengan mata uang negara lain.

**Obligasi** – Surat yang berisi janji suatu perusahaan untuk membayar pemegangnya pembayaran bunga secara periodik hingga batas waktu pinjaman dan pembayaran jumlah uang yang telah ditentukan pada saat jatuh tempo.

**Over-the-counter** – Atau “dijual bebas” adalah istilah yang dipakai untuk menggambarkan cara penjualan surat-surat berharga yang tidak terdaftar di bursa saham besar seperti Bursa Saham New York. Penjualan bebas ini dilakukan oleh pialang dan pedagang yang berkomunikasi lewat telepon dan komputer.

**Pajak konsumsi** – Pajak atas pengeluaran, bukan pendapatan.

**Pajak pendapatan** – Penghitungan yang dilakukan pemerintah atas pendapatan bersih seseorang atau perusahaan.

**Panik** – Serangkaian penarikan tunai tak terduga di bank dalam waktu hampir bersamaan yang disebabkan menurunnya keyakinan para penabung secara mendadak atau ketakutan bank tersebut akan tutup. Karena simpanan tunai bank terbatas jumlahnya, penarikan dalam jumlah besar di kurun waktu yang singkat dapat menghabiskan uang tunai yang ada dan membuat bank tersebut tutup dan bangkrut.

**Pasar** – Tempat di mana pembeli dan penjual menentukan harga untuk barang-barang yang sama atau serupa, dan saling menukar barang atau jasa.

**Pasar bersama** – Gabungan sejumlah negara yang telah menghapuskan tarif dan terkadang betasan-batasan lainnya yang mengganggu perdagangan mereka satu sama lain sambil mempertahankan tarif luar seperti biasa untuk barang impor dari negara yang tidak ikut bergabung.

**Pasar modal** – Pasar di mana nilai suatu perusahaan dan surat utang piutang jangka panjang (yang jatuh temponya lebih dari satu tahun) dikeluarkan dan diperjualbelikan.

**Pasokan** – Suatu jadwal seberapa banyak produsen bersedia dan dapat menjual dengan harga berapa pun dalam periode waktu tertentu.

**Pemasukan** – Pembayaran yang diterima perusahaan dari hasil penjualan barang dan jasa.

**Pematokan harga** – Langkah yang umumnya dilakukan oleh beberapa perusahaan besar yang mendominasi satu pasar tertentu untuk menghindari tekanan pasar dengan menetapkan harga barang atau jasa di tingkat tertentu yang disepakati.

**Pembayaran defisiensi** – Pembayaran yang dilakukan pemerintah sebagai kompensasi untuk para petani untuk sebagian atau seluruh selisih harga antara harga produsen yang dibayar untuk komoditas tertentu dengan harga target jaminan yang lebih tinggi.

**Produk Domestik Kotor** – Nilai total hasil produksi suatu negara, pendapatan, atau pengeluaran yang dibuat dalam batasan fisik negara tersebut.

**Peraturan sosial** – Larangan yang dikeluarkan pemerintah yang dirancang untuk menghentikan atau melarang tindakan perusahaan yang membahayakan (seperti menimbulkan polusi lingkungan atau menempatkan buruh dalam situasi kerja yang berbahaya) atau untuk mendukung tindakan yang disetujui masyarakat banyak.

**Perdagangan bebas** – Ketiadaan tarif dan peraturan yang diciptakan untuk menghalangi perdagangan antar negara.

**Perdagangan elektronik** – Bisnis yang dilakukan melalui Internet.

**Permintaan** – Kuantitas total suatu barang atau jasa yang hendak dan bisa dibeli konsumen berapa saja dalam periode tertentu.

**Persediaan uang** – Jumlah uang (logam, kertas, dan rekening cek) yang beredar di dunia ekonomi.

**Pertumbuhan ekonomi** – Kenaikan kapasitas produksi barang dan jasa suatu negara.

**Privatisasi** – Langkah mengubah jasa yang tadinya disediakan pemerintah menjadi badan usaha sektor swasta.

**Produktivitas** – Perbandingan *output* (barang dan jasa) yang diproduksi dari tiap unit *input* (sumber produksi) dalam periode tertentu.

**Proteksionisme** – Anjuran larang impor untuk memungkinkan produsen lokal yang relatif kurang efisien untuk bersaing dengan produsen asing.

**Regulasi** – Formulasi atau pengeluaran oleh lembaga otorita tentang aturan tertentu atau regulasi, di bawah UU yang mengatur, untuk mengatur dan menyusun industri atau aktivitas tertentu.

**Rejim mengambang terkendali** – Sistem nilai tukar uang di mana nilai tukar sebagian besar mata uang mengambang, tapi bank sentral masih melakukan intervensi untuk menghindari terjadinya pergerakan yang terlalu drastis.

**Reksadana** – Perusahaan investasi yang terus menerus menawarkan saham dan membeli kembali saham yang banyak diminta masyarakat dan memakai modalnya untuk berinvestasi di beragam surat berharga perusahaan lain. Uangnya

dikumpulkan dari orang-orang dan diinvestasikan atas nama mereka di berbagai saham.

**Resesi** – Penurunan aktivitas ekonomi secara keseluruhan yang signifikan selama periode waktu tertentu.

**Revolusi Industri** – Lahirnya sistem pabrik di dunia produksi di mana para pekerja berkumpul di dalam gedung dan dibekali peralatan, mesin, dan material untuk dikerjakan dengan upah sebagai gantinya. Revolusi Industri dipelopori oleh perubahan cepat di manufaktur tekstil, terutama di Inggris sekitar tahun 1770 dan 1830. Secara lebih luas, istilah ini juga dipakai perubahan struktur ekonomi yang berkelanjutan di perekonomian dunia.

**Saham** – Kepemilikan bagian atas aset suatu perusahaan.

**Saham umum** – Saham kepemilikan sebuah perusahaan.

**Sistem badan usaha bebas** – Sistem ekonomi di mana properti dan sumber produksi dimiliki perseorangan, motif mencari keuntungan menjadi pemicu produksi, kompetisi memastikan adanya efisiensi, dan kekuatan persediaan dan permintaan menjadi penentu produksi dan distribusi barang dan jasa.

**Sistem Cadangan Negara** – Otoritas utama moneter (bank sentral) di Amerika Serikat yang menerbitkan mata uang dan mengatur persediaan kredit ekonomi. Badan ini terdiri dari tujuh orang Dewan Gubernur di Washington D.C., 12 Bank Cadangan Negara dan 25 cabangnya.

**Sistem nilai tukar mata uang mengambang** – Sistem yang fleksibel di mana nilai tukar mata uang ditentukan oleh kekuatan permintaan dan persediaan pasar, tanpa adanya intervensi.

**Sistem nilai tukar mata uang tetap** – Sistem di mana nilai tukar antar mata uang ditentukan dari awal dan tidak bergerak walaupun terjadi perubahan dalam permintaan dan persediaan.

**Sistem perdagangan terbuka** – Sistem perdagangan di mana negara-negara saling membuka akses yang adil dan tidak diskriminatif satu sama lain.

**Sosialisme** – Sistem perekonomian di mana kebutuhan dasar produksi sebagian besar dimiliki dan dijalankan secara kolektif, biasanya oleh pemerintah dengan menggunakan sistem perencanaan terpusat.

**Standar emas** – Sistem moneter di mana nilai mata uang ditentukan berdasarkan berat emas.

**Standar hidup** – Tingkat minimum kebutuhan, kenyamanan, atau kemewahan yang dianggap sangat pokok bagi seseorang atau kelompok untuk mempertahankan status yang layak.

**Subsidi** – Dana perekonomian, langsung atau tak langsung, yang diberikan pemerintah kepada produsen barang dan jasa lokal, seringkali untuk memperkuat posisi bersaing mereka terhadap produsen asing.

**Subsidi ekspor** – Jumlah bantuan yang diberikan pemerintah dengan tujuan mendukung badan usaha yang dinilai menguntungkan untuk kesejahteraan masyarakat.

**Surat berharga/sekuritas** – Surat sertifikat (surat berharga sesungguhnya) atau catatan elektronik (surat berharga terdaftar) sebagai bukti kepemilikan saham atau obligasi.

**Surplus anggaran** – Jumlah tiap tahun di mana pendapatan pemerintah melebihi pengeluarannya.

**Surplus perdagangan** – Kondisi di mana jumlah barang ekspor suatu negara melebihi barang impornya.

**Tarif** – Bea masuk barang ekspor dari satu cukai ke cukai lainnya dengan tujuan proteksi atau mencari pemasukan.

**Tunjangan sampingan** – Tunjangan tak langsung, bukan berupa uang yang didapat para pekerja sebagai tambahan dari gaji seperti asuransi kesehatan, asuransi jiwa, pembagian laba, dan sebagainya.

**UU Antitrust (Anti Penggabungan Industri)** – Kebijakan atau tindakan untuk membatasi kekuatan monopoli dalam pasar.