



EKONOMI PEMBANGUNAN: OVERVIEW INDONESIA MASA KRISIS 1998

DADANG SOLIHIN

ARTIFA
DUTA
PRAKARSA

Ekonomi Pembangunan

Overview Indonesia Masa Krisis 1998

Dadang Solihin

**Jakarta
2007**

Ekonomi Pembangunan: Overview Indonesia Masa Krisis 1998

Oleh: Dadang Solihin

Hak Cipta © 2007 pada Penulis

Editor : Ika Widyawati
Setting : Andi Erwing
Desain cover : F. Rachmat Kautsar
Penata letak : Yudhie Hatmadji S.
Korektor : Dona Katarina

Hak Cipta dilindungi Undang-undang.

Dilarang memperbanyak atau memindahkan sebagian atau seluruh isi buku ini dalam bentuk apapun, baik secara elektornis maupun mekanis, termasuk memfotocopy, merekam atau dengan sistem penyimpanan lainnya tanpa izin tertulis dari penyusun

Penerbit: P.T. Artifa Duta Prakarsa

Cetakan pertama : April 2007

ISBN : 978-602-18505-1-0

Pengantar

Buku ini dimaksud untuk memberikan gambaran bagi pembaca mengenai ekonomi pembangunan pada umumnya dan perekonomian Indonesia utamanya ketika menghadapi krisis tahun 1998.

Secara umum buku ini mengacu pada tema utama pembangunan ekonomi dan prinsip-prinsip ilmu ekonomi pembangunan dalam hubungannya dengan aneka masalah dan isu utama yang dihadapi oleh negara-negara dunia ketiga. Selain itu juga dapat dipelajari berbagai persoalan pembangunan yang sepenuhnya nyata dalam kehidupan penduduk, kerusakan lingkungan, serta terjadinya stagnasi pembangunan. Buku ini memberikan contoh pembangunan dan perekonomian Indonesia pada masa krisis moneter.

Diharapkan dengan adanya buku ini dapat menambah wawasan pembaca dalam memahami ekonomi pembangunan lengkap dengan berbagai permasalahan yang dihadapi, serta mengetahui perekonomian Indonesia di masa krisis moneter tahun 1998.

Akhirnya, semoga kehadiran buku ini dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kita semua.

Jakarta, 6 April 2007
Penyusun,

Dadang Solihin

Daftar Isi

Pengantar.....	iii
Daftar Isi	v
Bab 1 Hakikat Ilmu Ekonomi.....	1
Bab 2 Pertumbuhan dan Pembangunan Ekonomi	27
Bab 3 Kemiskinan	63
Bab 4 Hutang Luar Negeri	113
Bab 5 Globalisasi, Utang dan Pembangunan	141
Bab 6 Perekonomian Indonesia Sebelum Krisis 1997	177
Bab 7 Sistem Ekonomi dan Kemandirian	259
Bab 8 Kilas Balik Krisis.....	293
Bab 9 Krisis dan Pembaharuan Ekonomi-Moneter.....	329
Daftar Pustaka	345

Bab 1

Hakikat Ilmu Ekonomi*

Beberapa Pertanyaan Pokok

Pengetahuan ekonomi akan terbukti bermanfaat untuk memahami berbagai masalah kemasyarakatan tempat kita hidup.

Mengapa orang memperoleh pendapatan yang berbeda-beda? Selalu benarkah bahwa dengan pendapatan yang lebih tinggi. Orang juga cenderung mempunyai harapan hidup lebih panjang dan berkemampuan baca-tulis lebih besar? Adakah penjelasan-penjelasan yang bersifat ekonomis untuk pertanyaan-pertanyaan tersebut?

Di negara kita terdapat lebih banyak orang miskin daripada orang kaya. Kebenaran pernyataan ini bukan hanya dikuatkan oleh statistik pendapatan, tetapi dapat pula secara sepiantas dibuktikan dengan mengamati keadaan lingkungan terdekat kita; yakni dengan berkeliling di kawasan kawasan kumuh di perkotaan, atau dengan melihat-lihat daerah pedesaan.

Demikian pula halnya dalam konteks antar bangsa; beberapa negara mempunyai taraf hidup sangat tinggi, sementara beberapa negara lainnya bertaraf hidup sangat rendah.

Sekarang, marilah kita amati diri kita sendiri. Dalam memilih karir profesional, penghasilan merupakan pertimbangan penting. Konsep "permintaan dan penawaran" relatif dalam memilih profesi (pekerjaan) sangat berguna. Dalam hal ini, besarnya penghasilan yang ditawarkan merupakan informasi ekonomi.

* Diskusi lebih lengkap mengenai bab ini dapat dilihat dalam Todaro, Michael P (2000) "Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga, Edisi VII, Alih Bahasa Haris Munandar, Erlangga, Jakarta

Walaupun banyak orang menyatakan bahwa penghasilan bukanlah satu-satunya dasar dalam menentukan pekerjaan yang dipilih, setidaknya penghasilan penting artinya bagi seseorang. Mengapa? Sebab bagaimanapun ia harus mengandalkan penghasilan dari pekerjaannya guna menopang hidupnya.

Studi mengenai ilmu ekonomi akan memberi sebagian jawaban atas pertanyaan-pertanyaan demikian.

Ilmu Ekonomi

Ilmu ekonomi dapat dirumuskan secara ringkas sebagai berikut:

Ilmu Ekonomi adalah suatu studi ilmiah yang mengkaji bagaimana orang perorangan dan kelompok-kelompok masyarakat menentukan pilihan. Manusia mempunyai keinginan yang tidak terbatas. Untuk memuaskan bermacam ragam keinginan tersebut, tersedia sumberdaya yang dapat digunakan. Berbagai sumber daya ini tidak tersedia dengan bebas. Karenanya, sumber daya ini langka dan mempunyai berbagai kegunaan alternatif. Pilihan penggunaan dapat terjadi antara penggunaan sekarang (hari ini) dan penggunaan hari esok (masa depan). Karena itu, cakupan pilihan atas sumber daya yang tersedia meliputi penggunaan sekarang dan penggunaan masa depan. Selain itu, penggunaan sumber daya tersebut menimbulkan pula biaya dan manfaat. Mengingat adanya biaya dan manfaat, maka diperlukan pertimbangan efisiensi dalam penggunaan sumber daya.

Rumusan di atas merupakan definisi paling lengkap mengenai subyek ilmu ekonomi. Pada masa-masa sebelumnya, orang sering mendefinisikan ilmu ekonomi dalam satu kalimat saja. Rumusan paling terkenal mengenai definisi ilmu ekonomi adalah "studi mengenai manusia dalam mempertahankan hidupnya sehari-hari".

Definisi lain merumuskannya sebagai "studi mengenai berbagai hal yang berkaitan dengan kesejahteraan materiil manusia". Definisi lain lagi menerima rumusan yang baru saja diutarakan di atas, tetapi dengan tambahan anak-kalimat-pembatas "yang dapat diukur dengan uang":

Sebuah definisi yang banyak disetujui orang akhir-akhir ini mengemukakan bahwa ilmu ekonomi adalah "ilmu pengetahuan yang mengkaji perilaku manusia berkenaan dengan tujuan-tujuan dan sarana pemenuhannya yang langka yang mempunyai berbagai kegunaan alternatif". Rumusan ini dianggap sebagai definisi yang paling komprehensif dan dianut secara meluas dalam literatur-literatur ilmu ekonomi. Tetapi, seorang ekonom terkenal menyatakan bahwa rumusan ini tak lebih dari definisi oleh seorang pelatih sepak bola dengan kesebelas anggota timnya yang mencoba memenangkan pertandingan melawan sebelas orang pemain lain.

Setiap upaya untuk membuat definisi yang terdiri dari satu kalimat saja cenderung gagal karena masih ada sesuatu yang harus dijelaskan lebih lanjut, agar dapat dipahami sepenuhnya.

Hal yang penting sesungguhnya adalah mengenal aspek-aspek ilmu ekonomi berikut ini:

1. Merupakan ilmu pengetahuan yang berkenaan dengan perilaku manusia.
2. Kajian utamanya adalah pilihan-pilihan, baik sekarang maupun yang akan datang, yang mempengaruhi produksi barang, distribusi imbalan yang timbul dari produksi itu, dan akhirnya konsumsi barang-barang tersebut.

Dalam kaitan demikian, ilmu ekonomi berkaitan dengan kesejahteraan materiil umat manusia.

Ilmu Ekonomi Sebagai Ilmu Pengetahuan

Ilmu pengetahuan adalah segugus pengetahuan sistematis yang dibangun secara sadar. Usaha yang sadar ini menghasilkan

sejumlah metode analisa dalam mengkaji masalah-masalah tertentu, yang sering menjurus ke arah pembentukan dalil atau rampatan (generalisasi). Dalil-dalil tersebut diuji kebenarannya melalui gejala nyata, kemudian diambil kesimpulan, baik diterima maupun ditolak. Penolakan terhadap dalil sering menjurus pada penerimaan dalil lain yang (terhadapnya) berlaku pula teknik pengujian atau analisa yang sama.

Dapatkah ilmu ekonomi disebut sebagai ilmu pengetahuan?

Selama beratus-ratus tahun, ilmu ekonomi berkembang menjadi segugus pengetahuan, yang ditapis dan dikembangkan oleh berbagai pemikir. Para pemikir itu boleh disebut bermula dari filsuf, pedagang, penulis pamflet, ahli ilmu hitung, ahli ekonomi politik, dan akhirnya ekonom. Dalam alur perkembangan itu, ekonom tertentu membentuk segugus pengetahuan dengan teknik penemuan fakta, penafsiran dan analisa yang khusus.

Teori

Batang-tubuh pengetahuan terbentuk dari berbagai penjelasan atau teori mengenai gejala khusus atau gejala yang berkaitan satu sama lain. *Teori* adalah penjelasan tentang bagaimana peristiwa tertentu terjadi. Sebuah teori mencoba meramalkan kenyataan yang selama ini belum diselidiki. Sebuah teori merupakan teori yang baik bila ramalannya tepat. Teori itu baru dinyatakan kurang baik kalau ada teori lain yang mampu lebih baik menjelaskan kenyataan serta mampu meramal secara lebih tepat.

Ketika Isaac Newton menemukan hukum gravitasi, ia menyumbangkan sebuah teori tentang hukum gerak benda. Teori ini hanya sebagian dari gugus pengetahuan yang kini dikenal sebagai ilmu astronomi. Ilmu astronomi ini merupakan bagian dari bidang yang lebih luas lagi, yaitu fisika. Teori umum relativitas, yang dikembangkan oleh Albert Einstein, adalah teori

yang menjelaskan hubungan gejala fisis. Teori ini pun merupakan bagian dari gugus pengetahuan fisika.

Dengan terus majunya studi ilmu ekonomi, banyak teori yang diketengahkan. Salah satu diantaranya adalah teori persaingan dan perusahaan. Yang lain adalah teori produksi dan hukum pertambahan hasil yang semakin berkurang (*the law of diminishing returns*). Teori lainnya adalah teori kesempatan kerja dan peranan pemerintah. Teori lain lagi mengacu pada perkembangan ekonomi negara-negara miskin. Kesemuanya itu hanyalah merupakan bagian atau aspek-aspek ilmu ekonomi.

Ilmu Ekonomi Sebagai Suatu Ilmu Sosial

Ilmu Ekonomi berkaitan dengan perilaku orang per orang atau kelompok orang. Dengan demikian, ilmu ini mempunyai medan yang sama dengan ilmu-ilmu sosial lainnya, yang berkaitan dengan manusia, yang bertindak seorang diri atau dalam kelompok.

Ilmu sosial lainnya - psikologi, politik, sosiologi, antropologi dan sebagainya - telah mengembangkan bidangnya masing-masing. Beberapa di antara disiplin tersebut mungkin membuat analisa masalah-masalah tertentu yang dekat dengan pokok kajian ilmu ekonomi. Sebagai contoh, pada suatu ketika ilmu ekonomi dikenal sebagai "ilmu ekonomi politik", karena asal-usul masalah ekonomi dianggap sebagai masalah yang termasuk ke dalam ruang lingkup kebijaksanaan pemerintah.

Berbeda dengan ilmu pengetahuan yang bertumpu pada eksperimen (percobaan) seperti fisika, ilmu kimia dan biologi, ilmu-ilmu sosial tidak dapat menyelidiki sasaran kajiannya (yakni manusia) dalam suatu laboratorium yang teliti. Hasil-hasilnya tidak dapat dibandingkan dengan hasil-hasil ilmu pengetahuan eksakta.

Apa yang dapat diharapkan untuk dipenuhi oleh ilmu ekonomi - dan boleh jadi yang telah dapat dibangun - adalah pernyataan kecenderungan umum, suatu rumusan khusus maupun

umum atas suatu masalah. Dalam upaya memenuhi harapan demikian, alat analisa yang digunakan akan menolong untuk meramalkan kecenderungan tersebut.

Ilmu ekonomi di antara ilmu-ilmu sosial. Diantara ilmu-ilmu sosial lainnya, ilmu ekonomi mempunyai beberapa keunggulan sebagai suatu disiplin ilmiah. Mengapa? *Pertama*, motif ekonomi manusia lebih beraturan dan karenanya terus berulang. Dengan demikian, motif ekonomi lebih dapat diramalkan. *Kedua*, lebih banyak informasi nyata dalam bentuk statistik. Informasi semacam ini memberi dasar yang penting untuk pengujian dan pembentukan teori ekonomi tandingan (alternatif). Alasan-alasan ini memungkinkan ilmu ekonomi lebih maju perkembangannya dibandingkan ilmu-ilmu sosial lainnya.

Dewasa ini, kita dapat memperoleh data statistik mengenai harga, pendapatan, produksi, kuantitas, kependudukan dan kegiatan-kegiatan lainnya. Sebagian besar bersifat informasi langsung mengenai kegiatan ekonomi. Di masa yang silam tidak demikian halnya. Dua ratus tahun yang lalu, tidak terdapat sensus atau survei di dunia. Statistik harga merupakan catatan acak-acakan, dan informasi perdagangan tidak terpelihara dengan baik. Tetapi, dewasa ini, statistik cukup tersedia. Kendati mutunya berbedabeda, kehadirannya dapat kita ikuti. Semua negara membuat perkiraan mengenai pendapatan nasionalnya. Untuk melaksanakan penghitungannya, berbagai bentuk statistik harus dihimpun dengan dasar yang mantap (di Indonesia, lembaga yang banyak mengumpulkan data statistik adalah Biro Pusat Statistik).

Dari informasi statistik, banyak dilakukan pengujian terhadap berbagai teori yang ada dengan menggunakan peralatan ilmu ekonomi. Ilmu-ilmu sosial lainnya tidak menerima informasi yang sama baiknya (sebagaimana diperlukan) untuk penyusunan teori ilmiah.

Pernyataan Ilmiah versus Pertimbangan Nilai

Salah satu bahaya besar yang dihadapi oleh ilmu sosial adalah bahwa pembahasan masalahnya dapat dipengaruhi oleh

pertimbangan nilai. Pertimbangan nilai bersumber dari kerangka pikiran yang dipupuk oleh keyakinan filsafat, agama, budaya atau politik - singkatnya, keyakinan kesusilaan. Keyakinan seseorang terhadap apa yang baik dan yang buruk bagi individu atau bagi masyarakat mungkin dapat merembes ke dalam analisa masalah tertentu.

Sebagai contoh, kebanyakan orang dapat berkeyakinan bahwa harga beras *seharusnya* berimbang dengan kepentingan konsumen di perkotaan, yang membeli beras dengan pendapatan mereka. Apa yang dianggap sebagai keseimbangan yang pantas bagi petani dan konsumen? Ini menyangkut pertimbangan nilai.

Di pihak lain, perhatikan pernyataan ini: "sesudah panen berhasil baik, harga beras dapat merosot, tetapi sesudah panen gagal, harga beras akan membubung". Pernyataan seperti itu timbul dari peramalan teori ekonomi pasar. Pernyataan demikian tidak mengandung pertimbangan nilai. Pernyataan tersebut adalah *pernyataan ilmiah*.

Pernyataan ilmiah dapat ditolak. Untuk menolaknya diperlukan pernyataan tandingan dengan penyajian fakta atau teori.

Suatu pernyataan yang didasarkan pada pertimbangan nilai - (yang dikenal sebagai *pernyataan normatif*) - tidak dapat ditolak dengan penalaran atau penyajian fakta. Pertentangan nilai mengenai apa yang dianggap pantas dan dianggap tidak pantas, apa yang baik dan yang buruk, tidak dapat dituntaskan dengan "teori atau dengan penyajian fakta.

Beberapa masalah ekonomi yang tidak terselesaikan dapat diatasi bila pertama-tama unsur normatif dipisahkan. Sesudah pertimbangan nilai (normatif) itu dikenali, masalah ekonomi dapat dipahami secara lebih baik, dan analisisnya dengan mudah dapat diperdebatkan atau dikaji. Alat ekonomi yang tepat dapat digunakan. Berbagai resep pemecahan masalah yang saling berbeda sering merupakan akibat dari perbedaan pertimbangan nilai. Setelah persoalan seperti itu diperhatikan, analisa ilmiah dapat berlaku.

Teori versus Praktek

"Benar dalam teori tetapi tidak dalam praktek". Pernyataan ini sering terdengar sebagai ungkapan kekecewaan terhadap teori.

Sebuah teori adalah suatu upaya untuk menjelaskan peristiwa-peristiwa atau pengamatan-pengamatan tertentu yang saling berkaitan satu sama lain. Karena itu, sebuah teori harus menjelaskan hal yang terjadi dalam praktek. Jika teori gagal menjelaskan, haruslah ada teori lain yang mampu menjelaskan secara lebih baik hal yang terjadi dalam praktek.

Dengan demikian, tatkala seseorang mengatakan bahwa teorinya masuk akal, tetapi dalam prakteknya tidak demikian, maka yang dimaksudkannya adalah teori tersebut salah. Pada dasarnya, ia menyatakan bahwa teori lain menjelaskan kenyataan dengan lebih baik. Karenanya, lebih baik mencari teori tandingan yang menjelaskan fakta atau praktek yang tengah dipelajari.

Mengapa Masalah Ekonomi Timbul

Pada dasarnya manusia mempunyai *banyak* keinginan. Masalah ekonomi timbul karena keinginan manusia hanya dapat dipenuhi dengan pengorbanan. Mungkin saja seseorang dapat memiliki sesuatu, asal ia mengerahkan usaha untuk memilikinya. Usaha tersebut memerlukan sumberdaya yang langka.

"Yang terbaik dalam hidup adalah bebas". Kalimat ini sangat populer. Udara yang kita hirup adalah bebas. Udara sama asasnya dengan hidup itu sendiri. Tanpa udara, hidup tidak akan ada lagi. Alam menganugerahkan barang-barang *bebas* yang amat penting bagi kita, yang kita terima sebagai sesuatu yang wajar saja, karena barang tersebut *bebas*.

Akan tetapi; sebagian besar barang tersebut *langka*. Sebagian besar sumber daya tidak dapat diperoleh dengan cuma-cuma. Semua itu ada harganya.

Untuk memproduksi barang diperlukan penggunaan masukan atau faktor produksi (*input*). Faktor produksi meliputi

tenaga kerja, termasuk di dalamnya tenaga kerja jasmani dan pengetahuan serta keterampilan tertentu yang terkait; *modal* atau mesin dan perlengkapan; serta *lahan*. Faktor-faktor produksi memiliki teknologi tertentu.

Tidak semua barang merupakan barang yang dibutuhkan. Suatu barang dipilih karena diperlukan untuk memenuhi kebutuhan pokok baik secara langsung maupun tidak langsung. Penggunaan barang untuk memuaskan kebutuhan disebut *konsumsi*. Berbagai barang diproduksi untuk memuaskan kebutuhan konsumsi yang bersifat langsung. Barang-barang lainnya, seperti barang *modal*, diproduksi untuk memenuhi kebutuhan industri lain yang memproduksi barang untuk konsumsi.

Dalam semua kegiatan tadi, muncul masalah pilihan Barang *apa* yang harus diproduksi, *bagaimana* barang yang tersedia akan dikonsumsi, dan bagaimana faktor-faktor produksi diberi imbalan.

Masalah pilihan dapat juga terentang ke dimensi urutan waktu penggunaan. Di sini, unsur pilihan dihubungkan dengan konsep bagaimana orang menilai pemuasan kebutuhan sekarang dibanding dengan pemuasan kebutuhan di masa yang akan datang.

Pusat perhatian ilmu ekonomi sebagai ilmu pengetahuan sekarang sudah dikemukakan. Bahasan yang lebih luas mengenai masalah pilihan akan disajikan dalam Bab 2.

Ilmu Ekonomi dan Pembangunan

Sebagai warga sebuah negara yang belum maju (*less developed country*), kita mungkin tertarik akan studi ekonomi karena ilmu ini dapat menjawab berbagai pertanyaan mengapa suatu masyarakat lebih berkembang daripada masyarakat lainnya. Masyarakat yang maju mempunyai taraf hidup yang tinggi, sedangkan masyarakat di negara yang kurang berkembang pada umumnya miskin atau rakyatnya bertaraf hidup lebih rendah.

Apa definisi "taraf hidup"? Apa yang menyebabkan beberapa negara kaya, sementara beberapa negara lainnya miskin? Mengapa penduduk dunia lebih banyak yang miskin daripada yang kaya? Dapatkah negara kurang berkembang belajar dari pengalaman negara maju? Sampai seberapa jauh prinsip-prinsip ekonomi terlibat dengan masalah itu?

Pertanyaan-pertanyaan tersebut mempunyai arti penting, terutama bagi mereka yang hidup di negara sedang berkembang.

Penjernihan Masalah Semantik

Sebelum kita melangkah lebih jauh, beberapa masalah semantik (istilah-istilah yang sering digunakan) perlu dijernihkan mengingat ia sering menjadi sumber kesalahpahaman.

Sebagai contoh, dewasa ini, bahasa internasional yang halus menyebutkan negara-negara yang miskin tanpa kata sifat terbelakang (*underdeveloped*) dan tertinggal (*backward*). Ada yang menegaskan bahwa beberapa negara yang disebut demikian mungkin memang terbelakang atau tertinggal dalam makna *ekonomi* atau dalam materi; tetapi menurut ukuran lain, seperti perkembangan nilai budaya dan nilai agama, mereka mungkin lebih tinggi daripada negara-negara maju.

Contohnya, dalam menggambarkan negara miskin, lebih disukai kata sifat seperti *pendapatan rendah* (*low income*) untuk menggambarkan tingkat pendapatan atau tingkat produksi suatu negara; atau *sedang berkembang* atau *kurang berkembang* (*developing* atau *less developed*), bukan terbelakang atau mundur, untuk menjelaskan masyarakat yang sedang dalam proses beralih dari pendapatan rendah ke pendapatan yang lebih tinggi.

Beberapa di antara istilah tersebut dapat menyesatkan. Memang ada negara yang sama sekali tidak mengalami perkembangan. Namun istilah tersebut diterima secara luas, terutama dalam forum politik atau forum antar bangsa (Perserikatan Bangsa-Bangsa dan badan-badannya) serta dalam kepustakaan ekonomi. Dewasa ini, kita tidak dapat menjumpai sebuah dokumen PBB yang menunjuk pada bangsa yang terbelakang atau yang mundur, walaupun pada tahun 1950-an

istilah tersebut sering digunakan. Jika sebuah negara tidak termasuk ke dalam kelompok negara maju, maka negara ini tergolong sedang "berkembang".

Salah satu jalan keluar dari masalah yang timbul akibat penggunaan istilah-istilah tersebut adalah penggolongan negara menurut tingkat *pendapatannya*. Penggolongan negara menurut pendapatannya seperti berpendapatan rendah, menengah atau rendah, dan tinggi, dapat mengatasi masalah semantik tersebut.

Penggolongan lain yang juga bersifat semantik adalah penggolongan menjadi kelompok bangsa atau "dunia", guna mengenali tingkat relatif perkembangan ekonominya. *Dunia Pertama* meliputi negara-negara industri yang perekonomiannya sangat maju, seperti Amerika Serikat, Eropa Barat, Jepang, Australia, dan sebagainya. *Dunia Kedua* adalah kelompok negara yang menerapkan sistem ekonomi komunis dan yang dari segi ekonominya juga maju. Negaranegara ini pada umumnya mempunyai ciri "perekonomian yang dirancang secara terpusat". Ke dalam kelompok ini termasuk negara-negara Uni Soviet dan Eropa Timur, seperti Cekoslowakia, Polandia, Jerman Timur, dan sebagainya. Dewasa ini, Dunia Pertama dan Dunia Kedua hampir tidak pernah disebut. Penggunaannya tidak berlanjut. Berbeda halnya dengan *Dunia Ketiga*. Terdapat kepustakaan umum mengenai pembangunan yang sengaja dikaitkan dengan Dunia Ketiga.

Negara-negara yang dikelompokkan sebagai Dunia Ketiga adalah negara-negara yang sering dianggap sebagai Negara yang Sedang Berkembang. Negara-negara ini miskin, dan walaupun banyak di antaranya yang mengalami perbaikan kesejahteraan ekonomi, tingkat pendapatannya sangat rendah bila dibandingkan dengan tingkat pendapatan negara-negara kaya.

Negara-negara Berpendapatan Rendah, Menengah, dan Tinggi

Tabel 1-1 berisikan daftar negara menurut keluaran (output)per kapita. Informasi dalam tabel ini menyangkut jumlah

penduduk, produk per kapita (diukur dengan Produk Nasional Bruto per kapita dalam dollar Amerika Serikat), tingkat pendidikan (diukur dengan tingkat kemampuan baca-tulis penduduk), dan harapan hidup rata-rata penduduknya.

Dewasa ini penduduk dunia berjumlah kirakira 4,5 milyar orang, duapertiganya tinggal di negara-negara berpendapatan rendah. Negaranegara maju yang berpendapatan tinggi dihuni oleh 20% penduduk dunia. Dan negara-negara yang berpendapatan antara tinggi dan rendah, yang dapat kita sebut berpendapatan menengah, berpenduduk sama banyak dengan negara-negara maju.

Singkatnya, lebih banyak orang yang miskin daripada orang yang kaya. Bila pertumbuhan jumlah penduduk dikaji, mereka yang tinggal di negara-negara berpendapatan rendah mengalami peningkatan jumlah penduduk jauh lebih cepat. Selama dasawarsa terakhir (1970-1980), penduduk negara yang berpendapatan tinggi meningkat rata-rata 0,7% per tahun (atau tujuh orang per seribu penduduk), sedangkan negaranegara miskin penduduknya bertambah dengan 2,3% (atau 23 orang per seribu penduduk).

Dalam hal output, diukur dengan Produk Nasional Bruto/PNB atau *Gross National Product* GNP per kapita, terlihat perbedaan yang amat tajam. Negara industri berpendapatan \$ 10.000 per kapita, negara berpendapatan menengah \$ 1.500 per kapita, sedangkan negara-negara yang termiskin hanya berpendapatan \$ 250 per kapita (semuanya dalam dollar AS menurut nilainya pada tahun 1980).

Laju pertumbuhan negara maju 3,2% per tahun antara tahun 1960 dan 1980, sedangkan tingkat pertumbuhan negaranegara berpendapatan rendah hanya setengahnya, yakni 1,7%. Negara-negara berpendapatan menengah mulai mengejar dan berhasil mencapai tingkat pertumbuhan sebesar 3,3%. Penduduk negara-negara yang berpendapatan tinggi mencapai usia hidup rata-rata 75 tahun, negara berpendapatan menengah 61 tahun dan negara yang berpendapatan rendah rata-rata hidup selama 50 tahun.

Tabel 1. Perbandingan Antara Negara Maju dengan Negara Berkembang

Negara-negara berpendapatan rendah	Penduduk Pertengahan 1984 (juta)	GNP per kapita (dolar, 1984)	Tingkat Kemampuan baca tulis* (%)	Harapan Hidup (tahun) (%)
1. Bangladesh	98,1	130	26	50
2. Burma	36,1	130	54	58
3. Burundi	4,6	220	25	48
4. China	1029,2	310	66	69
5. Ethiopia	42,2	110	15	44
6. India	659,2	190	36	56
7. Indonesia	158,9	540	62	53
8. Mali	7,3	140	10	55
9. Nepal	16,1	160	19	47
10. Pakistan	92,4	380	24	51
11. Rwanda	5,8	280	..	47
12. Sri Lanka	15,9	360	85	70
13. Sudan	21,3	360	20	47
14 Tanzania	18,0	210	66	52
15. Togo	2,4	250	18	51
16. Burkina Faso (dahulu Upper Volta)	6,6	160	..	45
17. Zaire	29,7	140	15	51
<i>Negara berpendapatan menengah</i>				
18. Argentina	30,1	2.230	94	70
19. Bolivia	6,2	540	63	53
20. Brazil	132,6	1.720	76	64
21. Chile	10,9	1.700	„	70
22. Columbia	28,4	1.390	„	65
23. Costa Rica	2,5	1.190	90	73
24. Cuba	9,9	.....	96	75
25. Ecuador	8,1	1.150	77	65

Negara-negara berpendapatan rendah	Penduduk Pertengahan 1984 (juta)	GNP per kapita (dolar, 1984)	Tingkat Kemampuan baca tulis*) (%)	Harapan Hidup (tahun) (%)
26. Mesir	38,9	1.001	44	60
27. Ghana	12,3	350	„	5 3
28. Yunani	9,3	3.960	„	74
29. Guatemala	7,7	1.160	„	60
30. Honduras	7,2	700	60	60
31 Hong Kong	5,4	1.330	90	76
32. Iran	43,8	1.648	50	61
33. Jamaica	2,2	1,150	„	73
34. Kenya	19,6	310	45	54
35. Republik Korea	40,1	1.210	93	68
36. Lebanon	...	...
37. Malaysia	15,3	1.980	60	68
38. Mexico	76,8	1.973	82	66
39. Morocco	21,4	447	28	59
40. Nigeria	96,5	924	„	5 0
41. Paraguay	3,3	1.240	84	66
42. Peru	18,2	1.285	80	59
43. FilipinR	53,4	300	88	63
44. Senegal	6,4	380	10	46
45. Sir.gapara	2,5	1.260		72
46. Spanyol	88,7	4.400.		77
47. Taiwan #	.....	1.650		
48. Muangthai	50,0	860	84	64
49. Trinidad dan Tobago	1,2	1.150	95	69
50. Tunisia	7,0	1.270	62	62
51. Turki	48,4	1.160	60	62
52. Venezuela	16,8	1.410	82	64
53. Yugoslavia	23,0	2.120	85	59
54. Zambia	6,4	470	39	52

Negara-negara berpendapatan rendah	Penduduk Pertengahan 1984 (juta)	GNP per kapita (dolar, 1984)	Tingkat Kemampuan baca tulis*) (%)	Harapan Hidup (tahun) (%)
<i>Negara Industri</i>				
55. Australia	15,5	7.687	100	76
56. Austria	7,6	9.140	99	73
57. Belgia	9,9	8.610	99	75
58. Kanada	25,1	13.280	99	76
59. Denmark	5,1	11.170	99	75
60. Finlandia	4,9	1 G.7 70	100	75
61. Perancis	54,9	, 9.7E0	99	77
62. Republik Federasi Jerman	61,2	11.130	99	75
63. Italia	57,0	6.420	99	77
64. Jepang	120,0	10.630	99	77
65. New Zealand	3,2	7.730	99	74
66. Norwegia	4,1	13.940	99	77
67. Swedia	8,3	11.860	99	77
68. Switzerland	6,4	16.330	99	77
69. Inggris	56,4	8.570	99	74
70. Amerika Serikat	237,0	10.630	99	76
<i>Negara pengekspor minyak yang bersurplus modal:</i>				
71. Irak	15,1			60,
72. Kuwait	1,7	16.720	60	72
73. Saudi Arabia	11,1	10.530	..	62
<i>Negara industri non-pasar:</i>				
74. Cekoslovakia	15,5	.....	..	70
75. Polandia	36,9	2.100	98	71

catatan: * Data tentang kemampuan baca tulis untuk tahun # Data tidak tersedia.

sumber: World Bank, World Development Report 1986, Washington, July 1986, pp. 180-181.

Penduduk negara kaya, di samping berusia lebih panjang dan berpendapatan lebih tinggi, juga berpendidikan lebih baik. Karena itu mereka mempunyai tingkat pengetahuan yang jauh lebih tinggi, membuatnya lebih mudah menyesuaikan diri dengan kondisi kerja. Di negara yang berpendapatan tinggi, 99% penduduknya dapat baca-tulis, sedangkan penduduk negara berpendapatan menengah yang dapat baca-tulis 71%. Dan penduduk negara miskin yang dapat baca-tulis hanya 38%.

Pertumbuhan versus Perkembangan

Sering dibedakan antara "pertumbuhan ekonomi" (*economic growth*) dengan "perkembangan ekonomi" (*economic development*). Kita akan mendiskusikan kedua konsep ini.

Istilah *pertumbuhan ekonomi* mengacu pada peningkatan output yang terus menerus sebagaimana diukur dengan produk nasional bruto (selanjutnya disingkat PNB). PNB adalah jumlah nilai seluruh keluaran (meliputi barang dan jasa) yang dihasilkan oleh suatu negara pada tahun tertentu. Jadi, PNB mencerminkan nilai keseluruhan produksi nasional. Pertumbuhan PNB mempunyai beberapa ciri, antara lain peningkatan terus menerus jumlah barang yang diproduksi, terutama barang konsumsi, untuk memenuhi kebutuhan langsung manusia.

Pertumbuhan ekonomi digerakkan oleh kemajuan teknologi dalam produksi dan terus bertambah maju bersamaan dengan peningkatan kekayaan kapital (atau barang modal) yakni pertambahan terus menerus jumlah mesin, perlengkapan dan perbaikan mutu kekayaan kapital itu. Akibatnya, semua faktor produksi memperlihatkan peningkatan keluaran per satuan masukan yang digunakan. Ini berarti produktivitas naik, dan bersamaan dengan kenaikan produktivitas ini pendapatan juga naik.

Bagi negara berpendapatan rendah, *perkembangan ekonomi* bermakna lebih luas daripada sekadar pertumbuhan ekonomi. Dalam perkembangan ekonomi sikap dan kelembagaan perlu diubah. Tercapainya pertumbuhan ekonomi mungkin merupakan

pertanda terjadinya beberapa perubahan dalam struktur ekonomi, tetapi perkembangan mengandung makna yang lebih luas. Dalam perkembangan tercakup kesiapsediaan masyarakat menerima perubahan dan pertumbuhan ekonomi, pemenuhan kebutuhan yang lebih baik, dan meningkatnya usaha untuk menciptakan kemampuan perorangan yang lebih besar agar warga negara dapat memperbaiki sendiri nasib mereka.

Sampai batas tertentu, dalam definisi-definisi tersebut ada sesuatu yang "berputar". Penalaran yang berputar tidak mempunyai makna. Satu kalimat merangkum kalimat yang lain. Maka tidak ada sesuatu yang diperoleh dengan itu. Perkembangan memerlukan pertumbuhan. Pertumbuhan meningkatkan kemampuan menikmati hasil kemajuan materiil. Pertumbuhan disertai perubahan berbagai lembaga suatu negara dan juga membuka jalan bagi perubahan yang diperlukan pada lembaga-lembaga tersebut. Perubahan lembaga, oleh karenanya, juga mempengaruhi terjadinya perkembangan.

Berdasarkan argumentasi tadi, orang dapat menekankan bahwa konsep perkembangan mempunyai cakupan lebih luas. Akan tetapi, terpaku pada konsep perkembangan dan pertumbuhan tidak memberikan manfaat yang besar. Hasrat untuk memperoleh definisi yang tepat dari dua buah konsep yang luas, sama sekali tidak akan membuahkan hasil yang berbeda. Kiranya lebih bermanfaat bila kita berusaha memahami konsep dan proses ekonomi yang relevan tentang bagaimana orang perorangan dan masyarakat mengatasi masalah ekonomi mereka yang terpenting.

Ilmu Ekonomi dan Perekonomian yang Sedang Berkembang

Kiranya perlu ditegaskan bahwa kadar (*magnitude*) masalah ekonomi negara maju sangat berbeda dengan kadar masalah ekonomi negara sedang berkembang. Perbedaan kondisi ekonomi mempengaruhi prioritas yang kemudian digunakan untuk mengatasi masalah.

Sebagai contoh, masalah pertumbuhan penduduk. Masalah yang ditimbulkan oleh jumlah penduduk yang besar terhadap

perekonomian negara miskin sangat hebat, bila negara-negara tersebut hendak menaikkan taraf hidup mereka. Negara-negara sedang berkembang itu cenderung lebih tergantung pada pertanian daripada beberapa negara industri tradisional, tetapi tingkat konsumsinya amat rendah bila dibandingkan dengan taraf konsumsi negara maju.

Salah satu tantangannya berkaitan dengan produksi pertanian. Dengan demikian, pemahaman yang lebih mendalam terhadap sistem pertanian diperlukan bila produksi pertanian hendak ditingkatkan secara besar-besaran. Tetapi, meningkatkan teknik produksi tradisional tidak mungkin dapat diselesaikan dalam waktu semalam serta tidak mudah pula untuk melaksanakannya.

Masalah lainnya adalah seberapa jauh pengetahuan atau kemampuan baca-tulis berpengaruh terhadap perilaku ekonomi. Tingkat kemampuan baca-tulis sering disebut sebagai tekanan kependudukan terhadap sumberdaya. Karena lebih rendahnya tingkat kemampuan baca tulis di negara berkembang, dapat diperkirakan bahwa penyaluran pengetahuan baru dan informasi akan lebih lamban. Hal itu masih ditambah lagi dengan kurang tersedianya prasarana transportasi yang memadai, sehingga kontak antarsetor - sama serta antara masyarakat dan pedagang sulit berlangsung.

Dalam tatanan seperti itu, hanya beberapa bagian perekonomian yang dapat maju dengan cepat. Unsur-unsur yang cepat menjadi moderen itu lebih tanggap terhadap keadaan dan perkembangan ekonomi, seperti perubahan-perubahan harga. Sektor-sektor lainnya lebih terikat tradisi. Keterkucilan sebagai akibat ketunaaksaraan dan pengaruh budaya yang mendalam, memainkan peranan penting dalam pengambilan keputusan ekonomi di negara-negara sedang berkembang.

Struktur Ekonomi Dualistis

Sektor modern mungkin tidak berinteraksi dengan sektor tradisional. Dalam "struktur yang dualistis" (dualistic structure)

antara sektor modern dan sektor tradisional, pasar cenderung terpilah-pilah daripada menyatu. Pasar yang terpilah-pilah membatasi kemungkinan "spesialisasi" kegiatan yang lebih besar. Padahal, spesialisasi dapat berlangsung hanya jika skala pasar cukup memadai. Sektor modern mungkin membutuhkan waktu untuk dapat meraih pasar yang memadai.

Dalam pasar yang terpilah-pilah, sektor "modern" dan sektor tradisional informal tidak berperilaku sama. Pusat perhatian ilmu ekonomi pembangunan dalam hal ini adalah menelaah cara mempersatukan sektor-sektor tersebut, sehingga perilaku ekonomi dapat lebih mudah diperkirakan. Dalam beberapa bagian buku ini, dilakukan upaya untuk menganalisa beberapa di antara keterpilahan tersebut.

Akan tetapi, keterpilahan hanyalah gejala sementara. Sektor yang sedang menjalani tahap moderen, dengan berjalannya waktu, akan meluaskan pengaruhnya ke sektor tradisional: Berapa lama hal itu akan terjadi tergantung pada banyak faktor, misalnya kekuatan rangsangan sektor yang sedang tumbuh tadi. Hal itu memerlukan waktu, satu generasi atau jauh lebih lama lagi. Proses demikian adalah proses yang tidak dapat dilakukan dengan tergesa-gesa.

Contoh lainnya adalah mengenai teknologi produksi. Di negara maju, kemajuan teknologi diperlukan sebagai faktor yang melekat dalam proses pertumbuhan. Produksi barang yang sama diusahakan agar lebih murah, jika memungkinkan. Pengembangan produk baru senantiasa dijadikan tantangan.

Nasionalisme dan Ilmu Ekonomi

Nasionalisme merupakan kekuatan besar yang mempengaruhi perkembangan ekonomi bangsa. Ia dapat menjadi faktor pendukung dan dapat pula menjadi faktor penghambat kemajuan. Pengetahuan ilmu ekonomi merupakan unsur sangat penting yang dapat memberikan sumbangsih positif bagi pembangunan bangsa.

Kebijaksanaan nasional sering membangkitkan pertanyaan tentang hal-hal apa yang memacu suatu bangsa sehingga secara ekonomi dapat tumbuh lebih baik, dan kebijaksanaan apa yang diperlukan untuk lebih pemeratakan pembagian hasil-hasil pertumbuhan. Dalam hal ini, ilmu ekonomi dapat memberikan sumbangsih bagi pemahaman permasalahannya secara lebih baik. Seandainya kaum nasionalis mengerti ilmu ekonomi, mereka akan mampu mengenali berbagai paradoks yang kelihatannya sederhana, sekaligus memecahkan masalah-masalah ekonomi yang pelik. Sudah barang tentu kebijaksanaan ekonomi nasional tidaklah cukup semata-mata diselesaikan dengan ilmu ekonomi. Ilmu Ekonomi hanyalah salah satu pertimbangan.

Sementara itu, para calon ekonom harus mampu membedakan nasionalisme yang sejati dari yang palsu. Kaum nasionalis gadungan akan selalu "bersandar pada angin" karena sikap inilah yang merupakan cara terbaik bagi mereka untuk melindungi kepentingan pribadinya; yang tentu saja tidak selalu sama dengan kepentingan nasional.

Orang dapat menjalankan nasionalisme terselubung, dalam arti berbagai kebijaksanaan ekonomi yang penting-penting dilaksanakan menurut ukuran mereka (tidak sekadar antusias dan terjebak dalam semangat yang menggebu-gebu). Langkah demikian- akan memperbaiki kepentingan nasional, pertumbuhan ekonomi, kesejahteraan sebagian besar warga negara, dan yang sangat penting, stabilitas sosial.

Ilmu Ekonomi Mikro dan Ilmu Ekonomi Makro

Ilmu ekonomi dapat dibagi menurut pokok bahasannya dengan mengacu pada satuan ekonomi yang menjadi sasaran studinya. Analisa ekonomi terhadap satuan ekonomi baik yang terdiri dari orang perorangan (individu) atau yang terdiri dari perusahaan, dikenal sebagai *ilmu ekonomi mikro* (*microeconomics*). Pokok bahasannya berkenaan dengan masalah pilihan dan permintaan individual, biaya .produksi sebuah perusahaan, dan struktur pasar.

Ilmu Ekonomi Makro (macroeconomics), sejalan dengan pengertian kata makro yang merupakan lawan kata mikro, menelaah perekonomian secara agregat atau keseluruhan. Sasaran kajiannya meliputi pendapatan nasional, konsumsi, tabungan, penanaman modal atau investasi dan tingkat harga-harga umum.

Bahasan-bahasan yang mengacu ke kedua aspek ilmu ekonomi tadi diuraikan panjang-lebar sepanjang buku ini. Buku ini memang pada hakikatnya adalah sebuah pengantar, suatu kajian tentang konsep-konsep dasar; yang menitikberatkan tidak hanya pada nilai analitisnya, melainkan bahkan seringkali juga mengaitkannya dengan masalah-masalah khas yang dihadapi oleh masyarakat negara sedang berkembang seperti Indonesia.

Kedua aspek ilmu ekonomi tadi mengandung relevansi dengan ilmu ekonomi yang diterapkan di negara-negara berkembang. Tetapi, seringkali muncul pertanyaan perihal mana yang lebih penting di antara kedua aspek ilmu ekonomi (mikro dan makro) tadi. Dalam banyak hal, keduanya justru mengemban relevansi yang setara dalam pengkajian sebuah masalah tertentu.

Beberapa Pertanyaan Penting yang Masih Memerlukan Jawaban

Di bawah ini tercantum beberapa pertanyaan yang --akan mencerminkan makna penting ilmu ekonomi bagi pemahaman peristiwa khusus di berbagai bagian dunia yang berbeda. Tujuannya di sini adalah untuk memberikan gambaran awal tentang berbagai persoalan. Pada akhir suatu bab yang relevan, pembaca dapat mengembangkan sendiri jawabannya. Paling tidak, buku ini dimaksudkan untuk menampilkan pendekatan-pendekatan yang dapat mengantar ke arah pemahaman atas pertanyaan-pertanyaan yang diajukan.

1. Mengapa harga minyak bumi, karet, atau kopi memiliki arti penting bagi orang Indonesia? Apa yang akan dilakukan petani atas tanaman mereka bila cuaca buruk atau cuaca baik? Apa yang terjadi dengan harga minyak kelapa bila produksi minyak kelapa sawit, minyak kacang atau minyak kedelai naik

dan harganya jatuh? Mengapa peristiwa tumbangnya kekuasaan Shah di Iran dan naiknya harga minyak bumi menguntungkan bagi Indonesia? Mengapa hal itu juga menguntungkan bagi beberapa barang ekspor Indonesia lainnya seperti karet?

2. Pada tahun-tahun terakhir ini, di Asia, dapat disaksikan kemajuan ekonomi yang cepat di Korea Selatan, Taiwan, Singapura dan Hongkong. Negara-negara lainnya mungkin mengalami kemunduran, sedang beberapa negara lainnya lagi berkembang dengan lamban. Indonesia telah berhasil meraih kemajuan yang lumayan, walaupun tidak sebaik keempat negara tetangga tadi; hasil yang dicapai cukup baik bila dibandingkan dengan negara-negara berkembang lainnya. Faktor-faktor apa saja yang menyebabkan terjadinya perubahan-perubahan tersebut?
3. Adakah pelajaran yang dapat ditarik dari proses transformasi ekonomi yang terjadi di Inggris pada tahun 1800-an dan lebih kemudian di Eropa Barat serta Amerika Serikat pada abad ke-19? Adakah pelajaran yang dapat dipetik oleh negara-negara berkembang dari pola khusus dalam proses-proses tersebut? Adakah kesalahan-kesalahan yang harus dihindarkan? Bagaimana dengan contoh Jepang, yang mengungguli banyak negara industri maju di berbagai bidang?
4. Negara-negara ASEAN (Indonesia, Malaysia, Singapura, Filipina, Muangthai dan Brunei Darussalam) telah melakukan perundingan-perundingan yang bertujuan melakukan kerja sama ekonomi dan perdagangan di antara anggotanya. Keuntungan apa yang dapat dipetik dari bentuk tertentu kerja sama di bidang industri, perdagangan dan keuangan?
5. Apakah para petani mau bekerja lebih keras dan lebih baik jika menerima harga yang lebih tinggi untuk hasil tanaman mereka? Jika semuanya bekerja lebih keras tahun ini karena harga pada tahun lalu menguntungkan, apakah mereka akan memperoleh keuntungan yang sama pada tahun ini?. Mengapa petani melanjutkan praktek pertanian yang lama meskipun

mereka tahu, atau diberi tahu, bahwa cara atau input lain (yang baru) akan menaikkan output mereka?

6. Banyak orang mengatakan bahwa jumlah penduduk merupakan landasan ekonomi yang menentukan. Amerika Serikat berpenduduk sekitar 200 juta jiwa. India berpenduduk 800 juta jiwa, dan Cina 1 milyar jiwa. Tetapi, mengapa Cina dan India sangat miskin bila dibanding dengan Amerika Serikat atau Jepang? Mengapa Indonesia dengan 162 juta jiwa penduduk pada tahun 1985, seperti halnya banyak negara berkembang lain se kawasan, berpendapat bahwa pelembagaan program keluarga berencana adalah tepat? Hasil-hasil ekonomis apakah yang mungkin diraih dengan laju pertumbuhan penduduk yang menurun? Adakah sebab ekonomi dan sebab-sebab lainnya sehingga laju pertumbuhan penduduk negara-negara kaya kurang dari 1 persen per tahun, dan di Indonesia serta negara-negara berkembang lainnya laju pertumbuhan penduduk adalah antara 2 dan 4 persen per tahun?
7. Sebagian besar negara kaya terletak di belahan Utara bumi sedangkan kebanyakan negara miskin terletak di sebelah Selatan negaranegara tersebut. Dengan demikian, istilah baru yang banyak digunakan - "Utara dan Selatan" - menunjuk pada negara yang termasuk ke dalam masing-masing kategori. Apa masalah yang sesungguhnya di dalam perbincangan Utara-Selatan yang sering berlangsung dalam pertemuan-pertemuan internasional, di forum PBB, dan konperensi-konperensi internasional lainnya?
8. Diketahui bahwa eksploitasi sumber-sumber kayu di negara ini mengakibatkan penggundulan hutan, banjir dan pendangkalan sungai karena pelumpuran di berbagai daerah. Pengorbanan apa yang harus dibayarkan sebagai akibat eksploitasi sumber daya hutan? Mengapa perhitungan produksi kayu menurut nilainya tidak tepat untuk menggambarkan biaya total bidang usaha tersebut bila ditinjau dari sudut pandang nasional?

9. Apakah lebih baik membangun proyek irigasi yang berskala besar ataukah sistem irigasi yang berskala kecil? Apa untung rugi proyek berskala besar bila dibanding dengan proyek yang berskala kecil?
10. Harga minyak mentah yang diekspor Indonesia pada tahun 1970 adalah US\$ 2,4 per barrel. Pada tahun 1979 harga tersebut naik menjadi US\$ 29. Pada tahun 1986 harga minyak mentah turun kembali menjadi US\$ 15 per barrel. Bagaimana dampak naik turunnya harga tersebut terhadap perekonomian Indonesia? Tanggapan apa yang perlu diberikan oleh para penentu kebijaksanaan dalam negeri?
11. Kira-kira sepertiga penduduk dunia (Cina, Uni Soviet, negara-negara Eropa Timur seperti Cekoslowakia, Yugoslavia, Polandia, Jerman Timur serta Korea Utara, Mongolia dan yang terakhir Vietnam dan Kamboja di Asia), hidup dalam sistem ekonomi yang dikenal dengan *sistem ekonomi komunis*, yakni sarana produksi dimiliki oleh negara atas nama seluruh rakyat. Bagaimana kerja sistem ekonomi ini dalam mengambil keputusan mengenai barang *apa* yang akan diproduksi, dan *bagaimana* pemberian imbalan kepada para pekerja? Apakah di sana cara penetapan harga sama seperti yang berlaku di negara-negara kapitalis? Adakah perbedaan gaya yang mencolok di antara berbagai negara komunis satu sama lain sebagaimana perbedaan di antara negara yang menerapkan sistem ekonomi kapitalis?
12. Dari *World Development Report* [Bank Dunia] tahun 1980, tercatat pernyataan berikut:

Negara-negara sedang berkembang memasuki dasawarsa 1980-an berhadapan dengan dua tantangan besar. *Pertama*, negara-negara tersebut harus berjuang meneruskan pembangunan sosial ekonomi mereka dalam iklim internasional yang kurang mendukung bila dibandingkan dengan satu dasawarsa, atau bahkan satu tahun, yang silam. *Kedua*, negara-negara itu harus mengatasi penderitaan 800 juta orang yang hidup dalam kemiskinan mutlak, yang sedikit sekali menarik manfaat dari kemajuan di masa silam.

Menyimak premis tersebut, apakah kini lebih sulit bagi tiap negara- untuk meraih kemajuan, atau masihkali ada harapan adanya perubahan kebijaksanaan negara berkembang guna mencapai perkembangan yang bertaraf lebih tinggi?

13. Diketahui bahwa di banyak negara berkembang di dunia, warga negara yang terampil pindah secara tetap atau tinggal untuk sementara di negara lain untuk memperoleh pekerjaan dan pendapatan yang lebih baik. Apakah "pengurasan kepandaian" (*brain drain*) merugikan tenaga kerja dan pendapatan potensial bagi negara pengekspornya? Adakah biaya sosial yang impas dengan keuntungan berkat kiriman uang para pekerja tersebut kepada keluarga mereka di tanah airnya?
14. Diperkirakan, rata-rata pengeluaran pemerintah untuk pertahanan di dunia jauh lebih besar daripada pengeluaran untuk kesehatan atau pendidikan warga negara. Hal yang demikian terjadi baik di negara maju maupun di negara berkembang. Pada tahun 1977, pengeluaran sedunia untuk keperluan militer diduga sebesar US\$ 400 milyar. Jika negara-negara itu memanfaatkan uang mereka untuk keperluan pembinaan sumber daya manusia (seperti kesehatan, sanitasi, gizi, dan pendidikan), maka akan terwujudlah perbaikan kesejahteraan para penghuni planet ini. Apakah situasi demikian dapat terwujud apabila banyak negara saling bersaing tidak saja secara ekonomis melainkan juga secara militer?
15. Hanya sedikit orang, perusahaan, atau bangsa makmur yang tidak mempunyai beban utang. Di dunia keuangan, para peminjam dan pemberi pinjaman berinteraksi. Hampir merupakan keharusan bahwa satuan ekonomi yang makmur mempunyai utang. Kemampuan pihak yang berutang untuk membayar kembali utangnya merupakan bahan pertimbangan yang penting bagi pihak pemberi pinjaman untuk memberikan pinjaman kepada si peminjam. Apakah dapat dikatakan bahwa sebuah negara yang meminjam untuk melaksanakan proyek pembangunan (seperti proyek serba guna irigasi pembangkit

listrik dan tenaga air) adalah sama dengan seseorang yang meminjam untuk memperluas perusahaannya? Apa perbedaannya, kalau ada.?

Bab 2

Pertumbuhan dan Pembangunan Ekonomi

Kuliah hari ini akan membahas pertumbuhan ekonomi negara maju. Dengan mengkaji negara itu terlebih dahulu, sifat proses pertumbuhan dan kemajuan ekonomi akan lebih mudah dipahami dalam perspektif yang modern maupun historis.

Selanjutnya, dianalisa perbedaan pertumbuhan ekonomi, pada masa lalu dan perkembangan ekonomi negara sedang berkembang dewasa ini: Pada bagian akhir, secara singkat dibahas strategi pembangunan ekonomi pada umumnya.

Pertumbuhan Ekonomi versus Pembangunan

Pertumbuhan ekonomi (economic growth) didefinisikan sebagai peningkatan dalam kapasitas suatu, bangsa jangka panjang untuk memproduksi aneka barang dan jasa bagi rakyatnya. Kapasitas ini bertumpu pada kemajuan teknologi produksi. Secara konvensional, pertumbuhan diukur dengan kenaikan pendapatan nasional (PNB, GNP) per kapita.

Pembangunan (development) adalah suatu konsep yang lebih luas. Konsep ini mencakup pula modernisasi lembaga, baik yang bersifat ekonomi maupun yang bukan-ekonomi, seperti pemerintah, kota, desa, cara berpikir, tidak saja yang berkenaan dengan tujuan agar dapat memproduksi secara efisien, melainkan juga agar mengkonsumsi secara rasional dan hidup lebih baik. Kesemuanya itu membuka jalan bagi pertumbuhan ekonomi dan mendahului atau berbarengan dengan perubahan sosial. *Kelembagaan* adalah suatu sarana untuk bertindak dan berpikir. Dengan kata lain, istilah ini merujuk pada organisasi masyarakat atau beberapa bagiannya dan pada sikap orang yang berkait dengan kegiatan yang bersifat ekonomi dan bukan ekonomi. Kelembagaan dengan *teknologi produksi*, karena yang belakangan ini merujuk pada cara memadukan berbagai sumberdaya untuk memproduksi barang-barang tertentu.

Modernisasi kelembagaan mengacu pada penyesuaian dengan cara yang baru tentang pelaksanaan dan pengorganisasian kegiatan ekonomi dan berbagai kegiatan lainnya secara lebih rasional, yang sangat berbeda dengan cara tradisional atau cara yang sudah biasa diterapkan.

Kita tidak perlu membuat definisi yang lebih tajam. Sampai ke batas tertentu, pertumbuhan ekonomi membuka jalan bagi kemajuan. Hal ini sangat besar artinya.

Ada baiknya kita kembali ke Tabel 1-1 dan mengkaji berbagai negara yang menempati peringkat PNB per kapita tertinggi. Negara-negara tersebut dewasa ini merupakan perekonomian yang maju. Hal menarik yang perlu kita camkan ialah apakah kita dapat memetik pelajaran dari pengalaman historis mereka sebagai bekal untuk mengkaji masalah pembangunan ekonomi berbagai negara yang dewasa ini miskin namun sedang berkembang.

Pertumbuhan Ekonomi "Modern"

Dalam berbagai segi, perekonomian yang dewasa ini maju pada sekitar 200 tahun yang silam masih merupakan negara yang sedang berkembang. Dengan menelaah sifat pertumbuhan ekonomi mereka, akan menjadi lebih mudah memahami berbagai asas yang terlibat di dalam pengembangan ekonomi di negara-negara yang dewasa ini sedang berkembang. Menurut kesepakatan para ekonom, pertumbuhan ekonomi "modern" merujuk pada pengalaman yang dahulu dilalui oleh negara-negara yang dewasa ini maju. Gambaran yang menarik bisa diperoleh dengan merangkai data dan perkembangan historis selama dua abad.

(1) Kenaikan output per kapita yang mantap

Output total tumbuh di atas landasan yang kokoh. Pertumbuhan ini melebihi pertumbuhan penduduk. Akibatnya, output per kapita naik dengan mantap. Selama 200 tahun, output per kapita naik sebesar 2% per tahun.

(2) Pertambahan Jumlah penduduk

Penduduk negara maju naik sekitar 117o per tahun. Produksi pertanian yang meningkat pasti membawa akibat meningkatnya jumlah penduduk. Tetapi penyebabnya bukan bertambahnya penawaran semata-mata. Di negara-negara yang berkembang dengan pesat, terutama di Eropa dan Amerika Serikat, penduduk merupakan faktor yang sangat aktif, karena adanya migrasi yang relatif bebas. Tetapi, semakin baiknya pengobatan, semakin majunya ilmu pengetahuan dan bertambah besarnya jumlah pangan memang memperpanjang umur dan memperkecil tingkat kematian, sehingga dengan demikian menciptakan tekanan kependudukan yang lebih besar pula.

Dewasa ini, tingkat pertumbuhan penduduk negara-negara tersebut jauh lebih kecil daripada yang terjadi pada tahun-tahun awal pertumbuhan ekonomi mereka. Pelambanan laju pertumbuhan penduduk tersebut dewasa ini memunculkan masalah lain pada masyarakat yang berpendapatan tinggi, yang akan dibicarakan kemudian di dalam Bab 23 tentang kependudukan.

(3) Pola kemajuan teknologi yang mantap

Arus perubahan teknologi yang mantap merevolusikan cara memproduksi barang dan jasa. Kemajuan teknologi dipacu oleh penerapan berbagai temuan ilmiah dalam proses produksi. Dengan terhimpunnya pengalaman dan diterapkannya pengetahuan baru, arus perubahan yang terus-menerus berlangsung itu melestarikan kegiatan produksi.

Perubahan teknologi tersebut beraneka jenis: di antaranya berupa cara baru penciptaan energi - tenaga air, mesin uap, listrik, mesin letup, tenaga atom, dan sebagainya.

Perubahan-perubahan lainnya berupa perubahan kelembagaan seperti pembagian kerja yang lebih baik sebagai akibat bertambah besarnya pasar. Perubahan seperti itu berupa perbaikan pengelolaan pabrik. Perubahan lainnya lagi hanya

berupa produk baru, seperti kereta api, mobil, pesawat terbang, telepon, bahan kimia baru dan proses yang lebih baik untuk menghasilkan produk industri dasar seperti baja.

Di bidang pertanian, kemajuan berarti perubahan organisasi pertanian dan perbaikan cara bertanam seperti penggunaan pupuk, pergiliran tanam, irigasi, penterasan, dan mekanisasi.

(4) Kenaikan cadangan modal neto yang mantap

Akumulasi modal dari waktu ke waktu terus bertambah besar karena dilakukannya penanaman modal. Tingkat tabungan yang tinggi memungkinkan terjadinya penanaman modal yang tinggi pula. Penanaman modal disertai dengan perbaikan teknik produksi melalui perubahan teknologi.

Akumulasi modal tidaklah seragam mutunya, melainkan dalam kenyataan selalu menunjukkan terus semakin baiknya teknik produksi. Dengan tidak digunakannya lagi barang-barang modal karena aus, susut dan tua, digunakanlah barang modal baru yang bermutu lebih baik sebagai penggantinya.

Alat pengangkutan terus bertambah baik. Kereta api dan kapal lebih cepat dan lebih kuat. Truk dan mobil menggantikan kuda dan kereta. Jaringan jalan diperluas dan keadaannya pun lebih baik.

Mesin pabrik menjadi lebih khusus, tepat dan rumit (complex). Energi untuk pabrik lebih baik dan lebih bersih. Mesin pertanian lebih beraneka ragam - mulai dari saluran pembuangan dan irigasi sampai ke pompa air dan mesin untuk menanam serta memanen.

Bertambahnya modal tidak hanya berarti bertambahnya mesin, bangunan dan barang persediaan, melainkan juga berarti bertambah baiknya mutu barang modal yang disebabkan oleh perubahan teknik dan penerapan pengetahuan dalam pembuatannya. Modal bertambah dalam "satuan efisiensinya". Modal baru yang dimiliki menunjukkan adanya perbaikan

terhadap modal yang lama, yang kini dianggap sudah "tertinggal zaman".

Modal tumbuh jauh lebih cepat daripada tenaga kerja yang dikerahkan dalam produksi. Dengan demikian dari waktu ke waktu, terdapat modal yang semakin besar jumlahnya dan efisiensinya pun semakin tinggi untuk dijadikan alat oleh tenaga kerja. Nisbah modal tenaga kerja bertambah besar. Kesemuanya itu menunjukkan semakin padat-modalnya kegiatan produksi.

(5) Terus berkembangnya upah nyata

Gejala penting yang berkait dengan pertumbuhan ekonomi ialah semakin besarnya upah nyata dari waktu ke waktu. Hal itu berkat bertambah besarnya produktivitas tenaga kerja sebagai akibat kerja dengan modal lebih besar dan berefisiensi lebih tinggi-Spesialisasi menyebabkan jauh bertambah produktifnya tenaga kerja.

Output per tenaga kerja atau produktivitas, terus naik. Terangkum di dalamnya bertambah besarnya nilai sumbangan para penerima upah tersebut di dalam produksi.

(6) Tingkat perubahan struktur ekonomi yang tinggi

Dengan bertambah besarnya output secara terus-menerus dan mantap, berbagai sektor perekonomian juga mengalami perubahan besar-besaran. Perbandingan peranan sektor pertanian, industri, dan jasa berubah satu sama lain.

Semula, perekonomian sangat bergantung pada pertanian. Pada tahap yang lebih lanjut, peranan relatif output industri naik dan menggantikan pertanian. Pada tahap yang lebih akhir lagi, makna output sektor jasa penting.

Perubahan makna penting sektor tersebut juga dibarengi dengan perubahan pola penyerapan tenaga kerja. Kesempatan kerja di sektor pertanian, yang semula merupakan lapangan pencarian nafkah yang terbesar, semakin lama semakin kurang

penting dengan bertambah besarnya kesempatan kerja di sektor industri.

Akibat perubahan tersebut adalah terjadinya perpindahan penduduk ke daerah perkotaan. Dengan semakin besarnya kesempatan kerja di sektor industri dan jasa, tempat kediaman penduduk berpindah dari daerah pertanian ke kota besar maupun kecil, dan dengan demikian pasar barang dan jasa pun memadat dalam ruang yang lebih terbatas.

Landasan organisasi ekonomi juga berubah. Perusahaan merupakan lembaga ekonomi pokok dan merupakan landasan bagi berbagai sektor yang tumbuh dengan cepat. Walaupun perusahaan sedang dan kecil masih terus bertahan, mereka kini diterpa oleh satuan produksi yang lebih besar.

Juga, perseroan menjadi jauh lebih penting maknanya. Bentuk ini meluaskan tapal batas nasional mereka dan mengembangkan sayap mereka ke berbagai bagian dunia. Proses ini menandai- lahirnya perusahaan multinasional.

(7) Perubahan sosial dan berbagai sektor nonekonomi lainnya

Semua yang disebut di atas terjadi bersama-sama dengan perubahan masyarakat, maupun perubahan lembaga dan pranata serta sikap yang menjadi syarat terjadinya pertumbuhan ekonomi. Keputusan ekonomi didasari oleh rasionalitas yang lebih besar, dibarengi dengan perubahan, kalau bukan penghancuran, beberapa di antara budaya lama dan berbagai kendala lain yang menyebabkan sulitnya pengambilan keputusan. Berkembanglah efisiensi, penghargaan terhadap prestasi kerja, kerja keras, ketepatan, kepercayaan, pengutamaan perubahan, dan berbagai sikap lainnya yang lebih memacu ke arah modernisasi. Konsumsi dibimbing oleh pikiran sehat dan produksi dijiwai oleh efisiensi.

Masyarakat yang sudah tumbuh harus menyesuaikan dengan perubahan struktur. Masyarakat ini arus menempatkan

dirinya ke dalam arus perubahan teknologi secara terus-menerus yang mempertinggi produktivitas per orang.

Dalam semangat inilah, industri baru menggantikan industri lama, dan pengetahuan serta penemuan baru terus-menerus diterapkan ke dalam teknologi.

Menjelaskan Kenyataan dengan Teori

Dapatkah teori tradisional menjelaskan beberapa di antara perkembangan tersebut? Teori hanyalah menyederhanakan peristiwa yang kompleks. Teori perlu memadukan beberapa kenyataan yang penting: output atau PNB per orang tetap meningkat. Demikian pula halnya dengan upah nyata. Begitu pun modal per orang yang digunakan.

Dengan memusatkan perhatian pada ketiga perkembangan tersebut, pertumbuhan output dapat diterangkan melalui penambahan modal dan tenaga kerja sebagai masukan utama untuk produksi. Akan tetapi, kenaikan upah nyata masih harus dijelaskan juga.

Hukum pertambahan hasil yang semakin berkurang menyatakan bahwa, karena penggunaan suatu faktor produksi variabel terus ditambah, produk marjinalnya merosot. Tanpa perubahan teknik, dengan naiknya modal per orang yang digunakan (K/L), produktivitas marjinal menurun. Tingkat pertambahan hasil yang berasal dari modal (sebutlah itu tingkat laba atau suku bunga) Menurun dengan bertambah besarnya modal yang dikerahkan.

Andaikan tenaga kerja merupakan faktor yang tetap, dan terbukti bahwa modal meningkat lebih cepat daripada peningkatan tenaga kerja. Dengan tenaga kerja yang boleh dikata tetap, maka penambahan modal yang terus-menerus akan menyebabkan modal per tenaga kerja menghasilkan produk yang lebih besar. Pengaruh kenaikan ini memperbesar upah tenaga kerja karena tenaga kerja menjadi faktor yang *lebih langka*- Produk

marjinalnya naik bersama dengan bertambah besarnya modal yang digunakan. Itulah teori tanpa perubahan teknik.

Pernyataan di atas cocok dengan pengamatan tentang produksi yang sudah dilakukan. Namun ada dua pengamatan penting lain yang belum dilakukan, yang hasil temuannya dapat bertentangan dengan pendapat yang menyatakan bahwa menurunnya tingkat laba (atau suku-bunga) disebabkan meningkatnya modal per orang. Berdasar kenyataan, laba (atau pendapatan yang diperoleh dari modal) tidak merosot seperti yang diramalkan oleh teori tradisional. Penurunan mungkin terjadi hanya dalam versi statik belaka.

Kontradiksi yang kedua adalah, untuk kebanyakan negara maju, nasibah kapital-output memang naik atau turun nilainya, tetapi keseluruhannya boleh dikata tetap. Dengan perkataan lain, nilainya tidak naik sebagaimana diramalkan, yaitu bertambah besarnya nasibah kapital terhadap output, dengan semakin mendalamnya pengamatan terhadap proses produksi.

Peranan Kemajuan Teknik

Faktor yang terpenting adalah kemajuan teknologi. Kemajuan teknologi menyebabkan bertambahnya produk yang dihasilkan oleh setiap satuan faktor produksi atau input yang di gunakan. Tatkala tenaga kerja menjadi relatif langka, kemajuan teknologi menjurus ke arah penemuan proses yang "hemat tenaga kerja". Namun, temuan juga menghemat faktor lain. Sebagai contoh, lahan yang disulap dari laut atau rawa, dan juga penterasan lahan, dapat dianggap sebagai temuan yang menciptakan "penghematan lahan". Begitu pula halnya dengan praktek di bidang pertanian seperti penanaman lahan berulang kali, dengan irigasi dan tumpang sari berbagai jenis tanaman yang berumur pendek.

Penemuan yang menghemat tenaga kerja mungkin akan membuat orang kehilangan-pekerjaan untuk sementara. Namun, perekonomian yang mengalami pertumbuhan cepat menciptakan

bidang usaha baru juga berkat penemuan yang mengakibatkan semakin sedikitnya kebutuhan akan tenaga kerja dalam proses produksi yang menggantikan proses produksi yang lama itu.

Singkatnya, kemajuan teknologi merupakan faktor penting dalam pengembangan ekonomi, dan kiranya bermanfaat bila kita mengamati dampak keseluruhannya terhadap proses produksi.

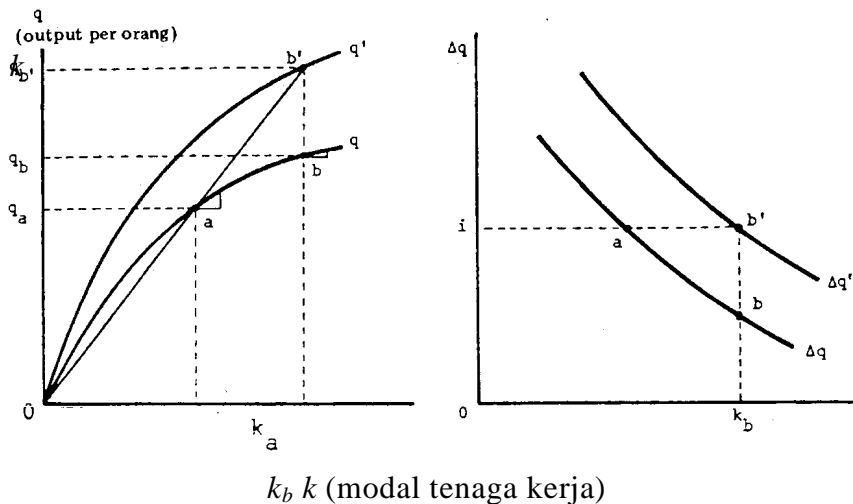
Gambar 17-1 memperlihatkan output per kapita dalam kaitannya dengan modal . yang digunakan oleh setiap pekerja. Output per pekerja tergantung pada jumlah modal yang digunakan setiap pekerja yang terhadapnya berlaku pula hukum pertambahan hasil yang berkurang terus menurun setelah mencapai tingkat perbandingan tertentu.

Di dalam gambar ini terdapat dua buah grafik. Grafik (a) memperlihatkan garis output per pekerja (skedul-q) yang berperilaku sesuai dengan hukum pertambahan hasil yang semakin berkurang dengan bertambah banyaknya kapital per pekerja yang digunakan (k). Grafik (b) mem perlihatkan kurva produk marjinal kapital. Titik a dan b dalam skedul-q berhubungan dengan kedudukan kedua titik itu di dalam kurva produk marjinal.

Perubahan teknologi produksi memperbesar output per pekerja di setiap tingkat kapital untuk setiap masukan yang berupa tenaga kerja. Ini berarti bahwa baik modal maupun tenaga kerja bertambah produktif.

Dalam grafik (a), hal itu diperlihatkan oleh skedul-q yang baru dan lebih tinggi, yaitu q' . Nisbah kapital-output adalah sama baik pada qb maupun pada qQ . Hal itu akan dapat dilihat bila kita menarik garis lurus melalui titik lintasnya yang semula, titik a .

Kelanjutan garis lurus ini melalui b' . Kemiringan garis tersebut sama dengan nisbah output kapital (q/k). Kebalikannya adalah rasio k/q atau nisbah kapital-output.



- (a) Output per orang, modal yang digunakan dan perubahan teknologi
- (b) Produktivitas marginal modal

Gambar 2-1. Perubahan Teknologi Dan Pertumbuhan Output.

Kurva output keseluruhan ditunjukkan dengan skedul- q , yang memperlihatkan bahwa dengan naiknya kapital perkapita maka output perkapitanya naik. Tetapi, kemiringan garis itu menunjukkan hasil tambah yang terus menurun. Sebagai contoh, pada, titik a , kapital per tenaga kerja adalah k_a , output total adalah q_a . Pada titik b , output adalah q_b , tetapi kapital per tenaga kerja adalah k_b . Produktivitas marginal dari kapital ditunjukkan pada grafik (b), yang memperlihatkan bahwa dengan Bergeraknya output sepanjang skedul- q , produk marginal turun. Hal itu terlihat pada titik a dan b dalam grafik (b). Karena produktivitas marginal mencerminkan pendapatan pemilik modal, maka laba (atau suku-bunga) menurun seperti diperlihatkan di dalam kurva: '- -

Andaikan, pada periode 1, output adalah q_a , dan pada periode yang lain sesudahnya adalah q_b , yang terletak pada skedul baru, yaitu q' . Output sebesar itu adalah output per jiwa, $q_{b'}$ yang kita ketahui dari informasi statistik. Angka ini

jauh lebih tinggi daripada qh . Dalam grafik (b), produktivitas marjinal yang diperoleh dapat dibaca: titik b' sama dengan titik a ; dengan demikian, tingkat laba atau suku-bunga boleh dibilang tetap sama. Ia tidak menurun seperti diperkirakan menurut teori. (Sepanjang kurva produksi marjinal, teori produksi tradisional - tanpa menyertakan perubahan teknik - memperkirakan bahwa tingkat laba akan menurun, misalkan dari titik a ke titik b). perubahan teknik produksi adalah hal yang menyebabkan tidak menurunnya tingkat laba tersebut.

Sumber-sumber Pertumbuhan Ekonomi

Gambar 2-1 merupakan penyederhanaan untuk memudahkan penjelasan hubungan antara produktivitas dan pertumbuhan di Amerika Serikat dan negara-negara Barat lainnya.

Dengan menganalisa himpunan data mengenai kapital, tenaga kerja, kekayaan dan output negara maju - pada US. *National Bureau of Economic Research*; yang dikumpulkan oleh para ekonom pelopor pertumbuhan ekonomi seperti *Simon Kuznets*, *David Kendrick*, *S. Fabricant* dan lain-lain - dengan menggunakan teori produksi yang sederhana sebagaimana dilukiskan dalam Gambar 17-1, *Robert Solow* berhasil memperoleh temuan mengenai perekonomian Amerika Serikat. Pertumbuhan output per kapita di Amerika Serikat kurang dari separuhnya berkat kenaikan kapital per kapita (yakni karena kenaikan kapital). Kenaikan selebihnya berasal dari "sisanya" (*residual*) - kelebihan output per kapita di atas output tambahan yang diperoleh berkat kenaikan modal. Sisa ini berasal dari perubahan teknik. *Moses Abramovitz* menyebut faktor yang tak dapat dijelaskan ini: "*measure of our ignorance*".

Pernyataan tersebut berarti bahwa jarak vertikal, $b'b$, dalam grafik (a) Gambar 17-1, adalah sumbangan yang diberikan oleh perubahan teknologi. Produknya, qb - yaitu tingkat output pada titik b - adalah output yang dihasilkan berkat peningkatan kapital.

Para peneliti yang mengukur sumber pertumbuhan ekonomi selanjutnya berikhtiar menjelaskan sisa atau perubahan teknologi itu. Di satu pihak, dinyatakan bahwa perubahan teknik ini merupakan perpaduan berbagai inovasi teknologi yang diterapkan pada produksi; yang bersumber dari sains, ilmu teknik, dan manajemen. Sedangkan di pihak lain adalah berkat kajian-kajian dalam mengenali berbagai sumber - seperti perbaikan kualitas input (misalnya tenaga kerja, pendidikan, dan perubahan mutu angkatan kerja), serta kuantitasnya (misalnya, pengurangan jam kerja).

Tabel 1 menyajikan beberapa perkiraan yang diturunkan dari hasil kajian *E.F Denison* terhadap beberapa negara maju Barat. Setiap faktor produksi dirinci lebih lanjut. Untuk tenaga kerja, termasuk pengerahannya secara fisik, lama jam kerja, begitu pula pergiliran kelompok kerja, susunan usia-jenis kelamin tenaga kerja, dan tingkat pendidikan. Untuk modal, termasuk persediaan barang, modal fisik, dan satuan tempat tinggal.

Juga, output per satuan input - segala sesuatu yang termasuk ke dalam "sisa" atau perubahan teknik - dirinci menjadi ayat-ayat seperti "kemajuan pengetahuan", penggunaan sumber yang lebih efisien, dan skala pasar (efisiensi usaha).

Hasilnya, pertumbuhan merupakan hasil gabungan semua input dan perubahan pengetahuan. Untuk tahun 1950-1962, perekonomian Amerika Serikat meningkat 3,36% per tahun. Di antaranya, 1,71% pertumbuhan berasal dari pertumbuhan semua input produksi. Ini berarti bahwa 50,9% ($= 1,71 \times 100$) dari 3,36% pertumbuhan output total berasal dari input produksi dan selebihnya atau 49,1% - yakni dihitung dari $[(3,36 - 1,71)/3,36] \times 100$ persen - berasal dari perubahan teknik.

Tabel 2. Tingkat Pertumbuhan Input dan Output Per Unit
(Dalam persentase)

<i>Input dan Produktivitas Input Total 1950-62</i>	<i>AS</i>	<i>Eropa Barat Laut</i>		<i>Belgia</i>	<i>Den- mark</i>	<i>Peran- cis</i>		<i>Jer- man</i>	<i>Be- landa</i>		<i>Nor- wegia</i>	<i>Ing- gris</i>	<i>It(</i>
Input total	1,71	1,67		1,26	1,45	1,20		2,71	1,79		1,07	1,160	1,65
Tenaga Kerja	1,42	1,08		1,03	0,78	0,58		1,84	1,17		0,21	0,77	1,32
Kesempatan kerja	1,1-	0,93		0,55	0,93	0,11		2,00	1,05		0,18	0,65	0,56
Jam Kerja -	0,21	-0,18	-	0,20 -	0,24	0,03	-	0,36 -	0,21	-	0,20	-0,19	0,07
Komposisi usia													
kelamin -	0,13	0,04		0,11 -	0,09	0,13		0,05	0,01	-	0,09	-	0,13
Pendidikan	0,62	0,30		0,58	0,18	0,37		0,15	0,32		0,33	0,37	0,55
Kapital	3,58	4,53		2,61	5,06	4,17		6,37	4,72		4,23	3,35	3,50
Bangunan bukan													
rumah tinggal													
dan perleng													
kapal	3,74	4,55		2,92	5,38	3,99		6,17	4,60		4,65	3,58	3,78
Persediaan barang	3,00	4,47		1,56	4,05	4,77		7,05	5,10		2,75	2,56	2,66
Tanah	0,00	0,00		0,00	0,00	0,00		0,00	0,00		0,00	0,00	0,00
Output per satuan													
input	3,36	3,04		2,01	1,94	3,65		4,43	2,79		2,39	1,18	4,25

Sumber: Edward F Denison, *Why Growth Rates Differ: Postwar Experience in Nine Western Countries*, Brookings Institute, 1967, hal. 190.

Dengan cara yang sama, kita dapat pula membuat hitungan untuk Eropa Barat laut (*Latihan: Tunjukkan bahwa perubahan teknik atau sisa menyumbang sekitar 45,1% untuk pertumbuhan output Eropa Baratlaut*).

Kajian mengenai berbagai faktor yang menyumbang terhadap pertumbuhan ekonomi modern, memberikan sumbangan penting mengenai watak pembangunan negara-negara sedang berkembang.

Transformasi Struktural Perekonomian

Dengan berlangsungnya pertumbuhan ekonomi, terjadi pula perubahan mendasar, tidak saja dalam hubungan-hubungan ekonomi melainkan juga dalam kelembagaan. Pertumbuhan ekonomi juga mempengaruhi berbagai unsur sosial masyarakat maupun lembaga politik dan sosial.

Perubahan ekonomi terlihat pada perubahan komposisi permintaan barang. Hal ini berpengaruh terhadap produksi barang. Dalam perekonomian yang sedang berkembang: perubahan atau celah antara permintaan dan penawaran barang yang berubah itu dipenuhi oleh perubahan struktur perdagangan luar negeri. Selain itu, semua pergeseran pola ekonomi ini berpengaruh terhadap struktur penyerapan tenaga kerja dalam masyarakat.

Kajian para ekonom terhadap perubahan struktur ekonomi menggambarkan tahap-tahap penting semua perubahan tersebut. Para ahli sejarah ekonomi dan ekonom lainnya berulang kali menekankan arti pentingnya sektor-sektor.

Kajian perintis oleh *Colin Clark* tentang *Syarat-syarat Kemajuan Ekonomi (Conditions of Economic Progress*, pada akhir tahun 1940-an), menekankan pergeseran sektor-sektor tersebut. Pengukuran terhadap pertumbuhan ekonomi oleh *Simon Kuznets*, misalnya, memberikan sumbangan yang sama besarnya pula terhadap pemahaman akan perubahan-perubahan tersebut.

Beberapa ahli sejarah ekonomi menggambarkan perubahan struktur ekonomi untuk membedakan berbagai tahap pertumbuhan ekonomi yang berlainan, seperti yang dilakukan oleh *W. W. Rostow*. Pengukuran yang terakhir dilakukan, oleh *Hollis B. Chenery* dan kawan-kawan, membuat beberapa di antara pola pertumbuhan dan pembangunan menjadi lebih sistematis.

Ikhtisar-ikhtisar berikut melukiskan sifat perubahan ekonomi manakala pendapatan per kapita naik.

Permintaan

Negara yang berpendapatan rendah membelanjakan bagian output yang lebih besar untuk konsumsi pangan. Dengan naiknya pendapatan per kapita, bagian konsumsi bukan pangan juga naik. Penanaman modal bruto dalam negeri, sebagai persentase dari GNB, juga naik. Tidak diketahui bagaimana perubahan konsumsi pemerintah dengan bertambah kayanya negara yang bersangkutan.

Penelaahan kembali terhadap Bab 9 dapat memperluas wawasan mengenai pola permintaan akan pengeluaran tersebut.

Produksi

Industri primer meliputi pertanian, perikanan, kehutanan dan pertambangan. Pada tingkat pendapatan rendah, sebuah negara sangat bergantung pada industri primer dalam kegiatan produksinya. Industri dan pelayanan umum (seperti pengangkutan, prasarana, komunikasi, energi) hanya memberi sumbangan yang kecil terhadap output total. Tatkala PNB per kapita negara bersangkutan naik, terjadilah pergeseran pola, dengan cepat sumbangan sektor primer turun drastis, sementara pelayanan umum naik dengan cepat pula. Sumbangan sektor jasa juga naik, mula-mula lamban, tetapi kemudian lebih cepat.

Kesempatan Kerja

Sumbangan relatif kesempatan kerja dari berbagai sektor akan mengikuti pola produksi. Di antara berbagai sektor terdapat perbedaan produktivitas tenaga kerjanya pada masing - masing sektor, tetapi di dalam perekonomian yang tenaga kerjanya aktif tingkat upah akan naik.

Gambar 17-2 memuat ketiga unsur tadi. Kesemuanya melukiskan dengan ringkas perubahan struktur komposisi permintaan dan kesempatan kerja. Kisaran PNB per kapita berlaku bagi negara yang ada di dalam perkembangan awal dan menengah - dari PNB per kapita sebesar \$140 sampai \$3.000. Negara yang sangat maju dewasa ini berPNB sampai \$15.000 per kapita per tahun.

Semua gambaran itu dibuat berdasarkan temuan Hollis Chenery, yang telah melakukan studi perubahan struktural dan pembangunan. Dapat kita bayangkan bahwa Indonesia termasuk negara yang ber-PNB per kapita \$540. Di antara negara-negara ASEAN, Singapura dan Malaysia ber-PNB tinggi, Muangthai sepadan dengan Filipina, sedangkan Indonesia berPNB rendah.

Gambar tersebut hanya menyajikan bagan saja. Berbagai negara menampilkan sifat yang agak beragam. Strategi pembangunan mereka berbeda-beda. Pola ini dipengaruhi oleh spesialisasi produksi yang mereka lakukan. Semua yang tersebut di atas memperkokoh hal-hal berikut ini. Pada tahap awal pembangunan, kegiatan primer (terutama pertanian) menguasai struktur ekonomi. Pada tahap pembangunan menengah, peranan kegiatan sekunder (terutama industri pengolahan atau manufakturing, pelayanan umum, pengangkutan) menjadi lebih menonjol. Pada tahap pembangunan yang lanjut, kegiatan sektor tersier (jasa, perbankan, keuangan, dan sebagainya) merupakan unsur kegiatan ekonomi yang utama.

Pertumbuhan Dan Pembangunan Negara- Negara Sedang Berkembang

Mulai bagian ini dan seterusnya perbincangan kita akan bertitik berat pada negara-negara sedang berkembang.

Negara Sedang Berkembang

Beberapa negara sedang berkembang berada dalam tahap yang sangat belum berkembang (*rudimentary*), sedangkan beberapa lainnya sedang menuju ke kemajuan. Kita kembali ke Tabel 1-1 dan menengok berbagai negara dengan tingkat *PNB* per kapita yang berbeda-beda.

Beberapa negara sedang menuju ke , kelompok negara maju - seperti Korea Selatan, Singapura, Hongkong, Brasil, Meksiko, sementara yang lain-lain ada dalam kelompok menengah dan sedang mengalami proses perubahan ekonomi dalam negeri yang mendasar. Negara yang lain lagi berada dalam keadaan sulit dan memerlukan waktu panjang untuk berkembang. Masih ada lagi yang lain yang benar - benar berada di tingkat pembangunan yang sangat rendah.

Satu hal penting perlu ditandakan. Pertumbuhan ekonomi bukanlah suatu gejala yang merata. Seolah-olah pertumbuhan ekonomi hanya tertakdirkan untuk sebagian kecil , penduduk dunia saja, walaupun istilah "negara sedang berkembang" dilekatkan pada negara-negara miskin anggota PBB.

Pertumbuhan ekonomi hanya dapat dilacak sampai ke 200 tahun terakhir sejarah manusia. Penyebarannya sangat terbatas di Eropa, di negara-negara yang penduduknya berasal dari Eropa, ke negara-negara yang penduduknya berasal dari Eropa (terutama di benua Amerika) dan satu negara besar di Asia - Jepang. Mereka hanya merupakan seperempat penduduk dunia dan ditinjau dari luas wilayah geografinya malahan lebih sempit lagi.

Kelompok baru negara Asia kini dengan cepat masuk ke kelompok negara maju di kawasan ini, tetapi mereka itu tidak banyak - Korea Selatan, Taiwan, Hongkong dan Singapura (serta

Muangthai kini menyusul), bersama negara lain seperti Brasil dan Meksiko.

Sedikit di belakang negara-negara yang tumbuh dengan pesat itu adalah kelompok negara yang menunjukkan tanda berhasil bergerak ke arah kemajuan. Mereka kini disebut dengan istilah negara sedang berkembang berpenghasilan menengah, yang PNB per kapitanya berkisar antara \$500 dan \$1.000. Termasuk ke dalam kelompok ini adalah negara-negara ASEAN lain yang di antaranya Indonesia.

Semua negara sedang berkembang yang kaya akan bahan tambang penting - minyak bumi - dengan tiba-tiba menjadi negara berpenghasilan tinggi, karena pendapatan besar yang mereka peroleh dari minyak bumi. Maka, dan kerajaan-kesheikhan di Timur Tengah dewasa ini banyak yang termasuk negara berpenghasilan tinggi. Tetapi, negara-negara itu adalah kekecualian di antara negara-negara sedang berkembang.

Jauh di belakangnya terdapat banyak negara sedang berkembang menggerombol dalam kelompok yang disebut "Dunia Ketiga". Negara - negara ini baru menginjak garis awal kesempatan berkembang, yang men.ghadapi jurang lebar antara perdagangan komersial, sektor modern dengan apa yang disebut perekonomian tradisional. Banyak di antara negara yang baru merdeka di Afrika, dan juga beberapa negara besar maupun kecil di Asia, termasuk dalam kelompok ini.

Dua negara terbesar, India dan Cina, yang bersama-sama berpenduduk sebanyak 1,8 milyar orang atau sekitar separuh penduduk bumi, mempunyai gaya pembangunan dengan sistem ekonomi yang berbeda. Masih belum jelas apakah kedua negara tersebut akan merupakan faktor pendorong utama dalam perkembangan dunia, namun luas wilayah dan besarnya jumlah penduduk mereka merupakan hal- hal yang penting untuk diperhatikan.

Negara-negara Miskin dan Pertumbuhan Ekonomi Modern:

perbedaan-perbedaan

Catatan sejarah negara-negara maju, berguna untuk memahami pertumbuhan ekonomi. Tetapi, ada hal-hal tertentu dalam kondisi awal negara sedang berkembang dewasa ini yang membedakan mereka dengan negara maju pada saat awal perkembangannya dahulu.

Negara yang dewasa ini maju mempunyai beberapa keuntungan pada awal perkembangan mereka, yang tidak dimiliki oleh negara-negara sedang berkembang sekarang. Berikut ini adalah perbedaan-perbedaannya.

(1) Pertumbuhan penduduk dan kurangnya keterampilan dasar

Tingkat pertumbuhan jumlah penduduk jauh lebih besar dewasa ini daripada pada masa awal perkembangan negara maju. Negara-negara yang dewasa ini maju, dulu memang mempunyai tingkat kelahiran yang tinggi, tetapi tingkat kematiannya pun demikian pula.

Sekarang, kemajuan pengobatan, mutu pangan, dan ilmu pengetahuan berkembang pesat dan memperpanjang usia orang. Kematian akibat malaria, tuberkulosa, campak, pes, dan berbagai penyakit lainnya turun dengan tajam; dengan demikian, bertambah banyak pulalah jumlah orang yang berusia lebih panjang.

Dahulu, penemuan dan pembaruan yang memperpanjang hidup diterima secara lambat; akibatnya, tingkat kematian pun tinggi untuk jangka waktu yang lama. Dengan demikian, pertumbuhan penduduk tidak setinggi di negara sedang berkembang dewasa ini.

Meratanya temuan yang memperpanjang hidup, yang menguntungkan itu, tidak dibarengi dengan laju perkembangan

teknologi pangan dan output yang sama pesatnya di semua negara. Hanya di negara-negara yang sudah sangat maju, hal itu terjadi. Tetapi di negara-negara sedang berkembang yang miskin, kelebihan produksi pangan mereka di atas tingkat penduduk sangat tipis.

Faktor lain yang menghambat proses pembangunan di negara sedang berkembang ialah kurangnya keterampilan dasar yang diperlukan agar penduduknya mudah menerima pembangunan. Hanya beberapa saja diantara negara - negara yang baru merdeka sesudah Perang Dunia II yang bebas buta huruf. Pembangunan mensyaratkan penduduk yang mampu menyerap dan mempelajari keterampilan baru. Hal ini hanya dicapai apabila beberapa pengetahuan dasar telah dimiliki penduduk.

Selama tahap awal pertumbuhan Eropa maupun Jepang, penduduknya telah terbiasa berhubungan dengan kemajuan-kemajuan teknologi yang memperbaiki proses produksi. Di banyak negara berkembang dewasa ini, penduduknya kurang terdidik. Itulah sebabnya pengaruh teknologi tradisional sangat kuat, dibandingkan dengan teknologi yang lebih produktif yang ditemukan di negara-negara maju.

(2) Migrasi pekerja yang terbatas

Negara-negara yang sekarang ini sudah maju memperoleh manfaat besar dari mobilitas sebagian besar faktor-faktor produktif, termasuk tenaga kerja. Negara-negara yang menjalankan kegiatan-kegiatan produktif bukan saja telah menarik kapital, tetapi juga tenaga kerja dari segala jenis atau keahlian.

Pertumbuhan ekonomi Amerika Serikat merupakan contoh perekonomian yang telah mengeduk manfaat besar dari migrasi manusia pada abad ke-19. Mobilitas serupa juga dialami oleh Eropa. Dalam tahun-tahun terakhir di lingkungan Masyarakat Ekonomi Eropa (MEE, sekarang Masyarakat-masyarakat Eropa atau ME), orang-orang dari wilayah yang lebih

tertekan bermigrasi lintas negara ke wilayah-wilayah yang lebih memerlukan pertumbuhan dan menjanjikan kesempatan.

Berkenaan dengan hal ini, terdapat lebih banyak keterbatasan bagi gerak tenaga kerja yang mempengaruhi negara-negara berkembang sekarang. Kini lebih banyak pembatasan-pembatasan rasial dilakukan oleh negara-negara maju terhadap ras non-Kaukasian. Meski pun negara *Tinggal landas*. Perekonomian menginjak tahap pertumbuhan yang digerakkan oleh kekuatannya sendiri. Kiasannya dipetik dari tinggal landas pesawat terbang yang harus mencapai kekuatan mesin tertentu sebelum dapat mengangkat sendiri tubuhnya - dan terbang.

Tahap ini ditandai dengan meningkatnya persentase penanaman modal terhadap output, berkembangnya berbagai bagian perekonomian seperti industri pengolahan, yang menjadi sektor pelopor d'alam proses ini, dan munculnya kerangka kerja politik, sosial serta kelembagaan yang membantu modernisasi lebih lanjut.

Salah satu masalah dalam analisa pembangunan berdasarkan seperangkat tahap ialah dirumuskannya jangka atau tahapan yang dicapai oleh berbagai masyarakat atau perekonomian. Padahal proses ekonomi dapat terdiri dari ramuan berbagai perubahan baik secara cepat maupun secara evolusi. Menjelaskannya ke dalam beberapa tahap pembangunan berarti terlalu menyederhanakan proses ekonomi dan sejarah yang banyak tali-temalnya itu. Kiranya akan lebih mengena bila kita mengetahui berbagai kekuatan ekonomi dan kekuatan lain yang merupakan pijakannya yang membantu terjadinya pembangunan yang mantap.

Dewasa ini, pembangunan ekonomi kurang banyak dibicarakan sebagai seperangkat tahap Terdapat ikhtiar yang lebih langsung yang memberi bobot pada sendi ekonomi yang ada di balik sekadar pengamatan bahwa perekonomian yang satu lebih cepat bergerak daripada perekonomian lainnya.

Strategi Pembangunan

Agar berkembang dengan cepat dan selaras dengan sasaran sosial dan ekonomi lainnya, strategi apakah yang tepat untuk diterapkan oleh suatu negara? Di dunia dewasa ini, pertanyaan tersebut adalah pertanyaan yang pada akhirnya dialamatkan kepada pemerintah, karena pemerintahlah pemegang kekuasaan untuk mengambil Keputusan menentukan kebijaksanaan yang tepat.

Suatu strategi pembangunan, yang mungkin mengacu pada perangkat kebijaksanaan dan kegiatan yang secara luas menggambarkan sarana untuk mempertinggi tingkat pembangunan, harus memberi perhatian pada hal-hal berikut: penanaman modal pemerintah, yang kebanyakan berupa prasarana; "keseimbangan" antara berbagai sektor atau bidang usaha; dan peranan yang timbul dari perdagangan luar negeri.

Prasarana

Sejumlah investasi terlalu besar bila ditilik dari kemampuan perusahaan per perusahaan untuk melaksanakannya. Selain itu, investasi seperti itu tidak menghasilkan penerimaan yang dapat menutup penanaman modalnya secara langsung. Namun tanpa investasi semacam itu kegiatan pihak swasta tidak dapat berjalan dengan cukup baik. Modal kerja masyarakat atau prasarana umum adalah sekumpulan barang milik masyarakat. Barang seperti ini mempunyai kegunaan eksternal bagi perekonomian, dalam arti manfaatnya dinikmati bersama-sama oleh setiap orang.

Prasarana ekonomi merujuk pada modal yang ditanam berupa jalan umum, sistem pengangkutan, irigasi, sistem pembuangan air, dan proyek-proyek pengendalian banjir, pelayanan air bersih, komunikasi dan sebagainya.

Prasarana sosial merujuk pada investasi yang mempertinggi mutu sumberdaya manusia untuk keikutsertaan mereka dalam pertumbuhan nasional. Kesehatan masyarakat dan

pendidikan masyarakat adalah contoh yang paling gamblang. Membiayai tersedianya kondisi sanitasi yang baik adalah tugas pemerintah.

Pendidikan, terutama pendidikan masyarakat, dianggap sebagai tugas pokok pemerintah, misalnya menyiapkan warga negara yang berkemampuan baca-tulis. Penanaman modal dalam pendidikan perlu untuk melangkah lebih jauh daripada sekadar pendidikan dasar belaka. Dirasa perlu memajukan sekolah kejuruan, teknologi dan ilmu pengetahuan maupun perguruan tinggi. Dalam beberapa hal tanggung jawab menyelenggarakan pendidikan tinggi termasuk dalam tugas pemerintah.

Strategi "Dorongan Besar"

Strategi "dorongan besar" ("big push" strategy) menyarankan agar kelompok proyek atau penanaman modal, yang "satu sama lain saling menunjang", dipusatkan; sehingga manfaat saling tunjangnya dapat dicapai. Bila wilayah sebuah negara cukup luas, strategi dorongan besar akan memusatkan sumberdayanya di sebuah daerah sebelum dorongannya meluas ke daerah lainnya. Ikhtiar mencapai tingkat kritis minimum kegiatan ekonomi menuntut agar sumberdaya yang diperlukan untuk investasi dirancang sedemikian rupa sehingga satu sama lain saling menunjang. Investasi berupa prasarana dilakukan di tempat yang diperlukan oleh investasi swasta.

Strategi serupa itu menganggap penting adanya "eksternalitas ekonomi". Eksternalitas ekonomi ini adalah efisiensi usaha berkat membesarnya skala usaha yang didapat dari keseluruhan usaha, karena investasi yang besar itu memberi manfaat kepada semuanya. Pelabuhan yang dihubungkan dengan jalan raya mengurangi biaya pengangkutan masing-masing perusahaan. Daerah itu mampu mengembangkan pasar lebih besar lagi. Keseluruhan ' usaha itu jauh lebih besar daripada bagian-bagiannya yang dipersatukan. Pasar bertambah besar dan output yang tercapai lebih besar daripada inputnya.

Dapat terjadi, langkah "dorongan besar" itu melebihi batas. Jika semua sumberdaya.dicurahkan hanya untuk satu perangkat proyek yang satu sama lain saling menunjang (komplementer), negara yang bersangkutan .berarti mengabaikan perkembangan sektor-sektor lain. Karena alasan itulah, disarankan hendaknya strategi pembangunan menyadari bahwa beberapa unsur ketidakseimbangan akan muncul. Sebagai contoh, terjadinya sumbatan pada arus sumberdaya. Sumbatan atau kemacetan ini kemudian dihadapi dengan investasi secara tepat. Sampai batas tertentu, usaha pembangunan dapat berlangsung dalam keadaan dapat ditanggulangnya berbagai pengalaman buruk di masa silam.

Pada galibnya strategi dorongan besar melahirkan ketidakseimbangan dalam beberapa hal. Ketidakseimbangan ini timbul akibat dilakukannya pemusatan sumber di daerah atau sektor tertentu saja yang selanjutnya menjurus pada pengabaian daerah atau sektor lainnya.

Karena itu, strategi pembangunan seringkali ditekankan pada berbagai ikhtiar yang seimbang. Langkah seperti ini mengandung daya tarik politik. Selain itu, mengkomunikasikan strategi yang seimbang kepada rakyat juga akan lebih mudah, kalau rencana pembangunan yang akan diterapkan itu diharapkan diterima secara nasional.

Pembangunan yang Seimbang: dalam bentuk apa?

Seringkali, orang mengatakan bahwa strategi pembangunan haruslah *seimbang*. Namun orang akan segera bertanya pula, dalam bentuk apa keseimbangan itu dicapai. Apakah yang dikehendaki itu keseimbangan antara proyek sektor pemerintah dan sektor swasta, antar berbagai sektor, atau antara daerah yang satu dan daerah yang lain? Peranan 'pemerintah akan dibahas dalam bab yang berikut nanti, yaitu dalam

perbincangan mengenai perencanaan pembangunan. Untuk sekarang, konsep keseimbangan lainlah yang dibicarakan secara ringkas seperti yang tersaji di bawah.

Keseimbangan komplementer proyek-proyek. Dalam strategi dorongan besar, dinyatakan bahwa agar perekonomian dapat mencapai pertumbuhan, haruslah ada keseimbangan di antara berbagai penanaman modal atau proyek-proyek yang komplementer. Inilah salah satu pengertian keseimbangan. Upaya beberapa investasi besar pada arah tertentu digabungkan dengan lainnya untuk mencapai pertumbuhan yang tinggi.

Pertanian dan Industri

"Keseimbangan" merujuk pada strategi dukungan baik terhadap bidang pertanian maupun industri. Dalam makna luasnya, pernyataan tersebut berarti bahwa perekonomian hendaknya diberi peluang untuk *tumbuh sesuai dengan pola permintaan*. Pada tingkat pendapatan yang rendah, investasi di bidang/sektor pertanian membutuhkan perhatian yang lebih besar daripada investasi di bidang atau sektor industri. Tingkat permintaan niscaya akan lebih tinggi untuk hasil pertanian, sesuai dengan Hukum *Engel*.

Sekalipun demikian, dalam kaitan ini, "keseimbangan" tidaklah berarti kesamaan penanaman modal di bidang pertanian dan industri. Dengan dilaksanakannya pembangunan, terjadilah perubahan struktural yang mengakibatkan bergesernya peringkat kegiatan pertanian, industri, dan berbagai jenis kegiatan perekonomian lainnya.

Dengan demikian, "strategi agro-industri" yang seimbang dapat berarti bahwa langkah pembangunan jangan menekankan penanaman modal yang terlalu berat sebelah pada satu sektor saja yang akan mengakibatkan terganggunya struktur permintaan dalam negeri yang diisyaratkan oleh tingkat pendapatan per kapitanya. Sebagai contoh, sebuah negara yang amat miskin dengan sektor pertanian yang amat besar harus memberikan perhatian pada upaya memajukan sektor pertanian sebelum mengikhtiarkan pembangunan proyek industri yang besar-besar. Penanaman modal yang dilakukan untuk menunjang sektor pertanian berdampak lebih luas terhadap modernisasi masyarakat.

Pertumbuhan pendapatan bidang pertanian yang berlangsung terus menerus mengimbas penanaman modal baru dalam usaha industri pengolahan (manufakturing). Pendapatan baru di sektor pertanian menimbulkan kenaikan permintaan akan barang konsumsi dan bahan baku serta mesin-mesin yang dihasilkan oleh sektor industri.

Keseimbangan Antardaerah

Keseimbangan antardaerah adalah salah satu tujuan strategi pembangunan yang tidak berat sebelah. Pemerintah menyusun program pembangunan yang tidak dipusatkan di satu daerah saja; melainkan di dua tiga daerah atau lebih, tergantung pada besar-kecil dan penampilan geografi negara yang bersangkutan. Keseimbangan antar-daerah penting artinya bagi sebuah negara yang berwilayah luas, namun tidak begitu penting bagi sebuah negara kecil seperti Singapura.

Strategi ini memerlukan perencanaan untuk beberapa daerah, besarnya modal yang ditanam untuk daerah itu, dan penentuan waktu penanaman modal tersebut. Dalam hubungan ini, dapat dipilih "pusat-pusat pertumbuhan" (*growth poles*) dapat dipilih. Pusat pertumbuhan adalah tempat dilaksanakannya berbagai proyek besar, sehingga sumber daya dan industri dititikberatkan di pusat-pusat itu.

Beberapa Kontradiksi dalam Konsep Keseimbangan

Konsep keseimbangan pertumbuhan dapat mengandung kontradiksi. Keseimbangan pada proyek-proyek industri yang satu sama lain saling menunjang (komplementer) mungkin merupakan strategi yang hanya tertuju untuk satu daerah, karena, pada galibnya, strategi "dorongan besar" sejak semula cenderung memusatkan sumber di satu daerah saja. Karenanya, strategi ini dapat menimbulkan perkembangan yang tidak seimbang di antara berbagai daerah, karena satu daerah memperoleh limpahan sumberdaya yang luar biasa besarnya.

Sekalipun demikian, strategi pembangunan agro-industri yang seimbang dapat menjurus ke arah semakin tersebar luasnya proyek penanaman modal di antara berbagai sektor dan daerah. Maka, strategi ini cenderung menciptakan keseimbangan di antara daerah-daerah yang besar, sekalipun belum disiapkan strategi keseimbangan antardaerah.

Strategi Pertumbuhan yang Tidak Seimbang

Sebagian karena adanya kontradiksi di atas, disarankan agar dianut strategi pembangunan yang tepat agar perekonomian dapat berkembang lebih baik. Sumber ekonomi di negara sedang berkembang sangat langka, sehingga negara itu hanya dapat membiayai program pembangunan yang tidak seimbang.

Karenanya, strategi yang tidak seimbang harus diikuti dengan sikap yang sangat hati-hati sehingga bidang usaha atau sektor yang dipilih memberi dampak yang berdaya imbas menumbuhkan bidang usaha atau sektor-sektor lain dalam perekonomian. Karenanya, konsep saling hubungan ekonomi sangatlah penting artinya.

Beberapa bidang usaha mempunyai kaitan yang sangat erat dengan sektor-sektor lain, dalam pengertian kaitan ekonomi tersebut ditentukan oleh tingkat *penjualan* dari bidang usaha tertentu kepada bidang usaha lainnya. Namun, ada juga beberapa bidang usaha mempunyai kaitan yang tidak kuat satu sama lain. Strategi pertumbuhan yang tidak seimbang berhasil sangat baik dan mampu mengimbas perkembangan sektor-sektor yang satu sama lain mempunyai kaitan ekonomi yang sangat erat.

Karena itu, strategi pembangunan tersebut menganjurkan dijalinnya kaitan di antara berbagai bidang usaha. Sekalipun demikian, bila suatu negara menganut strategi itu, ia cenderung tergoda untuk memulainya dengan industri berat, karena informasi statistik mengenai bidang usaha (yang didapati dalam tabel "input - output") menunjukkan betapa eratnya kaitan ekonomi industri berat tersebut.

Strategi pertumbuhan yang tidak berimbang, ditenarkan oleh *Albert O. Hirschman*, sebagai kritik tajam terhadap strategi pertumbuhan berimbang dan strategi "dorongan besar" yang disarankan oleh *Paul N. Rosenstein-Rodarr*. Strategi tersebut amat berpengaruh terhadap strategi pembangunan yang dianut pada tahun 1950-an dan 1960-an di berbagai negara sedang berkembang terutama yang menganut strategi pembangunan yang berkiblat ke dalam (yang akan dijelaskan di bawah).

Strategi Pembangunan yang Berkiblat ke Luar dan ke Dalam

Banyak negara yang menganut strategi yang menekankan betapa pentingnya perdagangan luar negeri dan mentasbihkannya sebagai unsur utama strateginya. Perdagangan luar negeri dapat memainkan peranan sebagai sumber utama pertumbuhan atau dapat digunakan sebagai unsur pendukung.

Pembangunan Berkiblat ke Dalam (*Inward-looking Development*)

Strategi pembangunan yang lazim dianut ditujukan untuk memajukan industri dalam negeri guna menggantikan impor. Di satu segi, perdagangan luar negeri memainkan peranan pendukung strategi pembangunan saja.

Landasan penggunaan strategi-strategi ini adalah dalil yang menyatakan bahwa negara sedang berkembang yang pada dasarnya adalah pengekspor produk primer (produk pertanian dan pertambangan), secara bertahap menempati posisi yang rawan dalam kaitannya dengan impor barang industri. Mereka menghadapi "nilai tukar" yang berat sebelah dalam jangka panjang: harga barang yang mereka impor (sebagian besar produk industri) naik lebih cepat daripada harga barang yang mereka ekspor, terutama yang terdiri dari produk primer. Karenanya, kiranya perlulah dikembangkan industri baru untuk menggantikan impor beberapa barang.

Strategi pertumbuhan industri seperti itu dikenal dengan sebutan strategi "substitusi impor" (*import substitution*). Dalam seginya yang lain, strategi ini "berkiblat ke dalam", karena kiblatnya adalah pembangunan pasar dalam negeri.

Selama bertahun-tahun, Indonesia menganut jenis kebijaksanaan tersebut. India, Pakistan, dan Cina masih menganut kebijaksanaan ini. Dalam kenyataan, industrialisasi yang berkiblat ke dalam memang menjadi gaya pembangunan, sampai beberapa negara yang menerapkan strategi pembangunan yang berkiblat ke luar mencapai pertumbuhan ekonomi lebih cepat.

Pembangunan yang berkiblat ke luar (Out-wardlooking development). Strategi ini memandang perdagangan luar negeri sebagai "motor pertumbuhan". Perekonomian dalam negeri digerakkan ke arah pembangunan industri ekspor untuk melayani permintaan pasar dunia. Barang-barang diproduksi secara murah dan karenanya berdaya saing. Strategi ini memproduksi barang ekspor untuk membayar barang yang diimpor.

Cepatnya pembangunan Hongkong dan Singapura - dua negara kecil yang hampir tidak punya pilihan (begitu orang bilang), disebabkan mereka tidak mempunyai sektor pertanian sebagai akibat terbatasnya lahan - bergantung pada permintaan internasional.

Contoh lain, yang terdiri dari negara yang lebih besar, adalah Korea Selatan dan Taiwan di Asia serta Brasil di Amerika Latin. Selama 20 tahun terakhir, negara-negara itu menerapkan strategi yang berkiblatkan ekspor, sebagai sumber utama pertumbuhan ekonomi yang cepat. Negara-negara tersebut mempunyai sektor pertanian yang lebih besar, yang memperoleh manfaat dari perkembangan yang cepat itu.

Negara-negara tersebut tidak menerapkan strategi yang berkiblat keluar itu sejak semula. Pada mulanya mereka menerapkan strategi substitusi impor, tetapi kemudian mengubah kebijaksanaan itu pada awal tahun 1960-an.

Hal itu menunjukkan bahwa strategi pembangunan tidak serta-merta terdiri dari satu jenis saja. Strategi pembangunan

dapat diubah manakala keadaan di sekeliling menghendaknya. Sebagai contoh, strategi yang berkiblat ke dalam dapat dilakukan dengan unsur- unsur kebijaksanaan yang berkiblat ke luar.

Strategi "Kebutuhan Pokok"

Orang-orang yang membela strategi kebutuhan pokok mengamati bahwa kemiskinan di negara-negara sedang berkembang tidak sirna juga walaupun pembangunan ekonomi sudah diikhtiarkan selama tiga dasawarsa. Mereka mengatakan bahwa hal itu disebabkan oleh strategi pembangunan yang menekankan pada pertumbuhan ekonomi tidak menjangkau lapisan masyarakat yang termiskin dengan cukup cepat.

Selanjutnya mereka menyatakan bahwa manfaat pertumbuhan tidak "merembes ke bawah" ke berbagai unsur masyarakat yang miskin karena adanya kelemahan pada strategi ekonomi yang dirancang untuk menciptakan laju perkembangan ekonomi yang tinggi melalui pertumbuhan PNB dan berbagai unsur pembentuknya. Karenanya, disarankan agar ditempuh jalan lain dengan pemerataan pertumbuhan di berbagai unsur masyarakat yang miskin. Ini berarti bahwa pertama-tama harus dilakukan penataan kembali arah sasaran pembangunan. Dinobatkannya "kebutuhan pokok" sebagai sasaran pembangunan adalah strategi yang diperlukan.

Kebutuhan pokok dirumuskan terdiri dari dua unsur utama: (1) kebutuhan minimum keluarga untuk konsumsi pribadi, yang meliputi pangan dalam jumlah memadai, tempat tinggal, dan sandang; (2) pelayanan penting yang disediakan oleh dan untuk masyarakat seperti air minum, sanitasi, pengangkutan umum dan fasilitas kesehatan serta pendidikan.

Walaupun di dalam perumusan kebutuhan pokok ditetapkan adanya dua unsur, pada awalnya dulu terdapat masalah konseptual. Kebutuhan pokok berbeda-beda menurut anggapan berbagai kelompok masyarakat. Karenanya, kelompok sasaran dalam masyarakat harus ditetapkan sehingga unsur-unsur khusus kebutuhan pokok dapat dirumuskan dengan lebih jelas. Salah satu

cara yang seyogianya ditempuh di antaranya adalah dilakukannya kajian terhadap kemiskinan. Ini berarti mengkaji berbagai kelompok masyarakat dan selanjutnya menetapkan siapa yang termasuk ke dalam kategori miskin dan berapa persentase penduduk yang miskin itu. Tetapi, menetapkan siapa saja yang termasuk miskin, berarti membuat penetapan berdasar pertimbangan si pembuatnya semata mata. Misalnya, penetapan apakah seseorang dari sebuah negara yang PNB per kapitanya sangat rendah sehingga negara itu miskin - bila dibandingkan dengan Amerika Serikat atau Jepang - termasuk ke dalam "kelompok bawah yang miskin" atautah kelompok "berpendapatan sedang".

Para pendukung strategi ini akan menanggapi gugatan tadi dengan jawaban: "Periksa 40 persen penduduk lapisan terbawah di seluruh negeri, tentukan kebutuhan pokok mereka, dan kembangkan suatu strategi untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan tersebut!".

Penguatan Kembali Kebijakan Lama

Pada pokoknya, semuanya kembali ke penitikberatan pada tahap awal pembangunan, yaitu peranan pembangunan pedesaan, kemajuan bidang pertanian, pengikisan ketimpangan ekonomi melalui perombakan pemilikan lahan, pembebanan pajak yang adil, industri kecil, investasi pendidikan dan kesehatan masyarakat yang ditujukan untuk bagian terbesar rakyat.

Strategi kebutuhan pokok mendukung pemusatan segala ikhtiar pada terpenuhinya kebutuhan akan penanaman modal untuk hal-hal yang amat penting yang berdampak langsung membuka lapangan kerja bagi rakyat di daerah

pedesaan. Strategi ini mempermasalahkan berbagai ikhtiar pembangunan proyek-proyek industri besar (seperti pabrik baja) atau juga proyek penanaman modal masyarakat besar-besaran (seperti proyek jalan raya serta proyek irigasi dan pembangkit tenaga listrik raksasa) jika kesemuanya itu bertentangan dengan

yang diperlukan guna memenuhi kebutuhan pokok. Para penganut strategi ini mengemukakan; "Kecil itu Indah".

Adakah strategi yang khas, atau adakah strategi yang berbeda-beda itu konsisten satu sama lain

Setiap strategi pembangunan ekonomi yang dibahas dalam bab ini menekankan pentingnya unsur kemajuan ekonomi. Kesemuanya tidak bertentangan mengenai unsur-unsur yang menjadi ramuannya.

Sebagai contoh, penganut strategi kebutuhan pokok menunjuk keberhasilan beberapa negara sedang berkembang. Tetapi negara-negara itu mencapai hasil dengan baik tanpa secara sadar menerapkan strategi kebutuhan pokok, karena "kebutuhan pokok" sebagai strategi pembangunan mulai diperbincangkan orang baru pada awal tahun 1970-an.

Ambillah Taiwan sebagai contoh. Kemajuan ekonomi yang dicapainya selama 20 tahun terakhir ini adalah hasil keseimbangan pertumbuhan pertanian dan industri yang cukup baik. Sifat pembangunan yang berkiblat ke luar memantapkan pertumbuhan industri ekspor yang menyerap banyak tenaga kerja. Namun, pada permulaannya, kebijaksanaannya terutama berkiblat ke dalam. Dalam pelaksanaan kebijaksanaan ini, "kebutuhan pokok" sebagian besar rakyatnya sudah cukup terpenuhi.

Ringkasan Pertumbuhan Ekonomi Modern

Pertumbuhan ekonomi adalah kemampuan jangka panjang suatu perekonomian untuk memproduksi aneka macam barang dan jasa bagi warganya dan menyediakan teknik produksi yang semakin baik dalam proses tersebut. Pembangunan mencakup pertumbuhan ekonomi, tetapi merangkum pula faktor-faktor yang lebih luas seperti perubahan kelembagaan yang memberi peluang terjadinya pertumbuhan ekonomi.

Pertumbuhan ekonomi "modern" merujuk pada pertumbuhan ekonomi negara yang dewasa ini maju. Gambaran pertumbuhan ekonomi semacam ini dapat diikhtisarkan sebagai berikut: (a) kenaikan output perorang secara terus-menerus; (b) jumlah penduduk yang terus meningkat; (c) kemajuan teknologi terus-menerus; (d) terpupuknya modal secara terus-menerus; (e) upah yang terus bertambah tinggi; (f) laju perubahan struktur ekonomi yang tinggi; dan (g) terjadinya perubahan sosial dan sektor-sektor lainnya.

Teori produksi tradisional mengikhtisarkan kenyataan pertumbuhan ekonomi tersebut, dengan pengenalan perubahan teknik. Pertumbuhan output total dijelaskan dengan pertumbuhan masukan - modal dan tenaga kerja. Hal-hal yang tak dapat secara langsung dijelaskan adalah "sis" (residual) yang merupakan ukuran kemajuan teknologi.

Pengkajian terhadap sumber pertumbuhan ekonomi menuntun ke arah analisa unsur kemajuan teknik. Terdapat perubahan mutu masukan tenaga kerja dan modal. Sebagai contoh, dalam hal tenaga kerja, pendidikan dan komposisi usia-jenis -kelamin tenaga kerja yang berubah, pengurangan jam kerja, dan tingkat pendidikan yang bertambah baik mengubah sifat masukan yang berupa tenaga kerja. Dalam hal modal, mutu proses produksi dan proses yang berubah, mengubah sifat modal. Biasanya, setelah memperhatikan kesemua hal tersebut, masih terdapat perubahan masukan yang tak dapat dihitung sebagai masukan. Hal itu menunjukkan pengaruh kuat kemajuan teknologi pada umumnya.

Pada tahap awal pembangunan, kegiatan primer, terutama pertanian, menguasai struktur ekonomi. Pada tingkat pembangunan menengah, industri pengolahan, pelayanan umum dan pengangkutan, yang secara bersama-sama disebut kegiatan sekunder, menjadi amat penting. Pada pembangunan tingkat lanjut, kegiatan tersier merupakan unsur utama kegiatan ekonomi.

Pembangunan Ekonomi

Secara umum, pertumbuhan ekonomi negara-negara sedang berkembang masih tetap tidak berpola sama. Walaupun ada istilah "negara sedang berkembang", masih ada bagian dunia yang luas yang pertumbuhan dan pembangunannya masih dalam tahap paling bawah. Terdapat pula negara yang tumbuh dengan cepat, dan ada juga yang termasuk negara sedang berkembang yang berpendapatan menengah, seperti Indonesia. Tetapi sekelompok besar negara Dunia Ketiga masih dalam tahap awal kemungkinan untuk berkembang.

Ada perbedaan antara kondisi awal negara sedang berkembang dan kondisi awal negara maju dalam pertumbuhan dini mereka. Perbedaan-perbedaan seperti itu dijumpai dalam kondisi yang lebih sulit seperti adanya pertumbuhan penduduk yang tinggi dan tidak adanya keterampilan, perpindahan tenaga kerja internasional yang terbatas, keterbelakangan teknologi, dan adanya efek pamer.

pembangunan ekonomi dapat secara sadar diterapkan. Hal itu dapat dilaksanakan dengan mengutamakan penerapan kebijaksanaan "dorongan besar" berupa investasi yang saling menunjang (komplementer) atau unsur "keseimbangan". Kiranya konsep keseimbangan perlu diketahui, karena konsep ini dapat bermakna aneka macam yang satu sama lain tidak serta-merta bersesuaian.

Strategi kebutuhan pokok mengemukakan bahwa program pembangunan ekonomi hendaknya dilaksanakan dengan memperhatikan kebutuhan dasar rakyat. Kebutuhan pokok meliputi kebutuhan pokok keluarga akan konsumsi pribadi, seperti pangan, tempat tinggal, dan sandang, serta penyediaan - oleh masyarakat - pelayanan yang penting-penting seperti air minum, sanitasi, pengangkutan umum, fasilitas kesehatan dan pendidikan. Strategi ini mengokohkan kebijaksanaan lama yang memberi perhatian pertama-tama pada pembangunan pedesaan, mengikis ketimpangan sosial dan ekonomi, dan penyediaan prasarana pelayanan sosial pokok seperti kesehatan dan pendidikan umum.

Strategi pembangunan dapat berubah sesuai dengan kondisi. Strategi yang berkiblat ke dalam tidak dengan sendirinya harus dianut buat selama-lamanya. Strategi ini dapat disusupi strategi yang berkiblat ke luar. Atau berbagai strategi dapat disesuaikan dengan berbagai cara untuk mencapai tujuan khusus. Namun, pada galibnya, semua strategi pembangunan ekonomi yang diperbincangkan tidak mengandung pertentangan mengenai segenap unsur yang merupakan ramuannya.

Bab 3

Kemiskinan*

Kuliah hari ini akan mendiskusikan masalah kemiskinan sebagai masalah multidimensi. Dalam pandangan ini, kemiskinan tidak lagi dipahami hanya sebatas ketidakmampuan ekonomi, tetapi juga kegagalan pemenuhan hak-hak dasar dan perbedaan perlakuan bagi seseorang atau sekelompok orang, laki-laki dan perempuan, dalam menjalani kehidupan secara bermartabat. Masyarakat miskin diakui mempunyai hak-hak dasar yang sama dengan anggota masyarakat lainnya. Penanggulangan kemiskinan dilakukan melalui berbagai upaya untuk menjamin penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak-hak dasar masyarakat miskin, perwujudan keadilan dan kesetaraan gender, serta percepatan pembangunan perdesaan, perkotaan, kawasan pesisir, dan kawasan tertinggal.

Secara kronologis, diskusi hari ini akan membahas definisi kemiskinan, gambaran umum, permasalahan kemiskinan, dan isu strategis. Permasalahan kemiskinan akan dibahas dari empat aspek penting yang mencakup kegagalan pemenuhan hak dasar, kelemahan penanganan masalah kependudukan, ketidaksetaraan dan ketidakadilan gender, serta kesenjangan antardaerah. Adapun kegagalan pemenuhan hak dasar disebabkan oleh berbagai keterbatasan seperti:

1. Terbatasnya kecukupan dan mutu pangan;
2. Terbatasnya akses dan rendahnya mutu layanan kesehatan;
3. Terbatasnya akses dan rendahnya mutu layanan pendidikan;
4. Terbatasnya kesempatan kerja dan berusaha;
5. Terbatasnya akses layanan perumahan;
6. Terbatasnya akses terhadap air bersih dan aman, serta sanitasi;
7. Lemahnya kepastian kepemilikan dan penguasaan tanah;

* Diskusi lebih lengkap mengenai kemiskinan di Indonesia dapat dilihat di Bappenas (2004) “Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan”, www.bappenas.go.id

8. Memburuknya kondisi sumberdaya alam dan lingkungan hidup;
9. Lemahnya jaminan rasa aman; serta
10. Lemahnya partisipasi.

Definisi Kemiskinan

Kemiskinan didefinisikan sebagai kondisi di mana seseorang atau sekelompok orang, laki-laki dan perempuan, tidak terpenuhi hak-hak dasarnya untuk mempertahankan dan mengembangkan kehidupan yang bermartabat. Definisi kemiskinan ini beranjak dari pendekatan berbasis hak yang mengakui bahwa masyarakat miskin, baik laki-laki maupun perempuan, mempunyai hak-hak dasar yang sama dengan anggota masyarakat lainnya. Kemiskinan tidak lagi dipahami hanya sebatas ketidakmampuan ekonomi, tetapi juga kegagalan pemenuhan hak-hak dasar dan perbedaan perlakuan bagi seseorang atau sekelompok orang, laki-laki dan perempuan, dalam menjalani kehidupan secara bermartabat.

Hak-hak dasar terdiri dari hak-hak yang dipahami masyarakat miskin sebagai hak mereka untuk dapat menikmati kehidupan yang bermartabat dan hak yang diakui dalam peraturan perundang-undangan. Hak-hak dasar yang diakui secara umum antara lain meliputi terpenuhinya kebutuhan pangan, kesehatan, pendidikan, pekerjaan, perumahan, air bersih, pertanahan, sumberdaya alam dan lingkungan hidup, rasa aman dari perlakuan atau ancaman tindak kekerasan, dan hak untuk berpartisipasi dalam kehidupan sosial-politik, baik bagi perempuan maupun laki-laki. Hak-hak dasar tidak berdiri sendiri tetapi saling mempengaruhi satu sama lain sehingga tidak terpenuhinya satu hak dapat mempengaruhi pemenuhan hak lainnya.

Dengan diakuinya konsep kemiskinan berbasis hak, maka kemiskinan dipandang sebagai suatu peristiwa penolakan atau pelanggaran hak dan tidak terpenuhinya hak. Kemiskinan juga dipandang sebagai proses perampasan atas daya rakyat miskin. Konsep ini memberikan pengakuan bahwa orang miskin terpaksa

menjalani kemiskinan dan seringkali mengalami pelanggaran hak yang dapat merendahkan martabatnya sebagai manusia. Oleh karena itu, konsep ini memberikan penegasan terhadap kewajiban negara untuk menghormati, melindungi dan memenuhi hak-hak dasar masyarakat miskin.

Kemiskinan merupakan fenomena yang kompleks, bersifat multidimensi dan tidak dapat secara mudah dilihat dari suatu angka absolut. Luasnya wilayah dan sangat beragamnya budaya masyarakat menyebabkan kondisi dan permasalahan kemiskinan di Indonesia menjadi sangat beragam dengan sifat-sifat lokal yang kuat dan pengalaman kemiskinan yang berbeda antara perempuan dan laki-laki. Kondisi dan permasalahan kemiskinan secara tidak langsung tergambar dari fakta yang diungkapkan menurut persepsi dan pendapat masyarakat miskin itu sendiri, berdasarkan temuan dari berbagai kajian, dan indikator sosial dan ekonomi yang dikumpulkan dari kegiatan sensus dan survai.

Gambaran Umum Kemiskinan Indonesia

Indonesia masih menghadapi masalah kemiskinan yang antara lain ditandai oleh jumlah penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan dan yang rentan untuk jatuh ke bawah garis kemiskinan. Pada tahun 2004, BPS memperkirakan sekitar 36,146 juta jiwa atau 16,66% dari jumlah penduduk hidup dengan pengeluaran sebulan lebih rendah dari garis kemiskinan, yaitu jumlah rupiah yang diperlukan untuk membayar harga makanan setara 2.100 kkal sehari dan pengeluaran minimal untuk perumahan, pendidikan, pemeliharaan kesehatan, dan transportasi. Berdasarkan perkembangan penduduk miskin, fluktuasi angka kemiskinan akibat krisis ekonomi pada tahun 1997 memperlihatkan kerentanan masyarakat untuk jatuh miskin terutama masyarakat yang berada sedikit di atas garis kemiskinan. Menurut perkiraan Bank Dunia sekitar 53,4% penduduk atau sekitar 114,8 juta jiwa hidup dengan tingkat pengeluaran kurang dari US \$ 2 PPP per orang per hari.

Masalah kemiskinan juga ditandai oleh rendahnya mutu

kehidupan masyarakat. Berbagai indikator pembangunan manusia dan indikator kemiskinan manusia menunjukkan ketertinggalan Indonesia dibanding dengan beberapa negara tetangga seperti Malaysia, Thailand dan Philipina. Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Indonesia pada tahun 2002 masih lebih rendah, dan Indeks Kemiskinan Manusia (IKM) masih lebih tinggi dibanding negara-negara tersebut. Saat ini Indonesia hampir setara dengan Vietnam yang sepuluh tahun yang lalu jauh tertinggal di bawah Indonesia. Beberapa indikator IPM dan IKM tahun 2002 menunjukkan bahwa Indonesia lebih unggul dari Vietnam hanya pada tingkat pendapatan, akses terhadap air bersih dan kecukupan gizi balita, sedangkan tingkat pendidikan dan kesehatan berada sedikit di bawah Vietnam. Indonesia juga mempunyai masalah ketimpangan gender yang relatif lebih besar dibanding Thailand dan Filipina.

Kemiskinan juga ditandai oleh adanya masalah ketimpangan antarwilayah. Kemiskinan di kawasan barat Indonesia dan kawasan timur Indonesia mempunyai karakteristik yang berbeda. Menurut data BPS, lebih dari 70% penduduk miskin berada di Jawa dan Bali karena lebih dari 60% penduduk Indonesia tinggal di kawasan ini. Namun, persentase penduduk miskin di luar Jawa dan Bali khususnya di kawasan Timur Indonesia jauh lebih tinggi.

Kesenjangan antarwilayah juga tercermin dari tingkat pendapatan dan pemenuhan berbagai hak dasar. BPS mencatat bahwa pada tahun 2004 angka kemiskinan di DKI Jakarta hanya sekitar 3,18%, sedangkan di Papua sekitar 38,69%. Penduduk di Jakarta rata-rata bersekolah selama 9,7 tahun, sedangkan penduduk di NTB rata-rata hanya sekolah selama 5,8 tahun.

Hanya sekitar 30% penduduk Jakarta yang tidak mempunyai akses terhadap air yang bersih dan aman, tetapi di Kalimantan Barat lebih dari 70% penduduk tidak mempunyai akses terhadap air yang bersih dan aman.

Masalah kemiskinan di Indonesia masih didominasi kemiskinan di daerah perdesaan. Data Susenas 2004 menunjukkan bahwa penduduk miskin di perdesaan diperkirakan 69%, dan sebagian besar bekerja di sektor pertanian. Jumlah petani gurem

dengan penguasaan lahan kurang dari 0,5 ha diperkirakan sekitar 56,5% (Sensus Pertanian, 2003). Tingkat kedalaman dan keparahan kemiskinan di perdesaan cenderung lebih tinggi dari perkotaan. Masyarakat miskin perdesaan dihadapkan pada masalah rendahnya mutu sumberdaya manusia, terbatasnya pemilikan lahan, banyaknya Rumah tangga yang tidak memiliki asset, terbatasnya alternatif lapangan kerja, belum tercukupinya pelayanan publik, degradasi sumber daya alam dan lingkungan hidup, lemahnya kelembagaan dan organisasi masyarakat, dan ketidakberdayaan dalam menentukan harga produk yang dihasilkan.

Di sisi lain, masalah kemiskinan di daerah perkotaan juga perlu mendapat perhatian. Krisis ekonomi tahun 1997 memperlihatkan masyarakat kota masih rentan untuk jatuh ke bawah garis kemiskinan. Persentase penduduk miskin di perkotaan juga cenderung untuk terus meningkat. Pada umumnya masyarakat miskin perkotaan menjalani pengalaman kemiskinan yang berbeda dengan penduduk miskin perdesaan. Mereka lebih sering mengalami keterisolasian dan perbedaan perlakuan dalam upaya memperoleh dan memanfaatkan ruang berusaha, pelayanan administrasi kependudukan, air bersih dan sanitasi, pelayanan pendidikan dan kesehatan, serta rasa aman dari tindak kekerasan. Pada umumnya masyarakat miskin di perkotaan bekerja sebagai buruh dan sektor informal yang tinggal di pemukiman yang tidak sehat dan rentan terhadap penggusuran.

Masyarakat miskin di kawasan pesisir dan kawasan tertinggal menghadapi permasalahan yang sangat khusus. Penduduk di kawasan pesisir umumnya menggantungkan hidup dari pemanfaatan sumberdaya laut dan pantai yang membutuhkan investasi besar, sangat bergantung musim, dan rentan terhadap polusi dan kerusakan lingkungan pesisir. Mereka hanya mampu bekerja sebagai nelayan kecil, buruh nelayan, pengolah ikan skala kecil dan pedagang kecil karena memiliki kemampuan investasi yang sangat kecil. Nelayan kecil hanya mampu memanfaatkan sumberdaya di daerah pesisir dengan hasil tangkapan yang cenderung terus menurun akibat persaingan dengan kapal besar

dan penurunan mutu sumberdaya pantai. Hasil tangkapan juga mudah rusak sehingga melemahkan posisi tawar mereka dalam transaksi penjualan.

Di samping itu, pola hubungan eksploitatif antara pemilik modal dengan buruh dan nelayan, serta usaha nelayan yang bersifat musiman dan tidak menentu menyebabkan masyarakat miskin di kawasan pesisir cenderung sulit untuk keluar dari jerat kemiskinan dan belitan utang pedagang atau pemilik kapal. Tekanan ekonomi yang terlalu kuat seringkali mendorong eksploitasi pekerja anak seperti anak yang dipekerjakan di jermal. Kondisi kemiskinan yang dialami oleh masyarakat miskin menyebabkan terjadinya pewarisan kemiskinan antargenerasi.

Masalah kemiskinan juga terkait dengan keterisolasian wilayah. Hasil identifikasi yang dilakukan oleh Kementerian Pembangunan Daerah Tertinggal (KPDT) menyebutkan sekitar 199 kabupaten termasuk kategori tertinggal yang sebagian besar (60%) berada di Kawasan Timur Indonesia. Saat ini, komunitas adat terpencil tercatat sebanyak 205.029 KK atau sekitar 1,1 juta orang yang tersebar di 2.328 desa, 807 kecamatan, 211 kabupaten di 27 provinsi (Depsos, 2004). Masyarakat di daerah tertinggal dan komunitas adat terpencil seringkali menghadapi keterisolasian fisik, keterbatasan sumberdaya manusia dan kelangkaan prasarana dan sarana. Kondisi ini menyebabkan mereka tidak mampu memanfaatkan sumberdaya dan mengembangkan kegiatan ekonomi secara optimal. Keterisolasian dalam waktu yang lama cenderung menyebabkan apatisme masyarakat miskin. Kurangnya pelayanan pendidikan dan kesehatan juga menyebabkan rendahnya kemampuan dan keterampilan masyarakat. Kurangnya peluang yang tersedia di kawasan ini dan rendahnya pendidikan dapat mendorong migrasi gelap dan perdagangan manusia.

Masalah kemiskinan juga menyangkut dimensi gender. Laki-laki dan perempuan mempunyai peranan dan tanggungjawab yang berbeda dalam Rumah tangga dan masyarakat, sehingga kemiskinan yang dialami juga berbeda. Laki-laki dan perempuan mempunyai akses, kontrol dan prioritas yang berbeda dalam pemenuhan hak-hak ekonomi, sosial dan politik. Permasalahan

yang terjadi selama ini adalah rendahnya partisipasi dan terbatasnya akses perempuan untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan, baik dalam keluarga maupun masyarakat. Masalah mendasar lainnya adalah kesenjangan partisipasi politik kaum perempuan yang bersumber dari ketimpangan struktur sosio-kultural masyarakat. Hal ini tercermin dari terbatasnya akses sebagian besar perempuan terhadap layanan kesehatan yang baik, pendidikan yang lebih tinggi, dan keterlibatan dalam kegiatan publik yang luas.

Selain itu, masalah ketidakadilan gender ditunjukkan oleh rendahnya kualitas hidup dan peran perempuan, tingginya tindak kekerasan terhadap perempuan dan anak, rendahnya angka Indeks Pembangunan Gender (Gender-related Development Index, GDI) dan angka Indeks Pemberdayaan Gender (Gender Empowerment Index, GEM), banyaknya peraturan perundang-undangan yang bias gender, diskriminatif terhadap perempuan, dan tidak peduli anak, serta lemahnya kelembagaan dan jaringan pengarusutamaan gender dan anak termasuk keterbatasan data terpilah.

Permasalahan kemiskinan

Sejalan dengan definisi kemiskinan yang berbasis pada hak-hak dasar, permasalahan kemiskinan perlu dilihat dari pendapat atau persepsi yang dikemukakan oleh masyarakat miskin itu sendiri dan diperkuat dengan data statistik. Permasalahan kemiskinan akan dilihat dari aspek pemenuhan hak dasar, beban kependudukan, serta ketidakadilan dan ketidaksetaraan gender.

1. Kegagalan Pemenuhan Hak Dasar

a. Terbatasnya Kecukupan dan Mutu Pangan

Pemenuhan kebutuhan pangan yang layak dan memenuhi persyaratan gizi masih menjadi masalah bagi masyarakat miskin. Terbatasnya kecukupan dan kelayakan mutu pangan berkaitan dengan rendahnya daya beli, ketersediaan pangan yang tidak merata, ketergantungan tinggi terhadap beras dan terbatasnya

diversifikasi pangan. Di sisi lain, masalah yang dihadapi oleh petani penghasil pangan adalah terbatasnya dukungan produksi pangan, tata niaga yang tidak efisien, rendahnya penerimaan usaha tani pangan dan maraknya penyelundupan.

Permasalahan kecukupan pangan antara lain terlihat dari rendahnya asupan kalori penduduk miskin dan buruknya status gizi bayi, anak balita dan ibu. Pada tahun 2002, BPS memperkirakan sekitar 20% penduduk dengan tingkat pendapatan terendah hanya mengonsumsi 1.571 kkal per hari atau 75% dari kebutuhan agar dapat bertahan hidup secara baik. Kekurangan asupan kalori, yaitu kurang dari 2.100 kkal per hari, masih dialami oleh 60% penduduk berpenghasilan terendah. Kekurangan asupan kalori yang terjadi pada saat ketersediaan pangan nasional cukup memadai, menunjukkan adanya masalah dalam keterjangkauan bahan pangan yang bermutu.

Masalah kecukupan pangan dipengaruhi oleh pola konsumsi yang bertumpu pada beras sebagai bahan pangan pokok. Pola konsumsi seperti itu menyebabkan ketergantungan masyarakat pada beras dan peralihan konsumsi pangan dari bukan beras menjadi beras. Dalam jangka panjang, hal ini akan mengganggu ketahanan pangan masyarakat. Selain itu, ketergantungan pada beras juga melemahkan inisiatif untuk melakukan diversifikasi produksi dan konsumsi pangan selain beras seperti jagung, sagu, ubi jalar, ubi kayu dan bahan pangan lainnya yang tumbuh secara lokal.

Perbedaan perlakuan dalam pengaturan dan pembagian makan antaranggota keluarga juga berpengaruh terhadap pemenuhan kecukupan pangan. Pembagian makanan masih dipengaruhi oleh perilaku dan budaya masyarakat yang mengutamakan bapak dan anak laki-laki lalu anak perempuan, dan terakhir ibu. Pola pengaturan makan seperti itu juga berdampak pada buruknya kondisi gizi ibu hamil, dan dapat mengakibatkan kematian ibu pada waktu melahirkan dan setelah melahirkan.

Data BPS menunjukkan bahwa angka kekurangan gizi pada balita dan wanita usia subur terjadi di beberapa daerah.

Sekitar 34-38% dari jumlah anak balita terutama di daerah perdesaan diperkirakan mempunyai berat badan kurang. Kondisi kekurangan gizi pada balita antardaerah juga memperlihatkan adanya ketimpangan yang tinggi. Pada tahun 2003, 10 provinsi dengan status gizi buruk tertinggi berada di Provinsi Gorontalo yaitu sebesar 21,7%, selanjutnya Provinsi Papua (15,2%), Kalimantan Barat (13,8%), Sumatera Utara (12,8%), NTT (12,7%), Riau (10,8%), NTB (10,5%), Sulawesi Selatan (10,3%), Sulawesi Utara (10,0%).

Masalah kecukupan pangan juga dialami oleh petani penghasil pangan termasuk petani padi. Penyebab utamanya adalah fluktuasi harga yang terjadi pada saat musim panen dan musim paceklik yang tidak menguntungkan mereka. Impor beras yang dilakukan untuk menutup kebutuhan beras dan menjaga stabilitas harga seringkali tidak tepat waktu sehingga merugikan petani penghasil beras. Berdasarkan observasi Badan Bimas Ketahanan Pangan pada bulan Agustus 2003 di 486 lokasi yang tersebar di 15 provinsi, harga gabah terendah di tingkat petani mencapai Rp. 900/kg lebih rendah dari harga dasar yang ditetapkan oleh pemerintah. Selain itu, terdapat 54,9% kasus harga di tingkat petani dan 38,9% kasus harga di tingkat penggilingan yang lebih rendah dari harga dasar pembelian yang ditetapkan. Selain itu, penyelundupan beras juga menyebabkan kerugian bagi petani penghasil. Dengan kepemilikan lahan yang sempit (kurang dari 1 ha), dukungan prasarana dan sarana yang terbatas, dan harga jual yang tidak pasti, mereka tidak memperoleh surplus yang memadai untuk mencukupi kebutuhan menjelang musim panen berikutnya. Mereka cenderung hidup secara subsisten yang menghambat mereka untuk keluar dari perangkap kemiskinan.

Masalah lain yang juga mempengaruhi ketahanan masyarakat dalam menghadapi masalah kerawanan pangan adalah kemampuan menyediakan cadangan pangan untuk mengatasi musim paceklik. Saat ini, sebagian besar lumbung pangan milik masyarakat tidak berfungsi karena tidak dikelola dengan baik dan lemahnya dukungan dari pemerintah daerah.

Berbagai permasalahan tersebut menyiratkan pentingnya evaluasi terhadap sistem ketahanan pangan yang dapat mendukung pemenuhan hak masyarakat atas pangan yang cukup dan bermutu.

b. Terbatasnya Akses dan Rendahnya Mutu Layanan Kesehatan

Masyarakat miskin menghadapi masalah keterbatasan akses layanan kesehatan dan rendahnya status kesehatan yang berdampak pada rendahnya daya tahan mereka untuk bekerja dan mencari nafkah, terbatasnya kemampuan anak dari keluarga untuk tumbuh dan berkembang, dan rendahnya derajat kesehatan ibu. Penyebab utama dari rendahnya derajat kesehatan masyarakat miskin selain kecukupan pangan adalah keterbatasan akses terhadap layanan kesehatan dasar, rendahnya mutu layanan kesehatan dasar, kurangnya pemahaman terhadap perilaku hidup sehat, dan kurangnya layanan kesehatan reproduksi.

Salah satu indikator dari terbatasnya akses layanan kesehatan dasar adalah angka kematian bayi. Data Susenas menunjukkan bahwa angka kematian bayi (AKB) pada kelompok pengeluaran terendah (Q1) masih di atas 50 per 1.000 kelahiran hidup. Angkat kematian bayi cenderung menurun untuk seluruh kelompok pengeluaran. Namun, penurunan tersebut relatif lambat untuk kelompok pengeluaran rendah dibanding kelompok pengeluaran tertinggi. Hal ini juga terlihat dari rasio angka kematian bayi untuk kelompok pengeluaran penduduk terendah (Q1) dan tertinggi (Q5) yang cenderung meningkat.

Data BPS tahun 2003 menunjukkan bahwa provinsi yang berada di wilayah timur Indonesia cenderung mempunyai angka kematian bayi yang lebih tinggi dibanding provinsi yang ada di wilayah barat Indonesia. Angka kematian bayi tertinggi adalah Provinsi Gorontalo 77.0, Provinsi Nusa Tenggara Barat 74.0, Sulawesi Tenggara 67.00, dan Provinsi Lampung 55.0. Sementara itu, 3 provinsi dengan angka kematian bayi terendah adalah Provinsi Bali 14.0, Provinsi DI. Yogyakarta 20.0, Provinsi Sulawesi Utara 25.0, dan Provinsi Sumatra Selatan 30.0.

Tabel 3. Angka Kematian Bayi menurut Kelompok Pengeluaran

Kelompok Pengeluaran	1998	2001	2003
20% Terendah (Q1)	61	64	53
20% Rendah (Q2)	50	51	46
20% Menengah (Q3)	46	47	38
20% Tinggi (Q4)	42	44	31
20% Tertinggi (Q5)	34	37	24
Rasio Q1 dan Q5	1,8	1,7	2,2

Sumber: BPS, Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas)

Status kesehatan masyarakat miskin diperburuk dengan masih tingginya penyakit menular seperti malaria, Tuberkulosis paru, dan HIV/AIDS. Sekitar 46,3% penduduk atau lebih dari 90 juta orang hidup di daerah endemik malaria, dan beban penyakit terberat terjadi di kawasan timur Indonesia. Jumlah penderita Tuberkulosis paru setiap tahun bertambah hampir 600.000 atau 280 kasus baru per 100.000 penduduk. Kerugian ekonomi yang dialami masyarakat miskin akibat penyakit Tuberkulosis paru sangat besar karena penderita Tuberkulosis paru tidak dapat bekerja selama 3-4 bulan. Penyakit HIV juga berpengaruh langsung terhadap penduduk usia produktif dan para pencari nafkah dengan kasus yang terus meningkat. Menurut data Departemen Kesehatan, sampai dengan Desember 2004 tercatat secara akumulatif 2.682 kasus AIDS dan 3.368 infeksi HIV terutama di DKI Jakarta, Papua, Jawa Timur, Jawa Barat, dan daerah lainnya. Kasus AIDS/HIV tertinggi dialami oleh kelompok usia 20-29 tahun. Kematian laki-laki dan perempuan pencari nafkah yang disebabkan oleh penyakit tersebut berakibat pada hilangnya pendapatan keluarga miskin dan meningkatnya jumlah anak yatim/piatu.

Rendahnya tingkat kesehatan masyarakat miskin juga disebabkan oleh perilaku hidup mereka yang tidak sehat. Sekitar 62,2% laki-laki berusia 15 tahun atau lebih merokok, dan

persentase di perdesaan lebih besar, yaitu sekitar 67%. Pengeluaran rumah tangga untuk tembakau diperkirakan sekitar 4% dengan tingkat konsumsi yang meningkat sejalan dengan tingkat pendapatan. Kebiasaan merokok menyebabkan meningkatnya beban biaya pengobatan kronis untuk orang yang menderita kanker paru-paru dan penyakit lain yang berhubungan dengan tembakau, dan menurunkan tingkat produktivitas pekerja. Secara umum, penyakit tidak menular seperti kencing-manis, penyakit jantung, dan lain-lain menunjukkan kecenderungan meningkat. Hampir sepertiga penyebab kematian di Jawa-Bali disebabkan oleh penyakit jantung dan pembuluh darah, di samping itu beban akibat penyakit ini juga diperhitungkan sangat besar.

Jarak fasilitas layanan kesehatan yang jauh dan biaya yang mahal merupakan penyebab utama rendahnya aksesibilitas masyarakat miskin terhadap layanan kesehatan yang bermutu. Indikator ketiadaan akses, sebagai ukuran tingkat kesulitan menjangkau tempat layanan kesehatan terdekat, meningkat dari 21,6% pada tahun 1999 menjadi 23,1% pada tahun 2002, dan indikator ketiadaan akses di Jakarta (0,7%) jauh lebih rendah daripada di Way Kanan-Lampung (89%). Hal ini menunjukkan bahwa masyarakat miskin sulit untuk menjangkau layanan kesehatan dan adanya kesenjangan antarwilayah dalam layanan kesehatan.

Sebaran jumlah desa yang sulit mengakses rumah sakit dan puskesmas menurut kabupaten/kota tahun 2003 sekitar 9,5% kabupaten/kota termasuk daerah dengan tingkat kesulitan tinggi dalam mengakses rumah sakit dan puskesmas.

Masalah lain adalah rendahnya mutu layanan kesehatan dasar yang disebabkan oleh terbatasnya tenaga kesehatan, kurangnya peralatan, dan kurangnya sarana kesehatan. Pemanfaatan layanan kesehatan oleh kelompok masyarakat miskin umumnya jauh lebih rendah dibanding kelompok kaya. Bagi 20% masyarakat berpenghasilan terendah, layanan kesehatan yang sering digunakan adalah praktek petugas kesehatan (34,3%) dan praktek dokter (19,7%). Praktek petugas kesehatan yang

paling sering dimanfaatkan oleh masyarakat miskin adalah bidan dan mantri yang lokasinya terdekat dari tempat tinggal mereka. Kecenderungan penyebaran tenaga kesehatan yang tidak merata dan terpusat di daerah perkotaan mengurangi akses terhadap pelayanan kesehatan bermutu. Daerah dengan rata-rata jumlah dokter per 100.000 penduduk terendah adalah Maluku dan Kalimantan Barat (0,4), sedangkan rata-rata jumlah dokter di Sulawesi Utara 1,5, di DKI 2,1, dan di Bali 3,2. Ketersediaan sarana layanan kesehatan rujukan juga sangat timpang. Rasio tempat tidur Rumah Sakit (RS) per 100.000 penduduk di DKI mencapai lebih dari 160, sementara di NTB kurang dari 25.

Salah satu keluhan utama masyarakat miskin adalah mahal biaya pengobatan dan perawatan. Hal ini disebabkan oleh jauhnya tempat pelayanan kesehatan dan rendahnya jaminan kesehatan. Data Susenas 2004 menunjukkan hanya sekitar 20,6% penduduk yang memiliki salah satu bentuk jaminan kesehatan. Pada kelompok termiskin, hanya sekitar 15% memiliki Kartu Sehat (KS) dan pemanfaatan pelayanan kesehatan oleh pemegang KS masih rendah. Penyebab utama rendahnya pemanfaatan tersebut adalah ketidaktahuan tentang proses pembuatan KS dan kurang jelasnya pelayanan terhadap pemegang KS.

Rendahnya mutu dan terbatasnya ketersediaan layanan kesehatan reproduksi mengakibatkan tingginya angka kematian ibu dan tingginya angka aborsi. Angka kematian ibu (AKI) pada tahun 2003 tercatat 307 tiap 100.000 kelahiran hidup. Angka ini terlihat tinggi dibanding negara-negara ASEAN. Secara umum terlihat adanya peningkatan pemanfaatan tenaga kesehatan dalam persalinan oleh keluarga miskin. Data Susenas menunjukkan bahwa angka persalinan keluarga termiskin yang ditolong oleh tenaga kesehatan meningkat dari 21% pada tahun 1995 menjadi hampir 55,64% pada tahun 2004. Pemanfaatan tenaga kesehatan oleh kelompok terkaya jauh lebih tinggi (sekitar 82%) dibanding pemanfaatan oleh kelompok miskin yang hanya sekitar 40%.

Masalah lain yang terjadi adalah kesenjangan antardaerah dalam pelayanan tenaga kesehatan. Pemanfaatan tenaga kesehatan tertinggi di DKI (96%) dan terendah (28,5%) di Sulawesi

Tenggara. Perbedaan antarkota/desa jauh lebih tajam. Perbedaan tersebut menunjukkan rendahnya akses masyarakat miskin di perdesaan terhadap pelayanan kesehatan reproduksi. Distribusi tenaga bidan desa, sebagai tenaga kesehatan yang diharapkan dapat membantu proses persalinan yang aman dan mudah dijangkau juga masih belum merata. Data Susenas 2001 memperlihatkan bahwa hanya 45,83% kelahiran di perdesaan yang ditolong oleh bidan. Jumlah seluruh bidan saat ini sekitar 80.000 orang. Sedangkan, jumlah bidan desa terus menurun dari 62.812 orang pada tahun 2000 menjadi 39.906 orang pada tahun 2003. Saat ini sekitar 22.906 desa tidak memiliki bidan desa.

Rendahnya layanan kesehatan juga disebabkan oleh mahalnya alat kontrasepsi sehingga masyarakat miskin tidak mampu mendapatkan layanan kesehatan reproduksi. Peranan swasta cukup besar dalam layanan kesehatan reproduksi. Sebagian besar perempuan (63%) mendapat layanan kontrasepsi dari swasta. Bagi masyarakat miskin, layanan kesehatan reproduksi swasta terlalu mahal dan sulit dijangkau. Sebagai akibat dari mahalnya biaya layanan kesehatan reproduksi, angka prevalensi KB hanya sebesar 55%. Angka ini masih lebih rendah dari tingkat yang diperlukan untuk mencapai Angka Fertilitas Total 2,1 sebesar 70%. Selain itu, penggunaan kontrasepsi pada kelompok masyarakat termiskin (52,4%) lebih rendah dibanding kelompok terkaya (63,5%). Tidak terpenuhinya kebutuhan (*unmet need*) KB pada tahun 2002/2003 tidak berbeda dengan angka tahun 1997. Hal ini menunjukkan bahwa perempuan sebagai pengguna kontrasepsi terbesar menghadapi masalah dalam menjangkau pelayanan KB.

Tingginya *unmet need* KB dan terjadinya pergeseran nilai menuju norma keluarga kecil menjadi sebab dari tingginya angka kehamilan tidak dikehendaki. Sebagian dari kehamilan seperti ini berakhir dengan aborsi. Perempuan miskin yang mengalami kehamilan tidak dikehendaki cenderung ditolong oleh bidan atau dukun aborsi yang sebenarnya tidak mempunyai kompetensi medis untuk melakukan aborsi. Aborsi tidak aman ini pada gilirannya ikut menyumbang pada tingginya angka mortalitas

maternal.

Masalah lain dalam perluasan akses layanan kesehatan bagi masyarakat miskin adalah rendahnya anggaran yang tersedia bagi pembangunan dan pelayanan kesehatan. Menurut perkiraan Komisi Makroekonomi dan Kesehatan-WHO, kebutuhan pelayanan kesehatan per orang adalah sebesar US\$30–40, sedangkan di Indonesia diperkirakan hanya sebesar US\$3 pada tahun 2001.

c. Terbatasnya Akses dan Rendahnya Mutu Layanan Pendidikan

Masyarakat miskin mempunyai akses yang rendah terhadap pendidikan formal dan non formal. Hal ini disebabkan oleh tingginya biaya pendidikan, terbatasnya jumlah dan mutu prasarana dan sarana pendidikan, terbatasnya jumlah dan guru bermutu di daerah dan komunitas miskin, terbatasnya jumlah sekolah yang layak untuk proses belajar-mengajar, terbatasnya jumlah SLTP di daerah perdesaan, daerah terpencil dan kantong-kantong kemiskinan, serta terbatasnya jumlah, sebaran dan mutu program kesetaraan pendidikan dasar melalui pendidikan non formal.

Rendahnya akses masyarakat terhadap pendidikan terjadi mulai dari pendidikan anak usia dini. Data BPS dan Depdiknas tahun 2002 menunjukkan bahwa dari 28,5 juta anak usia 0-6 tahun, baru 7,2 juta (25,3%) yang memperoleh layanan pendidikan dan perawatan melalui Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD). Secara spasial, angka partisipasi sekolah umur 13 – 15 tahun pada tahun 2004 menunjukkan sekitar 40% (176 kabupaten/kota) memiliki angka partisipasi yang rendah secara nasional.

Jika dilihat dari jenis kelamin, persentase perempuan yang berpendidikan rendah (SD dan SMP) relatif lebih tinggi dibanding laki-laki. Namun, persentase perempuan berpendidikan menengah dan tinggi lebih rendah dibanding laki-laki.

Angka putus sekolah, secara absolut masih cukup tinggi, meskipun persentasenya terus menurun dari 3,1% pada tahun 1995/1996 menjadi 2,4% pada tahun 2004/2005 untuk jenjang SD/MI, dan dari 3,8% menjadi 2,6% untuk jenjang SMP/MTs. Masih tingginya angka putus sekolah dan angka tidak melanjutkan ke jenjang pendidikan yang lebih tinggi disebabkan oleh berbagai faktor. Data SUSENAS 2003 menunjukkan bahwa sekitar 75% penduduk usia 7-18 tahun tidak mampu melanjutkan sekolah. Hal ini disebabkan oleh alasan ekonomi, yaitu tidak adanya biaya dan keharusan untuk mencari nafkah. Data SUSENAS 2003 juga menunjukkan bahwa biaya pendidikan merupakan salah satu pengeluaran Rumah tangga yang cukup besar. Bagi Rumah tangga yang termasuk kelompok 20% pengeluaran terendah, persentase biaya pendidikan per anak terhadap total pengeluaran mencapai 10% untuk SD, 18,5% untuk SLTP dan 28,4% untuk SLTA. Dari biaya pendidikan tersebut, 20% untuk transportasi, 10% untuk membeli seragam dan biaya pendaftaran, dan pengeluaran lain-lain 11%.

Data Susenas 2004 menunjukkan bahwa tingginya angka putus sekolah pada kelompok usia 13-15 tahun, dapat ditunjukkan dari sepuluh provinsi dengan angka putus sekolah tertinggi di Indonesia, sebanyak 9 provinsi berada di wilayah bagian Timur Indonesia, yaitu berada di Provinsi Gorontalo (15,87%), Sulawesi Selatan (9,72%), Nusa Tenggara Barat (9,69%), Sulawesi Tengah (9,39%), NTT (9,16%), Sulawesi Tenggara (8,84%), Sulawesi Utara (8,79%), Kalimantan Barat (7,77%) dan Kalimantan Selatan (7,35%). Provinsi Bangka Belitung merupakan satu-satunya provinsi di wilayah Indonesia bagian barat yang memiliki urutan kedua angka putus sekolah tertinggi di Indonesia yaitu sebesar 10,420%. Sementara provinsi yang memiliki angka putus sekolah usia 13-15 tahun terendah berada di Provinsi DI Yogyakarta yaitu sebesar 0,88%.

Tingginya biaya pendidikan menyebabkan akses masyarakat miskin terhadap pendidikan menjadi terbatas. Sesuai dengan ketentuan, biaya SPP untuk jenjang SD/MI telah secara resmi dihapuskan. Namun, kenyataan menunjukkan bahwa

masyarakat tetap harus membayar berbagai iuran sekolah seperti pembelian buku, alat tulis, pakaian seragam, sepatu seragam, biaya transportasi, dan uang saku. Berbagai iuran tersebut menjadi penghambat bagi masyarakat miskin untuk menyekolahkan anaknya.

Masalah lain yang dialami oleh siswa SD/MI terutama di daerah perdesaan adalah kekurangan kalori dan kekurangan gizi yang mengakibatkan rendahnya daya tahan belajar dan semangat belajar siswa. Dalam jangka panjang, hal ini berpengaruh terhadap kemungkinan anak untuk putus belajar, mengulang kelas dan tidak mau sekolah.

Pendidikan formal belum dapat menjangkau secara merata seluruh lapisan masyarakat. Hal ini ditunjukkan oleh adanya kesenjangan antara penduduk kaya dan penduduk miskin dalam partisipasi pendidikan baik diukur dari Angka Partisipasi Sekolah (APS), Angka Partisipasi Kasar (APK) maupun Angka Partisipasi Murni (APM). Tabel 2 menggambarkan perbedaan angka partisipasi menurut kelompok pengeluaran Rumah tangga. Rasio angka partisipasi kelompok pengeluaran 20% terendah (Q1) dan kelompok pengeluaran 20% tertinggi (Q5) cenderung mengecil untuk jenjang pendidikan SMP/MTs dan SMA/SMK/MA. Hal ini membuktikan bahwa hanya sebagian kecil anak usia sekolah dari keluarga miskin dapat bersekolah setara SMP dan SMA. Tanpa bekal pendidikan yang memadai, mereka akan sulit untuk keluar dari jebakan kemiskinan dan menghindarkan diri dari lingkaran kemiskinan.

Masalah kesenjangan akses pendidikan juga terjadi antara penduduk perdesaan dan perkotaan dan antarwilayah. Penduduk perdesaan yang berusia 10 tahun ke atas yang menamatkan sekolah menengah dan perguruan tinggi hanya 9,6% jauh lebih rendah dari penduduk perkotaan (33,0%). Selain itu, partisipasi pendidikan masyarakat perdesaan juga lebih rendah dibanding masyarakat perkotaan.

Tabel 4a. Angka Partisipasi Sekolah dan Angka Partisipasi Kasar Menurut Kelompok Usia dan Pengeluaran Keluarga Tahun 2004

Kelompok Pengeluaran	Angka Partisipasi Sekolah			Angka Partisipasi Kasar		
	7–12 tahun	13-15 tahun	16–18 tahun	SD/MI	SMP/ MTs	SMA/ SMK/ MA
20% Terendah (Q1)	94.04	70.85	32.74	106.60	63.82	27.71
20% Rendah (Q2)	96.83	80.37	42.61	107.76	77.85	40.89
20% Menengah (Q3)	97.37	86.46	54.38	107.26	87.69	54.01
20% Tinggi (Q4)	98.23	90.95	64.75	107.39	92.69	69.49
20% Tertinggi (Q5)	98.72	94.58	76.08	106.60	97.16	83.92
Rata-rata	96.77	83.49	53.48	107.13	82.24	54.38
Rasio Q1:Q5	0,95	0,75	0,43	1,00	0,66	0,33

Sumber: Diolah dari data SUSENAS 2004 BPS

Tabel 4b. Angka Partisipasi Murni Menurut Kelompok Usia dan Pengeluaran Keluarga Tahun 2004

Kelompok Pengeluaran	Angka Partisipasi Murni	
	SMP/ MTs	SMA/ SMK/ MA
20% Terendah (Q1)	49.97	21.90
20% Rendah (Q2)	62.38	32.63
20% Menengah (Q3)	69.30	43.49
20% Tinggi (Q4)	74.31	54.95
20% Tertinggi (Q5)	76.60	65.00
Rata-rata	65.24	42.96
Rasio Q1:Q5	0,65	0,34

Sumber: Diolah dari data SUSENAS 2004 BPS

Data SUSENAS 2004 menunjukkan adanya kesenjangan antarprovinsi dalam APK. APK jenjang SMP/MTs di NTT hanya sekitar 63,4%, DI Yogyakarta sekitar 97,3%. Sementara, APK jenjang SMA/SMK di Gorontalo hanya sekitar 37,9%, dan DKI Jakarta sekitar 77,63%.

Perbedaan akses pendidikan juga terjadi antara laki-laki dan perempuan. Partisipasi pendidikan perempuan terus

meningkat, namun pada jenjang pendidikan yang lebih tinggi (SLTA dan perguruan tinggi) angka partisipasi perempuan lebih rendah dibanding laki-laki. Hal ini menunjukkan bahwa jumlah perempuan yang dapat menikmati jenjang pendidikan tinggi ternyata lebih sedikit. Masalah ini perlu diatasi karena perempuan yang lebih berpendidikan akan memberikan sumbangan yang lebih baik bagi perbaikan kesejahteraan generasi muda dan pemutusan proses pewarisan kemiskinan.

Masyarakat miskin juga menghadapi masalah persebaran SLTP/MTs yang tidak merata terutama di daerah perdesaan. Hal ini menyebabkan pendidikan nonformal menjadi alternatif bagi masyarakat yang putus sekolah, tidak sekolah, buta huruf, dan orang dewasa yang menganggur. Saat ini perhatian dan dukungan terhadap penyelenggaraan pendidikan nonformal yang dilakukan oleh masyarakat masih sangat kurang.

Rendahnya tingkat pendidikan, tingginya angka putus sekolah dan rendahnya partisipasi masyarakat dalam pendidikan mengakibatkan tingginya angka buta aksara. Data Susenas 2004 menunjukkan bahwa jumlah penduduk usia 15 tahun ke atas yang buta aksara sekitar 9,62% dengan rasio angka buta aksara kelompok berpendapatan terendah (Q1) lebih tinggi dibanding kelompok pendapatan tinggi.

Sebaran angka buta aksara menurut Kabupaten/Kota pada tahun 2003 menunjukkan masih terdapat 10% kabupaten/kota yang memiliki angka buta aksara yang relatif tinggi. Dilihat dari jenis kelamin, angka melek aksara perempuan lebih rendah dibanding laki-laki untuk semua kelompok usia baik di perkotaan maupun di perdesaan (lihat Tabel 3). Pada tahun 2004, perempuan usia 10 tahun ke atas di perdesaan yang tidak/belum bersekolah sekitar 14,27% lebih tinggi dibanding laki-laki (6,86%). Di daerah perkotaan, perempuan usia 10 tahun ke atas yang tidak/belum bersekolah sekitar 6,6% sedangkan laki-laki sekitar 2,4%. Perempuan yang tidak tamat SD/MI di perdesaan 26,34% dan di perkotaan 16,69% sementara laki-laki yang tidak tamat SD/MI 25,32% di perdesaan dan 15,08% di perkotaan. Alasan perempuan tidak menamatkan atau tidak melanjutkan sekolah

antara lain masih kuatnya budaya kawin muda di perdesaan, anggapan bahwa sekolah tidak akan bermanfaat bagi perempuan karena pada akhirnya mereka tidak akan bekerja dan harus bertanggung jawab terhadap pekerjaan Rumah tangganya. Di samping itu, jarak sekolah yang cukup jauh dari rumah menjadi penyebab lebih rendahnya partisipasi pendidikan perempuan dibanding laki-laki.

Tabel 5. Angka Melek Aksara Penduduk Usia 15 Tahun ke atas Menurut Kelompok Umur, Tempat Tinggal dan Jenis Kelamin 2004

Tipe Daerah/ Jenis Kelamin	Kelompok Umur			
	15 tahun ke atas	15 – 24 tahun	25 - 44 tahun	45 tahun ke atas
Perkotaan				
Laki-laki	97,17	99,47	98,86	92,10
Perempuan	92,19	99,39	97,16	76,24
L + P	94,64	99,43	97,99	84,16
Perdesaan				
Laki-laki	91,56	98,36	95,83	79,98
Perempuan	82,47	97,77	91,21	57,77
L + P	87,00	98,07	93,47	68,85
K + D				
Laki-laki	94,04	98,87	97,20	84,95
Perempuan	86,80	98,54	93,90	65,34
L + P	90,38	98,71	95,51	75,13

Sumber : Survei Sosial Ekonomi Nasional, 2004 BPS

Masalah pendidikan yang dihadapi oleh masyarakat miskin adalah rendahnya mutu pendidikan. Data The International Consortium for Evaluation and Educational Achievement (IEA) yang dikumpulkan oleh Third International Mathematics and Science Study (TIMSS) pada tahun 2001 menunjukkan bahwa prestasi siswa kelas-2 SLTP untuk mata pelajaran matematika dan ilmu pengetahuan alam masih rendah, yaitu peringkat ke-34 untuk kemampuan matematika dan ke-32 untuk kemampuan IPA dari 38 negara yang disurvei. Hasil ini sangat jauh jika dibanding

Singapura yang berada pada peringkat ke-1 untuk kemampuan matematika dan ke-2 untuk kemampuan IPA, dan Malaysia berada pada peringkat ke-6 untuk kemampuan matematika dan ke-22 untuk kemampuan IPA.

Salah satu penyebab rendahnya mutu pendidikan adalah kurangnya ketersediaan guru baik dari jumlah maupun mutu terutama di beberapa daerah. Pada tahun ajaran 2004/2005 rasio siswa per guru untuk jenjang pendidikan SD adalah 20 orang, MI 16 orang, SMP 22 orang, MTs 11 orang, SM (SMA dan SMK) 20 orang dan MA 9 orang. Sampai dengan tahun 2003 masih banyak guru yang belum memiliki persyaratan kualifikasi pendidikan minimal lulus Diploma II untuk SD/MI/SDLB/Paket A, minimal lulus Diploma III untuk jenjang SMP/MTs/SMPLB/Paket B, dan pendidikan sarjana atau lebih untuk jenjang SMA/SMK/MA. Guru SD/MI yang memenuhi persyaratan rata-rata hanya 33,8%, dan guru SLTP rata-rata hanya 48,3%.

Rendahnya mutu pendidikan juga disebabkan oleh keterbatasan jumlah dan mutu sarana belajar siswa termasuk ketersediaan dan koleksi perpustakaan. Berdasarkan temuan diketahui bahwa 40% siswa kelas 1–6, 43% siswa kelas 1–3 dan 38% siswa kelas 4–6 tidak memiliki buku teks baku.

Kemampuan layanan pendidikan bagi anak dengan kemampuan berbeda (*diffable*) terutama dari keluarga miskin masih lebih kecil dibanding jumlah anak yang memerlukan pelayanan. Mereka umumnya menjadi beban ekonomi keluarga miskin. Pada tahun 2003/2004 jumlah anak dengan kemampuan berbeda usia 7-15 tahun sekitar 1,5 juta anak. Dari jumlah tersebut sekitar 3,4% atau 51.291 anak yang memperoleh layanan pendidikan melalui SDLB dan SMPLB A,B,C,D,D1,E,G dan autis. Anak dengan kemampuan berbeda dari keluarga miskin masih dipandang sebagai beban dan yang harus dikasihani sehingga membuat hak-hak dasarnya terabaikan. Oleh sebab itu, perlu dilakukan langkah khusus dan dukungan politik yang kuat agar separuh dari jumlah anak dengan kemampuan berbeda tersebut dapat menikmati pendidikan dasar.

Berbagai masalah dalam layanan pendidikan menyiratkan

perlunya peninjauan kembali terhadap berbagai kebijakan untuk memperluas akses dan meningkatkan mutu layanan pendidikan seperti penurunan beban biaya pendidikan, peningkatan jumlah dan mutu prasarana dan sarana pendidikan, penambahan jumlah dan guru bermutu di daerah dan komunitas miskin, dan peningkatan prasarana pendidikan berupa gedung sekolah yang layak untuk proses belajar-mengajar.

d. Terbatasnya Kesempatan Kerja dan Berusaha

Masyarakat miskin umumnya menghadapi permasalahan terbatasnya kesempatan kerja dan berusaha, terbatasnya peluang mengembangkan usaha, lemahnya perlindungan terhadap aset usaha, dan perbedaan upah serta lemahnya perlindungan kerja terutama bagi pekerja anak dan pekerja perempuan seperti buruh migran perempuan dan pembantu Rumah tangga. Keterbatasan modal, kurangnya keterampilan, dan pengetahuan, menyebabkan masyarakat miskin hanya memiliki sedikit pilihan pekerjaan yang layak dan peluang yang sempit untuk mengembangkan usaha. Terbatasnya lapangan pekerjaan yang tersedia saat ini seringkali menyebabkan mereka terpaksa melakukan pekerjaan yang beresiko tinggi dengan imbalan yang kurang memadai dan tidak ada kepastian akan keberlanjutannya.

Belum berhasil diatasinya masalah ketenagakerjaan yang terpuruk ketika krisis dan kurangnya perluasan kesempatan kerja dapat dilihat dari kondisi ketenagakerjaan pada tahun 2003 yang menunjukkan belum adanya perbaikan. Angka pengangguran terbuka selama 5 tahun terakhir terus meningkat. Menurut data Sakernas, pengangguran terbuka cenderung meningkat dari 5,0 juta orang atau 4,7% dari jumlah angkatan kerja pada tahun 1997 menjadi sekitar 6 juta orang atau 6,4% di tahun 1999, dan sekitar 9,5 juta orang atau 9,5% pada tahun 2003, dan sekitar 9,9 juta orang atau 9,7% pada tahun 2004. Tingkat pengangguran terbuka pada tahun 2003 berdasarkan jenis kelamin, menunjukkan 13% perempuan dan 7,6% laki-laki. Berdasarkan tingkat pendidikan, pengangguran terbuka terbesar adalah kelompok Sekolah Menengah Umum yaitu 16,9%, dan perguruan tinggi 9,1%

Sedangkan untuk kelompok usia didominasi oleh usia muda, yaitu usia 15-19 tahun sebesar 36,7% dan usia 20-24 tahun sebesar 23,1%. Secara spasial, sebaran angka pengangguran pada tahun 2003 disajikan pada Peta 2.4. Daerah dengan angka pengangguran tinggi terletak di Provinsi Jawa Timur, Sulawesi Selatan, Papua, Jawa Barat, Bali, NTB dan NTT.

Tingginya tingkat pengangguran usia muda memerlukan perhatian khusus, karena usia muda merupakan transisi dari sekolah dan bekerja. Selain itu, usia muda merupakan tingkat usia yang paling rentan terhadap kemiskinan yang disebabkan karena tiga hal (ILO, 2003). Pertama, Rumah tangga miskin mempunyai jumlah tanggungan (orang muda yang masih dalam tanggungan) besar, khususnya di daerah perdesaan. Kedua, kemiskinan seringkali diwariskan dari satu generasi ke generasi berikutnya. Banyak pemuda yang berasal dari keluarga miskin sehingga terpaksa bekerja di usia yang sangat muda untuk memenuhi kebutuhan keluarga dan biasanya mendapatkan pekerjaan yang tidak tetap dengan upah rendah. Ketiga, kaum muda merupakan masa transisi ke arah mandiri, mereka pada umumnya menemukan kesulitan mendapatkan pekerjaan produktif karena kurangnya pengetahuan dan integrasi dalam pasar kerja.

Tingginya jumlah pekerja yang bekerja di sektor kurang produktif berakibat pada rendahnya pendapatan sehingga tergolong miskin atau tergolong pada pekerja dengan pendapatan yang rentan menjadi miskin (near poor). Data Sakernas menunjukkan tingginya angka setengah pengangguran (bekerja kurang dari 35 jam per minggu) yang mencapai 31,4% pada tahun 2003. Berdasarkan sektor usaha, pekerja setengah pengangguran tersebut sebagian besar bekerja di sektor pertanian yang terdapat di perdesaan. Sementara itu, jumlah pekerja informal terus meningkat sejak adanya krisis, dari 58,5 juta pada tahun 2001 meningkat sebesar 1,5 juta (1 juta di daerah perdesaan dan 0,5 juta di perkotaan) pada tahun 2002 menjadi 60 juta dan 1,2 juta (0,5 juta di daerah perdesaan dan 0,7 juta perkotaan) pada tahun 2003 menjadi 61,2 juta. Hal ini juga didukung dengan meningkatnya pangsa lapangan kerja di sektor pertanian dari 40,1% tahun 1997

menjadi 43,3% tahun 2001, disertai dengan menurunnya pangsa lapangan kerja bergaji dari 35,5% tahun 1997 menjadi 33,3% tahun 2002, dan menurunnya lapangan kerja di sektor manufaktur dari 2,8% pada periode 1994-1997 menjadi 0,6% pada periode 1998-2001.

Penduduk miskin yang umumnya berpendidikan rendah harus bekerja apa saja untuk mempertahankan hidupnya. Kondisi tersebut menyebabkan lemahnya posisi tawar masyarakat miskin dan tingginya kerentanan terhadap perlakuan yang merugikan. Masyarakat miskin juga harus menerima pekerjaan dengan imbalan yang terlalu rendah, tanpa sistem kontrak atau dengan sistem kontrak yang sangat rentan terhadap kepastian hubungan kerja yang berkelanjutan. Ketidakjelasan mengenai hak-hak mereka dalam bekerja menyebabkan kurangnya perlindungan terhadap keselamatan dan kesejahteraan mereka di lingkungan kerja.

Kesulitan ekonomi yang dihadapi keluarga miskin seringkali memaksa anak dan perempuan untuk bekerja. Pekerja perempuan, khususnya buruh migran perempuan dan pembantu Rumah tangga dan pekerja anak menghadapi resiko sangat tinggi untuk dieksploitasi secara berlebihan, serta tidak menerima gaji atau digaji sangat murah, dan bahkan seringkali diperlakukan secara tidak manusiawi. Oleh karena itu, pekerja perempuan dan anak memerlukan perlindungan kerja yang lebih dan khusus, karena lebih rentan untuk mengalami pelanggaran hak dan eksploitasi secara berlebihan.

Berdasarkan lapangan pekerjaan, data Susenas 2004 menunjukkan bahwa sebagian besar Rumah tangga miskin bekerja di sektor pertanian. Rumah tangga miskin yang bekerja di sektor pertanian tertinggi berada di Papua (91,26%), NTT (84,06%), Maluku Utara (74,26%), dan Kalimantan Tengah (73,63%). Rumah tangga miskin yang bekerja di sektor industri dan lainnya sebagian besar di DKI Jakarta (lainnya 66,24% industri 12,50%), Jawa Barat (lainnya 41,68%, industri 8,39%), Banten (lainnya 33,56%, industri 4,79%) dan Bangka Belitung (lainnya 37,7%, industri 1,89%).

Kesulitan ekonomi juga memaksa remaja terutama perempuan dari keluarga miskin untuk bekerja sebagai pekerja seks komersial. Mereka umumnya penduduk musiman yang tinggal di permukiman kumuh perkotaan. Mereka sangat rentan terhadap tindak kekerasan, penyakit menular seksual dan terkucil dari kehidupan sosial. Oleh sebab itu, mereka perlu mendapatkan penanganan khusus melalui pendampingan dan konseling agar mampu keluar dari lingkaran kemiskinan.

Rendahnya posisi tawar pekerja menyebabkan konflik perburuhan yang terjadi seringkali dimenangkan oleh pihak perusahaan dan merugikan para buruh. Pemerintah sebagai pihak yang dapat menjadi mediasi dan pembela kepentingan masyarakat seringkali kurang responsif dan peka untuk secara cepat menindaklanjuti masalah perselisihan dalam hubungan antara pekerja dengan pemilik perusahaan. Dampak dari perselisihan tersebut seringkali membuahkan pemutusan hubungan kerja (PHK) secara tidak adil dan mengakibatkan munculnya sekelompok orang miskin baru.

Kecenderungan perempuan untuk memasuki pasar kerja jauh lebih kecil dibanding laki-laki. Menurut data Sakernas 2003, jumlah laki-laki berusia di atas 15 tahun yang termasuk usia produktif mencapai 76 juta jiwa penduduk usia produktif, dan angkatan kerja laki-laki tercatat sebanyak 64,8 juta jiwa. Dari angkatan kerja laki-laki tersebut, 59,9 juta jiwa termasuk kelompok pekerja. Sedangkan jumlah perempuan berusia di atas 15 tahun yang termasuk usia produktif adalah 76,7 juta jiwa. Dari jumlah tersebut, angkatan kerja perempuan tercatat sebesar 35,5 juta jiwa, dan hanya 30,9 juta jiwa yang termasuk kelompok pekerja.

Perempuan yang memasuki pasar kerja memiliki peluang yang lebih kecil untuk memperoleh pekerjaan daripada laki-laki. Hal ini terjadi karena pengaruh lingkungan yang kurang mendukung seperti pengambilan keputusan dan penguasaan aset yang didominasi laki-laki, perlunya ijin suami bila istri ingin bekerja atau berusaha, dan perempuan yang bekerja tetap bertanggung jawab mengelola urusan keluarga. Pekerja

perempuan juga mengalami diskriminasi dalam hal penggajian dan kurang terlindungi dari pelecehan dan kekerasan seksual serta kurang mendapat hak-hak yang menyangkut kesehatan reproduksi di tempat kerja. Pada tahun 2002 tingkat upah rata-rata laki-laki (Rp. 703.901,- per bulan) lebih tinggi dibanding perempuan (Rp. 493.607,- per bulan). Perbedaan ini terjadi pada semua tingkat pendidikan pekerja (Tabel 4). Bagi perempuan pelaku usaha, mereka memiliki masalah kepemilikan usaha. Pada saat usaha yang dibangun oleh perempuan tersebut mulai berkembang, maka kepemilikan usaha tersebut beralih kepada suaminya dengan berbagai alasan seperti kemudahan untuk mendapatkan kredit dan mengurus surat perijinan dan alasan lainnya.

Tabel 6a. Rata-rata upah/gaji/pendapatan pekerja *) sebulan menurut tingkat pendidikan dan jenis kelamin 2001 (dalam rupiah)

Tingkat Pendidikan	2001		
	Perempuan	Laki-laki	Rasio Upah**
< SD	172.018	326.394	52,7
SD	232.726	388.502	59,9
SLTP	340.685	489.951	69,5
SMU/SMK	555.175	711.013	78,1
>SMU/SMK	914.036	1.203.660	75,9
JUMLAH	442.928	623.904	67,22

Sumber: Sakernas tahun 2001

Keterangan:

*) Pekerja buruh/karyawan dan pekerja bebas

**) Rasio upah adalah upah perempuan dibagi upah laki-laki

Masyarakat miskin juga mempunyai akses yang terbatas untuk memulai dan mengembangkan koperasi dan usaha, mikro dan kecil (KUMK). Permasalahan yang dihadapi antara lain sulitnya mengakses modal dengan suku bunga rendah, hambatan untuk memperoleh ijin usaha, kurangnya perlindungan dari kegiatan usaha, rendahnya kapasitas kewirausahaan dan terbatasnya akses terhadap informasi, pasar, bahan baku, serta sulitnya memanfaatkan bantuan-teknis dan teknologi. Ketersediaan modal dengan tingkat suku bunga pasar, masih sulit

diakses oleh pengusaha kecil dan mikro yang sebagian besar masih lemah dalam kapasitas SDM.

Tabel 6b. Rata-rata upah/gaji/pendapatan pekerja *) sebulan menurut tingkat pendidikan dan jenis kelamin 2002 (dalam rupiah)

Tingkat Pendidikan	2002		
	Perempuan	Laki-laki	Rasio Upah**
< SD	187.059	367.284	51,1
SD	264.112	435.676	60,6
SLTP	399.176	558.648	71,5
SMU/SMK	640.035	809.694	79,0
>SMU/SMK	977.652	1.348.203	72,5
JUMLAH	493.607	703.901	66,94

Sumber: Sakernas tahun 2002

Keterangan:

*) Pekerja buruh/karyawan dan pekerja bebas

**) Rasio upah adalah upah perempuan dibagi upah laki-laki

Selain kesulitan mengakses modal tersebut, tidak adanya lembaga resmi yang dapat memberi modal dengan persyaratan yang dapat dipenuhi kapasitas masyarakat miskin. Kenyataan ini tidak memberi pilihan lain untuk memperoleh modal dengan cara meminjam dari rentenir dengan tingkat bunga yang sangat tinggi. Masyarakat miskin juga menghadapi masalah lemahnya perlindungan terhadap aset usaha, terutama perlindungan terhadap hak cipta industri tradisional, dan hilangnya aset usaha akibat pengusuran. Usaha koperasi juga seringkali menghadapi kesulitan untuk menjadi badan hukum karena persyaratan yang sangat rumit, seperti batas modal, anggota, dan kegiatan usaha. Dengan tidak menjadi badan hukum koperasi menjadi sulit berkembang dan kehilangan kesempatan untuk meningkatkan kapasitas melalui pelatihan yang diselenggarakan oleh pemerintah.

Masalah lain yang dihadapi dalam pengembangan KUMK adalah lemahnya perlindungan terhadap usaha yang dikembangkan oleh masyarakat, melimpahnya barang impor yang

menyebabkan menurunnya daya saing produk KUMK, menyebarnya bisnis waralaba yang mempersempit ruang usaha mikro dan kecil, dan terbatasnya ruang bagi tempat usaha informal yang berakibat pada penggusuran. Menurut Statistik Koperasi 2004, saat ini jumlah koperasi aktif di Indonesia meningkat dari 92.531 menjadi 93.800. Koperasi yang tidak aktif meningkat dari 26.113 menjadi 29.381. Dari keseluruhan jumlah koperasi di Indonesia, sebagian besar berada di pulau Jawa. Jumlah koperasi tertinggi adalah Jawa Barat dengan 18.042 koperasi, terdiri dari 13.396 koperasi yang aktif dan 4.646 koperasi yang tidak aktif). Sedangkan jumlah koperasi terendah terdapat di Bangka Belitung, yaitu 483 (368 aktif dan 115 tidak aktif) pada tahun 2003.

e. Terbatasnya Akses Layanan Perumahan

Tempat tinggal yang sehat dan layak merupakan kebutuhan yang masih sulit dijangkau oleh masyarakat miskin. Dalam berbagai diskusi dengan masyarakat, kondisi perumahan merupakan ciri utama yang paling sering dipakai dalam mengenali penduduk miskin, dan gejala ini menunjukkan adanya ketimpangan dalam pemenuhan hak atas permukiman yang layak. Secara umum, masalah utama yang dihadapi masyarakat miskin adalah terbatasnya akses terhadap perumahan yang sehat dan layak, rendahnya mutu lingkungan permukiman dan lemahnya perlindungan atas pemilikan perumahan.

Masalah perumahan yang dihadapi oleh masyarakat miskin di perkotaan berbeda dengan masyarakat miskin yang berada di perdesaan. Di perkotaan, keluarga miskin sebagian besar tinggal di perkampungan yang berada di balik gedung-gedung pertokoan dan perkantoran, dalam petak-petak kecil, saling berhimpit, tidak sehat dan seringkali dalam satu rumah ditinggali lebih dari satu keluarga. Keluarga miskin di perkotaan juga sering dijumpai tinggal di pinggir rel, di bawah jembatan tol dan di atas tanah yang diterlantarkan. Mereka sering tidak mempunyai kartu tanda penduduk (KTP) dan dianggap sebagai penyandang masalah sosial yang setiap saat bisa digusur dan dipindahkan

karena menempati tanah yang bermasalah. Dalam hal ini, tidak terpenuhinya hak atas permukiman cenderung membatasi akses mereka untuk mendapat pelayanan umum lainnya, seperti akses kredit atau pekerjaan formal yang memerlukan bukti kepemilikan KTP.

Data Potensi Desa 2003 BPS, menunjukkan sebaran keluarga yang bertempat tinggal di bantaran kali dan permukiman kumuh menurut kabupaten/kota. Sekitar 17 Kabupaten/ Kota termasuk daerah dengan jumlah keluarga lebih dari 19.000 yang bertempat tinggal di bantaran sungai dan permukiman kumuh.

Kondisi permukiman mereka juga seringkali tidak dilengkapi dengan lingkungan permukiman yang memadai. Masalah ini sering terjadi di kota besar seperti Jakarta, Surabaya, Bandung, Semarang dan kota lain yang tumbuh cepat. Untuk mendapatkan tempat bermukim yang sehat dan layak, mereka tidak mampu membayar biaya awal untuk mendapatkan perumahan sangat sederhana dengan harga murah. Perumahan yang diperuntukkan bagi golongan berpenghasilan rendah terletak jauh dari pusat kota tempat mereka bekerja sehingga beban biaya transportasi akan mengurangi kemampuan mereka untuk memenuhi kebutuhan hidup lain yang lebih mendesak. Hal ini berkaitan dengan lemahnya pelaksanaan aturan 1:3:6 bagi pengembang dalam pembangunan rumah mewah, rumah menengah dan rumah sederhana, pajak yang memberatkan, dan mahalnnya harga tanah di perkotaan.

Masyarakat miskin yang tinggal di kawasan nelayan, pinggir hutan, dan pertanian lahan kering juga mengeluhkan kesulitan memperoleh perumahan dan lingkungan permukiman yang sehat dan layak. Kesulitan perumahan dan permukiman masyarakat miskin di daerah perdesaan umumnya disiasati dengan menumpang pada anggota keluarga lainnya. Dalam satu rumah seringkali dijumpai lebih dari satu keluarga dengan fasilitas sanitasi yang kurang memadai. Hal ini terjadi pada masyarakat perkebunan yang tinggal di dataran tinggi seperti perkebunan teh di Jawa. Mereka jauh dan terisolasi dari masyarakat umum. Sementara itu, bagi penduduk lokal yang tinggal di pedalaman

hutan, masalah perumahan dan permukiman tidak berdiri sendiri, tetapi menjadi bagian dari masalah keutuhan ekosistem dan budaya setempat.

Rumah tangga dengan lantai terluas dari tanah menunjukkan derajat kesejahteraan masyarakat. Lebih dari 18% Rumah tangga yang tinggal di NTT, Jawa Tengah, Maluku Utara, Lampung, Jawa Timur, Papua, Maluku, dan NTB masih mendiami rumah yang lantai terluasnya adalah tanah. Perbandingan antarwaktu di setiap provinsi selama periode 2001-2003, menunjukkan bahwa persentase Rumah tangga yang memiliki lantai tanah terluas mengalami peningkatan adalah Kalimantan Barat, Kalimantan Selatan, Kalimantan Timur, Maluku, Papua, Jambi, Bangka Belitung, DKI dan Jawa Barat.

f. Terbatasnya Akses terhadap Air Bersih dan Aman, serta Sanitasi

Air bersih merupakan salah satu kebutuhan pokok untuk memenuhi standar kehidupan manusia secara sehat. Air bersih didefinisikan sebagai air yang digunakan untuk keperluan sehari-hari yang memenuhi syarat kesehatan dan dapat diminum apabila telah dimasak. Masyarakat miskin seringkali menghadapi kesulitan untuk mendapatkan air bersih dan aman. Hal ini disebabkan oleh terbatasnya penguasaan sumber air, belum terjangkau oleh jaringan distribusi, menurunnya mutu sumber air, serta kurangnya kesadaran akan pentingnya air bersih dan sanitasi untuk kesehatan.

Kesulitan memperoleh air bersih dan aman umumnya dihadapi oleh sekitar 44,8% penduduk terutama Rumah tangga yang tinggal di daerah yang sulit air. Menurut data Susenas 2004, Rumah tangga yang belum mampu mengakses air bersih masih cukup besar.

Rumah tangga yang menggunakan air bersih kurang dari 15% antara lain tinggal di Kabupaten Indragiri Hilir 3,03%, Tanjung Jabung Timur 3,62%, Pontianak 4,65%, Jayawijaya 4,98%, Nabire 5,2%, Sambas 6,07%, Mamasa 7,24%, Sumba

Barat 9,0%, Administrasi Paniai 9,38%, Landak 9,72% Pulau Pisau 10,81%, Bengkalis 12,97%, Murung Raya 14,82%.. Rumah tangga tersebut sebagian besar berada di daerah perdesaan yang tidak terjangkau layanan distribusi air bersih. Pada tingkat provinsi, Kalimantan Barat mempunyai tingkat aksesibilitas terhadap air bersih terendah dengan (16,68%) setelah Papua dengan (27,17%). Sementara itu Provinsi DKI Jakarta mempunyai tingkat aksesibilitas tertinggi dengan (94,91 %), disusul Bali (72,02 %), Banten (66,98%), Jawa Timur (64,90%), dan Kalimantan Timur dengan persentase (61,34%).

Masyarakat miskin yang tinggal di pinggiran sungai sangat tergantung pada perubahan permukaan air sungai. Pada saat musim kemarau, mereka terpaksa harus membeli air minum yang cukup mahal. Bagi masyarakat miskin yang tidak mampu membeli, mereka terpaksa mengambil air dari sungai. Kesulitan air bersih juga dialami oleh masyarakat petani lahan kering yang jauh dari sungai seperti di Kabupaten Gunung Kidul, Kabupaten Sampang dan Kabupaten Gorontalo. Mereka setiap tahun mengalami kesulitan untuk mengakses air bersih dan aman yang diperlukan untuk memenuhi kebutuhan air minum. Kesulitan memperoleh air bersih dan aman untuk keperluan rumah tangga menyebabkan kaum perempuan harus berjalan jauh mencari sumber-sumber air.

Rumah tangga yang tinggal di daerah perkotaan sebagian besar dapat menikmati layanan air bersih dari perusahaan daerah air minum (PDAM) atau dengan memanfaatkan air tanah. Bagi masyarakat miskin yang tinggal di permukiman kumuh dan pinggiran sungai, mereka menghadapi kesulitan untuk dapat menjangkau layanan PDAM, sehingga masih banyak yang memanfaatkan air sungai dan sumur galian yang sudah tercemar untuk mandi, memasak, mencuci, dan air minum. Mereka juga terpaksa membeli air dari pedagang eceran untuk keperluan sehari-hari dengan harga yang relatif mahal. Masyarakat miskin juga menghadapi masalah buruknya sanitasi dan lingkungan permukiman terutama yang tinggal di kawasan kumuh. Kondisi sanitasi dan lingkungan yang buruk berpengaruh terhadap

perkembangan kesehatan mereka terutama anak-anak dan ibu. Selain itu, masyarakat miskin juga kurang memahami pengelolaan sanitasi dan lingkungan hidup sebagai bagian dari perilaku hidup sehat.

Kesulitan dalam mengakses air bersih dan sanitasi akan menjadi beban berat bagi masyarakat miskin. Upaya pemenuhan hak dasar atas air bersih dan aman perlu menjadi perhatian terutama dalam penyediaan dan distribusi air bersih, terbangunnya mekanisme subsidi penyediaan air bersih dan sanitasi bagi masyarakat miskin, serta peningkatan pengetahuan dan pemahaman masyarakat miskin terhadap pentingnya air bersih dan sanitasi.

g. Lemahnya Kepastian Kepemilikan dan Penguasaan Tanah

Masyarakat miskin menghadapi masalah ketimpangan struktur penguasaan dan pemilikan tanah, serta ketidakpastian dalam penguasaan dan pemilikan lahan pertanian. Masalah tersebut sangat dirasakan oleh petani penggarap yang sering tidak mampu memenuhi kebutuhan subsisten. Masalah pertanahan ditunjukkan oleh semakin sering dan meluasnya sengketa agraria. Sengketa agraria di beberapa daerah terutama di Jawa dan Sumatera sering dilatarbelakangi oleh konflik agraria yang terjadi pada masa kolonial dan hingga kini tidak terselesaikan berdasarkan nilai dan rasa keadilan masyarakat. Konflik semacam itu terus menguat sebagai sengketa pertanahan yang terjadi di atas lahan perkebunan dan kawasan hutan. Konflik agraria juga terjadi sebagai dampak dari kebijakan pertanahan masa lalu yang ekspansif dalam luasan lahan dan modal untuk memfasilitasi kebijakan pembangunan. Kebijakan itu menunjukkan pemihakan pada pemilik lahan luas hingga akhirnya memperkuat ketimpangan struktur penguasaan dan pemilikan tanah dan mempengaruhi kondisi kemiskinan di perdesaan dan masyarakat petani penggarap.

Kehidupan Rumah tangga petani sangat dipengaruhi oleh aspek penguasaan tanah dan kemampuan memobilisasi anggota

keluarganya untuk bekerja di atas tanah pertanian. Tingkat pendapatan Rumah tangga petani ditentukan oleh luas tanah pertanian yang secara nyata dikuasai. Oleh sebab itu, meningkatnya jumlah petani gurem dan petani tunakisma mencerminkan kemiskinan di perdesaan. Penguasaan tanah cenderung makin menyempit. Jumlah Rumah tangga petani gurem dengan pemilikan lahan kurang dari 0,2 ha meningkat dari 10,8 juta pada tahun 1993 menjadi 13,7 juta pada tahun 2003. Oleh karena itu, dalam kurun waktu sepuluh tahun terjadi peningkatan persentase Rumah tangga tani gurem dari 52,1% menjadi 56,2 %. Sebagian besar Rumah tangga petani gurem bertempat tinggal di Jawa Timur, Jawa Tengah, Jawa Barat, Sumatera Utara dan Banten. Masalah tersebut bertambah buruk dengan struktur penguasaan lahan yang timpang karena sebagian besar petani gurem tidak secara formal menguasai lahan sebagai hak milik.

Struktur penguasaan lahan yang terpusat terjadi bersamaan dengan pembangunan yang mengandalkan modal besar dan ketersediaan tanah yang luas seperti revolusi hijau, perkebunan, dan konsesi hutan produksi seperti dijumpai di Jawa dan sebagian Sumatera. Dengan demikian, meningkatnya jumlah petani gurem tidak hanya mencerminkan potret kemiskinan di perdesaan, tetapi juga ketidakadilan agraria. Masalah lain adalah kurang adanya pengakuan dan perlindungan terhadap penguasaan tanah adat yang dikuasai secara komunal dan turun-temurun, terutama di Kalimantan, Sulawesi, Nusa Tenggara Timur dan Papua. Masyarakat adat ini harus menanggung akibat dari eksploitasi sumber daya alam, khususnya usaha produksi hutan (HPH/HTI), perkebunan dan pertambangan. Hilangnya kesempatan untuk memanfaatkan tanah dan hutan tersebut membuat mereka tergantung pada pihak luar. Tidak adanya kepastian akan penguasaan jangka panjang juga cenderung mengakibatkan terjadinya kerusakan kawasan hutan karena masyarakat akan memanfaatkan keuntungan jangka pendek yang dapat mereka peroleh dari penebangan hutan.

Konflik agraria, sebagai realitas ketidakadilan agraria, akan terus terjadi sejalan dengan pembangunan ekonomi dan

infrastruktur di Jawa dan Sumatera yang memerlukan lahan untuk pengembangan hutan produksi, pertambangan dan taman nasional, serta di luar Jawa dan Sumatera yang menggunakan tanah ulayat masyarakat setempat. Berbagai konflik agraria tersebut perlu penyelesaian yang jelas dan tuntas agar dapat memecahkan kemiskinan dan tidak menimbulkan kemiskinan baru.

Masalah ketimpangan gender juga terlihat dalam penguasaan tanah. Secara umum, penguasaan tanah lebih sering dipegang oleh laki-laki dibanding perempuan. Dalam berbagai kasus, pembuatan sertifikat tanah yang dibeli setelah pernikahan umumnya dibuat atas nama suami sebagai kepala Rumah tangga dengan kesepakatan bersama. Dari suatu survei terhadap 1.500 peserta program sertifikasi tanah ternyata hanya sedikit sertifikat yang dibuat atas nama istri (Tabel 5). Tanpa menguasai sertifikat tanah, perempuan akan sulit menggunakan tanah sebagai jaminan untuk mendapatkan kredit usaha. Hal ini berdampak pada terbatasnya peluang bagi perempuan dalam pengembangan usaha.

Tabel 7

Persentase Pemilikan Sertifikat Tanah Menurut Perempuan dan Laki-laki

Penguasaan Assest	Perempuan	Laki-laki
Daerah Perkotaan	14,3%	76,9%
Daerah Pinggiran	17,4%	67,4%
Daerah Perdesaan	20,4%	66,7%

Sumber: SMERU, 2004

h. Memburuknya Kondisi Sumberdaya Alam dan Lingkungan Hidup

Kemiskinan mempunyai kaitan erat dengan masalah sumberdaya alam dan lingkungan hidup. Masyarakat miskin sangat rentan terhadap perubahan pola pemanfaatan sumberdaya alam dan perubahan lingkungan. Masyarakat miskin yang tinggal di daerah perdesaan, daerah pinggiran hutan, kawasan pesisir, dan

daerah pertambangan sangat tergantung pada sumberdaya alam sebagai sumber penghasilan. Sedangkan masyarakat miskin di perkotaan umumnya tinggal di lingkungan permukiman yang buruk dan tidak sehat, misalnya di daerah rawan banjir dan daerah yang tercemar.

Masyarakat miskin mengalami masalah dalam mengakses sumber-sumber air yang diperlukan untuk usaha tani dan menurunnya mutu air akibat pencemaran dan limbah industri. Berkurangnya air waduk akibat penggundulan hutan dan pendangkalan, serta menurunnya mutu saluran irigasi mengakibatkan berkurangnya jangkauan irigasi. Selain itu, pengambilan air oleh perusahaan air minum yang terjadi di beberapa daerah tangkapan air (catchment area) mengakibatkan berkurangnya pasokan air untuk irigasi dan menurunnya intensitas tanam pertanian. Masalah ini membuat lahan tidak dapat diusahakan secara optimal sehingga mengurangi pendapatan petani. Masalah penurunan muka air tanah juga terjadi di daerah perkotaan. Hal ini disebabkan oleh penggunaan sumber air tanah yang berlebihan oleh pengusaha hotel, pengusaha industri, dan Rumah tangga.

Masyarakat miskin seringkali terpinggirkan dalam pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya alam. Penetapan area hutan sebagai kawasan lindung seringkali memarginalkan penduduk miskin yang tinggal di sekitar atau di dalamnya yang seharusnya dapat hidup secara seimbang. Sekitar 30% hutan produksi tetap hanya dikelola oleh lima perusahaan (BKPK, 2001). Pada tahun 2002, Indonesia memiliki kawasan lindung seluas 50,68 juta ha (26,4 persen terhadap luas daratan) meliputi hutan lindung seluas 32,34 juta ha dan kawasan konservasi daratan sebanyak 371 unit dengan luas 18,34 juta ha. Sedangkan kawasan konservasi laut sebanyak 35 unit dengan luas 4,72 juta ha mencakup jenis cagar alam, suaka margasatwa, taman wisata, dan taman nasional (Bappenas, BPS dan UNDP, 2004). Pengelolaan kawasan lindung tanpa mempertimbangkan kehidupan masyarakat yang tinggal di dalamnya akan menjauhkan akses masyarakat terhadap sumberdaya dan justru menghambat

tercapainya pembangunan berkelanjutan.

Proses pemiskinan juga terjadi dengan menyempitnya dan hilangnya sumber mata pencaharian masyarakat miskin akibat penurunan mutu lingkungan hidup terutama hutan, laut, dan daerah pertambangan. Berdasarkan statistik kehutanan, luas hutan Indonesia telah menyusut dari 130,1 juta ha (67,7% dari luas daratan) pada tahun 1993 menjadi 123,4 juta ha (64,2% dari luas daratan) pada tahun 2001. Penyusutan ini disebabkan oleh penebahan hutan yang tidak terkendali, penjarahan hutan, kebakaran, dan konversi untuk kegiatan lain seperti pertambangan, pembangunan jalan, dan permukiman (Bappenas, BPS dan UNDP, 2004). Sekitar 35% dari hutan produksi tetap seluas 35 juta ha juga rusak berat. Hutan yang dapat dikonversi kini tinggal 16,65 juta ha. Dengan laju konversi tetap seperti saat ini maka dalam waktu 25 tahun areal hutan konversi akan habis. Saat ini laju deforestasi hutan Indonesia diperkirakan sekitar 1,6 juta hektar per tahun (BKPK, 2001). Dampak lanjutan dari kerusakan ini adalah terjadinya degradasi lahan yang disebabkan oleh erosi. Selain itu, kerusakan hutan juga berdampak bagi masyarakat miskin dalam bentuk menyusutnya lahan yang menjadi sumber penghidupan, dan terjadinya erosi dan tanah longsor yang menyebabkan semakin berat beban yang mereka tanggung.

Masyarakat miskin yang tinggal di sekitar daerah pertambangan tidak dapat merasakan manfaat secara maksimal. Mereka hanya menjadi buruh pertambangan dan bahkan banyak di antaranya tidak dapat menikmati hasil tambang yang dikelola oleh investor, serta tidak adanya hak atas kepemilikan terhadap areal pertambangan yang dikuasai oleh para pemilik modal atas ijin dari negara. Maraknya pertambangan yang dikelola secara resmi maupun liar dengan tidak mempertimbangkan aspek dampak terhadap lingkungan dan manusia yang tinggal di sekitarnya. Penambangan sumberdaya mineral secara liar (illegal) semakin marak sejak tahun 1998 yang melibatkan banyak perusahaan termasuk perusahaan asing yang mengakibatkan pencemaran lingkungan dan degradasi kawasan hutan (Bappenas-PSDA,

2002).

Masyarakat miskin nelayan juga menghadapi masalah kerusakan hutan bakau dan terumbu karang. Hal ini berdampak pada rusaknya habitat tempat induk ikan mencari makan dan bertelur. Hutan bakau menyusut menjadi setengah dalam waktu sekitar 11 tahun. Terumbu karang saat ini dalam kondisi rusak dan sangat kritis. Degradasi lingkungan wilayah pesisir mengakibatkan menurunnya populasi ikan dari 5-10% kawasan perikanan tangkap, dan meningkatnya kesulitan nelayan dalam memperoleh ikan.

Sementara itu, perkembangan industri tanpa disertai pengawasan pembuangan limbah secara ketat telah menyebabkan terjadinya pencemaran sungai yang merupakan sumber air utama bagi masyarakat miskin perkotaan. Selain itu, penggunaan bahan kimia yang intensif seperti pestisida dan pupuk di daerah pertanian selama beberapa dasawarsa juga menyebabkan terjadinya pencemaran air, menurunnya mutu lahan garapan, dan meningkatnya kekebalan hama dan penyakit tanaman. Hal ini menyebabkan ketergantungan petani terhadap bahan kimia yang semakin besar dan meningkatnya beban pengeluaran petani.

Berbagai permasalahan tersebut menegaskan terbatasnya akses dan kesempatan masyarakat miskin yang tinggal di kawasan hutan, kawasan pertambangan, kawasan pesisir, dan kawasan lindung terhadap sumberdaya alam sebagai sumber penghidupan. Masalah tersebut diperparah dengan terjadinya kerusakan dan degradasi lingkungan yang mengakibatkan menurunnya mutu lingkungan hidup sebagai penunjang kehidupan. Perumusan kebijakan pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup seperti pembuatan peraturan perundangan juga sering mengabaikan partisipasi masyarakat. Oleh sebab itu, diperlukan review berbagai kebijakan yang terkait dengan pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup.

i. Lemahnya Jaminan Rasa Aman

Masyarakat miskin seringkali menghadapi berbagai tindak

kekerasan yang menyebabkan tidak terjaminnya rasa aman. Tindak kekerasan tersebut disebabkan oleh konflik sosial, ancaman terorisme, dan ancaman non kekerasan antara lain perdagangan perempuan dan anak (trafficking), krisis ekonomi, penyebaran penyakit menular, dan peredaran obat-obat terlarang. Berbagai tindak kekerasan dan non kekerasan tersebut mengancam rasa aman dan menyebabkan hilangnya akses masyarakat terhadap hak-hak sosial, ekonomi, politik, dan budaya.

Dalam lima tahun terakhir, konflik yang terjadi di berbagai daerah seperti di Aceh, Poso, dan Ambon berdampak langsung pada merosotnya taraf hidup masyarakat miskin dan munculnya masyarakat miskin baru. Data yang dihimpun UNSFIR menggambarkan bahwa dalam waktu 3 tahun (1997–2000) telah terjadi 3.600 konflik dengan korban 10.700 orang, dan lebih dari 1 juta jiwa menjadi pengungsi. Meskipun jumlah pengungsi cenderung menurun, tetapi pada tahun 2001 diperkirakan masih ada lebih dari 850.000 pengungsi di berbagai daerah konflik.

Dalam kurun waktu 1990-2001 telah terjadi berbagai kekerasan atau konflik sosial. Selama kurun waktu tersebut telah terjadi 465 kali kekerasan komunal, 502 kali kekerasan yang bernuansa separatistis, 88 kali kekerasan masyarakat dengan negara, dan 38 kali kekerasan yang berhubungan dengan persoalan perburuan. Dari 6.208 korban yang meninggal akibat berbagai jenis kekerasan tersebut, 76,9% diantaranya akibat kekerasan komunal, 22,1% akibat kekerasan separatistis, 1% akibat kekerasan negara, dan hanya 0,1% kekerasan yang berhubungan dengan persoalan perburuan. Kekerasan oleh publik mengalami eskalasi yang luar biasa antara 1997-1999. Kekerasan tadi telah merusak tatanan sosial yang ada, menciptakan rasa tidak aman dari masyarakat, dan mengurangi minat orang asing untuk mengunjungi Indonesia dengan seluruh dampak sosial ekonomi yang sangat luas.

Situasi keamanan yang memburuk akibat konflik menimbulkan dampak pada kondisi kemiskinan. Rata-rata penghasilan rumah tangga di Aceh dan Poso mengalami

penurunan drastis masing-masing 50% dan 34%. Setelah konflik jumlah penduduk miskin meningkat, keluarga kehilangan anggota rumah tangga dan harta benda. Selain itu, perpindahan pengungsi dari daerah konflik ke daerah yang lebih aman menimbulkan masalah sosial-ekonomi di daerah penampungan.

Dalam sebaran yang lebih luas, berdasarkan data dari Podes 2003 desa-desa yang pernah terjadi konflik selama setahun terakhir terdapat 109 kabupaten/kota selama setahun terakhir mengalami konflik dengan kategori sedang dan tinggi.

Konflik telah menyebabkan hilang atau rusaknya tempat tinggal, terhentinya kerja dan usaha sehingga penghasilan keluarga hilang, menurunnya status kesehatan individu dan lingkungan yang berakibat pada penurunan produktivitas, rusaknya infrastruktur ekonomi yang menyebabkan langkanya ketersediaan bahan pangan, menurunnya akses terhadap pendidikan, menurunnya akses terhadap air bersih, rusaknya infrastruktur sosial dan hilangnya rasa aman, serta merebaknya rasa amarah, putus asa dan trauma kolektif. Hal ini dirasakan oleh masyarakat Desa Sarre di Kabupaten Pidie-Aceh, masyarakat Desa Galuga di Kabupaten Tojo Barat –Sulawesi Tengah, masyarakat desa Somanhode di Kota Tidore-Maluku Utara. Oleh karena itu, kemiskinan di daerah konflik tidak dapat disamakan dengan kemiskinan di daerah bukan konflik karena adanya ancaman dari terjadinya kekerasan secara berkelanjutan dan tidak adanya jaminan keamanan.

Konflik tidak saja menyebabkan hilangnya harta benda, tetapi seringkali juga hilangnya hak sebagai pemilih dan hak sebagai warga komunitas. Dampak konflik yang dialami oleh laki-laki dewasa, perempuan dewasa dan anak-anak berbeda dengan beban terberat dialami oleh anak-anak dan perempuan. Bagi laki-laki dewasa, konflik membatasi atau menghilangkan kesempatan untuk bekerja dan berusaha, dan meningkatkan persaingan kerja dengan pengungsi. Bagi anak-anak, hancurnya berbagai sarana pendidikan dan kesehatan telah menghilangkan hak mereka untuk mendapat layanan pendidikan dan kesehatan, yang pada akhirnya memperburuk masa depan mereka. Di samping itu, mereka

mengalami trauma yang mengarah pada tumbuhnya budaya kekerasan.

Bagi perempuan, konflik menyebabkan hilangnya akses pada mata pencaharian, tempat tinggal yang hancur, dan masa depan yang tidak pasti. Konflik seringkali memaksa perempuan untuk menjadi pencari nafkah utama dan menanggung beban keluarga yang lebih besar. Mereka harus menanggung anak yatim karena ayahnya atau ibunya meninggal. Beban ini semakin berat dengan terbatasnya peluang kerja dan berusaha. Peluang yang tersedia biasanya hanya sebatas berdagang yang tidak jelas keberlanjutannya. Hal ini disebabkan oleh ketidakamanan, ketidakmampuan, dan terbatasnya pasar dan bahan baku. Di samping itu, selama ini mobilitas sosial, ekonomi dan politik untuk perempuan hampir tertutup.

Lemahnya jaminan rasa aman sebagai pemicu terjadinya konflik kekerasan dan non kekerasan menunjukkan lemahnya sistem politik dan pemerintahan pada saat krisis 1998. Hal ini erat kaitannya dengan perubahan penyelenggaraan pemerintahan dari sentralis dan otoriter menjadi pemerintahan desentralis dan demokratis. Selain itu, kesenjangan ekonomi dan ketidakadilan sosial menjadi salah satu penyebab kerentanan masyarakat miskin. Hal ini juga diperkuat dengan tidak berjalannya penegakan hukum secara adil terhadap pelanggaran korupsi, pelanggaran HAM, dan pelaku pelanggaran kekerasan lainnya. Kurangnya jaminan rasa aman juga disebabkan oleh terbatasnya kapasitas aparat keamanan terutama polisi. Rasio polisi terhadap penduduk adalah 1/1.500 lebih rendah dibanding Malaysia (1/400), Singapore (1/250) dan Cina (1/750).

Anak dan perempuan dari keluarga miskin seringkali mendapat diskriminasi dan perlakuan yang lebih buruk. Anak jalanan dan perempuan yang diperdagangkan merupakan kelompok yang mengalami kondisi kemiskinan terburuk sebagai akibat tidak terjaminnya hak-hak dasar mereka. Anak jalanan mulai muncul sejak 1970'an di kota-kota besar seperti Jakarta, Bandung dan Yogyakarta. Jumlah anak jalanan berfluktuasi dan cenderung meningkat. Krisis ekonomi mengakibatkan

bertambahnya jumlah anak jalanan dari sekitar 50.000 menjadi sekitar 150.000-200.000. Pada tahun 2002, jumlah anak terlantar, anak nakal dan anak jalanan diperkirakan sekitar 3,7 juta jiwa.

Anak jalanan timbul akibat tidak terpenuhinya hak-hak dasar anak baik oleh keluarga, masyarakat, maupun negara. Kompleksitas kemiskinan memaksa mereka berlaku sebagai orang dewasa kecil yang harus mencari uang untuk mempertahankan hidup dan mengatasi berbagai ancaman. Mereka juga harus berhadapan dengan para pesaing dan pemerasan oleh para preman, dan seringkali dijerumuskan ke dalam penyalahgunaan narkoba, seks bebas, menjadi korban perdagangan untuk prostitusi, diperkosa dan obyek pornografi. Penanganan kriminalitas anak jalanan seringkali lebih keras dari penanganan kriminalitas orang dewasa. Selain itu, ketiadaan identitas menyebabkan mereka dianggap masyarakat liar dan tidak berhak memperoleh layanan publik. Data UNICEF tahun 1998 memperkirakan jumlah anak yang tereksplorasi seksual atau dilacurkan mencapai 40.000-70.000 anak dan tersebar di lebih dari 75.000 tempat di seluruh Indonesia. Suatu studi memperkirakan sekitar 30% dari seluruh jumlah pekerja seks yang ada adalah anak perempuan berusia kurang dari 18 tahun.

j. Lemahnya Partisipasi

Tidak terpenuhi hak-hak dasar masyarakat miskin karena tidak tepatnya layanan yang diberikan oleh pemerintah, menyentuh langsung persoalan kapabilitas dasar yang kemudian menghambat mereka untuk mencapai harkat martabat sebagai warganegara. Gagalnya kapabilitas dasar itu sering muncul dalam berbagai kasus, terkooptasinya masyarakat miskin dari kehidupan sosial dan membuat mereka semakin tidak berdaya untuk menyampaikan aspirasinya. Kasus tersebut terjadi sebagai akibat dari proses perumusan dan pelaksanaan kebijakan yang memposisikan masyarakat miskin sebagai obyek dan mengabaikan keterlibatan masyarakat miskin dalam proses pengambilan keputusan.

Salah satu penyebab kegagalan kebijakan dan program pembangunan dalam mengatasi masalah kemiskinan adalah lemahnya partisipasi masyarakat miskin, atau partisipasi LSM untuk dapat menyampaikan suara si miskin dalam tahap perumusan, pelaksanaan, pemantauan maupun evaluasi kebijakan dan program pembangunan. Berbagai kasus penggusuran di perkotaan, pemutusan hubungan kerja secara sepihak, dan pengusiran petani dari wilayah garapan menunjukkan kurangnya dialog dan lemahnya partisipasi masyarakat miskin dalam pengambilan keputusan. Partisipasi masyarakat diantaranya dapat tergambarkan dalam wujud organisasi-organisasi masyarakat yang dapat memperkuat posisi tawar untuk mempengaruhi kebijakan, antara lain (Perkumpulan Petani Pemakai Air (P3A), Kontak Tani Nelayan Andalan (KTNA), Taruna Tani).

Selain itu, hasil studi yang dilakukan oleh Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM bekerjasama dengan Kemitraan Bagi Pembaharuan Tata Pemerintahan pada tahun 2002, menunjukkan bahwa keterlibatan 30% penduduk yang berpenghasilan terendah sangat jauh berbeda dengan 30% penduduk yang berpenghasilan tertinggi dalam pengambilan keputusan tentang pembangunan jalan, pelayanan kesehatan, pengelolaan air, keamanan dan kebersihan lingkungan. Berbagai bentuk musyawarah pembangunan dan konsultasi publik dalam pengambilan keputusan hanya terbatas pada kalangan pemerintah dan kurang melibatkan masyarakat.

Praktek pengambilan keputusan dalam perencanaan anggaran juga tidak melibatkan masyarakat. Pembahasan anggaran hanya dilakukan secara tertutup dan terbatas oleh pemerintah dan parlemen. Kurangnya informasi mengenai proses tersebut menjadi salah satu penyebab rendahnya partisipasi masyarakat.

Partisipasi perempuan dalam perumusan kebijakan masih sangat terbatas. Secara umum, keterwakilan perempuan dalam lembaga legislatif yang diharapkan dapat memperjuangkan kepentingan perempuan, masih sangat kecil. Di tingkat masyarakat, perempuan sangat jarang dilibatkan dalam

musyawarah di tingkat desa ataupun di tingkat dusun karena secara formal keluarga diwakili oleh suami yang oleh Undang-Undang Perkawinan ditetapkan sebagai kepala keluarga.

Rendahnya partisipasi perempuan dalam legislatif disebabkan adanya pemaknaan yang berbeda atas kata “dapat” dalam pasal 65 ayat 1 UU Pemilu. Ketentuan 30% perempuan sebagai wakil partai dimaknai sebagai pilihan bukan keharusan sehingga perempuan yang dicalonkan belum tentu sebagai calon jadi. Selain itu, kuota 30% sering diartikan sebagai hadiah yang dapat membatalkan agenda strategis konstituen dan mereduksi perjuangan kesetaraan dan keadilan gender. Pembatasan kuota dan sistem kepegawaian yang netral gender telah mengakibatkan terbatasnya keterwakilan perempuan sebagai pengambil keputusan dalam lembaga tinggi negara.

Keberadaan para perempuan eksekutif dan legislatif diharapkan dapat membantu perumusan kebijakan, program, dan anggaran yang sensitif gender yang berkorelasi positif dengan penanggulangan kemiskinan. Ketidakterwakilan perempuan tersebut membuat mereka tidak dapat memperoleh informasi dan tidak dapat menyuarakan kebutuhan mereka. Hal ini juga berakibat perumusan kebijakan, program dan anggaran menjadi tidak sensitif gender dan mengabaikan permasalahan yang dihadapi oleh kaum perempuan khususnya perempuan miskin. Rendahnya partisipasi masyarakat miskin dalam perumusan kebijakan juga disebabkan oleh kurangnya informasi baik mengenai kebijakan yang akan dirumuskan maupun mekanisme perumusan yang memungkinkan keterlibatan mereka. Secara formal sosialisasi telah dilaksanakan, namun karena menggunakan sistem perwakilan, seringkali informasi yang diperlukan tidak sampai ke masyarakat miskin.

2. Lemahnya Penanganan Masalah Kependudukan

Beban masyarakat miskin semakin berat akibat besarnya tanggungan keluarga dan adanya tekanan hidup yang mendorong terjadinya migrasi. Menurut data BPS, Rumah tangga miskin

mempunyai rata-rata anggota keluarga lebih besar daripada Rumah tangga tidak miskin. Rumah tangga miskin di perkotaan rata-rata mempunyai anggota 5,1 orang, sedangkan rata-rata anggota Rumah tangga miskin di perdesaan adalah 4,8 orang. Dengan beratnya beban Rumah tangga, peluang anak dari keluarga miskin untuk melanjutkan pendidikan menjadi terhambat dan seringkali mereka harus bekerja untuk membantu membiayai kebutuhan keluarga. Oleh karena itu, Rumah tangga miskin harus menanggung beban yang lebih besar.

Pengaturan jumlah anak sangat ditentukan oleh akses terhadap alat keluarga berencana (KB), pengetahuan terhadap pilihan cara mengatur kehamilan secara aman dan kesehatan reproduksi. Meskipun cakupan kepesertaan KB aktif mengalami peningkatan dari 64% di tahun 1998 menjadi 70% di tahun 2001, tetapi banyak masyarakat miskin mengeluhkan keterbatasan akses terhadap alat KB, khususnya alat KB yang dulu disediakan secara gratis sekarang harus dibeli dan harganya semakin mahal. Kenaikan harga alat KB menyebabkan penggunaan alat KB secara tidak teratur dan terjadinya kehamilan di luar rencana. Di samping itu, penyuluhan mengenai pengaturan kehamilan dan kesehatan reproduksi bagi masyarakat miskin cenderung makin tidak memadai, padahal pemahaman perempuan dan laki-laki miskin masih sangat rendah.

Masyarakat miskin di perdesaan seringkali terpaksa pindah ke kota dengan harapan akan mendapat kesempatan kerja untuk memperoleh pendapatan. Akibat langsung dari migrasi dari desa ke kota adalah meningkatnya beban kota dalam menyediakan fasilitas layanan publik dan lapangan kerja, dan meningkatnya permukiman di bantaran sungai, pinggir rel, kolong jembatan dan lahan kosong lainnya. Kondisi kehidupan yang kurang layak di perkotaan diperparah dengan besarnya beban tanggungan keluarga.

3. Ketidaksetaraan dan Ketidakadilan Gender

Sumber dari permasalahan kemiskinan perempuan terletak

pada budaya patriarki laki-laki sebagai superior dan perempuan sebagai subordinat. Budaya patriarki seperti ini tercermin baik dalam kehidupan berkeluarga, bermasyarakat, maupun bernegara, dan menjadi sumber pembenaran terhadap sistem distribusi kewenangan, sistem pengambilan keputusan, sistem pembagian kerja, sistem kepemilikan, dan sistem distribusi sumberdaya yang bias gender.

Sistem pemerintahan yang hirarki, hegemoni dan patriarki telah meminggirkan perempuan secara sistematis melalui kebijakan, program dan lembaga yang tidak responsif gender. Data statistik yang menjadi basis pengambilan keputusan dalam penyusunan kebijakan dan program tidak mampu mengungkap dinamika kehidupan perempuan dan laki-laki. Data tersebut dikumpulkan secara terpusat tanpa memperhatikan kontekstualitas dan tidak mampu mengungkap perbedaan kondisi perempuan-laki-laki sehingga kebijakan, program, dan lembaga yang dirancang menjadi netral gender dan menimbulkan kesenjangan dan ketidakadilan gender dalam berbagai bidang kehidupan.

Masalah ketidakadilan dan ketidaksetaraan gender tercermin pada tingginya angka kematian ibu, keluarga berencana dan aborsi tidak aman, ketidakcukupan konsumsi nutrisi khususnya perempuan hamil dan menyusui, pengiriman TKW yang sarat dengan penipuan, eksploitasi, pelecehan, kekerasan seksual, perdagangan terhadap perempuan, dan buruknya sanitasi dan air bersih. Budaya patriarki yang dilegitimasi oleh negara mengakibatkan perempuan berada pada posisi tawar yang lemah dan suara perempuan tidak tersalurkan melalui mekanisme pengambilan keputusan formal. Suatu studi menunjukkan adanya korelasi positif antara keterwakilan perempuan dalam lembaga legislatif dan eksekutif dengan penanggulangan kemiskinan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Semakin tinggi partisipasi perempuan, maka semakin tinggi kesejahteraan masyarakat dan keberhasilan penanggulangan kemiskinan. Masalah keterwakilan suara dan kebutuhan perempuan dalam pengambilan keputusan kebijakan publik tersebut sangat penting karena produk kebijakan yang netral gender hanya akan melanggengkan ketidaksetaraan

dan ketidakadilan terhadap perempuan yang berakibat pada pemiskinan kaum perempuan.

Masalah ketidakadilan gender lainnya adalah perdagangan (trafficking) yang diartikan sebagai pemindahan paksa manusia (khususnya perempuan dan anak) dengan atau tanpa persetujuan baik di dalam negeri maupun ke luar negeri untuk perburuan yang eksploitatif. Perdagangan manusia terutama anak dan perempuan ini telah mendapat perhatian besar baik dalam negeri maupun internasional, namun permasalahan tersebut masih belum terpecahkan secara tuntas.

Tabel 8
Kasus Kekerasan dalam Rumah Tangga (KDRT)

Bentuk Kekerasan	1998	2002
Kekerasan Fisik	33 Kasus	86 Kasus
Kekerasan Psikis	119 Kasus	250 Kasus
Kekerasan Ekonomi	58 Kasus	135 Kasus
Kekerasan Seksual	3 Kasus	7 Kasus

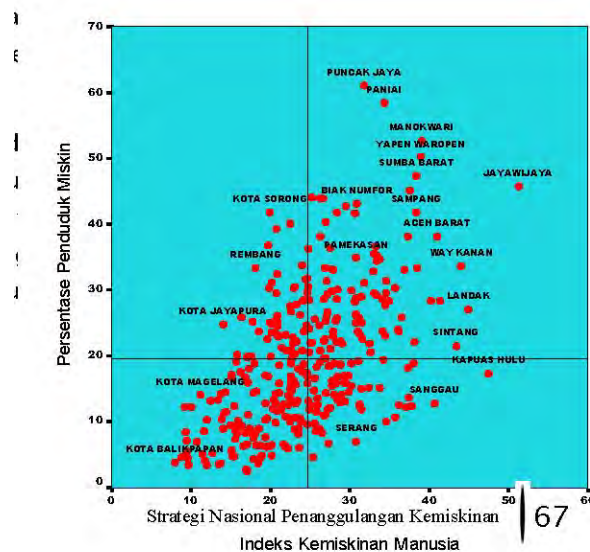
Sumber: LBH APIK, Jakarta.

4. Kesenjangan Antardaerah

Kesenjangan antardaerah merupakan fakta adanya perbedaan potensi sumberdaya, kondisi geografis dan ketidaktepatan orientasi kebijakan. Gambaran kesenjangan antardaerah ditunjukkan oleh distribusi persentase penduduk miskin, Indeks Kemiskinan Manusia (IKM), tingkat produksi dan kapasitas fiskal daerah.

Berdasarkan distribusi penduduk miskin pada tahun 2004, dari 10 provinsi dengan persentase penduduk miskin tertinggi, sebanyak 7 provinsi berada di kawasan timur Indonesia, yaitu Irian Jaya Barat, Papua, Maluku, Gorontalo. NTT, NTB dan Sulawesi Tenggara. Sedangkan di kawasan barat Indonesia

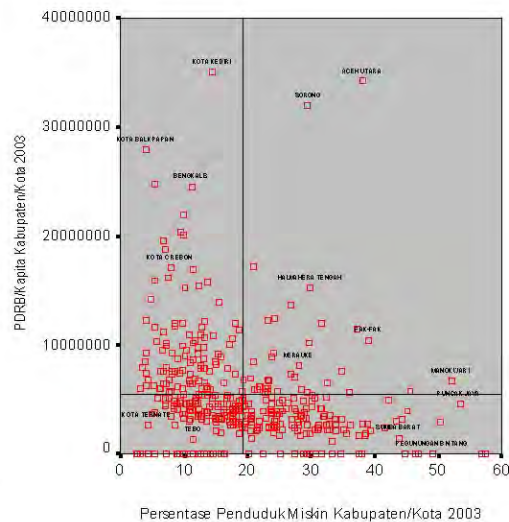
meliputi Lampung, Bengkulu dan Nangroe Aceh Darrussalam. Pendekatan lain untuk melihat kondisi kesenjangan antardaerah, adalah Indeks Kemiskinan Manusia (IKM), yaitu indeks komposit dari beberapa variabel terpilih yang menunjukkan tingkat kemiskinan masyarakat berdasarkan dimensi kesehatan, pendidikan, dan pemenuhan kebutuhan sosial ekonomi. Berdasarkan data IKM pada tahun 2002, 8 dari 10 provinsi dengan IKM tertinggi berada di Kawasan Timur Indonesia, yaitu Provinsi Maluku Utara, NTT, NTB, Sulawesi tengah, Kalimantan Tengah, Papua, Gorontalo dan Kalimantan Barat. Sementara di Kawasan Barat Indonesia provinsi dengan IKM tinggi adalah provinsi Sumatera Selatan dan NAD. Kondisi IKM terbaik sebesar 13,2 berada di DKI Jakarta, sedangkan kondisi IKM terburuk sebesar 38,0 berada di Kalimantan Barat, selanjutnya Gorontalo sebesar 32,4 dan Papua sebesar 30,9.



Gambar 1 menunjukkan bahwa sebagian besar kabupaten/kota di Papua seperti Puncak Jaya, Paniai, Manokwari, Yapen Waropen dan Jayawijaya menunjukkan kasus tingginya kemiskinan akibat rendahnya pendapatan dan rendahnya mutu

sumberdaya manusia. Hal ini menunjukkan hubungan bahwa wilayah miskin cenderung memiliki indeks kemiskinan manusia yang tinggi pula (kuadran kanan atas), dan wilayah kaya memiliki indeks kemiskinan rendah (kuadran kiri bawah).

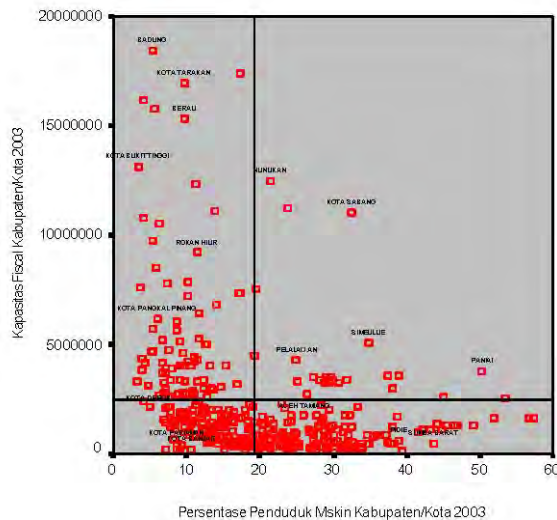
Gambar 2 menunjukkan sebaran daerah berdasarkan persentase penduduk miskin dan PDRB perkapita. Kondisi yang ekstrim, yaitu daerah dengan PDRB perkapita tinggi tetapi tidak diikuti pemerataan penghasilan, sehingga memiliki persentase penduduk miskin yang tinggi, terjadi di kabupaten Aceh Utara, Sorong, Manokwari dan Fak-Fak.



Gambar 2.25 Diagram Sebar Persentase
Penduduk Miskin dan PDRB Perkapita, Tahun
2003

Daerah dengan kondisi pemerataan PDRB perkapita yang tinggi diikuti oleh persentase penduduk miskin lebih rendah dari rata-rata nasional. Beberapa daerah tersebut antara lain Kota Kediri, Kota Balikpapan, Kabupaten Bengkalis dan Kota Cirebon. Kondisi yang lebih baik, ditunjukkan oleh daerah dengan PDRB perkapita lebih rendah dari rata-rata, tetapi memiliki persentase penduduk miskin di bawah rata-rata nasional.

Gambar 3 menunjukkan sebaran daerah berdasarkan persentase penduduk miskin dan kapasitas fiskal daerah (penerimaan umum daerah dikurangi dengan belanja pegawai). Gambaran yang ekstrim terjadi pada daerah dengan kapasitas fiskal yang termasuk tinggi, tetapi memiliki persentase penduduk miskin yang tinggi. Daerah yang termasuk kategori ini meliputi Kabupaten Nunukan, Kota Sabang, Kabupaten Simeuleu, dan Kabupaten Paniai. Sedangkan kondisi yang wajar terjadi di kabupaten Badung, Kota tarakan, kabupaten Berau dan Kota Bukit Tinggi



Gambar 2.26 Diagram Sebar Persentase Penduduk Miskin dan Kapasitas Fiskal

Gambaran umum yang terjadi adalah sebagian besar daerah berada di kuadran bawah yang menunjukkan hubungan rendah antara kapasitas fiskal daerah dengan persentase penduduk miskin. Kondisi terbaik terjadi di daerah yang berada pada kuadran kiri bawah, yaitu kapasitas fiskal yang rendah tetapi memiliki persentase penduduk miskin yang rendah pula.

Isu Strategis

Berbagai masalah yang dialami oleh masyarakat miskin menunjukkan bahwa kemiskinan bersumber dari ketidakberdayaan dan ketidakmampuan masyarakat dalam memenuhi hak-hak dasar; kerentanan masyarakat menghadapi persaingan, konflik dan tindak kekerasan; lemahnya penanganan masalah kependudukan; ketidaksetaraan dan ketidakadilan gender; dan kesenjangan pembangunan yang menyebabkan masih banyaknya wilayah yang dikategorikan tertinggal dan terisolasi. Masalah kemiskinan juga memiliki spesifikasi yang berbeda antarwilayah perdesaan, perkotaan, serta permasalahan khusus di kawasan pesisir dan kawasan tertinggal.

Ketidakmampuan masyarakat dalam memenuhi hak-hak dasar secara umum berkaitan dengan kegagalan kepemilikan aset terutama tanah dan modal; terbatasnya jangkauan layanan dasar terutama kesehatan dan pendidikan; terbatasnya ketersediaan sarana dan prasarana pendukung; rendahnya produktivitas dan tingkat pembentukan modal masyarakat; lemahnya partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan publik; pemanfaatan sumberdaya alam yang berlebihan, tidak berwawasan lingkungan dan kurang melibatkan masyarakat; kebijakan pembangunan yang bersifat sektoral, berjangka pendek dan parsial; serta lemahnya koordinasi antarinstansi dalam menjamin penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak-hak dasar.

Diagnosis kemiskinan juga menunjukkan faktor utama penyebab kemiskinan yang bersifat struktural, yaitu pelaksanaan kebijakan, pengelolaan anggaran dan penataan kelembagaan yang kurang mendukung penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak-hak dasar masyarakat miskin. Oleh sebab itu, penanggulangan kemiskinan perlu didukung dengan reorientasi kebijakan yang menekankan perubahan dalam perumusan kebijakan, pengelolaan anggaran dan penataan kelembagaan yang mengutamakan pemenuhan hak-hak dasar masyarakat.

Bab 4

Hutang Luar Negeri *

Pendahuluan

Hutang luar negeri yang disalurkan oleh pihak negara-negara maju ke negara-negara berkembang tidaklah dilakukan atas dasar kemanusiaan, tetapi atas dasar motivasi ekonomi dan bahkan politik. Hutang luar negeri tidak akan disalurkan jikalau tidak ada keuntungan ekonomi untuk pihak pemberi hutang (Hayter, 1971; Pomfret, 1992). Perkembangan-perkembangan pada tahun delapan puluhan dan sembilan puluhan yang menunjukkan situasi apa yang disebut krisis hutang (*debt-crisis*) dapat dijadikan petunjuk yang mendukung argumentasi ini.

Ada dua persoalan berat yang sekarang ini dihadapi oleh negara-negara berkembang yang dikelompokkan sebagai negara-negara penghutang besar (*highly indebted countries*) dalam hubungannya dengan pembayaran kewajiban hutang luar negeri mereka (pembayaran cicilan plus bunga). Persoalan yang pertama ialah apa yang disebut *net transfer* yaitu persoalan yang timbul akibat adanya *negative inflow* sumber-sumber keuangan disebabkan nilai cicilan plus bunga hutang luar negeri lebih besar dari nilai hutang baru yang diterima dari pihak luar negeri. Selama periode 1982-1991 saja misalnya, nilai *net transfer* dari negara-negara berkembang sebagai negara-negara debitor ke negara-negara maju sebagai negara-negara kreditor adalah sebesar US\$ 428 miliar (OECD, 1991). Nilai *net transfer* untuk beberapa negara berkembang yang dikategorikan sebagai negara-negara penghutang besar di Amerika Latin adalah US\$ 179,8 miliar (Sangmeister, 1993).

Persoalan kedua yang sedang dihadapi oleh negara-negara sedang berkembang penghutang besar ialah persoalan merosotnya

*Diskusi lebih lengkap mengenai hutang luar negeri dalam pembiayaan pembangunan dapat diikuti dalam Sritua Arief (1998) "Teori dan Kebijakan Pembangunan", CIDES, Jakarta

nilai satuan (*unit value*) dan nilai tukar (*terms of trade*) produk-produk ekspor dari negara-negara ini ke negara-negara maju. Seperti terlihat dalam Tabel 1 antara periode 1980-1982 dan periode 1983-1986, nilai satuan dan nilai tukar produk-produk ekspor (baik secara keseluruhan maupun khusus produk manufaktur) dari beberapa negara penghutang besar di Asia, Afrika dan Amerika Latin pada umumnya menunjukkan kemerosotan kendatipun *volume* ekspor negara-negara ini meningkat.

“Fisher Paradox”

Profesor Fisher pada tahun 1933 (Fisher, 1933) mengemukakan sebuah tulisan yang mencetuskan apa yang kemudian dikenal dalam teori ekonomi internasional sebagai “Fisher Paradox”. Pengertian Fisher Paradox ini dikemukakan oleh Fisher sebagai berikut:

“Each dollar of debt still unpaid becomes bigger dollar and if the over indebtedness with which we started was great enough, the liquidation of debts cannot keep up with the fall of prices, which it causes. In that case, the liquidation defeats itself. While it diminished the number of dollars owed. Then, the very effort of individuals to lessen their burden of debts increases it..... Then we have the great paradox: The more the debtors pay, the more they owe” (I. Fisher, 1933).

Pengertian *Fisher Paradox* ini dapat diaplikasikan untuk negara-negara penghutang besar dalam kelompok negara-negara berkembang.

Fisher Paradox mengemukakan bahwa negara-negara penghutang besar yang terpaksa melakukan net transfer dan berbarengan dengan itu mengalami kemerosotan dalam daya beli penghasilan ekspornya jelas mengalami situasi yang menunjukkan bahwa semakin besar nilai pembayaran cicilan pokok hutang luar negeri yang dilakukan negara-negara ini, semakin besar nilai hutang luar negeri yang menumpuk. Brazil, Indonesia, Peru, Filipina, Tunisia, Uruguay, Argentina dan Chili telah berada

dalam situasi *Fisher Paradox*. Adapun Meksiko dapat keluar *Fisher Paradox* sebagai akibat adanya pelaksanaan skema peringanan beban hutang dan penjadwalan kembali hutang yang ada.

**Tabel 9. Perubahan Nilai Satuan dan Nilai Tukar
Produk-Produk Ekspor Negara-Negara Penghutang
Besar di antara Periode 1980-1982 dan Periode 1983-
1986 (dalam Persentase)**

Negara	Keseluruhan Ekspor		Produk Manufaktur	
	Perubahan Nilai Satuan	Perubahan Nilai Tukar	Perubahan Nilai Satuan	Perubahan Nilai Tukar
Argentina	-18	-11	-22	-14
Bolivia	-22	-14	-13	-4
Brazil	-7	0	-18	-11
Chili	-19	-12	-19	-11
Ekuador	-16	-3	-12	-10
Mesir	-21	-14	-6	-4
India	-7	0	+3	+13
Indonesia	-20	-13	-21	-13
Meksiko	-23	-12	-10	-1
Nigeria	-27	-20	-16	-8
Peru	-20	-13	-17	-9
Filipina	-13	-6	-16	-8
Sudan	-16	-10	-13	-6
Tunisia	-18	-11	-16	-7
Uruguay	-17	-10	-9	0
Venezuela	-25	-18	-17	-9

Sumber: Prabirjit Sarkar, “*Debt Crisis of The Less Developed Countries and The Transfer Debate Once Again*,” The Journal of Development Studies, vol. 27, no. 4, July 1991.

Akumulasi Hutang Luar Negeri

Dalam upaya memecahkan masalah beban hutang luar negeri yang dialami oleh sebagian besar negara-negara berkembang, tepatlah kiranya apabila kita meneliti secara cermat

faktor-faktor yang telah bertanggung jawab terhadap berakumulasinya hutang luar negeri di negara-negara ini. Dengan cara ini diperoleh pengertian atau kesimpulan mengenai apakah negara-negara ini dapat secara tuntas membaya penuh hutang luar negeri mereka sehingga saldonya menjadi nol atau secara terus-menerus akan dililit hutang dalam nilai yang bertambah besar sementara sumber-sumber keuangan negara-negara ini secara terus-menerus pula dihisap oleh pihak-pihak kreditor.

Berakumulasinya hutang luar negeri pada sebagian besar negara-negara berkembang pertama sekali dapat dijelaskan dengan melihatnya dari sisi permintaan yang ditimbulkan oleh negara-negara berkembang ini. Cara pendekatan ini didasarkan atas apa yang disebut "*loan-pull theory*". Eksposisi yang telah dikemukakan oleh Hallberg (1986) antara lain termasuk dalam kerangka teori ini.

Permintaan akan pinjaman luar negeri yang dilakukan oleh negara-negara berkembang berdasarkan teori ini dapat dibagi dalam dua komponen. Komponen *pertama* ialah permintaan yang betul-betul dilandasi oleh perhitungan yang matang dan jelas mengenai proyek-proyek yang akan dibiayai. Proyek-proyek ini secara jelas terkait dengan proses peningkatan kapasitas produksi nasional. Dengan perkataan lain, proyek-proyek yang dibiayai hutang luar negeri ini jelas akan menimbulkan kapasitas pembayaran kembali (*repayment capacity*) hutang luar negeri yang telah digunakan untuk membiayainya. Komponen kedua ialah permintaan pinjaman luar negeri yang ditentukan oleh faktor-faktor yang random di dalam negara-negara berkembang ini.

Faktor-faktor yang random ini banyak berkaitan erat dengan perilaku elit kekuasaan di negara-negara ini yaitu perilaku yang bersifat korup dan mengandung unsur penyalahgunaan kekuasaan dalam pengelolaan sumber-sumber ekonomi nasional terutama sumber-sumber keuangan internasional yang merupakan pinjaman luar negeri yang didasarkan atas faktor-faktor yang random ini banyak yang tidak punya kaitan dengan peningkatan kapasitas produksi riil sehingga tidak menimbulkan kapasitas

pembayaran kembali pinjaman luar negeri yang telah diterima. Kendatipun ada yang punya kaitan dengan peningkatan kapasitas produksi nasional, skala pinjaman atau skala proyek yang dibiayai jauh melebihi keperluan yang realistis sehingga *rate of return* dana pinjaman jauh di bawah *cost of borrowing*, apalagi dalam *cost of borrowing* dan nilai proyek yang dibiayai sudah mengandung pula komponen-komponen yang bersifat manipulatif.

Ada juga faktor random yang lain, yang tidak terkait dengan perilaku penyimpangan oleh elit kekuasaan yaitu faktor kebutuhan untuk mempertahankan nilai tukar yang relatif tinggi untuk mata uang dalam negeri (*overvalued currency*) sehingga impor barang konsumsi meningkat dan faktor kebutuhan untuk mempertahankan cadangan devisa yang relatif tinggi. Pinjaman luar negeri untuk membiayai kedua kebutuhan ini jelas tidak menjurus kepada proses peningkatan kapasitas produksi nasional.

Berakumulasinya hutang luar negeri pada sebagian besar negara-negara berkembang dapat juga dijelaskan dengan melihatnya dari sisi penawaran yang datang dari pihak-pihak kreditor. Cara pendekatan ini didasarkan atas apa yang disebut *loan-push theory*. Teori ini terdiri dari dua bentuk eksposisi. Eksposisi yang pertama mengemukakan bahwa peningkatan akumulasi hutang luar negeri pada sebagian besar negara-negara berkembang secara substansial banyak diakibatkan oleh dorongan yang dilakukan oleh lembaga-lembaga keuangan internasional yang menguasai surplus petrodolar. Surplus petrodolar ini terpaksa dengan berbagai upaya dan cara dilempar ke negara-negara berkembang oleh karena berkurangnya permintaan akan pinjaman di negara-negara maju. Pelemparan dana petrodolar ini dikenal dalam dunia keuangan internasional sebagai proses *recycling of petro-dollars* (William Darity dan Bobbie Horn, 1988).

Dalam proses seperti ini, banyak proyek ekonomi di negara-negara sedang berkembang secara perhitungan ekonomis tidak dapat dipertanggungjawabkan. Kolaborasi antara pihak kreditor dengan pejabat-pejabat pemerintahan terjadi sehingga

objektivitas mengenai kelayakan ekonomis proyek-proyek yang dibiayai pinjaman luar negeri melalui mekanisme yang direkayasa oleh pihak loan-pusher, banyak tidak didukung oleh justifikasi ekonomis. Akibatnya, kaitan yang jelas antara pinjaman yang diterima dengan peningkatan kapasitas produksi nasional atau repayment capacity untuk pinjaman ini lemah sekali. Sementara itu, kolaborasi antara pihak loan-pusher dengan pejabat-pejabat pemerintahan telah mengakibatkan terjadinya manipulasi nilai proyek yang dibiayai dari pinjaman.

Eksposisi yang kedua telah dikemukakan oleh Mandel yang menyatakan bahwa berakumulasinya hutang luar negeri negara-negara berkembang merupakan manifestasi yang spesifik dari *overheating of credit* yang terjadi di negara-negara kapitalis maju demi mencegah terjadinya krisis dalam sistem kapitalisme di negara-negara ini setelah melihat adanya gejala-gejala resesi yang berkepanjangan. Pelemparan dana pinjaman ke negara-negara berkembang adalah dalam rangka menstimulir proses pertumbuhan ekonomi di negara-negara kapitalis maju ini (Ernest Mandel, 1986).

Kemampuan Membayar Lunas

Bentuk-bentuk pinjaman luar negeri yang telah diterima oleh sebagian besar negara-negara berkembang seperti diuraikan di atas ditambah dengan kendala-kendala yang dihadapi oleh negara-negara ini dalam proses memperoleh penghasilan ekspor yang adil di pasar internasional, telah menumbuhkan pendapat yang pesimistis mengenai kemampuan negara-negara ini untuk membayar lunas hutang luar negeri mereka. Adalah suatu ilusi bahwa dalam suatu hubungan hutang-piutang antara pihak-pihak kreditor dengan sebagian besar negara berkembang, negara-negara ini mampu membayar lunas hutangnya secara tuntas sehingga sisanya menjadi nol.

Dalam konteks ini, Beltratti pada tahun 1989 telah melakukan suatu studi yang membandingkan nilai hutang luar negeri yang telah digunakan (*actual foreign debt*) oleh delapan

negara-negara sedang berkembang dengan nilai hutang luar negeri yang sebetulnya dapat ditanggung oleh negara-negara ini (*sustainable foreign debt*). Kedelapan negara-negara yang diteliti adalah Brazil, Venezuela, Meksiko, Indonesia, Kolombia, Bolivia, Peru, dan Filipina. Berdasarkan metodologi ekonometrik yang dikenal dengan *vector autoregressive methodology* (VAR methodology), Beltratti melakukan penaksiran mengenai kapasitas pembayaran kembali (*repayment capacity*) negara-negara yang dicakupnya dalam penelitiannya terhadap hutang luar negeri yang telah digunakan oleh negara-negara ini. Penaksiran didasarkan atas variabel-variabel neraca perdagangan, tingkat pertumbuhan produk domestik dan rasio antara investasi dan produk domestik. Hasil penelitiannya menunjukkan tidak ada satu negara pun di antara negara-negara yang ditelitinya yang punya *repayment capacity* untuk membayar hutang luar negeri secara tuntas. Ini bermakna bahwa nilai *sustainable foreign debt* berada jauh di bawah nilai *actual foreign debt* (Andrea Beltratti, 1989).

Penemuan Beltratti sejajar dengan adanya kenyataan bahwa negara-negara berkembang penghutang besar hanya dapat membayar kewajiban hutang mereka jika ada hutang-hutang baru yang masuk. Ini menunjukkan pertanda bahwa terdapat situasi yang tidak simetris antara hutang luar negeri yang diterima dengan kapasitas pembayaran bunga plus cicilan hutang luar negeri lebih besar dari nilai hutang baru yang diterima, maka terjadilah *net transfer* sumber keuangan dari negara-negara pembayar hutang ini.

Nilai *net transfer* sumber keuangan ini adalah nilai pembayaran bunga plus cicilan hutang luar negeri dikurangi dengan nilai hutang baru yang diterima. Situasi ini juga merupakan bukti tambahan mengenai tidak simetrisnya kapasitas pembayaran hutang dengan hutang yang masuk. Nilai *net transfer* dari negara-negara Amerika Latin dalam periode 1982-1989 misalnya, adalah sebesar US\$ 194 miliar atau rata-rata US\$ 24,3 miliar per tahun. Dalam persentase dari nilai Produk Domestik Bruto negara-negara Amerika Latin, nilai *net transfer* telah naik sebesar 0,4% pada tahun 1982 menjadi 2,6% pada tahun 1989

(Manuel Pastor dan Gary A. Dymski, 1990). Selain terjadinya *net transfer* sumber-sumber keuangan ini, negara-negara berkembang yang banyak berhutang juga mengalami kemerosotan dalam nilai tukar (*terms of trade*) dalam sektor ekspor sehingga daya beli penghasilan ekspor per satuan nilai uang asing menurun (Prabirjit Sarkar, 1991).

Dampak Negatif Hutang

Ada baiknya juga di sini dikemukakan hasil survei mengenai dampak negatif hutang luar negeri sektor pemerintah terhadap pertumbuhan ekonomi di negara-negara sedang berkembang. Adapun penjelasan-penjelasan ekonomi yang telah dikemukakan untuk mendukung penemuan empiris mengenai dampak negatif hutang luar negeri sektor pemerintah terhadap pertumbuhan ekonomi pada sebagian besar negara-negara berkembang adalah sebagai berikut.

Pertama, hutang luar negeri menimbulkan efek negatif terhadap tingkat tabungan dalam negeri (*domestic saving rate*), oleh karena hutang luar negeri sektor pemerintah ini membuat pemerintah bersifat santai sehingga cenderung mengalokasikan banyak pengeluarannya untuk tujuan konsumsi. Terjadi apa yang disebut “*aid-switching*” dan hutang luar negeri telah mensubstitusikan tabungan domestik.

Kedua, penggunaan hutang luar negeri untuk mempertahankan *overvalued currency* sehingga mempermudah impor untuk tujuan-tujuan yang tidak produktif. Keadaan ini dialami oleh negara-negara Amerika Latin (Linwood Geiger, 1990).

Ketiga, sebagian besar dana hutang luar negeri sektor pemerintah dibelanjakan di negara pemberi hutang bukan di negara penerima hutang, yaitu untuk pembelian barang-barang yang harganya di luar kontrol negara penerima hutang, pembiayaan kehidupan mewah para birokrat asing yang mengelola pencairan hutang, pembiayaan jasa-jasa konsultan asing, pembiayaan pengapalan barang-barang dalam rangka

hutang luar negeri, dan pembiayaan kegiatan-kegiatan administrasi dan *public relation* (G. Hancock, 1989). Situasi ini jelas sangat mengurangi *net resource transfer* untuk kepentingan pertumbuhan ekonomi di negara penerima hutang. Artinya, efektivitas hutang luar negeri untuk tujuan peningkatan kapasitas produksi nasional menjadi berkurang.

Keempat, pada waktu pembayaran cicilan dan bunga hutang luar negeri sudah memberatkan maka setiap pembayaran cicilan dan bunga hutang luar negeri jelas mengalihkan dana yang dapat digunakan sebagai investasi domestik akibat pembayaran ini. Sementara itu, ketidakpastian dan menurunnya insentif di kalangan investor swasta timbul, jika berbarengan dengan ini terdapat pula akumulasi hutang luar negeri yang masif nilainya dan menunggu pembayaran pada tahun-tahun yang akan datang. Ini mengandung implikasi mutlak perlunya peringanan pada tahun-tahun yang akan datang. Ini mengandung implikasi mutlak perlunya peringanan beban hutang luar negeri (Kenen, 1990; Sach, 1990).

Kelima, pembayaran cicilan dan bunga hutang luar negeri yang masif nilainya menjuruskan pemerintah negara berkembang penghutang besar untuk mengintensifkan penerimaan pajak yang besar kemungkinan akan menghambat kegiatan investasi dan menyebabkan pelarian modal.

Formulasi Kebijakan

Dalam rangka memformulasikan kebijaksanaan hutang luar negeri perlu kita untuk tidak mendasarkan kerangka berpikir atas *debt-service ratio* sebagai indikator beban hutang luar negeri. Adalah naif dan sangat keliru apabila kita tetap menggunakan indikator ini walaupun Bank Dunia tetap menggunakannya. Dasar berpikir Bank Dunia bukan jaminan bagi rasionalitas analisa.

Seperti kembali ditegaskan dalam literatur mengenai hutang luar negeri negara-negara sedang berkembang yang mengalami posisi defisit neraca berjalan yang terus menerus, indikator beban hutang luar negeri hendaklah dikaitkan dengan

posisi neraca berjalan tidak termasuk bunga (*noninterest current account*).

Sementara itu Liviatan (1984) telah mengemukakan pendekatan mengenai indikator beban hutang luar negeri berdasarkan pendekatan makro. Liviatan mengemukakan dua kondisi dasar yang harus dikandung oleh suatu pendekatan makro mengenai dasar yang harus dikandung oleh suatu pendekatan makro mengenai penentuan indikator beban hutang luar negeri suatu negara. Kondisi-kondisi itu ialah (1) indikator itu bersifat kuantitatif, (2) indikator itu dapat menunjukkan titik yang kritis di atas titik mana suatu negara diramalkan akan menunda pembayaran hutang luar negerinya atau melakukan penjadwalan kembali pembayaran hutang luar negeri.

Dua langkah perhitungan digunakan untuk menentukan indikator beban hutang luar negeri. Kedua langkah perhitungan ini meliputi perhitungan apa yang disebut : (1) *gross margin* untuk pembayaran cicilan hutang luar negeri beserta bunganya dan (2) *net margin* untuk pembayaran cicilan hutang luar negeri beserta bunganya.

**Perhitungan Gross Margin
untuk Pembayaran Cicilan Hutang Luar Negeri Beserta
Bunganya
(Dinyatakan dengan Simbol T)**

$$T_t = Y_t + FG_t + R_{t-1} \quad (1)$$

Di mana,

Y = Output nasional

FG = Arus kotor modal asing yang masuk (*gross capital imports*)

R = Cadangan alat pembayaran luar negeri pada permulaan tahun

Simbol *t* menunjukkan tahun.

FG_t dapat diperinci berdasarkan penggunaannya sebagai berikut:

$$FG_t = (M - X)_t + A_t + \Delta R \quad (2)$$

Di mana,

$(M - X)$ = Surplus impor

A = Cicilan hutang luar negeri

ΔR = Perubahan dalam cadangan alat pembayaran luar negeri

Dengan mensubstitusikan persamaan (2) ke dalam persamaan (1) kita memperoleh gross margin pada tahun t sebagai berikut:

$$T_t = Y_t + (M - X)_t + A_t + \Delta R + R_{t-1} \quad (3)$$

Oleh karena pembayaran bunga hutang luar negeri merupakan salah satu pos dalam perkiraan sedang berjalan dalam neraca pembayaran, maka $Y_t + (M - X)_t$ dapat dinyatakan dalam bentuk persamaan yang berikut yang menunjukkan penggunaan keseluruhan sumber-sumber dalam ekonomi:

$$Y_t + (M - X)_t = C_t + I_t + G_t + r_t \quad (4)$$

di mana,

C_t = Konsumsi sektor swasta pada tahun t

I_t = Investasi domestik pada tahun t

G_t = Konsumsi sektor Pemerintah pada tahun t

r_t = Pembayaran bunga hutang luar negeri pada tahun t

Dengan menggunakan persamaan (4), persamaan (3) dapat ditulis menjadi persamaan yang berikut:

$$T_t = C_t + I_t + G_t + r_t + A_t + \Delta R + R_{t-1} \quad (5)$$

Jumlah pembayaran cicilan hutang luar negeri dan bunga hutang luar negeri sama dengan $r_t + A_t$ dan cadangan alat pembayaran luar negeri pada akhir tahun t sama dengan $R + R_{t-1}$. Berdasarkan ini, maka persamaan (5) dapat dinyatakan sebagai berikut:

$$T_t = C_t + I_t + G_t + D_t + R_t \Delta \quad (6)$$

Di mana,

D_t = Jumlah pembayaran cicilan hutang luar negeri beserta bunga hutang luar negeri

R_t = Cadangan alat pembayaran luar negeri pada akhir tahun t

Dalam menentukan nilai minimum setiap variabel yang membentuk gross margin yang harus dipertahankan, petunjuk kebijaksanaan yang berikut telah diusulkan: (1) Sumber-sumber ekonomi negara tidak akan dialokasikan untuk membayar cicilan hutang luar negeri beserta bunganya jikalau dengan ini tingkat hidup rakyat akan berada di bawah tingkat yang dapat ditoleransi. (2) Sumber-sumber ekonomi negara tidak akan dialokasikan untuk membayar cicilan hutang beserta bunganya jikalau dengan ini kelangsungan proses produksi di dalam negeri terganggu sebagai akibat rendahnya likuiditas nasional sehingga tidak dapat memproduksi barang dan jasa secara mencukupi.

Berdasarkan kedua petunjuk kebijaksanaan ini, Liviatan menetapkan kriteria yang berikut untuk batas minimum tingkat konsumsi masyarakat, investasi domestik dan cadangan alat pembayaran luar negeri: (1) konsumsi rata-rata selama tiga tahun terakhir hendaklah dipertahankan, (2) tingkat investasi domestik neto hendaklah sedemikian rupa besarnya sehingga dapat mempertahankan persediaan modal per kapita yang terdapat pada tahun sebelumnya, (3) cadangan alat pembayaran luar negeri hendaklah sekurang-sekurangnya cukup untuk membiayai 20% impor tahun bersangkutan.

Tidak ada penetapan nilai minimum untuk G_t dan malah G_t tidak dimasukkan dalam penentuan indikator beban utang luar negeri oleh karena konsumsi di sektor pemerintah pada umumnya terdiri dari *non-tradables*. Akhirnya *net margin* dalam ekonomi untuk tujuan pembayaan cicilan hutang luar negeri dan bunga hutang luar negeri setelah memperhitungkan pertimbangan-pertimbangan normatif yang tersebut di atas dapat diformulasikan sebagai berikut:

**PERHITUNGAN NET MARGIN UNTUK
PEMBAYARAN CICILAN HUTANG LUAR
NEGERI BESERTA BUNGANYA
(DINYATAKAN DENGAN SIMBOL Z)**

$$Z_t = \left[C_t - \left\{ \frac{C_{t-3} + C_{t-2} + C_{t-1}}{3} + \left(\Delta N \frac{C_{t-3} + C_{t-2} + C_{t-1}}{N_{t-3} + N_{t-2} + N_{t-1}} \right) \right\} \right] + D_t \left\{ \left(I_t - K_{pt} \right) - \left(\Delta N \frac{K_{t-1}}{N_{t-1}} \right) \right\} + R_t - 0,20 M_t \quad (7)$$

Di mana, C_t = Konsumsi dalam harga tetap pada tahun t

N_t = Jumlah penduduk pada tahun t

K_{t-1} = Persediaan bersih modal pada tahun t – 1

K_{pt} = Penyusunan modal pada tahun t

$$\Delta N \left(\frac{C_{t-3} + C_{t-2} + C_{t-1}}{N_{t-3} + N_{t-2} + N_{t-1}} \right) \text{ dan } \Delta N \left(\frac{K_{t-1}}{N_{t-1}} \right)$$

menunjukkan keperluan

$N_{t-3} + N_{t-2} + N_{t-1}$ penduduk selama N_{t-1} tambahan tahun t

$$\left[C_t - \left\{ \frac{C_{t-3} + C_{t-2} + C_{t-1}}{3} + \left(\Delta N \frac{C_{t-3} + C_{t-2} + C_{t-1}}{N_{t-3} + N_{t-2} + N_{t-1}} \right) \right\} \right]$$

merupakan suatu “*surplus consumption*”, yaitu sebagian daripada konsumsi masyarakat yang dapat dialokasikan untuk tujuan pembayaran cicilan hutang luar negeri plus pembayaran bunga hutang luar negeri.

$$\left\{ \left(I_t - K_{pt} \right) - \Delta N \left(\underline{K}_{t-1} \right) \right\}$$

merupakan suatu “*surplus investment*”

$$N_{t-1}$$

yaitu bagian dari investasi domestik yang dapat dialokasikan untuk tujuan pembayaran cicilan hutang luar negeri beserta bunganya.

$$(R_t - 0,20 M_t)$$

adalah “*surplus foreign exchange reserves*” yaitu bagian cadangan alat pembayaran luar negeri yang dapat digunakan untuk pembayaran cicilan hutang luar negeri plus bunga hutang luar negeri ini.

Berdasarkan nilai Z_t yang telah ditentukan di atas, maka indikator beban hutang luar negeri pada tahun t (dinyatakan dengan simbol B_t) diformulasikan sebagai berikut:

$$B_t = \frac{D_t}{Z_t}$$

Nilai maksimum B_t yang dapat ditanggung oleh sesuatu negara ialah 1 atau $B_t = 1$. D_t tampil dalam definisi Z_t demi membuat indikator ini secara matematika mempunyai makna seperti yang dikehendaki dalam kondisi yang telah disebutkan sebelumnya.

Dalam kasus Indonesia perhitungan yang didasarkan atas cadangan devisa menghasilkan Z_t yang negatif pada tahun 1985

dan 1986. Ini menunjukkan bahwa sumber-sumber ekonomi yang terdapat di Indonesia pada tahun 1985 dan 1986 dilihat dari konsep *net margin* seperti yang dikemukakan sebelumnya bukan hanya tidak mempunyai kemampuan untuk membayar cicilan hutang luar negeri beserta bunganya, tetapi juga sudah tidak mempunyai kemampuan untuk mempertahankan tingkat konsumsi dan investasi yang minimum untuk keperluan rakyat Indonesia.

Dalam kaitan dengan beban hutang luar negeri ini, ada baiknya juga di sini kita kemukakan perhitungan mengenai apakah suatu negara berkembang telah mengalami pertambahan atau penurunan dalam apa yang disebut *real cost of the external debt servicing*, yaitu apakah pembayaran cicilan hutang luar negeri plus bunga hutang luar negeri yang telah dilaksanakan, secara riil telah menaik dan menurun ditinjau dari ekonomi secara keseluruhan. Untuk ini metode yang dikemukakan Massad (1983) telah digunakan di mana the *real cost of the external debt servicing* ditaksir dengan memperhitungkan *terms of trade* yaitu perbandingan antara indeks harga ekspor dan impor. Menurut metode ini, naiknya harga ekspor suatu negara, *ceteris paribus*, akan mengurangi biaya riil pembayaran cicilan hutang luar negeri dan bunga hutang luar negeri, karena dengan kenaikan harga ekspor ini setiap satu unit sumber ekonomi yang dialihkan untuk memproduksi barang ekspor akan menghasilkan lebih banyak devisa dibandingkan dengan sebelum terjadi kenaikan harga. Dengan kata lain, dengan naiknya harga ekspor suatu negara, lebih sedikit sumber-sumber ekonomi negara itu yang diperlukan untuk menghasilkan satu unit devisa. Sebaliknya, naiknya harga barang-barang impor yang masuk ke suatu negara, *ceteris paribus*, berarti bahwa untuk mempertahankan volume impor dalam pengertian riil seperti sebelum terjadi kenaikan harga, negara ini terpaksa akan membelanjakan lebih banyak devisa dibandingkan sebelum terjadi kenaikan harga. Atau dengan kata lain, lebih banyak sumber ekonomi harus dialihkan untuk menghasilkan devisa dalam membiayai impor ini. Dalam konteks pengertian *terms of trade*, biaya riil pembayaran cicilan hutang luar negeri beserta bunganya akan menurun jika terjadi suatu peningkatan dalam *terms of trade*. Sebaliknya biaya riil pembayaran cicilan

hutang luar negeri dan bunga hutang luar negeri ini akan naik jika *terms of trade* merosot.

Metode Massad untuk mengukur perubahan dalam biaya riil pembayaran cicilan hutang luar negeri dan bunga hutang luar negeri dapat dijelaskan sebagai berikut:

Notasi

D_t	=	Jumlah pembayaran cicilan hutang luar negeri dan bunga hutang luar negeri
A_t	=	Cicilan hutang luar negeri
r_t	=	Pembayaran bunga hutang luar negeri
L_t	=	Indeks <i>terms of trade</i>
V_{xt}	=	Indeks harga ekspor
V_{mt}	=	Indeks harga impor
U_t	=	Nilai nominal hutang luar negeri

Simbol t menunjukkan tahun observasi

Jumlah pembayaran cicilan hutang luar negeri plus bunga hutang luar negeri adalah:

$$D_t = A_t + r_t \quad (1)$$

Indeks *terms of trade* yang merupakan perbandingan antara indeks harga ekspor dengan indeks harga impor dinyatakan dalam persamaan berikut:

$$L_t = \frac{V_{xt}}{V_{mt}} \quad (2)$$

Perbedaan antara biaya pembayaran cicilan hutang luar negeri beserta bunganya dilihat secara riil dalam hubungannya dengan pengorbanan sumber-sumber ekonomi di dalam negeri dengan pembayaran cicilan hutang luar negeri dan bunga hutang luar negeri dalam nilai nominal menunjukkan ukuran mengenai naik atau turunnya biaya riil pembayaran cicilan hutang luar negeri dan bunga hutang luar negeri sebagai akibat terjadinya

perubahan dalam terms of trade. Ukuran ini, kita nyatakan dengan simbol Q_t , didefinisikan sebagai berikut:

$$Q_t = \frac{D_t}{L_t} - D_t = \frac{D_t (1 - L_t)}{L_t} \quad (3)$$

Dalam pengertian untuk satu unit nilai hutang luar negeri sampai tahun yang bersangkutan, persamaan (3) dapat dinyatakan sebagai berikut:

$$U_t \frac{Q_t}{L_t} = \left[\frac{D_t}{L_t} \right] \frac{1 - L_t}{L_t} U_t$$

$\frac{Q_t}{L_t}$ mengandung dimensi yang mirip dengan suatu tingkat bunga

U_t modal dan ini tidak dapat diinterpretasikan sebagai apa yang disebut *surcharge* atau *relief*.

Dalam kasus Indonesia perhitungan berdasarkan data-data *terms of trade* dengan basis tahun 1983, pembayaran cicilan hutang luar negeri sektor pemerintah beserta bunganya yang sudah digunakan pada setiap tahun (dihitung secara rata-rata dari nilainya pada permulaan tahun dan nilainya pada akhir tahun), maka kita peroleh angka *surcharge* yang positif sebesar 0,50% pada tahun 1984, sebesar 1,02% pada tahun 1985 dan sebesar 9,03% pada tahun 1986. Angka-angka ini menunjukkan bahwa Indonesia telah terpaksa menggunakan lebih banyak sumber-sumber ekonominya untuk melaksanakan pembayaran cicilan hutang negeri beserta bunganya di sektor resmi pemerintah masing-masing sebesar 0,50% lebih banyak pada tahun 1984 dibandingkan dengan seandainya *terms of trade* pada tahun 1984 sama dengan yang terjadi pada tahun 1983. Sedangkan pada tahun 1985 dan 1986, Indonesia terpaksa menggunakan lebih banyak sumber-sumber ekonominya yaitu masing-masing 1,02% dan 9,03% lebih banyak untuk melakukan pembayaran cicilan hutang luar negerinya di sektor resmi pemerintah beserta bunganya dibandingkan dengan seandainya *terms of trade* pada tahun 1985 dan 1986 tidak merosot dari tingkatnya pada tahun 1983.

Dalam kasus Indonesia telah dikemukakan penemuan bahwa terdapat korelasi yang negatif hutang luar negeri yang masuk untuk pembiayaan anggaran belanja negara dengan surplus anggaran belanja negara (surplus dalam hal ini menunjukkan angka-angka negatif).

Dalam konteks ini, maka kita dapat mengemukakan proposisi bahwa dalam hutang negeri lebih berfungsi sebagai penyedia sumber-sumber pembiayaan daripada sebagai penambah sumber-sumber yang dapat diinvestasikan (*investable resources*). Ditambah dengan fungsinya sebagai sumber pembiayaan surplus impor (setelah memperhitungkan jasa-jasa), maka hutang luar negeri yang masuk ke Indonesia dapat dikatakan lebih banyak berfungsi sebagai penyedia sumber-sumber pembiayaan surplus impor daripada berfungsi sebagai penambah sumber-sumber yang dapat diinvestasikan. Oleh karena pos-pos dalam anggaran belanja negara yang dibiayai pinjaman luar negeri yang masuk ke sektor pemerintah di Indonesia lebih banyak berfungsi untuk membiayai *foreign-exchange gap* daripada membiayai *saving-investment gap*. Mengenai dampak hutang luar negeri sektor pemerintah terhadap pertumbuhan ekonomi Indonesia, Umar Juoro menemukan hubungan kausal antara hutang negeri sektor pemerintah dengan pertumbuhan ekonomi Indonesia ternyata secara statistik negatif (Sritua Arief, 1998).

Dalam kaitan dengan persoalan hutang luar negeri ini, ada baiknya juga di sini dikemukakan dua faktor utama yang telah bertanggung jawab terhadap berakumulasinya hutang luar negeri negara-negara berkembang. *Pertama*, adalah defisit dalam perkiraan berjalan dalam neraca pembayaran. Defisit perkiraan berjalan dalam neraca pembayaran di negara-negara sedang berkembang, yang antara lain disebabkan oleh merosotnya nilai tukar penghasilan ekspor seperti telah dikemukakan sebelumnya, telah mencapai nilai yang masif. Pada periode 1977-1990, nilai kumulatif defisit perkiraan berjalan negara-negara Amerika Latin misalnya adalah US\$ 216,8 miliar (Pastor, 1989; Sangmeister, 1993). Pembayaran bunga hutang luar negeri dan repatriasi

keuntungan investasi asing adalah merupakan komponen-komponen utama yang telah menyebabkan ini.

Hutang luar negeri yang masuk ke negara-negara sedang berkembang terdiri dari sumber-sumber riil (*real resources*) dan sumber-sumber likuid (*liquid resources*). Sebagian besar dana liquid yang diterima telah dimasukkan ke dalam cadangan devisa nasional terdapat komponen yang bentuk hutang. Ini bermakna bahwa negara-negara berkembang terpaksa mengorbankan sumber-sumber ekonomi riil yang ada sekarang dan juga sumber-sumber ekonomi riil masa depan dalam melakukan pembayaran hutang luar negeri negara-negara ini.

Kedua, adalah pelarian modal. Dalam masalah ini, berkembang dua alur pendapat yang saling bertentangan. Pendapat pertama mengemukakan bahwa pelarian modal merupakan sesuatu yang wajar dalam ekonomi terbuka sehingga tidak perlu dipersoalkan atau dibesar-besarkan. Pendapat ini malah dengan yakin mengemukakan bahwa pada akhirnya pelarian modal ini akan menguntungkan ekonomi nasional dalam bentuk repatriasi keuntungan ke dalam negeri. Juga dikemukakan bahwa investasi yang terkait dengan produk ekspor akan meningkatkan volume ekspor dengan adanya investasi di negara asing yang selama ini mengimpor produk dari negara-negara berkembang.

Alur pendapat kedua mengemukakan bahwa pelarian modal dari *capital deficit country* jelas memperparah posisi neraca pembayaran negara ini. Pelarian modal memperbesar pos pengeluaran dalam perkiraan modal dalam neraca pembayaran yang jika tidak diimbangi oleh aliran masuk modal yang mengimbangi tambahan nilai pos pengeluaran ini akan menyebabkan makin berakumulasinya volume hutang luar negeri.

Akumulasi volume hutang luar negeri akan bertambah intensif jika pelarian modal terjadi dalam situasi defisit yang relatif tinggi dalam transaksi berjalan. Sehingga, pada akhirnya hutang luar negeri yang masuk bukan hanya digunakan untuk membiayai defisit dalam transaksi berjalan tetapi juga digunakan untuk membiayai pelarian modal.

Pernyataan ini dapat dihubungkan dengan formula pelarian modal berikut ini:

$$K = (U - F) - (D + C)$$

K = pelarian modal

U = perubahan hutang luar negeri

F = investasi asing yang masuk

D = defisit transaksi berjalan dalam neraca pembayaran

C = perubahan dalam cadangan devisa

Penemuan empiris telah mengungkapkan bahwa menaikinya akumulasi hutang luar negeri di banyak negara berkembang secara signifikan antar lain disebabkan oleh adanya pelarian modal.

Di sini dapat dikemukakan beberapa hasil studi yang telah dilakukan mengenai ini. Studi *Morgan Guaranty Trust Company* yang meliputi 18 negara berkembang menunjukkan bahwa selama periode 1975-1986 telah terjadi pelarian modal dari negara-negara ini sebanyak 198 miliar dolar AS yang diiringi dengan peningkatan hutang luar negeri negara-negara ini sebesar 451 miliar dolar AS (Morgan Guaranty Trust Company of New York, 1986).

Adapun negara-negara berkembang yang diliput dalam studi ini adalah Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Columbia, Ekuador, India, Indonesia, Malaysia, Mexico, Nigeria, Peru, Filipina, Afrika Selatan, Korea Selatan, Thailand, Uruguay, dan Venezuela.

Khusus mengenai negara-negara Amerika Latin dilaporkan bahwa selama periode 1973-1985 sebesar 40 persen dari tambahan hutang luar negeri negara-negara ini telah digunakan untuk membiayai pelarian modal yang nilainya sebesar 151 dolar AS (Manual Pastor, 1990).

Studi yang dilakukan oleh Boyce mengenai pelarian modal dari Filipina dalam periode 1962-1986 menunjukkan pengaruh yang signifikan yang ditimbulkan oleh pelarian modal dalam peningkatan hutang luar negeri Filipina. Ditunjukkan dalam studi ini bahwa nilai riil modal yang lari dari Filipina (dalam harga tahun 1986) adalah sebesar 13,5 miliar dolar AS atau 48 persen dari nilai hutang luar negeri Filipina pada tahun 1986 (James K. Boyce, 1992).

Situasi yang sama mengenai pengaruh pelarian modal terhadap bertambah besarnya akumulasi hutang luar negeri untuk kasus Indonesia telah dilaporkan oleh Mubarik Ahmad. Selama periode 1970-1980 secara kumulatif sebesar 9,4 miliar dolar AS atau 51 persen dari pertambahan hutang luar negeri Indonesia, yang nilainya sebesar 18,26 miliar dolar AS, telah digunakan untuk membiayai pelarian modal dan selama periode 1988-1991 sebesar 11,17 miliar dolar AS atau 42 persen dari pertambahan hutang luar negeri Indonesia telah digunakan untuk membiayai pelarian modal (Mubarik Ahmad, 1993).

Penemuan empiris yang dikemukakan oleh Anthony dan Hallett (1992) baik juga dibentangkan di sini mengenai pelarian modal dari Argentina, Brazil, Meksiko, Filipina, dan Venezuela selama periode 1976-1988. Penemuan empiris ini didasarkan atas metode-metode penaksiran yang diformulsikan oleh Dooley (1988) dan World Bank (1988) seperti yang terlihat dalam tabel berikut:

Berdasarkan penemuan-penemuan empiris ini, sungguh sukar untuk menerima pendapat yang menyatakan bahwa pelarian modal dari negara-negara berkembang pada akhirnya menguntungkan ekonomi negara-negara ini. Menurut saya, pendapat ini harus kita kategorikan sebagai pendapat yang tidak bertanggung jawab dan berbahaya.

Pertama, pelarian modal menimbulkan apa yang disebut *growth costs*, yaitu membatasi potensi pertumbuhan ekonomi nasional. Modal yang dilarikan ke luar negeri tidak memberikan kontribusi sama sekali terhadap investasi domestik yang diperlukan untuk membiayai pertumbuhan ekonomi. Dalam hal

ini, pada umumnya tidak ada bukti-bukti bahwa telah terjadi repatriasi keuntungan investasi yang dilakukan di luar negeri menimbulkan dampak negatif terhadap tersedianya devisa yang dibutuhkan untuk mengimpor *input-input* yang diperlukan untuk menopang produk domestik. Dalam hal ini, termasuk produksi domestik yang menghasilkan barang-barang ekspor untuk memperoleh devisa yang pada ronde berikutnya digunakan untuk membiayai impor yang diperlukan.

Tabel 10. Taksiran Pelarian Modal (1976-1988)
(dalam US \$ Milyar)

Negara	Metode Dooley	Metode World Bank
Argentina	30,4	37,5
Brazil	30,6	46,8
Mexico	26,2	69,2
Filipina	9,3	10,9
Venezuela	27,8	40,0

Kedua, pelarian modal mengurangi stok kekayaan (*stock of wealth*) dan sumber pendapatan dalam sistem ekonomi. Ini bermakna bahwa pelarian modal menimbulkan erosi dalam basis pajak (*erosion of the tax base*). Situasi ini terutama dihadapi oleh negara-negara berkembang yang menganut prinsip “tempat asal” (*origin*), bukan prinsip “domisili” (*residence*) dalam perpajakannya. Akibat menyusutnya basis perpajakan langsung maka banyak negara berkembang terpaksa mengandalkan apa yang disebut *inflation tax* atau pajak yang mudah dihimpun berupa pajak pertambahan nilai (*value-added tax*). Beban kedua jenis pajak ini sebagian besar menimpa golongan penduduk berpendapatan rendah.

Ketiga, pelarian modal menimbulkan konsekuensi negatif terhadap distribusi pendapatan oleh karena sebagai akibat pelarian modal yang dibiayai oleh hutang luar negeri yang bertambah, rakyat menjadi penanggung beban hutang, sementara pihak-pihak

yang melarikan modal dan mempertahankan aset di luar negeri terbebas dari kewajiban pembayaran beban hutang luar negeri. Terjadi proses sosialisasi beban hutang luar negeri secara tidak wajar dengan rakyat banyak sebagai pemikul beban utama. Proses sosialisasi beban hutang luar negeri ini dibarengi dengan proses privatisasi pemupukan aset di luar negeri. Dari sudut perpajakan, situasi ini dapat disebut sebagai suatu situasi terjadinya pajak baru yang bersifat regresif.

Sebagai menambah analisa mengenai hutang luar negeri, baiklah di sini dikemukakan suatu kritik yang telah diutarakan oleh Griffin dan Enos (1970). Mereka berpendapat bahwa hutang luar negeri akan mensubsitusikan tabungan dalam negeri sehingga sumbangannya terhadap investasi nasional praktis sedikit. Dengan perkataan lain, Griffin dan Enos berpendapat hutang luar negeri akan menimbulkan “*crowding out*” effect terhadap tabungan domestik.

Ada beberapa alasan ekonomi berkaitan dengan pembayaran hutang luar negeri dilihat dari sisi negara yang berhutang. *Pertama*, pembayaran yang masif untuk cicilan hutang plus bunga ke luar negeri akan sangat mengurangi dana investasi untuk tujuan pembentukan modal di dalam negeri. *Kedua*, ketidakanggupan atau ketidakmampuan suatu negara untuk secara patuh memenuhi kewajiban pembayaran cicilan hutang beserta bunganya yang keseluruhan nilainya sangat memberatkan, juga akan mengurangi dan investasi untuk tujuan pembentukan modal disebabkan akan menurunnya arus masuk modal dari luar negeri. Ini terjadi sebagai akibat merosotnya keyakinan pihak luar negeri terhadap kekuatan ekonomi negara yang bersangkutan. *Ketiga*, akumulasi hutang dan bunga yang memberatkan akan mengakibatkan terpuaknya negara yang bersangkutan secara lebih berat seandainya terjadi keguncangan dalam keuangan dan ekonomi internasional.

Sejak pelaksanaan Rencana Brady (*Brady Plan*) maka sebetulnya alasan ekonomis yang kedua menjadi tidak realistis dan dapat dianggap kuno. Rencana Brady adalah modifikasi fundamental terhadap Rencana Baker oleh karena Rencana Brady

ini memungkinkan adanya suatu pemotongan pinjaman pokok (*debt reduction*) dan pemotongan tingkat bunga sehingga diberikan suatu *debt-relief* kepada negara-negara penghutang besar di Dunia Ketiga. Rencana Brady juga memungkinkan adanya pinjaman baru yang lunak untuk menggantikan pinjaman komersial yang ada untuk mempertahankan kesinambungan pertumbuhan negara-negara yang berhutang.

Rencana Brady telah didukung oleh ekonom-ekonom Amerika Serikat yang khusus meneliti hutang negara-negara berkembang seperti Paul Krugman, John Williamson dan Jeffry Sachs sehingga sejak tahun 1989 pemberian kelonggaran hutang kepada negara-negara penghutang besar telah merupakan strategi yang dianut oleh *Department of Treasury*, Amerika Serikat. Tidak ada sedikit pun terkesan dari Rencana Brady bahwa negara-negara penghutang yang meminta kelonggaran adalah negara-negara yang tidak dipercaya atau mempunyai *credit worthiness* yang rendah. Malah rencana Brady dilandasi oleh beberapa justifikasi utama. *Pertama*, kewajiban pembayaran hutang plus bunga yang memberatkan akan merangsang negara-negara penghutang untuk melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan penyesuaian struktural yang tidak populer oleh karena masyarakat akan menuding bahwa kebijaksanaan-kebijaksanaan ini terlampaui mementingkan pihak asing secara berlebihan. *Kedua*, upaya-upaya pihak kreditor untuk ngotot meminta negara-negara penghutang mematuhi kontrak hutang akan menimbulkan konfrontasi yang mana ini akan merugikan semua pihak baik kreditor maupun debitor. *Ketiga*, kewajiban pembayaran cicilan hutang beserta bunganya yang memberatkan bukan hanya akan menimbulkan pengaruh negatif secara langsung terhadap ekonomi nasional dalam bentuk investasi yang menurun dan inflasi yang bertambah tinggi, tetapi juga akan tidak merangsang masuknya kembali modal yang selama ini diparkir di luar negeri. *Keempat*, kelonggaran hutang akan memungkinkan negara penghutang melaksanakan reformasi struktural secara lebih leluasa dan efektif sehingga memperbesar kemampuan membayar hutang di belakang hari tanpa menyengsarakan rakyatnya (Stephany Griffith Jones, 1990).

Pemikiran yang berkembang di Amerika Serikat dan negara-negara kreditor lainnya mengenai perlunya beban hutang luar negeri negara berkembang diringankan juga dipengaruhi oleh pendapat seperti dikemukakan sebelumnya yang menyatakan bahwa hutang luar negeri negara-negara berkembang yang sangat melonjak banyak disebabkan oleh desakan agresif dari bank-bank komersial di negara-negara maju yang mengalami kelebihan dana akibat mengalirnya petrodolar dalam jumlah masif. Dana petrodolar yang tidak dapat diserap di negara-negara maju terpaksa dilempar ke negara-negara berkembang dengan berbagai cara. Proses *recycling petrodollars* ini dilakukan oleh bank-bank komersial Eropa dan Amerika Serikat secara intensif dan agresif dengan mempengaruhi pemerintah di negara-negara berkembang. Banyak proyek yang studi kelayakannya dibuat oleh konsultan-konsultan asing yang bergentayangan di negara-negara berkembang, sebetulnya secara ekonomis tidak dapat dianggap layak. Ini bermakna bahwa proyek-proyek ini tidak memperbesar *productive capacity* negara-negara ini (William Darity and Bobbie Horn, 1988). Pendapat lain yang juga turut mempengaruhi alur pemikiran yang ada di negara-negara kreditor mengenai perlunya kelonggaran dalam beban hutang mereka ialah pendapat yang didasarkan atas perkembangan ekspor negara-negara sedang berkembang yang dililit hutang. Pendapat ini menyatakan bahwa pertumbuhan tinggi dalam nilai ekspor negara-negara sedang berkembang terganggu kesinambungannya akibat kebijaksanaan-kebijaksanaan yang restriktif dan protektif yang dilakukan oleh negara-negara maju terhadap ekspor negara-negara sedang berkembang. Adalah tidak fair untuk menuntut secara kaku agar negara-negara penghutang di Dunia Ketiga patuh dan secara teratur memenuhi kewajiban hutang mereka sementara kemampuan negara-negara ini untuk memenuhi kewajiban dalam bentuk penerimaan ekspor dengan sengaja diganggu. Berdasarkan proyeksi ekspor negara-negara sedang berkembang yang punya hutang luar negeri dalam suasana terus berlangsungnya kebijaksanaan perdagangan yang restriktif dan protektif di negara-negara maju, maka telah ditunjukkan bahwa negara-negara berkembang tidak akan mampu membayar sepenuhnya hutang-

hutang mereka. Oleh sebab itu mutlak diperlukan penghapusan parsial hutang-hutang ini (Andrea beltratti, 1989).

Memahami pemikiran baru yang berkembang di negara-negara maju terutama di Amerika Serikat dan Eropa Barat yang mengemukakan justifikasi ekonomis dan politis untuk memberikan keringanan beban hutang kepada negara-negara sedang berkembang, maka Meksiko telah tampil sebagai salah satu negara yang memanfaatkan pemikiran ini. Tidak lama sesudah pengangkatannya sebagai Presiden Meksiko, Presiden Salinas memerintahkan menteri keuangan untuk melakukan perundingan dengan pihak-pihak kreditor dengan tugas untuk mencapai empat sasaran pokok:

1. Mengurangi nilai hutang luar negeri Meksiko;
2. Mengurangi kewajiban pembayaran cicilan hutang dan bunga hutang luar negeri Meksiko;
3. Memperoleh skema jangka panjang periode kredit untuk menghadapi ketidakpastian; dan
4. Mengurangi nilai hutang luar negeri Meksiko secara riil dan dalam persentasenya dari Produk Domestik Bruto Meksiko.

Dengan dukungan ekonom-ekonom Meksiko yang brilian, pada tahun 1989 Meksiko berhasil memperoleh persetujuan-persetujuan yang meringankan dari IMF/World Bank, Paris Club dan bank-bank komersial internasional mengenai hutang luar negeri Meksiko. Adapun keringanan-keringanan yang diperoleh Meksiko ini adalah sebagai berikut:

1. Penghapusan hutang sebesar US\$ 21 miliar;
2. Pemotongan sebesar rata-rata US\$ 4,1 miliar setiap tahun kewajiban kepada bank-bank komersial internasional selama periode 1990-1994;
3. Meksiko akan memperoleh pinjaman lunak berjangka waktu 10 tahun dengan masa tenggang 5 tahun;
4. Penundaan pembayaran kewajiban hutang pokok kepada bank-bank komersial internasional sampai tahun 2019. Selain

daripada keringanan-keringanan ini, Meksiko diberi kesempatan untuk melakukan apa yang disebut "*debt-equity conversions*" dalam rangka swastanisasi perusahaan-perusahaan negara dan proyek-proyek infrastruktur sampai senilai US\$ 3,5 miliar.

Keringanan-keringanan yang diperoleh Meksiko dalam kewajiban hutang luar negerinya ini telah menimbulkan efek-efek positif terhadap kehidupan ekonomi nasionalnya. Antara lain ialah pulihnya keyakinan di pihak pelaku-pelaku ekonomi, menurunnya tingkat bunga riil, masuknya kembali banyak dana modal yang selama ini diparkir di luar negeri untuk diinvestasikan di dalam negeri (bukan untuk memanfaatkan perbedaan tingkat bunga atau *interest-differential*), bergairahnya kembali kegiatan investasi dan terus berlangsungnya alokasi pengeluaran publik untuk tujuan-tujuan kesejahteraan sosial (Paket keringanan beban hutang yang diperoleh Meksiko ini dan efeknya terhadap ekonomi Meksiko dapat diikuti dalam tulisan Pedro Aspe Armella, 1990).

Dengan penjadwalan hutang luar negerinya ini, Meksiko sama sekali tidak mengalami krisis kepercayaan dari pihak-pihak kreditor maupun dari investor asing. Malah Meksiko menjadi anggota dalam North America Free Trade Area bersama Amerika Serikat dan Kanada. Namun demikian, bagaimana keadaan ekonomi rakyat Meksiko selanjutnya, sejarah yang akan menunjukkan.

Mengakhiri analisa mengenai hutang luar negeri negara-negara berkembang, baiklah di sini dikemukakan penemuan Marashaden (1997) mengenai ciri-ciri ekonomi negara-negara berkembang yang melakukan penjadwalan selama periode 1980-1988 yang mencakup 52 negara berkembang. Studi dilakukan dengan menggunakan model *logit*. Dalam studi ini ditemukan bahwa 25 negara berkembang telah melakukan penjadwalan pembayaran cicilan hutang luar negerinya. Negara-negara ini adalah Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Costa Rica, Cote D'Ivoire, Dominika, Equador, Filipina, Gabon, Gambia, Jamaica, Mali, Mauritania, Meksiko, Mesir, Morocco, Niger, Nigeria, Peru, Somalia, Sudan, Tanzania, Turki dan Zaire. Sedangkan 27 negara

yang dicakup dalam studi ini tidak melakukan penjadwalan. Negara-negara itu adalah Algeria, Bangladesh, Cameroun, China, Colombia, El Salvador, Ghana, Guatemala, Haiti, Honduras, India, Indonesia, Jordan, Kenya, Korea Selatan, Malaysia, Oman, Pakistan, Papua New Guinea, Paraguay, Syria, Thailand, Tunisia, Uruguay, Venezuela, Yaman Utara, dan Yaman Selatan.

Negara-negara berkembang yang melakukan penjadwalan pembayaran cicilan hutang negeri adalah negara-negara yang mempunyai ciri-ciri ekonomi berikut:

1. Ratio nilai jumlah hutang luar negeri dengan ekspor yang lebih tinggi;
2. Ratio bunga hutang luar negeri dengan ekspor yang lebih tinggi;
3. Ratio pembayaran cicilan hutang luar negeri (pokok plus bunga) dengan Produk Nasional Bruto yang lebih tinggi;
4. Ratio cadangan devisa dengan impor yang lebih rendah;
5. Defisit perkiraan berjalan dalam neraca pembayaran yang lebih tinggi;
6. Tingkat pertumbuhan Produk Nasional Bruto yang lebih rendah.

Kendatipun variabel-variabel yang tersebut di atas dianggap penting secara statistik, adakalanya ada faktor-faktor lain yang bersifat subjektif yang menentukan penjadwalan atau tidak. Misalnya, Indonesia tidak melakukan penjadwalan disebabkan oleh faktor gengsi dan kekhawatiran hilangnya kepercayaan pihak luar.

Bab 5

Globalisasi, Utang, dan Pembangunan*

Pendahuluan

Bukan semata-mata pesatnya pertumbuhan perdagangan internasional maupun juga derasnya aliran modal internasional yang membedakan dua dekade terakhir dari sejarah terdahulu perkembangan kapitalisme global. Namun, justru usaha tak kenal lelah untuk mempromosikan fundamentalisme pasar, upaya terfokus untuk melucuti kemandirian kebijakan ekonomi nasional, kepercayaan membuta terhadap konsep “arena permainan yang setara” (*level of playing field*), dan dorongan berdimensi tunggal untuk menggantikan segala bentuk tindakan kolektif (*collective action*) dengan pertukaran komersial (*commercial exchange*) yang lebih mencirikan era neo-liberal yang kini tengah berlangsung.

Washington Consensus¹ telah memberikan pembenaran bagi globalisasi, liberalisasi, dan privatisasi untuk menjadi

* Oleh J. Mohan Rao (University Massachusetts at Amherst). Diskusi yang lebih lengkap dapat diikuti di Bunga Rampai Makalah Terpilih Konferensi INFID 2002 “Masih Adakah Alternatif di Ujung Krisis?”

¹ *Washington Consensus* (Kesepakatan Wahington) adalah sebutan bagi lembaga seperti Bank Dunia, IMF, dan Departemen Keuangan AS yang bermarkas di Wahington. *Washington Consensus* menyatakan bahwa kinerja perekonomian yang baik membutuhkan perdagangan bebas, stabilitas makro serta penerapan kebijakan harga yang tepat. Tak dapat disangkal bahwa butir-butir *Washington Consensus* merupakan syarat bagi berfungsinya mekanisme pasar. Hanya saja, harus diingat bahwa kebijakan-kebijakan yang direkomendasikannya tidaklah lengkap, bahkan kadangkala salah arah. Mekanisme pasar agar berfungsi dengan baik membutuhkan lebih sekadar tingkat inflasi yang rendah, pasar membutuhkan pula regulasi yang tepat di sektor finansial, kebijakan persaingan usaha, serta kebijakan yang memfasilitasi alih teknologi dan mendorong transparansi. Hal-hal fundamental inilah yang diabaikan dan tidak tercakup dalam *Washington Consensus*. Dogma liberalisasi, seperti diajukan oleh *Washington Consensus* acap kali berubah

wahana percepatan pertumbuhan dan difusi yang meluas atas pemanfaatan pertumbuhan. Washington Consensus juga memberikan cantelan ideologis bagi globalisasi yang bersifat *top down*.

Catatan aktual selama dua puluh tahun terakhir ini menunjukkan bahwa pertumbuhan berjalan lebih lambat dan kesenjangan (di dalam maupun antar negara) telah melebar jika dibandingkan dengan kondisi tiga dasa warsa sebelumnya. Kebijakan stabilisasi ortodoks dan penyesuaian struktural yang dipayungi *conditionalities* dari lembaga keuangan internasional dan diterapkan pada negara-negara yang terlilit utang merupakan bagian dari masalah tersebut. Dalam jangka pendek, kakunya pengendalian kebijakan moneter dan fiskal menghambat pulihnya tingkat investasi swasta maupun investasi publik yang dibutuhkan perekonomian untuk kembali tumbuh. Dalam jangka panjang, masalah timbul dari kepercayaan tanpa juntrungan atas kemampuan mekanisme pasar untuk menciptakan pertumbuhan dan mengurangi kemiskinan, serta penyesuaian struktural yang dipaksakan dalam iklim investasi yang lesu.

Globalisasi yang bersifat *top-down* juga mempersering terjadinya guncangan dan ketidakstabilan eksternal. Krisis finansial menciptakan beban utang baru bagi negara-negara yang terlanda krisis sedangkan beban utang yang lama belum juga terhapuskan. Krisis Asia merupakan imbas dari liberalisasi finansial. Aliran modal bebas digembar-gemborkan oleh lembaga keuangan internasional akan menguntungkan negara penerima (*host countries*), walaupun sebenarnya itu hanya akan memperkaya bank-bank dan lembaga keuangan dari negara maju. Liberalisasi sektor keuangan mendorong penumpukan pinjaman jangka pendek oleh perusahaan dan bank domestik serta memicu maraknya manipulasi dan spekulasi atas saham dan nilai tukar oleh para investor asing. Timbulnya insiden guncangan dan ketidakstabilan keuangan external. Di saat semuanya berjalan baik, aliran kapital tersebut akan membawakan laba yang

menjadi tujuan dan bukan lagi berfungsi sebagai alat untuk mewujudkan sistem finansial yang lebih baik.

melimpah. Namun, saat roda peruntungan berbalik, negara penerima aliran modal yang menjadi tumbal. Keadaan makin buruk ketika kemudian IMF memaksakan stabilisasi melalui kebijakan uang ketat dan kontraksi fiskal yang menyebabkan tingkat bunga melambung dan perbankan gulung tikar serta pada akhirnya rontoknya perekonomian dan penalangan utang swasta oleh pemerintah.

Mengapa begitu banyak negara-negara berkembang yang tunduk terhadap pembantaian oleh neo-liberalisme global yang secara gamblang telah (1) mempromosikan liberalisasi sektor keuangan dengan melucuti regulasi-regulasi nasional tanpa melembagakan penerapan hukum-hukum internasional untuk mengendalikan prosesnya; dan (2) melembagakan perdagangan bebas melalui hukum-hukum internasional (menggunakan WTO) dengan menyisakan sedikit ruang bagi penerapan kebijakan nasional yang ditujukan untuk pembangunan yang sinambung dan merata?

Sulit untuk menjelaskan hal ini jika kita memandang bahwa kepentingan nasional harus didahulukan dari globalisasi. Hanya saja, realitas menunjukkan sebaliknya. Negara-negara berkembang gagal menyatukan sikap untuk menghadapi gempuran kepentingan korporasi internasional yang didukung oleh pemerintah negara-negara maju sehingga tercerai berai di tengah pusaran globalisasi. Negara-negara tersebut terpaksa berhadap-hadapan dengan kekuatan global secara individual. Ini menunjukkan bahwa ketiadaan demokrasi di tataran global menyebabkan berlangsungnya tatanan yang bias dan sangat timpang.

Bahkan di tingkat domestik/nasional, rekomendasi-rekomendasi lembaga keuangan internasional diadopsi mentah-mentah. Bahkan jika terdapat celah di antara conditionalities tersebut, belenggu pola pikir ortodoks terlihat telah memajalkan manuver dalam pengelolaan ekonomi mikro dan makro negara tersebut. TINA (*There Is No Alternatives*) seolah telah menjadi mantra yang menyihir pemerintah untuk menelan bulat-bulat resep lembaga-lembaga keuangan internasional. Ini sekaligus

menunjukkan kombinasi sempurna dari kegagalan intelektual (*intellectual failure*) untuk mengkritiki asumsi-asumsi ekonomi ortodoks yang diterapkan serta kegagalan demokrasi (*democratic failure*) karena kepentingan elite bisnis dan politik telah membajak arah kebijakan politik ekonomi pemerintah

Kasus paling parah atas terhambatnya pembangunan yang merata akibat penerapan *conditionalities*, pola pikir TINA dan kegagalan demokrasi dapat dilihat di Indonesia. Sepanjang tiga dekade sebelum krisis ekonomi, Indonesia adalah teladan sukses pertumbuhan ekonomi yang dibarengi dengan pengurangan kemiskinan. Sebagian besar dari sukses ini berakar dari rezim pemerintahan yang berperan aktif dalam sistem perekonomian, walaupun bercorak otoriter dan sarat korupsi, dan bukan karena Indonesia telah menerapkan semua resep globalisasi seperti yang selama ini didengung-dengungkan oleh Bank Dunia. Justru saat Indonesia hendak mulai menempuh jalur globalisasi (dengan meliberalisasikan sistem keuangannya), badai krisis langsung menghantam. Lima tahun setelah krisis, Indonesia belum bisa jua kembali ke taraf yang pernah dicapainya sebelum liberalisasi. Ironisnya, dalam kondisi kebangkrutan nasional tersebut, tetap saja resep-resep ekonomi ortodoks dari lembaga keuangan internasional diterima sebagai keharusan (pola pikir TINA) dan setiap upaya untuk menegosiasikan peringanan utang yang radikal dinilai akan merugikan kepentingan Indonesia.

Kuliah hari ini akan menguraikan pelajaran yang bisa dipetik dari liberalisasi dan globalisasi top down yang telah berlangsung selama dua dasawarsa di negara-negara berkembang serta memberikan alternatif bagi kebijakan yang tengah diterapkan oleh pemerintah Indonesia.

Globalisasi Top-Down: Dasar, Harga dan Alternatifnya

Merujuk pada sejarah, strategi pembangunan negara-negara berkembang bertolak dari akumulasi modal dan diversifikasi perekonomian oleh negara menggantikan pola spesialisasi perekonomian di masa kolonial. Pesimisme akan

prospek ekspor, di antaranya akibat lemahnya nilai tukar perdagangan, sulitnya koordinasi investasi dan eksternalitas, telah mendorong meluasnya peran pemerintah dan industri substitusi impor. Kebijakan ini meningkatkan rerata intensitas modal dalam proses produksi, namun seharusnya diikuti pula dengan upaya untuk secara berbarengan meningkatkan penggunaan dan produktivitas tenaga kerja. Hal inilah yang kerap gagal diwujudkan. Negara-negara maju baru, seperti halnya di kawasan Asia Timur, meraih suksesnya dengan “berjalan di atas kedua kaki”, yaitu dengan (1) meningkatkan kapabilitas sumber daya manusia dan keseluruhan produktivitas dengan menghapuskan ketidakmerataan, dibarengi dengan (2) pembangunan industri modern, yang dikenal dengan istilah integrasi internal. Pertumbuhan ini mengejawantah dalam bentuk berkembangnya sektor industri yang bisa bersaing di pasar dunia (integrasi internasional).

Namun, ketika negara-negara tersebut berusaha mengintegrasikan dirinya dengan arus liberalisasi global dengan harapan untuk bisa menghapuskan beban kemiskinan dan sisa dualisme perekonomian kolonial, justru pertumbuhan internal dan internasional mereka menjadi lambat (Rao, 2001). Kerentanan eksternal, termasuk membengkaknya utang luar negeri dan meruyaknya kemiskinan, kemudian malah menjadi gejala yang akut di banyak negara tersebut..

Harga Globalisasi Top-Down

Washington Consensus didasarkan kepada suatu pemahaman yang bias atas pengalaman internasional. Keberhasilan pembangunan dianggap bersumber dari kebijakan pro pasar yang liberal, baik di tingkat domestik maupun internasional, sedangkan semua kegagalan ditimpakan pada kurangnya keterbukaan perekonomian serta intervensi pada pasar domestik yang dilakukan pemerintah. Pemahaman ini tidak hanya menolak pesimisme ekspor namun juga tidak mempercayai adanya *structural underemployment*.

Hanya saja, realitas yang mendasari paradigma perekonomian terdahulu (akumulasi modal oleh negara dan substitusi impor) tidak begitu saja terhapuskan dengan munculnya paradigma baru liberalisasi. Realitas tersebut mengemuka melalui bentuk yang berbeda dalam wujud meningkatnya ketidakmerataan dan menurunnya laju penghapusan kemiskinan, besaran investasi yang tidak memadai, keterbatasan fiskal yang makin parah, melemahnya sektor pertanian, de-industrialisasi, lambatnya aliran investasi asing (porto folio maupun investasi langsung), ketidakstabilan dan krisis finansial, serta melambatnya pertumbuhan ekonomi. Realitas terakhir inilah yang menjadi kelemahan utama paradigma baru liberalisasi.

Selain hal-hal di atas, ada dua isu lain yang belum mampu dijawab oleh paradigma baru tersebut yaitu liberalisasi finansial (termasuk keterbukaan dalam neraca modal) serta liberalisasi perdagangan. Fakta menunjukkan bahwa masuknya aliran modal yang tak terkendali telah menggoyahkan stabilitas perekonomian negara-negara berkembang. Suatu negara yang mengadopsi liberalisasi aliran modal, tidak mampu secara bersamaan memiliki pula nilai tukar mata uang yang stabil dan kebijakan moneter yang independen. Sebelum Krisis Asia, banyak negara-negara berkembang mencoba untuk meraih ketiganya secara bersamaan. Bahkan, setelah krisispun, hanya Malaysia yang memilih penerapan kebijakan kontrol modal sedangkan negara lain, termasuk Indonesia, tetap bertahan pada kebijakan nilai tukar mengambang.

Penerapan kebijakan keterbukaan modal membutuhkan adanya cadangan devisa yang memadai untuk mengantisipasi berbaliknya arah aliran modal secara masif dan tiba-tiba. Kebutuhan ini membawakan biaya yang sangat besar yang acap tidak sepadan dengan besarnya kemanfaatan finansial dari aliran modal yang masuk. Negara-negara berkembang sebenarnya menghadapi dilema, di satu sisi mereka menghadapi resiko tersingkir dari akses atas pembiayaan global (jika tidak menerapkan kebijakan tersebut), namun di sisi yang lain mereka masih sangat rentan terhadap serangan spekulatif terhadap nilai

tukar maupun berbaliknya arah aliran modal secara tiba-tiba. Sepanjang dekade 1990-an, negara-negara berkembang berpenghasilan rendah hanya memperoleh 6,8% dari total aliran FDI (*Foreign Direct Investment*) dan hanya kurang 5% dari total aliran modal pasar modal swasta, baik dalam bentuk ekuitas utang maupun portofolio. Meningkatnya peran FDI dalam pembiayaan global hanya menguntungkan sepertiga dari jumlah negara berkembang yang ada serta hanya 10 negara berkembang yang menguasai 70% aliran modal pasar modal swasta. Ketidakmerataan yang mencolok ini dapat dijelaskan dari ketimpangan tingkat pembangunan di antara negara-negara berkembang tersebut yang secara gamblang menunjukkan bahwa bukan aliran modal yang menciptakan pembangunan, namun justru pembangunanlah yang menciptakan aliran modal ke dalam suatu negara.

Meningkatnya mobilitas aliran modal global meningkatkan pula resiko sistemik dalam tatanan pembiayaan global yang timbul dari tingginya *leverage*, perilaku spekulatif pelaku pasar, serta minimnya insentif dalam skala internasional untuk mencegah efek tular (*contagion*) ketidakstabilan finansial. Suatu negara bisa saja secara mandiri melindungi dirinya dari resiko-resiko tersebut dengan mengendalikan tingkat pinjaman luar negeri jangka pendeknya melalui pajak dan penetapan besarnya cadangan minimal (*reserve requirement*), melakukan operasi pasar terbuka untuk meredam serangan nilai tukar, serta menerapkan peraturan yang ketat terhadap transaksi valuta. Kebijakan untuk melindungi kaum miskin juga harus diperkokoh. Hanya saja, mempertahankan pengeluaran-pengeluaran sosial seperti anggaran kesehatan dan pendidikan, subsidi pangan, serta penghapusan pajak tak langsung bagi kebutuhan-kebutuhan dasar, akan membawakan beban pembiayaan yang berat bagi pemerintah. Sedangkan di sisi lain, tekanan globalisasi modal yang akan diredam melalui kebijakan-kebijakan tersebut telah melemahkan kapasitas pembiayaan pemerintah. Inilah yang menyebabkan dibutuhkan solusi-solusi internasional untuk memperkuat langkah-langkah yang diambil oleh pemerintah.

Liberalisasi perdagangan tentu saja juga memiliki dampak positif, khususnya atas permintaan tenaga kerja dan distribusi pendapatan di negara yang memiliki surplus tenaga kerja, sehingga bisa pula mengurangi kemiskinan di negara-negara berkembang. Hanya saja, di banyak negara liberalisasi perdagangan justru telah mendorong gelombang restrukturisasi perusahaan dan pengurangan jumlah pekerja (seiring dengan apresiasi riil nilai tukar akibat meningkatnya aliran kapital global) sehingga banyak tenaga kerja, khususnya yang tak terdidik, kehilangan pekerjaan. Pengangguran di kalangan pekerja tak terdidik meningkat seiring dengan merosotnya tingkat pendapatan pekerja sektor informal yang mempunyai tingkat upah fleksibel. Ini kemudian diikuti dengan meningkatnya kesenjangan di antara pekerja terdidik dan tak terdidik (Berg dan Taylor, 2000). Pengalaman negara-negara Amerika Latin saat melakukan reformasi untuk mendukung pelaksanaan rezim perdagangan bebas dengan merombak institusi perburuhan (khususnya peraturan yang mengatur tingkat upah minimum) dan menerapkan kebijakan-kebijakan lain yang terkait dengan adopsi teknologi yang bias terhadap modal dan tingkat ketrampilan pekerja ternyata membawakan dampak distribusi pendapatan yang negatif. Faktor-faktor ini, bersama dengan ketidakmerataan alami dalam distribusi sumber daya manusia, merupakan musabab dari memburuknya distribusi pendapatan setelah diterapkannya liberalisasi perdagangan.

Sementara para loyalis liberalisasi perdagangan matian-matian meyakinkan publik akan dampak positif liberalisasi terhadap pertumbuhan ekonomi (Sachs dan Warner, 1995), ternyata hanya terdapat sedikit bukti yang bisa mendukung klaim mereka tersebut (Harrison, 1996). Sebagaimana yang telah diuraikan sebelumnya, keberhasilan industrialisasi di negara-negara berkembang melibatkan integrasi internal sebelum atau bersamaan dengan pembukaan akses perdagangan secara terkendali. Pelajaran yang bisa dipetik dari para pendatang baru di ranah industrialisasi modern ini dengan demikian adalah integrasi pasar domestiklah yang seharusnya menentukan arah integrasi perdagangan (internasional), dan bukan sebaliknya. Pengembangan kapabilitas domestik, termasuk sumber daya

manusia dan infra struktur, sangat penting bagi keberhasilan integrasi eksternal. Inilah masalah pelik dalam pembangunan. Keterbukaan dan globalisasi tidak bisa diterapkan di negara-negara miskin dengan tingkatan dan cara yang sama dengan yang terjadi di negara-negara kaya tanpa menyebabkan konsekuensi negatif terhadap pertumbuhan, kemiskinan, serta ketidakmerataan.

Dasar dan Alternatif

Menurut perspektif neo-liberal, cara terbaik untuk memberantas kemiskinan adalah dengan penyesuaian (yang lebih cepat) terhadap ketidakseimbangan fiskal, inflasi dan defisit eksternal yang lebih rendah melalui penerapan tingkat bunga yang lebih tinggi; liberalisasi sektor keuangan internal dan eksternal; deregulasi terhadap pengendalian modal, swastanisasi yang cepat dan menyeluruh terhadap perusahaan milik negara; serta membuka perekonomian secara cepat dan menyeluruh terhadap perdagangan dan investasi global (Kanbur, 2001;4). Resep ini diturunkan dari beberapa asumsi ortodoks yang berbeda dari asumsi-asumsi perspektif heterodox. Perbedaan tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:.

1. Perspektif ortodoks membagi masalah ekonomi secara sistematis menjadi stabilisasi jangka-pendek dan pertumbuhan jangka-panjang. Terdapat pembagian tenaga kerja yang saling terkait antara kebijakan ekonomi makro dan kebijakan liberalisasi pasar. Hanya saja, kebijakan ekonomi makro tidak melulu berurusan dengan stabilisasi output dan tingkat harga jangka pendek, ataupun semata ditujukan untuk menyeimbangkan anggaran perdagangan dan belanja melalui kebijakan moneter, fiskal dan nilai tukar yang tepat. Kebijakan ini juga mempengaruhi tingkat pemanfaatan modal dan tenaga kerja, penciptaan investasi swasta, serta alokasi sumber daya antara domain publik dan swasta. Semua ini akan berperan dalam pertumbuhan dan distribusi ekonomi sehingga negara berkembang harus menggunakan kebijakan ekonomi makro untuk mencapai pembangunan yang merata.

2. Perspektif ortodoks mengasumsikan bahwa pengeluaran pemerintah, termasuk untuk transfer, bersaing dengan investasi swasta sehingga sebenarnya mempunyai peran dalam peningkatan produktivitas jangka panjang dan beban pengeluaran bagi pelayanan sosial akan membuat potensi tersebut terabaikan. Perspektif heterodox melihat adanya kemampuan saling melengkapi yang fundamental (*fundamental complementary*) antara investasi swasta dan pengeluaran pemerintah, termasuk pengeluaran bagi pengembangan sumber daya manusia, yang tidak tercatat dalam perhitungan pendapatan nasional. Kemampuan saling melengkapi ini bisa menjadi sumber utama pertumbuhan dan faktor penentu komposisi serta distribusi hasil-hasil pembangunan. Belum terbangunnya sistem pasar yang bisa menjamin efisiensi pemanfaatan kemampuan saling melengkapi tersebut membuat kebijakan pengeluaran pemerintah harus diarahkan untuk mencapai fungsi tersebut.
3. Perspektif ortodoks meyakini bahwa akumulasi dan alokasi lintas-sektor yang efisien bisa dicapai melalui kebijakan liberalisasi finansial, swastanisasi dan deregulasi, fleksibilitas pasar tenaga kerja, dan liberalisasi perdagangan. Sebaliknya, perspektif heterodox menyadari kegagalan pasar dalam memanfaatkan surplus tenaga kerja, alokasi kredit, pembiayaan pengembangan sumber daya manusia, eksploitasi sumber daya alam, serta dalam pengaturan modal domestik, sistem keuangan dan aliran kapital global sehingga reformasi kelembagaan untuk memperbaiki mekanismenya sangatlah diperlukan. Liberalisasi perdagangan dipandang mempunyai potensi untuk memperparah ketidakmerataan dan kemiskinan. Pilihan bagi redistribusi aset tidak terbatas pada swastanisasi namun juga mencakup pilihan atas reformasi kepemilikan dan penguasaan tanah, penguatan koperasi, serta penguasaan sumber daya alam secara komunal.

Kedaulatan atas kebijakan di tiap negara berkembang tetaplah penting, namun kebutuhan akan suatu tindakan kolektif untuk melindungi kepentingan bersama menghadapi arus

globalisasi kini menjadi semakin mendesak. Globalisasi bisa membawakan persaingan yang merugikan dan bisa merongrong kedaulatan negara-negara tersebut. Krisis yang terus saja berkecamuk di Turki dan Argentina lima tahun setelah Krisis Asia seharusnya menyadarkan kita bahwa masyarakat internasional telah gagal menciptakan tatanan baru untuk mengatur mekanisme pembiayaan global yang bisa mencegah berulangnya krisis serta menerapkan pembagian beban utang yang lebih merata antara debitor dan kreditor. Usulan Anne Krueger dari IMF bagi penciptaan mekanisme kepailitan internasional telah dipetieskan karena ditentang keras oleh Departemen Keuangan Amerika Serikat. Dua prioritas membutuhkan penekanan yang segera, yaitu:

Pertama, ada keharusan untuk mengurangi beban utang (negara berkembang) yang tidak terkelola yang diwarisi dari pengelolaan yang kacau di masa lalu. Hal ini membutuhkan tindakan tepat waktu bagi peringanan dan pembatalan utang, khususnya yang berkenaan dengan utang najis dan utang kriminal dari rezim sebelumnya. Kegagalan melakukan tindakan ini akan menyebabkan komitmen para pemimpin dunia dalam Deklarasi Milenium tidak lebih dari janji kosong dan berlangsungnya suatu ketidakadilan yang masif terhadap kaum miskin dan tertindas di negara-negara debitor.

Kedua, masyarakat internasional harus mulai memberikan perhatian yang sungguh-sungguh bagi penciptaan mekanisme kelembagaan yang bisa mencegah berulangnya krisis finansial di masa mendatang serta mampu membatasi dampak negatif krisis tersebut. Ketidakstabilan finansial merupakan masalah sistemik yang tidak bisa teratasi hanya dengan memaksa negara berkembang untuk meliberalisasikan perekonomiannya maupun membebaskan pengharapan-pengharapan yang tidak realistis pada pengelola sektor keuangan mereka. Suatu tatanan kerja internasional yang adil dan setara haruslah diciptakan untuk mengemban empat fungsi utama, yaitu sebagai:

1. Pusat yang memproduksi surplus neraca pembayaran untuk mengimbangi defisit di pinggiran;

2. Lembaga finansial yang bisa mengubah surplus menjadi pinjaman dan investasi, di mana pusat tersebut berfungsi sebagai *lender of the last resort*;
3. Pengembangan kapasitas teknologi dan industri untuk memproduksi modal dan barang antara bagi industrialisasi;
4. Kekuatan militer yang kuat untuk menjamin pelaksanaan kesepakatan dan pencapaian perdamaian (Streeten, 1995). Dalam tatanan dunia yang bersifat majemuk (*multi-polar*), kondisi ini idealnya diwujudkan dalam kerangka kerja yang plural (dibandingkan yang bersifat hegemoni) untuk mencegah kurangnya pasokan *public goods global*, seperti stabilitas finansial, dan berlebuhnya pasokan *public bads global*, seperti merosotnya standar sosial dan lingkungan.

Jika prioritas penting untuk reformasi global ini tidak terpenuhi, negara-negara berkembang terpaksa harus melindungi diri mereka sendiri secara mandiri. Rangkaian pilihan kebijakan yang bisa diambil oleh negara-negara tersebut adalah:

1. Menerapkan pengendalian selektif atas modal berbarengan dengan kebijakan nilai tukar tetap atau mengambang terkendali (*crawling peg*) sehingga masih bisa mengendalikan liarnya aliran modal dan resiko fluktuasi nilai tukar tetapi juga tetap bisa bebas menggunakan kebijakan moneter dan fiskal untuk menstabilkan investasi dan pendapatan;
2. Mengatur atau mengendalikan pinjaman luar negeri perusahaan domestik, serta
3. Mengawasi dan melarang manipulasi pasar saham dan mata uang.

Tindakan internasional secara bersama juga dibutuhkan pada forum perdagangan internasional. Ciri-ciri yang menonjol dari putaran Kennedy dan Tokyo di bawah GATT adalah bahwa:

1. Sebagian besar komitmen tentang liberalisasi perdagangan dilakukan oleh negara-negara maju, dan

2. Ada persetujuan eksplisit untuk mengecualikan negara-negara berkembang dari penerapan standar dan aturan yang akan ditetapkan setelahnya.

Hanya saja, WTO (sebagai tindak lanjut GATT) kemudian muncul pada masa yang didominasi oleh pemikiran-pemikiran neo-liberal sehingga slogan “penciptaan arena bermain yang setara” telah menggantikan ide tentang pengecualian negara-negara berkembang. Negara-negara berkembang harus menolak dengan tegas premis “satu solusi untuk semua” yang mendasari perspektif neo-liberal. Negara-negara yang meraih sukses pada masa setelah Perang Dunia II mendasarkan keberhasilannya pada strategi investasi domestik dan bukan pada liberalisasi untuk memulai proses pertumbuhan ekonomi. Manfaat dari perdagangan tetaplah nyata dan tak bisa disangkal, namun besarnya kemanfaatan tersebut terlalu dibesar-besarkan. Pertanyaan yang harus dijawab kemudian bukanlah “apakah perdagangan mendatangkan manfaat?” tetapi “apakah perdagangan bebas mendatangkan manfaat yang optimal?”. Oleh karena itu pengaturan perdagangan global haruslah menghormati kebutuhan dan hak negara berkembang untuk mengatur kebijakan industri dan perdagangannya secara berdaulat.

Ringkasnya, baik melalui negosiasi internasional maupun kebijakan mereka sendiri, negara-negara berkembang harus berusaha untuk menggabungkan dirinya dalam perekonomian global dengan cara yang sesuai dengan kapasitas mereka jika mereka ingin mewujudkan pembangunan yang adil dan berkelanjutan.

Indonesia: Beban Utang dan “TINA”

Lima tahun setelah krisis melanda Asia, jelaslah bahwa Indonesia merupakan negara yang terbenam paling dalam. Tumpukan utang, baik domestik maupun luar negeri, pemerintah maupun swasta, akibat krisis memberikan beban biaya ekonomi dan sosial yang tinggi bagi pemerintah. Investasi dan tingkat pertumbuhan melorot drastis dan dalam kungkungan program

ekonomi IMF akan sulit diharapkan pulihnya perekonomian dalam waktu dekat. Beban sosial dari utang, seperti meningkatnya kemiskinan berdasar tingkat pendapatan, berkurangnya akses terhadap pelayanan kesehatan dan pendidikan, meningkatnya pengangguran, menyempitnya lapangan kerja, juga sangat akut. Jika tidak ada peringanan utang, Indonesia akan terus terlilit beban ini hingga dua dekade mendatang.

Kebutuhan akan pertumbuhan tidak bisa dihindari. Pengangguran, terbuka maupun tertutup, telah mencapai 36 juta jiwa. Lebih mendesak dari itu, pemerintah harus menciptakan lapangan kerja bagi 2,5 juta pencari kerja baru tiap tahunnya. Untuk mengatasi masalah ini, perekonomian Indonesia paling tidak harus tumbuh sebesar 7% tiap tahunnya (Toemion, 2002).

Tumpukan utang yang menjerat Indonesia tidak hanya meningkatkan kemiskinan namun juga menghambat pertumbuhan. Beban itu tidak hanya mencederai tingkat kesejahteraan generasi kini namun juga generasi mendatang karena tidak hanya menghalangi prospek pemulihan ekonomi segera dalam jangka pendek tapi juga prospek pertumbuhan dalam hitungan dasa warsa. Bagi sebagian besar pengamat, beban ini dipandang sebagai sebuah kewajiban. *There Is No Alternative*. Para pendukung pandangan tersebut juga memandang bahwa asal krisis dan berbagai beban setelahnya adalah faktor domestik yang bersumber pada maraknya praktek KKN (Korupsi, Kolusi, Nepotisme).

Tanpa mengabaikan kontribusi KKN terhadap krisis yang berlangsung, pandangan fatalis seperti TINA haruslah ditolak. Kalau ada yang harus dipersalahkan, maka kebijakan ekonomi makro serta perangkat kelembagaan berbasis Washington Consensus yang selama ini telah mendominasi tatanan perekonomian global merupakan tertuduh utama (lihat juga INFID, 2002). Di satu sisi, terbatasnya peringanan utang memperkuat dominasi rezim kebijakan berbasis TINA, baik secara ideologis maupun politis. Di sisi lain, kegagalan untuk menyusun rezim kebijakan alternatif makin memperberat beban utang serta menghambat pemulihan ekonomi yang menyeluruh.

Inilah karakter perangkap utang yang kini tengah dihadapi oleh Indonesia.

Krisis dan Akibatnya

Kokohnya capaian pertumbuhan ekonomi dan lajunya pengurangan kemiskinan selama tahun 1970-1996 bertumpu pada dominasi peran negara dalam menentukan prioritas pembangunan serta melaksanakannya walaupun sarat digayuti oleh KKN. Radelet (1999) mengidentifikasi “empat pilar” rezim kebijakan saat itu, yakni:

1. Rente sumber daya alam dikonversikan menjadi infrastruktur dan sumber daya manusia.
2. Infrastruktur pertanian yang difokuskan bagi pertumbuhan produk pertanian dan kecukupan pangan
3. Sejak pertengahan tahun 1980an hingga periode jatuhnya harga minyak dunia, pemerintah secara aktif mendorong pergeseran struktur ekonomi mengarah pada sektor ekspor padat tenaga kerja (tekstil, sepatu, furnitur, dll)
4. Terus dipertahankannya kebijakan makro yang hati-hati (inflasi rendah, anggaran berimbang) penting dicatat pula dua faktor lain yang ikut mendukung keberhasilan tersebut , yaitu:
 - a. Plafon kredit yang diterapkan dalam sistem perbankan bersama sistem neraca yang terbuka mencegah terjadinya krisis finansial dan Dutch-disease (Montes dab Abdulsalamov, 1998)
 - b. Dampak distribusional dari pertumbuhan produk pertanian didukung oleh kebijakan stabilisasi dan subsidi harga.

Neraca modal yang terbuka dimaksudkan untuk meredam korupsi serta memberikan pintu keluar bagi kelas kapitalis (Pincus dan Ramli, 1998). Ini membebani otoritas moneter dengan keharusan untuk membatasi ekspansi kredit di tengah guncangan nilai tukar dan arus aliran modal yang tidak menguntungkan. Indonesia bahkan mempunyai aturan anggaran berimbang yang

mengharuskan pendapatan sesuai pengeluaran tapi juga defisit harus ditutup melalui pembiayaan eksternal (hibah dan pinjaman). Aturan ini membantu para teknokrat untuk mengendalikan tingkat pengeluaran. Dikesampingkannya penyesuaian fiskal terhadap guncangan ekonomi makro juga membuat stabilisasi makro bergantung utamanya pada pembatasan kuantitatif atas kredit perbankan. Fakta bahwa pemerintah merupakan pemain utama dalam pasar valuta asing serta kuatnya dominasi bank pemerintah dalam sistem keuangan domestik menyebabkan kebijakan plafon kredit memadai sebagai instrumen untuk meredam ancaman ketidakstabilan yang bersumber dari neraca modal yang terbuka (Pincus dan Ramli, 1998)

Namun hal ini berubah seiring dengan terjadinya liberalisasi perbankan pada akhir tahun 1980an. Disadari kemudian bahwa Indonesia mengikuti “rangkaian yang salah” – memulai dari liberalisasi modal asing sebelum dilakukannya deregulasi keuangan dalam negeri. Namun liberalisasi tersebut segera disambut hangat oleh lembaga keuangan internasional sehingga kejanggalan tersebut diabaikan. Segera setelahnya, perbankan nasional dan terlebih lagi perusahaan domestik memanfaatkan kebebasan melakukan pinjaman eksternal yang dibawa oleh deregulasi tersebut. Indonesia yang sebelumnya telah meninggalkan pengendalian modal dan kebijakan fiskal, dan kini juga kontrol atas pembiayaan domestik, tinggal bertumpu pada instrumen tingkat bunga untuk mengendalikan inflasi.

Pinjaman dari sumber eksternal yang berlebih (*over borrowing*) tersebut kemudian menjadi titik masuk krisis saat rupiah mengalami tekanan dari para spekulan nilai tukar. Analisis ortodoks menyalahkan terjadinya pinjaman berlebih serta lemahnya pengawasan, namun seperti halnya yang diungkapkan Pincus dan Ramli, analisis tersebut mengaburkan sebab dan akibat. Di satu sisi, pinjaman berlebih dipicu oleh deregulasi, sedangkan di sisi lain, negara berkembang tidak bisa diharapkan untuk mampu mencegah krisis dengan menerapkan sistem pengawasan dan pengendalian yang ketat karena kemampuan tersebut merupakan konsekuensi dari pembangunan ekonomi itu

sendiri . Oleh karenanya, bila kemampuan untuk meredam guncangan finansial sebelum dekade 1990an bersumber pada kontrol negara atas perbankan untuk mengelola neraca modal yang terbuka, maka kegagalan untuk mengantisipasi krisis di tahun 1997 bersumber pada saran kebijakan yang dirancang dengan keliru untuk melakukan deregulasi domestik dalam neraca modal terbuka. Sedangkan deregulasi perbankan sendiri tidak memberikan kontribusi yang berarti untuk menekan KKN.

Saat krisis pecah, permintaan bantuan oleh Indonesia kepada IMF justru memperparah gejolak yang terjadi serta menciptakan beban yang tak terduga pada masyarakat dan pemerintah Indonesia. Tingkat bunga melonjak tajam sepanjang tahun 1997 dan 1998 sehingga melemahkan kondisi keuangan perbankan dan perusahaan domestik. IMF berkeras untuk terus menerapkan pengetatan fiskal dan moneter serta memaksakan rangkaian reformasi kelembagaan dan sektoral secara bersamaan dengan penerapan rasio kecukupan modal yang lebih ketat bagi perbankan. Untuk memuncaki semua itu, IMF juga memaksakan penutupan bank secara ekstensif walaupun tidak didukung dengan persiapan yang matang. Rangkaian kebijakan ini pada akhirnya tidak mampu mendongkrak nilai tukar rupiah, bahkan malah memicu runtuhnya sistem perbankan nasional dan pailitnya perusahaan-perusahaan domestik. Bank Indonesia tidak punya pilihan lain kecuali meningkatkan kucuran kredit likuiditasnya (sekitar Rp 130 triliun) yang pada akhirnya meningkatkan inflasi. Pemerintah kemudian terpaksa menerbitkan surat utang senilai Rp 300 triliun untuk merekapitalisasi perbankan nasional sehingga memberikan tambahan beban pembiayaan yang sangat besar bagi pemerintah.

Dampak krisis yang paling penting adalah beban utang yang ditimbulkannya. Pada April 2002, sebagian besar dari beban tersebut adalah utang luar negeri yang terdiri dari US\$ 72 miliar utang pemerintah dan US\$ 67 miliar utang swasta. Ini masih ditambah beban utang domestik senilai US\$ 60 miliar sehingga semuanya mencapai US\$ 132 miliar. Surat utang yang diterbitkan untuk merekapitalisasi perbankan (melalui BPPN) kini telah

mencapai Rp 412 triliun, sekitar Rp 228 triliun lainnya bersumber dari Bank Indonesia dalam bentuk bantuan likuiditas Bank Indonesia. BPPN kemudian menguasai aset dan aset pinjaman perusahaan dan perbankan tersebut dengan nilai buku setara Rp 470 triliun tapi dengan nilai pasar yang tidak melebihi 35% nilai bukunya, bahkan cenderung terus menurun. Hal yang harus dipikirkan kemudian adalah kemampuan pemerintah untuk mulai membayar bunga dan cicilan pokok keseluruhan utang tersebut mulai tahun depan.

Krisis ini juga meningkatkan beban subsidi yang harus ditanggung pemerintah untuk meredam gejolak sosial politik akibat krisis. Total subsidi melonjak dari 0,3% pada tahun 1996 menjadi 5,5% di tahun 2001. sebagian besar subsidi ini timbul akibat devolusi keuangan dalam skema otonomi daerah. Undang-Undang Otonomi Daerah, yang berlaku sejak tahun 2001, mengharuskan transfer 25% penerimaan pusat kepada daerah. Redistribusi keuangan ini diharapkan bisa menekan kebocoran dan memenuhi kebutuhan lokal dengan lebih baik dari pada sistem yang tersentralisir bahkan dalam jangka panjang bisa mendukung demokratisasi. Sayangnya, proses desentralisasi yang berlangsung tidak didahului oleh pengaturan kelembagaan yang memadai maupun peningkatan kapasitas pemerintah lokal, sehingga dalam jangka pendek dan menengah, otonomi daerah cenderung akan memberikan dampak negatif bagi penyediaan infrastruktur fisik dan sosial yang dibutuhkan masyarakat..

Kendala Pertumbuhan: Utang dan TINA

Beban krisis yang berat membuat pemerintah acap membuat kebijakan yang salah arah. Ruang gerak pemerintah sendiri, khususnya dalam kebijakan fiskal, sangatlah dibatasi oleh conditionalities yang ditetapkan oleh Bank Dunia dan IMF. Kebijakan yang kemudian muncul dan didasarkan pada premis dan landasan pikir para kreditor internasional tersebut terbukti kemudian gagal memperbaiki keadaan. Sebelum membahas alternatif kebijakan yang mungkin dilaksanakan, premis-premis yang mendasari rezim kebijakan yang tengah berlangsung akan

diuraikan terlebih dahulu. Terdapat tiga premis utama yang mendasari rezim tersebut:

1. Utang. Tidak ada yang bisa diperbuat untuk secara cepat mengurangi stok utang yang ada, kecuali melalui penjadwalan ulang berskala marjinal yang didasarkan pada kinerja pemerintah di mata para kreditor, demikian pula terhadap kendala fiskal yang menyertainya.
2. TINA. Kepercayaan investor haruslah dijaga. Penerapan kebijakan fiskal, moneter, maupun finansial yang ortodoks adalah satu-satunya harapan untuk mencegah melemahnya tingkat kepercayaan investor dan para kreditor.
3. KKN. Hanya penerapan kebijakan ortodoks yang bisa mengurangi KKN, sedangkan penyimpangan sekecil apapun dari kebijakan tersebut akan memperkuat cengkeraman KKN

Kebijakan ekonomi makro seperti apakah yang bisa menjaga kepercayaan investor sekaligus melumpuhkan KKN serta memberikan pembenaran bagi perspektif TINA?. Dengan sedikit penyederhanaan, beberapa butir di bawah ini memberikan gambaran tentang pilar rezim kebijakan yang tengah berlangsung:

1. Penghela pertumbuhan. Pertumbuhan ekonomi, secara memadai, akan dihela oleh investasi swasta, khususnya di sektor formal. Modal asing (dalam bentuk FDI maupun aliran porto folio) serta modal domestik akan menjadi penggerak utama.
2. Sumber permintaan. Di samping konsumsi domestik, ekspor menjadi tumpuan harapan bagi pemulihan ekonomi. Pertumbuhan ekspor, didukung liberalisasi rezim perdagangan yang sudah terbuka, akan menjadi sumber pertumbuhan.
3. Uang ketat. Pemerintah dan Bank Indonesia harus mematuhi target kebijakan uang ketat (*tight money*) yang ditetapkan IMF untuk menurunkan inflasi dan tingkat bunga sehingga bisa mendorong investasi swasta
4. Kebijakan fiskal. Aturan anggaran berimbang harus tetap dipertahankan. Walaupun disadari bahwa aliran modal swasta

(termasuk FDI) tidak akan bisa pulih setara dengan jumlah sebelum krisis, diasumsikan aliran dana dari pinjaman luar negeri akan bisa menutup defisit fiskal. Defisit fiskal diharapkan untuk tidak melebihi besaran aliran pinjaman luar negeri karena dicemaskan akan menghambat kinerja investasi swasta sebagai penghela utama pertumbuhan (perubahan parameter perpajakan seperti pajak penghasilan, pajak barang mewah, pajak atas laba korporasi, maupun perdagangan internasional tidak diikutkan dalam agenda)

5. Swastanisasi badan-badan usaha milik negara dan sektor-sektor kunci, seperti listrik dan minyak harus dipercepat, baik untuk membatasi KKN maupun untuk mempromosikan efisiensi, dan membantu pemerintah Indonesia untuk menutup defisit fiskalnya.
6. Keterbukaan Modal. Rezim kapital bebas yang tidak membatasi aliran masuk modal, baik jangka pendek maupun jangka panjang, harus dipertahankan. Bersama dengan kebijakan nilai tukar mengambang, kebijakan tersebut akan mendukung pencapaian target kebijakan moneter.
7. Sistem Keuangan Sistem keuangan, pada umumnya, dan perbankan domestik, pada khususnya, harus tetap berjalan dalam sistem yang longgar (kecuali yang terkait dengan penerapan prinsip kehati-hatian). Sementara itu, aset BPPN harus dijual dalam waktu sesingkat mungkin, dan secara efektif bank-bank yang telah dinasionalisasikan kembali ke kepemilikan swasta.
8. Masalah Utang Tidak ada inisiatif radikal – untuk mendapatkan peringanan utang maupun penghentian pembayaran cicilan utang (termasuk utang domestik)– yang bisa diajukan. Pemerintah Indonesia harus membatasi perspektifnya pada “pengelolaan utang secara progresif” sehingga hanya bisa berupaya untuk secara bertahap tumbuh keluar dari belitan utang (*grow out of its debt*).

Namun, apakah yang benar-benar telah dihasilkan oleh premis-premis dan kebijakan tersebut? Perspektif ortodoks

menempatkan stabilitas ekonomi makro (didefinisikan dalam target moneter dan fiskal yang sempit dan kaku) sebagai kunci untuk menjaga kepercayaan investor swasta dan juga pertumbuhan. Hanya saja, lima tahun setelah krisis, premis tersebut tidak juga terwujud. Tidak satupun dari pertumbuhan ekonomi yang tinggi maupun stabilitas tercapai. Gejolak nilai tukar yang terus berlanjut, aliran modal swasta yang meningkat dengan lambat serta terbatasnya investasi pemerintah oleh kungkungan target fiskal IMF telah melumpuhkan pertumbuhan. Meskipun pertumbuhan PDB telah melampaui tingkat pertumbuhan di tahun 1997-98, capaiannya masih jauh dari tingkat yang dibutuhkan untuk menciptakan lapangan kerja yang memadai. Meskipun tingkat inflasi telah berhasil dikendalikan, Indonesia belum menapaki kurva pemulihan (*V curve*) seperti yang telah dialami negara-negara tetangganya. Ini menunjukkan bahwa Indonesia tidak bisa terus menerus bergantung pada premis-premis ortodoks.

Kinerja ekspor masih belum memuaskan walaupun terjadi depresiasi nilai tukar rupiah yang signifikan semenjak krisis. Menanggapi fakta tersebut, Bank Dunia dalam laporannya di tahun 2001 menyatakan bahwa memburuknya perekonomian membuat ekspor gagal berfungsi sebagai penghela pertumbuhan dan menyarankan pemerintah untuk berpaling pada pasar domestik. Hanya saja, meskipun konsumsi domestik bisa menggerakkan pertumbuhan, hal itu tidak akan berlangsung lama tanpa dukungan aliran investasi.

IMF menetapkan target inflasi yang jauh lebih rendah dibanding tingkat inflasi yang selama ini terjadi di Indonesia. Tingkat pertumbuhan output bisa saja anjlok jika tidak segera dicapai kesepakatan implisit atas target inflasi yang akan dicapai. Di sisi lain, sebagian besar inflasi kini bersumber dari peningkatan harga yang besarnya ditetapkan pemerintah (*administered price*), khususnya akibat penghapusan subsidi BBM. Walaupun mendapat banyak tentangan, IMF dan Bank Dunia berkeras bahwa tindakan penghapusan subsidi tersebut harus ditempuh untuk meningkatkan sumber daya pemerintah bagi pembayaran

cicilan utang. IMF juga meminta bank sentral untuk memangkas inflasi dengan meningkatkan tingkat bunga SBI. Hanya saja, setiap persen peningkatan bunga SBI akan meningkatkan defisit pemerintah sebesar Rp 2,3 triliun (Ramli, 2001). Meningkatnya beban pembayaran utang akan terus memaksa pemerintah untuk meningkatkan harga-harga kebutuhan masyarakat seperti listrik dan BBM dan memaksakan percepatan penjualan aset-aset BPPN meskipun hasilnya tidak memadai.

Banyak pengamat menilai bahwa masalah kebijakan fiskal merupakan masalah pokok yang dihadapi perekonomian Indonesia. Ironisnya, mereka juga dengan suka rela menerima perspektif TINA. Radelet (1999) mencoba memberikan pembenaran bagi premis TINA dengan menyatakan bahwa pembiayaan eksternal merupakan sumber pembiayaan yang dapat diandalkan karena pasar domestik bagi surat utang belum berkembang dan monetisasi defisit bisa memicu inflasi. Walaupun menyadari resiko penumpukan utang luar negeri jika bersandar pada pembiayaan eksternal, Radelet dan para analisis seolah buta terhadap kemungkinan untuk mendongkrak penerimaan pemerintah melalui reformasi perpajakan. Potensi ini sangatlah besar apalagi ketika penjualan aset BPPN memberikan penerimaan yang sangat kecil. Bank Dunia (2001) walaupun mengakui peran beban utang dalam penciptaan ketidakstabilan ekonomi juga tetap berkeras atas perspektif TINA dengan menempatkan sektor swasta sebagai “dewa penolong” pemulihan ekonomi.

Kebijakan berperspektif TINA juga telah menekan investasi pemerintah. Penggunaan sebagian besar penerimaan pemerintah untuk mencicil utang menyebabkan anjloknya anggaran pembangunan. Investasi pemerintah pusat melorot dari 6,2% menjadi 2,6% terhadap PDB antara tahun 1996 dan 2001. Total investasi pemerintah (pusat maupun daerah) turun dari 6,2% ke 4,2% dari PDB pada periode yang sama. Penurunan drastis investasi pemerintah pusat membawa implikasi serius dalam penyediaan infrastruktur. Penurunan ini juga mempengaruhi aliran investasi swasta karena, berbeda dari yang secara umum

dipercayai, kedua jenis investasi ini saling mendukung (*crowd in* bukan *crowd out*)

Beberapa dampak lain dari rezim kebijakan berbasis TINA juga patut diuraikan dengan ringkas. Percepatan swastanisasi BUMN sekadar untuk memenuhi target fiskal, yang juga salah arah, telah menimbulkan biaya tambahan. Ini terlihat dalam upaya swastanisasi PLN yang seolah mengabaikan fakta-fakta empirik dari pengalaman di tempat lain. Swastanisasi PLN akan mempengaruhi tidak saja harga listrik maupun kemampuan Indonesia untuk memenuhi kebutuhan investasi di sektor kelistrikan, namun juga ketersediaan pasok listrik di masa datang. Hal senada juga terjadi dalam penjualan aset BPPN. Tingkat pemulihan aset dari hari ke hari makin anjlok. Harapan bahwa penerapan TINA akan membuat para kreditor internasional bersikap lunak terhadap Indonesia juga tidak terwujud. Bank Dunia (2001) dengan tegas menyatakan bahwa pinjaman kumulatif bagi Indonesia tidak akan lebih dari US\$ 9 miliar, di mana Indonesia tetap harus menjalankan reformasi kebijakan yang telah ditetapkan.

Ringkasnya, rezim kebijakan yang berlangsung di Indonesia adalah bagian dari masalah. TINA adalah suatu fatalisme. Bisa disimpulkan bahwa IMF dan TINA telah menyeret Indonesia dalam perangkap utang dan pertumbuhan rendah (*low growth-debt trap*). Kekacauan ekonomi yang belum juga bisa teratasi merupakan konsekuensi dari perspektif TINA.

Alternatif untuk “TINA”: Pergeseran Rezim Ekonomi makro

Dengan mengasumsikan bahwa kebijakan fiskal, moneter, keuangan dan neraca modal sebagai ranah yang tidak bisa disentuh, satu-satunya ruang yang masih tersisa bagi inovasi kebijakan hanyalah kebijakan ekonomi mikro dan distribusi. Tambahan pula, bangunan politik dan regional yang selama ini telah terbentuk makin mempersempit ruang tersebut dalam satuan-satuan etnisitas, regional serta perusahaan yang lebih kecil sehingga sulit untuk menjadikannya instrumen bagi pemerataan

dan pengurangan kemiskinan. Inilah yang dipandang sebagai realitas perekonomian Indonesia yang tidak bisa diubah oleh para penganut TINA.

Namun haruskah kita mengamini TINA? Jika asumsi-asumsi yang mendasari, baik TINA maupun rezim kebijakan ekonomi makro yang ada, terbukti sesat maka TINA harus dicampakkan. Sebagai contoh, dipandang sebelah matanya parameter perpajakan sebagai sumber pertumbuhan serta tidak adanya inovasi bagi penyelesaian stok utang adalah pilihan yang diambil oleh para penentu kebijakan. Pilihan yang dapat diubah ketika terdapat bukti kekeliruan dan fakta tentang alternatif yang lebih baik. Terdapat beberapa alternatif premis yang bisa menggantikan premis-premis yang melandasi rezim kebijakan yang tengah berlangsung:

1. Utang. Pengurangan stok utang harus diupayakan dengan segera. Kendala fiskal dan tumpukan utang bukanlah sesuatu yang harus diterima begitu saja.
2. TINA. Alternatif yang lebih baik dari kebijakan fiskal, moneter dan keuangan ortodoks untuk memulihkan kepercayaan investor dapat disusun. Pilihan kebijakan tidak seharusnya mengekor kepentingan kreditor sehingga TINA harus ditolak.
3. KKN. KKN bersumber dari penyimpangan terhadap demokrasi sehingga harus ditangani melalui pengaturan kelembagaan bagi penguatan pertanggungjawaban demokrasi. Orientasi kebijakan ekonomi makro tidak boleh digunakan sebagai alat untuk memberantas KKN.

Premis-premis di atas memberikan pilihan yang lebih luas para penentu kebijakan dalam memilih instrumen pemulihan ekonomi. Banyak hal yang bisa dicapai oleh pemerintah Indonesia jika saja para kreditor internasional mau mengakui ketidakadilan yang melingkupi perangkat utang. Peringan utang merupakan kunci bagi pertumbuhan yang adil dan berkelanjutan. Hanya saja, utang bukan satu-satunya kendala pertumbuhan. Walaupun tidak mendapatkan peringan utang yang memadai, Indonesia tetap

bisa keluar dari beban utang dan terus tumbuh jika “diizinkan” untuk menggunakan pilihan kebijakan yang lebih luas.

Hanya saja, kedua kendala pertumbuhan tersebut, TINA dan utang, dalam perspektif politik sebenarnya saling berkaitan. Tahapan yang keliru, seperti pengakhiran hubungan dengan kreditor tanpa didahului peringanan utang yang memadai, bisa membuat kreditor menarik diri dari komitmen atas penjadwalan utang yang telah disepakati sehingga bisa menyulitkan prospek pertumbuhan. Resiko itulah yang sering mendorong pemerintah untuk memilih negosiasi bertahap dengan terlebih dahulu mematuhi agenda kreditor sembari mencari peluang untuk mengakhiri hubungan kerja sama, apapun hasil yang dibawa oleh pelaksanaan agenda kreditor tersebut.

Alternatif Ekonomi Makro

Alternatif rezim ekonomi makro untuk menggantikan perspektif ortodoks haruslah mampu menciptakan pertumbuhan yang lebih cepat dan pemerataan yang lebih adil. Alternatif tersebut harus mampu mendobrak kendala yang selama ini menghambat tumbuhnya investasi tanpa menurunkan kemampuan Indonesia dalam mengelola masalah utangnya. TINA mengasumsikan bahwa kepercayaan investor sebagai kunci aliran investasi. Terlebih dahulu kita harus memilah pengertian “kepercayaan”, yang bisa bersumber dari harapan akan keuntungan menurut tujuan ekonomi setiap perusahaan, harapan atas tingkat permintaan agregat yang dihadapi semua perusahaan, kesediaan perbankan untuk mengucurkan kredit, dan kepercayaan terhadap pengaturan ekonomi yang tengah berlangsung.

Jika aliran investasi belum bisa pulih seperti di masa sebelum krisis, ini bisa disebabkan oleh dua hal yaitu rendahnya harapan akan keuntungan atau ketidakmampuan untuk mendanai peluang-peluang yang bisa mendatangkan keuntungan. Hanya saja, kondisi yang ada menunjukkan bahwa peluang bagi keuntungan, dilihat dari parameter kepentingan korporasi, masih terbuka luas. Tingkat upah riil masih lebih rendah dari masa

sebelum krisis (sekitar 10%), nilai tukar riil juga masih berada pada sekitar 30% di bawah tingkat sebelum krisis; demikian pula tingkat bunga yang mulai bergerak turun dan tingkat penggunaan sumberdaya (*capacity utilization rate*) yang masih tetap rendah. Ini menyebabkan peluang perolehan keuntungan, khususnya dari usaha ekspor, terbentang luas. Tidak adanya kendala pasok (*supply constrain*) atas pangan dan tenaga kerja serta makin fleksibelnya rupiah menunjukkan bahwa perekonomian Indonesia tidak sedang mengalami kendala pasok.

Mencermati hal-hal di atas, jelaslah bahwa rendahnya investasi di Indonesia lebih disebabkan oleh terbatasnya permintaan agregat. Terbatasnya investasi publik akibat ditekannya pengeluaran pemerintah merupakan salah satu penyebabnya. Berbagai kendala fiskal berbasis TINA telah menghambat aliran investasi publik. Untuk melepaskan diri dari perangkap ini diperlukan upaya untuk mendorong perbankan dan perusahaan memutar kembali roda investasi. Selama ini TINA memandang bahwa penyehatan sistem finansial haruslah mendahului pemulihan pertumbuhan dan investasi. Hanya saja, kondisi terkini yang berkembang di Indonesia (tingginya pelarian modal, lambatnya restrukturisasi perbankan, runtuhnya sistem keuangan domestik) menunjukkan bahwa kenaikan investasi dan pertumbuhan yang terkoordinasi di sektor riil justru akan menciptakan stabilitas fiskal dan moneter serta memungkinkan perbankan menjalankan fungsi finansialnya dalam penyaluran kredit.

Investasi publik bisa menjalankan fungsi koordinasi pertumbuhan dengan lebih baik (kenaikan permintaan dan harapan keuntungan) yang kemudian akan memicu aliran investasi swasta. Pertumbuhan yang dipandu oleh investasi publik akan bisa memulihkan kepercayaan dan tingkat pertumbuhan, bahkan bisa menarik kembali modal senilai US\$ 20-40 miliar yang telah dilarikan keluar Indonesia semenjak krisis. Kenaikan investasi swasta akan dibiayai melalui kombinasi dari kenaikan tabungan masyarakat-mengikuti kenaikan pendapatan akibat naiknya tingkat investasi-serta peningkatan arus investasi asing.

Hambatan yang dibawakan oleh ketidakstabilan kelembagaan dan gejolak situasi politik memang mempengaruhi tingkat kepercayaan. Tidak dapat dipungkiri bahwa pelaksanaan program desentralisasi yang ambisius telah menciptakan rangkaian masalah yang terkait dengan koordinasi, kewenangan dan pertanggungjawaban administratif, serta mempengaruhi kepastian dalam iklim investasi. Hanya saja, program tersebut tetap harus dilanjutkan tidak hanya karena pertimbangan-pertimbangan politis namun juga karena dalam jangka panjang akan mampu memperkuat demokrasi dan pertumbuhan ekonomi. Desentralisasi membutuhkan upaya investasi sumberdaya untuk meningkatkan kapasitas para pelakunya. Suatu investasi yang tidak murah dan menjadi bagian dari investasi publik.

Ekspansi fiskal tidak hanya bisa mengkoordinasikan permintaan namun bisa juga mendukung sisi pasok perekonomian yang dibutuhkan untuk meningkatkan produktivitas investasi swasta. Investasi publik harus diarahkan untuk meningkatkan kapabilitas masyarakat Indonesia serta untuk meningkatkan ketersediaan infrastruktur fisik. Investasi publik bisa dirancang untuk mendorong pemerataan dan mengurangi kemiskinan dengan meningkatkan kapabilitas kaum miskin.

Ada beberapa argumen yang bisa mendukung strategi tersebut. Indonesia sebenarnya tidak perlu bergantung pada aliran investasi asing untuk dapat tumbuh. Pengalaman yang ada, antara tahun 1983-1999, menunjukkan bahwa pertumbuhan FDI diikuti pula dengan pertumbuhan investasi domestik yang signifikan. Strategi berbasis investasi publik juga tidak bergantung pada ekspor untuk memacu pertumbuhan PDB. Ini penting mengingat krisis yang berlarut-larut serta penerapan kebijakan ortodoks selama lima tahun telah menghancurkan berbagai basis ekspor utama, seperti industri tekstil, sepatu, furnitur dan mainan; sedangkan para pesaing telah dengan cepat mengambil pangsa pasar Indonesia. Dengan mulai melemahnya prospek pertumbuhan ekonomi dunia, sangatlah sulit untuk terus bertumpu pada sektor ekspor. Pengendalian nilai tukar juga bisa dijadikan salah satu instrumen untuk menarik kembali aliran investasi asing,

membantu pembayaran impor barang modal serta membiayai pembayaran cicilan utang tanpa harus mengancam stabilitas nilai tukar rupiah dalam jangka menengah.

Dengan memperhitungkan rasio modal terhadap output yang selama ini terjadi, dapat diperhitungkan bahwa untuk meningkatkan pertumbuhan sebesar 2% diperlukan investasi publik sebesar Rp 40 triliun atau setara US\$ 5 miliar. Ini dapat dicapai melalui mobilisasi penerimaan atau pembiayaan defisit. Rendahnya tingkat perpajakan Indonesia secara umum menjadikan pajak bisa diandalkan untuk menggenjot penerimaan pemerintah. Rasio pajak yang sempat mencapai 20% pada tahun 1980-an, terus menerus anjlok sampai tingkat 12% meskipun terdapat kenaikan pendapatan per kapita yang nyata pada periode sesudahnya. Rasio pajak ini jauh lebih rendah dibandingkan dengan negara lain dengan pendapatan per kapita yang sama atau bahkan lebih rendah. Ada beberapa hal yang melatarbelakangi hal ini, di antaranya adalah tarif pajak yang rendah, beragam celah penghindaran dan pengecualian pajak, dan tentu saja tingkat kepatuhan wajib pajak yang rendah.

Pendeknya, banyak cara yang bisa ditempuh untuk memobilisasikan penerimaan tambahan bagi pemerintah, baik itu melalui meningkatkan pajak korporasi, menghapuskan pengecualian dan membenahi celah-celah penghindaran pajak, meningkatkan pajak bagi barang mewah maupun bea masuk impor. Peningkatan tarif impor sebesar 10% akan cukup untuk memberikan tambahan penerimaan yang bisa menutup semua kebutuhan tambahan pengeluaran pemerintah.

Isu lain yang juga harus ditangani adalah rezim neraca modal terbuka yang sudah diterapkan sejak tahun 1970-an. Neraca modal terbuka, jika merujuk pada indikasi yang belakangan ini terjadi, tidak memberikan kontribusi yang signifikan terhadap masuknya arus pinjaman komersial. Pengendalian secara parsial dari neraca modal tersebut bisa membantu stabilitas nilai tukar dan memungkinkan pengendoran kebijakan moneter yang bisa menurunkan tingkat bunga. Kebijakan nilai tukar yang mengambang bebas (free floating) membawakan resiko

ketidakstabilan dalam jangka pendek serta penakaran nilai tukar yang bias (exchange rate misalignment) dalam jangka yang lebih panjang. Indonesia harus menerapkan kebijakan nilai tukar mengambang terkendali (managed float) yang mampu menjamin daya saing internasional namun juga fleksibilitas nilai tukar. Ini akan bisa menghindarkan Indonesia dari penakaran nilai tukar yang bias akibat pengaruh pergerakan modal. Hanya saja, untuk meredam gejolak akibat pergerakan modal tidak hanya diperlukan kebijakan nilai tukar yang tepat tapi juga pengaturan keuangan domestik yang kokoh, seperti penerapan batas waktu minimum penanaman modal.

Mengintegrasikan Aspek Kemerataan

Dalam perspektif ortodoks, pemberantasan kemiskinan dipisahkan dari kebijakan ekonomi makro. Alternatif kebijakan yang ditawarkan sebagai pengganti perspektif ortodoks tersebut harus bisa secara bersamaan menaikkan pertumbuhan dan mengurangi kemiskinan dengan menurunkan tingkat pengangguran tertutup maupun terbuka. Kebijakan ini harus dilengkapi dengan kebijakan yang ditujukan langsung bagi peningkatan pemerataan, termasuk kebijakan redistribusi aset yang mencakup tanah, sumberdaya alam, akses kredit serta intervensi-intervensi kebijakan yang bisa memfungsikan pasar sumberdaya menjadi lebih adil dan setara.

Ini bisa dimulai dengan mendorong sektor publik untuk mengadopsi teknik produksi yang padat tenaga kerja. Sektor usaha kecil dan menengah (UKM) yang mempunyai rasio tenaga kerja-modal yang lebih tinggi dibandingkan sektor korporasi harus digalakkan. Investasi publik harus diarahkan untuk meningkatkan peran sektor ini dalam industri manufaktur maupun industri berbasis sumberdaya, seperti pertanian. Pemerintah juga harus meningkatkan kembali secara terus menerus investasi bagi penyediaan perumahan, sanitasi, air minum, pendidikan, serta kesehatan untuk mendukung peningkatan kapabilitas sumberdaya manusia. Demikian pula alokasi investasi bagi sektor pertanian, khususnya dalam irigasi dan penelitian pertanian, yang akan

meningkatkan kembali produktivitas sektor ini sekaligus membantu pemberantasan kemiskinan di pedesaan.

Subsidi merupakan komponen terbesar kedua (setelah pembayaran utang) dalam pengeluaran rutin pemerintah. Subsidi bahan bakar dan non bahan bakar meningkat segera setelah krisis namun kemudian terus menerus dipangkas. Penghapusan subsidi tersebut, khususnya subsidi bahan bakar, telah menimbulkan berbagai silang pendapat. Memang benar bahwa subsidi bahan bakar pada umumnya lebih dinikmati oleh rumah tangga di perkotaan (Ikhsan 2001). Hanya saja, pencabutan subsidi dan memberikan kompensasi kepada kelompok miskin melalui program jaring pengaman sosial tetap akan memangkas pengeluaran fiskal yang bisa lebih produktif bagi alokasi sektor riil.

Penghapusan secara bertahap subsidi pendidikan juga harus dicermati dengan baik. Mengingat bahwa 63% tenaga kerja yang ada hanya mengenyam pendidikan dasar, investasi bagi pengembangan ketrampilan tenaga kerja sangatlah dibutuhkan. Harus diingat pula bahwa subsidi pendidikan dasar masih menjadi instrumen efektif bagi penghapusan kemiskinan di Indonesia (Ikhsan, 2001). Subsidi bagi pendidikan tinggi juga harus dipertahankan oleh pemerintah karena mampu menghasilkan kemanfaatan eksternal bagi perekonomian secara menyeluruh.

Dalam konteks subsidi kesehatan, pemerintah harus berupaya untuk memfokuskan pengeluaran kesehatan bagi masyarakat dan daerah miskin serta mengutamakan upaya pencegahan (preventive) dibandingkan penanggulangan (curative). Masalah penetapan sasaran akan menjadi hambatan utama karena maraknya korupsi dan kebocoran anggaran. Kebijakan yang terfokus juga akan menghadapi hambatan dari merosotnya mutu pelayanan jika kelompok-kelompok kaya dan berpengaruh secara lokal tidak tercakup dalam kelompok sasaran serta tidak memberikan dukungan.

Baru-baru ini, pemerintah menyetujui RUU yang ditujukan untuk mengakhiri monopoli PLN dalam penyediaan pasokan listrik. Semua produsen listrik, termasuk PLN, jika RUU

ini kemudian disahkan DPR harus memasarkan listriknya melalui sistem penawaran. Sebagai konsekuensinya, kapasitas listrik terpasang di Indonesia harus ditingkatkan dari 22732 MW menjadi 58800 MW pada tahun 2010 untuk menghindari kelangkaan pasok. Investasi yang dibutuhkan mencapai US\$ 37 miliar sepanjang delapan tahun atau setara dengan 2,5% PDB setiap tahunnya. Penyusunan RUU ini merupakan prasyarat yang ditetapkan ADB bagi pengucuran sisa kredit senilai US\$ 380 juta. Menurut Kurtubi, seorang pakar kajian perlistrikan, harga listrik akan melonjak tajam tanpa ada jaminan perbaikan kualitas pelayanan. Listrik merupakan komoditas yang terlalu vital untuk dikendalikan oleh mekanisme pasar yang telah terbukti gagal mengelolanya dengan baik atau diserahkan pada perusahaan-perusahaan multinasional yang tidak transparan.

Menangani Utang

Tumpukan utang adalah penghalang utama bagi pencapaian pertumbuhan yang lebih tinggi dan pemerataan yang lebih adil. Hambatan ini membelenggu secara politis maupun ekonomis, baik secara langsung maupun tidak langsung. Secara langsung, beban pembayaran utang telah memangkas pengeluaran pemerintah bagi investasi publik. Secara tidak langsung, beban ini memberikan legitimasi politik bagi penerapan TINA oleh para kreditor internasional. Satu-satunya jalan untuk mengatasi masalah ini adalah dengan melonggarkan beban utang dan kemudian mengubah rezim kebijakan ekonomi makro.

Bahkan Bank Dunia (2001) telah mengakui bahwa beban utang dan beban pembayaran utang Indonesia sudah tidak lagi terkelola dan secara langsung telah menyebabkan tekanan dan gejolak ekonomi. Hanya saja, Bank Dunia tetap berkeras mempertahankan TINA dan memproyeksikan bahwa Indonesia masih mampu untuk keluar dari belitan utangnya secara bertahap. Inilah yang menyebabkan para kreditor internasional menolak semua usulan peringanan utang bagi Indonesia. Proyeksi tersebut diperkuat dengan argumen bahwa peringanan utang akan menurunkan peringkat kelayakan kredit Indonesia dan membuat

pemerintah tidak bisa mendapatkan pinjaman baru sehingga lebih baik bagi Indonesia untuk menegosiasikan utangnya dalam skema kreditor daripada mengambil resiko melalui pengajuan permintaan pembatalan utang.

Paradoks dari situasi ini berlangsung ketika beban utang tersebut menjadi alasan utama keengganan investor menanamkan modalnya di Indonesia. Besarnya beban utang menimbulkan ketidakpastian prospek kondisi ekonomi dan politik Indonesia di masa datang serta menyurutkan minat investasi. Rendahnya investasi menyebabkan tekanan fiskal yang terus menerus di Indonesia. Secara ironis, kebijakan yang diandalkan kreditor internasional untuk memulihkan kepercayaan investor justru menghancurkan basis kepercayaan tersebut.

Sementara itu, perundingan-perundingan berkala antara Indonesia dengan Paris Club hanya memberikan solusi yang sangat tidak memadai dan hanya melanggengkan campur tangan kreditor internasional terhadap perekonomian Indonesia. Dapat dipastikan bahwa Indonesia akan kembali lagi ke forum Paris Club pada tahun 2004 dan tidak akan mampu melepaskan diri dari cengkeraman IMF.

Argumen ini tidaklah baru. INFID (2002) telah sejak lama mengkampanyekan argumen ini secara komprehensif (lihat juga Bahagijo, 2002). Bersama dengan gerakan Jubilee 2000, INFID menyerukan pentingnya pembentukan mahkamah utang independen yang bekerja dengan basis pertimbangan kemanusiaan seperti yang dituangkan dalam Millenium Development Goals. Berdasarkan pertimbangan tersebut, hanya separo dari total beban utang Indonesia yang harus dibayar jika Indonesia masih ingin mempertahankan ketersediaan sumberdaya domestiknya bagi pencapaian Millenium Development Goals. Mahkamah tersebut juga harus membatalkan pembayaran utang najis dan utang kriminal setara US\$ 10 miliar yang dilakukan oleh rezim Soeharto yang tidak pernah membawakan kemanfaatan bagi masyarakat. Bahkan Bank Dunia sendiri juga mengetahui penyalahgunaan ini sehingga tidak punya pembenaran yang sah untuk memaksakan pembayarannya. Dari sisi ini, Indonesia layak untuk mendapatkan

peringanan utang melalui penerapan skema Napoli. INFID telah menunjukkan bahwa Indonesia bisa digolongkan dalam kategori negara-negara SILIC yang berhak menerima skema Napoli. Jika ini diterapkan maka hampir dua pertiga total utang Indonesia bisa diputihkan.

Kesimpulan

Globalisasi *top down* didorong oleh usaha tak kenal lelah untuk mempromosikan fundamentalisme pasar, upaya terfokus untuk melucuti kemandirian kebijakan ekonomi nasional, kepercayaan membuta terhadap konsep “arena permainan yang setara” (level of playing field), dan dorongan berdimensi tunggal untuk menggantikan segala bentuk tindakan kolektif (collective action) dengan pertukaran komersial (commercial exchange). Washington Consensus telah memberikan pembenaran ideologis atas praktek globalisasi tersebut dengan mengatasmakan percepatan pertumbuhan dan pemerataan sebaran kemanfaatan pembangunan. Hanya saja, fakta yang berlangsung sepanjang dua dekade terakhir menunjukkan bahwa pertumbuhan telah merosot dan ketidakmerataan telah melambung tajam dibandingkan tiga dekade sebelumnya.

Stabilisasi ortodok dan kebijakan penyesuaian yang dipayungi oleh conditionalities kreditor internasional dan dicekakkan kepada negara berkembang yang tengah dililit utang bukanlah bagian dari solusi, namun bagian dari masalah yang ada. Globalisasi juga telah memicu kekerapan terjadinya guncangan finansial eksternal maupun krisis. Krisis finansial telah menciptakan beban timbunan utang baru bagi negara-negara debitor di saat mereka belum bisa melunasi utang lama mereka.

Fakta yang ada juga menunjukkan bahwa negara-negara industri, baru melakukan integrasi internal sebelum atau seiring dengan liberalisasi perdagangan yang terkendali. Integrasi domestiklah yang memicu integrasi perdagangan (serta aliran modal) dan bukan sebaliknya. Pengembangan kapabilitas domestik, termasuk sumberdaya manusia dan infrastruktur,

sangatlah penting untuk mendukung integrasi eksternal. Negara berkembang harus pula mampu melindungi diri mereka dari efek negatif aliran kapital. Negara berkembang harus punya kebebasan untuk:

1. Menerapkan pengendalian modal yang selektif bersamaan dengan kebijakan nilai tukar tetap atau mengambang terkendali;
2. Mengatur atau mengendalikan pinjaman eksternal korporasi domestik;
3. Mengawasi dan melarang manipulasi mata uang dan pasar saham

Kebutuhan akan tindakan bersama untuk melindungi kepentingan negara berkembang dalam menghadapi globalisasi semakin mendesak. Terdapat dua prioritas yang harus ditangani dengan segera: Pertama, kebutuhan mendesak untuk mengurangi beban utang yang sudah tidak terkelola yang diwariskan oleh pengelolaan yang kacau di masa sebelumnya, khususnya penghapusan utang najis dan utang kriminal dari rezim yang tidak bertanggung gugat. Kedua, masyarakat dunia harus mulai memikirkan mekanisme kelembagaan baru yang bisa mencegah berulangnya krisis finansial di masa datang dan membatasi dampak negatifnya jika terjadi. Tindakan internasional secara bersama juga dibutuhkan pada forum perdagangan internasional. Ciri-ciri yang menonjol dari putaran Kennedy dan Tokyo di bawah GATT adalah bahwa:

1. Sebagian besar komitmen tentang liberalisasi perdagangan dilakukan oleh negara-negara maju, dan
2. Ada persetujuan eksplisit untuk mengecualikan negara-negara berkembang dari penerapan standar dan aturan yang akan ditetapkan setelahnya.

Hanya saja, WTO (sebagai tindak lanjut GATT) kemudian muncul pada masa yang didominasi oleh pemikiran-pemikiran neo-liberal sehingga slogan “penciptaan arena bermain yang setara” telah menggantikan ide tentang pengecualian negara-

negara berkembang. Negara-negara berkembang harus menolak dengan tegas premis “satu solusi untuk semua” yang mendasari perspektif neo-liberal. Manfaat dari perdagangan tetaplah nyata dan tak bisa disangkal, namun besarnya kemanfaatan tersebut terlalu dibesar-besarkan. Pertanyaan yang harus dijawab kemudian bukanlah “apakah perdagangan mendatangkan manfaat?” tetapi “apakah perdagangan bebas mendatangkan manfaat yang optimal?” Indonesia merupakan contoh terbaik dari menggejalanya hambatan terhadap pembangunan yang merata akibat tekanan eksternal dan kegagalan demokrasi. Lima tahun berada dalam krisis telah menyebabkan kemunduran ekonomi dan capaian pembangunan sosial yang sangat berat serta telah “meyakinkan” banyak pihak, termasuk pemerintah, bahwa Indonesia hanya dapat tumbuh dengan tingkat yang lebih rendah dari capaian sebelum krisis. Ini membuat perspektif TINA diterima sebagai satu-satunya alternatif dan segala upaya untuk meminta peringanan utang secara radikal dinilai akan membahayakan kepentingan Indonesia sendiri. Banyak yang bisa dicapai oleh Indonesia jika para kreditor internasional mau mengakui ketidakadilan mendasar dari jebakan utang. Peringanan utang yang signifikan merupakan titik awal bagi pertumbuhan yang lebih merata dan berkelanjutan. Hanya saja, kendala pertumbuhan tidak semata terpusat pada beban utang. Jika Pemerintah Indonesia mampu menggunakan pilihan kebijakan ekonomi makro yang lebih luas maka, walaupun hanya mendapatkan peringanan utang yang marjinal, Indonesia masih mampu meningkatkan pertumbuhan dan pemerataan.

Bab 6

Perekonomian Indonesia Sebelum Krisis 1997*

Pembangunan Ekonomi Indonesia 1945-1985²

Prof. Bintoro membagi tahapan-tahapan pembangunan ekonomi Indonesia menjadi empat periode sebagai berikut:

1. Tahun 1945 - 1950 tahap survival.
2. Tahun 1950 - 1960 awal usaha pembangunan ekonomi.
3. Tahun 1960 - 1965 ekonomi terpimpin.
4. Tahun 1965 - 1985 pembangunan ekonomi Orde Baru.

Tahap Survival 1945 -1950

Segera setelah pada tanggal 17 Agustus 1945 diproklamasikan Kemerdekaan Indonesia oleh Soekarno–Hatta, kemudian dibentuk kabinet yang pertama pada tanggal 19 Agustus 1945, dengan beberapa menteri menangani bidang ekonomi yaitu Menteri Kemakmuran: Ir. Surachman Tjokroadisuryo, Menteri Keuangan: Dr. Samsi dan Menteri Perhubungan: Abikusno Tjokrosujoso.

Namun dapat kita pahami bahwa masa itu belum terpikir mengenai apa yang kita sebut sebagai pembangunan ekonomi. Tahapan tersebut adalah masa mempertahankan kemerdekaan. Upaya perjuangan bangsa didukung oleh kemampuan masyarakat yang ada waktu itu, terutama oleh sektor pertanian primer. Dalam masa 1945 sampai dengan 1950 dialami pemindahan pusat

* Diskusi lebih lengkap dapat dibaca di David O. Dapice “Tinjauan Umum Ekonomi Indonesia” dalam Gustav Papanek (1980) “Ekonomi Indonesia”, Gramedia, Jakarta

² Prof. H. Bintoro Tjokroamidjojo (1987) “Manajemen Pembangunan”, CV Haji Masagung, Jakarta

pemerintahan dari Jakarta ke Yogyakarta (4 Januari 1946) perundingan Linggarjati (25 Maret 1947), kemudian agresi militer pertama (21 Juli 1947), tentara gerilya RI memasuki kota Yogyakarta yang diduduki tentara Belanda (1 Maret 1949), *Statement Roem-Royen* (7 Mei 1949), Yogya kembali (28 Desember 1949), Darul Islam (7 Agustus 1949), KMB (23 Agustus 1949), pengakuan Kemerdekaan (27 Desember 1949), dan setelah konsolidasi RI kembali sebagai negara Kesatuan pada tanggal 14 Agustus 1950.

Dalam berbagai peristiwa baik di Jawa, Sumatra, Sulawesi, Kalimantan malah terjadi kehilangan/kerusakan aset ekonomi.

Tetapi semangat kegotong-royongan ekonomi untuk mendukung perjuangan mempertahankan kemerdekaan cukup tinggi. Suatu perkembangan yang patut dicatat adalah berlakunya uang RI secara resmi (sebab sebelumnya sudah ada secara sporadis) pada tanggal 26 Oktober 1946. Bahkan dalam salah satu program Kabinet RI ke-2 disebut "Berusaha mempercepat keberesan tentang uang RI". Tanggal 17 Agustus 1946 diresmikan berdirinya Bank Negara Indonesia. Perusahaan-perusahaan yang ada terutama di bidang perkebunan (gula) di wilayah kekuasaan Republik dikelola oleh negara untuk membiayai perjuangan. Bengkel-bengkel besar kereta api di Madiun dan Yogyakarta dimanfaatkan untuk kegunaan yang lebih luas. Bahkan untuk survival dilakukan penyelundupan candu untuk membeli senjata dan ekonomi tembus blokade. Namun perlu dicatat pada tahun 1946 Indonesia memberikan sumbangan beras kepada India yang waktu itu dilanda bahaya kelaparan.

Suatu peristiwa penting lain adalah dibentuknya suatu badan dengan nama *Panitia Siasat Ekonomi* atau disebut juga sebagai *Brain Trust Economy* diketuai oleh Wakil Presiden Mohammad Hatta pada tanggal 12 April 1947. Inilah usaha awal dari usaha perencanaan di bidang ekonomi di Indonesia. Masa perjuangan fisik untuk mempertahankan kemerdekaan nasional tidak memungkinkan pelaksanaannya secara baik. Namun demikian pada tahun 1947 itu juga, pada bulan Juli, dimulai

dengan suatu perencanaan beberapa sektor ekonomi di bawah pimpinan L.J. Kasimo. Judul rencana adalah "Plan Produksi Tiga Tahun RI" meliputi tahun 1948 sampai dengan 1950.

Rencana ditujukan terhadap bidang pertanian, peternakan, perindustrian dan kehutanan. Terutama perkebunan dan industri gula, juga perkebunan-perkebunan lain seperti kopi, teh, karet, dan lain-lain. Adanya agresi pertama dan kedua Belanda, tidak memungkinkan pelaksanaannya secara baik. Di daerah pendudukan oleh pemerintah federal yang ditopang Belanda juga diterbitkan suatu rencana kesejahteraan (*welfaarts plan*). Tetapi terutama untuk merehabilitasi perkebunan guna kepentingan modal Belanda. Pada dasarnya ekonomi waktu itu adalah "ekonomi survival".

Awal Usaha Pembangunan Ekonomi

Setelah pengakuan kedaulatan dan kembalinya Republik Indonesia menjadi negara kesatuan, suasana sudah ada untuk mulai berbenah di bidang ekonomi. Hal ini ditunjang pula dengan adanya kenaikan hasil ekspor Indonesia oleh karena ada "Korea Boom". Perang Korea mengakibatkan kenaikan pada komoditi ekspor Indonesia, terutama karet pada awal dekade ini.

Berdasar rencana Kasimo yang disebut terdahulu dan rencana kesejahteraan (*welfaarts plan*) pemerintah federal yang ditunjang Belanda disusun suatu "Rencana Kesejahteraan" istimewa 1950 - 1951 khusus untuk bidang pertanian (pangan). Kemudian disusul dengan suatu rencana urgensi, untuk pembangunan sektor industri, sering disebut sebagai "Rencana Urgensi untuk Perkembangan Industri 1951 - 1952". Rencana ini di bawah pimpinan Prof. Soemitro Djojohadikusumo. Mengenai pemikiran dari tujuan rencana ini diuraikan dalam tulisan "*Our Way Out*". Tujuan program ini adalah pengembangan industri dalam segala tingkatan, dan memberikan peranan yang besar dan penting bagi pemerintah dalam usaha pengembangannya. Di bidang industri kecil terdapat berbagai kemajuan, antara lain kegiatan di bidang "Assembling".

Bagaimanapun juga hal itu dapat dikatakan sebagai awal usaha pembangunan di bidang ekonomi peranan Mohammad Hatta tetap penting dalam memberi semangat dan perhatian terhadap pembangunan bidang ekonomi dan administrasi.

Sejak tahun 1952 dimulai usaha suatu perencanaan ekonomi yang lebih bersifat menyeluruh, biarpun inti utamanya tetap sektor publik. Suatu dewan perancang negara dibentuk dengan badan penyelenggara yang dinamakan Biro Perancang Negara. Dalam rangka ini telah berhasil disusun suatu "Rencana Pembangunan Lima Tahun 1956 - 1960". Biro Perancang Negara mula-mula diprakarsai oleh Soemitro Djojohadikusumo, kemudian dipimpin oleh Ir. Djuanda dan Ali Boediardjo, S.H. Rencana tersebut baru diundangkan tahun 1958, namun di tahun 1959 sudah diganti dengan rencana lain.

Rencana tersebut atau yang lebih terkenal disebut sebagai RPLT terbagi atas dua bagian, yaitu kerangka makro ekonomi dan rencana proyek-proyek. Bagaimanapun juga secara teknis perencanaan mengandung harapan-harapan. Tetapi melihat tahun pengundangannya saja sudah terdapat kesan kurangnya bantuan dan dukungan politik. Patut pula dicatat di sini dimulainya program pembangunan masyarakat desa waktu itu masih belajar dari pengalaman India. Keadaan ekonomi sendiri relatif baik, terutama oleh adanya Korea Boom tersebut terdahulu. Beberapa indikasi dapat dikemukakan di sini.

Tabel 11. Produksi nasional 1953 – 1958
(menurut harga-harga dalam tahun 1985, dalam miliar
rupiah)

1953	1954	1955	1956	1957	1958
121,0	128,5	127,9	134,5	144,7	126,8

(Sumber: Biro Perancang Negara)

Ekspor dalam jutaan rupiah

1953	1954	1955	1956	1957	1958
9.579	9.879	10.779	10.209	11.052	8.612

(Sumber: BPS)

Namun kebijaksanaan pembangunan ekonomi tersebut memang kurang berhasil karena :

1. Kurangnya komitmen dan dukungan politik.
2. Pemerintahan yang silih berganti, tidak memberikan kemantapan kebijaksanaan ekonomi.
3. Adanya gerakan "Darul Islam" dan mulainya peristiwa-peristiwa aksi sepihak (antara lain Bandar Betsy, Tanjung Morawa).

Lebih-lebih lagi terdapat penajaman polarisasi politik, post Pemilu 1955, meningkatnya peranan Partai Komunis di satu pihak dan gerakan-gerakan daerah di pihak lain. Sungguh-sungguh sangat tidak menguntungkan untuk pelaksanaan kebijaksanaan ekonomi yang sehat.

Hal tersebut kemudian berusaha diatasi dengan suatu "Musyawarah Nasional Pembangunan (Munap)" di tahun 1957. Munap memutuskan untuk mengusulkan kepada pemerintah pembentukan Dewan Perancang Nasional diketuai oleh Mohammad Hatta. Namun polarisasi politik sudah begitu menajam.

Hatta sendiri mengundurkan diri sebagai Wakil Presiden (1 Desember 1956) dan terjadi pergolakan-pergolakan daerah (PRRI - Permesta).

Kemudian dibentuk Depernas diketuai Muhammad Yamin yang lebih mewakili kekuatan-kekuatan politik. Pada tahun 1960 berhasil disusun "Rencana Pembangunan Nasional Semesta Berencana (RPNSB) 1961 - 1969". Rencana lebih bersifat suatu dokumen politik. Kalau boleh disebut ada dukungan politik, sebagai perencanaan teknis tidak memadai, tidak ada konsistensi,

tidak disusun kerangka menyeluruh dan penyerasian serta integrasi daripada rencana-rencana sektoral.

Bila keadaan ekonomi pada awal dekade ini cukup baik, maka mulai tahun 1958 menjadi menurun kembali. Hal ini juga dipengaruhi oleh resesi dunia mulai tahun 1957. Manajemen ekonomi tetap tidak menguntungkan. Keadaannya dapat dilihat dengan bertambahnya defisit realisasi anggaran negara (dalam jutaan rupiah).

Tabel 12. Defisit Realisasi Anggaran Negara

Penerimaan:

1953	1954	1955	1956	1957	1958
13.590,5	11.538,6	14.195,3	18.431,9	20.526,9	23.272,6

Pengeluaran:

14.216,6	15.140,8	16.316,8	20.014,9	25.609,8	35.312,9
----------	----------	----------	----------	----------	----------

Defisit:

621,1	3.602,2	2.121,5	1.583,	5.082,9	11.040,3
-------	---------	---------	--------	---------	----------

(Sumber: Kementrian Keuangan)

1953	1954	1955	1956	1957	1958
100	106	141	147	244	287

(Sumber: BPS)

Ini juga ada akibat pada penambahan uang dan tingkat harga atau inflasi. Angka indeks mengenai harga-harga bahan makanan. Jakarta 1953 = 100 (19 jenis bahan makanan).

Secara menyeluruh laju pertumbuhan ekonomi rata-rata setahun adalah 3,6% dari 1950 s/d 1959.

Masa Ekonomi Terpimpin 1960-1965

Masa Ekonomi Terpimpin sebetulnya sudah diawali sejak 1957 dengan gerakan pembebasan Irian Barat, yaitu dengan pengambilalihan perusahaan-perusahaan dan bank-bank Belanda. Kemudian kekuasaan Presiden yang meningkat sejak Dekrit Presiden kembali ke UUD 1945 pada tanggal 5 Juli 1959, tiada berperan lagi Mohammad Hatta di bidang kebijaksanaan ekonomi, sejak pengunduran diri sebagai Wakil Presiden 1 Desember 1956. Kulminasi awalnya adalah dengan adanya Tap MPRS No. II/1960 tentang "Garis-garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961 - 1969".

Namun keadaan ekonomi sejak tahun 1958 memang sudah menurun. Dalam lampiran Tap MPRS itu sudah disebutkan antara lain, "Tingkat penghidupan rakyat Indonesia dewasa ini sudah sedemikian rendahnya dan rakyat tidak mungkin lagi dibebani kewajiban memikul pembiayaan yang besar jumlahnya." Penduduk Indonesia tahun 1960 adalah 92,7 juta dengan pendapatan nasional sekitar Rp 300 miliar (di sini angka-angka agak berbeda-beda dan meragukan), pendapatan per kapita sekitar \$ 70.

Rencana itu pada dasarnya tidak dapat dilaksanakan karena hal-hal seperti telah disebutkan terdahulu. Rencana untuk investasi sebesar 15% dari produksi nasional tidak terlaksana. Nada dasar perkembangan ekonomi sejak 1960 ini adalah etatisme yang kuat, konsep pentahapan perkembangan ekonomi yang kuat pengaruh komunisnya, dibarengi dengan politik sebagai panglima yang *go to hell with your aid* (dari Barat), ke luar dari PBB dan lain-lain. Kesemuanya merupakan biaya atas ekonomi Indonesia besar sekali.

Biarpun pada masa ini juga diteruskan atau dilaksanakan proyek-proyek industri berat dan industri kimia dasar antara lain pabrik super fosfat di Cilacap, pabrik peleburan baja di Cilegon, pabrik semen, pabrik gula, pabrik kertas, patal-patal di samping gelanggang olah raga, tugu (Monumen) Nasional, jembatan Ampera dan lain-lain. Ini menunjukkan pula konsep lompatan ke depan tanpa membangun basis pertanian yang kuat.

Kemudian masa Trikora disusul ganyang Malaysia. Memang masa ini gegap gempita politik mercu suar termasuk melalui olah raga (Asian Games, Ganefo dan lain-lain). Keadaan ekonomi tidak bertambah baik. Seperti ada paralelisasi antara lebih kuatnya peranan PKI dengan semakin mundurnya keadaan ekonomi. Pada tahun 1965 semakin kuat desakan politik PKI dengan keadaan ekonomi yang semakin buruk mungkin dapat dikatakan titik terendah sejak 1950.

Memang pada pertengahan perjalanan diadakan berbagai koreksi seperti adanya "Deklarasi Ekonomi" (28 Maret 1963). Hal ini disusul dengan paket peraturan 26 Mei namun keadaan tidak dapat tertolong, harga dan tarif meningkat. Ketidakberhasilan itu karena dalam pelaksanaannya mengandung kontroversi politik. Berdasar Laporan Humprey untuk menstabilkan keadaan perlu bantuan stabilitas dan rehabilitasi sebesar \$ 400 juta. Ini tidak mendapat dukungan politik PKI yang kuat waktu itu- Jadi alhasil tetap mundur dan keadaan ekonomi bertambah parah. Kemudian diusahakan pula suatu "Perencanaan Ekonomi Perjuangan Tiga Tahun" yang disebut juga "Rencana Banting Stir" untuk berdiri di atas kaki sendiri di bidang ekonomi dan pembangunan (16 April 1965). Kebijakan ini tidak menolong parahnya situasi ekonomi.

Bersamaan dengan itu meningkat pula suhu politik yang ditandai dengan agresivitas PKI, dengan berbagai peristiwa aksi sepihak dan mematangkan kondisi. Keadaan ekonomi pada waktu itu dapat digambarkan dalam angka-angka sebagai berikut: Situasi ekonomi keuangan di tahun 1965 menunjukkan perkembangan harga yang melonjak hebat dibanding tahun 1960. Antara tahun-1960 sampai dengan 1965 rata-rata naik lebih dari 100% setahun, mencapai puncaknya di tahun 1966 dengan laju inflasi sebesar 650%. Harga-harga 19 macam bahan pokok naik 40 kali dari tahun 1961 ke tahun 1965. Barang-barang langka dan orang-orang antri untuk mendapat kebutuhan pokok sehari-hari. Beberapa daerah sampai pada rawan pangan.

Dari tahun 1960 sampai dengan 1965 laju pertumbuhan ekonomi rata-rata justru -0,6% karena laju pertumbuhan ekonomi

(2,2%) lebih lambat dari laju pertumbuhan penduduk (2,8%). Ekspor di tahun 1960 masih \$ 620 juta, di tahun 1965 menjadi 459,2 juta.

Situasi defisit APBN di tahun 1963 ?Rp 1,39 miliar, 1964 Rp 3,35 miliar, di tahun 1965 melonjak Rp 15,27 miliar. Pada pokoknya suatu kemunduran ekonomi terus-menerus. Paralelisasi keadaan ekonomi dan politik tersebut sampai pada tingkat kulminasi pemberontakan G30S/PKI pada tanggal 30 September 1965.

Pembangunan Ekonomi Orde Baru

Pada tanggal 11 Maret 1966 terjadi peristiwa "SUPERSEMAR" dan dari sinilah dapat dipakai awal usaha pembangunan nasional sebagai pelaksanaan yang murni dan konsekuen dari UUD 1945 di bawah pimpinan Jenderal Soeharto. Kebijakan baru diletakkan di bidang ekonomi dengan adanya "Tap MPRS No. XXIII tentang Pembaharuan Kebijakan. Landasan Ekonomi dan Pembangunan tanggal 5 Juli 1966". Di sini dikemukakan pembangunan bidang ekonomi sebagai prioritas pembangunan.

Adalah tugas yang hampir "impossible" di bidang ekonomi karena parahnya keadaan seperti digambarkan terdahulu.

Pada tanggal 11 Agustus 1966 dibentuk Dewan Stabilisasi Ekonomi Nasional dengan Sekretaris merangkap Sekretaris Presidium Kabinet Brigadir Jenderal Soedharmono, S.H. Dewan inilah perumus kebijakan ekonomi pemerintah secara formal.

Pada bulan Oktober 1966 di bawah pimpinan Prof. Widjojo Nitisastro selaku Ketua Tim Ahli Ekonomi SPRI Ketua Presidium Kabinet waktu itu, disusun program stabilisasi dan rehabilitasi ekonomi. Memang belum dapat disebut sebagai usaha pembangunan tetapi inilah awal usaha pembangunan di bidang ekonomi sosial sekarang ini. Yang dituju adalah stabilisasi dan rehabilitasi mendesak keadaan ekonomi dengan suatu paket kebijakan, bahkan banyak *Stop gap measures*. Hal itu

dituangkan dalam "Kebijaksanaan Ekonomi dan Keuangan Kabinet Ampera 3 Oktober 1966".

Tantangan masalah di bidang ekonomi pada waktu itu adalah amat besar, sehingga timbul kesangsian akan kemungkinan keberhasilannya. Namun hasil-hasilnya cukup memadai dapat dilihat dari beberapa indikasi ini.

Dengan kebijaksanaan stabilisasi dan rehabilitasi atau juga disebut sebagai tahap penyelamatan bidang ekonomi dan keuangan tingkat inflasi sudah bisa turun menjadi 120% di tahun 1967 kemudian menjadi 85% di tahun 1968 dan tahun 1969 menjadi 9,9%.

Laju pertumbuhan ekonomi 1966 - 1969 sudah bisa 4,3%. Di akhir tahun 1966 ekspor sudah bisa menjadi \$ 470,2 juta, 1967 sekitar \$ 600, tahun 1968 \$ 830 juta, 1969 \$ 933 juta. Defisit anggaran yang melonjak terus di tahun 1965 pada tahun 1966 dan 1967 mulai diseimbangkan. Prinsip *Balance Budget* dipegang teguh, pada tahun 1966 masih dialami defisit Rp 16,2 miliar, di tahun 1967 sudah seimbang.

Penerimaan dalam negeri di tahun 1967 Rp 58,1 miliar, 1968 Rp 149,8 miliar, 1969/1970 (tahun anggaran) Rp 344,6 miliar.

Mengenai utang-utang luar negeri mulai diusahakan dengan *rescheduling* serta bantuan stop gap.

Dengan dasar itu maka disusun "Repelita I" yang kegiatannya dilakukan oleh "Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas)" yang diperbarui, dipimpin oleh Prof. Widjojo Nitisastro dan Dr. Emil Salim, pada tahun-tahun 1967 sampai dengan 1969. Repelita I mulai dilaksanakan sejak 1 April 1969. Maka mulai tahun 1966 diusahakan pembangunan ekonomi berdasar asas Demokrasi Ekonomi. Suatu peranan pemerintah yang bersifat pengarah dan pembinaan serta penciptaan iklim yang sehat untuk menunjang perkembangan sosial ekonomi melalui beberapa kebijaksanaan yang terpadu dan program-program pembangunan.

Pelaksanaan usaha pembangunan bidang ekonomi merupakan kebijaksanaan politik pemerintah maupun kekuatan mayoritas politik Golongan Karya. Dengan demikian dapat diusahakan kontinuitas keberhasilannya. Hal ini terutama dalam pelaksanaan rencana tahunan melalui APBN.

Repelita kedua, ketiga dan keempat sekarang dilaksanakan dalam kerangka "Pola Umum Pembangunan Nasional (GBHN)" dan diterbitkan dalam pelaksanaan Mekanisme Kepemimpinan Nasional.

Strategi yang dipakai adalah "Trilogi Pembangunan" yaitu "pertumbuhan ekonomi" yang cukup tinggi, "pemerataan pembangunan" dan hasil-hasilnya menuju terwujudnya keadilan sosial bagi seluruh rakyat dan "stabilitas nasional" yang sehat dan dinamis. Ketiga unsur tersebut diusahakan dalam keseimbangan dan keserasian.

Memang dalam Repelita I dan II masih terasa tekanan pada usaha pertumbuhan ekonomi. Namun mulai Repelita III sudah ditekankan berbagai kebijaksanaan dan usaha pemerataan.

Pada Repelita IV ini bahkan diciptakan "kerangka landasan" agar dalam Repelita VI nanti bangsa Indonesia dapat tumbuh dan berkembang atas kekuatannya sendiri menuju terwujudnya masyarakat adil dan makmur berdasar Pancasila. Perjalanan usaha pembangunan di bidang ekonomi masa ini bukan tidak dengan tantangan-tantangan. Di Indonesia sendiri dialami tiga kali krisis besar yaitu krisis pangan, krisis Pertamina dan resesi ekonomi dekade 80-an.

Bagian terakhir ini bagi Indonesia ditambah pula dengan tidak bisanya lagi amat menggantungkan pada minyak bumi sebagai sumber dana. perkembangan ekonomi dalam kaitan hubungan dengan keadaan ekonomi dunia merupakan keadaan yang tidak bisa dipastikan memerlukan manajemen ekonomi dengan kewaspadaan pengendalian secara terus-menerus.

Bagaimana penampilan pembangunan bidang ekonomi sosial ini akan diusahakan sedikit sebagai berikut:

Apabila kita anggap bahwa nyata-nyata mulai dilakukan usaha pembangunan di bidang ekonomi pada tahun 1969 dengan pelaksanaan Repelita I maka data-data 1970 - 1984 ini dapat memberikan gambaran.

Peningkatan Pendapatan per kapita di tahun 1969 diperkirakan US \$90 di tahun 1982 sudah US \$580: Indonesia sejak tahun 1980 naik dari golongan negara miskin masuk golongan negara berpendapatan menengah rendah langsung ketiga dari bawah, tahun berikutnya naik menjadi ketujuh dari bawah dan di tahun 1982 sudah kesembilan dari bawah. Ini menunjukkan bahwa di antara negara-negara berkembang di dunia, Indonesia mempunyai penampilan pembangunan yang cukup baik.

Demikian pula telah terjadi perubahan struktur ekonomi ke arah yang lebih seimbang, yakni di tahun 1969 sektor pertanian punya peranan 41% dari produksi nasional, di tahun 1981 sudah menjadi 24%. Industri dari 9% menjadi 14%.

Stabilitas ekonomi juga tercermin dalam tingkat inflasi. Laju inflasi rata-rata tahunan antara 1970 - 1982 adalah 19,9%. Sebenarnya hal ini menjadi kelihatan tinggi karena tingginya tingkat inflasi di tahun 1972, 1973 (puncak 47,490) dan 1974. Dari pengimpor beras terbesar menjadi "swasembada beras" sekarang (1978; 17,325 juta ton, 1982; 23,191 juta ton). Laju pertumbuhan ekspor antara 1960 - 1970 adalah sekitar 4,6% antara tahun 1970 - 1981 sudah menjadi 14%.

Apabila dalam tahun 1969 sekitar 75% dari anggaran pembangunan adalah dari bantuan luar negeri, maka di tahun 1982 adalah sekitar 24%.

Kesempatan belajar untuk anak-anak usia 7 s/d 12 tahun di tahun 1970 adalah sekitar 70%, dewasa ini dapat dikatakan sudah 100%. Perlu dikemukakan bahwa jumlah anak-anak usia 7 sampai dengan 12 tahun itu terus meningkat dengan cepat. "Harapan hidup" di tahun 1960 adalah 41 tahun di tahun 1981 sudah 54 tahun.

Tabel 13. Laju Pertumbuhan Ekonomi 1970 -1984

Tahun	Laju Pertumbuhan GDP	Laju Pertumbuhan GDP per kapita Indonesia
1970	7,5	5,6
1971	7,0	4,3
1972	9,4	6,7
1973	11,3	8,6
1974	7,6	5,1
1975	5,0	2,6
1976	6,9	4,5
1977	8,9	6,5
1978	7,7	5,4
1979	6,3	4,0
1980	9,9	7,6
1981	7,9	5,0
1982	2,3	0,2
1983	4,2	2,2
1984	4,5 *)	1,9 *)

* Perkiraan

Sumber: CPS (Indoconsult - Redecon)

Menurut publikasi BPS penduduk miskin absolut di tahun 1976 jumlahnya 54,2 juta, turun di tahun 1981 menjadi 40,6 juta atau dari 40% menjadi 29% dari jumlah penduduk. Demikianlah secara sekilas saja indikator penting penampilan pembangunan ekonomi sosial Indonesia sejak 1969.

Bagaimana pandangan para pengamat dari luar negeri tentang Indonesia? Mengenai hal ini dapat disimak dalam buku karangan Hal Hill³. Beberapa dari para pengamat tersebut berpendapat bahwa:

- “Population pressure on Java was becoming so intense that the island was asphyxiating for want of land.” (Keyfitz, 1965)
- “Indonesia must surely be accounted the number one failure among the major underdeveloped countries.” (Higgins, 1968)
- “As things look at the beginning of 1966, there seems to be little prospect of rapid economic growth in Indonesia.” (Myrdal, 1969)

Dalam kaitannya dengan periodisasi perekonomian Indonesia paska kemerdekaan, Hal Hill selanjutnya membaginya ke dalam beberapa periode sebagai berikut.

- | | | |
|-----------|---|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1945-1949 | : | Konfrontasi dengan Belanda |
| 1949-1959 | : | Pemberontakan di berbagai daerah |
| 17-8-1959 | : | Demokrasi terpimpin dan ekonomi terpimpin |
| 1960 | : | Rencana Delapan Tahun terdiri dari <ul style="list-style-type: none">• 8 Jilid, 17 Bab, 1945 Alinea• Swasembada pangan dalam 3 tahun• Tinggal landas mencapai tahap pertumbuhan yang berkelanjutan dalam 8 tahun |
| 1964 | : | <ul style="list-style-type: none">• Rencana Delapan Tahun dibatalkan• Pencanaan Berdikari: Swasembada dan Swadaya |
| 1965 | : | Keluar dari PBB |
| 1961-1964 | : | Perekonomian tidak mengalami pertumbuhan |

³ Lihat Hill, Hal (2002) “Ekonomi Indonesia”, Edisi II, Murai Kencana, Jakarta

- 1965 : Ada pertumbuhan sedikit, karena musim yang bagus di sektor pertanian
- 1966-1968 : Pengendalian inflasi yang paling efektif di abad 20
- 1980 : • Menjadi negara berkembang terpilih yang diramalkan akan segera menjadi negara industri baru
- Swasembada beras
- Awal 1990an : • Perbaikan yang sangat menakjubkan pada hampir semua indikator
- GDP per kapita meningkat tiga kali lipat

Kebijakan dan Pembangunan Ekonomi

- Tahun 1966 merupakan titik balik dalam sejarah ekonomi Indonesia
- Selama 25 tahun sesudah itu, adanya pembangunan yang cepat dan perubahan struktural
- Arah pertumbuhan dan kebijakan ekonomi yang melandasinya sangat tidak mulus dan tidak seragam
- Mengalami gejolak eksternal (exogenous shock) selama periode ini akibat fluktuasi harga minyak dunia
- Konsekuensinya, isu yang dominan dalam kebijakan ekonomi sering berubah-ubah

Rehabilitasi dan Pemulihan: 1966-1970

- Prioritas pada pengendalian inflasi, sehingga inflasi bisa turun dengan kecepatan yang mengejutkan
- Membangun kembali hubungan dengan komunitas negara donor dunia

- Merehabilitasi infrastruktur fisik
- Reaksi yang positif dari investor dalam dan luar negeri
- Pertumbuhan ekonomi rata-rata 6,6% per tahun, bahkan pada 1968 mencapai 10,9%

Pertumbuhan yang Cepat: 1971-1981

- GDP riil meningkat rata-rata 7,7% per tahun.
- Panen beras yang buruk di dalam negeri dan seluruh dunia, menyebabkan terjadinya kekurangan beras yang parah pada akhir 1972 dan harga beras meningkat dua kali lipat.
- Pada 1973 harga minyak bumi dunia meningkat empat kali lipat, pendapatan Indonesia melimpah, Pertamina pesta pora.
- Tekanan inflasi menjadi cukup besar.
- November 1978 devaluasi rupiah untuk meningkatkan daya saing ekspor non migas.
- 1979 perang Iran-Iraq meningkatkan harga minyak kembali

Penyesuaian rendahnya harga minyak: 1982-1986

- 1982 harga minyak jatuh, hutang luar negeri meningkat, pertumbuhan ekonomi jatuh
- Banyak pinjaman luar negeri yang jatuh tempo.
- Pertumbuhan masih cukup baik (4% per tahun) karena pertanian dan investasi dari minyak bumi.
- Penyesuaian dilakukan dengan mengurangi pengeluaran, menunda dan membatalkan proyek besar, dan mendevaluasi rupiah pada April 1983.
- 1986 harga minyak bumi jatuh lagi dengan sangat tajam

Liberalisasi dan pemulihan: 1987-sekarang

- Pemulihan yang cepat pada 1987 disebabkan oleh kebijakan fiskal yang ketat, manajemen nilai tukar mata uang yang efektif, dan reformasi ekonomi mikro yang tegas
- Pertumbuhan ekonomi 1987-1992 rata-rata 6,7% per tahun tanpa buaian pendapatan minyak bumi
- Menjadi negara pengekspor barang-barang industri
- Semakin kuatnya sektor perdagangan dan kemandirian sektor swasta
- Berhasil mengatasi masalah krisis hutang pada dekade 1980an dengan efektif
- Pudarnya otoritas kelompok teknokrat, naiknya kelompok teknolog
- Konglomerat memperoleh berbagai keistimewaan dari pemerintah

Kritik Terhadap Prestasi Pembangunan

- Pertumbuhan yang tinggi dicapai terutama oleh membaiknya terms of trade.
- Bahwa pertumbuhan terutama disebabkan oleh eksploitasi sumber daya alam yang tak terbarui.
- Peningkatan hutang luar negerilah yang memperkuat dan mempertahankan pertumbuhan pada dekade 1980an, yaitu setelah masa kejayaan minyak bumi berakhir.
- Terdapat kritik di seputar masalah pemerataan pendapatan dan kekhawatiran bahwa kelompok orang kayalah yang merupakan pemacu utama pertumbuhan ekonomi.

Pernah dikatakan bahwa meninjau Indonesia sama dengan menonton pacuan antara yang mungkin dengan yang niscaya. Yang mungkin ialah bahwa sumber-sumber alam dan manusia yang cukup banyak dimiliki negara besar ini akan dikembangkan dengan bijaksana demi kesejahteraan rakyatnya. Yang niscaya ialah bahwa penduduknya yang banyak dan di beberapa tempat sangat padat, akan terus bertambah di masa mendatang, dan bahwa ini akan semakin menjadi beban yang berat bagi tanah, kesempatan kerja, dan pendapatan yang tersedia.

Pemerintah Orde Baru di bawah Presiden Soeharto telah menentukan kebijaksanaan sejak mengambil alih kekuasaan dari Presiden Soekarno pada tahun 1966. Pemerintah ini memang telah berhasil menghentikan tingkat inflasi sangat tinggi yang merusak, mempertahankan tingkat pertumbuhan produksi nasional yang pesat, dan menyelenggarakan program pendidikan, jasa kesehatan, dan infrastruktur pedesaan secara besar-besaran. Namun di pihak lain, masih tetap terdapat masalah korupsi pada setiap tingkat, berbagai jenis tekanan terhadap mereka yang mengkritik pemerintah, dan pola pertumbuhan tetap yang secara sempit menitikberatkan sektor modern dengan modal dan masukan tinggi untuk setiap pekerja, dan hanya menampung tenaga kerja dalam jumlah kecil. Sektor-sektor tradisional, yang mencakup tujuh atau delapan dari sepuluh jenis pekerjaan, secara khas mempunyai modal dan hasil produksi per pekerja yang rendah dan lambat pertumbuhannya. Hasilnya, minoritas penduduk menikmati pertumbuhan pendapatan yang cepat sedangkan mayoritas yang lain menghadapi pertumbuhan tingkat kehidupan yang lambat bahkan tanpa pertambahan sama sekali.

Sebab-sebab keberhasilan secara keseluruhan dan sukarnya meratakan pendapatan memang cukup rumit. Sebab-sebab yang dikemukakan peninjau ahli untuk menerangkan masalah sukarnya pembagian pendapatan yang merata mencakup kegiatan tradisional yang sangat padat-kerja yang bisa terjadi karena adanya tradisi membagi pekerjaan; kebijaksanaan kurs dan bunga yang keliru; hambatan birokrasi dan korupsi; usaha yang semata-mata mengejar teknologi tinggi; kekeliruan dalam

investasi serta kebijaksanaan perpajakan yang kurang memadai; dan jaringan kerja sama antara elite-militer dengan pengusaha keturunan Cina. Dalam hal ini kami tidak ingin mengadakan analisis yang lengkap mengenai sejarah dan sebab-sebab keadaan ini yang terjadi sejak tahun 1965 atau 1970. Kami hanya akan berusaha untuk terutama mendokumentasikan perubahan-perubahan penting pada ekonomi Indonesia sejak pertengahan tahun 1960-an tetapi selalu dengan usaha untuk memahami mengapa kecenderungan yang digambarkan itu terjadi.

Usaha untuk menjelaskan dengan tepat apa yang terjadi di Indonesia sejak tahun 1970 sudah merupakan pekerjaan besar. Data dasar memang telah mengalami perbaikan sejak tahun 1970-an, tetapi masih ada berbagai masalah pada data yang diterbitkan. Beberapa data tidak tepat atau tidak konsisten seperti data mengenai investasi dan impor, atau survei konsumsi. Bagian-bagian lain didasarkan pada ekstrapolasi yang meragukan atau metodologi yang kurang jelas, dan beberapa bagian lain mungkin dikumpulkan dengan cara yang kurang tepat. Karena masalah--masalah ini, ditambah sukarnya membuat penilaian tepat terhadap berbagai kecenderungan penting sulit dilakukan. Peneliti selalu menguji data dan teori sekaligus, dan sering tidak begitu yakin yang mana yang benar.

Akhirnya, masalah data ini akan terutama merupakan masalah teknis. Sikap orang-orang yang harus menyediakan data dan para birokrat setempat yang harus mengumpulkan data terhadap pemerintah sering menjadi sumber utama kekeliruan. Di samping itu, birokrat tingkat atas cenderung menyembunyikan data atau mempermainkan data sedemikian rupa sehingga menguntungkan diri sendiri. Latihan mengumpulkan data -secara lebih baik akan membantu, tetapi usaha mengubah sikap terhadap pengumpulan data merupakan proses yang lama. Sementara itu, perlu diingat bahwa margin kekeliruan sering besar sekali.

Penduduk Indonesia

Pada tahun 1976, penduduk Indonesia berjumlah lebih dari 130 juta orang, dan dengan demikian, Indonesia merupakan negara berpenduduk terpadat kelima di dunia. Sejak tahun 1960, jumlah penduduk bertambah sebanyak 2% setahun, dan kebanyakan proyeksi meramalkan bahwa tingkat pertumbuhan tersebut akan tetap sama hingga tahun 2000. Masalah pokok yang dihadapi adalah penyebaran penduduk dan kepadatannya di Pulau Jawa dan Madura. Pada tahun 1976, penduduk kedua pulau ini berjumlah 82 juta orang (63% dari jumlah penduduk Indonesia), padahal luas kedua pulau ini hanya mencapai 7% dari luas seluruh Indonesia. Karena itu, kepadatan penduduknya mencapai rata-rata 620 orang per kilometer persegi, yang merupakan konsentrasi penduduk terpadat di dunia untuk penduduk pedesaan. Daerah di luar Jawa dan Madura berpenduduk 48 juta orang, yang tersebar di seluruh Sumatra, Kalimantan, Sulawesi, Irian Jaya, serta beribu-ribu pulau kecil dengan rata-rata 27 orang per kilometer persegi.

Beban pada tanah dan sumber-sumber daya di Jawa merupakan salah satu masalah pembangunan terbesar. Meskipun laporan mengenai kepadatan penduduk yang berlebihan sudah ada selama 100 tahun lebih, berlipat gandanya jumlah penduduk sejak tahun 1930 dan rendahnya tingkat urbanisasi serta kegiatan di luar bidang pertanian semakin menyulitkan situasi yang ada. Pada tahun 1976, enam di antara sepuluh orang pekerja terdapat di bidang pertanian pada masa senggang, yaitu masa di mana banyak pekerja sambilan dalam bidang pertanian tidak dihitung. Sepertiga dari semua petani tidak memiliki tanah. Bahkan mereka yang memiliki tanah pun rata-rata memiliki tanah tidak lebih dari setengah hektar, dan hanya beberapa orang petani yang menggarap satu atau dua hektar. Penggunaan tenaga kerja pada setiap hektar, untuk setiap jenis tanaman, merupakan yang tertinggi di dunia.

Pada dasarnya, ada dua jalan keluar untuk menyelesaikan masalah ini. Pertama, program keluarga berencana yang dilaksanakan secara agresif dan umumnya dianggap cukup

berhasil. Sejauh ini usaha itu terpusat di Jawa, meskipun akhir-akhir ini sudah diusahakan juga di daerah luar Jawa. Orang yang mengikuti keluarga berencana di Jawa sangat banyak, dan angka kesuburan (jumlah anak yang mungkin dilahirkan seorang wanita selama hidupnya, dilihat dari pengalaman melahirkan rata-rata pada penduduk sekarang ini) turun dari 5,3 pada tahun 1967-1970 menjadi 4,9% pada tahun 1971-1975.⁴ Akan tetapi kemajuan ini tidak menurunkan tingkat pertumbuhan jumlah penduduk. Dan itu disebabkan oleh dua hal. Pertama, pada tahun 1940-an tingkat pertumbuhan penduduk cukup rendah karena perang, revolusi, keguncangan, dan kesukaran hidup pada umumnya. Pada tahun 1950-an, tingkat kelahiran dan hidup naik, dan lebih banyak anak dilahirkan dan menjadi dewasa. Karena "kekosongan" pada kelompok umur ini pada tahun 1960-an jumlah wanita yang sudah cukup umur untuk melahirkan agak rendah. Tetapi sejak tahun 1950-an, semakin banyak wanita yang menginjak umur 20-an, yang merupakan umur dengan tingkat kesuburan tinggi. Dengan demikian, kesuburan harus diturunkan serendah mungkin agar laju pertumbuhan penduduk dapat diturunkan kembali seperti dahulu. Kedua, tingkat kematian yang sebelumnya cukup tinggi, mulai menurun. Tingkat harapan hidup meningkat lima tahun dari tahun 1965-1970 hingga tahun 1970-1975. Hal ini mencerminkan kesehatan dan gizi yang semakin baik. Penurunan tingkat kematian lebih lanjut diramalkan akan terjadi pada tahun 1980-2000, yang akan mengimbangi separuh penurunan tingkat kesuburan Jawa dan hampir semua penurunan tingkat kesuburan di daerah lain. Dengan demikian, penduduk di Jawa akan bertambah sebanyak hampir 50% antara tahun 1976 dan 2001, meskipun terjadi penurunan tajam pada tingkat kesuburan. Seluruh penduduk Indonesia akan berjumlah sekitar 210-220 juta pada tahun 2000.

⁴ Angka-angka ini diambil dari lampiran pada kertas kerja yang tidak diterbitkan karangan C. Chandrasekaran, "Population Trends and Prospects in Indonesia." Versi yang diubah terdapat dalam C. Chandrasekaran dan Sam Soeharto, "Indonesia's Population in the Year 2000," dalam *Bulletin of Indonesian Economic Studies (B.I.E.S.)*, 14, November 1978, hlm. 86-93.

Meskipun penduduk daerah luar Jawa lebih cepat bertambah secara alamiah daripada penduduk di Jawa, daerah luar Jawa masih kurang padat dan karena itu timbul berbagai rencana untuk memindahkan sejumlah besar penduduk Jawa ke luar Jawa. Nyatanya, usaha untuk mendorong migrasi secara besar-besaran cukup sukar. Tanah dan struktur sosial yang berbeda, infrastruktur yang kurang baik, dan ketidakpastian hak milik atas tanah serta ketidakpastian dalam hal pendapatan, semua ini turut menerangkan kesukaran-kesukaran yang telah dihadapi selama ini. Yang juga mempersulit usaha perbaikan neto ialah arus perpindahan, sering terdiri dari kaum terpelajar, yang masuk ke Jawa dari luar Jawa. Ini mengakibatkan migrasi keluar Jawa setiap tahun semakin berkurang, dengan arus migrasi tahunan sekitar 60.000 sejak tahun 1961 hingga tahun 1966 dan kurang dari 15.000 sejak tahun 197, hingga tahun 1976. Angka terakhir ini hanya merupakan 1% dari pertumbuhan tahunan penduduk pulau Jawa, dan terlihat kemungkinan akan terjadi peningkatan arus tahunan, meskipun akan terjadi tambahan yang cukup berarti. Tampaknya, transmigrasi tidak mungkin menjadi jalan keluar yang efektif di masa mendatang, meskipun transmigrasi bisa menjadi cara yang efektif untuk mempercepat dan mengarahkan pembangunan daerah.⁵

Angkatan Kerja

Dibandingkan dengan jumlah penduduk, analisis mengenai perubahan angkatan kerja sangat tidak pasti. Tidak mudah ditentukan apakah seseorang termasuk dalam angkatan kerja atau tidak, apabila banyak pekerjaan dilakukan dalam lingkungan keluarga atau dalam suasana komunal dan bersifat musiman. Definisi mengenai pekerjaan, misalnya pada tahun 1971 agak ketat, tetapi pada tahun 1976 definisi tersebut jauh

⁵ Telah terjadi perdebatan yang cukup besar sekitar kemungkinan skala biaya, dan metode yang sesuai untuk transmigrasi di masa mendatang, dan beberapa orang ahli cukup optimis mengenai potensi di masa yang akan datang. Survei yang baik mengenai hal ini terdapat dalam Suratman dan Patrick Guinness, "*The Changing Focus of Transmigration*," dalam BIES., 13, Juli, hlm. 78-101.

Tabel 14. Jumlah Penduduk Indonesia, 1930-1976

	Penduduk (Juta)				Pertumbuhan Rata-rata Setiap Tahun (%)		
	1930	1961	1971	1976	1930-61	1961-71	1971-76
Jawa-Madura							
Pedesaan	n.a	53,2	62,4	67,9	--	1,6	1,7
Perkotaan	n.a	9,8	13,7	15,1	--	3,4	2,0
Jumlah	41,7	63,0	76,1	83,0	1,4	1,9	1,8
Luar Jawa-Madura							
Pedesaan	n.a	29,5	36,0	40,2	--	2,0	2,2
Perkotaan	n.a	4,6	7,1	8,6	--	4,4	3,9
Jumlah	18,9	34,0	43,1	48,8	1,9	2,4	2,5
Indonesia							
Pedesaan	n.a	82,7	98,4	108,1	--	1,8	1,9
Perkotaan	n.a	14,4	20,6	23,0	--	3,7	2,6
Jumlah	60,6	97,0	119,2	131,8	1,5	2,1	2,0

n.a = tidak ada data

Sumber:

Tahun 1961 dan 1971 didasarkan pada Laporan Sensus Penduduk untuk tahun-tahun tersebut (Jakarta: Biro Pusat Statistik). Tahun 1930 diambil dari *Indikator Ekonomi* bulan Februari 1978 (Jakarta: Biro Pusat Statistik), hlm. 138. Tahun 1976 merupakan suatu perkiraan untuk bulan Oktober 1976 yang didasarkan pada Survei Kependudukan Intersensal pada bulan Maret 1976, yang diambil dari Staf Kebijakan Pembangunan, Bank Dunia, *Employment and Income Distribution in Indonesia*, No. 51 dalam Penelitian mengenai Tenaga Kerja dan Pembangunan Desa, Tabel A-5.

lebih longgar. Hanya dengan memindahkan bulan survei dari musim panen yang sibuk ke musim seenggang respons yang terkumpul, yang menyangkut jutaan pekerjaan, dapat berubah. Lebih dari itu, banyak orang mengganti pekerjaan dan bahkan tempat bekerja selama satu tahun. mereka akan bekerja di bidang pertanian, perdagangan, bangunan, dan jasa pada waktu-waktu dan tempat yang berbeda, tergantung dari adanya kesempatan kerja yang terbuka bagi mereka. Memasukkan orang-orang ini

secara teratur ke dalam jenis-jenis pekerjaan tertentu tidak mudah dan juga tidak ada artinya. Akhirnya, arti pekerjaan itu sendiri masih diperdebatkan. Beberapa orang yang bekerja sendiri-sendiri "bekerja" berjam-jam tetapi hanya menghasilkan jasa yang sedikit sekali. Demikian pula penghasilan mereka sangat kecil. Banyak ahli ekonomi akan mengatakan bahwa pekerjaan seperti itu tidak bisa disamakan dengan pekerjaan tetap pada sebuah perusahaan, dan karena itu tidak mungkin diperlakukan seperti pekerjaan tetap.

Secara khusus, data mengenai pengangguran di negara-negara yang lebih miskin sedikit sekali memberi keterangan yang sebenarnya mengenai keadaan pasar kerja, mungkin dengan pengecualian orang-orang muda di kota, yang umumnya terdidik. Orang lain begitu memerlukan pendapatan sehingga mereka akan melakukan pekerjaan apa saja. Mereka dihitung sebagai orang yang bekerja, tetapi mungkin hanya berpendapatan kecil sekali dan sedang mencari pekerjaan yang lebih tetap dengan gaji yang lebih baik. Untuk memahami perubahan pada pekerjaan dan angkatan kerja, perlu dibedakan berbagai orang yang mempunyai pekerjaan seperti itu. Ini tidak mudah, tetapi usaha ke arah itu ditunjukkan di bawah ini.

Dalam usaha membandingkan data dari tahun 1961, 1971, dan 1976, telah diadakan beberapa penyesuaian dan penggabungan agar perbandingan dan kejelasannya semakin diperbaiki. Angkatan kerja dibagi menjadi empat kelompok utama:

Kelompok I: pertanian. Kelompok ini mencakup pertanian dan pertambangan, tetapi pertanian, mencakup 99,6% dari pekerjaan dalam sektor ini. Kategori in: mencakup perkebunan, kehutanan, dan perikanan, termasuk pemilik tanah kecil dan buruh pertanian di luar perkebunan. (Perkebunan merupakan usaha penanaman tanaman perdagangan (cash crop) yang umumnya dikelola pemerintah.)

- Kelompok II: manufaktur. Sektor ini mencakup industri, pekerjaan umum, dan usaha bangunan. Industri mencakup lebih dari 80% sektor ini, dan hampir seluruh bagian selebihnya terdiri dari usaha bangunan.
- Kelompok III: perdagangan. Kelompok ini mencakup perdagangan, pengangkutan, perhubungan, keuangan, real estate (tanah dan rumah), serta jasa usaha. Perdagangan mencakup lima per enam dari pekerjaan dalam kelompok ini, selebihnya hampir semuanya termasuk dalam bidang pengangkutan dan perhubungan.
- Kelompok IV: jasa-jasa, yaitu semua jasa masyarakat, sosial, dan pribadi, termasuk jasa pemerintah.

Untuk dapat mengadakan perbandingan yang lebih baik, jumlah angkatan kerja tahun 1971 disesuaikan dengan menempatkannya sedemikian rupa sehingga sama dengan interpolasi linier antara jumlah angkatan kerja tahun 1961 dan jumlah angkatan kerja bulan Oktober 1976. Hal ini lebih disesuaikan dengan definisi tahun 1961 atau 1976.⁶ Karena sensus tahun 1961 dan 1971 diambil pada bulan September, survei angkatan kerja tahun 1976 yang dibuat pada bulan September sampai dengan bulan Desember digunakan, sedangkan survei bulan Maret 1976 tidak digunakan. Angka-angka sensus tahun 1930 juga diberikan sekadar sebagai perbandingan historis.

Dalam menganalisis Tabel 1.2, ditemukan beberapa kenyataan amat menonjol. Salah satu di antaranya adalah bahwa pertanian tetap penting bagi seluruh angkatan kerja meskipun bagiannya semakin berkurang sejak tahun 1961 hingga 1976. Pada tahun 1976 pertanian masih menampung hampir tiga di antara lima pekerja di Jawa dan lebih dari dua di antara tiga pekerja di luar Jawa. Apabila jumlah pekerja yang bekerja dalam sektor pertanian dihitung pada bulan Maret, yaitu musim puncak, dan bukan pada

⁶ Teknik ini digunakan dalam Development Policy Staff. World Bank, *Employment and Income Distribution in Indonesia*, Tabel A-12.

bulan September dan Oktober (seperti, pada Tabel 1.2), yaitu musim senggang, peran pertanian akan lebih besar lagi. Kenyataan lain yang sangat mencolok adalah semakin pentingnya perdagangan dibandingkan dengan laju pertumbuhan yang lebih lamban pada bidang industri. Sesungguhnya selama tahun 1971 – 1976, bagian industri hampir tidak berubah, dan pada tahun 1976 belum juga tercapai jumlah yang dialami pada tahun 1930: Karena hasil produksi industri tumbuh sebanyak hampir 15% per tahun sejak tahun 1971 hingga 1976, kurangnya pertumbuhan bagian angkatan kerja dalam bidang ini lebih patut diperhatikan.

Karena perbedaan dalam kepadatan penduduk dan infrastruktur, mungkin agak mengherankan bahwa tidak terlihat lebih banyak perbedaan dalam pola angkatan kerja di Jawa dan daerah luar Jawa. Jawa mempunyai jumlah angkatan kerja yang sedikit lebih rendah dalam pertanian, sedangkan dalam perdagangan dan industri sedikit lebih tinggi, namun dalam bidang jasa, sama. Perubahan struktural pada angkatan kerja lebih jelas di daerah luar Jawa meskipun sumber daya dan investasi terpusat di Jawa. Tetapi, pola-pola dasarnya sudah jelas. Jumlah angkatan kerja semakin berkurang dalam kegiatan ekstraktif, meningkat pesat dalam bidang perdagangan dan pengangkutan, dan meningkat secara lambat dalam bidang industri, usaha bangunan, dan jasa.

Tabel 15a. Penyebaran dan Jumlah Angkatan Kerja di Indonesia 1930-1976

Sektor	Indonesia (%)			
	1930	1961	1971	1976
Pertanian	68,8	73,6	66,2	62,0
Pengolahan	10,6	7,8	9,9	10,1
Perdagangan	7,7	8,9	13,5	17,3
Jasa-jasa	12,9	9,7	10,4	10,6
Jumlah	100,0	100,0	100,0	100,0
Angka keseluruhan (jutaan)	20,9	34,8	44,1	51,0
Pertumbuhan tahunan (%)	1,7	2,4	3,0	

Tabel 15b. Penyebaran dan Jumlah Angkatan Kerja di Jawa Madura 1930-1976

Sektor	Jawa Madura (%)			
	1930	1961	1971	1976
Pertanian	64,3	69,4	61,4	58,7
Pengolahan	11,6	9,1	11,4	11,3
Perdagangan	8,5	10,2	15,9	18,9
Jasa-jasa	15,6	11,2	11,3	11,1
Jumlah	100,0	100,0	100,0	100,0
Angka keseluruhan (jutaan)	14,4	22,7	28,8	33,2
Pertumbuhan tahunan (%)		1,4	2,4	2,9

Tabel 15c. Penyebaran dan Jumlah Angkatan Kerja di Daerah Luar Jawa 1930-1976

Sektor	Daerah Luar Jawa (%)			
	1930	1961	1971	1976
Pertanian	79,5	81,6	75,4	68,4
Pengolahan	8,3	5,2	6,9	7,9
Perdagangan	5,7	6,6	9,0	14,1
Jasa-jasa	6,5	6,6	8,7	9,5
Jumlah	100,0	100,0	100,0	100,0
Angka keseluruhan (jutaan)	6,2	12,1	15,3	17,8
Pertumbuhan tahunan (%)	2,2	2,4	3,1	

Catatan:

Sensus tahun 1961 memasukkan pekerjaan di bidang keuangan dalam bidang jasa dan bukan dalam bidang perdagangan. Ini merupakan kekeliruan kecil, karena pada tahun 1971 pekerjaan di bidang keuangan mencapai 0,2% dari angkatan kerja secara keseluruhan.

Sumber: Sensus tahun 1930 dan tahun 1961 (disesuaikan upaya mencakup Irian Jaya), tahun 1971 (disesuaikan untuk memberi definisi yang tetap mengenai angkatan kerja), dan survei angkatan kerja tahun 1976.

Beberapa pertanyaan muncul: mengapa pekerjaan dalam bidang manufaktur tidak meningkat lebih cepat? Kalau beban pada tanah diperhitungkan, apa hakikat perpindahan angkatan

kerja ke luar pertanian dan bagaimana mutu pekerjaan yang tersedia di luar pertanian, terutama di Jawa? Singkatnya, apakah sebagian besar perubahan pada angkatan kerja disebabkan oleh faktor-faktor permintaan, atau apakah perubahan tersebut pada dasarnya terjadi karena redistribusi pekerjaan yang mencerminkan semakin hebatnya tekanan pada tanah dan perubahan kesempatan kerja dalam bidang pertanian? Rangkaian permasalahan yang luas ini diteliti oleh berbagai sarjana, dan mereka tidak menyetujui implikasi dari data yang ada. Mereka yang memusatkan perhatian pada penelitian setempat atau survei tingkat pertanian dan desa, umumnya pesimis mengenai kecenderungan pada angkatan kerja, sementara yang lain memusatkan perhatian pada data keseluruhan mengenai tingkat konsumsi, pola pekerjaan, dan upah nyata yang mendukung perkiraan bahwa terjadi kemajuan yang memberi kesempatan kerja yang berarti pada tahun-tahun belakangan ini⁷.

Pendekatan yang digunakan di sini menggunakan data makro, di samping bukti tambahan dari kedudukan seseorang dalam angkatan kerja. Yakni, setiap pekerja merupakan majikan, buruh, pekerja dalam lingkungan keluarga yang tidak diberi upah, atau pekerja swasusaha. Dari berbagai penelitian yang dilakukan di Indonesia dan di tempat lain diketahui bahwa pekerja dalam lingkungan keluarga yang tidak diberi upah dan pekerja swasusaha umumnya merupakan orang yang paling menderita karena pendapatan tetap tidak terjamin, modalnya kecil, dan pendidikannya terbatas. Variabel ini tidak begitu berarti untuk pertanian, karena kebanyakan pekerja dalam bidang ini merupakan pekerja swasusaha. Akan tetapi, untuk sektor-sektor

⁷ Sebagian perdebatan berkisar pada masalah pekerjaan dan sebagian lagi berkisar pada kemiskinan dan masalah pemerataan pendapatan. Bank Dunia dan berbagai pejabat pemerintah umumnya memihak pendapat yang mengatakan bahwa telah terjadi kemajuan yang cukup berarti, meskipun beberapa penelitian yang dilakukan Hendra Esmara telah dikutip. Di pihak lain, Sajogyo dan orang-orang lain yang mempunyai hubungan dengan Survei Agro-Ekonomi seperti William Collier, Benjamin White, Rudolf Sinaga, Soentoro, dan Gunawan Wiradi, telah mengemukakan argumentasi bahwa perbaikan untuk orang miskin di Jawa hanya bersifat semu dan tidak nyata. Ada sarjana asing lain seperti Richard Franke, Gillian Hart, dan Ann Stoler yang cenderung mendukung kesimpulan yang dibuat kelompok terakhir ini.

lain di luar pertanian stratifikasi status seperti ini merupakan cara terbaik untuk mengetahui sifat perkembangan kesempatan kerja. Analisis terpisah mengenai pertambahan kesempatan kerja di bidang pertanian akan diberikan.

Pembahasan berikut ini akan dipusatkan pada empat sektor: pertanian, manufaktur, perdagangan, dan jasa. Karena pekerjaan jenis ini mencakup 95% dari semua jenis pekerjaan, baik pada tahun 1971 maupun pada tahun 1976, pembatasan titik pusat pembahasan ini tidak akan banyak merugikan. (Lebih dari 93% dari seluruh tambahan kesempatan kerja terjadi pada sektor-sektor ini). Menurut laporan sektor-sektor di luar pertanian menciptakan tambahan kesempatan kerja sebanyak 43% dalam lima tahun, sedangkan pertanian naik 11%. Penduduk di atas umur sepuluh tahun hanya bertambah sebanyak 13%, sehingga implikasinya ialah bahwa kesempatan kerja naik lebih cepat daripada angkatan kerja potensial. Hal ini, ditambah tingkat pertumbuhan produksi nyata yang cepat, menyebabkan beberapa orang peninjau mengambil kesimpulan bahwa periode tahun 1971-1976 merupakan masa yang baik untuk kesempatan kerja.

Akan tetapi, bila kemajuan ini dianalisis lebih lanjut muncul suatu gambaran yang kurang positif. Misalnya, dalam sektor pertanian, kurang lebih 90% dari tambahan kesempatan kerja terjadi di Jawa yang sudah mengalami kekurangan tanah. Demikian pula banyak penelitian lain menunjukkan bahwa kesempatan kerja untuk setiap satuan produksi semakin menurun. Data survei pertanian memang menunjukkan bahwa pemberian upah nyata untuk setiap hektar tanah turun pada masa itu, dan jumlah keseluruhan hektar tanah yang dipanen juga menurun lebih dari 5%.⁸ Data upah pekerja perkebunan di Jawa yang dikemukakan Gustav Papanek juga menunjukkan turunnya upah nyata (lihat Bab IV dalam buku ini). Upah nyata dan pendapatan pekerja sedang mengalami penurunan dan tingkat mutlaknya juga rendah sekali. Pada musim puncak kegiatan tahun 1976, ketika permintaan akan tenaga kerja tinggi, 78% dari semua pekerja

⁸ Anne Booth, *"The Agricultural Surveys 1970-75,"* dalam B.I.E.S., Maret 1979, hlm. 59.

pertanian diberi upah di bawah tingkat kemiskinan, yang ditentukan sebesar Rp.7.000 sebulan. Sepertiga dari seluruh tambahan kesempatan kerja terjadi dalam bidang pertanian, tetapi pengamatan di tingkat desa⁹, ditambah data secara keseluruhan mengenai upah dan pendapatan, menunjukkan bahwa kesempatan memperoleh pendapatan minimum yang memadai dalam sektor pertanian sudah kecil sekali dan semakin berkurang.

Apabila tambahan kesempatan kerja dalam bidang pertanian tampaknya meragukan, maka sebagian besar tambahan kesempatan di luar pertanian hilang sama sekali. Tabel 1.3 menunjukkan tambahan kesempatan kerja yang dibagi atas pekerja swasusaha dan pekerja tak berupah dalam lingkungan keluarga di satu pihak, dan majikan serta pekerjanya di pihak lain. kelompok pertama umumnya tidak banyak memiliki modal, dan kemampuan untuk memperoleh penghasilan juga lemah. Kelompok kedua lebih erat hubungannya dengan sektor "modern" dalam ekonomi yang berkembang pesat.

Dari antara 4,4 juta kesempatan kerja baru yang tercipta antara tahun 1971 dan 1976, di luar pertanian, lima dari enam diperoleh pekerja swasusaha atau pekerja tak berupah dalam lingkungan keluarga. Hanya dalam bidang jasa dapat dikatakan bahwa sebagian besar tambahan kesempatan kerja disebabkan oleh majikan dan pekerja. Dalam bidang perdagangan dan manufaktur terjadi kemerosotan nyata dalam jumlah majikan dan pekerjanya selama lima tahun itu, dan semua tambahan kesempatan kerja diperoleh pekerja swasusaha dan pekerja tak berupah dalam lingkungan keluarga.

Apabila pola perubahan status dipadukan dengan keterangan terbatas mengenai penghasilan (returns) pekerja swasusaha di Jawa, timbul kesan bahwa pola-pola pembagian kerja secara tradisional mungkin semakin meluas. Ini berarti bahwa

⁹ Kesimpulan dan komentar yang baik mengenai studi ini dan perbedaan-perbedaannya yang berasal dari data makro terdapat dalam; Benjamin White, "Political Aspects of Poverty, Income Distribution, and Their Measurement: Some Examples from Rural Java," kertas kerja yang diberikan pada seminar Asia Society, Singapura, 21-25 November 1977.

pekerja-pekerja tambahan terserap dalam sektor perdagangan bukan karena nyata-nyata diperlukan untuk menaikkan hasil produksi, melainkan karena kesempatan untuk bekerja dan memperoleh pendapatan dibagi. Pola ini paling jelas terlihat pada bidang dengan data yang paling lengkap, yaitu bidang manufaktur.

Kurang lebih 50% dari pertumbuhan ini yaitu tambahan kesempatan kerja dari tahun 1970 hingga 1974/1975, terjadi pada perusahaan dengan kurang dari sepuluh orang pekerja. Tampaknya sebab utama terjadinya tambahan kesempatan kerja adalah tekanan dari bagian penawaran (*supply side*) pasar kerja. Akibat pokoknya adalah menurunnya nilai tambah (*value added*) nyata untuk setiap orang pekerja dalam industri kecil. Penurunan ini paling nyata terlihat di Jawa, di mana terdapat sebagian besar satuan-satuan manufaktur kecil.¹⁰

Tabel 16. Kedudukan Pekerja dan Peningkatan Jumlah Pekerjaan di Luar Pertanian: Indonesia 1971-1976

	(A) Pekerja Swasusaha dan Pekerja dalam Lingkungan Keluarga Tanpa Upah (ribuan)			(B) Orang yang Dipekerjakan dan Majikan (ribuan)			Bagian dalam Pertumbuhan (persen)	
	1971	1976	Perubahan	1971	1976	Perubahan	(A)	(B)
Perdagangan	3.523	5.893	2.370	854	880	-194	109	-9
Manufaktur	1.093	1.979	886	1.687	1.741	80	92	8
Jasa-jasa	638	958	320	3.592	4.420	834	28	72
Jumlah	5.254	8.830	3.578	6.107	8.827	720	83	17

Catatan:

Data mengenai "orang yang dipekerjakan" untuk tahun 1971 diperoleh dengan mengambil data mengenai orang "yang dari segi ekonomi masih aktif" dalam

¹⁰ Diambil dari daftar kesimpulan Donald Snodgrass, "*Patterns and Trends in Small Scale Manufacturing, 1971-1976*," stensilan, Cambridge, Mass.: Havard Institute of International Development, 1978.

sensus tahun 1971 dikalikan 0,98 dengan demikian diasumsikan adanya tingkat pengangguran yang sama dengan yang ada pada tahun 1976. Persentase kedudukan dan sektoral yang diperoleh ditambahkan pada jumlah yang telah disesuaikan. Pengaruh praktisnya adalah bahwa setiap kategori naik sebesar 2,5%. Sensus Intersensal tahun 1976 digunakan karena hanya sensus itulah yang memiliki data tentang kedudukan pekerja. Angka tersebut telah dinaikkan dengan 3,3% untuk disesuaikan dengan tahun 1971, mengingat cakupan geografisnya yang terbatas. Dalam kedua tahun itu, pekerja-pekerja yang tidak diklasifikasikan dibagi-bagi secara pukul rata untuk semua klasifikasi pekerja. *Sumber: Sensus 1971, Survei Penduduk, Antarsensus, Maret 1976.*

Perusahaan-perusahaan yang sangat kecil inilah yang paling banyak menampung tenaga kerja swausaha dan tenaga kerja tak berubah dalam lingkungan keluarga. Pada tahun 1974-1975, usaha seperti ini mencakup lebih dari delapan di antara setiap sepuluh pekerja dalam bidang manufaktur, tetapi nilai tambahnya kurang dari seperempat. Dengan kata lain nilai tambah untuk setiap orang pekerja sama dengan 5% nilai tambah pada perusahaan besar dan menengah. Perusahaan besar dan menengah menyediakan sebagian besar kesempatan kerja bagi pekerja upahan, tetapi jenis pekerjaan itu hanya bertambah sebanyak 1,5% setahun, sedangkan hasil yang mereka peroleh bertambah lebih dari 12% setahun. Karena itu, pada tahun 1971-1976 kenaikan yang paling besar tampaknya terjadi pada pekerjaan dengan produktivitas rendah yang mudah dimasuki, dan menyebabkan peningkatan jumlah kesempatan kerja. Kenaikan jumlah pekerja yang begitu cepat menyebabkan hasil produksi rata-rata untuk setiap orang pekerja turun sekitar sepertiga. Perusahaan yang lebih besar dengan tingkat produktivitas tinggi paling banyak menyumbang terhadap hasil produksi tetapi sedikit sekali menciptakan kesempatan kerja yang baru.

Kecenderungan peningkatan kesempatan kerja dalam bidang manufaktur antara tahun 1961 dan 1971 lebih tidak pasti lagi. R.M. Sundrum berpendapat bahwa pada masa itu mungkin terjadi peningkatan kesempatan kerja yang sehat dalam bidang

manufaktur.¹¹ Ia berpendapat bahwa meskipun kesempatan kerja dalam bidang manufaktur di kota sedikit berkurang, namun dalam bidang manufaktur desa kesempatan kerja meningkat pesat. Ia membayangkan bahwa "meluapnya kota" (urban spillover) berarti bahwa kota-kota berkembang melampaui batas-batas resminya dan bahwa ada pekerja yang memperoleh pekerjaan di kota tetapi tidak dihitung sebagai pekerja kota. Dengan membandingkan sensus tahun 1971 dengan survei perusahaan besar dan menengah tahun 1971, dan dengan survei perusahaan manufaktur kecil pada tahun berikutnya, ia mengambil kesimpulan bahwa kesempatan kerja dalam bidang manufaktur di kota, menurut pengertian yang luas, mengalami pertumbuhan sebesar 46% sejak tahun 1961 hingga tahun 1971, dan sebagian besar pertumbuhan itu terjadi pada empat tahun terakhir pada masa itu. Ia juga berkesimpulan bahwa kesempatan kerja dalam bidang manufaktur di desa naik sebanyak 67% pada masa yang sama.

Menurut saya, pendapat ini kurang meyakinkan sepanjang ia berusaha membuktikan bahwa pertumbuhan permintaan merupakan faktor penyebab utama dalam perubahan yang dilihat Sundrum.¹² Dalam masa sepuluh tahun itu, konsumsi swasta hanya bertambah 40%, dan pertanian kecil-kecilan hanya bertambah 34%, yang menunjukkan bahwa tingkat pertumbuhan perusahaan manufaktur hanya mencapai 35-40%. Hal ini tidak sesuai dengan pertambahan kesempatan kerja sebesar 67%, apabila produktivitas setiap pekerja tetap sama. Kurangnya perhitungan mengenai industri kecil memperlihatkan pertumbuhan hasil produksi hanya sebesar 26% dalam sepuluh tahun itu. Kenyataan ini dilihat oleh Sundrum tetapi tidak

¹¹ R.M.. Sundrum, "Manufacturing Employment, 1969-1971," BIES 15, Maret 1979, hlm. 59-65. Lihat Peter McCawley dan Maree Tait, "New Data on Employment in Manufacturing," dalam BIES 15 Maret 1979, hlm. 125-136, untuk pandangan yang bertentangan dengan Snodgrass; dan komentar oleh Donald Snodgrass dan David Dapice, "Employment in Manufacturing. 1970-77: A Comment," dalam BIES., 15, Maret 1979, hlm. 80-92.

¹² Kesimpulan yang sangat baik, mengenai kesulitan yang ditemukan dalam usaha membandingkan data pekerjaan tahun 1961 dan 1971 terdapat dalam Gavin Jones, "Sectoral Employment-Output Coefficients in Indonesia Since 1961," dalam B.I.E.S., 15, Maret 1979, hlm. 80-92.

diperhitungkannya karena ia mengatakan mungkin keliru. Akan tetapi, bahkan pada tahun 1971-pun, ada peninjau lain yang melihat bahwa manufaktur penumbukan padi dengan tangan, manufaktur tenunan tangan, dan manufaktur padat kerja tidak diperhitungkan. Jika kesempatan kerja dalam bidang manufaktur meningkat pesat, hal ini bukan merupakan reaksi terhadap "daya tarik" manufaktur itu atau disebabkan oleh permintaan. Akan tetapi, mungkin sekali bahwa telah terjadi pertumbuhan yang cukup cepat pada pekerjaan "nyata" dalam perusahaan besar dan menengah, karena pada waktu itu perusahaan-perusahaan ini sedang berkembang dan merugikan perusahaan kecil yang menggunakan teknik padat kerja. Karena pasar telah jenuh dan produktivitas meningkat, maka penambahan jumlah orang yang memperoleh kesempatan kerja menjadi sangat lambat.

Kesimpulan yang berarti mengenai meningkatnya permintaan akan tenaga kerja tidak dapat diambil hanya dengan melihat angka untuk pekerja yang konon memperoleh kesempatan kerja pada tahun-tahun yang berbeda. Mungkin sekali terjadi peningkatan hasil produksi dan kesempatan kerja secara pesat, sementara persediaan kesempatan kerja yang menawarkan upah di atas garis kemiskinan meningkat lambat. Desakan untuk memperoleh pendapatan bisa menerangkan mengapa terjadi sebagian kesempatan kerja "tambahan" itu. Sukar sekali untuk mengetahui secara tepat apa yang terjadi antara tahun 1961 dan 1971, meskipun hampir semua peninjau sependapat bahwa situasi antara tahun 1967 hingga 1971 sudah lebih baik, karena upah nyata naik dan ekonomi kembali berfungsi secara lebih normal. Sejak tahun 1971 hingga 1976, data yang tersedia lebih baik, dan menunjukkan lambatnya tingkat pertumbuhan persediaan kesempatan kerja yang baik. Juga ada bukti yang cukup banyak mengenai begitu banyaknya orang yang bekerja pada hidang-hidang pekerjaan yang kurang menguntungkan.

Banyak pendapat yang tidak dilanjutkan dalam bagian ini akan dibahas lebih lanjut dalam pembicaraan mengenai pembagian pendapatan. Misalnya, mengapa tidak ada bukti sistematis mengenai upah nyata yang merosot sejak tahun 1971

hingga 1976, kalau memang tekanan di bidang penawaran menggerakkan sistem itu? Apakah dapat ditarik kesimpulan mengenai sebab-sebab terjadinya pertumbuhan yang lebih lambat pada jenis pekerjaan yang menawarkan upah yang lebih baik? Hal terakhir ini akan dibahas di bawah ini.

Hasil Produksi: Perubahan Tingkat dan Struktur

Arti keberhasilan pemerintahan Soeharto seharusnya tidak berkurang karena adanya masalah-masalah besar dalam bidang kesempatan kerja. Sejak tahun 1960 hingga tahun 1967 hasil produksi nyata Indonesia meningkat dengan kecepatan yang kurang lebih sama dengan meningkatnya jumlah penduduk. Sejak itu hasil produksi nyata berlipat ganda dalam jangka waktu satu dasawarsa. Hasil produksi nyata per kapita naik lebih dari 75%. Sungguh suatu prestasi yang penting jika suatu ekonomi kacau dan stagnan (stagnan) dikembangkan sampai mengalami satu pertumbuhan pesat selama suatu dasawarsa. Tanpa pertumbuhan, kemiskinan mungkin lebih bisa diterima karena semua orang mengalami kemiskinan itu, tetapi kenyataan adanya kemiskinan itu sendiri tidak dapat dikurangi.

Jangka waktu yang ditinjau ini sebaiknya dibagi menjadi tiga bagian. Pertama, sejak tahun 1960 hingga 1967, mencakup masa keguncangan dan stagnasi pertumbuhan per kapita. Kedua, sejak tahun 1967 hingga 1971, meliputi pemulihan perekonomian dan berkurangnya inflasi. Jangka waktu ketiga, dari 1971 hingga 1977 (kebetulan pada waktu itu data nasional diperbaiki) meliputi masa ion bom (keuntungan besar dari minyak bumi) dan pengaruh-pengaruhnya yang meluas.

Ada beberapa cara untuk mengemukakan data mengenai hasil produksi sektoral. Pertanian (tidak termasuk kehutanan), perdagangan, dan jasa-jasa disatukan dalam kelompok yang sama karena bidang-bidang ini meliputi 85% dari angkatan kerja dan pertumbuhannya lebih lambat daripada pertumbuhan hasil produksi keseluruhan pada tahun-tahun terakhir ini. Kehutanan, pertambangan, manufaktur, konstruksi, administrasi negara, dan

lain-lainnya yang meningkat cepat pada tahun-tahun terakhir ini saya masukan dalam kelompok tersendiri. Data untuk konsumsi, investasi, dan perdagangan juga dikemukakan.

Peringatan yang sudah menjadi kebiasaan mengenai mutu data yang tersedia juga perlu diulang di sini. Sejumlah besar perkiraan sektoral sangat kasar sifatnya. Data investasi tidak mencakup berbagai unsur, dan konsumsi masyarakat dihitung sebagai sisa. Perkiraan tahun 1967 mungkin agak rendah karena pengaruh inflasi dan kekacauan sipil yang mengganggu, serta hambatan-hambatan tidak resmi terhadap perdagangan. Cara yang jauh lebih tepat adalah mendaftarkan tingkat pertumbuhan berdasarkan angka keseluruhan yang paling mendekati kebenaran, tetapi cara ini pun akan menimbulkan keragu-raguan mengenai ketepatan hasil perhitungannya.

Mengingat hal itu, tidak dapat disangkal bahwa pertumbuhan ekonomi berjalan lambat selama masa pertama, sedangkan selama masa kedua dan ketiga sudah semakin cepat. Pertumbuhan investasi selama tiga atau empat bulan dalam masa kedua, sama cepatnya dengan pertumbuhan selama tujuh tahun dalam masa pertama. Konsumsi masyarakat tampaknya meningkat lebih lambat dibandingkan dengan hasil produksi. Dan jika investasi kurang diperhitungkan karena tidak ada data pasar saham, maka peningkatan investasi dan tabungan kiranya jauh lebih tinggi daripada yang diberikan di sini. Semua sektor tumbuh lebih cepat dibandingkan dengan pertumbuhan jumlah penduduk. Sektor jasa, yaitu sektor yang paling lamban pertumbuhannya, mungkin keliru, karena sangat tidak mungkin bahwa hasil produksi sektor ini begitu jauh tertinggal oleh pertumbuhan pada konsumsi. Yang lebih mungkin adalah bahwa pertumbuhan sektor jasa sebanding dengan laju pertumbuhan konsumsi masyarakat, yaitu sekitar 5-7% setahun. (Apabila jasa memang meningkat sebanyak 5% setahun pada masa 1967-1977, subtotal yang mencakup sektor ini akan mempunyai tingkat pertumbuhan tahunan sebesar 0,20%.) Kenyataan lain yang menonjol pada Tabel 1.4 ini adalah jurang yang semakin lebar antara pertumbuhan tingkat impor dan tingkat ekspor dalam masa ketiga.

Sebelum itu, keduanya hampir sama. Pada tahun 1971-1977 impor mengalami pertumbuhan hampir 18% setahun (dalam harga konstan), sedangkan ekspor hanya mengalami kenaikan 10% dalam harga konstan. Ini diakibatkan oleh harga minyak yang tidak konstan, dan lebih banyak impor yang dapat diperoleh dengan volume ekspor yang ada. Karena ekspor, terutama ekspor minyak, menjadi begitu penting bagi ekonomi ini, pengaruhnya perlu dibahas lebih lanjut. Sejak tahun 1972 hingga 1977 semua ekspor naik dari Rp 754 miliar menjadi Rp 4.119 miliar, yaitu kenaikan sebesar 44%. Harga-harga impor juga berlipat ganda, dan karena itu, pendapatan ekspor nyata (dideflasikan, dengan harga impor) naik sebanyak 180% selama masa itu.

Tabel 17. Tingkat Pertumbuhan Pendapatan Nasional 1960-1977 (Persentase tahunan)

Sektor	1980-1967	1967-1971	1971- 1977
Pertanian (tidak termasuk kehutanan)	1,7	4,2	3,8
Perdagangan	3,5	11,3	7,5
Jasa jasa	2,5	2,4	2,8
Subtotal	2,2	5,7	4,6
Kehutanan	-8,2	25,1	5,2
Pertambangan	2,1	10,9	11,7
Manufaktur	2,0	14,1	13,4
B:tnKunan/Konstruksi	-1,1	23,7	25,5
Administrasi Umum	5,0	6,5	13,8
Lain lain	1,5	12,7	12,5
Subtotal	1,6	13,4	12,2
GDP keseluruhan,	2,1	7,9	7,9
Konsumsi Swasta	3,0	5,5	7,8
Konsumsi Umum	-3,1	10,1	12,3
Penanaman Modal Kotor	0,9	26,3	13,3
Ekspor	1,1	7,3	10,0
Impor	2,4	6,8	17,9

Catatan: Kedua kolom pertama diambil dari rangkaian data mengenai GNP lama dari tahun 1960 hingga 1973 yang menggunakan harga konstan tahun 1960. Kolom ketiga.

merupakan rangkaian data baru yang berlangsung dari tahun 1971 hingga 1977 data menggunakan harga konstan tahun 1973

Sumber : Statistical Pocketbook of Indonesia (berbagai edisi), Biro Pusat Statistik.

Dalam angka mutlak, ini berarti bernilai Rp 1.350 miliar menurut harga tahun 1972. Sebagian kenaikan itu, yaitu sekitar Rp 300 miliar, disebabkan bertambahnya volume ekspor. Selebihnya disebabkan oleh *terms of trade* (syarat-syarat perdagangan) yang lebih baik. Kenaikan yang disebabkan oleh syarat-syarat perdagangan pada tahun 1977 mencapai sekitar 15% dari GDP tahun 1977, dibandingkan dengan tahun 1972. Karena akhir-akhir ini dolar menjadi kuat kembali dan karena terjadi kenaikan kurang lebih 50% pada harga resmi untuk ekspor minyak dalam dolar, maka pengaruh syarat-syarat perdagangan untuk tahun 1979-1980 akan lebih tinggi lagi. Dengan kurs yang baru dan tingkat GDP yang mungkin naik, pengaruh sebesar 20% akan berarti pertambahan \$75 per kapita yang disebabkan oleh syarat-syarat perdagangan yang menguntungkan. Jumlah yang kecil ini mengingatkan kita bahwa meskipun harga minyak Indonesia tinggi, negara ini bukan merupakan Kuwait atau Venezuela. Walaupun akhir-akhir ini keadaan sumber-sumber daya menjadi lebih baik, tetapi pendapatan per kapita yang berasal dari minyak masih tetap sedang saja. Ini juga berarti bahwa kenaikan pada GDP nyata hanya sama dengan dua per tiga kenaikan pada daya beli nyata tahun 1972-1977.

Tabel 18. Pengaruh Harga Ekspor yang Lebih Tinggi terhadap Pendapatan, 1972 dan 1977 (Rp. Miliar)

	1972	1977
Ekspor (harga sekarang)	754	4.119
Harga Impor	100	196
Harga Ekspor	100	388
Ekspor/harga impor	754	2.105
Ekspor/harga ekspor	754	1.062
Pengaruh syarat perdagangan	0	1.043
Produk Domestik Kotor (harga 1972)	4.564	6.737

Sumber: Dihitung menurut data dari *Statistical Pocketbook of Indonesia* tahun 1977 dan 1978-1979 (Biro Pusat Statistik).

Pengaruh minyak pada hal-hal lain juga cukup besar. Bagian berbagai sektor dalam jumlah hasil produksi, yang dinilai dengan harga uang berlaku, cepat sekali berubah. Perubahan pada bagian harga konstan lebih kecil karena harga-harga yang lebih tinggi tidak menyebabkan kenaikan besar-besaran pada bagian pertambangan. Perbedaan ini diperlihatkan pada Tabel 1.6.

Tabel-tabel sebelum ini dengan jelas menunjukkan tingkat perubahan struktural yang terjadi dalam jangka waktu satu dasawarsa, yang merupakan perubahan yang cukup mengagumkan. Sebuah ekonomi, yang pada tahun 1960-an 50% hasil produksinya berasal dari sektor pertanian, sedangkan 20-25% selebihnya berasal dari 22 sektor perdagangan dan jasa, telah berubah menjadi ekonomi yang 50% dari seluruh hasil produksinya berasal dari sektor-sektor di luar pertanian. Yang juga mencolok adalah bagian tabungan dan investasi, dalam harga yang berlaku, yang semakin besar. Pada tahun 1967, investasi neto sesudah depresiasi hanya sedikit di atas nol dan tabungan bruto sama dengan nol. Pada tahun 1977, baik tabungan maupun investasi meningkat mencapai 20% dari jumlah keseluruhan hasil produksi. Juga banyak program "konsumsi" pemerintah seperti pendidikan, sebenarnya mempunyai unsur-unsur investasi meskipun unsur-unsur tersebut tidak dihitung sebagai investasi. Perubahan struktural dengan hasil produksi yang berlipat ganda berarti peningkatan yang luar biasa pada pengeluaran investasi nyata naik enam kali lipat dalam satu dasawarsa; usaha bangunan, manufaktur, dan pertambangan naik tiga kali lipat atau lebih. Tingkat perubahan ini sulit terjadi, meskipun dalam keadaan terbaik sekalipun. Karena pada tahun 1967 tingkat padat kerja cukup tinggi dan kemampuan birokrasi sedang saja, mungkin tidak mengherankan bahwa terjadi pertumbuhan yang tidak merata dan sering tidak dikehendaki.

Kenyataan lain yang menonjol adalah bahwa meskipun terjadi keuntungan besar dari minyak (oil boom) dan tingkat investasi yang lebih tinggi yang bisa membantu sektor keuangan, namun tidak kelihatan adanya kecenderungan peningkatan hasil

produksi. Dapat juga dikatakan bahwa tahun 1967-1977 merupakan masa pemulihan, dan kalau tidak terjadi investasi baru, pertumbuhan akan menjadi lambat kembali. Pendapat ini memang ada benarnya, akan tetapi kelihatannya pertumbuhan yang sangat cepat telah usai pada tahun 1970, pada saat hasil produksi mencapai puncaknya, yaitu sebesar 27% di atas hasil produksi tahun 1967 (pertumbuhan mencapai laju 8,5 % setahun) dan 46% di atas hasil produksi tahun 1960. Akan tetapi, pertumbuhan dari tahun 1971 hingga 1974, ketika rata-rata mencapai 17 % dari hasil produksi, mencapai 9,5 % setahun, sedangkan pertumbuhan sejak

Tabel 19. Perubahan pada Bagian Hasil Produksi Sektoral 1960-1977 (%)

Sektor					
	Harga Sekarang				
	1960	1967	1971		1977
Pertanian	53,9	54,0	44,8		31,3
Pertambangan	3,7	2,7	8,0		19,4
Manufaktur	8,4	7,3	8,4		9,5
Bangunan	2,0	1,7	3,5		4,8
Perdagangan	14,3	17,6	16,1		16,1
Administrasi umum	4,5	4,8	5,9		7,3
Jasa	6,2	7,0	4,9		3,2
Lain-lain	7,0	4,9	8,4		8,4
Jumlah	100,0	100,0	100,0		100,0
	Harga Konstan				
	1960	1967	1971	1971*	1977*
Pertanian	53,9	51,8	46,1	44,0	34,7
Pertambangan	3,7	3,7	5,6	9,3	12,2
Manufaktur	6,4	8,4	4,3	8,8	11,9
Bangunan	2,0	1,6	2,8	3,0	4,6
Perdagangan	14,3	15,8	17,8	16,7	16,2
Administrasi Umum	4,5	5,5	5,2	5,9	8,0
Jasa	6,2	6,4	5,2	4,5	3,3

Sektor					
	Harga Sekarang				
	1960	1967	1971		1977
Lain-lain	7,0	6,8	3,0	7,2	9,1
Jumlah	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Harga Sekarang				
	1960	1967	1971		1977
	1960	1967	1971		1977
Konsumsi Swasta	79,7	92,7	77,1		67,4
Konsumsi Umum	11,5	7,3	9,3		10,9
Penanaman Modal Kotor	7,9	8,0	15,8		18,3
Ekspor	13,3	8,7	14,4		21,6
Impor	12,6	16,9	16,6		18,8
"Tabungan"	8,7	0,0	13,6		21,7
	Harga Konstan				
	1960	1967	1971	1971*	1977*
	1960	1967	1971	1971*	1977*
Konsumsi Swasta	79,7	65,3	77,8	72,1	71,6
Konsumsi Umum	11,5	8,0	8,7	9,4	11,9
Penanaman Modal Kotor	7,9	7,4	13,7	15,5	21,4
Ekspor	13,3	12,5	15,1	16,7	18,0
Impor	12,6	12,9	15,1	13,2	22,4
"Tabungan"	8,7	6,9	13,7	18,5	16,6

Catatan: Tanda bintang (*) berarti bahwa harga konstan tahun 1973 digunakan; unsur-unsur yang tidak diberi tanda bintang menggunakan harga konstan tahun 1960. "Tabungan sama dengan penanaman modal kotor ditambah ekspor dikurangi impor. Kata "tabungan" diberi tanda kutip ("...") baik karena nilainya mutlak dapat dipastikan karena cara perhitungannya yang residual, maupun karena dana untuk membiayai impor dapat dikatakan tidak dikurangi dengan cara yang benar dari penanaman modal.

Sumber: Biro Pusat Statistik.

tahun 1974 hingga 1977, ketika investasi mencapai 20% dari hasil produksi, hanya mencapai 6,5% setahun. (Penghasilan dari keuntungan minyak sejak tahun 1975, hanya dihabur-hamburkan saja sehingga perhitungan ini cukup tepat). Tampaknya, tingkat investasi yang lebih tinggi menghasilkan tingkat pertumbuhan yang lebih rendah, meskipun faktor-faktor pengejar (catch-up factors) umumnya diperhitungkan juga.

Hal ini mungkin sekali merupakan paradoks nyata, yang tidak hanya disebabkan oleh data yang kurang lengkap. Ulasan statistik mengenai investasi oleh Pertamina menjadi semakin kurang dalam pertengahan tahun 1970-an, dan perbaikan kemoncongan (bias) semakin memperkuat penemuan itu dan bukan memperlemahnya. Beralihnya pemerintah ke proyek-proyek yang lebih bersifat pada modal dan berjangka panjang, di samping pembiayaan dan perundingan yang kurang baik untuk proyek-proyek ini, mengakibatkan kenaikan yang mencolok pada perbandingan modal hasil produksi. Pada dasarnya, meskipun investasi selama masa persiapan ditingkatkan, masih diperlukan investasi sesudah masa keuntungan besar dari jumlah yang cukup besar untuk "membeli" peningkatan pertumbuhan yang sama seperti dicapai investasi sebelum masa keuntungan besar dari minyak itu. Jumlah yang diperlukan tidak jelas, tetapi sudah pasti harus berkisar antara 50% sampai 80% lebih investasi untuk setiap satuan pertumbuhan hasil produksi. Dengan demikian, pemerintah memilih jalan mengurangi laju pertumbuhan dan tidak berusaha memperbaiki keadaan kesempatan kerja.

Pengeluaran Pemerintah

Selama tahun 1960-an dan 1970-an, nilai nyata pengeluaran pemerintah Indonesia mengalami fluktuasi besar-besaran. Selama sebagian besar tahun 1960-an, inflasi yang cepat dan pemungutan pajak yang lambat mengakibatkan kemerosotan nyata pada pengeluaran yang hanya sebagian saja bisa ditutup dengan pengeluaran defisit (*deficit spending*). Pada tahun 1967, pada dasarnya sudah tidak terjadi lagi defisit. Pengeluaran dan penghasilan sesudah itu naik, tetapi baru pada tahun fiskal 1970-

1971 pengeluaran nyata tersebut dapat disamakan dengan pengeluaran nyata tahun 1961, yang merupakan puncak pengeluaran sebelumnya. Sejak tahun 1970-1971 hingga tahun 1978-1979, pengeluaran nyata telah naik empat kali lipat, dengan pengeluaran rutin naik lebih dari tiga kali lipat dan pengeluaran untuk pembangunan empat kali lipat. Bagian anggaran pembangunan dalam seluruh pengeluaran naik dari 30% pada tahun 1968 menjadi lebih dari 50% pada tahun 1978-1979. Tabel 1.7 memberi kesimpulan singkat mengenai perubahan pada pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan.

Arti pengeluaran pemerintah dalam konteks ini perlu dijelaskan. Pengeluaran pemerintah mencakup semua pengeluaran pemerintah pusat, termasuk sumbangan kepada pemerintah daerah, dan sumbangan saham (*equity contributions*) kepada perusahaan semi-publik (quasi-public). Akan tetapi, pengeluaran ini tidak mencakup semua pengeluaran yang dilakukan oleh pemerintah daerah, dan juga tidak mencakup pengeluaran modal oleh perusahaan: semi-pemerintah (quasi *-government*). Khususnya, pengeluaran oleh Pertamina, yaitu Perusahaan Minyak Negara, tidak dimasukkan kecuali sumber-sumber pengeluaran tersebut berasal dari sumbangan saham dari pemerintah. Karena banyak pinjaman kepada perusahaan milik negara memerlukan dukungan pemerintah anggaran belanja pembangunan tidak memberi gambaran lengkap mengenai alokasi sumber daya yang dilakukan pemerintah. Lebih dari itu, perbedaan antara pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan tidak sejelas yang dikehendaki. Hal ini tidak sesuai dengan anggaran belanja yang berlaku dan anggaran modal; dan meskipun beberapa perhitungan (*entries*) dapat dipindahkan ke salah satu di antara kedua anggaran belanja ini, pada akhirnya, anggaran belanja yang berlaku, kalau itu tersedia, akan lebih besar daripada pengeluaran rutin.

Tingkat pengeluaran yang rendah pada pertengahan tahun I 1960-an mempunyai pengaruh yang merusak terhadap birokrasi. karena gaji nyata turun sampai di bawah tingkat *subsistensi*, timbullah praktekpraktek seperti mengerjakan pekerjaan tambahan di luar

jabatan resmi, menuntut bayaran untuk jasa yang sudah seharusnya menjadi tugasnya, dan korupsi terang-terangan.. Perbaikan jalan dan pengairan malahan dilalaikan. Semua ini mengakibatkan tertumpuknya masalah, baik dalam infrastruktur fisik maupun dalam praktek-praktek birokrasi. Masalah-masalah fisik menjadi sasaran nyata dari usaha rehabilitasi, dan perbaikan masalah-masalah ini meringankan beban perencanaan tahun 1967-1971. Kemerossotan moral dan kemampuan birokrasi mungkin lebih gawat lagi, dan pasti mempunyai pengaruh yang berlangsung Lebih lama. Bahkan dengan gaji yang cukup untuk pegawai negeri eselon bawah dan gaji yang hampir memadai (termasuk keuntungan sampingan "resmi") untuk pegawai eselon yang lebih tinggi, masih juga terdapat masalah yang belum hilang berupa korupsi dan prestasi kerja yang kurang baik.¹³ Masalah-masalah ini bagaimanapun juga sudah dan akan tetap ada karena kurangnya pegawai negeri yang berpengalaman dan berpendidikan untuk jabatan tinggi dan menengah. Dan karena meningkatnya pengeluaran nyata, pengaruh tahun 1960-an semakin mempertajam kesukaran-kesukaran yang sudah ada.

Struktur pengeluaran pada anggaran rutin hanya sedikit mengalami perubahan, meskipun pada tahun-tahun di mana diperlukan subsidi besar-besaran untuk bahan pangan, bagian yang disediakan untuk pengeluaran rutin bagi pegawai dan untuk kebutuhan material menurun. Secara khusus, hanya sedikit di atas 40% dari anggaran rutin disediakan untuk pengeluaran bagi pegawai, 10-15% dipakai untuk membayar hutang (*debt services*), dan selebihnya digunakan untuk hal-hal seperti subsidi pangan atau bensin dan pengeluaran untuk pemilihan umum.

¹³ Lihat Clive Gray, "Civil Service Compensation in Indonesia," dalam BIES, 15, Maret 1979, film. 8S-113; H.w. Arndt dan RM Sundrum, "Civil Service Compensation: A Comment," dalam BIES, 15, Maret 1979, hlm. 114-124.

Tabel 20. Pengeluaran Rutin dan Pembangunan, 1961-1979

	Miliar Rp. Sekarang			Indeks Pengeluaran Nyata (1969-1970 = 100)		
	Rutin	Pembangunan	Jumlah	Rutin	Pembangunan	Jumlah
1961	n.a	n.a	88	-	-	113
1966	26	4	300	88	23	65
1968	150	58	208	84	49	75
1969-1970	217	118	335	100	100	100
1970-1971	288	170	458	121	131	124
1972-1973	438	298	736	148	192	163
1974-1975	1.016	962	1.978	193	338	224
1976-1977	1.630	2.154	3.784	231	531	336
1978-1979	2.744	2.556	5.299	320	548	400
1980-1981	5.500	5.000	10.500	443	741	548

n.a = tidak ada data

Catatan: Deflasi menurut Indeks Harga Konsumen Jakarta. Kecuali untuk tahun 1978-1979, semua angka merupakan angka nyata; angka untuk tahun 1978-1979 merupakan perkiraan anggaran.

Sumber: Pengeluaran yang terealisasi untuk tahun 1951 diambil dari *1968-1969 Statistical Pocketbook*; pengeluaran yang terealisasi untuk tahun 1966 sampai dengan 1978-1979 diambil dari Indikator Ekonomi April 1979, hlm. 83; anggaran 1980-1981 diambil dari *Indonesia Development News*, Vol. 3, No. 4-5, hlm. 1, Desember 1979-Januari 1980; tingkat inflasi diperkirakan dari indeks biaya hidup di Jakarta, kecuali untuk tahun 1980-1981 yang diperkirakan mencapai 15%.

Anggaran pembangunan mengalami perubahan yang lebih berarti. Sayangnya, hanya sejak tahun 1974-1975 tersedia perincian sektoral, tetapi dana proyek. Sebelum itu, anggaran belanja daerah dalam; nilai rupiah diperinci, tetapi dana proyek tidak. Akan tetapi, dalam masa sebelumnya, penerimaan daerah dan dana program pembangunan 'daerah mencakup 75-80% dari anggaran pembangunan seluruhnya sehingga kesan yang diperoleh cukup tepat. Pada Tabel 1.8 dipaparkan bagian sektoral pembangunan untuk jangka waktu 1969-1970 hingga 1973-1974, yang mencakup Pelita I, Rencana Pembangunan Lima Tahun 'pertama, dan untuk tahun 1974-1975 sampai dengan tahun 1978-1979, yaitu masa Rencana Pembangunan Lima tahun Kedua. Perkiraan anggaran 1979-1980, yaitu tahun pertama Pelita III, juga disajikan.

Kecenderungan yang terlihat pada Tabel 1.8 memerlukan penjelasan. Misalnya, pengeluaran untuk "pertanian dan pengairan" mencakup pembayaran yang tidak tetap jumlahnya tetapi cukup besar untuk subsidi impor Pupuk. Subsidi ini rata-rata mencakup 30% dari pengeluaran pemerintah untuk sektor tersebut selama lima tahun terakhir, tetapi naik sampai 83% pada tahun 1974-1975, ketika bagian sektor ini mencapai 31% dari pengeluaran pembangunan seluruhnya. "Industri dan pertambangan" tidak mencakup investasi yang dilakukan Pertamina. "Pengangkutan, perhubungan, dan pariwisata" mencakup pembangunan sistem satelit yang sangat mahal dan baru selesai, yang menaikkan bagian pengeluaran sektor ini ketika sistem tersebut sedang dipasang. Bagian pengeluaran yang berkurang dan yang paling perlu diperhatikan adalah bagian pengeluaran untuk pembangunan daerah, yang pada dasarnya terdiri dari pemberian dana kepada tingkat pemerintahan yang lebih rendah dalam kategori pengeluaran yang sudah ditentukan seperti misalnya, perbaikan jalan dan pengeringan. Akan tetapi, bagian pengeluaran yang berkurang pada masa tersebut hanya berarti tingkat pertumbuhan sedang dalam pengertian mutlak. Misalnya, meskipun bagian pengeluaran untuk pembangunan daerah berkurang sampai

hampir separuh pada masa sejak Pelita I hingga 1978-1979, tingkat pertumbuhannya dalam pengertian pengeluaran nyata naik lebih dari 11% setahun sejak tahun 1973-1974 hingga 1978-1979. Dan ini berarti kenaikan kumulatif lebih dari 70%. Sektor-sektor seperti industri dan transmigrasi, yang bagian pengeluarannya mengalami kenaikan, tentu sumber-sumber dayanya meningkat beberapa kali lipat. Bagian pengeluaran untuk pertahanan, yang tetap berada pada tingkat sangat rendah, yaitu 2-3% selama hampir seluruh masa itu, melonjak tinggi pada tahun 1978-1979. Hal ini mencerminkan sikap angkatan bersenjata sesudah kesukaran di Timor Timur yang beranggapan bahwa diperlukan peralatan yang lebih baik.

Sayang sekali tidak ada data dasar untuk menyusun anggaran investasi yang dikonsolidasikan untuk sektor umum. Anggaran pembangunan itu sendiri memang bisa diterima: sepertiga dari anggaran tersebut untuk pertanian, pembangunan daerah, dan transmigrasi; seperenam untuk pendidikan, kesehatan, dan perumahan; sepertiga untuk industri, listrik, pengangkutan, dan perhubungan; dan selebihnya untuk bidang-bidang lain. Apabila dimasukkan pula perusahaan semi-pemerintah, maka gambaran ini mulai condong ke arah proyek-proyek besar yang padat-modal. Sebagian pola alokasi ini merupakan peninggalancara kerja Pertamina masa lampau. Pada tahun 1976, Pertamina menegosiasikan sejumlah proyek besar yang mahal sekali karena terjadi korupsi di dalamnya, dengan pembiayaan dari pinjaman besar-besaran yang diperoleh tanpa izin resmi. Ketika pinjaman-pinjaman itu dijumlahkan, ternyata hutang Pertamina melebihi jumlah hutang pemerintah, termasuk hutang yang dibuat selama masa Soekarno. Akan tetapi, masa lampau tidak lagi merupakan antaranya tampaknya tidak lagi merupakan prioritas dan tidak menguntungkan untuk menciptakan kesempatan kerja, menghasilkan devisa, atau keuntungan yang diperkirakan dengan tepat. Mungkin sekali, proyek-proyek ini dimungkinkan karena penjelasan yang memadai bagi proyek-proyek baru yang tengah dibicarakan dan kadang-kadang disetujui, yang banyak di tekanan dari birokrasi dan politik yang mempengaruhi Keputusan mengenai anggaran.

**Tabel 21. Bagian Sektoral dalam Pengeluaran Pembangunan.
1969-1970 Sampai dengan 1980-1981**

Sektor	Pelita I	1974-1975	1975-1976	1976-1977	1977-1978	1978-1979	1980-1981
Pertanian dan Pengairan	31,4	30,9	18,9	17,8	17,6	16,9	14,7
Industri dan Pertambangan	2,4	7,2	8,4	9,8	6,4	9,0	15,1
Tenaga Listrik	6,0	8,1	8,6	10,9	10,3	10,8	15,1
Pengangkutan, Perhubungan, dan pariwisata	18,1	12,9	22,9	20,0	16,5	15,8	14,1
Transmigrasi dan tenaga kerja	0,3	0,3	0,7	1,3	2,8	5,0	5,9
Pembangunan daerah	21,1	14,3	9,5	9,3	11,6	11,0	9,6
Pendidikan	7,7	5,2	8,0	6,6	9,8	11,0	11,4
Keluarga berencana, kesehatan dan kesejahteraan	3,3	2,3	2,6	2,2	3,3	3,6	3,9
Persediaan Perumahan dan air	1,7	6,7	1,0	1,3	4,2	2,4	2,8
Pertanahan	2,8	2,3	2,5	2,9	2,6	4,7	7,7
Sumbangan modal pemerintah	3,4	10,8	9,3	11,4	8,8	3,3	3,6
Lain-lain	11,8	5,0	7,6	6,5	6,1	6,5	11,2

Catatan: Pelita I mencakup tahun 1969-1970 sampai dengan 1973-1974.

Sumber: Nota Keuangan (berbagai tahun); Departemen Keuangan.

Arah alokasi anggaran di masa yang akan datang akan dipengaruhi oleh tahapan baru dalam penghasilan dari minyak yang lebih tinggi, yang akan menyediakan jumlah rupiah "luar"

yang besar ketika terjadi tekanan inflasi akibat devaluasi November 1978. (Bagian mengenai penghasilan pemerintah dan inflasi akan memberi definisi dan membicarakan masalah rupiah "luar"itu.) Demikian pula masih ada masalah yang belum kunjung selesai mengenai daya serap administrasi yang semakin meluas. Dalam keadaan seperti ini proyek yang padat modal dengan penerimaan yang tinggi memang masuk akal. Proyek seperti itu akan menggunakan penghasilan secara produktif, dengan pengaruh inflasi yang kecil. Pemborosan lebih mudah dikendalikan secara administratif pada proyek besar dibandingkan pada proyek lebih kecil yang didesentralisasikan. Apabila proses politik memungkinkan pemilihan dan pelaksanaan proyek-proyek besar secara efisien, maka penghasilan dari minyak dapat dialihkan ke masa depan ketika proyek-proyek itu mulai menghasilkan keuntungan - mungkin ditunda sampai masa di mana kemampuan administrasi sudah sanggup menggunakan uang secara lebih efisien untuk melaksanakan proyek-proyek yang padat-kerja. Strategi lain yang sederhana adalah meminjam dalam jumlah yang lebih sedikit dan membayar kembali dalam jumlah yang lebih banyak, dan dengan demikian kemungkinan untuk meminjam di masa yang akan datang akan semakin baik sedangkan persediaan sumber-sumber daya akan tetap dipertahankan. Masalah pokok yang akan dihadapi oleh pembuat kebijaksanaan adalah memilih paduan yang tepat antara pinjaman, proyekproyek besar yang dipilih secara tepat, dan tingkat perluasan yang tepat untuk pengeluaran yang akan memperluas kesempatan kerja.

Masalah yang berhubungan dengan ini adalah masalah subsidi bagi produk-produk hasil minyak dalam negeri. Menaikkan harga produk ini supaya menyamai atau mendekati tingkat harga dunia dari segi politis akan sukar dan akan berakibat inflasi, tetapi juga akan menyediakan rupiah dalam jumlah besar yang dapat digunakan untuk membiayai pengeluaran dalam negeri dengan pengaruh inflasi yang sedang saja. Hingga tahun 1978-1979, anggaran disusun tanpa mengindahkan penghasilan yang sudah dijatahkan (*foregone revenue*); dengan memasukkan unsur penghasilan negatif pada bagian debit apabila Pertamina

mengalami kerugian dalam negeri. Kini subsidi tersebut dianggap sebagai pengeluaran tetapi belum menyamai subsidi ekonomi yang nyata dibayar yaitu, selisih antara jumlah yang dibayar oleh langganan dan harga bahan bakar yang bisa atau memang diperoleh di pasaran dunia. Pada tahun 1978-1979 jumlah subsidi ekonomi yang sebenarnya melampaui; Rp (50 miliar, dan pada akhir tahun 1980 angka subsidi tahunan itu akan melebihi Rp 1.500 miliar. (Yaitu, setelah kenaikan 40% pada harga dalam negeri yang diumumkan pada tahun 1979 ikut diperhitungkan.) Tugas utama pada tahun-tahun mendatang adalah menyeimbangkan variabel-variabel politik, ekonomi, dan pemerataan yang terdapat pada masalah ini.

Penghasilan Pemerintah

Penghasilan pemerintah dikumpulkan karena berbagai alasan. Penghasilan ini menyediakan sumber-sumber daya yang memungkinkan pembiayaan pengeluaran tanpa mengakibatkan inflasi. Penghasilan ini juga dapat digunakan untuk membayar gaji pegawai. Dan sistem pajak dapat mengarahkan investasi untuk penggunaan yang efisien secara sosial dengan memperbaiki isyarat pasar (market signals) yang tidak mencerminkan tingkat persediaan relatif bagi barang tertentu. Seperti diperlihatkan pada Tabel 1.9 hampir seluruh peningkatan penghasilan secara pesat di tahun-tahun terakhir ini (dalam perbandingan dengan GDP), berasal dari minyak dan bantuan. Apabila pajak yang terkumpul dari impor yang dibiayai ekspor dan bantuan ditambah, maka hampir 80% pertumbuhan penghasilan absolut berasal dari sumber-sumber ini, dan kurang dari 20% berasal dari pajak pendapatan atau pajak hak milik. Kenyataan ini, di samping kebijaksanaan-kebijaksanaan lain, menunjukkan bahwa kebijaksanaan mengenai penghasilan pemerintah tidak berhasil memenuhi ketiga tujuan utama yang digariskan di atas, meskipun penghasilan nyata memang meningkat sangat pesat.

Kebijaksanaan *de facto* ini yang bersandar pada minyak dan bantuan untuk memperoleh bagian yang semakin besar dari seluruh penghasilan, mencakup berbagai segi. Salah satu masalah

adalah bahwa kebijaksanaan ini mengandung risiko yang besar. Apabila harga minyak menurun, ekspor fisik menurun, dan bantuan juga menurun, tidak ada kemampuan yang cukup untuk beralih ke sumber-sumber pajak lain untuk memperoleh penghasilan tambahan. Dapat dikatakan bahwa kebijaksanaan tersebut membuat ekonomi ini mudah mengalami guncangan.

Bersandar pada penghasilan yang berasal dari minyak dan bantuan cenderung mengakibatkan inflasi. Apabila minyak diperoleh dari tambang dengan menggunakan sumber biaya dalam negeri yang kecil, dan kemudian minyak ini diekspor, akibatnya ialah bahwa devisa yang diperoleh pemerintah dan penghasilan pemerintah berasal "dari luar". Pinjaman neto dan dana juga "menimbulkan" devisa.) jika devisa ini digunakan untuk impor, maka tidak akan terjadi inflasi. Akan tetapi, apabila dolar diubah menjadi rupiah dan dipakai untuk membiayai sumber – sumber daya dalam negeri, pengaruh inflasi langsung sama saja dengan, mencetak rupiah baru. Sejauh pemerintah ingin menggunakan penghasilan dari minyak atau dari bantuan (rupiah "luar") untuk membeli barang dan jasa dalam negeri tanpa akibat yang memperhebat inflasi, pemerintah harus menaikkan jumlah rupiah "dalam" yang berasal dari pajak pendapatan, pajak penjualan, atau pajak hak milik. Kurang lebih tiga P'_, empat dari semua penghasilan berasal dari "luar", tetapi hanya sepertiga hingga separuh dari pengeluaran pemerintah digunakan langsung untuk impor. Pengaruh keseluruhannya ialah bahwa permintaan akan barang yang persediaannya tidak elastis, yang tidak diperdagangkan secara efektif, begitu kurang sehingga harganya dan indeks harga keseluruhan naik lebih cepat di Indonesia dibandingkan dengan di negara-negara lain. Pengaruh pajak terhadap alokasi sumber-sumber daya akan dibahas secara lebih terperinci dalam bagian selanjutnya. Hal yang mendasar ialah bahwa sejumlah besar tarif kuota, dan pajak ekspor, telah mendorong investasi yang tidak efisien. Langkah-langkah positif telah diambil untuk merangsang perusahaan padat kerja dalam industri rokok dan minuman botol yang mengandung soda dengan cara menaikkan pajak penjualan untuk cara produksi yang lebih padatmodal. Meskipun demikian, kecenderungan utama

pada sistem perpajakan, sehubungan dengan peninjauan kembali terhadap investasi, pemberian lisensi, dan prosedur peminjaman, adalah mengacaukan dan bukannya memperbaiki alokasi tersebut.

Pendapat mengenai redistribusi cukup jelas dan tepat. Jumlah pajak pendapatan dan pajak hak milik tidak banyak. Pada tahun 1977-1978, pajak pendapatan menyebabkan konsumsi swasta (bukan pendapatan), dan mungkin sekali kurang dari 1,5% pendapatan yang diperoleh oleh 20% penduduk pendapatan tinggi (20% ini merupakan perkiraan dari persentase penduduk yang kena pajak pendapatan) berkurang 1,5%. Pajak hak milik di kota juga tidak banyak, dan perkiraan terakhir mengenai biaya rata-ratanya adalah Rp 1 untuk setiap Rp 1.000 nilai pasarnya. Kedua jenis pajak ini dikumpulkan dengan cara yang tidak teratur, dan banyak wajib pajak yang secara hukum diwajibkan membayar pajak menolak melakukannya. Sanksi-sanksi jarang dikenakan dan orang-orang yang berkuasa hampir tidak terkena sanksi sama sekali. Yang lebih sering terjadi adalah negosiasi pajak (tawar-menawar pajak), terutama yang menyangkut pajak pendapatan. Dalam prosedur ini, pemungut pajak diberi uang supaya si pembayar pajak dapat terhindar dari pajak yang lebih tinggi. Singkatnya, kalau diperkirakan menurut dasar penghasilan rata-rata atau golongan pendapatan tertinggi yang sesungguhnya kena wajib pajak, pajak yang berasal dari pendapatan dan hak milik tidak berarti.

Kebijaksanaan *de facto*, yang membatasi pendapatan dan hak milik yang wajib kena pajak, bisa dipertanggungjawabkan karena beberapa hal. Pajak pendapatan sangat sukar dipungut baik dalam pengertian teknis maupun dalam pengertian politis. Penghasilan pemerintah pada masa itu umumnya naik secara cepat, dan masalah utama adalah penggunaan sejumlah besar uang yang ada secara efektif. Apabila pemungutan pajak-pajak tersebut ditingkatkan, maka tenaga administrasi yang sudah kurang itu akan terpakai untuk melakukan pekerjaan yang mempunyai prioritas rendah atau yang dibayar rendah. Peninjau-peninjau lain berpendapat bahwa usaha memungut pajak tersebut tidak ditingkatkan terutama karena ada keengganan untuk berhadapan

dengan pihak-pihak kuat yang mempunyai kepentingan, meskipun diakui mungkin ada pertimbangan-pertimbangan lain yang kurang berarti.

Ini tidak berarti bahwa selama tahun 1970-an tidak tercapai kemajuan dalam administrasi perpajakan. Namun bukan itu masalahnya. Tarif pajak dikurangi, namun penghasilan dari pajak tetap naik bahkan sesudah diadakan penyesuaian peningkatan dasar pajak. Ada indikasi yang menunjukkan bahwa perbandingan antara hasil pemungutan nyata dengan pemungutan yang seharusnya diperoleh berdasarkan peraturan menentukan besarnya pajak yang seharusnya dibayar. Akibatnya, wajib pajak yang mempunyai tingkat pendapatan yang sama membayar jumlah pajak yang sangat berbeda-beda satu dengan yang lain, dan muncullah sikap umum yang sinis terhadap proses pemungutan pajak.¹⁴

Inflasi

Inflasi merupakan salah satu di antara beberapa faktor tetap dalam perekonomian Indonesia, seperti diperlihatkan pada Tabel 1.10. Pemerintah terus berusaha untuk; memperbanyak persediaan uang jauh melebihi hasil produksi nyata, dan akibatnya, hampir setiap tahun terjadi inflasi di atas 10%. Sejak tahun 1962 hingga 1968, setiap tahun harga-harga mengalami kenaikan beberapa kali lipat bahkan dalam enam tahun itu sudah mencapai 800 kali. Sejak tahun 1968, harga-harga naik rata-rata enam kali lipat dan naik dengan tingkat kenaikan pertahun sebesar kurang lebih 17%, menurut ukuran indeks biaya hidup Jakarta, }yaitu sebuah indeks yang didasarkan pada survei tahun 1957-1958 mengenai pola pengeluaran buruh pabrik di Jakarta. Penelitian akhirakhir ini yang dilakukan Biro Pusat Statistik menghasilkan indeks harga untuk konsumen kota yang mencakup

¹⁴ Pada awal tahun 1979 diumumkan suatu program baru yang dirancang khusus untuk menanggulangi masalah ini dalam bidang pajak pendapatan perusahaan. Diharapkan bahwa dengan program baru ini besarnya pajak yang seharusnya dibayar perusahaan dapat diperkirakan secara lebih baik.

Tabel 22. Pendapatan Indonesia dari Minyak Bantuan dan Sumber-sumber Lain. 1980 sampai dengan 1980-1981

Tahun	Pendapatan dalam Miliar Rupiah sekarang				Indeks Pendapatan Nyata		Pendapatan/GDP	
	Jumlah	Minyak	Bantuan	Lain lain	Jumlah	Lain lain	Jumlah	Lain lain
1980	0,054	(0,004)		0,05	82	144	0,13	0,12
1986	13	(1,5)		11,5	29	51	0,04	0,04
1988	208	33	58	117	75	80	0,10	0,08
1989-1970	335	88	91	178	100	100	0,12	0,07
1970-1971	485	99	121	245	125	124	0,13	0,08
1972-1973	748	231	158	359	176	159	0,15	0,07
1974-1975	1.986	957	232	797	254	192	0,18	0,07
1976-1977	3.690	1.035	784	1.271	337	218	0,23	0,08
1976-1979	5.302	2.309	1.038	1.957	398	276	0,23	0,08
1980-1981	10.557	6.430	1.502	2.825	551	258	0,28	0,07

Catatan: Angka untuk semua tahun merupakan angka nyata. GDP untuk tahun 1978-1979 dan 1980-1981 merupakan angka yang diperkirakan. Deflasi dilakukan berdasarkan indeks harga konsumen Jakarta, kecuali untuk tahun 1980-1981. Untuk tahun-tahun terakhir ini diperkirakan mencapai 15%. Jumlah pendapatan = pendapatan minyak + pendapatan dari bantuan + pendapatan lain.

Sumber: Semua angka nyata diambil dari sumber-sumber Biro Pusat Statistik, kecuali pendapatan dari minyak dan bantuan Untuk tahun 1960 dan 1966 diambil dari Dietrich Lerche, *"The Indonesian Tax System"* (makalah yang tidak diterbitkan). Data untuk anggaran tahun 1980-1981 diambil dari Phyllis Rosendale, *"Survey of Recent Development,"* dalam BIES., No. 1 (March 1980): 12.

150 jenis barang keperluan sehari-hari, bukan 62 seperti yang terdapat dalam indeks sebelumnya, sehingga merupakan contoh pasar yang lebih mutakhir dan realistis, dan memberi dasar geografis yang lebih luas. Tampaknya, indeks baru ini, yang menggunakan dasar data tahun 1977-1978, menunjukkan laju inflasi yang sedikit lebih tinggi dibandingkan dengan indeks yang sekarang ini. Indeks sekarang ini baru diterbitkan mulai April 1979.

Karena adanya perbedaan pola konsumsi dan harga antara kota dan desa, di samping perbedaan Jawa dengan luar Jawa, ada kelompok indeks harga yang diusahakan untuk mencerminkan inflasi pada beberapa bahan konsumsi pokok di berbagai tempat. Sebagian besar laju inflasi tahun 1970-an, menurut indeks ini, cukup mendekati indeks untuk Jakarta yang disajikan di bawah ini. Pengecualian yang agak membingungkan ialah indeks harga sembilan bahan pokok untuk daerah pedesaan di luar Jawa. Indeks ini hanya naik 16% setahun, sedangkan di Jawa mencapai 19% sejak tahun 1971. Perbedaan kumulatif sebesar 20% ini sukar diterangkan.

Hubungan antara meningkatnya uang dan inflasi selama ini tidak selalu stabil. Pada tahun 1940-an dan sepanjang sebagian besar tahun 1960-an, peredaran (*turnover*) uang semakin tinggi karena harga naik lebih cepat daripada persediaan uang. Pada tahun 1950-an dan sejak tahun 1968, sebaliknya, dan meningkatnya jumlah uang melampaui inflasi. Sejak tahun 1968 hingga 1971, perbedaan ini sangat besar karena ekonomi kembali dimonetisasikan sesudah pulih dari inflasi besar-besaran yang mendorong orang untuk mengurangi simpanan nyata berbentuk uang. Karena hasil produksi telah naik menjadi 8% setahun dan sektor 1; Cn, gunaan uang tunai (sebagai lawan dari sektor subsistensi) meningkat lebih cepat lagi, dapat dikatakan bahwa selama tahun 1970-an k~maikan persediaan uang yang melampaui pertumbuhan hasil produksi dalam sektor penggunaan uang, (*monetized*) mengakibatkan terjadinya inflasi. Pada hakikatnya, ini merupakan pandangan jangka panjang dan tidak

menerangkan laju inflasi yang terasa sesudah devaluasi November tahun 1978.

Tabel 23. Inflasi dan Pertumbuhan Persediaan Uang di Indonesia. 1940-1951 sampai dengan 1979 (tingkat tahunan, persen)

Jangka Waktu	Inflasi	Persediaan Uang
1940-1951	32	
1951-1956	12	22
1956-1961	28	39
1961-1966	330	279
1966-1968	148	127
1968-1971	11	42
1971- 1978	19	32
1967	171	132
1969	17	61
1971	4	28
1973	39	41
1975	19	33
	32	n.a
1977	11	25
1978	8	24
10/78-6/79 (tingkat tahunan)		

n.a. = tidak ada data.

Catatan: Sejak tahun 1959 digunakan indeks biaya hidup Jakarta; sebelum itu digunakan indeks pendapatan rendah di Jakarta. Tingkat inflasi tahun 1973 dinaikkan untuk menutup perkiraan yang terlalu rendah akibat perubahan jenis-jenis padi. Persediaan uang mengacu pada peredaran uang dan giro. Tingkat perkembangan uang mencerminkan perubahan dari bulan Desember hingga bulan Desember; inflasi mencerminkan perubahan dari tahun ke tahun.

Sumber: *Statistical Pocketbook of Indonesia*, Bank Of Indonesia weekly *Bulletin*, terbitan terbitan International Monetary Fund. Lihat juga G. Papanek dan D. Dowsett, "The Cost of Living Index, 1938-73," dalam *Ekonomi dan Keuangan* 23 (Juni 1975): hlm. 181-206.

Pola inflasi yang ada tidak merata karena bahan pangan naik lebih tinggi daripada harga bahan-bahan lain. Indeks bahan

pangan September 1978 dalam indeks biaya hidup di Jakarta hampir empat kali lebih tinggi daripada tingkat harga pada bulan September 1971, sedangkan perumahan, sandang, dan bahan-bahan serta jasa-jasa lain hanya naik sebanyak 2,4 hingga 2,8 kali dibandingkan dengan tingkat semula. Karena bahan pangan mencakup 63%, maka indeks keseluruhan naik 3,5 kali. Pada masa yang sama, biaya impor dalam rupiah hanya naik 2,4 kali dari tingkat biaya impor September 1971. Dengan kata lain, harga bahan pangan menunjukkan gerak seakan-akan bahan tersebut tidak diperdagangkan, sedangkan perumahan dan jasa-jasa (termasuk sandang) hanya naik sedikit di atas biaya impor.

Bahwa peningkatan persediaan uang begitu langsung mengakibatkan inflasi pada ekonomi yang terbuka agak mengherankan. Apabila barang-barang diperdagangkan dengan bebas, dapat diharapkan bahwa kenaikan cepat dalam persediaan uang atau kredit akan mengakibatkan peningkatan impor dan bukan kenaikan harga barang-barang yang diperdagangkan. Beberapa barang yang tidak diperdagangkan, karena mengalami pengurangan produksi, mungkin akan cepat naik harganya apabila persediaannya tidak elastis. Barang-barang lain yang tidak diperdagangkan, karena kapasitas lebih yang cukup besar, akan cukup elastis persediaannya, dan harga-harga yang relatif lebih tinggi tidak akan diperlukan untuk meningkatkan hasil produksi -kelompok barang tersebut. Ada banyak hal yang terjadi antara tahun 1971 dengan tahun 1978 (pada masa itu nilai rupiah terhadap dolar dibekukan), seperti merosotnya nilai dolar dibandingkan dengan mata uang lain, bertambahnya hambatan perdagangan, dan pengetatan peraturan yang sudah ada, yang semuanya itu seharusnya tercermin dalam indeks harga impor.

Apabila harga pangan dalam negeri memang naik empat kali lipat, sedangkan harga bahan pangan dunia (dollar) kurang lebih naik dua kali lipat, implikasinya yang jelas adalah bahwa Harga bahan pangan dikendalikan (pemerintah memegang monopoli atas impor beras) atau bahwa bahan pangan merupakan bahan yang tidak diperdagangkan. Selain beberapa pengecualian kecil dan dua pengecualian pokok berupa beras dan gandum,

hanya sedikit sekali bahan pangan yang diimpor. Sebab-sebabnya kurang jelas, tetapi mungkin menyangkut prosedur impor yang sukar dan biaya yang tinggi. Kalau tidak demikian, sukar sekali diterangkan mengapa harga borongan jagung di pasar Jakarta \$ 183 per ton, tetapi hanya \$100 per ton di Amerika Serikat. Biaya pengangkutan tidak akan melebihi 10-15%, dan tidak ada pajak yang dikenakan pada impor jagung. Ini bukan soal ketertinggalan jangka pendek (*short-run lags*), karena perbedaan harga yang besar ini sudah ada sejak tahun 1975. (Pada tahun 1974, harga di Jakarta 10% di atas harga di Amerika Serikat.) Bagaimanapun juga, tampaknya benar bahwa perekonomian Indonesia tidak begitu terbuka, dan barang-barang impor tidak menimbulkan harga-harga menjadi turun, seperti yang umumnya diharapkan¹⁵.

Juga benar bahwa beberapa barang yang tidak diperdagangkan, seperti tanah dan tenaga kerja terampil, tidak bertambah jumlahnya (atau hanya bertambah sedikit dibandingkan dengan permintaan) dan karenanya naik sangat cepat. Akan tetapi, karena biaya perumahan, bahkan di Jakarta, tidak naik lebih cepat dari harga impor sejak tahun 1971, harus diasumsikan bahwa pengaruh langsung harga tanah yang lebih tinggi terhadap harga bahan konsumsi (di luar bahan pangan), hanya sedang saja. Umumnya, diharapkan bahwa sebagian besar bahan yang tidak diperdagangkan akan cukup elastis persediaannya.

Keterangan lain yang mungkin diajukan menyangkut peran pemerintah secara umum dan pajak yang dikenakan pada kegiatan di bidang usaha. Menurut penjelasan Clive Gray, menuntut dan menerima bayaran sampingan yang cukup besar karena berbagai alasan, bagi pegawai pemerintah merupakan hal yang biasa sekali.¹⁶ Tidak diketahui apakah jumlah bayaran ini

¹⁵ Harga betas borongan di Jakarta pada tahun 1971 hanya sebesar 82 persen dari harga beras di Muangthai, tetapi pada tahun 1977 mencapai 113 persen dari harga beras di Muangthai. Dengan demikian, harga beras dalam negeri naik tiga kali lipat dalam jangka waktu itu, sedangkan harga beras di Muangthai (dalam dolar) hanya naik dua kali lipat. Dalam hal beras, kebijaksanaan pemerintah menyebabkan laju inflasi dalam negeri lebih cepat daripada inflasi dunia.

¹⁶ Gray, op. cit.

meningkat pesat sebagai bagian dari hasil produksi, tetapi jelas bahwa pungutan seperti itu menambah biaya yang diperlukan untuk menjalankan usaha. Bayaran tersebut juga dapat menjadikan kemungkinan terjadinya persaingan yang bisa menurunkan harga. Dalam hal ini dapat dikatakan bahwa biaya langsung dan tidak langsung dari adanya campur tangan pemerintah mungkin secara umum turut menciptakan keadaan di mana inflasi menjadi lebih tinggi dari yang semestinya.

Dilema membuat kebijaksanaan sehubungan dengan inflasi bisa dipandang sebagai bagian dari keadaan makroekonomi yang lebih luas. Tujuan-tujuan jangka panjang yang umum diterima mencakup peningkatan kesempatan kerja, dan peningkatan kegiatan usaha pribumi sebagai lawan dari golongan Cina dan non pribumi lainnya, untuk memberi landasan yang kokoh baik secara politis maupun ekonomis bagi pertumbuhan. Namun, kemampuan pemerintah untuk mengeluarkan uang secara efisien untuk mencapai tujuan jangka panjang ini terbatas. Tambahan lagi dalam jangka pendek, inflasi, pajak pendapatan, dan harga bahan bakar yang lebih tinggi biasanya sangat tidak disenangi masyarakat. Akan tetapi, mengeluarkan rupiah "luar" secara besar-besaran untuk membeli barang dan jasa dalam negeri akan mengakibatkan inflasi, kecuali apabila rupiah "dalam" juga dikumpulkan (berupa pajak pendapatan atau harga yang lebih tinggi untuk produksi minyak dalam negeri). Apabila sebagian besar rupiah "luar" dikeluarkan untuk barang impor, tidak banyak kesempatan kerja akan tercipta dan seluruh pengeluaran pemerintah akan membuat kecenderungankecenderungan dualistik semakin parah. Apabila pemerintah berbuat curang terhadap harga barang persediaan (procurement) dan kredit dengan maksud untuk menguntungkan usaha padat-kerja, maka yang akan memperoleh keuntungan yang terbesar adalah golongan Cina. Dengan demikian, keseimbangan antara dualisme, inflasi, pajak, penciptaan kesempatan kerja, dan pengusaha Cina versus pribumi, saling berkaitan. Karena itu sangat sukar dibuat kebijaksanaan

yang konsisten yang mengimbangi berbagai tujuan dan tekanan jangka pendek dan jangka panjang.

Salah satu sebab dari masalah kebijaksanaan ini adalah sistem perbankan yang dikuasai beberapa bank milik pemerintah yang menghadapi masalah-masalah besar. Beberapa bank ini sulit untuk berfungsi sebagai badan pemberi pinjaman. Pinjaman yang tidak dikembalikan merupakan salah satu masalah yang sering terjadi. Demikian pula kesanggupan melunaskan hutang tidak bisa dijamin, bahkan dengan adanya margin tinggi antara bunga hutang dan pinjaman sekalipun. Laporan mengenai bayaran liar kepada petugas bank sudah umum, dan katanya, pedagang harus membayar lebih dari 10% sebulan untuk kredit "informal." Nilai pinjaman resmi adalah 1,5-2,5% sebulan, dan perbedaan antara bunga bank resmi dengan bunga pasaran bebas dapat dianggap sebagai indikasi biaya nyata dan sukarnya memperoleh pinjaman bank. Lebih dari itu, hampir semua bank mengalami masalah sebagai lembaga pembangunan. Kemampuannya memberi pinjaman secara bijaksana kepada petani kecil, pedagang kecil, dan pengusaha kecil sangat terbatas. Bahkan kemampuannya membantu kelompok peminjam ini supaya dapat memperbaiki usahanya jauh lebih kurang lagi. Tekanan yang terlalu besar terhadap birokrasi perbankan untuk menarik dana yang disediakan untuk perusahaan kecil mengakibatkan buruknya pinjaman (yang tidak dikembalikan). Sebaliknya kalau tekanan itu terlalu kecil, maka laju pembayaran sangat lambat. Sering tidak ada batas yang jelas antara kedua keadaan ini, dan sukar menghidupkan kegiatan padatkerja apabila nilai pengembalian (rate of return) melampaui 200% setahun, yang berarti harus membayar 10% setiap bulan untuk memperoleh pinjaman di luar bank.

Pemecahan yang mungkin diajukan terhadap masalah ini cukup banyak. Garis besarnya adalah memperbaiki kemampuan administrasi birokrasi pemerintah dan perbankan supaya pengeluaran dan pinjaman dalam negeri dan yang berorientasi pada padat-karya dapat dilakukan secara efisien. Lambannya usaha pengumpulan rupiah "dalam" dan pemanfaatan kemampuan berusaha dari golongan Cina secara tepat juga diperlukan untuk

memadukan stabilitas harga yang pantas dan harga relatif yang masuk akal dengan pola pembangunan yang cukup luas jangkauannya sehingga didukung sebagian besar masyarakat. Akan tetapi, masih diragukan apakah kebijaksanaan seperti ini akan didukung secara penuh oleh kelompok yang saat ini mempengaruhi pembuatan kebijaksanaan.

Perdagangan Luar Negeri

1. Ekspor

Ekspor bisa memainkan peran utama dalam menentukan laju pertumbuhan dan jenis pertumbuhan sebuah negara. Cepatnya laju pertumbuhan ekspor secara keseluruhan dapat menjamin persediaan devisa yang cukup dan impor yang memadai. Ekspor dapat juga mengarahkan berbagai produksi dalam sebuah ekonomi untuk menghasilkan barang yang menggunakan sumber-sumber daya dalam negeri yang persediaannya banyak. Dan ini berarti akan tercipta kesempatan kerja atau, apabila sumber alam murah, akan menghasilkan uang bagi pemerintah.

Secara keseluruhan, prestasi ekspor Indonesia sangat baik, tetapi tidak begitu baik sehubungan dengan struktur hasil produksinya. Sebagian besar peningkatan nilai ekspor berasal dari minyak, kayu, dan hasil tambang. Barang-barang ekspor ini dapat mendatangkan penerimaan yang cukup berarti, dan karena itu perlu diusahakan terus. Akan tetapi, barang-barang ini bukan sumber utama untuk menciptakan kesempatan kerja. Prestasi barang ekspor lain tidak merata. Nilai ekspor kelompok ini baru sanggup melampaui tingkat yang dicapai tahun 1960 sesudah tahun 1972 dan sesudah itu terjadi peningkatan nilai ekspor sangat pesat. Umumnya peningkatan nilai ekspor ini terjadi karena kecenderungan harga yang menguntungkan. Kelemahan utama adalah pertumbuhan volume karet dan kelapa yang lambat sekali. Padahal keduanya merupakan tanaman perdagangan yang penting, ditinjau dari kesempatan kerja dan pendapatan. Ekspor kelapa hampir-hampir terhenti karena pertumbuhan hasil produksi yang lamban dan permintaan dalam negeri yang meningkat. Ekspor karet mengalami pasang-surut, tetapi volume ekspor karet tahun 1977 tidak melebihi 2% volume tahun 1970, demikian juga

volume produksinya. Hasil tanaman ekspor lain juga meningkat. Hasil produksi kopi, minyak sawit, tembakau, teh, dan merica meningkat luar biasa. Akan tetapi, kecuali harga kopi sangat tinggi, kelompok ini tidak dapat mendekati nilai ekspor kelompok lain, dan tidak pernah mendekatinya apabila ditinjau dari sudut kesempatan kerja seluruhnya.

Di samping pertumbuhan hasil pertanian tradisional yang penting cukup lambat, manufaktur yang padat-kerja juga cukup lambat. Beberapa ekspor bukan tradisional telah muncul, tetapi barang ekspor terpenting jenis ini bukan bersifat padat-kerja. Ekspor semen, pupuk, dan baja berasal dari pabrik yang mendapat subsidi pemerintah atau dibantu pemerintah dan sifatnya padat-modal. Ekspor ikan dan hasil laut lain sekarang sudah melebihi \$100 juta, tetapi umumnya dikumpulkan dan dialah oleh kapal-kapal asing. Dalam hal ini tidak banyak kesempatan kerja yang bisa diciptakan. Kenyataan bahwa ada kegiatan ekspor tidak dengan sendirinya berarti bahwa telah tercapai biaya ekspor pada tingkat dunia, karena adanya berbagai subsidi atau perlindungan pemerintah, atau karena perpajakan yang normal belum berjalan baik. Beberapa di antara barang ekspor ini tidak akan menghasilkan keuntungan tanpa subsidi dan perpajakan normal, tetapi hal seperti itu belum terjadi pada kelompok ini.

Beberapa kesempatan kerja memang tercipta oleh adanya pajak yang berbeda yang dikenakan pada kayu gelondongan dan kayu yang sudah diolah. Pada kayu gelondongan dikenakan pajak ekspor sebesar 20% sedangkan pada kayu yang sudah diolah, bahkan kayu yang masih kasar tetapi sudah digergaji, tidak dikenakan pajak.¹⁷ Pertumbuhan lebih lanjut masih terjadi pada kegiatan ini. Tetapi, hingga tahun 1978 hampir tidak terjadi perubahan pada ekspor tekstil, pakaian, barang elektronik, atau ekspor lain yang dapat menciptakan ribuan kesempatan kerja yang

¹⁷ Masalah penting yang kurang mendapat perhatian dengan adanya pajak yang cukup besar perbedaannya ini adalah bahwa hal ini mengakibatkan kurangnya perlindungan yang efektif bagi kegiatan ekspor kayu gergajian. Pekerja yang tidak terampil dan tidak efisien akan dapat memperoleh keuntungan yang besar dengan cara perpajakan ini.

baru. Salah satu penyebabnya adalah nilai tukar yang, setidaknya dibandingkan dengan dolar, tidak berubah dari tahun 1971 hingga tahun 1978 sedangkan biaya dalam negeri naik cepat sekali. Masalah ini dipecahkan dengan melakukan devaluasi rupiah sebesar 50% terhadap dolar yang diumumkan bulan November 1978. Akan tetapi, masih juga ada rangkaian peraturan yang menghambat ekspor. Misalnya, tidak lama sesudah devaluasi, Departemen Perdagangan mulai melarang ekspor atau membatasinya untuk mencegah inflasi. Di samping itu, biaya memperoleh izin ekspor umumnya sangat tinggi. Keputusan untuk mengadakan devaluasi merupakan keputusan yang berani, yang jelas bertujuan memperbaiki struktur hasil produksi dan kesempatan kerja dan bukan bertujuan menyimpan atau menghasilkan devisa, setidaknya dalam jangka pendek atau menengah. tetapi langkah selanjutnya yang lebih baik dan pelaksanaan yang lebih tepat akan diperlukan juga jika tujuan devaluasi semula ingin dicapai. Pengembangan ekspor yang padat-kerja mungkin amat penting untuk menghasilkan devisa dalam jangka waktu yang lebih panjang, karena menurut perkiraan, sumber-sumber minyak tidak terlalu besar (meskipun hal ini belum pasti) dan konsumsi minyak dalam negeri sedang mengalami peningkatan yang lebih cepat dari produksinya.

Sebagai kesimpulan, Tabel 1.11 memperlihatkan terjadinya pertumbuhan yang mendadak dan cepat pada nilai ekspor Indonesia hampir sepuluh kali lipat dalam tujuh tahun. Peningkatan nilai ekspor ini telah memperbaiki keadaan yang merosot atau stagnasi yang terjadi selama sebagian besar tahun 1960-an. Lima per enam keuntungan baru ini berasal dari kelompok minyak bumi, mineral, dan kayu, yaitu kelompok barang ekspor yang lebih banyak mendatangkan penerimaan negara daripada menciptakan lapangan kerja. Prestasi hasil pertanian tradisional untuk ekspor tidak merata, dan karet serta kopra sangat mengecewakan. Sebagian besar jenis tanaman lain telah mendatangkan hasil yang memuaskan baik dalam jumlah maupun dalam nilai. Eksporekspor bukan tradisional lainnya telah bermunculan, tetapi umumnya tidak bersifat padat-kerja. Eksporekspor ini dihambat oleh biaya dalam negeri yang tinggi berupa

peraturan yang terlalu memberatkan. Masalah dalam bidang ekspor, dan dalam perekonomian secara keseluruhan, adalah bagaimana mengendalikan dinamika sektor modern yang dualistis dan mengarahkannya sedemikian rupa agar menghasilkan produk-produk yang bisa menciptakan distribusi kesempatan kerja dan pendapatan secara lebih merata.

2. Impor

Data impor untuk Indonesia terdiri dari serangkaian data statistik yang relatif agak lemah. Yang paling lemah adalah data untuk pertengahan tahun 1960-an, karena kebijaksanaan nasional hampir-hampir menyebabkan terjadinya penyelundupan dan penipuan dengan cara mencantumkan harga yang lebih rendah pada surat penjualan. Masalah-masalah ini lambat laun dapat dikendalikan, atau setidaknya dapat dikurangi, pada pertengahan tahun 1970-an. Sesudah itu, muncul masalah-masalah lain yang disebabkan oleh tidak tersedianya data untuk sebagian impor Pertamina dan oleh adanya perlindungan yang semakin besar. Tuduhan-tuduhan yang dilontarkan dalam kampanye memberantas penyelundupan tahun 1979 menunjukkan bahwa masalah-masalah ini masih ada.

Ada tiga rangkaian data yang dapat digunakan untuk impor, dan ketiga rangkaian data ini jarang sekali cocok, baik tingkatnya maupun kecenderungan yang digambarkannya. Data yang paling kecil adalah data mengenai *letter-of-credit*, sesudah itu, data mengenai bea cukai; dan yang tertinggi adalah data mengenai neraca pembayaran (*Balance of Payment = BOP*). Karena angka-angka bea cukai memungkinkan perincian menurut jenis impor (data BOP, tidak memberi hal ini), data ini sangat berguna. Tetapi dalam data ini terdapat kekurangan sebesar \$2,5 miliar dibandingkan dengan perkiraan BOP untuk impor tahun 1977-1978. Angka BOP lebih tinggi sebanyak 40% dari angka bea cukai. Dalam keadaan demikian, sukar dibuat penilaian yang pasti mengenai kecenderungan bidang impor atau mengenai komposisi

Tabel 24. Ekspor Indonesia, 1960-1977 (jutaan dolar)

Produk	Angka Pertumbuhan (persen)							
	1960	1985	1970	1972	1974	1977	1965-1970	1970-1977
Minyak dan gas	221	272	434	965	5.133	7.194	40	71
Mineral lain	57	4 2	78	10	303	366	8	3
Kayu	2	2	101	231	726	961	25	9
Produk lain di luar minyak	561	392	496	534	1.144	2.118	26	17
Karet	317	222	261	196	487	596	9,7	3,5
Kopi	n.a	32	66	72	101	634	8,5	6,0
Minyak sawit	n.a	27	37	42	166	193	2,5	1,8
Lain-lain	244	111	132	224	390	696	5,3	5,9
Jumlah ekspor	841	706	1.109	1.820	7.306	10.639	100,0	100,0
Ekspor barang dan jasa jasa sebagai persentase GDP	13,3	5,3	12,8	16,5	16,8	18,9		
Ekspor lain di luar minyak sebagai persentase GDP	6,4	n a	5,6	4,8	4,4	4,8		

n.a = tidak ada data

Catatan: Ekspor barang dan jasa sebagai persentase GDP diambil dari data laporan keuangan pendapatan nasional. Ekspor lain di luar minyak sebagai persentase GDP diambil dengan cara mengalikan nilai dolar dengan nilai tukar (kurs) yang relevan dan dibagi dengan GDP dalam rupiah.

Sumber: Bank Indonesia dan Biro Pusat Statistik.

kecenderungan tersebut. Tabel 24 memperlihatkan masalah data ini.

Meskipun ada keberatan seperti itu, tidak dapat disangkal bahwa pada tahun 1961 barang-barang impor mencapai puncaknya menurut ukuran dolar dan volume, selama dasawarsa itu, dan mengalami kemerosotan pada pertengahan tahun 1960-an yang baru dapat berakhir pada awal tahun 1970-an. Sejak tahun 1971 hingga 1978, nilai dolar untuk impor naik enam hingga tujuh kali lipat, hampir tiga kali lipat ditinjau dari sudut harga konstan. Sejak tahun 1973, tidak terjadi perubahan jelas pada bagian impor untuk barang-barang konsumsi, barang modal, atau barang menengah - meskipun terjadi fluktuasi yang mencerminkan pembelian barang modal atau beras secara besar-besaran pada tahun tertentu. Kecenderungan menyeluruh cukup jelas, dan sesuai dengan data lain; data mengenai pola-pola impor kurang bisa dipercaya.

Tabel 25. Impor Indonesia 1970-1971 sampai dengan 1978-1979 (jutaan dollar) (perkiraan)

	1970- 1971	1972- 1973	1974- 1975	1976- 1977	1977- 1978	1978- 1979
Neraca Pembayaran	1.212	1.870	5.816	7.920	5.658	9.386
Bea cukai/duane	1.111	1.851	4.349	6.013	8.204	6.900
Letter of credit	1.205	1.617	4.218	4.245	4.958	4.988
	Pembagian Impor (persen)					
Basis bea-cukai (tahun penanggalan)						
barang konsumen	25,1	16,1	18,4	16,1	17, 7	18, 2
Barang menengah	37,8	38,3	41,2	35,7	39,4	39,3
Barang modal	37,2	45,8	40,4	48,2	42,8	42,5

Sumber: Indikator ekonomi (berbagai edisi), Biro Pusat Statistik; (BIES., Vol. 14, 1; BIES., Vol. 15, No. 2; Monthly Bulletin, berbagai edisi, Bank Indonesia.

Pertumbuhan impor sebanyak hampir 200% dalam pengertian nyata, sementara pendapatan nyata hanya tumbuh sebanyak 70%, perlu diperhatikan. Hal ini menunjukkan terjadinya kenaikan impor sebanyak 23-30% untuk setiap kenaikan pendapatan sebesar 10%. Karena kenaikan harga barang impor tidak sebesar kenaikan harga barang dalam negeri pada masa itu, peningkatan permintaan akan barang impor mencerminkan efek harga (barang impor yang relatif lebih murah) dan efek pendapatan. Karena data dasar sangat kurang, tidak ada usaha yang meyakinkan untuk memisahkan kedua efek tersebut. Akan tetapi, pemerintah sendiri secara langsung dan tidak langsung merupakan pengimpor terbesar. Pemerintah memasukkan sebagian besar barang modal impor, serta impor beras, minyak tanah, dan barang-barang menengah lainnya dalam jumlah yang cukup besar. Sulit diketahui sejauh mana pemerintah akan terpengaruh oleh rangsangan harga. Akan tetapi, mungkin sekali salah satu sebab utama terjadinya devaluasi bulan November 1978 adalah perasaan bahwa harga-harga yang lebih tinggi untuk alat-alat modal akan mendorong teknik produksi yang lebih padatkerja. Masih harus dilihat apakah kenaikan 50% harga barang impor dalam rupiah akan betul-betul mendorong teknik produksi yang padat-kerja, atau apakah pertumbuhan barang impor akan menurun dibandingkan dengan pendapatan. Dalam waktu dekat kemungkinan besar tidak akan terjadi masalah devisa, akan tetapi kemajuan dalam bidang ini akan semakin berarti apabila turunnya volume ekspor minyak seperti yang diduga akan terjadi.

3. Neraca Pembayaran

Neraca pembayaran Indonesia mengalami perbaikan yang drastis pada tahun 1970-an. Meskipun terjadi kenaikan pesat dalam impor dan pembayaran hutang, pertumbuhan ekspor dan pemasukan modal memungkinkan tercapainya keadaan cadangan yang sehat. Krisis Pertamina memang mengakibatkan kemerosotan tajam dalam cadangan pada tiga triwulan pertama tahun 1975, karena hutang-hutang besar yang tidak terduga mulai

diketahui dan harus dibayar kembali. Kemerosotan cadangan sampai bermiliar-miliar dolar mulai terkendalikan pada akhir tahun 1975, dan pada akhir tahun 1976 tingkat cadangan sudah kembali mencapai \$1,5 miliar seperti pada akhir tahun 1974. Sesudah itu, cadangan meningkat dan mendekati jumlah \$2,5 miliar pada akhir tahun 1978. Jumlah ini hampir sama dengan empat bulan impor di luar minyak¹⁸, yang masih dalam batas ukuran biasa untuk menentukan tingkat cadangan yang bijaksana. (Pada tahun 1467, cadangan berjumlah \$6 juta, atau sama dengan empat hari impor.)

Suatu pembahasan yang mungkin lebih penting ialah perbandingan pembayaran hutang. Dalam anggaran tahun 1979-1980, pembayaran hutang saja mencakup \$1 miliar, dan pelunasan hutang yang berangsur-angsur menyebabkan jumlah itu melebihi \$1,5 miliar. Akan tetapi, karena ekspor neto minyak naik, jumlah keseluruhan ekspor tahun 1979-1980 seharusnya jauh melebihi \$11 miliar dan perbandingan pembayaran hutang akan jatuh dari tingkat 16% yang terdapat pada tahun 1978-1979 menjadi 13-14% pada tahun 1979-1980, dan lebih rendah lagi sesudah itu. Ini berarti akan terjadi peminjaman terus pada tingkat konsesi dan tingkat pasar dengan jumlah nyata yang kurang lebih sama dengan tingkat yang dicapai pada tahun-tahun sebelumnya. Tingkat pinjaman yang lebih rendah sekarang sudah dimungkinkan dan akan turut menurunkan lagi pembayaran yang harus dilakukan sendiri di kemudian hari.

Keberhasilan di masa lampau dan wawasan jangka pendek-jangka menengah yang cukup optimis ini tidak berarti bahwa tidak ada masalah. Seperti diperlihatkan pada Tabel 1.13, beberapa kecenderungan masih tidak menguntungkan, dan kedua penyangga utama keuntungan sebelumnya, yakni ekspor minyak yang melambung dan pinjaman konsesi yang besar, mungkin tidak akan meningkat lagi secara nyata sepanjang tahun 1980-

¹⁸ Impor oleh perusahaan minyak asing dan oleh Pertamina yang diperlukan untuk produksi, manufaktur, pengangkutan, dan pemasaran minyak sering dianggap sebagai "impor minyak" yang terpisah dari impor lain. Impor-impor ini sebagian besar dibiayai dengan produksi minyak dan tidak memerlukan cadangan untuk mendukungnya.

an¹⁹. mengendalikan impor dan pembayaran hutang akan menjadi hal yang cukup penting.

Apabila kapasitas impor nyata meningkat kurang dari 6% setahun di atas tingkat yang dicapai tahun 1979-1980, dan hal ini memang mungkin, maka akan diperlukan elastisitas pendapatan yang jauh lebih rendah bagi impor untuk menyelaraskan pertumbuhan GDP nyata sebesar 6-7% dengan angka pertumbuhan yang serupa untuk impor. Sebagian tujuan devaluasi adalah untuk mulai beralih dari pola pertumbuhan yang padat-impor dan mendorong jenis pertumbuhan yang lebih sesuai dengan lambannya pertumbuhan sumber devisa yang memang diduga akan terjadi.

Pertanian

Pertanian merupakan sektor kunci karena beberapa hal. Pertama, pertanian merupakan sumber utama bahan pangan. Karena Indonesia sudah menjadi pengimpor beras terbesar di dunia, dan karena jumlah beras yang diperdagangkan hanya kecil dibandingkan dengan produksi dunia, tahun panen yang buruk di Indonesia dan di daerah penghasil beras utama lainnya, dapat dan memang secara berkala mengakibatkan jumlah persediaan beras berkurang serta harga yang sangat tinggi.

Pertanian juga penting sebagai sumber devisa, dan sebagai unsur utama perekonomian di sebagian besar daerah luar Jawa. Meskipun ekspor hasil minyak bumi menggeser kedudukan ekspor tradisional pada tahun 1970-an, pertumbuhan devisa di masa depan akan sebagian tergantung pada kemajuan yang dicapai dalam mengupayakan hasil pertanian tradisional yang bisa diuangkan. Tingkat pendapatan sebagian besar petani kecil juga tergantung pada upaya ini.

¹⁹ Tampaknya tidak ada kesepakatan yang berarti mengenai kemampuan jangka panjang produksi minyak. Beberapa orang peninjau yakin bahwa ekspor bisa naik meskipun konsumsi dalam negeri juga naik. Peninjau lain melihat bahwa akan terjadi penurunan dalam produksi dan ekspor.

Masalah terakhir berkisar pada peningkatan kesempatan kerja dan pendapatan yang berasal dari pertanian, terutama di Jawa. Ini merupakan bidang yang sudah banyak diteliti dan menimbulkan ketidaksepahaman yang hampir sama banyaknya dengan jumlah penelitian yang ada.

Tabel 1.14 memperlihatkan peningkatan produksi pangan yang kurang teratur, tetapi beras selalu merupakan komoditi yang kuat, yang mencerminkan penekanan pada pengairan, riset, penyuluhan, dan kredit dari program BIMAS dan INMAS²⁰. Merosotnya produksi beras pada tahun 1976-1977 dapat diatasi pada tahun 1978 dan 1979, ketika panen rata-rata mencapai 17,5 juta ton, akibat perbaikan pembagian pupuk dan keberhasilan memberantas sejenis hama tertentu. Produksi jagung, ubi kayu, ubi jalar, dan kedelai selama ini lamban dan tidak teratur, dengan kemerosotan pada jumlah per kapita, dan dalam beberapa hal, kemerosotan pada jumlah nyata. Kacang tanah mengalami kenaikan hasil produksi. Secara keseluruhan, hasil produksi kalori naik 1% lebih cepat daripada jumlah penduduk, sedangkan nilai hasil panen naik sekitar 3,5%. Ini jauh lebih baik daripada kemerosotan hasil produksi pangan per kapita selama tahun 1960-1967.

Tabel 26. Neraca Pembayaran, 1971-1972 sampai dengan 1978-1979 (jutaan dolar)

	1971- 1972	1973- 1974	1975- 1978	1977- 1978	1978- 1979
Ekspor, f.o.b. (+)	1.374	3.813	7.146	10.732	11.502
Minyak	510	1.708	5.273	7.225	7.561
Bukan minyak	784	1.905	1.873	3.507	3.941
Impor, c.i.f. (-)	1.394	3.399	8,020	8.658	9.310
Minyak	145	461	930	1.41 7	1.675

²⁰ Singkatan ini (dari Bimbingan Massal dan Intensifikasi Massa) merupakan paket yang sedikit berbeda satu dengan yang lain yang bertujuan memperbaiki hasil padi sawah dengan cara memilih bibit yang tepat dan dengan menggunakan pupuk dan insektisida yang memadai.

Bukan minyak	1.249	2.936	5.090	7.241	7.635
Jasa-jasa, neto(-)	476	970	1.9e0	2.764	3.205
Minyak	241	806	1.205	1.385	1.819
Bukan minyak	187	384	775	1.401	1.526
Neraca sekarang	-448	-750	-854	-690	-1.013
Minyak	+204	+641	.3.138	+445	+4.207
Bukan minyak	-652	-1,397	-3,992	-5.135	-5.220
Arus masuk modal,neto	626	1.116	490	1.394	1.597
(resmi) ^a	400	643	1.995	2.108	2.210
Lain lain ^b	226	473	-1.505	-765	-613
Perubahan dalam cadangan	+100	+600	-364	+651	+584

^aArus "resmi" ialah arus antar pemerintah :atau bantuan lain. Ini tidak mencakup pinjaman yang dilakukan oleh unsur – unsur pemerintah dengan syarat-syarat komersial Pinjaman, portofolio yang bukan bantuan, investasi langsung, pembayaran hutang, hak-hak pemungutan khusus , kekeliruan dan hal – hal yang tidak dimasukkan.

Sumber: B.'I.E.S., Vol. 13, No.2 Vol. 14, No. 3 jil. 15, No 2.

Tabel 27. Produksi Tanaman Pangan di Indonesia, 1968-1977
(1.000 ton dan ekuivalen beras)

	Pertumbuhan Rata-rata Setiap Tahun							
	1968	1970	1972	1974	1976	1978	68-78	74-78
Padi	11.670	13.140	13.183	15.644	15.844	17.600	4,2	2,7
Jagung	3.166	2.825	2.254	3.011	2.572	3.855	2,0	6,4
Ubi kayu	11.356	10.478	10.385	13.03'1	12.191	12.951	1,3	-0,1
Ubi jalar	2.384	2.175	2.006	2.469	2.361	2.255	-0,6	-2,5
Kacang kedelai	420	498	518	589	522	571	3,1	-0,8
Kacang tanah	287	781	282	307	361	439	4,3	9,3
Ekuivalen beras ^a	19.454	20:267	19.701	23.529	23.414	26.798	3,3	3,3
Indeks hasil produksi tanaman pangan GDP ^b	100	104	172	126	132	137	3,6	2,8

^aBerubah menjadi ekuivalen kalori beras. Koefisien masing-masing adalah 1,0; 0,989; 0,303; 0,269; 0,335; dan 1,517.

^bIndeks harga konstan untuk hasil produksi tanaman pangan. Termasuk jenis-jenis tanaman tersebut di atas ditambah buah-buahan dan sayur-mayur. Tidak termasuk kopra, kopi, gula, ikan, dan ternak.

Sumber: Biro Pusat Statistik.

Sumber-sumber pertumbuhan hasil produksi agak mengherankan. Hasil-hasil padi sawah dan padi ladang naik 2,5% setahun sejak tahun 1968 hingga 1975. Akan tetapi, luas tanah yang ditanami padi sawah telah meningkat hampir 2% setahun, sedangkan luas tanah yang ditanami padi ladang berkurang lebih dari 3% setahun, sehingga hasil produksi beras secara keseluruhan 3,7% setahun. Meskipun luas tanah untuk jagung, ubi kayu, dan ubi jalar semakin sempit hasil masing-masing jenis tanaman ini naik sekitar 3,3%, 2,8%, dan 4,2% setahun. Hasil ini ternyata jauh lebih besar daripada kenaikan panen padi tahunan sebesar 2,5%. Kita hanya bisa menduga bahwa sebagian pupuk dan insektisida yang dianjurkan untuk program produksi padi juga sudah digunakan untuk jenis-jenis tanaman ini. Bahwa jenis tanaman tersebut menunjukkan hasil yang lebih baik karena masukan tersebut dibandingkan dengan jenis padi unggul memang mengherankan. Salah satu penjelasan yang mungkin adalah bahwa hasil tanaman bukan padi memang rendah dibandingkan dengan hasil-hasil serupa di negara-negara tetangga, sedangkan hasil beras sudah cukup tinggi. Dengan demikian, mungkin terjadi unsur "menyamai" hasil tanaman bukan padi, sedangkan hasil padi sawah sudah mencapai tingkat yang tinggi.

Tetapi bagaimanapun juga, prestasi bahan pangan bukan beras yang sangat baik memang sungguh luar biasa, dan menimbulkan penekanan baru pada kebijaksanaan pertanian. Tampaknya banyak yang sependapat bahwa menaikkan hasil produksi beras lebih dari 3-4% akan sukar, sedangkan tanaman bahan pangan bukan padi relatif mempunyai potensi yang lebih besar untuk mencapai hasil produksi yang lebih tinggi secara cukup "mudah". Dengan demikian, Rencana Pembangunan Lima Tahun III memproyeksikan kenaikan hasil produksi beras setiap tahun sebesar 3,5%, tetapi kenaikan hasil produksi seluruh kalori mencapai 5,6%. Lebih dari itu diramalkan bahwa hasil produksi jagung dan ubi kayu akan meningkat pesat. Target hasil produksi

ini memang tinggi dan sukar dicapai. Kenaikan hasil produksi di masa depan akan tergantung pada usaha pengembangbiakan tanaman, penyuluhan melalui paket-paket yang lebih terperinci, pelaksanaan administrasi pengairan tersier, dan program-program pengembangan tanah baru, di samping pemasaran. Meskipun dapat diharapkan bahwa bidang-bidang yang bermacam-macam ini akan mengalami perbaikan, tidak dapat dipastikan apakah laju kemajuan ini akan cukup cepat untuk memenuhi sasaransasaran rencana tersebut.

1. Tanaman Perdagangan

Tabel 1.15 menunjukkan keadaan beberapa jenis tanaman perdagangan tertentu yang cukup baik, sedangkan jenis tanaman lain - khususnya yang diusahakan petani kecil - malah merana. Hasil produksi perkebunan umumnya cukup baik.

Perlu diingat bahwa pertambahan jumlah penduduk di daerah luar Jawa mencapai 2,5% setahun, dan bahwa produksi tanaman perdagangan terpusatkan di daerah-daerah itu, sehingga kenaikan produksi kurang dari 22% tidak berhasil menaikkan pendapatan per kapita untuk daerah luar Jawa.

Kenapa perkebunan berhasil baik sekali sejak tahun 1969, sedangkan hutan kecil menderita karena hasil produksi per kapita merosot? Faktor yang jelas adalah investasi oleh pemerintah yang dipusatkan pada usaha rehabilitasi perkebunan tetapi tidak banyak membantu meningkatkan hasil produktivitas petani kecil. Tindakan ini diambil untuk mengatasi situasi tahun 1960-1969, yaitu masa ketika perkebunan kurang dipelihara secara baik dan hasil produksinya tidak bertambah, padahal pada masa itu petani kecil berhasil menaikkan hasil produksinya sebanyak 26%. Demikian pula baik nilai tukar maupun campur tangan pemerintah daerah dalam pemasaran (kadang-kadang pemerintah pusat) cenderung menghambat usaha investasi oleh petani kecil. Akibatnya, produktivitas per satuan tanah atau per pohon untuk

petani kecil cukup rendah dibandingkan dengan negara lain, meskipun keadaan alam sangat menguntungkan.²¹

Apabila hasil produksi hendak ditingkatkan, terutama hasil produksi petani kecil, perlu diambil sejumlah langkah tertentu. Pertama, harga sebagian besar jenis tanaman harus diperbaiki. Misalnya, hasil kopra sama sekali tidak diperkenankan untuk diekspor, dan bahkan pengangkutan antarpulau diawasi dengan ketat untuk melindungi pabrik penyulingan minyak biaya tinggi di Jawa.²² Devaluasi tidak akan mempunyai pengaruh yang berarti apabila peraturan-peraturan melarang perdagangan. Kedua, sebagian besar pungutan liar atau pungutan di luar ketentuan dan margin pemasaran yang terlalu besar harus dikurangi. Perbandingan harga di daerah penghasil (*farm-gate*) dengan harga ekspor harus dinaikkan. Ketiga, baik bantuan teknis maupun pemberian kredit jangka panjang akan diperlukan untuk merangsang penanaman kembali pohon yang tidak akan menghasilkan selama beberapa tahun. Meskipun langkah tertentu sudah mulai diambil, kemampuan pemerintah untuk membuat kebijaksanaan yang berarti dan efektif masih perlu diperlihatkan. Tanpa usaha yang terkoordinasikan dengan baik, masalah menciptakan pendapatan yang cukup dan menambah kesempatan kerja di daerah luar Jawa akan sukar dipecahkan.

2. Distribusi Pendapatan dalam Bidang pertanian dan Pilihan Kebijakan

Pada bagian mengenai angkatan kerja, telah dikatakan bahwa ada ketidaksepahaman mengenai peningkatan kesempatan kerja yang menghasilkan pendapatan di masa lampau dalam bidang pertanian, terutama di Jawa. Akan tetapi, ada kesepahaman mengenai beberapa hal:

²¹ Alan Strouf, "Aspects of Agricultural Productivity on Java and the Outer Islands," kertas kerja yang diberikan pada konferensi yang disponsori Lembaga Carnegie dan State Department, Washington, DC., November 1978, memperlihatkan besarnya jurang produktivitas.

²² Howard Dick, "Survey of Recent Developments," dalam B.I.E.S., 15, Maret 1979, hlm. 30-31.

Tabel 28. Produksi Tanaman Perdagangan di Indonesia, 1969-1977 (1.000 ton)

	Perubahan Persentase					
	1969	1971	1973	1975	1977	69-77
Karet						
Perkebunan	223	239	247	244	249	12
Petani kecil	658	572	599	530	570	2
Kopra (petani kecil) Kopi	220	1.147	1.233	1.370	1.440	16
Perkebunan	14	19	10	15	17	19
Petani kecil	101	176	140	155	168	28
Teh						
Perkebunan	40	47	53	55	63	58
Petani kecil	31	24	14	14	16	-48
Gula						
Perkebunan	723	824	811	1.004	1.105	53
Petani kecil	220	221	199	223	280	30
Cengkeh (petani kecil)	11	14	27	19	28	136
Lada (petani kecil)	17	21	29	23	39	129
Minyak sawit(perkebunan)	169	249	290	411	497	183
Tembakau						
Perkebunan	7	6	8	7	9	33
Petani kecil	75	69	69	74	91	21
Indeks GDP tanaman perdagangan petani kecil	100	100	110	106	115	15
Indeks GDP tanaman perdagangan perkebunan	100	107	106	127	147	47
Indeks GDP tanaman perdagangan keseluruhan	100	106	108	113	125	25

Sumber: BIES., Vol. 14, No. 2; Vol. 15, No. 1; Statistical Pocketbook of Indonesia, 1972-1973; dan Biro Pusat Statistik, 1977-1978.

1. Kemiskinan merupakan masalah yang gawat di daerah pedesaan di Jawa, dan sekurang-kurangnya pada tahun 1976,

50% keluarga berada pada tingkat kemiskinan, yaitu berpenghasilan Rp 3.000 sebulan per kapita.²³

2. Semakin banyak petani yang tidak memiliki tanah karena jumlah usaha tani tidak tumbuh secepat jumlah keluarga di desa. Sejak tahun 1963 hingga tahun 1973, usaha tani di Jawa meningkat 4% sedangkan tenaga kerja dalam bidang pertanian meningkat 10% dari tahun 1961 hingga 1971.²⁴
3. Petani penyewa dan petani bagi-hasil merupakan sebab berkurangnya bagian tanah pertanian dari 45% pada tahun 1963 menjadi 30% pada tahun 1973.²⁵
4. Pembayaran upah nyata per hektar merosot lebih dari 20% sejak tahun 1971, sedangkan penghasilan nyata per hektar naik sebanyak 50-100%.²⁶
5. Luas tanah pertanian di Jawa menyempit sebanyak 3% sejak tahun 1963 hingga 1973. Bahkan luas tanah yang dipanen antara tahun 1971 jauh lebih sempit lagi.²⁷
6. Sejumlah perubahan teknis Khusus, seperti traktor, *huller*, dan sabit, telah mengurangi permintaan akan tenaga kerja untuk setiap satuan hasil produksi.²⁸
7. Tingkat penggunaan tenaga kerja di Jawa sangat tinggi dibandingkan dengan di negara-negara lain, dan kemungkinan besar penataan kembali usaha dan perubahan teknis yang minimal akan menghasilkan hasil produksi yang lebih tinggi dengan tenaga kerja yang lebih sedikit.²⁹

²³ Survei Sosio-Ekonomi Nasional (SUSENAS), Tahapan V, 1976, Biro Pusat Statistik.

²⁴ Anne Booth dan R.M. Sundrum, "The 1973 Agricultural Census," dalam B.I.E.S., Vol. 12, No. 2, hlm. 90-105.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Booth, op. cit., hlm. 45-68.

²⁷ Booth dan Sundrum, op. cit., hlm. 93; *Statistical Pocketbook of Indonesia*, 1972-1973 dan 1977; Biro Pusat Statistik.

²⁸ White, op. cit.

²⁹ Strout, op. cit.

Dengan demikian, kemiskinan dan semakin besarnya jumlah petani tanpa tanah diakui sebagai masalah yang gawat. Demikian pula komersialisasi dan kemajuan teknis dapat juga mengganti tenaga kerja dan meningkatkan pendapatan sektor pertanian. Dan ada kemungkinan sejumlah besar tenaga kerja akan digantikan. Namun sejauh mana tenaga kerja sudah digantikan, berapa tingkat upah nyata dan pendapatan kaum miskin, dan sejauh mana pendapatan di daerah pedesaan semakin terpusatkan pada bidang tertentu belum disepakati.

Tantangan bagi kebijaksanaan di bidang pertanian adalah bagaimana mempertahankan atau bahkan meningkatkan kesempatan memperoleh pendapatan, dan sekaligus mempertahankan laju pertumbuhan dan hasil yang lebih baik. Karena para petani mulai menggunakan pupuk dan masukan yang lebih banyak, akan timbul keengganan untuk membagi panen dengan beratus-ratus orang (seperti yang terjadi sebelumnya).

Tekanan sosial mungkin akan membiarkan praktek ini hidup sedikit lebih lama lagi, tetapi kepadatan penduduk dan terbatasnya tanah yang ada serta rangsangan ekonomis untuk tidak mengikutsertakan banyak orang yang, menurut kebiasaan dulu, akan memperoleh bagian yang lebih besar (dan yang sukar dikendalikan) dari panen, akan sukar ditolak. Tanpa pertumbuhan produktivitas, tidak akan ada jalan keluar dari kemiskinan dalam waktu yang cukup singkat. Dengan pertumbuhan produktivitas akan terjadi tekanan berat terhadap petani yang tidak mempunyai tanah atau yang hampir tidak mempunyai tanah yang mencakup kurang lebih separuh dari jumlah penduduk. Dan ini mungkin akan terjadi dalam waktu dekat.

Tidak ada perangkat kebijaksanaan yang baku, karena keadaan ini cukup unik. Salah satu kemungkinan adalah menghambat beberapa jenis teknologi tertentu yang tidak banyak membantu menaikkan hasil produksi, supaya tidak menggeser tenaga kerja, misalnya, traktor. Dengan lebih menekankan peningkatan penggunaan pengairan dan intensifikasi rotasi tanam, terutama bagi usaha tani yang lebih kecil, mungkin keadaan bisa membaik. Juga telah diusulkan penggunaan dana pemerintah

untuk program penghijauan, pekerjaan umum, dan transmigrasi. *Land reform* atau berbagai rencana bersama merupakan jawaban yang kurang tepat karena kesulitan politik dan kekurangan kemampuan administratif. Hampir tidak dapat diragukan bahwa prestasi pertanian untuk menyediakan mata pencaharian dasar bagi berjuta-juta orang yang tidak mempunyai tanah merupakan masalah yang sangat gawat, dan mungkin merupakan masalah yang paling sukar yang sedang dihadapi para pembuat kebijaksanaan. Tergesernya orang yang tidak mempunyai tanah secara besar-besaran bisa menyebabkan penderitaan yang luar biasa, urbanisasi besar-besaran yang cepat dan berakibat buruk, dan mungkin sekali akan mengganggu masalah keamanan.

10. Industri

Pada tahun 1970-an terjadi tingkat pertumbuhan industri secara pesat, dengan peningkatan hasil produksi nyata tiga kali lipat sejak tahun 1968. Ini bisa dibandingkan dengan stagnasi yang terjadi pada tahun 1961-1967. Komposisi hasil produksi ini baik jenis produk maupun jenis kegiatan yang mendatangkan hasil produksi tersebut, telah berubah sama sekali. Hasil produksi pabrik secara keseluruhan meningkat 13,5% setahun sejak tahun 1961-1977, tetapi hasil produksi usaha kecil dengan satu hingga sembilan orang pekerja meningkat antara 1,5 dan 5% setahun.³⁰ Hasil ini menunjukkan bahwa usaha dengan sepuluh atau lebih pekerja mengalami pertumbuhan sebesar 11% setahun. Dengan demikian, bagian perusahaan yang lebih besar meningkat dari dua per tiga menjadi empat per lima dari seluruh hasil produksi pabrik pada masa itu. Yang mungkin lebih mengherankan adalah bahwa kesempatan kerja pada industri kecil diperkirakan naik sekitar 12% setahun sejak tahun 1971 hingga 1974-1975 dan ~ 1976, sedangkan kesempatan kerja dalam industri berat hampir tidak mengalami kenaikan sama sekali. Kenaikan yang pasti hanya mencapai kurang dari 2% setahun. Dengan demikian terbentuk pola yang mencolok, berupa kesempatan kerja yang rendah dan

³⁰ Diperkirakan dari data dalam Snodgrass, "Patterns and Trend in Small-Scale Manufacturing," untuk tahun 1970-1971 hingga 1974-1975.

peningkatan hasil produksi yang tinggi pada sektor "modern" di satu pihak, dan kesempatan kerja yang tinggi dan kenaikan hasil produksi yang rendah pada sektor tradisional di pihak lain. Hasil produksi untuk setiap buruh dalam sektor modern (usaha besar dan sedang) meningkat 15% setahun untuk setiap pekerja, sedangkan hasil produksi untuk setiap pekerja dalam sektor tradisional (kecil) merosot sekitar 8-10% setahun.

Sebagian kenaikan produktivitas yang pesat pada sektor modern disebabkan oleh perubahan pada komposisi hasil produksi. Bagian hasil produksi semen, pupuk, baja, dan bahan petrokimia mulai semakin berarti dalam keseluruhan hasil produksi, dan apabila hasil produksi industri yang padat-modal ini dimasukkan ke dalam jumlah keseluruhan hasil produksi, maka hasil produksi untuk setiap orang pekerja akan naik. Yang juga penting adalah tergesernya teknologi padat-kerja oleh teknologi padat-modal dalam industri tekstil, minuman botol, ban mobil, penggilingan beras, pengolahan bahan pangan lainnya, dan pengolahan kayu. Tabel 1.16 menggambarkan perkembangan produksi dari tahun 1969-1970 hingga 1977-1978.

Kenaikan hasil produksi ini - yang pada umumnya sangat tinggi, kecuali bagi barang konsumsi ringan - mencerminkan tingkat produksi awal yang rendah, penggantian impor yang cukup besar, dan pertumbuhan pasar dalam negeri. Pertumbuhan permintaan akan hasil produksi dalam bidang pangan dan minuman, tembakau, tekstil dan pakaian di masa yang akan datang - yang mencakup kurang lebih dua per tiga dari jumlah keseluruhan kesempatan kerja dan sekitar 45% dari nilai tambah pada perusahaan besar dan menengah - mungkin sekali tidak akan berasal dari pergeseran barang impor lagi. Sektor-sektor itu akan tumbuh secepat pertumbuhan permintaan dalam negeri atau akan mencari pasar ekspor. Pada saat ini hampir tidak ada ekspor yang berarti untuk hasil-hasil industri seperti itu, kecuali untuk bahan baku yang diolah seperti kayu yang telah digergaji, minyak sawit, *crum rubber*, dan teh. Akan tetapi, ekspor pupuk, semen, dan baja sudah meningkat dan ini mencerminkan adanya kapasitas lebih dalam industri yang dibantu pemerintah ini.

Prestasi dalam bidang industri, seperti halnya dalam bidang lain, mencapai keuntungan yang sangat besar pada bidang tertentu, biasanya pada bidang yang padat-modal. Kemampuan sektor industri Indonesia untuk memenuhi sebagian besar permintaan dalam negeri telah mengalami kenaikan pesat, dan dengan berusaha sedikit lagi, sebagian industri ini akan sanggup bersaing dalam perdagangan ekspor besar-besaran. Akan tetapi, sebagian besar modal di masa lampau ditanamkan dalam industri atau teknik biaya tinggi dengan keuntungan komparatif yang masih meragukan. Industri perakitan mobil mungkin merupakan contoh yang paling sering dikutip, tetapi sebagian usaha pengolahan bahan makanan, kimia, bahan farmasi, dan industri berat bisa digunakan juga sebagai contoh.

Ada tiga penyebab pertumbuhan cepat dalam bidang industri biaya tinggi. Pertama, sistem pajak telah ditentukan sedemikian rupa sehingga sering menimbulkan perlindungan yang berlebihan. Menurut Louis Wells, sistem ini menciptakan situasi monopoli semu di mana "selera akan teknologi" bisa dipuaskan tanpa mempertinggi keuntungan namun mempermudah pengelolaan.³¹ Kedua, nilai tukar rupiah dengan dolar tidak berubah sejak tahun 1971 hingga 1978, sedangkan biaya dalam negeri naik jauh lebih tinggi dibandingkan dengan biaya asing (impor). Ini menyebabkan impor barang modal dan barang konsumsi menjadi semakin menarik, dan merangsang investasi yang bersifat padatmodal. Ketiga, pemerintah menawarkan rangsangan untuk investasi berbentuk subsidi modal: bunga yang lebih rendah, pengurangan pajak yang dikenakan pada barang modal, dan depresiasi yang dipercepat. Semua langkah ini mengurangi biaya modal. Akhirnya, pemerintah sendiri telah terikat pada program investasi yang ambisius dalam industri yang padat-modal, yang mungkin merupakan satu-satunya jalan untuk mengeluarkan uang dalam jumlah besar dengan cepat tanpa menimbulkan pengaruh inflasi yang besar.

³¹ Louis Wells, "Men and Machines in Indonesia's Light Manufacturing Industries," dalam *B.I.E.S.* 9, November 1973, hlm. 62-72.

**Tabel 29. Produksi Barang-barang Tertentu di Indonesia,
1969-1970 dan 1977-1978**

Jenis barang	Satuan	1969-1970	1977-1978	Koefisien Perkalian
Urea	1.000 ton	85	990	4,6
Soda api	1.000 ton	1	7	7,0
Asam belerang	1.000 ton	-	20	-
Besi beton	1.000 ton	5	240	48.0
Pipa baja	1.000 ton	2	120	60.0
Kabel baja	1.000 ton	-	98	-
Lembaran seng	1.000 ton	9	185	20.5
Kertas	1.000 ton	17	84	4,9
Mobil (perakitan)	1.000 satuan	5	84	16,8
Sepeda motor (perakitan)	1.000 satuan	21	272	13.0
Ban mobil	1.000 satuan	366	2.339	6.4
Ban sepeda	1.000 satuan	2.205	7.362	3,3
Accu mobil	1.000 satuan	32	575	180
Rokok	miliaran batang	30	64	2.1
Tenunan	jutaan meter	450	1.333	2,9
Benang tekstil	1.000 gulung	182	678	3.7
Minyak tanaman	1.000 ton	290	308	1.1
Sabun	1.000 ton	133	195	1,5
Botol gelas	1.000 ton	12	54	4,5
Pesawat televisi	1.000 satuan	5	482	95,4
Radio	1.000 satuan	364	1.000	2.7

Sumber: Pidato Presiden, 17 Agustus 1971; dan Pidato Pertanggungjawaban Maret, 1978, Departemen Penerangan, Jakarta.

Struktur pertumbuhan industri mungkin bisa kembali menjadi struktur di mana perusahaan besar dan menengah meningkatkan kesempatan kerja dalam industri padat-kerja. Ini bisa dibantu oleh devaluasi; dari apabila berhasil, maka keadaan pasar dan administrasi akan menjadi lebih baik daripada di masa lampau. Tampaknya, pemerintah mulai sadar akan pentingnya membina industri kecil yang padat-kerja, dan lebih selektif dalam:

memilih proyek yang padat-modal. Apakah kecenderungan ini akan terwujud dalam bentuk kebijaksanaan yang efektif, hanya waktu yang akan menjawabnya.

Bab 7

Sistem Ekonomi dan Kemandirian*

Kuliah kita hari ini akan mendiskusikan hakikat permasalahan yang saat ini memperpuruk kedudukan kita sebagai bangsa, yaitu masalah “kemandirian” dari bangsa ini. Kemandirian bangsa di dalam bidang politik, ekonomi ataupun budaya, sebagai dasar harkat dan martabat kita, sedang kita jual kelewat murah, kita pertaruhkan dan kita memainkan sendiri. Pernyataan kemerdekaan adalah pernyataan kemandirian, suatu pertanyaan soberenitas dari bangsa ini.

Dalam mencapai “kemandirian” itu, suatu sistem ekonomi dan mekanisme ekonomi terkait di dalamnya, yang di Indonesia kita sebut “demokrasi ekonomi”. Di dalamnya terkandung “moralitas” yang berakar pada “kedaulatan rakyat”, di mana kepentingan masyarakat lebih utama dari kepentingan orang-seorang. Hubungan ekonomi bukan berdasar “asas individualisme” tetapi berdasar atas “asas kekeluargaan”. Demikian pula kita harus menegaskan moralitas ekonomi lainnya, tak terkecuali moralitas nasionalisme, yaitu mengutamakan kepentingan nasional tanpa mengabaikan tanggungjawab global, dll.

Sebelum menguraikan tentang pemikiran ekonomi sempit yang “menjerumuskan”, diskusi ini akan saya mulai dari upaya menegaskan demokrasi ekonomi, menolak subordinasi dan dependensi.

* Sumber: “Kompetensi dan Integritas Sarjana Ekonomi” Makalah Prof. Dr. Sri-Edi Swasono pada Reuni Akbar 2002 Ikatan Alumni Fakultas Ekonomi Universitas Diponegoro. Untuk lebih lengkapnya diskusi ini dapat dilihat di www.ekonomirakyat.org.

Menuntut Demokrasi — Menolak Subordinasi

Adakah kesalahan dalam pengajaran ilmu ekonomi di Indonesia sehingga para ekonom kita tidak peka akan makna kesejahteraan sosial? Apa yang kita kuliahtkan di ruang-ruang kelas sehingga kita kehilangan kemandirian ekonomi dan terperosok ke dalam ketergantungan semacam ini? Mengapa pula kemandirian ekonomi kita tuntutan?

Kemandirian telah menjadi tuntutan politis bagi Indonesia Merdeka. Kemandirian adalah bagian integral dari makna merdeka itu sendiri. Tidak ada kemerdekaan yang *genuine* tanpa kemandirian. Apabila kemerdekaan memiliki suatu makna, adalah karena kemandirian memberikan martabat bagi bangsa yang memangku kemerdekaan itu. Martabat bangsa merdeka adalah posisinya yang tidak tergantung pada bangsa lain, tidak berada dalam protektorat, tidak tersubordinasi. Kemandirian adalah martabat yang diraih sebagai hasil perjuangan berat menuntut *onafhankelijkheid* dari ketertaklukan, dari humiliasi dan dehumanisasi, baik sosial-politik maupun sosial-kultural. Mencapai kemandirian menjadi penegakan misi suci yang kodrati sifatnya.

Kemerdekaan, kemandirian dan martabat suatu bangsa memperoleh hakikat *rahmatan lil alamin* yang hanya dapat dipahami oleh bangsa yang mampu mengenal harga diri dan percaya diri. Humanisme, humanisasi dan emansipasi diri semacam ini bersumber pada *taukhid*. Ketakmandirian atau *afhankelijkheid* menyalahi kodrat untuk menjaga martabat dan harga diri sebagai *khalifatullah*.

Peradaban pasca zaman kegelapan mampu melahirkan dan sekaligus menghormati *Magna Charta Libertatum* yang dipancarkan di Abad Pertengahan (1215) sebagai awal semangat demokrasi dan partisipasi rakyat dalam pemerintahan dan kekuasaan negara, yang berkelanjutan dengan lahirnya *Bill of Rights* Britania (1689).³²

³² Linier dengan ini kita mengenal pula dalam jajaran peradaban modern *Declaration Des Droits De L'Homme Et Du Citoyen* yang kemudian menjadi

Masa jajahan adalah masa subordinasi, diskriminasi dan humiliasi di segala bidang kehidupan. Mengakhiri masa jajahan adalah mengakhiri subordinasi dan diskriminasi – menegakkan emansipasi. Ini menjadi awal pandangan strukturalisme. Oleh karena itu untuk mengakhiri kejahatan sosial-politik, sosial-kultural dan sosial-ekonomi itu, tidak ada istilah “belum matang” untuk merdeka.³³

Dengan demikian maka setelah Indonesia mencapai kemerdekaan dan berdaulat dalam politik, di bidang ekonomi (terutama Mohammad Hatta) menegaskan perlunya terselenggara kemandirian ekonomi dengan cara segera merestruktur perekonomian Indonesia, mengubah Indonesia dari posisi “*export economie*” di masa jajahan, yang menempatkan Hindia Belanda sebagai *onderneming* besar dan penyediaan buruh murah dengan cara-cara eksploitatif, menjadi perekonomian yang mengutamakan

Preambul UUD Perancis 1791. Tentu *declaration* Perancis ini berpengaruh langsung terhadap lahirnya *The Declaration of Independence* Amerika Serikat yang awalnya dinyatakan oleh Thomas Jefferson, yang membuahkkan dalil *unalienable rights of life, liberty and the persuit of happeness*, bahwa *all men are created equal*. Bagi para tokoh perintis kemerdekaan kita yang berjiwa pembebasan dan demokrasi, tidak sulit pula berdasarkan keyakinan yang sama untuk memanfaatkan doktrin Woodrow Wilson tentang *the right of self-determination*, yang kemudian masuk ke dalam *Leage of Nations Covenant* dan selanjutnya lebih terelaborasi dalam *The United Nations Charter*. Peradaban modern ini nampak pula ikut mewarnai titik-tolak perjuangan *founding fathers* kita, khususnya Mohammad Hatta yang selalu bicara mengenai *des droits de l'homme et du citoyen* dan sekaligus menunjukkan kekurangannya.

³³ “... Merdeka tidak tergantung pada jumlah jiwa yang melek huruf, tetapi pertama-tama adalah soal adanya lembaga-lembaga demokrasi dan semangat kaum intelektualnya ... Indonesia dapat memenuhi kedua syarat ini. Semboyan ‘tidak masak’ (untuk merdeka) adalah suatu khayalan Belanda untuk meninabobokan hati nuraninya yang gelisah dan menutupi keserakahannya ... maka mungkin sekali ia akan bertanya, apakah sebab negara-negara seperti Liberia, Abessinia, Hejaz, Yemen dan lain-lain ‘masak’ untuk memerintah sendiri, padahal di bidang kebudayaan dan kecerdasan negara-negara itu jelas terbelakang dibandingkan dengan Indonesia? ... Apa yang dilakukan oleh Amerika untuk Filipina dalam waktu hanya 18 tahun, tidak dapat dicapai oleh Nederland setelah tiga abad ...”. (Mohammad Hatta, *Indonesia Merdeka*, pembelaan di Pengadilan Den Haag 1928, Jakarta: Bulan Bintang, 1976, hlm. 92.)

peningkatan tenaga beli rakyat dan menghidupkan tenaga produktif rakyat berdasar kebersamaan, yang artinya “sama sejahtera”.³⁴

Di dalam berbagai tulisannya, Mohammad Hatta menyatakan prinsip non-kooperatif yang dianut Perhimpunan Indonesia itulah yang telah ikut memasyhurkan perhimpunan ini di kalangan rakyat Indonesia, khususnya di antara para intelegensia Indonesia. Mengutip pernyataan Mohammad Hatta tahun 1925: “...Dengan memakai prinsip non-kooperatif, Perhimpunan Indonesia menghendaki suatu kebijaksanaan menyandarkan diri pada kekuatan sendiri, yaitu suatu kebijaksanaan berdiri di atas kaki sendiri. Perhimpunan ini akan mengumandangkan perasaan hormat pada diri sendiri ke dalam kalbu rakyat Indonesia. Sebab hanya suatu bangsa yang telah menyingkirkan perasaan tergantung saja yang tidak takut akan hari depan. Hanya suatu bangsa yang faham akan harga dirinya maka cakrawalanya akan terang-benderang. Perhimpunan Indonesia ingin mendidik bangsanya sendiri dan membuatnya kukuh kuat...”.³⁵

³⁴ “Ekonomi Indonesia di Masa Datang”, Pidato Wakil Presiden RI tanggal 3 Februari 1946, lihat Sri-Edi Swasono, *et al. (eds.), Mohammad Hatta: Demokrasi Kita, Bebas Aktif, Ekonomi Masa Depan* (Jakarta: UI-Press, 1992), hlm. 5-8.

³⁵ Pada tahun 1923, Perhimpunan Indonesia (yang semula adalah *Indische Vereeniging* lalu dirubah atas prakasa Mohammad Hatta menjadi *Indonesische Vereeniging*) di Negeri Belanda mengeluarkan pernyataan bahwa tiap-tiap orang Indonesia harus berusaha dengan sungguh-sungguh untuk mencapai maksud itu dengan kekuatan dan kemampuannya sendiri, terlepas dari bantuan orang lain. Di dalam berbagai tulisannya, Mohammad Hatta menyatakan prinsip non-kooperatif yang dianut Perhimpunan Indonesia itulah yang telah ikut memasyhurkan perhimpunan ini di kalangan rakyat Indonesia, khususnya di antara para cendekiawan Indonesia. Mengutip pernyataan Mohammad Hatta tahun 1925: “...Dengan memakai prinsip non-kooperatif, Perhimpunan Indonesia menghendaki suatu kebijaksanaan menyandarkan diri pada kekuatan sendiri, yaitu suatu kebijaksanaan berdiri di atas kaki sendiri. Perhimpunan ini akan mengumandangkan perasaan hormat pada diri sendiri ke dalam kalbu rakyat Indonesia. Sebab hanya suatu bangsa yang telah menyingkirkan perasaan tergantung saja yang tidak takut akan hari depan. Hanya suatu bangsa yang faham akan harga dirinya maka cakrawalanya akan terang-benderang. Perhimpunan Indonesia ingin mendidik bangsanya sendiri dan membuatnya

Lahirnya pernyataan asas-asas Perhimpunan Indonesia tahun 1925 disebutkan oleh sejarawan senior Indonesia, Sartono Kartodirdjo, sebagai *Manifesto Politik 1925 Perhimpunan Indonesia*, yang telah dipersiapkan sejak tahun 1923 itu. Menurut ahli sejarah ini, Sumpah Pemuda 1928 merupakan pengumandangan (*amplification*) dimensi-dimensi *Manifesto Politik 1925* in.³⁶

Demikian itulah tekad bangsa ini, yang di masa perjuangan untuk memperoleh kemerdekaan, untuk melepaskan diri dari ketergantungan dan ketertundukan, menolak humiliasi dan keterdiktean, menegakkan harga diri, harkat dan martabat serta independensi. Di kala itu kita memang memiliki pemimpin-pemimpin, berkarakter kuat dan teguh iman. Saat ini kita menjadi bangsa yang terpuruk ke dalam ketertundukan dan ketergantungan, baik dalam pemikiran (*mind-set*), politik maupun ekonomi.

Kompetensi Intelektual: Neoklasikal yang Konservatif-Parsial

Kompetensi yang akan saya kemukakan di sini adalah kompetensi dalam kaitan kita sebagai insan akademik-ilmiah, yaitu sebagai kaum intelegensia yang berada di dalam kampus.

kukuh kuat...”. Selanjutnya dapat dikutipkan: “... untuk dapat melaksanakan gerakan non-kooperatif di Indonesia, Perhimpunan Indonesia menekankan kepada anggota-anggotanya pada segala kesempatan, mereka harus bersiap diri menghadapi kesulitan-kesulitan politis dalam kehidupan masa depan mereka, seperti penahanan-penahanan, penjara, pembuangan, dan sebagainya...” Lihat Mohammad Hatta, *Berpartisipasi dalam Perjuangan Kemerdekaan Nasional Indonesia*, alih bahasa Sri-Edi Swasono, Jakarta: Yayasan Idayu 1974, hlm. 10.

³⁶ Sartono Kartodirdjo (wawancara pribadi 1989 dengan penulis). Dari pernyataan Perhimpunan Indonesia tahun 1923 dan tahun 1925 itu, dapat ditarik hakikat manifesto itu: (1) perjuangan memperoleh otonomi, mencapai kemerdekaan Indonesia, (2) pemerin tahan yang dipegang dan dipilih oleh bangsa Indonesia sendiri, (3) kesatuan sebagai syarat perjuangan mencapai tujuan, (4) menolak bantuan dari pihak penjajah atau pihak lain manapun.

Pertanyaan awal adalah masih kompetenkah kita sebagai insan akademik-ilmiah di dalam perkembangan ilmu ekonomi, khususnya di dalam pancaroba ekonomi internasional saat ini, untuk melakukan koreksi, dekonstruksi, merombak atau melakukan *revolt* terhadap pemikiran-pemikiran ekonomi konservatif-konvensional yang menjerumuskan (*misleading*)? Masihkah kita sebagai insan akademik-ilmiah terjerat dan terkooptasi oleh pemikiran-pemikiran ekonomi *main-stream* yang parsial dan makin compang-camping ini? Masihkah kita, atau makinkah kita, memberhalakan teori pasar-bebas yang neoklasikal? Dari pertanyaan-pertanyaan yang saya kemukakan ini sebenarnya sudah terselip niat saya mengajak kaum intelegensia kampus untuk meninjau ulang (*reconsidering*) keterbelengguan mereka, agar bersedia meninggalkan ortodoksi dalam pemikiran ekonomi.

Pengajaran ilmu ekonomi secara menyeluruh (tidak parsialistik neoklasikal) masih berkelanjutan di kampus-kampus, ibaratnya tidak terkoreksi sama sekali oleh kenyataan-kenyataan mengenai parsialitasnya. Di samping mengambil asumsi dasar yang kelewat simplistik³⁷, bahwa manusia rasional adalah manusia yang mengejar utilitas ekonomi optimal, yaitu *maximum gain* dan *minimum sacrifice*, tetapi juga pada dasarnya hanya bersandar pada mekanisme pasar, inisiatif individu dan persaingan.

Manusia individu rasional semacam itu kemudian cenderung diabaikan sebagai suatu asumsi, tanpa disadari telah lama-kelamaan diyakini sebagai suatu kebenaran, manusia harus bertingkah laku demikian, menjadi suatu *mind-set*, suatu *self-fulfilling presumption*.³⁸ Asumsi manusia individu rasional mencari maximum utilitas merupakan asumsi umum dari ilmu-ilmu sosial di abad ke-19, tetapi hanya ilmu ekonomi saja yang

³⁷ Thurow sebaliknya mengatakan asumsi dasar semacam itu justru merupakan asumsi “canggih” karena telah dikosongkan dari substansi empiris, lihat Lester C. Thurow, *op. cit.*, hlm. 218.

³⁸ Semacam *self-fulfilling prophesy* dalam mengejar *das Sollen*.

terus menggunakannya.³⁹ Nilai-nilai afektif yang melekat pada manusia rasional diabaikan.

Pengkapsulan atau isolasi diri ekonomi neoklasikal ini terbentuk tidak saja karena ideologi liberalisme (berdasar individualisme) kuat sekali disandangnya, tetapi juga karena dalam perkembangannya telah mengabaikan kedudukan ilmu ekonomi sebagai ilmu moral (*a moral science*). Kedudukan ilmu ekonomi sebagai *a moral science* justru diawali oleh Adam Smith, yang telah beramai-ramai kita nobatkan sebagai Bapak Ilmu Ekonomi. Sebagai Bapak Ilmu Ekonomi ia sebenarnya adalah seorang dosen Rhetoric, guru besar Logic dan Moral Philosophy, seorang ilmuwan *moral science*, yang secara formal tidak pernah menjadi *student of economics*. Sebelum ia menerbitkan bukunya *Wealth of Nations* tahun 1776 ia menerbitkan *On the Theory of Moral Sentiments* pada tahun 1759, yang a.l. menggambarkan tentang empati atau kecenderungan cinta kasih manusia kepada masyarakatnya, yaitu *propensities such as fellow feeling and the desire to attain approval of his brethren*. Memang ada perubahan pada jalan pikiran Adam Smith, posisi yang di ambil Adam Smith dalam *Moral Sentiments* tidak mudah dirukunkan dengan posisi yang diambilnya dalam *The Wealth of Nations* dan ini telah menimbulkan perbedaan-perbedaan penafsiran (konsistensi) terhadap Adam Smith yang dikenal sebagai *das Smith Problem*⁴⁰ (atau *the problem of Smith*). Dikatakan lebih lanjut bahwa kebanyakan kaum neoklasikal mengabaikan Adam Smith yang awal demi yang belakangan. Kaum neo-klasik cenderung mengabaikan implikasi mereka bagi mono-utilitas (paradigma neo-klasik)⁴¹ dan mengabaikan kenyataan bi-utilitas yang terkandung dalam *The Theory of Moral Sentiments*.⁴²

³⁹ Lester C. Thurow, *op. cit.*, hlm. 217.

⁴⁰ Amitai Etzioni, *The Moral Dimensions: Toward a New Economics* (New York: The Free Press, 1988) Chapter III.

⁴¹ Loc. cit.

⁴² Loc. cit.

Sebagai *a moral science* ilmu ekonomi mengenal keadilan (*justice/fairness*), peduli dengan persamaan (*equality*) dan pemerataan (*equity*), kemanusiaan (*humanity*), serta menghormati nilai-nilai agama (*religious values*). Sebagai suatu ilmu moral maka ilmu ekonomi mengenal dan menghormati kepentingan-kepentingan bersama (*social/people welfare, public needs, public interests*), dan pula mengenal dan menghormati kepentingan-kepentingan individu (kebebasan, *the pursuit of happiness*). Dengan demikian ilmu ekonomi sebenarnya mengemban ideologi, ilmu ekonomi menjadi bersifat normatif, yang bisa saja bersifat normatif berdasar paham liberalisme ataupun berdasar paham kolektivisme. Bahkan dalam jajaran ilmu moral ini Joan Robinson menyebutkan bahwa ...*The very nature of economics is rooted in nationalism*, bahkan lebih lanjut dikatakannya bahwa ... *The aspirations of the developing countries are more for national independence and national self-repect than just for bread to eat... The hard-headed Classics were in favour of Free Trade because it was good for Great Britain, not because it was good for the world*.⁴³ Artinya nasionalisme diakui sebagai suatu *economic force*. Dengan demikian pula ilmu ekonomi melaksanakan perannya dalam wujud *economic policy* dan *political economy*. Nasionalisme tidak bisa terlepas dari ideologi (tak terkecuali nasionalisme Indonesia yang berdasar pada sosio-nasionalisme dan sosio-demokrasi).

Umer Chapra pada peluncuran bukunya *The Future of Economics* (edisi bahasa Indonesia terbitan SEBI) di Program Pascasarjana UNAIR Surabaya, 26 Desember 2001 (kebetulan saya menjadi penyanggah dan moderator sekaligus), menyatakan bahwa "...*The anathema of conventional economics (yang dimaksudkan neo-classical) to value judgements and its excessive emphasis on maximization of wealth and want satisfaction and the serving of self-interest was a clear departure from the basic philosophy of most religions... these religions have generally held that material prosperity, though necessary, is not sufficient for*

⁴³ Joan Robinson, *Economic Philosophy* (Chicago: Aldine Publishing, 1962), hlm. 124.

human well-being... moreover competition, though indispensable, is not adequate for reining self-interest and ensuring social interest, or for preventing all forms wrong doing and injustice... ”.

Selain itu menurut pengamatan saya maka ilmu ekonomi yang diajarkan di fakultas-fakultas ekonomi masih menganut faham kompetitivisme belaka. Di samping hal ini berarti banyak mengabaikan faham kooperativisme, ilmu ekonomi yang diajarkan itupun bersifat neoklasikal (*free competition-based economy*) berdasarkan inisiatif dan kebebasan individu (*individualisme/liberalisme*). Dari sinilah paham dan sistem ekonomi kapitalis mendapat tempat dan pembenaran dengan mudahnya di ruang-ruang kelas. Kepentingan pribadi mencapai *equilibrium*-nya dalam wujud tercapainya kepuasan maksimal dan laba maksimal, ataupun biaya minimal dan kerugian minimal dalam dimensi mono-utilitas. Inilah arti efisiensi ekonomi, yang berdasarkan paham bersaing dan persaingan, sehingga siapa yang tidak efisien harus diwajarkan untuk kalah dan mati tersingkir, dilanjutkan dengan abstraksi tentang bakal dicapainya *resource allocation* yang paling efisien. Maka lahirlah dari paham ini adagium bebas-keluar dan bebas-masuk (*free entry and free exit*), bebas-hidup dan bebas-gulungtingkar, mengakuisisi atau terakuisisi.

Dari paham kompetitivisme itu maka lahirlah persaingan-bebas sempurna dan pasar-bebas sebagai konsekuensi logisnya. Setiap tindakan ekonomi arahnya adalah mencapai nilai-tambah ekonomi. Dari sini lahirlah konsepsi dan orientasi pertumbuhan ekonomi (*growth*), yaitu ketika ekonomi mikro mentransformasi diri menjadi ekonomi makro. Dari sini pula maka kapitalisme global (globalisasi) mudah diterima di ruang-ruang kelas tanpa pencermatan (*scrutiny*) dan kewaspadaan (*alertness*).

Strukturalisme: Tantangan Mewujudkan Keadilan Sosial Ekonomi dan Kemandirian Nasional

Sebenarnya sudah lebih dari tiga dekade yang lalu pemikir-pemikir strukturalis di bidang pembangunan ekonomi

telah mulai menyampaikan pandangan-pandangannya yang makin solid (yang barangkali menggunakan istilah George Soros saat ini)⁴⁴ tentang “*the defects of market mechanism*” dan “*the deficiencies of the nonmarket sector*”), meskipun Soros sendiri tidak memandangnya dari strukturalisme. Sebenarnya tentang *the defects of market mechanism* telah lama sebelumnya diungkapkan oleh Thurow dan Heilbroner, ... *the market is an insufficient instrument for provisioning society, even rich societies ... the market is assiduous servant of the wealthy, but indifferent servant of the poor ... market system promote amorality, it is not just an economic failure, but it is a moral failure.*⁴⁵

Sebelumnya Thurow menyebutkan tentang “*the dangerous currents*”, yang ia maksudkan adalah arus deras mekanisme pasar, yang sekedar merupakan mekanisme lelangan (*price-auction* atau *auction mechanism*).⁴⁶ Ini saya artikan sebagai lebih lanjut tentang adanya kelompok yang tidak memiliki tenaga beli akan bernasib menjadi “penonton”, yang akan berada di luar pasar, artinya berada di luar transaksi ekonomi. Dengan kata lain, pasar-bebas pada dasarnya adalah *inherently discriminatory* terhadap yang miskin, meskipun *indiscriminatory* terhadap siapa saja yang bertenaga beli. Ilmu ekonomi memang telah berusaha mengatasi atau mengurangi diskriminasi semacam ini dan hal ini banyak dikemukakan oleh pemikir-pemikir strukturalis. Selanjutnya dari sini akan terbentuk pola produksi (*pattern of production*) yang timpang, yaitu pola produksi yang hanya mengakomodasi kelompok bertenaga beli tinggi, bukan yang melayani *the underclass*. Investasi mengarah pada *rentier consumption*. Pola konsumsi yang timpang terbentuk dari sini.

Saya kira Thurow benar tatkala ia berkesimpulan bahwa *economics is in the state of turmoil... the economics of the*

⁴⁴ George Soros, *The Crisis of Global Capitalism* (New York: Public Affairs, 1998), hlm. xxii.

⁴⁵ Robert Heilbroner and Lester C. Thurow, *Economic Explained* (New York: Simon Schuster, 1982, 1987, 1994), 1994, hlm. 255-256.

⁴⁶ Lester C. Thurow, *The Dangerous Currents: The State of Economics* (New York: Random House, 1983), Bab 1 dan Bab 8.

*textbooks and of the graduate schools not only still teach price-auction model but it is moving toward narrower and narrower interpretations... the mathematical sophistication intensifies as an understanding of the real word diminishes... economics cannot do without symplifying assumptions, but the trick is to use the right assumption at the right time, and this judgement has to come from empirical analyses including those employed by historians, psychologists, sociologists and political scientists...*⁴⁷

Pandangan strukturalistik yang diungkapkan oleh John Kenneth Galbraith,⁴⁸ kiranya baik untuk mengawali titik-tolak tentang kelemahan ekonomi pasar yang kita ajarkan di ruang kelas. Galbraith menyatakan bahwa internasionalisasi modal, produksi dan perdagangan yang bebas sebagai wujud utama dari globalisasi, akan menimbulkan pemberdayaan ekonomi dan politik (*empowerment*) bagi kalangan aktor ekonomi yang mampu atas korban *the underclass*, yaitu golongan kelas bawah yang hidup dalam ekonomi rakyat. Berbagai ketimpangan struktural yang terjadi dalam proses pembangunan berdasarkan pemikiran *main-stream* (neoklasikal) juga diungkapkan oleh tokoh-tokoh strukturalis Barat, khususnya dari Inggris, Hans Singer (1950), Paul Baran (1952, 1961, 1970), Joan Robinson (1959, 1962, 1979), Gunnar Myrdal (1957), Dudley Seers (1972 — tokoh Sussex School) dan Jan Tinbergen (1968, 1972, 1992 — pemenang Nobel). Dapat masuk jajaran pemikir strukturalis adalah Lester Thurow (1983, 1994, 1996), Frank Ackerman (1998), Andrew Hurrell dan Ngaire Woods (1999), J.W. Smith (2000) dan Amartya Sen (1972, 1983, 2000 — pemenang Nobel).

Tokoh-tokoh strukturalis dari Dunia Ketiga yang dikemukakan oleh Sritua Arief a.l. Gunder Frank, Samir Amin, Theotoneo Dos Santos, Cardoso, Ranjit Sao, C.T. Kurien, Vandana Shiva, Celso Furtado, Raoul Prebisch, Jomo Kwame Sundaram, Suthy Prasartset, Renato Constantino. Tentu masih

⁴⁷ *Ibid*, hlm. 236-237.

⁴⁸ John Kenneth Galbraith, *The Culture of Contentment* (Boston: Houghton Mifflin, 1992).

banyak lagi tokoh lain yang menunjukkan kelemahan-kelemahan serupa tentang pemikiran *main-stream*. Deretan nama-nama yang diberikan oleh Sritua Arief lebih lengkap lagi, yang menempatkan ahli ekonomi Indonesia, Mohammad Hatta, sebagai seorang pemikir strukturalis awal yang tandas,⁴⁹ sebagaimana terbukti dari isi tulisan-tulisannya di majalah *Daulat Ra'jat* tahun 1931-1934 dan tulisan-tulisan berikutnya di pascakemerdekaan. Pemimpin-pemimpin perjuangan kemerdekaan di negara-negara terjajah memang lebih memahami dan lebih peka akan paham strukturalisme.

Paham strukturalisme, baik strukturalisme awal maupun neostrukturalisme, adalah paham yang menolak ketimpangan-ketimpangan struktural sebagai sumber ketidakadilan sosial-ekonomi. Ketimpangan-ketimpangan struktural yang menyangkut pemusatan penguasaan dan pemilikan aset ekonomi, ketimpangan distribusi pendapatan, produktivitas dan kesempatan ekonomi, serta ketimpangan-ketimpangan dalam kelembagaan, partisipasi dan emansipasi sosial-ekonomi, kemiskinan dan pengangguran struktural, merupakan pusat perhatian dan kepedulian kaum strukturalis. Apabila strukturalisme cenderung menolak mekanisme pasar-bebas adalah karena pasar-bebas menumbuhkan ketidakadilan sosial-ekonomi.

Seharusnya pemikiran-pemikiran strukturalis di bidang ekonomi seperti dikemukakan oleh tokoh-tokoh di atas dapat memberi warna dan mengoreksi arah serta substansi pengajaran ilmu ekonomi di kampus-kampus kita yang masih menganut paham *main-stream* konvensional dan parsial, yang melulu neoklasikal. Pemikiran-pemikiran korektif strukturalis tidak tercermin di dalam silabi dan proses pengajarannya di ruang-ruang kelas “*status-quo*”. Yang lebih mengecewakan lagi adalah bahwa di dalam pengajaran ekonomi pembangunan dan

⁴⁹ Sritua Arief, “Sambutan” di dalam Sri-Edi Swasono, *Dari Lengser ke Lengser* (Jakarta: UI-Press, 20001) hlm. lii-lvii dan Sri-Edi Swasono, “Materi Dasar Sistem Ekonomi”, *mimeo*, FE-UI, 13 September 2002). Untuk kelengkapan pandangan tokoh-tokoh strukturalis ini lihat Sritua Arief, *Teori dan Kebijakan Pembangunan* (Jakarta: Cides, 1998) hlm. 48-134.

kebijaksanaan ekonomi publik, pandangan-pandangan para pemikir strukturalis di atas ibarat tidak tersentuh dan kadangkala saja muncul dalam ruang kelas sekedar sebagai ornamen dan tidak masuk di dalam jalur benang merah pengajaran ilmu ekonomi. Betapapun pandangan para pemikir strukturalis sebenarnya lebih cocok bagi situasi dan kondisi Indonesia, tetap saja oleh orang-orang kampus diabaikan, bahkan disudutkan sebagai *minor-stream*.

Selanjutnya kaum strukturalis, yang mengoreksi kelemahan mendasar dari mekanisme pasar dan persaingan bebas dengan makin bergelornya globalisasi dengan kapitalisme globalnya, makin gencar menunjukkan betapa globalisasi perlu diwaspadai. Kaum strukturalis mulai menggunakan istilah-istilah keras untuk menyentak *mind-set* neoklasikal, seperti “*turbo capitalism*”, “*greedy capitalism*”, “*new imperialism*”, “*the dangerous currents*”, “*the winner-takes-all market*”, “*the zero-sum society*” dan “*the winner-takes-all society*”, dst dst. Jan Tinbergen mengatakan kepada saya (1992) bahwa lobang ozon makin besar karena kelakuan “*the greedy capitalism*”. Lebih lanjut Tinbergen mengatakan bahwa “*the limits to growth*”⁵⁰ dalam 20 tahun menjadi “*beyond the limits*”.⁵¹

Kaum strukturalis tidak saja menunjukkan kelemahan (parsialitas) ekonomi neoklasikal, tetapi juga mengoreksi dan bahkan menolak sebagian asumsi-asumsi dasarnya (seperti dikemukakan di atas). Kegagalan pasar dan ketidaksempurnaan pasar dalam mewujudkan *the invisible hand* adalah salah satunya, tidak terselesaikannya *micro-macro rift*⁵² adalah yang lainnya, sehingga efisiensi ekonomi yang dikembangkan berdasar tataran mikro tidak klop, bahkan bisa bertentangan dengan efisiensi ekonomi pada tataran makro.

⁵⁰ Club of Rome 1972

⁵¹ Club of Rome 1992

⁵² Heilbroner dan Thurow menyebutkannya sebagai “*micro-macro ills*”, *op. cit*, hlm. 256. Dalam ruang kelas selalu menarik membicarakan asumsi *constant returns to scale* vs *increasing returns to scale* dan transformasinya dari tataran mikro ke tataran makro.

Ekonomi neoklasikal berdasar mekanisme persaingan pasar-bebas terbukti secara empirik tidak mampu mengatasi ketimpangan-ketimpangan struktural untuk terlaksananya transformasi ekonomi dan transformasi sosial yang bermakna. Oleh karena itu strukturalisme berorientasi pada strukturisasi dan restrukturisasi ekonomi disertai intervensi mengatur dan mengontrol mekanisme pasar. Kelemahan-kelemahan mekanisme pasar dalam penciptaan lapangan kerja, perwujudan demokrasi ekonomi untuk menghasilkan tidak saja “nilai-tambah ekonomi” tetapi juga “nilai-tambah sosio-kultural” (partisipasi dan emansipasi), telah menjadi tema-tema utama dalam pemikiran ekonomi strukturalis.

Strukturalisme peduli akan harkat manusia dalam lingkup moralitas ekonomi. Strukturalisme menolak *homo economicus* yang melahirkan akhlak *homo homini lupus*, menolak eksploitasi dan proses pemiskinan (*impoverishment*) sosial-ekonomi. Kalau ekonomi neoklasikal berorientasi pertumbuhan (*growth*) ekonomi strukturalis lebih mengutamakan redistribusi dan pekerjaan (*employment*). Awal dari strukturalisme a.l. adalah pemikiran bahwa “*employment will take care of growth*”.

Lebih lanjut mengenai parsialisme neoklasikal dapat dikemukakan sebagai berikut. “Persaingan” (*competition*) memang merupakan suatu kekuatan ekonomi (*economic force*) dahsyat dalam kehidupan ekonomi. Namun teori ekonomi neoklasikal semacam ini sama sekali mengabaikan kekuatan ekonomi dahsyat lainnya yang disebut “kerja sama” (*co-operation*). Hal ini mengingkari kenyataan bahwa persaingan dan kerja sama (*competition* dan *co-operation*) merupakan “dua kekuatan kembar”, yang satu sama lain tak terpisahkan (*unseperable twin forces*) dalam menggerakkan kehidupan ekonomi dunia secara nyata. Setelah persaingan internasional melahirkan dua Perang Dunia, lahirlah kerja sama internasional untuk menggerakkan kembali dunia yang mandeg. League of Nations dan United Nations, berikut berbagai lembaga kepanjangannya, berfungsinya sebagai agen kerjasama global. Itulah sebabnya, seperti saya kemukakan lebih dari sepuluh tahun

yang lampau, saya menangkap adanya konvergensi antara *competition* dan *co-operation*, menjadi “*co-opetition*”, yaitu kerjasama untuk mengatur persaingan atau bersaing dalam konteks kerjasama. *Co-opetition* dekat dengan “*konkuro*” atau “*concurs*” atau “berlomba”.

Pemikiran neoklasikal tak pernah memikirkan bahwa “kerjasama” membentuk suatu sinergi dan bahwa sinergi adalah elemen besaran untuk membentuk derajat efisiensi. Peralatan teknis dapat disusun dan dikembangkan sebagai tolok-ukurnya. Kaum neoklasikal sebenarnya memiliki peralatan teori untuk menoleh pada mekanisme kerjasama, dengan bertitik-tolak dari konsepsi tentang *economic of scale* dan *external economies* di dalam mengembangkan kegiatan ekonomi. Namun pola pikir individualisme dan semangat bertarung telah menghambat kerjasama dapat muncul sebagai mekanisme alternatif.

Sebagai insan akademis kita perlu menegaskan bahwa pendidikan yang berhasil adalah pendidikan yang mampu mengubah sikap dan tingkah laku, terlepas apakah materi pendidikan itu salah atau benar, memadai atau canggung. Demikian pula kiranya telah terjadi pada pendidikan ilmu ekonomi kita, yang telah menciptakan sikap dan *mind-set* individualistik, liberalistik dan kapitalistik terhadap banyak sekali para anak didik dan lulusan dalam berkehidupan ekonomi. Di sinilah kita berbicara mengenai kompetensi akademik-intelektual diri kita. Sudahkah kita menempatkan ilmu ekonomi baik substansi maupun dimensinya, serta melaksanakan pendidikan dan pengajaran ilmu ekonomi, sesuai dengan ideologi dan cita-cita nasional kita?

Kekaguman Terhadap Globalisasi?

Globalisasi telah digambarkan dalam Konperensi Ekonomi (pidato Wapres Mohammad Hatta, Yogyakarta) 3 Februari 1946, yang menyatakan perlunya suatu koordinasi dipersiapkan, yaitu “*bagaimana mengatur perekonomian Indonesia supaya pembangunan itu sejalan dan bersambung dengan pembangunan*

di seluruh dunia”. Bagi yang memahami sejarah mestinya kita siap (bukan kagum) terhadap datangnya era globalisasi saat ini.

Dalam perkembangan globalisasi seperti kita saksikan saat ini ternyata tidak makin mudah menyajikan pemahaman tentang adanya sistem ekonomi Indonesia. Kaum akademisi Indonesia terkesan makin mengagumi globalisasi yang membawa perangai “kemenangan” sistem kapitalisme Barat dengan pasar-bebasnya. Sikap kaum akademisi semacam ini ternyata membawa pengaruh besar terhadap sikap kaum elit politik muda Indonesia, yang mudah menjadi ambivalen terhadap sistem ekonomi Indonesia dan ideologi kerakyatan yang melandasinya.

Pemahaman akan sistem ekonomi Indonesia bahkan mengalami suatu pendangkalan tatkala sistem komunisme Uni Soviet dan Eropa Timur dinyatakan runtuh. Kemudian dari situ ditarik kesimpulan kelewat sederhana, yaitu bahwa sistem kapitalisme telah memenangkan secara total persaingannya dengan sistem komunisme. Dengan demikian, dari persepsi simplisistik semacam ini, Indonesia pun secara keliru menganggap perlu berkiblat kepada kapitalisme Barat dengan sistem pasar-bebasnya dan meninggalkan saja sistem ekonomi Indonesia yang “sosialistik” itu.

Kesimpulan yang menjerumuskan (*misleading*) tentang menangnya sistem kapitalisme dalam percaturan dunia ini ternyata secara populer telah pula “menggloabal”. Sementara itu pemikir strukturalis tetap berhati-hati dan masih memberikan peluang terhadap pemikiran obyektif yang lebih mendalam, dengan membedakan secara cermat, antara runtuhnya negara-negara komunis itu secara politis, dengan lemahnya (atau kelirunya) sistem sosialisme dalam prakteknya.

Pandangan para pemikir strukturalis yang menolak simplisitas seperti di atas kurang lebihnya diawali oleh fenomena konvergensi antara dua sistem raksasa itu (kapitalisme dan komunisme) a.l. sebagaimana telah dikemukakan oleh Raymond Aron (1967), bahwa suatu ketika nanti anak-cucu Krushchev akan menjadi “kapitalis” dan anak-cucu Kennedy akan menjadi “sosialis”.

Mungkin yang lebih benar adalah bahwa tidak ada yang kalah antara kedua sistem itu. Bukankah tidak ada lagi kapitalisme asli yang sepenuhnya liberalistik dan individualistik, demikian pula tidak ada lagi sosialisme asli yang dogmatik dan komunistik. Namun bukan ini yang menjadi *subject-matter* kita yang utama.

Dengan demikian hendaknya kita tidak terpaku pada fenomena global tentang kapitalisme vs komunisme seperti dikemukakan di atas. Kita harus mampu mengemukakan dan melaksanakan sistem ekonomi Indonesia sesuai dengan cita-cita kemerdekaan Indonesia, yang tidak terkurung oleh kapsul neoklasikal, yaitu untuk mencapai kesejahteraan sosial dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, tanpa mengabaikan hak dan tanggung jawab global kita.

Globalisasi berdasar “persaingan-bebas” dan “pasar-bebas”nya memang tidak bisa tidak akan berperangai kapitalisme rakus dalam ujud barunya. Diskusi ini tidak dimaksudkan untuk secara khusus mengemukakan tentang hal-hal mengapa globalisasi perlu kita waspadai, namun perlu dicatat bahwa globalisasi terbukti telah menumbuhkan *inequality* yang makin parah, seperti dikemukakan di atas telah melahirkan “*the winner-takes-all society*” (adigang, adigung), *disempowerment* dan *impoverishment* terhadap si lemah, sehingga *the gap between the haves and the have-nots* makin melebar. Ini merupakan suatu kegagalan dari *global capitalism*, sebagaimana mungkin dimaksudkan oleh Soros “*we have a global economy without a global society*”.⁵³

Tentu tergantung kepada kita sendiri, bagaimana memerankan diri sebagai subyek (bukan obyek) dalam ikut membentuk ujud globalisasi, mumpung globalisasi masih mencari-cari bentuknya yang final demi tujuan sejati mencapai kesejahteraan dunia secara adil dan merata. Sementara itu kepentingan nasional harus tetap kita utamakan tanpa mengabaikan tanggung jawab global. Dalam kaitan ini yang kita tuju adalah pembangunan Indonesia, bukan sekedar pembangunan di

⁵³ George Soros, *op. cit.*, hlm. 126.

Indonesia. Apabila kita lengah, globalisasi dan globalisme akan menjadi proses *self-disempowerment* terhadap kita, suatu proses aborijinisasi ekonomi dan sosial kultural, suatu *discriminatory fragmented global society*.

Kita perlu mengingat pula yang dikatakan oleh Henry Kissinger (Trinity College, 1998), bahwa “globalisasi adalah nama lain dari dominasi Amerika Serikat.” Friedman mengatakan “*culturally speaking, globalization has tended to involve the spread (for better or worse) of Americanization.*” [23]

[23] *Loc. cit.*, dan lihat pula Thomas L. Friedman, *The Lexus and the Olive Tree*, updated and expanded edition, 2001, hlm. 9.

Siapa yang Berdaulat, Pasar atau Rakyat?

Kesalahan utama kita dewasa ini terletak pada sikap Indonesia yang kelewat mengagumi pasar-bebas dengan persaingan bebasnya. Kita telah “menobatkan” pasar-bebas sebagai “berdaulat”, mengganti dan menggeser kedaulatan rakyat. Kita telah menobatkan pasar sebagai “berhala” baru.

Kita boleh heran akan kekaguman ini, mengapa dikatakan Kabinet harus ramah terhadap pasar, mengapa kriteria menjadi menteri ekonomi harus orang yang bersahabat kepada pasar. Bahkan sekelompok ekonom tertentu mengharapakan Presiden pun harus ramah terhadap pasar. Mengapa kita harus keliru sejauh ini. Mengapa tidak sebaliknya bahwa pasarlah yang harus bersahabat terhadap rakyat, petani, nelayan, dst dst, atau pasarlah yang harus ramah terhadap Presiden?⁵⁴

Siapakah sebenarnya pasar itu? Bukankah saat ini di Indonesia pasar adalah sekedar (1) kelompok

⁵⁴ Mengapa pasar di Jepang dapat diatur bersahabat dengan petani Jepang, sehingga beras di Jepang per kilo yang mencapai harga rupiah sebesar Rp. 50.000,- para importir Jepang tidak mengimpor beras murah dari luar negeri. Mengapa pula kita harus “memperpurukkan” petani-petani kita, justru ketika petani kita sedang panen padi, kita malah mengimpor beras murah dari luar negeri?

penyandang/penguasa dana, penerima titipan dana dari luar negeri (komprador), para pelaku KKN, termasuk para penyamun BLBI, dst; (2) para penguasa stok barang (termasuk penimbun dan pengijon); (3) para spekulasi (baik di pasar umum dan pasar modal); dan (4) terakhir adalah rakyat awam yang tenaga-belinya lemah. Dengan demikian itu ramah kepada pasar adalah ramah kepada ketiga kelompok pertama sebagai pelaku utama pasar, sebagai para penguasa pasar dan penentu pasar.

Telah kita tunggu hampir 250 tahun lamanya, tidak ada apa yang disebut “*the invisible hand*” sebagaimana dikatakan oleh Adam Smith. Adam Smith memang seorang pemikir besar, seorang filsuf dan moralis penuh kemuliaan, namun mungkin pula seorang pemimpi besar, *a great dreamer*. Dalam kenyataan, apalagi dalam globalisasi dan kapitalisme rakus, “*the invisible hand*” telah berubah menjadi “*the dirty hand*”. Oleh karena itu pasar harus tetap dapat terkontrol, terkendali, hendaknya tidak sepenuhnya kita menyandarkan diri pada mekanisme pasar yang *inherently discriminatory* itu⁵⁵, tetapi sebaliknya pasarlah, sebagai “alat” ekonomi, yang harus ramah dan mengabdikan kepada negara. Adalah kekeliruan besar menganggap pasar sebagai “*omniscient*” dan “*omnipotent*” sehingga mampu mengatasi ketimpangan struktural. Adalah *naif* menganggap “pasar bebas” adalah riil. Lebih riil sebagai kenyataan adalah proteksi terselubung, *unfair competition*, monopoli terselubung (*copyrights, patents, intellectual property rights*), tak terkecuali *embargo* dan *economic sanctions*, yang tak jarang mengandung kepentingan-kepentingan nonekonomi yang mendominasi dan mendistorsi pasar.

⁵⁵ Lihat Sri-Edi Swasono “Pasar-Bebas yang Imajiner: Distorsi Politik dan Pertentangan Kepentingan Internasional”, Kantor Menko Ekuin, 21 Maret 1997.

Transformasi Ekonomi dan Transformasi Sosial: Siapa yang Disebut Rakyat?

Mari kita tanyakan kepada para pengajar ilmu ekonomi, siapa yang berdaulat, pasar atau rakyat. Di mana letak rakyat dalam jajaran variabel-variabel ekonomi. Subyek, obyek, *asset* atau *liability*-kah rakyat itu? Dari sini saya akan mengajukan proposisi, bahwa dalam pengajaran ilmu ekonomi kita harus bertitik-tolak dari paham bahwa rakyatlah yang merupakan *subject-matter*-nya, rakyatlah yang harus kita bangun, bukanlah ekonomi (GDP) dan pertumbuhannya *an sich* yang kita bangun. Oleh karena itu patutlah kita memberi perhatian kepada ekonomi rakyat, tempat rakyat hidup dan berkecimpung.

Membangun ekonomi rakyat memang memerlukan “pemihakan”, suatu sikap ideologis yang memihak untuk memuliakan kedaulatan rakyat. Namun dalam membangun ekonomi rakyat, pemihakan bukanlah satu-satunya justifikasi. Pembangunan ekonomi rakyat memang merupakan suatu strategi yang tepat untuk mengembangkan perekonomian nasional: yaitu suatu strategi meningkatkan produktivitas rakyat (rakyat menjadi *asset* nasional) dan utilisasi efektif sumber-sumber daya yang tersedia, sebagai suatu strategi *grassroots-based* dan sekaligus *resources-based*. Lebih dari itu, membangun ekonomi rakyat merupakan salah satu ujud mendasar pelaksanaan pendekatan partisipatori dan emansipatori yang dituntut oleh paham demokrasi ekonomi. Kesemuanya untuk mempercepat transformasi ekonomi dan transformasi sosial.

Pada tahun 1931 Mohammad Hatta memunculkan istilah “perekonomian rakyat” sebagai lawan dikotomis dari “perekonomian *koloniaal-kapitaal*” (Hatta, *Daulat Ra'jat*, 20 November 1931), sebagai titik-tolak paham strukturalisme-nya. Hal ini senada dengan orientasi kerakyatan yang menjiwai kemerdekaan Indonesia untuk menggusur “Daulat Tuanku” dan menggantikannya dengan “Daulat Rakyat”. Perekonomian *koloniaal-kapitaal* ini yang bermula dengan kolonialisme VOC dan Hindia Belanda berikut *cultuurstelsel* serta pelaksanaan UU Agraria 1870, boleh dibilang masih berkelanjutan (dalam ujud

ekonomi kapitalistik dan konglomerasi ekonomi) hingga saat ini. Dasar pemikiran Mohammad Hatta adalah perlunya kita melakukan transformasi ekonomi dan transformasi sosial apabila Indonesia ingin benar-benar merdeka dan melepaskan diri dari sistem ekonomi penjajahan serta ketergantungan.⁵⁶

Transformasi ekonomi yang dimaksudkan itu adalah membentuk hubungan ekonomi baru yang demokratis. Di dalam zaman penjajahan berlaku sistem ekonomi subordinasi, artinya yang di atas mendominasi yang dibawah. Ujud nyatanya adalah hubungan ekonomi “tuan-hamba”, ada *taoke* yang berkedudukan dominan dan ada *koelie* yang kedudukannya tersubordinasi. Dalam sistem ekonomi subordinasi maka di samping partisipasi sosial-ekonomi terbatas, emansipasi sosial-ekonomi tidak berlaku. Tidak akan ada partisipasi yang tulen tanpa adanya emansipasi. Hubungan ekonomi semacam ini menjadi sumber dari terjadinya ketimpangan dalam pembagian pendapatan, yang di atas mengakumulasi surplus ekonomi dari bawah, yang di bawah tertundukkan dan tereksplotasi oleh yang di atas. Ketimpangan hubungan ekonomi ini haruslah dikoreksi dan Negara yang wajib melindungi segenap bangsa dan harus mengambil tanggungjawabnya. Rakyat perlu di-*empowered* untuk mampu *self-empowering*.

Koreksi terhadap hubungan ekonomi yang tidak partisipatif-emansipatif merupakan tugas transformasi sosial, sebagai proses demokratisasi yang memihak kepada kepentingan rakyat banyak.

Dengan model pembangunan teknokratik ekonomi nonstrukturalis, cita-cita transformasi ekonomi dan transformasi sosial dalam arti "mengubah ekonomi kolonial menjadi ekonomi nasional" berdasar Pasal 33 UUD 1945, kandas sama sekali.

⁵⁶ Tugas transformasi ekonomi dan transformasi sosial menuntut perlunya matakuliah sosiologi diajarkan secara mendalam di fakultas-fakultas ekonomi melalui dosen-dosen ekonomi yang memahami ilmu sosiologi atau dosen-dosen sosiologi yang memahami ilmu ekonomi. Penghapusan matakuliah sosiologi adalah suatu *ignorance* dan kecelakaan besar.

Seperti dikemukakan di atas, di samping merupakan suatu tugas pemihakan, pembangunan ekonomi rakyat mempunyai peran sebagai strategi pembangunan. Menempatkan sektor ekonomi rakyat sebagai sokoguru ekonomi nasional merupakan desain strategis agar ekonomi nasional tumbuh dan berakar di dalam negeri. Dari sini kita membangun fundamental ekonomi domestik. Hanya dengan demikian pula maka perekonomian Indonesia lebih mampu mandiri dan tidak kelewat ringkih serta tidak tergantung pada perekonomian luar negeri.

Sesuai dengan dasar pemihakan dan strategi di atas, arah kebijaksanaan ekonomi nasional harus pula ditujukan kepada sektor-sektor yang sarat dengan kepentingan rakyat, terkait dengan potensi dan kapasitas rakyat, serta sekaligus sesuai dengan sumber-sumber Indonesia (*factor-endowment*) yang tersedia. Sektor pertanian dan industrialisasi pertanian menjadi pilihan strategis karena posisinya yang berdasar sumber-sumber sendiri (*domestic resources-based*) dan bertitik sentral pada rakyat (*people centered*) dengan sekaligus mengutamakan kepentingan rakyat (*putting people first*). *Domestic resources-based strategy* akan lebih mampu menjamin kemandirian industri dalam-negeri, agar tidak tergantung semata-mata pada komponen luar negeri, *import contents* sebagai elemen ketergantungan industri dalam negeri menjadi minimal.

Ketergantungan ekonomi Indonesia akan *import contents*, yang merupakan salah satu sebab terpuruknya industri nasional oleh hantaman krisis moneter, bukan sekedar kesalahan strategi dalam menstruktur pola industri (*pattern of production*) nasional ataupun salah dalam menginterpretasi makna interdependensi ekonomi. Lebih dari itu terjadinya ketergantungan parah terhadap produk/komponen luar negeri ini adalah juga sebagai akibat ulah dari kelompok kepentingan yang mencari untung dari kegiatan impor dalam "rejim patronasi bisnis" saat ini.

Sekali lagi, siapa yang disebut "rakyat"? Pertanyaan semacam ini banyak dikemukakan secara sinis oleh sekelompok pencemooh yang biasanya melanjutkan bertanya, "bukankah seorang konglomerat juga rakyat?" Tentu ia bagian dari rakyat!

Namun yang jelas perekonomian konglomerat bukanlah perekonomian rakyat.

“Rakyat” adalah konsepsi politik, bukan konsepsi aritmatik atau statistik, rakyat tidak harus berarti seluruh penduduk. Rakyat adalah “*the common people*”, rakyat adalah “orang banyak”. Pengertian rakyat berkaitan dengan “kepentingan publik”, yang berbeda dengan “kepentingan orang-seorang”. Pengertian rakyat mempunyai kaitan dengan kepentingan kolektif atau kepentingan bersama. Ada yang disebut “*public interests*” atau “*public wants*”, yang berbeda dengan “*private interests*” dan “*private wants*”. Sudah lama pula orang mempertentangkan antara “*public needs*” (yang berdimensi domain publik) dan “*individual privacy*”. Ini analog dengan pengertian bahwa “preferensi sosial” berbeda dengan hasil penjumlahan atau gabungan dari “preferensi-preferensi individual”. Istilah “rakyat” memiliki relevansi dengan hal-hal yang bersifat “publik” itu.

Mereka yang tidak mampu mengerti “paham kebersamaan” (*mutuality*) dan “asas kekeluargaan” (*brotherhood*, *broederschap* atau “*ukhuwah*”) pada dasarnya karena mereka tidak mampu memahami arti dan makna luhur dari istilah “rakyat” itu, yang mengartikan rakyat lebih dekat dengan arti “masyarakat” atau “*ummat*”, bukan dalam arti “penduduk” yang 210 juta. Rakyat atau “*the people*” adalah jamak (*plural*), tidak tunggal (*singular*). Tentu *brotherhood* (yang bukan *kinship* atau kekerabatan) ini berdimensi lebih dari sekedar “*Gemeinschaft*”, tetapi menjangkau dan membentuk secara formal dimensi “*Gesellschaft*”.

Mengutamakan kepentingan bersama (publik) tidak berarti menolak kepentingan orang-seorang (*privacy*). Sejak awal kemerdekaan hak-hak warganegara dijamin, Mohammad Hatta (15 Juli 1945) menegaskan agar Negara tidak menjadi *Machtsstaat*, namun merupakan suatu Negara Pengurus. Sementara itu kepentingan orang-seorang pun bisa terancam oleh lah korporasi, yaitu *the privacy merchants* yang mengejar *profit*.⁵⁷

⁵⁷ Lihat Amitai Etzioni, *The Limits of Privacy* (New York: Basic Books) hlm. 9

Seperti dikemukakan di atas, kerakyatan dalam sistem ekonomi mengetengahkan pentingnya pengutamaan kepentingan rakyat dan hajat hidup orang banyak, yang bersumber pada kedaulatan rakyat atau demokrasi. Oleh karena itu, dalam sistem ekonomi berlaku demokrasi ekonomi yang tidak menghendaki “otokrasi ekonomi”, sebagaimana pula demokrasi politik menolak “otokrasi politik”.

Masa Depan: Reformasi Pemikiran Ekonomi

Rudyard Kipling⁵⁸ pernah mengatakan “*East is East, West is West, the twins shall never meet*”. Andai saat ini ia masih hidup, ia akan melihat dunia telah dibelah secara lain berdasar hubungan ekonomi dan ketimpangannya. Dapat diperkirakan ia akan mengatakan pula *North is North, South is South, the twins shall hardly meet*.⁵⁹

Kita mudah kagum kepada yang serba Barat. Kita kelewat *soft* terhadap Barat. Maka itu Presiden Sukarno berulang kali pesankan agar kita membersihkan diri dari *hollands denken*. Artinya kita harus mampu melakukan *unlearning* (*afleren*) di samping juga *learning* (*aanleren*) untuk memperkuat dan mengembangkan kemandirian, kepribadian serta budaya Indonesia. Demikian pulalah seharusnya sikap kita dalam menghadapi dikotomi baru Utara-Selatan, kita mestinya tidak hanya mampu “ber-antisipasi” lalu terbawa arus dan *trend* globalisasi Utara, tetapi harus mampu pula ikut proaktif “mengukir sejarah masa depan” dalam percaturan ekonomi dunia.

Memprihatinkan sekali bahwa kita menyongsong sistem ekonomi pasar-bebas lebih berapi-api daripada orang-orang Utara. Kita praktekkan liberalisme dan kapitalisme di sini lebih hebat

⁵⁸ Rudyard Kipling, sang penjelajah Timur dan Barat, penerima Hadiah Nobel untuk Kesusastran tahun 1907, ia menerima Doctor HC dari berbagai universitas terkemuka berkat sederetan panjang buku-buku karya susastranya, lahir di Bombay 1863, meninggal di London 1935, lihat Sri-Edi Swasono, “Menari Atas Kendang Orang Lain”, *Sinar Harapan*, 23 September 1994.

⁵⁹ Loc. cit.

daripada di negara-negara Utara. Kita bahkan menjadi juru bicara sistem ekonomi pasar-bebas untuk kepentingan mereka. Kita menggadaikan pikiran kita pula pada ide pasar-bebas.

Ingin saya kutipkan tulisan saya tahun 1994 yang berjudul “Menari atas Kendang Orang Lain”, sebagai berikut:⁶⁰ Ketika kesepakatan GATT belum kita ratifikasi, kita pun telah tunduk melatih diri, ibarat “belum ditanya sudah mau”, lalu kita “menari atas kendang orang lain” dengan mudahnya. Tidak hanya gampang kagum atau *soft*, barangkali juga malah *servile*, tetapi mengaku *friendly* atau *low-profile*.

Tidak ada yang dapat mengabaikan peranan pasar. Kita pun memelihara ekonomi pasar. Yang kita tolak adalah pasar-bebas. Pasar-bebas adalah imajiner, yang hanya ada dalam buku teks, berdasar asumsi berlaku sepenuhnya persaingan-bebas. Dalam realitas, tidak ada persaingan-bebas sepenuhnya, kepentingan non-ekonomi, khususnya kepentingan politik (lokal atau global), telah mendistorsi dan menghalangi terjadinya persaingan-bebas. Tanpa persaingan-bebas, sebagaimana dalam kenyataannya, tentulah tidak akan ada pasar-bebas yang sebenarnya. Sebagaimana saya kemukakan di atas, maka Adam Smith boleh terperanjat menyaksikan bahwa *the invisible hand has turned into the dirty hand*.

Pasar-bebas akan menggagalkan cita-cita mencapai keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Pasar-bebas dapat mengganjal cita-cita Proklamasi Kemerdekaan untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, pasar-bebas memarginalisasi yang lemah dan miskin. Pasar-bebas bahkan diskriminatif terhadap yang rendah produktivitasnya (yang dianggap tidak efisien), akibatnya tidak mudah memperoleh akses permodalan dalam sistem yang berdasar *profitability* itu. Pasar-bebas jelas merintang hak demokrasi ekonomi rakyat, yang miskin tanpa daya beli akan hanya menjadi penonton belaka, berada di luar pagar-pagar transaksi ekonomi. Pasar-bebas melahirkan privatisasi yang melepaskan cabang-cabang produksi

⁶⁰ Loc. cit.

yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak ke tangan individu orang-seorang. Pasar-bebas mencari laba ekonomi bagi kepentingan orang-seorang, bukan mencari manfaat ekonomi bagi masyarakat. Pasar-bebas menggeser dan bahkan menggusur rakyat dari tanah-tanah dan usaha-usaha ekonomi mereka, yang mendorong transfer pemilikan dari yang lemah dan miskin ke yang kuat dan kaya. Pasar-bebas, yang terbukti tidak *omniscient* dan tidak *omnipotent*, tidak mampu mengatasi bahkan memperkuat ketimpangan struktural, lantas mendorong terbentuknya polarisasi sosial-ekonomi, memperenggang integrasi sosial dan persatuan nasional. Pasar-bebas memelihara sistem ekonomi subordinasi yang eksploitatif, nonpartisipatif dan nonemansipatif, atas kerugian yang lemah. Kemudian pasar-bebas mengacau pikiran kita, melumpuhkan misi-misi mulia dan mendorong lidah kita bicara palsu: anti subsidi dan anti proteksi secara membabi-buta, demi efisiensi. Pasar-bebas mereduksi manusia sebagai sumber daya insani menjadi sumber daya manusia atau faktor produksi ekonomi belaka. Dengan pasar-bebas maka *people empowerment* kelewat sering berubah menjadi *people disempowerment*.

Dalam pemikiran ekonomi yang menganut pasar-bebas, efisiensi tak lain merupakan suatu “keterpaksaan ekonomi” untuk bertahan hidup dan meraih keuntungan ekonomi (tanpa peduli apakah itu *zero-sum* atau *non-zero-sum*), yang harus dicapai melalui bersaing. Ekonomi persaingan-bebas adalah ibarat ekonomi “peperangan” dengan *free-fight*, menghadirkan kehidupan ekonomi penuh tensi dan stres, membentuk “*a stressful society*”. Sedang di dalam pemikiran ekonomi yang mengakui kerja sama mutualitas sebagai kekuatan ekonomi, maka efisiensi merupakan “kewajiban moral hidup berekonomi”, kewajiban hidup rukun untuk membentuk “*a peaceful society*”. Ekonomi persaingan berjangkauan kepentingan parsial, semata-mata meraih nilai-tambah ekonomi, sedang ekonomi kerja sama berjangkauan kepentingan multi-parsial (*multipartitus*), yang meraih tidak saja nilai-tambah ekonomi, tetapi juga sekaligus nilai-tambah sosial-kultural.

Menghadapai Globalisasi

Globalisasi dan pasar-bebas memang diimajinasikan sebagai upaya meningkatkan efisiensi global. Saat ini imaginasi itu ditumpukan kepada organisasi dunia WTO, pengganti GATT, yang mematok pakem-pakem ekonomi pasar untuk mencapai efisiensi global. Kenyataan yang ada membuat banyak di antara kita harus bersikap menolak dan reaksioner. Tentulah dalam prakteknya yang lemah harus membiaya efisiensi dunia demi kesejahteraan si kuat. Selatan membiayai efisiensi global demi keuntungan dan kemajuan Utara.⁶¹ Oleh karena itu pasar harus *managed*, dikendalikan, agar ramah terhadap rakyat dan kepentingan nasional.

Yang dikemukakan di atas bukanlah suatu ekstrimitas, tetapi merupakan suatu upaya menunjukkan polarisasi dikotomis untuk mempertajam perbandingan analitikal.

Globalisasi mulai banyak dikecam, karena menyandang adu kekuatan dan peragaan dominasi ekonomi, tak terkecuali oleh orang-orang Barat sendiri yang peduli akan pentingnya mewujudkan keadilan global. Tak terkecuali kecaman terhadap ketidakadilan ini datang dari kalangan akademisi Barat, NGO's, mantan praktisi Bank Dunia dan IMF, tak terkecuali para pemenang hadiah Nobel Ekonomi. Bahkan telah lahir buku tentang perlunya "mewujudkan demokrasi ekonomi global sebagai tantangan politik abad ke-21".⁶²

Dalam WTO kita harus tetap reaksioner, berani merevisi dan membuat kesepakatan-kesepakatan baru yang tidak merugikan kepentingan nasional dengan tetap menghormati tanggung jawab global kita. Sekalipun sebagai ekonom, kita sekali lagi harus mampu menghayati realita yang ditegaskan oleh Joan Robinson, tentang ilmu ekonomi yang memiliki akar ke dalam nasionalisme. Artinya pengembangan pemikiran ekonomi nasional dalam konteks global pun, perlu mengacu kepada histori,

⁶¹ *Loc.cit.*

⁶² [32] J.W. Smith, *Economic Democracy: The Political Challenge of the Twenty-First Century* (New York: M.E. Sharpe, 2000).

ideologi, institusi dan aspirasi nasional, yang selanjutnya harus memberi warna terhadap *theory building and modeling*; dengan kata lain menolak paham *neutrality of theory*.

Saat ini kesadaran global itu memunculkan berbagai *global common interests* seperti *social development, eradication of poverty, employment creation, strengthening solidarity and social integration, protection of environment* dll, bahkan sampai pada penangkalan bersama terhadap pelanggaran *human rights* dan *terrorism* dalam berbagai bentuknya (sebagaimana yang terpaku dalam berbagai konvensi dan keputusan PBB). Tanggung jawab ini harus secara bersama-sama digalang oleh seluruh negara di dunia.

Kerja sama dan kesadaran global ini harus dapat kita manfaatkan untuk melindungi kepentingan nasional kita. Akibat-akibat sosial-ekonomi, sosial-politik dan sosial-kultural yang ditimbulkan oleh persaingan bebas dan pasar-bebas seperti digambarkan di atas, jelaslah banyak bertentangan dengan *global interests* di atas.

Globalisasi dan ujud globalisme masih dalam proses mencari bentuknya. Seperti dikatakan di atas, *we need a global society to support a global economy*. Bagaimana membentuk *a global society*? Tak seorang pun bakal tahu formatnya dan hubungan antar keduanya, terlalu kompleks dan sulit digambarkan. Dalam masa transisi ini yang menonjol adalah dominasi ekonomi (baik eksklusif ekonomi maupun kelanjutannya yang berupa dominasi politik dan kultural) harus kita hadapi melalui tiga *fronts*: *Pertama*, melalui usaha masing-masing negara untuk bebenah diri sendiri meningkatkan kemampuan domestik dan kinerja nasionalnya, antara lain melalui rencana dan tindakan-tindakan terfokus untuk membentuk konsolidasi ekonomi nasional ke arah mengurangi ketergantungan pada pihak luar. *Kedua*, menggalang kerjasama regional, diawali dengan kerjasama ekonomi dan kemandirian ASEAN, disertai dengan upaya mengembalikan posisi Indonesia sebagai *the leader of ASEAN*, dengan segala justifikasi yang relevan dan inheren di dalamnya. Kalau perlu kita memimpin untuk bersama-sama mendirikan

“ASEAN IMF”, dst dst. *Ketiga*, bergabung dan meningkatkan keterlibatan Indonesia dengan gerakan-gerakan di fora internasional yang menentang ketidakadilan inheren dari globalisasi, yang menyadari perlunya berbagai koreksi terhadap proses perkembangan globalisasi yang menyudutkan negara-negara berkembang termasuk Indonesia.

Paragraf ini dimaksudkan untuk mengajak kita mewaspadai globalisasi, bukan untuk menolaknya. Globalisasi merupakan suatu kejadian alamiah. Kita harus mampu berperan dan memanfaatkan proses globalisasi, yang penuh peluang dan prospek kemajuan. Marilah *go global* dengan *local specifics*. Marilah kita merencanakan dan membentuk keunggulan komparatif kita dalam memanfaatkan peluang yang diciptakan oleh aturan main global.

Mempertahankan Ekonomi Pancasila

Sebagai penutup saya ingin menggabungkan masalah kompetensi dan integritas kita semua sebagai pemikir dan warga kampus.

Sebagai alumni, sudah jelas, agar tetap menjaga hubungan sebaik-baiknya dengan almamater. Hubungan ini tentu bukan sekedar hubungan kekeluargaan, suatu *nostalgic reunion* penuh ramah tamah, tetapi hendaknya juga merupakan pertemuan untuk meningkatkan kadar intelektualitas kita, menghindarkan obsolensi dan meraih kemutakhiran.

Sebagai sesama pengajar, sesama insan akademik-ilmiah di kampus, saya ingin mengemukakan sebagai berikut ini, betapa pun ikhwal yang saya kemukakan di atas adalah *self-explanatory*.

Sebenarnya gugatan moral terhadap ilmu ekonomi neoklasikal telah dikemukakan oleh Mubyarto dkk pada tahun 1981 dan juga oleh Sri-Edi Swasono dkk juga pada tahun 1981, ketika mereka menganjurkan Sistem Ekonomi Pancasila dalam rangka transformasi ekonomi dan transformasi sosial.

Mubyarto (1981)⁶³ menyatakan ciri-ciri Sistem Ekonomi Pancasila adalah:

1. Roda perekonomian digerakkan oleh rangsangan ekonomi, sosial dan moral;
2. Kehendak kuat dari seluruh masyarakat ke arah pemerataan sosial (egalitarianisme), sesuai asas-asas kemanusiaan;
3. Prioritas kebijakan ekonomi adalah penciptaan perekonomian nasional yang tangguh, yang berarti nasionalisme menjiwai tiap-tiap kebijaksanaan ekonomi;
4. Koperasi merupakan soko-guru perekonomian dan merupakan bentuk yang paling konkrit dari usaha bersama;
5. Adanya imbalan yang jelas dan tegas antara perencanaan di tingkat nasional dengan desentralisasi dalam pelaksanaan kegiatan ekonomi untuk menjamin keadilan ekonomi dan sosial.

Sedangkan Sri-Edi Swasono (1981)⁶⁴ menggambarkan Sistem Ekonomi Pancasila sebagai sistem ekonomi yang berorientasi atau berwawasan pada sila-sila Pancasila, berorientasi kepada:

1. *Ketuhanan Yang Maha Esa* (adanya atau berlakunya etik dan moral agama, bukan materialisme);
2. *Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab* (tidak mengenal pemerasan, penghisapan dan subordinasi ekonomi — modern);
3. *Persatuan* (kekeluargaan, kebersamaan, gotong-royong, tidak saling mematikan — nasionalisme);
4. *Kerakyatan* (demokrasi ekonomi, kedaulatan ekonomi, mengutamakan ekonomi rakyat, mengutamakan hajat hidup orang banyak);

⁶³ Mubyarto, “Moral Ekonomi Pancasila”, *Prisma*, 1 Januari 1981.

⁶⁴ Sri-Edi Swasono, “Orientasi Ekonomi Pancasila” di dalam Abdul Madjid dan Sri-Edi Swasono (Eds.), *Wawasan Ekonomi Pancasila* (Jakarta: UI-Press, 1981), hlm. 1-29.

5. *Keadilan Sosial* (persamaan, pemerataan, kemakmuran rakyat yang utama bukan kemakmuran orang seorang).⁶⁵

Dengan memahami strukturalisme dan mempelajari perkembangan pemikiran dalam ilmu ekonomi dalam skala yang lebih menyeluruh, maka akan lebih mudah memahami cita-cita untuk mengembangkan Ekonomi Pancasila di Indonesia. Pada tanggal 12 Agustus 2002, Mubyarto mendeklarasikan berdirinya Pusat Studi Ekonomi Pancasila di bawah naungan Universitas Gadjah Mada.

Ilmu ekonomi neoklasikal, bagaimanapun juga adalah ilmu ekonomi yang solid. Ilmu ekonomi neoklasikal telah dengan utuh mewujudkan diri dalam buku-buku teks yang rapih dan sistematis, yang telah tersebar luas serta mendominasi pengajaran dan pendidikan ilmu ekonomi hampir di seluruh dunia dan menjadi “bahasa dunia”. Ini telah berlangsung dalam waktu yang cukup lama, katakanlah sejak edisi pertama buku pengantar ekonomi yang diluncurkan oleh Paul A. Samuelson hampir setengah abad yang lalu. Buku ini hingga edisi kedelapan belasnya saat ini, berikut buku-buku teks sejenisnya, dengan kukuhnya memasyarakat di seluruh kampus kita. Maka terbentuklah *mind-set* liberalisme ekonomi dan kompetitivisme pada sarjana-sarjana ekonomi lulusan kampus-kampus kita. Liberalisme berdasar individualisme atau “asas perorangan” telah membudaya sebagai pola pikir pada ahli-ahli ekonomi kita. Sedangkan berdasar ideologi kita, berdasar undang-undang dasar kita, kita menganut kolektivisme ekonomi dan kooperativisme, atau “kebersamaan dan asas kekeluargaan” (*mutuality and*

⁶⁵ Hampir dua dasawarsa kemudian Umar Chapra dapat kita anggap ikut memberikan pencerahan yang berguna untuk mengisi sila-sila Pancasila ini, khususnya sila ke-2, baca: M. Umer Chapra, *The Future of Economics: An Islamic Perspective*, (Jakarta: SEBI, Edisi bahasa Indonesia, 2001). Ia mensyukuri (memberi pembenaran) terhadap kearifan para *founding fathers* kita ketika saya sampaikan bunyi Pasal 33 UUD 1945 sebagai sistem ekonomi Indonesia yang berdasar kebersamaan (*mutuality*), asas kekeluargaan (*brotherhood*) dan peran negara dalam mengatur kesejahteraan rakyat (*social-welfare*). Ini banyak selaras dengan pemikirannya dalam bukunya ini.

brotherhood) dengan segala aspek kelembagaan yang hidup menyertainya.

Dengan menyadari perbedaan mendasar dari dua paradigma dan moralitas ekonomi yang dikandung masing-masing, yaitu asas perorangan *versus* asas kekeluargaan, maka kita dituntut untuk dapat melahirkan koreksi-koreksi kreatif, pembaruan-pembaruan dan terobosan-terobosan inovatif dalam pengajaran ilmu ekonomi. Ibaratnya paragraf demi paragraf dan bab demi bab, hal ini harus kita lakukan sambil menunggu hadirnya buku teks baru yang lebih lengkap dan solid untuk menggantikan buku teks neoklasikal konservatif-konvensional. Kita semua bertanggung jawab untuk membentuk suatu *mind-set* baru yang benar pada diri para anak didik kita agar ilmu ekonomi benar-benar utuh sebagai *a moral science*.

Berkali-kali Mubyarto dan saya mengingatkan bahwa pengajaran ilmu ekonomi di kampus-kampus adalah “keliru”. Saya telah menegaskan tentang keterperosokan kita ke dalam kapsul teoritikal-parsial dan yang menerima begitu saja asumsi dasar neoklasikal yang mengacu pada pemikiran Barat yang sempit dan obsolit. Lebih mencemaskan lagi adalah pelajaran ilmu ekonomi di sekolah-sekolah menengah kita, yang tidak saja menjiplak “kekeliruan” yang terjadi di kampus-kampus, tetapi juga telah mengkucilkan ilmu ekonomi yang diajarkan itu dari konteks Indonesia, baik konteks ideologi, sosial, kultural, institusional maupun konteks histori Indonesia. Mereka akan menjadi anggota masyarakat yang lengah, terkucil dari kenyataan Indonesia dan sangat kurang memiliki kepedulian pada kekuatan ekonomi rakyat.

Lebih dari itu, adalah tugas kita bersama untuk tidak lagi membatasi diri atau mempersempit diri dalam kapsul-kapsul teoritikal. Kita tahu bahwa tidaklah benar pernyataan tentang “*the death of economics*” dalam pancaroba global ini. Yang lebih benar adalah “*the death of economists*.” Bagi mereka yang membaca dimensi moral menuju ekonomi baru sebagaimana dikemukakan oleh Amitai Etzioni, tidak sulit untuk menyetujui

apa yang saya anggap lebih benar ini.⁶⁶ Jangan sampai yang lebih benar ini terjadi terhadap kita. Kita harus terus sering bertemu, berdialog antar kita, bahkan berdialog dengan ilmu dan berdialog dengan peradaban. Kita perlu menempatkan diri sebagai budayawan untuk dapat menjadi ahli ekonomi paripurna. Seorang budayawan akan memahami mengenai harkat martabat dan harga diri bangsa, akan memahami makna pembangunan *innerlijke beschaving* yang terkait dalam pembangunan ekonomi.⁶⁷ Dari dimensi budaya ini akan lahir suatu *platform* yang menegaskan bahwa rakyat, bangsa, dan negaralah yang dibangun, sedang pembangunan ekonomi merupakan derivatnya, pembangunan ekonomi ditujukan untuk mendukung pembangunan rakyat, bangsa, dan negara. Pembangunan dan perkembangan ekonomi merupakan upaya yang lebih luas dari sekedar masalah pertumbuhan ekonomi, tetapi menjangkau perluasan kemampuan rakyat, peningkatan harta rakyat,⁶⁸ kreativitas rakyat, percaya diri, kebahagiaan, emansipasi dan kerukunan sosial (*brotherhood*). Ini telah menjadi tuntutan *inherent* yang jauh lebih mutahir dari pemikiran neoklasikal yang terkapsul. Dari sini orang membedakan antara teknosof dengan teknokrat.

Ujung dari itu semua adalah pengembangan kurikulum yang terus menerus. Memperbarui, mengembangkan, bahkan mengubah silabus harus merupakan kegiatan rutin, yang didasari tidak saja pada penelitian kepustakaan, tetapi juga penelitian lapangan. Kelengahan akan tugas ini akan menghasilkan suatu proses pendidikan dan pengajaran yang tidak memiliki relevansi, baik relevansi profesionalisme ataupun idealisme bahkan mungkin disfungsi terhadap pelaksanaan tugas-tugas nasional yang harus dilaksanakan oleh para anak didik.

⁶⁶ Etzioni Amitai, *The Moral Dimension toward a New Economics* (New York: The Free Press, 1988).

⁶⁷ Lihat Daoed JOESOEF, "Apa yang Mau Kita Bangun", *Kompas*, 5 September 2002.

⁶⁸ Lihat Sri-Edi Swasono, "Kemandirian Dasar Martabat Bangsa", di dalam *Bung Hatta Bapak Kedaulatan Rakyat* (Jakarta: Yayasan Hatta, 2002), hlm. 662-664.

Tentang lulusan “siap pakai” atau sarjana profesional. Tentu kita membuka pendidikan tinggi tidak sekedar mencetak lulusan siap pakai. Kita jangan terkapsul oleh pandangan *link-and-match* bagi pendidikan tinggi. Semacam ini merupakan tugas dari pendidikan vokasional. Ini masalah mikro yang berdampak makro.

Lulusan kita harus siap pakai dalam arti memiliki kreativitas tinggi, daya analisis yang memadai sehingga tetap mampu inovatif terhadap proses-proses perubahan. Sementara itu pendidikan tinggi harus selalu lentur dan dinamis dalam kurikulumnya untuk melayani tuntutan-tuntutan pembaruan dan *up-grading*.

Lebih konkrit, kita harus menolak ide siap pakai untuk menjadi *koelie* berdasi atau menjadi jongos globalisasi.

Bab 8

Kilas Balik Krisis*

Gejolak Kurs Mengungkap Persoalan

Gejolak nilai tukar rupiah sejak bulan Juli 1997 sepatutnya kian membuka mata-hati kita terhadap berbagai persoalan mendasar yang menghadang ekonomi Indonesia sejak sekian tahun sebelumnya. Ulah para spekulasi bisa saja dijadikan kambing hitam. Namun, teramat naif kalau akar permasalahan ditimpakan seluruhnya kepada mereka, senaif kalau kita mengatakan bahwa kemerosotan rupiah dipicu semata-mata oleh tindakan-tindakan spekulatif. Kita pun akan kehilangan jejak seandainya persoalan ini cuma dipandang sebagai fenomena regional yang berawal dari kejatuhan nilai baht Thailand, lalu menerjang peso Filipina, ringgit Malaysia, dan juga dolar Singapura. Bahwa ada efek berantai dan ulah spekulasi, boleh jadi memang benar, sehingga Singapura pun turut terkena. Tetapi, mengapa dolar Singapura tidak mengalami guncangan sehebat yang dialami negara-negara tetangganya? Mengapa pula tidak sempat merembet ke Taiwan dan Cina? Mengapa harus di Asia Tenggara saja, padahal lalu lintas modal sudah sedemikian mudah bergerak ke semua kawasan dunia? Lantas, kalau negara-negara lain yang juga terkena krisis-seperti Thailand, Malaysia, dan Korea Selatan-bisa dengan segera bangkit dan pulih kembali, mengapa Indonesia tidak?

Kita tidak menafikan faktor eksotiknya saham-saham dan mata uang mata uang Asia Tenggara yang digolongkan sebagai *emerging market*, sehingga mengundang para pelaku pasar uang mengadu nasib di kawasan ini. Namun, sulit pula untuk mengatakan bahwa gejolak nilai tukar semata-mata merupakan persoalan atau fenomena moneter. Bagaimanapun, sektor moneter umumnya dan sektor keuangan khususnya merefleksikan keadaan

* Diskusi lebih lengkap dapat dilihat dalam Faisal Basri (2002) "Perekonomian Indonesia: Tantangan dan Harapan bagi Kebangkitan Indonesia"

sektor real. Sektor keuangan tidak akan pernah lepas kaitan sama sekali dengan sektor real, karena pada hakikatnya sektor keuangan merupakan penopang dinamika sektor real. Kecuali kalau memang uang tidak lagi sekadar alat tukar (*medium of exchange*), alat hitung (*unit of account*), dan/atau penyimpan nilai (*store of value*); melainkan juga telah menjelma menjadi komoditi yang diperdagangkan seperti barang dan jasa pada umumnya. Kalau memang demikian, umat manusia tinggal menunggu terperosok ke dalam kemelut peradaban, dan ketika itulah barangkali kapitalisme akan runtuh sebagaimana yang telah dialami oleh komunisme.

Presiden Soeharto dalam pidatonya di depan DPR 16 Agustus 1997 mengatakan: "Guncangan-guncangan yang melanda mata uang berbagai negara di kawasan Asia Tenggara akhir-akhir ini adalah wujud nyata dari pengaruh negatif perekonomian dunia yang terbuka." Selanjutnya, pada bagian lain pidatonya presiden menekankan: "Kita melihat bahwa kurs mata uang apa pun dapat berubah cepat. Perubahan kurs satu mata uang dengan cepat dapat merembet ke berbagai mata uang lainnya. Kenyataan ini tidak dapat dihindari oleh negara mana pun, oleh pelaku ekonomi mana pun." Amerika Serikat dan Jepang sekalipun, pernah mengalami kemerosotan nilai mata uangnya masing-masing. Tetapi, di kedua negara ini nyata betul bahwa dinamika ekonomilah yang paling menentukan naik-turunnya nilai mata uang mereka. Rumor sesekali mewarnai fluktuasi kurs, tetapi tidak pernah bisa bertahan lama. Harus diingat pula bahwa pergerakan kurs yang terjadi sangat dinamis dan bersifat dua arah: suatu ketika naik, lain waktu turun. Begitu terus-menerus, sehingga dalam jangka panjang bisa dikatakan nilai tukar mereka relatif konstan. Ini bisa terjadi karena basis ekonominya sudah kuat dan mapan. Selain itu, patut digarisbawahi bahwa ketergantungan mereka pada luar negeri relatif kecil, misalnya terlihat dari porsi ekspor dan impor terhadap kue nasionalnya (produk nasional bruto).

Di sejumlah negara Asia Tenggara-terutama Indonesia dan kecuali Singapura-sejak awal pembangunannya hingga sekarang, masih saja mengekalkan diri sebagai perekonomian yang "lebih

besar pasak daripada tiang". Konsumsi bangsa-bangsa di Asia Tenggara lebih tinggi daripada kemampuan produksinya. Import barang dan jasa lebih besar daripada ekspor barang dan jasa. Lebih parah lagi, kesenjangan konsumsi-produksi dan impor-ekspor kian melebar.

Kebanyakan negara berkembang, terminus Indonesia, tampaknya masih menganggap remeh kondisi kesenjangan ini. Alasannya, kesenjangan atau defisit transaksi berjalan (*current account*) bisa ditutup dengan arus modal masuk (*capital inflow*) dalam bentuk pinjaman luar negeri dan penanaman modal asing (PMA). Itu artinya perekonomian Indonesia "lebih besar pasak daripada tiang". Memang tidak ada salahnya mengundang modal asing dan meminjam dari luar negeri. Namun, sudah siapkah kita menerima kenyataan kalau dana yang masuk itu untuk tujuan keuntungan jangka pendek? Sudah siapkah perekonomian kita menerima konsekuensi bahwa kita tidak bisa berbuat banyak mengendalikan lalu lintas modal luar negeri itu?

Perlu diingat bahwa arus modal masuk tersebut justru harus bisa dijadikan stimulan agar perekonomian lebih produktif, sehingga lambat laun terbebas dari kondisi lebih besar pasak daripada tiang. Inilah hakikat dari kemandirian. Bukannya kemandirian dengan jalan memenuhi segala kebutuhan dengan cara memproduksi sendiri, melainkan meningkatkan produksi barang dan jasa yang kita bisa melakukannya paling baik berdasarkan keunggulan komparatif yang kita miliki saat ini dan di masa mendatang. Dengan begitu, kita bisa mengeksport dan dengan hasil ekspor itu kita bisa mengimpor segala kebutuhan yang tidak bisa kita produksi sendiri secara efisien.

Selama lebih dari 30 tahun, rezim Orde Baru menitikberatkan pembangunan pada bidang ekonomi dengan penekanan ekstra pada besaran-besaran makroekonomi. Kalau kondisi ketekoran terus berlangsung, bahkan cenderung semakin besar, berarti ada yang salah dalam mengelola perekonomian. Pantas pula kita mempertanyakan tentang arah dan efektivitas pinjaman luar negeri dan PMA yang masuk selama ini. Mengapa pinjaman luar negeri dan PMA belum juga mampu membuat kita

terbebas dari kondisi lebih besar pasak daripada tiang? Kalau pemerintah mengatakan bahwa kita masih butuh waktu, sampai kapan?

Jika kita mendambakan kurs yang stabil, maka landasan penopang yang paling hakiki adalah kemampuan perekonomian yang terus meningkat untuk membiayai dirinya sendiri dan mampu memproduksi lebih besar daripada mengkonsumsi. Keadaan inilah yang menjamin landasan kokoh bagi perekonomian untuk terus tumbuh dan berkembang dengan sehat. Lalu apa sebenarnya yang dimaksud di dalam pidato presiden yang berbunyi: "Saat ini kondisi fundamental ekonomi Indonesia sangat mantap." Sumir! Sudah teramat jelas agenda kita ke depan. Persoalannya tidak cukup sekadar bahwa sekarang pemerintah telah memilih sistem kurs mengambang (*flexible exchange rate*), lalu, sebagaimana dikemukakan presiden, "mengajak para pelaku dunia usaha kita untuk memahami sungguh-sungguh hakikat kenyataan baru ini, baik mereka yang bergerak di bidang keuangan maupun di luar bidang ini." Pada bagian lain pidatonya presiden lebih menegaskan lagi: ".....dunia usaha dituntut untuk memperhitungkan sepenuhnya risiko perubahan kurs dalam operasi usahanya dan dalam pelaksanaan proyek-proyeknya."

Pemerintah telah memutuskan. Swasta diminta untuk menerima segala konsekuensinya. Di sinilah letak ketidakadilan pemerintah yang telah kerap saya kemukakan. Pidato kenegaraan presiden menjelang peringatan Proklamasi Kemerdekaan ke-52 itu tidak banyak mengungkapkan secara eksplisit tentang langkah-langkah nyata untuk mengatasi akar permasalahan beserta dengan target-target yang jelas. Yang kita telah ketahui saat itu adalah kucuran kredit ekstra gampang sebesar US\$690 juta kepada Timor dan restu atas pembangunan menara tertinggi di dunia, yang keduanya boleh dikatakan tidak akan membantu penyembuhan penyakit-penyakit ekonomi jangka pendek maupun jangka panjang. Yang dibutuhkan bukan lagi pidato-pidato, tetapi langkah-langkah nyata. Rakyat kita sudah semakin sadar akan hak-haknya, juga kian rasional. Rakyat akan selalu berupaya mewujudkan pengharapannya. Agar mereka tidak panik,

pemerintah seharusnya menjelaskan pula secara rasional langkah-langkah kebijakan, target-target beserta dengan tahapannya. Kalau hasilnya di luar perhitungan, itulah barangkali faktor luck yang belum hinggap pada kita, atau karena faktor-faktor eksternal yang memang tidak mampu kita kuasai sepenuhnya. Barangkali kita semua akan menerima dengan tulus ikhlas.

Mengungkap Pokok Permasalahan

Sektor moneter tidak pernah, dan tidak akan pernah, lepas kaitan dengan sektor real. Karena, bagaimanapun, keberadaan sektor moneter dengan segala perangkat kebijakan dan berbagai lembaga keuangan yang menopangnya tidak bisa berdiri sendiri. Sehebat dan secanggih apa pun sektor ini, pada dasarnya merupakan fasilitator bagi sektor real. Seperti telah disinggung di atas, jika dalam kenyataannya memang kedua sektor ini telah mengalami lepas kaitan, maka umat manusia tinggal menunggu kehancuran peradaban atau paling tidak terjebak hidup dalam kegemerlapan artifisial dengan segala konsekuensinya. Maka dari itu, jika umat manusia ingin terhindar dari malapetaka yang maha dahsyat itu, maka mau tidak mau kita sudah mulai harus semakin sungguh-sungguh mengupayakan suatu tatanan baru yang kembali menempatkan sektor finansial pada fungsi hakikinya.

Namun, kini kita hidup di alam realitas yang sudah terlanjur menempatkan uang dan perangkat-perangkat finansial lainnya sebagai suatu komoditi sebagaimana barang, yang telah membuat banyak negara tersungkur dan terseret arus permainan dari sosok kapitalisme -yang berperilaku kian buas, yang siap menerkam mangsanya yang sedang terkantuk-kantuk. Suatu perekonomian yang menapaki tahap demi tahap perkembangan, yang ditumbuhkan oleh berjuta-juta rakyatnya, tiba-tiba bisa diterkam dalam sekejap sehingga tersungkur ke dalam jurang kemunduran yang tak terperikan selama ini.

Sebetulnya, kesadaran akan bahaya kapitalisme dalam sosoknya yang sekarang ini sudah kian tumbuh, justru dari kalangan pemikir Barat sendiri, termasuk para pemikir di

lembaga-lembaga keuangan internasional seperti International Monetary Fund (IMF). Justru kesadaran seperti itu kurang muncul di negara-negara berkembang, sehingga mereka secara "sukarela" menerjunkan diri ke dalam ajang permainan yang sedang berlangsung. Mungkin hanya seorang Mahathir Muhammad, Perdana Menteri Malaysia, yang secara eksplisit menyuarakan keprihatinan dan kesadaran akan bahaya itu. Tetapi malahan, ia sempat dianggap sebagai tukang omong yang tidak menyadari semakin memburuknya situasi keuangan di Asia Tenggara. Sudah merupakan kewajaran kalau reaksi negatif muncul dari kalangan pelaku pasar finansial, karena semangat ucapan-ucapan Mahathir - yang paling gamblang dikemukakan pada forum pertemuan tahunan IMF-Bank Dunia akhir September 1997-akan membuat sepak terjang bisnis mereka semakin terbatas.

Pemikiran Mahathir adalah suatu tawaran kepada masyarakat dunia untuk benar-benar menciptakan tatanan ekonomi yang lebih sehat. Tentu saja, gagasan bagi terbentuknya tatanan baru itu butuh waktu dan memerlukan pengkajian yang saksama. Yang paling penting adalah kesadaran akan rapuhnya sistem yang berlaku sekarang dan kita bertekad untuk mencari sistem alternatif.

Sistem yang ada sekarang nyata-nyata mendorong perilaku konsumtif dan bermewahan dan menyeret perekonomian untuk tumbuh secara instan. Hanya nrgara-negara yang cerdas, dengan perangkat kelambagaan ekonomi dan politik yang mantaplah, yang bisa mengeliminasi dampak-dampak negatif dari gelombang pergerakan finansial global. Negara-negara yang kuat tidak perlu lagi bergelimangan peluh menghasilkan barang untuk memenuhi tuntutan konsumsi masyarakatnya. Mereka cukup melakukan rekayasa finansial untuk menghasilkan kemelimpahan dana untuk membeli berbagai macam kebutuhan fisiknya. Sebaliknya, negara-negara yang menghasilkan produk real (barang) tidak bisa menikmati hasil yang layak karena sebelum keringat mereka kering, nilai uang real yang dihasilkannya telah disedot oleh gejolak kurs dan tingginya tingkat bunga.

Perilaku *bak lintah* yang haus darah tidak terbatas pada para aktor finansial dunia sekaliber George Soros, tetapi juga telah menghinggapi pebisnis lokal. Hampir semua imperium bisnis di Indonesia telah melakukan beragam rekayasa finansial sehingga memungkinkan mereka menjelma dalam bentuk konglomerasi yang sosoknya belakangan ini kian digugat oleh masyarakat luas. Langkah mereka itu semakin mulus karena ditopang oleh sistem politik yang otoriter—yang menutup mata terhadap berbagai pelanggaran azas keadilan selama kekuasaannya terjaga—dan birokrasi yang korup.

Barangkali, banyak yang menganggap pemikiran di atas sangat radikal. Namun, yang disampaikan tidak lebih dari tawaran melihat permasalahan lebih ke akarnya dengan perspektif penegakan harkat dan martabat umat manusia. Pemikiran yang "radikal" terkadang diperlukan kalau semakin banyak anomali yang menggelayuti kehidupan dan peradaban. Kita tidak perlu berpretensi bahwa segalanya akan berubah drastis. Paling tidak, kalau kita sepakat dengan cara pandang yang ditawarkan ini, kita akan lebih memiliki pegangan dalam mengarungi masa depan.

Adapun langkah-langkah jangka pendek yang perlu diambil, bisa kita usuaikan dengan visi jangka panjang tadi. Misalnya, kalau hendak meredam perilaku pengusaha yang "jor-joran" berutang ke luar negeri sekalipun tingkat bunganya relatif tinggi, maka yang sepatutnya ditempuh adalah bukan dengan secara langsung membatasi besarnya pinjaman. Karena langkah tersebut cuma mengatasi eksese, bukan akar masalahnya. Para pengusaha berutang banyak ke luar negeri karena ada yang salah dengan sistem mobilisasi dana dalam negeri. Mereka mau menarik utang luar negeri dengan bunga tinggi karena ada jaminan bisa menutup biaya tinggi tersebut dengan keleluasaan yang mereka miliki untuk menentukan harga "sesuka" mereka—karena memiliki posisi monopoli atau oligopoli. Jadi, yang salah adalah tiadanya iklim persaingan yang sehat atau struktur pasar yang diselubungi oleh beragam bentuk pihuh (distorsi). Dengan demikian, yang ditawarkan oleh kebijakan adalah menggiring pengusaha kembali pada perilaku rasional yang menjunjung tinggi

kaidah persaingan sehat, bukannya membuat mereka terus-menerus bisa mencari celah-celah rekayasa yang dimungkinkan oleh sistem finansial yang sudah tidak lagi mengenal batas-batas negara.

Paling tidak, sektor real yang sehat dapat meredam gejolak finansial dan perilaku tidak produktif atau artifisial. Dengan begitu, kebijakan moneter dan keberadaan pemerintah bisa diarahkan dengan lebih efektif untuk meredam fluktuasi tajam di dalam perekonomian. Pemerintah bisa lebih menitikberatkan pada fungsi *monitoring* yang efektif atas arus finansial yang masuk dan keluar, sehingga pada akhirnya mengurangi tindakan coba-coba (*trial and error*). Ini bukan langkah mundur, karena yang dilakukan bukanlah pengekangan (*capital control*).

Akhirnya, apa pun yang hendak dilakukan sepatutnya mengacu pada prinsip bagi kesejahteraan rakyat dan keadilan. Bukannya ikut-ikutan, misalnya dalam kasus pelepasan rentang intervensi kurs karena semua negara tetangga telah menempuh langkah serupa. Kita berbenah bukannya sekadar untuk menghadapi era globalisasi atau AFTA tahun 2002. Kita melakukan privatisasi dengan menjual saham BUMN bukan dalam rangka mencari dana untuk membayar utang, tetapi seharusnya untuk membuat BUMN itu lebih efisien. Kedaulatan rakyat harus ditegakkan.

Kegagalan Pemerintah Memahami Sinyal

Pada bagian depan telah disinggung bahwa salah satu ciri pokok dari perekonomian Indonesia adalah "lebih besar pasak daripada tiang". Julukan ini pantas untuk menggambarkan bahwa bangsa kita boros: lebih besar pengeluaran atau pembelanjaan daripada pendapatan dan lebih banyak membeli dari luar negeri daripada menjual barang ke luar negeri. Keadaan demikian semakin memburuk dari waktu ke waktu, sehingga mengakibatkan ketergantungan pada dana luar negeri kian menggelembung.

Akibatnya, pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi selama ini—yang selalu dijadikan salah satu alasan oleh pemerintah untuk mengatakan bahwa fundamental ekonomi kita sangat kokoh—bisa dianalogikan seperti seorang yang kelebihan berat badan (*overweight*) dan diselimuti lemak, sehingga rentan terhadap serangan penyakit. Celakanya, yang kita hadapi sekarang ini tergoIong penyakit yang mematikan. Pemerintah berkali-kali melakukan terapi, tetapi tidak memberikan hasil yang memuaskan. Entah karena tidak tahu persis penyakit yang dideritanya, atau karena resep yang digunakan jauh dari memadai. Yang pasti, akhirnya pemerintah memutuskan untuk berobat ke luar negeri dengan jalan mengundang International Monetary Fund (IMF).

I. Keterlibatan IMF

Agaknya posisi Indonesia sudah jelas, yaitu membutuhkan penyembuhan segera. Jadi, bukan bantuan teknis (*technical assistance*) atau pemberian nasihat-nasihat semata, seperti yang dikatakan Mensesneg Moerdiono berkali-kali saat itu. Akibat pernyataan Moerdiono yang mencerminkan belum padunya persepsi para pejabat terhadap keberadaan IMF sempat membuat nilai rupiah merosot berulang kali. Dari pernyataan-pernyataan menteri keuangan sebetulnya telah dengan kuat mengindikasikan bahwa yang diperlukan Indonesia adalah bantuan program dan formulasi, yang tentu saja disertai dengan kucuran dana. Keberadaan IMF yang disertai oleh tim Bank Dunia dan Bank Pembangunan Asia semakin memperkuat konstataasi ini.

Jadi, sudah kurang relevan untuk mempertanyakan apakah ketiga lembaga internasional tersebut akan mendikte pemerintah. Yang telah berlangsung adalah pembicaraan antara penyandang dana dan calon penerima pinjaman. Tentu setiap pihak memiliki cara pandang yang berbeda sesuai dengan posisi dan kepentingan masing-masing. Pihak Indonesia mengutarakan derita yang dirasakannya dan rencana-rencana untuk mengatasinya. IMF akan mengevaluasi usulan pemerintah. Boleh jadi, IMF memandang usulan pemerintah belum memadai, lalu menyarankan langkah-

langkah tambahan agar pemulihan ekonomi bisa lebih terjamin, khususnya pemulihan kepercayaan investor asing. Yang terakhir ini sangat penting, karena tanpa kucuran arus modal masuk dari luar negeri yang memadai, maka defisit transaksi berjalan harus dibiayai dengan pengurusan cadangan devisa.

Bagaimana seandainya perbedaan kepentingan antara IMF dan pemerintah tidak bisa dikompromikan, lalu IMF menarik diri? Akibatnya akan sangat tragis. Kepercayaan investor akan pupus. Sungguh tak terbayangkan dampaknya bagi perekonomian Indonesia. Semoga pemerintah masih rasional sehingga kemungkinan tersebut sangat kecil. Jadi, pemerintah berada pada posisi tidak bisa mundur (*point of no return*). Jika memang demikian halnya, maka persoalan tinggal pada sejauh mana kompromi terjadi antara pemerintah dan IMF.

Pemerintah Indonesia sepatutnya memanfaatkan momentum yang terbuka luas ini untuk melakukan pembenahan mendasar, tidak setengah hati lagi seperti di masa-masa lalu. Harga yang harus dibayar memang sangat mahal. Juga sekaligus bisa dijadikan momentum bagi terjadinya seleksi alamiah untuk menghasilkan pengusaha-pengusaha yang tangguh dan teruji yang mampu keluar dari kemelut.

Dari sinilah kita lalu melangkah ke agenda masa depan. Agenda terpenting adalah memahami sejernih-jernihnya kecenderungan yang telah terjadi pada sistem keuangan global. Keadaan sekarang tidak bisa ditoleransikan lagi. Betapa tidak. Transaksi valuta asing di seluruh dunia telah mencapai lebih dari US\$1 triliun sehari. Dalam 12 tahun terakhir nilai transaksi valuta asing meningkat dramatis, jauh melampaui transaksi barang. Dalam keadaan seperti ini, negara-negara berkembang penghasil barang akan selalu berada pada posisi yang sangat rentan. Kemakmuran, yang tercipta dari kemampuan mereka menghasilkan barang dengan bermandikan peluh, bisa terkikis dalam sekejap ditelan oleh pelaku-pelaku di pasar uang yang cuma duduk di depan layar komputer. Sehebat-hebatnya fundamental ekonomi suatu negara dan sebanyak-banyaknya cadangan devisa yang dimilikinya, tidak akan berarti kalau

perilaku pasar uang dibiarkan liar tanpa kendali. Uang harus dikembalikan pada fungsi hakikinya, yaitu untuk alat mempermudah kehidupan, bukannya diperlakukan sebagai komoditi dan saling diperdagangkan.

Tidak hanya kita yang harus bertindak, melainkan masyarakat internasional harus mencari jalan keluar dengan memikirkan sistem alternatif yang mampu memelihara harkat dan martabat umat manusia. Tidak boleh terjadi penjajahan dan eksploitasi baru atas sesama umat manusia dengan memanfaatkan mekanisme pasar keuangan yang berlaku sekarang. Kita merindukan Indonesia menjadi pelopor pendobrak kondisi *status quo* yang, tentu saja, sangat ingin dipertahankan oleh para pemuja kebebasan demi untuk kebebasan semata. Bukan sebaliknya, pasrah terbawa arus dan justru ikut menerima gagasan memerangi "kebiadaban" dari bentuk penjajahan baru yang jauh lebih dahsyat daripada praktik kolonialisme masa lalu. Inilah pesan moral yang harus kita sampaikan.

Di tengah tersendatnya perundingan pemberian bantuan program yang bersifat formal (*program and formal assistance*) dari IMF, Indonesia dibanjiri oleh komitmen bantuan dana dari negara-negara tetangga. Bermula dari Jepang tat kala wakil menteri keuangannya mengunjungi Jakarta, yang selanjutnya dikuatkan oleh Perdana Menteri Hashimoto dalam pembicaraan telepon dengan Presiden Soeharto. Menyusul kemudian kesediaan Singapura yang disampaikan oleh Perdana Menteri Goh Tjok Tong. Lalu datang Timbalan Perdana Menteri Malaysia mengutarakan niat serupa. Belakangan menyusul Perdana Menteri Australia. Konon, Selandia Baru menawarkan bantuan pula. Juga kabarnya Brunei Darussalam telah mengutarakan kesediaannya menyalurkan dana segar. Semua bantuan tersebut merupakan cerminan dari solidaritas negara-negara tetangga untuk membantu Indonesia yang sedang menghadapi krisis keuangan.

Besarnya dana, sifat, dan persyaratan yang diajukan masih simpang-siur. Dalam beberapa hal, keterangan pemerintah Indonesia tidak sesuai dengan penjelasan dari pemerintah negara-negara sahabat. Ada yang telah mengutarakan ancar-ancar

besarnya bantuan. Tetapi kebanyakan negara tetangga menyatakan bahwa pinjaman baru mengucur kalau IMF turut terlibat. Jadi, keterlibatan negara-negara sahabat bukan substitusi dari paket bantuan IMF. Antusiasme negara-negara tetangga membantu Indonesia patut disambut tanpa prasangka negatif. Ini sekaligus menunjukkan betapa pentingnya posisi Indonesia di kawasan Asia Tenggara khususnya dan di kawasan Asia-Pasifik umumnya, baik ditinjau dari kepentingan ekonomi maupun politik dan keamanan. Di sinilah bedanya Indonesia dengan Thailand.

Sudah barang tentu, ada motif khusus dari masing-masing negara calon pemberi bantuan, dan itu sesuatu yang teramat wajar karena dalam hubungan antarbangsa tidak ada yang bebas motif atau "gratisan". Kemelut ekonomi di Indonesia pasti akan merembet ke Singapura. Ancaman peningkatan pengangguran akibat krisis ekonomi di sini akan mempersulit Malaysia dalam membendung pencari kerja ilegal dari Indonesia. Kemerosotan ekspor dan lesunya pasar dalam negeri niscaya akan merugikan investor Jepang. Kemerosotan nilai rupiah, boleh jadi, akan mengurangi penerimaan devisa Australia dari pelancong dan pelajar Indonesia yang meningkat deras belakangan ini.

Namun, agaknya sulit membayangkan uluran tangan negara-negara tetangga semata bisa mengembalikan kepercayaan masyarakat Indonesia dan investor asing terhadap rupiah. Persoalan yang dihadapi saat itu tidak lagi sekadar kepercayaan pada rupiah, sebagaimana diutarakan presiden pada Hari Pemuda 28 Oktober 1997. Kalau soalnya cuma itu, kita tidak memerlukan keterlibatan IMF dengan segala konsekuensinya. Seandainya itulah keyakinan penguasa, betapa ironisnya. Padahal, nyata sekali bahwa persoalan yang dihadapi telah menyentuh sendi-sendi kehidupan ekonomi dan politik yang paling mendasar.

2. Rezim Sentralistik Menumpulkan Upaya Penyelesaian

Di bidang ekonomi, sudah terkuak dengan teramat transparan, bahwa kita tumbuh dan berkembang dengan landasan rapuh karena mentoleransikan pola hidup "lebih besar pasak

daripada tiang". Dalam manajemen perekonomian, penyakitnya adalah *miskoordinasi* dan penanganan yang terkotak-kotak. Di bidang politik, ditandai oleh proses pengambilan keputusan yang sangat lamban dan akhirnya terpusat pada presiden, sehingga kerap ketinggalan kereta.

Nyata-nyata, selama ini, kehidupan ekonomi dan politik telah dibaluri oleh lemak yang kian pekat. Sehingga, yang dibutuhkan adalah energi yang bisa membakar lemak yang sudah menyelubungi hampir seluruh sendi kehidupan. Akibatnya gerak kehidupan menjadi lamban. Alarm sistem peringatan dini tidak lagi berbunyi, sehingga kita kerap terperangkap di ambang krisis. Pemerintah tidak mampu lagi mengobati penyakitnya. Oleh karena itu, pemerintah mengundang IMF Sekali lagi, keberadaan IMF bukan untuk mengidentifikasi penyakit kita, melainkan mengobati dengan resep dan terapi yang sebetulnya sudah diketahui benar, secara sadar pula, oleh pemerintah Indonesia sebagai pengundangnya. Kalau terkesankan kuat pada masyarakat bahwa para pejabat belum seia-sekata tentang kehadiran IMF, persoalannya adalah pada komunikasi dan sistem informasi yang tidak berjalan lancar di antara petinggi negara.

Jadi, ditilik dari latar belakang keberadaan IMF dan substansi permasalahan yang kita hadapi, agaknya persoalan yang berkembang hingga dewasa ini bukanlah sekadar krisis kepercayaan pada rupiah semata. Krisis rupiah cuma salah satu pemicu yang menguakkan "borok-borok" perekonomian dan praktik-praktik pemerintahan yang tidak sehat. Jadi, bantuan sekadar uang-dalam bentuk pinjaman siaga atau sejenisnya-untuk menyangga rupiah teramat tidak memadai. Dengan demikian, kucuran dana dari negara-negara sahabat-kalaupun terealisasi di luar kerangka IMF dan tidak ada ikatan sama sekali, yang kemungkinannya sangat kecil-bukanlah obat mujarab untuk menyembuhkan penyakit yang menghinggapi perekonomian Indonesia. Sepatutnyalah penguasa menyadari apa yang terjadi, bukannya terus berhujah bahwa fundamental ekonomi kita sangat baik dan menafikan segala yang selama ini menggerogoti sendi-sendi perekonomian. Membanjirnya komitmen bantuan dari

negara-negara tetangga hendaknya tidak justru menyurutkan langkah dan tekad untuk melumatkan lemak-lemak dalam bentuk monopoli, persaingan tidak sehat, proteksi, dan berbagai bentuk distorsi lainnya yang sangat mencolok—seperti program mobnas.

Sekalipun demikian, IMF bukanlah segalanya. Kalau karena begitu pentingnya posisi Indonesia di dalam geopolitik dan geostrategis Asia-Pasifik, lalu terjadi kompromi antara IMF dan pemerintah Indonesia, boleh jadi kemelut tidak akan berakhir. Karena, bisa saja masyarakat domestik dan investor asing menganggap itu tidak cukup untuk menjamin keamanan investasi mereka. Jadi, yang sebetulnya lebih utama adalah kesadaran dari diri kita sendiri, dan bahwa kepentingan bangsa lebih diutamakan daripada kepentingan orang per orang atau kelompok tertentu saja. Rakyat akan ikhlas berkorban sepanjang sakit sama dirasakan dan manis sama dinikmati. Sayangnya, hal itu tidak terwujud sehingga krisis tak kunjung terselesaikan.

Sebelum dan selama krisis, banyak kegiatan ekonomi yang terlalu dipaksakan dan menjadi laik usaha karena memperoleh perlindungan dan hak-hak istimewa lainnya. Para pengusaha nekad berutang, baik di dalam maupun luar negeri—dengan bunga tinggi sekalipun—karena mereka praktis tidak menghadapi kendala dalam menutupi biaya modal yang mahal itu triengingat mereka bisa menentukan harga jual produknya dengan cukup kluasa. Lemahnya kebijakan persaingan (*competition policy*) menyebabkan kompetensi dan daya saing menjadi tidak penting. Yang dibutuhkan cuma kesempatan (*opportunity*), dan yang diperlukan untuk mendapatkannya adalah kedekatan dengan para pembuat kebijakan atau pihak-pihak yang memiliki kekuatan untuk memaksakan keputusan bagi kepentingan dirinya sendiri. Kalau selama krisis banyak pengusaha yang bergelimpangan karena ulahnya sendiri dan karena usahanya lebih bertopang pada gelimangan fasilitas dari penguasa, maka biarkanlah mereka tergusur dari pasar. Seandainya ada di antara mereka yang memang betul-betul masih memiliki jiwa kewirausahaan sejati, mari kita persilakan mereka menemukan bidang usaha baru yang didasarkan pada kompetensi dan keunggulan daya saing yang

mereka miliki. Sukalah jalan lebar-lebar bagi mereka. Bersihkan rintangan yang masih menghadang.

Bagi pemerintah sendiri, pelajaran yang bisa ditarik dari krisis ekonomi dewasa ini sangatlah jelas. **Pertama**, perlu pembenahan manajemen pembangunan dan pemerintahan. Bagaimana mungkin, misalnya, kerapuhan struktur neraca pembayaran Indonesia hanya difokuskan pada satu sisi permasalahan sebagaimana tercermin dari dibentuknya Tim Peningkatan Ekspor (TPE). Di tengah krisis yang dipicu oleh memburuknya ketidakseimbangan eksternal yang akut, sepatutnya pemerintah meninjau permasalahannya jauh lebih dalam lagi, yaitu pada sisi produksi dan distribusi. Karena, pada hakikatnya kinerja ekspor sangat ditentukan oleh kelancaran produksi dan distribusi. Maka, sudah sepantasnya kalau kita mempertanyakan mengapa yang memegang komando cuma setingkat menteri teknis, yaitu Menteri Perindustrian. Tidakkah lebih efektif kalau kendali dipegang oleh Menko Produksi dan Distribusi yang jelas-jelas memiliki fungsi koordinasi lintas kementerian? Persoalannya menjadi lain kalau memang dalam kenyataannya posisi Menko tidak memiliki "gigi". Menjadi ironis pula karena TPE cuma mengutak-atik fasilitas PET (Produsen Eksportir Tertentu) dan menginventarisasikan berbagai permasalahan ekspor. Apa saja kerja departemen teknis selama ini kalau melakukan inventarisasi saja tak kunjung selesai? Lagi-lagi hal ini mencerminkan ada yang salah di dalam manajemen pemerintahan. Setidaknya, bisa disimpulkan bahwa pemerintahan kita tidak memiliki sistem peringatan dini (*early warning system*).

Pelajaran **kedua**, yang tidak kalah berharganya adalah reformasi sistem pengambilan keputusan. Persoalan ini, tentu saja, berkaitan erat dengan manajemen pembangunan dan pemerintahan. Penanganan krisis nilai tukar rupiah menjadi salah satu indikasi betapa mendesaknya pembenahan proses pengambilan keputusan. Gejolak nilai mata uang dan fenomena moneter lainnya membutuhkan penanganan sangat cepat dan didukung oleh kelengkapan data yang akurat. Fluktuasi nilai mata uang berlangsung dalam hitungan detik atau menit. Kalau

pemerintah hendak melakukan campur tangan, efektivitasnya sangat ditentukan oleh *timing* yang tepat dan magnitud yang memadai. Bagaimana mungkin persyaratan tersebut bisa dipenuhi kalau sosok dan mekanisme kerja Dewan Moneter seperti sekarang. Dewan yang mengawal makroekonomi Indonesia ini diketuai oleh Menteri Keuangan, dengan anggota Menko Ekuwasbang/Ekuin (secara hierarki lebih tinggi daripada Menteri Keuangan) dan Gubernur Bank Indonesia. Ada pula Sekretaris Dewan Moneter yang dijabat oleh salah seorang Asisten Menteri pada Menko Ekuwasbang/Ekuin dan seorang penasihat yang dijabat oleh Mensesneg. Dengan format keanggotaan seperti itu, mencari kesesuaian waktu untuk rapat lengkap saja cukup sulit, apalagi mencapai kesesuaian pandang dan kesepakatan. Kalau sudah ada kesepakatan pun, keputusan belum bisa segera dilaksanakan karena masih harus dilaporkan kepada presiden untuk dimintakan persetujuannya. Maka, tidak heran kalau banyak kalangan menilai langkah-langkah yang ditempuh pemerintah dalam mengatasi krisis rupiah terkesan serba tanggung dan tidak *timely*, sehingga selalu kalah dengan kecerdikan para spekulan.

Ketiga, diperlukan pengembangan kelembagaan yang menopang peningkatan dinamika perekonomian yang semakin sehat sehingga bisa menekan biaya transaksi (*transaction cost*). Keberhasilan menekan biaya transaksi akan memperkokoh keunggulan komparatif bangsa, yang pada gilirannya mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat. Dengan begitu, bisa dihindarkan upaya-upaya pemberdayaan kelompok-kelompok masyarakat lemah-seperti yang dilakukan belakangan ini lewat Yayasan Dana Sejahtera Mandiri dengan lakesra-Kukesra-nya, Program Kemitraan, dan sejenisnya-yang tidak menyentuh akar permasalahan, bahkan justru menciptakan distorsi baru. Akhirnya, nilai tukar rupiah menembus Rp 10.000 per dolar AS. Kemerosotan nilai rupiah begitu cepatnya setelah Presiden Soeharto membacakan pidato pengantar RAPBN 1998/1999 di hadapan para anggota DPR. Pidatonya sendiri sangat datar, sejalan dengan kehampaan jiwa dari parade angka-angka RAPBN itu sendiri. Langkah-langkah reformasi komprehensif yang ditunggu-tunggu cuma impian belaka. Tidak jelas pula bagaimana

pemerintah akan mewujudkan target pertumbuhan 4 % dan inflasi 9 % pada tahun 1998, apalagi keterkaitannya dengan sosok RAPBN. Lebih gelap lagi penetapan asumsi kurs Rp 4.000 per dolar AS. Kelihatannya pemerintah lebih mengandalkan doa ketimbang ikhtiar.

Apakah sejarah akan berulang? Apakah bangsa ini harus kembali ke titik nol untuk memulai lembaran baru lagi sebagaimana yang terjadi tahun 1967? Tanda-tanda ke arah sana sudah cukup banyak. Masyarakat sudah mulai menimbun barang. Pidato-pidato pejabat kian kerap dan lebih bersifat klise. Kepercayaan rakyat pada pemerintah dan pemimpin nasionalnya sudah hampir sampai titik nadir.

Memang, tingkat inflasi 1997 tidak seberapa dibandingkan dengan menjelang tumbanganya rezim Soekarno yang mencapai 650 %. Tetapi, untuk sampai pada puncak krisis tidak perlu menunggu inflasi sampai setinggi itu, karena isi gerbong perekonomian saat itu sudah sangat sarat beban sehingga tidak mungkin mampu menahan guncangan kenaikan harga sekadar 20 % sekalipun. Harus diingat bahwa dua pertiga penduduk Indonesia masih hidup pas-pasan, dengan pengeluaran per kapita sehari kurang dari Rp3.000. Kenaikan harga sebesar 20 % saja akan membuat mayoritas mereka tersungkur di bawah garis kemiskinan resmi yang ditetapkan pemerintah. Kenaikan harga sebesar 20 % juga akan menimbulkan tuntutan dari kalangan pekerja untuk menaikkan upah minimum paling tidak sama dengan tingkat inflasi, yang niscaya sangat memberatkan dunia usaha yang sedang di bawah tekanan tak terperikan. Keadaan ini semakin menghimpit kehidupan rakyat karena sebelumnya bencana demi bencana menerpa sepanjang tahun silam.

Bersamaan dengan itu, kepemimpinan Presiden Soeharto terus kian memperpanjang jajaran kelompok yang tidak puas dan barisan sakit hati. Padahal, dalam situasi krisis seperti itu yang diperlukan adalah penggalangan seluruh potensi masyarakat untuk bahu-membahu berjuang mengatasi krisis kehidupan berbangsa. Rakyat tidak mau lagi dicekoki oleh pidato pelipur lara dan himbauan moral karena tahu betul yang dilakukan oleh elit

penguasa bertolak belakang dengan ucapannya. Keadaan lebih diperparah dengan sikap dan pandangan para "wakil rakyat" di DPR yang jauh lebih banyak seia-sekata dengan pemerintah daripada mengajukan pandangan-pandangan kritis dan visioner.

Ironisnya, para petinggi negara masih saja disibukkan mencari "kambing hitam" aktor-aktor penyulut kemelut, padahal sosoknya sudah sangat nyata di pelupuk mata. Yaitu, paling tidak, ketidakmampuan sistem politik dan mekanisme pemerintahan untuk menciptakan perangkat peringatan dini dan langkah-langkah padu mengatasi krisis. Kerapuhan sistem politik dan mekanisme pemerintahan sudah berlangsung sangat lama, hampir seusia rezim yang sedang berkuasa itu sendiri. Awalnya barangkali tidak begitu menimbulkan masalah. Namun, lingkungan internal dan eksternal yang selalu berubah-bahkan telah berubah secara mendasar-membuat format pembangunan politik dan ekonomi yang dijalankan selama ini, tanpa banyak mengalami perubahan, semakin tumpul dan usang. Kekuasaan presiden yang semakin sangat eksekutif membuat kontrol tidak berjalan, dan tidak mungkin efektif, karena loyalitas kepada penguasa lebih didasarkan pada konsesi material atau politik uang.

Pada masa "kejayaan" atau pertumbuhan tinggi, pemerintah bisa meredam ketidakpuasan kelompok-kelompok masyarakat yang tidak terbawa oleh lokomotif pembangunan, yaitu dengan mengucurkan dana "sedekah" sejenis yang dikelola oleh Yayasan Dana Sejahtera Mandiri yang dipimpin oleh Presiden Soeharto. Tetapi, di masa krisis ini, kepahitan tidak bisa lagi diatasi dengan dana sedekah karena himpitan sudah sedemikian mencekiknya.

3. Krisis Moneter menjadi Krisis Multidimensional

Keseluruhan aspek di atas bertemu pada saat yang bersamaan tatkala sistem politik pun sudah hampir menuju kebangkrutan. Di tengah situasi demikianlah kita bisa memahami mengapa masyarakat begitu kalapnya memborong barang dan

menyerbu mata uang asing. Yang terjadi saat itu sudah pada taraf sistem yang kolaps, sehingga teramat sulit untuk menggiringnya kembali ke kondisi keseimbangan. Penyebabnya bisa jadi sistemnya itu sendiri dan/atau manusia-manusia yang mengendalikan sistem tersebut. Maka, tidak ada jalan lain untuk mengatasi permasalahan dewasa ini kecuali dengan mengganti sistem dan nakhodanya. Hampir semua pihak sepakat bahwa persoalannya bukan semata-mata krisis ekonomi, tetapi sudah bercampur dengan krisis politik. Kalau tidak segera ditangani, bukan tidak mungkin akan menjelma menjadi krisis berbangsa dan bernegara.

Bagaimana mungkin krisis yang sudah separah itu masih juga mengandalkan pemecahan-pemecahan dengan menggunakan instrumen-instrumen kebijakan ekonomi? Tanpa mengecilkan niat luhur dari "gerakan mencintai rupiah" dan membangkitkan rasa nasionalisme, pemecahan tuntas memang tidak muncul karena tidak ada terapi inti yang diperlukan. Ini bukan berarti bahwa segala persoalan akan segera terpecahkan, melainkan lebih pada penciptaan kepastian psikologis bahwa hari esok menjanjikan lebih baik dari hari ini. Kecintaan pada negeri sendiri-seperti yang ditunjukkan oleh rakyat Korea, Thailand, dan Malaysia, dengan menukarkan dolar dan emasnya muncul setelah mereka yakin bahwa paket reformasi yang telah digulirkan pemerintah betul-betul menyentuh inti permasalahan dengan langkah-langkah yang rasional, terencana, terukur, transparan, dan tidak diskriminatif. Setelah itu baru dukungan masyarakat menjadi sangat berarti. Yang demikian itulah yang belum ada di negeri tercinta ini.

Sirkuit perekonomian Indonesia sudah berlumuran pelumas. Bolong-bolongnya telah menjelma menjadi kubangan. Bagaimana mungkin para pembalap berani berlaga pada sirkuit seperti itu? Memang, telah ada sirkuit baru di Sentul, tetapi sayang sirkuit tersebut diperuntukkan bagi balap mobil Formula I. Bagaimana mungkin kebanyakan rakyat Indonesia yang pengeluarannya masih sebatas menutup kebutuhan perut bisa berlaga di sana? Membeli sedan Timor yang paling murah saja tidak sanggup. Paling banter yang bisa mereka lakukan cuma

menonton, itu pun lewat televisi. Yang dibutuhkan kini adalah pemecahan segera. Acuannya teramat jelas: kembalikan dulu kedaulatan rakyat dan kedaulatan hukum. Agenda perubahan harus dibentangkan dan kendali harus pada rakyat itu sendiri. Maka, reformasi harus diawali dengan penghapusan segala praktik yang membelenggu rakyat sehingga mereka tidak bisa menguak potensi yang ada pada genggamannya. Karena penyelesaian tak kunjung datang, kecemasan dan keprihatinan masyarakat berubah menjadi ketidakpedulian dan kenekatan.

Dua puluh empat tahun silam terjadi peristiwa berdarah yang dikenal dengan "malapetaka lima belas Januari" (malari). Ketika itu, merebak sentimen antiasing, khususnya Jepang. Pada tanggal yang sama di tahun 1998, justru pemerintah "bertekuk lutut" kepada International Monetary Fund (IMF). Sebagai anak bangsa, saya merasa sangat terhina tatkala Camdessus melipatkan tangan di dadanya menyaksikan Kepala Negara kita menandatangani pernyataan kesediaan (*letter of intent*) untuk melaksanakan paket reformasi total. Yang terjadi bukanlah perjanjian atau kesepakatan yang ditandatangani kedua belah pihak, melainkan tekanan sepihak (setelah Camdessus pensiun, ia mengatakan secara terbuka bahwa ia dan IMF turut memanfaatkan krisis untuk mendorong pergantian rezim di Indonesia-suatu hal yang sebenarnya sama sekali bukan urusan IMF). Jadi, tidak ada sanksi jika seandainya pengobatan overdosis yang ditempuh IMF tidak mampu menyembuhkan penyakit ekonomi Indonesia. Tidak jelas pula tentang kapan pemulihan akan terjadi, berapa pertumbuhan ekonomi tahun 2000, sejauh mana inflasi dapat ditekan pada tahun tersebut, dan sepadankah biaya yang harus ditanggung oleh rakyat ketimbang manfaat yang diharapkan.

Secara teoretis, kita sama sekali tidak menentang langkah-langkah reformasi total, karena memang itulah yang ditunggu-tunggu sejak lama. Namun, kalau langkah-langkah yang ditempuh didasarkan pada asumsi-asumsi liberalisme tanpa *reserve*, yang akan terjadi adalah anarki pasar atau lebih tegas lagi anarki kapitalisme. Ironisnya, liberalisasi total yang hendak kita tempuh justru terjadi di tengah kian banyak pihak di dalam masyarakat

kapitalis sendiri yang semakin prihatin atas praktik-praktik liberal yang berlaku dewasa ini.

Silakan disimak dengan saksama 50 butir *Memorandum of Economic and Financial Policies* (MEFP) yang wajib dilaksanakan. Hampir seluruh butir harus dilaksanakan secepatnya. Banyak sekali kata secepatnya (*immediately*) di dalam MEFP. Tujuannya teramat jelas, yaitu *getting the prices right*. Artinya, harga yang terbentuk di pasar untuk segala barang dan jasa harus mencerminkan nilai kelangkaan yang sebenarnya, sehingga proses pembentukan harga terbebas dari berbagai macam piuh (distorsi). Namun, tidak pernah akan terjadi harga yang "benar" kalau kelembagaan yang menaungi proses pembentukan harga tersebut masih sakit atau tergopoh-gopoh.

Ambil contoh kasus pemretelan monopoli Bulog kecuali untuk beras. Untuk kasus minyak goreng misalnya, nyata-nyata bahwa produsen minyak goreng praktis hanya dua perusahaan. Kedua perusahaan tersebut pasti memiliki posisi yang teramat kuat menghadapi konsumen. Ditambah lagi dengan kenyataan bahwa mereka menguasai mata rantai usaha dari hulu hingga hilir, termasuk distribusi sampai ke tingkat pengecer. Di negara-negara kapitalis sekalipun, selalu ada pengaturan (regulasi) untuk membuat perilaku monopolistik seperti di pasar minyak goreng ini tidak semena-mena menggasak kantong konsumen. Hal serupa terjadi pula pada kasus semen. Memang, sekarang produsen semen tidak bisa berbuat banyak untuk menaikkan harga karena sektor konstruksi sedang lumpuh. Namun sudah —hampir bisa dipastikan— tatkala perekonomian sudah pulih, produsen semen akan lebih berulah. Dengan pengaturan pemerintah saja mereka mampu mempermainkan pasar, apalagi kalau pasarnya bebas. Untuk kasus-kasus seperti minyak goreng dan semen, yang dibutuhkan bukanlah liberalisasi total, melainkan membenahi regulasi yang ada atau reregulasi.

IMF tentunya sangat mengetahui bahwa sejauh ini Indonesia tidak memiliki undang-undang yang mengatur monopoli, oligopoli, praktik kartel dan kolusi, serta yang menjamin persaingan atau perdagangan sehat. Betapa teganya

IMF menjerembabkan Indonesia ke alam persaingan liar yang tidak mengenal lagi perbedaan *level of playing field*. Bagaimana mungkin pasar akan tertata rapi seandainya tidak ada aturan main yang menjamin interaksi jutaan manusia berlangsung dengan sehat? Permainan sepak bola saja ditegakkan dengan aturan yang ketat dan sanksi yang tegas bagi yang melanggar; demikian pula di dalam dunia tinju yang membagi para petinju ke dalam berbagai kelas-apalagi pertarungan di pasar.

Tetapi, IMF tidak bisa disalahkan sepenuhnya karena pada akhirnya semua bergantung pada kita untuk mengimbangi liberalisasi total dengan serangkaian langkah penciptaan jaringan pengaman (*safety nets*). Sayangnya, prioritas ke arah itu tidak terlihat sama sekali di dalam MEFP sebagai cerminan dari komitmen nasional. Padahal, menurut pengakuan pemerintah, MEFP disusun oleh pemerintah sendiri dan mendapat dukungan dari IME. Jika memang demikian halnya, maka kesalahan harus ditumpahkan pada pemerintah kita sendiri. Jika memang benar bahwa MEFP disusun oleh pemerintah kita yang "berdaulat", maka boleh kita mensinyalir terjadi kerancuan pola pikir di kalangan pembuat MEFP. Mereka cuma memasukkan semua persoalan ke dalam satu keranjang tanpa sempat lagi memilah-milah persoalan jangka pendek atau jangka panjang, persoalan kelembagaan atau nepotisme, persoalan ekonomi atau politik. Mereka tidak berani tampil di gelanggang secara "jantan", tetapi berkelit di "ketiak" IMF untuk menggulirkan agenda reformasi yang entah apa motif dan landasan keyakinannya. Yang pasti, keyakinan dan pandangan-pandangan mereka itu belum teruji dan belum memperoleh legitimasi politik dari rakyat.

Cukup banyak, memang, keganjilan yang menyelubungi reformasi 15 Januari 1998. Waktu jualah yang akan membuktikan dan menyibakkan misteri demi misteri itu. Begitulah nasib bangsa yang belum juga sadar betapa daulat rakyat dan daulat hukum merupakan supremasi kehidupan berbangsa dan bernegara. Jadi, tidak cukup dengan menegakkan daulat ekonomi sebagaimana tujuan reformasi total 15 Januari, karena sekadar yang demikian

itu saja niscaya akan menimbulkan anarki ekonomi dan akhirnya penjajahan ekonomi.

Kesepakatan ketiga kalinya dengan IMF—yang tertuang dalam Memorandum Tambahan terhadap *letter of intent (LoI)* yang ditandatangani oleh Presiden Soeharto tanggal 15 Januari 1998—ternyata juga tidak membuahkan hasil yang cukup berarti bagi penguatan nilai rupiah. Kurs rupiah masih saja bertengger di atas Rp 8.000 per dolar AS. Beberapa petinggi negara pun agaknya sudah kian menyadari bahwa hasil perundingan ronde ketiga dengan IMF yang diumumkan pemerintah pada tanggal 8 April 1998 tidak akan menelurkan hasil yang spektakuler bagi pemulihan ekonomi. Tidak kurang dari Menko Ekuin Ginandjar Kartasasmita, mengakui bahwa kemelut dewasa ini adalah hasil dari akumulasi serangkaian panjang kesalahan-kesalahan di masa lalu.

Kenyataannya, pemerintah masih mencoba berkelit dalam hal tata niaga cengkeh, kartel kayu lapis, dan IPTN. Persoalannya bukan pada persentase dari 50 butir kesepakatan yang telah dilaksanakan, melainkan semangat dari keseluruhan paket reformasi itu sendiri yang belum sepenuhnya diresapi. Karena perilaku *plintat-plintut* seperti itulah, maka IMF menuntut komitmen baru sebelum dana tahap kedua direalisasikan.

Masih banyak lagi tindakan-tindakan pemerintah yang akrobatik, bahkan tatkala perundingan sedang berlangsung, yang membuat bukan saja IMF tetapi juga masyarakat semakin kehilangan kepercayaan pada pemerintah. Tindakan yang tergolong spektakuler adalah pengenaan pajak 5 % atas pembelian mata uang asing oleh menteri keuangan, yang akhirnya dicabut tepat pada hari ketika akan mulai diterapkan. Yang tidak kalah kontroversial adalah sikap "ngotot" Menteri Koperasi Subianto Tjakraherdaya, yang hendak memaksakan PT Goro milik Tommy Soeharto memperoleh fasilitas monopoli seperti yang dinikmati Bulog. Menteri yang satu ini memang kerap membela praktik-praktik monopoli dengan menggunakan tameng koperasi dan pengusaha kecil. Namun, perlu digarisbawahi, pernyataan-

pernyataan para menteri dan pejabat tinggi yang bernada miring pada umumnya disampaikan setelah mereka menghadap presiden.

Masyarakat pun masih ingat ihwal rencana penerapan Sistem Dewan Mata Uang (*currency board system, CBS*) yang menimbulkan silang pendapat berkepanjangan. Sistem inilah yang diyakini presiden sebagai senjata pamungkas untuk menstabilkan nilai tukar rupiah. Tatkala menyampaikan Pidato Pertanggungjawaban di hadapan MPR Maret 1998 silam, presiden secara implisit mengatakan, penerapan CBS merupakan pelengkap dari Paket Reformasi IMF, atau apa yang ia sebut sebagai IMF-Plus. Sekarang, setelah kesepakatan ketiga dengan IMF rampung, pemerintah (presiden) mengklaim bahwa IMF-Plus adalah Paket IMF 15 Januari 1998 ditambah dengan skema penanganan utang swasta dan bantuan untuk rakyat kecil. Retorika semacam ini hendaknya tidak dilakukan lagi oleh pemerintah, karena justru semakin membuktikan bahwa pemerintah tidak mempunyai visi dan konsep yang jelas dalam menyelesaikan permasalahan besar yang sedang dihadapi oleh bangsa ini.

Cara penanganan pemerintah yang semrawut selama ini telah mengakibatkan beban biaya yang teramat mahal. Indikator yang paling nyata adalah target pertumbuhan yang terus merosot. Setelah perundingan pertama dengan IMF Oktober 1997, pemerintah menargetkan pertumbuhan ekonomi pasar sebesar 4 % tatkala presiden menyampaikan rancangan APBN 1998/ 1999 awal Januari 1998. Karena pemerintah melanggar kesepakatan, maka IMF mengoreksinya menjadi nol %, sebagaimana tertuang di dalam *letter of intent* 15 Januari 1998. Ketidapatuhanlah yang selanjutnya memaksa target pertumbuhan dikerek turun menjadi minus 4 % pada kesepakatan ketiga. Harga yang harus dibayar mahal dari kualitas penanganan krisis yang buruk —yang semakin memperburuk kredibilitas pemerintah— adalah asumsi nilai tukar untuk tahun anggaran 1998/1999 yang juga dikoreksi dari Rp4.000 menjadi Rp 5.000 dan akhirnya Rp 6.000 per dolar AS.

Harapan dan optimisme semakin terkikis tatkala Wakil Presiden B. J. Habibie menyebutkan bahwa Indonesia mungkin

akan melaksanakan Paket Reformasi 15 Januari 1998, terkecuali dua butir kesepakatan, yaitu penghapusan monopoli cengkeh dan produk-produk pertanian di luar betas (Kompas, 17 Maret 1998). Alasan yang diajukan adalah karena bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945. Ratusan ribu petani cengkeh akan terhenyak mendengar halilintar di siang bolong ini. Betapa tidak, jelas-jelas megamonopoli cengkeh oleh BPPC telah menyengsarakan petani dan hanya menguntungkan segelintir orang yang terlibat di dalam tata niaga cengkeh yang dikomandoi oleh Tommy Soeharto.

Dikatakan megamonopoli karena BPPC tidak sekadar bertindak sebagai satu-satunya pelaku yang diberikan otoritas membeli cengkeh dari petani lewat KUD-Puskud-Inkud, melainkan juga sebagai aktor tunggal dalam menjual cengkeh ke pabrik rokok, dan memegang lisensi sebagai importir tunggal. Lebih jauh lagi, jumlah cengkeh yang harus dibeli oleh pabrik rokok ditetapkan dengan penentuan kandungan cengkeh per batang rokok secara sepihak, juga harganya. Masih ada lagi ketentuan tentang pemilihan perusahaan angkutan yang harus memperoleh rekomendasi dari BPPC. Tentu saja, semua praktik itu dinaungi oleh berbagai produk hukum yang dikeluarkan oleh pemerintah.

Adalah UUD 1945 pula yang dijadikan tameng oleh Menperindag baru, Bob Hasan, untuk memberi "angin" bagi praktik-praktik monopoli. Dengan lantang ia mengatakan: "Monopoli apa? Kalau untuk kepentingan rakyat banyak, boleh saja. Dalam UUD 1945 juga disebutkan, kalau untuk kepentingan rakyat banyak boleh aja." (Kompas, 17 Maret 1998). Pada kesempatan yang sama, Menperindag juga menyatakan bahwa monopoli sah-sah saja kalau perusahaan pemegang monopoli sudah masuk bursa (*go public*). "Pemikiran bahwa monopoli adalah keliru, menurut Bob, merupakan cara pandang yang sudah ketinggalan zaman, atau kuno." (*Republika*, 17 Maret 1998). Luar biasa! Parade sikap dan cara pandang para petinggi negara seperti itulah yang ditunjukkan oleh kabinet yang paling kontroversial di era Orde Baru itu.

Sejarah negeri ini, dan juga di se antero dunia, telah membuktikan dengan gamblang betapa hampir semua bentuk monopoli merugikan rakyat dan perekonomian. Praktik-praktik monopoli menjadi benalu yang turut memberikan sumbangan bagi krisis ekonomi dewasa ini. Rakyat dirugikan karena membeli dengan harga mahal dan perekonomian menderita karena terjadi pemborosan dalam penggunaan sumber daya. Tidak peduli siapa yang memegang kekuatan monopoli (pemerintah, swasta, koperasi), perilakunya akan sama. Tidak peduli perusahaan itu milik pribumi, nonpri, asing, atau masyarakat (perusahaan *go public*), pelaku monopoli akan cenderung merusak tatanan bagi terciptanya kesejahteraan yang berkeadilan. Keberatan utamanya adalah, hampir bisa dipastikan semua pemonopoli akan menentukan volume produksi lebih rendah untuk memperoleh harga penjualan yang lebih tinggi.

Jadi, prinsip dasar yang harus dipegang teguh dalam menyikapi monopoli adalah: pada dasarnya semua monopoli dan praktik-praktik lain yang sejenis harus dienyahkan, kecuali untuk kasus-kasus tertentu yang sangat khusus saja. Prinsip ini berbalikan dengan prinsip dasar dalam ekonomi, yakni: semua kegiatan ekonomi dibolehkan, kecuali untuk kasus-kasus yang sangat khusus saja seperti perdagangan obat bius, prostitusi, perjudian, dan kegiatan-kegiatan lain yang bertentangan dengan penegakan harkat dan martabat manusia.

Bentuk monopoli yang pada umumnya di banyak negara diberi toleransi adalah monopoli alamiah (*natural monopoly*). Lazimnya, bentuk monopoli demikian terjadi pada usaha infrastruktur seperti listrik, air bersih, dan telepon. Monopoli alamiah muncul sebagai konsekuensi dari tuntutan skala produksi yang amat besar untuk mencapai biaya produksi rata-rata yang serendah-rendahnya. Dalam kasus yang seekstrem ini pun, pemerintah harus menegakkan aturan main yang tegas, khususnya dalam penentuan harga agar pemonopoli tidak bertindak semena-mena demi memperoleh laba "berlebihan" dan menghambur-hamburkan sumber daya ekonomi. Ironisnya, pada kasus seperti ini justru pemerintah membelenggu Perusahaan Listrik Negara

(PLN) sebagai pemegang hak monopoli "alamiah" dengan mengundang masuknya swasta dalam usaha kelistrikan tanpa tata cara yang sehat. Akibatnya, banyak perusahaan pembangkit listrik swasta menjadi semena-mena dalam menentukan harga jual listrik kepada PLN sehingga membuat perusahaan listrik negara ini nyaris kolaps. Hal serupa juga terjadi baru-baru ini pada Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) DKI Jakarta yang "disusupi" oleh dua pengusaha swasta, Sigit Soeharto dan Anthony Salim. Kedua pengusaha yang masing-masing menggandeng pengusaha asing ini, belum apa-apa, telah mencanangkan kenaikan tarif sebesar 40 %.

Sebaliknya, pada usaha-usaha yang seharusnya tidak berpotensi memunculkan sosok monopoli, justru pemerintah, secara sadar memberikan keleluasaan kepada satu perusahaan untuk bertindak sebagai pemonopoli tanpa melalui proses persaingan sama sekali. Contoh selain BPPC yang memonopoli cengkeh adalah Bulog (lembaga pemerintah) untuk sejumlah kebutuhan pokok, maskapai penerbangan Garuda (BUMN) untuk angkutan haji, kelompok Salim (swasta nonpri) untuk bawang putih, Ari Sigit (swasta pribumi) untuk lebih seribu jenis obat Cina, serta sejumlah koperasi untuk berbagai usaha perdagangan barang dan jasa. Tidak ada satu pun dari praktik monopoli ini yang tidak merugikan masyarakat maupun perekonomian.

Yang tidak kalah kontroversialnya adalah pernyataan Bob Hasan bahwa ia sepakat, penguasaan usaha yang terintegrasi dari hulu ke hilir harus dienyahkan. Untuk itu ia mengajukan pemecahan dengan memangkas pemilikan, untuk selanjutnya sebagian diserahkan kepada koperasi. Sepatutnya ia mempelajari terlebih dahulu penyebab dari fenomena penguasaan usaha seperti itu. Dalam kenyataannya, justru kebijakan pemerintahlah yang memicunya. Sebagai contoh, jika pengusaha ingin membangun pabrik minyak goreng, pemerintah mensyaratkan pengusaha yang bersangkutan wajib memiliki pabrik *crude palm oil (CPO)*. Pemilik pabrik CPO tentu saja harus memiliki perkebunan kelapa sawit. Konsekuensi logis dari ketentuan pemerintah itu adalah, hanya pengusaha dengan modal yang sangat besar yang bisa

memiliki pabrik minyak goreng. Jelas sekali bahwa peraturan pemerintah tersebut menciptakan hambatan masuk (*barrier to entry*) dan bertentangan dengan konsep spesialisasi dan kebebasan berusaha.

Persoalan lain yang akan muncul dalam penerapan konsep "hukum rimba" si Raja Hutan Bob Hasan adalah berkaitan dengan kemampuan koperasi yang akan memperoleh limpahan usaha serta mekanisme pengalihan kepemilikan. Jangan-jangan, nantinya koperasi lagi-lagi dipermainkan cuma sebagai mitra pasif saja. Apakah memang Bob Hasan ditugaskan untuk memporak-porandakan gurita usaha para konglomerat Jimbaran di mana ia sendiri tidak termasuk di dalamnya? Bagaimana dengan keberadaan usaha-usaha kelompok Nusamba yang selama ini ia pimpin yang juga berpola penguasaan hulu-hilir? Marilah kita kembali ke *basics*: melihat setiap permasalahan dengan jernih, lugas, dan tuntas. Jangan lagi dalam memecahkan satu masalah justru menciptakan berbagai masalah baru.

Langkah pertama adalah dengan membuka akses kesempatan (*access of opportunity*) yang seluas-luasnya bagi semua pihak pada setiap jenis usaha yang mendorong bagi peningkatan kompetensi dan daya saing. Jika pada akhirnya pemberdayaan pasar tersebut menghasilkan kekuatan monopoli pada suatu industri—dan memang demikianlah yang akan terjadi pada industri-industri tertentu—maka kewajiban pemerintah untuk membuat jaring-jaring pengamannya dengan memberlakukan undang-undang antimonopoli. Undang-undang ini mengatur agar pemonopoli tidak merugikan rakyat (konsumen). Kekuatan monopoli juga akan terkikis sejalan dengan liberalisasi perdagangan, karena ia harus berhadapan dengan pesaing-pesaing dari luar negeri. Liberalisasi perdagangan —yang kalau diterapkan secara konsekuen— akan pula mengikis praktik penguasaan usaha hulu-hilir karena keterbukaan akan memaksa setiap pengusaha untuk berkonsentrasi pada bisnis intinya atau semakin terspesialisasi.

Pemberdayaan pasar akan pula menghasilkan struktur pasar oligopolistik (hanya beberapa perusahaan saja yang

menguasai pasar) pada usaha atau industri tertentu. Yang tergolong di dalam kategori ini antara lain adalah industri semen, pulp dan kertas, dan usaha perbankan. lagi-lagi, yang menjadi tugas pemerintah adalah menjamin agar segelintir perusahaan tersebut tidak melakukan kolusi terang-terangan ataupun terselubung, yakni secara bersamasama sepakat mengatur jumlah yang dijual atau menentukan harga. Maka, harus ada undang-undang yang memberangus praktik kartel dan kolusi.

Sudah barang tentu, pemberdayaan pasar harus diiringi dengan jaringjaring pengaman agar pelaku-pelaku pasar yang kecil tidak terpuruk oleh yang besar. Di sinilah letak pentingnya undang-undang perlindungan usaha kecil. Mengapa undang-undang usaha kecil di Indonesia tidak efektif? Jawabannya sederhana, yaitu karena belum ada undang-undang yang mengatur monopoli dan kartel. Bagaimana mungkin memberdayakan pengusaha kecil kalau yang besar-besar tidak diatur? Arah reformasi ekonomi tampaknya akan menjadi simpang-siur dan tidak memiliki jiwa kalau cara pandang yang melandasinya "ngawur", seperti yang tercermin dari pernyataan Bob Hasan.

Hancurnya kredibilitas pemerintah yang beriringan dengan memburuknya serba ketidakpastian, menyebabkan terkikisnya kepercayaan (*trust*). Yang kemudian terjadi, tidak hanya pudarnya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah dan sebaliknya, melainkan juga antara kalangan luar negeri dengan pemerintah serta di antara sesama kelompok masyarakat. Yang tercermin dari kebingungan massa terhadap simbol-simbol kekuasaan serta kemewahan terhadap kelompok etnis Cina. Sementara itu, krisis kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah terlihat dari respons masyarakat yang kerap berlawanan dengan tujuan dari berbagai kebijakan yang ditempuh pemerintah yang berupaya menggiring ekspektasi masyarakat ke arah kanan justru menimbulkan reaksi masyarakat menuju ke arah kiri, dan sebaliknya. Hal ini terutama disebabkan oleh persepsi yang mengakumulasi di benak masyarakat terhadap berbagai langkah pemerintah yang tidak jelas arah dan tujuannya, ketidakkonsistenan pemerintah, dan langkanya suri teladan dari para pemimpin bangsa. Faktor lainnya

adalah semakin timpangnya distribusi pendapatan dan kekayaan, sehingga mengakibatkan lunturnya solidaritas bangsa.

Penanganan krisis yang serba tidak jelas dan keengganan mengakui akar dari sumber persoalan—sebagai akibat sudah semakin keroposnya rezim otoriter birokratis Orde Baru yang menghasilkan *Soeharto-style state-assisted capitalis*—membuat momentum bagi pemulihan ekonomi nyaris sirna. Tidak hanya kepercayaan rakyat, melainkan juga dunia internasional, pada pemerintah sudah pudar. Betapa tidak, sebagai suatu bangsa seharusnya kita malu dengan penegasan IMF yang terus memperketat pengawasan atas pelaksanaan reformasi yang telah disepakati bersama. Tidak tanggung-tanggung evaluasi IMF yang lazimnya dilakukan empat bulan sekali, untuk kasus Indonesia akan dilakukan setiap bulan. Inilah sebagai akibat dari pemandulan peran institusi-institusi negara oleh rezim yang berkuasa.

Ada dua persoalan besar di belakangnya. **Pertama**, pemecahan utang swasta dengan menggunakan model penyelesaian Meksiko di awal dekade 1980-an terasa tidak adil, karena jelas menggunakan subsidi dana negara (baca: uang rakyat). Model Meksiko yang dikenal dengan *Ficorca Scheme* secara eksplisit memberikan subsidi dalam bentuk nilai tukar. **Kedua**, skema penyelesaian apa pun yang akan dipilih niscaya tidak akan menghasilkan penyelesaian tuntas. Persoalannya, pada tingkat kurs Rp6.000 per dolar AS pun swasta Indonesia pada umumnya tidak akan mampu membayar kewajiban-kewajiban utangnya. Ini sebagai akibat dari sosok industri dan dunia usaha Indonesia yang memang bobrok: dimanja oleh proteksi yang tidak lagi diizinkan oleh IMF, dibelai-belai dengan proteksi dan distorsi lainnya yang berkepanjangan, dikotori oleh praktik bisnis curang, dan diwarnai oleh rekayasa keuangan yang tidak sehat.

Mengingat seluruh persoalan tersebut harus diselesaikan secara simultan, maka tidak terelakkan bakal terjadi kebangkrutan usaha dan pengambilalihan perusahaan oleh pihak asing. Sekali lagi, itulah harga yang harus dibayar karena membiarkan bercokolnya sosok *Soeharto-style state-assisted capitalism*.

Ironisnya, pemerintah tunduk pada IMF dalam pemecahan utang luar negeri swasta yang sangat menguntungkan pihak kreditor atau investor asing.

Kalau memang kebangkrutan sejumlah perusahaan sudah tidak terhindarkan lagi, buat apa memperjuangkan pengusaha-pengusaha keropos. Biarkanlah mereka rontok, sehingga kala perekonomian mulai pulih nantinya, dunia usaha Indonesia berisikan pengusaha-pengusaha tangguh yang sudah tahan uji. Krisis dewasa ini juga harus ditebus dengan memberikan jalan semulus-mulusnya bagi terjadinya restrukturisasi industri dan usaha.

Terakhir, berkaitan dengan kenaikan harga-harga yang juga tidak terelakkan. Subsidi puluhan triliun rupiah untuk kebutuhan pokok yang sementara waktu diizinkan oleh IMF, secara bertahap harus dihapuskan. Kebijakan uang ketat untuk meredam inflasi dan menstabilkan rupiah—dengan menaikkan suku bunga Sertifikat Bank Indonesia (SBI) yang langsung mengakibatkan tingkat bunga deposito meroket—tidak mungkin terus dipertahankan karena menimbulkan dampak negatif yang mungkin jauh lebih dahsyat ketimbang kemerosotan rupiah. Oleh karena itu, pemerintah agaknya akan kesulitan untuk memenuhi target inflasi 17 %; sebagaimana yang telah disepakati dengan IMF Bertolak dari gambaran di atas, gambaran ke depan masih dinaungi oleh kegetiran. Kebutuhan sebuah rezim atau pemerintahan baru terasa kian mendesak. Tragedi Trisaksi dan kerusuhan Mei 1998 yang sangat mengerikan itu membuka jalan bagi pengunduran diri dramatis Presiden Soeharto.

Pemulihan yang Tidak Kunjung Datang

Tadinya diharapkan rupiah akan menguat kalau Pak Harto mundur dari jabatannya sebagai presiden. Tetapi ternyata kurs rupiah masih terus bertengger di atas Rp 10.000 per dolar AS, bahkan sempat melemah dibandingkan hari-hari terakhir pemerintahan Soeharto. Padahal hampir semua orang percaya bahwa kemerosotan nilai tukar rupiah selama awal tahun 1998

lebih disebabkan oleh faktor-faktor nonekonomi, terutama faktor politik, yang sumber utamanya adalah Presiden Soeharto. Dalam kaitan ini, beberapa pengamat mengekspresikannya: Soeharto bukan lagi sebagai bagian dari penyelesaian melainkan telah menjadi sumber persoalan.

1. Kemiskinan Merajalela

Salah satu kebanggaan rezim Soeharto yang kerap dikedepankan, termasuk ketika Presiden Soeharto menyampaikan Pidato Pertanggungjawabannya yang terakhir kepada MPR tanggal 1 Maret 1998, adalah keberhasilannya mengurangi jumlah penduduk miskin. Pada tahun 1970, ada 70 juta orang miskin atau 60 % dari jumlah penduduk Indonesia kala itu. Setelah itu, jumlah penduduk miskin, baik secara absolut maupun persentase, terus mengalami penurunan secara konsisten. Pada tahun 1996, jumlah penduduk yang berada di bawah garis kemiskinan tinggal 22,5 juta jiwa atau 11,2 % jumlah penduduk.

Keberhasilan mengurangi jumlah penduduk miskin selama 30 tahun terakhir ini bagai tak berbekas. Krisis ekonomi selama 10 bulan sudah memaksa puluhan juta penduduk Indonesia kembali terpuruk hidup di bawah garis kemiskinan. Pemicu utamanya adalah meroketnya harga-harga kebutuhan pokok, terutama pangan. Hal ini disebabkan karena ternyata unsur penting di dalam perhitungan adalah garis kemiskinan teramat dominan, yaitu lebih dari 80%. Akibatnya, kenaikan harga pangan menjadi sangat peka terhadap perubahan jumlah orang miskin. Meroketnya harga-harga berbagai barang dan jasa telah menjadi kenyataan.

Selama dua bulan pertama tahun 1998 saja, inflasi versi pemerintah berdasarkan basis bulanan, misalnya angka inflasi Februari 1998, didapat dari laju pertumbuhan indeks harga konsumen Februari 1998 dibandingkan dengan indeks harga konsumen Januari 1998-telah mencapai 19,64 %. Dengan menggunakan basis tahunan -misalnya inflasi untuk Januari 1998, diperoleh dari laju pertumbuhan indeks harga konsumen Januari

1998 dibandingkan dengan bulan yang sama tahun sebelumnya-inflasi selama Januari hingga Februari telah mencapai lebih dari 100%. Penghitungan inflasi dengan basis tahunan lebih lazim digunakan secara internasional karena lebih banyak manfaatnya. Perlu dicatat pula bahwa pola inflasi yang selama ini terjadi di Indonesia ditandai oleh inflasi makanan yang hampir selalu lebih tinggi dari inflasi umum.

Dengan alasan di atas, kita mengacu pada inflasi pangan saja, karena menghasilkan perhitungan lebih cermat dalam memperkirakan dampaknya terhadap peningkatan jumlah penduduk miskin. Hitungan kasarnya adalah sebagai berikut: Jika harga pangan naik 25 %, maka jumlah penduduk miskin akan naik lebih dari dua kali lipat atau persisnya 129 %. Icondainya harga pangan naik 50 %, jumlah orang miskin naik dua setengah kali lipat, yaitu dari 22,5 juta menjadi 78,1 juta jiwa. Kedua skenario tersebut sudah jauh dari kenyataan. Karena kenyataannya harga pangan telah meningkat lebih dari dua kali lipat, maka tidak berlebihan untuk mengedepankan kenaikan harga pangan sebesar 100 %. Kenaikan harga pangan menjadi dua kali lipat ini mengakibatkan jumlah orang miskin membengkak menjadi 118,5 juta jiwa atau 60,6 % jumlah penduduk. Gambaran tersebut bukan lagi sekadar perkiraan, melainkan telah menjadi kenyataan. Maka, gambaran kasar kemiskinan dewasa ini sudah lebih buruk dibandingkan ketika rezim Soeharto mulai berkuasa.

Memang, angka-angka di atas merupakan gambaran kasar yang didapat dari keterbatasan data yang tersedia. Namun, hakikatnya tidak akan jauh meleset. Oleh karena itu, teramat beralasan kalau terjadi kerusuhan di manamana, termasuk kerusuhan paling dahsyat di Jakarta, Mei 1998, karena pemicunya adalah urusan pemenuhan kebutuhan perut. Hal ini diperparah dengan membengkaknya tingkat pengangguran yang mencapai lebih dari 10 juta jiwa hanya pada tahun 1998 akibat krisis ekonomi yang terus berlanjut.

Jika benar yang dikemukakan ketua FSPS1 bahwa setiap penurunan pertumbuhan ekonomi sebesar 1 % mengakibatkan PHK sebesar 300 ribu pekerja, maka penurunan laju pertumbuhan

ekonomi dari plus 4 % menjadi minus 4 % akan mengakibatkan PHK massal sebanyak 2,4 juta pekerja. Gambarannya semakin mengkhawatirkan jika mengingat bahwa jumlah orang yang bekerja di bawah 35 jam seminggu telah mencapai lebih dari 50 % dari seluruh pekerja. Nasib buruh kian terpuruk karena tahun 'ini tidak ada kenaikan upah minimum. Sebaliknya, harga-harga kebutuhan pokok meroket sehingga membuat daya beli sebagian pekerja khususnya dan masyarakat umumnya sudah terpengkas ke tingkatan yang sudah sangat mengkhawatirkan. Dampak nyata selanjutnya adalah pada pembengkakan jumlah penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan. Dengan mengacu pada angka inflasi Januari-Maret 1998 yang telah mencapai 100 %, kalau menggunakan basis perhitungan inflasi tahunan, maka potensi jumlah penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan sudah mencapai lebih dari 100 juta orang.

Kebangkrutan Massal Dunia Usaha

Memburuknya indikator-indikator makroekonomi telah merambah ke sendisendi dunia usaha, sehingga membuat denyut nadi sektor usaha kian melemah. Ketergantungan yang cukup tinggi pada bahan baku impor membuat biaya produksi membengkak. Selain itu, pengusaha kesulitan membuat kalkulasi biaya produksi dan menentukan harga jual produk karena pergerakan kurs yang sangat berfluktuasi. Belum lagi persoalan ditolaknya *letter of credit* yang dikeluarkan oleh bank-bank nasional Indonesia, yang sangat menyulitkan ekspor. Muncul pula masalah keterbatasan sarana transportasi dan kelangkaan peti kemas. Persoalan belum berhenti, karena walaupun telah berhasil menjual produknya, mereka bingung dalam menempatkan dananya di tengah kemelut perbankan yang justru semakin memburuk.

Suku bunga nominal yang sudah sangat tinggi, sekitar 70 %, yang tidak mungkin dapat dipikul pelaku bisnis mana pun, secara teoretis sulit diturunkan, apalagi secara drastis. Alasannya, pada waktu yang bersamaan tingkat inflasi telah meroket ke tingkatan yang mendekati tingkat suku bunga nominal. Dengan

demikian, di tengah realita politik yang penuh dengan ketidakpastian, sebetulnya tingkat suku bunga real (tingkat suku bunga nominal dikurangi dengan tingkat inflasi) dewasa ini tidaklah terlalu tinggi.

Seandainya pemerintah berketetapan menurunkan tingkat suku bunga sebagai reaksi terhadap tekanan dari kalangan dunia usaha, maka tidak sulit untuk membayangkan terjadinya pelarian modal (*capital flight*) ke luar negeri, apalagi mengharapkan kembalinya dana-dana yang telah diparkir di luar negeri oleh penduduk Indonesia. Penurunan yang marjinal tidak akan banyak berarti bagi dunia usaha, karena tingkat bunga yang berlaku dewasa ini sudah jauh melampaui tingkat keuntungan wajar (normal) sehingga praktis tingkat bunga tersebut telah berada pada daerah perangkap (*liquidity trap*).

Masalah yang menerpa dunia usaha begitu bertubi-tubi. Segala bentuk proteksi dan pemberian perlakuan khusus yang sudah lama dinikmati harus diakhiri. Borok-borok mereka satu demi satu terbuka lebar, tidak bisa ditutuptutupi lagi. Ditambah pula dengan persoalan-persoalan politik yang seketika berimbas sangat nyata. Mereka harus keluar dari berbagai persoalan pada waktu yang bersamaan, padahal kemampuan mereka untuk menyesuaikan diri menghadapi lingkungan dan tantangan baru sangat terbatas. Semua persoalan di atas pada akhirnya bermuara pada kerapuhan eksistensi sejumlah perusahaan. Ratusan usaha besar terancam bangkrut. Kebanyakan mereka tidak lagi mampu membayar kewajiban utangnya, baik dalam bentuk rupiah maupun dolar. Kebangkrutan massal tak terhindarkan. Pada gilirannya, hal ini membuat sektor perbankan terpuruk dan kepercayaan masyarakat internasional terkikis.

Bab 9

Krisis dan Pembaharuan Ekonomi-Moneter*

Pendahuluan

Pembahasan ini secara singkat memandang perkembangan terjadinya krisis di Indonesia, dari tertekannya nilai tukar rupiah menjadi krisis moneter (krismon), setelah meluas dan mendalam menjadi krisis total (kristal), menyangkut hampir semua aspek kehidupan masyarakat. Proses ini terjadi secara cepat, meluas dan mendalam, jauh melampaui perkiraan kebanyakan orang, termasuk para ahli, bahkan mereka yang pesimis sekalipun.

Analisis mengenai terjadinya krisis di Asia, termasuk Indonesia, banyak dilakukan sejak timbulnya gejala yang berkembang menjadi krisis ini. Saya kira hal ini akan berlangsung cukup lama; menganalisis mengenai sebab terjadinya, pola-pola proses terjadinya, kesamaan dan perbedaan kasus yang satu dengan yang lain, mengapa demikian dan bagaimana menghindarinya di masa depan atau apa yang dapat diambil sebagai pelajaran dari krisis ini. Berbagai pakar terkenal dari berbagai universitas ataupun lembaga-lembaga penelitian di A.S., Eropa dan Asia telah, sedang dan akan melakukan studi mengenai permasalahan ini. Nama-nama ahli ekonomi terkemuka, seperti Paul Krugman, Rudi Dornbusch, Martin Feldstein, Fred Bergsten, Jeffrey Sachs, Stanley Fischer dan banyak yang lain telah memenuhi media cetak dan elektronik yang menyebar luaskan pandangan atau analisis mereka mengenai permasalahan ini. Kebanyakan tulisan mereka dapat diikuti dari internet dengan mudah. Saya sendiri baru saja pulang dari perjalanan selama lebih dari satu bulan di berbagai negara, memenuhi berbagai undangan pertemuan yang membahas masalah serupa.

* Oleh: J. Soedradjad Djiwandono, 17 Juni 1998. Diskusi lebih lengkap dapat diikuti di www.pacific.net.id/pakar/sj/moneter.html - 52k

Saya tidak akan membahas pendapat-pendapat tersebut, kecuali secara singkat mencoba menyarikan bagaimana kita menerangkan apa yang terjadi. Kalau dilihat dari proses terjadinya, krisis tersebut didahului oleh suatu euphoria, adanya pertumbuhan yang tinggi dalam kurun waktu yang lama yang digambarkan sebagai *economic miracle* a.l. oleh Bank Dunia) timbul perkembangan yang menampakkan tanda-tanda adanya *bubbles* seperti ekspansi real estates yang kelewat besar dan pertumbuhan pasar saham yang luar biasa bersamaan dengan masuknya dana luar negeri berjangka pendek secara berlebihan). Dalam keadaan tersebut kemudian timbul gejolak yang menyebabkan suatu *distress* dan melalui dampak penularan yang sistemik (*contagion effects*) menjadi krisis. Krisis tersebut semula terjadi di sektor keuangan-perbankan, kemudian melebar menjadi krisis ekonomi yang secara sistemik melebar menjadi krisis sosial, politik dan akhirnya krisis kepemimpinan nasional. Ini mungkin lebih tepat untuk digunakan menggambarkan perkembangan krisis di Indonesia, akan tetapi secara umum apa yang terjadi di negara-negara lain di Asia, terutama Thailand dan Korea Selatan, juga serupa.

Uraian saya dimulai dengan menyajikan terjadinya krisis secara kronologis. Akan tetapi, secara analitis saya berpendapat bahwa krisis ini terjadi karena timbulnya gejolak ekstern yang melalui proses dampak penularan yang sistemik melanda ekonomi nasional. Dengan struktur keuangan yang masih lemah, maka perkembangan tersebut menimbulkan krisis yang meluas, dari ekonomi-moneter ke seluruh aspek kehidupan masyarakat. Proses penularan ini terjadi karena lemahnya struktur ekonomi, tatanan sosial, hukum dan politik yang mempertajam masalah ini menjadi sistemik. Setelah itu saya akan membahas berbagai hal yang menyangkut pelajaran apa yang dapat kita tarik bagi para pelaku; para perumus kebijaksanaan, dunia usaha utamanya sektor keuangan dan masyarakat luas, termasuk dunia akademi.

Uraian, catatan ataupun pesan ini saya kemukakan dengan harapan untuk memadukan upaya kita bersama, seluruh unsur yang mendukung gerakan reformasi total, guna keluar dari krisis

ini, agar dalam waktu yang tidak terlalu lama dan korban yang tidak terlampau besar, mampu mengembalikan lagi kehidupan ekonomi nasional dengan sikap baru, hasil dari langkah-langkah pembaruan bangsa yang didambakan oleh gerakan reformasi.

Dari Krisis Moneter ke Krisis Total

Seperti disinggung di atas, perdebatan mengenai krisis keuangan atau krisis ekonomi di Asia ini masih berlangsung. Studi dan seminar untuk memperdebatkan mengenai berbagai aspek dari permasalahan ini nampaknya masih akan bedalan sampai beberapa waktu.

Krisis itu sendiri di dalam laporan IMF, *World Economic Outlook* yang baru digolongkan menjadi berbagai jenis, seperti *currency crisis*, *banking crisis*, *systemic financial crisis* dan *foreign debt crisis*. Dari segi asal timbulnya krisis laporan ini nampaknya menggambarkan bahwa, pada dasarnya krisis merupakan akibat dari gejolak finansial atau ekonomi dalam perekonomian yang mengidap kerawanan. Kerawanan perekonomian bisa terjadi karena unsur-unsur yang pada dasarnya bersifat internal, seperti kebijaksanaan makro yang tidak sustainable, lemahnya atau hilangnya kepercayaan terhadap mata uang dan lembaga keuangan dan ketidakstabilan politik, atau yang berasal dari faktor eksternal, seperti kondisi keuangan global yang berubah, *misalignment* dari nilai tukar mata uang dunia (dollar dengan yen), atau perubahan cepat dari sentimen pasar yang meluas karena *herd instinct* dari pelaku dunia usaha.

Dewasa ini pandangan-pandangan mengenai sebab timbulnya krisis yang beraneka ragam tersebut, mungkin dapat digolongkan menjadi dua kelompok; pertama yang mengatakan bahwa sebab utamanya adalah masalah internal ekonomi nasional, terutama lemahnya lembaga keuangan (perbankan). Ini pokok dari argumentasi Paul Krugman, ahli ekonomi kenamaan dari Stanford University. Kedua, yang mengatakan bahwa krisis ini timbul dari perubahan sentimen pasar, masalah eksternal, yang diperkuat

dengan *contagion effects*. Ini berasal dari Jeffrey Sachs, ahli ekonomi dari Harvard University.

Saya melihat bahwa apa yang terjadi di Indonesia dimulai dengan dampak dari proses penularan, di mana rupiah tertekan di pasar mata uang setelah dan bersamaan dengan apa yang terjadi di negara-negara tetangga, dimulai dengan depresiasi yang drastis dari baht Thailand. Akan tetapi kemudian dengan langkah kebijakan yang dilakukan dan implikasi dari padanya (pelebaran rentang kurs intervensi, pengembangbebasan rupiah, intervensi BI dan pengetatan likuiditas), terjadi proses yang bersifat *downward spiral* dari proses penularan, sehingga gejala kurs rupiah menjalar menjadi masalah tertekannya perbankan (karena kelemahan sektor ini). Ketidakpercayaan terhadap rupiah menjalar menjadi ketidakpercayaan terhadap perbankan (adanya *flights to quality dan flights to safety*) yang menimbulkan krisis perbankan. Dalam keadaan ini bank tidak hanya ditinggalkan deposan akan tetapi juga ditinggalkan bank lain (terganggunya pasar uang antar bank yang tersekat-sekat), termasuk akhirnya bank-bank mitra usaha di luar negeri (penolakan L/C dari bank nasional oleh bank luar negeri). Krisis perbankan kemudian menjalar ke pada nasabah mereka (mahalnya atau hilangnya kredit bank), sehingga masalah sektor keuangan langsung berpengaruh negatif terhadap sektor riil (kegiatan konsumsi, produksi, perdagangan dan investasi). Dari perkembangan ini secara cepat krisis keuangan ini menjadi krisis sosial (perusahaan yang tidak memperoleh pinjaman bank mulai melakukan PHK terhadap karyawannya), dan kemudian menimbulkan krisis dalam kehidupan politik yang memuncak dengan terjadinya krisis kepemimpinan nasional yang sampai sekarang belum terselesaikan.

Mengenai perkembangan terjadinya krisis, mungkin secara kronologis dapat disebutkan secara singkat, apa yang terjadi sejak bulan Juli 1997, sebagai berikut :

1. tertekannya nilai tukar rupiah setelah terjadi hal yang serupa terhadap baht Thailand yang diikuti dengan pengembangan baht tanggal 2 Juli 1997 dan peso Pilipina 11 Juli 1997.

2. dilakukan pelebaran kurs intervensi rupiah dari 8% menjadi 12% pada 11 Juli 1997, setelah dilakukan pelebaran sebanyak enam kali sejak 1994.
3. dilakukan penghapusan rentang kurs intervensi atau pengambangbebasan rupiah pada tanggal 14 Agustus 1998.
4. dilakukan intervensi dalam pasar valas menghadapi tekanan yang timbul baik setelah pelebaran kurs intervensi maupun setelah 14 Agustus 1997. Hal ini diikuti dengan langkah-langkah yang biasa dilakukan untuk mempertahankan kurs dengan intervensi, yaitu pengetatan likuiditas melalui kebijakan moneter dan fiskal dengan berbagai bentuknya (penundaan pengeluaran anggaran, peningkatan suku bunga SBI dan pengubahan deposito milik BUMN ke dalam SBI).
5. langkah-langkah kebijakan makro dan sektoral 3 September 1997, suatu "*self imposed IMF program*"
6. keputusan untuk meminta bantuan IMF awal Oktober 1997.
7. perundingan dengan IMF yang menghasilkan '*Letter of Intent*' pertama, 31 Oktober 1997, dari *precautionary* menjadi *standby arrangement*. Program yang akan diimplementasikan meliputi kebijakan pengendalian moneter dan nilai tukar, langkah-langkah fiskal, restrukturisasi sektor keuangan dan restrukturisasi sektor riil.
8. kebijakan pencabutan ijin usaha 16 bank dan implikasinya.
9. pencairan pinjaman tahap pertama \$3 milyar dari pinjaman IMF \$10 milyar sebagai bagian dari paket \$43 milyar. Intervensi pasar valas bersama Jepang dan Singapore yang berhasil, kemudian implementasi program dengan dukungan IMF yang kurang lancar (masalah tuntutan terhadap Gubernur BI dan Menkeu di PTUN, ketidakjelasan pelaksanaan penghapusan monopoli dan penundaan proyek-proyek serta pelaksanaan kebijakan moneter yang seret) dan reaksi pasar yang negatif
10. proses terjadinya '*letter of intent*' kedua, 15 Januari 1998, didahului dengan desakan G7.

11. reaksi pasar terhadap kemungkinan pencalonan Habibie sebagai Wapres.
12. pelaksanaan restrukturisasi perbankan dengan pemberian garansi terhadap semua deposito, giro, tabungan dan pinjaman perbankan serta pendirian BPPN.
13. heboh CBS, usulan Steve Henke, dan implikasi yang ditimbulkan.
14. keputusan BPPN membekukan 7 bank serta melaksanakan pengawasan intensif terhadap 7 bank lain.
15. perundingan Pemerintah dengan IMF yang menghasilkan "Memorandum Tambahan tentang Kebijaksanaan Ekonomi dan Keuangan", yang ditandatangani Menko Ekuin pada tanggal 9 April 1998.
16. pencairan pinjaman tahap ke dua sebesar \$1 milyar.
17. penyelesaian pinjaman swasta dengan berbagai perundingan di Tokyo, New York dan Frankfurt
18. Pengumuman Kabinet Reformasi dan pemberian status independen ke pada Bank Indonesia setelah pergantian Presiden dari Soeharto ke Habibie.

Mungkin berkaitan dengan apa yang terjadi serta langkah kebijaksanaan yang dilakukan dapat dikemukakan berbagai kejadian dan tindakan yang memerlukan kejelasan mengenai mengapa terjadi demikian, atau dari kebijaksanaan yang diambil mengapa suatu langkah tertentu diambil, mengapa bukan langkah yang lain. Berbagai hal di bawah mungkin menarik untuk dibahas (dikemukakan di sini bukan untuk mendukung atau menolak, tetapi untuk menarik pelajaran yang berguna di masa depan atau untuk pengembangan pendekatan. Pada berbagai kesempatan diskusi mengenai permasalahan-permasalahan ini perlu dilakukan):

- mengenai pengembangan bebas rupiah; mengingat dampak yang begitu meluas, apakah tidak sebaiknya diterapkan sistem lain? Ini menyangkut diskusi mengenai sistem pengelolaan

kurs, apakah tetap atau fleksibel, diikat pada suatu mata uang atau basket. Apakah CBS bukan alternatif yang dapat diterapkan?

- mengenai aliran modal; apakah pengaturan bukan merupakan alternatif yang terbuka?
- mengenai restrukturisasi perbankan; apakah penutupan 16 bank memang harus dilakukan? Apakah tindakan BI melakukan penyelamatan perbankan dengan bantuan likuiditas merupakan tindakan yang tepat? Apa ada cara lain yang perlu ditempuh?
- mengenai peran IMF apakah meminta bantuan IMF merupakan langkah yang tepat atau apakah ada alternatif lain? Bagaimana sikap terhadap bantuan IMF?
- mengenai pinjaman swasta; mengapa terjadi pembengkakan pinjaman perusahaan swasta? Mengapa dibiarkan terjadi? Apakah BI tidak mengetahui?
- mengenai pengelolaan moneter; apa makna dan implikasi memberikan otonomi ke pada bank sentral?

Dalam berbagai kesempatan saya akan membahas atau membuat catatan mengenai berbagai permasalahan di atas, sebagian untuk menjelaskan apa yang terjadi dan mengapa dilakukan atau tidak dilakukan suatu langkah tindakan pada waktu yang bersangkutan, sebagian merupakan jawaban ke pada berbagai kritik yang dilancarkan, yang tidak selalu tepat. Sebagian mungkin merupakan pertanggung jawaban saya sebagai penanggung jawab dari berbagai kebijakan yang diambil selama menjalani jabatan saya.

Apa yang dapat dipetik sebagai pelajaran dari krisis yang terjadi ini? Saya ingat pada teman saya, Dr Andrew Sheng, Deputy Chief Executive, Hongkong Monetary Authority yang menyebutkan adanya dua pelajaran yang dapat ditarik. Saya sangat sependapat dengan dua pelajaran tersebut, yaitu pertama, *the sooner the better*. Ini dalam hal menyadari dan mengidentifikasi secara akurat mengenai masalah yang dihadapi

dan kemudian menanganinya secara tepat, cepat dan konsisten. (Ingat, dalam kasus Indonesia, berkali-kali dikemukakan berbagai pihak secara tepat mengenai tidak nampak adanya *sense of crisis* dari pemerintah maupun dari sebagian masyarakat). Karena cepatnya perkembangan dan sifatnya yang menular (*contagious*), maka semakin tertunda penanganannya, semakin besar pula masalahnya, demikian pula biaya atau korban yang timbul dari upaya penyelesaiannya. Saya dapat melihat hal ini secara jelas dari pengalaman menangani masalah perbankan, semakin tertunda penyelesaiannya, semakin rumit masalahnya, semakin mahal biayanya. Kedua, *the problems are always worse than expected*. Ini berlaku bagi otorita yang bertanggung jawab menangani maupun dunia usaha ataupun pakar yang menggampangkan masalahnya dengan mengusulkan jalan keluar yang tidak operasional.

Nampaknya baik dalam penanganan terhadap krisis ekonomi maupun masalah politik, pimpinan nasional di bawah mantan Presiden Soeharto kurang memahami pelajaran ini, artinya pada dasarnya tidak bersedia menerima penilaian yang akurat, karena kenyataan yang tidak enak. Atau terlambat menerima kenyataan, dan masalahnya telah menjadi sangat besar, sehingga upaya penyelesaiannya tidak memadai, *too little and too late*, kata orang. Dan atau menganggap enteng masalahnya. Kalau masalah yang dihadapi memang kompleks dan rumit, cara menjelaskan yang disederhanakan memang menolong kita untuk menunjukkan arah penyelesaiannya. Akan tetapi ini tidak berarti bahwa masalahnya kemudian berubah menjadi sederhana atau gampang, jalan keluar yang efektif juga tidak sederhana. Kita harus berani menerima bahwa masalahnya lebih besar dari yang kita harapkan atau perkirakan. Karena tidak tanggap terhadap pelajaran ini, maka konsekuensinya yang pahit harus diterima.

Menghadapi ekonomi pasar yang semakin bebas dan terbuka secara global kedua pelajaran tersebut harus diperhatikan. Bahkan perkembangan menunjukkan, bahwa kehidupan sosial politik yang semula serba bisa diatur telah mengalami perubahan yang menampakkan sifat serupa ekonomi pasar yang menuntut

pimpinan nasional tanggap terhadap kedua hal di atas, atau menerima konsekuensinya kalau meremehkannya. Pimpinan sekarang akan mengalami nasib serupa, kalau tidak mau belajar dari pengalaman ini.

Melihat ke Depan

Dalam keadaan ini melihat prospek ekonomi nasional sangat sulit dilakukan, kecuali perasaan yang mengatakan bahwa masalahnya sangat berat dan keadaan ini diperkirakan akan berjalan lama. Akan tetapi ini sangat tidak memuaskan. Seberat apapun, kita harus mempunyai perkiraan dan ekspektasi, kalau tidak berani melakukan prediksi, mengenai bagaimanakah prospek ekonomi nasional kita, jangka pendek maupun yang lebih panjang.

Memang harus diakui bahwa, dalam perkembangan yang sangat cepat ini masa depan semakin mengandung sifat tidak pasti. Ini yang menjadikan orang semakin myopic, hanya mampu melihat keadaan yang sangat dekat dengan dirinya. Kalau disertai sikap seolah-olah tiada hari esok (aji mumpung), hal ini dapat menumbuhkan perilaku seseorang atau kelompok yang merugikan kepentingan yang lebih besar atau dalam jangka panjangnya, meskipun seolah-olah menguntungkan saat ini atau bagi yang melakukan. Dihadapkan kepada situasi seperti ini ada yang berpendapat bahwa mempelajari sejarah, mempelajari pengalaman masa lalu tidak ada manfaatnya, karena masa depan kan tidak pasti, yang pasti justru perubahan itu sendiri. Orang yang ambisinya kelewat besar, tidak sesuai dengan kemampuannya, mengatakan *those who study history don't make history*. Saya berpendapat bahwa mempelajari pengalaman masa lalu tetap berguna, bahkan dalam dunia yang terus mengalami perubahan. Memang untuk mempersiapkan diri guna menghadapi masa depan yang tidak menentu, belajar sejarah seolah-olah tidak ada gunanya. Akan tetapi dengan mempelajari pengalaman yang lalu kita masih memperoleh manfaat, yaitu kemampuan untuk tidak membuat kesalahan yang serupa.

Jadi bagaimana kita menghadapi krisis ini? Untuk saya, yang penting pada taraf permulaannya adalah memiliki peta yang jelas dari seluruh masalah yang dihadapi oleh bangsa ini, baik aspek ekonomi, sosial maupun politik. Kita semakin yakin bahwa aspek-aspek kehidupan ini memang terkait yang satu dengan yang lain. Tetapi setelah gambaran atau peta masalah tadi menjadi jelas, kita perlu menyadari bahwa tidak mungkin semua dilaksanakan segera dan bersamaan. Dengan lain perkataan perlu dibuat prioritas. Ini bukan pekerjaan yang mudah. Akan tetapi kalau gambarannya jelas, termasuk kaitannya yang satu dengan yang lain, menyusun prioritas untuk dijadikan program saat ini dan selanjutnya, jangka pendek, menengah dan panjang akan menjadi lebih gampang. Setelah itu program harus dilaksanakan secara berdisiplin. Ada teman yang mengatakan, *we need good programs, good implementation and..... good luck*. Ini harus disertai catatan, *the sooner the better, the longer the costlier*.

Dalam hal penentuan prioritas, saya berpendapat bahwa terlebih dahulu bangsa kita harus keluar dari krisis yang telah secara total melanda kehidupan ini. Ibarat orang sakit, saat krisis harus dilalui dahulu dengan menciptakan kestabilan. Pendarahan harus dihentikan dahulu. Masalah krisis itu sendiri dari segi penanganannya masih berkisar pada belum adanya kepercayaan yang mantap. Untuk seluruh kehidupan dalam masyarakat, krisis yang harus dihentikan dulu adalah kepercayaan kepada pimpinan nasional, pemerintah dan lembaga tinggi negara. Saya berpendapat bahwa krisis kepercayaan ini bersumber, bukan pada landasan hukum formalnya, konstitusional atau tidaknya, akan tetapi lebih pada legitimasinya. Presiden dan seluruh anggota kabinet, lembaga legislatif dan yudikatif serta ABRI masih belum memperoleh kepercayaan tersebut secara penuh. Ini aspek di luar ekonomi yang sangat penting harus diselesaikan. Perlu saya berikan catatan di sini, pada waktu kepercayaan itu masih ada, pelaku pasar tidak terlalu menuntut, mereka menerima berbagai kekurangan yang terjadi. Akan tetapi pada waktu kepercayaan telah hilang, maka tuntutan mereka semakin banyak, menyangkut berbagai aspek di luar ekonomi-keuangan. Kita memang bisa mengatakan, tidak mau didikte pasar. Tetapi masalahnya bukan

didikte atau tidak oleh pasar atau oleh IMF. Kenyataannya adalah bahwa pelaku pasar: para investor, para kreditor, atau mitra usaha akan terus menunggu sampai masalah yang berkaitan dengan aspek-aspek ini diselesaikan.

Dalam bidang ekonomi, kepercayaan pasar, baik domestik maupun asing serta kepercayaan masyarakat luas sangat tipis terhadap rupiah yang masih lemah dan tidak kunjung menguat. Hal serupa terjadi dengan perbankan dan lembaga keuangan yang lain, serta kemampuan dunia usaha dalam menyelesaikan masalah pinjaman mereka. Ini memang harus ditunjukkan penanganannya yang menggambarkan bagaimana prospeknya. Jelas tidak semuanya dapat diselesaikan segera, akan tetapi program penyelesaian harus dapat dibaca dan diterima oleh pasar. Mungkin perlu disadari bahwa persepsi dan ekspektasi pelaku pasar dalam negeri dan luar negeri itu tidak selalu sama, bahkan sering berlawanan arah, karena itu menyulitkan pengelolaan yang dilakukan otorita yang bertanggung jawab dalam pengelolaan moneter.

Penanganan terhadap krisis ekonomi-keuangan ini tidak dapat dilaksanakan sendiri oleh Indonesia, karena itu kerjasama dan bantuan pihak lain harus terus digalang. Dalam hal ini, program yang didukung IMF semakin penting untuk dilaksanakan secara berdisiplin. Ini tidak berarti bahwa kita harus menyerah seluruhnya pada keinginan IMF, pemerintah memang harus gigih mengusahakan, mereview, melobby, dsb. Saya melihat bahwa IMF juga terus belajar, bersedia untuk lebih menyesuaikan dengan kenyataan, tetapi ini memang harus terus diperjuangkan. Perkembangan pendekatan IMF terhadap permasalahan subsidi, pinjaman swasta, penjaminan kewajiban bank, penunjukan personalia yang menangani, dsb., menunjukkan kesungguhan IMF untuk memperhatikan berbagai implikasi yang dapat mengganggu implementasi program restrukturisasi ekonomi. Sikap tersebut dan upaya yang terkoordinir dari team perunding lebih berpotensi menghasilkan program yang realistis.

Mungkin perlu diingat bahwa keputusan meminta bantuan IMF itu datang dari pemerintah kita, dan program yang disepakati

itu adalah program Indonesia yang didukung oleh IMF. Istilah program IMF, juga yang banyak dipakai media asing IMF bail out, sebenarnya tidak tepat, karena itu berbagai kritik terhadap peran IMF juga kurang tepat. Dukungan tersebut disertai penyediaan dana dan bantuan teknis. Akan tetapi sebelum memberikan dukungan tentu saja lembaga ini ingin mengetahui bagaimanakah bentuk program tersebut, apakah sesuai dengan persyaratan kelayakan yang ada ketentuannya (*conditionality*, istilah yang semula tabu). Yang perlu pula diingat adalah bahwa keputusan untuk meminta bantuan ke pada lembaga multilateral ini adalah untuk memperoleh dukungan dari program ekonomi yang harus dilakukan menghadapi krisis yang melanda perekonomian agar kepercayaan pasar yang menghilang dapat kembali. Karena itu yang penting tidak hanya dananya, akan tetapi dukungan tersebut, karena IMF menjadi acuan bagi hubungan bilateral Indonesia dengan negara-negara lain yang juga kita harapkan membantu, para investor asing, serta para kreditor asing. Jadi sebenarnya, suka atau tidak suka kita memang memerlukan kehadiran IMF dan lembaga-lembaga multilateral lain, seperti World Bank dan ADB. Mendudukkan hubungan kita dengan IMF secara benar ini perlu agar tidak ada penilaian yang sering keliru mengenai bagaimana kita menyikapi IMF.

Akan tetapi, yang sangat mendesak selama penanganan masalah-masalah ini: lemahnya rupiah, inflasi, penyehatan perbankan, pinjaman perusahaan swasta, dsb., adalah mengenai pengadaan dan distribusi bahan pokok yang sangat sulit karena sarana dan prasarana jaringan distribusi yang sangat menyedihkan sebagai akibat tindakan penjarahan dan pembakaran yang sangat brutal. Ini akan memakan waktu untuk dapat pulih, akan tetapi terutama untuk pengadaan dan distribusi bahan pokok harus segera ditangani. Bantuan dan kerja sama dari luar harus pula digalakkan dalam hal ini. Dalam pembangunan sarana dan prasarana distribusi, masalah yang dihadapi tidak hanya pembangunan fisik, akan tetapi memulihkan kepercayaan pada para pelaku yang, terutama pada saat terjadinya kekacauan, merasa sama sekali tidak memperoleh perlindungan dari aparat keamanan. Berbagai pembahasan mengenai hal ini telah

dilakukan, demikian pula pernyataan Presiden Habibie. Akan tetapi jelas ini tidak cukup, apalagi hanya meminta kesadaran mereka. Mereka memerlukan jaminan perlindungan untuk tidak dijadikan korban penjarahan, pembakaran, perkosaan dari orang-orang yang seolah-olah merasa berhak melakukan perbuatan yang sangat tidak beradab ini. Tanpa adanya jaminan ini rasanya sangat sulit mengharapkan sebagian besar dari mereka bersedia beroperasi lagi.

Membangkitkan kegiatan ekspor tidak dapat ditunggu terlalu lama, ini merupakan keharusan. Karena ini sebagian menyangkut penyelesaian masalah pinjaman perbankan, maka ini harus didahulukan dalam penanganannya. Dalam beberapa hal, seperti ekspor komoditi tradisional Indonesia, meskipun kemampuan ekspor itu tetap ada, hilangnya kepercayaan perbankan negara mitra dagang kita terhadap perbankan nasional mempersulit pelaksanaan ekspor tersebut. Keputusan Pemerintah untuk meminta BI membayar tunggakan pinjaman perbankan dalam *money market line* serta pinjaman perdagangan berkaitan dengan kesepakatan mengenai pinjaman swasta di Frankfurt 4 Juni 1998 mudah-mudahan dapat menggelindingkan fasilitas yang sangat vital bagi realisasi ekspor ini. Dalam impor pangan dan obat-obatan, walaupun hubungan perbankan dalam mendukung perdagangan ini tertolong dengan adanya garansi kredit, lemahnya rupiah tetap mempersulit realisasi impor tersebut. Pinjaman dan bantuan dari berbagai negara dalam kaitan ini harus terus diupayakan dan segera dilaksanakan.

Pembaharuan Sikap

Sesuai dengan keinginan gerakan reformasi yang pada dasarnya bermaksud untuk melakukan pembaruan bangsa, dalam aspek pembahasan saya mengenai krisis ekonomi-keuangan, bangsa Indonesia harus membaharui sikap, setelah krisis dapat kita lalui. Jadi, terlebih dahulu kita harus keluar dari krisis. Tetapi sikap apa yang harus mendasari kehidupan ekonomi nasional nanti? Sikap baru dalam melanjutkan kegiatan ekonomi dan pembangunan nasional setelah kita keluar dari krisis nanti harus

dilandasi pada kesadaran semua pelaku bahwa baik sebagai individu, keluarga atau kelompok, sebagai perusahaan atau negara, atau bangsa Indonesia secara keseluruhan, harus sadar bahwa kita tidak bisa hidup lebih besar pasak dari pada tiang secara terus menerus.

Dalam kehidupan ekonomi nasional yang bersifat terbuka, memang dapat berlangsung keadaan di mana terdapat kesenjangan pengeluaran investasi dan tabungan nasional yang dibiayai dengan masuknya dana luar negeri dalam berbagai bentuknya. Demikian pula sektor keuangan, suatu bank, bisa saja mengalami kesenjangan antara hak dan kewajiban dalam likuiditas harian atau mengalami *mismatch*, menimbulkan saldo merah pada bank sentral yang ditutup dengan fasilitas diskonto. Akan tetapi kesenjangan tersebut tidak dapat berjalan terus menerus, karena perubahan sentimen pasar atau perkembangan baru yang mendadak mudah mengubah keseimbangan tersebut menjadi suatu krisis yang sulit diselesaikan. Mismatch dalam suatu bank, yang pada dasarnya merupakan masalah likuiditas, kalau berjalan berkepanjangan atau kalau sektor perbankan dalam keadaan *distress*, sangat mudah berubah menjadi masalah solvabilitas, yang sebaiknya tidak diselamatkan melalui fasilitas bank sentral. Untuk keseluruhan ekonomi nasional, kesenjangan pengeluaran untuk investasi dan tabungan nasional yang berjalan terus-menerus akan membawa malapetaka nasional.

Kenyataan tersebut tidak hanya untuk sektor keuangan atau aspek pembiayaan dari kegiatan ekonomi, akan tetapi juga dalam aspek lain dari kehidupan, baik secara mikro maupun makro. Ketidakmampuan, kecurangan, kemunafikan atau kepalsuan dapat dan telah berlangsung di masyarakat kita. Meritocracy yang diabaikan di sektor pemerintah dan swasta, kecurangan dalam berbagai bentuknya di sektor pemerintah dan masyarakat, yang sering dikatakan telah membudaya, semuanya merupakan bentuk kesenjangan yang pada dasarnya merupakan tindakan atau cara hidup yang mengandung sifat lebih besar pasak dari tiang. Praktek-praktek ini, ditutup dengan kepalsuan dan kemunafikan yang merajalela, telah memperparah keadaan.

Upaya mencari jalan pintas seolah-olah diterima sebagai hal yang bisa diterima atau wajar-wajar saja. Orang ingin nampak pintar membeli gelar dari master sampai doktor, bahkan jabatan gurubesar. Orang kepingin cepat kaya melakukan korupsi, kepingin berkuasa melakukan kolusi untuk menduduki suatu posisi, dst. Semua perilaku yang menggambarkan tindakan yang lebih besar pasak dari tiang ini ditutup-tutupi dengan mengagungkan sikap kepalsuan dan kemunafikan. Akan tetapi semua ini tidak dapat berkesinambungan. Semua harus dibuang dalam kehidupan pasca krisis nanti. Ini saya sebutkan di sini, hanya untuk meneruskan argumentasi saya mengenai praktek-praktek kehidupan di luar ekonomi yang harus kita tinggalkan, karena tidak dapat dipertahankan lagi. Etos kerja baru harus dikumandangkan. Kita harus bangga dengan hasil jerih payah kita sendiri, yang halal, yang sesuai dengan kemampuan dan investasi kita.

Daftar Pustaka

- Berg, Janine and Lance Taylor. 2000. External Liberalization, economic Performance, and Social Policy. CEPA Working Paper Series I-12. New York: School University.
- Berry, Albert. 2001. The Macroeconomic Context to Promote Social Development and Combat Poverty in Latin America and the Caribbean, in Terry McKinley (Ed.), Macroeconomic Policy, Growth and Poverty Reduction. Chippenham: Palgrave.
- Bahagijo, Sugeng. 2002. The Sustainability and Legitimacy of the Debt of Indonesia. INFID Annual Lobby.
- Harrison, Ann. 1996. Openness and Growth: A Time-series, Cross-Country analysis for developing Countries, Journal of Development Economics 48:419-47.
- Hill, Hal. 1999. The Indonesian Economy in Crisis: Causes, Consequences And Lessons. New York: St. Martin's Press.
- Ikhsan, M. 2001. Macroeconomic policies and poverty: The Case of Indonesia. Unpublished. Jakarta: University of Indonesia.
- INFID. 2002. Comprehensive Strategies Needed For Indonesia's Recovery. INFID Position paper on the CGI 2002. INFID Annual Lobby.
- Jakarta Post. 2002a. Textile Imports are Threatening Local Industry: API. Jakarta. July 18.
- Jakarta Post. 2002b. Banking Sector Starts Turning its Attention to SMEs. Jakarta. July 22.
- Kanbur, Rai, 2001. Economic Policy, Distribution and Poverty: The Nature of Disagreements. Cornell University. Public Lecture, June 12 2001.

- Montes, Manuel F. and Muhammad Ali Abdulsalamov. 1998. Indonesia: Reaping the Market, in K.S. Jomo (Ed.), *Tigers In Trouble: Financial Governance, Liberalization And Crises In East Asia*, London: Zed Books
- Pincus, Jonathan and Rizal Ramli. 1998. Indonesia: From Showcase to Basket case. *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 22, pp. 723-34
- Radelet, Steven. 1999. Indonesia: Long Road to Recovery. Working Paper. Cambridge, MA: Harvard Institute for International Development.
- Ramli, Rizal. 2001. The Myths of IMF. www.ideas.org.
- Ramli, Rizal. 2002. IMF Malpractice, *The Asian Wall Street Journal*, January 1.
- Ramstetter, Eric. D. 2000. Survey of Recent Developments. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 36 No. 3, pp. 3-45
- Rao, J. Mohan. 2001. Cart before the Horse: National versus International Integration. In S. Strom and R. Naastepad (Eds.), *Globalization and Economic development*. Cheltenham: Edward Elgar, 2001.
- Rao, J. Mohan. 2002. The Possibility of Pro-Poor Development: Distribution, Growth and Policy Interactions. Unpublished. New York: UNDP.
- Sachs, Jeffrey and Andrew Warner. 1995. Ecomic Reform and the Process of Global Integration. *Brookings papers in Economic activity*. 1-118.
- Streeten, Paul P. 1995. Global Institutions for an Interdependent World, in *Thinking about Development*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Suhud, M. 2002. A Review on the Power Sector Restructing in Indonesia. INFID Annual Lobby.

- Toemion, Theo F. 2002. Investment Policies and Opportunities in Indonesia. Investment Coordinating Board (BKPM), 17 april 2002)
- World Bank. 2001. The Imperative for Reform. Washington DC: The World Bank.

ISBN 978-602-18505-1-0



9 786021 850510