

Ekonomi Indonesia

Menyongsong Abad ke-21:

Beberapa Pemikiran untuk Penyusunan GBHN 1998

Edy Suandi Hamid

"Ketika kita berpikir tentang abad ke-21, kita berpikir tentang teknologi, perjalanan angkasa, bioteknologi, robot. Tetapi, wajah masa depan lebih kompleks daripada teknologi yang kita gunakan untuk membayangkannya.... Terobosan yang paling menggairahkan dari abad ke 21 akan terjadi bukan karena teknologi, melainkan karena konsep yang meluas dari apa artinya menjadi manusia" (John Naisbitt & Patricia Aburdene, Megatrends 2000, 1990).

Pengantar

Tiga tahun mendatang, *milenium* baru akan segera kita masuki. Adanya pergantian masa yang khusus, yaitu: pergantian milenium — masa 1000 tahun —, serta pergantian dari abad ke-20 menjadi ke-21, bagi yang percaya pada simbol-simbol dan mitos-mitos, seringkali dijadikan sebagai masa akan terjadinya hal-hal yang khusus pula. Atau, bagi yang mungkin tidak terlalu percaya pada soal mitos dan simbol, walaupun ingin menjadikan momen yang bersifat khusus tersebut mempunyai makna tertentu, maka masa itu dijadikan titik tolak untuk melakukan sesuatu. Dan, tentu saja, di samping dua pandangan demikian, ada juga yang tidak terlalu peduli akan momen-momen waktu yang sebenarnya hanyalah suatu penetapan yang didasari kesepakatan ma-

nusia.

Namun demikian, dalam memasuki abad ke-21 ini, apakah kita percaya pada mitos dan simbol atau tidak, secara kebetulan — sebagai akibat suatu proses yang berkelanjutan — banyak hal-hal yang secara khusus dan berbeda dengan masa sebelumnya, akan terjadi. Dengan berbagai lompatan teknologi yang terjadi selama ini, hal-hal baru yang oleh *Naisbitt dan Aburdene* di atas, dikatakan sulit membayangkan itu, akan terjadi pada abad ke-21. Isyu baru yang berkait dengan bio-teknologi, misalnya, saat ini sedang menggema di seluruh dunia, yakni masalah kemungkinan *cloning* pada manusia. Sulit dibayangkan bagaimana dampaknya pada tatanan kehidupan manusia, jika hal demikian terjadi.

Dalam bidang ekonomi, suatu hasil dari proses perkembangan ekonomi dunia yang ada selama ini, juga akan semakin mewu-

jud pada abad ke-21. Yang paling nyata, dan hampir dapat dipastikan terjadi, adalah proses "globalisasi ekonomi" yang semakin membuat batas-batas negara menjadi kabur dan hilang (*borderless*), karena lalu-lintas barang; jasa ataupun modal semakin bebas. Pasar yang ada tinggal satu, yakni pasar global. Orang tak lagi bicara tentang modal asing dan modal domestik. Siapa pun yang memiliki modal, bebas tanpa hambatan yang berarti untuk memilih tempat yang paling menguntungkan, sekalipun melintas tapal batas benua atau negara. Hak untuk mendapatkan pekerjaan pun menjadi mendunia. Jika standar kompetensi dan kapabilitasnya sudah memenuhi kualifikasi, maka akan dengan mudah pula melalui hambatan nasionalitas untuk bekerja di berbagai belahan dunia. Proses panjang yang selama ini ditempuh melalui AFTA, APEC, GATT/WTO dan berbagai integrasi ekonomi regional lainnya, memang memfasilitasi kemungkinan makin mudahnya lalulintas sumber-sumber ekonomi yang diperkirakan dapat mendukung peningkatan kesejahteraan manusia.

Pertanyaan yang sangat perlu dijawab oleh bangsa Indonesia adalah: bagaimana kondisi ekonomi dan kesiapan bangsa dalam menghadapi segala kemungkinan perubahan tersebut? Pertanyaan ini menjadi lebih relevan lagi karena saat ini bangsa Indonesia sedang mempersiapkan diri untuk menyusun garis-garis besar haluan negara (GBHN) untuk Pelita ke-7, yang mulai tahun keduanya sudah memasuki masa milenium dan abad baru tersebut.

Jika kita mencermati data makro-ekonomi yang ada, serta kondisi mikro-ekonomi yang dapat dipandang secara kasatmata saat ini, gambaran yang ada menunjukkan bahwa banyak persoalan-persoalan yang secara fundamental dan struktural masih dihadapi bangsa kita, baik yang berkaitan dengan persoalan jangka pendek

maupun jangka panjang. Persoalan-persoalan tersebut, antara lain berkaitan dengan masalah (1) defisit transaksi berjalan; (2) kependudukan dan ketenagakerjaan; (3) kemiskinan dan kesenjangan pendapatan; (4) pembiayaan pembangunan dan utang luar negeri, (5) pengelolaan sumberdaya alam dan ketergantungan; (6) kesiapan menuju era pasar bebas; (7) kolusi dan korupsi yang menimbulkan inefisiensi ekonomi; serta (8) masalah yang berkaitan dengan lingkungan hidup sebagai akibat derasnya pembangunan ekonomi itu sendiri. Dalam tulisan ini tidak semua masalah tersebut dibahas, melainkan hanya dipaparkan dan dianalisis beberapa dari kondisi dan problematik tersebut.

Inflasi dan Defisit Transaksi Berjalan

Dalam kaitan persoalan jangka pendek dalam perekonomian. Indonesia sebenarnya tidak hanya menghadapi problema yang berkaitan dengan masalah neraca pembayaran internasional, melainkan juga masih menghadapi persoalan stabilitas harga (inflasi) maupun tingkat pengangguran yang tinggi. Namun demikian untuk persoalan inflasi, belakangan ini relatif dapat dikendalikan, sehingga tingkat inflasi dalam tahun 1996 yang lalu bisa ditekan menjadi hanya 6,47 persen. Ini mengalami penurunan dibanding tahun 1994 dan 1995 yang masing-masing mencapai 9,24% dan 8,24%. Data terakhir untuk empat bulan pertama tahun 1997, tingkat inflasi "hanya" 2,52%, lebih kecil dibanding periode yang sama tahun 1996 yang mencapai 4,04%.

Inflasi yang rendah ini, telah melepaskan Indonesia dari satu persoalan ekonomi terberatnya, yang selama beberapa tahun terakhir ini membayangi ekonominya. Kendati tingkat inflasi ini menurun dibanding tahun-tahun sebelumnya, namun angka ini

masih di atas rata-rata inflasi negara mitra dagang kita, termasuk beberapa negara tetangga di Asia Tenggara. Ini bukan saja memperlemah daya beli masyarakat, akan tetapi juga mempengaruhi daya saing produk kita di pasar Internasional.

Di samping itu, angka inflasi sekarang ini bukan tidak mungkin akan meningkat lagi, sebagai akibat adanya tekanan permintaan ataupun kekurangan penawaran, yang ditimbulkan oleh persoalan-persoalan struktural dalam perekonomian kita. Fluktuasi inflasi ini memang terjadi di tanah air. Data empirik yang ada menunjukkan Indonesia pernah mengalami tingkat inflasi yang kurang dari lima persen, seperti yang terjadi tahun 1992 yang hanya 4,92%. Namun setelah itu tingkat inflasi meningkat kembali, dan mendekati hingga dua digit.

Masalah jangka pendek yang sangat banyak menimbulkan diskusi belakangan ini adalah berkaitan dengan defisit transaksi berjalan Indonesia. Banyaknya pembicaraan mengenai defisit transaksi berjalan tersebut tidak lepas dari kecenderungan semakin meningkatnya nilai defisit transaksi berjalan dari tahun ke tahun. Misalnya saja data tiga tahun terakhir ini, dan perkiraan tahun 1997/1998 mendatang, menunjukkan betapa nilai defisit ini semakin memprihatinkan, karena dikhawatirkan dapat mengakibatkan defisit pada neraca pembayaran internasional Indonesia. Dalam tahun anggaran 1994/1995, defisit tersebut baru mencapai US\$ 3.787, dan meningkat hampir dua kali lipat menjadi US\$ 6.987 pada tahun 1995/1996. Angka sementara hingga tahun 1996/1997 defisit tersebut diperkirakan naik lagi menjadi US\$ 8.823, dan akan menjadi US\$ 9.798 dalam tahun anggaran 1997/1998 mendatang (*Nota Keuangan dan RAPBN RI 1997/1998*).

Memang sejak lebih dari dua dasawarsa terakhir ini transaksi berjalan Indonesia selalu defisit, kecuali untuk tahun

1973, 1979 dan 1980. Namun angka-angkanya tidaklah sebesar seperti apa yang terjadi beberapa tahun terakhir ini. Lebih dari itu, peningkatan ini secara proporsional juga terjadi terhadap Produk Domestik Bruto Indonesia. Jika defisit transaksi berjalan tahun 1994/1995 baru mencapai 2% dari PDB. Angka ini meningkat menjadi 3,3% tahun 1995/1996, dan diperkirakan naik lagi menjadi 4 persen dalam tahun anggaran yang sedang berjalan (1996/1997). Untungnya, dalam kondisi defisit ini cadangan devisa yang ada masih cukup besar, cukup untuk impor sekitar empat bulan, sehingga kekhawatiran terjadinya devaluasi masih bisa ditepis jauh-jauh.

Jika dilihat dari sisi neraca pembayarannya, memang NPI Indonesia masih dalam keadaan surplus. Hal ini terjadi karena adanya lalu lintas modal, baik pemasukan modal pemerintah yang berasal dari utang luar negeri maupun lalu lintas modal swasta. Namun persoalan akan muncul apabila nantinya lalu lintas modal ini (*capital account*) semakin kecil surplusnya. Hal ini sangat mungkin terjadi karena pinjaman luar negeri tidak bisa diharapkan terus meningkat. Terlebih lagi dari pinjaman luar negeri yang dibuat pemerintah tersebut harus didebet untuk melunasi pinjaman-pinjaman luar negeri sebelumnya. Bahkan belakangan ini dari transaksi modal pemerintah menunjukkan surplus *net official capital* semakin kecil, bahkan jika dilihat secara kuartalan ada yang mulai negatif. Data kuartal I 1996, misalnya, menunjukkan transaksi modal pemerintah ini negatif US\$ 208, karena pinjaman yang masuk sebesar US\$ 1.704 sedangkan pembayaran pinjaman (*debt repayment*) pada saat yang sama mencapai US\$ 1,847. Diperkirakan dalam tahun-tahun mendatang nilai *debt repayment* ini akan melebihi nilai *capital inflow* dari pinjaman pemerintah, baik yang berasal dari CGI maupun non

CGI.

Faktor yang masih membuat Neraca Pembayaran ini masih cukup aman adalah masuknya modal dari transaksi swasta yang cukup besar, baik itu berupa penanaman modal langsung, pinjaman BUMN, bank umum serta pembelian saham oleh pihak asing. Namun lalu lintas modal swasta ini sangat fluktuatif, dan tergantung pada iklim ekonomi yang ada. Sebagai gambaran fluktuasi ini, dalam tahun 1993 *net private capital* ini mencapai US\$ 5.201, dan turun menjadi US\$ 3.701 tahun 1994, namun tahun berikutnya melonjak menjadi US\$ 10.254. Seandainya tidak ada lonjakan transaksi modal swasta dalam tahun 1995 tersebut maka neraca pembayaran internasional Indonesia akan mengalami defisit yang cukup besar, dan menimbulkan kegoncangan dalam ekonomi Indonesia. (lihat tabel 1)

Melihat kondisi yang demikian maka sangat penting untuk mencermati dan mengkaji perkembangan defisit transaksi berjalan tersebut. Berbagai saran dan pendapat banyak dikemukakan oleh kalangan praktisi, akademisi maupun politisi untuk mengatasi dan mengendalikan defisit transaksi berjalan. Di antaranya, yang banyak dikemukakan pemerintah dan pengamat adalah perlunya pengendalian impor Indonesia yang juga cenderung meningkat sejalan dengan perkembangan ekonomi dan proses industrialisasi Indonesia.

Memang kenaikan nilai impor rata-rata mencapai angka belasan persen per tahun. Hal ini merupakan hal yang lumrah dalam perekonomian negara yang terbuka, dan terus membangun. Masalahnya, beberapa tahun terakhir ini terlihat laju perkembangan impor terlihat lebih cepat dari perkembangan ekspor Indonesia. Misalnya saja selama kurun waktu 1993, 1994, 1995 hingga 1996, total nilai ekspor Indonesia naik setiap tahunnya masing-masing dengan 9,81%,

13,1% dan 13,2%. Sedangkan kenaikan nilai impor untuk periode waktu yang sama mencapai 13,8%, 23,1% dan 16,6%. Laju kenaikan impor yang lebih besar dibandingkan ekspor tersebut juga terjadi pada komoditi nonmigas. Terus melajunya tingkat impor yang lebih besar dari ekspor inilah yang belakangan ini dianggap sementara pengamat sebagai penyebab defisit transaksi berjalan yang semakin besar tersebut. Untuk itu, jalan keluar yang dikemukakan adalah perlunya dikendalikan impor tersebut. Secara teoritik ini memang jalan keluar yang sangat gampang, karena jika impor dikendalikan maka surplus neraca perdagangan akan semakin besar dan akan dapat mengurangi defisit yang diakibatkan oleh sektor jasa yang jumlahnya tahun 1996 diperkirakan mencapai US\$ 14.000.

Namun demikian, jalan keluar yang demikian tampaknya secara praktis tidak terlalu mudah untuk dilaksanakan. Hal ini terkait dengan struktur komoditi impor Indonesia yang ternyata didominasi oleh bahan baku (*raw material*) dan barang-barang modal (*capital goods*). Barang-barang impor Indonesia dapat dikatakan merupakan barang-barang pokok dan vital jika dikaitkan dengan perkembangan ekonomi atau industri Indonesia. Dengan demikian, walaupun terjadi devaluasi ataupun depresiasi rupiah yang berlangsung terus-menerus, permintaan akan barang tersebut ternyata tidak mengalami penurunan, melainkan sebaliknya tetap mengalami peningkatan. Peningkatan impor ini sejalan dengan perkembangan perekonomian kita, yang didukung oleh perkembangan industri yang pesat, yang ternyata sangat mengait dengan bahan baku dan barang modal dari luar negeri. Pengujian secara statistik, dengan mengamati perkembangan impor Indonesia secara kuartalan tahun 1987-1995 membuktikan kondisi yang demikian (Edy Suandi Hamid, 1997). Dengan meng-

Tabel 1: Neraca Perdagangan, Transaksi Berjalan dan Cadangan Devisa 1971-1996 (juta US\$)

Tahun	Ekspor (fob)	Impor (fob)	Ekspor Netto	Jasa-jasa netto	Transaksi berjalan	Cadangan devisa
1971	1307 (792)	-1226 (-114)	81 (-322)	-119	-457	-
1972	1757 (880)	-1445 (-1282)	312 (-402)	-148	-472	457,9
1973	2957 (1609)	-2664 (2339)	293 (-730)	-122	-805	782,8
1974	6755 (2199)	-1632 (-3427)	2123 (-1228)	-163	26	1472,3
1975	6869 (1817)	-5468 (-4598)	1401 (-2781)	-347	-1164	489,6
1976	8615 (2534)	-6819 (-5210)	1800 (-1676)	-456	-951	1225,5
1977	10761 (3511)	-7463 (-5870)	3288 (-2359)	-484	-72	2423,2
1978	11020 (3659)	-8382 (-6780)	2638 (-3121)	-632	-1434	1579,9
1979	15907 (5579)	-9946 (-7422)	5961 (-1843)	-1074	9524	1448
1980	22609 (6079)	-13456 (-10065)	9153 (-3986)	-1112	2754	6480,2
1981	23665 (4501)	-16542 (11550)	7123 (-7049)	-1736	-499	6048,7
1982	19747 (3878)	-17854 (13421)	1893 (-9543)	-1565	-5450	4154
1983	18689 (4993)	-17726 (-13890)	963 (-8903)	-1209	-6422	4808,3
1984	20754 (5775)	-15047 (-12110)	5707 (-6335)	-1465	-1970	5751,4
1985	18527 (5978)	-12705 (-10152)	5822 (-4174)	-2388	-1950	1846,2
1986	14396 (7196)	-11938 (-9757)	2458 (-2561)	-1767	-4099	5302
1987	17206 (8635)	-12170 (-10484)	4496 (-1849)	-2005	-2468	6512
1988	19509 (11677)	-13831 (-11728)	5678 (-51)	-7230	-1552	6191
1989	22974 (14060)	-16310 (-13904)	6664 (156)	-7944	-1280	6562
1990	26807 (14876)	-21455 (-18233)	5352 (-3357)	-8592	-3240	8661
1991	29635 (18180)	-24834 (-21464)	4801 (-3284)	-9193	-4392	9868
1992	33796 (23300)	-26774 (-23423)	7022 (-413)	-10144	-3122	11611
1993	36607 (26994)	-28376 (-24576)	8231 (2418)	-10529	-2298	12352
1994	40223 (30292)	-32322 (-28697)	7901 (1595)	-10861	-2960	13258
1995	45479 (35162)	-39769 (-36046)	7503 (-884)	-12932	-7222	14674
1996	51800	-46400	5700	-14000	-8600

Sumber : Bank Indonesia, *Statistik ekonomi dan Keuangan Indonesia*, (berbagai tahun)
 - Tahun 1996 perkiraan INDEF
 - Dalam kurung khusus untuk komoditi nonmigas.

gunakan regresi berganda, diketahui keterkaitan antara pertumbuhan PDB Indonesia dengan impor maupun nilai tukar dolar AS.

Untuk mencermati komposisi komoditi impor Indonesia, dapat dilihat pada Tabel 2 yang menunjukkan perkembangan dan komposisi impor tersebut untuk kurun waktu tahun 1975-1995 menurut kelompok komoditinya. Impor barang konsumsi (*consumer goods*), yang secara teoritik lebih mudah disubstitusi dengan produk lokal, semakin kecil perannya dalam struktur impor secara keseluruhan. Nilai impor barang-barang konsumsi, seperti pangan dan barang-barang dari produk jadi industri, relatif

sangat sedikit. Tahun 1975 porsi impor barang konsumsi ini mencapai US\$ 571,3 juta atau 11,98% dari total impor. Walaupun nilainya meningkat menjadi US\$ 2350,4 juta tahun 1995, namun porsinya tinggal 5,78% saja dari total impor. Berbeda dengan barang modal masing-masing untuk periode yang sama porsinya meningkat dari 68,00% dan 20,02% menjadi 72,82% dan 23,10%.

Hal demikian tidak lepas dari keadaan atau struktur industri Indonesia, yang akhirnya mau tidak mau mempengaruhi struktur permintaan barang impor. Hanya sebagian kecil impor barang yang dilakukan adalah barang konsumsi. Mayoritas impor yang

Tabel 2. Nilai Impor Menurut Golongan Barang Ekonomi (juta US\$) 1971-1995

Tahun	Barang konsumsi	Bahan baku	Barang modal	Total
1975	571,3	3243,6	954,9	4769,8
1976	935,1	3394,6	1343,1	5673,1
1977	1171,4	3805,0	1253,9	6230,3
1978	1147,2	4508,5	1034,8	6690,4
1979	1116,2	4952,2	1133,3	7202,3
1980	1414,4	7931,6	1488,4	10834,4
1981	807,1	10445,8	2019,2	13272,1
1982	1236,2	12590,7	3031,9	16858,9
1983	1726,2	11732,0	2893,6	16351,8
1984	825,3	10482,3	2574,5	13882,1
1985	380,5	8162,7	1718,7	10261,9
1986	448,2	8303,9	1906,3	10718,4
1987	460,6	9474,2	2435,5	12370,3
1988	469,4	10222,9	2556,2	13248,5
1989	688,6	11905,5	3765,5	16359,6
1990	876,9	14893,1	6067,0	21837,0
1991	958,4	17233,8	7676,6	25878,0
1992	1212,8	18700	7366,8	27279,6
1993	1146,1	20034,8	7146,9	288327,8
1994	1430,2	23133,6	7419,7	31983,5
1995	2350,4	29586,6	8691,7	40628,7

Sumber: Biro Pusat Statistik, *Indikator Ekonomi*, (berbagai tahun)

Catatan: Angka impor berbeda dengan data dari Bank Indonesia, karena beda metode pencatatan.

dilakukan berupa barang modal, serta bahan baku dan bahan penolong untuk industri dalam negeri. Jadi ketika industri itu berkembang, impor pun terus mengalami peningkatan. Komoditi yang dominan dalam impor kita, adalah kelompok mesin-mesin dan perlengkapan mekanik, perlengkapan elektronik dan sejenisnya; alat transportasi (pesawat, mobil, kapal); produk industri kimia; barang-barang dari logam dan sebagainya. Ini menggambarkan bahwa pola industrialisasi yang sedang berjalan sangat boros devisa. Padahal sektor industri merupakan motor penggerak dari pertumbuhan ekonomi yang ada saat ini. Akibatnya, pada waktu pertumbuhan ekonomi cepat, impor pun melaju dengan pesat sehingga muncul persoalan yang berkaitan dengan defisit transaksi berjalan seperti yang terjadi saat ini, atau terjadi kondisi ekonomi yang memanas (*over-heating*). Kondisi industri yang demikian tidak lepas dari kenyataan terkonsentrasinya industri pada sedikit pengusaha. Konsentrasi industri Indonesia tersebut sangat tinggi, dan lebih tinggi dari kebanyakan negara di dunia (Hill, Hal, h. 98). Untuk memenuhi kebutuhan input industri, jalan pintas yang gampang adalah melalui impor tersebut.

Dengan struktur impor seperti yang ada saat ini, maka akan sulit mengendalikan impor tanpa menimbulkan dampak negatif bagi perkembangan industri dalam negeri. Karena barang impor terbanyak adalah barang modal dan bahan baku. Pengendalian impor bisa jadi berakibat melambannya proses industrialisasi yang dilakukan, kecuali jika kita dapat menghasilkan barang-barang kapital dan bahan penolong itu sendiri. Jadi, impor ini hanya dapat dikendalikan jika kita mampu lebih mengaitkan struktur industri yang dikembangkan dengan produk domestik.

Dengan melihat perkembangan ekspor minyak dan gas bumi yang relatif statis,

sedangkan ekspor dan impor nonmigas semakin meningkat, maka peran (posisi) migas dalam neraca perdagangan akan semakin kecil. Hal ini tercermin dari kecenderungan semakin kecilnya defisit neraca perdagangan migas kita. Artinya, dalam jangka menengah diperkirakan neraca perdagangan ini lebih banyak ditentukan oleh struktur ekspor nonmigas itu sendiri. Jadi, apabila nanti secara total neraca perdagangan surplus, maka tanpa melibatkan komoditi migas neraca perdagangan tersebut juga masih akan surplus. Namun persoalan yang dihadapi dalam konteks transaksi ekonomi internasional ini adalah bagaimana surplus neraca perdagangan ini mampu mengkompensasi defisit transaksi berjalan yang kian besar, atau paling tidak bisa mengurangi angka-angka defisit yang terjadi beberapa tahun terakhir.

Sebagaimana disinggung di muka, defisit transaksi berjalan terjadi sebagai akibat besarnya defisit dari transaksi jasa-jasa internasional kita. Sektor jasa yang besar defisitnya antara lain adalah jasa dari perbankan (bunga), transportasi (khususnya kapal laut), tenaga kerja, dan asuransi: ini merupakan beberapa subsektor jasa yang banyak menyedot devisa kita. Sebagai gambaran, tahun 1990-1994, dari pembayaran bunga mengalami defisit berkisar antara US\$ 2940 hingga US\$ 4016. Sedang untuk defisit total dari pendapatan investasi pada periode waktu yang sama berkisar antara US\$ 3.813 hingga US\$ 4.693. Sementara itu, dari ongkos angkut, yang sebagian besar untuk angkutan laut, defisitnya berkisar antara US\$ 2.021 hingga US\$ 3.189.

Defisit jasa ini terjadi karena memang suplai jasa yang terbatas, di samping karena kualitas jasa yang ditawarkan produk lokal tidak begitu baik. Misalnya saja, banyak orang Indonesia lebih memilih jasa penerbangan asing manakala ke luar ne-

geri. Padahal, harga tiketnya tidak berbeda. Namun karena pelayanan maskapai domestik yang dianggap kurang baik, atau karena tingkat ketepatan jadwal pemberangkatan yang tak pasti, orang pun lebih senang menggunakan perusahaan penerbangan asing, yang berarti memperbesar defisit transaksi berjalan kita.

Suplai jasa yang terbatas terutama terjadi pada sektor transportasi laut. Sarana transportasi ini merupakan media yang paling banyak digunakan untuk angkutan ekspor-impor. Ini sebagai akibat terbatasnya perusahaan perkapalan domestik yang bisa dimanfaatkan jasanya oleh para pelaku bisnis internasional yang berhubungan dengan negara kita. Ekspor impor yang dilakukan terbanyak dengan pola *free on board* (FOB) dan *cost and freight* (C & F) yang menggambarkan bahwa baik ekspor dan impor hanya sebatas penyerahan (ekspor) dan penerimaan (impor) di pelabuhan kita. Persoalan kapal apa yang digunakan kita tidak banyak terlibat, dan tentu saja kapal asing yang dominan dimanfaatkan oleh eksportir dan importir itu. Sebagai gambaran besarnya penggunaan angkutan laut asing ini terlihat pada transportasi

ekspor-impor Indonesia, yang sejak 1989-1994 berkisar 95,6% hingga 97,0% menggunakan perusahaan pelayaran asing (Tabel 3). Bahkan untuk angkutan laut domestik pun, pelayaran asing (*carter*) cukup besar peranannya, yakni antara 28,5% hingga 45,6% (Tabel 4).

Pemerintah sebenarnya awal tahun lalu telah melakukan deregulasi yang menyangkut sektor perkapalan ini. Salah satu maksudnya adalah agar banyak pengusaha domestik yang tertarik di bidang transportasi laut tersebut. Namun kenyataannya, sejauh ini belum terlihat deregulasi tersebut memberikan rangsangan yang berarti bagi pemilik dana. Oleh karena itu perlu kiranya dikaji secara khusus tentang faktor-faktor yang menyebabkan rendahnya minat pelaku bisnis terjun di sektor ini, baik dari sisi ketentuan birokrasi maupun dalam kaitan untuk penggunaan kapalnya (lokal atau impor).

Masalah Investasi dan Utang Luar Negeri

Sebagai suatu negara yang sedang berkembang, Indonesia menghadapi pro-

Tabel 3.
Volume Angkutan Laut Luar Negeri (Ekspor/Impor)

Tahun	Pelayanan Nasional		Pelayanan Asing	
	Muatan (T/M3)	%	Muatan (T/M3)	%
1989	4.214.516	3,0	136.226.391	97,0
1990	6.735.718	4,4	146.071.901	95,6
1991	5.898.956	3,3	160.909.016	96,7
1992	8.026.713	4,0	174.433.543	96,0
1993	6.831.366	3,0	209.836.181	97,0
1994	7.335.963	3,2	222.392.921	96,8

Tabel 4.
Volume Angkutan Laut Dalam Negeri

Tahun	Pelayanan Nasional		Pelayanan Asing (Charter)	
	Muatan (T/M3)	%	Muatan (T/M3)	%
1989	54.702.391	71,5	21.827.775	28,5
1990	55.087.788	56,9	41.860.470	43,1
1991	63.469.856	54,4	53.249.769	45,6
1992	67.820.169	54,5	56.644.861	45,5
1993	76.331.305	59,0	53.207.268	41,0
1994	82.332.806	59,4	56.439.356	40,6

blem kekurangan kapital. Strategi pembangunan kita, dan juga negara berkembang umumnya, untuk menutup kekurangan dana investasin, dengan mengupayakan melalui penanaman modal asing (PMA) dan pinjaman luar negeri. Ini terpaksa dilakukan karena sumber dana domestik, baik dari mobilisasi tabungan masyarakat maupun tabungan pemerintah, masih belum memadai.

Sejak diintrodusir UU PMA tahun 1967, investor asing banyak masuk ke Indonesia, dan memanfaatkan sumber daya alam dan pasar yang ada. Dengan demikian, potensi sumber daya yang tadinya belum bisa termanfaatkan, dapat dieksploitasi sehingga memberikan kemanfaatan bagi perkembangan ekonomi nasional. Sejak tahun 1967 hingga Juni 1996, angka kumulatif rencana PMA yang disetujui pemerintah mencapai US\$ 162.602,2 juta, yang meliputi 4.489 proyek yang tersebar di seluruh tanah air.

Namun demikian, dalam penyebarannya PMA ini tampak sangat tidak merata. Konsentrasi PMA tersebut terutama di tiga propinsi, yaitu Jawa Barat (US\$ 46.520,3 juta), DKI Jakarta (US\$ 23.4151,1 juta), dan Jawa Timur (US\$ 25.297,5 juta). Ketim-

pangan penanaman modal menurut lokasi ini sebenarnya tidak hanya bagi PMA, melainkan juga untuk PMDN. Tiga propinsi tersebut juga menyerap bagian besar dari PMDN sejak 1968 hingga Juni 1996. Dari kumulatif PMDN dalam periode tersebut yang mencapai Rp 442.081,1 milyar, propinsi Jawa Barat, DKI Jakarta, dan Jawa Timur masing-masing menyerap Rp 140.926 milyar, Rp 51.201,4 milyar dan Rp 45.080,9 milyar.

Masalah ketidakmerataan dalam hal penanaman modal ini menimbulkan konsekuensi kurang meratanya pula penyebaran pembangunan di tanah air. Artinya, eksploitasi sumber daya yang ada menjadi kurang merata, yang berakibat pada ketidakmerataan dalam perkembangan ekonomi masing-masing daerah. Ketidakmerataan dalam investasi oleh PMA maupun PMDN ini tidak lepas dari ketidakmerataan infrastruktur yang ada di tanah air, di samping juga karena perbedaan dalam potensi ekonomi yang ada. Bagi pemilik modal tentu akan memilih daerah yang paling menguntungkan untuk investasinya.

Kenyataan ini melahirkan pemikiran pentingnya persoalan ini untuk lebih diakomodasi dalam GBHN mendatang. Per-

soalan yang menyebabkan kurang meratanya penyebaran investasi tersebut, perlu lebih mendapat perhatian. Misalnya berkaitan dengan kurangnya infrastruktur di luar Jawa ataupun di kawasan Timur Indonesia, pembangunannya perlu lebih digalakkan. Sebab adalah kurang ekonomis bagi pemilik modal jika melakukan investasi mereka kemudian harus membangun dan menyediakan infrastrukturnya sendiri. Di daerah yang disebutkan tadi, yang investasinya melimpah, menjadi pilihan investor, karena memang mereka tidak perlu memikirkan sendiri berbagai sarana dan prasarana yang dibutuhkan, seperti jalan, jembatan, listrik, pelabuhan, dan sebagainya. Jika prasarana seperti itu harus dibangun sendiri, sangat mungkin proyek yang tadinya dianggap layak menjadi tidak *feasible*.

Sementara itu, untuk pinjaman luar negeri, sejalan dengan kebutuhan pembangunan terus mengalami peningkatan. Utang luar negeri Indonesia yang pada awal Orde Baru "hanya" sekitar US\$ 2,358 milyar, pada tahun 1996 sudah meningkat menjadi US\$ 120,2 milyar (Bisnis Indonesia, 5/5/1997). Perkiraan dari Asian Development Bank menunjukkan bahwa dalam tahun 1977 dan 1978 utang luar negeri tersebut secara kumulatif, baik dari swasta maupun pemerintah, akan mencapai US\$ 128 milyar dan US\$ 135 milyar.

Tidak bisa dipungkiri bahwa utang luar negeri ini sangat membantu percepatan pembangunan ekonomi nasional. Di samping itu, sebagian utang tersebut, khususnya utang pemerintah, adalah utang yang bersyarat lunak (*soft loan*), dengan tingkat bunga murah, jangka waktu pembayarannya pun panjang. Dengan demikian secara ekonomis sangat menguntungkan untuk memanfaatkan utang luar negeri yang demikian. Namun demikian, ini tetap saja utang yang jika tidak cermat, bisa berdampak menyulitkan perekonomian di masa

mendatang sebagai akibat beratnya beban pembayaran bunga dan cicilan utangnya. Utang luar negeri, juga akan dapat menimbulkan ketergantungan dan ketidakmandirian. Dengan demikian persoalan kita pada masa pembangunan selanjutnya adalah bagaimana kita bisa lebih mandiri dalam membiayai pembangunan ini. Karena bagaimanapun juga yang namanya utang menimbulkan banyak konsekuensi dan tanggung jawab. Oleh karena itu, rambu-rambu pun diberikan dalam GBHN, yang secara tegas menyatakan bahwa utang luar negeri hanya sebagai komplemen, dan prinsip kemandirian tetap menjadi pilar utama pembangunan nasional.

Sebagaimana selalu dikemukakan dalam GBHN disiratkan bahwa (1) bantuan luar negeri hanyalah bersifat pelengkap. Artinya, sumber dana utama pembangunan haruslah berasal dari penggalan dana di dalam negeri. Utang yang dibuat hanya sekedar menutup kekurangan dana hasil dari mobilisasi dana masyarakat ataupun tabungan pemerintah; (2) penggunaan bantuan luar negeri harus sesuai dengan arah dan kepentingan pembangunan nasional. Arah dan kepentingan nasional ini dapat diartikan bahwa utang tersebut dialokasikan kepada hal yang bersifat ekonomis yang mendukung pertumbuhan ekonomi serta pemerataan dalam masyarakat; (3) sifat bantuan luar negeri tidak mengikat dan tidak menimbulkan ketergantungan yang terus-menerus. Ini artinya pemerintah Indonesia tidak diperkenankan menerima bantuan yang disertai ikatan-ikatan politik tertentu. Di samping itu, harus ada perencanaan di masa datang agar ketergantungan ini terus menurun dan kemandirian untuk mendanai pembangunan dari sumber dalam negeri meningkat.

Indikator yang ada saat ini menunjukkan bahwa besarnya utang luar negeri Indonesia sudah cukup mengkhawatirkan.

Misalnya, jika dilihat dari angka *debt service ratio*, yang mencerminkan rasio pembayaran bunga dan cicilan utang dengan nilai ekspor bersih, tahun 1996/1997 dan 1997/1998 masing-masing diperkirakan masih 31,7% dan 31,2%. Padahal, pemikiran yang konservatif menyatakan bahwa jika DSR sudah di atas 25% (yang lebih prudent lagi menyatakan 20%), maka ini sudah menunjukkan "lampu merah". Artinya, nilai utang tersebut sudah terlalu besar. Angka DSR yang melampaui batas aman tersebut selalu terjadi sejak pertengahan dasawarsa 1980-an, dan belum ada tanda-tanda untuk bisa diperkecil hingga di bawah batas rawan tersebut.

Utang luar negeri yang besar tentu tidak akan terlalu menjadi masalah jika aliran devisa dari penerimaan ekspor (barang dan jasa) selalu stabil dalam jumlah yang memadai. Persoalannya, sebagaimana dikemukakan sebelumnya, ekspor Indonesia nilainya sangat fluktuatif, bahkan perkembangannya lebih lemah dibanding nilai impor sehingga membatasi penerimaan devisa nasional. Ini tentu akan bisa menimbulkan masalah dalam jangka panjang. Dengan kenyataan demikian, maka pada masa yang akan datang adanya peningkatan utang luar negeri perlu untuk diwaspadai. Karena kondisi pada masa lalu, saat ini dan masa depan adalah tidak selalu sama. Misalnya saja, kemajuan yang kita miliki telah membuat semakin sulit pula bagi kita untuk mendapatkan kredit bersyarat lunak.

Masalah Sumberdaya Manusia^{*)}

Masalah kependudukan dan ketenagakerjaan termasuk masalah kronis yang sejak lama melekat dalam perekonomian kita. Kondisi masalah SDM ini terutama berkaitan dengan kualitas penduduk/angkatan kerja dan masalah pengangguran dari angkatan kerja tersebut. Tingkat pendidikan

dan kualitas yang rendah ini berakibat pada kemampuan berproduksinya (produktivitasnya) juga sangat rendah. Saat ini lebih dari 70% angkatan kerja Indonesia hanya berpendidikan Sekolah Dasar atau lebih rendah.

Dengan tingkat pendidikan dan keterampilan yang rendah ini sulit bagi sektor-sektor modern, seperti industri menengah dan besar, untuk menyerap angkatan kerja dengan kualifikasi demikian. Akibatnya, mau atau tidak mau sektor pertanian dan sektor tradisional lainnya harus menampung angkatan kerja yang demikian. Untuk mengubah kondisi yang demikian, maka manajemen SDM Indonesia saat ini dan di masa yang akan datang perlu memprioritaskan peningkatan kualitas SDM. Oleh karena itu, sangat wajar jika kini muncul lagi pemikiran agar perlu diperbesar anggaran sektor pendidikan dalam APBN untuk peningkatan kualitas SDM tersebut.

Berkaitan dengan masalah pengangguran, dalam tahun 1994 tingkat pengangguran terbuka (*open unemployment*) mencapai 4,37% (3,65 juta) dari total angkatan kerja. Angka "pengangguran" yang relatif rendah ini dikarenakan pengertian bekerja adalah mereka yang "bekerja minimal satu jam per minggu" (saat sebelum sensus). Jika dimasukkan pula mereka yang setengah menganggur (*under employment*), yakni bekerja kurang dari 35 jam per minggu, sehingga diperoleh tingkat pengangguran global, maka jumlahnya menjadi jauh lebih besar. Data 1994 menunjukkan bahwa tingkat pengangguran global ini mencapai 39,85% dari total angkatan kerja nasional (Tabel 5). Jadi, tidak salah kalau kita menangkap gambaran dari lingkungan

^{*)}Bagian ini sebagian telah dimuat dalam UNISIA No. 31/1996.

kita bahwa tingkat pengangguran ini sangat tinggi.

Pada awal abad ke-21 mendatang, Depnaker memperkirakan tingkat pengangguran terbuka, baik secara absolut maupun

relatif, akan semakin menurun. Namun pada tahun 2010 pengangguran terbuka secara absolut akan lebih tinggi dibanding tahun 2000. Sementara itu, pengangguran global pada tahun 2020 secara absolut juga lebih

Tabel 5.
Potensi dan Problem Angkatan Kerja Indonesia

	1993	1994	2000	2010
Angkatan Kerja (juta orang)	70,25	83,79	97,38	125,71
Kesempatan Kerja (juta orang)	69,39	72,54	89,36	117,14
Pengangguran:				
1. Penganggur < 1 jam				
<i>Absolut</i> (juta orang)	2,20	3,65	1,30	1,63
Persen	2,78	4,37	1,33	1,30
2. Penganggur < 15 jam				
<i>Absolut</i>	9,86	11,15	8,02	8,57
Persen	11,81	13,33	8,24	6,82
3. Penganggur < 35 jam				
<i>Absolut</i>	32,7	33,35	30,84	37,02
Persen	41,26	39,85	31,67	29,45

Keterangan:

- Tahun 1993 dan 1994 data dari Sakernas 1993, 1994
- Tahun 2000 dan 2010 merupakan angka perkiraan Depnaker.

Sumber : Pusat Informasi Kompas (1996)

besar dari yang terjadi saat ini. Angka-angka ini memang masih perkiraan, dan bisa jadi masalahnya tidak sebesar yang digambarkan. Namun juga terjadi, yakni pengangguran jauh lebih besar dari angka-angka tersebut. Hal ini tidak bisa dilepaskan dari kecenderungan ekonomi dunia yang semakin membuka luas arus lalu-lintas tenaga kerja antarnegara. Mengingat lemahnya daya saing SDM kita, maka bukan tidak mungkin akan semakin banyak lapangan kerja domestik yang terpaksa dilepas dan dimasuki tenaga kerja asing.

Data dari *World Competitiveness Report* (1996) menunjukkan bahwa peringkat

daya saing sumber daya manusia Indonesia dari 46 negara yang disurvei oleh WCR sangat rendah. Dilihat dari indikator SDM tersebut Indonesia menempati peringkat ke-45, yang mencerminkan rendahnya kualitas SDM kita (Tabel 6). Walaupun hasil survei WCR ini masih bisa dipertanyakan, namun dengan rendahnya tingkat daya saing Indonesia versi WCR tersebut paling tidak mengingatkan bahwa ada persoalan yang sangat besar bagi ekonomi Indonesia menghadapi era liberalisasi ekonomi yang secara lebih cepat akan dimasuki mulai abad ke-21 yang tinggal tiga tahun lagi. Tabel tersebut mengisyaratkan besarnya

problematis Indonesia untuk bersaing dengan negara-negara yang secara teoritik kini sudah di atas Indonesia, terutama negara-negara industri dan negara industri baru, yang sejarah persaingan atau liberalisasi ekonominya memang sudah jauh lebih dulu dimulai dibandingkan Indonesia.

Masalah Kesenjangan dan Kemiskinan

Persoalan lain yang secara khusus perlu dijadikan kajian dalam menyusun GBHN adalah berkaitan dengan aspek kesenjangan ekonomi dalam masyarakat,

Tabel 6.
Peringkat Daya Saing Negara-negara Asia

Negara	Peringkat keseluruhan		Kekuatan ekonomi domestik		Kemampuan menembus pasar Internasional		Sumber daya manusia	
	1995	1996	1995	1996	1995	1996	1995	1996
Singapura	2	2	2	3	1	1	1	8
Hongkong	3	3	3	8	3	4	19	22
Jepang	4	4	4	5	9	14	6	4
Taiwan	11	18	7	11	14	26	18	16
Malaysia	21	23	5	7	21	16	25	34
Korsel	24	27	6	4	34	43	21	21
Thailand	26	30	9	12	22	33	26	40
Indonesia	33	41	27	25	32	37	44	45
Cina	34	26	12	2	27	23	40	35
Filipina	35	31	33	29	29	31	40	35
India	39	38	288	32	40	41	47	44

Sumber: World Competitiveness Report, 1996
Jumlah negara yang disurvei 46 negara.

Prof. Dr. Aris Ananta (1995) menunjukkan perhitungannya bahwa tahun 1993 sebanyak 40% penduduk yang berpendapatan rendah (75,3 juta) hanya menikmati 14,61% dari pendapatan nasional. Padahal tahun 1971 porsi pendapatan penduduk lapisan terbawah tersebut, menurut *Prof. Dr. Nuri-mansyah Hasibuan* (1993), masih mencapai 26,76%. Memang datanya berbeda dengan yang dikemukakan BPS. Menurut BPS penduduk berpendapatan rendah menikmati 17% dari pendapatan nasional. Meskipun ada perbedaan data dari BPS

dengan *Prof. Dr. Aris Ananta* di atas, namun substansi kesimpulannya tetap sama, yakni adanya ketimpangan dalam masyarakat, dan ketimpangan tersebut semakin melebar.

Namun sekali lagi ini tidak berarti bahwa pembangunan yang dilakukan selama ini tak banyak manfaatnya bagi si kecil. Karena kenyataannya telah terjadi peningkatan kemakmuran sebagian besar masyarakat. Masyarakat yang kaya sudah semakin kaya, yang miskin pun bertambah kaya. Hanya saja terjadi perbedaan dalam

kecepatan peningkatan tersebut, sehingga muncul persoalan kesenjangan dalam masyarakat.

Dengan adanya keberhasilan laju pertumbuhan ekonomi yang tinggi, dan masih adanya pula problematik dalam hal penyediaan kesempatan kerja dan ketimpangan pendapatan, maka kebijakan lanjut yang tampak perlu mendapat tekanan adalah bagaimana mewujudkan pembangunan ekonomi yang dapat meningkatkan pendapatan masyarakat secara menyeluruh, yang dibarengi dengan penurunan pengangguran serta peningkatan pemerataan pendapatan masyarakat.

Pengamatan data makro yang ada tampak bahwa keadaan yang selama ini terjadi adalah proses transformasi struktural yang masih parsial. Kita melihat bahwa terjadi pertumbuhan pesat di sektor industri dan jasa. Sektor pertanian, walaupun tumbuh, namun angkanya relatif kecil. Dari sisi output, maka transformasi struktural kita berhasil, karena struktur ekonomi kita tak lagi didominasi pertanian. Sektor tradisional ini kini hanya memberikan kontribusi 17,19% (1995) dari total PDB, sementara industri sudah 24,8%.

Namun sayangnya pengurangan peran pertanian yang berjalan cepat pada PDB ini tidak diikuti dengan transformasi dalam penurunan perannya dalam menampung angkatan kerja yang ada. Sektor pertanian saat ini masih harus menampung 46,22% dari angkatan kerja yang ada (menurun dari 61,7%, 1971), sedang pekerja industri hanya naik dari 7,5% menjadi 13,24%. Dua ketimpangan sektoral antara pekerja industri dan pertanian pun kian lebar.

Pada sektor industri, industri kecil memang tumbuh dengan rata-rata 19,4% per tahun (1983-1994). Namun sektor industri besar lajunya lebih cepat lagi, yakni 23,6% per tahun. Dengan basis awal skala industri yang sudah sangat berbeda besarnya,

ditambah lagi adanya perbedaan percepatan dalam pembangunannya, maka kesenjangan industri besar dan kecil semakin melebar. Padahal, subsektor industri kecil menyerap tenaga kerja paling banyak, yakni mencapai lebih dari 70% dari total tenaga kerja industri (1990).

Secara sederhana dapat pula dikatakan bahwa terjadi proses kian timpangnya pendapatan di sektor tradisional dengan sektor modern di tanah air. Sektor tradisional dapat dilihat dari usaha di pertanian, sektor informal, industri kecil dan industri rumah tangga. Sementara sektor modern yang melaju dengan pesat dihuni oleh sektor industri besar, perdagangan besar, jasa-jasa yang menggunakan modal raksasa dan teknologi canggih, dan sebagainya.

Adanya kesenjangan tersebut sebetulnya tidaklah terlalu mengganggu seandainya lapisan bawah masyarakat Indonesia sudah dapat menikmati segala kebutuhan dasarnya secara layak. Ketimpangan terjadi di mana-mana, termasuk di negara sosialis ataupun kapitalis. Namun persoalannya adalah, ketimpangan yang ada di tanah air saat ini masih dibarengi banyaknya jumlah penduduk yang belum mampu memenuhi kebutuhan dasarnya tersebut. Angka resmi pemerintah menyatakan bahwa sampai tahun 1993 masih sekitar 25,9 juta penduduk Indonesia yang hidup di bawah garis kemiskinan.

Dengan gambaran seperti itu, maka tak mengherankan jika peran bisnis besar atau konglomerat semakin menggurita. Sumber dari *Data Consult*, misalnya, mencatat peran bisnis konglomerat terhadap PDB pada tahun 1980-an masih sekitar 20%, namun tahun 1990 naik menjadi 35%, dan tahun 1994 porsi ini sudah mencapai 58% (*Warta Ekonomi* 9-10-95, h. 58-59 dan *Kompas* 30/8/1995, h. 13).

Melihat data dan fakta demikian maka wajar jika muncul suatu rekomendasi bah-

wa di masa selanjutnya harus ada reorientasi pembangunan yang bisa memberikan akses lebih besar pada lapisan bawah masyarakat ini dalam memanfaatkan peluang ekonomi yang ada. Artinya, kebijakan pembangunan harus secara nyata bias dan memihak kepada yang kecil agar pertumbuhan pendapatannya bisa relatif lebih cepat dan dapat memperkecil jurang pendapatan kaya-miskin dan yang besar-kecil ini.

Pandangan demikian layak dimunculkan karena selama ini berbagai fasilitas dan kemudahan lebih gampang diperoleh lapisan atas masyarakat ketimbang yang lapisan bawah. Misalnya saja dalam dunia usaha, fasilitas-fasilitas kredit, proteksi, ataupun proyek-proyek pemerintah, lebih dinikmati pengusaha besar dibandingkan yang kecil. Akibatnya, pertumbuhan usaha besar pun jauh lebih pesat dari yang kecil, sehingga memunculkan persoalan kesenjangan dengan berbagai dampak sosial-ekonomi, yang jika berlanjut akan dapat mengganggu stabilitas pembangunan nasional secara keseluruhan.

Yang cukup menggembirakan adalah berkaitan dengan upaya mengurangi kemiskinan. Walaupun batasan mengenai garis kemiskinan, yang dinilai terlalu rendah dan masih bisa diperdebatkan, namun dengan data yang bisa diperbandingkan harus diakui bahwa jumlah penduduk miskin di tanah air sudah semakin menurun. Jumlah penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan pada tahun 1976, misalnya, masih mencapai 54,2 juta orang, dan tahun 1993 jumlah ini masih 25,9 juta orang. Dengan gencarnya upaya menghapuskan kemiskinan tersebut, tahun 1996 penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan tinggal sebanyak 22,49 juta orang.

Namun demikian kendati jumlah penduduk miskin kian berkurang, akan tetapi secara absolut jumlah ini masih cukup be-

sar, dan jauh lebih banyak dibandingkan dengan penduduk Australia ataupun Malaysia. Mereka ini secara ekonomis mungkin belum merasakan benar nikmat kemerdekaan sebagaimana sebagian rakyat Indonesia lainnya. Mereka ini hidup jauh dari memadai, karena standar garis kemiskinan tersebut sangat rendah, yakni pengeluaran maksimal per kapita per bulan sebanyak Rp 38.246 di kota dan Rp 27.413 di desa untuk tahun 1996. Jika dinaikkan sedikit saja nilai batas garis kemiskinan, maka dapat dipastikan jumlah absolut penduduk miskin ini akan bertambah puluhan juta orang.

Globalisasi ekonomi

Tantangan lain yang kini harus dihadapi oleh perekonomian nasional adalah berkaitan dengan kecenderungan perekonomian dunia yang semakin terbuka. Sebagai bagian dari perekonomian global, maka mau tidak mau Indonesia harus juga lebih meliberalkan perekonomiannya. Lebih-lebih secara formal konsep tersebut dilegitimasi lewat berbagai kesepakatan ataupun perjanjian internasional, baik di tingkat regional maupun global, seperti wadah/forum AFTA, APEC dan WTO/GATT, sehingga relatif "mengikat" negara-negara yang menandatangani untuk melaksanakan berbagai komitmen yang pada hakekatnya mendorong terjadinya suatu liberalisasi ekonomi. Ini berarti memberikan peluang pada suatu persaingan ekonomi yang lebih bebas dibanding masa sebelumnya. Padahal sejak lama berbagai proteksi melingkupi ekonomi Indonesia ini, yang telah berakibat lemahnya daya saing di banyak sektor perekonomian.

Jadi, dengan kondisi yang demikian maka persoalannya bukan lagi berkuat pada mau atau tidak mau menerima liberalisasi ekonomi ini, atau mempersoalkan

kesiapan kita menghadapinya, melainkan bagaimana kebijakan-kebijakan dan aktivitas ekonomi kita berhadapan dengan persaingan ekonomi yang semakin bebas di arena ekonomi/pasar global itu, yang di dalamnya termasuk ekonomi/pasar domestik kita yang kini juga menjadi bagian integral dari ekonomi global. Hal ini tampaknya memang tidak terlalu mudah bagi kita untuk melaksanakannya mengingat budaya kompetisi bebas ini relatif baru dalam kehidupan ekonomi kita, yang sejauh ini masih cukup tinggi intervensi pemerintah dalam pengaturan ekonomi. Lebih dari itu karena penerimaan konsep ini lebih banyak didorong oleh faktor-faktor dari luar dan diterima dengan rasa "terpaksa" maka kesiapan infrastruktur politik dan ekonomi kita untuk melanjutnya ke tingkat aksi yang benar-benar sejalan dengan prinsip liberalisasi itu menjadi terasa agak lamban, atau bahkan ada kebijakan (dan aksi) yang tidak sejalan dengan prinsip dasar dari liberalisasi tersebut.

Contoh mutakhir tentang itu tercermin dari kebijakan pengembangan industri otomotif yang tercermin pada Inpres No. 2/1996 yang sangat jelas, baik dilihat dari tatanan internasional maupun domestik tidak mengarah kepada suatu pembentukan iklim kompetisi yang bebas dan adil. Kebijakan yang demikian mungkin masih akan terus muncul apabila infrastruktur politik kita masih belum sejalan dengan apa yang seharusnya dibutuhkan untuk mewujudkan suatu keterbukaan dan iklim persaingan bebas dalam perekonomian. Adanya iklim politik yang belum kondusif mendukung liberalisasi ekonomi akan menyebabkan munculnya kebijakan — yang katakanlah anti-deregulasi — yang justru dapat menimbulkan distorsi dan kerugian ekonomi dalam jangka panjang, tanpa ada kontrol sosial yang memadai, baik dari masyarakat luas maupun lembaga politik yang

ada, untuk meluruskannya.

Masih adanya kebijakan yang menutup peluang kompetisi ini dapat merugikan perekonomian nasional karena dapat menghambat pengembangan budaya kompetisi, yang berarti memperlambat pula upaya peningkatan efisiensi nasional. Akibatnya, saat berbagai proteksi itu harus dihilangkan, sektor ekonomi atau industri yang diproteksi itu belum siap, sehingga perannya mungkin akan digantikan oleh unit ekonomi atau industri dari negara lain yang lebih kuat dan efisien.

Oleh karena itu untuk mewujudkan suatu aksi ekonomi yang prospektif, yang mendukung pengembangan ekonomi nasional yang berwawasan ke depan dan sejalan dengan kecenderungan perekonomian dunia saat ini, maka infrastruktur politik yang mendukung perlu diwujudkan terlebih dulu. Dengan kata lain, dibutuhkan adanya suatu "konsensus nasional" yang nantinya menjadi suatu *barrier* bagi kebijakan-kebijakan yang bias pada kelompok atau individu tertentu, baik itu berupa sosial-kontrol yang luas dari masyarakat maupun dari lembaga politik yang ada, yang mampu menggagalkan kebijakan yang melenceng dari sasaran ekonomi nasional. Dan memang, sebagaimana banyak dikemukakan pakar ekonomi pembangunan suatu reformasi ekonomi perlu didahului dengan suatu reformasi politik.

Penutup

Demikianlah, dengan uraian di atas dapat dikemukakan bahwa masih banyak problema berkaitan dengan pembangunan ekonomi Indonesia ini, walaupun dari beberapa sisi kita sudah cukup berhasil dalam membangun ekonomi negeri ini. Namun demikian ini bukan berarti bahwa pertumbuhan ekonomi itu tidak perlu dipertahankan. Jelas momentum pertumbuhan

harus tetap dijaga. Karena kita tak ingin yang terjadi adalah pemerataan tanpa pertumbuhan, karena kalau ini yang terjadi berarti yang muncul adalah "pemerataan kemiskinan" (*shared poverty*). Pertumbuhan ekonomi tinggi tetap diperlukan. Namun yang perlu ditekankan lagi adalah bagaimana mewujudkan suatu strategi pembangunan yang seiring dengan pemerataan, atau dikenal dengan sebutan strategi "*growth with equity*". Artinya pertumbuhan ekonomi tinggi, pendapatan per kapita naik, pengangguran mengecil, kemiskinan terkikis, dan kesenjangan pendapatan juga berkurang.

Juga, pengendalian atas utang luar negeri, baik utang swasta maupun pemerintah, perlu dilakukan untuk meningkatkan kemandirian dalam membiayai pembangunan ini dan memperkecil beban pembayaran bunga dan cicilannya pada masa mendatang. Memang diberinya pinjaman kepada Indonesia menggambarkan adanya kepercayaan dan kredibilitas bangsa ini di mata kreditor. Namun semestinya kita tak mudah terbuai dengan "kepercayaan" yang diberikan CGI ataupun bankir di negara lain untuk terus berutang. Karena bagaimanapun juga tingginya kepercayaan orang pada kita, utang tetaplah utang, yang dapat menjadi beban bagi ekonomi nasional. Alokasi dana yang besar untuk membayar bunga dan cicilan utang di masa depan ini jelas dapat mempengaruhi percepatan pembangunan pada masa depan tersebut.

Oleh karena itu, sudah waktunya ada perencanaan dan kontrol yang ketat atas utang-utang luar negeri pemerintah. Perencanaan ini tak hanya melibatkan birokrasi, melainkan juga pakar di luarnya serta para wakil rakyat, sehingga dapat diketahui angka-angka yang dibutuhkan secara riil dan kemampuan untuk membayarnya kelak. Misalnya, untuk utang pemerintah, direncanakan secara jelas berapa porsi mak-

simal bantuan luar negeri atas anggaran pembangunan dari tahun ke tahunnya. Dan tentu saja, walaupun cukup gampang untuk mencari dana pinjaman luar negeri, pemerintah perlu memanfaatkan potensi-potensi yang ada di dalam negeri. Ini mengingatkan kemampuan rakyat juga sudah semakin baik, penjualan obligasi pemerintah di dalam negeri ataupun memanfaatkan pasar modal, agaknya relatif lebih aman ketimbang utang luar negeri.

Sementara itu, untuk mengantisipasi globalisasi ekonomi, atau untuk bisa memanfaatkan peluang dan bertahan dalam era persaingan bebas itu, maka upaya-upaya yang berkaitan dengan peningkatan efisiensi nasional terus perlu dijalankan, dan ini berarti berbagai regulasi yang selama ini dianggap banyak menimbulkan inefisiensi harus dipangkas. Dan ini menuntut adanya suatu akselerasi atas deregulasi agar perekonomian lebih berjalan secara riil, efisien dan berdaya saing. Dan, sebagaimana disinggung sebelumnya, hal ini menuntut pula adanya suatu *political will* dan infrastruktur politik yang menutup peluang suatu kebijakan yang anti-persaingan yang dapat menimbulkan ketidakefisienan ataupun distorsi dalam perekonomian nasional ini.

Berbagai persoalan ekonomi di atas, kiranya sangat penting untuk mendapat penekanan dalam GBHN mendatang. Artinya, berbagai isu-isu tersebut perlu diperhatikan sebagai suatu masukan untuk menyusun arah pembangunan jangka menengah dan jangka panjang. Memang, kita melihat pula bahwa hasil pembangunan yang ada selama ini, sebagian sudah sejalan dengan apa yang digariskan dalam GBHN sebelumnya, namun demikian terdapat pula hal-hal yang masih belum sebagaimana yang diharapkan. Perekonomian kita, misalnya, diharapkan untuk menjadi ekonomi yang mandiri dan handal.

Tetapi di sisi lain, kita masih sangat tergantung pada bahan baku, bahan penolong, maupun teknologi impor dalam kadar yang tinggi.

GBHN kita mengarahkan pembangunan pada upaya meningkatkan kemakmuran rakyat yang makin merata. Rakyat memang semakin makmur, pemenuhan kebutuhan pokok semakin baik, namun persoalan ketimpangan antarkelompok pendapatan, antarsektor, ataupun antardaerah, masih terjadi dalam perekonomian kita. Industri tumbuh pesat, dan menjadi sektor yang terbesar dalam sumbangannya terhadap PDB. Akan tetapi, hal ini dibarengi pula dengan peningkatan impor yang besar, dan struktur pelaku yang cenderung terkonsentrasi pada sedikit pelaku ekonomi.

Ini hanyalah sebagian contoh saja. Masalah-masalah tersebut diharapkan dapat menjadi titik perhatian bagi para penyusun GBHN pada masa-masa mendatang. ●

Daftar Pustaka

- Bank Indonesia, *Statistik Ekonomi Keuangan Indonesia*, Bank Indonesia, Jakarta, berbagai seri penerbitan.
- Bank Indonesia, *Report for the Financial Year 1995/1996*, Bank Indonesia, Jakarta, 1996.
- Biro Pusat Statistik, *Indikator Ekonomi*, BPS, Jakarta, berbagai seri penerbitan.
- Biro Pusat Statistik, *Statistik Indonesia 1994*. Biro Pusat Statistik, Jakarta, 1995.
- Booth, Anne dan Peter McCawley (editors), *Ekonomi Orde Baru*, LP3ES, Jakarta.
- Booth, Anne (ed). *Ledakan Harga Minyak dan Dampaknya: Kebijakan dan Kinerja Ekonomi Indonesia dalam Era orde Baru*, UI Press, Jakarta, 1994.
- Crobo, Vittorio dan Hernandez, Leonardo, *"Macro economic Adjustment to Capital inflows: Lesson from Recent Latin America and East Asian Experience"*. Research Observer, No. 1, Vol. 11, Februari 1996, World Bank, Washington DC, 1996.
- Edy Suandi Hamid, *Devaluasi di Indonesia: Sebuah Studi Pustaka*, Fakultas Ekonomi Indonesia, 1992.
- Edy Suandi Hamid. *"Transformasi Struktural Pembangunan Ekonomi Indonesia"*, Kajian Bisnis, STIE Widya Wiwaha, Yogyakarta, 1995.
- Edy Suandi Hamid, *"Revisi Ekspor atau Kebijakan?"*, Republika, Jakarta, 1 Oktober 1996.
- Edy Suandi Hamid, *"Beberapa Problematik Ekonomi Indonesia Menuju Abad XXI"*, UNISIA, No. 31/1996, Yogyakarta, 1996.
- Edy Suandi Hamid, *"Perubahan PDB, Nilai Tukar Dollar dan Impor Periode Sebelumnya terhadap Nilai Impor Indonesia"*, Tugas Matakuliah Statistik, Program s-3 UGM, Yogyakarta, 1997.
- Finger, Michael. "Dumping and anti Dumping: The Rethoric and the Reality of Protection in Industrial Countries, The World Bank Research Observer, vol. 7, Juli 1992, World Bank, Washington DC, 1992.
- Hill, Hall, "Concentration in Indonesian Manufacturing" dalam Bulletin of Indonesian Economic Studies, Vol. 23, No. 2, August 1987, ANU, Canberra, 1987.
- Iqbal Farrukh, *"Deregulation and Development in Indonesia"*, makalah pada seminar **Building on Success Maximizing the Gains from Deregulation**, Jakarta, 1995.

- INDEF, *Prospek Ekonomi Indonesia 1997*, Institute for Development of Economics and Finance (INDEF), Jakarta, Oktober 1996.
- McLeod, Ross H., "*Difficulties in Detecting Changes in Export: A Note in Presentation Data*," *Bulletin of Indonesia Economic Studies*, Vol. 30 No. 2 August 1994, ANU, Canberra, 1994.
- Nurimansyah Hasibuan, *Ekonomi Industri: Persaingan, Monopoli dan Regulasi*. LP3ES, Jakarta, 1995.
- Pasay, Haidy N. dan Gatot Arya Putra. "*Divergences of Productivity and Wages rates: Indonesian Manufac-*
ing Competitiveness and the Role of Labor Market", makalah pada seminar *Building on Success: Maximizing the Gains from Deregulation*. Jakarta, 1995.
- Papanek, Guztav F (ed), *Ekonomi Indonesia*, Yayasan Obor-Gramedia, Jakarta, 1987.
- Republik Indonesia, *Nota Keuangan dan RAPBN 1997/1998*. Republik Indonesia, Jakarta, 1996.
- Media massa:
- Bisnis Indonesia (berbagai penerbitan)
 - KOMPAS (berbagai penerbitan).
 - REPUBLIKA (berbagai penerbitan).

