

ANALISA

CSIS-PAPER NO. 5

PERENCANAAN
"PERTUMBUHAN DENGAN KEADILAN
DAN DALAM KESEIMBANGAN"

M. Hadi SOESASTRO

AGUSTUS 1973



PERENCANAAN "PERTUMBUHAN DENGAN KEADILAN DAN DALAM KESEIMBANGAN"

M. Hadi SOEASTRO

PENGANTAR

Tulisan ini tidak akan membahas "sense" dan "nonsense" dari pertumbuhan untuk Indonesia. Pada umumnya telah disepakati bahwa pembangunan dan perkembangan masyarakat membutuhkan pertumbuhan ekonomi yang berarti. Tetapi telah merupakan pengetahuan umum pula, bahwa pada dasarnya mekanisme pertumbuhan ekonomi itu tidak secara langsung akan memberikan perhatian pada keadilan, malahan mungkin berlawanan dengan azas keadilan.

Tulisan ini akan meneliti ungkapan "pertumbuhan dengan keadilan dan dalam keseimbangan", tetapi tidak akan memberikan kerangka pelaksanaannya. Sebab, apabila pelaksanaan adalah sekedar kelanjutan dari suatu perencanaan yang baik, perencanaan itu sendiri adalah hasil dari berbagai prinsip, persepsi dan penilaian yang seharusnya dapat dijelaskan terlebih dahulu, untuk kemudian disusun dalam suatu sistematika tertentu.

Di Indonesia dewasa ini terdapat keinginan untuk mencari pola pertumbuhan yang dapat menampung tuntutan keadilan dan yang dapat berlangsung dalam keseimbangan. Keinginan serupa ini dapat dilihat dalam GARIS-GARIS BESAR HALUAN NEGARA, di mana dinyatakan bahwa "Pelaksanaan pembangunan disamping meningkatkan pendapatan nasional, sekaligus harus menjamin pembagian pendapatan yang merata bagi seluruh Rakyat sesuai dengan rasa keadilan, dalam rangka diwujudkannya azas keadilan sosial sehingga disatu pihak pembangunan itu tidak hanya ditujukan untuk meningkatkan produksi, melainkan sekaligus mencegah melebarnya jurang pemisah antara yang kaya dan yang miskin dengan menumbuhkan azas hidup sederhana dan wajar; bukan saja untuk mencapai masyarakat yang makmur, melainkan juga untuk mewujudkan masyarakat yang adil. Di lain pihak lapisan masyarakat yang terlibat dalam pembangunan harus semakin meluas dan merata, baik dalam memikul beban pembangunan, maupun dalam pertanggungjawaban atas pelaksanaan pembangunan ataupun didalam menerima kembali hasil pem-

bangunan."¹ Selanjutnya dinyatakan pula bahwa " pembangunan itu tidak hanya mengejar kemajuan lahiriah atau kepuasan batiniah saja, melainkan keselarasan, keseragaman dan keseimbangan antara keduanya"²

Keinginan serupa ini tentu tidak mudah penyelenggaraannya, terutama karena hingga saat ini kita belum dapat menggunakan teknik-teknik di mana ungkapan-ungkapan seperti "keadilan" dan "keseimbangan" dapat didatakan dan kemudian diintegrasikan ke dalam pola perencanaan yang menyeluruh. Namun demikian, sekali telah kita nyatakan keinginan ini, maka harus dicoba untuk menterjemahkan kedua ungkapan tersebut ke dalam bahasa yang dapat ditangkap oleh para perencana. Dengan sendirinya usaha semacam ini tidak akan memuaskan, tetapi sesedikitnya untuk dapat memberikan kejelasan, maka diperlukan penafsiran yang mempunyai arti bagi perencanaan. Sesekali suatu penafsiran dan rencana yang jelas untuk suatu periode tertentu telah dapat diterima oleh masyarakat umum, maka segala usaha akan berjalan dengan lebih lancar. Sebab, dengan adanya kejelasan ini pertentangan politis -- yang selama ini menjadi sumber penghambat utama -- dibatasi -- yang gerakannya. Dewasa ini, oleh karena kejelasan tentang keadilan dan keseimbangan itu belum dapat diberikan, setiap tujuan politis dapat saja menyelinap masuk ke belakang ungkapan-ungkapan tersebut, dan secara berlarut-larut akan menimbulkan kegoncangan-kegoncangan yang sebenarnya tidak perlu terjadi. Tetapi ketidakjelasan itu juga akan membingungkan pihak-pihak yang tersangkut dalam pelaksanaan usaha-usaha pembangunan itu sendiri.

RATIONALE PERENCANAAN JANGKA PANJANG

Sesuai dengan hakekatnya sebagai suatu masalah pertumbuhan, maka pola perencanaan jangka panjang merupakan satu-satunya kerangka yang dapat melingkupi dimensi permasalahannya. Itulah sebabnya masalah pertumbuhan, apalagi yang memperhitungkan "keadilan" dan "keseimbangan" tidak pernah akan jelas dalam suatu tinjauan statis. Apabila "pertumbuhan dengan keadilan dan dalam keseimbangan" itu dibahas dalam suatu tinjauan statis, maka pada setiap waktu t ($t_1, t_2, t_3, \dots, \text{dst.}$) seharusnya tingkat pertumbuhan itu disertai dengan terpenuhinya tuntutan akan keadilan dan berada dalam keseim-

¹ Lihat Ketetapan MPR R. L. Tahun 1973 No. IV, bagian B.

² *Ibid.*

hubungan antara pemenuhan kebutuhan materiil dan kebutuhan non-materiil. Di Indonesia dewasa ini terdapat kecenderungan untuk masih menggunakan kerangka penilaian seperti di atas, dan biasanya saat menilainya adalah setiap tahun menjelang pengesahan APBN (Anggaran Penerimaan dan Belanja Negara), dalam mana keseimbangan dihubungkan dengan perbandingan alokasi budget untuk bidang ekonomi dengan bidang sosial, tetapi tidak jarang bahwa dalam hubungannya dengan masalah keadilan, penilaian diadakan dalam periode kurang dari satu tahun, dan setiap kali tergantung dari keadaan yang berlaku pada saat tersebut. Tuntutan serupa ini jelas tidak dapat dipenuhi oleh kebijaksanaan perencanaan yang manapun.

Sebaliknya, ketiadaan perencanaan jangka panjang yang jelas dapat menunjukkan bilamana proses pertumbuhan dengan keadilan itu dapat dicapai dan bilamana pertumbuhan dalam keseimbangan dapat dimulai, selalu akan mendorong masyarakat untuk menilai sesuka hati. Tetapi menentukan periode waktu saja tidaklah cukup. Yang tidak kalah pentingnya -- bahkan mungkin merupakan hakekat dari perencanaan itu sendiri -- adalah kejelasan mengenai bagaimana kedua keadaan di atas tadi dapat dicapai: atas biaya siapa dan dengan pembiayaan apa, yakni penentuan mengenai sektor-sektor usaha dan kelompok masyarakat mana yang harus memikul beban pembangunan. Tanpa kejelasan itu maka ungkapan "pertumbuhan dengan keadilan dan dalam keseimbangan" hanya akan menimbulkan frustrasi karena merupakan ilusi belaka, dan mungkin hanya berarti sebagai suatu jargon politik yang dapat mengombang-ambingkan masyarakat sesuai kehendak-kehendak politik yang sebenarnya mempunyai tujuan yang lain.

KEBUTUHAN DAN PEMENUHAN KEBUTUHAN

"Keadilan" dan "keseimbangan" sebenarnya adalah suatu keadaan tertentu dalam hubungan dan pertemuan antara kebutuhan yang dirasakan masyarakat di satu pihak dan pemenuhan kebutuhan dalam rangka pembangunan di pihak lain. Dilihat secara begini maka masalah di atas dapat ditinjau dalam model permintaan-penawaran.

Jikalau kita mengikuti secara garis besar perkembangan model per-

mintaan-penawaran ini, pada permulaan terdapat kebutuhan masyarakat yang dinyatakan dalam bentuk barang-barang, dan untuk memenuhi kebutuhan tersebut ini timbul sektor-sektor produksi yang menghasilkan barang-barang tersebut dalam jumlah yang meningkat. Semakin besar jumlah kebutuhan akan sesuatu barang, semakin murah harga barang tersebut, dan dengan demikian semakin luas kelompok masyarakat yang dapat membelinya. Keadaan serupa ini berlangsung terus sehingga tercapai kejenuhan, baik di pihak konsumen maupun di pihak produsen, dan timbullah keinginan baru dan produk barang-barang baru. Produk barang-barang baru ini tidak saja terbatas kepada barang-barang yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat yang baru, tetapi juga dihasilkan sesuai pertimbangan-pertimbangan dan keinginan produsen. Di sinilah produsen mengambil fungsi yang baru dan meluaskan wilayah operasinya dengan memasuki wilayah psikologis di mana digunakan teknik-teknik informasi untuk mempengaruhi dan merangsang masyarakat untuk membeli hasil produksinya. Pada saat hal ini berlaku, maka hakikat dari model permintaan-penawaran tersebut sudah berubah. Hal ini dapat dijumpai di negara-negara industri maju dewasa ini.

Dalam masyarakat kita, model permintaan-penawaran ini berbeda dengan yang diuraikan di atas. Masyarakat mempunyai kebutuhan yang juga dinyatakan dalam barang-barang. Tetapi kebutuhan itu lebih banyak ditentukan oleh pengaruh-pengaruh luar, satu dan lain hal karena kemajuan teknik komunikasi dan informasi, yang telah menimbulkan keinginan untuk menyamai pola dan tingkat hidup masyarakat yang lebih maju. Selain barang-barang kebutuhan itu tidak mempunyai arti fungsional, kebutuhan itu sendiri tidak sesuai dengan kapasitas ekonomi-finansial rata-rata konsumen. Model permintaan-penawaran yang dalam dirinya selalu mencari keseimbangan, dalam kondisi masyarakat Indonesia dewasa ini berada dalam ketimpangan yang besar. Dalam model permintaan-penawaran yang berlaku, permintaan tidak terbatas pada barang-barang tetapi konsumen juga menuntut peluang-peluang untuk dapat memilikinya, malahan kerap kali menuntut peluang-peluang untuk memenuhi suatu kebutuhan yang tidak diramukan lebih lanjut.

Behwasanya dalam model permintaan-penawaran itu terjadi kasus semacam ini, hal itu hanya dapat diterangkan melalui mekanisme permintaan-penawaran, atau lebih tepatnya, mekanisme konsumen-produsen yang berlaku di Indonesia.

di Indonesia. Dalam masyarakat kita produsen adalah identik dengan pemerintah, sedangkan masyarakat bertindak sebagai konsumen dan dengan sadar menempatkan dirinya dalam kedudukan ini. Hal ini berarti, bahwa dari pemerintah diharapkan pemenuhan kebutuhan masyarakat, baik dalam penyediaan "barang" untuk dikonsumsi maupun dalam penyediaan "peluang-peluang" untuk dapat mengkonsumirnya. Tuntutan serupa ini cukup berat, apabila diingat bahwa "barang" itu tidak hanya terdiri dari kebutuhan-kebutuhan materiil tetapi juga kebutuhan-kebutuhan non-materiil. Selanjutnya demi keadilan, penciptaan peluang-peluang harus meluas dan merata, padahal jumlah modal yang tersedia pada saat ini masih sangat terbatas.

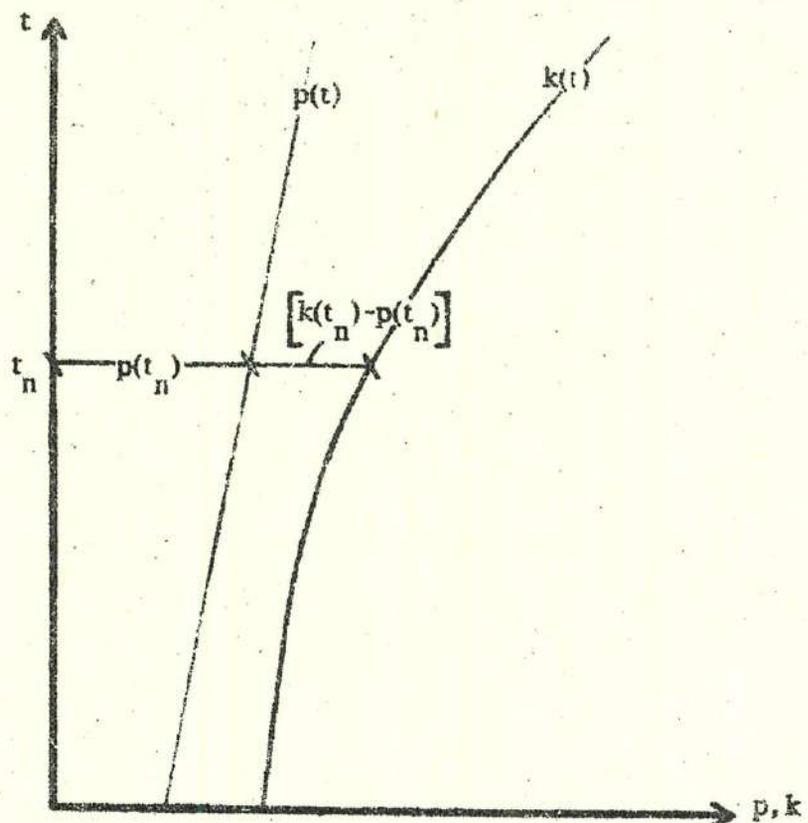
Keadaan di atas ini merupakan manifestasi dari tradisi pola kehidupan yang berlaku dalam masyarakat kita, di mana raja atau penguasa bertanggung-jawab sepenuhnya terhadap pemenuhan kebutuhan rakyat. Dalam pola semacam ini, rakyat tidak mengenal "partisipasi" dalam arti bersama-sama memikul tanggung jawab. Dalam corak kehidupan baru dalam negara kita, yang dimaksudkan dengan partisipasi tidak lebih dari berpartisipasi dalam "sistem kekuasaan" yang berlaku. Partisipasi di luar sistem ini bukan dianggap sebagai partisipasi yang sebenarnya. Itulah sebabnya bidang usaha swasta kurang menarik dalam masyarakat kita. Persoalan ini -- biarpun erat sangkut pautnya dengan orientasi dan mental -- dalam kenyataan merupakan corak dari kehidupan politik. Penyelesaian masalah ini berada dalam wilayah politik, dan biarpun dalam tulisan ini tidak akan dibahas lebih lanjut, masalah ini tidak berkurang penting artinya, malahan mungkin merupakan salah satu unsur pokok yang perlu diperhitungkan dalam perencanaan pembangunan yang menyeluruh. Kita mengetahui bahwa dalam tingkat kegiatan politik, yang dinyatakan sebagai kebutuhan rakyat adalah tidak lebih dari keinginan segolongan kecil masyarakat yang berada di kota. Dari sebab itu tidaklah terlampau keliru apabila dinyatakan bahwa dalam masyarakat kita pertentangan yang ada bukanlah pertentangan kelas melainkan pertentangan dalam kelas "elite". Kalaupun demikian, pertentangan ini mempunyai pantulan yang cukup jauh dengan dilibatkannya massa rakyat untuk kepentingan "suara".

Diikutsertakannya rakyat secara langsung dalam percaturan politik

tingkat atas ini hanya akan menimbulkan peningkatan harapan rakyat. Dan harapan ini akan meningkat secara terus menerus sebegitu ia mulai dibangkitkan. Sehubungan dengan ini, ketidakmampuan pemerintah untuk memenuhi kebutuhan dan harapan tersebut akan menimbulkan kegoncangan dalam masyarakat, dan memang tujuan serupa ini menjadi tujuan percaturan politik dalam pola yang berlaku sejak mula berdirinya negara kita.

Dalam tulisan ini pembahasan hanya akan terbatas pada kenyataan bahwa rakyat sangat peka terhadap rangsangan-rangsangan yang dapat menimbulkan eksplosi dari harapan-harapannya, apapun sebabnya. Jikalau kita membuat suatu proyeksi fiktif, maka keadaan yang paling jelek adalah apabila dalam perjalanan waktu jarak antara kebutuhan masyarakat $k(t)$ dan pemenuhan kebutuhannya $p(t)$ akan semakin melebar dalam perbandingan yang semakin tidak proporsional. Bahwasanya kebutuhan $k(t)$ itu akan meningkat, hal ini dapat diperkirakan akan terjadi, satu dan lain hal karena penambahan penduduk yang meningkat.

Gambar 1



Dalam Gambar I dapat kita lihat bahwa cara untuk mengecilkan jarak antara $k(t) - p(t)$ adalah dengan membuat $k(t)$ lebih kecil, atau sebaliknya dengan membuat $p(t)$ menjadi lebih besar. Kedua cara ini masing-masing merupakan masalah dengan arti yang tersendiri. Apabila kita memilih jalan untuk membuat $k(t)$ menjadi lebih kecil atau dengan perkataan lain merencanakan perkembangan $k(t)$, terdapat berbagai jalan yang dapat ditempuh. Praktek penggunaan teknik indoktrinasi yang ditunjang oleh ideologi ataupun senjata adalah yang digunakan di negara komunis datau negara totaliter lainnya yang sudah kita sepakati tidak akan digunakan. Cara kedua adalah merencanakan perkembangan $k(t)$ melalui penerangan dengan memberikan suatu rationale yang riil mengenai proses pembangunan itu. Untuk ini maka perencanaan pembangunan harus secara jelas dapat menyatakan besarnya harapan yang dapat dipenuhi pada saat t_1, t_2, \dots, t_n .

Sebaliknya apabila cara yang akan ditempuh adalah dengan memperbesar $p(t)$ maka perluasan "produsen" dalam model yang digunakan dalam analisa ini dapat berarti perluasan dan pengefektipan aparat pemerintahan atau dengan menumbuhkan sektor-sektor produksi baru misalnya dengan memanfaatkan usaha-usaha swasta. Dalam kondisi Indonesia perluasan aparat pemerintah bukanlah merupakan jawabannya, sedangkan jumlah pegawai negeri yang berlebihan saat ini malahan belum efektif, apalagi produktif. Pengeluaran negara untuk sektor yang tidak produktif ini merupakan beban yang semakin besar. Kenyataan ini dapat kita lihat dari angka-angka dalam Tabel I.

Tahun	Anggaran Belanja (dlm milyar Rp.)		
	Routine	(Pegawai)	Pembangunan
1967 ^a	66,656	t. a.	14,644
1968 ^b	97,186	t. a.	41,500
1969/70 ^c	204,044	93,408	123,374
1970/71 ^d	283,475	119,439	115,784
1971/72 ^e	364,100	163,000	154,900
1972/73 ^f	437,500	198,800	231,100
1973/74 ^g	518,375	230,744	261,100

Sumber: lihat footnote di halaman 8. (t. a. = angka tidak tersedia)

Dalam memperbesar $p(t)$, pengefektipan aparat pemerintah me- pa- kan keharusan, dan pengefektipan ini tidak lain berarti peningkatan produkti- vitasnya. Tetapi untuk jangka panjang, perluasan $p(t)$ yang dapat menampung peeningkatan $k(t)$ hanya akan dicapai apabila sebesar mungkin jumlah konsumen dapat diubah menjadi produsen, satu dan lain untuk dapat menggeserkan seba- gian dari beban pemerintah, misalnya di bidang pembangunan ekonomi dengan memanfaatkan usaha-usaha swasta. Dengan demikian secara bertahap peme- rintah dapat melepaskan peranannya sebagai produsen dan untuk sebagian be- sar berfungsi sebagai badan yang mengatur dan menertibkan tumbuhnya pe- luang-peluang baru bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pem- bangunan. Kiranya transformasi ini diperlukan apabila pemerintah tidak ingin jatuh dalam keharusan untuk semakin memperluas jangkauan wewenangnya, tidak ubahnya seperti praktek yang dijalankan di negara komunis.

PERTUMBUHAN DALAM KESEIMBANGAN

Seperti telah dibahas sebelumnya maka tanpa suatu rencana jangka panjang yang jelas, "keseimbangan" pertumbuhan akan dinilai atas dasar kebijaksanaan alokasi budget pembangunan seperti yang tertera dalam APBN. Hingga saat ini REPELITA belum secara jelas dapat diturunkan dalam APBN tahunan secara terrencana untuk masa lima tahun yang bersangkutan, tetapi sebaliknya hasil pembangunan lima tahun itu lebih banyak merupakan resul- tante dari pelaksanaan pembangunan tahunan yang disusun melalui APBN ta- hunan yang satu dengan lainnya berdiri secara independen, sedangkan dalam setiap tahunnya masih terlampau bersifat sektoral. Terlepas dari masalah di atas ini, apabila peraitaian masyarakat didasarkan pada angka-angka yang tertera dalam APBN tahunan, maka memang akan diambil kesimpulan bahwa pembangunan jauh dari prinsip keseimbangan. Tetapi hal ini tidak selalu berarti bahwa keseluruhan proses pembangunan terjadi dalam ketidakseim- bangan.

^a UU No. 14/1966 LN 44, 31 Desember 1966

^b UU No. 13/1967 LN 33, 30 Desember 1967

^c Nota Keuangan dan RAPBN 1969/70

^d Nota Keuangan dan RAPBN 1970/71

^e Keterangan Pemerintah tentang RAPBN 1971/72 di DPR

^f Nota Keuangan dan RAPBN 1972/73

^g Nota Keuangan dan RAPBN 1973/74

Tahun	Anggaran Pembangunan					
	Ekonomi		Sosial		Umum	
	(mily. Rp)	(%)	(mily. Rp)	(%)	(mily. Rp)	(%)
1969/70	94,435	76,4	19,604	15,8	9,335	7,8
1970/71	81,644	70,6	21,612	18,7	12,528	10,7
1971/72	119,500	76,2	24,600	15,9	10,800	7,9
1972/73	184,913	80,0	31,967	13,4	14,221	6,6
1973/74	265,658	78,6	36,995	14,2	18,447	7,2

Sumber: lihat Tabel I.

Bahwasanya pembangunan dewasa ini dirasakan terlampau berat sebetulah pada bidang ekonomi kiranya merupakan salah satu sebab mengapa prinsip keseimbangan dicantumkan dalam GARIS-GARIS BESAR HALUAN NEGARA sebagai salah satu tujuan pembangunan. Adapun sebab dari ketidakseimbangan tidaklah semata-mata dapat diteliti dari angka-angka dalam Tabel II, di atas. Sebab, mungkin saja untuk tahun 1969 misalnya perbandingan alokasi budget dapat dibuat menjadi 3 : 1, atau bahkan menjadi 1 : 1, tetapi walaupun pada tahun 1969 itu dapat dicapai keseimbangan, tetapi keseimbangan itu tidak langsung menjamin keseimbangan dalam perkembangan berikutnya, malahan mungkin akan menyebabkan bidang sosial dalam tahun-tahun berikutnya menderita lebih besar.

Kebijakan pembangunan yang dianut pemerintah dewasa ini sudah jelas merupakan kebijakan yang ditujukan pada pelipatgandaan modal. Bahwasanya kebijakan pembangunan dapat menempuh jalan lain bukanlah masalah yang hendak dibahas dalam tulisan ini.

Adapun rationale dari usaha untuk memperbesar modal ini kiranya berdasar pada perhitungan bahwa untuk menjamin perkembangan yang lebih baik dalam tahun-tahun berikutnya, terdapat suatu persyaratan bagi besarnya jumlah modal yang harus dapat dikumpulkan untuk mampu membiayai usaha-usaha pembangunan selanjutnya dengan hasil yang cukup berarti. Rationale semacam ini adalah lazim dalam proses pertumbuhan suatu negara yang berada dalam

kesempitan modal. Dan justru karena kekurangan modal maka ketimpangan dalam perbandingan alokasi budget untuk pembangunan di bidang ekonomi dan di bidang sosial tidak dapat dijadikan ukuran satu-satunya. Ukuran itu lebih banyak menyangkut efektivitas penggunaan dana-dana yang disediakan, dan sejauh mana usaha-usaha di bidang sosial benar-benar dapat dimanfaatkan oleh masyarakat. Memang dalam pembangunan sosial "capital-output ratio" sebagai ukuran yang lazim digunakan dalam ekonomi, tidak akan banyak dapat mengatakan ataupun menjelaskan efektivitas usaha-usaha di bidang ini, atau dan lain hal karena hasil-hasil pembangunan sosial tidak atau belum dapat dinyatakan dalam data. Namun demikian jikalau kita teliti kembali model permintaan-penawaran yang menjadi kerangka analisa tulisan ini, kiranya terdapat beberapa hal yang menarik untuk diteliti lebih lanjut.

Andaikan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat, pemerintah sebagai produsen memiliki modal sebesar Y , dan untuk pembangunan di bidang ekonomi diinvestir jumlah sebesar $(1-x) \cdot Y$, sedangkan untuk pembangunan di bidang sosial diinvestir sisanya sebesar $x \cdot Y$, dan pada saat tertentu t_n hasilnya adalah

$$P = P_m + P_{nm} = z \cdot Y$$

di mana P adalah hasil produksi yang tersedia untuk dinikmati oleh masyarakat, baik produksi dalam bentuk materiil P_m ataupun dalam bentuk non-materiil sebesar P_{nm} , sedangkan z adalah faktor efektivitas usaha dalam hubungannya dengan modal atau "capital-output ratio" -nya. Andaikan pula bahwa pada saat t_n kebutuhan masyarakat sebagai konsumen dapat dinyatakan sebagai

$$K = K_m + K_{nm}$$

di mana K_m adalah kebutuhan materiil dan K_{nm} adalah kebutuhan non-materiil, maka untuk bidang materiil, jumlah sebesar $(P_m - K_m)$ adalah bagian yang tidak dikonsumsi, dan menurut ilmu ekonomi harus dibuat menjadi semaksimal mungkin untuk dapat memperbesar tabungan dan investasi, yang pada gilirannya menentukan percepatan pertumbuhan ekonomi. Sebaliknya untuk bidang non-materiil, bagian yang tidak dikonsumsi, yakni sebesar $(P_{nm} - K_{nm})$ adalah bagian yang terhamburkan (waste), sedangkan bagian yang dikonsumsi adalah justru bagian yang diinvestir dan yang lazim disebut sebagai "human investment". Maka untuk

bidang sosial kiranya berlaku formula di mana $(P_{nm} - K_{nm})$ harus diusahakan menjadi seminimal mungkin, sedangkan bagian yang dikonsumsi, yakni K_{nm} dan merupakan investasi pada manusia itu harus diusahakan untuk dapat menjadi produktif. Oleh karena dalam sektor non-materil, baik P_{nm} maupun K_{nm} itu tidak dapat diukur, maka dalam sektor ini tidak berguna teknik-teknik, dan seluruh keputusan secara murni tergantung pada kebijaksanaan-kebijaksanaan.

Jikalau kita kembali pada kenyataan bahwa kekurangan modal menyebabkan pertumbuhan dalam keseimbangan itu hanya akan menjadi "kenyataan" dalam suatu periode di masa yang akan datang, maka kejelasan mengenai periode tersebut kiranya harus dapat dinyatakan dalam perencanaan.

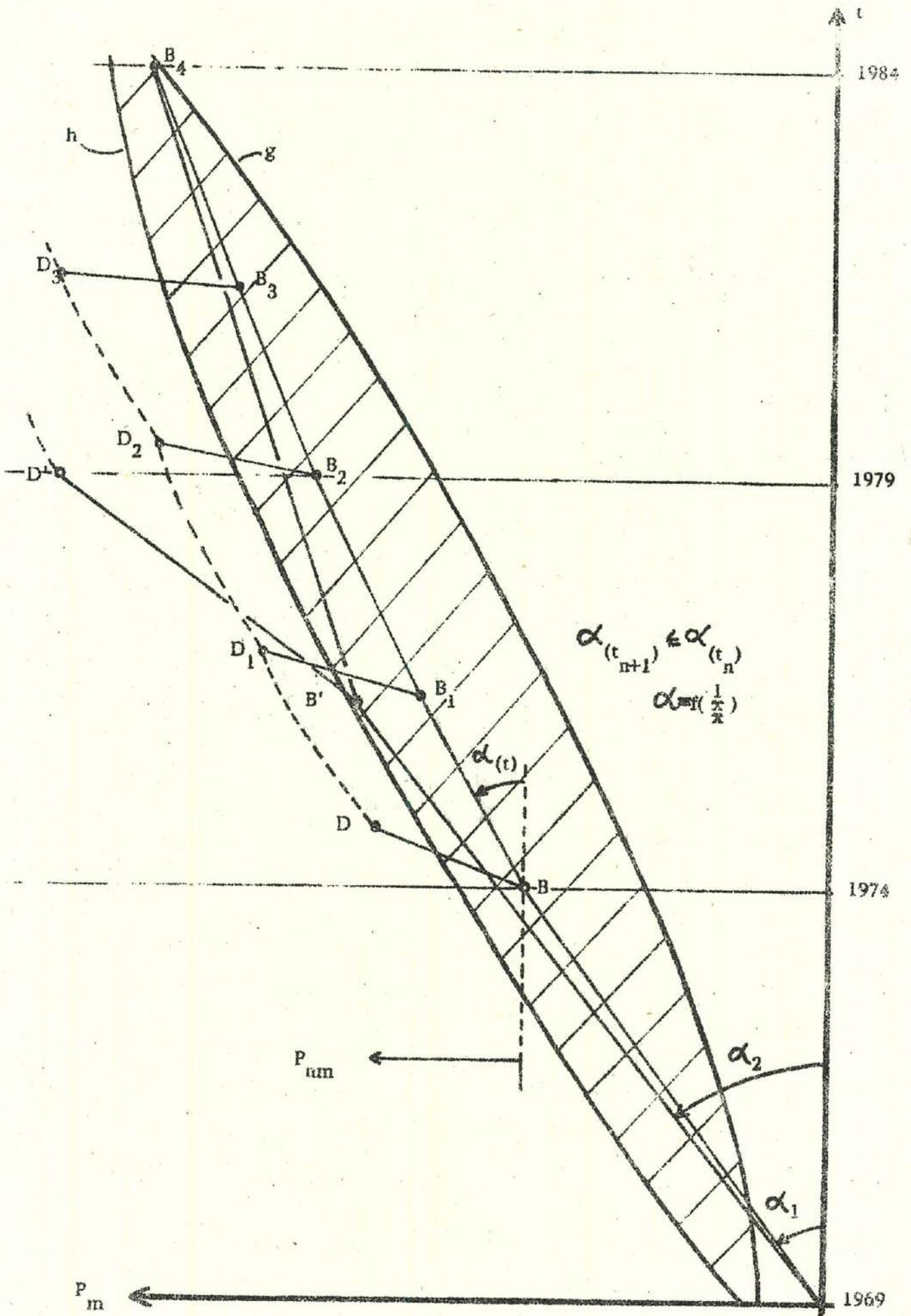
Andaikan persyaratan bagi besarnya modal yang harus dapat dikumpulkan untuk mampu membiayai usaha-usaha pembangunan berikutnya dengan hasil yang berarti dapat kita nyatakan dalam suatu grafik seperti lengkungan $g(t)$ dalam Gambar II (hal. 12) sebagai batas minimalnya, dan andaikan lengkungan $h(t)$ adalah batas maksimal yang dapat ditolerir oleh tuntutan sosial, dengan

$$g(t) = f(x_{\max}); \quad \text{dan} \quad h(t) = f(x_{\min}),$$

maka daerah kemungkinan kita beroperasi dibatasi oleh lengkungan $g(t)$ dan lengkungan $h(t)$.

Jikalau perencanaan menentukan periode 15 tahun, misalkan antara tahun 1969 dan tahun 1984, maka dalam Gambar II dapat dilihat bahwa dengan mengambil α_1 , dengan $\alpha = f\left(\frac{1}{x}\right)$, dalam tahun 1974 tersedia sejumlah modal (titik B) yang dirasakan cukup untuk memulai penyelenggaraan pertumbuhan yang lebih seimbang, yakni di mana $P_m(t)$ dan $P_{nm}(t)$ keduanya cukup substansial untuk selanjutnya dapat menghasilkan D, B_1, D_1, B_2, \dots dst. hingga B_4 dalam tahun 1984. Dengan proses serupa ini maka dapat dikatakan bahwa periode antara tahun 1974 dan tahun 1984 merupakan periode pertumbuhan dalam keseimbangan. Sebaliknya periode 10 tahun antara tahun 1969 dan tahun 1979 adalah periode yang tidak seimbang, padahal kita menyelenggarakan kebijaksanaan yang sama.

Demikian pula, apabila kita merubah kebijaksanaan dan mengambil nilai α yang lain, misalkan α_2 , dan beroperasi hingga mencapai batas eks-



trim B', pada saat mana x hampir mencapai titik minimalnya, dengan pertimbangan untuk mengumpulkan jumlah modal yang lebih besar daripada yang dapat dicapai dengan α_1 pada t_n yang sama, kemudian baru akan memproduksi $P_{nm}(t)$, maka dapat dinyatakan bahwa dalam periode antara tahun 1974 dan tahun 1984 ini pertumbuhan tidak berada dalam keseimbangan, tetapi apabila proses ini kita lanjutkan hingga tahun 2000, maka mungkin bahwa dalam periode antara tahun 1974 dan tahun 2000 itu, pertumbuhan berada dalam keseimbangan. Atas dasar ini maka "keseimbangan" itu adalah suatu ungkapan yang relatif, tergantung dari periode yang kita tentukan sebelumnya. Perencanaan seharusnya menentukan periode itu dan memberikan perkiraan proses yang akan digunakan, yakni besarnya α dan besarnya percepatan pertumbuhan. Daerah kemungkinan kita beroperasi yang dibatasi oleh $g(t)$ dan $h(t)$, masing-masing merupakan fungsi dari x , pada dasarnya ditentukan oleh perkembangan k dalam Gambar I, di mana k dalam model bersangkutan merupakan variabel yang bersifat eksogen (exogenous variable).

PERTUMBUHAN DENGAN KEADILAN

Seperti halnya dengan ungkapan "pertumbuhan dalam keseimbangan", kiranya "pertumbuhan dengan keadilan" juga baru akan mempunyai makna dan arti riil, apabila ia ditafsirkan dalam suatu rencana jangka panjang, yakni dalam batas suatu periode tertentu. Sebagaimana telah disinggung sebelumnya, keadilan adalah suatu perasaan yang sukar untuk dirumuskan, sehingga perencanaan pertumbuhan dengan memperhitungkan keadilan, walaupun hal ini mungkin, bukanlah pekerjaan yang mudah. Bahwasanya masalah ini menjadi aktual di Indonesia, hal ini dapat diindikasikan melalui ucapan-ucapan dan penilaian-penilaian tentang pelaksanaan pembangunan. Tidak jarang faktor-faktor eksternal membentuk rasa keadilan ini, sehingga tidak jarang pula rasa ketidakadilan dinyatakan kurang tepat pada tempatnya. Masalahnya adalah perencanaan dan rencana belum merumuskan apa yang diartikan dengan keadilan dalam rangka pertumbuhan. Apabila rencana telah memberikan kejelasan, dan ketentuan tersebut dapat disetujui oleh masyarakat, maka perdebatan mengenai keadilan akan lebih mengena pada sasarannya. Pengertian keadilan seperti yang dapat ditangkap dalam perencanaan dengan sendirinya bukanlah suatu ketentuan yang

statis tetapi akan berkembang terus, sebab dalam suatu bahasa perencanaan pengertian keadilan itu merupakan fungsi dari berbagai variabel.

Apabila kita telah mengambil keputusan untuk mengikuti pola pertumbuhan, maka tidak dapat kita elakkan penggunaan ukuran-ukuran umum. Ukuran-ukuran ataupun kriteria penggunaan modal menyangkut "capital-output ratio", efek pelipatgandaan serta tingkat percepatannya dalam memperbesar modal yang ada. Dengan ukuran-ukuran ini, maka jumlah modal yang terbatas, pada tingkat permulaan tidak mungkin dibagikan secara meluas, apalagi merata. Pada tingkatan ini, "pertumbuhan dengan keadilan" akan mempersoalkan apakah penggunaan modal benar-benar mempertimbangkan ukuran-ukuran tersebut. Selanjutnya akan dipersoalkan sejauh mana bentuk investasi modal itu memperhatikan "social cost" dalam kebijaksanaan-kebijaksanaan usahanya, terutama sejauh mana bentuk investasi itu dapat menyerap tenaga kerja. Indikator-indikator dalam kebijaksanaan ini dapat dilihat dari teknik produksi, usaha-usaha pendidikan tenaga kerja serta sektor investasi itu sendiri. Sebagitu prinsip-prinsip di atas ini diterima sebagai bagian dari perencanaan "pertumbuhan dengan keadilan" maka pemecahannya dapat dicari melalui metode-metode optimalisasi.

Secara garis besar proses ini seharusnya dalam suatu periode waktu yang realistis dapat berjalan dengan lancar, sehingga dapat dikumpulkan modal yang berarti dan bersamaan dengan itu penyerapan tenaga kerja dapat sebanding dengan pertambahan jumlah penduduk. Dengan pertumbuhan ekonomi Indonesia dewasa ini sebesar kira-kira 7% pertambahan angkatan kerja setiap tahunnya belum dapat diserap oleh lapangan kerja yang tersedia. Menurut perkiraan, "elasticity employment index" di Indonesia rata-rata mencapai 0,3%, sehingga untuk dapat menampung pertambahan angkatan kerja sebesar 2,5% setiap tahunnya, pertumbuhan ekonomi harus mencapai $8\frac{1}{3}\%$ setiap tahunnya.¹

Sejalan dengan proses pengumpulan modal dalam skala besar tadi, lambat laun harus dapat ditimbulkan pula pelipatgandaan dalam sektor produksi skala kecil. Untuk ini kebijaksanaan dalam sektor produksi dalam skala besar harus berorientasi pada sektor produksi skala kecil. Bersamaan dengan tirabulnya usaha-usaha baru dalam skala kecil seperti di bidang-bidang

¹ Keterangan Menteri Tenaga Kerja & Transmigrasi Koperasi Dr. Soebroto pada tanggal 22 Agustus 1973, Kompas, 23 Agustus 1973.

industri kerajinan rakyat, pertanian dan peternakan, maka sektor produksi dalam skala besar bukan hanya berkewajiban untuk tidak mematikan usaha-usaha-kecilini, tetapi sebaliknya pula harus menjadi payung dan pelindung dari sektor produksi dalam skala kecil ini. Gagasan serupa ini atau yang dinamakan "national integrated units" oleh J. PANGLAYKIM dimaksudkan untuk dapat membantu pengusaha-pengusaha kecil, baik dalam management, ekspor dan pemasaran maupun untuk melindungi pengusaha-pengusaha kecil dari saingan investasi asing yang bermodal kuat.¹ Adalah kenyataan bahwa Indonesia tidak dapat menutup pintu terhadap investasi asing, dan justru karena kenyataan ini kita perlu mempersiapkan diri untuk dapat menarik keuntungan yang sebesar mungkin dari modal yang mengalir ke Indonesia. Dilihat secara begini, pertumbuhan usaha nasional dalam skala besar bukan saja merupakan konsekwensi alamiah dari proses pertumbuhan ekonomi, tetapi usaha-usaha ini dibutuhkan untuk kepentingan nasional. Bila rencana pertumbuhan ini dapat diterima maka sebagian dari masalah keadilan telah dapat dijelaskan.

BEBAN YANG "ADIL" DALAM PEMBIAYAAN PEMBANGUNAN

Masalah yang dihadapi oleh pembangunan di Indonesia adalah masalah kekurangan modal, teknologi dan teknik management. Kalaupun demikian, berbagai persiapan telah dapat dilakukan mulai sekarang. Seperti dinyatakan dalam GARIS-GARIS BESAR HALUAN NEGARA, "Pembangunan nasional memerlukan investasi dalam jumlah yang besar, yang pelaksanaannya harus berlandaskan kemampuan sendiri, sedangkan bantuan luar negeri merupakan pelengkap."² Dalam periode waktu antara sekarang hingga selambat-lambatnya tahun 1984 struktur pembangunan Indonesia harus menjalani suatu transisi yang lebih terarah. Dalam proses ini, tinjauan makro seperti dalam analisa ini kiranya masih perlu dilengkapi dengan berbagai pertimbangan pengaturan penggunaan dana-dana dan pembiayaan pembangunan. Seperti telah dinyatakan sebelumnya, bagian terpenting dalam perencanaan adalah kejelasan mengenai sektor-sektor usaha atau kelompok-kelompok masyarakat mana yang harus memikul beban pembiayaan pembangunan.

¹ Lihat J. Panglaykim, Economic Development, Multinational Corporation and National Integrated Units, Kertas Karya disampaikan dalam Second Franco-Indonesian Conference, Bali, Juli 1973.

² Ketetapan MPR Tahun 1973 No. IV.

Dalam pembangunan Indonesia salah satu variabel yang penting adalah pertumbuhan penduduk yang pesat, dan bagi perencana hal ini berarti peningkatan penyediaan pangan, perluasan fasilitas pendidikan dan perluasan lapangan kerja di samping penyediaan fasilitas-fasilitas fisik lainnya. Dalam pola ekonomi Indonesia hingga saat ini, beras -- sebagai bahan makanan pokok -- memegang peranan yang menentukan. Kenaikan harga beras secara langsung mempengaruhi biaya hidup masyarakat, seperti terbukti pada laju inflasi dalam tahun anggaran 1972/73 yang mencapai 20,8% sebagai akibat kenaikan harga beras yang melonjak pada akhir tahun 1972. Peningkatan biaya hidup ini sangat besar pengaruhnya apabila diingat bahwa dalam tahun anggaran sebelumnya laju inflasi hanya 0,9%.¹ Di dunia pada umumnya dewasa ini terdapat trend kenaikan harga bahan-bahan makanan sebagai akibat dari berbagai masalah teknis dan ekologis. Ekonomi Indonesia yang bersifat terbuka ini juga rawan terhadap pengaruh-pengaruh inflasi dari luar, seperti yang diakibatkan oleh krisis moneter internasional. Hal ini berarti bahwa inflasi di Indonesia untuk sebagian terdiri dari inflasi yang ditimpor dari luar. Maka untuk dapat mempertahankan tingkat yang wajar dari biaya hidup masyarakat -- suatu kebijaksanaan yang kiranya pokok dalam periode transisi ini -- sumber-sumber ke-goncangan di dalam negeri harus dapat diminimalkan. Dalam menyelenggarakan kebijaksanaan ini perlu kiranya diteliti lebih lanjut kemungkinan mempertahankan harga beras pada suatu tingkat yang wajar -- bila perlu dengan mengorbankan sektor yang lain -- dan apabila mungkin juga secara bertahap melepaskan pengaruh beras pada perekonomian Indonesia.

Jikalau kebijaksanaan tersebut secara teknis dimungkinkan pelaksanaannya, maka masalah pembiayaan selalu dapat dicarikan jalan keluarnya. Salah satu alternatif untuk ini kiranya adalah pengaturan secara intersektoral, yakni di mana sektor yang menghasilkan uang yang terbesar dibebankan untuk memikul pembiayaan sektor yang vital. Dalam tahun 1972/73 misalnya, penerimaan pajak perseroan minyak merupakan 65,8% dari seluruh penerimaan pajak langsung atau merupakan 36% dari seluruh penerimaan dalam negeri. Pemikiran ini, biarpun perlu ditunjang oleh angka-angka, pada dasarnya mempertimbangkan aspek keadilannya. Jikalau diterima bahwa untuk waktu 10 tahun yang akan datang pembangunan harus berorientasi pada mempertahankan

¹ Lihat Pidato Kenegaraan Presiden R. I. di depan DPR, 16 Agustus 1973.

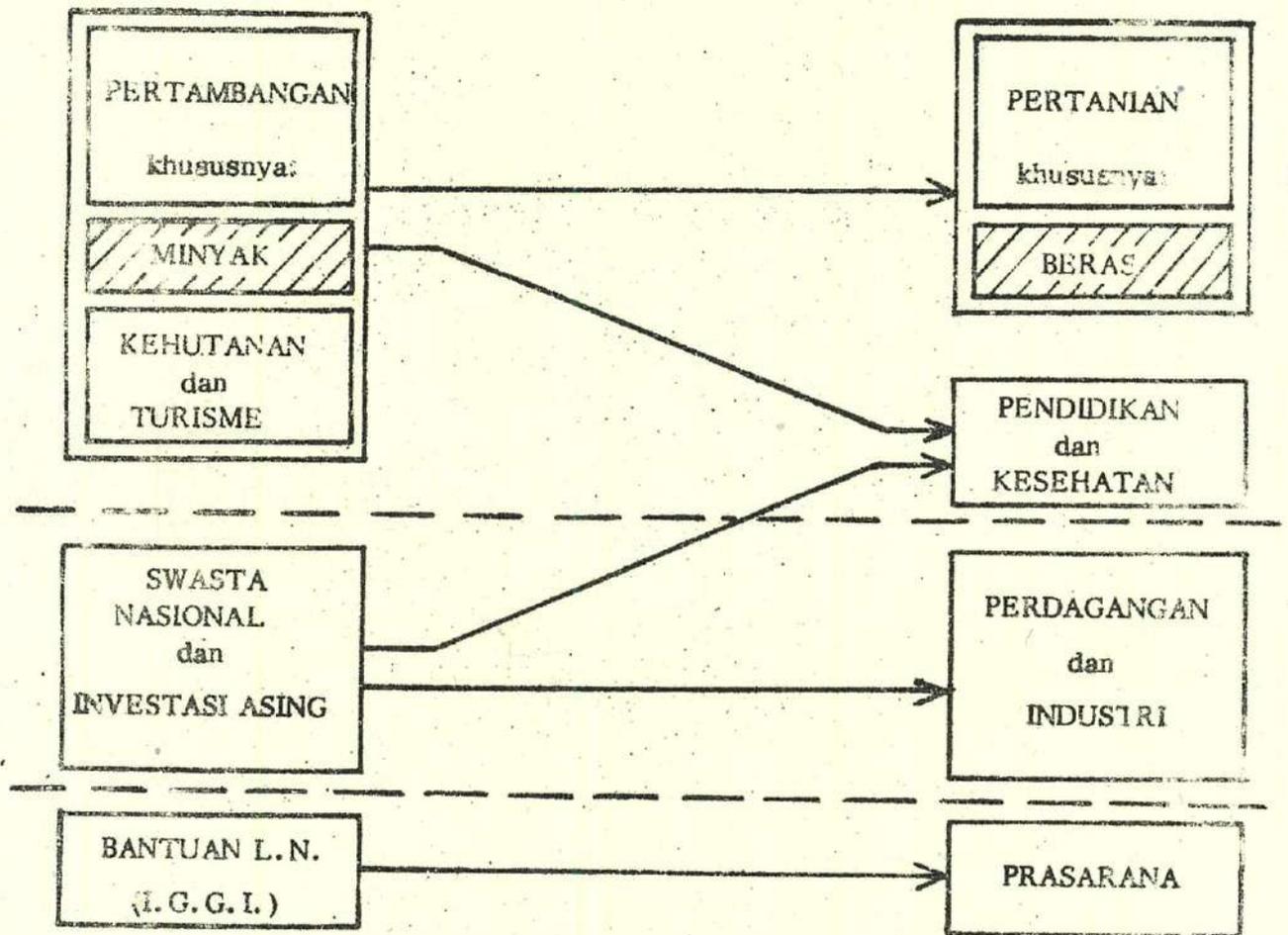
serendah mungkin biaya hidup masyarakat, hal mana pada umumnya diukur dengan harga pangan -- khususnya beras -- satu dan lain karena peningkatan pendapatan masyarakat secara langsung berarti peningkatan konsumsi pangan, namun demikian biaya pembangunan tidak mungkin dibebankan kepada sektor-sektor produksi pangan itu sendiri.

Sebaliknya penghasilan negara dari sektor pertambangan khususnya minyak -- komoditi penghasil devisa yang terbesar tetapi merupakan suatu "depleting asset" -- selama prospek pemasarannya baik, ia memang perlu dimanfaatkan demi kepentingan masyarakat. Dalam hal ini devisa itu sendiri bukan masalah yang dibahas, karena untuk sebagian besar akan diperlukan untuk meningkatkan usaha perminyakan itu sendiri untuk semakin memperbesar penghasilannya. Pengaturan beban pembiayaan pembangunan seperti di atas, di mana "kendilan" dapat dikur melalui penarikan pajak, terutama meminta kebijaksanaan perpajakan yang lebih jelas, tidak saja yang menyangkut sektor-sektor penghasil yang utama tetapi diselenggarakan secara umum. Pemikiran ini berusaha mencari formula yang fungsional dalam hubungan antara sektor-sektor "modal" yang dibebani pembiayaan pembangunan di satu pihak dan di pihak lain dalam memunjang sektor-sektor yang belum dan selama belum -- dapat melaksanakan "self generating growth", satu dan lain bukan untuk memecah perencanaan pembangunan dalam unit-unit intersektoral yang independen, tetapi terutama dimaksudkan untuk memberikan kejelasan mengenai bentuk tanggung-jawab sosial setiap sektor yang bersangkutan. Namun demikian, apabila untuk waktu yang akan datang ini belum dapat dirumuskan suatu perencanaan pembangunan yang menyeluruh, pemisahan perencanaan pembangunan dalam unit-unit intersektoral yang masing-masing berjalan secara independen tetapi dengan "misi" sosialnya adalah jauh lebih baik daripada hasil pembangunan yang direncanakan secara sektoral seperti yang cenderung terjadi dalam proses pembangunan kita dewasa ini. Secara garis besar pengaturan serupa ini kiranya dapat diselenggarakan seperti dalam bagan Gambar III (halaman 18).

Pendekatan intersektoral terhadap masalah pembiayaan sektor-sektor yang vital dan mahal, seperti pertanian dan pendidikan, sekaligus dimaksudkan untuk membebaskan aparat jasa-jasa yang tidak efektif melalui suatu

sistem management yang lebih ketat, dan apabila mungkin secepatnya aparat jasa-jasa yang tidak efektif itu dapat ditransformir ke dalam aparat produksi.

Gambar III.



PENUTUP

Sebagai suatu pengantar, tulisan ini berusaha mencari kejelasan tentang bagaimana pembangunan di Indonesia -- melihat pengalaman selama ini -- dapat didekati. Berbagai persoalan yang dibicarakan dalam masyarakat, seperti misalnya "keadilan" dan "keseimbangan" dalam rangka pertumbuhan

ekonomi hanya merupakan slogan apabila tidak diusahakan untuk diterangkan dalam dan melalui bahasa perencanaan. Biar pun pada taraf pertama ungkapan-ungkapan serupa ini dihasilkan oleh suatu keputusan politik, tetapi untuk selanjutnya para perencana berkewajiban untuk dapat merumuskannya dalam suatu perencanaan yang jelas.

Perencanaan pembangunan di Indonesia hampir dapat dikatakan dipaksa untuk memperhitungkan pertambahan penduduk yang pesat sebagai variabel yang utama. Sebaliknya, pelaksanaan pembangunan menghadapi kenyataan peningkatan harapan masyarakat sesuai kebutuhan manusiawinya ataupun aspirasi yang banyak ditentukan oleh faktor-faktor yang bermacam ragam, politik, ekonomi ataupun sosial. Oleh karena antara perencanaan dan pelaksanaan pembangunan itu terdapat batas yang sangat kabur, maka para perencana tidak dapat mengelakkan diri untuk tidak memperhitungkan pelaksanaan dan segala masalah yang akan dihadapi dalam pelaksanaan tersebut.

Biar pun secara keseluruhan, pendekatan yang digunakan dalam analisa ini belum meberikan jawaban terhadap masalah pelaksanaannya, tetapi dengan menggunakan berbagai model, analisa ini dimaksudkan untuk membantu menangkap permasalahannya dalam proporsi tertentu yang pada gilirannya akan dapat membantu pelaksanaan rencana-rencana pembangunan. Sesedikitnya untuk taraf ini, analisa ini dimaksudkan untuk dapat membahas masalahnya secara lebih teratur.