

ANALISA

CSIS-PAPER NO. 2

PERSPEKTIF BARU DALAM PEMBANGUNAN

J. Sudradjad DIWANDONO

PEBRUARI 1973



PERSPEKTIF BARU DALAM PEMBANGUNAN

J. Soedradjad DJIWANDONO

I. Pendahuluan

Tahun ini merupakan tahun terakhir dari pelaksanaan REPELITA I. Dan tahun berikutnya kita akan mulai dengan REPELITA II yang akan meliputi suatu periode 1974/75 - 1978/79. Selama hampir empat tahun terakhir ini kita telah mendapatkan berbagai pengalaman dalam pelaksanaan suatu rencana pembangunan. Semuanya ini sangat berharga untuk pelaksanaan rencana yang akan datang. Di samping itu banyak pula hal-hal yang dahulu belum bisa diperhitungkan ataupun dimasukkan dalam rencana untuk dilaksanakan, sekarang kita rasakan kebutuhannya untuk dilaksanakan. Demikian pula berbagai nilai-nilai baru telah timbul sehingga perlu untuk ikut diperhitungkan ke dalam rencana pembangunan. Di pihak lain, masalah yang dihadapi perekonomian nasional sendiri mengalami berbagai perkembangan. Bersamaan dengan ini semua, tuntutan dan harapan masyarakat juga berkembang.

Dewasa ini, dalam masa persiapan untuk melancarkan suatu rencana baru, adalah wajar kalau kita melihat berbagai kecenderungan, yang kiranya perlu menjadi perhatian kita bersama di masa depan. Tulisan ini akan melihat berbagai masalah yang timbul atau yang makin dirasakan oleh masyarakat setelah beberapa tahun kita melaksanakan pembangunan. Nilai-nilai apakah yang timbul di dalam masyarakat, harapan serta tuntutan baru manakah yang menampak, dan bagaimanakah prospeknya di masa depan. Semuanya ini akan merupakan perspektif baru dalam pembangunan yang kita laksanakan dalam REPELITA kedua dan Repelita-Repelita selanjutnya di masa depan.

II. Menelaah Perkembangan Terakhir

Sudah banyak kita lihat tulisan maupun laporan resmi Pemerintah yang menguraikan perkembangan perekonomian kita sejak

4

beberapa tahun terakhir, terutama sejak dimulainya REPELITA¹. Dalam tulisan ini hanya akan dikemukakan pokok-pokok dari perkembangan tersebut secara garis besar untuk menggambarkan kecenderungannya.

Perkembangan perekonomian kita dalam empat tahun terakhir telah menampak, baik secara sektoral maupun dalam keseluruhannya. Laju inflasi terus menerus menurun, tingkat harga-harga makin bisa dikendalikan. Akhir tahun yang lalu terdapat lonjakan harga beras yang cukup besar, akan tetapi akibat keseluruhannya masih dalam batas yang terkendalikan. Beberapa indikator makro ekonomis maupun sektoral menunjukkan:

- bahwa terdapat kenaikan anggaran belanja negara dengan prosentasi yang cukup tinggi. Pengeluaran pembangunan terus meningkat dengan rata-rata 15% pertahun selama tiga tahun terakhir. Bahkan kalau kita perhitungkan bantuan proyek dan program, laju perkembangan ini jauh lebih besar lagi (sampai meliputi 30% pertahun).
- ekspor kita berkembang dengan laju pertumbuhan sekitar 16% pertahun, sehingga tahun 1971 ekspor kita telah melampaui tingkat tertinggi yang pernah tercapai tahun lima puluhan yang lalu (Korea boom).
- produksi telah meningkat, terutama produksi beras, tekstil serta barang-barang baku dan penolong. Demikian pula pembangunan prasarana dan bangunan-bangunan telah meningkat.
- tingkat tabungan masyarakat serta penanaman modal masyarakat terus meningkat dengan pesat.

Secara bersama-sama semua kegiatan yang disebutkan di atas menyebabkan kenaikan pendapatan nasional dan pendapatan per kepala yang cukup berarti. Berbagai penelitian menunjukkan bahwa Produk Domestik Bruto (GDP) Indonesia telah meningkat sekitar 7% dalam tahun-tahun terakhir ini. Seandainya laju peningkatan penduduk berada pada tingkat 2,5% per tahun, peningkatan GDP ini masih memberikan peningkatan GDP per kepala dengan 4,5% per tahun.

¹Laporan Pemerintah bisa dilihat dalam Nota Keuangan dari Pemerintah yang merupakan pertanggung jawaban serta program tahunan yang dilaksanakan Pemerintah lewat Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara; serta Pidato dan Lampiran Pidato Kenegaraan Presiden di depan DPR setiap tanggal 16 Agustus. Lihat: Republik Indonesia, Departemen Penerangan, Pelaksanaan Tahun Ketiga Repelita, 475 halaman.

Dilihat dari indikator-indikator di atas, perekonomian Indonesia dalam tahun-tahun terakhir telah berkembang dengan cukup pesat. Seperti kita ketahui dekade pembangunan tahun enam puluhan mengambil sasaran pertumbuhan pendapatan nasional dari negara-negara berkembang sebesar 5% per tahun. Kebanyakan negara berkembang memang telah mencapai sasaran pertumbuhan pendapatan nasional ini. Negara kita sendiri dalam empat tahun terakhir telah menunjukkan pertumbuhan sekitar 7% per tahun, meskipun pada bagian pertama dari dekade tersebut perekonomian kita hampir tidak berkembang.

III. Pertumbuhan Pendapatan Saja Belum Cukup

Semula banyak ahli serta negarawan yang berpendapat bahwa kegiatan pembangunan adalah peningkatan pendapatan nasional (GNP) atau pertumbuhan pendapatan per kepala. Usaha pembangunan dari negara-negara berkembang selama ini telah dipusatkan pada peningkatan produksi untuk meningkatkan pendapatan, atau untuk peningkatan pertumbuhan ekonomi. Observasi dari Presiden Bank Dunia McNamara kiranya pantas kita perhatikan bersama dalam hal ini¹.

Menurut McNamara, perkembangan kegiatan pembangunan negara-negara berkembang dalam 20 tahun terakhir kurang bisa diterima, bukan karena tidak adanya pertumbuhan/perkembangan, akan tetapi karena program-program pembangunan terlalu dipusatkan pada tercapainya sasaran ekonomis secara makro. Kebanyakan negara berkembang berhasil melakukan program pembangunan, akan tetapi gagal dalam memberi jaminan bahwa seluruh golongan dan lapisan dalam masyarakat di negara-negara tersebut mendapatkan kesempatan yang sama dalam menikmati hasil pembangunan. Dengan lain perkataan negara-negara berkembang telah berhasil, dalam batas-batas tertentu, untuk melaksanakan pembangunan, akan tetapi tidak berhasil meratakan partisipasi seluruh lapisan masyarakat dalam kegiatan pembangunan dan dengan demikian tidak berhasil meratakan pendapatan masyarakat. Sebaliknya pembagian pendapatan masyarakat makin tidak merata, terpusat pada segolongan kecil anggauta masyarakat.

¹Pidato Robert S. McNamara pada sidang The United Nations Conference on Trade and Development III di Santiago, Chili.

Pengalaman di negara-negara berkembang memang menunjukkan bahwa kemajuan yang dicapai dalam peningkatan pendapatan nasional kurang disertai oleh pemerataan pendapatan serta penyediaan kesempatan kerja bagi penduduk yang berkembang dengan pesat. Demikian pula pertumbuhan GNP belum menjamin perbaikan mutu dari penduduk. Kebanyakan negara berkembang menghadapi masalah kurang baiknya mutu gizi makanan, terutama protein dan vitamin, rendahnya tingkatan pendidikan penduduk, perumahan, kesehatan masyarakat, dan sebagainya.

Dalam hubungan ini, Mahbub ul Haq dalam salah satu tulisannya¹ mengatakan secara tepat bahwa pengalaman di masa yang sudah menunjukkan bahwa kita telah keliru dalam dua hal:

1. menganggap bahwa tugas pembangunan bukannya menghapuskan kemiskinan melainkan mencapai tingkat pendapatan per kepala yang setinggi-tingginya,
2. menganggap bahwa masalah pembagian yang merata dari pendapatan bisa dipisahkan dari pada usaha peningkatan pertumbuhan dan bahwa masalah ini bisa diselesaikan belakangan setelah dicapai tingkat pertumbuhan GNP yang tinggi.

Sebagai catatan terhadap perkembangan beberapa tahun terakhir seperti dikemukakan di atas, kita melihat bahwa perkembangan perekonomian kita tidak jauh berbeda dengan gambaran yang diberikan oleh McNamara atau sinyalemen Mahbub ul Haq tersebut. Secara makro memang perkembangan beberapa tahun terakhir sangat menggembirakan, akan tetapi beberapa masalah masih tetap menghinggapi perekonomian kita yang menyebabkan keprihatinan kita bersama.

Pengamatan secara sektoral, regional, apalagi secara mikro terhadap perekonomian kita memberikan gambaran yang agak berbeda dari pada indikator-indikator makro tersebut. Pertumbuhan ekonomi kita masih dibarengi dengan masalah tidak meratanya pendapatan masyarakat, masalah banyaknya kaum penganggur, masalah gizi makanan (protein gap terutama). Perkembangan perekonomian kita masih belum menyelesaikan masalah buruknya prasarana, bukan hanya dalam arti jalan-jalan, tenaga listrik, dam-dam, akan tetapi terutama prasarana kelembagaan masyarakat dan kelembagaan administrasi, baik Pemerintah maupun swasta. Kemajuan perekonomian kita belum memecahkan masalah urbanisasi dengan segala akibat sampingannya.

¹Mahbub ul Haq, 'Let us stand Economic Theory on its head: joining the GNP rat race won't wipe out poverty', *Insight* (January 1972).

Kekecewaan terhadap hasil pembangunan yang menekankan kepada sasaran pertumbuhan GNP membawa sementara ahli kepada pandangan yang ekstrim untuk menekankan pembangunan kepada penyediaan kesempatan kerja dan keadilan sosial tanpa memperhatikan sasaran pertumbuhan GNP. Para ahli yang gandrung pada masalah polusi dan lingkungan alam melancarkan kritik terhadap proses pembangunan yang berjalan sekarang dengan mengatakan bahwa pembangunan harus ditujukan pada sasaran untuk memperbaiki mutu kehidupan (quality of life). Golongan ini mengatakan bahwa pembangunan ekonomi harus diukur dengan peningkatan mutu hidup masyarakat dan dengan demikian segala program harus ditujukan ke arah ini.

Menghadapi hal di atas perlu diingat bahwa pembangunan yang dipusatkan pada pertumbuhan GNP saja tidak akan menyelesaikan masalah. Bahkan pengalaman di banyak negara menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi yang pesat, diukur dengan peningkatan GNP per kepala, tanpa disertai perluasan partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan dan penikmatan hasil pembangunan, tanpa disertai perluasan kesempatan kerja bagi penduduk yang berkembang pesat, hanya berakhir dengan ketegangan dan ledakan sosial yang akhirnya merusak hasil pembangunan itu sendiri.

Contoh dari perkembangan ini tidak perlu kita cari jauh-jauh. Pakistan dengan Bangladesh-nya, Filipina dengan segala ketegangan dan kerusuhan sosial yang dialami, Malaysia dengan peristiwa Mei 1969, merupakan contoh-contoh yang masih segar dalam ingatan kita. Memang tidak salah lagi, pembangunan ekonomi bukan hanya pertumbuhan GNP. Akan tetapi sebaliknya, pembangunan ekonomi juga bukan hanya peningkatan mutu kehidupan atau peningkatan keadilan sosial. Peningkatan mutu hidup tidak bisa berjalan tanpa adanya pertumbuhan ekonomi. Perbaikan pembagian pendapatan dan perluasan kesempatan kerja pada taraf ekonomi yang tidak berkembang mungkin pada hakikatnya hanya berarti membagi kemelaratan.

Pembangunan tidak bisa kita laksanakan dengan pendekatan yang sepihak, berat sebelah pada satu aspek ataupun satu sektor. Kita harus meletakkan sasaran pertumbuhan, sasaran perluasan kesempatan kerja dan keadilan sosial secara seajar. Hal ini tidak berarti bahwa dalam pelaksanaan pembangunan kita tidak boleh membuat suatu urutan prioritas. Sebab setiap usaha pembangunan dibatasi oleh kemampuan, keahlian dan sumber-sumber yang tersedia. Kecepatan pembangunan

ekonomi dipengaruhi oleh berbagai batasan (constraint), yang tidak bisa dielakkan adanya.

Tulisan ini ingin menekankan bahwa sasaran pertumbuhan GNP, perluasan kesempatan kerja dan pemerataan pembagian pendapatan adalah saling berkaitan, yang satu berhubungan dengan yang lain, yang satu mungkin menjadi batasan dari pada yang lain. Kita tidak bisa mengatakan bahwa penyelesaian yang satu akan dengan sendirinya menyelesaikan yang lain. Ketiganya harus didekati secara bersama-sama atau dalam kaitannya yang satu dengan yang lain.

Sebagai alternatif dari suatu pembangunan yang hanya menekankan pada pertumbuhan GNP, mungkin kita bisa melaksanakan pembangunan untuk mencapai sasaran pertumbuhan ekonomi yang maksimal, dengan batasan tingkat pengangguran dan tingkat tidak meratanya pendapatan yang masih bisa diterima oleh masyarakat. Tingkat pengangguran dan tidak meratanya pendapatan masyarakat yang bisa diterima masyarakat di sini diartikan sebagai suatu tingkat yang menjamin tidak akan menyebabkan timbulnya ketegangan sosial¹.

IV. Perspektif Baru Dalam Pembangunan

Presiden Soeharto dalam Pidato Kenegaraan 16 Agustus 1972 yang lalu menyebutkan bahwa sesungguhnya pembangunan yang kita kerjakan adalah pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia. Lebih lanjut hal ini diartikan sebagai pembangunan yang mencari keseimbangan antara kemajuan lahir dan batin, keselarasan antar daerah dan antar bangsa, serta keselarasan antara manusia dengan alam sekitarnya². Lebih lanjut sebagai Lampiran Pidato Presiden pada upacara peresmian keanggotaan MPR 1 Oktober 1972, telah pula

¹Di perekonomian negara lain, di AS misalnya, suatu tingkat pengangguran yang besarnya 4 persen dari jumlah tenaga kerja yang tersedia dianggap sebagai suatu keadaan full employment. Bagaimanapun arbiternya, suatu angka sebagai patokan bisa pula ditentukan dalam perekonomian kita.

²Republik Indonesia, Departemen Penerangan, Pidato Kenegaraan Presiden RI Soeharto di depan Sidang Dewan Perwakilan Rakyat 16 Agustus 1972.

dikemukakan bahwa pelaksanaan pembangunan di samping meningkatkan pendapatan nasional, sekaligus harus menjamin pembagian pendapatan yang merata bagi seluruh rakyat yang sesuai dengan rasa keadilan, sehingga di satu pihak pembangunan itu tidak hanya ditujukan untuk meningkatkan produksi, melainkan sekaligus mencegah melebarnya jurang pemisah antara yang kaya dan yang miskin lapisan masyarakat yang terlibat dalam pembangunan harus semakin meluas dan merata, baik dalam memikul beban pembangunan, maupun dalam bertanggung jawab atas pelaksanaan pembangunan dan di dalam menerima kembali hasil pembangunan¹.

Kedua kutipan di atas menunjukkan bahwa sebagai garis pemikiran dan nantinya sebagai Garis Besar Haluan Negara, pembangunan kita telah memasuki suatu perspektif yang baru. Peningkatan kesempatan kerja, perataan pembagian pendapatan, demikian pula perluasan partisipasi dan kegiatan dari pengusaha kecil dan menengah (golongan ekonomi lemah), merupakan hal-hal baru yang secara tegas dikemukakan sebagai sasaran². Sebelumnya hal ini tidak disebut secara eksplisit. Hal ini mungkin bisa ditafsirkan bahwa selama ini masalah-masalah tersebut dianggap akan terpecahkan dengan sendirinya kalau sasaran pertumbuhan produksi, efisiensi atau dengan lain perkataan pertumbuhan GNP, telah tercapai.

Dengan demikian sasaran yang sangat pokok dalam pembangunan kita adalah:

1. peningkatan produksi dengan perluasan kegiatan pada sektor-sektor perekonomian untuk meningkatkan pendapatan masyarakat, dan
2. peningkatan kesempatan kerja untuk menanggulangi pertambahan penduduk yang terus menerus. Di dalamnya termasuk perataan pengikut sertaan seluruh golongan masyarakat dalam pembangunan, dan dengan demikian perataan pendapatan masyarakat.

Dalam hal yang disebutkan kedua, secara minimal apa yang harus dilaksanakan adalah mencegah kecenderungan tidak meratanya partisipasi tersebut. Lebih lanjut usaha pembangunan

¹Republik Indonesia, Departemen Penerangan, Naskah Kerja Garis-Garis Besar Haluan Negara, Lampiran amanat Presiden RI pada upacara Peresmian Keanggotaan MPR, 1 Oktober 1972, hal. 12-14.

²Op. cit., hal. 22

harus diarahkan untuk memperbaiki "pembagian partisipasi" dan pembagian pendapatan masyarakat.

Sehubungan dengan usaha di atas, perlu kita sadari bersama bahwa usaha ke arah peningkatan efisiensi/produktivitas untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi, kerap kali hanya bisa dicapai dengan korban makin tidak meratanya partisipasi kegiatan masyarakat dan makin tidak meratanya pembagian pendapatan. Pertumbuhan ekonomi sering kali hanya bisa dicapai dengan pemusatan pendapatan (dan modal serta kekayaan), yang biasanya disertai dengan pemusatan kekuasaan, pada golongan kecil dari masyarakat. Dalam "teori pembangunan" kita sering mengatakan bahwa dalam pelaksanaan program pembangunan perlu ada "trade off", sesuatu bisa dicapai atas pengorbanan yang lain. Dalam hal ini, pertumbuhan yang pesat harus dicapai dengan pemusatan modal dan kekuasaan ekonomi pada golongan kecil anggota masyarakat dan tertinggalnya golongan yang lain. Pendekatan yang menyeluruh dalam proses pembangunan mengharuskan kita untuk membuang pendapat yang mengatakan bahwa kita harus menerima proses ini (makin tidak meratanya partisipasi dan pembagian pendapatan) sebagai suatu yang tidak bisa dielakkan. Pendekatan yang menyeluruh mengharuskan kita mencari jalan yang bisa membuat seimbang antara kemajuan yang dicapai dalam pertumbuhan ekonomi (pendapatan) dengan kemajuan dalam pemerataan pendapatan tersebut.

Dalam hubungan ini, karena sektor Pemerintah dalam negara-negara berkembang seperti negara kita ini, masih merupakan unsur yang terbesar dalam proses pembangunan (baik ditinjau dari segi permodalan, manpower, kekuasaan maupun fasilitas yang dimiliki negara), maka seyogyanya proyek-proyek Pemerintah dipilih dan dikerjakan dengan memperhatikan aspek distribusi dari pembangunan. Proyek-proyek tersebut sebaiknya dikerjakan dengan mengingat sasaran perluasan dan penyebaran pengikut sertaan masyarakat dalam pembangunan dan pula dalam pemerataan pendapatan masyarakat.

Prof. Hla Myint dalam salah satu tulisannya¹ mengatakan bahwa di banyak negara berkembang terdapat kecenderungan makin tajamnya dualisme ekonomi, yaitu "ekonomi kota dan ekonomi desa", antara lain karena tersedianya faktor-faktor yang sangat langka seperti kapital, devisa, jasa-jasa Pemerintah

¹Hla Myint, 'Dualism and the internal Integration of Under-developed Economic', Quarterly Review, Banca Nazionale Del Lavoro.

terutama dalam pengangkutan dan komunikasi serta tenaga listrik, yang sangat berat sebelah kepada usaha-usaha besar dengan menganaktirikan usaha-usaha menengah dan kecil.

Apa yang digambarkan oleh ahli ekonomi dari Oxford University tersebut sangat tepat kiranya. Di negara kita sendiri, kita sadari atau tidak, terdapat kecenderungan yang demikian. Kita mengetahui bahwa pembangunan prasarana, di samping sektor pertanian, merupakan prioritas dalam Repelita I, seperti jalan-jalan, pembangkit tenaga listrik, saluran air, telekomunikasi, dan pusat-pusat rekreasi, yang akan memberikan dorongan pada investasi swasta. Sebagai aspek lain, bagi masyarakat sekitarnya hal ini merupakan kesempatan kerja dan peningkatan tingkat kemakmuran pada umumnya (tambah listrik, rekreasi dan sebagainya). Dengan demikian penentuan lokasi dan prioritas dari pembangunan ini sangat menentukan pula distribusi mengenai kesempatan ikut sertanya masyarakat dalam kegiatan pembangunan dan distribusi pendapatan masyarakat. Alokasi proyek-proyek ini menentukan pertumbuhan sektoral, regional dan golongan dalam dunia usaha swasta. Perkembangan yang sering kurang serasi antara daerah perkotaan dan daerah pedesaan kerap kali dipertajam karena pembangunan proyek-proyek yang tertumpuk di pusat-pusat kota dan keterbelakangan daerah pedesaan. Sebagai akibatnya urbanisasi dengan segala aspek masalahnya dewasa ini bukan hanya merupakan masalah negara-negara maju akan tetapi juga (bahkan terutama) bagi negara-negara berkembang. Pembangunan prasarana yang memperhatikan aspek distribusi dan aspek regional, kiranya akan mengurangi timbulnya masalah ini.

Sejajar dengan pembangunan prasarana, juga penyediaan jasa-jasa Pemerintah tidak selalu memperhatikan aspek distribusi ini. Baik dari tulisan di surat-surat kabar maupun dari berbagai pengalaman dunia usaha, kita melihat bahwa misalnya penyediaan kredit mempunyai kecenderungan untuk menimbulkan akibat makin majunya perusahaan-perusahaan besar dan makin tersisihnya perusahaan-perusahaan menengah dan kecil. Persyaratan dan prosedur yang hanya memperhatikan pada efisiensi, serta belum baiknya kelembagaan administrasi perbankan sendiri ditambah dengan adanya berbagai praktek yang kurang sehat, mengakibatkan bahwa pemberian kredit dari bank-bank Pemerintah kurang memperhatikan aspek distribusi, kurang memperhatikan aspek perluasan pengikut sertaan pengusaha kecil dan menengah dalam kegiatan ekonomi. Hal ini menghasilkan keadaan di mana perusahaan yang berkedudukan lemah

tidak bisa berkembang atau bahkan tersisihkan demi kemajuan perusahaan-perusahaan besar. Didirikannya PT Asuransi Kredit Indonesia (PT Askrindo) beberapa waktu yang lalu hanya bisa menolong keadaan ini kalau perluasan kegiatan pengusaha kecil dan menengah memang dalam realisasinya merupakan sasaran dari operasinya.

Di samping apa yang digambarkan di atas, masih banyak lagi kegiatan dalam perekonomian kita yang disadari atau tidak, pada akhirnya hanya menyebabkan terpusatnya modal (kekuatan ekonomi) pada golongan kecil pengusaha dan tidak tumbuhnya pengusaha kecil dan menengah. Padahal pertumbuhan mereka ini sangat diperlukan untuk kelangsungan jalannya perekonomian. Fasilitas dalam penanaman modal, dalam perpajakan, dalam distribusi barang, dalam pemilihan tingkat teknologi industri, semuanya menunjukkan bahwa kegiatan pembangunan kita di masa yang sudah masih terlalu memusatkan perhatiannya pada sasaran pertumbuhan (growth), pada efisiensi, dan belum pada pemerataan pengikut sertaan seluruh kekuatan yang ada dalam perekonomian. Pelaksanaan program pembangunan kita belum menekankan aspek perluasan penyediaan kesempatan kerja serta pemerataan pendapatan masyarakat.

Pidato Kenegaraan Presiden serta Naskah Kerja Garis-garis Besar Haluan Negara yang telah dikutip di muka, memberi kita harapan bahwa untuk masa-masa yang akan datang, untuk Repelita II, III dan seterusnya, pembangunan perekonomian kita akan mengikuti pendekatan yang berbeda, pendekatan yang lebih menyeluruh. Pendekatan demikian akan lebih menjamin tercapainya tujuan kemakmuran yang lebih tinggi bagi semua anggota masyarakat. Kita berharap agar perspektif baru dalam pembangunan kita ini benar-benar akan menjadi kenyataan di masa dekat.

Jakarta, Februari 1973