

Ikhtisar Masalah Ekonomi

Hadi SOESASTRO

1. Prospek dan masalah kesinambungan perekonomian bangsa dan negara dapat, dan perlu, disoroti dari berbagai segi. Pengantar ini tidak mengambil pendekatan sektoral, yaitu yang membahas perkembangan dan masalah pertanian dan industri ataupun pengelolaan fiskal dan moneter, tetapi menggunakan pendekatan tematik.
2. Tema *pertama*, dan mungkin yang terutama, adalah masalah penciptaan lapangan kerja. Yang *kedua*, adalah prospek pertumbuhan ekonomi dalam era "pasca-minyak." Tema *ketiga*, yang bersifat normatif, adalah yang menyangkut cita-cita ideal mengenai sistem ekonomi Indonesia. *Keempat*, adalah peninjauan terhadap perkembangan ekonomi nasional sebagai bagian dari perkembangan nasional secara keseluruhan. Tema *kelima*, yang tidak kalah pentingnya, adalah perkembangan ekonomi Indonesia dilihat dalam perspektif -- dan tantangan -- perkembangan ekonomi global dan regional (Asia-Pasifik dan Asia Tenggara).
3. Dari berbagai tinjauan tematik ini kiranya akan tersimpulkan bahwa kesinambungan kehidupan ekonomi bangsa dan negara bukannya meminta *pengukuhan* institusi-institusi ekonomi yang ada melainkan menuntut *perubahan* institusional.
4. Masalah penciptaan lapangan kerja bukan merupakan masalah baru, dan bukan pula masalah sederhana untuk dipecahkan. Selama dasawarsa 1970-an tingkat partisipasi angkatan kerja (TPAK) tidak banyak mengalami perubahan (70% untuk laki-laki, 33% untuk wanita). Pemanfaatan tenaga kerja yang rendah (*underutilization*) tetap merupakan masalah. Secara absolut jumlah tenaga kerja di sektor pertanian *tidak* mengalami penurunan, walaupun saham sektor pertanian dalam penyerapan tenaga kerja menurun dari sekitar 65% (1971) menjadi 56% (1980). Peningkatan

penyerapan tenaga kerja di sektor non-pertanian lebih banyak terjadi di sektor tertier (jasa-jasa) daripada di sektor sekunder, baik di desa maupun di kota. Data BPS (1981) menunjukkan bahwa 70% dari mereka yang bekerja di Indonesia adalah berusaha sendiri, berusaha dengan bantuan buruh tidak tetap atau anggota keluarga, dan bekerja sebagai pekerja keluarga. Sebagian besar dari jumlah ini sebenarnya termasuk dalam apa yang dinamakan *sektor informal* (40% di kota-kota, 80% di pedesaan), yang -- *per definisi* -- tidak terjangkau oleh usaha-usaha *langsung* dan proyek-proyek pembangunan pemerintah. Malahan bila terjangkau, seringkali akibatnya bukanlah penciptaan lapangan kerja melainkan eliminasinya. Hal ini disebabkan oleh karena keterlibatan pemerintah dalam pengelolaan kehidupan ekonomi -- khususnya di tingkat lokal -- cenderung menciptakan *ekonomi jawatan*, di mana mekanisme birokrasi yang sangat tidak sempurna menggantikan mekanisme pasar dan sekaligus mematikan potensi swadaya masyarakat.

5. Ketidaktepatan mekanisme birokrasi ini segera terlihat dari pola alokasi dana dan distribusinya antara aparat Pemerintah Pusat, Daerah Tingkat I, Daerah Tingkat II, dan desa yang sangat timpang (105 : 15 : 6 : 1 pada tahun 1982) dan kecenderungan sentralisasi yang semakin besar (bandingkan dengan tahun 1975: 68 : 11 : 8 : 1). Dengan perkataan lain, usaha pemerintah untuk lebih luas menjangkau ke bawah tidak didampingi oleh perangkat administratif yang memadai, sedangkan tidak mungkin Pemerintah Pusat dapat mempunyai jangkauan kontrol yang efektif.
6. Pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi selama dasawarsa 1970-an merupakan sebab utama mengapa keadaan ketenagakerjaan tidak memburuk. Elastisitas penyerapan tenaga kerja di sektor formal, yaitu yang secara efektif dijangkau pemerintah memang rendah, tetapi sektor informal, yang berkembang sebagai akibat pertumbuhan ekonomi, telah menjadi penyelamat. Untuk mengatasi masalah lapangan kerja di masa datang perlu kiranya dipermasalahkan kembali: oleh siapa, bagaimana, dan di mana (untuk siapa) diciptakan lapangan kerja. Masalahnya menjadi semakin rumit bila prospek pertumbuhan ekonomi tidak menggembarakan.
7. Prospek perekonomian Indonesia dalam era "pasca-minyak" tampaknya kurang menggembarakan. Hal ini mungkin berarti bahwa landasan dan kebijaksanaan makro-ekonomi perlu mengalami perubahan. Kebutuhan ("kehausan") ekonomi Indonesia akan devisa dengan intensitas seperti dalam dasawarsa 1970-an mungkin tetap dapat terpenuhi melalui usaha-usaha penggalakan ekspor non-migas secara sistematis dan terarah. Untuk itu sektor produksi (pertanian dan industri) perlu dibenahi, selain usaha menciptakan sistem perdagangan (luar negeri) yang mantap. Yang

kelas tidak dapat dipenuhi adalah "kehausan" pemerintah akan dana-dana untuk membiayai anggaran. Sebab, pajak dari minyak -- yang bagian terbesar merupakan penerimaan atas pemilikan sumber alam (*loyalty*) tidak bisa diganti oleh hasil pajak dari kegiatan produksi yang menghasilkan nilai ekspor yang sama. Artinya, strategi pembangunan yang bertumpu pada peranan dominan dari APBN (pola Pelita) tampaknya sulit dipertahankan.

8. Se jauh mana perubahan peranan ekonomi pemerintah dapat diterima oleh masyarakat atas pertimbangan normatif kiranya perlu pula dibahas. Sebenarnya perlu pula ditanyakan sejauh mana peran dominan pemerintah di waktu lalu telah dapat membina pengembangan sistem ekonomi yang didambakan oleh Orde Baru. Dalam Tap MPRS No. XXIII/MPRS/1966, pasal 7, misalnya, dinyatakan bahwa dalam demokrasi ekonomi (yang dicita-citakan itu) tidak ada tempat bagi ciri-ciri negatif sebagai berikut: (a) sistem "free-fight-liberalism" yang menumbuhkan eksploitasi ...; (b) sistem "etatisme" dalam mana negara beserta aparatur ekonomi negara berdominasi penuh dan yang mendesak serta mematikan potensi serta daya-kreasi unit-unit ekonomi di luar sektor negara; (c) monopoli yang merugikan masyarakat.
9. Observasi yang menarik adalah bahwa di masyarakat ada perasaan bahwa ketiga ciri negatif tersebut kini semakin meluas di Indonesia. Pada saat bersamaan ada tuduhan bahwa di satu pihak sistem ekonomi nasional telah mengakibatkan yang kuat bertambah kuasa (seperti dalam sistem free-fight liberalism) dan di pihak lain sistem ekonomi nasional bertambah etatis, dan karena eksistensi kedua hal tersebut (yang sepintas tampaknya kontradiktif) timbullah monopoli-monopoli (publik dan privat) yang merugikan karena tidak ada kontrol masyarakat yang efektif.
10. Dominasi pemerintah di bidang ekonomi ini kiranya merupakan pencerminan dari dominasi peran pemerintah di semua bidang kehidupan. Sistem administrasi, birokrasi, dan mungkin pula sistem politik, yang dibangun kembali sejak Orde Baru, untuk menjamin terciptanya stabilitas politik demi terselenggaranya pembangunan ekonomi, tampaknya menjurus kepada pemantapan *status-quo* demi *status-quo*. Ada kemungkinan usaha-usaha untuk mengubah peran ekonomi pemerintah akan menghadapi tentangan yang kuat. Padahal, perubahan peran ini *tidak* harus berarti pengurangan peran pemerintah dalam urusan ekonomi. Di mana-mana dibutuhkan intervensi pemerintah, tidak hanya untuk mengoreksi "kegagalan alokasi pasar" tetapi juga untuk mensponsori pembangunan (industrialisasi). Namun, "kegagalan alokasi non-pasar" itu kiranya diakibatkan oleh fungsi pemerintah yang terlampau dititikberatkan pada fungsi mengatur (*regulatory function*). Yang perlu dibina adalah fungsi

pembangunan (*developmental function*) dari pemerintah. Perubahan orientasi ini, antara lain, akan menghasilkan "hubungan penguasa-pengusaha" yang berbeda.

11. Deregulasi dalam ekonomi bisa berjalan seiring dengan pengembangan fungsi pembangunan pemerintah. Pola pembangunan yang bersifat "government-sponsored, private sector-led" ini tampaknya menjadi tuntutan khususnya bagi negara-negara Asia-Pasifik melihat kecenderungan dan tantangan perkembangan ekonomi dunia dan ekonomi kawasan Asia-Pasifik. Negara-negara berkembang seperti RRC dan India, dengan pasar domestik yang luas itu, kiranya menyadari keadaan ini dan berusaha menemukan pola baru tersebut. Mau tidak mau, kenyataan ini perlu ditanggapi secara serius oleh Indonesia. Bila tidak, ada bahaya bahwa di kemudian hari ekonomi Indonesia akan jauh tertinggal dibandingkan dengan negara-negara sekelilingnya. Pola pembangunan di atas jelas menuntut sektor swasta yang tangguh, yang hingga kini sebenarnya juga belum ada di Indonesia.