

Prospek Jangka Pendek Ekonomi Indonesia

Djisman S. SIMANDJUNTAK

LINGKUNGAN INTERNASIONAL

Dari sudut pandang neraca pembayaran dan pembelanjaan pembangunan, lingkungan ekonomi internasional adalah sangat penting bagi Indonesia. Pertumbuhan ekonomi negara-negara industri dalam tahun ini dan tahun depan menurut perkiraan memang akan lebih baik dibanding tahun 1983. Tetapi ia sedang menurun dan beberapa dimensi lingkungan internasional tampak tidak menguntungkan bagi negara berkembang seperti Indonesia.

Pasar bahan mentah menghadapi kelesuan struktural terutama karena perkembangan-perkembangan berikut. Pertama, kenaikan harga-harga selama 1970-an mendorong kenaikan penawaran. Penawaran minyak non-OPEC misalnya naik dari 17 juta barrel/hari dalam tahun 1973 menjadi 40 juta barrel/hari dalam tahun 1985. Kedua, persaingan dengan bahan artifisial semakin ketat karena kepesatan teknologi bahan artifisial seperti teknologi serat silikon dan rekayasa gen. Ketiga, negara-negara sosialis sudah menjadi penawar penting dalam perdagangan bahan mentah internasional. Ekspor mereka dalam kategori ini naik dari hanya 4,4 milyar dollar dalam tahun 1970 menjadi 35,1 milyar dollar tahun 1983.

Di lain pihak, ekonomi negara-negara industri sudah semakin hemat bahan. Untuk sebagian ini terjadi karena peran barang (goods) yang menurun dan peran jasa yang naik sebagai komponen produk domestik. Sementara produksi industri Jerman Barat dibandingkan sebelumnya menurut perkiraan akan naik dengan masing-masing 4 dan 3,25% dalam tahun 1985 dan 1986, impor bahan mentahnya di luar pangan dan energi diperkirakan akan naik hanya dengan 3%. Indeks total harga-harga komoditi akan turun dengan 9% dalam tahun ini dibanding 1984, sementara untuk tahun 1986 diperkirakan kenaikan nominal yang demikian kecil hingga secara riil tetap terjadi penurunan.

Pasar minyak tentu saja adalah yang terpenting bagi Indonesia dalam perdagangan bahan mentah. Dua kendala ketat menimbulkan kekhawatiran. Permintaan akan minyak praktis tidak berubah dalam tahun 1986 dibanding 1985. Walaupun pertumbuhan ekonomi OECD diharapkan lebih dari 3%, konsumsi minyak dapat ditekan. Jika dalam tahun 1975 negara-negara OECD menggunakan satu satuan minyak untuk menghasilkan satu nilai tambah, dalam tahun 1985 hanya diperlukan 0,67. Di lain pihak, kelebihan kapasitas membesar, sementara negara-negara pengekspor seperti Saudi Arabia, Mexico dan Indonesia menghadapi tekanan defisit dalam transaksi berjalan. Untuk meraih jumlah ekspor yang sebesar-besarnya, para pengekspor terlibat dalam perang rabat. Kalau Indonesia hendak mempertahankan bagian pasarnya, harga efektif tampaknya perlu diturunkan hingga sesedikitnya 3 dollar di bawah harga OPEC.

Yang diproklamasikan sebagai pengganti minyak adalah hasil-hasil non minyak. Tetapi di sini pun dihadapi berbagai kendala. Kenyataan bahwa yang dipacu Indonesia selama ini adalah industri substitusi impor dengan kapasitas yang praktis dibatasi hanya sebesar permintaan dalam negeri, berarti bahwa Indonesia pada dasarnya belum mempunyai surplus yang dapat diekspor sepanjang menyangkut hasil-hasil industri. Tampaknya penurunan permintaan dalam negeri adalah salah satu faktor penting di balik kenaikan ekspor hasil-hasil tekstil tahun-tahun terakhir. Bersamaan dengan keterbatasan penawaran ini, proteksi cenderung memburuk di negara-negara industri seperti ditunjukkan oleh Jenkins Bill dan ratusan rancangan serupa di Kongres atau Senat Amerika Serikat yang mengancam perdagangan sepatu bukan karet, kayu, telekomunikasi, mesin dan perkakas, dan lain-lain sebagai tambahan pada korban sebelumnya yang terdiri dari baja, kendaraan bermotor dan elektronik rumah tangga.

Poros proteksionisme yang sekarang adalah pertikaian sesama negara-negara industri, khususnya antara Amerika Serikat dan Masyarakat Eropa di satu pihak dan Jepang di lain pihak. Masing-masing mempunyai alasan. Amerika Serikat misalnya diancam oleh pembengkakan defisit transaksi berjalan dari 120 milyar dollar dalam tahun 1985 menjadi 150 milyar dollar tahun 1986. Dalam tahun 1984, bagian impor dalam permintaan domestik sudah mencapai 40% dalam industri tekstil dan pakaian, 30% dalam kayu gelondongan, 70% dalam sepatu dan 40% dalam mesin dan peralatan.

Untuk sementara, defisit seperti di atas dapat dibelanjai dengan impor modal yang sekaligus adalah juga penting dari sudut pandang fiskal. Tetapi selanjutnya, penyesuaian tidak akan dapat dihindari. Masalahnya, penyesuaian ini tampaknya tidak dapat mengandalkan peningkatan ekspor saja. Pembatasan impor akan diperlukan. Bentuknya mungkin tidak seketat

dan sediskriminatif Jenkins Bill yang menurut perkiraan akan diveto oleh Presiden Reagan. Bea masuk tambahan barangkali akan dikenakan atas impor secara non-diskriminatif dan kampanye "perdagangan jujur" akan diteruskan. Konflik perdagangan sesama negara industri akan menajam, sementara negara berkembang seperti Indonesia akan terkena getah walaupun pada dasarnya tidak ikut memakan cempedak.

Dalam lingkungan seperti di atas, impor hasil-hasil industri ke negara-negara OECD diperkirakan tumbuh jauh lebih lambat dibanding tahun 1983 dan 1984, yaitu masing-masing 9 dan 9,25% dalam tahun 1985 dan 1986 di Amerika Serikat, dan 10,25% dan 7% di Jepang. Kalau demikian, tampaknya ekspor hasil-hasil industri Indonesia akan naik jauh lebih lambat dibandingkan yang direncanakan, walaupun pemasukan gas alam cair akan menghasilkan pertumbuhan yang mendekati sasaran Pelita IV.

Ketika neraca transaksi berjalan cenderung memburuk, perhatian wajar diarahkan pada impor modal sebagai pembelanjaan kompensatoris menghadapi transaksi berjalan dan kendala devisa yang memburuk. Dalam tiga tahun yang terakhir keseimbangan neraca pembayaran Indonesia pada dasarnya hanya dapat dipelihara berkat kenaikan impor modal yang berjumlah sekitar 7 milyar dollar dalam tahun anggaran 1983/1984 dan 4,1 milyar dollar tahun 1984/1985 serta penurunan impor barang dan jasa. Untuk tahun-tahun dekat pun, Indonesia masih dapat memanfaatkan impor modal, kalau diperlukan dan dikehendaki. Meskipun masih ibarat telur di ujung tandak, sistem keuangan internasional dengan bantuan berbagai inovasi, sudah membaik dibanding tahun 1982 dan 1983. Namun demikian beberapa catatan perlu dibuat. Pertama, dengan pasar komoditi yang melesu kelayakan kredit barangkali akan turun disusul oleh perburukan dasar peminjaman. Kedua, daya serap pemerintah terbukti tidak setinggi yang dicerminkan oleh rencana. SIAP membengkak yang berarti jangka amortisasi yang lebih pendek daripada yang disetujui. Ketiga, sebagai lokasi investasi asing, Indonesia cenderung semakin kurang menarik dibanding Amerika dan Cina. Menghadapi gejala-gejala ini, Indonesia perlu lebih hati-hati dalam peminjaman dibanding tahun-tahun sebelumnya.

HASIL PENYESUAIAN KEBIJAKAN

Menyadari perubahan lingkungan internasional, pemerintah sejak dini sudah mengambil langkah-langkah penyesuaian kebijakan, terutama yang menyangkut segi keuangan. Pembatasan-pembatasan atas lalu lintas modal internasional dihilangkan sejak awal tahun 1982 dengan harapan bahwa perburukan transaksi berjalan dapat diimbangi dengan impor modal, termasuk

yang berupa investasi asing langsung. Bersamaan dengan itu, sejumlah rangsangan seperti tingkat bunga kredit preferensial dari kredit ekspor dan imbal beli diperkenalkan untuk mendorong ekspor hasil-hasil industri. Setahun kemudian rupiah yang sebelumnya ditulari "Penyakit Belanda" didevaluasi sekaligus diambangkan. Dengan begitu, risiko penilailebihan rupiah yang merugikan ekspor barang dan impor modal jangka panjang, diperkecil. Pada pertengahan tahun 1983 sistem perbankan mendapat giliran deregulasi. Pagu kredit dicabut, tingkat bunga diambangkan dan kredit likuiditas Bank Indonesia dipersedikit. Tujuannya adalah untuk memobilisasi tabungan swasta di satu pihak dan mendorong arus sumber yang semakin terbatas ke proyek yang menjanjikan hasil tertinggi. Dalam tahun 1984 dan 1985 Undang-undang Pajak baru diberlakukan. Tujuan utamanya memang adalah peningkatan penerimaan pajak. Tetapi perubahan tersebut mengandung beberapa perubahan penting. Perkiraan hutang pajak dipercayakan pada wajib pajak, jenis-jenis pajak dikurangi dan tarif pajak disederhanakan. Itu berarti bahwa pajak semakin netral terhadap alokasi sumber-sumber. Lebih jauh, jasa-jasa pendukung perdagangan pun dideregulasi melalui Inpres 4/1985. Pemeriksaan barang yang sebelumnya sering memperlambat lalu lintas barang internasional, dipercayakan pada pemeriksa swasta, yaitu SGS. Manajemen pelabuhan dideregulasi dalam arti dialihkan dari Departemen Perhubungan kepada manajemen yang otonom. Perusahaan-perusahaan pelayaran asing, termasuk pelayaran "omprengan" (tramp shipping) yang sebelumnya tidak diizinkan melayani perairan Indonesia, diberikan akses yang lebih bebas. Tujuannya adalah peningkatan kecepatan lalu lintas barang dan penurunan biaya jasa pendukung perdagangan yang menurut dugaan dan beberapa penelitian, merupakan bagian yang besar dari biaya penanganan muatan ekspor dan impor di Indonesia. Terakhir, kredit ekspor preferensial juga disediakan bagi perusahaan asing yang memang memainkan peran yang cukup penting dalam ekspor hasil-hasil industri Indonesia.

Meskipun hubungan penyesuaian kebijakan ini dengan prestasi ekonomi masih harus diteliti, dalam kenyataan ekonomi Indonesia menunjukkan prestasi makro yang cenderung membaik dalam tahun-tahun terakhir. Stabilitas nilai intern rupiah dapat diperbaiki seperti ditunjukkan oleh tingkat inflasi yang menurun hingga di bawah 4% dalam tahun 1984/1985. Tingkat pertumbuhan Produk Domestik Bruto membaik dari 2,2% dalam tahun 1982 menjadi masing-masing 4,2 dan 5,2% dalam tahun 1983 dan 1984. Keseimbangan neraca pembayaran dapat dipelihara, walaupun dalam tahun 1982/1983 dan 1983/1984 pemeliharaan ini berasal dari lonjakan pinjaman luar negeri, baik pemerintah maupun swasta. Yang memprihatinkan adalah neraca ketenagakerjaan, walaupun belum diketahui sejauh mana. Kalau di satu pihak elastisitas ketenagakerjaan dari PDB tidak naik dan menurut perkiraan adalah 0,32 dalam 1971-1980, sementara di lain pihak angkatan

kerja naik dengan 2,8% per tahun, maka menurut perkiraan kasar ini sebagian besar dari angkatan kerja baru tidak dapat diserap. Belum diperhitungkan pengangguran yang dibonceng dari tahun-tahun lalu dan PHK yang terjadi, terutama dalam tahun 1985 ini. Sejauh mana sektor informal dapat berperan sebagai penyelamat seperti dalam tahun 1970-an, masih merupakan pertanyaan mengingat ketergantungan ekspansi sektor informal dari ekspansi sektor formal.

Terlepas dari neraca ketenagakerjaan, indikator-indikator makro yang disebut di atas sebenarnya juga mengandung segi-segi yang memprihatinkan. Pertama, produk domestik bruto Indonesia sudah kembali lebih tergantung dari sektor pertanian. Perubahan ini memang tidak dengan sendirinya berarti kemunduran. Yang memprihatinkan adalah ketergantungan produksi pertanian dari subsidi "saprotan." Dalam tahun 1984/1985 subsidi pupuk saja sudah mencapai Rp732 milyar dan kini timbul pertanyaan sejauh mana subsidi ini masih dapat dibelanjai dan dampak produksi yang mungkin timbul kalau ia diturunkan. Kedua, produksi industri yang justru termasuk di antara yang mempunyai daya serap ketenagakerjaan yang relatif tinggi, tumbuh lebih lambat dibanding PDB, begitu juga kalau dibanding dengan sasaran Pelita IV, kecuali kalau gas alam cair dihitung sebagai produk industri. Ketiga, dalam tahun 1984, sektor konstruksi menunjukkan pertumbuhan negatif, yaitu -1,5%. Itu tidak saja berarti bahwa salah satu sektor yang relatif padat karya sedang dirundung malang, tetapi juga kemungkinan bahwa kapasitas produktif baru sedang menurun. Keempat, sektor perdagangan tumbuh dengan hanya 0,8% dalam tahun 1984 atau jauh lebih lambat dari PDB. Produksi untuk persediaan tampaknya sudah naik dengan cepat. Padahal, kenaikan seperti ini hanya dapat bersifat sementara dan tampaknya sudah terbentur batas seperti ditunjukkan oleh frekuensi PHK yang meninggi dalam dua tahun terakhir.

PENYESUAIAN LEBIH LANJUT

Kalau diumpamakan bahwa permintaan dan harga internasional dari minyak bumi dan bahan mentah lain turun, sementara penawaran hasil-hasil industri masih terbatas serta menghadapi permintaan yang tumbuh lebih lambat dan proteksionisme yang memburuk di negara-negara maju, maka prestasi ekonomi Indonesia dalam tahun mendatang dapat turun dibanding dua tahun yang terakhir.

Defisit transaksi berjalan mungkin akan naik, walaupun masih dalam batas-batas yang dapat dibelanjai dengan pinjaman dan cadangan devisa. Tingkat pertumbuhan ekonomi dapat menurun dan neraca ketenagakerjaan memburuk lebih jauh. Namun demikian, perkiraan tersebut mengumpamakan

bahwa kebijakan ekonomi tidak berubah. Pesan perkiraan menjadi lain, kalau kebijakan ekonomi dapat disesuaikan. Karena itu, bagian berikut akan men-jelajah perubahan-perubahan kebijakan yang kiranya perlu dibuat.

Dalam menghadapi ancaman kelesuan, kebijakan anti siklis sering diterapkan untuk menaikkan permintaan total, baik yang berupa konsumsi maupun investasi. Peluang kebijakan seperti itu tampaknya memang masih tersedia bagi Indonesia dewasa ini. Dengan segala keterbatasan penerimaan yang dihadapi pemerintah, dampak pengeluarannya terhadap permintaan total kiranya masih dapat ditingkatkan melalui penajaman prioritas. Melalui pengurangan pos-pos tertentu dalam anggaran pembangunan seperti subsidi bagi kegiatan yang dilanda kelebihan produksi dan atau kegiatan yang tergantung pada permintaan pemerintah dengan bantuan subsidi, pengeluaran rutin kiranya masih dapat dipertahankan, kalau tidak dinaikkan. Dalam kebijakan moneter pun tampaknya peluang penurunan bunga masih tersedia mengingat tingkat inflasi yang sangat rendah. Lebih dari itu, penertiban aparaturnya, termasuk yang di lingkungan BUMN, dapat melahirkan dampak yang cukup besar terhadap permintaan total, kalau ia lebih berhasil dibanding tahun-tahun sebelumnya. Namun demikian, penyesuaian yang bersifat anti-siklis seperti ini belum cukup. Ia harus didukung oleh penyesuaian lain, khususnya dalam kebijakan industri dan perdagangan.

Berbeda dengan sisi keuangan yang sejak tahun 1982 mengalami perubahan-perubahan yang konsisten, kebijakan industri dan perdagangan yang praktis mewakili dua sisi dari satu mata uang, pada dasarnya belum disesuaikan, terlepas dari pencabutan ratusan izin-izin investasi yang kedaluwarsa karena tidak kunjung digunakan oleh pemegangnya. Perumusan dari dua cabang kebijakan ini pada dasarnya tidak transparan dan karena itu tidak memancarkan signal-signal yang konsisten dan diperlukan oleh peserta pasar. Titik tolak utama dari kedua kebijakan ini adalah permintaan dalam negeri. Pemberian izin investasi dan proteksi sering ditakar sedemikian sehingga kelebihan penawaran dapat dihindari. Setiap kali kapasitas dianggap sudah cukup untuk melayani permintaan dalam negeri, pemerintah cenderung menutup industri yang bersangkutan terhadap pendatang baru. Dengan demikian, produk yang dapat diekspor pada dasarnya adalah terbatas pada yang tidak dapat diserap oleh permintaan dalam negeri dan investasi modernisasi pun dihambat.

Pendekatan "kejenuhan pasar" inilah yang kiranya harus dipertanyakan kalau dari sektor swasta dan koperasi diharapkan peran "kompensatoris" ketika pemerintah menghadapi kendala pembelanjaan dan manajerial. Berapa besar pun sumber finansial yang dapat dihimpun oleh sistem perbankan, investasi akan tetap terhambat selama pendekatan yang dipakai adalah pendekatan "kejenuhan pasar," lebih-lebih kalau tingkat bunga tetap

tinggi. Memang bidang-bidang investasi baru di industri yang lebih hulu masih tersedia. Tetapi bidang-bidang ini pada umumnya dihadapkan pada permintaan yang masih sangat terbatas di samping relatif padat modal dan karena itu lebih peka terhadap tingkat bunga. Dari sudut pandang ketenagakerjaan pun perlu dipertanyakan sejauh mana sumber finansial yang terbatas layak didorong untuk memasuki secara progresif industri hulu.

Alternatif bagi pemerintah adalah kebijakan industri dan perdagangan yang semakin netral terhadap alokasi sumber-sumber yang terbatas sebagaimana diupayakan oleh kebijakan perkreditan. Netralitas seperti itu tidak dengan sendirinya bermuara pada duplikasi investasi sebagaimana sering dikhawatirkan. Selama seorang calon penanam modal tidak melihat peluang perbaikan efisiensi yang memungkinkannya mengungguli peserta pasar yang sudah ada, selama itu dia akan mengurungkan niat untuk memasuki bidang yang menurut dugaan sudah jenuh. Namun demikian, yang diharapkan memang adalah investasi modernisasi. Sebagian dari peserta lama dapat kehilangan daya saingnya kalau mereka terperangkap dalam struktur yang sudah usang.

Netralitas kebijakan industri dan perdagangan juga akan berarti bahwa sumber-sumber yang terbatas akan semakin tertarik pada lapangan-lapangan usaha yang lebih sesuai dengan karunia faktor kita, yaitu yang lebih padat karya dan yang bertumpu pada bahan-bahan mentah di mana Indonesia relatif unggul dibanding negara-negara lain. Di lain pihak, investasi-investasi yang relatif padat modal, lebih-lebih yang menghadapi permintaan yang sangat terbatas akan semakin dijauhi.

Akhirnya, netralitas kebijakan industri dan perdagangan juga akan berarti birokrasi industri dan perdagangan yang lebih kecil. Perusahaan-perusahaan di Indonesia, termasuk yang kecil-kecil dan dalam kenyataan merupakan tulang punggung ketenagakerjaan, sering mengeluh betapa administrasi menghalangi perkembangan mereka. Padahal, sistem keuangan sudah mengusahakan sejauh mungkin untuk menyediakan fasilitas-fasilitas pembelanjaan seperti KIK.

Kalau penyesuaian dalam kebijakan industri dan perdagangan dapat dilakukan - pencabutan izin-izin yang tidak kunjung digunakan adalah suatu langkah yang perlu, tetapi tidak cukup - kiranya investasi sektor swasta dalam negeri dan koperasi ditambah investasi asing langsung akan dapat menggantikan penciptaan investasi pemerintah. Secara keseluruhan, pertumbuhan ekonomi yang bahkan lebih tinggi dari 5% akan dapat diraih. Kalaupun dampaknya belum akan terasa sedini tahun 1986, perubahan seperti itu diperlukan sedini mungkin, antara lain untuk sedapat mungkin menghimpun dana yang diperlukan untuk menghadapi dampak kebijakan yang dibuat selama tiga tahun terakhir seperti kewajiban bunga yang meningkat.