

Peran Sektor Swasta dalam Pembangunan Ekonomi Kebangsaan*

Sofyan WANANDI

PENGANTAR

Selama 2 tahun terakhir ini peran sektor swasta dalam pembangunan ekonomi Indonesia merupakan masalah yang banyak dibahas dalam berbagai seminar, di media massa, dan dalam percakapan informal. Secara nasional pertama kali masalah ini disoroti secara sistematis dalam diskusi panel yang diselenggarakan harian *Suara Karya* pada bulan Februari 1984. Pada waktu itu, yaitu menjelang Indonesia memasuki pelaksanaan Pelita IV, pemerintah sendiri menegaskan perlunya sektor swasta mengambil peran yang lebih besar dalam pembangunan. Peningkatan peran ini tampaknya ditunjukkan dalam besarnya saham dari apa yang dinamakan sektor "masyarakat" dalam penanaman modal, yaitu sebesar Rp 67,5 trilyun -- atau 46,5% -- dari Rp 145 trilyun selama Pelita IV.

Sebenarnya, besarnya peran sektor swasta tidak dinyatakan secara eksplisit, sebab yang diartikan dengan sektor masyarakat itu adalah gabungan dari berbagai ragam kegiatan yang mempunyai alasan, tingkah-laku, dan orientasi yang berbeda-beda, yang biasa dikenal sebagai sektor swasta, BUMN (sektor perusahaan negara dan daerah), sektor pemerintah daerah dan sektor koperasi. Artinya, semua sektor kecuali pemerintah pusat, yang kegiatannya dicakup oleh APBN. Walaupun demikian, banyak kalangan melihatnya sebagai pertanda keseriusan pemerintah untuk melihat peranan sektor swasta yang meningkat.

Salah satu alasan pemerintah untuk mendorong peran swasta yang lebih besar itu adalah menurunnya kemampuan pemerintah untuk memperoleh

*Makalah disampaikan pada Seminar YPPI pada Peringatan 20 Tahun Orde Baru, Jakarta, 3-5 Maret 1986

dana-dana pembangunan melihat prospek perkembangan harga minyak di pasar internasional yang kurang menggembirakan dalam jangka menengah. Sedangkan, seperti diketahui, bagian terbesar dalam penerimaan dalam negeri pemerintah berasal dari pajak sektor minyak yang peningkatannya secara fantastis selama periode Pelita II dan Pelita III telah memungkinkan pemerintah meningkatkan APBN-nya secara cukup fantastis pula. Secara umum dapat dikatakan bahwa dalam era pasca-minyak, sektor swasta harus dapat memainkan peran sebagai salah satu motor pertumbuhan ekonomi. Seperti dinyatakan pemerintah, peran swasta ditingkatkan guna mencapai pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi, perluasan lapangan kerja, dan landasan yang tangguh untuk lepas landas.

Diskusi panel *Suara Karya* itu sangat menarik karena menunjukkan bahwa sambutan masyarakat terhadap ajakan dan harapan pemerintah itu berbeda-beda. Ada anggapan bahwa sektor swasta diajak berperan serta hanya kalau dibutuhkan jika keadaan memaksa tetapi akan dibuang bila sudah tidak diperlukan. Ada pula perasaan bahwa pada dasarnya sektor swasta dilihat sebagai sapi perah oleh pemerintah (baca: birokrasi). Tetapi ada pula yang mengajukan pertanyaan yang bersifat fundamental, yaitu apakah dalam tata ekonomi Indonesia memang ada tempat bagi swasta.¹

Dalam dua tahun terakhir ini mungkin tidak banyak dicapai kemajuan dalam usaha meningkatkan peran sektor swasta. Walaupun berbagai tindakan pemerintah, seperti yang digariskan oleh Inpres No. 4, membantu melancarkan kegiatan ekonomi nasional dengan mengurangi beban-beban ongkos yang ikut membentuk ekonomi-biaya-tinggi itu, tetap dirasakan suasana yang mencekam kegiatan dunia usaha karena peraturan yang berlebihan dan pengaturan yang sering tidak masuk akal. Selain itu, iklim usaha memang sedang parah. Secara keseluruhan ekonomi Indonesia belum dapat pulih dari kelesuan yang dirasakan sejak tahun 1982 ketika ekonomi Indonesia mengalami pertumbuhan yang sangat rendah dan terendah dalam era Orde Baru.

Sementara itu, prospek pasar minyak internasional telah berkembang ke arah yang semakin tidak menggembirakan. Hal ini berarti bahwa ajakan pemerintah untuk meningkatkan peran swasta seharusnya menjadi semakin urgen. Selagi pembahasan mengenai peran swasta itu belum sampai membuahkannya konsensus nasional, apalagi gagasan-gagasan operasional, pembicaraan umum pada saat ini telah beralih pada masalah yang lain, yaitu peningkatan efisiensi nasional, yang hanya secara tidak langsung melibatkan pembahasan mengenai peran swasta.

¹Lihat tulisan Hadi Soesastro, "Suara Karya Merekam Suara Swasta," *Tempo*, 25 Februari 1984.

Tema populer saat ini, yaitu yang disebut privatisasi atau swastanisasi itu, sebenarnya malahan tidak menyangkut sektor swasta *an sich* tetapi mengenai sektor BUMN. Konstatasi bahwa sektor BUMN tidak efisien, atau relatif kurang efisien dibandingkan dengan sektor swasta, bukanlah hal baru dan sebenarnya tidak lagi perlu diperdebatkan. Seharusnya memang BUMN menangani bidang kegiatan usaha di mana pertimbangan ekonomi bukan merupakan pertimbangan yang utama. Malahan, bila suatu BUMN menunjukkan keuntungan, ia sebenarnya harus dipersoalkan. Sebab, keuntungan itu mungkin dicapai berkat adanya kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah yang sengaja menciptakan distorsi ekonomi yang menguntungkan usaha tersebut. Usaha tersebut bisa saja diswastakan, dan usaha itu mungkin akan menghasilkan keuntungan yang semakin besar. Tetapi apabila lingkungan kebijaksanaan yang ada tetap dipertahankan, penswastaan atau privatisasi itu tidak ada artinya sama sekali. Malahan dapat dikatakan bahwa peningkatan peran sektor swasta itu hanya semu sifatnya.

Baru-baru ini Panglaykim mencoba mengaitkan kedua pokok permasalahannya: peran swasta di satu pihak dan swastanisasi di pihak lain. Melalui suatu penafsiran tentang gejala swastanisasi yang terlihat secara global, khususnya di kawasan Asia Pasifik, peningkatan peran swasta dan swastanisasi dilihat sebagai dua sisi dari mata uang yang sama.² Keduanya merupakan jawaban terhadap tantangan internasional baru yang dihadapi semua ekonomi di dunia, dan khususnya secara sangat tidak menguntungkan bagi negara-negara berkembang.

Era baru teknologi, sifat jaringan perdagangan internasional, dan perubahan dalam arus modal internasional, kesemuanya itu mendorong dan membantu terbentuknya keunggulan komparatif buatan manusia di pihak negara-negara industri maju. Dengan perkataan lain, kecenderungan internasional dewasa ini berakibat menumpulnya keunggulan komparatif yang secara potensial dimiliki negara-negara berkembang. Tantangan internasional ini, menurut Panglaykim, seharusnya merupakan alasan cukup untuk tidak lagi mempersoalkan masalah peningkatan peran swasta dan swastanisasi secara ideologis.

Perspektif di atas menunjukkan perlunya fleksibilitas bagi setiap ekonomi yang terbuka untuk dapat menghadapi, menjawab, dan mengambil manfaat dari perkembangan dan tantangan internasional tersebut. Peningkatan peran sektor swasta menjadi relevan karena organisasi swasta dapat bersifat jauh

²Lihat J. Panglaykim, *Era Proses Privatisasi dan Sektor Swasta Nasional: Tempat, Peran dan Tantangan*, makalah yang disampaikan pada Ceramah Ulang Tahun ke-15 Majalah *Tempo*, 27 Februari 1986.

³Lihat, "Dipertanyakan, Kemampuan Bertahan Tanpa Privatisasi," *Harian Kompas*, 28 Februari 1986.

lebih fleksibel daripada organisasi pemerintah. Swastanisasi menjadi relevan karena ekonomi yang didominasi oleh perusahaan-perusahaan negara cenderung menjadi "tegar." Perspektif ini mungkin perlu diberi tempat yang penting apabila kita hendak melihat ke depan, katakanlah untuk 20 tahun mendatang ini.

MEMPERTAHANKAN MOMENTUM PEMBANGUNAN

Telah berulang kali dinyatakan bahwa rangkaian Pelita-Pelita yang ditujukan untuk menjaga kesinambungan usaha-usaha pembangunan diperlukan karena landasan ekonomi nasional kita belum kuat. Salah satu faktor penting untuk memperkuat landasan itu adalah sektor swasta sebagai pencerminan *swadaya masyarakat*. Faktor lainnya adalah koperasi.

Tantangan internasional yang sedang dan akan terus kita hadapi selama 20 tahun mendatang memang kompleks sifatnya, tetapi alternatif lain bagi kita, yaitu strategi yang berpaling ke dalam (*inward looking*), pasti akan membawa akibat yang sangat merugikan dalam jangka panjang.

Data-data komparatif dalam Tabel 1 untuk sejumlah negara menunjukkan kaitan antara keberhasilan ekspor, yang merupakan pencerminan keterbukaan ekonomi -- dan karenanya, daya saing internasional, dengan peningkatan kemakmuran (dan kesejahteraan yang dimungkinkan olehnya).

Tabel 1

PENINGKATAN EKSPOR DAN PERTUMBUHAN EKONOMI SELAMA PERIODE 1967-1984 DI BEBERAPA NEGARA

Negara	Ekspor 1984 (nilai nominal) 1967 = 100	PDB 1984 (riil) 1967 = 100
Korea	8.780	450
Singapura	9.220	440
Indonesia	2.960	330
Muangthai	1.080	300
Brasil	1.630	290
Jepang	1.630	260
Meksiko	2.120	250
Filipina	670	220
India	640	190

India boleh kita ambil sebagai satu contoh ekonomi yang sangat membatasi keterbukaannya di waktu lalu. Dalam periode 1967-1984, secara nominal nilai eksportnya hanya meningkat sebesar sekitar 6 kali. Selama periode itu, produk domestik brutonya (PDB) secara riil hanya meningkat sebesar 1,9 kali. Pada esktrēm lain kita lihat Korea Selatan. Dalam periode yang sama nilai eksportnya meningkat sebesar hampir 90 kali, dan produk domestik brutonya (riil) meningkat sebesar 4,5 kali.

Pengalaman Indonesia selama periode 17 tahun terakhir ini tidak jelek biarpun dalam 4 tahun belakangan ini kita berada dalam stagnasi ekonomi. Selama periode 1967-1984 itu, ekspor mengalami kenaikan sebesar hampir 30 kali. Bersamaan dengan itu produk domestik bruto meningkat sebesar 3,3 kali. Masalah yang kita hadapi sekarang ini adalah bagaimana kita dapat mempertahankan momentum pembangunan itu untuk 20 tahun mendatang. Kita mengetahui bahwa hasil yang menggembirakan itu telah sangat dipengaruhi oleh perkembangan yang menguntungkan dalam pasar minyak internasional selama dasawarsa 1970-an.

Tidak ada yang dapat memberikan kepastian mengenai perkembangan pasar minyak internasional dalam dua dasawarsa mendatang. Memang ada kemungkinan bahwa dalam jangka menengah pasar minyak akan menguat kembali walaupun ini hanya berarti bahwa harga minyak secara riil dapat bertahan pada tingkat tertentu. Tetapi pengalaman waktu lalu telah menunjukkan bahwa sebaiknya ekonomi Indonesia tidak terlampau bergantung pada sektor minyak (dan gas bumi). Alasannya jelas, ketergantungan pada satu komoditi saja -- apa pun itu, minyak atau yang lain -- tidak pernah menguntungkan dalam jangka menengah dan panjang. Cepat atau lambat pengaruh negatifnya akan terasa.

Tekanan pemerintah pada pengembangan sektor ekspor non-migas memang tepat dilihat dalam kaitan ini. Apabila kita pelajari dan renungkan lebih dalam, peningkatan ekspor non-migas itu mau tidak mau berarti peningkatan peran sektor swasta dan usaha swadaya masyarakat umumnya karena potensi ekspor non-migas yang terbesar adalah di bidang usaha di mana penanaman oleh sektor swasta atau swadaya masyarakat adalah yang terbaik.

Maka bila di satu pihak pemerintah berusaha menggalakkan ekspor non-migas adalah aneh bila di pihak lain tidak dirumuskan kebijaksanaan yang mendorong pengembangan sektor swasta atau sesedikitnya dihilangkan kebijaksanaan yang menghambat pengembangan sektor swasta. Dalam kaitan ini maka pembahasan dan usaha-usaha ke arah deregulasi, penyederhanaan prosedur, pengurangan campur tangan birokrasi -- dan mungkin swastanisasi, memang relevan. Pengalaman selama 2-3 tahun terakhir ini menunjukkan

bahwa usaha-usaha itu tidak bisa diselenggarakan secara *piecemeal*, dan perlu cukup menyeluruh.

Tuntutan yang bersifat komprehensif itu sebenarnya bukan tuntutan yang berlebihan; yang diperlukan untuk meningkatkan peran sektor swasta (dan swadaya masyarakat) adalah suatu iklim berusaha yang sehat, yang dijamin oleh suatu sistem yang memberikan kepastian dan yang bersifat transparan. Dalam negara berkembang tidak dapat dihindarkan bahwa kebijaksanaan dan peraturan pemerintah dapat dan harus berubah, tetapi perubahan itu harus jelas alasannya. Begitu pula perlunya intervensi pemerintah juga tidak lagi masalah untuk diperdebatkan.

Tantangan keadaan sebenarnya meminta dijalinnya suatu *partnership* antara sektor swasta dan pemerintah. Partnership ini merupakan salah satu kunci keberhasilan Jepang. Apa yang dinamakan "Japan Incorporated" itu, yang sering kali memang diberi arti yang berlebihan, sebenarnya merupakan suatu sarana, suatu alat, yang memungkinkan Jepang melaksanakan apa yang dikenal sebagai "targeting" dalam kebijaksanaan industri (*industrial policy*)-nya. Dengan *targeting* itu secara bersama-sama ditentukan industri-industri (atau kegiatan usaha) mana yang akan dikembangkan di Jepang dan yang sekaligus akan memasuki pasar-pasar di dunia. Strategi serupa ini juga dikenal sebagai *commodity approach*, dan memang di Indonesia sudah sering diusulkan dan disebut-sebut. Tetapi operasionalisasinya hingga saat ini tidak dipikirkan secara serius. Hal ini mungkin disebabkan karena *mekanisme* tidak pernah dianggap sebagai bagian penting dari pelaksanaan kebijaksanaan. Dalam kasus Jepang ada yang dinamakan "administrative guidance." Padahal, suatu kebijaksanaan yang baik sering kali tidak dapat diterapkan atau tidak membawa hasil seperti yang diharapkan karena mekanismenya tidak ada atau tidak memadai.

Institution building merupakan faktor penting dalam keberhasilan Jepang. Perlu dicatat bahwa institusi-institusi itu berkembang dari pengalaman dan bukan sekali jadi. Tangguhnya institusi-institusi itu merupakan hasil dari kerjasama -- *partnership* -- antara sektor swasta dan pemerintah. Institusi-institusi yang tangguh itu juga tetap dapat menjaga kemampuan adaptasinya -- fleksibilitasnya -- karena bersifat *mission-oriented*.

Pembahasan di atas tidak dimaksudkan agar kita meniru dan mengambil alih institusi-institusi seperti yang ada di Jepang. Tetapi pengembangan mental kerjasama, kesadaran akan perlunya institusi yang tangguh dan fleksibel (seperti terlihat pada Sogo Shosha Jepang), dan sifat *mission-oriented* itu perlu mendapatkan perhatian. Pengalaman ini menunjukkan bahwa peningkatan peran swasta tidak bisa dilaksanakan dalam vakum, dan usaha ini harus menjadi bagian pokok dalam upaya pembangunan ekonomi nasional.

TUGAS SEKTOR SWASTA

Seperti ditunjukkan oleh Panglaykim, pembahasan mengenai swastanisasi masalah yang menarik tetapi tidak relevan bila tidak dikaitkan dengan tantangan internasional yang dihadapi *dan* dengan tantangan yang dihadapi oleh sektor swasta di Indonesia sendiri. Sebab, sektor swasta di Indonesia sendiri sebenarnya masih lemah. Selain itu, prasarana-prasarana dan perangkat-perangkat ekonomi yang memungkinkan sektor swasta memainkan peran yang lebih besar dan berarti juga belum memadai. Salah satu contoh adalah di bidang finansial. Seperti dinyatakan oleh Panglaykim, bila pembelian BUMN-BUMN oleh swasta dilakukan dengan menggunakan pinjaman dari bank pemerintah, swastanisasi itu hanyalah suatu lelucon.⁴

Maka dari itu, selain usaha mengembangkan iklim usaha yang sehat seperti diuraikan tadi, pihak swasta sendiri harus mengambil langkah-langkah untuk memperkuat dirinya. Ada banyak hal yang dapat dibahas dalam kaitan ini, tetapi ada beberapa hal yang tampaknya terpenting pada saat ini. Faktor yang pertama adalah pengembangan mental bekerjasama antara swasta sendiri. Bagaimana dapat diharapkan tercipta semangat kerjasama yang sehat antara pemerintah dan swasta apabila di kalangan swasta sendiri *partnership* tidak bisa diciptakan. *Pooling of resources* antara kalangan sektor swasta sendiri, seperti terlihat dalam sulitnya dibangun *trading houses* swasta, tidak mudah dilaksanakan. Ini tentu merupakan hambatan besar bagi peningkatan peran sektor swasta.

Faktor yang lain adalah pembinaan profesionalisme. *Industrial entrepreneurship* belum dapat berkembang dengan baik, mungkin karena sebagian besar usaha swasta nasional masih bersifat usaha keluarga. Namun demikian, cepat atau lambat tantangan zaman akan dirasakan oleh usaha-usaha itu dan peningkatan profesionalisme perlu ditangani secara sistematis dan serius oleh usaha-usaha tersebut.

Dalam dua dasawarsa mendatang banyak yang harus dilakukan oleh sektor swasta, dan seharusnya banyak yang dapat dilakukan oleh sektor itu. Tantangan yang dihadapi memang berat, tetapi apabila tidak dihadapi dan dijawab sekarang dengan baik secara bersama-sama oleh pihak swasta dan pemerintah, peluang yang ada akan semakin jauh berkurang di masa mendatang dan kesempatan untuk berhasil (*chances of success*) akan semakin kecil.

⁴*Ibid.*

Mengembangkan Efisiensi Nasional*

Emil SALIM

Selama lima belas tahun terakhir ini, Indonesia mengalami kemajuan besar dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat. Tingkat pendapatan per jiwa penduduk meningkat, jumlah produksi pangan mencukupi kebutuhan penduduk, barang keperluan lainnya sudah bisa dipenuhi sendiri -- kendatipun jumlah penduduk naik dengan 46 juta dari 118,5 juta (1971) menjadi 165 juta orang (1985).

Kemajuan ini juga tercermin pada turunnya tingkat kematian secara berarti dari 1,7 per 100 orang (1971) menjadi 1,2 per 100 orang (1985) atau penurunan sebesar 29%. Tingkat kematian ini turun lebih cepat dari tingkat kelahiran yang turun dari 4,1 per 100 orang (1971) menjadi 3,2 per 100 orang (1985) atau turun dengan 20%. Laju kecepatan turunnya tingkat kelahiran adalah sedikit di atas kebanyakan tingkat kelahiran kebanyakan negara berkembang.

Perkembangan pembangunan ini mencerminkan hasil prestasi rakyat kita yang juga berhasil memanfaatkan peluang-peluang ekonomi dunia. Selama lima belas tahun terakhir ini pemekaran perdagangan dunia telah berhasil dimanfaatkan Indonesia merebut bagiannya. Begitu pula bagian Indonesia dalam arus investasi dan bantuan luar negeri di dunia internasional, telah berhasil ditingkatkan sehingga membantu proses pembangunan Indonesia.

Kita sekarang memasuki tahapan baru dalam perkembangan pembangunan, baik di luar negeri maupun di dalam negeri. Hasil pembangunan telah meletakkan landasan baru sehingga memerlukan peningkatan dan pembaharuan dalam menanggapi tantangan-tantangan pembangunan yang sama-

*Makalah disampaikan pada "Diskusi Masalah Efisiensi Nasional," dalam rangka Hari Ulang Tahun ke-18 Fraksi Karya Pembangunan DPR-RI, 10-11 Februari 1986.

kin kompleks di masa depan, baik tantangan pembangunan di luar-negeri maupun di dalam negeri.

Untuk menanggapi tantangan-tantangan pembangunan yang lebih kompleks di masa depan inilah dirasa perlu lebih meningkatkan efisiensi nasional. Dalam kaitan ini dirasa perlu membahas masalah efisiensi nasional secara makro sebagai ruang lingkup bagi pembahasan efisiensi nasional secara mikro di bidang pertanian, perindustrian dan jasa.

PERKEMBANGAN EKONOMI DUNIA

Ekonomi Indonesia bersifat terbuka sehingga peka terhadap perkembangan ekonomi dunia. Letak geografis Indonesia di tengah-tengah jalur lintas internasional, pengaruh masa penjajahan memberi orientasi ekonomi ke luar dan didorong oleh sifat ekonomi dunia yang semakin kait-mengait mengakibatkan pentingnya pengaruh ekonomi dunia terhadap ekonomi Indonesia.

Keadaan ekonomi dunia sekarang tidak menggembirakan, sehingga membawa dampak negatif pada perkembangan ekonomi Indonesia. Keadaan sekarang ikut dipengaruhi oleh perkembangan kemajuan di masa lampau.

Peningkatan pendapatan di banyak negara maju selama lima belas tahun akhir ini merangsang dikembangkannya "welfare state," sehingga banyak beban kesejahteraan sosial masyarakat dibiayai negara. Apabila struktur usia penduduk semakin tua, maka jumlah pengeluaran kesejahteraan sosial ini meningkat, tidak sebanding dengan pertambahan produksi barang dan jasa, sehingga menimbulkan tekanan inflasi.

Situasi politik dunia mendorong meningkatnya anggaran pertahanan di banyak negara berkembang. Pengeluaran anggaran ini pun cenderung bersifat inflatoir karena tidak diimbangi barang dan jasa yang sebanding.

Perkembangan seperti ini menghasilkan suatu pola pembangunan memuat unsur inflasi, yang lambat-laun "melekat" (built-in) sebagai bagian dari pembangunan negara maju.

Defisit anggaran belanja yang menghasilkan tekanan inflasi memberi dampaknya pada neraca pembayaran luar negeri. Banyak negara maju menderita pula defisit dalam neraca pembayaran, yang menuntut diambilnya langkah-langkah proteksi membendung impor masuk negara maju untuk mengurangi defisit neraca pembayaran.

Pembangunan di masa lima belas tahun terakhir ini, juga dipacu oleh rendahnya harga energi. Sehingga sektor-sektor industri yang menjadi lokomotif pembangunan negara maju adalah umumnya industri yang menggunakan energi murah seperti lokomotif industri.

Pembangunan meningkatkan pendapatan buruh, sehingga biaya produksi negara maju meningkat tidak lagi bersaing di pasaran dunia, seperti halnya dengan tekstil. Keadaan ini memerlukan penyesuaian struktur industri di negara maju. Tetapi ini sulit diterima organisasi buruh negara maju, sehingga faktor politik menimbulkan kekakuan (*rigidities*) dalam penyesuaian struktur industri negara maju. Dan ini mendorong kebijakan proteksi di negara maju.

Masih banyak lagi bisa diungkapkan di sini mengenai perubahan yang menyertai proses kemajuan negara industri. Kesimpulan penting bisa ditarik di sini bahwa proses pembangunan menaikkan masyarakat pada landasan baru, sehingga menghasilkan tantangan permasalahan baru, yang memerlukan penanganan secara baru pula.

Hasil pembangunan ekonomi dunia menciptakan landasan baru mengakibatkan kita memasuki tahapan pembangunan yang baru pula, dan ini memerlukan penanganan dan kebijaksanaan yang berbeda pula di masa depan.

Bagi Indonesia perubahan ekonomi dunia ini membawa beberapa konsekuensi penting. *Pertama*, untuk beberapa waktu di masa depan pertumbuhan ekonomi dunia tidak akan sebesar pertumbuhan masa lalu. Laju pertumbuhan ekonomi dunia ditaksir antara 3-5% setahun, dibandingkan dengan 5-7% setahun di masa lalu. Ini berarti nilai perdagangan dunia akan berkurang pemekarannya, berhadapan dengan supply barang dagangan yang semakin banyak dari negara-negara berkembang. Akibatnya adalah persaingan akan semakin ketat; *kedua*, tingkat harga energi yang di masa lalu mantap dan menjadi andalan pertumbuhan di banyak negara maju beralih menjadi tingkat harga yang tidak pasti (*uncertain*). Karena itu sulit dijadikan faktor pokok dalam merencanakan pembangunan di masa depan; *ketiga*, tingkat inflasi, nilai tukar uang asing dan suku bunga bank akan tidak menentu dan cenderung merugikan proses pembangunan. Tingkat inflasi yang bersifat melekat akan berlanjut, sehingga mempengaruhi suku bunga dan nilai tukar uang asing. Ini mengakibatkan bahwa penglunasan hutang menjadi semakin berat; *keempat*, permasalahan ekonomi dalam negeri, seperti tingkat pertumbuhan yang rendah, pengangguran, dan lain-lain, mendorong negara-negara maju untuk lebih berorientasi ke dalam negeri, mementingkan negaranya sendiri. Sehingga bantuan luar negeri cenderung untuk ditawarkan dengan syarat-syarat yang semakin berat di masa depan.

Secara umum bisa ditarik kesimpulan bahwa perkembangan ekonomi dunia di masa depan mendesak keharusan kita menjadi lebih bersaing (kompetitif) di pasaran internasional, atas dasar struktur biaya yang rendah dan mutu barang serta pelayanan yang tinggi. Ringkasnya: menanggapi tantangan ekonomi dunia masa depan kita perlu meningkatkan efisiensi nasional.

PERKEMBANGAN EKONOMI NASIONAL

Garis kebijaksanaan pembangunan mengutamakan perkembangan sektor pertanian terbukti memang tepat. Berkat meningkatnya produksi pertanian maka Indonesia aman dari goncangan kekurangan pangan, dan bisa menaikkan pendapatan penduduk pedesaan sehingga potensial sebagai pasaran bagi perkembangan industri.

Keperluan mengembangkan industri juga didorong oleh pertambahan jumlah penduduk. Salah satu faktor penting selama pembangunan 15 tahun terakhir ini adalah dampak pembangunan pada penurunan tingkat kematian yang berlangsung lebih cepat dari turunnya tingkat kelahiran. Tingkat kematian di Indonesia, terutama tingkat kematian bayi, berkaitan erat dengan rendahnya pendapatan penduduk, dan disebabkan oleh: (1) infeksi saluran pernafasan; (2) infeksi saluran pencernaan; dan (3) kurang gizi. Ketiga sebab kematian bayi berkaitan dengan kondisi lingkungan dan kemiskinan penduduk. Apabila pembangunan meningkatkan pendapatan, maka kondisi lingkungan membaik sehingga menurunkan tingkat kematian. Keadaan seperti ini menaikkan jumlah penduduk dari 165 juta orang sekarang menjadi 217 juta orang di tahun 2000; dan akan berhenti bertambah (*zero population growth*) apabila mencapai 368 juta jiwa di tahun 2060.

Jumlah penduduk yang besar ini menunjukkan beberapa ciri penting. *Pertama*, lebih dari 50% dari jumlah penduduk ini berusia di bawah 25 tahun. Dari jumlah penduduk pada usia kerja (15-64 tahun) bergerak dari 56,4% (1985) menuju 61,7% (2000). Inilah jumlah penduduk yang memikul beban hidup kelompok penduduk di bawah usia 15 tahun dan di atas 64 tahun. Maka kelompok penduduk usia 15-64 tahun harus berusaha memenuhi kebutuhannya sendiri, ditambah dengan kebutuhan penduduk di bawah 15 tahun dan di atas 64 tahun. *Kedua*, jumlah penduduk yang bisa ditampung di pedesaan terbatas sehingga berlangsung gerak pindah ke kota (urbanisasi). Apabila sekarang sekitar 22% penduduk tinggal di kota, di tahun 2000 jumlah ini meningkat menjadi 30% dari jumlah penduduk kita. *Ketiga*, perimbangan penduduk dengan sumber daya alam semakin timpang. Jumlah penduduk kian bertambah di atas sumber daya alam yang sama, sehingga melampaui daya dukung alam dengan akibat timbulnya erosi, dan pengurasan sumber daya alam.

Keadaan seperti ini mendorong keharusan mengubah struktur ekonomi Indonesia ke jurusan yang lebih berimbang. Ekonomi Indonesia sekarang ini bertumpu untuk bagian besar pada pengembangan sektor produksi primer, mengolah sumber daya alam menjadi bahan mentah. Yang perlu diusahakan sekarang adalah agar produktivitas per satuan sumber daya alam bisa menghasilkan barang lebih banyak. Dalam pertanian ini berarti pergeseran dari pola tanam ladang-berpindah dan bertani-menetap menjadi bertani-menetap-dengan-energi (pupuk, air, irigasi, bibit unggul, obat-obatan, penyuluhan).

Di samping itu perlu dikembangkan sektor produksi sekunder, mengolah bahan mentah menjadi barang jadi; dan ditunjang oleh sektor produksi tersier, yakni jasa pelayanan seperti perdagangan, perbankan, asuransi, konsultan, komputer, dan lain-lain.

Trend perkembangan ini menunjukkan bahwa faktor produksi sumber daya alam dan sumber daya manusia ditingkatkan kualitasnya dalam proses pembangunan, sehingga penggunaannya menjadi lebih efisien.

Dengan perubahan struktur ekonomi seperti ini diharap agar pertumbuhan penduduk bisa didukung oleh sumber daya alam yang dikelola lebih efisien.

Perkembangan mengubah struktur ekonomi ini sudah mulai dirintis sejak Pelita Ketiga, dengan dikembangkannya sektor industri dan jasa di samping pembangunan sektor pertanian.

Dengan naiknya harga minyak maka kemampuan negara memacu perubahan struktur ekonomi ini berlangsung cepat. Keadaan ini juga mengakibatkan bahwa posisi negara sebagai lembaga pembangunan semakin mencuat.

Proyek-proyek pembangunan yang dibangun pemerintah semakin bertambah. Kegiatan Badan Usaha Milik Negara semakin luas pula. Semua berkat pertumbuhan pendapatan yang bisa diraih pemerintah dari kenaikan harga minyak di pasaran dunia. Dan ini digunakan memacu proses perubahan untuk menanggapi desakan penduduk yang bertambah itu.

Apabila sekarang sumber penerimaan negara tidak lagi sebesar tempo hari, terutama akibat menurunnya harga minyak di pasaran dunia, sedangkan sumber alternatif tidak bisa dikembangkan dalam waktu singkat, timbul kebutuhan mengadakan kajian ulang.

Proses perubahan struktur ekonomi perlu dilanjutkan. Ikhtiar menanggapi kebutuhan penduduk yang bertambah perlu dengan serius terus diikhtiarkan. Dalam keadaan baru seperti yang kita alami sekarang dan di masa depan ini,

perlu diikhtiarkan langkah-langkah meningkatkan efisiensi nasional, meningkatkan segala daya dan kemampuan bangsa kita untuk bangkit menanggapi tantangan ini.

Secara gamblang ini berarti *pertama*, mengusahakan perluasan ikhtiar kerja mencakup segala kekuatan masyarakat, baik lembaga swadaya masyarakat, swakarsa masyarakat, dan semua pihak di luar sektor negara. Pendulum pembangunan sudah terayun berat ke sektor negara akhir-akhir ini, sehingga perlu diayunkan kembali ke arah kebalikannya menjauhi sektor negara. Ini tidak berarti bahwa sektor negara perlu mengutamakan hal-hal strategis untuk selanjutnya diberi peluang bagi prakarsa masyarakat di luar sektor negara. Dalam keadaan seperti ini bisalah ini disebut sebagai proses *de-etatism*, memberi peluang lebih besar pada prakarsa dan kegiatan di luar sektor negara.

Kedua, adalah ikhtiar memberi peluang lebih luas kepada Badan Usaha Milik Negara untuk bekerja dalam kedudukan yang serupa dengan perusahaan swasta. Kehadiran Badan Usaha Milik Negara diperlukan apabila Badan Usaha Milik Negara ini bisa mempengaruhi perkembangan ekonomi ke jurusan yang dikehendaki rencana, seperti menstabilkan harga, menawarkan barang dan jasa di tempat yang kurang menarik di daerah tetapi perlu, menjadi wahana pengembang wirausaha tangguh dan lain-lain. Kehadiran Badan Usaha Milik Negara diperlukan apabila ada mission tertentu. Dalam keadaan ini yang diharapkan dari padanya bukan "maksimalisasi laba," tetapi terpenuhinya mission dengan "biaya-plus" (*cost-plus*). Pembinaan yang terlalu ketat, intervensi berlebihan terhadap management, dan berbagai langkah yang mengurangi kelincahan bertindak Badan Usaha Milik Negara perlu dihapuskan, untuk memberi kesempatan kepada Badan Usaha Milik Negara mencapai tingkat efisiensi guna meningkatkan daya saingnya terhadap pihak luar. Proses seperti ini disebut sebagai *de-birokratisasi* sebagai ikhtiar sungguh-sungguh mengurangi campur-tangan langsung aparat birokrasi dalam Badan Usaha Milik Negara untuk mengembangkan efisiensi nasional.

Ketiga, adalah ikhtiar memberikan peluang lebih besar kepada daerah untuk mengambil sebagian dari dimensi keputusan pembangunan. Sebagai contoh dapat diambil usaha penghijauan yang jelas sasaran dan caranya. Kondisi lingkungan yang berlainan di daerah menuntut keterlibatan daerah yang lebih intensif dalam usaha penghijauan ini. Maka kegiatan ini bisa *di-desentralisasi* sesuai dengan sifat kegiatan yang memuat banyak pertimbangan lokal dan daerah. Dimensi keputusan mengenai lokasi proyek dapat pula dikembalikan kepada daerah untuk mengisi rencana pengembangan tata ruang daerah. Informasi mengisi rencana tata ruang terlalu "jelimet" untuk dihimpun dan diputuskan di tingkat pusat. Dengan bimbingan pusat berupa perbantuan tenaga

ahli (technical assistance) seperti pola negara asing membantu Indonesia, bisalah dikembangkan kemampuan daerah membangun apa yang lazimnya dikenal dengan proyek pusat. Seajar dengan perkembangan ini perlu dikembangkan pula kemampuan daerah untuk menata pembelian barang keperluan proyek di daerah.

Kemajuan pembangunan telah menghasilkan ribuan proyek-proyek yang lazimnya diungkapkan dalam dokumen Daftar Isian Proyek dengan petunjuk operasionalnya. Meningkatnya jumlah proyek, tersebarinya proyek ke segenap pelosok tanah air dan semakin beraneka-ragamnya proyek mendorong keperluan memasukkan unsur keluwesan (fleksibilitas) dalam cara penanganan DIP, untuk meningkatkan efisiensi pengembangan proyek. Maka hal *keempat* mendorong efisiensi nasional adalah *de-rigidisasi*, mengintroduksi unsur keluwesan dalam penanganan DIP, sehingga dokumen DIP menjadi dokumen perencanaan yang luwes dan dinilai secara "ex-post."

MENINGKATKAN EFISIENSI NASIONAL

Gambaran perkembangan ekonomi dunia menunjukkan bahwa peranannya sebagai penarik pembangunan di masa depan tidaklah sebesar masa lampau. Peluang untuk memanfaatkan ekonomi dunia masih terbuka, namun saingan dari negara berkembang yang juga semakin maju bertambah banyak. Oleh karena itu perlu dikaji peluang mana yang paling feasible untuk dimanfaatkan Indonesia.

Peluang mana pun yang dipilih, yang jelas adalah bahwa tingkat biaya dan kualitas barang serta jasa yang ditawarkan Indonesia haruslah kompetitif. Ini berarti bahwa pengembangan sektor ini perlu mengindahkan tingkat harga internasional sebagai patokan bagi langkah usahanya. Dan berarti pula bahwa efisiensi nasional harus sebanding dengan tingkat efisiensi yang ditegakkan di dunia internasional.

Untuk ini maka iklim usaha dalam negeri perlu dikembangkan mendorong tingkat kompetitif dan sekaligus memberi rangsangan bagi perubahan struktur ekonomi Indonesia sebagai jawaban atas tantangan pertambahan penduduk yang diikuti dengan permintaan yang meningkat akan fasilitas pendidikan, lapangan kerja dan usaha ekonomi lainnya.

Efisiensi nasional harus merupakan sasaran bagi penciptaan iklim usaha dalam negeri ini. Untuk menumbuhkan iklim usaha menuju pengembangan efisiensi nasional perlu diikhtiarkan empat pendekatan pokok, yakni de-etatism, de-birokratisasi, de-sentralisasi dan de-rigidisasi.

Keempat pendekatan ini perlu dilaksanakan dengan semangat kerja mengindahkan substansi dan tidak tersilaukan oleh kulit, mengutamakan efektifitas dan bukan ritual, upacara dan formalitas. Sehingga berbagai usaha yang mengutamakan substansi dan efektivitas perlu memperoleh dukungan semua kita, baik pejabat maupun masyarakat.

Di masa lalu kita berhasil melewati tantangan kesulitan yang besar. Hal ini memperkuat kepercayaan diri dan optimisme kita bahwa tantangan pembangunan masa depan dapat pula kita hadapi berkat semangat juang menegakkan efisiensi nasional.