

Ekonomi Dunia yang Telah Berubah*

Peter F. DRUCKER

I

Pembicaraan dewasa ini adalah tentang "ekonomi dunia yang sedang berubah." Saya ingin menegaskan bahwa ekonomi dunia tidak sedang berubah; tetapi *telah berubah* -- dalam dasar-dasarnya dan dalam strukturnya -- dan hampir pasti perubahannya itu tidak dapat dibalik.

Dalam dasawarsa terakhir terjadi tiga perubahan fundamental dalam susunan ekonomi dunia itu sendiri: (a) ekonomi produk primer telah "pisah" dari ekonomi industri; (b) dalam ekonomi industri itu sendiri, produksi telah "pisah" dari kesempatan kerja; (c) lalu-lintas modal dan bukannya perdagangan (baik barang-barang maupun jasa-jasa) telah menjadi daya penggerak ekonomi dunia. Kedua hal itu belum terpisah samasekali, tetapi kaitannya telah menjadi kendur, dan, lebih buruk lagi, tak dapat diperhitungkan.

Perubahan-perubahan ini bersifat permanen dan bukannya siklis. Kita mungkin tidak pernah akan mengerti apa yang menyebabkannya -- sebab-sebab perubahan ekonomi jarang sederhana. Boleh jadi akan lama sebelum para teoretisi ekonomi menerima kenyataan bahwa benar-benar telah terjadi perubahan-perubahan fundamental dan lebih lama lagi sebelum mereka menyesuaikan teori mereka untuk dapat menerangkannya. Terutama mereka pasti akan sangat segan untuk menerima kenyataan bahwa ekonomi dunialah yang berkuasa, dan bukannya ekonomi makro negara bangsa yang masih menjadi fokus kebanyakan teori ekonomi. Namun ini adalah pelajaran jelas dari cerita-cerita sukses 20 tahun terakhir ini -- dari Jepang dan Korea Selatan;

*Terjemahan karangan "The Changed World Economy," *Foreign Affairs*, Spring 1986, oleh Kirdi DIPOYUDO. Peter F. Drucker adalah Clarke Professor Ilmu Sosial dan Manajemen Claremont Graduate School, California. Bukunya *Frontiers of Management* diterbitkan pada musim panas 1986.

dari Jerman Barat (sebenarnya contoh yang lebih mengesankan biarpun kurang flamboyan daripada Jepang); dari satu sukses besar di AS, yaitu pembalikan dan cepat menanjaknya suatu daerah industri New England, yang hanya 20 tahun yang lalu dianggap merana oleh kalangan luas.

Para praktisi, dalam pemerintahan maupun dalam bisnis, tidak dapat menunggu sampai ada teori baru. Mereka harus bertindak. Dan tindakan-tindakan mereka kemungkinan lebih besar akan berhasil kalau lebih didasarkan atas kenyataan-kenyataan baru ekonomi dunia yang telah berubah.

II

Pertama, perhatikanlah ekonomi produk primer. Jatuhnya harga komoditi non-minyak sejak tahun 1977 dan berlangsung terus, terputus hanya sekali (menyusul kepanikan minyak tahun 1979) akibat suatu ledakan spekulasi yang kurang dari enam bulan lamanya; ledakan itu disusul penurunan tercepat yang pernah dicatat dalam harga-harga komoditi. Pada awal 1986 harga-harga bahan mentah berada pada tingkat paling rendah dalam sejarah dibandingkan dengan harga-harga barang-barang manufaktur dan jasa-jasa -- pada umumnya serendah harga-harganya dalam Depresi Besar, dan untuk beberapa jenis (misalnya timah dan tembaga) malahan lebih rendah daripada tingkatnya pada tahun 1932.¹

Jatuhnya harga-harga dan menurunnya permintaan ini sangat berlawanan dengan apa yang diramalkan. Sepuluh tahun yang lalu Club of Rome menyatakan bahwa kekurangan semua bahan mentah yang parah merupakan suatu kepastian mutlak pada tahun 1985. Pada tahun 1980 *Global Report to the President: Entering the Twenty-First Century* Pemerintah Carter menyimpulkan bahwa permintaan dunia akan pangan akan terus meningkat selama paling tidak 20 tahun; bahwa produksi pangan sedunia akan menurun kecuali di negara-negara maju; dan bahwa harga nyata pangan akan naik dua kali. Ramalan ini ikut menerangkan mengapa para petani Amerika membeli seluruh tanah pertanian yang tersedia, dan secara demikian memikul beban hutang yang kini begitu mengancam mereka.

Berlawanan dengan semua perkiraan itu, hasil pertanian dunia telah meningkat hampir sepertiga antara 1972 dan 1985, mencapai tingkat tertinggi dalam sejarah. Ia meningkat paling cepat di negara-negara sedang berkembang. Demikian pula, produksi hampir semua hasil hutan, metal dan mineral meningkat 20 sampai 35% selama sepuluh tahun terakhir -- peningkatan pa-

¹Ketika harga minyak bumi turun menjadi US\$15 per barel pada bulan Februari 1986, kenyataannya harga itu di bawah harganya tahun 1933 (d disesuaikan karena perubahan dalam daya beli dolar). Akan tetapi ia jauh lebih tinggi dari harga terendahnya tahun 1972-1973, yang dalam dolar 1986 adalah US\$7 sampai US\$8 per barel.

ling cepat juga terjadi di negara-negara sedang berkembang. Tiada alasan sedikit pun untuk mengira bahwa laju pertumbuhan itu akan menurun, kendati hancurnya harga-harga komoditi. Bahkan, dalam hal produk pertanian, peningkatan yang paling besar dengan laju pertumbuhan yang hampir eksponensial boleh jadi masih akan terjadi di masa depan.²

Mungkin lebih menarik daripada adanya perbedaan antara ramalan-ramalan dan apa yang sebenarnya terjadi itu adalah bahwa jatuhnya ekonomi bahan mentah rupanya hampir tidak mempunyai dampak atas ekonomi industri. Kalau ada sesuatu yang dianggap "terbukti" tanpa keraguan sedikit pun dalam teori siklus bisnis, itu adalah bahwa suatu penurunan yang tajam dan berkepanjangan dalam harga-harga bahan mentah pasti akan mengakibatkan suatu depresi global dalam ekonomi industri dalam waktu 18 sampai 30 bulan.³ Sekalipun ekonomi industri dunia dewasa ini tidaklah "normal" menurut definisi mana pun, ia pasti tidak berada dalam depresi. Kenyataannya produksi industri di negeri-negeri non-komunis yang maju terus tumbuh secara mantap, sekalipun dengan laju yang lebih rendah di Eropa Barat.

Sudah barang tentu, suatu depresi dalam ekonomi industri boleh jadi hanya tertunda dan masih bisa dipicu oleh suatu krisis perbankan akibat tunggakan besar-besaran di pihak para produsen komoditi peminjam, baik di Dunia Ketiga maupun di Iowa. Akan tetapi hampir sepuluh tahun ini dunia industri telah berlangsung seolah-olah tiada krisis bahan mentah samasekali. Satu-satunya keterangan ialah bahwa bagi negeri-negeri maju -- kecuali Uni Soviet -- sektor produk primer telah menjadi marginal sedangkan sebelumnya bersifat sentral.

Pada bagian akhir dasawarsa 1920-an, sebelum Depresi Besar, para petani merupakan hampir sepertiga penduduk AS dan pendapatan pertanian merupakan hampir seperempat produk nasional kotor (GNP). Dewasa ini mereka merupakan kurang dari 5% penduduk dan pendapatan mereka bahkan kurang dari 5% GNP. Bahkan ditambah dengan sumbangan yang diberikan oleh negara-negara produsen bahan mentah dan pertanian terhadap ekonomi AS melalui pembelian barang-barang industri Amerika, seluruh sumbangan ekonomi bahan mentah dan pangan dunia kepada GNP Amerika paling banyak hanya seperdelapan. Di kebanyakan negara maju lainnya, bagian sektor bahan mentah bahkan lebih kecil. Hanya di Uni Soviet pertanian masih merupakan pemberi pekerjaan yang besar, dan hampir seperempat angkatan kerja bekerja di ladang.

²Mengenai ini lihat dua uraian yang sangat berbeda oleh Dennis Avery, "U.S. Farm Dilemma: The Global Bad News Is Wrong," *Science*, 25 Oktober 1985, dan Barbara Insel, "A World Awash in Grain," *Foreign Affairs*, Spring 1985.

³Teori siklus bisnis dikembangkan tepat sebelum Perang Dunia I oleh ahli ekonomi matematik Rusia Nikolai Kondratieff, yang membuat studi-studi yang menyeluruh mengenai siklus-siklus harga bahan mentah dan dampaknya sejak tahun 1797.

Dengan demikian ekonomi bahan mentah telah terpisah (*uncoupled*) dari ekonomi industri. Ini merupakan suatu perubahan struktural yang besar dalam ekonomi dunia, dengan implikasi-implikasi yang besar sekali bagi kebijaksanaan ekonomi dan sosial maupun teori ekonomi, di negeri-negeri maju maupun berkembang.

Sebagai contoh, kalau rasio antara harga barang-barang manufaktur dan harga produk primer non-minyak (yaitu pangan, hasil hutan, metal dan mineral) pada tahun 1985 sama seperti pada tahun 1973, defisit perdagangan AS tahun 1985 mungkin berkurang dengan sepertiga -- yaitu US\$100 milyar dan bukannya US\$150 milyar. Bahkan defisit perdagangan AS dengan Jepang boleh jadi sepertiga lebih kecil, sekitar US\$35 milyar dan bukannya US\$50 milyar. Ekspor pertanian AS akan dapat membeli hampir dua kali lebih banyak. Dan ekspor industri ke langganan AS yang penting, Amerika Latin, akan bertahan; menurunnya ekspor itu saja menyebabkan sampai seperenam penurunan perdagangan luar negeri AS selama 50 tahun terakhir. Kalau harga-harga produk primer tidak jatuh, neraca pembayaran AS bahkan mungkin menunjukkan suatu surplus yang besar.

Sebaliknya, surplus perdagangan Jepang mungkin menjadi 20% lebih kecil. Dan Brasilia beberapa tahun terakhir ini akan mempunyai surplus ekspor yang hampir 50% lebih besar dari surplusnya sekarang ini. Maka Brasilia tidak akan menemui banyak kesulitan untuk membayar bunga hutang luar negerinya dan tidak akan terpaksa membahayakan pertumbuhan ekonominya dengan mengurangi impornya secara drastis seperti dilakukannya. Sebagai keseluruhan, kalau harga-harga bahan mentah terhadap harga-harga barang-barang manufaktur tetap pada tingkat tahun 1973 atau bahkan 1979, tidak akan ada krisis bagi kebanyakan negeri peminjam, khususnya di Amerika Latin.⁴

III

Apakah sebab perubahan ini? Permintaan pangan dalam kenyataannya memang telah meningkat hampir secepat antisipasi Club of Rome dan *Global 2000 Report*. Tetapi persediaannya meningkat jauh lebih cepat; tidak hanya secepat pertumbuhan penduduk, tetapi terus lebih cepat. Salah satu sebabnya secara paradoksal adalah adanya ketakutan bahwa akan ada kekurangan pangan, jika bukan kelaparan, di seluruh dunia, yang mendorong dilakukannya usaha-usaha luar biasa untuk meningkatkan produksi pangan. AS telah memulai dengan kebijaksanaan pertanian yang mensubsidi peningkatan produksi pertanian. Masyarakat Ekonomi Eropa menyusulnya, dan bahkan dengan hasil yang lebih besar. Akan tetapi peningkatan yang paling besar,

⁴Kesimpulan-kesimpulan ini didasarkan atas analisa statik, yang mengira bahwa produk-produk mana dibeli dan dijual tidak dipengaruhi perubahan harga. Sudah barang tentu ini tidak realistis, tetapi kesalahan itu tidak mempengaruhi kesimpulan-kesimpulannya secara material.

baik secara mutlak maupun relatif, dicapai di negeri-negeri berkembang: di India, di Cina sesudah Mao dan di negeri-negeri produsen beras di Asia Tenggara.

Selain itu pemborosan dapat ditekan dengan hebatnya. Pada 1950-an, sampai 80% panen gandum India dimakan tikus dan hama, dan bukannya orang. Kini di kebanyakan bagian India pemborosan itu turun menjadi 20%. Sebagian besar ini adalah berkat "inovasi-inovasi prasarana" yang tidak spektakuler tetapi efektif seperti lumbung-lumbung beton yang kecil, obat pembasmi hama dan gerobak-gerobak roda tiga bermotor yang mengangkut panen langsung ke pabrik pemrosesan dan bukannya membiarkannya di tempat terbuka selama berminggu-minggu.

Bukanlah suatu khayalan untuk memperkirakan bahwa "revolusi" yang sejati dalam pertanian masih akan terjadi di hari depan. Tanah luas yang sejauh ini praktis gersang sedang dibuat subur, baik melalui cara-cara bercocok-tanam yang baru maupun dengan menambahkan mineral tertentu pada tanah. Tanah liat masam pegunungan di Brasilia atau tanah campur aluminium di negeri tetangganya Peru, misalnya, yang sebelumnya tak pernah menghasilkan sesuatu, kini menghasilkan beras bermutu tinggi dalam jumlah besar. Kemajuan yang bahkan lebih besar dicatat dalam bioteknologi, baik dalam mencegah penyakit tanaman dan hewan maupun dalam meningkatkan hasil.

Dengan kata lain, pada saat pertumbuhan penduduk dunia menurun secara cukup drastis, di banyak kawasan produksi pangan kiranya akan meningkat secara tajam.

Pasaran impor untuk pangan hampir lenyap. Berkat penggalakan pertanian, Eropa Barat telah menjadi pengeksport pangan yang penting yang semakin diganggu oleh surplus tak terjual dari segala macam pangan, dari produk pabrik susu sampai anggur, dari gandum sampai daging sapi. Sementara pengamat meramalkan bahwa Cina akan menjadi pengeksport pangan pada tahun 2000. India hampir berada pada tahap itu, khususnya dalam gandum dan biji-bijian kasar. Dari semua negeri non-komunis yang besar hanya Jepang yang masih mengimpor banyak pangan dan membeli sekitar sepertiga kebutuhan pangannya di luar negeri. Dewasa ini sebagian besar impor itu berasal dari AS. Tetapi dalam waktu lima atau sepuluh tahun Korea Selatan, Muangthai dan Indonesia -- produsen biaya murah yang dengan cepat meningkatkan produksi pangan -- kiranya akan berusaha menjadi leveransir Jepang yang besar.

Satu-satunya pembeli pangan yang besar di pasaran dunia yang masih tersisa adalah Uni Soviet -- dan kebutuhan pangannya kemungkinan besar akan meningkat.⁵ Akan tetapi surplus pangan di dunia begitu besar -- mungkin lima

⁵Biarpun kelaparan di Afrika itu tampak besar dalam kesadaran kita, seluruh penduduk daerah-daerah yang terkena jauh terlalu kecil untuk membuat lubang dalam surplus pangan dunia.

sampai delapan kali lebih besar dari apa yang akan dibutuhkan Uni Soviet untuk dibeli -- sehingga kebutuhan pangannya itu saja tak cukup untuk mendorong ke atas harga-harga dunia. Sebaliknya, persaingan untuk memasuki pasaran Soviet di antara para produsen surplus -- Amerika Serikat, Eropa, Argentina, Australia, Selandia Baru (dan kiranya India dalam waktu beberapa tahun) -- telah begitu hebat sehingga menekan harga-harga pangan dunia.

Untuk hampir semua komoditi non-pertanian, baik hasil hutan maupun mineral dan metal, permintaan dunia menyusut -- sangat berlawanan dengan apa yang pernah diramalkan Club of Rome dengan keyakinan begitu besar. Kenyataannya, jumlah bahan mentah yang diperlukan untuk setiap satuan produksi ekonomi telah menurun selama satu abad ini, kecuali pada waktu perang. Suatu studi IMF baru-baru ini menghitung bahwa penurunan itu adalah 1,25% setahun sejak 1900.⁶ Ini akan berarti bahwa jumlah bahan mentah industri yang diperlukan untuk satu-satuan produksi industri kini tidak lebih dari duaperlima kebutuhan tahun 1900. Dan penurunan itu semakin cepat. Pengalaman Jepang khususnya menyolok. Pada tahun 1984, bagi setiap satuan produksi industri, Jepang hanya menghabiskan 60% bahan mentah yang dihabiskan untuk volume produksi industri yang sama pada tahun 1973, 11 tahun sebelumnya.

Mengapa penurunan dalam permintaan itu? Sebabnya bukanlah karena produksi industri menjadi kurang penting dengan tumbuhnya sektor jasa-jasa -- suatu mitos umum yang tiada buktinya sedikit pun. Yang terjadi adalah jauh lebih berarti. Produksi industri semakin bergeser dari produk-produk dan proses-proses yang sangat padat bahan. Salah satu alasannya adalah tumbuhnya industri-industri teknologi tinggi yang baru. Bahan mentah dalam microchip semi-conductor hanya merupakan 1 sampai 3% dari seluruh biaya produksi; dalam suatu mobil bagiannya 40%, dan dalam panci dan alat penggoreng 60%. Tetapi juga dalam industri-industri yang lebih tua pengurangan kebutuhan bahan mentah yang sama berjalan terus, dan baik mengenai produk-produk lama maupun baru. Lima puluh sampai seratus pon kawat fiberglass menyalurkan sebanyak pesan telpon seperti 1 ton kawat tembaga.

Semakin menurunnya intensitas bahan mentah dalam proses manufaktur dan produk-produk manufaktur juga berlaku untuk energi, dan khususnya untuk minyak. Untuk menghasilkan 100 pon kawat fiberglass diperlukan tidak lebih dari 5% energi yang diperlukan untuk menghasilkan 1 ton kawat tembaga. Demikian pula plastik, yang semakin menggantikan baja dalam tubuh mobil, merupakan biaya bahan mentah, termasuk energi, yang kurang dari separuh biaya baja.

⁶David Sapsford, *Real Primary Commodity Prices: An Analysis of Long-Run Movements*, International Monetary Fund Internal Memorandum, 17 Mei 1985 (tak diterbitkan).

Dengan demikian harga-harga bahan mentah kiranya tidak akan pernah banyak meningkat dibandingkan dengan harga barang-barang manufaktur (atau jasa-jasa ilmu tinggi seperti informasi, pendidikan atau perawatan kesehatan) kecuali bila berkobar perang besar yang berkepanjangan.

Satu implikasi pergeseran tajam dalam nilai tukar produk-produk primer itu menyangkut negara-negara maju, baik pengekspor bahan mentah yang besar seperti AS maupun bagi negara-negara pengimpor bahan mentah yang besar seperti Jepang. Selama dua abad pasaran terbuka untuk hasil-hasil pertanian dan bahan mentahnya dipertahankan AS sebagai inti kebijaksanaan perdagangan internasionalnya. Inilah yang selalu dimaksudnya dengan "ekonomi dunia terbuka" dan "perdagangan bebas."

Apakah hal ini masih masuk akal atautkah AS sebaliknya harus menerima bahwa pasaran luar negeri untuk hasil-hasil pertanian dan bahan mentahnya mengalami kemunduran dalam jangka panjang dan yang bersifat permanen? Sebaliknya, masiakah masuk akal bagi Jepang untuk mendasarkan kebijaksanaan ekonomi internasionalnya atas keharusan untuk mendapatkan cukup valuta asing guna membayar impor bahan mentah dan pangan? Sejak Jepang membuka dirinya untuk dunia luar 120 tahun yang lalu, kekhawatirannya -- yang hampir merupakan suatu obsesi nasional -- mengenai ketergantungan pada impor bahan mentah dan pangan merupakan daya penggerak kebijaksanaan Jepang, dan bukan saja di bidang ekonomi. Sekarang Jepang sebaiknya bertolak dari asumsi -- yang jauh lebih realistik di dunia sekarang ini -- bahwa suplai pangan dan bahan mentah berlebihan secara permanen.

Secara logis dapat dikatakan bahwa perkembangan-perkembangan ini bisa berarti bahwa sejenis kebijaksanaan tradisional Jepang, yaitu yang sangat merkantilis dengan sangat menekan konsumsi dalam negeri dan sangat menekankan pembentukan modal, dan perlindungan bagi industri yang baru lahir, mungkin lebih cocok bagi AS daripada yang dianut sekarang. Sebaliknya Jepang mungkin lebih baik menerapkan sejenis kebijaksanaan tradisional Amerika, yaitu dari mendahulukan tabungan dan pembentukan modal ke pengutamakan konsumsi. Apakah mungkin mereka dapat mengubah keyakinan dan komitmen politik yang telah lebih dari seabad itu? Mulai sekarang dasar-dasar kebijaksanaan ekonomi pasti akan semakin dikritik di kedua negara ini -- dan di semua negara maju yang lain.

Selain itu, dasar-dasar ini akan diamati secara semakin intensif oleh bangsa-bangsa Dunia Ketiga. Karena kalau produk-produk primer menjadi marginal artinya bagi ekonomi negara-negara maju, teori-teori dan kebijaksanaan-kebijaksanaan pembangunan tradisional kehilangan landasan-landasannya.⁷ Teori-teori dan kebijaksanaan-kebijaksanaan itu didasarkan

⁷Ini sudah dikatakan pada tahun 1950 oleh ahli ekonomi Amerika Selatan Raul Prebisch dalam *The Economic Development of Latin America and Its Principal Problems* (E/CN, 12/89/REV.1), United Nations Economic Commission for Latin America. Tetapi waktu itu tidak seorang pun termasuk saya percaya kepadanya.

pada asumsi -- yang secara historis sah sepenuhnya -- bahwa negara-negara berkembang membayar impor barang-barang modal dengan mengekspor barang-barang primer -- produk pertanian dan hutan, mineral dan metal. Semua teori pembangunan, betapa besar pun perbedaannya satu sama lain, lebih lanjut berasumsi bahwa pembelian bahan mentah oleh negara-negara industri harus meningkat secepat produksi industri di negara-negara itu. Pada gilirannya ini berarti bahwa sesudah suatu priode waktu yang lama setiap produsen bahan mentah merupakan peminjam yang lebih baik dan mempunyai neraca perdagangan yang lebih menguntungkan. Premis-premis ini telah menjadi sangat diragukan. Oleh sebab itu, atas landasan mana pembangunan ekonomi dapat didasarkan, khususnya di negeri-negeri yang tidak mempunyai jumlah penduduk yang besar untuk mengembangkan suatu ekonomi industri yang didasarkan atas pasaran dalam negeri? Seperti akan kita lihat di bawah ini, negeri-negeri ini sudah tidak dapat mendasarkan pembangunan ekonomi mereka atas biaya tenaga kerja yang murah.

IV

Perubahan besar yang kedua dalam ekonomi dunia adalah terpisahnya produksi manufaktur dari kesempatan kerja manufaktur. Meningkatnya produksi manufaktur di negeri-negeri maju dalam kenyataan berarti berkurangnya kesempatan kerja buruh (blue-collar). Sebagai akibatnya, biaya tenaga kerja menjadi semakin kurang penting sebagai "biaya komparatif" dan sebagai suatu faktor dalam persaingan.

Sekarang ini banyak orang berbicara tentang "de-industrialisasi" Amerika. Kenyataannya produksi manufaktur semakin meningkat volumenya dan prosentasenya dari seluruh ekonomi tidak berubah. Sejak berakhirnya Perang Korea, yaitu selama lebih dari 30 tahun, ia tetap 23-24% dari seluruh GNP Amerika. Demikian pula ia tetap pada tingkat tradisionalnya di semua negara industri yang besar lainnya.

Bahkan tidak benar bahwa industri Amerika tidak berhasil menjadi pengekspor. Memang, AS mengimpor lebih banyak barang-barang manufaktur dari Jepang maupun Jerman daripada sebelumnya. Akan tetapi ia juga mengekspor lebih banyak, biarpun mahalnnya harga dolar mendatangkan banyak kerugian yang besar, biaya tenaga kerja meningkat dan suatu pasaran industri yang besar, yaitu Amerika Latin, hampir jatuh. Pada tahun 1984 -- tahun nilai dolar membubung tinggi -- ekspor barang-barang manufaktur Amerika meningkat 8,3%, dan naik lagi tahun 1985. Bagian ekspor barang-barang manufaktur AS dalam ekspor dunia 17% pada tahun 1978. Pada tahun 1985 ia telah meningkat menjadi 20% -- sementara bagian Jerman Barat 18% dan Jepang 16%. Dengan demikian bagian dari ketiga negara itu

bersama-sama mencapai lebih dari separuhnya.

Jadi bukanlah ekonomi Amerika yang mengalami "de-industrialisasi." Melainkan angkatan kerja Amerika. Antara 1973 dan 1985, produksi manufaktur (diukur dalam dolar yang konstan) di Amerika Serikat meningkat hampir 40%. Namun kesempatan kerja manufaktur selama periode itu semakin berkurang. Kini terdapat 5 juta lebih sedikit orang yang mempunyai pekerjaan buruh dalam industri manufaktur AS daripada tahun 1975. Namun dalam 12 tahun terakhir kesempatan kerja di AS tumbuh lebih cepat daripada sebelumnya dalam sejarah waktu damai negara mana pun -- dari 82 menjadi 110 juta antara 1973 dan 1985 -- yaitu peningkatan sampai sebanyak sepertiga. Akan tetapi seluruh perkembangan itu terjadi dalam sektor non-manufaktur, dan khususnya dalam kesempatan kerja bukan buruh.

Trend itu sendiri tidaklah baru. Pada dasawarsa 1920-an satu dari tiga orang Amerika dalam angkatan kerja adalah seorang buruh dalam industri manufaktur. Pada dasawarsa 1950-an angka itu adalah satu dari empat. Sekarang angkanya turun lagi menjadi satu dari enam -- dan terus menurun. Sekalipun trend itu telah lama, belakangan ini ia menjadi lebih cepat sampai pada titik di mana -- paling tidak dalam waktu damai -- tiada peningkatan dalam produksi manufaktur, tak peduli betapa besarnya, kiranya dapat membalik penurunan jangka panjang dalam jumlah kesempatan kerja buruh dalam industri manufaktur atau dalam proporsinya dalam angkatan kerja.

Trend ini sama di semua negara maju, dan bahkan lebih kuat di Jepang. Oleh sebab itu sangat besarlah kemungkinan bahwa dalam waktu 25 tahun negara-negara maju seperti Amerika Serikat dan Jepang tidak akan mempekerjakan dalam industri manufaktur proporsi angkatan kerja yang lebih dari yang kini dipekerjakan negara-negara maju dalam pertanian -- paling banyak 10%. Dewasa ini AS mempekerjakan sekitar 18 juta orang dalam pekerjaan buruh dalam industri manufaktur. Pada tahun 2010 jumlahnya kiranya tidak akan lebih besar dari 12 juta. Dalam beberapa industri besar penurunannya akan lebih tajam. Tidaklah realistis, misalnya, untuk memperkirakan bahwa industri mobil Amerika 25 tahun lagi akan mempekerjakan lebih dari sepertiga angkatan kerja buruhnya sekarang ini biarpun produksi bisa 50% lebih tinggi.

Jika suatu perusahaan, suatu industri atau suatu negara dalam seperempat abad mendatang ini tidak meningkatkan produksi manufaktur secara tajam dan pada waktu yang sama tidak mengurangi angkatan kerja buruh secara tajam, ia tidak dapat mengharap akan tetap kompetitif -- atau bahkan akan tetap "maju." Ia akan mundur dengan cepat. Inggris mengalami kemunduran industri selama 25 tahun terakhir, sebagian besar karena jumlah buruh per unit produksi manufaktur menurun jauh lebih lambat daripada di semua negara maju non-komunis yang lain. Namun di Inggris angka pengangguran

adalah yang paling tinggi di antara negara-negara maju non-komunis -- lebih dari 13%.

V

Contoh Inggris itu menunjukkan suatu persamaan ekonomi yang baru dan gawat: suatu negara, suatu industri atau suatu perusahaan yang mengutamakan penyelamatan kesempatan kerja buruh dalam industri manufaktur dengan mengurbankan daya saing internasional (yang berarti terus berkurangnya pekerjaan semacam itu) akan segera kehilangan produksi dan kesempatan kerja. Usaha untuk mempertahankan kesempatan kerja buruh dalam kenyataan merupakan resep untuk pengangguran.

Sejauh ini, konsep itu hanya di Jepang diterima secara nasional.⁸ Kenyataannya, para perencana Jepang, dalam pemerintahan maupun bisnis swasta, bertolak dari asumsi bahwa produksi akan meningkat dua kali lipat dalam waktu 15 atau 20 tahun dan berdasarkan suatu pengurangan kesempatan kerja buruh sebanyak 25-40%. Banyak perusahaan Amerika yang besar seperti IBM, General Electric dan perusahaan-perusahaan mobil yang besar mempunyai ramalan yang serupa. Di sini tersirat kesimpulan bahwa semakin cepat suatu negara mengurangi kesempatan kerja dalam industri manufaktur semakin rendah penganggurannya sebagai keseluruhan.

Ini bukanlah suatu kesimpulan yang mudah dimengerti atau diterima oleh politisi, para pemimpin buruh dan bahkan masyarakat Amerika pada umumnya. Yang bahkan lebih mengacaukan persoalannya ialah bahwa Amerika Serikat mengalami beberapa pergeseran yang terpisah dan berbeda dalam ekonomi manufaktur. Salah satu di antaranya adalah akselerasi penggantian tenaga kerja tangan dengan ilmu dan modal. Kalau kita bicara tentang mekanisasi beberapa dasawarsa yang lalu, kini kita bicara tentang "robotisasi" atau "otomatisasi." Sebenarnya ini lebih merupakan suatu perubahan dalam terminologi daripada suatu perubahan dalam kenyataan. Ketika Henry Ford memperkenalkan ban berjalan perakitan pada tahun 1909, ia memotong jumlah jam-orang yang diperlukan sebuah mobil sebanyak 80% dalam dua atau tiga tahun -- jauh lebih banyak dari yang diharapkan siapa pun sebagai hasil robotisasi yang paling lengkap sekalipun. Akan tetapi tidak diragukan bahwa kita menghadapi suatu akselerasi yang baru dan tajam dalam penggantian pekerjaan tangan dengan mesin -- yaitu, dengan hasil pengetahuan.

Perkembangan yang kedua -- dan dalam jangka panjang ini bisa menjadi bahkan lebih penting -- adalah pergeseran dari industri padat karya menuju in-

⁸Pemerintah Jepang misalnya, mensponsori suatu perusahaan keuangan yang memberikan pinjaman-pinjaman jangka panjang dengan bunga ringan kepada pabrik-pabrik kecil untuk memungkinkan mereka melakukan otomatisasi dengan cepat.

dustri yang sejak semula padat pengetahuan. Biaya pembuatan microchip semi-conductor terdiri dari sekitar 70% pengetahuan -- yaitu riset, pengembangan dan testing -- dan tidak lebih dari 12% tenaga kerja. Demikian pun halnya dengan obat-obat resep, biaya tenaga kerja tidak lebih dari 15% dan pengetahuan hampir 50%. Sebaliknya, dalam pabrik mobil yang telah mengalami robotisasi yang paling lengkap pun tenaga kerja masih akan merupakan 20-25% biayanya.

Suatu perkembangan lain yang membingungkan dalam industri manufaktur adalah pembalikan dinamika ukuran (size). Sejak tahun-tahun awal abad ini, trend di semua negara maju adalah ke arah pabrik-pabrik manufaktur yang semakin besar. "Economies of scale" sangat menguntungkannya. Mungkin sama pentingnya, apa yang bisa dinamakan "economies of management" juga menguntungkannya. Sampai belakangan ini, teknik-teknik manajemen modern rupanya hanya dapat diterapkan pada satuan-satuan yang cukup besar.

Keadaan berbalik dengan hebatnya selama 15 sampai 20 tahun terakhir. Seluruh penyusutan kesempatan kerja dalam industri manufaktur di Amerika Serikat terjadi di perusahaan-perusahaan yang besar, mulai dengan yang raksasa-raksasa dalam baja dan mobil. Pabrik-pabrik kecil dan khususnya yang sedang dapat mempertahankan atau bahkan menambah karyawannya. Mengenai kedudukan di pasaran, ekspor dan keuntungan pun bisnis-bisnis kecil dan sedang itu jauh lebih baik daripada bisnis yang besar. Pembalikan dinamika ukuran juga terjadi di negara-negara maju lain, bahkan di Jepang di mana yang lebih besar selalu berarti lebih baik dan yang paling besar berarti paling baik. Trend tersebut bahkan membalik dalam industri-industri tua. Perusahaan mobil yang paling menguntungkan tahun-tahun terakhir ini bukanlah salah satu raksasa, tetapi pabrik skala sedang di Jerman -- BMW. Perusahaan baja yang membuat untung, baik di Amerika Serikat maupun di Swedia dan Jepang adalah perusahaan produk-produk spesial seperti pipa pengeboran minyak yang berskala sedang.

Untuk sebagian, khususnya di Amerika Serikat, ini adalah akibat munculnya kembali kewiraswastaan.⁹ Akan tetapi mungkin sama pentingnya adalah bahwa kita telah belajar dalam 30 tahun terakhir untuk mengelola perusahaan kecil dan sedang begitu rupa sehingga keuntungan ukuran kecil, misalnya mudahnya komunikasi dan dekatnya dengan pasar dan konsumen, semakin mengalahkan apa yang merupakan keterbatasan-keterbatasan manajemen yang besar. Jadi di Amerika Serikat, tetapi juga semakin banyak di negara-negara industri manufaktur yang terkemuka lainnya seperti Jepang dan Jerman Barat, dinamisme dalam ekonomi telah bergeser dari perusahaan-

⁹Mengenai hal ini lihat buku saya, *Innovation and Entrepreneurship: Practice and Principles*, New York: Harper & Row, 1985.

perusahaan besar yang menguasai ekonomi industri dunia selama 30 tahun sesudah Perang Dunia II ke perusahaan-perusahaan yang jauh lebih kecil tetapi dikelola secara profesional dan sebagian besar dibiayai pemerintah.

VI

Dua macam "industri manufaktur" yang berbeda sedang muncul. Yang satu berdasarkan bahan dan berupa industri-industri yang menghasilkan pertumbuhan ekonomi dalam tigaperempat abad pertama abad ini. Yang lain berdasarkan informasi dan pengetahuan: industri obat-obatan, telekomunikasi, alat-alat analitik dan pemrosesan informasi seperti komputer. Umumnya industri-industri manufaktur yang berdasarkan informasi itulah yang berkembang.

Kedua kelompok itu bukan saja berbeda dalam ciri-ciri ekonominya tetapi khususnya dalam posisinya dalam ekonomi internasional. Produk industri yang berdasarkan bahan harus diekspor atau diimpor sebagai "produk." Produk-produk itu tampak dalam neraca perdagangan. Produk industri yang berdasarkan informasi dapat diekspor atau diimpor baik sebagai "produk" maupun sebagai "jasa-jasa," yang mungkin tidak tampak secara akurat dalam neraca perdagangan.

Suatu contoh lama adalah buku yang dicetak. Bagi satu perusahaan penerbitan ilmiah yang besar, "pendapatan luar negeri" merupakan dua pertiga seluruh pendapatan. Namun perusahaan itu hanya mengekspor sedikit buku, kalau tidak samasekali -- buku itu berat. Ia menjual "hak-hak" dan "produknya" dihasilkan di luar negeri. Demikian pula, "penjualan ekspor" komputer yang paling menguntungkan dalam kenyataan bisa tampak dalam statistik perdagangan sebagai "impor." Ini adalah upah yang diterima beberapa di antara bank-bank terkemuka dunia, perusahaan-perusahaan multinasional dan perusahaan-perusahaan dagang Jepang bagi pemrosesan di kantor induk data-data yang datang secara elektronis dari cabang-cabang dan langganan mereka di seluruh dunia.

Di semua negara maju, para pekerja "pengetahuan" telah menjadi inti dari angkatan kerja. Bahkan dalam industri manufaktur mereka akan lebih banyak daripada para pekerja buruh dalam waktu sepuluh tahun. Mengekspor pengetahuan sehingga menghasilkan pendapatan lisensi, upah jasa-jasa dan royalti kenyataannya bisa menciptakan lebih banyak kesempatan kerja daripada mengekspor barang.

Pada gilirannya ini -- seperti rupanya telah diakui oleh Pemerintah AS -- menuntut penekanan yang jauh lebih besar dalam kebijaksanaan perdagangan terhadap "perdagangan tak kelihatan" dan atas penghapusan rintangan-rintangan terhadap perdagangan dalam jasa-jasa. Secara tradi-

sional, para ahli ekonomi memperlakukan perdagangan tak kelihatan sebagai anak tiri. Ia akan menjadi semakin sentral. Dalam waktu 20 tahun negara-negara maju yang besar boleh jadi akan menyadari bahwa pendapatan mereka dari perdagangan tak kelihatan lebih besar daripada pendapatan ekspor.

Suatu implikasi lain dari pemisahan produksi manufaktur dari kesempatan kerja di bidang manufaktur ialah bahwa pilihan antara suatu kebijaksanaan industri yang mengutamakan *produksi* industri dan kebijaksanaan yang mengutamakan *kesempatan kerja* industri akan menjadi suatu isu yang sangat ramai diperdebatkan pada sisa abad ini. Secara historis kedua hal itu selalu dipandang sebagai dua sisi mata uang yang sama. Dari sekarang kedua hal itu akan semakin bergerak ke arah yang berlainan: dua hal itu bahkan telah menjadi alternatif.

Lepas tangan -- seperti kebijaksanaan Pemerintah Reagan selama beberapa tahun terakhir -- boleh jadi adalah kebijaksanaan terbaik yang bisa diharapkan dan satu-satunya yang mungkin berhasil. Kiranya bukan suatu kebetulan bahwa Amerika Serikat, sesudah Jepang, paling rendah angka penganggurannya di antara negara-negara yang maju industrinya. Namun, tentu ada keharusan untuk melakukan usaha-usaha sistematis guna melatih kembali dan menempatkan para pekerja buruh yang berlebihan -- sesuatu yang belum diketahui seorang pun bagaimana melakukannya agar berhasil.

Akhirnya, biaya tenaga kerja murah kiranya bukan lagi merupakan faktor keunggulan yang berarti dalam perdagangan internasional karena di negara-negara maju mereka akan menjadi beban biaya yang semakin kecil. Lagipula, seluruh biaya proses otomatis adalah lebih rendah daripada biaya pabrik-pabrik tradisional dengan biaya buruh yang rendah: terutama karena otomatisasi menyingkirkan biaya "tak bekerja" yang tersembunyi tetapi tinggi, seperti biaya rendahnya mutu dan produk afkiran, dan biaya penghentian mesin untuk beralih dari model produk yang satu ke yang lain. Ambillah dua produsen televisi Amerika yang menggunakan otomatisasi: Motorola dan RCA. Keduanya hampir diusir dari pasaran oleh impor dari negara-negara yang jauh lebih rendah biaya tenaganya. Keduanya kemudian melakukan otomatisasi, dengan hasil bahwa produk-produk buatan Amerika kini dapat bersaing dengan impor dari luar negeri. Demikian pula, beberapa pabrik tekstil yang sangat otomatis di Carolina dapat menjual lebih murah daripada impor dari negara-negara yang rendah biaya tenaganya seperti Muangthai. Di lain pihak, biarpun beberapa perusahaan semi-conductor Amerika lebih rendah biaya tenaganya karena melakukan pekerjaan padat-karyanya di luar negeri, misalnya di Afrika Barat, mereka masih merupakan produsen biaya tinggi dan perusahaan-perusahaan Jepang yang otomatis mudah menjual lebih murah.

Dengan demikian biaya modal menjadi semakin penting dalam persaingan internasional. Dan di sinilah, dalam sepuluh tahun terakhir, Amerika Serikat telah menjadi negara dengan biaya tertinggi dan Jepang paling murah. Oleh sebab itu, suatu pembalikan kebijaksanaan tingkat bunga tinggi dan modal saham mahal Amerika harus menjadi suatu prioritas para pengambil keputusan Amerika. Ini menuntut agar penurunan defisit pemerintah, dan bukannya tingkat bunga yang tinggi, menjadi pertahanan pertama terhadap inflasi.

Bagi negara-negara maju, khususnya Amerika Serikat, semakin kecilnya peranan biaya tenaga kerja sebagai suatu faktor keunggulan yang penting bisa menjadi suatu perkembangan positif. Tetapi bagi Dunia Ketiga, khususnya negara-negara yang melakukan industrialisasi dengan cepat seperti Brasilia, Korea Selatan atau Meksiko, hal itu merupakan kabar buruk.

Dalam industrialisasi abad ke-19 yang cepat, satu negara, Jepang, berkembang dengan mengeksport bahan mentah, terutama sutera dan teh, dengan harga yang semakin tinggi. Suatu negara lain, Jerman, berkembang dengan meloncat ke industri-industri "teknologi tinggi" waktu itu, terutama listrik, bahan kimia dan optika. Suatu negara ketiga, Amerika Serikat, melakukan keduanya. Kedua rute itu kini tertutup bagi negara-negara yang dewasa ini melakukan industrialisasi dengan cepat -- yang pertama karena memburuknya nilai pertukaran produk-produk primer, yang kedua karena ia menuntut suatu prasarana pengetahuan dan pendidikan yang berada di luar jangkauan suatu negara miskin (biarpun Korea Selatan berusaha mencapainya). Persaingan berdasarkan biaya tenaga kerja yang lebih rendah rupanya merupakan satu-satunya alternatif. Apakah jalur ini juga akan ditutup?

VII

Perubahan besar ketiga yang terjadi dalam ekonomi dunia adalah munculnya ekonomi "simbol" -- lalu-lintas modal, nilai tukar dan arus kredit -- sebagai roda pengatur ekonomi dunia, menggantikan ekonomi "nyata" -- yaitu arus barang-barang dan jasa-jasa. Kedua ekonomi itu rupanya berjalan semakin independen. Ini adalah perubahan yang paling tampak dan paling kurang dimengerti.

Perdagangan barang dunia adalah lebih besar, jauh lebih besar dari kapan pun sebelumnya. Demikian pula "perdagangan tak kelihatan," perdagangan jasa-jasa. Bersama-sama keduanya mencapai sekitar US\$2,5-US\$3 trilyun setahun. Tetapi pasar Eurodollar London, di mana lembaga-lembaga keuangan dunia saling meminjam dan meminjamkan, mempunyai omset US\$300 juta setiap hari kerja, atau US\$75 trilyun setahun, suatu volume paling tidak 25 kali omset perdagangan dunia.¹⁰

¹⁰Eurodollar adalah dolar AS yang ditahan di luar Amerika Serikat.

Selain itu, terjadi transaksi-transaksi pertukaran di pusat-pusat uang utama dunia, di mana mata uang yang satu ditukar dengan yang lain. Ini mencapai sekitar US\$150 milyar sehari, atau sekitar US\$35 triliun setahun -- 12 kali perdagangan barang dan jasa di seluruh dunia.

Sudah barang tentu, banyak dari Eurodollar, Yen dan Franc Swiss ini hanya berpindah dari saku yang satu ke saku yang lain dan mungkin dihitung lebih dari sekali. Namun dapat disimpulkan bahwa lalu-lintas modal yang terlepas dari arus perdagangan -- dan bahkan sebagian besar tak tergantung padanya -- sangat melebihi pembiayaan perdagangan.

Tiada satu keterangan bagi ledakan arus uang internasional -- atau lebih tepat transnasional ini. Perubahan dari sistem nilai tukar tetap menjadi sistem mengambang pada tahun 1971 boleh jadi memberikan dorongan permulaan (biarpun ia, ironisnya, dimaksud untuk mencapai sebaliknya) dengan mengundang spekulasi mata uang. Meningkatnya dana cair yang mengalir ke para produsen minyak bumi menyusul kedua kejutan minyak tahun 1973 dan 1979 jelas merupakan suatu faktor penting.

Namun tidak dapat diragukan bahwa defisit Pemerintah AS juga memegang peranan yang penting. Anggaran Amerika telah menjadi suatu "lobang hitam" keuangan, yang menghisap dana-dana cair dari seluruh dunia, sehingga Amerika Serikat menjadi negara peminjam terbesar di dunia.¹¹ Bahkan dapat dikatakan bahwa defisit anggaranlah yang menyebabkan defisit perdagangan dan pembayaran Amerika. Suatu defisit perdagangan dan pembayaran kenyataannya merupakan suatu pinjaman dari penjual barang-barang dan jasa-jasa kepada pembeli, yaitu Amerika Serikat. Tanpa itu Washington tidak dapat membiayai defisit anggarannya, paling tidak tanpa risiko inflasi yang eksplosif.

Cara negara-negara besar memanfaatkan ekonomi dunia untuk menghindari penanganan masalah-masalah dalam negeri yang tidak menyenangkan bukan tanpa preseden: Amerika Serikat menggunakan tingkat bunga yang tinggi untuk menarik modal asing dan menghindari penanganan defisit dalam negerinya; Jepang telah menggalakkan ekspor untuk mempertahankan kesempatan kerja biarpun ekonomi dalam negerinya lesu. Politisasi ekonomi internasional ini jelas juga merupakan suatu faktor bagi instabilitas arus modal dan tingkat bunga.

Mana pun dari sebab-sebab ini dianggap yang paling penting, bersama-sama semuanya menghasilkan suatu perubahan mendasar: dalam ekonomi dunia dewasa ini ekonomi "nyata" barang-barang dan jasa-jasa dan ekonomi

¹¹Ini diuraikan dengan baik oleh Stephen Marris, selama hampir 30 tahun penasihat ekonomi Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), dalam karyanya *Deficits and the Dollar: The World Economy at Risk*, Washington: Institute of International Economics, Desember 1985.

"simbol" uang, kredit dan modal tidak lagi terikat erat satu sama lain; keduanya itu bahkan semakin jauh satu sama lain.

Teori ekonomi internasional tradisional yang masih bersifat neo-klasik, mengatakan bahwa perdagangan barang dan jasa menentukan arus modal dan nilai tukar valuta asing. Tetapi arus modal dan nilai tukar valuta asing sejak bagian pertama dasawarsa 1970-an bergerak independen dari perdagangan luar negeri, dan bahkan bergerak berlawanan (misalnya dalam menanjaknya dolar pada tahun 1984-1985).

Tetapi ekonomi dunia juga tidak cocok dengan model Keynes di mana ekonomi "simbol" menentukan ekonomi "nyata." Hubungan antara pergolakan ekonomi dunia dan ekonomi-ekonomi domestik telah menjadi cukup kabur. Kendati defisit perdagangannya yang tanpa preseden, Amerika Serikat tidak mengalami deflasi dan nyaris tak mampu mengendalikan inflasi; angka penganggurannya juga yang paling rendah di antara negara-negara industri besar kecuali Jepang, lebih rendah daripada di Jerman, yang ekspor barang-barang manufakturnya dan surplus perdagangannya tumbuh secepat surplus Jepang. Sebaliknya, kendati pertumbuhan ekspor Jepang yang tinggi dan surplus perdagangan Jepang yang begitu besar, ekonomi dalam negeri Jepang tidak menggebu tetapi tetap sangat lamban dan tidak menciptakan kesempatan-kesempatan kerja baru.

Para ahli ekonomi berasumsi bahwa ekonomi "nyata" dan ekonomi "simbol" akan bertemu lagi. Tetapi mereka berbeda pendapat -- dan secara tajam -- apakah hal itu akan terjadi dalam suatu "pendaratan lunak" atau dalam suatu benturan yang keras.

Skenario "pendaratan lunak" -- Pemerintah Reagan mempunyai komitmen itu seperti juga pemerintah kebanyakan negara maju lainnya -- mengharapkan bahwa defisit Pemerintah-AS dan defisit perdagangan AS akan bersama-sama menurun sampai keduanya mencapai surplus lagi, atau setidaknya tidaknya perimbangan, pada suatu waktu awal 1990-an. Diperkirakan bahwa arus modal maupun nilai tukar pada waktu itu akan mantap, di mana produksi dan kesempatan kerja tinggi sedangkan inflasi rendah di negara-negara maju yang besar.

Bertolak-belakang dengan itu adalah skenario-skenario benturan keras,¹² Setiap tahun defisit hutang Pemerintah AS akan meningkat, dan dengan itu juga meningkat biaya bunga dalam anggaran AS, yang pada gilirannya akan meningkatkan defisit lagi. Cepat atau lambat, demikian argumentasinya, kepercayaan luar negeri pada Amerika dan dolar Amerika akan dirongrong -- sementara pengamat berpendapat bahwa hal itu akan segera terjadi. Orang-orang asing akan berhenti meminjamkan uang kepada Amerika Serikat, dan

¹²Stephen Marris, *Deficits and the Dollar*, dikutip di atas, memberikan uraian yang paling jelas dan paling persuasif mengenai skenario-skenario benturan keras itu.

bahkan berusaha menukarkan dolar mereka dengan mata uang lain. "Pelarian dari dolar" akibatnya akan menjatuhkan nilai tukar dolar dan juga mengakibatkan suatu kesulitan kredit yang besar sekali, jika bukan suatu "krisis likuiditas" di Amerika Serikat. Satu-satunya soal ialah apakah akibatnya bagi Amerika Serikat akan berupa suatu depresi deflasioner, mengingkasnya inflasi kembali atau bencana yang paling ditakuti, "stagflasi" -- suatu ekonomi yang deflasioner dan stagnan atau macet bersama suatu mata uang inflasioner.

Akan tetapi ada juga suatu skenario "benturan keras" yang samasekali berlainan, suatu skenario di mana Jepang, dan bukannya Amerika Serikat, menghadapi suatu krisis ekonomi. Untuk pertama kalinya dalam sejarah waktu damai peminjam terbesar, Amerika Serikat, mempunyai hutang luar negeri dalam mata uangnya sendiri. Untuk keluar dari hutang ini ia tidak perlu menolaknya, menyatakan suatu moratorium atau merundingkan suatu "roll-over." Satu-satunya hal yang harus dilakukannya ialah mendevaluasikan mata uangnya dan kreditor asing secara efektif dirampas miliknya.

Untuk "kreditor asing" di sini baca Jepang. Jepang kini memegang separuh jumlah dolar yang merupakan hutang Amerika Serikat pada orang-orang asing. Selain itu, praktis semua klaim Jepang pada dunia luar lainnya adalah dalam dolar, sebagian besar karena Jepang melawan segala usaha untuk menjadikan Yen suatu mata uang perdagangan internasional agar pemerintah tidak kehilangan kekuasaan atasnya. Bersama-sama, bank-bank Jepang kini memiliki lebih banyak aset (kekayaan) internasional daripada bank-bank negara lain mana pun, termasuk Amerika Serikat. Dan hampir seluruh aset itu berada dalam US\$ -- sebanyak US\$640 milyar. Dengan demikian suatu devaluasi US\$ akan merupakan pukulan berat bagi Jepang.

Reperkusi-reperkusiannya bagi Jepang akan sangat terasa dalam perdagangan dan ekonomi domestiknya. Bagian terbesar ekspor Jepang pergi ke Amerika Serikat. Jika terjadi suatu benturan keras, Amerika Serikat boleh jadi segera akan menjadi proteksionis; orang-orang Amerika kiranya tidak akan membiarkan impor yang besar jika angka pengangguran membubung tinggi. Tetapi ini akan langsung menimbulkan pengangguran yang parah di Tokyo dan Nagoya dan Hiroshima, dan bisa mengakibatkan suatu depresi yang sebenarnya di Jepang.

Masih ada skenario "benturan keras" lain lagi. Dalam versi ini bukan Amerika Serikat bukan pula Jepang ataupun negara-negara industri secara bersama-sama yang akan mengalami "benturan keras" itu; tetapi benturan itu akan memukul para produsen produk primer yang kini telah mengalami depresi.

Praktis semua bahan primer diperdagangkan dalam dolar, dan harganya boleh jadi samasekali tidak akan naik jika dolar didevaluasikan (kenyataannya harga-harga itu menurun ketika nilai dolar merosot 30% antara musim

panas 1985 dan Februari 1986). Jadi Jepang boleh jadi praktis tidak merasakan akibat devaluasi dolar. Jepang hanya membutuhkan sejumlah dolar untuk membayar impor produk primernya karena ia hanya membeli sedikit barang lain di luar negeri dan tidak mempunyai hutang luar negeri. Amerika Serikat pun boleh jadi tidak menderita dan bahkan mungkin beruntung karena ekspor barang-barang industrinya dapat lebih bersaing. Akan tetapi, sementara para produsen primer terutama menjual dalam dolar, mereka harus membayar dalam mata uang negara-negara maju lain untuk sebagian impor barang-barang industri mereka. Walaupun merupakan pengekspor terbesar barang-barang industri di dunia, Amerika Serikat sebenarnya hanya merupakan pensuplai sebesar seperlima dari keseluruhannya. Dan harga-harga dolar barang-barang industri yang dihasilkan negara-negara lain -- Jerman, Jepang, Perancis, Inggris dan seterusnya -- kiranya akan naik. Ini bisa mengakibatkan memburuknya lagi nilai pertukaran bagi para produsen primer yang telah mengalami depresi. Menurut sementara perkiraan, kemungkinan penurunan itu bisa mencapai 10%, hal mana akan mengakibatkan kesukaran-kesukaran besar bukan saja bagi tambang-tambang metal di Amerika Selatan dan Zimbabwe, tetapi juga bagi para petani di Kanada, Kansas dan Brasilia.

Ada suatu kemungkinan skenario lain lagi yang bukan berupa pendaratan lunak ataupun benturan keras. Bagaimana sekiranya kalau para ahli ekonomi salah terka dan baik defisit anggaran Amerika maupun defisit perdagangannya berlangsung terus, sekalipun pada tingkat yang lebih rendah daripada tahun-tahun belakangan ini? Ini akan terjadi kalau kesediaan dunia luar untuk menaruh uangnya di Amerika Serikat didasarkan atas pertimbangan-pertimbangan lain dan bukannya atas pertimbangan ekonomi belaka -- misalnya atas pertimbangan politik dalam negeri mereka sendiri, atau melulu atas dasar keinginan untuk menghindari risiko-risiko dalam negeri yang kelihatannya jauh lebih buruk daripada devaluasi Amerika Serikat.

Ini adalah skenario satu-satunya yang sejauh ini didukung oleh fakta-fakta yang keras dan bukannya teori. Kenyataannya skenario itu sudah berjalan.

Pemerintah AS menurunkan nilai dolar hampir sepertiga (dari 250 menjadi 180 Yen per dolar) antara musim panas 1986 dan Februari 1986 -- salah satu devaluasi mata uang penting yang paling besar dalam sejarah, walaupun dinamakan suatu "penyesuaian." Para kreditor Amerika seara bulat mendukung devaluasi ini dan bahkan menuntutnya. Lebih mengherankan lagi, mereka menanggapinya dengan meningkatkan pinjaman mereka kepada Amerika Serikat, dan secara substansial. Para banker internasional rupanya setuju bahwa makin besar kemungkinan kreditor rugi karena meminjamkan kepadanya, makin pantas Amerika untuk mendapatkan kredit!

Suatu alasan penting sikap "Alice-di-Dunia Ajaib" ini adalah bahwa para kreditor terbesar AS, yaitu orang-orang Jepang, jelas lebih senang menang-

gung kerugian berat dalam dolar yang mereka pegang daripada pengangguran dalam negeri. Dan tanpa ekspor ke Amerika Serikat, di Jepang boleh jadi tingkat penganggurannya mendekati Eropa Barat, 9-11%, dan terpusat di industri-industri cerobong asap yang secara politik paling peka di mana Jepang menjadi semakin rawan terhadap persaingan dari pendatang-pendatang baru seperti Korea Selatan.

Demikian pula, keadaan ekonomi saja tidak akan mendorong orang-orang Cina-Hongkong untuk menarik uang yang telah mereka pindahkan ke bank-bank Amerika menjelang kembalinya Hongkong ke dalam kedaulatan Cina pada tahun 1997. Deposito-deposito itu mencapai jumlah milyaran. Jumlah-jumlah "pelarian modal" yang bahkan lebih besar -- paling tidak beberapa ratus milyar -- dari Amerika Latin yang menemukan tempat perlindungan dalam US\$ juga tidak akan diambil karena insentif-insentif ekonomi saja seperti tingkat bunga yang lebih tinggi.

Yang diperlukan dari luar negeri untuk mempertahankan suatu defisit anggaran yang besar sekali maupun suatu defisit perdagangan AS yang juga besar sekali akan terlalu besar untuk membuat skenario ini paling mungkin. Akan tetapi jika faktor-faktor politik yang menentukan maka ekonomi "simbol" benar-benar akan terpisah dari ekonomi "nyata," paling tidak dalam lingkungan internasional. Skenario mana pun menjadi kenyataan, tiada yang menjanjikan suatu gerak kembali ke jenis "kenormalan" mana pun.

VIII

Mulai sekarang nilai tukar antara matauang-matauang yang penting harus diperlakukan dalam teori ekonomi maupun kebijaksanaan bisnis sebagai suatu faktor "keuntungan komparatif," dan suatu faktor "keuntungan komparatif" yang penting.

Teori ekonomi mengajarkan bahwa faktor-faktor "keuntungan komparatif" dalam ekonomi "nyata" -- biaya dan produktivitas tenaga kerja, biaya bahan mentah, biaya energi, biaya pengangkutan dan sebagainya -- menentukan nilai tukar. Praktis semua bisnis mendasarkan kebijaksanaannya pada gagasan ini. Akan tetapi adalah nilai tukar yang semakin menentukan bagaimana biaya tenaga kerja di negara A berbanding dengan biaya tenaga kerja di negara B. Dengan demikian nilai tukar adalah suatu "biaya komparatif" yang penting dan suatu faktor yang berada di luar kontrol bisnis samasekali. Setiap firma yang terbuka untuk ekonomi internasional harus menyadari bahwa ia berada dalam dua bisnis pada waktu yang sama. Ia sekaligus pembuat barang-barang (atau pemasuplai jasa-jasa) dan merupakan suatu bisnis keuangan. Ia tidak dapat mengabaikan salah satu.

Secara spesifik, bisnis yang menjual ke luar negeri -- sebagai pengekspor maupun melalui suatu cabang -- harus melindungi dirinya terhadap tiga pengaruh valuta asing: hasil penjualan, modal kerja yang digunakan untuk produksi bagi pasaran luar negeri, dan investasi luar negeri. Ini harus dilakukan apakah bisnis memperkirakan nilai mata-uangnya sendiri akan naik atau turun. Bisnis yang membeli di luar negeri harus berbuat demikian. Kenyataannya bahkan bisnis domestik yang menghadapi persaingan asing di pasaran dalam negeri mereka sendiri harus belajar melindungi diri terhadap mata-uang di mana para saingan asing memproduksi. Kalau bisnis AS dijalankan secara ini selama tahun-tahun di mana nilai dolar terlalu tinggi, dari 1982 sampai 1985, kebanyakan kerugian dalam kedudukan dalam pasaran di luar negeri dan dalam pendapatan luar negeri mungkin bisa dicegah. Itu adalah kegagalan manajemen, bukan tindakan Tuhan. Para pemegang saham tetapi juga masyarakat mempunyai setiap hak untuk mengharapkan bahwa manajemen akan berbuat lebih baik di kemudian hari.

Mengenai kebijaksanaan pemerintah ada satu kesimpulan: jangan "sok pintar." Ada godaan untuk memanfaatkan ambiguitas, ketidakstabilan dan ketidakpastian ekonomi dunia untuk mendapatkan keuntungan jangka pendek dan menghindari keputusan-keputusan politik yang tidak populer. Tetapi itu tak akan jalan. Dalam kenyataan, bencana adalah hasil yang lebih besar kemungkinannya daripada sukses, seperti jelas ditunjukkan oleh ketiga usaha yang dilakukan sejauh ini.

Dalam usaha yang pertama, Pemerintah Carter menekan US\$ ke tingkat rendah yang artifisial untuk merangsang ekonomi Amerika melalui penggalakan ekspor. Ekspor Amerika memang meningkat -- bahkan secara spektakuler. Tetapi itu bukannya merangsang ekonomi dalam negeri, tetapi malahan menekannya dengan akibat bahwa pengangguran mencapai rekor dan inflasi meningkat -- yang terburuk dari semua kemungkinan hasilnya.

Presiden Reagan beberapa tahun kemudian menaikkan suku bunga untuk menghentikan inflasi dan juga menaikkan nilai dolar. Ini memang menghentikan inflasi. Tetapi ia juga memicu pelarian modal secara besar-besaran. Tetapi ia membuat nilai dolar begitu tinggi sehingga impor dari luar negeri meningkat dengan tajam. Sebagai akibatnya kebijaksanaan Reagan itu membuat industri-industri cerobong asap yang paling rawan, seperti industri baja dan mobil, terbuka untuk persaingan yang tidak mungkin dihadapinya. Industri-industri itu kehilangan pendapatan yang diperlukannya untuk melakukan modernisasi. Kebijakan itu juga merusak secara serius, mungkin secara yang tak dapat dibalik, kedudukan kompetitif produk-produk pertanian AS di pasaran dunia, dan pada waktu yang seburuk-buruknya. Lebih buruk lagi, "kepinterannya" sendiri menggagalkan maksud utama Reagan: penurunan defisit Pemerintah AS. Akibat kerugiannya karena persaingan asing, industri domestik tidak cukup berkembang untuk menghasil-

kan pendapatan pajak yang lebih tinggi. Namun mudah tersedianya uang asing yang hampir tak terbatas memungkinkan Kongres (dan Pemerintah) berulang-kali menunda tindakan untuk mengurangi defisit.

Dalam kasus yang ketiga, orang-orang Jepang pun terlalu pintar dalam usaha mereka untuk memanfaatkan perpisahan antara ekonomi "simbol" dan ekonomi "nyata." Dengan memanfaatkan Yen yang terlalu rendah nilainya, orang-orang Jepang menggalakkan ekspor -- suatu kebijaksanaan yang mengingatkan kita pada Amerika di bawah Pemerintah Carter. Tetapi kebijaksanaan Jepang itu juga gagal merangsang ekonomi domestik; ini nyaris tak tumbuh beberapa tahun terakhir ini kendati boom ekspor. Sebagai akibatnya, Jepang menjadi terlalu bergantung pada satu langganan secara yang berbahaya: Amerika Serikat. Ini memaksa mereka untuk menanamkan jumlah-jumlah yang besar sekali dalam US\$, biarpun setiap orang Jepang yang berpikir (sudah barang tentu termasuk orang-orang dalam Pemerintah Jepang dan bank sentral Jepang) tahu bahwa investasi-investasi itu akan mengalami devaluasi besar.

Ketiga pelajaran ini tak boleh tidak harus mengajarkan kepada kita bahwa kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah akan berhasil sejauh berusaha memadukan kebutuhan-kebutuhan kedua ekonomi itu, dan bukannya berusaha memanfaatkan ketidak-selarasan antaranya. Atau untuk mengulangi petuah yang sudah sangat tua, "dalam soal keuangan janganlah sok pintar; sederhana dan cermatlah." Saya takut bahwa nasihat ini nasihat yang kiranya tidak akan segera diperhatikan pemerintah-pemerintah.

IX

Masih terlalu dini untuk menebak bagaimanakah bentuk ekonomi dunia di hari besok. Misalnya apakah negara-negara besar akan menyerah kepada ketakutan tradisional dan mundur ke proteksionisme? Ataukah mereka akan melihat suatu ekonomi dunia yang telah berubah sebagai suatu kesempatan?

Akan tetapi beberapa masalah utamanya telah cukup jelas sekarang. Negara-negara yang dengan cepat mengadakan industrialisasi seperti Meksiko atau Brasilia perlu merumuskan konsep-konsep dan kebijaksanaan-kebijaksanaan pembangunan yang baru. Mereka sudah tidak dapat mengharapkan untuk membiayai pembangunan mereka dengan ekspor bahan mentah, misalnya minyak Meksiko. Juga menjadi tidak realistis bagi mereka untuk mengira bahwa rendahnya biaya tenaga kerja mereka akan memungkinkan mereka mengekspor jumlah-jumlah besar barang jadi ke negara-negara maju -- sesuatu yang misalnya masih diharapkan oleh orang-orang Brasilia. Mereka akan jauh lebih baik untuk memulai "production sharing," yaitu menggunakan keunggulan tenaga kerja mereka untuk menjadi sub-kontraktor bagi

pabrik-pabrik negara maju untuk pekerjaan yang sangat padat karya yang tidak dapat diotomatisasi -- beberapa pekerjaan perakitan misalnya atau bagian-bagian dan komponen-komponen yang hanya diperlukan dalam jumlah-jumlah yang kecil. Negara-negara maju sudah tidak mempunyai tenaga kerja untuk melakukan pekerjaan semacam itu, yang bahkan dengan otomatisasi yang paling lengkap pun masih akan merupakan 15-20% pekerjaan pabrik.

Sudah barang tentu "production sharing" semacam itu adalah cara yang telah ditempuh Singapura dan Taiwan dalam pembangunannya. Namun di Amerika Latin pola itu dari segi politik belum dapat diterima, dan bahkan terkutuk. Meksiko misalnya sejak awalnya sebagai suatu negara modern pada tahun-tahun permulaan abad ini telah mempunyai komitmen kuat untuk membuat ekonominya kurang bergantung pada dan kurang terpadu dengan ekonomi tetangganya yang besar di sebelah utara. Bahwa kebijaksanaan ini merupakan suatu kegagalan total selama 80 tahun hanya memperkuat himbuan emosional dan politiknya.

Bahkan kalau pola itu dilaksanakan sepenuhnya, tidak dengan sendirinya akan dihasilkan cukup pendapatan untuk mendorong pembangunan, khususnya di negara-negara yang jauh lebih besar daripada "negara-negara kota" Cina itu. Dengan demikian kita memerlukan suatu model baru dan kebijaksanaan-kebijaksanaan baru.

Dapatkah kita belajar dari India? Setiap orang mengetahui masalah-masalah India dan sangat banyaklah masalah-masalah itu. Tetapi hanya sedikit orang rupanya menyadari bahwa sejak kemerdekaan India lebih baik melaksanakan pembangunan daripada hampir semua negara Dunia Ketiga lainnya: negara itu menikmati peningkatan yang paling cepat dalam produksi pertanian dan panen; suatu laju pertumbuhan dalam produksi manufaktur yang sama dengan Brasilia, dan bahkan mungkin Korea Selatan (ekonomi industri India kini lebih besar dari ekonomi industri negara-negara maju kecuali beberapa); munculnya kelas menengah wiraswasta yang besar; dan dapat dikatakan prestasi terbesar dalam menyediakan pendidikan dan perawatan kesehatan di desa-desa. Namun orang-orang India tidak mengikuti model yang mapan mana pun. Berbeda dengan Stalin, Mao dan begitu banyak pemimpin negara-negara Afrika yang baru merdeka, mereka tidak memeras para petani untuk menghasilkan modal bagi pembangunan industri. Mereka tidak mengekspor bahan mentah. Dan mereka tidak mengekspor produk buruh yang murah. Tetapi sejak kematian Nehru pada tahun 1964, India mengikuti kebijaksanaan memperkuat pertanian dan mendorong produksi barang-barang konsumsi. India dan prestasinya pasti akan mendapat jauh lebih banyak perhatian di masa depan.

Negara-negara maju pun perlu memikirkan masak-masak kebijaksanaan

mereka terhadap Dunia Ketiga -- dan khususnya terhadap "bintang-bintang" Dunia Ketiga, yaitu negara-negara yang dengan cepat mengadakan industrialisasi. Sudah dilakukan beberapa tindakan permulaan: usul hutang yang baru-baru ini diajukan oleh Menteri Keuangan James A. Baker, atau kriteria-kriteria peminjaman baru yang baru-baru ini diumumkan oleh Bank Dunia bagi pinjaman kepada negara-negara Dunia Ketiga, yang akan digantungkan pada kebijaksanaan-kebijaksanaan pembangunan suatu negara sebagai keseluruhan, dan bukannya pada ketepatan proyek masing-masing. Akan tetapi usul-usul ini lebih dimaksud untuk memperbaiki kesalahan-kesalahan masa lampau daripada untuk mengembangkan kebijaksanaan-kebijaksanaan baru.

Masalah lainnya yang penting -- mau tak mau -- adalah sistem moneter internasional. Sejak Konferensi Bretton Woods tahun 1944, sistem moneter dunia didasarkan atas US\$ sebagai mata uang cadangan. Ini jelas sudah tidak berjalan. Negara mata uang cadangan harus bersedia menempatkan kebijaksanaan-kebijaksanaannya di bawah kebutuhan-kebutuhan ekonomi internasional, misalnya menanggung pengangguran dalam negeri untuk mempertahankan stabilitas mata uang. Dan ketika tiba saatnya, Amerika Serikat tidak mau melakukannya -- seperti telah diramalkan Keynes 40 tahun yang lalu.

Stabilitas yang diandaikan akan diberikan oleh mata uang cadangan itu kini hanya dapat diwujudkan jika negara-negara pedagang besar -- minimal Amerika Serikat, Jerman dan Jepang -- setuju untuk mengkoordinasikan kebijaksanaan-kebijaksanaan ekonomi, fiskal dan moneter mereka, jika tidak mau menempatkannya di bawah pembuatan keputusan bersama (dan ini akan berarti pembuatan keputusan internasional). Dapatkah perkembangan semacam itu dibayangkan, kecuali bila keuangan dunia jatuh? Pengalaman Eropa dengan Satuan Matauang Eropa (ECU) yang kurang berhasil itu tidak membesarkan hati; sejauh ini tiada Pemerintah Eropa yang bersedia mengalah sedikit saja demi kepentingan ECU. Tetapi apalagi dapat dilakukan? Kita telah sampai pada akhir usaha 300 tahun untuk mengatur dan memantapkan uang yang menjadi dasar negara bangsa modern maupun sistem internasional?

Kita ditinggalkan dengan satu kesimpulan: dinamika ekonomi telah berge-ser dari ekonomi nasional menuju ekonomi dunia.

Teori ekonomi yang berlaku -- apakah teori Keynes, moneter atau "supply-side" -- menganggap ekonomi nasional, khususnya ekonomi negara-negara maju yang besar, bersifat otonom dan merupakan satuan bagi analisa ekonomi maupun kebijaksanaan ekonomi. Ekonomi internasional dilihat sebagai suatu kendala dan suatu pembatasan, tetapi tidak sentral, apalagi menentukan. "Aksioma ekonomi makro" ekonom modern ini telah menjadi semakin goyah. Inggris dan Amerika Serikat paling buruk penampilan

ekonominya selama 30 tahun terakhir dan juga mengalami paling banyak ketidakstabilan ekonomi.

Jerman Barat dan Jepang tidak pernah menerima "aksioma makro-ekonomi" itu. Sudah barang tentu universitas-universitasnya mengajarkannya, tetapi para pembuat kebijaksanaan mereka, baik dalam pemerintah maupun bisnis, menolaknya. Sebagai gantinya, kedua negara itu selalu mendasarkan kebijaksanaan-kebijaksanaan ekonominya pada ekonomi dunia, secara sistematis berusaha mengantisipasi trend-trendnya dan memanfaatkan perubahan-perubahannya sebagai peluang. Di atas semuanya itu, keduanya menjadikan kedudukan kompetitif dalam ekonomi dunia prioritas pertama dalam kebijaksanaan-kebijaksanaan mereka -- ekonomi, fiskal, moneter dan bahkan sosial -- dan biasanya menempatkan pertimbangan-pertimbangan domestik di bawahnya. Dan kedua negara ini jauh lebih baik penampilannya -- di bidang ekonomi maupun sosial -- daripada Inggris dan Amerika Serikat selama 30 tahun terakhir ini. Kenyataannya, fokus mereka pada ekonomi dunia dan prioritas yang mereka berikan kepadanya boleh jadi merupakan "rahasia" keberhasilan mereka yang sebenarnya.

Demikian pula "rahasia" bisnis-bisnis yang berhasil di dunia maju -- pembuat mobil Jepang, Jerman seperti Mercedes dan BMW, Asea dan Erickson di Swedia, IBM dan Citibank di Amerika Serikat, tetapi juga banyak spesialis sedang dalam pabrikasi dan dalam segala macam jasa-jasa -- adalah bahwa mereka mendasarkan rencana-rencana dan kebijaksanaan-kebijaksanaan mereka atas pemanfaatan perubahan-perubahan ekonomi dunia sebagai suatu peluang.

Dari sekarang setiap negara -- tetapi juga setiap bisnis, khususnya bisnis besar -- yang ingin makmur harus menerima bahwa ekonomi dunialah yang memimpin dan bahwa kebijaksanaan-kebijaksanaan ekonomi dalam negeri hanya akan berhasil jika ia memperkuat posisi kompetitif internasional negara itu atau paling sedikit tidak merusaknya. Ini mungkin merupakan segi yang paling penting dan yang paling menyolok dari ekonomi dunia yang telah berubah itu.