

Ekonomi Indonesia Tahun 1986 dan Pencarian Arah Baru Kebijakan Ekonomi

Djisman S. SIMANDJUNTAK

Barangkali banyak politisi, ekonom dan pengusaha yang lebih suka melupakan tahun 1986 seraya memusatkan perhatian pada apa yang perlu dan dapat dilakukan untuk menyelamatkan ekonomi Indonesia dalam lingkungan yang dilematik sekarang. Kenyataan bahwa kampanye Pemilu yang baru usai menyinggung ekonomi hanya sebagai persoalan pinggiran, samasekali tidak berarti bahwa persoalan-persoalan ekonomi yang dihadapi Indonesia dewasa ini kurang penting dibanding persoalan-persoalan lain seperti persoalan pendidikan. Tahun 1986 kiranya wajar mendapat perhatian besar, tidak saja karena raihan-raihan ekonomi selama tahun tersebut terbukti lebih rendah dari yang diharapkan seperti akan ditunjukkan dalam bagian pertama tulisan ini, tetapi juga karena paksaan penyesuaian yang didesakkan oleh guncangan eksternal yang sebenarnya lebih dari sekedar penurunan tiba-tiba dari harga minyak. Menanggapi paksaan penyesuaian ini, sudah diperkenalkan berbagai perubahan kebijakan ekonomik. Tetapi perubahan tersebut masih tetap kurang dari yang diperlukan sebagaimana akan dibahas dalam bagian kedua tulisan ini. Beberapa indikator ekonomi masih tetap mengkhawatirkan atau bahkan lebih mengkhawatirkan dibanding tahun 1986 sehingga perumusan arah baru kebijakan ekonomi pantas ditempatkan sebagai prioritas agenda politik yang kebetulan sedang mengalami peninjauan kembali sehubungan dengan penyiapan GBHN 1988 dan Repelita V. Setinggi-tinggi bangau hendak terbang, mengangkat kaki dari kubangan adalah langkah pertama yang harus dilakukannya. Dan sebesar-besar rencana tinggal landas, intersepsi teknologi atau apa pun nama rencana raya yang diminati oleh para tokoh negeri, pengatasan kemelut yang dihadapi sekarang adalah langkah pertama yang perlu bagi perjalanan menuju yang serba besar tersebut. Karena itu dalam bagian terakhir tulisan ini akan disarikan inti kemelut yang dihadapi dan opsi-opsi kebijakan yang memang sangat terbatas.

RAIHAN JAUH DI BAWAH HARAPAN

Dengan angkatan kerja yang selama 1980-an naik dengan rata-rata 1,8 juta orang per tahun atau hampir 3% dan perkiraan bahwa untuk menaikkan kesempatan kerja dengan 1% Indonesia memerlukan pertumbuhan Produk Domestik Bruto setinggi 3%, pertumbuhan rendah termasuk ke dalam keprihatinan pokok Indonesia dewasa ini. Bahkan tingkat pertumbuhan setinggi 5% per tahun seperti yang direncanakan untuk Pelita IV sebenarnya adalah jauh lebih rendah dari yang perlu menurut sudut pandang ketenagakerjaan. Padahal, tingkat pertumbuhan tahun 1986 adalah jauh dari yang direncanakan tersebut sebagaimana dapat dilihat dari Tabel 1. Ia hanya 1,6% menurut perkiraan CPS atau sekitar 1,8% menurut perkiraan Biro Pusat Statistik ketika hasil faktor bersih yang keluar berupa pelayanan pinjaman luar negeri dan investasi asing langsung tampaknya masih naik dari tingkatnya yang sudah setinggi 3,9% dari PDB dalam tahun 1985.

Tabel 1

| | 1984 | 1985 | 1986 |
|--|---------|---------|---------|
| Tingkat Pertumbuhan PDB, % ^a | 6,13 | 1,87 | 1,6 |
| Tingkat Pertumbuhan Pembentukan Modal Domestik, % ^a | -5,24 | -4,4 | - |
| Tabungan Pemerintah, Rp milyar ^b | 6.476,5 | 7.301,3 | 4.706,9 |
| Defisit Transaksi Berjalan, US\$ juta ^b | 1.968 | 1.832 | 4.096 |
| Cicilan Pinjaman Luar Negeri, US\$ juta ^b | 1.292 | 1.644 | 2.114 |
| Pinjaman Baru Pemerintah ^b | 3.519 | 3.432 | 5.296 |

Catatan: a. Harga Konstan 1983; b. Tahun Anggaran.

Sumber: Biro Pusat Statistik, *Pendapatan Nasional Indonesia 1983-1985*, Jakarta 1986 dan *Nota Keuangan 1987*. Tingkat pertumbuhan PDB 1986 menurut CPS.

Menyongsong tahun 1987, optimisme lemah menghinggapi beberapa tokoh ekonom seperti Sumitro Djojohadikusumo yang memperkirakan bahwa pertumbuhan setinggi 3% dalam tahun 1987 adalah dalam jangkauan Indonesia, *asalkan* semua menteri dan pejabat pemerintah lain menaati Instruksi Presiden tentang perbaikan efisiensi, hidup sederhana, deregulasi dan pengawasan keuangan efektif, termasuk keuangan perusahaan negara. Bahwa pemenuhan syarat ini dan karena itu juga pencapaian tingkat pertumbuhan 3% tersebut, tidak semudah seperti membalik telapak tangan kiranya sudah

diketahui. Ia sudah menjadi acara permanen dalam agenda politik Indonesia tanpa hasil yang dapat disebut sebagai terobosan. Tetapi di samping hambatan-hambatan ini masih ada faktor lain yang mengkhawatirkan bahwa tahun 1987 belum tentu lebih baik dari tahun 1986 menurut raihan pertumbuhan. Yang dimaksud adalah kecenderungan investasi yang menurun sejak tahun 1984. Menurut harga konstan tahun 1983, pembentukan modal tetap domestik dalam tahun 1984 dan 1985 mengalami penurunan dengan masing-masing -5,2 dan -4,4% dibanding tahun sebelumnya. Bahkan dalam harga yang berlaku pun, pembentukan modal tetap tahun 1985 adalah lebih rendah daripada dalam tahun 1984.

Apakah kecenderungan tersebut sudah membalik dalam tahun 1986, belum diketahui. Tetapi ada beberapa alasan untuk mengkhawatirkan bahwa tahun 1986 pun menyaksikan tingkat pertumbuhan yang negatif dari investasi. *Pertama*, impor barang modal dalam sembilan bulan pertama tahun 1986 adalah lebih kecil daripada dalam sembilan bulan pertama 1985.¹ *Kedua*, penurunan tabungan pemerintah ketika pinjaman domestik masih ditolak, tidak saja berarti penurunan investasi yang dibiayai dengan Rupiah, tetapi juga yang dibiayai dengan pinjaman luar negeri mengingat persyaratan pembelanjaan proyek yang umumnya memerlukan pembelanjaan lokal juga. *Ketiga*, sektor swasta juga cenderung memandang tahun 1986 sebagai saat yang tidak tepat untuk melakukan investasi antara lain karena keluhan umum tentang penggunaan kapasitas yang rendah, tingkat bunga yang relatif sangat tinggi yang pada gilirannya dilatarbelakangi oleh kebijakan uang ketat, dan hambatan-hambatan investasi. Memang penggunaan kapasitas yang lebih baik berarti juga pertumbuhan ekonomi.² Tetapi pertumbuhan seperti itu hanya dapat berlangsung sementara. Pada akhirnya, investasi tahun ini adalah sumber pokok pertumbuhan dalam dua atau tiga tahun belakangan seperti tercermin dalam apa yang dikenal sebagai koefisien Incremental Capital Output Ratio (ICOR).³

Sebelumnya sudah disinggung bahwa neraca ketenagakerjaan Indonesia selama tahun 1986 mengalami perburukan lebih lanjut dengan menggunakan

¹Menurut Indikator Ekonomi terbitan BPS, impor barang modal dalam sembilan bulan pertama 1986 adalah US\$1.322,3 juta dibanding US\$1.334,4 juta sembilan bulan pertama 1985.

²Keluhan Indonesia tentang kelebihan kapasitas dewasa ini untuk sebagian besar tampaknya adalah keluhan tentang disproporsionalitas investasi seperti tercermin misalnya dalam pengalaman PLN dengan kelebihan kapasitas terpasangnya dan kekurangan transmisinya. Lebih dari itu, keluhan tentang kelebihan kapasitas bertitik-tolak dari pasar incaran (target market). Seandainya perusahaan-perusahaan Indonesia lebih melihat pasar dunia daripada pasar dalam negeri, keluhan kelebihan kapasitas tidak perlu ada. Tetapi kebijakan ekonomi selama ini memang merangsang perusahaan-perusahaan untuk terpaku pada pasar dalam negeri.

³Koefisien ini dipakai untuk mengira kenaikan investasi yang perlu bagi kenaikan tertentu dalam PDB, baik total maupun sektoral.

elastisitas ketenagakerjaan dari PDB. Sayangnya, tidak banyak yang diketahui tentang ini secara empirik. Yang diliput oleh sistem pemantauan ketenagakerjaan Departemen Tenaga Kerja, apakah menyangkut pencari kerja, pemutusan hubungan kerja atau ketersediaan kesempatan kerja adalah bagian kecil dari pasar ketenagakerjaan nasional. Barangkali jumlah angkatan kerja yang menganggur terbuka memang tidak mengalami kenaikan yang dramatik mengingat liputan yang sangat terbatas dari jaringan sosial, lebih-lebih yang menyangkut pengangguran.⁴ Tetapi jumlah mereka yang lari ke sektor informal tampaknya sudah melonjak sehingga pemerintah kota DKI pun kini sudah agak ramah terhadap sektor informal yang ternyata dapat berperan sebagai andalan terakhir menghadapi pengangguran terbuka. Namun demikian, daya serap sektor informal pun bukan tanpa batas. Bahkan dalam beberapa hal seperti perdagangan eceran informal berupa penjualan dari pintu ke pintu -- gerobak serba ada, gerobak atau mobil lauk-pauk, dan buntalan buku adalah beberapa contoh -- sektor informal adalah pesaing daripada penyambung sektor formal. Juga adalah tidak benar bahwa sektor informal adalah kebal terhadap resesi sektor formal. Banyak sekali kegiatan sektor informal yang secara langsung tergantung dari sektor formal seperti warung-warung sekeliling pusat-pusat perbelanjaan atau kantor-kantor, gerobak-gerobak sayur di pusat-pusat perumahan, dan aneka kegiatan dalam taman-taman hiburan. Yang dapat dilakukan oleh pemerintah untuk mendorong pertumbuhan sektor informal adalah juga sangat terbatas. Malahan pembinaan sektor informal dapat menjadi bumerang dalam arti melemahkan kekuatan pokok sektor informal tersebut, yaitu kebebasan untuk beralih dari satu kegiatan ke kegiatan lain.⁵ Singkatnya, pemecahan masalah ketenagakerjaan yang dihadapi Indonesia dewasa ini tidak dapat dicari dalam sektor informal.

Berbarengan dengan raihan pertumbuhan dan ketenagakerjaan yang lemah, kondisi neraca pembayaran Indonesia dalam tahun 1986 adalah lebih mengkhawatirkan daripada tahun sebelumnya. *Pertama-tama*, dengan bagian 68% dan 67% masing-masing dalam tahun 1985 dan paruh pertama 1986, migas masih tetap merupakan andalan pokok ekspor Indonesia. Tetapi seperti diketahui, harga rata-rata (tidak ditimbang) minyak tahun 1986 adalah serendah US\$13,64/barel atau 52% lebih rendah dari harga rata-rata 1985. Menurut perkiraan pemerintah, nilai ekspor migas Indonesia dalam tahun

⁴Menurut Survei Penduduk Antar Sensus 1985 dan konsep yang dipakai Biro Pusat Statistik yang menganggur terbuka dan yang sementara tidak bekerja hanya 4% dari angkatan kerja. Tetapi yang bekerja hanya 24 jam atau kurang per minggu tidak kurang dari 23%.

⁵Belum ada dan tampaknya tidak perlu ada persetujuan tentang pengertian sektor informal dan perbedaannya dengan sektor tradisional. Dalam uraian di atas sifat kesementaraan dari suatu kegiatan dipakai sebagai tolok-ukur pengelompokan. Hanya kegiatan yang diperlukan sebagai batu loncatan dianggap sebagai kegiatan informal. Sebaliknya kalau suatu kegiatan diperlakukan sebagai kegiatan permanen tetapi dengan produktivitas yang rendah, ia dianggap sebagai bagian sektor tradisional.

fiskal 1986/1987 akan turun dengan 47% dari US\$12,4 milyar dalam tahun 1985/1986. Itu berarti kehilangan devisa sebesar hampir US\$6 milyar hanya dalam satu tahun.

Kedua, usaha-usaha peningkatan ekspor non-migas belum menunjukkan hasil yang menggembirakan dalam tahun 1986. Ekspor non-migas selama 9 bulan pertama 1986 hanya naik dengan 9% dibanding periode yang sama tahun sebelumnya.

Ketiga, perbaikan neraca pembayaran melalui penekanan impor telah menjadi semakin sulit tanpa biaya berupa pelemahan kegiatan ekonomi domestik, terutama produksi industrial yang tergantung pada bahan baku, bahan penolong dan suku cadang impor. Perkiraan pemerintah bahwa impor total Indonesia dalam tahun 1986/1987 akan turun menjadi sekecil US\$10,9 milyar atau dengan 13% dibanding 1985/1986 adalah perkembangan yang merisaukan daripada menggembirakan, walaupun menurut Biro Pusat Statistik impor selama 9 bulan pertama 1986 ternyata adalah lebih besar sedikit daripada impor periode yang sama tahun sebelumnya. Penurunan seperti ini justru akan memukul produksi dalam negeri, begitu juga ekspor hasil-hasil industri, mengingat bagian bahan baku dan barang modal dalam impor total yang tidak kurang dari 95% dalam sembilan bulan pertama 1986.

Keempat, Indonesia tidak berhasil memperbaiki neraca jasa-jasa yang sejak lama memang ditandai oleh defisit besar. Penurunan defisit jasa-jasa yang diharapkan pemerintah dari US\$7,9 milyar dalam tahun 1985/1986 menjadi US\$6,3 milyar dalam tahun 1986/1987 hampir seluruhnya adalah berupa penurunan repatriasi pendapatan investasi di sektor migas dengan 39%.

Sebagai hasil gabungan perkembangan-perkembangan di atas, neraca transaksi berjalan Indonesia dalam tahun 1986/1987 diperkirakan mencatat defisit sebesar US\$4,1 milyar atau 123% lebih besar daripada dalam tahun sebelumnya. Setelah ditambah dengan cicilan pinjaman luar negeri sebesar US\$2,1 milyar, itu berarti kebutuhan pembelanjaan sebesar US\$6,2 milyar yang untuk sebagian terbesar mengandalkan pinjaman pemerintah, yaitu US\$5,3 milyar. Ini menuntun diskusi ini pada persoalan-persoalan pinjaman luar negeri yang belakangan ini sudah menjadi bahan hangat dalam diskusi mengenai ekonomi Indonesia.

Berbeda dengan negara-negara sedang berkembang lain yang berhutang besar, Indonesia masih melayani pinjaman luar negerinya sesuai jadwal sampai sekarang, walaupun untuk itu pinjaman luar negeri baru harus diperbesar menjadi US\$5,3 milyar dalam tahun 1986. Kenaikan bunga dan cicilan pinjaman dalam Rupiah dengan 62% dalam APBN 1987/1988, penurunan penerimaan pemerintah dan penurunan penerimaan ekspor sampai sekarang belum dianggap sedemikian serius sehingga membenarkan renegotiasi pinjaman luar negeri seperti penangguhan cicilan. Pemenuhan kewajiban-kewajiban yang

berhubungan dengan pinjaman luar negeri diberi prioritas yang sangat tinggi sebagaimana tercermin dalam APBN dua tahun terakhir. Keinginan untuk mempertahankan reputasi sebagai peminjam yang baik adalah kuat sekali, walaupun untuk itu penurunan anggaran pembangunan tidak dapat dilakukan ketika ekonomi berada dalam kelesuan.

Sejauh mana kebijakan ini dapat dipertahankan adalah sulit diramal. Usaha pemerintah untuk menutup lubang dengan menggali lubang baru tampaknya memang cukup berhasil dalam arti bahwa pinjaman baru masih cukup untuk membayar bunga dan cicilan. Satu per satu kreditur internasional juga sudah mengumumkan kesediaannya untuk memberikan pinjaman baru kepada Indonesia, dimulai oleh Bank Eksim Jepang sebesar US\$900 juta, disusul oleh Bank Eksim AS sebesar US\$100 juta dan IMF sebesar US\$600 juta dari Fasilitas Pembelanjaan Kompensatoris (*Compensatory Financing Facility*). Kredit-kredit baru ini memang memungkinkan Indonesia untuk membiayai defisit transaksi berjalan dan cicilan hutang yang membesar dan pengeluaran pemerintah yang melebihi penerimaannya. Tetapi gali lubang tutup lubang seperti ini tidak dapat diandalkan terus-menerus. Masih perlu dipertanyakan misalnya apakah ia dapat diulangi tahun depan, kalau diperlukan karena kenaikan ekspor yang moderat saja dan kenaikan pelayanan pinjaman luar negeri yang masih mungkin dipercepat oleh apresiasi Yen dan Mark. Apa yang diperlukan Indonesia dewasa ini adalah pembatasan pelayanan pinjaman luar negeri dan bukan sekedar pembayaran bunga dan cicilan dengan bantuan kredit baru. Itu berarti renegotiasi pinjaman lama dengan maksud menanggukahkan pembayaran paling sedikit sebagian cicilan hutang lama.

Gambaran mengenai raihan ekonomi Indonesia selama tahun 1986 adalah terlalu tidak lengkap kalau tidak disertai oleh pembahasan peristiwa-peristiwa moneter. Dilihat dari tingkat inflasi yang naik dari 4,31% dalam tahun 1985 menjadi hanya 8,83% dalam tahun 1986 walaupun ada devaluasi dengan 31%, kebijakan moneter ditandai oleh keberhasilan. Tetapi tingkat inflasi yang rendah ini tidak menggambarkan dengan baik lingkungan moneter yang dihadapi Indonesia sepanjang tahun 1986. Kekhawatiran konstan mengenai gelombang baru pelarian modal atau keprihatinan karena modal yang pernah lari tidak kunjung kembali ketika sangat diperlukan, keluhan masyarakat dunia usaha tentang kekurangan likuiditas seperti tercermin dalam jangka kredit penjualan yang memanjang, keraguan tentang apakah Indonesia dapat mempertahankan sistem devisa bebas dan peredaran desas-desus tentang konversi deposito menjadi obligasi pemerintah, mengungkap dengan jelas ketidakstabilan lingkungan moneter di balik tingkat inflasi yang rendah. Respon pemerintah terhadap lingkungan ini terdiri dari devaluasi 31%, penguatan komitmen terhadap sistem devisa bebas, penggunaan pinjaman untuk membiayai defisit transaksi berjalan dan cicilan hutang sehingga jumlah cadangan devisa

dapat dipertahankan, dan penerusan kebijakan uang ketat yang mendorong kenaikan tingkat bunga seperti tercermin dalam suku bunga antar bank dari 9,95% dalam tahun 1985 menjadi 13,79% dalam 1986 dengan suku bunga pada akhir tahun mencapai 19,75%. Ketinggian suku bunga inilah barangkali yang dapat menjelaskan kenyataan bahwa antara 1981 dan 1986 deposito berjangka pada bank-bank naik jauh lebih cepat dari pinjaman perbankan umumnya dan kredit investasi khususnya sebagaimana dapat dilihat dari Tabel 2. Sementara deposito berjangka menunjukkan laju pertumbuhan setinggi 43,1% per tahun dalam periode 1981-1986, pinjaman perbankan dan kredit investasi hanya naik dengan masing-masing 20,7% dan 15,9% per tahun.

Kaitan antara kebijakan uang ketat dan kelesuan investasi yang disinggung di bagian depan tulisan ini memang masih memerlukan kajian empirikal. Kenyataan bahwa biaya bunga dilimpahkan kepada konsumen melalui harga penjualan, melahirkan suatu praduga bahwa biaya bunga dan karena itu juga tingkat bunga, tidak termasuk ke dalam faktor-faktor terpenting yang mempengaruhi keputusan investasi di bawah kebijakan investasi tertentu. Namun demikian, ada beberapa hal yang tampaknya membuat tingkat bunga menjadi kendala penting bagi investasi.

Tabel 2

PERTUMBUHAN PINJAMAN PERBANKAN DAN DEPOSITO
DALAM % TERHADAP TAHUN SEBELUMNYA

| | Pinjaman Perbankan ¹ | Kredit Investasi ¹ | Deposito Berjangka |
|-------------------|------------------------------------|----------------------------------|-----------------------|
| 1982 | 28,2 | 19,2 | 25,3 |
| 1983 | 17,5 | 7,6 | 102,0 |
| 1984 | 23,0 | 7,8 | 35,6 |
| 1985 | 17,8 | 23,2 | 47,6 |
| 1986 ² | 17,4 | 22,6 | 18,6 |
| 1981-1986 | 20,7 | 15,9 | 43,1 |

Catatan: 1. Posisi pada setiap akhir tahun termasuk yang dalam valuta asing;
2. Angka Sementara.

Sumber: Bank Indonesia, *Laporan Mingguan*, 26 Februari 1987.

Pertama, pembelanjaan investasi di Indonesia sangat tergantung pada kredit seperti dikatakan oleh beberapa pengusaha baru-baru ini.⁶ Itu berarti bahwa perubahan tingkat bunga akan mendorong perubahan searah yang cukup besar dalam biaya produksi. *Kedua*, tingkat bunga tinggi mempengaruhi daya saing terhadap pesaing-pesaing dari negara-negara di mana berlaku tingkat bunga yang lebih rendah seperti Singapura di mana suku bunga deposito 12 bulan dalam tahun 1986 adalah 3,3%⁷ dibanding sekitar 16% di Indonesia. Semakin penting ekspor dalam penjualan, semakin penting pula perbedaan tingkat bunga internasional bagi perusahaan yang bersangkutan. *Ketiga*, suku bunga yang setinggi 16% per tahun dengan tingkat inflasi yang rendah pada dirinya adalah suatu disinsentif bagi investasi. Teoritis itu berarti bahwa hasil harta (*return on assets*) harus lebih tinggi dari 16% untuk dapat bersaing dengan deposito sebagai investasi alternatif. Sayangnya, tidak tersedia informasi tentang indikator keuangan tersebut di atas, apalagi yang terinci menurut sektor-sektor investasi. Namun demikian tetap dapat dikatakan bahwa semakin tinggi tingkat bunga deposito, semakin sedikit bidang investasi yang secara ekonomik dapat dianggap menarik dalam arti menjanjikan hasil yang lebih besar dari hasil deposito.

Melalui uraian di atas hendak ditekankan bahwa tingkat inflasi rendah di Indonesia dalam beberapa tahun terakhir yang oleh pemerintah ditonjolkan sebagai indikator "kemantapan" ekonomi,⁸ sebenarnya mempunyai harga berupa kelesuan investasi yang justru sangat perlu dihindari ketika ekonomi dituntut untuk membuka lapangan kerja baru dalam jumlah yang sangat besar. Sampai sekarang belum tampak tanda-tanda pelanggaran kebijakan uang antara lain karena kekhawatiran bahwa kebijakan uang yang ekspansif akan memperburuk posisi neraca pembayaran. Kebijakan uang, dan karena itu juga investasi, menjadi sandera kebijakan neraca pembayaran. Ini terjadi ketika investasi sudah dihadapkan pada berbagai pembatasan yang diperkenalkan ketika uang minyak dapat menutupi biaya-biaya yang timbul karena pembatasan ini.

Gambaran keseluruhan yang dapat diperoleh dari uraian-uraian di atas adalah raihan keseluruhan yang mengecewakan yang kalau berlarut-larut, akan menjadi sumber keresahan sosial dan politikal. Tetapi tahun-tahun 1986 tidak menyaksikan keresahan seperti itu. Partai-partai politik pun tampaknya yakin bahwa raihan ekonomik yang mengecewakan tersebut tidak mempengaruhi perilaku pemilih. Keyakinan ini yang sedikit banyak sudah dibuktikan oleh hasil Pemilu itu sendiri, sepiantas lalu tampak ganjil. Tetapi ia didasari oleh kenyataan bahwa yang menderita dari kelesuan ekonomi dalam tahun-

⁶*Kompas*, 20 April 1987.

⁷Ministry of Trade and Industry, *Economic Survey of Singapore 1986*.

⁸Keterangan Pemerintah sesuai Sidang Kabinet Terbatas Bidang Ekuin, *Kompas*, 7 Mei 1987.

tahun terakhir adalah sektor modern, sementara sektor tradisional yang justru mempekerjakan bagian terbesar dari penduduk Indonesia terbukti mampu mempertahankan raihnya. Namun demikian, ketahanan sektor tradisional tidak dapat diandalkan bagi pengatasan kesulitan-kesulitan ekonomik yang dihadapi Indonesia dewasa ini. Bagaimana tinggi pun ketahanan sektor tradisional, yang dapat diandalkan dalam penciptaan lapangan kerja baru, pengatasan kendala tabungan dan devisa, dan perlombaan kemajuan ekonomik yang sudah dicapai oleh tetangga-tetangga Indonesia adalah sektor modern. Lagi pula, adalah sektor modern yang dapat diharapkan untuk bereaksi dengan cepat terhadap perubahan kebijakan ekonomi yang akan dibahas dalam bagian berikut.

REAKSI KEBIJAKAN YANG AMBIVALEN

Tidak berlebihan untuk menyebut paruhan pertama 1980-an ini sebagai masa penuh reformasi sepanjang menyangkut kebijakan ekonomi Indonesia. Namun demikian, keperluan akan langkah-langkah reformasi baru masih tetap dirasa dalam tahun 1986 karena alasan-alasan berikut. *Pertama*, reformasi yang dilakukan sampai akhir tahun 1985 terpusat pada sektor keuangan, terutama perbankan dan keuangan negara, sementara kebijakan perdagangan dan industri pada dasarnya tidak mengalami perubahan. Dengan kata lain, ada diskrepansi antara kebijakan moneter dan fiskal dengan kebijakan perdagangan dan industri. Sementara melalui deregulasi perbankan bulan Juni 1983 diupayakan mobilitas sumber finansial sehingga menjurus pada bidang-bidang yang menjanjikan hasil investasi yang terbaik, dalam kebijakan perdagangan dan industri ada peraturan-peraturan seperti "Daftar Negatif" dari Daftar Skala Prioritas yang menghambat mobilitas tersebut. Di satu pihak pemerintah menghendaki kenaikan besar dalam ekspor hasil-hasil industrial, tetapi di lain pihak bea masuk tinggi dan tata-niaga masih dipertahankan walaupun disadari bahwa halangan perdagangan ini berarti biaya bahan baku yang lebih tinggi bagi industri. *Kedua*, kenyataan bahwa raihan ekonomik dalam tahun 1986 justru memburuk dibanding tahun-tahun sebelumnya telah mendorong permintaan baru akan perubahan kebijakan ekonomi. Kenyataannya, tahun 1986 memang berakhir sebagai tahun dengan beberapa perubahan penting dalam kebijakan ekonomi, yaitu Paket 6 Mei, Devaluasi 12 September dan Paket 25 Oktober.

Bukan maksud tulisan ini untuk menyebut kembali satu per satu isi dari kedua paket di atas. Yang hendak digaris-bawahi adalah sifat-sifat kedua paket yang sangat selektif seperti tercermin dalam syarat-syarat yang harus dipenuhi untuk mendapat konsesi-konsesi yang ditawarkan melalui kedua paket tersebut.

Maksud utama dari Paket 6 Mei 1986 adalah untuk merangsang investasi baru dan kenaikan ekspor hasil-hasil industri. Untuk itu disediakan berbagai konsesi. *Pertama*, syarat untuk mendapat status sebagai pengekspor penuh yang mendatangkan hak-hak istimewa seperti kebebasan memilih bidang investasi tanpa memperdulikan Daftar Negatif dari Daftar Skala Prioritas, diperlonggar melalui penurunan rasio ekspor-produksi menjadi 85%. *Kedua*, perusahaan-perusahaan yang sepenuhnya berorientasi ekspor diijinkan untuk mengimpor sendiri masukan-masukan produksi yang mereka perlukan kalau harga impor lebih rendah dari harga dalam negeri. *Ketiga*, ijin investasi yang pada dasarnya terbatas pada 30 tahun kini dapat diperpanjang kalau perusahaan yang bersangkutan mempunyai catatan yang baik dalam reinvestasi, penciptaan nilai tambah dan penggunaan komponen-komponen buatan dalam negeri. *Keempat*, partisipasi modal lokal minimum dalam usaha patungan yang menghadapi risiko kegagalan usaha yang tinggi, keperluan modal besar, keperluan teknologi tinggi, lokasi terpencil atau menunjukkan rasio ekspor-produksi 85% ke atas, diturunkan dari 20% menjadi 5% dalam 5 tahun pertama dari operasi. Sesudah lima tahun partisipasi tersebut harus naik menjadi 20% dan sesudah 10 tahun berikutnya menjadi 51%. *Kelima*, perlakuan nasional yang antara lain berarti hak distribusi dan akses ke pasar modal dan uang Indonesia, diberikan kepada usaha patungan dengan modal lokal 75% atau lebih dengan syarat bahwa sesedikitnya 20% dari saham dijual kepada masyarakat melalui pasar modal. *Keenam*, akses pemodal besar ke perkebunan diperlonggar. Perbandingan pemilikan lahan antara "inti" yang diwakili oleh pemodal besar dan "plasma" yang diwakili oleh pekebun-pekebun kecil dinaikkan dari 20:80 menjadi 40:60 dalam 10 tahun pertama operasi. Tetapi pada akhir tahun kesepuluh perbandingan ini sudah harus turun kembali menjadi 20:80.

Daftar konsesi yang dikandung oleh Paket 6 Mei 1986 adalah cukup panjang dan masih bisa diperpanjang dengan konsesi-konsesi minor seperti penurunan jumlah minimum modal MPA. Tetapi bobot ekonomik dari konsesi-konsesi ini adalah terbatas karena berbagai alasan. *Pertama-tama*, Paket 6 Mei 1986 mengumpamakan posisi tawar-menawar yang kuat terhadap penanam modal. Padahal perburukan raihan ekonomi yang merupakan disinsentif bagi investasi dalam industri substitusi impor, rendahnya harga bahan-bahan mentah yang berarti profitabilitas yang memburuk dari investasi di sektor ini, dan kemunculan pesaing-pesaing baru seperti Amerika Serikat dan Cina, secara bersama-sama melemahkan daya tarik Indonesia, sesedikitnya untuk sementara. *Kedua*, pengumpulan posisi tawar-menawar yang baik bermuara pada pengaitan konsesi dengan berbagai syarat. Hanya kalau rasio ekspor-produksi lebih besar atau sama dengan 85% maka bidang investasi yang sudah dinyatakan tertutup dibuka bagi investasi baru. Juga hanya dengan memenuhi syarat yang sama, maka pengimporan bahan baku oleh produsen pengekspor diijinkan, itu pun dengan syarat bahwa harga impor

lebih rendah dari harga dalam negeri. Dengan sedikit dramatisasi kiranya dapat dikatakan bahwa syarat-syarat tersebut membuat akses ke konsesi-konsesi ibarat lubang jarum. *Ketiga*, bagian terbesar dari konsesi yang ditawarkan melalui Paket 6 Mei 1986 adalah bersifat sementara. Perubahan rasio pemilikan dalam perkebunan dari 20:80 menjadi 40:60 misalnya hanya berlaku dalam 10 tahun pertama operasi. Apakah konsesi sementara ini dapat mengubah sikap pemodal besar, kiranya adalah meragukan. *Keempat*, kondisionalitas yang ketat dan kesementaraan konsesi-konsesi tersebut memerlukan pemantauan, keputusan dan pengawasan birokratik yang kuat. Bukan suatu pekerjaan sederhana untuk membandingkan harga dalam negeri dan harga luar negeri, menilai apakah suatu proyek investasi menghadapi risiko kegagalan yang tinggi, menilai apakah yang diperlukan dan digunakan oleh suatu perusahaan adalah teknologi tinggi atau menilai apakah prestasi suatu PMA dalam penciptaan nilai tambah adalah baik atau tidak. Barangkali kelemahan terpenting dari pendekatan reformasi yang ditempuh oleh Indonesia dalam paruh pertama dasawarsa ini justru terletak dalam pengendalian birokrasi ketika diketahui bahwa birokrasi itu sendiri menderita kelemahan-kelemahan yang bersifat kronis.

Tentu saja masih terlalu pagi untuk menilai secara empirikal dampak Paket 6 Mei 1986 terhadap investasi dan ekspor hasil-hasil industri. Tetapi permintaan akan perubahan kebijakan ekonomi tidak mereda sesudah pengumuman paket ini. Bahkan sesudah devaluasi dalam bulan September 1986 yang berarti perbaikan dasar pertukaran domestik bagi ekspor, semakin dirasa keperluan akan perubahan dalam kebijakan perdagangan, terutama yang menyangkut sistem lisensi impor atau yang dikenal sebagai Tata Niaga. Apakah dan sejauh mana konsesi-konsesi yang ditawarkan melalui Paket 6 Mei 1986 dapat mendorong ekspor hasil-hasil industri, antara lain adalah sangat tergantung dari apakah dan sejauh mana bahan baku yang diperlukan oleh produsen pengeksport tersedia dalam jumlah yang cukup dan harga yang sebanding dengan harga internasional. Dengan kandungan impor yang tinggi seperti digambarkan melalui Tabel 3, setiap pungutan atas impor bahan baku akan mempunyai dampak penting terhadap pelemahan daya saing internasional dari produk-produk akhir. Pungutan atas bahan baku industri pemintalan akan dirasa misalnya oleh pengeksport pakaian jadi dan pungutan atas bahan baku industri container dari logam akan dirasakan oleh banyak sekali industri.

Menyadari ketergantungan ekspor hasil industrial pada bahan baku impor dan keperluan untuk menurunkan atau paling sedikit untuk membuat halangan-halangan atas impor menjadi transparan sebagai bagian dari usaha untuk mempertahankan atau memperbaiki akses ke pasar Amerika Serikat yang merupakan pasar terpenting bagi ekspor hasil industri Indonesia, pemerintah mengumumkan Paket 25 Oktober 1986 yang merupakan prakarsa

kebijakan penting terakhir dalam tahun 1986. Arah paket ini sebenarnya cukup jelas, yaitu penggantian sistem lisensi yang sangat restriktif seperti monopoli impor dengan sistem lisensi yang lebih longgar atau bahkan dengan tarif. Tetapi pendekatan yang ditempuh adalah yang selektif. Alhasil, monopoli impor yang justru paling diributkan, tidak diliput oleh Paket 25 Oktober 1986 atau juga oleh Paket 15 Januari 1987 yang pada dasarnya adalah kelanjutan dari Paket 25 Oktober. Karena itu, Paket 25 Oktober dan Paket 15 Januari lagi-lagi disusul oleh permintaan baru akan perubahan baru, dan pemerintah sendiri juga mengatakan bahwa Paket 15 Januari 1987 belum merupakan tahap terakhir dari deregulasi dan debirokratisasi.

Tabel 3

BAGIAN IMPOR DALAM NILAI BAHAN BAKU BEBERAPA INDUSTRI 1985

| ISIC | Uraian | % |
|-------|--|----|
| 32111 | Industri Pemintalan Benang | 61 |
| 35110 | Industri Kimia Pokok, kecuali pupuk | 52 |
| 35210 | Industri Cat, vernis dan lak | 50 |
| 35510 | Industri Ban Luar dan Ban Dalam | 73 |
| 35600 | Industri Barang dari Plastik | 56 |
| 36310 | Industri Semen | 27 |
| 37100 | Industri Dasar Besi dan Baja | 68 |
| 38140 | Industri segala macam container dari logam | 70 |
| 38312 | Industri batu baterai | 84 |
| 38320 | Industri radio, TV, dan lain-lain | 83 |
| 38411 | Industri Pembuatan dan Reparasi Kapal | 69 |
| 38430 | Industri dan Perakitan Kendaraan Bermotor | 85 |
| 38490 | Industri Alat-alat Pengangkutan lainnya | 90 |

Sumber: Biro Pusat Statistik, *Sensus Ekonomi 1986, Statistik Industri Besar dan Sedang*, Bagian II.

PENCARIAN ARAH BARU

Dilihat dari frekuensi pengumuman paket kebijakan baru sejak awal dasawarsa ini, barangkali Indonesia adalah pemegang rekor di antara negara-negara sedang berkembang. Bidang demi bidang kebijakan ekonomi sudah mengalami pembenahan, dan tidak dapat disembunyikan kesan bahwa langkah perubahan di bidang tertentu seperti "sterilisasi" pajak-pajak tidak memperhitungkan dampak bagi bidang lain seperti kegairahan investasi. Bahwa harus berlalu tiga tahun sesudah deregulasi perbankan 1983 sampai

pengumuman Paket 6 Mei 1986 yang dimaksud sebagai deregulasi perdagangan dan industri, kiranya adalah bukti kelemahan koordinasi, dan barangkali juga kelemahan diagnosa penyakit ekonomik yang diderita. Pendekatan ini adalah berbeda misalnya dengan "New Directions" ekonomi Singapura yang digodok selama setahun dengan melibatkan ribuan peserta dari kalangan dunia usaha, buruh dan pemerintah sendiri dengan hasil berupa kebijakan penyesuaian yang komprehensif. Kenyataan bahwa setiap pengumuman perubahan kebijakan ekonomi Indonesia selama paruhan pertama dasawarsa ini disusul oleh permintaan baru akan perubahan dan bahwa dalam setiap pengumuman perubahan kebijakan pemerintah mengindikasikan kebijakan susulan memberi kesan ketergesa-gesaan. Akibatnya, stabilisasi lingkungan kebijakan senantiasa terbentur pada gelombang baru dari spekulasi mengenai prakarsa kebijakan baru. Paket-paket baru yang mirip Paket 15 Januari tampaknya juga akan ditimpa oleh nasib yang sama. Yang diperlukan adalah arah baru, dan sekarang adalah saat yang tepat untuk mencari arah baru seperti itu sebagai bagian dari persiapan GBHN baru.

Perumusan arah baru jelas adalah pekerjaan besar dan sulit. Ia tidak saja berbenturan dengan kepentingan mereka yang masih memetik manfaat dari status quo, tetapi juga dengan berbagai konvensi-konvensi, paradigma-paradigma atau dalil-dalil kebijakan yang sudah sempat diterima sebagai batas-batas perumusan kebijakan, walaupun paling sedikit sebagian dari mereka semula adalah reaksi atau respon terhadap perubahan insidental dalam lingkungan.

Yang pertama di antara batas-batas ini dan secara umum membayangi semua bidang kebijakan bersangkutan-paut dengan kepercayaan bahwa pemerintah paling sedikit adalah serba lebih tahu dan mampu daripada partisipan-partisipan lain dalam sistem ekonomik. Ia menganggap lebih mengetahui komposisi "optimal" dari kegiatan-kegiatan ekonomi seraya melarang atau membatasi investasi baru di bidang tertentu, sementara sangat mendorong investasi di sektor tertentu. Tetapi yang muncul adalah disproporsionalitas. Ketika ekspor hasil-hasil industrial menjadi sangat penting, ternyata penawarannya tidak tersedia, dan kalaupun tersedia, harga dalam negeri terbukti lebih menarik daripada harga luar negeri. Penilaian kemampuan juga tercermin dalam peran yang diberi pada BUMN untuk memprakarsai proyek-proyek yang "belum dapat" ditangani oleh swasta. Tetapi hasilnya dalam beberapa hal adalah proyek-proyek yang tidak sesuai dengan karunia faktor Indonesia dan karena itu lebih banyak menjadi beban daripada menjadi penyumbang bagi keuangan negara seperti tercermin dalam penyer-taan modal pemerintah yang senantiasa lebih besar daripada dividen yang ia terima dari BUMN. Contoh kegagalan "komputopia" ini dengan mudah dapat diperpanjang. Dan semakin besar ekonomi, semakin banyak kegagalan serupa itu yang akan terjadi.

Arah baru dalam hubungan ini akan berupa ruang yang semakin besar bagi pasar yang sebenarnya tiada lain dari lembaga interaksi ekonomik antar-partisipan-partisipan yang bekerja secara desentral. Memang pasar juga tidak serba mampu. Ada masalah-masalah yang tidak dapat diselesaikannya dan karena itu memerlukan penyelesaian kolektif melalui negara walaupun tampaknya kegagalan pasar tidak sekronis seperti kegagalan birokrasi di Indonesia. Tetapi walaupun diandalkan secara luas terutama oleh sektor tradisional, pasar masih sering direndahkan sebagai bagian kapitalisme, liberalisme, konsumerisme, anarkisme atau isme lain yang dimusuhi. Padahal, secara internasional dasawarsa 1980-an ini dapat juga disebut sebagai dasawarsa penemuan kembali (*rediscovery*) dari pasar. Tentu saja pasar pun tidak hidup dengan sendirinya. Keberfungsiannya memerlukan aturan-aturan, termasuk yang berupa undang-undang. Negara-negara kapitalis sendiri di luar Jepang sudah menyadari sejak lama keperluan akan aturan-aturan ini seraya mengundangkannya berupa UU Anti-Trust atau UU Perlindungan Persaingan. Karena itu, arah baru yang disebut di atas memerlukan peran negara sebagai "pelindung persaingan" sebagai bagian dari fungsi perlindungan secara keseluruhan yang selama ini melemah karena keterlibatan negara dalam intervensi yang bermuara pada diskriminasi.

Opsi kebijakan juga dibatasi oleh proliferasi swasembada sebagai sasaran kebijakan. Di samping swasembada beras, gula, dan kacang kedele di sektor pertanian, lokalisasi progresif di sektor industri juga didasari oleh kepercayaan bahwa swasembada adalah baik. Memang tidak ada alasan apriori untuk mengatakan sebaliknya bahwa swasembada adalah buruk. Jangankan swasembada dalam arti produksi dalam negeri yang sama dengan konsumsi dalam negeri, swasembada yang 1.000% juga dapat baik, tergantung dari biayanya. Tetapi suatu ekonomi senantiasa menghadapi kendala sumber, apakah itu kendala tabungan, kendala devisa, kendala ketrampilan atau kendala teknologi. Jika dihadapkan dengan kendala sumber ini, masing-masing kegiatan ekonomi akan menunjukkan tingkat kecocokan yang berbeda. Maka itu orang berbicara tentang keunggulan komparatif internasional sebagai dasar perdagangan. Mengejar swasembada di bidang-bidang di mana tidak dimiliki keunggulan tertentu, mungkin saja memang dapat berhasil dalam jangka panjang. Tetapi dalam jangka pendek itu berarti membebani bidang-bidang di mana dimiliki keunggulan komparatif. Jika usaha swasembada terikat sebagaimana layaknya pada biaya tinggi, maka tidak heran kalau Indonesia masih tetap menghadapi kesulitan dalam persaingan internasional, walaupun berbagai langkah penyesuaian sudah diumumkan. Arah baru yang diperlukan di sini kiranya bukan intervensi baru dari pemerintah berupa pengalihan dukungan-dukungan dari sektor tertentu ke sektor lain, melainkan kebijakan yang lebih netral terhadap alokasi sehingga sumber yang terbatas mengalir ke bidang-bidang yang menjanjikan hasil terbaik. Ekonomi modern adalah ekonomi yang bertumpu pada spesialisasi dan bukan sebaliknya.

Masih menyangkut bidang mikro, opsi kebijakan ekonomi juga dipersempit oleh penganakemasan peserta tertentu yang dianggap perlu untuk mencapai tujuan-tujuan sosial-politik seperti pemerataan. Penganakemasan ini dalam banyak hal berarti diskriminasi peserta-peserta lain. Demi BUMN misalnya, badan usaha swasta dikenakan diskriminasi seperti larangan atau pembatasan akses di bidang tertentu, dan demi badan usaha nasional dikenakan diskriminasi atas badan usaha asing, termasuk yang sebagian terbesar dari sahamnya sudah dimiliki oleh pemodal Indonesia. Padahal tidak ada alasan apriori untuk menganggap bahwa BUMN adalah lebih baik dari swasta dan bahwa swasta nasional adalah lebih baik dari swasta asing. Kenyataan bahwa pemodal-pemodal dalam negeri, apakah BUMN atau swasta, juga memarkir dana mereka di luar negeri, karena dianggap lebih menguntungkan, menunjukkan bahwa perusahaan nasional dapat sama buruknya dengan perusahaan asing. Sebaliknya, kenyataan bahwa pekerja-pekerja Indonesia menggemari perusahaan asing sebagai tempat bekerja antara lain karena imbal prestasi yang lebih baik dibanding perusahaan nasional, menunjukkan bahwa perusahaan asing juga dapat sebaik seperti perusahaan nasional. Mendasarkan kebijakan investasi atas kebangsaan pemilikinya memang sepintas lalu tampak sebagai sesuatu yang wajar saja, tetapi dapat sangat meleset karena perilaku perusahaan yang tidak berkaitan dengan kebangsaan.

Erat kaitannya dengan kecenderungan pemerintah untuk bersandar pada perlakuan diskriminatoris dalam pencapaian sasaran-sasaran kebijakan tertentu adalah hak-hak eksklusif yang dinikmati oleh berbagai perusahaan di berbagai bidang. Sepintas lalu memang hak eksklusif seperti itu adalah sesuatu yang perlu karena keterbatasan pasar dalam negeri. Perolehan "economies of scale" dapat terhalang karena kapasitas yang melebihi daya serap pasar dalam negeri. Tetapi jalan pintas berupa hak distribusi atau produksi eksklusif lebih sering justru menjadi sumber "rente" bagi pemegangnya daripada menjadi sarana perbaikan efisiensi. Tidak mengherankan kalau ia mengalami proliferasi. Lagi pula, pembatasan kapasitas hingga tidak melebihi daya serap pasar dalam negeri adalah hambatan yang paling bertentangan dengan keperluan untuk meningkatkan ekspor.

Sepanjang menyangkut kepercayaan akan kemampuan perlakuan diskriminatoris, arah baru akan berarti penerimaan non-diskriminasi sebagai asas, sementara diskriminasi diperlakukan sebagai penyimpangan yang tentu perlu dikaitkan dengan kondisionalitas tertentu sebagai bagian dari "kontrak." Kalau kedengaran terlalu anasionalis untuk mengatakan bahwa suatu bank nasional sebenarnya sama saja dengan suatu bank asing dalam perilaku bisnisnya, paling sedikit di dalam negeri diperlukan penerimaan asas non-diskriminasi, termasuk dalam hubungan dengan BUMN.

Yang diuraikan di atas baru menyangkut pembatas-pembatas opsi kebijakan ekonomi yang bersifat mikro. Di samping mereka masih ada pembatas-

pembatas yang berkaitan dengan kebijakan makro.

Sehubungan dengan keuangan negara dihadapi beberapa dalil yang sangat membatasi opsi kebijakan fiskal. Karena pengalaman buruk selama paruhan pertama 1960-an, peminjaman domestik sebagai instrumen anggaran ditabukan sampai sekarang. Memang kondisi spesifik dewasa ini tidak menguntungkan bagi peminjaman dalam negeri. Biayanya mungkin akan jauh lebih tinggi daripada biaya pinjaman luar negeri; keikutsertaan pemerintah sebagai peminjam di pasar uang dan modal dapat menghalau (*crowding-out*) peminjam swasta yang juga tidak mempunyai banyak opsi permodalan, walaupun dampak *crowding-out* ini barangkali akan diimbali oleh "crowding-in" investasi pemerintah yang dibelanjai dengan pinjaman; dan keterbukaan pinjaman domestik sebagai sumber penerimaan barangkali melemahkan disiplin anggaran. Tetapi itu tidak berarti harus menyisihkan peminjaman dalam negeri sebagai opsi kebijakan. Dengan pajak-pajak yang sudah tidak dapat diandalkan untuk mempengaruhi conjungtur, penabuan peminjaman dalam negeri berarti ruang gerak yang sangat terbatas dalam kebijakan fiskal, bersamaan waktu dengan ruang gerak kebijakan moneter yang juga sangat sempit karena neraca pembayaran. Namun, reaktivasi peminjaman domestik perlu dikaitkan dengan beberapa syarat seperti tahapan conjungtur, batas maksimum pinjaman baru sebagai persentase pendapatan nasional supaya bagian pajak yang harus dipakai kelak untuk melayani pinjaman tidak membengkak terus, dan konsentrasi pengeluaran pembangunan pada infrastruktur.

Persoalan yang menyangkut pinjaman dalam negeri tampaknya akan semakin hangat kalau pemerintah berpegang terus pada dalil lain yang mengatakan bahwa pinjaman luar negeri baru untuk membayar yang lama adalah baik, sementara penjadwalan kembali adalah buruk. Sebenarnya setiap debitur dan setiap kreditur harus siap dan memang sering menghadapi penjadwalan kembali. Dengan penurunan dalam ekspor di satu pihak dan pembengkakan kewajiban pembayaran di lain pihak yang untuk sebagian terjadi di luar jadwal karena perubahan nilai tukar antara Dolar dan mata uang lain, yang diperlukan Indonesia dewasa ini adalah penangguhan pembayaran seluruh atau sebagian cicilan hutang luar negeri melalui penjadwalan kembali. Jika disertai oleh langkah-langkah konkrit dalam penyesuaian kebijakan, tampaknya kepercayaan kreditur pada masa depan ekonomi Indonesia tidak akan goyah hanya karena penjadwalan kembali. Dalam hubungan dengan keuangan negara, dengan demikian arah baru akan berupa demytologisasi anggaran berimbang, demytologisasi pamor sebagai debitur yang senantiasa melayani hutang sesuai jadwal dan beberapa penyesuaian lain seperti pemusatan tabungan yang terbatas pada pembangunan infrastruktur dan desentralisasi keuangan negara.

Sehubungan dengan kebijakan moneter juga perlu dipertanyakan keperluan akan sistem devisa yang sebebas seperti yang sekarang. Maksud

kebebasan ini adalah perbaikan daya tarik terhadap modal, terutama modal asing, di samping untuk menghilangkan unsur-unsur biaya tinggi yang dapat timbul karena pengawasan devisa. Tetapi yang terjadi tidak seperti yang diharapkan. Modal dalam negeri menggunakan sistem tersebut untuk meninggalkan Indonesia, walaupun tidak diketahui berapa besar dari arus ini yang berupa "uang panas" dan berapa yang berupa investasi langsung di luar negeri. Sejenis ancaman konstan pelarian modal dihadapi oleh Bank Sentral. Kebijakan uang ketat seperti tercermin dalam tingkat bunga tinggi dipertahankan atau diperketat ketika kelesuan ekonomi justru memerlukan pelonggaran, hanya karena ancaman pelarian modal. Bahkan devaluasi setinggi 31% dalam bulan September 1986 menurut pemerintah adalah langkah pencegahan pelarian modal. Dengan kata lain, mirip sebagaimana opsi kebijakan fiskal yang sangat dibatasi oleh pertimbangan anggaran dan penabuan penjadwalan kembali, kebijakan moneter pun sudah menjadi tawanan dari ancaman pelarian modal. Arah baru dalam hubungan ini memang sulit sekali dicari. Mengatakan bahwa paling sedikit arus yang berupa pelarian harus dikenakan pembatasan tampaknya adalah omong kosong karena pelarian dapat saja terjadi melalui "overinvoicing" impor atau "underinvoicing" ekspor yang biaya pelacakannya tampaknya adalah prohibitif. Tetapi pelaporan impor dan ekspor modal kiranya tidak terlalu banyak untuk dituntut oleh pemerintah dengan sanksi tertentu atas yang mengabaikannya. Barangkali pelaporan seperti itu akan mengurangi lalu-lintas modal yang spekulatif. Kalau demikian, Bank Indonesia akan lebih leluasa dalam ekspansi moneter yang tentu hanya akan bermanfaat jika didukung oleh peyesuaian dalam kebijakan perdagangan dan perindustrian.

Arah baru juga diperlukan dalam kebijakan pemerataan tanpa pelemahan komitmen terhadap pemerataan itu sendiri. Keampuhan instrumen-instrumen seperti skema "inti-plasma" dalam pemerataan pemilikan di sektor perkebunan, peternakan dan pertambangan dan partisipasi modal minimal dalam usaha patungan perlu dikaji ulang. Jika pun berhasil, skema seperti "inti-plasma" kiranya hanya menyangkut sejumlah kecil penduduk. Padahal, ia dapat menjadi hambatan besar bagi investasi besar di sektor yang justru berlaku sebagai sektor yang prospektif. Tentu saja arah baru dalam hubungan ini tidak harus berarti penghapusan skema-skema pemerataan pemilikan. Yang diperlukan adalah pelonggaran dalam arti penawaran skema-skema tersebut sebagai satu di antara berbagai opsi, kalau perlu disertai dengan insentif-insentif seperti HGU yang lebih panjang atau Pajak Bumi yang lebih rendah. Dengan demikian, skema-skema pemerataan pemilikan tidak menghalang pertumbuhan investasi yang bagi buruh yang dalam tahun 1985 mewakili 54% dari angkatan kerja Indonesia, adalah andalan pokok perbaikan pendapatan.

Tentu saja tidak mudah untuk melepaskan diri dari dalil-dalil, paradigma-

paradigma atau konvensi-konvensi yang sudah lama dipercayai, dalam beberapa hal bahkan diperlakukan sebagai dogma. Godaan adalah besar sekali untuk mempertahankan mereka, seraya membatasi perhatian pada hal-hal yang menyangkut implementasi seperti pelanggaran DSP tanpa mempertanyakan makna DSP itu sendiri. Dan pengalaman selama 5 tahun terakhir sudah menunjukkan bahwa opsi kebijakan menjadi sangat terbatas karena keengganan untuk menyentuh hal-hal yang mendasar tersebut. Ia akan semakin sempit, semakin lama keengganan ini membayangi pembuatan kebijakan ekonomi.