

# Perspektif Pembiayaan Pembangunan Nasional: Permasalahan dan Prospek dalam Kaitannya dengan Perkembangan Ekstern

J. Soedradjad DJIWANDONO

Permasalahan yang akan menjadi pokok bahasan dalam makalah ini adalah berbagai aspek penting dari pembiayaan kegiatan pembangunan nasional Indonesia. Untuk mengacu pada perspektif interaksi domestik dan internasional, dan karena berbagai sifat serta sistem dan pendekatan yang ada dalam perekonomian nasional selama ini, pembahasan mengenai pembiayaan pembangunan akan dilihat dalam kaitannya dengan perkembangan ekonomi-perdagangan dan moneter dunia.

Permasalahan pembangunan nasional dewasa ini dan di masa depan pada dasarnya berkisar pada bagaimana merealisasikan potensi nasional yang menjadi modal dasar untuk mencapai sasaran-sasaran pembangunan jangka menengah dan panjang. Kemampuan untuk mengubah potensi sumber-sumber alam, modal, dan manusia menjadi kenyataan yang berguna bagi pelaksanaan kegiatan pembangunan nasional dipengaruhi oleh banyak unsur, baik dari dalam negeri kita sendiri maupun dari luar. Dalam hal ini, sumber-sumber tersebut merupakan potensi sekaligus juga kendala yang membatasi kemampuan nasional mencapai sasaran yang diinginkan.

Dengan demikian upaya untuk mencapai sasaran menciptakan kerangka landasan pembangunan yang kuat bagi pencapaian tujuan pembangunan jangka panjang memang menghadapi kendala yang mengikat. Dalam hubungan ini penyediaan dana, baik dari dalam negeri yang berupa tabungan masyarakat dan tabungan pemerintah, maupun dari luar negeri dalam bentuk devisa hasil ekspor, pemasukan modal dan pinjaman dewasa ini dan dalam waktu beberapa tahun mendatang, merupakan kendala yang sangat memba-

---

Tulisan ini semula adalah makalah yang disampaikan dalam Seminar *Indonesia di Masa Depan: Perspektif, Interaksi Domestik dan Internasional*; yang diselenggarakan oleh FISIP, Universitas Parahyangan, Bandung, 27 Februari 1987. J. Soedradjad Djiwandono adalah Staf Pengajar Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia.

tasi kemampuan nasional melaksanakan pembangunan. Dengan tuntutan pembangunan yang makin meningkat tampaknya justru Indonesia menghadapi masalah dana pembiayaan yang makin ketat, baik domestik maupun ekstern.

Tulisan ini akan membahas permasalahan yang berkaitan dengan pembiayaan pembangunan nasional dalam kaitannya dengan perkembangan yang terjadi pada hubungan ekonomi-perdagangan dan moneter dunia. Berbagai perkembangan dan permasalahan baru yang timbul dalam ekonomi-perdagangan dan moneter dunia telah dan akan mempengaruhi perspektif pembiayaan pembangunan nasional, akan dianalisa untuk memberikan gambaran mengenai permasalahan dan prospek pembiayaan pembangunan nasional.

## SUATU KERANGKA ANALISA

Salah satu sifat yang sangat menonjol dari perekonomian Indonesia yang relevansinya besar dalam pembahasan kita ini adalah keterbukaannya. Perekonomian nasional bersifat terbuka dalam arti besarnya peranan sektor yang berkaitan dengan masyarakat atau negara lain. Dari segi penggunaan atau pengeluarannya, produksi nasional Indonesia dewasa ini lebih dari 25% merupakan ekspor dan lebih dari 20% merupakan impor. Selain itu setiap tahun kita menerima dari dan memberikan kepada negara lain pinjaman ataupun bantuan yang berupa uang, modal, komoditi dan teknik. Semua ini merupakan saluran hubungan ekonomi-perdagangan dan moneter Indonesia dengan negara yang lain, dan besarnya saluran tersebut menunjukkan keterbukaan tadi.

Keterbukaan perekonomian Indonesia lebih dipertegas lagi dengan dianutnya sejak tahun 1968 yang lalu sistem pengaturan devisa yang bebas dalam arti tiadanya larangan bagi siapa saja untuk membawa, menyimpan ataupun menggunakan devisa dalam jumlah berapa pun juga. Mudah-mudahan aliran uang dan modal asing masuk ataupun keluar perekonomian nasional menambah keterbukaan perekonomian Indonesia.

Selain yang disebutkan di atas, perekonomian Indonesia menonjolkan sifat-sifat yang pada dasarnya mempertajam keterkaitan ekonomi nasional dengan dunia. *Pertama*, minyak dan gas merupakan komoditi perdagangan dunia yang sangat penting dan mempunyai peranan sangat besar dalam perekonomian nasional, terutama lewat sumbangannya dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).<sup>1</sup> *Kedua*, kenyataan itu ditambah sistem

<sup>1</sup>Penerimaan devisa dari ekspor migas merupakan lebih dari 70% dalam tahun-tahun sebelum 1985, dan kurang dari 50% tahun 1986 dari keseluruhan penerimaan devisa hasil ekspor. Selain itu, penerimaan migas merupakan lebih dari 65% dalam tahun-tahun sebelum 1985, dan menjadi 55% tahun 1986, dari keseluruhan Penerimaan Dalam Negeri APBN.

penyusunan serta prinsip APBN dengan sektor luar negeri yang dicatat dalam Neraca Pembayaran.<sup>2</sup> Ketiga, dominasi perbankan dalam sektor moneter serta sistem nilai tukar yang dijalankan serta eratnya hubungan Otoritas Moneter (Bank Indonesia) dengan pengelolaan keuangan negara menyebabkan terjalinnya hubungan yang erat antara sektor moneter dan sektor luar negeri (Neraca Pembayaran) dan keuangan negara (APBN).<sup>3</sup>

Sebagai implikasi dari keterbukaan perekonomian nasional, maka perkembangan ekonomi-perdagangan dan moneter dunia sangat mempengaruhi perekonomian dalam negeri. Dengan lain perkataan ekonomi nasional peka terhadap perkembangan ekstern. Dan ditambah dengan sifat dan sistem yang diterapkan dalam pengelolaan moneter-anggaran dan neraca pembayaran, kepekaan itu lebih dipertajam karena pengaruh perkembangan ekonomi-perdagangan dan moneter ekstern terhadap perekonomian nasional terlaksana lewat berbagai saluran (Neraca Pembayaran, APBN dan moneter perbankan) yang merupakan besaran-besaran ekonomi makro sangat penting dalam perekonomian nasional.

Sebagian dari dana yang dipergunakan untuk membiayai kegiatan pembangunan nasional berasal dari dalam negeri yang berupa tabungan masyarakat, baik yang dimobilisasikan lembaga keuangan, pemupukan dana oleh perusahaan maupun dalam bentuk lain, dan tabungan Pemerintah yang merupakan selisih antara Penerimaan Dalam Negeri (penerimaan pajak dan bukan pajak) dan Pengeluaran Rutin dalam APBN. Sebagian lain berasal dari luar negeri dalam bentuk selisih antara penerimaan devisa untuk ekspor dan pengeluaran devisa untuk impor serta pemasukan dana dari luar negeri, berupa penanaman modal serta pinjaman dan bantuan sektor swasta dan pemerintah (program dan proyek).

Dana yang berasal dari tabungan baik dari masyarakat, pemerintah maupun luar negeri diperlukan untuk membiayai kegiatan pembangunan. Jadi dana yang terkumpul dalam berbagai bentuknya merupakan tabungan atau *savings* yang diperlukan guna membiayai kegiatan penanaman modal atau investasi. Dengan demikian kegiatan pembangunan yang menyangkut pengeluaran untuk pembentukan modal guna mencapai sasaran-sasaran yang diinginkan, harus dibiayai dengan pembentukan atau mobilisasi tabungan yang berasal dari berbagai sumber.

<sup>2</sup>Penerimaan Pembangunan dalam APBN adalah nilai rupiah dari pinjaman luar negeri (proyek dan program) yang setiap tahunnya dicatat pada di dalam Neraca Pembayaran. Dalam APBN yang berimbang pada dasarnya dapat dikatakan bahwa pada waktu penerimaan sangat meningkat (dari peningkatan penerimaan migas) maka pengeluaran negara juga meningkat, dan sebaliknya.

<sup>3</sup>Perkembangan cadangan devisa yang dapat dilihat dalam Neraca Pembayaran mempengaruhi perkembangan basis uang beredar (disebut uang primer) dalam proses penciptaan likuiditas. Selain itu program perkreditan perbankan disusun dengan memperhitungkan besarnya pembiayaan dalam APBN.

Analisa Ekonomi Pembangunan telah menunjukkan bahwa terbentuknya tabungan tidak dengan sendirinya berarti terciptanya penanaman modal, sedangkan yang terakhir ini merupakan inti kegiatan pembangunan tersebut. Selain itu dalam mobilisasi tabungan kita harus membedakan "kemampuan menabung" dan "kemauan menabung" yang memang tidak selalu sama. Dengan mensarikan berbagai teori, Profesor Rustam Didong menunjukkan bahwa kemampuan menabung masyarakat ditentukan oleh pendapatan bersih per kapita, distribusi pendapatan bersih per kapita serta laba bersih pemilik modal. Sedangkan kemauan menabung masyarakat ditentukan oleh tersedia atau tidaknya lembaga keuangan, tinggi rendahnya suku bunga, serta persepsi masyarakat untuk menabung.<sup>4</sup>

Karena tabungan yang terbentuk dalam masyarakat (dan yang merupakan sumber pembiayaan), ditentukan oleh berbagai unsur yang berbeda dengan penanaman modal (yang merupakan permintaan terhadap sumber-sumber pembiayaan), maka tidak mengherankan kalau kerap kali terjadi kesenjangan antara keduanya. Penanaman modal yang dituntut oleh kegiatan pembangunan merupakan sisi permintaan terhadap sumber-sumber pembiayaan tersebut, sedangkan tabungan yang tersedia dalam masyarakat merupakan sisi penawarannya. Sasaran pembangunan yang menuntut penanaman modal dengan demikian harus menghadapi kendala keterbatasan tersedianya sumber-sumber dana pembiayaan.

Dalam Pidato Pengukuhan Guru Besarnya, Profesor Didong menunjukkan bahwa studi yang dilakukan oleh Chenery dan Syrquin terhadap data dari 101 negara telah menemukan suatu "pola normal" dari hubungan antara permintaan akan dana investasi dan tabungan yang terbentuk dalam masyarakat dengan posisi perekonomian negara yang bersangkutan dalam proses pembangunan. Pola normal tersebut adalah adanya tabungan domestik sebesar 10% dari produksi nasional untuk perekonomian dengan pendapatan per kapitanya, diukur dengan nilai dolar tahun 1964, sebesar US\$100 atau kurang, menjadi 23% untuk perekonomian dengan pendapatan per kapitanya US\$1.000 atau lebih. Angka untuk pembentukan modal untuk masing-masing perekonomian dengan tingkat pendapatan per kapita tersebut adalah 13,6% dan 23,4%.<sup>5</sup>

Jadi studi ini menunjukkan bahwa negara yang per kapita pendapatannya US\$100 biasanya mempunyai tingkat tabungan sebesar 10% dari produksi nasional dan melakukan investasi sebesar 13,6% dari produksi nasional. Angka

---

<sup>4</sup>Lihat Rustam Didong, *Pengembangan Tabungan Dalam Negeri dan Pembiayaan Pembangunan*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap pada Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia, 24 Januari 1987.

<sup>5</sup>Studi ini dilaporkan dalam buku Hollis B. Chenery dan Moises Syrquin, *Patterns of Development, 1950-1970* (Oxford University Press, 1975).

tersebut akan meningkat sehingga masing-masing menjadi 23% dan 23,4% untuk perekonomian dengan pendapatan per kapita US\$1.000.

Dari pola normal ini telah terlihat bahwa negara yang pendapatan per kapitanya rendah biasanya menghadapi kendala lebih kecilnya pembentukan tabungan dibandingkan dengan penanaman modal yang dilakukan di dalam perekonomiannya. Apalagi bagi perekonomian yang mempunyai tabungan yang lebih rendah dan penanaman modal yang lebih tinggi dari pola normal, kendala tersebut akan lebih berat lagi. Di sini timbul kaitan ekonomi domestik dengan ekstern, karena kesenjangan antara penanaman modal dan tersedianya tabungan biasanya diupayakan untuk ditutup dengan tabungan luar negeri dalam bentuk aliran modal lewat investasi asing ataupun pinjaman dan bantuan. Dalam hubungan ini literatur Ekonomi Pembangunan mengenal *two-gap model* yang pada dasarnya menunjukkan bahwa suatu negara yang sedang membangun sering mengalami dua macam kesenjangan dalam proses pembangunan. Kesenjangan yang pertama adalah lebih besarnya pengeluaran untuk investasi dari tabungan dalam negeri, yang harus ditutup dengan tabungan luar negeri (pinjaman dan bantuan). Kesenjangan kedua adalah lebih besarnya impor untuk pembangunan dan kemampuan untuk membiayainya lewat ekspor; kesenjangan tersebut ditutup dengan aliran modal dari luar negeri.<sup>6</sup>

## PERKEMBANGAN PEMBIAYAAN PEMBANGUNAN

Berbagai indikator makro pembangunan nasional semenjak dilaksanakannya Repelita menunjukkan bahwa selama ini telah banyak yang dicapai oleh bangsa Indonesia. Laju pertumbuhan produksi nasional tiap tahun yang dalam tahun enampuluhan hanya sekitar 2%, dalam tahun tujuh puluhan menjadi lebih dari 7%.<sup>7</sup> Perekonomian Indonesia juga telah beralih dari importir beras terbesar di dunia menjadi swasembada. Berbagai indikator ekonomi sektoral juga menunjukkan perkembangan yang menggembirakan seperti laju pertumbuhan industri pengolahan, misalnya. Demikian pula indikator sosial seperti jumlah anak yang tertampung di sekolah, perbaikan gisi makanan, perkembangan sarana kesehatan, dan peningkatan rata-rata harapan hidup penduduk.<sup>8</sup>

<sup>6</sup>Lihat Ronald McKinnon, "Foreign Exchange Constraints in Economic Development," *Economic Journal*, 74(1964): hal. 388-409 dan Chenery and Alan Strout, "Foreign Assistance and Economic Development," *American Economic Review*, 56 (1966): hal. 679-733.

<sup>7</sup>Suatu analisa mengenai perkembangan produksi dan unsur-unsurnya selama periode ini dapat diikuti dari R.M. Sundrum, "Indonesia's Rapid Economic Growth: 1968-1981," *BIES*, Vol. 22, No. 3 (December 1986): hal. 40-69.

<sup>8</sup>Perkembangan indikator-indikator tersebut dapat disimak dalam, *Lampiran Pidato Kene-garaan Presiden RI*, yang diterbitkan setiap tahun dalam rangka peringatan Proklamasi Kemerdekaan.

Perkembangan tersebut di atas telah pula dibarengi oleh perkembangan dalam kemampuan dan pola pembentukan tabungan domestik, baik dalam masyarakat, lewat lembaga-lembaga keuangan dan intern perusahaan, maupun lewat tabungan pemerintah dalam APBN. Demikian pula perkembangan tersebut terjadi pada penanaman modal, baik lewat swadaya masyarakat maupun lewat APBN. Dengan menggunakan berbagai cara penyesuaian yang dilakukan terhadap data yang tersedia untuk Indonesia, Profesor Rustam Didong menunjukkan perkembangan tabungan dan penanaman modal masyarakat dalam perbandingannya dengan pola normal menurut studi Chenery-Syrquin, sebagai berikut: *Pertama*, selama empat tahun pertama Pelita I pola alokasi tabungan dan investasi serta pengeluaran Pemerintah Indonesia berada di bawah pola normal. Dalam hal tabungan, hal ini berarti bahwa potensi menabung belum sepenuhnya digali menjadi tabungan masyarakat. *Kedua*, sejak Pelita II Pengeluaran Pemerintah dan tabungan selalu berada di atas normal kecuali tahun 1982 dan 1983. Ini tampaknya disebabkan oleh peranan migas yang sangat meningkatkan kemampuan membentuk tabungan; dan *Ketiga*, sejak Pelita II pola pembentukan modal menjadi sesuai dengan pola normal pembentukan modal. Perkembangan tersebut menunjukkan bahwa selama Pelita II dan III terdapat tabungan potensial yang belum tersalurkan menjadi investasi yang produktif.<sup>9</sup>

Kalau kita meneruskan pengamatan perkembangan tersebut maka dengan perhitungan yang sangat kasar akan tampak bahwa kecenderungan yang ada adalah bahwa kemampuan menabung domestik, lebih-lebih sektor Pemerintah, makin melemah, terutama karena menurunnya penerimaan dari migas. Di lain pihak, tuntutan untuk penanaman modal akan meningkat sesuai dengan peningkatan kegiatan pembangunan yang diharapkan, misalnya, kalau kita amati kegiatan pembangunan dalam Repelita IV ini. Sasaran pertumbuhan produksi untuk memenuhi perkembangan angkatan kerja dan yang sesuai dengan kemampuan pendanaan yang dapat diandalkan telah ditentukan 5% per tahun. Hal ini mempersyaratkan dilaksanakannya penanaman modal dalam jumlah tertentu dengan pembiayaannya yang berasal dari tabungan domestik dan luar negeri. Melemahnya kemampuan pembentukan tabungan domestik jelas mempengaruhi pencapaian sasaran tersebut.

Kalau kita mulai dari sektor Pemerintah terlebih dahulu, APBN tahun 1987/1988 yang telah diajukan ke Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) menunjukkan anggaran yang pada dasarnya kurang ekspansif. Dari jumlah keseluruhan anggaran yang meningkat hanya secara nominal dengan 6,4%, maka seandainya laju inflasi berada pada tingkat 8%-9%, dalam arti riilnya akan terjadi penurunan. Pengeluaran pembangunan yang dalam tahun anggaran yang sedang berjalan sudah menurun dengan lebih dari 20% dibandingkan

---

<sup>9</sup>Didong, *Pengembangan Tabungan Dalam Negeri*, hal. 12-13.

dengan tahun sebelumnya, masih akan menurun lagi dengan 6,5%. Dalam arti riilnya penurunan ini tentunya lebih besar lagi.

Analisa yang lebih teliti mungkin diperlukan tentang pengaruh ekspansi yang sebenarnya dari anggaran keseluruhan, baik rutin maupun pembangunan, setelah dikoreksi dengan pengeluaran untuk cicilan pinjaman yang tentu tidak mempunyai dampak ekspansif atas perekonomian nasional. Di antara yang terpenting untuk diketahui termasuk pengaruh perubahan nilai tukar terhadap berbagai pengeluaran maupun penerimaan dan perbedaan antara pengaruh ekspansi pengeluaran dan pengaruh kontraksi pajak. Akan tetapi kiranya cukup memadai di sini untuk ditunjukkan bahwa dari sektor pemerintah sendiri, dengan penerapan prinsip anggaran berimbang, APBN memang kurang ekspansif. Padahal dalam jumlah tersebut sudah termasuk pinjaman luar negeri untuk menutup kesenjangan antara keseluruhan pengeluaran negara dan kemampuan membiayai pengeluaran tersebut (penerimaan dalam negeri), yang jumlahnya cukup besar.

Kalau kita bandingkan kemampuan pembiayaan sektor Pemerintah tersebut, setelah dipotong pinjaman dan bantuan, (atau kemampuan Pemerintah membentuk Tabungan) dengan kebutuhan pengeluaran yang ditentukan oleh kegiatan pembangunan, maka kesenjangan tersebut lebih besar lagi. Tabungan Pemerintah direncanakan berjumlah Rp. 2,3 trilyun, sedangkan pengeluaran pembangunan Rp. 7,8 trilyun. Dalam hal ini Pemerintah berharap bahwa penurunan kemampuan sektor Pemerintah dapat diimbangi oleh peningkatan sektor swasta.

Yang menjadi masalah adalah bahwa selama ini sektor Pemerintah masih merupakan *leading sector* dalam perekonomian nasional. Kalau kita melihat realisasi pendanaan pembentukan modal selama Repelita III, misalnya, tampak bahwa sektor Pemerintah (APBN) secara rata-rata tiap tahunnya merupakan 55,4% dari keseluruhan pembentukan modal dalam perekonomian nasional, sedangkan sisanya oleh swasta. Sebagai implikasinya, diperlukan penciptaan iklim yang benar-benar dapat mendorong sektor swasta agar mampu dan mau mengkompensasikan penurunan peranan Pemerintah tersebut. Untuk ini pelonggaran pengaturan, perijinan, dengan deregulasi dan debirokratisasi yang telah dirintis memang harus benar-benar direalisasikan dan ditingkatkan.

Pembentukan tabungan domestik di luar APBN dengan demikian sangat diperlukan untuk membiayai pengeluaran investasi yang sangat diperlukan guna melanjutkan pelaksanaan kegiatan pembangunan nasional. Akan tetapi, sebagaimana ditekankan di muka, pembentukan tabungan itu sendiri tidak dengan sendirinya dapat berubah menjadi kegiatan investasi yang produktif dan sesuai dengan sasaran pembangunan. Karena itu iklim untuk pembentukan modal yang produktif dan sesuai dengan kegiatan pembangunan tersebut

harus diciptakan agar dapat mendorong sektor swasta melaksanakannya.

Mengenai pembentukan tabungan masyarakat sendiri masalah kesenjangan antara kemampuan dan kemauan melaksanakannya memang harus dipecahkan, di samping peningkatan dari kemampuan itu sendiri. Hal ini menyangkut banyak aspek, baik kelembagaannya seperti penyempurnaan lembaga keuangan bank dan bukan bank, maupun kebijaksanaan yang bersangkutan dengan mobilisasi tabungan tersebut, penciptaan instrumen yang menarik, kepastian usaha, dan sebagainya. Dalam hubungan ini, permasalahan dewasa ini yang mempunyai implikasi jangka panjang adalah bahwa belum terdapat kesesuaian antara kebutuhan pembangunan akan tersedianya dana yang berjangka panjang (untuk investasi) dan tersedianya dana yang kebanyakan berjangka pendek (dalam bentuk deposito berjangka).

## PERKEMBANGAN EKSTERN

Sebagaimana dikemukakan di atas, kesenjangan antara kebutuhan akan investasi dan tersedianya tabungan domestik di dalam pembangunan nasional ditutup dengan pemasukan modal asing, pinjaman dan bantuan. Selain itu, sebagian dari investasi memang berbentuk modal dari luar, ditunjukkan dalam permintaan perekonomian nasional untuk impor. Kebutuhan ini dibiayai dengan penerimaan hasil devisa ekspor. Dan karena kebutuhan akan aliran barang, jasa dan kapital dari luar (atau impor) lebih besar dari kemampuan nasional untuk membiayainya (ekspor), maka kekurangan tersebut harus ditutup dengan aliran masuk uang dan modal dari luar.

Perspektif pembiayaan pemasukan barang, jasa dan kapital, baik yang berupa ekspor maupun penanaman modal langsung, pinjaman dan bantuan, tentu saja ditentukan oleh perkembangan yang terjadi di dunia, terutama mitra dagang Indonesia dan negara yang berpengaruh besar dalam hubungan ekonomi-perdagangan dan moneter dunia. Karena itu, kita perlu mengamati perkembangan ekonomi-perdagangan dan moneter dunia.

Kalau kita mengamati hubungan ekonomi-perdagangan dan moneter dunia, maka tampak bahwa sejak permulaan dasawarsa tujuh puluhan terjadi berbagai gejolak yang mengubah tatanan ataupun kekuatan ekonomi-perdagangan dan moneter dunia. Gejolak tersebut telah mempengaruhi langkah-langkah kebijaksanaan penyesuaian yang dilakukan negara-negara. Baik gejolak itu sendiri maupun langkah-langkah kebijaksanaan yang dilakukan negara-negara, apalagi yang pengaruhnya besar di dunia, akan mempengaruhi perumusan kebijaksanaan ekonomi-perdagangan dan moneter nasional. Berbagai gejolak yang terjadi sejak permulaan dasawarsa tujuh puluhan dalam hubungan ekonomi-moneter-perdagangan internasional, meliputi ditinggalkannya sistem moneter Bretton Woods dengan dihapuskannya konvertibilitas

dolar AS oleh Pemerintahan Presiden Nixon (1971), membunganya harga-harga komoditi primer (1972), kemudian anjloknya harga-harga tersebut (sejak 1977), kejutan meningkatnya harga minyak (1973/1974 dan 1979) dan anjloknya harga minyak (1986), melangitnya suku bunga nyata pinjaman (sejak 1979), dan kemudian tidak menentunya imbalan nilai tukar mata uang negara-negara besar, terutama antara dolar AS dan Yen Jepang serta Mark Jerman Barat.

Ditinggalkannya sistem nilai tukar tetap a la Bretton Woods telah mendorong diterapkannya sistem nilai tukar mengambang, yang meskipun menurut prediksi teori perdagangan internasional merupakan sistem yang dapat menghasilkan keseimbangan perdagangan dan moneter internasional sehingga mampu mendorong pertumbuhan ekonomi dunia yang mantap (dalam arti *sustainable*), ternyata tidak seluruhnya seperti diharapkan.<sup>10</sup> Dalam hubungan ini, masalah yang timbul berhubung dengan dilaksanakannya sistem nilai tukar mengambang adalah ketidakpastian usaha yang akhirnya menghalangi pertumbuhan perdagangan itu sendiri. Ketidakpastian nilai tukar ini menimbulkan berbagai langkah-langkah baru untuk mengurangi/menghilangkannya (misalnya adanya jasa pengaturan *swap*). Ketidakpastian bisa dikurangi, akan tetapi hal ini membawa implikasi meningkatnya biaya perdagangan yang menghalangi pertumbuhannya.

Kejutan harga komoditi primer, terutama minyak, yang terjadi dalam dasawarsa tujuh puluhan telah mempertajam ketidakseimbangan struktural negara-negara di dunia, baik yang maju maupun yang berkembang, yang akhirnya menjadi awal terjadinya resesi yang paling berat sejak berakhirnya Perang Dunia II. Antara lain karena kebijaksanaan penyesuaian yang dilakukan oleh para penguasa negara serta perbankan, maka gejolak tingginya suku bunga pinjaman dan tidak menentunya imbalan nilai tukar mata uang negara-negara raksasa telah menimbulkan permasalahan pinjaman negara-negara berkembang yang lebih mempersulit permasalahan ekonomi dunia.<sup>11</sup>

Perkembangan hubungan internasional selama ini telah menimbulkan fenomena baru yaitu makin menguatnya saling keterkaitan atau interdependensi antar-negara-negara dan antara kelompok negara-negara yang satu

<sup>10</sup>Mengenai permasalahan ekonomi perdagangan dunia dengan dilaksanakannya sistem nilai tukar mengambang dapat ditelaah dari studi Dana Moneter Internasional, *The Exchange Rate System: Lessons of the Past and Options of the Future* (Washington D.C.: International Monetary Fund, July 1984). Dapat dibaca juga J. Soedradjad Djiwandono "Tiga Belas Tahun Nilai Tukar Mengambang," *Kompas*, 27 Februari 1986.

<sup>11</sup>Banyak studi membahas permasalahan ini, antara lain C. Fred Bergsten, ed., *Global Economic Imbalances* (Washington D.C.: Institute for International Economics, December 1985). Donald R. Lessard & John Williamson, *Financial Intermediation Beyond the Debt Crisis* (Washington, D.C.: Institute for International Economics, September 1985) atau laporan Bank Dunia, *World Development Report* dan laporan DMI, *World Economic Outlook*.

dan yang lain. Cepat menjalarnya resesi dunia tahun 1975 dan 1980, misalnya, menunjukkan kuatnya interdependensi ini. Indikator dari interdependensi tersebut terutama adalah meningkatnya peranan perdagangan dunia dalam produksi dunia, yaitu dari 12% tahun 1962 menjadi 22% tahun 1984. Angka ini menunjukkan makin terbukanya perekonomian setiap negara terhadap negara-negara lain, dan karena itu makin besarnya pengaruh ekstern, baik yang menjadi pendorong maupun penghambat bagi perkembangan ekonomi nasional setiap negara.

Dalam bidang moneter kecenderungan hubungan interdependensi yang menguat tampak dari gejala timbulnya internasionalisasi dari lembaga keuangan, terutama perbankan, sehingga operasinya bukan lagi nasional akan tetapi meliputi dunia. Timbul proses internasionalisasi kelembagaan keuangan atau yang sering disebutkan sebagai *global finance*. Menurut Yusuke Kashiwagi, President dari *Bank of Tokyo* dalam ceramahnya baru-baru ini pada acara *Per Jacobsson Lecture* dalam rangka sidang tahunan Dana Moneter Internasional dan Bank Dunia, *global finance* meliputi tiga macam perkembangan, yaitu internasionalisasi keuangan, proses yang dikenal sebagai *securitization* yaitu membaurnya bank-bank komersial dengan lembaga-lembaga keuangan *securities*, serta inovasi baru berupa perluasan jasa pasar uang sehingga meliputi berbagai hal di luar yang secara tradisional dikerjakan lembaga keuangan.<sup>12</sup>

*Global Finance* meliputi ketiga aspek yang berjalan bersamaan yaitu internasionalisasi, sekuritisasi, dan inovasi dalam keuangan. Ketiganya mengandung proses integrasi atau penyatuan. Internasionalisasi lembaga keuangan menyatukan pasar uang ke dalam satu pasar uang dunia yang bekerja dua puluh empat jam seharinya. Sekuritisasi merupakan praktek baru yang dilaksanakan banyak perusahaan yang menekankan pengeluaran saham atau surat berharga dalam pembiayaan usahanya sebagai ganti pinjaman perbankan.<sup>13</sup> Dalam hubungan ini lembaga perbankan telah melakukan fungsi penyediaan jasa pengelolaan emisi surat berharga perusahaan atau dengan bergabung dengan lembaga keuangan yang secara tradisional mengelola kegiatan ini, yaitu lembaga keuangan pembiayaan investasi (*investment companies*). Kedua cara ini menunjukkan terjadinya proses penyatuan atau integrasi dari pasar uang dan pasar modal ke dalam *global finance*.

Selain itu berbagai inovasi baru telah menyebabkan terciptanya berbagai instrumen finansial baru, seperti timbulnya *floating rate notes* (FRN), fasilitas *swap* untuk mata uang dan suku bunga, *currency and interest rate options* serta *financial futures*. *Option* maupun *future* digunakan oleh perbankan dan

<sup>12</sup>Yusuke Kashiwagi, "The Emergence of Global Finance," makalah disampaikan pada *Per Jacobsson Lecture* tahun 1986, Washington D.C., 28 September 1986 (mimeo).

<sup>13</sup>Proses ini sebenarnya mengurangi fungsi perbankan sebagai lembaga perantara keuangan.

perusahaan-perusahaan untuk menjaga diri terhadap risiko keuangan, seperti dengan mengambil posisi untuk mengurangi *exposure* terhadap perubahan suku bunga dan nilai tukar mata uang. Demikian pula menggunakan *interest rate future* untuk menjaga risiko tidak sesuai suku bunga yang harus dibayar dan yang akan diterima. Praktek-praktek ini makin meluas dalam keadaan pasar dan kegiatan usaha yang tidak menentu.<sup>14</sup> Instrumen atau teknik baru tersebut telah menggabungkan berbagai instrumen finansial yang secara tradisional diperdagangkan dalam pasar yang terpisah. Adanya *swap* dalam suku bunga, misalnya, telah mempertemukan perbedaan suku bunga antar berbagai pasar yang disebabkan oleh perbedaan peraturan keuangan, pengenaan pajak, dan sebagainya. Jadi perkembangan hubungan ekonomi-perdagangan dan moneter sejak permulaan dasawarsa tujuh puluhan menimbulkan dua aspek yang sangat mempengaruhi kebijaksanaan perekonomian nasional, yaitu ketidakpastian dan interdependensi.<sup>15</sup>

Perekonomian dunia memang berkembang dan berubah terus. Sebagian dari perubahan yang terjadi bahkan oleh Peter Drucker dikatakan bersifat struktural dan fundamental. Dalam masyarakat kita telah banyak dilakukan pembahasan mengenai hal ini. Mungkin sekali pendapat Drucker tidak benar, atau paling sedikit baru menunjukkan kecenderungan jangka panjangnya, sedangkan jangka pendeknya mungkin berbeda dan jangka panjangnya dapat pula berbeda karena terjadinya perubahan yang tidak atau belum dapat dilihat dewasa ini. Bagaimanapun juga, tesis tersebut perlu kita perhatikan bersama, karena sekiranya benar tentu akan banyak membawa implikasi pada langkah-langkah penyesuaian dalam perekonomian nasional.

Kiranya ada baiknya dikemukakan secara singkat di sini, berbagai perubahan fundamental ekonomi dunia yang dikemukakan Profesor Drucker.<sup>16</sup> *Pertama*, mengenai ambruknya ekonomi bahan mentah. Pada pertengahan dasawarsa tujuh puluhan *The Club of Rome* mensponsori studi yang kemudian dikenal dalam publikasi *The Limits to Growth*, yang menunjukkan bahwa dunia akan menghadapi krisis mandegnya pertumbuhan karena

<sup>14</sup>Perkembangan instrumen-instrumen dan teknik-teknik keuangan yang relatif baru dan cukup rumit ini ditelaah dalam berbagai publikasi seperti, Gerald Krefetz, *How to Read and Profit from Financial News* (New York: Ticknor & Fields, 1984), sedangkan perkembangan dan analisa dalam bidang ini dapat dibaca dalam Maxwell Watson, et.al., *International Capital Markets: Development and Prospects* (Washington D.C.: International Monetary Fund, Occasional Paper No. 43, February 1986).

<sup>15</sup>Permasalahan ini telah dibahas oleh penulis dalam "Mengamati Perubahan Moneter Dunia dan Beberapa Implikasinya," makalah yang disampaikan dalam Seminar di Fakultas Ekonomi, Universitas Trisakti, 17 Desember 1986 (mimeo).

<sup>16</sup>Pendapat Prof. Peter F. Drucker dikemukakan dalam makalahnya "The Changed World Economy," dalam *Foreign Affairs* (Spring 1986): hal. 768-791, atau versi pendeknya dalam *Economic Impact*, 1986/4, hal. 6-13. Dapat diperiksa pula *Business News*, 1 Desember 1986.

makin langkanya produk-produk primer yang tersedia di dunia. Ternyata prediksi ini tidak benar, dan harga produk-produk primer bahkan melemah sejak 1977 sampai sekarang. Minyak masih mengalami peningkatan harga tahun 1979, akan tetapi sejak tahun 1982 dan terutama tahun 1986 kecenderungannya terus melemah. Demikian pula produksi pertanian yang dalam studi tersebut diperkirakan akan mengalami krisis pada pertengahan dasawarsa delapanpuluhan, ternyata sebaliknya. Dewasa ini negara-negara yang semula mengalami masalah beras, seperti India, RRC dan Indonesia, telah mampu berswasembada, bahkan mungkin dapat mengekspornya. Ternyata permintaan terhadap produk-produk primer terus melemah. Dan, karena dalam berbagai produk justru terjadi peningkatan penawaran yang besar, lemahnya permintaan telah menekan harga untuk turun. Kecenderungan ini tampaknya berjangka panjang, dan dengan demikian peningkatan produksi barang-barang industri tidak akan mendorong peningkatan kebutuhan akan bahan mentah dengan cukup, apalagi kalau peningkatan ekonomi barang-barang industri tersebut tidak terjadi. Karena itu terjadi keadaan ambruknya ekonomi bahan mentah, yang disebabkan oleh lepasnya kaitan antara kegiatan industri dan produksi bahan mentah.

*Kedua*, mengenai lepasnya kaitan ekonomi industri dari kesempatan kerja. Peningkatan industri di negara-negara maju telah terjadi dengan menurunnya kesempatan kerja bagi tenaga kerja (*blue collar workers*). Karena itu biaya tenaga kerja tidak lagi menjadi unsur yang dominan dalam kegiatan industri, dan dengan demikian juga tidak menentukan dalam posisi keuntungan komparatif. Perkembangan industri telah terjadi dengan penggeseran sifatnya, dari yang padat karya dan padat bahan mentah menjadi padat pengetahuan dan informatika (dari *material-based* menjadi *information-and knowledge-based industries*). Kembali di sini, peningkatan kegiatan industri (negara-negara maju) tidak akan banyak membawa dampak pada peningkatan permintaan akan bahan mentah ataupun tenaga kerja. Atau terjadi proses pemisahan kesempatan kerja dari kegiatan industri.

*Ketiga*, terjadinya kecenderungan bahwa perekonomian dunia lebih ditentukan oleh pergerakan modal, nilai tukar mata uang dan aliran kredit daripada oleh aliran perdagangan barang-barang dan jasa-jasa. Proses ini belum jelas berjalan, akan tetapi berbagai perkembangan terakhir mendukung terjadinya.

Menurut Peter Drucker, nilai perdagangan barang dan jasa dewasa ini sekitar US\$3 trilyun dalam satu tahun, akan tetapi volume pinjaman antarbank di London meliputi US\$75 trilyun satu tahun, atau dua puluh lima kali lipat dari transaksi barang dan jasa. Selain itu, transaksi valuta di pusat-pusat keuangan dunia secara keseluruhan meliputi US\$35 trilyun satu tahun, atau dua belas kali lebih besar dari transaksi barang dan jasa. Volume aliran dana

dari hubungan pinjam-meminjam yang besarnya sekitar US\$150 milyar per hari tersebut menunjukkan permintaan akan dana yang luar biasa besarnya.

Perkembangan tersebut baru sifatnya karena sebelumnya dunia tidak mengenalnya. Hal ini tentunya membawa implikasi tertentu dalam pendekatan ataupun analisa yang menyangkut moneter dunia. Analisa yang mendasarkan diri atas paradigma lama harus diperbarui. Dalam hubungan ini, permintaan akan likuiditas biasanya dikaitkan dengan kebutuhan untuk membiayai transaksi perdagangan dan investasi, yang dalam arti konvensional hanya meliputi investasi fisik. Akan tetapi pertumbuhan perdagangan dunia dan investasi fisik saja jelas tidak dapat menerangkan mengapa terdapat permintaan akan valuta sebesar US\$150 milyar per hari tersebut. Peningkatan permintaan akan dana tersebut justru lebih banyak didominasi oleh kebutuhan untuk membiayai investasi di bidang aset finansial maupun untuk membiayai pinjaman lama yang terus menumpuk sejak pertengahan dasawarsa tujuh puluhan. Jadi di samping pertumbuhannya yang sangat pesat, terdapat pula perubahan dalam motivasi yang mendorong permintaan akan dana (kredit).

Implikasi lebih lanjut dalam hal ini tentunya adalah dalam hal tingginya suku bunga perkreditan dalam arti riil yang, meskipun akhir-akhir ini telah terjadi penurunan, masih sangat tinggi dibandingkan dengan tingkat suku bunga di masa silam. Suku bunga riil dalam arti suku bunga nominal dikoreksi dengan laju inflasi dalam pasar uang di dunia yang pernah lebih dari 10% per tahun pada 1980, telah mengalami penurunan akhir-akhir ini sekitar 5%. Ini memang relatif rendah, akan tetapi dibandingkan dengan dasawarsa limapuluhan yang berada pada tingkat 2% per tahun, apalagi dasawarsa tujuh puluhan sampai tahun 1979 yang hanya sekitar 1,5%, tingkat tersebut sangat tinggi.<sup>17</sup>

Kurangnya kepastian usaha telah mendorong perubahan hubungan moneter dan perdagangan, di mana kegiatan produksi atau sektor riil dalam perekonomian kurang terdorong. Sektor produksi dan perdagangan komoditi tertinggal dan boleh dikatakan terpisah dari sektor finansial dalam bentuk kegiatan investasi dalam aset finansial, seperti perdagangan surat berharga dan valuta. Selain itu, fenomena baru dalam bentuk besarnya pinjaman negara-negara berkembang telah pula menimbulkan kegiatan pembiayaan pinjaman yang menjangkut aliran dana yang tampaknya terpisah dari kegiatan riil dalam bentuk produksi, investasi atau perdagangan.

Keadaan di atas menunjukkan gejala terpisahnya sektor moneter dari sektor riil yang digambarkan oleh kegiatan investasi fisik, produksi dan perda-

<sup>17</sup>Penulis pernah membahas permasalahan suku bunga dalam kaitannya dengan kebijaksanaan perkreditan, "Suku Bunga Perkreditan dan Investasi: Suatu Dilema Kebijakan Perbankan," *Swasembada* (November 1985).

gangan. Selain itu pasar uang dan modal menjadi tidak menentu, sukar diperkirakan arahnya, karena tidak menentukannya unsur-unsur yang mendorong permintaan akan investasi dalam aset finansial tersebut. Dari segi penawarannya, praktek perbankan lepas pantai didukung oleh cara-cara baru bank-bank komersial yang lebih agresif dan tersedianya dana dalam jumlah yang lebih besar dari semula seperti pada masa-masa adanya bonanza minyak untuk negara-negara produsennya, dan kemajuan teknologi yang mempermudah pelaksanaan kegiatan pemindahan dana telah mengimbangi perkembangan baru dalam permintaan akan dana tersebut. Sebagai akibatnya, penentuan harga atau nilai tukar mata uang menjadi sukar untuk diperkirakan dan dengan demikian tidak mengherankan bahwa nilai tukar mata uang menjadi berfluktuasi tidak menentu.

## PERSPEKTIF PEMBIAYAAN PEMBANGUNAN

Sebagaimana dikemukakan sebelumnya, tersedianya dana dari pembentukan tabungan merupakan kendala yang membatasi pelaksanaan pembangunan nasional dalam bentuk kegiatan investasi. Dalam hal pembentukan tabungan dalam negeri, peranan sektor Pemerintah yang menurun diharapkan diimbangi oleh peningkatan tabungan masyarakat. Hal ini banyak ditentukan oleh perkembangan kemampuan dan kemauan masyarakat membentuk tabungan. Selain pemupukan tabungan masyarakat yang masih harus ditingkatkan, permasalahan ini menyangkut perbaikan iklim dan sarana yang lebih mendorong pembentukan tabungan di satu pihak dan yang mendorong penanaman modal atau investasi pada kegiatan yang produktif, menunjang kegiatan pembangunan nasional, di lain pihak.

Pembentukan tabungan domestik masih lebih kecil dari kebutuhan pembiayaan kegiatan investasi. Di samping itu, kebutuhan pembiayaan investasi juga meliputi tabungan luar negeri dalam bentuk devisa untuk barang dan jasa yang tidak atau belum dapat dihasilkan di dalam negeri. Karena itu, aliran dana dari luar negeri tetap diperlukan, baik untuk menutup kekurangan dana pembiayaan investasi maupun untuk membiayai impor tersebut.

Aliran dana dari luar negeri, baik sebagai pembayaran terhadap ekspor Indonesia maupun sebagai penanaman modal dan pinjaman sangat tergantung pada perkembangan ekonomi-perdagangan dan moneter dunia. Dalam hal ini, ketidakpastian usaha yang membayangi hubungan-hubungan tersebut sangat mempengaruhi perspektif aliran dana dari luar negeri ke dalam perekonomian nasional.

Berbagai faktor yang mempengaruhi perkembangan ekspor Indonesia dan aliran modal dari luar adalah laju pertumbuhan produksi negara-negara maju, perkembangan pasar dunia bagi ekspor Indonesia, dan kebijaksanaan negara-

negara maju. Berbagai studi telah menunjukkan bahwa laju pertumbuhan produksi negara-negara maju tahun depan akan sedikit lebih baik dari tahun ini, dan berkisar antara 2,5%-3%. Suatu studi dari *Bank of America* menunjukkan bahwa laju pertumbuhan per tahun negara-negara maju antara 1984-1992 akan berkisar sekitar 3%, yang merupakan perbaikan dari periode sebelumnya (1974-1983) sebesar 2,2%, tetapi lebih rendah dari tahun enam-puluhan (1960-1973) sebesar 5%.<sup>18</sup> Perdagangan dunia juga tidak terlalu menggembirakan. Dana Moneter Internasional (DMI) memperkirakan bahwa laju pertumbuhan volume perdagangan dunia tahun 1987 diperkirakan 3,8%, suatu pertumbuhan yang lebih baik dari tahun 1986 sebesar 3,3%, tetapi jauh lebih rendah dari periode 1968-1977 yang mendekati 8% per tahun.<sup>19</sup>

Kelemahan kegiatan produksi dan dengan demikian perdagangan ini dinilai dari segi permintaan. Perkembangan harga-harga komoditi primer yang merupakan bagian penting ekspor kita, meskipun dalam beberapa hal menunjukkan perbaikan, masih tertekan. Demikian pula harga migas. Memang besaran-besaran agregatif tersebut tidak selalu merupakan indikator yang tepat untuk masing-masing komoditi. Namun hal tersebut memang memberikan gambaran umum. Dalam hal ini terobosan memang harus dilakukan untuk mendorong ekspor, yang pasarannya meskipun lemah masih terbuka untuk Indonesia. Sehubungan dengan ini masalahnya tentu saja adalah posisi relatif ekspor kita terhadap negara-negara pesaing, karena kita harus merebut peranan yang terbatas.

Pasar dunia untuk komoditi di luar migas, terutama hasil industri pengolahan, memang masih memberikan peluang. Akan tetapi pasar dunia memang bertambah kompetitif dan lebih tidak menentu karena kebijaksanaan negara-negara maju yang lebih proteksionistis, didorong oleh keadaan rendahnya pertumbuhan ekonomi, tingginya tingkat pengangguran dan perbedaan persepsi mengenai permasalahan yang menghinggapai negara-negara maju sendiri.

Kesempatan kerja di negara-negara maju masih tertekan, tingkat pengangguran diperkirakan masih berkisar sekitar 8%. Untuk negara-negara di Eropa, kecuali Jerman Barat, bahkan sekitar 11%. Semua ini meliputi lebih dari 30 juta tenaga kerja yang menganggur. Negara-negara Eropa masih menghadapi masalah dalam bentuk kakunya struktur industri dan pertanian yang menyulitkan penyesuaian pada perubahan-perubahan yang terjadi. Amerika Serikat masih menghadapi masalah defisit kembar dalam anggaran pemerintah federal dan neraca pembayarannya yang makin tidak dapat ditopang oleh

---

<sup>18</sup>Diambil dari Tabel 2 dalam buku John Oliver Wilson, *The Power Economy* (Boston: Little, Brown and Co., 1985), hal. 10.

<sup>19</sup>International Monetary Fund, *World Economic Outlook* (Washington, D.C.: International Monetary Fund, October 1986).

perekonomiannya (*unsustainable*). Sedangkan Jerman Barat dan Jepang, terutama, menghadapi masalah terlalu tergantungnya pertumbuhan perekonomian mereka pada pasaran luar negeri. Dalam pada itu negara-negara berkembang menghadapi masalah defisit dalam neraca pembayaran dan pinjaman luar negeri yang juga tidak *sustainable*.

Pertumbuhan produksi yang tertekan dengan tingkat pengangguran yang tinggi serta berbagai masalah fundamental yang dihadapi negara-negara maju menyebabkan kuatnya kecenderungan untuk melaksanakan tindakan-tindakan yang proteksionistis. Kecenderungan ini tampak akhir-akhir ini makin menguat di Amerika Serikat dan di Eropa Barat. Tindakan bersama antara para Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Sentral Kelompok Lima (AS, Inggris, Jepang, Jerman Barat dan Perancis) untuk menekan nilai dolar pada bulan September 1985 (dikenal sebagai *Plaza Accord*) telah memperbaiki perbandingan nilai tukar antara dolar AS dengan Yen Jepang dan Mark Jerman Barat. Selama ini nilai dolar telah menurun sampai sekitar 40% terhadap kedua mata uang tersebut. Hal ini diharapkan dapat mengurangi defisit neraca pembayaran sebagai akibat lebih mahalnya impor ke AS dan lebih mudahnya ekspor AS. Akan tetapi ternyata defisit neraca pembayaran belum membaik, bahkan sebaliknya yang terjadi. Tindakan tersebut semula diharapkan dapat membendung sikap proteksi Congress di AS, akan tetapi ternyata belum berhasil. Karena itu ditakutkan bahwa Congress akan lebih proteksionistis lagi. Dan popularitas Presiden Reagan yang makin memudar akibat skandal Iran ditambah dengan kenyataan bahwa dia tidak akan (boleh) terpilih lagi, dan Congress yang makin dikuasai Partai Demokrat, menyebabkan bahwa nafsu proteksionis ini akan sangat sukar dibendung oleh Pemerintah Reagan.

Selain itu, dari segi penawarannya, pasaran dunia menjadi makin kompetitif dan dengan demikian lebih memberatkan lagi posisi Indonesia, karena ia harus menghadapi banyak negara pesaing yang ingin menjual produk yang sama dalam pasar yang makin terbatas. Indonesia dalam berbagai komoditi hasil industri pengolahan bukan saja harus berkompetisi dengan negara-negara industri baru seperti Korea, Taiwan dan Hong Kong, tetapi juga negara-negara tetangga (anggota ASEAN), India, Pakistan, Bangladesh, RRC, dan juga negara-negara Amerika Latin. Keberhasilan Indonesia untuk membuat terobosan ditentukan oleh kemampuan untuk menjual barang yang lebih murah atau kualitas yang lebih baik dari negara-negara tersebut, yang semuanya akhir-akhir ini berusaha meningkatkan ekspor. Indonesia harus mampu memproduksi barang-barang dengan biaya yang lebih kompetitif daripada negara-negara tersebut. Jadi di samping kecenderungan menurunnya kebutuhan barang-barang primer seperti dikemukakan Drucker, Indonesia menghadapi masalah berat dalam meningkatkan ekspor barang-barang hasil industri pengolahan.

Dalam hal aliran modal, penanaman modal asing untuk kegiatan produksi ekspor di Indonesia tampak sangat terbatas. Di sinipun masalahnya menyangkut posisi kita dibandingkan negara-negara lain yang harus lebih menarik untuk memperoleh manfaat dari aliran kapital yang ada. Penyempurnaan terhadap peraturan yang ada untuk menarik modal asing memang telah dilakukan, akan tetapi untuk dapat berhasil yang lebih menentukan adalah bahwa semua itu harus dapat memberikan iklim usaha yang lebih baik, lebih pasti, dan lebih memberi peluang mendapatkan keuntungan, daripada perekonomian negara-negara lain yang juga berusaha menarik modal tersebut.

Mengenai pinjaman dan bantuan, memang kredibilitas Indonesia masih cukup baik, terbukti dengan berbagai pinjaman yang didapatkan akhir-akhir ini. Akan tetapi pada umumnya keadaan pasar modal dan uang tetap ketat. Kecuali jumlah dana yang terbatas, suku bunga nyata yang masih tinggi dan masih belum terdapatnya penyesuaian masalah pinjaman negara-negara berkembang secara tuntas, jelas belum memberikan peluang yang menggembarakan.

## PENUTUP

Tulisan ini telah membahas permasalahan pembiayaan pembangunan yang ditandai oleh adanya kesenjangan antara kebutuhan akan dana yang makin meningkat dalam pembangunan nasional dan pembentukan tabungan untuk membiayainya yang makin terbatas. Tersedianya dana dan modal menjadi kendala yang makin mengikat dan membatasi kemampuan masyarakat melaksanakan pembangunan. Keterbatasan dana tersebut terjadi baik dalam sektor anggaran, swasta nasional, maupun dalam sektor luar negeri. Perekonomian nasional menghadapi masalah terbatasnya tabungan dalam negeri. Upaya untuk mengurangi keterbatasan tersebut dengan aliran modal luar negeri juga menghadapi masalah serupa. Masalah pembangunan nasional dalam kaitan ini menjadi klasik seperti kita kenal dalam literatur Ekonomi Pembangunan, yaitu kurangnya dana dalam bentuk rupiah dan devisa untuk membiayai kegiatan investasi.

Keterbukaan dan sistem yang berlaku dalam perekonomian nasional menyebabkan kepekaan kegiatan dalam negeri terhadap perkembangan ekstern. Dalam pada itu perkembangan ekstern yang ditandai oleh berbagai gejala menimbulkan ketidakpastian hubungan ekonomi-perdagangan dan moneter, yang pada gilirannya mempengaruhi perekonomian nasional.

Kendala yang makin membatasi kemampuan pelaksanaan pembangunan ini menuntut upaya untuk makin teliti dalam memilih pemusatan kegiatan pembangunan di satu pihak, dan mengendorong ketatnya ikatan kendala tersebut di lain pihak. Upaya penyesuaian yang bersifat struktural, seperti

peningkatan efisiensi dengan deregulasi dan debirokratisasi harus diteruskan dan lebih konsekuen dilaksanakan. Dalam kaitannya dengan sektor ekstern ukuran yang harus dipakai adalah posisi relatif Indonesia terhadap negara-negara lain untuk menerobos peluang yang makin terbatas.

Kegiatan pembangunan nasional dewasa ini memang berada pada tahap di mana keterkaitan antar-bidang/sektor makin menonjol, yaitu sasaran suatu sektor/bidang dapat merupakan kendala bagi yang lain. Sasaran jangka pendek dapat menjadi kendala pencapaian sasaran jangka panjang. Ini semua menuntut perencanaan kebijaksanaan yang lebih akurat dan terkoordinasi.