

Pengaruh Ekonomi Dunia pada Ekonomi Indonesia Dasawarsa 1990-an

Hadi SOESASTRO

PENDAHULUAN

Pengaruh perkembangan eksternal atas suatu ekonomi cepat atau lambat akan menampakkan dirinya dalam posisi dan perkembangan neraca pembayaran ekonomi yang bersangkutan. Neraca pembayaran merupakan catatan mengenai segala transaksi ekonomi antara penduduk suatu negara dan negara-negara lain di dunia selama satu periode tertentu. Secara *ex post* neraca pembayaran tersebut selalu berimbang, artinya jumlah debit sama besarnya dengan jumlah kredit dalam keseluruhan transaksi.

Berbagai jenis transaksi ekonomi tersebut dapat dikelompokkan dalam neraca-neraca tersendiri. Neraca perdagangan barang (*merchandise account*) mencatat transaksi barang-barang, sedangkan neraca transaksi berjalan (*current account*) mencatat transaksi barang-barang dan jasa-jasa. Dalam pos jasa-jasa terdapat "transaksi" di bidang jasa perkapalan, turisme, jasa investasi dan jasa-jasa lainnya. Neraca transaksi berjalan juga mencatat "transfer," yaitu sumbangan-sumbangan yang diterima penduduk atau pemerintah dari luar atau yang diberikan kepada penduduk atau pemerintah di negara lain. Neraca modal (*capital account*) mencatat arus berbagai jenis modal, seperti bantuan pembangunan kepada pemerintah, pinjaman lainnya oleh pemerintah, penanaman modal asing, dan arus modal swasta lainnya, baik modal jangka panjang maupun modal jangka pendek.

Cara pengelompokan transaksi-transaksi tersebut mempengaruhi penetapan besarnya "surplus" atau "defisit" dalam neraca pembayaran suatu negara. Besarnya ketidakseimbangan (*imbalance*) dalam neraca pembayaran tergantung pada konsep yang melatarbelakangi pengertian mengenai surplus dan defisit itu sendiri.

Dewasa ini lazimnya disepakati bahwa posisi neraca pembayaran itu melibatkan dan mencerminkan keseluruhan transaksi yang bersifat otonom (*autonomous*), yaitu transaksi-transaksi yang dilakukan secara bebas atas dasar rangsangan ekonomi ataupun pertimbangan politis, terlepas dari keadaan neraca pembayaran secara keseluruhan. Transaksi yang bersifat otonom ini dibedakan dari transaksi yang bersifat akomodatif atau yang terpaksa dilakukan (*accomodating* atau *induced*) oleh otoritas moneter untuk menutup kesenjangan antara keseluruhan debit dan kredit dalam transaksi yang bersifat otonom. Dilihat dari segi terakhir ini, ketidakseimbangan (*imbalance*) atau *disequilibrium* dalam neraca pembayaran ditunjukkan oleh besarnya perubahan dalam cadangan devisa resmi.

Yang diartikan dengan "masalah neraca pembayaran" menyangkut posisi neraca pembayaran itu: apakah berada dalam ketidakseimbangan untuk satu periode yang singkat (misalnya satu tahun) ataukah secara kronis berada dalam ketidakseimbangan untuk beberapa tahun berturut-turut (*fundamental disequilibrium*).

Masalah neraca pembayaran yang dihadapi suatu ekonomi tidak harus bersumber dari luar ekonomi itu saja. Sebenarnya, defisit neraca pembayaran mencerminkan kelebihan (*excess*) keseluruhan pengeluaran suatu ekonomi dibandingkan dengan keseluruhan penerimaannya, dan bukan hanya kelebihan pengeluaran dibandingkan dengan penerimaan melalui transaksi internasional.¹

Ditinjau dari rumusan ini, masing-masing neraca dalam neraca pembayaran dapat dilihat sebagai "jendela-jendela" ke dunia luar; melalui jendela-jendela tersebut kelebihan arus permintaan domestik akan arus penawaran domestik, atau sebaliknya, dimanifestir dalam transaksi internasional. Maka dari itu, defisit neraca transaksi berjalan berarti kelebihan arus permintaan domestik akan barang dan jasa. Defisit dalam neraca modal berarti kelebihan permintaan domestik akan surat-surat berharga dan segala bentuk penanaman modal yang memberikan hasil. Jika transaksi-transaksi otonom dirumuskan seperti ini, maka transaksi-transaksi yang bersifat akomodatif -- seperti terlihat dalam perubahan cadangan devisa resmi -- terjadi karena kelebihan arus permintaan domestik atau arus penawaran domestik terhadap uang.

Pendekatan moneter pada neraca pembayaran melihat surplus atau defisit dalam neraca-neraca transaksi otonom sebagai petunjuk bahwa pendapatan suatu ekonomi melampaui atau lebih rendah dari konsumsinya (absorpsi), dan karenanya dalam ekonomi tersebut terjadi akumulasi atau dekumulasi kekayaan (*asset*). Dengan rumusan ini maka transaksi akomodatif -- yaitu seperti yang tercermin dalam "neraca uang" (*money account*) -- secara lang-

¹Lihat Sidney S. Alexander, "Effects of a Devaluation on a Trade Balance," *IMF Staff Papers*, Vol. II (April 1952): hal. 263-278.

sung dapat dipengaruhi oleh kebijaksanaan moneter. Tetapi pengaruh ini kelihatannya juga mengenal batasnya. Jadi walaupun pendekatan moneter pada neraca pembayaran melihat neraca pembayaran itu sebagai gejala moneter, hal itu tidak berarti bahwa sumber dari masalah neraca pembayaran dan tindakan untuk mengatasinya harus semata-mata bersifat moneter.

Pengalaman Indonesia dalam beberapa tahun belakangan ini menunjukkan bahwa masalah neraca pembayaran yang dihadapi ternyata tidak cukup diatasi dengan tindakan-tindakan di bidang moneter, sementara sumber dari masalah itu banyak berasal dari perubahan-perubahan drastis dalam ekonomi dunia -- termasuk yang bersifat struktural. Ada kesan bahwa usaha mengatasi masalah neraca pembayaran terlampaui dibebankan kepada kebijaksanaan moneter.

Tulisan ini tidak dimaksudkan untuk meneliti perkembangan neraca pembayaran Indonesia di waktu lalu. Namun dari perkembangan neraca transaksi berjalan selama sekitar 20 tahun terakhir ini (Tabel 1) terlihat bahwa gejala yang dialami untuk sebagian besar jelas bersumber dari perkembangan internasional, seperti perubahan drastis harga minyak (1973-1974, 1979-1980,

Tabel 1

PERKEMBANGAN NERACA TRANSAKSI BERJALAN DALAM
NERACA PEMBAYARAN INDONESIA, 1969/1970-1987/1988
(Dalam Juta US\$)

Tahun	Neraca Transaksi Berjalan ^a	Tahun	Neraca Transaksi Berjalan ^a
1969/1970	- 501	1979/1980	+ 2.198
1970/1971	- 388	1980/1981	+ 2.131
1971/1972	- 448	1981/1982	-2.790
1972/1973	- 557	1982/1983	-7.039
1973/1974	- 756	1983/1984	-4.151
1974/1975	- 138	1984/1985	-1.968
1975/1976	- 854	1985/1986	-1.832
1976/1977	- 802	1986/1987	-4.096
1977/1978	- 690	1987/1988 ^b	-2.636
1978/1979	-1.155		

Catatan: ^aNegatif berarti defisit

^bAPBN

Sumber: *Nota Keuangan 1987/1988.*

1983, dan 1986) dan resesi ekonomi dunia (1975, 1981-1982). Pengelolaan ekonomi dalam negeri juga mempengaruhi perkembangan tersebut, seperti yang diakibatkan oleh krisis Pertamina tahun 1975-1976, ataupun secara lebih fundamental (dan struktural) karena ekonomi Indonesia begitu tergantung pada minyak (terutama sejak permulaan Pelita II).

PROSPEK EKONOMI DUNIA DASAWARSA 1990-AN

Sebelum membahas prospek ekonomi dunia dalam dasawarsa 1990-an dan pengaruhnya atas ekonomi Indonesia, kiranya perlu diteliti secara umum jalur-jalur pengaruh perkembangan eksternal atas ekonomi negara berkembang seperti Indonesia. Beberapa perkembangan yang menonjol sejak permulaan dasawarsa 1980-an -- seperti pengaruh resesi ekonomi dunia 1981-1982 atas negara-negara berkembang, efek suku bunga yang tinggi sejak 1980, dan penurunan pinjaman dari perbankan internasional kepada negara-negara berkembang sejak 1982 -- menunjukkan kompleksitas dari mekanisme jalur-jalur pengaruhnya.

Umumnya diketahui bahwa salah satu jalur pengaruh utama adalah pasar barang dan jasa -- yang pengaruhnya akan tampak dalam perkembangan neraca transaksi berjalan. Dalam hubungan ini penting untuk dicatat bahwa negara-negara industri maju masih tetap merupakan pasar utama bagi ekspor negara-negara berkembang. Perkembangan dan kebijaksanaan ekonomi makro di negara-negara industri membawa pengaruh yang sangat berarti pada neraca transaksi berjalan dan pertumbuhan output negara-negara berkembang melalui efek simultan atas harga-harga relatif dan volume dalam perdagangan luar negeri mereka. Perubahan dalam penerimaan ekspor ini pada gilirannya mempengaruhi prospek pertumbuhan dalam jangka pendek -- melalui dampaknya pada tingkat permintaan agregat dan ketersediaan devisa -- dan dalam jangka panjang -- melalui pengaruhnya pada tingkat investasi dan peranan dari sektor ekspor.

Tabel 2 menunjukkan adanya hubungan antara pertumbuhan ekonomi di negara-negara industri dan pertumbuhan ekonomi di negara-negara berkembang. Namun tabel itu juga menunjukkan keaneka-ragaman tingkat pertumbuhan di antara negara-negara berkembang sendiri, terutama sejak permulaan dasawarsa 1980-an ini. Dalam periode pemulihan kembali ekonomi 1983-1986, tingkat pertumbuhan rata-rata per tahun kelompok negara pengekspor minyak hanya mencapai 0,4%, sedangkan kelompok negara pengekspor barang pabrikan (*manufactures*) berhasil mencapai pertumbuhan sebesar hampir 7% per tahun. Sementara itu kelompok negara dengan beban utang yang tinggi (sejumlah negara Amerika Latin, Nigeria dan Filipina) hanya mencapai pertumbuhan sebesar 1,1% rata-rata per tahun.

Tabel 2

TINGKAT PERTUMBUHAN EKONOMI (PRODUK DOMESTIK BRUTO), 1965-1986
(% Per Tahun, Rata-rata)

Kelompok Negara	1965-1972	1973-1980	1981-1982	1983-1986
<i>Industri Maju</i>	4,7	2,8	0,7	3,0
<i>Berkembang</i>	6,5	5,4	2,8	4,1
- Pengekspor Minyak	6,9	6,0	2,3	0,4
- Pengekspor Manufaktur	7,4	6,0	3,8	6,9
- Beban Utang Tinggi	6,9	5,4	0,2	1,1

Sumber: IBRD, *World Development Report 1987*.

Pertanyaan yang timbul, dan yang relevan bagi perumusan kebijaksanaan di Indonesia, adalah sejauh mana perkembangan di atas akan berlanjut. Dapatkah kelompok negara pengekspor barang pabrikan mempertahankan pertumbuhan ekonomi melalui penggalakkan ekspor secara terus-menerus, terutama untuk barang pabrikan yang mempunyai pasar tujuan yang terbatas? Bagaimana dengan prospek kelompok negara pengekspor minyak dan pengekspor komoditi primer pada umumnya?

Bagi kelompok negara yang disebut terakhir, perkembangan harga barang-barang komoditi primer telah membawa pengaruh yang besar (lihat Tabel 3). Arah perkembangan harga ini masih sangat tidak menentu. Bahkan thesis Peter Drucker menganggap bahwa arah perkembangan itu masih akan berlanjut terus. Sesedikitnya selama dasawarsa 1990-an ini tampaknya memang tidak ada alasan bagi pembalikan trend itu. Keadaan ini kiranya juga berlaku untuk minyak, walaupun untuk jangka waktu yang lebih panjang sangat mungkin harga riil minyak akan meningkat lagi.²

Prospek ekspor barang-barang pabrikan dari negara-negara berkembang ke negara-negara industri maju akan sangat tergantung dari berlanjutnya tekanan proteksionis di berbagai negara -- khususnya di Amerika Serikat -- dan sejauh mana tekanan-tekanan (atau *sentiments*) itu diterjemahkan ke dalam kebijaksanaan perdagangan. Selain itu, hasil ronde baru perundingan perdagangan multilateral dalam rangka GATT, yang dikenal sebagai *The Uruguay Round*, akan sangat mempengaruhi perkembangan perdagangan dunia dalam dasawarsa mendatang. Hingga kini belum dapat dipastikan apa-

²Lihat Hadi Soesastro, "Pengaruh Ekonomi Regional dan Global pada Masalah Energi di Indonesia," Seminar Energi Nasional III, KNI-WEC, Jakarta, 21-24 Juli 1987.

kah perundingan ini akan dapat menghentikan merajalelanya hambatan-hambatan non-tarif ataupun tindakan-tindakan lain yang dikenal sebagai *grey-area measures* seperti VEs (*Voluntary Export Restraints*) dan OMs (*Orderly Marketing Arrangements*). Bahkan ada kemungkinan bahwa sistem perdagangan internasional akan menjurus kepada suatu sistem perdagangan yang dikendalikan (*managed trade system*). Bila memang demikian, perdagangan dunia akan berlangsung atas aturan permainan yang lain, yang cenderung mengambil sifat bilateralistik, bersyarat (*conditional*), dan diskriminatif. Keadaan ini akan mempersulit negara-negara berkembang.

Tabel 3

PERKEMBANGAN HARGA-HARGA KOMODITI, 1968-1985
(% Perubahan Per Tahun, Rata-rata)

	1968-1972	1973-1980	1981-1982	1983-1985
<i>Komoditi Primer Non-Minyak</i>	3,5	13,1	-12,0	-3,4
- Pangan	5,2	13,1	-13,1	-5,9
- Bahan Mentah Pertanian	4,2	11,7	-10,7	-4,1
- Logam	0,6	13,1	-13,5	-2,3
<i>Minyak</i>	6,6	38,2	2,6	-5,7
<i>Barang Pabrikan</i>	4,7	12,3	- 3,7	-1,3

Sumber: IMF, *Staff Studies for the World Economic Outlook*, Juli 1986.

Jalur pengaruh melalui penerimaan dari perdagangan jasa-jasa belum banyak dipelajari. Padahal peranan bidang ini dalam penerimaan devisa negara-negara berkembang semakin sulit diabaikan. Selama periode 1982-1984, misalnya, sekitar 30% penerimaan devisa negara-negara berkembang bukan pengekspor minyak berasal dari jasa-jasa, termasuk pendapatan dari investasi, dan ekspor tenaga kerja (transfer swasta).

Dewasa ini jalur pengaruh yang telah menjadi semakin penting artinya adalah melalui pasar keuangan/modal, seperti yang tercermin dalam pengaruhnya secara langsung pada neraca modal dan neraca pembayaran secara keseluruhan. Hal ini terutama disebabkan oleh peningkatan utang luar negeri negara-negara berkembang dan karena bagian yang semakin besar dari arus modal ke negara-negara berkembang berasal dari perbankan internasional dengan suku bunga yang berubah-ubah (*variable interest rates*).

Pengaruh utama yang dirasakan oleh negara-negara berkembang adalah dalam perubahan suku bunga dan nilai tukar -- yang mempengaruhi beban

pembayaran bunga dan cicilan utang -- dan dalam ketersediaan pinjaman internasional -- khususnya bank-bank internasional. Perubahan dalam struktur arus modal ke negara-negara berkembang selama 15 tahun terakhir ini telah meningkatkan kepekaan mereka terhadap perkembangan di pasar finansial internasional. Pada tahun 1970 sekitar 60% modal yang masuk ke negara-negara berkembang adalah dalam bentuk penanaman modal yang tidak mengakibatkan beban utang. Pada pertengahan dasawarsa 1980-an ini bagian itu telah menurun menjadi sekitar 25%. Sementara itu, dari keseluruhan pinjaman luar negeri, kini sekitar 75% merupakan pinjaman komersial, dan kira-kira dua pertiganya berupa pinjaman dengan suku bunga uang mengambang (*floating*).

Meningkatnya suku bunga sejak permulaan dasawarsa 1980-an ini merupakan salah satu sebab kesulitan pembayaran utang luar negeri oleh sejumlah negara berkembang. Bagi kelompok negara berkembang, suku bunga *riil* selama 5 tahun terakhir ini berkisar pada 15% per tahun dibandingkan dengan -14% per tahun selama periode 1973-1977, dan -5% per tahun selama periode 1978-1980. Berdasarkan ekspor dan posisi utang negara-negara berkembang pada tahun 1985, setiap 1% kenaikan suku bunga secara langsung akan meningkatkan rasio pembayaran bunga -- yaitu pembayaran bunga utang dibagi ekspor barang dan jasa -- sebesar 1%.

Perubahan nilai tukar juga sangat mempengaruhi beban utang negara-negara berkembang. Apresiasi dollar AS pada paruh pertama dasawarsa 1980-an ini tidak kecil artinya berhubung pada akhir 1985 sekitar 80% utang luar negeri negara-negara berkembang didenominir dalam dollar AS. Depresiasi dollar sejak itu seharusnya membawa pengaruh yang berlawanan, tetapi apresiasi Yen meningkatkan beban pembayaran utang bagi negara-negara yang mempunyai utang yang cukup besar dalam Yen, seperti misalnya Indonesia.

Pembahasan di atas menunjukkan pengaruh perkembangan ekonomi dunia pada negara-negara berkembang sebagai suatu kelompok, dan bahwa pengaruh yang sangat terasa adalah melalui perubahan tingkat pertumbuhan ekonomi di negara-negara industri maju. Walaupun demikian intensitas pengaruh itu berbeda-beda tergantung pada sifat-sifat struktural dalam ekonomi masing-masing negara berkembang maupun efektivitas kebijaksanaan ekonomi di dalam negeri masing-masing, dan keterkaitan dengan pasar-pasar barang, jasa dan keuangan internasional.

Salah satu kunci utama dewasa ini bagi pertumbuhan ekonomi dunia adalah kebijaksanaan ekonomi makro negara-negara industri maju. Di kalangan negara-negara berkembang boleh dikatakan telah diambil langkah-langkah penyesuaian yang berarti, yang terutama ditujukan untuk memperbaiki atau menjaga posisi neraca pembayaran. Langkah-langkah ini tidak membantu pertumbuhan ekonomi di negara-negara berkembang sendiri, dan mungkin

tidak terdapat pilihan lain karena beban utang kelompok negara-negara ini yang sudah demikian berat.

Dengan latar-belakang ini, bagaimana prospek ekonomi dunia dalam dasawarsa 1990-an? Studi Bank Dunia mengenai prospek untuk periode 10 tahun mendatang ini (1986-1995) memberikan perkiraan rendah (*low case*) dan perkiraan tinggi (*high case*) yang berbeda satu dari lainnya dalam asumsi mengenai perubahan kebijaksanaan yang berarti.³ Dalam perkiraan rendah, diandaikan bahwa Amerika Serikat gagal mengurangi secara berarti defisit dalam anggarannya dan Eropa Barat juga gagal menurunkan tingkat penganggurannya. Ini berarti pertumbuhan ekonomi yang rendah di negara-negara industri maju, meningkatnya proteksionisme, dan harapan yang tipis bagi liberalisasi lebih lanjut dalam perdagangan.

Seperti terlihat pada Tabel 4, dalam perkiraan tinggi, pertumbuhan ekonomi di negara-negara industri maju dapat mencapai 4,3% per tahun rata-rata selama periode 1986-1995. Tingkat pertumbuhan ini masih berada di bawah yang pernah dicapai dalam periode 1965-1973, yaitu 4,7%, tetapi lebih baik daripada dalam periode 1973-1980 (2,8%) dan periode 1980-1986 (2,3%). Untuk kelompok negara berkembang, pertumbuhan ekonomi diperkirakan dapat mencapai 5,9% per tahun rata-rata, juga di bawah yang dialami dalam periode 1965-1973 tetapi lebih baik daripada dalam periode 1973-1980 dan periode 1980-1986. Untuk itu, ekspor dari negara-negara berkembang harus meningkat sebesar 7,3% per tahun rata-rata. Sebagai perbandingan, selama periode 1965-1986, tingkat pertumbuhan ini secara rata-rata berada di bawah 5% saja. Ini berarti usaha yang luar biasa untuk menggalakkan ekspor.

Tabel 4

PROSPEK EKONOMI DUNIA, 1986-1995
(% Perubahan Per Tahun, Rata-rata)

Kelompok Negara	PDB Riil 1986-1995		Ekspor Barang 1986-1995	
	Tinggi	Rendah	Tinggi	Rendah
<i>Industri Maju</i>	4,3	2,5	-	-
<i>Berkembang</i>	5,9	3,9	7,3	3,6
- Pengekspor Minyak	4,4	3,6	4,8	2,3
- Pengekspor Manufaktur	6,9	4,3	8,7	4,4
- Beban Utang Tinggi	5,4	3,5	6,4	3,7

Sumber: Nota Keuangan 1987/1988.

³Lihat IBRD, *World Development Report 1987*.

Dalam kelompok negara berkembang sendiri terdapat perbedaan. Pertumbuhan ekonomi (PDB) tertinggi diperkirakan dicapai oleh negara-negara pengekspor barang pabrikan (6,9%) dengan peningkatan ekspor sebesar 8,7% per tahun rata-rata. Sebaliknya, negara-negara pengekspor minyak akan mencapai pertumbuhan ekonomi sebesar 4,4% saja. Walaupun tingkat ini jauh lebih baik daripada yang dicapai dalam periode 1980-1986 (0,8%), tingkat itu masih lebih rendah daripada pertumbuhan di atas 6% selama periode 1965-1980.

Dalam perkiraan tinggi ini negara-negara dengan beban utang yang tinggi dapat mencapai tingkat pertumbuhan yang lebih tinggi daripada negara-negara pengekspor minyak, tetapi tidak demikian halnya dalam perkiraan rendah. Dalam perkiraan rendah ini kelompok negara berkembang diperkirakan tumbuh dengan sekitar 4% per tahun rata-rata. Pertumbuhan ekspor juga hanya mencapai setengah dari yang diperkirakan dalam skenario pertumbuhan tinggi. Perkiraan di atas menunjukkan pentingnya jalur perdagangan barang, khususnya barang pabrikan. Dengan pertumbuhan ekonomi yang lebih rendah di negara-negara industri maju (2,5% dalam perkiraan rendah), ekspor dari negara-negara berkembang hanya meningkat sebesar 3,6% per tahun.

Hingga tahun 1995, seperti ditunjukkan oleh studi Bank Dunia, beban utang luar negeri akan tetap tinggi, baik dalam perkiraan rendah maupun dalam perkiraan tinggi. Defisit neraca transaksi berjalan untuk kelompok negara berkembang juga diperkirakan tidak berbeda untuk perkiraan rendah dan perkiraan tinggi. Tetapi dalam perkiraan tinggi itu kemampuan impor negara-negara berkembang menjadi jauh lebih besar daripada dalam perkiraan rendah.

Uraian di atas menunjukkan bahwa masalah utang luar negeri negara-negara berkembang tampaknya tetap merupakan masalah pelik. Jika tidak dapat diatasi, masalah utang akan menjadi penghalang besar bagi usaha untuk mencapai dan mempertahankan tingkat pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi di masa depan.

Perkembangan dalam jangka dekat ini kiranya akan sangat menentukan prospek ekonomi dunia dalam dasawarsa 1990-an. Proses pemulihan kembali ekonomi dunia dari resesi selama 1981-1982 ternyata masih berjalan sangat lambat, bahkan cenderung melemah. Salah satu sebabnya adalah kegagalan negara-negara industri maju untuk mempertahankan pemulihan ekonomi itu. Pertumbuhan PDB kelompok negara industri maju menurun dari 4,6% pada tahun 1984 menjadi 2,8% pada tahun 1985 dan 2,5% pada tahun 1986. Perkiraan yang dibuat akhir tahun 1986 melihat adanya peningkatan -- walaupun sedikit, yaitu menjadi 2,75% -- untuk tahun 1987 sampai Semester I tahun 1988.⁴ Kini perkiraan itu juga telah direvisi ke bawah.

⁴Lihat, *OECD Economic Outlook* (Desember 1986).

Lemahnya pemulihan kembali ekonomi dunia kali ini sangat terasa bila dibandingkan dengan pengalaman yang lalu. Dalam empat tahun periode pemulihan kembali hingga saat ini (1982-1986), produksi dunia secara riil meningkat dengan 14% dan volume ekspor dunia meningkat dengan 20%. Dalam periode empat tahun (1975-1979) setelah resesi tahun 1974-1975 yang lalu, produksi dunia meningkat dengan 20% dan volume ekspor dunia meningkat dengan 27%. Bahkan dalam periode pemulihan kembali sebelum itu (1967-1971), produksi dunia meningkat dengan 24% sedangkan volume ekspor dunia meningkat dengan 45%.

Salah satu faktor penting bagi pemulihan kembali ekonomi dunia sejak 1975 itu adalah kebijaksanaan ekspansif dan rangsangan ekonomi yang diterapkan oleh banyak negara berkembang. Keadaan itu dimungkinkan oleh peningkatan pinjaman luar negeri dengan memanfaatkan petrodollar yang membanjiri pasar uang dan modal internasional karena absorpsi terbatas di pihak negara-negara Arab pengekspor minyak umumnya. Sementara itu negara-negara industri maju pengimpor minyak memang melakukan penyesuaian (terhadap pendapatan yang menurun sebagai akibat "transfer pendapatan" ke negara-negara pengekspor minyak), tetapi secara terbatas: tingkat konsumsi tidak menurun sejalan dengan menurunnya pendapatan.

Di samping faktor *cost-push*, keadaan itu mengakibatkan inflasi, yang antara lain mengakibatkan tingkat suku bunga riil menurun, bahkan menjadi negatif. Dengan sendirinya pinjaman luar negeri merupakan pilihan yang semakin menarik bagi negara-negara berkembang. Di banyak bagian dunia terjadi percepatan pembangunan, dan volume permintaan akan minyak terus meningkat sehingga mencapai puncaknya pada tahun 1979. Namun nilai riil minyak terus merosot karena merosotnya nilai mata uang sebagai akibat inflasi. Perkembangan ini mendorong OPEC untuk sekali lagi meningkatkan harga minyak sehingga mencapai US\$34 per barrel.

Reaksi negara-negara industri maju terhadap melonjaknya harga minyak itu bersifat sangat anti-inflasioner dan membawa dunia kepada resesi yang dalam, atau bahkan suatu depresi. Tingkat inflasi di negara-negara industri maju selama periode 1980-1986 hanya 1,7% rata-rata, dibandingkan dengan 10,1% rata-rata dalam periode 1973-1980.

Negara-negara berkembang tidak dapat berbuat banyak dan tidak dapat mengulangi apa yang dilakukan sebelumnya, terutama karena beban utang yang tinggi. Karena terpaksa, negara-negara berkembang bahkan merasa perlu melakukan penyesuaian-penyesuaian dengan mengambil kebijaksanaan fiskal dan moneter yang cukup ketat. Berbagai negara juga segera menggalakkan ekspor mereka untuk membayar impor minyak yang melonjak.

Perkembangan demikian tidak terjadi di Amerika Serikat. Defisit neraca transaksi berjalan Amerika Serikat tidak menurun melainkan terus membeng-

kek. Salah satu sebabnya adalah defisit anggaran pemerintah yang dapat dikatakan tidak terkontrol. Timbul soal defisit ganda (*twin deficit*) yang hingga kini belum dapat dikatakan teratasi, walaupun U.U. Gramm-Rudman-Hollings telah dapat disetujui oleh Kongres Amerika Serikat.

Jalan keluar yang diambil Amerika Serikat untuk mengatasi defisit ganda tersebut adalah melalui pinjaman, sehingga dalam waktu singkat kedudukan Amerika Serikat berubah dari pengeksport modal menjadi pengimpor modal terbesar di dunia. Dalam usaha menarik modal dari luar maka tingkat suku bunga dinaikkan. Melalui pembiayaan ini secara artifisial nilai dollar menguat dan membuat ekspor Amerika Serikat semakin tidak kompetitif dan impor ke Amerika Serikat semakin murah. Defisit neraca transaksi berjalan Amerika Serikat bahkan terus meningkat dari US\$107 milyar pada tahun 1984 menjadi US\$138 milyar pada tahun 1986. Diperkirakan bahwa defisit tersebut belum akan menurun untuk tahun 1987 ini.

Pengelolaan defisit ganda di Amerika Serikat menjadi semakin sulit oleh karena asimetri dalam kebijaksanaan di antara negara-negara industri maju sendiri. Peran lokomotif Amerika Serikat tidak mempunyai arti tanpa didukung kebijaksanaan yang sama di negara-negara lain, terutama Jepang dan Jerman Barat. Kedua negara ini tetap berusaha mempertahankan kebijaksanaan yang konservatif dengan alasan masing-masing. Sebagai akibatnya timbul ketidakseimbangan eksternal yang semakin besar dan semakin mengganggu ekonomi dunia. Sementara defisit neraca transaksi berjalan Amerika Serikat mencapai US\$138 milyar pada tahun 1986 yang lalu, surplus neraca transaksi berjalan di Jepang meningkat menjadi US\$82 milyar dan di Jerman Barat menjadi US\$32 milyar. Sebagai perbandingan, negara-negara berkembang bukan penghasil minyak berhasil menekan defisit transaksi berjalan dari di atas US\$20 milyar pada tahun 1984 menjadi hanya US\$7 milyar pada tahun 1986.

Ketidakseimbangan eksternal di atas menimbulkan ketegangan-ketegangan di antara berbagai negara dengan akibat yang luas bagi perekonomian dunia. Sentimen proteksionis meningkat, khususnya di Amerika Serikat, dan sangat mengganggu sistem perdagangan dunia yang memang telah sangat menurun kredibilitasnya. Seperti dinyatakan sebelumnya, perundingan perdagangan multilateral yang kini sedang berlangsung, diharapkan dapat memperbaiki keadaan ini. Tetapi hingga kini semua pihak yang terlibat dalam perundingan ini belum dapat bersikap optimis. Sementara itu perdagangan dunia terus-menerus mengalami kontraksi. Pertumbuhan riil ekspor dunia menurun dari 5% per tahun selama periode 1970-1980 menjadi hanya 2,5% per tahun selama periode 1980-1986. Bahkan ekspor barang-barang manufaktur pada tahun 1986 ini meningkat hanya sebesar 3%, turun dari 5,5% tahun sebelumnya.

Apa yang disebut *currency realignments* antara Dollar AS dan berbagai

mata uang lain, sampai batas tertentu memang direkayasa, sehingga sejak September 1985 DM dan Yen dalam periode sekitar 6 bulan saja mengalami apresiasi sampai sekitar 30% atau lebih. Namun perkembangan ini, sesedikitnya dalam jangka pendek ini, tidak membawa pengaruh berarti pada perdagangan Amerika Serikat. Pada tahun 1986 itu volume ekspor Amerika Serikat secara riil meningkat dengan 4,1% naik dari 2,1% tahun sebelumnya, tetapi volume impornya bahkan meningkat dari 5,3% tahun 1985 menjadi 13,5% pada tahun 1986.

Kesemua itu menunjukkan adanya ketegaran-ketegaran dalam pasar dan dalam kebijaksanaan di berbagai negara, khususnya di Amerika Serikat. Yang merupakan faktor ketidakpastian besar adalah sejauh mana pola pembiayaan defisit ganda seperti yang dilakukan selama ini dapat dipertahankan.

Berbagai kalangan berpendapat bahwa perkembangan ini tidak mungkin dilanjutkan. Tiada suatu negara pun, termasuk Amerika Serikat, dapat mempertahankan utang yang terus meningkat. Cepat atau lambat defisit perdagangan Amerika Serikat harus dikoreksi dan harus berubah menjadi surplus untuk membayar kembali utangnya. Semakin lambat proses penyesuaian itu semakin besar surplus perdagangan yang harus dicapai.

Jepang, Jerman Barat dan lainnya harus bersedia membuka pasar mereka atau meningkatkan impor melalui kebijaksanaan yang lebih ekspansif, tetapi untuk mengurangi defisit perdagangannya, Amerika Serikat harus mengurangi defisit anggarannya. Usaha-usaha pengurangan defisit anggaran ini diperkirakan akan membuahkan hasil yang lambat. Tetapi tanpa usaha ini suku bunga akan tetap tinggi. Sementara itu peningkatan proteksionisme juga tidak akan dapat mengatasi defisit perdagangan Amerika Serikat.

Kini harapan bagi perbaikan ketidakseimbangan perdagangan Amerika Serikat terutama diletakkan pada perubahan nilai tukar dollar. Tetapi hubungan antara merosotnya nilai dollar dan perbaikan posisi perdagangan Amerika Serikat itu sangat tidak menentu.⁵ Sebenarnya, perubahan nilai tukar itu dipengaruhi oleh dua jenis gaya-gaya: (a) gaya-gaya pasar modal (*capital-market forces*), yang mencerminkan perbedaan dalam pola tabungan dan investasi; (b) gaya-gaya paritas daya-beli (*purchasing-power-parity forces*), yang mencerminkan perbedaan dalam tingkat harga dan produktivitas.

Perkembangan nilai tukar selama periode 1981-1985 diperkirakan disebabkan terutama oleh gaya-gaya jenis pertama. Mata uang dollar mengalami apresiasi sebagai akibat peningkatan permintaan luar negeri akan *financial assets* Amerika Serikat. Penanam modal asing tertarik pada suku bunga Amerika Serikat yang tinggi yang disebabkan oleh kebutuhan untuk mem-

⁵Lihat Lester C. Thurow dan Laura D'Andrea Tyson, "The Economic Black Hole," *Foreign Policy*, No. 67 (Summer 1987).

biayai defisit anggaran yang meningkat. Sebagai akibatnya, nilai tukar menjauh dari tingkat *purchasing power* sehingga keseimbangan perdagangan memburuk.

Depresiasi dollar sejak 1985 ternyata tidak membawa pengaruh berarti pada neraca perdagangan Amerika Serikat. Hal ini menimbulkan tanda tanya sejauh mana mata uang dollar masih akan terus menurun agar tercapai keseimbangan dalam perdagangan Amerika Serikat. Apabila perdagangan bilateral Amerika Serikat dengan Jepang yang dijadikan dasar, maka tahun 1979 dapat dijadikan titik-tolak, yaitu pada saat Amerika Serikat mengalami keseimbangan neraca transaksi berjalan dan Jepang mengalami keseimbangan neraca barang. Pada tahun 1979 nilai dollar adalah sekitar ¥210, dan antara 1979 dan 1985 inflasi di Amerika Serikat 24% lebih tinggi dan tingkat pertumbuhan produktivitas di sektor manufakturnya 27% lebih rendah daripada di Jepang. Ini berarti bahwa nilai dollar harus menurun 51%, menjadi ¥115, agar supaya ongkos produksi relatif (antara kedua negara) kembali pada tingkat yang berlaku tahun 1979, selain untuk mengkompensasi penurunan surplus perdagangan hasil pertanian yang terjadi pada tahun 1979 dengan peningkatan ekspor barang pabrikan. Untuk itu nilai dollar harus didepresiasi untuk meningkatkan permintaan akan ekspor tersebut. Jika demikian, mungkin nilai equilibriumnya akan berada di bawah ¥100 per dollar.⁶

Tetapi depresiasi dollar secara demikian sulit dibayangkan karena akan menggalakkan inflasi di Amerika Serikat, dan menurunkan arus modal ke Amerika Serikat dengan pengaruh meningkatnya suku bunga. Ada pula pendapat bahwa nilai tukar dollar saat ini (¥140-¥150) malahan sudah *undervalued*, dan bahwa atas dasar *purchasing-power parity*, nilai tukar yang "wajar" adalah ¥170 per dollar.⁷

Uraian di atas menunjukkan betapa sulit meramalkan perubahan nilai tukar, apalagi pengaruhnya pada keseimbangan perdagangan. Selama prospek perbaikan berarti dalam neraca perdagangan (dan defisit anggaran) Amerika Serikat belum tampak, perkembangan ekonomi dunia masih penuh ketidakpastian.

Sementara itu, secara struktural ekonomi dunia -- menurut thesis Peter Drucker -- telah berubah dan perubahan itu membawa dampak jangka panjang yang bisa kurang menggembirakan bagi negara-negara berkembang khususnya.⁸ Tetapi perkembangan nilai tukar belakangan ini -- khususnya antara Yen dan Dollar -- kiranya dapat membantu mempercepat proses

⁶*Ibid.*

⁷Pidato Toru Hashimoto, Managing Director, The Fuji Bank, Ltd. (Tokyo), pada suatu luncheon party di Jakarta, 7 Juli 1987.

⁸Thesis Drucker dan berbagai tanggapan mengenainya dapat dibaca dalam "Indonesia dalam Perubahan EKonomi Dunia," *Analisa* (CSIS), Tahun XVI, No. 3 (Maret 1987).

perubahan pembagian tugas secara internasional. Artinya, nilai tukar memang dapat berfungsi sebagai faktor keunggulan komparatif. Ini berarti bahwa perkembangan nilai tukar ini sangat penting untuk terus-menerus diamati dan dipelajari.

Apresiasi Yen telah mendorong pengalihan berbagai proses produksi ke luar dari Jepang untuk dapat mempertahankan daya-saing internasionalnya. Apresiasi dollar pada periode sebelumnya juga telah mendorong terjadi transfer produksi dan *subcontracting* komponen ke luar negeri oleh perusahaan-perusahaan Amerika, dan proses ini tampaknya tetap akan berlanjut.

IMPLIKASI BAGI INDONESIA

Prospek ekonomi dunia dalam dasawarsa 1990-an tampaknya masih penuh ketidakpastian. Pertumbuhan ekonomi dunia sangat tergantung pada kebijaksanaan ekonomi makro dan koordinasi antara negara-negara industri maju, khususnya dalam rangka mengatasi ketidakseimbangan eksternal. Kerjasama antara negara-negara maju dan negara-negara berkembang juga penting, khususnya untuk mencari jalan keluar bagi masalah utang luar negeri negara-negara berkembang yang merupakan salah satu pembatasan utama (*constraint*) bagi usaha menggerakkan ekonomi dunia.

Dalam kaitan dengan yang terakhir ini ada pendapat bahwa menurunnya suku bunga -- sebagai akibat kebijaksanaan ekonomi makro yang terkoordinir tadi -- akan mengurangi beban pembayaran utang tetapi tidak menyelesaikan masalah utang luar negeri negara-negara berkembang. *Rescheduling* dan program pengencangan ikat pinggang yang menurunkan tingkat pertumbuhan ekonomi selama ini juga tidak berhasil mengatasi masalah itu. Untuk itulah maka diperlukan usaha tambahan seperti *debt write-downs* atau *debt restructuring* dan terutama suntikan modal baru dalam jumlah besar. Perkembangan serupa ini akan sangat membantu Indonesia.

Walaupun demikian, hal ini tidak berarti bahwa negara-negara berkembang -- termasuk Indonesia -- dapat secara pasif menanti usaha-usaha di atas. Untuk Indonesia, tantangan dalam dasawarsa 1990-an tetap masih akan berkisar pada peningkatan ekspor, untuk membayar kembali utang luar negeri dan membiayai pembangunan dan perubahan struktur ekonomi serta untuk mempertahankan tingkat pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi.

Dalam hubungan ini timbul tanda tanya yang besar tentang pasar-pasar bagi ekspor Indonesia itu. Uraian terdahulu menunjukkan bahwa perbaikan kondisi ekonomi dunia, yang akan dicapai dengan mengimbangkan neraca perdagangan Amerika Serikat, berarti bahwa sesedikitnya pada tahap per-

mulaan impor Amerika Serikat tidak lagi akan tumbuh pesat seperti belakngan ini. Sementara itu belum jelas bagaimana perkembangan pasar Jepang dan Eropa. Ini tidak berarti bahwa pasar Amerika Serikat bukan lagi menjadi sasaran utama bagi ekspor Indonesia -- terutama ekspor barang pabrikan. Tetapi ini berarti bahwa saingan di pasar Amerika Serikat akan menjadi semakin berat dan ketat.

Indonesia juga perlu mengambil manfaat dari kerjasama ekonomi ASEAN untuk meningkatkan kemampuan saing produk-produk industrinya. Pembukaan pasar ASEAN dapat dilihat sebagai batu loncatan untuk meningkatkan peranan Indonesia di pasar-pasar internasional. Dalam meningkatkan peranan Indonesia dalam ekonomi dunia dalam dasawarsa 1990-an ini kiranya perlu dipelajari bagaimana industri-industri Indonesia dapat mengambil bagian dalam "internasionalisasi produksi" yang kini sedang berlangsung dengan demikian pesat.