

Evaluasi Perekonomian Nasional: Tiga Setengah Tahun Pertama Pelita IV

Anwar NASUTION

PENGANTAR

Sejak pertengahan Pelita III yang lalu hingga menjelang tahun keempat Pelita IV yang tengah berlangsung dewasa ini, ekonomi Indonesia terus-menerus dilanda oleh dua macam krisis sekaligus. Krisis yang *pertama* adalah semakin membesarnya defisit neraca pembayaran luar negeri. Defisit neraca berjalan, yang sudah dapat diturunkan dari US\$6,8 milyar (1982/1983) menjadi US\$4,4 milyar dan US\$1,7 milyar (1984/1985), meningkat kembali menjadi US\$2 milyar (1985/1986) dan US\$4 milyar (1986/1987) (Tabel 1). Krisis yang *kedua* adalah krisis pada "kurva penawaran" di sektor produksi, sebagaimana tercermin oleh rendahnya tingkat laju pertumbuhan ekonomi nasional sejak tahun 1982 (Tabel 2).

Kedua jenis krisis itu saling mempengaruhi. Krisis "kurva penawaran" di sektor produksi biasanya menimbulkan krisis pada sektor neraca pembayaran luar negeri dan tingkat laju inflasi. Sebaliknya, merosotnya nilai pertukaran antara ekspor dan impor (*terms of trade*) telah menurunkan tingkat pendapatan nasional dan tingkat laju pertumbuhannya. Tabel 1 menunjukkan bahwa angka indeks *terms of trade* Indonesia merosot secara drastis dari 100 pada tahun 1983 menjadi 65,5 pada tahun 1986. Ini berarti bahwa jumlah barang dan jasa yang dapat diimpor dari luar negeri dengan sejumlah ekspor tertentu, semakin lama semakin berkurang. Terbatasnya jumlah impor barang-barang dan jasa-jasa serta depresiasi mata uang nasional terhadap valuta asing menimbulkan kendala bagi peningkatan produksi nasional maupun meningkatkan tingkat laju inflasi.

Dewasa ini tingkat laju inflasi cukup rendah sebagai akibat semakin melemahnya permintaan agregat di dalam negeri dan penggunaan kapasitas produksi nasional yang semakin menurun pula. Proses penyesuaian dunia usaha

Tabel 1

BEBERAPA INDIKATOR EKONOMI MAKRO 1981/1982-1986/1987

Tahun	1981/1982	1982/1983	1983/1984	1984/1985	1985/1986	1986/1987
I. Tingkat laju pertumbuhan (%)						
1. Penduduk	2,3	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2
2. Penerimaan Negara	18,8	3,1	27,6	5,8	17,8	- 6,1
3. Penerimaan Dalam Negeri	19,4	1,7	16,2	10,2	-29,9	-12,6
- Diluar Migas	11,8	18,5	15,6	11,5	-	-
- Migas	22,9	- 5,3	16,5	9,6	-	-
- Penerimaan Pembangunan	14,4	13,5	100,0	-10,4	2,7	0,5
II. Tingkat Laju Inflasi						
1. Indeks Harga Konsumen	8,6	9,0	10,7	10,4	4,7	6,3
2. Indeks Harga Perdagangan Besar	11,0	7,1	18,2	12,6	3,2	0,6
III. Tingkat laju pertambahan jumlah uang beredar	30,0	10,0	6,0	13,0	17,0	12,0
IV. Tingkat Suku Bunga (deposito 1 tahun)						
a. Bank Pemerintah	-	-	-	-	-	-
b. Bank Swasta Nasional	-	9,0	14,3	17,9	19,1	15,9
V. Tingkat suku bunga tertinggi bagi kredit investasi	-	19,4	19,5	19,9	21,5	18,0
a. Bank Pemerintah	-	-	13,5	24,0	24,0	24,0
b. Bank Swasta Nasional	-	-	-	24,0	27,0	33,0
VI. Tingkat laju pertambahan kredit bank	28,7	28,2	17,5	23,0	17,8	18,1
1. Menurut Pemilikan Bank						
- Bank Pemerintah	36,7	36,6	21,9	36,4	15,2	15,4
- Bank Umum Swasta Nasional	47,3	43,5	57,4	61,5	35,0	28,7
- Bank Pembangunan Daerah	70,3	44,5	15,1	24,1	25,5	19,8
- Bank Asing	32,4	21,5	29,3	21,5	2,6	14,9
- Bank Indonesia	7,9	4,6	-15,0	-63,1	10,8	18,7
2. Menurut Sektor Ekonomi						
- Pertanian	54,6	26,1	19,6	7,5	25,6	25,5
- Pertambangan	- 9,3	-13,1	-45,2	52,4	-32,8	62,0
- Perindustrian	7,8	42,0	32,7	28,0	13,9	14,0
- Perdagangan	54,9	34,8	24,3	23,6	14,4	16,2
- Jasa-jasa	187,3	34,8	21,9	39,2	32,0	7,7
- Lain-lain	- 4,7	36,5	7,4	43,0	30,3	71,7
VII. Income Velocity of Money	9,4	8,8	10,0	10,8	10,3	9,5
VIII. Defisit Neraca Berjalan						
a. Jumlah (US\$ Milyar)	- 2,8	- 6,8	- 4,4	- 1,7	- 2,0	- 4,2
b. Rasio terhadap (%)						
- Nilai Ekspor Tahunan	-11,8	-34,5	-22,2	- 8,2	-10,8	-32,1
- Produk Nasional Bruto	- 2,4	- 7,8	- 5,7	- 2,1	- 2,4	- 5,9
IX. Kewajiban Pelunasan Utang Luar Negeri						
a. Jumlah (US\$ Milyar)	2,7	3,0	3,2	4,2	4,7	5,5
b. Rasio terhadap (%)						
- Ekspor	11,9	15,0	15,5	18,9	23,4	39,0
- Pendapatan Nasional Bruto	3,3	3,5	4,1	5,2	5,6	12,0
- Jumlah Anggaran Rutin	13,1	17,2	24,6	29,0	27,6	31,9
- Jumlah Pengeluaran Pembangunan	13,2	16,4	21,0	27,5	30,4	50,4
- Jumlah Seluruh Pengeluaran	6,6	8,4	11,3	14,1	14,5	19,5

Sumber: 1. Bank Indonesia, *Statistik Ekonomi Keuangan Indonesia*, berbagai nomor penerbitan.
 2. BPS, *Statistik Indonesia*, berbagai nomor penerbitan.
 3. World Bank, *World Debt Tables*, berbagai nomor penerbitan.

Catatan: 1. Angka sementara.

$$2. \text{Income velocity of money} = \frac{Y_t}{1/2 (M_{t-1} + M_t)}$$

dimana Y_t = Produk Domestik Bruto pada tahun t

M_t = Jumlah uang yang beredar pada tahun t

pada kondisi ekonomi nasional dan internasional yang berubah tersebut -- khususnya reorientasi pemasaran dari dalam ke luar negeri -- tampaknya masih berjalan lambat.

Kedua krisis itu juga mempengaruhi sektor anggaran negara dan sektor moneter. Penerimaan pemerintah dari dalam negeri terutama bersumber dari pajak perseroan migas dan pajak atas perdagangan luar negeri. Melemahnya permintaan internasional akan komoditi ekspor migas dan non-migas Indonesia secara langsung menurunkan penerimaan negara dari sumber-sumber itu. Penerimaan dalam negeri di luar kedua sumber tersebut juga merosot sebagai akibat kelesuan kegiatan ekonomi nasional.

Tabel 2

TINGKAT LAJU PERTUMBUHAN SEKTOR EKONOMI, 1981-1986
(Dalam % Setahun, Berdasarkan Harga Konstan 1983)

	Rata-rata 1980-1983	1984	1985	1986 ^a	Peranan Sektoral
<i>Menurut Sektor Ekonomi:</i>					
Pertanian	2,8	5,9	3,2	0,8	24,0
Pertambangan dan Galian	- 4,3	- 7,0	- 9,4	3,8	17,3
Migas	- 4,6	7,3	-10,0	4,2	(16,5)
Non-migas	4,1	0,9	3,7	- 4,2	(0,8)
Manufaktur	4,0	16,3	5,4	3,2	12,9
I. NG + Pengilangan Minyak	2,5	44,8	3,4	2,1	(3,8)
Lainnya	4,5	5,6	6,2	3,7	(9,1)
Konstruksi	6,2	- 1,5	- 1,3	0,2	5,5
Jasa-jasa	4,1	5,6	3,8	2,7	40,3
<i>Produk Domestik Bruto</i>					
Sektor Migas	- 3,8	12,2	- 7,4	3,8	20,4
Sektor Non-migas	5,8	5,1	3,5	2,0	79,6
Terms of Trade (1983 = 100)	-	98,8	94,7	65,5	-
Pendapatan Domestik Bruto	4,5	5,8	0,9	-	98,7
<i>Menurut Jenis Pengeluaran:</i>					
1. Konsumsi Swasta	7,5	4,6	4,9	-	61,6
2. Konsumsi Negara	6,1	4,1	9,8	-	11,6
3. Investasi Domestik Bruto	6,7	- 5,2	- 4,4	-	21,6
4. Netto Ekspor	-85,5	498,2	-25,7	-	2,9
<i>Memorandum:</i>					
1. Tingkat Laju Inflasi					
a. Indeks Harga Konsumen	12,1	10,4	4,7	6,3	
b. Indeks Harga Pedagangan Besar	11,2	12,6	3,2	0,6	
2. Laju Pertumbuhan Penduduk	2,2	2,2	2,2	2,2	

Sumber: BPS, *Tabel-tabel Pokok Pendapatan Nasional*, berbagai nomor penerbitan.

Keterangan: ^aAngka sementara

Bagi ekonomi yang terbuka seperti ekonomi Indonesia, merosotnya penghasilan devisa dari ekspor, meningkatnya nilai impor, dan larinya modal ke luar negeri mengurangi cadangan luar negeri. Penurunan jumlah cadangan luar negeri tersebut secara langsung mengurangi tingkat laju pertumbuhan jumlah uang beredar. Untuk menurunkan tingkat laju inflasi, Bank Indonesia tidak akan meningkatkan laju pertumbuhan jumlah kredit dalam negeri untuk mengkompensir penurunan tingkat pertumbuhan jumlah uang beredar dari sektor luar negeri itu. Oleh karenanya tingkat laju pertumbuhan jumlah uang beredar selama dasawarsa ini adalah jauh lebih rendah daripada rata-rata tingkat laju pertumbuhannya selama dasawarsa 1970-an yang lalu, ketika Indonesia masih menikmati "rejeki minyak" (Tabel 1). Berkurangnya laju pertumbuhan jumlah uang beredar dan likuiditas Rupiah di sektor perbankan sebagai akibat pelarian modal akan meningkatkan suku bunga deposito serta pinjaman dalam Rupiah. Perkembangan tingkat suku bunga deposito dan pinjaman bank dalam Rupiah itu dapat diikuti pada Tabel 2.

Tulisan ini akan membahas berbagai pertanyaan sebagai berikut. *Pertama*, apa yang menjadi faktor penyebab kedua krisis ekonomi Indonesia tersebut di atas? *Kedua*, kebijaksanaan ekonomi mana yang seharusnya ditempuh untuk dapat mengatasi kedua krisis itu sehingga dapat kembali pada rel laju pertumbuhan yang normal? Dan *terakhir*, yang tidak kurang pentingnya, adalah apa kaitan antara kebijaksanaan manajemen ekonomi jangka pendek dan jangka menengah dengan tingkat laju pertumbuhan jangka panjang?

PENYEBAB KRISIS

Ada beberapa faktor yang menyebabkan krisis neraca pembayaran luar negeri. *Pertama*, melemahnya permintaan dunia akan sumber energi dan merosotnya secara drastis tingkat harga migas di pasar internasional sejak tahun 1981. *Kedua*, penurunan nilai ekspor migas tersebut diikuti oleh kemerosotan permintaan serta tingkat harga bahan-bahan mentah lainnya, baik berupa hasil pertanian maupun komoditi pertambangan non-migas. Kemerosotan jumlah permintaan dan tingkat harga komoditi-komoditi primer, termasuk migas, sangat erat kaitannya dengan rendahnya laju pertumbuhan ekonomi dan perdagangan dunia dewasa ini, perubahan teknologi yang membuka kemungkinan substitusi dan penghematan pemakaian bahan mentah dalam proses produksi.

Faktor penyebab yang *ketiga* adalah meningkatnya tingkat suku bunga riil di pasar uang internasional. Berbeda dari keadaan selama masa dua dasawarsa sebelumnya, tingkat suku bunga nominal di negara-negara maju sejak tahun 1979 senantiasa berada di atas tingkat laju inflasi. *Keempat*, peningkatan suku bunga riil itu diikuti pula oleh penurunan nilai mata uang Dollar AS terhadap mata uang konvertibel lainnya, yang juga berlangsung sangat cepat sejak

bulan Desember 1985. Depresiasi mata uang dollar AS tersebut meningkatkan nilai impor dan posisi utang luar negeri Indonesia, karena cukup besarlah jumlah yang berasal dari padanya dan dinyatakan dalam valuta asing non-dollar AS.

Perubahan kurs antar-mata uang konvertibel (*currency realignment*) yang berlangsung secara drastis itu telah menimbulkan dampak negatif atas neraca pembayaran, anggaran negara, sektor moneter dan pendapatan nasional Indonesia. Oleh karena tingkat harga dari hampir seluruh komoditi ekspor dinyatakan dalam mata uang yang melemah sedangkan sebagian besar impor dan utang-utang luar negeri berasal dan dinyatakan dalam mata uang yang menguat, maka nilai ekspor menurun sedangkan nilai impor dan kewajiban pembayaran utang-utang luar negeri meningkat. Kesulitan neraca pembayaran semakin bertambah besar dengan adanya pelarian modal swasta ke luar negeri. Sebagaimana akan dijelaskan kemudian, meningkatnya pelarian modal swasta ke luar negeri itu sangat berkaitan dengan ketidakpastian neraca pembayaran luar negeri serta kebijaksanaan ekonomi dalam negeri pemerintah terutama di sektor produksi, investasi, dan perdagangan.

KEBIJAKSANAAN EKONOMI PEMERINTAH

Sejak tahun 1983 kebijaksanaan ekonomi pemerintah untuk menghadapi kesulitan eksternal di atas dapat dikelompokkan dalam tiga kategori. Yang *pertama* adalah menggunakan tabungannya dan menambah pinjaman luar negeri. Kebijakan seperti ini bersifat jangka pendek karena jumlah tabungan pemerintah dari rejeki migas di masa lampau sangat terbatas. Kemampuan meminjam dari luar negeri juga ada batasnya karena kesulitan ekonomi dalam negeri negara-negara donor yang tergabung dalam IGGI dan berkurangnya perhatian bank-bank komersial pada negara-negara berkembang. Sementara itu beban pelunasan utang luar negeri semakin meningkat dan syarat-syarat pinjaman baru pun semakin bertambah berat, baik karena adanya kenaikan tingkat suku bunga pinjaman maupun perubahan kurs antar-mata uang. Ini sangat merugikan ekonomi Indonesia.

Yang *kedua* adalah mengurangi permintaan agregat (absorpsi) di dalam negeri. Yang *ketiga* adalah meningkatkan produksi nasional. Sasaran pokok dari kedua kebijaksanaan yang terakhir ini adalah meningkatkan surplus produksi nasional yang dapat diekspor. Tujuan dari kebijaksanaan kedua adalah mengurangi permintaan dalam negeri atas produksi nasional tertentu, sedangkan tujuan kebijaksanaan yang ketiga untuk memperbesar kue produksi nasional pada tingkat permintaan dalam negeri tertentu. Kedua bentuk krisis yang sedang dihadapi oleh ekonomi Indonesia dan kebijaksanaan pemerintah yang telah diambil untuk menanggulangnya dapat dipahami dengan menggunakan identitas pendapatan nasional berikut:

$$EX - IM = Y - A$$

EX adalah nilai ekspor migas dan non-migas;

IM adalah nilai impor barang-barang dan jasa-jasa;

Y adalah produksi nasional barang-barang dan jasa-jasa;

A adalah jumlah permintaan (absorpsi) di dalam negeri akan barang-barang dan jasa-jasa yang terdiri dari jumlah pengeluaran konsumsi masyarakat, pengeluaran investasi, dan pengeluaran pemerintah.

Krisis neraca pembayaran, yang dalam hal ini didefinisikan sebagai "transaksi barang dan jasa," digambarkan oleh semakin besarnya kesenjangan atau defisit antara ekspor dan impor (EX-IM). Krisis pada "kurva penawaran" digambarkan oleh semakin rendahnya tingkat laju pertumbuhan pendapatan nasional (Y).

Tujuan kebijaksanaan pertama, yang menggunakan tabungan dan meningkatkan pinjaman luar negeri untuk menutup kesenjangan neraca pembayaran luar negeri, adalah untuk mengendalikan agar penurunan absorpsi dalam negeri tidak terjadi secara drastis. Yang kedua adalah untuk mengurangi absorpsi dalam negeri (A) pada tingkat produksi nasional (Y) tertentu. Sasaran dari kebijaksanaan yang ketiga adalah untuk meningkatkan produksi nasional (Y) pada tingkat absorpsi dalam negeri (A) tertentu.

UTANG LUAR NEGERI

Posisi utang luar negeri Indonesia pada akhir tahun 1986 atas dasar kurs lama adalah sebesar US\$34,3 milyar. Kira-kira 30% dari utang luar negeri itu dinyatakan dalam dollar AS, 41% dalam Yen serta DM, dan sisanya dalam mata uang lainnya. Semata-mata karena penurunan nilai dollar AS selama periode 1985-1986, jumlah utang luar negeri Indonesia diperkirakan telah meningkat sebesar US\$3,6 milyar sehingga menjadi US\$37,9 milyar. Kira-kira US\$34 milyar dari jumlah ini merupakan utang pemerintah dan sisanya merupakan utang sektor swasta. Utang luar negeri pemerintah terutama bersumber pada pinjaman resmi bersyarat lunak dari negara-negara donor yang terga-bung dalam IGGI.

Besarnya kenaikan utang luar negeri Indonesia sebesar US\$3,6 milyar di atas adalah lebih besar daripada jumlah pinjaman dan bantuan yang diterimanya dari IGGI selama tahun anggaran 1986/1987 (US\$2,5 milyar). Peningkatan jumlah utang luar negeri tersebut telah menambah beban pembayaran kembali. Menurut rencana jadwal jatuh-tempo pelunasannya, Indonesia wajib mencicil pembayaran utang-utang luar negerinya sebesar US\$4-5 milyar setiap tahun (pada tingkat kurs lama) selama periode 1987-1990. Pada tingkat kurs baru dan tingkat harga komoditi-komoditi ekspor yang diharapkan akan semakin baik, jumlah kewajiban pembayaran utang-utang luar negeri akan berkisar antara US\$7-8 milyar setiap tahun, atau sekitar 40% dari nilai ekspor

per tahun. Dengan kata lain jumlah ini kira-kira 12% dari nilai Produk Nasional Bruto Indonesia.

Di lain pihak, bertambah beratnya beban pembayaran utang-utang luar negeri adalah kurang jelinya para pengelola keuangan negara dalam memantau perkembangan di pasar uang internasional. Kekurangjelian ini ditunjukkan dengan ilustrasi sebagai berikut. Sebagian rejeki migas yang dinikmati di masa lalu ditahan oleh Bank Indonesia dalam bentuk cadangan emas. Pada tahun 1980 Bank Indonesia kembali membeli emas dengan harga pasar yang tertinggi yaitu US\$600). Sejak itu harga emas terus merosot dan belum dapat mencapai kembali tingkat harga pembelian itu. Pada bulan Februari 1986, Bank Indonesia melakukan pinjaman baru dalam Yen, yang sedang mengalami apresiasi. Kurangnya pemahaman tentang apa yang sedang dan mungkin terjadi di pasar uang internasional menyebabkan kekurangsigapan dalam hal "swap" utang luar negeri (setidaknya kredit komersial) dari satu ke lain jenis mata uang untuk mengurangi risiko. Dalam mempertimbangkan pinjaman luar negeri, tampaknya selama ini pemerintah hanya mempertimbangkan syarat-syarat kreditnya saja dan kurang menaruh perhatian pada kemungkinan perubahan kurs dalam sistem kurs devisa mengambang yang berlaku dewasa ini. Dalam sistem tersebut, baik pokok utang maupun beban tingkat suku bunga pinjaman juga dapat berubah karena perubahan kurs valuta asing.

KEBIJAKSANAAN PENGELUARAN AGGREGAT

Berbagai kebijaksanaan yang telah ditempuh oleh pemerintah sejak tahun 1983 terutama ditujukan untuk menekan pengeluaran agregat (absorpsi) di dalam negeri. Ada dua kebijaksanaan pemerintah untuk menekan absorpsi dalam negeri. *Pertama*, ialah tindakan yang secara langsung menurunkan tingkat dan struktur komponen "absorpsi" dalam negeri tersebut, seperti menentukan tingkat dan struktur APBN serta kuota barang-barang impor. Pembatalan/penjadwalan kembali berbagai proyek-proyek pembangunan milik negara atau pengetatan anggaran negara sejak tahun 1983 merupakan tindakan kebijaksanaan yang langsung mengurangi pengeluaran investasi negara dan sekaligus mengurangi beban anggarannya serta beban neraca pembayaran luar negeri.

Kebijaksanaan yang *kedua* adalah tindakan yang secara tidak langsung mengurangi pengeluaran konsumsi dan investasi masyarakat sebagai komponen dari "absorpsi" dalam negeri itu. Salah satu bentuknya adalah kebijaksanaan mengenai tingkat harga, termasuk kenaikan tingkat suku bunga sejak deregulasi perbankan 1 Juni 1983, dan berbagai tindakan devaluasi Rupiah. Contoh kebijaksanaan harga adalah peningkatan harga Bahan Bakar Minyak, harga dasar beras, pupuk, pestisida, tarip angkutan, dan sebagainya. Dengan

menaikkan tingkat harga, konsumen diharapkan mengurangi/meningkatkan efisiensi konsumsinya atas barang-barang dan jasa-jasa tersebut, memberikan rangsangan kepada produsen untuk meningkatkan produksi, mengoreksi distorsi harga, dan mengurangi beban subsidi dari anggaran negara. Bentuk tindakan tidak langsung yang lain adalah kebijaksanaan yang mengurangi daya beli masyarakat, seperti peningkatan beban efektif pajak pendapatan dengan adanya rangkaian reformasi perpajakan sejak tahun 1983.

Tabel 1 menunjukkan bahwa kemerosotan tingkat pertumbuhan ekonomi nasional sejak tahun 1982 langsung menurunkan laju pertumbuhan kemakmuran ekonomi masyarakat. Tingkat pertumbuhan ekonomi pada tahun 1985 sebesar 1,1% adalah kira-kira seperdua dari tingkat pertambahan jumlah penduduk sebesar 2,2%. Ini berarti bahwa tingkat kemakmuran ekonomi masyarakat, yang diukur atas dasar pendapatan per kapita, menurun pada tahun itu. Pada tahun 1986, tingkat pertumbuhan ekonomi 2,4% sedikit berada di atas tingkat laju pertambahan jumlah penduduk, sehingga tingkat pertumbuhan pendapatan masyarakat relatif stagnan pada tahun ini.

Tingkat pertumbuhan pengeluaran konsumsi masyarakat masih terus meningkat sejak tahun 1984 walaupun berada di bawah tingkat pertumbuhan rata-rata tahunan periode 1980-1983. Tingkat pertumbuhan pengeluaran konsumsi masyarakat dan negara pada tahun 1984 adalah lebih rendah daripada laju pertumbuhan Produk Domestik Bruto. Sebaliknya, tingkat pertumbuhan kedua pengeluaran konsumsi itu adalah lebih tinggi daripada tingkat pertumbuhan ekonomi pada tahun 1985. Laju peningkatan yang sangat menyolok dari konsumsi negara pada tahun 1985 sebesar 9,8% terutama untuk mata anggaran non-personil, karena sejak dua tahun yang lalu gaji pegawai negeri dan anggota ABRI tidak mengalami kenaikan. Di samping itu, merosotnya anggaran pembangunan juga mengurangi jumlah honor dan uang jalan sebagai suplemen gaji bagi pegawai-pegawai negeri yang terlibat dalam proyek-proyek pembangunan.

PENGELUARAN INVESTASI

Yang menjadi korban utama dari penurunan tingkat pertumbuhan ekonomi akhir-akhir ini adalah pengeluaran investasi domestik bruto. Pada tahun 1985 dan 1986 laju pertumbuhan pengeluaran investasi itu justru berubah menjadi negatif. Ini berarti bahwa ekonomi nasional sudah tidak mampu lagi menggantikan stok barang modal yang sudah aus pada tahun-tahun itu. Kalaupun di mana tingkat pertumbuhan pengeluaran investasi semakin menurun, -- apalagi negatif -- akan mengganggu kemampuan menciptakan lapangan kerja dan menurunkan tingkat pertumbuhan ekonomi di masa depan. Semakin rendahnya stok barang modal yang tersedia per kapita akan mengurangi produktivitas tenaga kerja.

Penurunan stok barang modal yang tidak efisien akan semakin mengurangi tingkat produktivitas ekonomi itu. Pada gilirannya, berkurangnya produktivitas akan menurunkan pendapatan tenaga kerja dan tingkat kemakmuran ekonominya. Sementara itu membengkaknya pengangguran juga meningkatkan jumlah beban tanggungan dari anggota keluarga tenaga kerja yang bekerja sebagai pencari nafkah. Meningkatnya jumlah beban tanggungan ini semakin menurunkan tingkat kemakmuran ekonomi masyarakat. Tingkat pengangguran yang semakin bertambah sebagai akibat berkurangnya penciptaan lapangan kerja baru, turunnya kemakmuran, dan rendahnya laju pertumbuhan ekonomi dapat menimbulkan masalah-masalah sosial dan politik yang mengganggu stabilitas nasional.

Selain resesi ekonomi dalam negeri sebagai akibat penurunan permintaan agregat, kemerosotan pengeluaran jumlah investasi domestik juga disebabkan oleh beberapa faktor lain. Kenaikan harga-harga barang modal, bahan baku dan bahan penolong eks impor sebagai akibat devaluasi dan *currency realignment* merupakan kegiatan disinsentif bagi investasi. Insentif investasi juga berkurang disebabkan oleh kenaikan tingkat suku bunga baik di dalam maupun di luar negeri dan lemahnya permintaan pasar dunia akan komoditi-komoditi ekspor. Sementara itu regulasi di sektor produksi, investasi dan perdagangan pun belum cukup memberikan gairah untuk meningkatkan kegiatan investasi dunia usaha.

Salah satu indikator menurunnya kegiatan investasi masyarakat dapat dilihat dari perkembangan kredit bank, yang merupakan lembaga keuangan terpenting di sektor finansial di Indonesia. Tabel 1 menunjukkan bahwa laju pertambahan kredit bank semakin merosot sejak deregulasi 1 Juni 1983. Kenaikan tingkat suku bunga sesudah adanya deregulasi itu disertai kelesuan ekonomi nasional dan dunia, menyebabkan bank dan nasabah semakin berhati-hati dalam transaksi kredit. Kenaikan tingkat suku bunga juga sekaligus mendorong masyarakat untuk berusaha meningkatkan efisiensi penggunaan uang dalam melayani transaksinya. Ini tercermin, misalnya dalam meningkatnya penggunaan check mundur, berkurangnya stok persediaan barang dan keadaan di mana "barang mengejar uang."

Faktor lain yang menurunkan tingkat pengeluaran investasi dan agregat di dalam negeri adalah meningkatnya kewajiban pembayaran utang-utang luar negeri, baik utang pemerintah maupun dunia usaha. Khusus masalah pembayaran utang-utang luar negeri ini akan dibahas tersendiri pada bagian berikut.

PENUNDAAN PEMBAYARAN UTANG LUAR NEGERI

Sebagaimana telah diuraikan di atas, beban pembayaran kembali utang luar negeri Indonesia semakin lama menjadi semakin berat. Dewasa ini, dari

setiap dollar AS hasil ekspor, kira-kira 40 sen dollar digunakan untuk memenuhi kewajiban pelunasan utang luar negeri. Hanya kira-kira 60 sen dollar yang tersedia untuk digunakan mengimpor barang dan jasa yang diperlukan bagi konsumsi dan investasi pembangunan. Hal itu berarti bahwa dari setiap Rp100,00 nilai tambah yang dihasilkan oleh masyarakat Indonesia, kira-kira Rp12,00 disisihkan untuk melunasi bunga dan cicilan pokok utang luar negeri. Dalam tahun anggaran 1986/1987, sekitar 33% dari anggaran rutin atau kira-kira 20% dari jumlah seluruh pengeluaran negara digunakan untuk membayar utang-utang luar negeri. Jumlah pembayaran utang dalam tahun anggaran 1986/1987 sebesar Rp5,1 milyar adalah lebih besar daripada jumlah pengeluaran untuk membayar gaji dan upah pegawai negeri dari anggota ABRI, yaitu Rp4,3 milyar.

Pembayaran bunga dan pokok utang luar negeri menimbulkan beban pada anggaran negara, neraca pembayaran, dan pengeluaran konsumsi serta investasi masyarakat. Manakala beban pembayaran kembali utang luar negeri semakin bertambah berat -- seperti sekarang ini -- Indonesia kembali dihadapkan pada dua pilihan alternatif. Pilihan pertama adalah keringanan atau penjadwalan kembali kewajiban pembayaran utang luar negeri untuk meringankan beban anggaran, dan neraca pembayaran serta mencegah turunnya secara drastis pengeluaran konsumsi dan investasi nasional. Pilihan yang kedua adalah tetap memenuhi kewajiban pembayaran kembali utang luar negeri sebagaimana dijadwalkan semula tanpa meminta keringanan. Namun demikian keadaannya tidak separah pada waktu itu, seperti pernah dialami pada masa awal Orde Baru.

Menurut jadwal, kewajiban Indonesia untuk membayar kembali utang luar negerinya meningkat untuk periode 1987-1990. Seperti telah diuraikan di muka, beban utang semakin bertambah karena adanya depresiasi mata uang dollar AS terhadap mata uang lainnya, penyesuaian tingkat suku bunga kredit komersial yang mengandung variabel, dan pada saat nilai ekspor sedang menurun. Konsekuensi dari pilihan yang kedua adalah Indonesia terpaksa menurunkan lagi tingkat pengeluaran konsumsi, investasi, dan pengeluaran negara dari tingkat yang sekarang.

Pilihan pertama dapat dilakukan dalam kelembagaan IGGI yang didirikan sejak tahun 1967. Dengan perkataan lain, permintaan restrukturalisasi utang luar negeri Indonesia, tidak perlu mendirikan lembaga baru sebagai pengganti IGGI. Kantor-kantor Perwakilan IMF dan Bank Dunia juga sudah ada di Jakarta sejak awal Orde Baru. Di samping itu, kebijaksanaan ekonomi pemerintah sejak tahun 1983 juga sudah sesuai dengan program stabilisasi IMF dan Bank Dunia, sehingga Indonesia tidak perlu kehilangan muka.

Ada dua aspek kebijaksanaan ekonomi Indonesia yang masih kurang sejalan dengan program IMF/Bank Dunia. Aspek yang pertama adalah kebijaksanaan merasionalisasikan pola struktur pengeluaran investasi yang semakin

menurun sehingga pola ini menjadi semakin efisien. Yang kedua adalah mengadakan tindak-lanjut deregulasi di sektor produksi, investasi dan perdagangan untuk meningkatkan investasi dan menggairahkan produksi nasional dan ekspor. Sehubungan dengan ini pada awal bulan Mei 1987 pemerintah telah menandatangani pinjaman sebagai fasilitas pembiayaan kompensasi IMF sebesar SDR 462,7 juta atau US\$609 juta. Dalam menandatangani pinjaman tersebut, pemerintah berjanji untuk melanjutkan deregulasi di sektor investasi, produksi, dan perdagangan.

MENGATASI KRISIS DI SEKTOR PRODUKSI

Kebijaksanaan pemerintah di sektor produksi, investasi dan perdagangan tampaknya masih lemah untuk mengatasi kesulitan eksternal. Sistem devisa bebas, deregulasi perbankan per 1 Juni 1983 dan reformasi sistem perpajakan sejak tahun 1984, menunjukkan bahwa pemerintah terus meningkatkan deregulasi di sektor finansial. Sebaliknya, di sektor produksi, investasi, dan perdagangan justru terjadi proses yang sebaliknya, yakni, proses peningkatan regulasi yang dimulai sejak tahun 1982. Akibatnya adalah produksi menjadi terhambat dan pada gilirannya kondisi neraca pembayaran luar negeri bertambah parah. Memburuknya keadaan neraca pembayaran luar negeri itu adalah sebagai akibat terhambatnya peningkatan produksi dan kenaikan ekspor serta meningkatnya pelarian modal ke luar negeri, karena tingkat balas jasa modal relatif lebih tinggi di luar negeri daripada di Indonesia.

Devaluasi Rupiah, kebijaksanaan memperlancar arus barang-barang di pelabuhan (Inpres No. 4 Tahun 1985), beberapa kebijaksanaan deregulasi tata-niaga impor (Kebijaksanaan 6 Mei, 25 Oktober 1986 dan 15 Januari 1987) dan kebijaksanaan harga lainnya seharusnya dapat mendorong realokasi faktor-faktor produksi ke arah keadaan yang lebih efisien, sehingga kebijaksanaan dapat meningkatkan tingkat produksi nasional secara keseluruhan. Namun ternyata insentif berupa peningkatan harga-harga itu belum cukup untuk menggairahkan produksi karena jumlahnya masih lebih kecil daripada disinsentif yang ada.

Disinsentif itu berupa resesi ekonomi dalam negeri sebagai akibat dari penurunan permintaan agregat atau "absorpsi" dalam negeri. Selain menimbulkan "resesi ekonomi," kebijaksanaan harga -- termasuk devaluasi Rupiah -- juga meningkatkan ongkos produksi dalam negeri. Sementara itu, kebijaksanaan tata-niaga impor telah menimbulkan distorsi ekonomi yang menghambat realokasi faktor-faktor ekonomi ke arah keadaan yang lebih efisien, merintangi peningkatan produksi, dan menghalangi perkembangan ekspor. Pernyataan terakhir ini dapat diperjelas dengan ilustrasi sebagai berikut. Minuman dan makanan kaleng Indonesia akan lebih dapat bersaing di pasar internasional jika ongkos pengalengan dan pengangkutan dapat ditekan. Ongkos

pengalengan tergantung pada kebijaksanaan perdagangan dan industri, khususnya industri kaleng. Ongkos pengangkutan sangat ditentukan oleh kebijaksanaan industri perakitan sarana transportasi, tarif angkutan, dan keberhasilan memerangi pungli di jalan raya.

Distorsi ekonomi dan disinsentif yang lebih tinggi daripada insentif ekonomi menimbulkan rasa ketidakpastian masyarakat tentang kebijaksanaan ekonomi pemerintah. Di samping itu ketidakpastian kurs Rupiah sebagai akibat semakin membesarnya defisit neraca pembayaran luar negeri mendorong terjadinya pelarian modal ke luar negeri. Pelarian modal ke luar negeri yang terjadi pada kuartal keempat tahun 1986 yang lalu merupakan kasus yang mencerminkan ketidakpastian tersebut. Meningkatnya pelarian modal ke luar negeri pada waktu itu justru terjadi setelah adanya kenaikan harga minyak dan gas bumi di pasar dunia, dan devaluasi Rupiah bulan September serta deregulasi impor bulan Oktober. Transaksi yang meningkat secara drastis selama bulan Mei 1987 merupakan indikasi akan terjadinya kembali pelarian modal ke luar negeri dalam jumlah yang besar.

Paket kebijaksanaan 6 Mei 1986, deregulasi impor 25 Oktober 1986 dan 15 Januari 1987 tampaknya masih belum cukup memadai untuk menggairahkan investasi serta mendorong produksi dan ekspor. Walaupun birokrasi dan administrasi semakin lancar Paket 6 Mei tetap bersifat birokratis dan tidak memecahkan masalah pengaturan impor secara langsung. Sebagian impor bahan baku dan bahan penolong yang strategis bagi industri nasional -- seperti kapas dan aluminium -- masih tunduk pada aturan tata-niaga. Untuk beberapa komoditi impor lainnya, sistem tata-niaga digantikan oleh bea masuk yang berlebihan -- berkisar antara 40%-80%. Justru yang dideregulasikan oleh kedua Paket Kebijakan itu adalah komoditi bahan baku, bahan penolong, dan suku cadang yang secara keseluruhan kurang strategis bagi industri nasional dan tidak penting bagi konsumsi rakyat banyak -- misalnya, suku cadang AC dan mesin cuci.

KESIMPULAN

Dari uraian di atas jelas bahwa selain adanya hambatan dan gangguan eksternal, krisis neraca pembayaran luar negeri dan krisis produksi nasional merupakan penyakit ekonomi Indonesia dewasa ini juga merupakan akibat kurang tanggapnya pemerintah dan masyarakat terhadap gangguan eksternal itu. Untuk mengatasi keadaan yang kurang baik itu, deregulasi yang sudah dimulai di sektor finansial perlu diikuti oleh deregulasi di sektor produksi, investasi, dan perdagangan. Devaluasi dan pe-finansial dan kebijaksanaan di sektor moneter saja -- seperti mujarab satu-ningkatan tingkat suku bunga -- bukanlah merupakan kebijakan nasional itu, satunya yang dapat mengobati segala penyakit ekor

Tujuan pokok deregulasi adalah menghilangkan distorsi ekonomi sehingga memungkinkan dunia usaha dan masyarakat melakukan penyesuaian yang perlu dengan keadaan baru sebagai akibat dari perubahan struktur perekonomian nasional dan internasional. Tingkat efisiensi ekonomi nasional diharapkan dapat ditingkatkan melalui realokasi yang rasional atas faktor-faktor produksi tersebut. Realokasi ini disebut pula sebagai restrukturalisasi ekonomi. Pada gilirannya, peningkatan efisiensi ekonomi nasional yang semakin tinggi, memungkinkan memperbesar eksploitasi potensi ekonomi nasional untuk meningkatkan produksi dan ekspor. Tingkat eksploitasi kekayaan laut, misalnya, masih jauh di bawah potensi yang ada disebabkan oleh rumitnya penurusan ijin-ijin penangkapan ikan laut. Untuk mempertinggi efisiensi ekonomi nasional, perlu diteruskan deregulasi di sektor produksi, investasi, serta perdagangan, yang sudah dimulai oleh Inpres No. 4, 1985.

Restrukturalisasi ekonomi memerlukan investasi tambahan dan pembiayaan untuk mencegah terjadinya turunnya permintaan agregat dalam negeri secara drastis. Untuk tujuan ini perlu dipertimbangkan alternatif restrukturalisasi utang luar negeri Indonesia dan sekaligus mengusahakan pinjaman baru dari luar negeri. Selama proyek yang dibiayai oleh pinjaman luar negeri dinilai cukup layak secara ekonomis dan sosial serta dapat memberikan kontribusi pada peningkatan ekspor nasional, Indonesia tidak perlu takut meminjam dari pihak luar. Di samping jumlah pinjaman, juga perlu diperhatikan penggunaan pinjaman itu dan kemampuan untuk membayarnya kembali. Begitu juga halnya dengan kemungkinan perubahan kurs valuta di mana pinjaman tersebut dinyatakan. Pengalaman menunjukkan bahwa perubahan kurs dapat memberatkan beban pinjaman luar negeri karena baik pokok utang maupun tingkat suku bunganya dapat naik sesuai dengan perubahan kurs valuta asing.