



Syafaruddin Alwi

## **IGGI dan Pembatasan Sektor Swasta**

### **I**

Ketua IGGI JP Pronk selalu menarik perhatian jika berkunjung ke Indonesia, paling tidak sikapnya yang unik kalau dilihat dari statusnya sebagai tamu negara. Hanya Pronk selain kepala stasiun atau kondektur yang dapat memajukan dan memundurkan kereta api dalam perjalanannya tahun lalu di Jawa Tengah atau di Jawa Barat karena ingin berdialog dengan petani disawah. Kunjungannya ke berbagai obyek yang cenderung menyimpang dari aturan protokoler, dan tidak mau berdialog dengan sejumlah anggota masyarakat yang telah disediakan untuk sambung rasa. Dan yang terakhir yang menjadi fokus tulisan ini adalah pernyataannya tentang perlunya pembatasan sektor swasta dan mengurangi penduduk miskin jika Indonesia ingin mencapai kesinambungan keberhasilan pembangunan. Mengapa Pronk bisa "bebas" berbuat dan menyatakan pendapat seperti itu? Sikap Pronk selama kunjungannya menimbulkan berbagai kesan. Pertama, ia "kurang percaya" dengan informasi mengenai hal-hal yang

menyangkut penggunaan bantuan luar negeri. Kesan kedua, Pronk campur tangan dalam kebijaksanaan pemerintah dalam melaksanakan strategi pembangunan di Indonesia. Tetapi itu semua dapat dipahami karena Indonesia adalah negara penerima bantuan IGGI. Namun lepas dari kesan seperti itu, sikap Pronk yang berorientasi pada kemiskinan dalam penggunaan bantuan luar negeri terutama yang berasal dari IGGI, pernyataannya tentang pembatasan sektor swasta oleh pemerintah dan perlunya penanggulangan kemiskinan patut dihargai sehingga menghapus kesan negatif atas pernyataannya. Dengan latar belakang seperti itu, tulisan ini bermaksud membahas apakah benar pembatasan sektor swasta akan menjamin keberhasilan pembangunan?

Apakah ini tidak berarti justru akan membebani pemerintah dalam menanggung beban investasi? Apakah pembatasan sektor swasta dapat mengatasi kesenjangan pendapatan dalam masyarakat? Sekilas pernyataan Pronk sangat berlawanan dengan kebijaksanaan pembangunan di Indonesia yang demi penyerapan

tenaga kerja dan peningkatan pertumbuhan pendapatan nasional justru sektor swasta perlu mendapat dorongan dari pemerintah. Agar tidak terlalu apriori, mari kita kaji.

Masalah hutang luar negeri di negara berkembang selalu menjadi persoalan yang dilemmatis. Dua pendekatan yang relatif bisa bertentangan jika kita ingin mengkaji masalah ini, yaitu segi **politik** dan **ekonomi**. Secara politis, setiap tambahan pinjaman luar negeri berarti semakin jauh pula ketergantungan Dunia Ketiga terhadap kapitalis internasional. Ini berarti mengundang campur tangan luar terhadap kebijaksanaan dalam negeri misalnya melalui tekanan IMF dan negara donor. Ditinjau dari segi ekonomi, bantuan luar negeri sangat diperlukan untuk memutus lingkaran kemiskinan yang selalu menjadi "typical problems" bagi negara berkembang. Tanpa bantuan ini sukar bagi negara berkembang untuk maju karena lemahnya akumulasi kapital dan kurangnya sumber-sumber daya langka. Indonesia dalam awal periode pembangunan Orde Baru telah menempuh jalan ini untuk memperbaiki kondisi ekonomi peninggalan Orde Lama dengan tingkat inflasi sekitar 600%. Namun dalam perjalanan kemudian masalah ini selalu menjadi topik yang hangat karena kita sampai saat ini belum bisa mengurangi ketergantungan dana dari luar negeri termasuk dari negara-negara donor yang tergabung dalam IGGI.

Palmer dalam tulisannya; **Dilemmas of Political Development (1988)**

mengenai hutang luar negeri negara berkembang menyatakan tidak ada analisis tentang ketidak seimbangan sistem hubungan internasional yang lengkap tanpa mendiskusikan masalah hutang luar negeri didunia ketiga. Oleh sebab itu jika kita ingin menganalisis perekonomian Indonesia adalah tepat jika mengkaji pula mengenai posisi hutang luar negeri dalam pembiayaan pembangunan saat ini.

Namun demikian bagi Indonesia kemandirian pembiayaan pembangunan adalah penting saat ini, karena kita nampaknya tidak mungkin lagi hanya yang nampaknya kurang menjadi perhatian dari para pakar ekonomi, bagaimana kemandirian harus dikembangkan. Bagaimana mobilisasi dana dapat dilakukan ?. Dalam bahasa teoritik, apakah mungkin Indonesia melepaskan diri dari kapitalis internasional ?. Kenyataannya Negara-negara yang disebut sebagai negara industri baru (NIB) (Taiwan Korea Selatan dsb) pun, tetap tidak bisa lepas dari pinjaman luar negeri. Palmer dengan jelas menyebutkan bahwa tidak mungkin negara Dunia Ketiga maju tanpa bantuan dana negara maju.

## II

Sebagian besar dari negara-negara yang tergabung dalam katagori Dunia Ketiga termasuk Indonesia sampai saat ini masih tetap memerlukan bantuan luar negeri untuk memacu proses pembangunan sehingga jika analisis dilakukan dengan menggunakan perspektif Dependencia, jelas variabel hutang-luar negeri ini merupakan

salah satu bentuk "ketergantungan" Dunia Ketiga dengan sistem internasional, walaupun konsep ketergantungan ini menjadi kabur pengertiannya karena tidak ada negara dunia ketiga yang tidak memerlukan bantuan luar negeri. Dalam sejarah Orde Baru, ketergantungan Indonesia pada bantuan luar negeri dimulai dari kondisi ekonomi nasional yang kekurangan modal dan alat-alat pembayaran pembangunan. Tabungan dalam negeri rendah sekali sehingga bantuan luar negeri sangat diharapkan, sehingga terjadilah pemupukan hutang-hutang luar negeri.

Ketika Indonesia mengalami boom minyak, sebenarnya tidak dapat menghentikan akumulasi pinjaman dan mengurangi hutang-hutang lama. Tetapi hal ini tidak dijalankan dengan alasan, sukar bagi Indonesia untuk mengajukan pinjaman lagi kepada IGGI, jika pada saat itu bantuan mereka dihentikan atas permintaan kita<sup>1</sup>. Oleh sebab itu dipertahankan pada tingkat pinjaman yang tidak melonjak dan disbursement-nya diperlambat, karena bagaimanapun pinjaman dari IGGI bersyarat lunak.

Indonesia menurut proyeksi Pronk paling tidak akan menerima antara 4,6 sampai 4,7 milyar dolar AS untuk tahun anggaran 1991/1992 (KR 18 Mei 1991). Dengan bantuan sejumlah itu debt service ratio kita diperkirakan akan meningkat menjadi 31-32%. Bantuan luar negeri atau secara jelas yang berupa pinjaman lunak bagi negara berkembang pada umumnya

bertujuan untuk memutus mata rantai lingkaran kemiskinan yang dialami oleh negara berkembang pada proses pembangunannya melalui investasi.

Investasi ini pada umumnya dilakukan terutama pada sektor modern yaitu industri manufactured dan industri-industri ekstraktif yang merupakan leading sector sehingga dari sini diharapkan akan mendorong pertumbuhan sektor tradisional melalui proses perembesan kebawah (trickle down process). Tetapi masalahnya pada sebagian besar negara berkembang, disatu sisi pertumbuhan disektor modern memang meningkatkan pertumbuhan ekonomi, namun disisi lain telah menimbulkan kesenjangan antar sektor yang akhirnya menimbulkan kesenjangan pendapatan dalam masyarakat. Kondisi seperti ini pernah dialami oleh Indonesia pada awal proses pembangunan pada Pelita I sampai dengan Pelita III. Perembesan kebawah seperti yang diharapkan tidak tercapai sehingga kritik terhadap strategi pertumbuhan tinggi semakin gencar. Strategi pembangunan yang mengacu pada paradigma pertumbuhan yang menggantungkan terlalu besar pada sumber minyak, ternyata sangat rentan terhadap gejala-gejala tingkat global (Moeljarto 1987). Dan tidak hanya itu,

---

<sup>1</sup> Lihat Hendra Esmara, Teori Ekonomi dan Kebijakan Pembangunan, Kumpulan Esei Untuk Menghormati Prof. DR. Soemitro Djodjohadikusumo, 1987.

strategi ini menyebabkan Indonesia juga menggantungkan diri pada pinjaman luar negeri karena harga minyak yang menjadi sumber utama, semakin tidak dapat diandalkan. Boom minyak telah lewat, sementara pembangunan semakin menuntut jumlah dana yang semakin besar. Dan salah satu sumber pinjaman yang bersifat lunak adalah dari IGGI.

Bantuan IGGI yang diterima oleh Indonesia untuk tahun anggaran 1991/1992 ini tidak banyak meleset dari proyeksi Pronk yaitu sebesar US \$ 5, 25 milyar, dan US\$ 1,5 milyar diantaranya untuk neraca pembayaran (Kompas 13 Juni 1991). Jumlah ini lebih rendah dari pada yang telah diterima tahun 1988/1989 yang berdasarkan data Kajian Perekonomian Indonesia No. 07/1988 berjumlah US\$ 5,738 milyar termasuk bantuan khusus (special assistance). Pada tahun tersebut jika berbagai dana kredit yang masih tersedia dalam pipelin dicairkan maka keseluruhan bantuan luar negeri dan kredit khusus berjumlah sekitar US\$ 7 milyar. Dengan jumlah tersebut, pada tahun itu pun telah dianjurkan oleh para pakar agar Indonesia menahan diri terhadap kemungkinan timbulnya kembali keinginan kepada investasi padat modal dan tinggi kadar impornya yang terjadi disektor modern. Dengan demikian anjuran Pronk bukan hal yang baru, tetapi penting untuk diperhatikan. Namun jika dilihat dari perkembangan perekonomian Indo-

nesia yang semakin maju terutama dilihat dari kenaikan ekspor non-migas, penurunan bantuan luar negeri sangat wajar karena itu berarti kemandirian kita semakin nampak dimata internasional. Dalam kaitan ini memang diperlukan pengkajian ulang bagi strategi pembangunan di Indonesia, untuk tidak mengabaikan kemampuan dalam negeri. Strategi outward looking misalnya seperti yang telah dilakukan tidak selalu lebih baik dari pada strategi inward looking.

### III

Sektor swasta dalam konsep pembangunan di negara kita jelas menentukan karena penciptaan lapangan kerja diharapkan berkembang pada sektor ini. Salah satu kendala yang terjadi adalah ciri dualisme ekonomi yang terdapat di negara kita belum dapat diatasi. Akumulasi kapital yang semakin cepat yang dapat meningkatkan pertumbuhan yang tinggi disektor modern sehingga meningkatkan pula penciptaan lapangan kerja baru menurut **model Lewis**, tidak sepenuhnya terjadi di Indonesia. Barangkali kritik terhadap teori Lewis sebagai model pembangunan pertama yang paling terkenal berlaku pula bagi kondisi pembangunan kita yaitu surplus keuntungan yang diperoleh pada industri padat modal telah menciptakan perkembangan industri baru yang justru tidak menyerap tenaga kerja. Hal ini bisa terjadi karena anggapan pada teori Lewis bahwa tingkat pemindahan tenaga kerja dan penciptaan tenaga kerja disektor kota adalah

proporsional dengan tingkat akumulasi kapital perkotaan, tidak berlaku. Bahkan pemilik modal cenderung mengkonsumsi surplus yang diperoleh dalam bentuk barang-barang mewah sehingga investasi pun bisa terhenti. Kekhawatiran Pronk bahwa jika pembatasan pengembangan swasta tidak dibatasi, ketidakadilan dalam penguasaan modal atas tenaga kerja serta meningkatkan kemiskinan dapat dipahami. Kita tidak dapat mengatakan bahwa politik pembangunan yang dijalankan selama ini mengalami kegagalan karena telah banyak kemajuan yang telah dicapai melalui proses pembangunan ekonomi selama rangkaian pelita. Namun satu hal jika kita sedikit bijak dalam memandang beberapa aspek dalam realita, apa yang dikatakan oleh **Dieter Singhaas (1988)** perlu menjadi catatan bahwa para pengamat dari berbagai bangsa memiliki pendapat tentang peranan kapitalisme lokal di dunia ketiga sebagai tidak mampu menyelesaikan masalah pembangunan yang paling elementer. Ia disorot bukan karena ketidakmampuannya melakukan akumulasi, tetapi justru akumulasi yang dilakukannya merugikan mayoritas manusia. Dalam konteks ini mungkin para pemilik modal di Indonesia dapat memandang lebih jauh bagaimana peran mereka seharusnya dalam meningkatkan kesejahteraan bersama melalui surplus kapital yang mereka nikmati. Sebab pada kenyataannya banyak kasus yang konglomerat dapat diminta "campur tangan" untuk mengatasi keresahan ekonomi (antara lain kasus bank Bukopin), tetapi baru disektor modern

dan bukan disektor tradisional. Sektor tradisional memerlukan modal dengan biaya rendah yang tidak dapat mereka harapkan pada situasi moneter seperti sekarang ini. Pembatasan sektor swasta dengan demikian tidak boleh diartikan sebagai swasta tidak boleh berkembang tetapi dalam perkembangannya harus dilihat pula keseimbangan antar sub-sektor di dalam sektor swasta itu sendiri.

Jika kita sependapat dengan Pronk, masalah yang kita hadapi adalah kebijaksanaan apa yang harus ditempuh untuk mengantisipasi pemikiran "model Pronk" agar pembatasan swasta tidak menimbulkan kondisi simalakama bagi pembangunan di Indonesia? Kita tidak boleh terjebak pada dilema bahwa konglomerasi ditekan tetapi tidak ada alternatif untuk mengembangkan sektor tradisional. Nampaknya salah satu masalah yang serius yang perlu dipecahkan agar keseimbangan kedua sektor dapat dijaga dalam usaha mengurangi penguasaan modal oleh konglomerat dan penyerapan tenaga kerja adalah kebijaksanaan pendistribusian modal termasuk faktor-faktor yang mempengaruhinya.

Dalam kaitan ini diperlukan sekali kebijaksanaan pemerintah terutama pengaturan keseimbangan dalam alokasi dana bagi dua sektor yaitu sektor tradisional (didominasi pertanian) dan sektor modern. Kita berharap kebijaksanaan pemerintah dalam hal ini disatu pihak secara tidak langsung dapat mengalirkan dana kesektor tradisional tetapi tidak pula menghambat tumbuhnya inovasi baru

disektor modern. Dan agar supaya akumulasi kapital konglomerat tidak merugikan mayoritas masyarakat seyogyanya mereka ikut serta didalam berbagai proyek penanggulangan kemiskinan atau mendirikan bank tanpa bunga dsb. Apa yang dikemukakan oleh Probosutedjo dan Edi Swasono agar pemberian kredit oleh bank-bank pemerintah bagi para pengusaha kuat disertai kewajiban bahwa 30% dari pinjaman dialokasikan untuk meningkatkan usaha para pengusaha kecil penting untuk disimak oleh pemerintah dan relevan dengan pemikiran Pronk (Bernas 17 Mei 1991). Kebijakan ekonomi menurut Todaro<sup>2</sup>, dimaksudkan untuk meningkatkan lapangan pekerjaan. Tetapi tujuan itu tergantung pada orientasi perbandingan antara sektor swasta dan sektor pemerintah.

Dalam perekonomian yang didominasi oleh sektor pemerintah, proyek-proyek investasi biasanya mengutamakan program pembangunan desa.

Sedangkan dalam perekonomian yang berorientasi pada sektor swasta, kebijakan-kebijaksanaan pemerintah dimaksudkan untuk mendorong para pengusaha untuk mempergunakan tenaga kerja melalui tunjangan-tunjangan untuk mengatasi problem pengangguran. Oleh karena itu bagi Indonesia, pengembangan sektor swasta tidak mungkin dibatasi. Jika ini ditempuh maka beban pemerintah dalam mengatasi pengangguran akan semakin berat karena investasi harus diciptakan melalui mobilisasi dana yang dilakukan oleh Pemerintah.

Persoalannya sekarang terpulang pada perencanaan pembangunan dan pemerintah yang mempunyai kewenangan mengambil kebijaksanaan ekonomi-politik pembangunan.

Alokasi dana baik yang tertuang didalam APBN, maupun melalui kebijaksanaan moneter, bagaimanapun harus mampu menciptakan kondisi yang kondusif bagi pengembangan sektor swasta. Memang kalau kita perhatikan upaya-upaya yang dilakukan oleh pemerintah untuk membuka peluang usaha yang lebih besar disektor swasta, cukup mengembirakan. Hal ini dapat dilihat dari peningkatan pertumbuhan sub sektor manufaktur yang pada tahun 1988 mencapai sekitar 7% dibandingkan tahun sebelumnya yang lebih rendah dari itu.

Akhirnya Indonesia harus mengantisipasi bahwa suatu saat IGGI akan memandang bahwa kita tidak layak lagi menerima bantuan mereka yang disebabkan kemajuan ekonomi yang dicapai, walaupun kita merasa bahwa sumber-sumber pembiayaan dari dalam negeri belum cukup untuk menopang usaha peningkatan kualitas pembangunan karena sistem mobilisasi dana baik melalui pasar modal maupun melalui lembaga keuangan lainnya masih menghadapi berbagai kendala.

Kesimpulan dari tulisan ini tentu tidak tuntas, tetapi paling tidak per-

---

<sup>2</sup> Lihat Michel P. Todaro, Pembangunan Ekonomi Dunia Ketiga, Penerbit Ghalia Indonesia tentang; Kepentingan Relatif terhadap Sektor Pemerintah dan Swasta, hal. 61.

nyataan Pronk tentang pembatasan pengembangan swasta untuk menanggulangi kemiskinan merupakan hal yang rasional jika pembatasan itu diartikan sebagai pengendalian usaha-usaha disektor modern untuk meningkatkan peranan sektor tradisional agar dapat menciptakan sumber-sumber pembiayaan pembangunan secara merata.

### Referensi

- Arsyad Anwar dkk (ed), *Ekonomi Indonesia, Masalah dan Prospek 1988/1989*, UIP, Jakarta, 1988.
- Charles K. Wilber, *The Political Economy of Under Development*, Random House, New York 1973.
- Dieter Senghaas, *Tata Ekonomi Dunia Baru dan Politik Pembangunan*, LP3ES 1988.
- Monte Palmer, *Dilemmas of Political Development*, Peacock Publisher, Inc, 1988.