

KRISIS PEMBANGUNAN DAN TEORI PEMBANGUNAN

Oleh : *Suharto**

Pendahuluan

Analisis terhadap pembangunan yang dilakukan oleh negara sedang berkembang dewasa ini, perhatian tidak dapat terlepas dari dua agenda yang mendasar. Pertama, adalah masalah terjadinya krisis pembangunan di Dunia Ketiga sebutan populer untuk negara sedang berkembang untuk membedakan dengan dua kelompok yang lain, dunia pertama untuk negara-negara kapitalis maju dan dunia kedua untuk kelompok negara sosialis (Eropa Timur). Dan yang kedua, masalah yang cukup urgen adalah mencari jawab atas pertanyaan "masih relevankah teori dan strategi pembangunan yang selama ini digunakan dan diterapkan di negara sedang berkembang?" Mengingat perubahan tatanan ekonomi yang bergitu drastis dewasa ini.

Persoalan yang pertama adalah menyangkut kinerja dari proses pembangunan yang selama ini dilakukan oleh negara sedang berkembang. Dari beberapa kajian empiris yang dilakukan oleh berbagai lembaga maupun para ekonom dewasa ini di dunia ketiga menghadapi krisis yang cukup berat. Walaupun diantara negara sedang

berkembang ada yang sangat berhasil bahkan dianggap sebagai *The Miracle* (Word Bank, 1993).

Masalah yang kedua muncul sebagai akibat dari adanya perubahan tatanan ekonomi yang sangat cepat akhir-akhir ini. Perubahan global yang cenderung mengarah pada tatanan yang liberal dalam segala aspek dari hubungan ekonomi internasional. Sehingga strategi-strategi yang selama ini dijalankan di negara sedang berkembang seperti industri substitusi impor dengan segala macam proteksi-proteksi yang ada, menjadi diharamkan dalam tatanan yang baru. Tentu ini menjadi persoalan serius bagi negara-negara tersebut. Mereka tidak hanya bersaing di pasaran internasional tetapi di negaranya sendiri tanpa dapat berbuat banyak. Apalagi negara sedang berkembang menghadapi krisis atau persoalan yang pertama tadi.

Dalam tulisan ini dicoba untuk mengurai kedua persoalan diatas baik secara empiris maupun teoritis dan banyak menggunakan perspektif historis. Dan dicoba pula untuk mencari kemungkinan solusi yang harus dilakukan oleh negara sedang berkembang.

* Dosen Tetap Fakultas Ekonomi UII Yogyakarta.

Krisis di Tiga Dunia

Kalau kita kembali kebelakang sebenarnya krisis juga dialami oleh kelompok yang lain baik dunia pertama maupun dunia kedua dengan perspektif yang berbeda. Sebagai ilustrasi yang sangat mudah kita terima adalah kasus negara Inggris. Negara yang diklenal sebagai pelopor dalam industri dengan revolusi industrinya itu sejak tahun 1980-an mengalami suatu proses "de-industrialisasi". Ini hanya salah satu fenomena penurunan peran negara barat dan pergeseran pusat ekonomi dari Atlantik ke

Krisis terakhir adalah yang dialami oleh dunia ketiga yang akan banyak diulas dalam tulisan ini. Krisis yang terjadi di negara sedang berkembang bisa ditinjau dari aspek sosial maupun ekonomi, seperti masalah kekurangan pangan di Afrika, masalah perang-saudara yang etnis dan sebagainya. Akan tetapi fokus kita adalah masalah ekonomi seperti hutang luar negeri dan sebagainya.

Krisis Utang Dunia Ketiga

Bantuan luar negeri (baca : utang luar

Tabel 1. Neraca Transaksi berjalan dan Capital Flow di Negara sedang berkembang (dalam milyar dolar AS).

Year	Current Account	Capital Account Net Financial Transfers
1978	32,1	33,2
1979	+ 10,0	31,2
1980	+ 30,6	29,5
1981	- 48,6	35,9
1982	- 86,9	20,1
1983	- 64,0	3,7
1984	- 31,7	-10,2
1985	- 24,9	-20,5
1986	- 46,4	-23,6
1987	- 3,9	-34,0
1988	- 22,4	-35,2
1989	- 8,4	-29,6
1990	- 7,9	-22,5

Sumber: International Monetary Fund, World Economic Outlook 1988 and 1990.

Pasifik (Hettne, 1988, 18).

Negara-negara timur (Sosialis) pun juga tidak lepas dari krisis. Indikasi adanya penurunan kepercayaan dari masyarakat terhadap sistem sosialis dan mencapai puncak dengan runtuhnya tembok Berlin sebagai simbol pemisahan dari dua sistem yang saling bertentangan pada tahun 1989.

negeri) merupakan alternatif yang banyak diambil oleh negara sedang berkembang. Akibat adanya dua gap yang dialami oleh negara-negara tersebut, pertama karena adanya gap antara investasi tabungan dan gap impor-ekspor. Alasan ini yang dikenal sebagai "Two-Gap" approach. (Meier, 1988: 221).

Tabel 2. Dimensi Krisis Utang Negara sedang Berkembang 1970 - 1993

	1970	97	980	983	980	98	981	984	990	99	992	1993
Total external debt	68,4	180	635,8	949	1.050	1.173	1.194	1.222	1,281	1,348	1,388	1,451
of which sub-Saharan Africa		14,9	55,6	64,7	86,5	105,2	110,3	113,8	126,1	131,4	133	137,4
Debt service payment	11,0	25,8	102,4	128	121	141	131	147	143	132	169	170
of which Africa		1,3	4,1	27,8	27,8	23,4	25,8	25,1	23,3	26,7	28,6	24,6
Debt to export ratio (percent)	99,4	76,4	81,9	154,5	180,4	167	148,2	135,3	126	125,7	119,5	112,5
of which Africa			92,5	189	257,4	262,8	262,1	254	234,9	236,7	229,7	219,5
Debt service Ratio (percent)	13,5	9,3	13,2	20,9	22,5	20,1	18,8	16,3	14,3	14,2	14,5	13,2
of which Africa			14,4	27,8	27,8	23,4	25,8	25,1	25,5	26,7	28,3	24,6
Debt to 'Gdp ratio (percent)	13,3	15,4	24,4	36,4	39	38,5	38,4	33,3	31,5	32,6	28,6	26,8
of which Africa			28,3	46,4	59,9	66,6	65,1	67,1	62,2	61	59,1	57,8

Sumber: IMF, World Development Outlook And 1988 dan 1992.

Utang luar negeri memang sangat membantu bagi negara-negara sedang berkembang untuk membiayai resources gap di atas. Namun trend dan kecenderungan terakhir menunjukkan bahwa beban bunga dan cicilan utang negara sedang berkembang telah menciptakan arus modal balik dari dunia ketiga ke negara maju. Kondisi demikian ditambah dengan adanya defisit dalam neraca transaksi berjalan yang dialami telah merupakan beban yang sangat berat dan hampir tak bertanggung bagi beberapa negara yang paling miskin.

Dalam tabel 1 terlihat dari neraca transaksi berjalan negara sedang berkembang mengalami defisit dari tahun ke tahun salah satu penyebabnya adalah pendekatan konvensional dalam proses pembangunan yang dijalankan (Todaro, 1994, 458). Yaitu dengan melakukan impor barang antara dan barang modal untuk menghasilkan mesin dan peralatan untuk mempercepat proses industrialisasi. Defisit ini dibiayai dengan sumber-sumber bilateral maupun multilateral yang terlihat pada neraca modal yang surplus.

Namun demikian sejak tahun 1980-an surplus neraca modal terus menerus menurun bahkan semenjak tahun 1984 beban utang lebih besar dibanding arus modal masuk. Sebagai contoh pada tahun 1978 aliran modal masuk sebesar 33,2 milyar dolar AS tetapi pada tahun 1988 terjadi aliran kebalikan sebesar 35,2 milyar. Sebagai ilustrasi dapat digambarkan secara grafis berikut.

Secara absolut pinjaman luar negeri negara sedang berkembang selama periode 23 tahun (1970-1992) telah meningkat dari \$ 68,4 milyar menjadi \$ 1.451 milyar atau naik sekitar 2000%.

Meski hutang negara sedang berkembang terkonsentrasi pada negara-negara Amerika Latin (Tabel 3). Kita bisa gambarkan kelompok negara berkembang, sejumlah 16 negara dimana dari kelompok tersebut nampak 13 negara Amerika Latin dan 3 negara Sub-Sahara Afrika. Walaupun hanya 3 negara tetapi masalah yang sangat berat dihadapi oleh mereka, karena disamping hutang yang besar tetapi juga diikuti pendapatan perkapita yang semakin menu-

Tabel 3. Utang dan Pertumbuhan di negara sedang berkembang pengutang berat (milyar dollar)

Country	Debt Outstanding, 1990		Debt Service, 1990		Debt Indicators, 1990		Average Annual Growth Rate, 1982-1990 (Percent per annum)					
	TOTAL (BILLION OF DOLLAR)	TOTAL PRIVATE SOURCES (PERCENT)	TOTAL (Billions of dollars)	INTEREST	DEBT-TO- GDP RATIO 1990	INTEREST-TO- EXPORTS RATIO, 1990	GROSS NATIONAL PRODUCT	EXPORT	IMPORT	INVESTMENT	PER CAPITA CONSUMPTION	
Algeria	26.8	71.6	8.3	2.1	32.9	13.1	1.9	0.7	-2.2	-1.2	-0.6	
Argentina	61.1	76.9	3.1	2.8	61.7	18.4	-0.0	5.6	1.2	-8.3	-1.1	
Bolivia	4.3	15.3	0.4	0.2	101.0	13.9	1.0	1.0	-2.2	-10.5	-1.7	
Brazil	116.2	76.3	7.4	2.9	22.8	8.6	2.5	5.3	-0.1	1.3	0.6	
Bulgaria	-10.9	99.1	1.3	0.5	36.9	6.4	1.0	1.8	-0.2	3.0	3.8	
Congo	5.1	37.2	0.3	0.2	203.6	9.3	1.1	2.3	0.7	-18.9	-0.7	
Cote d'Ivoire	18.0	39.5	1.4	0.5	203.9	13.3	-0.4	3.3	2.8	-12.4	-4.7	
Ecuador	12.1	64.2	1.1	0.5	120.6	14.5	2.0	2.2	-1.5	-4.1	-0.5	
Mexico	66.8	69.8	12.1	7.3	42.1	16.7	1.6	5.3	5.0	-2.6	-1.1	
Nicaragua	23.5	25.1	1.9	0.9	97.1	11.7	4.0	10.0	5.4	1.4	0.9	
Peru	10.5	36.8	0.0	0.0	60.1	3.0	-3.8	2.1	-0.8	-7.3	-6.5	
Poland	21.1	62.7	0.5	0.2	82.4	5.2	1.4	0.6	-1.8	-9.3	-3.5	
Syria	49.4	42.8	1.0	0.3	82.4	1.6	1.8	6.3	2.5	-4.8	-2.6	
Venezuela	16.4	14.0	1.3	0.2	118.1	3.9	1.8	9.2	2.6	-8.1	-1.7	
Nigeria	33.3	85.1	4.3	3.2	71.0	15.6	1.1	0.5	-7.7	-10.7	-2.2	
	36.1	47.4	3.0	1.8	117.9	12.1	-1.9	1.8	-8.4	-9.6	-2.3	

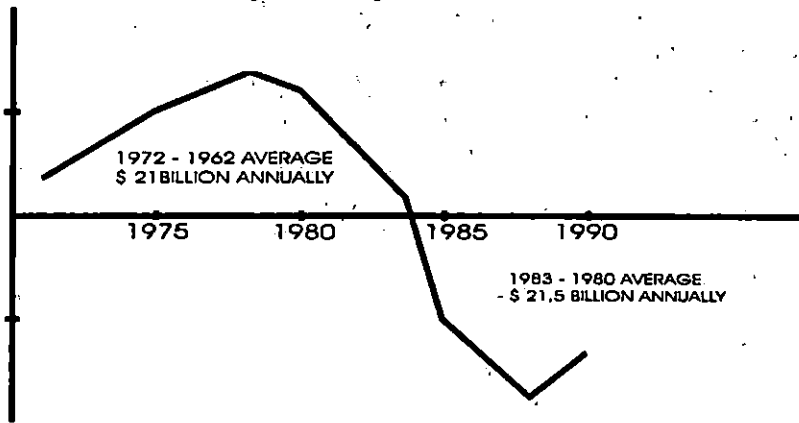
Sumber : IMF, WORLD ECONOMIC REPORT 1988 DAN 1992

Tabel 4. ESTIMASI DISTRIBUSI PENDAPATAN OLEH BANK DUNIA

Country	1st Quintile	2nd Quintile	3rd Quintile	4th Quintile	5th Quintile	Highest 10 Percent	Year
Bangladesh	10.0	13.7	17.2	21.9	37.2	23.2	1986
Botswana	2.5	6.5	11.8	20.2	59.0	42.8	1988
Brazil	2.4	5.7	10.7	18.6	62.6	46.2	1983
Columbia	4.0	8.7	13.5	20.8	53.0	37.1	1988
Costarika	3.3	8.3	13.2	20.7	54.5	38.8	1987
Ghana	6.5	10.9	15.7	22.3	44.6	29.1	1988
Guatemala	5.5	8.6	12.2	18.9	55.2	40.8	1981
Hongkong	5.4	10.8	15.2	21.6	47.0	31.3	1980
India	8.1	12.3	16.3	22.0	41.4	26.7	1983
Jamaika	5.4	8.9	14.4	21.2	49.2	33.4	1988
Pakistan	7.8	11.2	15.0	20.6	45.6	31.3	1985
Peru	4.4	8.5	13.7	21.5	51.9	35.8	1986
Philippines	5.5	9.7	14.8	22.0	48.0	32.1	1985
Sri Lanka	4.8	8.5	12.1	18.4	56.1	43.0	1986
Venezuela	4.7	9.2	14.0	21.5	50.6	34.2	1987
Average	5.3	9.5	14.0	20.8	50.4	35.0	

Sumber: IMF, World Economic Report 1992.

Grafik. Aliran Modal dari negara maju ke negara sedang berkembang.



Number: UNDP Human Development report 1992
(Tudara, 1994, 46-1).

run serta stagnasi ekonomi yang berkepanjangan dengan tingginya angka debt to export dan debt service ratio diatas rata-rata semua negara sedang berkembang.

Bagi banyak negara khususnya di negara-negara beban hutang luar negeri ini telah menciptakan lingkaran setan, dimana utang sebagai sarana pertumbuhan ekonomi akan tetapi pertumbuhan yang ada tidak mampu membawa keluar dari jebakan utang yang ada.

Pertumbuhan Ekonomi dan Keadilan

Negara sedang berkembang secara umum dapat dikatakan mengalami pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi bahkan

sangat tinggi untuk beberapa negara (baca : Amerika Latin pada era 70-an dan 80-an), tetapi pertumbuhan tersebut diikuti oleh berbagai masalah sosial yang cukup kronis. Seperti tingginya angka kemiskinan, ketimpangan dan pengangguran serta masalah-masalah lainnya.

Dinegara-negara paling miskin 20 persen penduduk termiskin menerima rata-rata 5,3% sementara 10% dan 20% penduduk terkaya menerima 35% dan 50,4% dari total pendapatan nasional. Keadaan sangat kontras sekali kalau dibandingkan dengan negara-negara yang relatif lebih maju seperti Jepang misalnya, dimana 10 dan 20% penduduk terkaya hanya menerima 22,4 dan 37,5% dari total pen-

dapatan nasional (Todaro, 1994, 142). Memburuknya distribusi pendapatan terjadi hampir di semua negara berkembang.

Memburuknya distribusi pendapatan di negara-negara sedang berkembang hampir terjadi di negara tersebut. Lapaoran Irma Adelman indeks gini di dunia ketiga non komunis telah membesar dari 0,544 pada tahun 1960 menjadi 0,602 pada tahun 1980.

Kemiskinan di Dunia Ketiga

Disamping mengalami proses konsentrasi (baca : ketimpangan yang semakin besar) dalam pembagian pendapatan atau kemiskinan relatif. Dunia ketiga juga menghadapi masalah kemiskinan absolut yang sangat berat. Berdasarkan laporan Bank Dunia dengan ukuran; jika pendapatan dibawah \$ 275 dollar AS dikategorikan sangat miskin dan pendapatan dibawah \$ 370 dikategorikan miskin. Pada tahun 1985 jumlah orang yang hidup dibawah garis di dunia ketiga adalah 1.051 juta atau 30,5%. Dari jumlah tersebut sebesar 633 juta merupakan kelompok orang yang miskin sekali

atau 18% dari total penduduk negara berkembang.

Masalah Sosial Lainnya

Permasalahan sosial yang ada di negara sedang berkembang amat kompleks, disamping masalah yang diuraikan dimuka di negara- negara tersebut ada masalah lain yang khas pada setiap kawasan. Di Asia masalah yang menonjol adalah masalah etnis dan potensi konflik regional yang sangat besar. Di Afrika menghadapi krisis pangan yang berkepanjangan, karena kronisnya permasalahan ini sering disebut sebagai kawasan hopeless. Amerika Latin permasalahan muncul akibat beban utang yang hampir tak tertanggungkan (Hettne, 1988, 21-27).

Krisis Teori Pembangunan

Teori pembangunan sendiri dianggap sudah mengalami krisis semenjak adanya krisis ekonomi seperti yang dipaparkan dimuka. Artinya bahwa proses pembangunan dengan menggunakan pendekatan

Tabel 5. Kemiskinan di Dunia Ketiga 1985 dan 1990.

Region	1985		1990		1990	
	Extremely Poor Number (Millions)	Percentage of population	Poor (including extremely poor) Number (millions)	Percentage of population	Number (millions)	Percentage of population
Sub-Saharan Africa	120	30,0	184	47,6	216	49,7
East Asia	120	9,0	182	13,2	169	11,3
South Asia	300	29,0	532	51,8	562	49,0
Middle East and North Africa	40	21,0	60	30,6	73	33,1
Latin America and the Caribbean	50	12,0	87	22,4	108	25,5
All Developing Countries	633	18,0	1.051	30,5	1.133	25,5

Sumber: World Bank 1990 dan 1992.

tradisional dimana pertumbuhan sebagai target yang harus dicapai telah menimbulkan masalah sosial tadi. Oleh karenanya pendekatan pembangunan perlu redefinisi dan reorientasi, dimana pembangunan itu dikatakan tidak berhasil jika salah satu atau lebih dari ketiga hal yang fundamental yakni pengangguran, ketimpangan dan kemiskinan menjadi semakin buruk meskipun pendapatan perkapita naik dua kali lipat. Maka kemudian muncul berbagai pendekatan alternatif yang pada dasarnya menghendaki pembagian yang lebih adil atas pertumbuhan ekonomi yang terjadi (redistribution with growth).

Pada dasa warsa terakhir abad 20 ini kembali menghadapi krisis berikutnya berkenaan dengan perubahan tata ekonomi yang cukup drastis dewasa ini. Dari hasil putaran Uruguay jelas memiliki implikasi yang berat bagi negara-negara sedang berkembang. Kasus dengan adanya peraturan dalam GATT (general agreement on tariff and trade) tentang investasi, dimana negara maju mendesak agar peraturan yang sering berlaku di negara sedang berkembang seperti :

- a. tuntutan sehubungan dengan kandungan lokal dalam proses produksi.
- b. peraturan tentang investor asing harus mengeksport produksinya dalam prosentase tertentu.
- c. Tuntutan sehubungan dengan imbalan perdagangan (larangan bagi investor asing untuk mengimpor lebih dari prosentase tertentu).
- d. tuntutan sehubungan pemilikan saham perusahaan lokal.
- e. tuntutan pada pembatasan perdagangan luar negeri dan remitansi keuntungan.
- f. tuntutan pada pembatasan industri manufaktur dalam upaya melindungi pengusaha domestik.

agar dihilangkan, sehingga investor asing mendapat perlakuan sama dengan para pelaku ekonomi domestik. Peraturan investasi yang terkait perdagangan (trade-re-

lated investment/TRIMs) seperti diatas masih banyak dianut oleh negara berkembang dengan berbagai alasan yang pada dasarnya adalah untuk melindungi ekonomi dalam negeri. Maksudnya adalah untuk menghindari praktek bisnis yang tidak etis dari perusahaan transnasional, menyelamatkan neraca pembayaran, memungkinkan perkembangan industri lokal, menjamin kedaulatan ekonomi dan sebagainya. Jadi sama sekali tidak semata mata membatasi perdagangan.

Bahkan negara maju khususnya Amerika Serikat tidak hanya menuntut peraturan seperti diatas dihilangkan tetapi mengusulkan agar peraturan semacam itu harus dilarang diseluruh dunia. Lalu bagaimana misalnya tuntutan itu jadi dilaksanakan bagi negara-negara berkembang.

Reaksi terhadap peraturan ini sudah terlihat dari dunia ketiga. Pada bulan Maret 1990 sekelompok negara (Argentina, Brazil, China, Kamerun, Mesir, India, Nigeria, Tanzania, dan Yugoslavia) mengajukan usulan mereka sendiri. Mereka menolak pemanfaatan Putaran Uruguay untuk memberi berbagai hak kepada para investor atau melarang berbagai peraturan investasi. Selain itu, mereka menuntut agar negosiasi dibatasi dengan hanya menangani efek negatif dari adanya peraturan investasi terhadap perdagangan.

Reaksi itu wajar kalau kita kembali kepada kondisi negara berkembang yang menghadapi berbagai krisis. Dengan kata lain kinerja ekonomi negara berkembang dalam perekonomian internasional sesuai benar dengan apa yang dijelaskan dalam teori ketergantungan. Misalnya apa yang dijelaskan oleh orang yang paling banyak dikutip atas uraiannya tentang ketergantungan yang dialami negara berkembang terhadap negara maju, yaitu Theotonio Dos Santos. Menurutnya ada tiga hal ketergantungan sebagai berikut.

1. ketergantungan kolonial, disini terjadi dominasi politik, dalam bentuk pen-

guasaan kolonial atau penjajahan dari negara maju atas negara pinggiran.

2. ketergantungan finansial-industrial, ketergantungan keuangan negara sedang berkembang terhadap negara maju.
3. ketergantungan teknologis-industrial, industri yang ada di negara sedang berkembang secara teknologis dikuasai negara maju melalui perusahaan multi nasional.

Dengan kondisi seperti tersebut dengan tidak dapat diterapkannya strategi pembangunan untuk melindungi ekonomi dalam negeri, maka sudah jelas akan banyak negara sedang berkembang akan gulung tikar.

Lalu Bagaimana?

Pertama terkait dengan krisis pembangunan maupun teori pembangunan adalah masalah birokrasi yang mahal dan korup. Tidak bisa disangkal kalau kegagalan pembangunan di dunia ketiga bukan semata

teorinya yang salah tetapi banyak kasus disebabkan oleh salah urus dan korupsi di negara-negara tersebut. Kalau masalahnya ini tentu pertama yang harus dilakukan adalah reformasi politik yang menuju efisiensi dan efektifitas.

Kedua terkait dengan perubahan tata ekonomi internasional yang nampaknya akan semakin mempertegas ketergantungan negara sedang berkembang terhadap negara maju. Lalu apakah solusi seperti ditawarkan teori ketergantungan yang dipakai. Untuk kondisi saat ini solusi tersebut kurang dapat dilakukan khususnya penganut aliran garis keras. Menurut hemat penulis penyesuaian melalui kelembagaan paling tepat bagi negara-negara sedang berkembang. Maksudnya adalah memperkuat forum-forum antar negara berkembang sehingga mempunyai kekuatan tawar yang lebih besar.

Daftar Pustaka

- Arif Budiman (1995), Teori Pembangunan Ekonomi Dunia Ketiga. Jakarta : Gramedia.
- Bjorne Hettne (1988), Development Theory and The Three World. Essex : Longman Scientific & Technical.
- Gerald M. Meier (1988), Leading Issues in Economic Development Fifth Edition. London : Mc Graw-Hill.
- Martin Khor Kok Peng, (1993), Imperialisme Ekonomi Baru. Jakarta : Gramedia.
- Michael P. Todaro (1994), Economic Development. New York : Longman.
- World Bank (1993), The East Asian Miracle. New York : Oxford University Press, Inc.
- World Bank Report 1988 dan 1992.