

**BEBERAPA CATATAN
TENTANG RAPBN 1988/89 DAN ALTERNATIF
STRATEGI PELAKSANAANNYA**

Gunawan Sumodiningrat^{*)}

Dengan situasi perekonomian dunia sampai saat ini, maka RAPBN 1988/89 sebesar 28,9 trilyun ini nampaknya cukup realistis. Demikian pula dengan pergeseran prioritas pada pos-pos pengeluaran menunjukkan adanya perhatian yang semakin menyeluruh terhadap pemerataan hasil pembangunan. Namun demikian harus disadari bahwa APBN hanyalah satu sisi pengeluaran dari pelaku ekonomi, dengan demikian besar kecilnya dana APBN janganlah dipandang sebagai salah satu sumber utama pembangunan. Komitmen dan keikutsertaan pelaku ekonomi secara murni dan konsekwen merupakan modal dasar untuk melestarikan hasil pembangunan. Dari angka perkembangan APBN dan pengalaman pembangunan di masa lampau dapat diungkapkan beberapa catatan berikut.

Beberapa Catatan Untuk RAPBN 1988-89

Dibandingkan dengan APBN 1987/88 telah terjadi kenaikan sebesar 27,1 persen yakni dari sekitar 22,78 trilyun menjadi 28,96. Secara nominal memang telah terdapat kenaikan kemampuan negara untuk menyediakan dana lebih besar bagi pembangunan. Namun demikian apabila dilihat lebih teliti dengan kenaikan pos pengeluaran untuk pembayaran luar negeri berupa bunga dan cicilan, maka dana pembangunan tersebut secara neto menjadi lebih terbatas dibanding kenaikannya.

^{*)} Pengajar Fakultas Ekonomi dan staf P3PK – Universitas Gadjah Mada

Perbandingan Riil
APBN 1987–88 dan RAPBN 1988–89

APBN/ RAPBN	Nilai Trilyun Rp.		Nilai Tukar		Nilai riil netto	
	Nominal	Netto	US\$	Y	US\$	Jepang Y
1987 – 88	22,78	15,98	1638	10,42	9,75	1533,37
1988 – 89	28,96	18,32	1660	13,60	11,03	1346,74
% beda	27,1	14,64	1, 34	30,52	13,13	– 12,17

Sumber : Kompas, 6 Januari 1988
 Indikator Ekonomi, BPS, Februari 1987
 – Nilai Neto adalah nilai APBN / RAPBN setelah dikurangi pembayaran utang dan cicilan.
 – Nilai tukar terhadap Rp. pada awal Januari

Jika dinilai dengan harga standar dollar Amerika Serikat kenaikan RAPBN menjadi sebesar 13,13 persen, selanjutnya dengan memperhitungkan tingkat inflasi sebesar 8,9 persen pertahun maka kenaikan riil RAPBN menjadi 4,2 persen. Padahal APBN harus diarahkan untuk sebesar-besarnya bagi kenaikan kesejahteraan masyarakat, maka dengan pertumbuhan penduduk sebesar 2,2 persen berarti kenaikan riil per kapita dari APBN adalah hanya sekitar 2 persen. Walaupun kecil memang masih tertjhat ada kenaikan.

Namun demikian adalah masih untung jika standar uang yang digunakan untuk menilai RAPBN ini adalah dollar Amerika Serikat. Jika standar uang yang digunakan adalah Yen Jepang maka sebenarnya nilai riil RAPBN bersih setelah dikurangi pembayaran utang justru menurun sebesar 12,17 persen, dengan mempertimbangkan tingkat inflasi 8,9 persen dan pertumbuhan penduduk 2,2 persen maka kenaikan RAPBN per kapita menjadi negatif 20,26 persen. Peranan Jepang nampaknya tidak terialu diperhitungkan di dalam menilai perekonomian Indonesia walaupun secara ekonomi Jepang sudah akan mulai mencaplok ekonomi termasuk Amerika Serikat, tentang penilaian perkembangan ekonomi pada umumnya masih seialu menggunakan standar nilai uang dollar Amerika Serikat. Padahal pinjaman Indonesia dengan dasar mata uang dolar Amerika Serikat sekarang sudah dikejar oleh proporsi pinjaman dengan dasar dollar meliputi jumlah 37,3 persen dan pinjaman dengan dasar nilai Yen Jepang sebanyak 32,8 persen.

Pinjaman Luar Negeri Indonesia 1987
Menurut Negara Asal
(%)

S u m b e r	(%)
Amerika Dollar	37,3
Jepang Yen	32,8
Jerman DM	6,0
Perancis Fr	3,3
Belanda Guilder	3,1
Inggris PS	2,3
Lain – lain	22,7

Dari sisi penerimaan, sektor minyak masih cukup besar peranannya bahkan meningkat dari 40,3 persen pada RAPBN 1988-89 menjadi 40,6 persen pada RAPBN 1988-89. Kenaikan penerimaan dari minyak ini pun disebabkan karena kenaikan harga patokan minyak yang dipakai dari US\$15 per barrel menjadi US\$16 per barrel atau naik dengan 6,7 persen.

Dari angka-angka ini nampak kemampuan negara untuk membiayai pembangunan cukup besar. Namun demikian sebenarnya perlu dicatat bahwa RAPBN adalah suatu pos pengeluaran dari pelaku ekonomi dalam kegiatan pembangunan ini. Pelaku ekonomi yang lain adalah sektor swasta dan konsumen rumah tangga. Jika dilihat dari angka pendapatan nasional besarnya APBN hanya sekitar 25 sampai dengan 30 persen dari GDP atau pendapatan nasional.

Peranan Pemerintah dalam Pembangunan.

Peranan pemerintah yang masih cukup besar dalam pembangunan ini menyebabkan peranan sektor lain terabaikan. Padahal pembangunan bukanlah harus dilakukan oleh semua pelaku ekonomi yang ada dalam masyarakat. Kurangnya keikutsertaan pelaku ekonomi lain dan terlalu menonjolnya peranan pemerintah dilatar belakangi oleh pengalaman keadaan ekonomi-politik di masa pemerintahan orde lama, yang pada waktu itu pemerintah merasa harus mengamankan keadaan. Namun demikian semakin berkembangnya ilmu pengetahuan dan sesuai denggan perkembangan jaman maka campur tangan pemerintah harus mulai dikurangi dengan memberikan peranan lebih besar

kepada pelaku ekonomi yang lain, dalam artian yang sesungguhnya, yakni partisipasi murni.

Partisipasi murni harus diartikan bahwa setiap pelaku ekonomi harus diikuti sertakan dalam setiap tahap pembangunan sesuai dengan latar belakang, kemampuan atau produktifitasnya dan bidang keahlian masing-masing dengan dilandasi oleh rasa tanggung jawab dan tenggang rasa dengan tujuan “memayu hayuning bawono” yakni untuk kepentingan bersama menuju masyarakat adil dan makmur. Dalam partisipasi murni setiap pelaku ekonomi harus selalu diikuti sertakan dalam : perencanaan, pelaksanaan, menghasilkan, menikmati dan melestarikan. Tanpa adanya kelima tahapan ini maka proses pembangunan ini tidak akan mencapai sasarannya. Namun demikian perlu disadari bahwa keadaan, latar belakang, pemilikan faktor produksi dan produkt'rfitas dari masing-masing pelaku ekonomi ini tidak seragam, tidak homogin, sehingga selalu ada variasi keikutsertaan dalam pembangunan serta manfaat yang akan diperolehnya nanti. Dalam hal inilah sebenarnya diperlukan peranan dan kebijaksanaan pemerintah agar hasil pembangunan dapat dinikmati oleh semua pelaku ekonomi ini sesuai dengan pengorbanannya.

Pemerintah melalui aparatnya yang bersih dan berdedikasi dalam pembangunan haruslah berperan sebagai fasilitator, bukan saja sebagai regulator. Selanjutnya harus dipisahkan peranan aparat pemerintah tersebut sebagai penguasa dari peranan sebagai pengusaha, maupun sebagai konsumen.

Pemberian kepercayaan kepada pelaku ekonomi lain justru dapat membantu meringankan beban dan tugas pemerintah, baik dalam hal dana, dalam pelaksanaan pembangunan maupun dalam hal melestarikan hasil pembangunan yang telah dicapai. Dengan keikutsertaan (partisipasi) secara murni dari sebagian besar pelaku ekonomi maka anggapan teoritis bahwa pertumbuhan yang tinggi akan disertai pemerataan yang tinggi akan tercapai, karena yang menghasilkan juga menerima hasilnya.

Pertumbuhan Tanpa Pemerataan

Terlihat bukti-bukti kuantitatif bahwa pertumbuhan ekonomi yang tinggi belum disertai dengan pemerataan hasil pembangunan yang tinggi pula.

Pendapatan nasional baik yang diukur dengan pendekatan produksi, pendekatan pengeluaran maupun pendekatan yang tumbuh searah diharapkan dapat dipakai sebagai indikator hasil pembangunan. Produksi nasional yang tinggi diharapkan diperoleh dari partisipasi masyarakat pelaku ekonomi dalam proses pembangunan dan sebagai imbalannya mereka menerima pendapatan nasional. Namun dalam kenyataannya perkembangan Produksi Nasional yang tinggi tidak diikuti oleh kenaikan Pendapatan Nasional yang tinggi. Dari angka yang dikumpulkan oleh IMF terlihat bahwa GDP sejak tahun 1981 sampai dengan tahun 1986 menunjukkan angka positif walaupun naik turun karena tergantung pada perekonomian luar negeri, tetapi angka pertumbuhan GDI (Gross Domestic Income) yang merupakan pendapatan yang diterima oleh pelaku ekonomi dalam negeri, justru menurun dan semakin menurun. Angka ini jelas menunjukkan adanya pertumbuhan yang tinggi yang diukur dari pertumbuhan GDP dan tidak diikuti oleh pemerataan hasil pembangunan yang diukur dengan angka pertumbuhan GDI.

Tidak seajarnya pertumbuhan Produk Nasional dengan pertumbuhan Pendapatan Nasional disebabkan karena ketergantungan ekonomi terhadap luar negeri yang tercermin dari proporsi nilai impor terhadap ekspor, termasuk pembayaran utang dan cicilan ke luar negeri. GDI yang merupakan nilai riil dari GDP terhadap nilai tukar (terms of trade) menjadi semakin menurun karena walaupun GDP selalu meningkat tetapi nilai tukar menurun lebih cepat Peranan Bantuan Luar Negeri

Dalam menentukan alternatif kebijaksanaan pembangunan harus dilihat proses terjadinya suatu permasalahan. Suatu kebijaksanaan yang diambil tanpa mempelajari sebab terjadinya masalah hanyalah akan menghilangkan masalah tersebut dalam jangka pendek tetapi tidak akan dapat menghilangkan penyakitnya.

Demikian halnya dengan masalah utang luar negeri, dari literatur ekonomi pembangunan diketahui bahwa modal adalah mutlak diperlukan bagi setiap negara yang membangun. Semakin besar modal yang dimiliki semakin cepat suatu negara merubah kondisi rakyatnya dari terbelakang menjadi masyarakat yang maju. Namun demikian dari literatur tersebut dikatakan pula bahwa pembangunan masyarakat yang kuat dan lestari (sustainable development) haruslah muncul dari

kekuatan sendiri, dengan demikian modal yang diperlukan dalam pembangunan harus dapat dipupuk dari kekuatan sendiri melalui surplus yang diciptakan oleh sebagian besar pelaku yang ikut aktif berpartisipasi dalam pembangunan.

Pemilihan keputusan untuk menentukan kebijaksanaan untuk mengejar pertumbuhan yang lebih cepat yang biasanya ditopang oleh pinjaman luar negeri atau memprioritaskan pemerataannya yakni melalui proses pembentukan modal dalam negeri dengan menggunakan pinjaman luar negeri seminim mungkin, adalah ditentukan oleh kekuatan/kemauan politik dari pembuat kebijaksanaan. Dalam hal diperlukan pinjaman modal dari luar negeri harus disadari bahwa pinjaman hanya diperlukan untuk memacu kegiatan ekonomi. Pinjaman luar negeri harus disadari sebagai suntikan, injeksi, bukannya sebagai infus seperti halnya dalam ilmu kedokteran. Dengan demikian pinjaman luar negeri harus digunakan untuk membiayai proyek-proyek yang dapat menghasilkan dan hasilnya dapat digunakan untuk membayar pinjaman tersebut. Apabila tidak maka pinjaman tersebut justru akan merupakan tindakan gali lubang tutup lubang dan semakin mengarah pada keadaan ketergantungan negatif terhadap luar negeri.

Dalam hal pembiayaan proyek-proyek yang bersifat sosial yang tidak dapat secara langsung dan cepat memberikan hasil untuk membayar utang, keseimbangan pemilihan proyek dengan quick yielding harus benar-benar diperhatikan. Pembiayaan proyek yang tidak memperhatikan pembayaran utang dan cicilan dari hasil proyek yang dibiayai itu akan menyebabkan ketergantungan yang berlanjut. Dengan demikian pemilihan proyek pembangunan yang diharapkan dapat membayar utang harus dipertimbangkan dengan kemampuan pasar yang dapat menyerap hasil produksi atas dasar pertimbangan keunggulan komparatif (*comparative advantage*) pada bahan baku yang langka diperoleh negara lain, dan bukannya pada keunggulan komparasi tenaga kerja yang dinilai murah.

Beberapa kelemahan proyek industri dan proyek lainnya yang dibiayai dengan dana pinjaman luar negeri kita pada umumnya adalah karena bersifat impor substitusi sehingga sebenarnya tidak sepenuhnya memenuhi syarat memasuki pasar luar negeri. Dalam keadaan ini pasar dalam negeri harus digarap lebih dahulu dengan memberikan rangsangan agar daya beli konsumen dalam

negeri dapat meningkat untuk selanjutnya mampu menyerap produk hasil industri. Dalam tahap berikutnya setelah industri mampu meningkatkan mutu dan mampu bersaing dengan penghasil lain di luar negeri orientasi ekspor dapat dikembangkan atas dasar kemampuan dan dayadukung dari dalam negeri. Efisiensi dan perbaikan mutu untuk dapat bersaing di pasar luar negeri harus ditingkatkan melalui surplus yang diciptakan oleh pasar dalam negeri. Namun demikian harus disadari, walaupun proses peningkatan daya serap konsumen dalam negeri relatif lambat tetapi kelangsungan usaha dan ketahanan industri (sustainability) dalam negeri lebih kuat, karena industri didukung oleh dayabeli masyarakat dalam negeri bukannya industri yang didukung oleh impor bahan baku.

Dengan demikian apabila terpaksa dalam periode pembangunan yang akan datang masih terlanjur diperlukan pinjaman luar negeri maka pinjaman harus dapat digunakan dengan seefisien mungkin. Penggunaan modal diarahkan pada proyek yang sudah terlanjur berjalan, tetapi mempunyai kaitan sektor dalam ekonomi yang luas. Proyek yang mempunyai kaitan sektor ekonomi yang luas dipastikan dapat segera membuahakan hasil yang dapat digunakan membayar utang. Pengalaman menunjukkan bahwa proyek-proyek pembangunan besar yang dibiayai tidak diperhitungkan bagaimana menciptakan surplus untuk **perawatan dan perbaikannya**, apalagi diharapkan untuk membayar kembali pinjaman tersebut. Hal ini yang melatarbelakangi kenapa kebijaksanaan pinjaman luar negeri mendapatkan sanggahan dari pemikir ekonomi pada umumnya.

Beberapa Pemikiran Alternatif Kebijakan

Pertumbuhan yang tinggi tidak disertai pemerataan hasil pembangunan memberikan indikasi pula kurangnya pelaku ekonomi yang 'secara langsung' menikmati hasil pembangunan disebabkan kurangnya keikutsertaan dalam proses menciptakan hasil pembangunan. Beberapa hal yang perlu diperhatikan untuk melestarikan hasil pembangunan yang telah dicapai saat ini antara lain adalah:

Pertama, perlu dikaji ulang peranan dari masing-masing pelaku ekonomi dalam proses pembangunan, peranan ganda dari pelaku ekonomi harus sebagian

besar mengarah pada tujuan akhir menciptakan kesejahteraan sebagian besar masyarakat dan bukan untuk kepentingan individu atau kelompok tertentu.

Kedua, kebijaksanaan melalui paket-paket yang sudah dilaksanakan harus dapat meningkatkan partisipasi murni bagi pelaku ekonomi khususnya memberikan kesempatan yang lebih besar pada pelaku ekonomi golongan menengah ke bawah sesuai dengan daerah usaha, pemilikan faktor produksi serta produktivitasnya.

Ketiga, meningkatkan produktivitas pelaku ekonomi dalam negeri dengan lebih banyak memperhatikan daya serap konsumen domestik yang mempunyai daya dukung lebih besar. Produktivitas ini akan dapat meningkat apabila penghargaan yang diberikan dalam bentuk nilai tukar yang diterima oleh pelaku ekonomi ini memadai. Kendatipun demikian perhatian pada aspek luar negeri perlu dilaksanakan dengan selalu mempertimbangkan kemampuan dalam negeri yang merupakan kaitan saling membutuhkan dan saling mendukung. Proses dalam pembangunan harus lebih diutamakan daripada hasil akhir yang tinggi tanpa mengikutsertakan sebagian besar pelaku ekonomi.

Keempat, perubahan persepsi pembuat kebijaksanaan (dalam hal ini aparat pemerintah) terhadap golongan menengah ke bawah harus lebih realistis, bahwa walaupun mereka mempunyai produktivitas rendah tetapi jika dihimpun dan diberikan kesempatan berusaha, mereka dapat menjadi kekuatan ekonomi dan politik yang kuat yang dapat digunakan sebagai dasar pembangunan ekonomi nasional yang berkesinambungan (sustainable development).

Kelima, modal luar negeri bukan merupakan satu-satunya dan bukan merupakan penghalang bagi terlaksananya pembangunan, tetapi yang penting adalah komitmen nasional dari setiap pelaku ekonomi untuk membangun secara serempak dengan dilandasi rasa keterbukaan, tenggang rasa dan saling memiliki melalui partisipasi murni dalam pembangunan.