

Perekonomian Indonesia dalam Pelita IV

Pande Radja SILALAH I

PENGANTAR

Mulai 1 April 1984, Indonesia memasuki tahap keempat usaha pembangunannya. Berbeda dengan situasi sebelum memasuki Pelita III, keadaan ekonomi dalam dua tahun terakhir Pelita III tidak menggembirakan. Pertumbuhan ekonomi Indonesia dalam tahun 1982 hanya mencapai 2,25% dan dalam tahun 1983 tidak jauh berbeda dari tahun sebelumnya.

Pada tanggal 9 Januari yang baru lalu, pemerintah telah mengajukan Repelita IV kepada DPR dan dalam rencana tersebut dicanangkan pertumbuhan ekonomi Indonesia rata-rata 5% setiap tahun. Target pertumbuhan ekonomi tersebut tampaknya akan dapat dicapai asal saja pengelolaan perekonomian dapat dilakukan secara lebih baik.

Pengalaman telah menunjukkan kepada kita bahwa kekuranganmampuan untuk membuat antisipasi, kekuranggesitan dalam bertindak dan bereaksi serta keterlambatan dalam mengambil inisiatif berpengaruh negatif terhadap usaha-usaha pembangunan. Semuanya ini tentu tidak perlu terulang kembali karena tantangan yang akan dihadapi dalam Pelita IV akan semakin rumit dan kompleks, walaupun ada yang mengatakan bahwa para pengelola ekonomi akan menjadi *genius* kalau sudah berada dalam keadaan kepepet.

Dalam beberapa bulan terakhir ini telah terlihat gejala yang menunjukkan bahwa perekonomian negara-negara industri maju, terutama Amerika Serikat mulai pulih dari penyakitnya sehingga negara-negara tersebut diharapkan akan dapat berfungsi sebagai lokomotif (motor penggerak) bagi perekonomian dunia termasuk Indonesia. Tetapi karena sampai sekarang belum ada

jaminan yang meyakinkan bahwa lokomotif yang dimaksudkan akan dapat bergerak maju dengan mulus maka kewaspadaan tetap merupakan persyaratan mutlak. Dalam keadaan perekonomian dunia seperti sekarang kecepatan bertindak secara sistematis akan menentukan sejauh mana peluang-peluang yang ada dapat dimanfaatkan bagi pembangunan ekonomi Indonesia.

Untuk mencapai tingkat pertumbuhan ekonomi seperti yang diharapkan, dalam buku Repelita IV telah disebutkan beberapa langkah yang akan diambil oleh pemerintah termasuk tindakan untuk memecahkan masalah-masalah yang ada. Tetapi untuk dapat melihat gambaran yang lebih jelas, dalam tulisan ini akan dikemukakan beberapa masalah yang perlu mendapat perhatian serius. Masalah tersebut dikemukakan dan perlu dibahas karena keberhasilan Indonesia untuk mencapai pertumbuhan ekonomi seperti yang dimaksudkan sangat tergantung kepada kemampuan untuk memecahkan masalah yang dimaksudkan. Secara berturut-turut masalah tersebut adalah masalah perdagangan luar negeri, neraca pembayaran, ketergantungan terhadap luar negeri, kesempatan kerja serta perpajakan dan peran sektor swasta.

PERDAGANGAN LUAR NEGERI

Indonesia yang menganut ekonomi terbuka, mau tidak mau, tidak terlepas dari gejolak perekonomian dunia. Perkembangan perdagangan dunia secara langsung akan berpengaruh kepada perdagangan internasional Indonesia dan besarnya pengaruh tersebut sangat ditentukan oleh keterbukaan perekonomian Indonesia terhadap perekonomian dunia. Data statistik menunjukkan bahwa perbandingan antara ekspor ditambah impor dan Produk Nasional Bruto dalam tahun 1969 baru mencapai kira-kira 29,69%, tetapi dalam tahun 1982 telah mencapai 57,17%. Ini berarti bahwa perekonomian Indonesia semakin terbuka dengan dunia luar sehingga dengan sendirinya semakin peka terhadap perkembangan dan gejolak perdagangan internasional.

Dari data dalam Tabel 1 dapat dilihat bahwa sejak awal Pelita I sampai dengan tahun ketiga Pelita III total ekspor Indonesia meningkat secara meyakinkan. Kalau dalam tahun anggaran 1969/1970 nilai ekspor baru mencapai US\$ 1.044 juta, dalam tahun 1981/1982 jumlahnya telah mencapai US\$ 23.606 juta yang berarti mengalami peningkatan kira-kira sebesar 29,68% setiap tahun. Tetapi dengan terjadinya resesi ekonomi dunia yang dibarengi dengan penurunan harga minyak, ekspor Indonesia mengalami penurunan yang sangat besar. Dampak kelesuan perekonomian dunia menjadi semakin terasa bagi perekonomian Indonesia karena sampai saat ini sebagian besar ekspor Indonesia ditujukan hanya kepada beberapa negara tertentu. Dalam beberapa tahun belakangan ini kurang lebih setengah ekspor Indonesia ditujukan ke

Jepang, hampir seperlima ke Amerika Serikat, kira-kira seperdua puluh ke negara-negara yang tergabung dalam MEE dan hanya seperdelapan ke negara-negara yang tergabung dalam ASEAN.

Tabel 1

ESKPOR DAN IMPOR INDONESIA 1969/1970 - 1983/1984
(Juta US\$)

	Ekspor (f.o.b.)			Impor (c.i.f.)		
	Migas	Non-Migas	Total	Migas	Non-Migas	Total
1969/1970	384	660	1.044	88	1.139	1.227
1970/1971	443	761	1.204	94	1.138	1.232
1971/1972	590	784	1.374	132	1.249	1.381
1972/1973	965	974	1.939	159	1.661	1.820
1973/1974	1.078	1.095	3.613	461	2.938	3.399
1974/1975	5.153	2.033	7.186	1.275	4.341	5.616
1975/1976	5.273	1.873	7.146	930	5.090	6.020
1976/1977	6.350	2.863	9.213	1.753	6.167	7.920
1977/1978	7.353	3.507	10.860	1.490	7.241	8.731
1978/1979	7.374	3.979	11.353	1.883	7.543	9.426
1979/1980	11.649	6.171	17.820	3.534	9.097	12.631
1980/1981	16.883	5.587	22.470	5.255	11.913	17.168
1981/1982	19.436	4.170	23.606	5.497	14.336	19.833
1982/1983	14.976	3.893	18.869	4.559	15.048	19.607
1983/1984*	14.332	4.750	19.072	4.524	14.400	18.924

* Angka perkiraan.

Sumber: RAPBN 1984/1985.

Pengamatan lebih lanjut menunjukkan bahwa selama periode 1969/1970-1981/1982 pertumbuhan ekspor minyak bumi dan gas alam jauh lebih tinggi daripada tingkat pertumbuhan ekspor non-migas. Selama periode tersebut ekspor minyak bumi dan gas alam meningkat lebih dari 50 kali sedang non-minyak hanya kira-kira 6,3 kali. Hal ini menunjukkan bahwa ekspor Indonesia terlalu tergantung kepada minyak bumi. Di lain pihak ternyata komoditi ekspor non-migas masih kurang beraneka ragam atau hanya mengandalkan beberapa jenis komoditi tertentu.

Sejalan dengan ekspor, impor Indonesia juga meningkat secara meyakinkan. Kalau dalam permulaan tahun anggaran Pelita I keseluruhan impor baru mencapai US\$ 1.227 juta maka dalam tahun anggaran 1981/1982 telah mencapai US\$ 19.883 juta yang berarti setiap tahun meningkat rata-rata sebesar

26,10%. Pengamatan lebih lanjut menunjukkan bahwa walaupun tingkat pertumbuhan ekspor secara nominal lebih besar daripada tingkat pertumbuhan impor akan tetapi atas dasar harga konstan 1973, selama periode 1969-1982 impor telah meningkat kurang lebih 7,82 kali sedang ekspor barang dan jasa hanya 1,94 kali. Dari data yang ada secara kasar diketahui bahwa atas dasar harga konstan 1973, "income elasticity of import" mencapai kira-kira 2,40, dan "income elasticity of export" hanya mencapai angka sedikit di atas 0,70. Gambaran seperti ini menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi Indonesia semakin tergantung kepada impor. Komposisi Indonesia diamati lebih lanjut, terlihat gambaran yang kurang menguntungkan. Dari data dalam Tabel 2 dapat dilihat bahwa saham impor bahan baku/bahan penolong dan barang modal cenderung mengalami peningkatan. Dalam tahun 1971, saham impor bahan baku/bahan penolong dan barang modal dalam total impor masing-masing baru mencapai 38,81% dan 42,13%. Tetapi dalam tahun 1982 telah mencapai 44,26% dan 48,27%.

Tabel 2

NILAI IMPOR MENURUT GOLONGAN BARANG (Nilai c.i.f. jutaan US\$)

Tahun	Barang Konsumsi		Bahan Baku/Penolong		Barang Modal		Total	
	Nilai	Saham	Nilai	Saham	Nilai	Saham	Nilai	Saham
1971	210,2	(19,06%)	428,6	(38,81%)	464,6	(42,13%)	1.102,8	(100%)
1972	251,8	(16,12%)	597,7	(38,27%)	712,2	(45,67%)	1.561,7	(100%)
1973	648,7	(23,77%)	973,2	(35,66%)	1.107,2	(40,57%)	2.729,1	(100%)
1974	707,0	(18,40%)	1.582,2	(41,19%)	1.552,6	(40,41%)	3.841,9	(100%)
1975	677,5	(14,20%)	1.961,1	(41,12%)	2.131,2	(44,68%)	4.769,8	(100%)
1976	915,9	(16,14%)	2.024,1	(35,68%)	2.738,1	(48,18%)	5.673,1	(100%)
1977	1.104,6	(17,73%)	2.452,5	(39,36%)	2.673,2	(42,91%)	6.230,3	(100%)
1978	1.196,6	(17,88%)	2.664,5	(39,83%)	2.829,3	(42,29%)	8.690,4	(100%)
1979	1.182,7	(16,42%)	3.327,5	(46,20%)	2.692,1	(37,38%)	7.202,3	(100%)
1980	1.543,4	(14,25%)	4.807,6	(44,37%)	4.483,4	(41,38%)	10.834,4	(100%)
1981	1.398,7	(10,54%)	5.700,8	(42,95%)	6.172,6	(46,51%)	13.272,1	(100%)
1982	1.259,8	(7,47%)	7.461,2	(44,26%)	8.137,9	(48,27%)	16.858,9	(100%)

Sumber: BPS, Impor Menurut Jenis Barang dan Negeri Asal, 1981 dan Indikator Ekonomi, September 1983.

Komposisi ekspor dan impor seperti yang diuraikan di atas jelas tidak dapat dipertahankan dan usaha serius perlu dilakukan untuk mengubahnya agar perekonomian Indonesia dapat mencapai tingkat pertumbuhan seperti yang diharapkan dan sekaligus menjadi lebih kenyal. Dalam Pelita IV hampir dapat dipastikan bahwa ekspor minyak bumi tidak akan meningkat lagi secara spektakuler seperti yang terjadi dalam tahun-tahun sebelumnya. Oleh karena-

nya perhatian yang secara terus-menerus perlu diberikan kepada peningkatan ekspor non-migas. Kemauan dan kesungguhan pemerintah bersama masyarakat pengusaha untuk meningkatkan ekspor non-migas memang tidak dapat disangsikan dan ini secara jelas dibuktikan dengan tindakan-tindakan yang dilakukan seperti devaluasi, pemberian kredit dengan bunga rendah dan kerjasama yang lebih baik antara pemerintah dan para pengusaha swasta.

Pengalaman menunjukkan kepada kita bahwa dalam usaha peningkatan ekspor masalah yang dihadapi Indonesia tidak hanya terbatas pada adanya kendala permintaan. Dari tindakan devaluasi yang dilakukan dalam bulan Nopember 1978 dan bulan Maret 1983 semakin jelas bahwa salah satu kendala yang harus diatasi adalah kendala penawaran. Kendala penawaran di sini menyangkut tersedianya komoditi yang akan diekspor dalam jenis beraneka-ragam yang dapat tersalur kepada konsumen secara lancar dan teratur sesuai dengan yang dibutuhkan. Masalah ini dapat dipecahkan dengan baik bila di samping usaha lainnya usaha industrialisasi dikaitkan dengan usaha meningkatkan ekspor.

Untuk meningkatkan ekspor, pemerintah telah berusaha mempermudah dan menyederhanakan prosedur-prosedur yang dianggap ruwet. Tindakan seperti ini perlu lebih digalakkan karena berdasarkan keterangan para pengusaha, salah satu momok yang dihadapi mereka adalah rumitnya prosedur-prosedur yang harus diselesaikan. Padahal faktor ini memperbesar biaya atau bahkan menyebabkan mereka tidak mampu memenuhi permintaan yang telah disanggupi sebelumnya. Kalau masalah ini tidak dapat dipecahkan secara lebih baik dalam Pelita IV sangat sulit mengharapkan dicapainya hasil yang optimum.

Dalam uraian sebelumnya telah dikemukakan bahwa komposisi impor Indonesia kurang menguntungkan dan usaha memperbaikinya agak sulit terutama disebabkan usaha untuk menekan impor tidak dapat dilakukan secara leluasa karena penekanan impor dapat berakibat turunnya tingkat pertumbuhan ekonomi. Hasil sensus industri tahun 1981 menunjukkan "import content" (hanya meliputi bahan baku) sektor industri secara keseluruhan mencapai 37,5%. Selama ini sering terdengar bahwa Indonesia kaya akan bahan baku yang siap untuk diolah. Tetapi kenyataan membuktikan lain. Usaha mengolah bahan baku atau sumber-sumber yang ada ternyata masih belum dilakukan secara serius.

Dalam Repelita IV dicanangkan impor barang (f.o.b.) akan meningkat rata-rata sebesar 7,87% setiap tahun dan ini terdiri dari peningkatan impor minyak bumi 5,76%, gas alam cair 15,26% dan non-migas 8,39%. Selanjutnya peningkatan impor non-migas terdiri dari peningkatan barang konsumsi

1,48%, bahan baku/bahan penolong 6,79% dan barang modal 11,76%. Di-hubungkan dengan "income elasticity of import" selama periode 1971-1982, jelas usaha penekanan pertumbuhan impor akan dilakukan secara keras; dan untuk memenuhi kebutuhan, diharapkan produksi dalam negeri dapat lebih berperan. Yang menjadi masalah tentunya adalah apakah produksi dalam negeri dapat memenuhi kebutuhan (terutama bahan baku/penolong dan barang modal) secara ekonomis. Hal ini perlu diperhatikan agar tindakan penekanan impor jangan sampai menjadi bumerang dalam bentuk berdirinya industri-industri yang tidak efisien dan tidak kompetitif dengan luar negeri atau terhambatnya kegiatan produksi.

Sangat mungkin terjadi bahwa banyak perusahaan industri mengimpor bahan baku yang dibutuhkannya dari luar negeri dan banyak perusahaan tidak tertarik untuk memproduksi komoditi-komoditi tertentu, karena mereka tidak mengetahui bahwa kebutuhan tersebut telah diproduksi di dalam negeri atau bahan-bahan tersebut ada pasarnya di dalam negeri. Kesenjangan seperti ini perlu ditanggulangi bahkan usaha untuk merangsang produsen dalam negeri untuk memakai hasil produksi dalam negeri "secara sehat" dan usaha merangsang para produsen untuk menghasilkan komoditi-komoditi yang dibutuhkan secara terarah perlu digalakkan. Dengan perkataan lain, usaha menciptakan dan/atau memperkuat keterkaitan (linkage) antar industri perlu digalakkan. Sekarang telah ada Menteri Muda Urusan Peningkatan Pemakaian Produksi Dalam Negeri. Dengan adanya lembaga ini, diharapkan keterkaitan baik ke depan maupun ke belakang dari industri-industri yang ada dapat lebih mudah diciptakan dan dikembangkan.

Dengan selesai dan mulai beroperasinya pabrik-pabrik pengilangan minyak baru, tekanan pembengkakan impor melalui peningkatan impor hasil-hasil minyak telah dapat diatasi. Walaupun demikian hal ini tidak langsung berarti penanganan impor menjadi jauh lebih mudah. Masalah pengurangan impor dalam Pelita IV semakin sulit dan kompleks dan membutuhkan tindakan-tindakan yang terarah secara konsisten.

NERACA PEMBAYARAN

Menjelang pelaksanaan Pelita IV, beberapa desas-desus yang menyangkut ekonomi lahir dan berkembang yang pada gilirannya telah menyebabkan sebagian anggota masyarakat menjadi panik dan bahkan desas-desus tersebut telah mengancam kelancaran jalannya aktivitas ekonomi. Yang terakhir adalah desas-desus devaluasi pada akhir 1983 yang lalu. Berdasarkan pengkajian ternyata bahwa lahir dan berkembangnya desas-desus yang memprihatinkan tersebut berpusat pada masalah neraca pembayaran. Pada dua tahun

pertama pelaksanaan Pelita III, transaksi berjalan Indonesia masih mengalami surplus, tetapi sejak tahun anggaran 1981/1982 telah terjadi defisit. Membengkaknya defisit pada tahun anggaran 1982/1983 menyebabkan banyak orang mulai berspekulasi bahwa pemerintah akan mengalami kesulitan dalam neraca pembayaran dan posisi cadangan devisa tidak mampu lagi menjamin berlangsungnya kegiatan ekonomi (impor) secara baik (lihat Tabel 3).

Table 3

NERACA PEMBAYARAN 1978-1979 - 1983/1984 (Juta US\$)

	1978/1979	1979/1980	1980/1981	1981/1982	1982/1983	1983/1984*
I. Barang-barang dan jasa-jasa						
1. Ekspor, f.o.b.	+11.353	+17.820	+22.470	+23.606	+18.869	+19.072
Minyak	+7.374	+11.649	+16.883	+19.436	+14.976	+14.322
Tanpa minyak	+3.979	+6.171	+5.587	+4.170	+3.893	+4.750
2. Impor, c.i.f.	-9.426	-12.631	-17.168	-19.833	-19.607	-18.924
Minyak	-1.883	-3.534	-5.255	-5.497	-4.559	-4.524
Tanpa minyak	-7.543	-9.097	-11.913	-14.336	-15.048	-14.400
3. Jasa-jasa	-3.082	-3.612	-4.863	-6.043	-5.871	-5.206
Minyak	-1.481	-1.675	-2.539	-3.487	-3.218	-2.793
Tanpa minyak	-1.601	-1.937	-2.324	-2.556	-2.653	-2.413
4. Transaksi berjalan	-1.155	+1.577	+439	-2.270	-6.609	-5.058
Minyak	+4.010	+6.440	+9.089	+10.452	+7.199	+7.005
Tanpa minyak	-5.165	-4.863	-8.650	-12.722	-13.808	-12.063
II. SDR	+64	+65	+62	—	—	—
III. Pemasukan modal pemerintah	+2.101	+2.452	+2.698	+2.853	+4.114	+6.971
1. Bantuan program	+94	+196	+150	+6	+21	+97
2. Bantuan proyek dan lain-lain	+2.007	+2.256	+2.548	+2.847	+4.093	+6.874
IV. Lalu-lintas modal lainnya	+392	-1.358	-361	+1.140	+1.397	+676
V. Pembayaran hutang	-632	-722	-617	-861	-949	-988
VI. Jumlah I s/d V	+770	+2.014	+2.221	+862	-2.047	+1.601
VII. Selisih yang belum dapat diperhitungkan	-62	-324	+515	-1.850	-1.232	+110
VIII. Lalu-lintas moneter	-708	-1.690	-2.736	+988	+3.279	-1.711

* Perkiraan realisasi.

Sumber: RAPBN 1984/1985.

Dengan diberlakukannya devaluasi pada tanggal 30 Maret 1983 dan diikuti dengan kebijaksanaan di bidang perbankan, penjadwalan kembali beberapa proyek pemerintah, Neraca Berjalan dapat diperbaiki walaupun masih tetap berada dalam posisi yang defisit. Menurut perkiraan, walaupun ekspor (f.o.b.) dapat ditingkatkan sedikit di atas 9% setiap tahun dan impor (f.o.b.) meningkat rata-rata sebesar kurang dari 8% selama Pelita IV, transaksi berjalan Indonesia akan terus mengalami defisit yang jumlahnya kurang lebih US\$ 5 milyar setiap tahun. Hal ini berarti tanpa adanya bantuan luar negeri

dan pemasukan modal asing yang dapat mengimbangnya, neraca pembayaran Indonesia akan berada dalam posisi yang sulit dan cadangan devisa akan terkuras.

Berdasarkan kecenderungan seperti ini, dapat dikatakan bahwa dalam lima tahun mendatang usaha untuk mendatangkan modal asing akan dilakukan secara lebih intensif. Dan dalam Pelita IV Indonesia harus lebih mudah senyum dalam menghadapi modal asing.

Salah satu penyakit kronis dari neraca pembayaran Indonesia adalah transaksi jasa khususnya jasa pengangkutan dan perjalanan yang selalu mengalami defisit. Kalau dalam permulaan Pelita I defisit transaksi pengangkutan dan perjalanan baru mencapai US\$ 173 juta maka dalam tahun anggaran 1982/1983 telah mencapai US\$ 2.656 juta. Dalam keadaan seperti sekarang posisi neraca pengangkutan dan perjalanan selekas mungkin perlu diperbaiki. Dengan dikeluarkannya Keppres No. 18 tahun 1982 diharapkan keadaan tersebut sedikit banyak dapat ditanggulangi. Tetapi berdasarkan kenyataan sampai saat ini sektor perhubungan laut belum berkembang secara baik sehingga perhatian yang lebih serius perlu diberikan untuk membenahinya. Pemberian prioritas kepada sektor ini kiranya sangat beralasan karena dengan tindakan seperti ini diharapkan kelancaran arus barang dapat juga ditingkatkan. Maka Indonesia perlu meningkatkan kemampuan armada nasionalnya melalui peremajaan alat-alat pengangkutan dan menyesuaikan alat-alat pengangkutan tersebut dengan jenis, sifat dan volume barang yang akan diangkut. Tindakan seperti ini perlu dilakukan secara cepat karena dalam keadaan seperti di mana banyak perusahaan perkapalan sedang mengalami kesulitan usaha tersebut lebih mudah dilakukan.

KETERGANTUNGAN TERHADAP LUAR NEGERI

Sejak permulaan Pelita I pinjaman atau bantuan luar negeri berperan-serta dalam kegiatan perekonomian Indonesia. Dilihat dari segi kuantitas, bantuan luar negeri secara terus-menerus mengalami peningkatan. Kalau dalam permulaan Pelita I jumlah bantuan luar negeri baru sebesar US\$ 371 juta maka dalam tahun terakhir Pelita III diperkirakan mencapai US\$ 6.971 juta. Secara kumulatif, selama tiga kali melaksanakan Pelita bantuan luar negeri kepada pemerintah telah mencapai US\$ 30.037 juta dan diperkirakan akan terus meningkat selama Pelita IV. Dengan memperkirakan jumlah bunga dan cicilan hutang yang dilakukan selama tiga kali Pelita (lihat Tabel 4) dapat diperkirakan bahwa hutang pemerintah sampai akhir Pelita III kurang lebih US\$ 25 milyar dan ini belum termasuk hutang yang diciptakan dalam pemerintahan Orde Lama.

Table 4

PEMASUKAN MODAL PEMERINTAH, BUNGA DAN CICILAN HUTANG
(Juta US\$)

	Pemasukan Modal Pemerintah	Kumulatif	Bunga dan Cicilan Hutang	Kumulatif
1969/1970	371	371	31	31
1970/1971	369	740	47	78
1971/1972	400	1.140	78	156
1972/1973	481	1.621	66	222
1973/1974	643	2.264	81	303
1974/1975	660	2.924	89	392
1975/1976	1.995	4.919	77	469
1976/1977	1.823	6.742	166	635
1977/1978	2.106	8.848	761	1.396
1978/1979	2.101	10.949	632	2.028
1979/1980	2.452	13.401	722	2.750
1980/1981	2.698	16.099	617	3.367
1981/1982	2.853	18.952	861	4.228
1982/1983	4.114	23.066	949	5.177
1983/1984*	6.971	30.037	988	6.165

* Angka perkiraan.

Sumber : RAPBN 1984/1985.

Terjadinya peningkatan bantuan luar negeri yang secara terus-menerus ini telah menimbulkan kekhawatiran bagi sebagian anggota masyarakat. Sekarang pendapat yang mengatakan bahwa Indonesia semakin tergantung kepada pihak luar negeri semakin mendapat tempat. Masalah pembayaran hutang semakin banyak dipergunjingkan dengan mengaitkannya dengan masalah neraca pembayaran dan "debt service ratio."

Data dalam Tabel 5 memperlihatkan bahwa dalam permulaan Pelita I, bantuan luar negeri sangat berperan sekali dalam perekonomian Indonesia dan khususnya dalam APBN. Dalam tahun anggaran 1969/1970 kira-kira sebesar 77% dana pembangunan berasal dari bantuan luar negeri. Tetapi dalam tahun-tahun berikutnya saham bantuan luar negeri mengalami penurunan secara berarti, sehingga dalam Pelita III saham bantuan luar negeri dalam keseluruhan dana pembangunan berada di bawah 30%. Tetapi dalam Pelita IV yang akan datang diperkirakan saham bantuan luar negeri dalam total dana pembangunan akan lebih besar daripada Pelita III, dan ini berarti ketergantungan Indonesia kepada luar negeri akan lebih besar kembali. Dari

sisi lain dapat diperkirakan bahwa investasi yang bersumber dari bantuan luar negeri akan berkisar dari 18% sampai dengan 24% dari seluruh investasi.

Table 5

SUMBER-SUMBER PEMBIAYAAN ANGGARAN PEMBANGUNAN
(milyar rupiah)

	Tabungan Pemerintah (1)	Dana Bantuan Luar Negeri (2)	Total Dana Pembangunan (3)	(2)/(3) (%) (4)	Penerimaan Total APBN** (5)	(2)/(5) % (6)
1969/1970	27,2	91,0	118,2	77,0	334,8	27,2
1970/1971	56,4	120,4	176,8	68,1	465,1	25,9
1971/1972	78,9	135,5	214,4	63,2	563,5	24,1
1972/1973	152,5	157,8	310,3	50,9	748,4	21,1
1973/1974	254,4	203,9	458,3	44,5	1.171,7	17,4
1974/1975	737,6	232,0	969,6	23,9	1.985,7	11,7
1975/1976	909,3	491,6	1.400,9	35,1	2.733,5	18,0
1976/1977	1.276,2	783,8	2.060,0	38,0	3.689,8	21,2
1977/1978	1.386,5	773,4	2.159,9	35,8	4.308,8	18,0
1978/1979	1.522,4	1.035,5	2.557,9	40,5	5.301,6	19,5
1979/1980	2.635,0	1.381,1	4.016,1	34,4	8.077,9	17,1
1980/1981	4.427,0	1.493,8	5.920,8	25,2	11.720,9	12,7
1981/1982	5.235,0	1.709,0	6.944,0	24,6	13.921,6	12,3
1982/1983	5.422,0	1.940,0	7.362,0	26,4	14.358,3	13,5
1983/1984	6.548,5	2.741,0	9.290,3	29,5	16.565,4	16,6
1984/1985	6.048,3	4.411,0	10.459,3	42,2	20.560,4	21,5
1985/1986	8.072,5	5.098,0	13.170,5	38,7	25.068,8	20,3
1986/1987	9.756,9	5.715,3	15.472,2	36,9	29.396,4	19,4
1987/1988	11.427,8	6.686,8	18.114,6	36,9	35.005,9	19,1
1988/1989	13.048,0	7.475,5	20.523,5	36,4	41.017,3	18,2

* Angka perkiraan.

** Termasuk saldo anggaran lebih. Sejak 1984/1985 angka Repelita IV.

Sumber: RAPBN 1984/1985.

Dilihat dari segi bobot bantuan luar negeri seperti yang dikemukakan sebelumnya dapat dikatakan bahwa bantuan luar negeri tetap merupakan pelengkap sehingga tidak bertentangan dengan GBHN. Tetapi walaupun demikian pengelolaan bantuan tersebut perlu mendapat perhatian serius. Dalam APBN 1984/1985 yang diajukan pemerintah beberapa waktu yang lalu, pos bunga dan cicilan hutang luar negeri meningkat secara meyakinkan. Ini menunjukkan bahwa hutang-hutang yang diciptakan sebelumnya telah mulai jatuh tempo. Dengan demikian kalau jadwal jatuh tempo dari hutang-hutang yang akan diciptakan tidak diatur dengan baik maka posisi Indonesia akan semakin sulit.

Dalam beberapa waktu belakangan ini masalah "debt service ratio" Indonesia banyak dibahas di kalangan masyarakat. Berdasarkan keterangan pemerintah, ternyata "debt service ratio" Indonesia telah melampaui angka 20% -- batas yang dianggap aman. Dari pembahasan-pembahasan dan diskusi mengenai hal ini dapat dikatakan bahwa kebanyakan pengamat terlalu terpaku kepada angka batas 20% tersebut. Sejarah menunjukkan bahwa beberapa negara dapat berhasil melakukan pembangunan ekonominya dengan baik walaupun "debt service ratio" negara-negara tersebut jauh melampaui angka 20%. Hal ini berarti bahwa hal yang pokok dan terpenting adalah, apakah negara tersebut dapat memanfaatkan dana yang diperolehnya secara efisien dan efektif, dalam arti apakah bantuan atau pinjaman tersebut dapat memberi hasil nyata yang lebih besar daripada harga yang harus dibayar tanpa menyebabkan perekonomian berjalan tersendat-sendat. Kalau hal ini dapat diterima, maka yang patut mendapat perhatian dalam Pelita IV adalah bagaimana penggunaan dana tersebut. Seperti disebutkan sebelumnya, peranan modal asing dalam Pelita IV akan lebih besar daripada Pelita III. Dengan demikian pengelolaan dana yang akan diperoleh tersebut perlu dilakukan secara baik. Bila dana tersebut dapat dikelola dengan baik kekhawatiran mengenai dominasi bantuan luar negeri atau modal asing dapat dihindarkan dan perasaan nasionalisme sempit dengan segala manifestasinya dapat teratasi dengan baik.

Berdasarkan pengkajian terhadap modal asing dapat diketahui bahwa penanaman modal asing di Indonesia mempunyai peri laku antara lain: (1) padat modal; (2) orientasi pemasaran produknya adalah untuk memenuhi pasar domestik; dan (3) kegiatannya untuk mencari bahan baku dan bahan penolong. Dalam Pelita IV kecenderungan seperti ini perlu diperbaiki. Modal asing perlu diarahkan sedemikian rupa, sehingga dapat memperkuat usaha industrialisasi (perombakan struktur ekonomi, memperkenalkan sektor industri); lebih banyak menyerap tenaga kerja; dan lebih berorientasi kepada pasar luar negeri. Hal yang disebut terakhir ini perlu mendapat perhatian yang serius agar dalam Pelita IV persaingan antara pengusaha nasional dan pengusaha asing dalam memperebutkan pasar domestik jangan menjadi semakin tajam.

KESEMPATAN KERJA

Dalam buku Repelita IV disebutkan bahwa selama periode 1971-1980, lapangan kerja telah meningkat dengan cukup pesat, yaitu 0,3% per tahun.

Pertumbuhan angkatan kerja ini melebihi pertumbuhan penduduk usia 10 tahun ke atas maupun pertumbuhan angkatan kerja yang masing-masing sebesar 2,9%. Di pihak lain disebutkan bahwa angkatan kerja pada tahun 1983 sebanyak 63.475,9 ribu orang dan pada tahun 1988 akan mencapai 72.796,1 ribu orang. Hal ini berarti selama Pelita IV akan terjadi peningkatan angkatan kerja baru sebanyak 9.320,2 ribu orang atau secara rata-rata sebesar 2,78% setiap tahun. Selama periode 1971-1980 Produk Domestik Bruto Indonesia atas harga konstan 1973 secara rata-rata meningkat sebesar 8% setiap tahun, dengan demikian dapat diketahui elastisitas ketenagakerjaan selama periode tersebut adalah kira-kira sebesar 0,375.

Beberapa studi empiris menunjukkan bahwa pada umumnya elastisitas ketenagakerjaan akan menurun seiring dengan peningkatan produksi masyarakat. Hal ini terjadi karena kegiatan produksi semakin banyak menggunakan modal ketimbang tenaga kerja. Dengan perkataan lain kegiatan produksi semakin padat modal. Proses seperti ini tampaknya akan berlangsung juga di Indonesia. Kalau demikian halnya dapat dikatakan bahwa tanpa tindakan-tindakan khusus yang menyangkut ketenagakerjaan dalam Pelita IV, maka penambahan angkatan kerja baru tidak dapat tertampung oleh kesempatan kerja baru dan ini berarti pengangguran akan meningkat.

Dalam Repelita IV, pemerintah memperkirakan (mengharapkan?) bahwa seluruh penambahan angkatan kerja baru akan dapat tertampung. Perkiraan ini terlalu optimis dan secara implisit dengan perkiraan seperti ini pemerintah beranggapan bahwa elastisitas ketenagakerjaan justru meningkat dari 0,375 menjadi kira-kira 0,556. Secara teoretis kalau tidak ilusi hal ini mungkin terjadi tetapi dalam praktek sulit untuk diciptakan.

Peningkatan pengangguran dapat dipastikan akan menimbulkan dan/atau memperbesar masalah-masalah sosial, seperti meningkatnya perselisihan perburuhan, tindakan kriminal, yang pada gilirannya dapat menimbulkan keresahan di kalangan masyarakat. Hal ini berarti dalam Pelita IV di samping usaha-usaha untuk menanggulangi masalah sosial yang timbul akibat peningkatan pengangguran, usaha yang sejauh mungkin untuk memecahkan akar permasalahan harus dilakukan. Dari kecenderungan ketenagakerjaan seperti yang disebut di atas dapat dikatakan bahwa dalam Pelita IV usaha mengerahkan dana yang ada khususnya dana yang dikuasai pemerintah kepada proyek-proyek padat tenaga kerja dan proyek-proyek yang dapat menghambat peningkatan pencari kerja, seperti pendidikan, latihan-latihan perlu dilakukan secara lebih intensif. Tanpa usaha pengarahan dana secara khusus dapat dipastikan tekanan masalah ketenagakerjaan akan membesar dan akibatnya dapat mengganggu jalannya roda pembangunan.

PERPAJAKAN DAN PERAN SEKTOR SWASTA

Kenyataan membuktikan bahwa motor penggerak utama bagi pertumbuhan ekonomi Indonesia adalah sektor pemerintah. Dalam tahun anggaran 1983/1984 misalnya, walaupun saham pemerintah dalam kegiatan ekonomi (perbandingan antara total penerimaan atau pengeluaran pemerintah terhadap Produk Nasional Bruto) adalah kira-kira sebesar 23%, saham pemerintah dalam keseluruhan investasi (yang berasal dari tabungan pemerintah dan bantuan luar negeri) lebih dari 55%. Peningkatan produksi dan harga minyak dalam tahun-tahun yang lalu memberi peluang kepada pemerintah untuk meningkatkan pengeluaran (investasi) tanpa menambah beban langsung yang berarti kepada masyarakat melalui perpajakan. Dalam Pelita IV kebijakan seperti ini tidak dapat dipertahankan lagi karena penerimaan pemerintah dari sektor minyak sulit ditingkatkan secara spektakuler. Untuk memelihara dan/atau menciptakan pertumbuhan ekonomi melalui investasi tampaknya pemerintah akan menggalakkan penerimaan dari sektor pajak dan partisipasi sektor swasta.

Dalam bulan Desember 1983 yang lalu RUU Perpajakan yang diajukan pemerintah telah disetujui oleh DPR dan akan mulai berlaku pada tahun 1984. Dengan diberlakukannya Undang-undang Perpajakan yang baru ini diperkirakan penerimaan pemerintah dari sektor pajak akan dapat ditingkatkan walaupun dalam tahun-tahun pertama mungkin secara teknis masih mengalami kesulitan atau hambatan-hambatan. Peningkatan penerimaan dari sektor pajak dengan menerapkan pajak progresif dalam banyak hal dapat menyebabkan investasi swasta bergerak ke arah yang berlawanan. Kasus seperti ini besar kemungkinannya terjadi khususnya di negara berkembang karena sebagian besar investasi swasta berasal dari para pengusaha yang tergolong besar. Dalam Pelita IV, peningkatan penerimaan pajak akan diusahakan bergerak seiring dengan peningkatan investasi swasta. Untuk dapat berhasil dalam usaha seperti ini maka usaha "berburu dalam kebun binatang" dalam bidang perpajakan secepatnya harus ditinggalkan, dan usaha untuk memperbanyak wajib pajak (ekstensifikasi) perlu dilakukan secara serius. Usaha seperti ini diharapkan akan dapat dilakukan secara berhasil karena sampai sekarang jumlah wajib pajak masih sangat kecil dan bahkan terlalu kecil dan beban pajak yang dipikul masyarakat masih cukup rendah.

Di negara mana pun penggelapan pajak selalu terjadi dan kompromi antara petugas pajak dengan wajib pajak merupakan kasus yang tidak jarang ditemukan. Berdasarkan pemikiran teoretis, penggelapan pajak (termasuk melalui kompromi secara tidak legal) akan semakin meningkat bila wajib pajak semakin tidak merasakan manfaat dari pembayaran pajak tersebut atau bila biaya untuk kompromi lebih kecil daripada hasil yang dapat digelapkan.

Masalah yang disebut pertama akan dapat diatasi bila penggunaan dana-dana yang bersumber dari pajak dimanfaatkan sesuai dengan harapan pembayar pajak (masyarakat). Tetapi untuk masalah yang disebut terakhir masalahnya hanya mungkin dapat diatasi bila hal-hal yang berkaitan dengan pajak dikelola dengan baik dan mental para petugas pajak dapat dipertanggungjawabkan. Selama ini telah sering terdengar keluhan dari anggota masyarakat terhadap tingkah dari aparat perpajakan. Pemerintah sendiri telah secara tegas mengemukakan akan melakukan tindakan perbaikan. Kemauan ini diharapkan akan menjadi kenyataan dalam Pelita IV. Karena seperti diketahui dengan beban pajak masyarakat yang semakin meningkat dalam Pelita IV, masyarakat akan menjadi semakin peka dan kritis terhadap hal yang menyangkut perpajakan.

PENUTUP

Perekonomian dunia telah menunjukkan gejala kepulihan dari penyakitnya dan akan bangkit kembali walaupun masih terus merupakan pertanyaan apakah hal ini akan berlangsung secara terus-menerus. Prospek yang baik tersebut tentu membuka peluang bagi Indonesia untuk melanjutkan usaha pembangunan seperti yang diharapkan. Dalam Pelita IV yang akan datang Indonesia mengharapkan dapat mencapai pertumbuhan ekonomi rata-rata sebesar 5% setiap tahun. Harapan ini mungkin akan tercapai tetapi untuk itu dibutuhkan usaha yang sungguh-sungguh dan penanganan yang serius terhadap masalah-masalah yang bakal timbul.

Dalam memasuki Pelita III kondisi perekonomian Indonesia dan dunia cukup baik, tetapi menjelang dan dalam Pelita IV banyak faktor yang akan menuntut penanganan serius. Hal ini terutama karena masalah yang dihadapi menjadi semakin rumit dan kompleks. Dalam masa lalu banyak usaha pembangunan tidak mencapai hasil yang optimum karena kekurangan kemampuan membuat antisipasi, kelambanan dalam bertindak dan bereaksi serta keterlambatan mengambil inisiatif. Keadaan ini tidak dapat dipertahankan lagi karena kemampuan Indonesia untuk mencapai hasil pembangunan ekonomi seperti yang diharapkan sangat tergantung kepada kemampuannya untuk mengatasi masalah yang ada secara tepat menurut urgensi waktunya.

Dalam Pelita IV, tampaknya masalah perdagangan luar negeri, neraca pembayaran, ketergantungan terhadap luar negeri, kesempatan kerja dan masalah perpajakan dan peran sektor swasta merupakan masalah-masalah yang akan tampil ke depan. Masalah-masalah ini harus dipecahkan dengan baik dalam Pelita IV agar usaha pembangunan yang sesuai dengan GBHN dapat lebih mudah dicapai.