

142

Repelita IV: Ekonomi Politik Target Pertumbuhan Lima Persen*

Hadi SOESASTRO

April 1984 akan menjadi awal Rencana Pembangunan Lima Tahun Keempat, yang membawa Indonesia ke tahun ke-16 rencana pembangunan ekonomi. Seperti Repelita sebelumnya, Repelita IV tampaknya bersifat "indikatif," di mana program digariskan -- tidak hanya tetapi terutama -- untuk menunjukkan arah pembangunan dan target ditetapkan untuk menunjukkan bobot usaha-usaha yang terliput di dalamnya.

Dalam bidang rencana pembangunan ekonomi ini, pemerintah pusat mempunyai peranan pembangunan yang menonjol, yang diejawantahkan secara terperinci dalam anggaran tahunan. Semua kegiatan ekonomi dan sosial lain yang direncanakan, tetapi tidak dilaksanakan secara langsung oleh pemerintah pusat, terbuka bagi peran-serta swasta, baik dengan jalan pengelolaan koperasi, memudahkan perusahaan-perusahaan swasta nasional, atau mengundang perusahaan-perusahaan asing. Dalam praktek selama ini perusahaan-perusahaan negara termasuk dalam kelompok semacam ini.

Serangkaian kebijakan untuk mendorong peran-serta kelompok ini, untuk mengatur penggunaan sumber daya di bawah pengawasan mereka, dan sebagainya tidak dirumuskan secara terbuka dalam rencana. Secara implisit kebijakan-kebijakan dapat diperoleh dari tujuan rencana yang ditetapkan oleh lembaga-lembaga yang terlibat, seperti Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) sebagaimana tercantum dalam Daftar Skala Prioritas (DSP) yang ditinjau setiap tahun. Jadi rencana-rencana indikatif ini menunjukkan

*Terjemahan *background paper* yang disampaikan pada Konferensi mengenai Indonesia, Medford, Massachusetts, 6-8 Oktober 1983, yang disponsori oleh *The Fletcher School and Diplomacy of Tuft University* (Medford, M.A.), CSIS (Jakarta), dan *The Asia Society* (New York). Diterjemahkan oleh Michael B. SOEBAGYO.

-- dan konsisten dengan -- sifat ekonomi campuran: mekanisme pasar yang dipengaruhi oleh peran pemerintah yang lebih besar dalam pembangunan. Pada hakikatnya, rencana-rencana ini dibuat cukup luwes untuk mengatasi hal-hal yang tidak terduga, tetapi disusun sedemikian rupa sehingga dapat merupakan pegangan, terutama diberlakukan bagi lembaga-lembaga pemerintah sendiri dalam mewujudkan rencana. Walaupun mempunyai manfaat, keluwesan juga mengandung biaya tertentu,

Semenjak awal Repelita I tahun 1969, Indonesia mengalami tingkat pertumbuhan rata-rata per tahun sebesar 7-8% selama 1970-an. Dengan pertumbuhan yang terus-menerus ini, tahun 1980 Indonesia telah beralih dari negara berkembang dengan pendapatan yang rendah menjadi kelompok negara-negara berkembang dengan pendapatan menengah, menurut standar Bank Dunia. Dibandingkan dengan rencana-rencana sebelumnya, Repelita IV ini dibuat dengan target tingkat pertumbuhan ekonomi yang "sedang" (modest) sebesar 5% rata-rata selama periode yang direncanakan. Apakah target sebesar ini memadai dilihat dari keadaan dalam negeri dan luar negeri dewasa ini, bukan lagi menjadi bahan pertimbangan, tetapi erat kaitannya dengan dasar-dasar perencanaan pembangunan: untuk apa, oleh dan untuk siapa, apa keterbatasannya, dan bagaimana melepaskan diri secara bertahap dari keterbatasan dan kesulitan dari dalam maupun luar negeri.

"Apakah target pertumbuhan ini menjadi persoalan?" Jawabannya bisa ya dan tidak. Sebesar 1,5 sampai 2 juta angkatan kerja yang memasuki pasar tenaga kerja setiap tahun. Bila struktur produksi perekonomian sekarang seperti digambarkan oleh *ratio modal tenaga kerja* (capital-labour ratio) dan *ratio modal-output produksi* (capital-output ratio) terus terjadi, tingkat pertumbuhan 5% per tahun sulit menghadapi tantangan. Agar target tingkat pertumbuhan 5% sesuai dengan besarnya lapangan yang dipersyaratkan tercipta, tindakan-tindakan drastis tampaknya dibutuhkan untuk melakukan perubahan pada sumber pertumbuhan dalam faktor *masukan segi penawaran* (input supply side).

Sekarang lihat sumber pertumbuhan pada segi penawaran *keuangan* (financial supply side). Ketergantungan yang sangat besar dan terus-menerus terhadap pendapatan minyak sebagai sumber penghasilan ekspor dan pendapatan pemerintah berarti bahwa perubahan harga minyak -- yang berada di luar pengawasan negara -- akan sangat menentukan apakah target 5% dapat dicapai atau dilampaui. Dalam jangka pendek, perekonomian kurang luwes untuk menghadapi penurunan harga minyak yang berarti. Ini adalah kasus tahun 1983. Tetapi untuk jangka yang lebih panjang, keadaan ini tidak perlu terjadi mengingat potensi sumber-sumber daya, sumber manusia atau lainnya dan tersedia secara berlimpah.

Perkembangan pesat sektor ekspor non-minyak akan mengurangi ketergantungan pada ekspor minyak. Hal ini benar, tetapi masih belum jelas bagaimana ia akan mempengaruhi jalur perluasan ekonomi. Baik dalam jangka pendek maupun dalam jangka yang lebih panjang, pasar luar negeri tetap merupakan sumber pertumbuhan yang lebih lemah bila dibandingkan dengan kekuatan potensial pasar dalam negeri. Pada prinsipnya, strategi ganda dengan maksimisasi penyerapan tenaga kerja dan penyusunan kembali komposisi *output* produksi dengan tujuan memperkuat permintaan domestik lebih sesuai untuk perencanaan, yang mana meliputi penentuan target-target.

Pembahasan singkat ini hanya menjelaskan beberapa bagian dari seluruh rangkaian masalah yang muncul dalam gaya yang lebih menekankan merosotnya tingkat pertumbuhan secara tiba-tiba dari rata-rata sebelumnya dalam 10 sampai 15 tahun yang lalu. Pertanyaan-pertanyaan telah diajukan mengenai kebijaksanaan target tingkat pertumbuhan yang "sedang" (modest). Walaupun kebijaksanaan ini muncul dan mencerminkan sikap pemerintah yang realistis, dengan melihat keadaan tahun 1982 dan 1983, ada keprihatinan bahwa kebijakan-kebijakan yang menyertai cenderung menyepelkan kesempatan-kesempatan bagi potensi pertumbuhan yang lebih tinggi.

Sehubungan dengan keprihatinan ini, tetapi barangkali menyangkut masalah yang lebih mendasar, terdapat dugaan bahwa tingkat pertumbuhan 5% mengnandung asumsi "kebiasaan dagang" (business-as-usual). Ini berarti antara lain bahwa untuk mudahnya pemerintah akan terus menguasai perekonomian negara dan mengatur perekonomian sesuai dengannya. Pandangan terhadap sektor swasta yang menyimpang ini lebih jauh akan mengemukakan bahwa bila pemerintah menderita demam, mengapa seluruh perekonomian harus ditulari dan ikut menderita oleh karenanya? Pernyataan ini cukup berarti, tetapi dalam konteks Indonesia sekarang, ini juga mengandung kekurangan-kekurangan sebagaimana halnya harus dicari dalam kebijakan sosial dan politik.

Dalam arti ekonomi, masih sulit untuk menyimpulkan tingkat ketahanan ekonomi secara keseluruhan dan ketahanan komparatif dari sektor-sektor (dan aktor-aktor) ekonomi yang berbeda, apabila efek-efek penurunan dramatis kegiatan-kegiatan ekonomi dewasa ini tidak dipecahkan sepenuhnya. Perkiraan-perkiraan penampilan ekonomi tahun 1982 memberi petunjuk tetapi tidak mengungkapkan seluruh cerita. Paling banter mereka memberi gambaran yang bercampur-aduk.

Produk Domestik Bruto (PDB) Indonesia naik hanya 2,25% pada tahun 1982, suatu penurunan yang berarti dari tingkat pertumbuhan kumulatif tahunan (compound annual rate) sebesar 8,7% selama periode 1979-1981 dan

tingkat pertumbuhan terendah sejak awal Repelita I tahun 1969. Pertumbuhan yang lebih rendah dialami semua sektor, kecuali sektor *utility*, dan sektor Pertambangan dan Penggalian mengalami pertumbuhan negatif (Tabel 1). Pertumbuhan sektor manufaktur jatuh dari 17% per tahun selama periode 1979-1981 menjadi hanya 1,2% pada tahun 1982, oleh karena penurunan produksi dari beberapa industri penting, seperti tekstil, kayu lapis, kertas, produk minyak, ban, besi dan baja, elektronika, dan mobil/kendaraan bermotor. Yang sangat terpengaruh adalah industri besi dan baja dengan penurunan *output* lebih dari 22%. Sektor pertanian juga mengecewakan, dan mengalami tingkat pertumbuhan terendah sejak 1976. Pertumbuhan rendah sebesar 2,12% disebabkan oleh produksi padi yang hanya meningkat 4,1%, penurunan beberapa produksi tanaman pangan seperti jagung, ketela, ubi jalar, kacang dan kedelai, dan penurunan produksi sektor kehutanan sekitar 20%.

Tabel 1
TINGKAT PERTUMBUHAN PDB (Harga Konstan 1973)

	1979-1981 ^a	1982
Pertanian	4,4	2,12
Pertambangan	1,1	12,09
Manufaktur	17,0	1,22
Pelayanan Masyarakat	14,5	17,35
Konstruksi	11,6	5,22
Pengangkutan dan Perhubungan	8,0	5,86
Perdagangan, perbankan dan jasa	11,2	5,16
PDB	8,7	2,25

^a Tingkat pertumbuhan akumulatif tahunan.

Dalam tingkat pertama, penurunan di sektor pertambangan dan bermacam-macam industri manufaktur secara langsung mempengaruhi sektor pemerintah dan sektor modern. Penurunan dalam pertumbuhan *output* manufaktur mempunyai pengaruh yang berarti bagi pertumbuhan sektor-sektor lainnya, berkurang separuhnya dari apa yang terjadi pada tahun sebelumnya.

Ekspor menurun 14%, sedangkan impor masih meningkat 8%, meskipun jauh lebih rendah daripada kenaikan 27% pada tahun sebelumnya. Pembentukan modal domestik bruto meningkat 13%, sedikit lebih tinggi daripada 11% pada tahun sebelumnya. Pengeluaran konsumsi swasta dan pemerintah meningkat masing-masing 3,4% dan 8,2%, tetapi keduanya mengalami pertumbuhan yang lebih lambat.

Selang dan tenggang waktu -- atau mungkin ilusi -- bisa menjelaskan mengapa sebelum pengumuman perkiraan PDB 1982, masyarakat tidak melihat situasi menjadi seburuk seperti perkiraan yang dibuat statistik perekonomian nasional. Kekayaan yang dihasilkan dari panen minyak (oil boom) sejak pertengahan 1970-an, yang terutama dikumpulkan oleh sektor pemerintah dan sektor modern, tentu saja dapat menjadi penyangga atau beberapa bentuk jaminan yang cukup untuk menghindari akibat-akibat perkembangan yang sangat pesat, tetapi "moral hazard" dari penyanggaan dan jaminan mungkin menanggukkan keputusan-keputusan tertentu yang harus diambil.

Tetapi posisi menyenangkan yang dinikmati sektor pemerintah selama bertahun-tahun segera terancam oleh merosotnya cadangan, ketidakpastian prospek pasar minyak dan perkembangan ekonomi global serta penurunan aktual 15% harga minyak dalam bulan Maret 1983. Namun pemerintah merupakan pihak pertama yang bertindak (bereaksi) terhadap mundurnya pembangunan. Ia mengeluarkan konsep anggaran cermat dan memutuskan untuk mengurangi subsidi BBM sekitar 50% dalam bulan Januari 1983. Penurunan resmi harga minyak OPEC diikuti oleh devaluasi rupiah sebesar 27,5% pada akhir Maret 1983. Kemudian diambil suatu keputusan yang berani untuk menjadwalkan kembali 47 proyek besar di mana pemerintah mempunyai taruhan. Dalam bulan Juni 1983 keputusan penting lain diambil, yang mempengaruhi sektor moneter, khususnya operasi bank-bank pemerintah, dengan menghapuskan pagu kredit dan suku bunga yang disubsidi.

Kekhawatiran akan memburuknya posisi neraca pembayaran merupakan faktor utama dalam pembuatan keputusan ekonomi selama enam bulan pertama tahun 1983. Tampaknya hal ini berlangsung terus selama bulan-bulan seterusnya (hingga Maret 1984) dan barangkali lebih dari itu, karena neraca pembayaran menjadi kendala utama terhadap pertumbuhan. Merangsang ekonomi -- dalam jangka pendek dan menengah -- akan mempengaruhi impor secara tidak seimbang, mengingat kecenderungan impor yang tinggi di sektor pemerintah dan modern. Paket kebijakan Juni 1983, yang ditujukan untuk menggerakkan tabungan domestik untuk mempersempit jurang tabungan investasi (savings-investment) tidak secara otomatis menutup jurang valuta asing (foreign exchange). Selama kendala neraca pembayaran tetap sangat mengikat, gambaran struktur ekonomi yang telah mendorong kendala itu tidak dapat dengan mudah dihilangkan dengan tindakan-tindakan moneter sendiri.

Oleh sebab itu tindakan-tindakan fiskal termasuk perbaikan sistem perpajakan, diperlukan sekarang, dan perekonomian yang sarat peraturan perlu disederhanakan. Hal ini merupakan kesepakatan sekarang dan dalam jangka

pendek usaha-usaha ini akan dilakukan. Sebagaimana itu mungkin, jalur perluasan ekonomi jangka menengah dan jangka lebih panjang tergantung pada usaha-usaha untuk menggeser atau melakukan diversifikasi mesin penggerak pertumbuhan ekonomi. Penyesuaian terhadap harga minyak yang lebih rendah melalui tingkat pertumbuhan yang lebih rendah hanya dapat diterima sebagai tindakan sementara dan bukan sebagai keadaan tetap untuk jangka waktu menengah. Ini dapat melibatkan perubahan secara perlahan-lahan atau radikal dalam dasar ekonomi makro negara dan menuntut kemauan politik untuk mempengaruhinya. Ini barangkali merupakan pertanyaan yang tepat pada waktu ini.

Tulisan ini tidak bermaksud memberi jawaban terhadap pertanyaan itu. Bagian selanjutnya mencoba mengkaji sumber-sumber pertumbuhan ekonomi dalam sepuluh tahun terakhir -- kekuatan dan kelemahannya, kebaikan dan keburukannya -- untuk mengetahui struktur dalam menghadapi pertanyaan di atas.

Ketika pemerintahan Orde Baru mulai berkuasa pada tahun 1966, ia mewarisi suatu perekonomian yang berada dalam keadaan yang kacau dan bertumbuh pada tingkat kumulatif (compound annual rate) tahunan sebesar 1% selama periode 1961-1965. Tindakan diambil untuk membangun dan menghidupkan kembali perekonomian, yang kemudian berhasil meningkatkan tingkat pertumbuhan ekonomi kira-kira sebesar 6% selama periode 1966-1969.

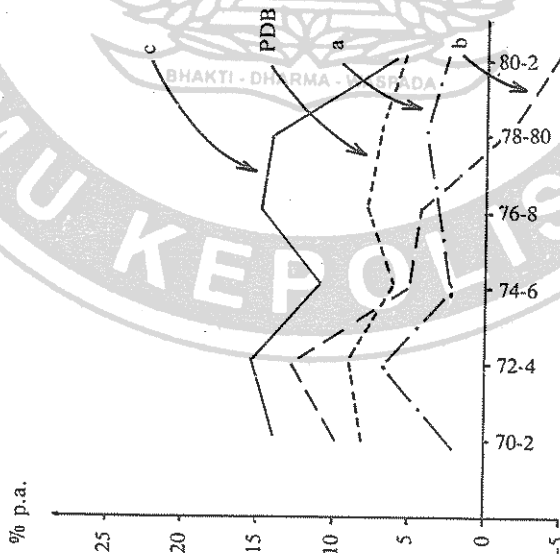
Gambaran sejak 1970 adalah suatu perekonomian yang mengalami kejutan, panen minyak (oil boom) 1973/1974 dan 1979/1980, yang masing-masing diikuti oleh resesi global. Resesi yang pertama berusia singkat dan akibat ikutannya adalah sangat lunak dibandingkan dengan yang kedua. Menarik untuk dicatat bahwa pengaruh kedua panen minyak (oil boom) ini terhadap perekonomian Indonesia berbeda. Sementara panen minyak yang pertama diiringi oleh perluasan produksi, selama panen minyak yang kedua produksi mengalami penciutan. Namun secara keseluruhan hasil dari kedua panen minyak tersebut sangat berkaitan dengan pengaruh-pengaruh syarat perdagangan yang menguntungkan, tetapi lebih banyak selama panen minyak yang kedua. Ini dapat dilihat dari fakta bahwa walaupun kontribusi sektor pertambahan terhadap total PDB, pada harga konstan tahun 1973, menurun dari 11,8% pada tahun 1974 menjadi 9,3% pada tahun 1980, kontribusinya yang berdasarkan harga pasar yang berlaku meningkat dari 22,2% pada tahun 1974 menjadi 25,7% pada tahun 1980.

Tingkat pertumbuhan 8,2% per tahun selama periode 1970-1972 diikuti oleh suatu rekor pertumbuhan yang tinggi sebesar 9,5% selama tahun-tahun panen minyak pertama (1972-1974). Dengan resesi yang mengikuti panen

Grafik I-a dan I-b

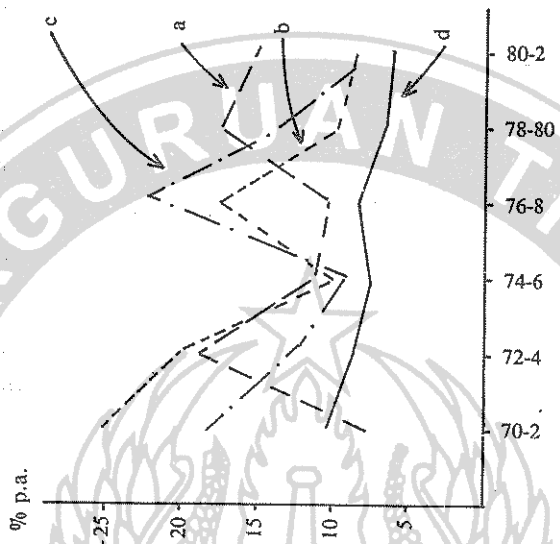
PDB DAN TINGKAT PERTUMBUHAN SEKTORAL, 1970-1982

Grafik I-a



- a = Pertanian
- b = Pertambangan
- c = Manufaktur

Grafik I-b



- a = Pelayanan Masyarakat
- b = Konstruksi
- c = Pengangkutan dan Perhubungan
- d = Perdagangan, Perburuhan dan Jasa

minyak, pertumbuhan menurun menjadi 5,9% per tahun dalam periode 1974-1976. Dengan pemulihan kembali, perekonomian mencapai lagi tingkat pertumbuhan 8,3% per tahun dalam periode 1976-1978. Periode selama panen minyak kedua (1978-1980) menunjukkan penurunan tingkat pertumbuhan kumulatif per tahun menjadi 7%, yang merosot menjadi 5% dalam periode 1980-1982 berikutnya (lihat Grafik I-a dan I-b).

Pola "naik-turun" (boom and bust) dialami oleh semua sektor, terkecuali perdagangan, perbankan, sektor jasa yang bergerak di antara 7% dan 10% per tahun dalam periode tersebut di atas. Tingkat pertumbuhan sektor pertambangan menurun setelah periode panen minyak yang pertama dan mengalami pertumbuhan yang negatif sejak periode panen minyak yang kedua (1970-1980).

Seperti ditunjukkan dalam Tabel 2, kontribusi menurut sektor terhadap pertumbuhan PDB bergeser cukup menyolok selama periode waktu itu. Peranan sektor pertanian sangat menggairahkan. Walaupun kontribusi sektor pertanian terhadap PDB menurun, dari rata-rata 43% dalam periode 1970-1972 menjadi 30% dalam periode 1980-1982, kontribusinya terhadap pertumbuhan PDB kira-kira 21% dalam tahun 1980-1982, dibandingkan dengan 13,5% dalam tahun 1970-1972. Kontribusi sektor pertanian terhadap pertumbuhan PDB adalah tertinggi dalam periode panen minyak pertama, yaitu 25% dari seluruh pertumbuhan ekonomi, dan 20% selama periode panen minyak kedua, dibandingkan dengan kurang dari 15% dalam periode lainnya. Hal ini dapat diterangkan oleh kenyataan bahwa sebagian besar uang minyak, yang masuk melalui pemerintah "dialihkan" ke sektor pertanian, baik melalui pengembangan prasarana, subsidi atas masukan, atau sistem kredit.

Table 2

KONTRIBUSI SEKTORAL TERHADAP PERTUMBUHAN PDB^a

	1970-72	1972-74	1974-76	1976-78	1978-80	1980-82
Pertanian	13,5	25,0	14,5	12,9	19,7	20,8
Pertambangan	13,1	14,6	10,2	6,8	-1,5	-7,9
Manufaktur	14,7	14,9	20,2	21,9	28,5	16,9
Pelayanan masyarakat	3,9	9,1	1,0	0,8	1,8	2,6
Konstruksi	9,5	7,7	7,3	10,4	7,8	10,2
Pengangkutan dan perhubungan	7,7	4,5	6,2	12,8	9,6	9,2
Perdagangan, perbankan dan jasa	37,6	24,3	40,7	34,4	34,2	48,1
Jumlah ^b	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

^a Dihitung atas dasar konstruksi rata-rata terhadap PDB dan tingkat pertumbuhan tahunan kumulatif untuk setiap periode.

^b Angka-angka tidak berjumlah 100% kalau tidak dibulatkan.

Kontribusi dari sektor pertambangan terhadap pertumbuhan PDB mencapai 15% dalam periode panen minyak pertama tetapi kemudian semakin berkurang, dan sejak periode panen minyak kedua kontribusi terhadap PDB riil menjadi negatif. Ini tidak mengingkari kenyataan bahwa kontribusi terhadap pertumbuhan PDB secara nominal tetap kuat yaitu 20% pada tahun 1982, oleh karena pengaruh syarat perdagangan yang disebutkan sebelumnya.

Sektor manufaktur memperoleh kesempatan (momentum) untuk menjadi mesin penggerak pertumbuhan yang penting setelah panen minyak yang pertama. Bagiannya terhadap pertumbuhan PDB meningkat dari di bawah 15% dalam pertengahan pertama tahun 1970-an menjadi 20% dalam periode 1974-1976 dan terus meningkat mencapai hampir 30% selama periode panen minyak kedua. Dengan menurunnya tingkat pertumbuhan dari 15% per tahun dalam 1978-1980 menjadi 5,6% per tahun dalam 1980-1982 (1,2% dalam 1982), peranannya sebagai mesin penggerak pertumbuhan Indonesia yang masih baru turun kembali ke posisi yang hampir sama pada awal 1970-an. Dengan kata lain, manufaktur jelas kekurangan daya tahan untuk hidup menghadapi perkembangan yang mundur dewasa ini.

Cerita sektor manufaktur modern Indonesia, yang terdiri sekitar beberapa ratus usaha patungan sejak awal 1970-an dan beberapa ratus perusahaan nasional berskala menengah dan besar, adalah sama menariknya dengan perekonomian itu sendiri, dan ini menggambarkan secara baik apa yang salah selama tahun-tahun "makmur" itu. Daya tahannya yang relatif rendah selama tahun-tahun "kering" harus diperhitungkan untuk beberapa alasan.

Perkembangan sektor manufaktur Indonesia yang pesat pada pertengahan kedua 1970-an ditunjang oleh posisi neraca pembayaran yang baik, berkah uang minyak yang langsung "diputar" (recycles) mengimpor bukan hanya barang-barang modal tetapi meningkatkan proporsi bahan olahan industri. Hasilnya adalah pertumbuhan sektor manufaktur yang dapat bertahan bila tetap ada impor. Sektor manufaktur modern Indonesia yang sangat tergantung pada impor ini bukan merupakan rahasia umum lagi. Pada tahun 1975, dari tabel input-output diketahui permintaan impor dirangsang oleh pembentukan modal adalah sekitar 35%, tetapi rangsangan yang lebih besar berasal dari permintaan konsumsi akhir yaitu sekitar 57% yang sebagian besar berbentuk masukan-masukan barang industri untuk memproduksi barang-barang konsumsi. Pengaruh permintaan terhadap ekspor atas permintaan terhadap impor hanya 5%. Ini berarti bahwa permintaan akan devisa oleh sektor manufaktur melebihi kemampuannya untuk menghasilkan devisa dan demikian, ketergantungan totalnya pada uang minyak.

Saingan utama sektor manufaktur dalam "pasar" devisa adalah pemerintah dan perusahaan-perusahaan negara, sebagai bagian penting dari sektor

manufaktur modern Indonesia yang mempunyai kecenderungan tinggi untuk impor. Suatu tekanan dalam cadangan devisa sebagaimana persoalan dalam dua tahun terakhir, memiliki pengaruh yang besar di mana sektor manufaktur swasta dibiarkan menderita kalah.

Dalam jangka pendek, jalan keluar yang mudah tidak dapat diketemukan dan sektor manufaktur tampaknya tidak segera memperoleh lagi perannya -- meskipun perannya lemah -- sebagai mesin penggerak yang penting. Hanya suatu kebijakan industrialisasi "baru" yang radikal dapat mengubah keadaan ini. Pentingnya hal ini akan segera diketahui bila implikasi sektor manufaktur yang mandek ini dirasakan oleh sektor-sektor lain: perdagangan, konstruksi, pengangkutan, dan jasa pada umumnya.

Sektor konstruksi, pelayanan masyarakat (utilities), dan pengangkutan, bila digabungkan, mempunyai pengaruh yang berarti terhadap pertumbuhan PDB. Kontribusinya terhadap PDB meningkat dari kira-kira 7% pada awal 1970-an menjadi kira-kira 12,5% pada awal 1980-an, dan kontribusinya terhadap pertumbuhan PDB rata-rata sekitar 20% untuk periode tersebut di atas. Sektor perbankan, perdagangan dan jasa adalah sama pentingnya. Kontribusinya terhadap pertumbuhan PDB tetap yang tertinggi di antara sektor-sektor dalam perekonomian. Dalam tahun 1982, tingkat pertumbuhan pada sektor-sektor ini berkurang setengah sebagai akibat penurunan drastis dari pertumbuhan sektor manufaktur. Sektor-sektor ini sendiri tidak dapat berfungsi sebagai mesin penggerak pertumbuhan -- dalam arti yang dinamis -- walaupun mereka sangat penting sebagai suatu sumber pertumbuhan.

Anjuran terdahulu untuk melakukan kebijakan industrialisasi baru yang radikal mempunyai alasannya sendiri: dinamisme yang jelas dari sektor manufaktur selama 1970-an tidak didasari atas kemajuan teknologi, juga tidak terletak pada peningkatan produktivitas tenaga kerja, sementara daya serap tenaga kerja relatif tetap rendah. Seperti ditunjukkan dalam Tabel 3, kontribusi terhadap pertumbuhan sektoral dalam berbagai sektor manufaktur dan sektor-sektor ekonomi lainnya terutama disebabkan oleh pertumbuhan masukan bahan mentah dan modal. Pertumbuhan masukan tenaga kerja tidak berarti besar bagi pertumbuhan *output* (hasil) sektoral (di semua sektor), sedangkan kemajuan teknologi hampir tidak ada di semua sektor, yang berarti kurang efisiennya produksi selama itu.

Tabel 3 juga menunjukkan pentingnya masukan modal dan bahan mentah untuk menggerakkan pertumbuhan. Dalam pertanian, pertambangan, industri non-logam, dan jasa, pertumbuhan masukan modal berpengaruh banyak bagi pertumbuhan *output*. Di semua sektor manufaktur, kecuali non-logam, pertumbuhan masukan bahan mentah berkontribusi yang terbesar bagi

pertumbuhan output. Masukan-masukan ini, seperti dibicarakan sebelumnya, sangat tergantung pada impor.

Table 3

KONTRIBUSI FAKTOR INPUT TERHADAP PERTUMBUHAN SEKTORAL,^a 1971-1980
(disusun sesuai urutan penting)

	Pentingnya Pertumbuhan Input			Kemajuan Teknologi (sisa)
	Tenaga Kerja	Modal	Bahan Mentah	
Pertanian	2	1	4	3
Pertambangan	3	1	2	4
Manufaktur				
- Makanan, minuman, tembakau	3	2	1	4
- Tekstil, kulit	3	2	1	4
- Kayu, kertas, cetakan	2	3	1	4
- Bahan kimia	2	3	1	4
- Non-logam	2	1	3	4
- Logam dasar	3	2	1	4
- Mesin	3	2	1	4
Pelayanan masyarakat	2	3	1	4
Konstruksi	2	4	1	3
Jasa	2	1	3	4

^a Urutan sesuai kepentingan didasarkan atas suatu perhitungan yang menggunakan Jenis Persamaan Fungsi Produksi Cobb-Douglass; data yang digunakan diambil dari Tabel-tabel I-O persiapan 1980 yang diperbaharui dan tahun 1971.

Pertumbuhan sumber permintaan secara sektoral ditunjukkan dalam Tabel 4. Perluasan permintaan domestik merupakan suatu sumber pertumbuhan yang penting dalam beberapa sektor manufaktur (makanan, minuman, tembakau; tekstil dan kulit; kayu, kertas, percetakan), sektor pelayanan masyarakat dan jasa. Substitusi impor adalah faktor utama dalam perluasan output di sektor pertanian, industri logam dasar dan mesin, dan juga konstruksi. Pentingnya perluasan ekspor selama tahun 1970-an hanya terdapat dalam industri pertambangan dan kimia. Hubungan antar industri selama ini, seperti ditunjukkan oleh perubahan koefisien I-O, tidak menjadi sumber pertumbuhan yang penting bagi banyak sektor, kecuali agak terbatas pada sektor pertambangan, pelayanan masyarakat, dan pembuatan tekstil dan produk kulit. Ini membuktikan lagi kebijakan industrialisasi baru yang radikal yang memperkuat kaitan antar industri, tidak hanya dalam sektor

manufaktur, tetapi juga antara sektor manufaktur dan sektor-sektor perekonomian lainnya, terutama pertanian dan pertambangan. Hanya dengan memperkuat kaitan ini sektor manufaktur dapat mempunyai daya tahan yang lebih besar dan dengan demikian berfungsi sebagai mesin penggerak pertumbuhan yang mantap, walaupun selama periode penghasilan minyak menurun.

Tabel 4

SUMBER PERMINTAAN PERTUMBUHAN SEKTORAL,^a 1971-1980
(disusun sesuai urutan penting)

	Pentingnya Pertumbuhan Permintaan			
	Perluasan Permintaan Domestik	Substitusi Impor	Perluasan Ekspor	Perubahan dalam Koefisien I-O
Pertanian	3	1	2	4
Pertambangan	3	4	1	2
Manufaktur				
- Makanan, minuman, tembakau	1	2	4	3
- Tekstil, kulit	1	3	4	2
- Kayu, kertas, cetakan	1	2	3	4
- Bahan kimia	2	3	1	4
- Non-logam	2	1	3	4
- Logam dasar	4	1	2	3
- Mesin	2	1	4	3
Pelayanan Masyarakat	1	4	3	2
Konstruksi	2	1	3	4
Jasa-jasa	1	2	3	4

^a Susunan sesuai urutan penting didasarkan atas perhitungan yang menggunakan Metoda Dekomposisi Chenery-Syrquin; data yang digunakan diambil dari Tabel-tabel I-O persiapan 1980 yang diperbaharui dan 1971.

Tabel 4 sebenarnya menunjukkan pentingnya permintaan domestik dan substitusi impor dalam menggerakkan pertumbuhan selama tahun 1970-an. Permintaan domestik terus memiliki potensi yang besar, dan harus semakin diandalkan. Pertanyaan mengenai bagaimana sumber pertumbuhan atas permintaan dapat dimanfaatkan secara lengkap dapat dijawab dengan mudah: pembangunan pedesaan dan pertanian adalah kuncinya. Apakah substitusi impor telah mencapai titik jenuh? Jelas tidak, sebagaimana ditunjukkan oleh kaitan antar industri yang lemah dan sektor manufaktur yang sangat tergantung pada impor. Masalahnya adalah kebijakan substitusi impor macam apa yang akan diambil.

Pentingnya permintaan domestik dan substitusi impor sebagai sumber pertumbuhan ekonomi secara menyeluruh dapat dilihat pada Tabel 5. Kontribusi konsumsi swasta terhadap pertumbuhan PDB meningkat dari hanya 38% pada awal 1970-an menjadi 140% pada awal 1980-an. Tetapi seperti ditunjukkan dalam Tabel 5, kenaikan dalam kontribusi konsumsi swasta terhadap pertumbuhan PDB disertai dengan kenaikan impor, yang menunjukkan secara tidak seimbang terjadi arus besar impor untuk memuaskan mereka. Dengan demikian mengalirnya devisa harus diperkirakan tetapi kekhawatiran yang sama atau bahkan lebih besarnya berhubungan dengan aspek distribusi konsumsi.

Pembahasan sebelumnya menunjukkan bagaimana uang minyak itu memainkan peranan yang besar terhadap pertumbuhan ekonomi yang tinggi selama sepuluh tahun yang lalu dan barangkali juga, bagaimana ia telah "mengangkat" struktur ekonomi maupun mempengaruhi -- dalam arti yang negatif -- tingkah laku ekonomi masyarakat. "Easy come easy go" adalah pelajaran yang diperoleh dari sepuluh tahun yang lalu.

Tabel 5

SUMBER-SUMBER PDB PERTUMBUHAN DENGAN PENGELUARAN (PERMINTAAN)^a
(dalam %)

	1970-72	1972-74	1974-76	1976-78	1978-80	1980-82
Konsumsi swasta	38,1	58,0	107,4	55,9	114,8	140,0
Konsumsi pemerintah	14,3	16,5	13,2	16,8	24,2	14,6
Pembentukan modal domestik	48,6	29,2	54,9	29,9	32,6	36,8
Ekspor	26,6	35,7	6,3	32,7	1,1	-7,9
Impor	-27,6	-39,4	-81,8	35,4	72,6	-83,5
Jumlah ^b	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

^a Dihitung atas dasar rata-rata bagian per tahun dan tingkat pertumbuhan per tahun secara akumulatif untuk setiap periode.

^b Angka-angka tidak berjumlah 100% bila tidak dibulatkan.

Dengan melihat pengalaman masa lalu, tingkat pertumbuhan yang tinggi 7-8% per tahun, yang sebagian besar ditunjang oleh uang minyak, tampak semakin tidak diinginkan sekarang. Maka apakah target pertumbuhan 5% akan semakin diinginkan? Itu tergantung. Bila target pertumbuhan 5% masih tetap terutama didasarkan bagian besar -- tetapi lebih rendah -- pada uang minyak, keadaan negara akan semakin memburuk. Tetapi bila target pertumbuhan 5% ditunjang mesin penggerak pertumbuhan lain dan lebih ber-

daya tahan, target tingkat pertumbuhan yang lebih rendah akan menjadi lebih berarti, dan bahkan dapat melampaui target dalam jangka menengah. Potensinya ada di sana.

Tabel 6

PDB NON-MINYAK, 1979-1982; 1983-1990 (dalam %)

	Aktual ^a				Proyeksi ^b			
	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1985-90
Tingkat Pertumbuhan Riil (harga 1973)								
PDB	6,3	9,9	7,9	2,3	1,5	5,2	6,2	5,2
PDB non-minyak	6,9	10,8	8,2	3,8	1,9	4,3	5,3	5,8

^a Angka-angka 1982 adalah persiapan.

^b Lihat World Bank, *Indonesia: Policies for Growth with Lower Oil Prices*, Report No. 4279-IND, 12 Mei 1983.

Tabel 6 menunjukkan kekuatan yang inheren dalam sektor non-minyak Indonesia. Sebenarnya saham PDB non-minyak, menurut harga konstan tahun 1973, adalah sekitar 90% dari total PDB, dan tingkat pertumbuhan per tahun secara kumulatif sebesar 9,5% dalam periode 1979-1981. Ia tetap tumbuh sebesar 3,8% pada tahun 1982. Proyeksi Bank Dunia, tingkat pertumbuhan PDB menjadi sebesar 5,8% per tahun untuk periode 1985-1990 tidak di luar kemampuan Indonesia. Indonesia dapat memilih tingkat pertumbuhan yang lebih tinggi, bila ia memilih untuk melakukan demikian, dengan menggeser dan menganeekaragamkan mesin penggerak pertumbuhan. Akhirnya tingkat pertumbuhan yang lebih tinggi dapat menjadi lebih baik daripada tingkat pertumbuhan yang lebih rendah.