

Pembentukan Modal dan Pemerataan

M. Hadi SOESASTRO

Pengantar

DALAM dunia akademik, persoalan penghimpunan dan pembentukan modal sebenarnya telah cukup lama tidak mendapat perhatian. Masalah ini bukan lagi menjadi fokus sentral dalam studi ekonomi pembangunan seperti halnya antara 30 tahun sampai sekitar 15 tahun lalu. Kini mungkin sudah terlupakan pula pesimisme pada tahun 1960-an ketika berbagai kalangan sulit membayangkan bahwa negara-negara berkembang, yaitu yang ekonominya terbelakang, bisa mencapai pertumbuhan ekonomi sebesar 4% per tahun. Sebab, untuk itu sekitar 25% dari produk nasional perlu ditanamkan kembali ke dalam ekonomi. Dari jumlah ini sekitar setengahnya diperkirakan diperlukan bagi pembangunan pelayanan umum (*public services*) dan setengahnya lagi bagi pembentukan modal. Ini berarti bahwa sekitar 25% dari produk nasional tidak boleh dikonsumsi, jadi -- per definisi -- harus ditabung. Padahal, di banyak negara berkembang tingkat tabungan

itu jauh lebih rendah daripada yang diperlukan, dan rata-rata mencapai 5 sampai 6% PDB (produk domestik bruto) saja. Tingkat tabungan yang rendah ini bukanlah sesuatu yang aneh bagi ekonomi yang masih terbelakang.

Oleh karena itu, tujuan utama perencanaan pembangunan adalah untuk mematahkan lingkaran setan antara kelangkaan modal dan keterbelakangan dengan cara merancang tingkat penghimpunan modal yang paling efisien dan optimal. Pembentukan modal dianggap sebagai inti dari proses pembangunan; artinya, pembentukan modal memungkinkan untuk dipenuhinya berbagai persyaratan lainnya bagi pertumbuhan ekonomi.

Dengan kepercayaan ini maka di mana-mana dilansirlah usaha yang secara populer pernah dikenal sebagai "big push," yaitu dorongan besar untuk keluar dari lingkaran setan tadi. Landasan intelektual dari usaha ini tidak hanya berasal dari para ekonom seperti Arthus Lewis, Harrod dan Domar, ataupun Walter Rostow, tetapi juga dikem-

bangkan dalam berbagai lembaga-lembaga multilateral maupun nasional yang menangani bantuan pembangunan. Dalam kaitan ini bantuan asing diberi arti strategis sebagai pelengkap yang tidak dapat dihindarkan (*necessary supplement*) terhadap tabungan dalam negeri. Sejarah pembangunan ekonomi Korea Selatan, negara yang mengalami kemajuan yang terpesat di dunia, menunjukkan arti penting bantuan asing tersebut jika memang dimanfaatkan dengan benar bagi usaha akselerasi pembentukan modal.

Pembentukan Modal dan Pertumbuhan Ekonomi

Pemusatan perhatian pada pembentukan modal ini telah berlangsung bukan tanpa kritik. Berbagai pemikir lain mengajukan sejumlah faktor yang tidak kalah penting artinya bagi pertumbuhan ekonomi, dan beranggapan bahwa pemusatan perhatian pada pembentukan modal cenderung menyebabkan diabaikannya suplai faktor-faktor pertumbuhan dan pembangunan lainnya. Sir Alec Cairncross (1962), misalnya, berpendapat bahwa pembentukan modal sebenarnya merupakan gejala ikutan dari proses pertumbuhan ekonomi dan bukan faktor penyebab utamanya. Menurut pendapatnya, kekuatan penggerak bagi pertumbuhan adalah inovasi teknologis pada sisi suplai dan perluasan pasar yang terus-menerus pada sisi permintaan sehingga menghasilkan keuntungan besar bagi kegiatan bisnis, dan yang pada gilirannya digunakan untuk membiayai pembentukan modal.

Konsep "kapasitas absorpsi," yang dikembangkan juga oleh Cairncross secara implisit memberikan pengakuan bahwa proses pembentukan modal tidak dengan sen-

dirinya membangkitkan atau mendorong pengembangan faktor-faktor pertumbuhan lainnya seperti tenaga trampil, kewiraswastaan, wahana-wahana institusional, bahkan juga sikap.

Strategi pembangunan dengan "jalan keras" yang berpusat pada pembentukan modal -- khususnya modal fisik -- itu pada akhirnya telah mengalami modifikasi sebagai reaksi atas kritik tajam dan munculnya berbagai gerakan masyarakat (terutama di negara-negara donor) yang beranggapan bahwa strategi itu menghasilkan pembangunan yang tidak menetes ke bawah, pembangunan yang tidak berhasil menyediakan kebutuhan pokok secara memadai, dan pembangunan yang tidak meningkatkan kualitas kehidupan ataupun pembangunan yang tidak berwawasan lingkungan. Kini, pertimbangan-pertimbangan kualitatif seperti itu jelas tidak dapat diabaikan dan telah mengambil tempat yang absah dan semakin penting tidak hanya dalam kebijaksanaan bantuan pembangunan di pihak negara-negara donor tetapi juga dalam kebijaksanaan pembangunan berbagai negara berkembang sendiri.

Perdebatan di waktu lalu mengenai peranan pembentukan modal dalam proses pertumbuhan ekonomi telah berlangsung tanpa menghasilkan kesimpulan yang tegas. Sementara itu strategi pembangunan dengan "jalan lunak" tetap tidak dapat melepaskan diri dari kebutuhan untuk menghimpun modal. Studi empiris yang dilakukan Amartya Sen (1983) menunjukkan bahwa sekitar 25 sampai 50% kenaikan PDB di negara-negara berkembang memang bersumber pada pembentukan modal. Data-data komparatif Bank Dunia (1989a) menunjukkan bahwa dari sejumlah 88 negara berkembang di dunia (tidak termasuk negara-negara peng-

ekspor minyak di Timur Tengah dan negara-negara kepulauan di Karibia dan di Pasifik Selatan) sebanyak 45 negara -- jadi, sedikit lebih besar dari 50% -- telah berhasil mencapai pertumbuhan rata-rata per tahun sebesar 4% ke atas selama periode 1965-1980. Di antara 45 negara ini, di 32 negara, atau 71%, peningkatan investasi mencapai rata-rata sebesar 8% per tahun. Sementara itu hanya di 7 negara laju pertumbuhan investasi mencapai lebih dari 8% rata-rata per tahun tetapi tingkat pertumbuhan ekonominya lebih rendah dari 4% per tahun.

Data-data di atas menunjukkan adanya kaitan yang cukup erat antara pembentukan modal dengan pertumbuhan ekonomi, meskipun pembentukan modal jelas bukanlah merupakan satu-satunya faktor penentu bagi pertumbuhan ekonomi. Walaupun demikian, data-data Bank Dunia juga menunjukkan bahwa hingga tahun 1987, dari sejumlah 88 negara berkembang tersebut sebenarnya hanya 32 negara saja (36%) yang telah berhasil mempertahankan tingkat investasi sebesar lebih dari 20% PDB, atau telah melaksanakan apa yang dapat disebut sebagai "revolusi industrialisasi," meminjam ungkapan Arthus Lewis.

Selain negara-negara industri baru di Asia (Asian NICs), negara-negara ASEAN (kecuali Filipina) tampaknya juga telah melangsungkan revolusi industrialisasi tersebut. Di Indonesia, misalnya, tingkat investasi (kotor) telah meningkat dari 8% PDB pada tahun 1965 menjadi 26% PDB pada tahun 1987. Sejalan dengan itu, tingkat tabungan (kotor) juga meningkat dari 8% PDB pada tahun 1965 menjadi 29% PDB pada tahun 1987. Repelita V mencanangkan bahwa pada akhir periode lima tahun ini tingkat investasi akan mencapai sekitar 28% PDB. Untuk itu, pembentukan modal diperkirakan harus me-

ningkat sebesar 15,2% rata-rata per tahun selama lima tahun. Secara keseluruhan, kebutuhan investasi itu diperkirakan akan berjumlah Rp 240 trilyun.

Pembiayaan investasi dalam jumlah itu untuk sekitar 94% diharapkan diperoleh dari tabungan dalam negeri dan hanya sisanya sebesar 6% saja berasal dari dana luar negeri. Investasi pemerintah melalui APBN diperkirakan akan mencapai 45% dari kebutuhan tersebut. Selebihnya (55%) diharapkan akan datang dari sektor swasta (termasuk perusahaan negara). Secara garis besar, rencana pembiayaan Repelita V ini menggariskan peningkatan peranan sektor swasta dalam pembentukan dan penghimpunan modal di Indonesia. Pertanyaan yang segera perlu diajukan adalah: Apakah proses pembentukan dan penghimpunan modal di masa-masa mendatang dalam besaran di atas akan dapat diselenggarakan dengan lancar?

Proses Pembentukan Modal di Indonesia

Dunia akademik kini ditantang untuk dapat menerangkan mengapa revolusi industrialisasi, yaitu akselerasi dalam pembentukan dan penghimpunan modal, telah -- atau hanya -- terjadi di beberapa negara saja. Korea Selatan kembali merupakan salah satu kasus yang sangat menonjol, dan karenanya telah menjadi bahan kajian utama. Yang menarik dari kasus Korea ini adalah adanya dua paradigma yang sama-sama dipakai untuk menerangkan proses penghimpunan modal dan pertumbuhan ekonomi Korea yang pesat itu, pada hal kedua paradigma itu sebenarnya saling bertolak belakang dipandang dari segi pesannya bagi

kebijaksanaan. Yang pertama adalah paradigma dirigisme seperti yang diamanatkan oleh ekonomi pembangunan. Intinya adalah penciptaan surplus ekonomi dan mobilisasi besar-besaran sumber-sumber investasi itu, khususnya untuk pembangunan sektor industri, dan pengembangan suatu mekanisme gabungan antara pemerintah dan wiraswasta, yang diarahkan oleh pemerintah, untuk mengubah sumber-sumber finansial tersebut menjadi aset yang produktif. Paradigma ini kelihatannya memang dapat diterapkan untuk Korea tanpa kesulitan untuk mendapatkan bukti-buktinya.

Paradigma kedua adalah paradigma neoklasik yang memberikan perhatian utama pada strategi promosi ekspor yang mengandalkan pada perdagangan internasional sebagai motor pertumbuhan. Intinya adalah digunakannya signal harga yang diperoleh melalui pasar; dalam hubungan ini, strategi substitusi impor dianggap menyebabkan isolasi terhadap pasar, dan karena itu strategi promosi ekspor merupakan strategi yang superior. Sebenarnya pusat perhatian di sini telah bergeser dari penghimpunan modal kepada masalah penggunaan sumber-sumber ekonomi secara efisien. Paradigma ini pun dapat diterapkan untuk Korea sejak Presiden Park pada tahun 1961 mendorong strategi promosi ekspor melalui berbagai insentif ekspor. Secara bertahap pemerintah mengoreksi distorsi harga-harga yang diciptakan dalam kaitan dengan kebijaksanaan substitusi impor. Dalam kaitan ini telah disimpulkan bahwa pemerintah Korea berhasil menciptakan suatu kebijaksanaan yang netral antara ekspor dan substitusi impor. Menurut Bhagwati (1978), kebijaksanaan netral itu ditandai oleh rasio nilai tukar efektif untuk impor dan ekspor sebesar satu; secara praktis ini berarti bahwa ekonomi bersang-

kutan berada pada posisi perdagangan bebas.

Formulasi yang lebih sederhana telah diajukan ekonom Swedia, Staffan Buenstam Linder (1984), ketika mempelajari kasus Korea dan negara-negara industri baru Asia lainnya, yaitu keberhasilan neara-negara itu menerapkan kebijaksanaan "distorsi ganda"; artinya, distorsi yang ada (untuk memproteksi industri dalam negeri dalam hubungan dengan substitusi impor) dikompensasi dengan distorsi yang baru (dalam bentuk insentif untuk mendorong ekspor).

Dari uraian di atas timbul suatu pertanyaan: Apakah kebijaksanaan promosi ekspor selalu harus diidentifikasi dengan ketidakhadiran intervensi pemerintah dan pengendalian penuh pada kekuatan pasar? Pada hakikatnya, promosi ekspor itu cuma merupakan satu sasaran. Akhirnya kita kembali dihadapkan oleh pertanyaan yang lebih mendasar: Bagaimana pembentukan dan penghimpunan modal dapat diarahkan pada sasaran tersebut? Proses penghimpunan modal, seperti ditunjukkan oleh kasus Korea, tidak terjadi dengan sendirinya, tetapi berkat pengorganisasian melalui suatu mekanisme tertentu. Dalam tulisannya berjudul "The Spread of Economic Growth to the Third World: 1850-1980," Reynolds (1983) mencoba menerangkan mengapa hanya beberapa negara berkembang saja yang telah mengalami kemajuan selama ini -- atau seperti dalam bahasa saya terdahulu, mengalami revolusi industrialisasi. Reynolds menyimpulkan bahwa perbedaan raihan mereka bukanlah disebabkan oleh perbedaan pemilikan faktor-faktor produksi (*factor endowments*), tetapi faktor utama yang menerangkannya adalah organisasi politik dan kemampuan administratif pemerintah.

Oleh karena anggapan mengenai pentingnya faktor politik dan pemerintah itulah maka bidang kajian yang semula merupakan domain studi ekonomi pembangunan kini telah berubah menjadi arena studi ekonomi politik. Salah satu dari sekian banyak model yang berkembang dewasa ini adalah model industrialisasi di bawah sistem yang birokratis dan otoriter, yang dikenal sebagai "bureaucratic-authoritarian model" seperti dirumuskan pertama kali oleh Juan Linz dari Spanyol dan telah diterapkan untuk menerangkan perkembangan di negara-negara Amerika Latin.

Menurut model ini pada dasarnya terdapat dua permasalahan pokok. Pertama, pengalihan strategi pembangunan dari substitusi impor ke promosi ekspor membutuhkan usaha memperdalam industri sambil mencari pasar ekspor; sebagai konsekuensinya, di satu pihak akan dibutuhkan organisasi-organisasi skala besar yang bersedia dan mampu secara finansial untuk menanti buah hasil investasinya yang membutuhkan waktu yang cukup lama, dan di pihak lain diperlukan adanya jaminan stabilitas dalam mekanisme institusional, seperti sistem promosi ekspor dan nilai tukar. Dalam kaitan ini maka pembangunan dan industrialisasi cenderung dipelopori dan didominasi oleh pemerintah sendiri. Kedua, atas nama pembangunan dan industrialisasi, pemerintah berperan secara aktif dalam mengarahkan sumber-sumber investasi bagi pembangunan industri melalui mobilisasi dana-dana dalam negeri yang dilaksanakan dengan segala cara, termasuk menekan aspirasi-aspirasi sosial yang dianggap terlalu dini, bahkan juga melaksanakan depolitisasi.

Model ini pernah diterapkan oleh Dwight King dalam studinya mengenai Indonesia, karena ia merasa bahwa interpretasi yang

ada, seperti yang dikembangkan oleh Karl Jackson, John Girling, Ruth McVey, dan Harold Crouch yang meminjam "bureaucratic polity model"-nya Riggs, samasekali tidak memadai. Namun kesemua studi itu sebenarnya mengandung tesis yang sama, yaitu bahwa pembuatan kebijaksanaan di Indonesia sepenuhnya berlangsung di dalam birokrasi -- atau elit pemerintahan -- sendiri. Ini berarti bahwa kebijaksanaan pembentukan dan penghimpunan modal di Indonesia juga dianggap sepenuhnya berada dalam kendali pemerintah. Interpretasi yang paling ekstrem ditawarkan oleh Benedict Anderson yang menggambarkan negara (pemerintahan) Indonesia sebagai suatu kesatuan yang mengejar kepentingannya sendiri yang berbeda dengan kepentingan bangsa (masyarakat).

Don Emmerson (1983) dan William Liddle (1987) mengajukan tesis yang kiranya lebih mendekati kenyataan sebenarnya. Mereka menentang interpretasi yang simplistik di atas, dan atas dasar beberapa studi kasus pembuatan kebijaksanaan, mereka menunjukkan bahwa walaupun pembuatan kebijaksanaan berada di tangan birokrasi, tetapi dalam prosesnya terdapat suatu pluralisme. Liddle merumuskan suatu "pluralisme terbatas" dengan menunjuk pada peranan tidak langsung yang dimainkan oleh para aktor ekstra-birokrasi yang sedikit banyak "direstui" oleh pemerintah. Aktor ekstra-birokrasi ini dapat meliputi pers, kaum cendekiawan, anggota DPR, konsumen, dan juga produsen.

Jika perumusan Liddle itu tepat maka para produsen, pemilik modal, juga mempunyai peran dalam perumusan kebijaksanaan nasional, dan seharusnya memang mereka mendapat tempat yang absah. Namun demikian, terutama dalam era deregulasi di

Indonesia dewasa ini terdapat kesan bahwa lingkup pembuatan kebijaksanaan telah bergeser dari yang bersifat sangat sentralistis, yang didominasi oleh birokrasi pemerintah, ke arah suatu pola di mana pemilik modal, terutama modal besar atau kelompok kapitalis, dianggap memainkan peranan yang lewat besar. Tidaklah mengherankan jika kebangkitan kelompok kapitalis ini di Indonesia telah menjadi obyek studi yang menarik dewasa ini.

Studi Kunio Yoshihara (1988), misalnya, sudah tidak asing lagi bagi banyak orang di Indonesia. Studi ini menyimpulkan bahwa kelompok kapitalis di Indonesia dan di negara-negara ASEAN lainnya sebenarnya baru bersifat "ersatz" (substitut), dan per definisi sebenarnya berada dalam kedudukan yang lemah. Sifat ersatz tersebut ditunjukkan oleh beberapa hal: (a) pengembangan modal (lokal) yang untuk sebagian besar terbatas pada sektor tersier (jasa-jasa, khususnya perdagangan); (b) ketergantungan pada teknologi asing; (c) dominasi oleh kelompok kapitalis warga keturunan Cina; dan, (d) dominasi oleh para pemburu rente (*rent seekers*). Yoshihara tampaknya memang sangat dipengaruhi oleh iklim Jepang dan pengalaman proses industrialisasi Jepang, khususnya dalam memberikan penilaian mengenai arti pentingnya kemandirian teknologi para industriawan. Yoshihara berkesimpulan bahwa sektor swasta dan modal ASEAN sebenarnya belum dapat diandalkan untuk menjadi ujung tombak pembangunan ekonomi karena tidak memiliki kemampuan ekspor yang tangguh (seperti yang dimiliki modal Jepang), dan -- atau mungkin justru karena -- kelompok kapitalis di Asia Tenggara umumnya bersifat "comprador capitalists" yang semata-mata merupakan kepanjangan tangan kapitalis internasional.

Richard Robison (1986) tidak setuju dengan pendapat bahwa kelompok pemilik modal di Indonesia merupakan komprador. Selain itu, ia juga mempertanyakan sejauh mana persoalan itu masih relevan mengingat telah terjadinya integrasi modal yang kompleks pada tataran internasional. Robison dalam studinya menelusuri kebangkitan kelompok-kelompok pemilik modal di Indonesia setuju dengan pendapat bahwa pertumbuhan mereka telah dimungkinkan oleh campur tangan pemerintah. Tetapi ia juga beranggapan bahwa kelompok-kelompok yang utama ternyata telah dapat membangun landasan yang independen; artinya, mereka telah menjadi kurang tergantung dari pemerintah. Bahkan lebih jauh, Robison berpendapat bahwa kelompok kapital ini telah melakukan penetrasi ke dalam lingkup pengambilan keputusan, dan karena itu, kebijaksanaan pemerintah telah lebih banyak ditujukan untuk kepentingan pembentukan modal dan para penghimpun modal. Robison melukiskan hari depan Indonesia yang mirip model negara "kapitalis" Korea.

Benarkah ini semua? Apakah gambaran yang ada di depan kita itu merupakan sesuatu yang menakutkan? Perdebatan mengenai peranan pengusaha swasta dalam pembangunan ekonomi Indonesia mungkin memang belum pernah seramai sekarang ini: berbagai isu dan masalah telah muncul, seperti konglomerat dan konglomerasi, proses "go public" yang tiba-tiba menjadi sangat bergairah, dan lain-lainnya. Jika kita rajin membaca surat kabar dan mengikuti perdebatan ini, seharusnya sekarang ini kita semua sudah menjadi ahli mengenai konglomerat; artinya, kita sudah tahu betul semua kejahatan dan dosa-dosanya. Semua kemungkinan tindakan yang bisa dilakukan oleh konglomerat, seperti dijabarkan dalam

berbagai buku teks ekonomi yang berasal dari Amerika, telah disitir di sana sini sebagai kejahatan yang pasti dilakukan oleh atau inheren pada suatu konglomerat atau perusahaan dan modal besar. Citra yang tertanam sekarang adalah bahwa semua perusahaan dan modal besar di Indonesia tidak lain adalah manipulator. Hal ini diperkuat lagi oleh kesangsian masyarakat mengenai proses dan motivasi perusahaan-perusahaan yang secara beruntun "go public." Selain karena gambaran bahwa sejumlah perusahaan yang sebetulnya tidak sehat telah dapat memanipulasi pembukuannya, tindakan "go public" itu sendiri sering diartikan sebagai suatu tindakan perampokan. Perkembangan ini tentu sangat memprihatinkan. Kalau masyarakat hanya menerima informasi yang bersifat tidak spesifik maka masyarakat dengan sendirinya akan membuat generalisasi. Keadaan seperti ini jelas tidak boleh dibiarkan berlanjut. Salah satu akibat negatifnya adalah terhadap perkembangan pasar modal yang baru saja mulai digalakan. Bagi proses penghimpunan modal di Indonesia untuk waktu mendatang, pasar saham seharusnya memainkan peranan yang sangat strategis. Ia merupakan salah satu wahana utama bagi mobilisasi dana-dana jangka panjang.

Prospek pasar modal di Indonesia sangat baik. Tetapi, untuk menanamkan kredibilitasnya, yang segera diperlukan adalah kejelasan mengenai aturan permainannya. Jika ada aturan permainan tentu juga diperlukan wasit yang berintegritas tinggi. Sebab, para pengusaha dan pemilik modal pasti bukan malaikat, tetapi mereka juga tidak harus dianggap manipulator. Pada dasarnya mereka juga manusia biasa. Jika memang modal besar memberikan kekuatan (*power*) berlebih padanya, maka kekuatan itu jelas harus diawasi, seperti juga setiap kekuatan perlu

dijaga. Sebab seperti kata pepatah yang telah didengungkan demikian seringnya, kekuatan itu cenderung menjadi korup. Konglomerat tidak harus membawa akibat buruk. Ia mungkin bisa memainkan peranan penting dan bahkan bisa diberi fungsi penting dalam pembangunan.

Konglomerat, seperti juga monopoli ataupun perusahaan dan modal besar lainnya, perlu diawasi terutama agar tindakannya tidak mematikan persaingan dan harus dijaga agar tidak mungkin melakukan tindakan "monopolizing." Untuk itulah dibutuhkan aturan permainan. Sepuluh tahun yang lalu, aturan itu belum ada. Ini terbukti dari adanya iklan yang cukup besar di berbagai media yang dipasang bersama-sama oleh sejumlah produsen batu baterai dan menyangkut keseragaman harga produk mereka. Ini jelas-jelas merupakan tindakan kartel yang seharusnya dilarang. Kini, sepuluh tahun kemudian, aturan permainan itu pun belum jelas. Ini terbukti dari satu tindakan yang tampaknya sepele tetapi bisa berdampak luas. Jika salah satu pasar swalayan terbesar di Jakarta memasang papan yang menyatakan menolak menerima kartu kredit suatu bank tertentu, apakah ini bukan tindakan persaingan yang tidak wajar yang seharusnya ditindak?

Kesemua perangkat dan aturan permainan inilah yang segera perlu dirumuskan dan diciptakan. Keterbukaan dan transparansi juga merupakan tuntutan, tidak saja pada pihak pemerintah tetapi juga pada pihak swasta. Pengembangan pasar modal diharapkan bisa mendorong ke arah ini karena mau tidak mau perusahaan yang "go public" harus membuka diri. Khususnya yang menyangkut pasar modal, tanpa adanya kejelasan itu pasar modal di Indonesia mungkin akan mengalami suatu "set back" lagi

untuk paling sedikit lima sampai 10 tahun. Perkembangan ini akan sangat berpengaruh terhadap proses penghimpunan modal di Indonesia kini dan di waktu mendatang.

Sementara itu, di balik semua ini juga mulai berkembang suatu perdebatan ideologis. Di salah satu surat kabar, belum lama ini telah dipersoalkan masuknya pemikiran Kanan Baru ke Indonesia. Ada anggapan bahwa pengelolaan ekonomi Indonesia dewasa ini sudah menyimpang dari dasar yang diletakkan dalam UUD 1945 (Pasal 33) dan bahwa ekonomi Indonesia setelah deregulasi telah berubah menjadi ekonomi yang kapitalis. Perdebatan mengenai masalah ini hampir dapat dipastikan tidak akan berujung pangkal dan lebih banyak akan bersifat tau-tologis sambil berputar-putar pada perdebatan mengenai persoalan semantik belaka. Relevansinya pun tidak jelas. Apakah gunanya kita ikut terjebak dalam perdebatan, bahkan pertarungan ideologis yang baru yang kini terfokus pada tataran ekonomi? Linder (1984), misalnya, telah mengajukan konsepnya mengenai "high-ec," suatu sistem produksi yang terbukti superior, seperti yang terdapat di kawasan Pasifik Barat (Jepang dan para macam Asia), dan yang dilihatnya telah berhasil memenangkan kompetisi ideologis terhadap ekonomi-ekonomi yang dikelola melalui perencanaan terpusat. Bukankah lebih penting bagi kita untuk juga mengembangkan suatu sistem yang superior?

Tanpa kita boleh terjebak dalam isme-isme atau pun pengertian-pengertian umum yang menyesatkan, kita juga perlu mempelajari beberapa proposisi yang telah diajukan oleh sosiolog ternama Peter Berger (1986) yang mencoba menerangkan gejala di atas. Berger menggunakan ungkapan "revolusi kapitalis" untuk menggambarkan observasi umum bahwa sistem kapitalis itu sendiri ter-

nyata telah mengalami pembaruan terus-menerus. Secara khusus Berger sangat terpesona oleh perkembangan di Asia Timur yang dilihatnya sebagai "kasus kedua" dari -- dan yang memperkuat -- revolusi kapitalis itu; artinya, negara-negara non-Barat pun ternyata dapat berhasil untuk terus-menerus naik pada jenjang pembangunan ekonomi selanjutnya dengan mengolah dan bahkan mungkin telah "menyempurnakan" sistem kapitalis. Hasil akhirnya adalah suatu tipologi kapitalisme industri yang baru, yang lain dari yang dikenal sebelumnya. Sistem ini sebenarnya bisa diberi nama apa saja -- sistem Jepang, atau pun sistem Asia. Apalah artinya nama. Yang penting mungkin memang adalah terciptanya sistem yang superior itu.

Pembentukan Modal dan Tantangan Pemerataan

Jika kita pikirkan lebih jauh, kita juga patut bertanya, apakah sistem yang superior itu semata-mata sistem yang terus-menerus dapat mengasah dan mempertajam "competitive edge"-nya di medan perang internasional? Seharusnya sistem yang superior jelas lebih daripada itu; ia juga harus merupakan sistem yang dapat meningkatkan harkat manusia dan yang dapat memancarkan keadilan. Bukankah tugas dan tantangan kita yang utama terletak di sana? Bagaimana kaitan persoalan ini dengan persoalan penghimpunan modal? Sebelum kita membahas masalah yang lebih spesifik ini, kiranya perlu kita menengok sejenak untuk memperoleh gambaran umum mengenai struktur modal di Indonesia dalam kaitannya dengan struktur dan pengorganisasian kegiatan produksi di Indonesia.

Menurut Sensus Ekonomi 1986, di Indonesia terdapat sekitar 9,28 juta perusahaan yang bergerak di bidang non-pertanian. Dari jumlah itu, sekitar 5,11 juta (55%) bergerak di bidang perdagangan. Perusahaan-perusahaan ini menampung sekitar 41% seluruh pekerja. Sekitar 73% semua perusahaan perdagangan ini terdapat di Jawa. Dari sekitar 5,11 juta perusahaan itu sebanyak sekitar 125 ribu (atau 2,5%) termasuk usaha perdagangan besar; sisanya, untuk sebagian terbesar termasuk pedagang eceran.

Jumlah perusahaan yang bergerak di bidang industri pengolahan adalah sekitar 1,53 juta buah -- tepatnya, 1.533.624 -- atau 16,5% jumlah seluruh perusahaan non-pertanian, dan menyerap sekitar 31% seluruh jumlah pekerja. Sekitar 70% perusahaan industri pengolahan ini juga terdapat di Jawa. Dari jumlah 1,53 juta perusahaan itu, sebanyak 2.894 buah atau 0,19% merupakan perusahaan besar; sebanyak 10.008 buah atau 0,65% termasuk perusahaan sedang; sebanyak 98.129 buah (6,4%) termasuk industri kecil, dan selebihnya atau sekitar 93% jumlah perusahaan merupakan industri rumah tangga.

Gambaran di atas menarik, tetapi hasil pencacahan untuk satu tahun itu saja belum bisa menunjukkan sifat perkembangannya. Pertanyaan yang penting, yaitu sejauh mana perusahaan yang besar cenderung -- atau secara sistematis -- mematikan yang kecil, juga tidak bisa dijawab. Tetapi secara sepintas terlihat bahwa biarpun belum terjalin keterkaitan antara perusahaan besar, sedang dan kecil di sektor industri pengolahan, sedikitnya telah terjadi ko-eksistensi antara usaha-usaha dengan berbagai skala ekonomi itu. Keadaan ini seharusnya dapat dimanfaatkan. Gambaran mengenai distribusi modal dan aset produktif antara berbagai skala

usaha itu juga belum tersedia, tetapi sudah pasti modal terkonsentrasi pada perusahaan besar yang nilai investasinya memang tinggi dan yang nilai tambahnya juga besar.

Belakangan ini kita telah dihadapkan pada berbagai perkiraan aset kelompok-kelompok perusahaan besar di Indonesia. Ada yang menyebutkan bahwa 44 kelompok konglomerat yang terdiri dari sekitar dua ribu perusahaan mempunyai aset sebesar Rp 18 trilyun; ada pula perkiraan bahwa 200 kelompok terbesar mempunyai aset sebesar Rp 34 trilyun; dan ada juga perkiraan bahwa aset keseluruhan dari 300 kelompok besar adalah sekitar Rp 49 trilyun. Data-data ini jelas sulit untuk diverifikasi. Namun demikian, apabila angka-angka itu kita pakai sebagai patokan, mungkin sekali aset perusahaan swasta (besar dan sedang) secara keseluruhan mencapai sekitar Rp 60 trilyun. Apa arti angka-angka ini?

Seperti tertera dalam laporan Dana Moneter Internasional (1989) mengenai Indonesia, aset keseluruhan perusahaan-perusahaan negara (BUMN) pada tahun 1987 mencapai sekitar Rp 131 trilyun; ini berarti bahwa dari segi asetnya perusahaan-perusahaan swasta hanya merupakan sekitar setengah dari perusahaan negara. Sementara itu laporan Departemen Koperasi memperkirakan bahwa jumlah aset seluruh koperasi di Indonesia pada akhir tahun 1988 baru mendekati Rp 1 trilyun saja.

Kita di Indonesia tidak mempunyai data stok kapital, tetapi dengan perkiraan "capital-output ratio" sebesar 3,5 (antara 2,5 sampai 4,5 sesuai dengan besaran di berbagai negara lain), stok kapital di Indonesia pada tahun 1988 mungkin berkisar pada Rp 500 trilyun. Ini berarti bahwa penghimpunan modal oleh perusahaan-perusahaan

swasta meliputi kira-kira 12% dari stok kapital nasional.

Gambaran yang tepat dan rinci tentang peranan sektor usaha swasta dalam pembentukan modal yang juga tidak segera tersedia. Pada tahun 1987 untuk pertama kalinya Biro Pusat Statistik mempublikasi apa yang disebut Neraca Arus Dana Indonesia untuk tahun 1980, yang merupakan percobaan pertama untuk melihat sumber dan penggunaan dana-dana dalam ekonomi. Neraca itu menunjukkan bahwa dari sejumlah Rp 21,9 triliun sumber dana (tabungan) nasional, sebesar 60% digunakan oleh sektor usaha swasta untuk pembentukan modal (tetap bruto). Selebihnya, sekitar 14,5% digunakan untuk pembentukan modal sektor rumah tangga, dan 25% oleh sektor negara. Peranan koperasi hampir bisa diabaikan samasekali (0,1%). Tetapi neraca ini masih jauh dari sempurna sehingga sulit untuk diandalkan.

Perkiraan Bank Dunia (1989b), dalam laporannya mengenai Indonesia, memberikan gambaran mengenai perkembangan pembentukan modal selama beberapa tahun terakhir. Pada tahun 1988, misalnya, dari keseluruhan pembentukan modal domestik, saham pemerintah adalah 41% sedangkan saham swasta mencapai 59%. Tetapi dalam saham swasta itu termasuk pula bagian dari perusahaan-perusahaan negara (BUMN). Analisis Investasi yang dilakukan oleh Biro Pusat Statistik atas dasar Sensus Ekonomi 1986 memperkirakan bahwa nilai pembentukan modal oleh BUMN telah mengalami penurunan dari sekitar 20% keseluruhan pembentukan modal pada tahun 1978 menjadi 11% dari keseluruhan pembentukan modal pada tahun 1985. Sebaliknya, dalam kurun waktu yang sama saham swasta meningkat dari 45% menjadi 50% keseluruhan pem-

bentukan modal. Data-data ini menunjukkan bahwa peranan swasta dalam penghimpunan modal di Indonesia sebenarnya telah meningkat sejak akhir tahun 1970-an.

Seperti dapat diperkirakan, penghimpunan modal oleh sektor swasta, khususnya di sektor industri, untuk sebagian besar telah dibiayai melalui kredit perbankan, khususnya kredit yang diberikan oleh bank-bank pemerintah. Posisi kredit perbankan sampai Agustus 1988 yang berjumlah sekitar Rp 40 triliun, di antaranya sekitar sepertiga digunakan untuk pengembangan sektor industri. Dari jumlah itu, sekitar 79% disediakan oleh bank-bank pemerintah. Besarnya ketergantungan pada kredit perbankan ini tercermin pada tingginya "debt-equity ratio" rata-rata perusahaan di Indonesia. Itulah sebabnya mengapa pengembangan pasar modal mempunyai arti yang sangat penting dan strategis bagi penghimpunan modal di Indonesia dalam jangka panjang.

Dengan gambaran di atas ini sebenarnya cukup nyata apa yang menjadi persoalan bagi penghimpunan modal di Indonesia untuk waktu-waktu mendatang. Masalah akses pada kredit, atau modal finansial, yang dapat digunakan untuk pembentukan aset produktif merupakan inti permasalahannya. Dari segi kebijaksanaan pada tingkat nasional, persoalan yang pokok adalah bagaimana dapat diciptakan dan dijamin adanya akses pada kredit bagi pengusaha dan perusahaan kecil atau bagi pemodal lemah. Sementara itu, bagaimana dapat dijamin agar tidak terjadi "crowding out" kredit oleh pengusaha dan perusahaan besar atau oleh pemodal kuat. Kita sekarang tengah mencoba untuk merumuskan penjabaran dari prinsip demokrasi ekonomi. Bukankah demokrasi ekonomi berarti penyebaran kepemilikan modal kepada seluas mungkin (jika

tidak mungkin untuk semua) anggota masyarakat? Tidakkah tujuan demokrasi ekonomi itu adalah pemilikan modal produktif yang menghasilkan pendapatan bagi semua penduduk? Tujuan ini tidak mudah dicapai, dan jelas tidak dapat dilaksanakan melalui suatu dekrit atau undang-undang, tetapi kunci pokoknya adalah penciptaan mekanisme-mekanisme tertentu. Mekanisme finansial merupakan salah satu mekanisme yang utama, bila bukan yang terutama. Tetapi konkritisasinya sangat bergantung pada mekanisme di tingkat makro. Di sinilah masing-masing perusahaan dapat memainkan peranan yang kreatif dalam penghimpunan modal nasional yang bercirikan semangat demokrasi ekonomi.

Baru-baru ini pemerintah telah melansir tiga kebijaksanaan baru yang berorientasi pada pemerataan dalam proses pembentukan modal di Indonesia. Kebijakan pertama menyangkut peningkatan akses pada kredit perbankan untuk usaha berskala kecil dan menengah melalui suatu peraturan yang mengharuskan bank menyediakan sesedikitnya 20% dari keseluruhan kreditnya bagi usaha-usaha tersebut. Kebijakan kedua secara khusus menyangkut koperasi dan "imbauan" agar perusahaan-perusahaan besar yang sehat memberikan kemungkinan bagi koperasi untuk ikut memiliki saham perusahaan bersangkutan. Kebijakan ketiga menyangkut usaha menyebarkan pembentukan modal ke Indonesia Bagian Timur (IBT) yang dipelopori oleh pemerintah dengan cara pengalokasian dana-dana pembangunan yang lebih besar ke wilayah tersebut. Kesemua kebijaksanaan ini mempunyai tujuan yang sangat baik dan mungkin sangat diperlukan secara politis selain atas pertimbangan ekonomis. Namun pelaksanaan atau pengoperasionalisasian dari kebijaksanaan-kebijaksanaan tersebut masih merupakan tanda tanya.

Revolusi Manajerial?

Saya menggunakan ungkapan "revolusi manajerial" di sini, karena menurut pendapat saya, apa yang akan dibahas di bawah ini merupakan kelanjutan logis dari "revolusi industrialisasi" yang telah kita lalui dan "revolusi kapitalis" yang sedang kita jalani.

Revolusi manajerial ini terutama merupakan tugas para akademisi di bidang manajemen dan para manajer profesional Indonesia. Tetapi para pemilik modal sendiri sebaiknya juga mengambil bagian aktif dalam proses ini. Salah satu "trend" yang jelas dalam dunia usaha dan pengorganisasian bisnis di mana saja adalah fragmentasi dari kepemilikan. Fungsi-fungsi manajerial di Indonesia juga semakin banyak telah dan akan diambil alih oleh para manajer profesional. Sementara itu, pengembangan pasar modal membuka peluang bagi pemasok modal untuk melakukan investasi dalam suatu perusahaan tanpa ingin terlibat dalam manajemen perusahaan itu sendiri.

"Decoupling" antara pemilikan dan pengelolaan inilah yang membuka peluang bagi revolusi manajerial. Para manajer profesional dituntut untuk melakukan berbagai macam inovasi. Marilah kita telaah dua pola inovasi manajerial di bidang pembentukan dan penghimpunan modal ini.

Yang pertama, adalah suatu program keterkaitan industri. Gagasan keterkaitan industri ini bukanlah sesuatu yang baru. Keterkaitan antara industri besar dan sedang dengan industri kecil dan industri rumah tangga, seperti yang dirumuskan dalam kebijaksanaan bapak angkat-anak angkat, kini mungkin perlu dilihat dari sudut perspektif yang baru; bukan perspektif politis atau pun perspektif belas kasih, tetapi perspektif manajerial yang kreatif. Tidakkah masuk akal jika bagi seorang manajer profesional yang

memimpin suatu perusahaan besar, sejumlah perusahaan kecil yang memproduksi atau bisa memproduksi bagian-bagian atau berbagai komponen dari produksi utama perusahaan itu dilihat terutama dari segi desentralisasi lokasi produksi yang diintegrasikan melalui suatu skema optimalisasi produksi secara teknis, bahkan mungkin juga optimalisasi dari segi finansial. Toh semua fasilitas produksi itu bukan miliknya. Tetapi dengan cara itu raihan dari perusahaan yang langsung dikelolanya itu akan meningkat.

Dalam melaksanakan integrasi produksi itu, perusahaan besar akan menjadi "conduit" bagi perusahaan-perusahaan kecil yang berada dalam rangkaian produksinya. Dalam hubungan ini perusahaan besar bisa membuka akses bagi perusahaan kecil, betapa pun kecil dan lemahnya perusahaan itu semula, untuk bisa memperoleh kredit perbankan. Jika pemerintah menyediakan kredit prioritas dengan syarat-syarat yang lebih ringan, maka keseluruhan rangkaian produksi yang dikelola dalam keterkaitan itu tidak saja bisa dioptimalkan dari segi teknis tetapi juga dari segi finansial.

Kebijakan peningkatan akses pada kredit bagi usaha kecil dan menengah mungkin sebaiknya dipolakan dalam kerangka pengembangan keterkaitan usaha ini.

Yang kedua, adalah apa yang dapat disebut sebagai program perluasan pemilikan. Gagasan ini juga tidak baru. Presiden Soeharto secara eksplisit telah mengusulkan agar perusahaan-perusahaan swasta di Indonesia memikirkan cara yang memungkinkan sebagian sahamnya dapat dimiliki oleh koperasi, termasuk koperasi para karyawannya. Gagasan ini menjadi suatu gagasan yang bukan hanya "feasible" tetapi juga "desirable" jika dilihat dari perspektif inovasi manajerial, khususnya inovasi dalam

"corporate finance." Inti dari gagasan perluasan pemilikan ini adalah penggunaan instrumen finansial (kredit) yang memungkinkan para karyawan memperoleh saham perusahaan di mana mereka bekerja. Saham itu akan dibayar dari pendapatan yang dihasilkan oleh investasi (dengan kredit bersangkutan). Dalam hal ini pun mekanisme kredit dapat digunakan secara kreatif.

Pola perluasan pemilikan ini akan menguntungkan semua pihak, baik karyawan, pemilik sekarang, pihak manajemen (para manajer profesional), maupun bank yang terlibat. Karyawan dengan sendirinya merasa beruntung dapat memperoleh modal (saham), dan dapat memperoleh penghasilan dari modal tanpa ia sendiri melakukan investasi -- yang memang tidak akan dilakukannya. Tetapi skema ini bukan merupakan pemberian "hadiah" kepada karyawan karena akan dibayarnya dengan peningkatan produktivitasnya. Bagi pemilik modal sekarang, program ini menguntungkan karena akan memperbaiki hubungan perburuhan di lingkungannya selain meningkatkan produktivitas karyawannya. Oleh karena itu hasil investasinya akan lebih tinggi. Bagi para manajer, selain mereka juga akan menerima saham dalam kedudukannya sebagai karyawan, mereka pun akan merasa diuntungkan oleh program ini. Di Amerika Serikat, misalnya, penerapan program serupa, yang dikenal sebagai ESOP atau Employees Stock Ownership Program, telah terbukti dapat mengurangi tekanan karyawan untuk menaikkan gaji sehingga membuat perusahaan bersangkutan lebih kompetitif pada saat kegiatan ekonomi menurun. Selain itu, dengan penerapan program ini perusahaan bersangkutan bisa memperoleh kredit yang lebih murah dan mendapatkan perlakuan pajak yang lebih menguntungkan. Pihak bank juga merasa untung karena pinjaman yang diberikannya itu lebih terjamin.

Pola ini dapat diterapkan dengan cara sebagai berikut: Pertama-tama, para karyawan bersama-sama membentuk suatu badan yang secara hukum terpisah dari perusahaan bersangkutan. Badan ini tidak akan mencampuri urusan pengelolaan perusahaan bersangkutan, dan badan ini juga bukan berfungsi sebagai serikat buruh. Selanjutnya, badan tersebut menerima kredit dari bank dengan jaminan dari perusahaan bersangkutan. Bank yang terlibat selayaknya adalah bank yang sama dengan yang memberikan pinjaman langsung kepada perusahaan bersangkutan. Kredit yang diperoleh digunakan oleh badan tersebut untuk membeli saham perusahaan baik dalam bentuk saham baru (perluasan modal) maupun saham lama. Saham tersebut dibagikan kepada semua karyawan berdasarkan suatu formula yang ditetapkan bersama. Selama pinjaman bank belum dibayar kembali, saham setiap karyawan masih beku. Setiap tahun sebagian dari

pinjaman dapat dibayar kembali dengan hasil investasi. Pendapatan yang tersisa, yaitu setelah dilakukan pembayaran kepada bank dan untuk keperluan lainnya, akan diteruskan kepada karyawan pemegang saham sebagai dividen.

Gagasan-gagasan di atas baru bersifat garis besar. Yang perlu dipelopori lebih lanjut adalah cara-cara penggunaan mekanisme kredit secara kreatif dalam kerangka revolusi manajerial itu. Ternyata bukan tidak masuk akal, bahwa dengan menggunakan instrumen kapitalis bisa dicapai tujuan-tujuan sosialis. Jika revolusi dan inovasi manajerial serupa yang digagaskan di atas dapat diselenggarakan, proses pembentukan dan penghimpunan modal di Indonesia bukan menggambarkan wajah ketamakan tetapi akan menunjukkan raut muka yang sangat manusiawi.

REFERENSI

BHAKTI - DHARMA - WASPADA

- Berger, Peter L. *The Capital Revolution* (New York: Basic Books, Inc., 1986).
- Bhagwati, Jagdish. *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Anatomy and Consequences of Exchange Control Regimes*, Vol. XI (New York: National Bureau of Economic Research, 1978).
- Emerson, Donald K. "Understanding the New Order Bureaucratic Pluralism in Indonesia," *Asian Survey*, Vol. 23, No. 11 (November 1983).
- Cairncross, A.K. *Factors in Economic Development* (London: Allen and Unwin, 1962).
- IMF. *Indonesia: Recent Economic Developments* (April 1989).
- Liddle, R. William. "The Politics of Shared Growth -- Some Indonesian Cases," *Comparative Politics*, Vol. 19, No. 2 (Januari 1987).
- Linder, S.B. *The Pacific Century* (Palo Alto: Stanford University Press, 1984).
- Reynolds, L. "The Spread of Economic Growth to the Third World: 1850-1980," *Journal of Economic Literature*, Vol. 21, No. 3 (September 1983).
- Robison, Richard. *Indonesia: The Rise of Capital* (Sidney: Allen & Unwin Pty. Ltd., 1986).
- Sen, Amartya. "Development: Which Way Now?," *Economic Journal*, Vol. 93 (Desember 1983).
- Yoshihara, Kunio. *The Rise of Ersatz Capitalism in South-East Asia* (Singapore: Oxford University Press, 1988).
- World Bank. *World Development Report 1989*.
- World Bank. *Indonesian: Strategy for Growth and Structural Change* (May, 1989).