

408

PENYESUAIAN SAMBIL BERJALAN: PELAJARAN DARI KOREA?*

PENDAHULUAN

Selama 17 tahun antara tahun 1962 dan 1978 GNP Korea tumbuh kira-kira 9,9% per tahun. Pertumbuhan yang cepat ini menyebabkan kenaikan 3,2 kali lipat dalam GNP per kapita pada harga-harga konstan tahun 1975. Pada tahun 1978 pengangguran turun menjadi 3,2%, atau kira-kira sepertiga dari pengangguran pada tahun 1962. Timbullah pertanyaan, apakah perbaikan ekonomi yang luas biasa ini hasil dari penyesuaian sambil berjalan yang dilakukan secara sadar, dan seandainya demikian, apakah penyesuaian-penyesuaian itu?

Tulisan ini mempunyai dua tujuan, yaitu: a) untuk menggambarkan penyesuaian-penyesuaian itu; dan b) untuk menyetengahkan beberapa pelajaran yang dapat diambil dari pengalaman Korea dalam penyesuaian itu. Untuk tujuan diskusi maka periode ini dapat dibagi dalam tiga sub-periode: 1962-1971, 1972-1978, dan periode sejak Januari 1979.

Selama periode 1962-1971 Korea Selatan menyelesaikan dua Rencana Ekonomi Lima Tahun-nya yang pertama, yang tujuan utamanya ialah untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi yang tinggi melalui perluasan ekspor barang-barang yang dibuat secara padat karya. Dalam periode kedua pemerintah berusaha keras untuk mempercepat perkembangan industri berat dan kimia, sebagian besar sebagai tanggapan atas perubahan-perubahan drastis di lingkungan eksternal. Meskipun usaha-usaha ini secara menyeluruh berhasil, mereka menimbulkan efek-efek sampingan yang serius. Pemerintah Korea Selatan telah mencoba untuk mengatasi masalah-masalah tersebut sejak bulan Januari tahun yang lalu.

*Diambil dari majalah Kim Joo-ik, *Rolling Adjustments: Lessons from Korea?* yang dia-

Tabel 1

ANGKA PERTUMBUHAN RATA-RATA GNP PER TAHUN (dalam harga-harga tahun 1975, dalam persen)

	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
1961	2.2	5.6	6.9	6.6	7.8	7.6	8.1	8.8	8.7	8.8	8.5	9.0	8.9	8.8	9.2	9.3	9.4
1962	-	9.1	9.3	8.2	9.3	8.7	9.2	9.8	9.5	9.5	9.1	9.7	9.5	9.3	9.7	9.8	9.9
1963	-	-	9.6	7.7	9.3	8.7	9.2	9.9	9.6	9.6	9.1	9.7	9.6	9.3	9.6	9.8	9.9
1964	-	-	-	5.8	9.2	8.3	9.1	10.0	9.6	9.6	9.1	9.7	9.6	9.3	9.8	9.8	10.0
1965	-	-	-	-	12.7	9.6	10.2	11.1	10.4	10.2	9.6	10.2	10.0	9.7	10.2	10.2	10.3
1966	-	-	-	-	-	6.6	8.9	10.5	9.8	9.7	9.1	9.9	9.6	9.4	9.9	10.0	10.1
1967	-	-	-	-	-	-	11.3	12.5	10.9	10.5	9.5	10.4	10.1	9.7	10.3	10.3	10.4
1968	-	-	-	-	-	-	-	13.8	10.7	10.2	9.1	10.3	9.9	9.5	10.2	10.2	10.3
1969	-	-	-	-	-	-	-	-	7.6	8.5	7.6	9.4	9.1	8.8	9.7	9.7	9.9
1970	-	-	-	-	-	-	-	-	-	9.4	7.6	10.0	9.5	9.0	10.0	10.0	10.2
1971	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5.8	10.3	9.5	8.9	10.1	10.1	10.4
1972	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	14.9	11.4	10.0	11.2	11.0	11.1
1973	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8.0	7.6	10.0	10.1	10.4
1974	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7.1	11.1	10.8	11.0
1975	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	15.1	12.7	12.3
1976	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	10.3	10.9
1977	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	11.6

Sumber: Bank of Korea, *National Income in Korea* (berbagai nomor penerbitan).

MEMASUKI EKONOMI DUNIA (1962-1971)

Pada tahun 1961, satu tahun sebelum Rencana Lima Tahun ke-1 dilancarkan, kondisi ekonomi Korea Selatan tidak jauh berbeda dengan kondisi ekonomi negara-negara berkembang yang miskin sumber daya alam dan berpenghasilan rendah dewasa ini. Pada saat itu Korea Selatan, yang berkelebihan penduduk, mengalami pertumbuhan penduduk hampir 3% setahun. GNP per kapita, apabila diukur dalam harga-harga saat itu, adalah \$ 82, dan akibatnya angka tabungan dalam negeri sama sekali tidak berarti. Negara itu tidak mempunyai ekspor yang berarti dan mengalami defisit yang kronis dalam neraca pembayarannya sejak pembebasannya pada tahun 1945. Pada tahun 1961, ekspor negara itu berjumlah kurang dari seperempat impornya. Tantangan yang dihadapi negara itu pada waktu itu ialah bagaimana meningkatkan pertumbuhan ekonomi yang tinggi sedemikian rupa sehingga dapat memecahkan masalah pengangguran yang ekstensif dan sekaligus memperbaiki situasi neraca pembayaran.

Intisari dari strategi pertumbuhan yang diikuti selama dua Rencana Lima Tahun yang pertama adalah memperluas ekspor barang-barang yang dibuat secara padat karya, di mana Korea mempunyai keuntungan komparatif. Untuk menjalankan strategi ini, negara itu harus memobilisasi baik sumber-sumber internal maupun eksternal secara maksimal. Untuk memobilisasi sumber-sumber internal, pemerintah membaharui administrasi pajak dan menaikkan tingkat bunga yang dibayarkan pada bank-bank komersial dari 15% menjadi 30%. Hasilnya adalah penghilangan defisit fiskal, dan peningkatan dramatis tabungan dalam negeri. Selama 3 tahun berturut-turut sejak tahun 1965, ketika tingkat bunga dinaikkan, deposito tabungan dalam sistem perbankan negara itu hampir berlipat dua setiap tahun. Ini menjadi sumber dana yang disalurkan oleh pemerintah ke sektor industri yang berhubungan dengan ekspor.

Untuk menggalakkan pemasukan modal asing, pada tahun 1966 pemerintah mengeluarkan Undang-undang Peningkatan Modal Asing. Di bawah undang-undang ini, pemerintah mampu menanggung resiko yang harus dipikul oleh penanam modal atau peminjam, apabila diperlukan.

Tindakan-tindakan utama yang diambil pemerintah untuk meningkatkan ekspor mencakup penyesuaian kembali nilai tukar valuta asing. Pada tahun 1964 pemerintah menganut sistem nilai tukar yang seragam dan mendevaluasikan mata uang won hampir 100%, dan dengan demikian menghilangkan kerugian sektor perdagangan yang disebabkan oleh penilaian yang berlebihan terhadap mata uang itu. Di samping itu, pemerintah menetapkan persyaratan

tuk produksi barang-barang ekspor. Lebih jauh lagi, beberapa daerah perdagangan bebas didirikan dan prosedur bea cukai dipermudah. Tindakan-tindakan ini memungkinkan para eksportir Korea untuk melakukan usaha mereka seolah-olah mereka berada dalam suatu rezim perdagangan bebas.

Lingkungan internasional pada tahun 1960-an sangat menguntungkan bagi pertumbuhan ekspor barang jadi Korea. Peraturan semula GATT masih mengikat negara-negara industri utama, dan nasionalisme sumber daya yang luas masih belum diketahui. Akibatnya, perdagangan dunia tumbuh dengan kecepatan yang belum pernah terjadi sebelumnya. Selama periode ini, Korea memanfaatkan pasaran luar negeri yang meluas itu dengan sebaik-baiknya, khususnya di Jepang dan Amerika Serikat yang mengambil duapertiga dari ekspor total Korea antara tahun 1962 dan 1971.

Hasil-hasil kebijakan pemerintah, bersama dengan lingkungan internasional yang menguntungkan, melebihi apa yang diharapkan. Ekspor dalam harga waktu itu meningkat dari \$ 55 juta tahun 1962 menjadi \$ 1,068 juta tahun 1971, suatu peningkatan lebih dari 19 kali lipat dalam 10 tahun. Andil produksi pertanian dan perikanan dalam ekspor total jatuh dari 45% tahun 1962 menjadi 10,5% tahun 1971, sedangkan andil barang-barang manufaktur meningkat dari 27% menjadi 86%.

Hanya sedikit diragukan bahwa pertumbuhan yang cepat dalam ekspor barang-barang manufaktur itu merupakan "motornya" pertumbuhan ekonomi. Tanpa perluasan ekspor yang cepat ini, laju pertumbuhan ekonomi tahunan sebesar 9,5% selama periode 1962-1971 itu tidak akan pernah tercapai, dan akan timbul kesulitan-kesulitan besar dalam menyerap angkatan kerja yang tumbuh dengan cepat dalam kesempatan kerja yang menguntungkan.

PEMBANGUNAN BERSAMA INDUSTRI BERAT DAN PERTANIAN (1972-1978)

Dibandingkan dengan periode yang baru saja dibahas, periode 1972-1978 adalah periode di mana lingkungan eksternal yang dihadapi Korea mengalami serangkaian perubahan drastis. Robohnya sistem Bretton Woods yang disusul oleh krisis minyak tahun 1973-1974 adalah inti dari perubahan itu. Bagi Korea, buyarnya rezim nilai tukar yang tetap itu berarti sedikitnya dua hal. Sebab mata uang won secara ketat dikaitkan dengan dollar Amerika Serikat, maka suatu perubahan dalam nilai dollar-yen atau dalam nilai dollar terhadap mata uang utama lainnya akan menyebabkan perubahan otomatis dalam *terms of trade* dengan negara-negara lain di dunia. Devaluasi dollar yang

Tabel 2

PENANAMAN MODAL DAN TABUNGAN (dalam harga pasaran dewasa ini, dalam jutaan won)

	Penanaman Modal Kotor		Tabungan Dalam Negeri		Tabungan Perbedaan		Rasio Penanaman Finansial (%)				
	Total	Pemerintah Swasta	Total	Pemerintah Swasta	Luar Negeri	Perbedaan Statistik	Keuangan Dari				
							Total	Luar Negeri ¹			
1961	38.7	13.0	25.7	8.4	-5.4	13.7	25.3	5.0	100.0	34.6	65.4
1962	45.5	19.2	26.3	11.6	-5.5	17.1	38.0	-4.0	100.0	16.5	83.5
1963	91.1	17.6	73.6	43.7	-1.8	45.6	52.4	-4.9	100.0	42.5	57.5
1964	100.6	24.1	76.5	62.6	3.3	59.3	49.1	-11.2	100.0	51.2	48.8
1965	120.9	31.3	89.6	59.4	13.8	45.6	51.5	10.0	100.0	57.4	42.6
1966	223.9	49.3	174.6	122.8	28.6	94.3	87.6	13.5	100.0	60.9	39.1
1967	280.7	62.2	218.5	145.8	52.6	93.2	112.9	22.1	100.0	58.9	40.2
1968	427.7	106.4	321.3	249.3	100.9	148.5	184.3	-6.0	100.0	56.9	43.1
1969	621.3	168.3	453.0	405.9	127.5	278.5	229.0	-13.6	100.0	63.1	36.9
1970	719.1	170.3	548.8	465.2	175.1	290.2	249.6	4.3	100.0	65.3	34.7
1971	831.4	194.0	637.4	506.2	178.3	327.9	333.2	-28.0	100.0	57.5	42.5
1972	873.8	219.6	654.2	633.1	143.7	489.5	211.5	-29.2	100.0	75.8	24.2
1973	1,341.0	269.7	1,071.3	1,233.5	218.8	1,014.7	198.9	-91.4	100.0	85.2	14.8
1974	2,274.3	292.2	1,982.1	1,501.8	165.8	1,336.0	910.8	-138.3	100.0	60.0	40.0
1975	2,881.8	631.4	2,250.4	1,823.4	392.4	1,430.9	1,023.0	35.5	100.0	64.5	35.5
1976	3,378.2	657.2	2,721.0	3,062.2	817.9	2,244.4	320.5	-4.6	100.0	90.5	9.5
1977	4,645.0	1,044.3	3,600.7	4,278.3	954.5	3,323.8	101.9	264.7	100.0	97.8	2.2
1978	7,137.7	1,261.2	5,876.5	6,044.4	1,481.2	4,563.1	753.5	339.9	100.0	89.4	10.6

Catatan: ¹Termasuk perbedaan statistik.Sumber: Bank of Korea, *National Income in Korea* (berbagai nomor penerbitan).

won yang merangsang ekspor. Ini saja telah merupakan dorongan yang kuat bagi Korea untuk mencari pasaran-pasaran baru.

Trend-trend proteksionis yang mengikuti robohnya sistem Bretton Woods memaksa Korea untuk mengadakan diversifikasi partner dagangnya dan untuk menyusun kembali komposisi komoditi eksportnya untuk keuntungan barang-barang industri yang lebih rumit dan bernilai tinggi. Usaha yang terakhir ini mendatangkan keinginan untuk mempercepat pembangunan industri berat dan kimia ke suatu tingkat yang mungkin tidak dibenarkan oleh faktor keadaan alamnya.

Bom komoditi di seluruh dunia pada tahun 1972-1973 juga mempunyai dampak terhadap Korea. Dengan menaikkan harga di pasaran gandum dunia, bom komoditi itu mendukung argumentasi bahwa Korea harus mengembangkan pertaniannya, khususnya untuk meningkatkan produksi gandum.

Lebih jauh lagi, sebagai akibat peningkatan harga minyak sampai 4 kali lipat dalam waktu kurang dari satu tahun pada tahun 1973-1974 Korea tidak selalu menanggapi prospek kemerosotan yang mengkuatirkan dalam neraca pembayarannya dengan pemikiran yang cukup jauh ke depan.

Penyesuaian kebijakan yang utama dengan perubahan-perubahan ini dapat dibagi dalam tiga kategori: (a) usaha yang sungguh-sungguh untuk mempercepat pembangunan industri berat; (b) usaha yang keras untuk mengadakan diversifikasi perdagangan; (c) usaha mencukupi kebutuhan sendiri dalam bahan pangan utama.

Pembangunan industri berat dan kimia telah menjadi prioritas kebijakan penting dalam Rencana Lima Tahun III (1972-1976). Tetapi dalam situasi baru tersebut di atas, pemerintah merasa perlu untuk lebih menekankan pembangunan semacam itu. Rencana Pembangunan Industri Berat dan Kimia yang diumumkan pada tahun 1973 menghendaki suatu percepatan jadwal pembangunan industri yang rumit, tidak saja untuk memenuhi kebutuhan domestik tetapi juga untuk meningkatkan ekspor. Sayangnya, rencana itu dibuat dengan asumsi bahwa perdagangan dunia akan terus berkembang dengan kecepatan tahun 1960-an. Akibatnya, penanaman modal di beberapa bidang ternyata agak berlebih-lebihan, khususnya dalam bidang-bidang seperti generator tenaga listrik dan peralatan industri berat.

Cara pembiayaan pembangunan industri ini juga menimbulkan berbagai masalah lain. Melihat lamanya masa persiapan yang diperlukan untuk pembangunan industri ini, pemerintah menyediakan pinjaman dengan bunga yang

Tabel 3

RASIO PENANAMAN MODAL DAN TABUNGAN TERHADAP GNP (dalam persen)

	Penanaman Modal	Tabungan Dalam Negeri			Tabungan Luar Negeri	Kecenderungan Marginal Untuk Menabung
		Total	Pemerintah	Swasta		
1961	13.2	2.9	-1.8	4.7	8.6	12.9
1962	12.8	3.2	-1.6	4.8	10.7	5.3
1963	18.1	8.7	-0.4	9.1	10.4	21.8
1964	14.0	8.7	0.4	8.3	6.9	8.9
1965	15.0	7.4	1.7	5.7	6.4	3.6
1966	21.6	11.8	2.7	9.1	8.5	27.4
1967	21.9	11.4	4.1	7.3	8.8	9.4
1968	25.9	15.1	6.1	9.0	11.2	27.9
1969	28.8	18.8	5.9	12.9	10.6	31.2
1970	26.8	17.3	6.5	10.8	9.3	11.2
1971	25.2	15.4	5.4	10.0	10.7	6.7
1972	21.7	15.7	3.6	12.1	5.2	17.3
1973	25.6	23.5	4.1	19.4	3.8	49.6
1974	31.0	20.5	2.3	18.2	12.4	12.8
1975	29.4	18.6	4.0	14.6	10.4	13.1
1976	25.5	23.1	6.2	16.9	2.4	35.6
1977	27.3	25.1	5.6	19.5	0.6	32.4
1978	31.1	26.4	6.4	19.9	3.3	30.0

Sumber: Bank of Korea, *National Income in Korea* (berbagai nomor penerbitan).

an modal (*opportunity cost of capital*) di dalam menilai penanaman modal dalam industri ini merupakan problem yang utama. Di samping itu, tingkat pengetahuan yang diperlukan untuk membangun industri ini sehingga dapat mencapai potensi ekspor yang maksimal dianggap terlalu gampang.

Usaha diversifikasi perdagangan mengambil dua bentuk. Untuk mengelakkan kuota dan hambatan nontarif lainnya, Korea mengembangkan ekspor batu dan meningkatkan mutu produk yang telah ada. Mengenai produk-produk baru, keberhasilan dapat dilihat di bidang elektronika, mesin dan perkapalan. Dengan perbaikan kualitas, ekspor tradisional seperti tekstil dan kulit berjalan sangat baik.

Untuk mengadakan diversifikasi pasaran secara geografis, usaha-usaha semula diarahkan ke semua kawasan. Pasaran di Amerika Selatan dan Afrika ternyata paling sulit untuk ditembus. Pasaran yang termudah adalah Eropa dan Timur Tengah. Andil ekspor komoditi ke Timur Tengah meningkat dari 1,8% tahun 1973 menjadi 11,7% tahun 1976, sedangkan andil ekspor ke

Tabel 4

EKSPOR KOMODITI UTAMA (dalam jutaan US dollar)

STIC No.	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
7	61.5	87.4	171.6	395.9	672.3	702.1	1,280.4	1,741.2	2,587.1
72	43.9	68.5	125.2	312.5	474.2	441.6	805.9	925.2	1,245.7
73									
7-(72+73)	9.2	6.9	14.3	24.0	121.1	183.7	342.3	674.3	1,124.0
67	8.4	12.0	32.1	59.4	77.0	76.8	132.2	141.7	217.4
	13.4	24.4	92.8	188.9	430.3	231.5	368.8	392.2	576.8
	74.9	111.8	264.4	584.8	1,122.6	933.6	1,649.2	2,133.4	3,163.9
65 & 84	298.5	442.1	618.8	1,185.1	1,449.6	1,797.1	2,799.9	3,143.4	4,108.0
85	17.3	37.4	55.4	106.4	179.5	191.2	398.5	487.6	686.2
03	40.8	42.4	70.4	143.5	168.4	359.5	317.1	693.4	638.6
	403.7	434.1	615.1	1,305.2	1,540.3	1,799.6	2,500.4	3,588.7	4,113.9
Total	835.2	1,067.6	1,624.1	3,325.0	4,460.4	5,081.0	7,715.1	10,046.5	12,710.6

Sumber: Bank of Korea, *Economic Statistics Yearbook* (berbagai nomor penerbitan).

Tabel 5

ANDIL BEBERAPA KOMODITI TERPILIH DALAM EKSPOR TOTAL (dalam persen)

STIC No.	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
7	7.4	8.2	10.6	11.9	15.1	13.8	16.6	17.3	20.4
72	5.3	6.4	7.7	9.4	10.6	8.7	10.4	9.2	9.8
73									
7-(72+73)	1.1	0.6	0.9	0.7	2.7	3.6	4.4	6.7	8.8
67	1.0	1.2	2.0	1.8	1.7	1.5	1.7	1.4	1.7
	1.6	2.3	5.7	5.7	10.1	4.6	4.8	3.9	4.5
	9.0	10.5	16.3	17.6	25.2	18.4	21.4	21.2	24.9
65 & 84	35.7	41.4	38.1	35.6	32.5	35.3	36.3	31.3	32.3
85	2.1	3.5	3.4	3.2	4.0	3.8	5.2	4.9	5.4
03	4.9	4.0	4.3	4.3	3.8	7.1	4.1	6.9	5.0
	48.3	40.6	37.9	39.3	34.5	35.4	33.1	35.7	32.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Sumber: Bank of Korea, *Economic Statistics Yearbook* (berbagai nomor penerbitan).

Di Timur Tengah, Korea tidak saja menjual produk-produk, tetapi juga jasa-jasa konstruksi. Pendapatan kotor dari konstruksi di Timur Tengah meningkat dari nol di tahun 1973 menjadi sekitar \$ 2,1 milyar pada tahun 1978. Nilai total dari kontrak konstruksi yang diperoleh di kawasan itu pada akhir tahun 1978 sedikitnya adalah \$ 14 milyar.

Arti kegiatan konstruksi seberang lautan tidak boleh dianggap remeh. Pelaksanaan proyek-proyek seberang lautan memberikan kesempatan untuk mempelajari ketrampilan pengelolaan proyek dan keahlian dalam transaksi keuangan internasional. Melalui pengalaman ini Korea dengan cepat memperoleh keuntungan komparatif yang baru dalam proyek-proyek pembangunan skala besar di negara-negara Dunia Ketiga.

Tetapi konsekuensi dari partisipasi dalam proyek-proyek ini adalah suatu keuntungan yang tercampur dalam ekonomi domestik Korea. Di satu pihak, kepergian sejumlah besar pekerja terlatih ke Timur Tengah menyebabkan naiknya gaji di dalam negeri. Hal ini, ditambah dengan meningkatnya permintaan untuk pekerja terlatih di dalam industri berat, memperlebar perbedaan gaji di antara pekerja yang terlatih dan tidak terlatih. Di samping itu, perbaikan yang tiba-tiba dalam neraca pembayaran akibat pendapatan dari Timur Tengah menyebabkan bertambah luasnya pengadaan uang dalam negeri dan inflasi. Dengan kebijakan tanggapan yang tepat masalah ini seharusnya dapat dihindarkan, tetapi pengalaman ini tidak dipelajari dengan cepat oleh negara yang telah lama dihantui oleh masalah neraca pembayaran yang kronis.

Pada waktu Rencana Lima Tahun III (1972-1976) disusun, masalah meluasnya jurang antara tingkat pendapatan antara rumah tangga di pedesaan dan di kota merupakan masalah sosial yang utama. Ketika masalah ini digabung, secara benar atau salah, dengan dampak boom komoditi di dalam pikiran pembuat kebijakan, adalah tidak mungkin bagi negara itu untuk tidak memiliki kebijakan pertanian yang mencoba untuk mencapai pencukupan sendiri dalam bahan pangan utama. Instrumen kebijakan utama yang dipergunakan untuk mengatasi masalah yang dirasakan itu adalah program dukungan harga gandum yang tinggi. Tetapi, program tersebut segera menambah tekanan inflasioner dengan mengalihkan sumber-sumber daya ke bidang produksi di mana Korea kekurangan keuntungan komparatif dan dengan menyebabkan defisit anggaran belanja yang besar.

PROGRAM STABILISASI DEWASA INI (1979 - SEKARANG)

Tiga kebijakan utama yang baru saja dibahas bertanggung jawab atas laju pertumbuhan tahunan yang rata-rata lebih dari 10% antara tahun 1972 dan

dalam komposisi ekspor Korea untuk kepentingan produk-produk industri berat. Tetapi, tak boleh diabaikan bahwa angka pertumbuhan yang tinggi itu dicapai dengan memperbesar tekanan inflasioner dalam ekonomi.

Kebijakan stabilisasi yang diikuti oleh pemerintah selama 12 bulan terakhir sebagian besar dimaksud untuk mengatasi sebab-sebab dan akibat-akibat dari inflasi kronis. Di samping itu, kebijakan itu ditujukan untuk mengubah struktur ekonomi sedemikian rupa untuk menyediakan dasar yang kuat untuk pertumbuhan yang terus-menerus dalam 10 tahun mendatang. Pendekatan utama yang dilakukan ialah mengembalikan kemampuan mekanisme pasaran dalam membagi sumber-sumber daya secara efisien dan adil.

Suatu karakteristik penting dalam inflasi baru-baru ini ialah bahwa harga barang-barang kebutuhan pokok meningkat lebih cepat daripada harga barang-barang nonkebutuhan pokok. Harga kebutuhan pokok yang tinggi menyulitkan kehidupan, khususnya bagi golongan yang miskin. Untuk menanggapi perkembangan ini pemerintah sering kali mengambil jalan pengendalian harga-harga. Tetapi, pengendalian harga menyebabkan perpindahan sumber-sumber daya dari sektor-sektor yang terkendali, sehingga masalah pengadaan menjadi lebih parah. Dengan menciptakan harapan kenaikan harga-harga yang permanen, inflasi memperlambat pertumbuhan tabungan dalam negeri, yang telah dipersulit oleh kebijakan yang menahan tingkat bunga pada lembaga-lembaga perbankan reguler di bawah tingkat inflasi. Lebih lanjut lagi, tingkat inflasi yang tinggi bersama dengan rezim nilai tukar yang tetap menyebabkan penurunan yang terus-menerus dalam daya saing ekspor.

Program stabilisasi dewasa ini mempunyai empat komponen utama. Pertama, kebijakan moneter dan fiskal yang ketat yang dimaksud untuk mengurangi eksese likuiditas dalam ekonomi. Target pertumbuhan pengadaan uang pada tahun 1979 adalah mengurangi peredaran uang sampai 25% per tahun dan tahun 1980 di bawah 20%. Kedua, tindakan-tindakan yang khusus dimaksud untuk memperbaiki ketimpangan struktural yang disebabkan oleh kebijakan-kebijakan penanaman modal yang baru. Tindakan dalam kategori ini mencakup penyesuaian prioritas penanaman modal demi kepentingan industri yang memproduksi barang-barang kebutuhan pokok untuk konsumsi domestik, penggalakan produksi non-gandum dalam pertanian, dan penanaman modal untuk modernisasi pemasaran dalam negeri dan jaringan distribusi, dan penanaman modal yang lebih besar di bidang pengangkutan umum. Ketiga, tindakan yang dimaksud khusus untuk menciptakan persaingan yang lebih besar dalam ekonomi, termasuk penghapusan pengaturan harga sejumlah besar komoditi, pencabutan rintangan bagi perusahaan-perusahaan baru untuk memasuki industri tertentu, dan percepatan liberalisasi impor. Akhir-

yang paling menderita akibat inflasi. Ini mencakup perluasan program pekerjaan umum, pembebasan uang sekolah bagi anak-anak dari keluarga yang berpenghasilan rendah, dan beberapa pembayaran tunai langsung. Pembayaran tunai langsung khususnya merupakan ganti rugi atas berkurangnya penghasilan akibat pembebasan harga, dan pengaruhnya atas ekonomi tentu saja tidak anti inflasioner. Tetapi pemerintah menganggap pembayaran ini perlu demi keadilan, dan juga sebagai harga yang pantas dibayar untuk keuntungan yang akan diperoleh dari normalisasi struktur harga relatif.

PELAJARAN-PELAJARAN

Pelajaran pertama yang dapat diperoleh dari pengalaman Korea dengan penyesuaian sambil berjalan ini kelihatannya ialah perlunya untuk memperkuat kembali peranan pasar. Pada tahun 1960-an Korea mengubah ekonominya untuk pertumbuhan cepat dengan cara yang agak berhasil dengan menghormati prinsip-prinsip dasar pasar, khususnya agar sumber-sumber daya dialokasikan oleh harga-harga sebenarnya yang mencerminkan sepenuhnya kondisi pengadaan dan kebutuhan, dan agar pengembangan produk-produk baru dan pasaran menjadi tanggung jawab utama kaum wiraswasta. Pada tahun 1970-an penyesuaian yang berhasil terjadi lagi ketika struktur intensif didasarkan pada prinsip-prinsip pemasaran dan inisiatif perorangan. Partisipasi Korea yang berhasil dalam kegiatan konstruksi di Timur Tengah merupakan contoh yang baik. Tetapi keuntungan dari keberhasilan itu adalah terbatas akibat kegagalan pemerintah untuk menanggapi dengan baik perubahan dasar dalam cadangan luar negeri. Masalah yang berhubungan dengan pengembangan industri berat tertentu tidak terlepas dari kegagalan untuk memperhatikan langkanya modal.

Pelajaran kedua, menyangkut cara-cara dengan mana beberapa industri yang dianggap mempunyai arti strategis digalakkan. Dukungan yang diberikan dalam bentuk kredit liberal dengan bunga yang rendah atau tanpa bunga mengundang tidak saja keputusan penanaman modal non-optimal tetapi juga tekanan inflasioner kronis. Dukungan yang diberikan dalam bentuk perlindungan terhadap persaingan asing juga tidak diinginkan, seperti halnya pemberian kredit liberal, karena biayanya tidak terlihat dengan mudah. Apabila industri tertentu harus disubsidi, bentuk yang terbaik ialah untuk memberikan bantuan anggaran belanja yang eksplisit dengan penjelasan di muka tentang lamanya dukungan atau bantuan itu.

Pelajaran ketiga berhubungan dengan pemasukan modal asing. Pengalam-

dalam komposisi ekspor Korea untuk kepentingan produk-produk industri berat. Tetapi, tak boleh diabaikan bahwa angka pertumbuhan yang tinggi itu dicapai dengan memperbesar tekanan inflasioner dalam ekonomi.

Kebijakan stabilisasi yang diikuti oleh pemerintah selama 12 bulan terakhir sebagian besar dimaksud untuk mengatasi sebab-sebab dan akibat-akibat dari inflasi kronis. Di samping itu, kebijakan itu ditujukan untuk mengubah struktur ekonomi sedemikian rupa untuk menyediakan dasar yang kuat untuk pertumbuhan yang terus-menerus dalam 10 tahun mendatang. Pendekatan utama yang dilakukan ialah mengembalikan kemampuan mekanisme pasaran dalam membagi sumber-sumber daya secara efisien dan adil.

Suatu karakteristik penting dalam inflasi baru-baru ini ialah bahwa harga barang-barang kebutuhan pokok meningkat lebih cepat daripada harga barang-barang nonkebutuhan pokok. Harga kebutuhan pokok yang tinggi menyulitkan kehidupan, khususnya bagi golongan yang miskin. Untuk menanggapi perkembangan ini pemerintah sering kali mengambil jalan pengendalian harga-harga. Tetapi, pengendalian harga menyebabkan perpindahan sumber-sumber daya dari sektor-sektor yang terkendali, sehingga masalah pengadaan menjadi lebih parah. Dengan menciptakan harapan kenaikan harga-harga yang permanen, inflasi memperlambat pertumbuhan tabungan dalam negeri, yang telah dipersulit oleh kebijakan yang menahan tingkat bunga pada lembaga-lembaga perbankan reguler di bawah tingkat inflasi. Lebih lanjut lagi, tingkat inflasi yang tinggi bersama dengan rezim nilai tukar yang tetap menyebabkan penurunan yang terus-menerus dalam daya saing ekspor.

Program stabilisasi dewasa ini mempunyai empat komponen utama. Pertama, kebijakan moneter dan fiskal yang ketat yang dimaksud untuk mengurangi eksekse likuiditas dalam ekonomi. Target pertumbuhan pengadaan uang pada tahun 1979 adalah mengurangi peredaran uang sampai 25% per tahun dan tahun 1980 di bawah 20%. Kedua, tindakan-tindakan yang khusus dimaksud untuk memperbaiki ketimpangan struktural yang disebabkan oleh kebijakan-kebijakan penanaman modal yang baru. Tindakan dalam kategori ini mencakup penyesuaian prioritas penanaman modal demi kepentingan industri yang memproduksi barang-barang kebutuhan pokok untuk konsumsi domestik, penggalakan produksi non-gandum dalam pertanian, dan penanaman modal untuk modernisasi pemasaran dalam negeri dan jaringan distribusi, dan penanaman modal yang lebih besar di bidang pengangkutan umum. Ketiga, tindakan yang dimaksud khusus untuk menciptakan persaingan yang lebih besar dalam ekonomi, termasuk penghapusan pengaturan harga sejumlah besar komoditi, pencabutan rintangan bagi perusahaan-perusahaan baru untuk memasuki industri tertentu, dan...

yang paling menderita akibat inflasi. Ini mencakup perluasan program pekerjaan umum, pembebasan uang sekolah bagi anak-anak dari keluarga yang berpenghasilan rendah, dan beberapa pembayaran tunai langsung. Pembayaran tunai langsung khususnya merupakan ganti rugi atas berkurangnya penghasilan akibat pembebasan harga, dan pengaruhnya atas ekonomi tentu saja tidak anti inflasioner. Tetapi pemerintah menganggap pembayaran ini perlu demi keadilan, dan juga sebagai harga yang pantas dibayar untuk keuntungan yang akan diperoleh dari normalisasi struktur harga relatif.

PELAJARAN-PELAJARAN

Pelajaran pertama yang dapat diperoleh dari pengalaman Korea dengan penyesuaian sambil berjalan ini kelihatannya ialah perlunya untuk memperkuat kembali peranan pasar. Pada tahun 1960-an Korea mengubah ekonominya untuk pertumbuhan cepat dengan cara yang agak berhasil dengan menghormati prinsip-prinsip dasar pasar, khususnya agar sumber-sumber daya dialokasikan oleh harga-harga sebenarnya yang mencerminkan sepenuhnya kondisi pengadaan dan kebutuhan, dan agar pengembangan produk-produk baru dan pasaran menjadi tanggung jawab utama kaum wiraswasta. Pada tahun 1970-an penyesuaian yang berhasil terjadi lagi ketika struktur intensif didasarkan pada prinsip-prinsip pemasaran dan inisiatif perorangan. Partisipasi Korea yang berhasil dalam kegiatan konstruksi di Timur Tengah merupakan contoh yang baik. Tetapi keuntungan dari keberhasilan itu adalah terbatas akibat kegagalan pemerintah untuk menanggapi dengan baik perubahan dasar dalam cadangan luar negeri. Masalah yang berhubungan dengan pengembangan industri berat tertentu tidak terlepas dari kegagalan untuk memperhatikan langkanya modal.

Pelajaran kedua, menyangkut cara-cara dengan mana beberapa industri yang dianggap mempunyai arti strategis digalakkan. Dukungan yang diberikan dalam bentuk kredit liberal dengan bunga yang rendah atau tanpa bunga mengundang tidak saja keputusan penanaman modal non-optimal tetapi juga tekanan inflasioner kronis. Dukungan yang diberikan dalam bentuk perlindungan terhadap persaingan asing juga tidak diinginkan, seperti halnya pemberian kredit liberal, karena biayanya tidak terlihat dengan mudah. Apabila industri tertentu harus disubsidi, bentuk yang terbaik ialah untuk memberikan bantuan anggaran belanja yang eksplisit dengan penjelasan di muka tentang lamanya dukungan atau bantuan itu.

Pelajaran ketiga berhubungan dengan pemasukan modal asing. Pengalam-

kul oleh penanam modal atau peminjam. Pemerintah dapat mengurangi ketidakpastian ini secara berarti dengan memberikan jaminan pembayaran kembali atau pemulangan keuntungan. Suatu inovasi institusional lain yang dapat dicoba dalam masalah ini ialah jaminan internasional di mana semua pemerintah nasional akan dilarang untuk mengerjakan hal-hal yang dapat menjebak modal asing.

Pelajaran keempat berhubungan dengan cara-cara dengan mana proteksionisme dan nasionalisme sumber daya mungkin dapat ditangani di masa depan. Terlalu banyak negara berkembang termasuk Korea cenderung untuk melihat bahwa ekspor mereka marginal dampaknya atas negara-negara pengimpor. Jelas terdapat kesimpulan yang salah di sini, dan negara-negara pengekspor harus tetap ingat tentang beban penyesuaian yang harus dipikul oleh negara pengimpor. Beban penyesuaian itu cenderung untuk menjadi lebih besar apabila ekspor meningkat terlalu cepat dan juga apabila perdagangan yang dimaksud didasarkan atas spesialisasi antar-industri daripada atas spesialisasi dalam-industri.

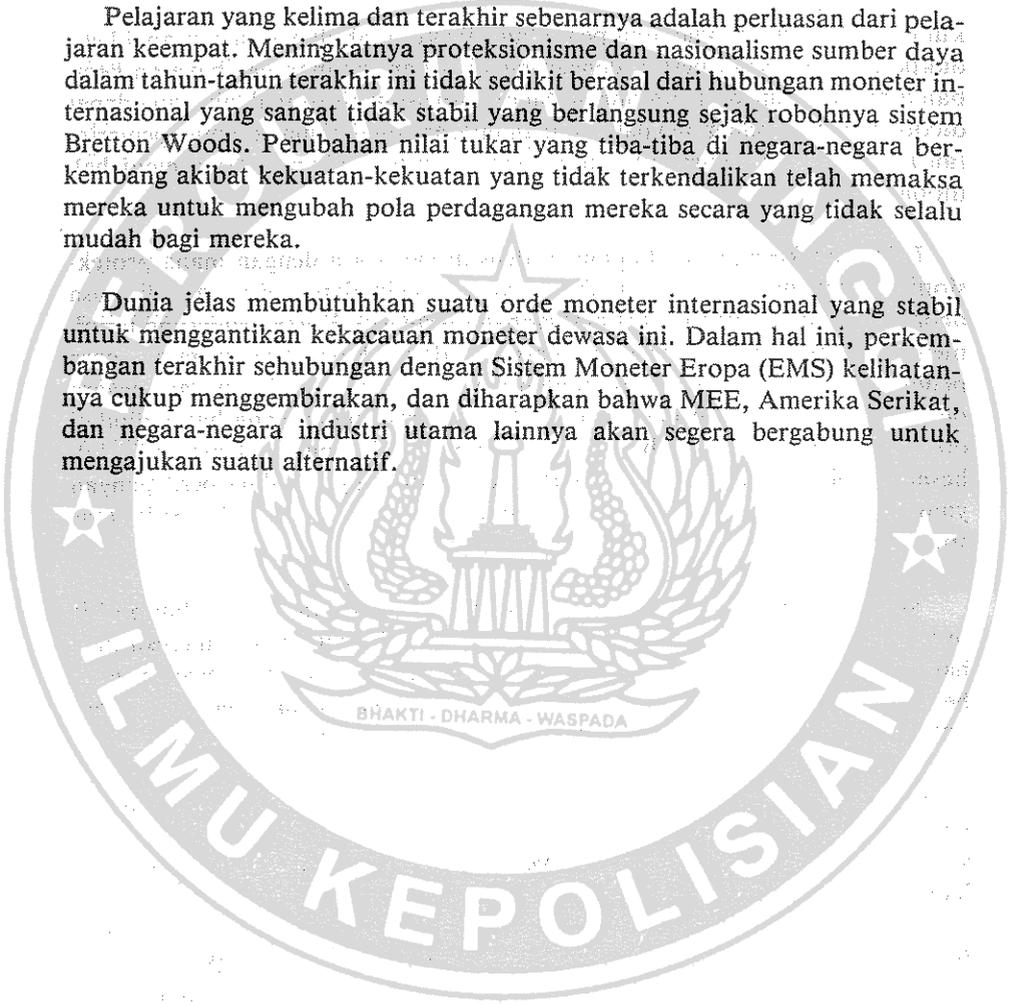
Negara-negara yang telah maju harus mengambil sikap yang lebih positif terhadap kebijakan penyesuaian industri mereka. Dalam hal ini, mereka juga harus menyadari biaya penyesuaian yang mereka paksakan atas negara-negara berkembang dengan tindakan proteksionis yang tiba-tiba dan dengan peningkatan tarif terhadap ekspor barang jadi dari negara-negara berkembang.

Dengan menaikkan tingkat proteksi efektif yang diberikan kepada pengusaha-pengusaha dalam negeri di negara-negara maju, peningkatan tarif secara serius menghalangi usaha negara-negara berkembang untuk mengembangkan ekspor barang-barang manufaktur. Peningkatan tarif juga menggalakkan usaha untuk menciptakan hasil-hasil kaitan ke belakang (*backward linkage effects*) di negara yang maju industrinya melampaui tingkat optimal. Usaha ini menjadi dorongan untuk nasionalisme sumber daya di dunia yang berkembang.

Langkah-langkah proteksionis yang tiba-tiba sering mengakibatkan perpendekan masa modal penanaman di negara-negara berkembang, dan memaksa negara-negara itu untuk melompati tahap-tahap pembangunan industri di luar kapasitas mereka. Akibat semuanya ini biaya proses industrialisasi di negara-negara berkembang menjadi tinggi. Yang diperlukan di sini kelihatannya adalah jaminan bahwa di masa mendatang negara-negara maju tidak akan mengambil tindakan proteksionis secara tiba-tiba termasuk peningkatan tarif lebih lanjut tanpa memberi ganti rugi kepada partner dagang mereka yang sedang berusaha mengembangkan industri mereka.

Pelajaran yang kelima dan terakhir sebenarnya adalah perluasan dari pelajaran keempat. Meningkatnya proteksionisme dan nasionalisme sumber daya dalam tahun-tahun terakhir ini tidak sedikit berasal dari hubungan moneter internasional yang sangat tidak stabil yang berlangsung sejak robohnya sistem Bretton Woods. Perubahan nilai tukar yang tiba-tiba di negara-negara berkembang akibat kekuatan-kekuatan yang tidak terkendali telah memaksa mereka untuk mengubah pola perdagangan mereka secara yang tidak selalu mudah bagi mereka.

Dunia jelas membutuhkan suatu orde moneter internasional yang stabil untuk menggantikan kekacauan moneter dewasa ini. Dalam hal ini, perkembangan terakhir sehubungan dengan Sistem Moneter Eropa (EMS) kelihatannya cukup menggembirakan, dan diharapkan bahwa MEE, Amerika Serikat, dan negara-negara industri utama lainnya akan segera bergabung untuk mengajukan suatu alternatif.



kul oleh penanam modal atau peminjam. Pemerintah dapat mengurangi ketidakpastian ini secara berarti dengan memberikan jaminan pembayaran kembali atau permulangan keuntungan. Suatu inovasi institusional lain yang dapat dicoba dalam masalah ini ialah jaminan internasional di mana semua pemerintah nasional akan dilarang untuk mengerjakan hal-hal yang dapat menjebak modal asing.

Pelajaran keempat berhubungan dengan cara-cara dengan mana proteksionisme dari nasionalisme sumber daya mungkin dapat ditangani di masa depan. Terlalu banyak negara berkembang termasuk Korea cenderung untuk melihat bahwa ekspor mereka marginal dampaknya atas negara-negara pengimpor. Jelas terdapat kesimpulan yang salah di sini, dan negara-negara pengekspor harus tetap ingat tentang beban penyesuaian yang harus dipikul oleh negara pengimpor. Beban penyesuaian itu cenderung untuk menjadi lebih besar apabila ekspor meningkat terlalu cepat dan juga apabila perdagangan yang dimaksud didasarkan atas spesialisasi antar-industri daripada atas spesialisasi dalam-industri.

Negara-negara yang telah maju harus mengambil sikap yang lebih positif terhadap kebijakan penyesuaian industri mereka. Dalam hal ini, mereka juga harus menyadari biaya penyesuaian yang mereka paksakan atas negara-negara berkembang dengan tindakan proteksionis yang tiba-tiba dan dengan peningkatan tarif terhadap ekspor barang jadi dari negara-negara berkembang.

Dengan menaikkan tingkat proteksi efektif yang diberikan kepada pengusaha-pengusaha dalam negeri di negara-negara maju, peningkatan tarif secara serius menghalangi usaha negara-negara berkembang untuk mengembangkan ekspor barang-barang manufaktur. Peningkatan tarif juga menghalakkan usaha untuk menciptakan hasil-hasil kaitan ke belakang (*backward linkage effects*) di negara yang maju industrinya melampaui tingkat optimal. Usaha ini menjadi dorongan untuk nasionalisme sumber daya di dunia yang berkembang.

Langkah-langkah proteksionis yang tiba-tiba sering mengakibatkan perpendekan masa modal penanaman di negara-negara berkembang, dan memaksa negara-negara itu untuk melompati tahap-tahap pembangunan industri di luar kapasitas mereka. Akibat semuanya ini biaya proses industrialisasi di negara-negara berkembang menjadi tinggi. Yang diperlukan di sini kelihatannya adalah jaminan bahwa di masa mendatang negara-negara maju tidak akan mengambil tindakan proteksionis secara tiba-tiba termasuk peningkatan tarif lebih lanjut tanpa memberi ganti rugi kepada partner dagang

Pelajaran yang kelima dan terakhir sebenarnya adalah perluasan dari pelajaran keempat. Meningkatnya proteksionisme dan nasionalisme sumber daya dalam tahun-tahun terakhir ini tidak sedikit berasal dari hubungan moneter internasional yang sangat tidak stabil yang berlangsung sejak robohnya sistem Bretton Woods. Perubahan nilai tukar yang tiba-tiba di negara-negara berkembang akibat kekuatan-kekuatan yang tidak terkendalikan telah memaksa mereka untuk mengubah pola perdagangan mereka secara yang tidak selalu mudah bagi mereka.

Dunia jelas membutuhkan suatu orde moneter internasional yang stabil untuk menggantikan kekacauan moneter dewasa ini. Dalam hal ini, perkembangan terakhir sehubungan dengan Sistem Moneter Eropa (EMS) kelihatannya cukup menggembirakan, dan diharapkan bahwa MEE, Amerika Serikat, dan negara-negara industri utama lainnya akan segera bergabung untuk mengajukan suatu alternatif.

