

443

## Mengembangkan Efisiensi Nasional\*

Emil SALIM

Selama lima belas tahun terakhir ini, Indonesia mengalami kemajuan besar dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat. Tingkat pendapatan per jiwa penduduk meningkat, jumlah produksi pangan mencukupi kebutuhan penduduk, barang keperluan lainnya sudah bisa dipenuhi sendiri -- kendatipun jumlah penduduk naik dengan 46 juta dari 118,5 juta (1971) menjadi 165 juta orang (1985).

Kemajuan ini juga tercermin pada turunnya tingkat kematian secara berarti dari 1,7 per 100 orang (1971) menjadi 1,2 per 100 orang (1985) atau penurunan sebesar 29%. Tingkat kematian ini turun lebih cepat dari tingkat kelahiran yang turun dari 4,1 per 100 orang (1971) menjadi 3,2 per 100 orang (1985) atau turun dengan 20%. Laju kecepatan turunnya tingkat kelahiran adalah sedikit di atas kebanyakan tingkat kelahiran negara berkembang.

Perkembangan pembangunan ini mencerminkan hasil prestasi rakyat kita yang juga berhasil memanfaatkan peluang-peluang ekonomi dunia. Selama lima belas tahun terakhir ini pemekaran perdagangan dunia telah berhasil dimanfaatkan Indonesia merebut bagiannya. Begitu pula bagian Indonesia dalam arus investasi dan bantuan luar negeri di dunia internasional, telah berhasil ditingkatkan sehingga membantu proses pembangunan Indonesia.

Kita sekarang memasuki tahapan baru dalam perkembangan pembangunan, baik di luar negeri maupun di dalam negeri. Hasil pembangunan telah meletakkan landasan baru sehingga memerlukan peningkatan dan pembaruan dalam menanggapi tantangan-tantangan pembangunan yang sama-

\*Makalah disampaikan pada "Diskusi Masalah Efisiensi Nasional" dalam rangka Hari II

kin kompleks di masa depan, baik tantangan pembangunan di luar-negeri maupun di dalam negeri.

Untuk menanggapi tantangan-tantangan pembangunan yang lebih kompleks di masa depan inilah dirasa perlu lebih meningkatkan efisiensi nasional. Dalam kaitan ini dirasa perlu membahas masalah efisiensi nasional secara makro sebagai ruang lingkup bagi pembahasan efisiensi nasional secara mikro di bidang pertanian, perindustrian dan jasa.

## PERKEMBANGAN EKONOMI DUNIA

Ekonomi Indonesia bersifat terbuka sehingga peka terhadap perkembangan ekonomi dunia. Letak geografis Indonesia di tengah-tengah jalur lintas internasional, pengaruh masa penjajahan memberi orientasi ekonomi ke luar dan didorong oleh sifat ekonomi dunia yang semakin kait-mengait mengakibatkan pentingnya pengaruh ekonomi dunia terhadap ekonomi Indonesia.

Keadaan ekonomi dunia sekarang tidak menggembirakan, sehingga membawa dampak negatif pada perkembangan ekonomi Indonesia. Keadaan sekarang ikut dipengaruhi oleh perkembangan kemajuan di masa lampau.

Peningkatan pendapatan di banyak negara maju selama lima belas tahun akhir ini merangsang dikembangkannya "welfare state," sehingga banyak beban kesejahteraan sosial masyarakat dibiayai negara. Apabila struktur usia penduduk semakin tua, maka jumlah pengeluaran kesejahteraan sosial ini meningkat, tidak sebanding dengan pertambahan produksi barang dan jasa, sehingga menimbulkan tekanan inflasi.

Situasi politik dunia mendorong meningkatnya anggaran pertahanan di banyak negara berkembang. Pengeluaran anggaran ini pun cenderung bersifat inflatoir karena tidak diimbangi barang dan jasa yang sebanding.

Perkembangan seperti ini menghasilkan suatu pola pembangunan memuat unsur inflasi, yang lambat-laun "melekat" (built-in) sebagai bagian dari pembangunan negara maju.

Defisit anggaran belanja yang menghasilkan tekanan inflasi memberi dampaknya pada neraca pembayaran luar negeri. Banyak negara maju menderita pula defisit dalam neraca pembayaran, yang menuntut diambilnya langkah-langkah proteksi membendung impor masuk negara maju untuk mengurangi defisit neraca pembayaran.

Pembangunan di masa lima belas tahun terakhir ini, juga dipacu oleh rendahnya harga energi. Sehingga sektor-sektor industri yang menjadi lokomotif pembangunan negara maju adalah umumnya industri yang menggunakan energi murah seperti lokomotif industri.

Pembangunan meningkatkan pendapatan buruh, sehingga biaya produksi negara maju meningkat tidak lagi bersaing di pasaran dunia, seperti halnya dengan tekstil. Keadaan ini memerlukan penyesuaian struktur industri di negara maju. Tetapi ini sulit diterima organisasi buruh negara maju, sehingga faktor politik menimbulkan kekakuan (*rigidities*) dalam penyesuaian struktur industri negara maju. Dan ini mendorong kebijakan proteksi di negara maju.

Masih banyak lagi bisa diungkapkan di sini mengenai perubahan yang menyertai proses kemajuan negara industri. Kesimpulan penting bisa ditarik di sini bahwa proses pembangunan menaikkan masyarakat pada landasan baru, sehingga menghasilkan tantangan permasalahan baru, yang memerlukan penanganan secara baru pula.

Hasil pembangunan ekonomi dunia menciptakan landasan baru mengakibatkan kita memasuki tahapan pembangunan yang baru pula, dan ini memerlukan penanganan dan kebijaksanaan yang berbeda pula di masa depan.

Bagi Indonesia perubahan ekonomi dunia ini membawa beberapa konsekuensi penting. *Pertama*, untuk beberapa waktu di masa depan pertumbuhan ekonomi dunia tidak akan sebesar pertumbuhan masa lalu. Laju pertumbuhan ekonomi dunia ditaksir antara 3-5% setahun, dibandingkan dengan 5-7% setahun di masa lalu. Ini berarti nilai perdagangan dunia akan berkurang pemekarannya, berhadapan dengan supply barang dagangan yang semakin banyak dari negara-negara berkembang. Akibatnya adalah persaingan akan semakin ketat; *kedua*, tingkat harga energi yang di masa lalu mantap dan menjadi andalan pertumbuhan di banyak negara maju beralih menjadi tingkat harga yang tidak pasti (*uncertain*). Karena itu sulit dijadikan faktor pokok dalam merencanakan pembangunan di masa depan; *ketiga*, tingkat inflasi, nilai tukar uang asing dan suku bunga bank akan tidak menentu dan cenderung merugikan proses pembangunan. Tingkat inflasi yang bersifat melekat akan berlanjut, sehingga mempengaruhi suku bunga dan nilai tukar uang asing. Ini mengakibatkan bahwa penglunasan hutang menjadi semakin berat; *keempat*, permasalahan ekonomi dalam negeri, seperti tingkat pertumbuhan yang rendah, pengangguran, dan lain-lain, mendorong negara-negara maju untuk lebih berorientasi ke dalam negeri, mementingkan negaranya sendiri. Sehingga bantuan luar negeri cenderung untuk ditawarkan dengan syarat-syarat yang semakin berat di masa depan.

Secara umum bisa ditarik kesimpulan bahwa perkembangan ekonomi dunia di masa depan mendesak keharusan kita menjadi lebih bersaing (kompetitif) di pasaran internasional, atas dasar struktur biaya yang rendah dan mutu barang serta pelayanan yang tinggi. Ringkasnya: menanggapi tantangan ekonomi dunia masa depan kita perlu meningkatkan efisiensi nasional.

## PERKEMBANGAN EKONOMI NASIONAL

Garis kebijaksanaan pembangunan mengutamakan perkembangan sektor pertanian terbukti memang tepat. Berkat meningkatnya produksi pertanian maka Indonesia aman dari goncangan kekurangan pangan, dan bisa menaikkan pendapatan penduduk pedesaan sehingga potensial sebagai pasaran bagi perkembangan industri.

Keperluan mengembangkan industri juga didorong oleh pertambahan jumlah penduduk. Salah satu faktor penting selama pembangunan 15 tahun terakhir ini adalah dampak pembangunan pada penurunan tingkat kematian yang berlangsung lebih cepat dari turunnya tingkat kelahiran. Tingkat kematian di Indonesia, terutama tingkat kematian bayi, berkaitan erat dengan rendahnya pendapatan penduduk, dan disebabkan oleh: (1) infeksi saluran pernafasan; (2) infeksi saluran pencernaan; dan (3) kurang gizi. Ketiga sebab kematian bayi berkaitan dengan kondisi lingkungan dan kemiskinan penduduk. Apabila pembangunan meningkatkan pendapatan, maka kondisi lingkungan membaik sehingga menurunkan tingkat kematian. Keadaan seperti ini menaikkan jumlah penduduk dari 165 juta orang sekarang menjadi 217 juta orang di tahun 2000; dan akan berhenti bertambah (*zero population growth*) apabila mencapai 368 juta jiwa di tahun 2060.

Jumlah penduduk yang besar ini menunjukkan beberapa ciri penting. *Pertama*, lebih dari 50% dari jumlah penduduk ini berusia di bawah 25 tahun. Dari jumlah penduduk pada usia kerja (15-64 tahun) bergerak dari 56,4% (1985) menuju 61,7% (2000). Inilah jumlah penduduk yang memikul beban hidup kelompok penduduk di bawah usia 15 tahun dan di atas 64 tahun. Maka kelompok penduduk usia 15-64 tahun harus berusaha memenuhi kebutuhannya sendiri, ditambah dengan kebutuhan penduduk di bawah 15 tahun dan di atas 64 tahun. *Kedua*, jumlah penduduk yang bisa ditampung di pedesaan terbatas sehingga berlangsung gerak pindah ke kota (urbanisasi). Apabila sekarang sekitar 22% penduduk tinggal di kota, di tahun 2000 jumlah ini meningkat menjadi 30% dari jumlah penduduk kita. *Ketiga*, perimbangan penduduk dengan sumber daya alam semakin timpang. Jumlah penduduk kian bertambah di atas sumber daya alam yang sama, sehingga melampaui daya dukung alam dengan akibat timbulnya erosi, dan pengurasan sumber daya alam.

Keadaan seperti ini mendorong keharusan mengubah struktur ekonomi Indonesia ke jurusan yang lebih berimbang. Ekonomi Indonesia sekarang ini bertumpu untuk bagian besar pada pengembangan sektor produksi primer, mengolah sumber daya alam menjadi bahan mentah. Yang perlu diusahakan sekarang adalah agar produktivitas per satuan sumber daya alam bisa menghasilkan barang lebih banyak. Dalam pertanian ini berarti pergeseran dari pola tanam ladang-berpindah dan bertani-menetap menjadi bertani-menetap-dengan-energi (pupuk, air, irigasi, bibit unggul, obat-obatan, penyuluhan).

Di samping itu perlu dikembangkan sektor produksi sekunder, mengolah bahan mentah menjadi barang jadi; dan ditunjang oleh sektor produksi tersier, yakni jasa pelayanan seperti perdagangan, perbankan, asuransi, konsultan, komputer, dan lain-lain.

Trend perkembangan ini menunjukkan bahwa faktor produksi sumber daya alam dan sumber daya manusia ditingkatkan kualitasnya dalam proses pembangunan, sehingga penggunaannya menjadi lebih efisien.

Dengan perubahan struktur ekonomi seperti ini diharap agar pertumbuhan penduduk bisa didukung oleh sumber daya alam yang dikelola lebih efisien.

Perkembangan mengubah struktur ekonomi ini sudah mulai dirintis sejak Pelita Ketiga, dengan dikembangkannya sektor industri dan jasa di samping pembangunan sektor pertanian.

Dengan naiknya harga minyak maka kemampuan negara memacu perubahan struktur ekonomi ini berlangsung cepat. Keadaan ini juga mengakibatkan bahwa posisi negara sebagai lembaga pembangunan semakin mencuat.

Proyek-proyek pembangunan yang dibangun pemerintah semakin bertambah. Kegiatan Badan Usaha Milik Negara semakin luas pula. Semua berkat pertumbuhan pendapatan yang bisa diraih pemerintah dari kenaikan harga minyak di pasaran dunia. Dan ini digunakan memacu proses perubahan untuk menanggapi desakan penduduk yang bertambah itu.

Apabila sekarang sumber penerimaan negara tidak lagi sebesar tempo hari, terutama akibat menurunnya harga minyak di pasaran dunia, sedangkan sumber alternatif tidak bisa dikembangkan dalam waktu singkat, timbul kebutuhan mengadakan kajian ulang.

Proses perubahan struktur ekonomi perlu dilanjutkan. Ikhtiar menanggapi kebutuhan penduduk yang bertambah perlu dengan serius terus diikhtirakan.

perlu diikhtiar langkah-langkah meningkatkan efisiensi nasional, meningkatkan segala daya dan kemampuan bangsa kita untuk bangkit menanggapi tantangan ini.

Secara gamblang ini berarti *pertama*, mengusahakan perluasan ikhtiar kerja mencakup segala kekuatan masyarakat, baik lembaga swadaya masyarakat, swakarsa masyarakat, dan semua fihak di luar sektor negara. Pendulum pembangunan sudah terayun berat ke sektor negara akhir-akhir ini, sehingga perlu diayunkan kembali ke arah kebalikannya menjauhi sektor negara. Ini tidak berarti bahwa sektor negara perlu mengutamakan hal-hal strategis untuk selanjutnya diberi peluang bagi prakarsa masyarakat di luar sektor negara. Dalam keadaan seperti ini bisalah ini disebut sebagai proses *de-etatism*, memberi peluang lebih besar pada prakarsa dan kegiatan di luar sektor negara.

*Kedua*, adalah ikhtiar memberi peluang lebih luas kepada Badan Usaha Milik Negara untuk bekerja dalam kedudukan yang serupa dengan perusahaan swasta. Kehadiran Badan Usaha Milik Negara diperlukan apabila Badan Usaha Milik Negara ini bisa mempengaruhi perkembangan ekonomi ke jurusan yang dikehendaki rencana, seperti menstabilkan harga, menawarkan barang dan jasa di tempat yang kurang menarik di daerah tetapi perlu, menjadi wahana penggemblengan wiraswasta tangguh dan lain-lain. Kehadiran Badan Usaha Milik Negara diperlukan apabila ada mission tertentu. Dalam keadaan ini yang diharapkan dari padanya bukan "maksimalisasi laba," tetapi terpenuhinya mission dengan "biaya-plus" (cost-plus). Pembinaan yang terlalu ketat, intervensi berlebihan terhadap management, dan berbagai langkah yang mengurangi kelincahan bertindak Badan Usaha Milik Negara perlu dihapuskan, untuk memberi kesempatan kepada Badan Usaha Milik Negara mencapai tingkat efisiensi guna meningkatkan daya saingnya terhadap pihak luar. Proses seperti ini disebut sebagai *de-birokratisasi* sebagai ikhtiar sungguh-sungguh mengurangi campur-tangan langsung aparat birokrasi dalam Badan Usaha Milik Negara untuk mengembangkan efisiensi nasional.

*Ketiga*, adalah ikhtiar memberikan peluang lebih besar kepada daerah untuk mengambil sebagian dari dimensi keputusan pembangunan. Sebagai contoh dapat diambil usaha penghijauan yang jelas sasaran dan caranya. Kondisi lingkungan yang berlainan di daerah menuntut keterlibatan daerah yang lebih intensif dalam usaha penghijauan ini. Maka kegiatan ini bisa *di-desentralisasi* sesuai dengan sifat kegiatan yang memuat banyak pertimbangan lokal dan daerah. Dimensi keputusan mengenai lokasi proyek dapat pula dikembalikan kepada daerah untuk mengisi rencana pengembangan tata ruang daerah. Informasi mengisi rencana tata ruang terlalu "jelimet" untuk dihimpun dan diputuskan di tingkat pusat. Dengan bimbingan pusat berupa perbantuan tenaga

ahli (technical assistance) seperti pola negara asing membantu Indonesia, bisalah dikembangkan kemampuan daerah membangun apa yang lazimnya dikenal dengan proyek pusat. Seajar dengan perkembangan ini perlu dikembangkan pula kemampuan daerah untuk menata pembelian barang keperluan proyek di daerah.

Kemajuan pembangunan telah menghasilkan ribuan proyek-proyek yang lazimnya diungkapkan dalam dokumen Daftar Isian Proyek dengan petunjuk operasionalnya. Meningkatnya jumlah proyek, tersebarnya proyek ke segenap pelosok tanah air dan semakin beraneka-ragamnya proyek mendorong keperluan memasukkan unsur keluwesan (fleksibilitas) dalam cara penanganan DIP, untuk meningkatkan efisiensi pengembangan proyek. Maka hal *keempat* mendorong efisiensi nasional adalah *de-rigidisasi*, mengintroduksi unsur keluwesan dalam penanganan DIP, sehingga dokumen DIP menjadi dokumen perencanaan yang luwes dan dinilai secara "ex-post."

#### MENINGKATKAN EFISIENSI NASIONAL

Gambaran perkembangan ekonomi dunia menunjukkan bahwa peranannya sebagai penarik pembangunan di masa depan tidaklah sebesar masa lampau. Peluang untuk memanfaatkan ekonomi dunia masih terbuka, namun saingan dari negara berkembang yang juga semakin maju bertambah banyak. Oleh karena itu perlu dikaji peluang mana yang paling feasible untuk dimanfaatkan Indonesia.

Peluang mana pun yang dipilih, yang jelas adalah bahwa tingkat biaya dan kualitas barang serta jasa yang ditawarkan Indonesia haruslah kompetitif. Ini berarti bahwa pengembangan sektor ini perlu mengindahkan tingkat harga internasional sebagai patokan bagi langkah usahanya. Dan berarti pula bahwa efisiensi nasional harus sebanding dengan tingkat efisiensi yang ditegakkan di dunia internasional.

Untuk ini maka iklim usaha dalam negeri perlu dikembangkan mendorong tingkat kompetitif dan sekaligus memberi rangsangan bagi perubahan struktur ekonomi Indonesia sebagai jawaban atas tantangan pertambahan penduduk yang diikuti dengan permintaan yang meningkat akan fasilitas pendidikan, lapangan kerja dan usaha ekonomi lainnya.

Efisiensi nasional harus merupakan sasaran bagi penciptaan iklim usaha dalam negeri ini. Untuk menumbuhkan iklim usaha menuju pengembangan efisiensi nasional perlu diikhtiarkan empat pendekatan pokok, yakni *de-eratisasi*, *de-birokratisasi*, *de-sentralisasi* dan *de-rigidisasi*.

Keempat pendekatan ini perlu dilaksanakan dengan semangat kerja mengindahkan substansi dan tidak tersilaukan oleh kulit, mengutamakan efektifitas dan bukan ritual, upacara dan formalitas. Sehingga berbagai usaha yang mengutamakan substansi dan efektivitas perlu memperoleh dukungan semua kita, baik pejabat maupun masyarakat.

Di masa lalu kita berhasil melewati tantangan kesulitan yang besar. Hal ini memperkuat kepercayaan diri dan optimisme kita bahwa tantangan pembangunan masa depan dapat pula kita hadapi berkat semangat juang menegakkan efisiensi nasional.



BHAKTI - DHARMA - WASPADA