

446

Keajaiban Penampilan India*

Catherine GWIN dan
Lawrence A. VEIT

India telah menjadi berita karena alasan-alasan yang tragis. Pembunuhan PM Indira Gandhi dan kecelakaan industri yang paling besar dalam sejarah, pada pabrik Union Carbide Corporation di Bhopal, pada bulan-bulan terakhir 1984 telah menarik perhatian dunia. Menyusul kedua kejadian itu, suatu kemenangan besar dalam pemilihan umum membuat Rajiv Gandhi berkuasa. Para analis meneliti masa lampau non-politiknya untuk mengetahui hari depan India.

Akan tetapi terjadi suatu perkembangan lain yang lebih mendalam tetapi biasanya diabaikan. Perekonomian India pada tahun-tahun belakangan ini telah menghimpun suatu momentum dan kini berjanji akan memperbaiki taraf hidup dalam negeri dan merubah tempat dan citra India di dunia.

Persepsi mengenai India sebagai suatu negeri yang sangat miskin sudah tidak mencerminkan kenyataan. Kemajuan ekonomi yang besar, khususnya selama 10 tahun terakhir, bukan saja mendatangkan pertumbuhan ekonomi tetapi juga meningkatkan diversifikasi dan mengurangi kerawanan terhadap cuaca buruk dan kejutan-kejutan lain. Prospeknya kini baik bagi India untuk mencapai pertumbuhan penting yang berlanjut selama dasawarsa 1980-an dan sesudahnya. Hasil-hasil ini menunjukkan apa yang mungkin bila usaha-usaha pembangunan dalam negeri yang kuat ditunjang oleh bantuan pembangunan internasional.

Mungkin tampak lancang bagi orang asing untuk menemukan di India suatu laju pertumbuhan ekonomi yang banyak orang India ragu-ragu untuk

*Terjemahan karangan "The Indian Miracle" yang dimuat dalam *Foreign Policy*, Nomor 57, Winter 1984-1985, hal. 79-99. Diterjemahkan oleh Kirdi DIPOYUDO.

mengakuinya. Satu sebab mengapa prestasi India itu tidak dilihat ialah bahwa masih diperlukan lebih banyak lagi usaha. Kemiskinan masih di mana-mana; sekitar 40% penduduk masih di bawah garis kemiskinan kurang dari US\$100 seperti dibatasi oleh India sendiri. Biarpun laju pertumbuhan penduduk telah menurun sejak 1950-an dan 1960-an menjadi sedikit di atas 2%, jumlah orang miskin masih meningkat. Lagipula, pendapatan per jiwa India sekitar US\$260 per tahun menempatkannya di antara ke-20 negara termiskin di dunia.

Pandangan-pandangan politik yang telah mapan juga menggelapkan pengakuan prestasi India. Di AS banyak orang rupanya menaruh prasangka terhadap suatu negeri yang dianggapnya moralis, sosialis dan dekat dengan Moskow. Di India, kaum elite dari kalangan pemerintah, bisnis dan intelektual rupanya tidak bersedia mengakui kemajuan-kemajuan yang berasal dari pembaharuan kebijaksanaan yang kurang menguntungkan kepentingan-kepentingan tertanam mereka. Selain itu, banyak di antara orang India di luar negeri rupanya buta terhadap berita-berita baik, untuk sebagian karena mereka menentang segi-segi pemerintahan PM Indira Gandhi yang kadang-kadang sewenang-wenang.

Namun pengakuan prestasi India perlu diberikan biarpun agak lambat. Kalau orang-orang India -- dan lain-lain -- menyadari gerak maju India belakangan ini, suatu lingkaran perkembangan positif yang berlangsung selama dasawarsa terakhir bisa menjadi lebih kuat, kemungkinan-kemungkinan perkembangan lebih lanjut bisa diwujudkan, segi-segi konflik etnik yang lebih keras diredakan, dan peluang-peluang diperbanyak untuk menjalin hubungan yang lebih menguntungkan dengan Barat.

Salah satu keterangan momentum perekonomian India belakangan ini tak lain ialah bahwa investasi sebelumnya dalam prasarana, industri dasar, irigasi dan sumber daya manusia akhirnya mendatangkan hasil yang berarti. Investasi-investasi ini memerlukan waktu lebih lama untuk menghasilkan daripada dugaan semula. Tetapi India kini mempunyai alasan untuk merasa aman dalam usahanya ke arah kemajuan -- dalam kontras dengan sementara negara lain yang masih harus menanamkan banyak modal dalam sumber-sumber daya manusia dan lembaga-lembaga.

Alasan kedua momentum sekarang ini ialah kebijaksanaan-kebijaksanaan ekonomi India yang diperbaiki, yang dapat dilaksanakannya lebih dari suatu dasawarsa tanpa gangguan konflik militer. Dalam kedua dasawarsa pertama sesudah kemerdekaan, India menganut suatu strategi pembangunan industri yang terlalu terarah ke dalam. Untuk sementara waktu, ini menghasilkan pertumbuhan tinggi, lagipula melebarkan dan memperdalam basis industri India.

Akan tetapi waktu itu adalah juga suatu periode peraturan-peraturan dan prosedur administratif yang semakin ketat dan kompleks. Kebijakan-kebijaksanaan yang baik maksudnya ini lambat laun menahan inisiatif, menekan investasi swasta, dan mempolitikkan keputusan-keputusan ekonomi yang lebih baik dibuat oleh kekuatan-kekuatan pasar.¹ Secara berangsur-angsur kebijakan-kebijaksanaan itu menimbulkan pasaran gelap dan struktur ekonomi pekerjaan dan produksi yang tidak termasuk statistik dan sistem perpajakan India -- apa yang disebut ekonomi paralel atau ekonomi bawah tanah.

Kemudian terjadi kelaparan Bihar tahun 1966-1967, krisis devisa yang dibarengi devaluasi India tahun 1966, dan kekurangan pangan tahun 1971-1972. Pemerintah meninjau kembali kebijaksanaan ekonominya, dengan memberikan prioritas yang lebih besar kepada pertanian, meningkatkan pengendalian sektor swasta, mengendorokan prosedur pemberian lisensi yang mempengaruhi penanaman modal dan impor, dan membiarkan partisipasi asing yang lebih besar dalam ekonomi, termasuk sektor minyak. Pemerintah masih menguasai puncak-puncak ekonomi yang menentukan seperti terungkap dalam nasionalisasi bank tahun 1969. Tetapi perubahan-perubahan itu berakar. Sementara "revolusi hijau" -- yang berdasarkan peningkatan penggunaan irigasi, bibit unggul, pupuk buatan dan pestisida (obat pembasmi hama) -- berjalan lancar, India bergerak dengan cepat menuju swa-sembada pangan. Ekspor meluas dan cadangan valuta asing bertambah. Faktor-faktor ini, khususnya pengendalian kendali impor, mempermudah liberalisasi ekonomi. Kemudian, pada tahun 1977, pemerintah Janata merebut kekuasaan atas parlemen dari Ny. Gandhi. Pemimpin-pemimpin baru itu mulai sungguh-sungguh menggunakan kekuasaan politik pemerintah untuk membebaskan impor dan mengisi kekurangan-kekurangan dalam negeri dalam bahan-bahan pokok seperti baja, semen, dan minyak konsumsi. Kemudian, pada tahun 1979, ketika neraca pembayaran India diperlemah oleh harga minyak yang telah tinggi, pemerintah mengambil langkah-langkah lebih lanjut untuk menggalakkan ekspor dan mengurangi ketergantungan pada impor.

Pada bulan April 1980, ketika cadangan valuta asing menurun, pemerintah baru Ny. Gandhi mengumumkan akan meningkatkan dan bukannya mencabut tindakan-tindakan liberalisasi impor yang diambil oleh pendahulunya. Kebijakan industri yang diumumkan pada bulan Juli 1980 mengendorokan pembatasan-pembatasan atas perusahaan-perusahaan swasta dan meningkatkan proses penyusunan kembali industri-industri milik negara yang tidak untung. Harga-harga yang ditetapkan oleh pemerintah untuk komoditi-komoditi pokok seperti semen, minyak dan pupuk buatan dinaikkan secara

¹Lihat Lawrence A. Veit, *India's Second Revolution: The Dimensions of Development* (New York: McGraw-Hill Book Co., 1976).

berkala dan sampai batas-batas tertentu dibebaskan. Menjelang akhir 1980, satuan-satuan produksi yang mengekspor 100% produknya dibebaskan dari bea-masuk. Pembatasan atas perluasan kapasitas dikendorkan, khususnya bila produk barunya diekspor, dan suatu bank ekspor-impor didirikan. Selanjutnya, pemerintah mengundang perusahaan-perusahaan minyak asing untuk ikut dalam suatu program memperluas eksplorasi dan pengembangan minyak dalam negeri dan menggarisbawahi minatnya atas investasi asing langsung dengan membebaskan kendali-kendali birokratis. Akhirnya, India memasuki pasaran modal internasional swasta untuk mendapatkan pinjaman untuk beberapa proyek besar dan mulai perundingan-perundingan dengan IMF untuk mendapatkan pembiayaan yang lebih besar guna mendukung usaha-usaha memperbaiki kedudukan pembayaran luar negeri melalui pembaharuan kebijaksanaan yang substansial.

Pada tahun-tahun sebelumnya, New Delhi menanggapi kesulitan-kesulitan pembayaran luar negeri dengan mengurangi impor -- dan secara tak sengaja mengganggu proses pembangunan. Tetapi sejak 1980 pemerintah memilih untuk tidak mundur melainkan menyesuaikan diri dengan memperbaiki penggunaan sumber-sumber daya, menggalakkan investasi dan mempertahankan pertumbuhan dengan bantuan sumber-sumber daya luar negeri.

Perekonomian kini telah diinternasionalisasi begitu jauh sehingga India tidak dapat merubah haluan tanpa mengeluarkan biaya tinggi. Secara kasar 85% impor India adalah komoditi pokok dan suplai industri yang diperlukan untuk mempertahankan produk dalam negeri. Sektor-sektor ekonomi penting yang berbeda-beda seperti alat-alat tangan dan pakaian jadi menghasilkan untuk ekspor maupun untuk pasaran dalam negeri.

Perubahan demografi juga memainkan suatu peranan dalam internasionalisasi itu. Baik emigrasi orang-orang India maupun pulang-pulang orang-orang India dalam jumlah yang lebih kecil menghubungkan India secara lebih erat dengan ekonomi dunia. Kiriman uang dari sejuta orang India yang bekerja di kawasan Teluk Parsi menyumbang sekitar US\$2 milyar per tahun kepada pendapatan valuta asing India. Investasi langsung juga meningkat dan menciptakan suatu arus dua arah di mana perusahaan-perusahaan India pergi ke luar negeri sementara perusahaan-perusahaan asing memulai usaha-usaha manufaktur di India. Pada akhir 1981, jumlah nilai investasi langsung AS di India mencapai US\$425 juta, dan Jerman Barat serta AS menggantikan Inggris sebagai investor asing utamanya. Jepang pun menjadi antusias mengenai peluang-peluang investasi India. Jumlah investasi-investasi asing yang baru itu tidak besar dibandingkan dengan perekonomian India, tetapi penting di pinggirnya. Transaksi-transaksi belakangan ini kebanyakan terjadi dalam bentuk kerjasama luar negeri yang melibatkan peranian-peranian, pemberian li-

sensi dan royalti. Dalam hal AS, kerjasama teknologi berbeda-beda nilainya dari US\$4 juta sampai US\$90 juta. Proyek-proyek baru belakangan ini meliputi kerjasama untuk pembuatan mikrochip dan bahan pewarna sintesis dan untuk produksi kendaraan-kendaraan pertanian. Suatu petunjuk meningkatnya minat bisnis India maupun AS adalah naiknya jumlah kerjasama yang disetujui setiap tahun.

Secara yang mengherankan, kejutan-kejutan minyak dasawarsa 1970-an telah menguntungkan India. Selain memancing suatu sikap yang umumnya lebih ketat dan lebih pragmatis terhadap kebijaksanaan ekonomi di India, melonjaknya harga-harga minyak itu juga menciptakan daya beli di negar-negara yang bersedia menyewa pekerja-pekerja India, membeli barang-barang India, dan dengan cara lain menunjang perekonomian India. Karena takut bahwa rekening minyaknya akan menjadi terlalu berat, New Delhi mempercepat usahanya untuk mencari dan mengembangkan sumber-kekayaan sumber daya minyak dan sumber energi lainnya sendiri. Reaksi internasional terhadap kejutan-kejutan minyak tersebut bersama tanggapan kebijaksanaan dalam negeri India menciptakan kondisi bagi India untuk membujuk IMF pada tahun 1980 agar memberikan kredit US\$5,7 milyar untuk tiga tahun. Ini memungkinkan India memperluas kebijaksanaan liberalisasinya pada waktu India mengalami tekanan-tekanan pembayaran yang serius.

KELAS MENENGAH YANG BERKEMBANG

Dibandingkan dengan keadaannya 20 tahun yang lalu, India dewasa ini menunjukkan rakyat yang lebih sehat dan dengan pangan dan perumahan yang lebih baik. Di daerah pedesaan baik panen-panen maupun ternak pertanian lebih kuat. Pangan dan barang-barang konsumsi lain tersedia, bukan saja di kota-kota besar, tetapi juga di daerah pedesaan. Buah-buahan dan sayuran, susu dan keju (yang merupakan "revolusi putih" dalam makanan India), pakaian buatan pabrik, dan pada tingkat yang lebih rendah barang-barang yang canggih seperti jam komputer dan kaset video adalah barang jualan biasa. Pabrik-pabrik mobil dan elektronika untuk konsumsi, pabrik-pabrik baja dan semen bekerja siang-malam. Di seluruh negeri terdapat suatu vitalitas ekonomi yang tampak dan meningkat.

Statistik resmi membenarkan peningkatan taraf hidup bagi semakin banyak orang, berkurangnya kepekaan produksi pertanian terhadap tingkah musim, dan penerobosan-penerobosan dalam kendala-kendala pertumbuhan yang telah lama. Laju pertumbuhan tahunan yang nyata dalam pendapatan nasional kotor India selama ketiga dasawarsa pertama perencanaan (1951/52-1970/80) hanya sekitar 3,5% rata-rata. Tetapi dari 1979/80 sampai sekarang

angka itu naik menjadi 5% lebih. Akselerasi ini berarti bahwa laju pertumbuhan pendapatan per jiwa telah meningkat dua kali, dari 1,5% pada tahun-tahun pertama kemerdekaan menjadi 3% selama 10 tahun terakhir.

Harapan hidup pada kelahiran di India telah meningkat dari 43 tahun pada tahun 1960 menjadi 52 tahun pada tahun 1981; angka kematian anak menurun dari 165 per mille menjadi 121 per mille dalam periode yang sama. Proporsi anak usia sekolah yang masuk sekolah dasar selama itu naik dari 61% menjadi 79%, dan kemampuan membaca di kalangan dewasa meningkat dari 28% menjadi 36%. Suatu kelas menengah yang besar dan berkembang -- diperkirakan 70-100 juta orang, yang terbesar di Dunia Ketiga dan jauh lebih besar daripada penduduk Perancis, Inggris dan Jerman Barat -- kini merupakan bagian yang semakin besar dari penduduk India sebanyak lebih dari 700 juta. Terdapat suatu kumpulan pekerja berbakat yang semakin besar dalam ilmu pengetahuan, teknologi dan manajemen kendati terjadi suatu "brain drain" besar yang berlanjut. Angka-angka ini akan lebih mengesankan kalau penduduk India tidak tumbuh 2% lebih sedikit per tahun.

Produksi meningkat di tiga sektor penting: pertanian, industri dan energi. Dari tingkat 50 juta ton pada tahun 1950/51, *produksi pangan-padi-padian* meningkat menjadi lebih dari 150 juta ton tahun 1983/84. Kenaikan lebih lanjut diperkirakan menjadi lebih dari 200 juta ton pada tahun 2000. Produksi gandum di Punjab meningkat rata-rata 7% per tahun selama 15 tahun terakhir. Sebagai akibatnya, India telah bergeser dari ketergantungan pada impor pangan-padi-padian rata-rata 6 juta ton per tahun pada 1960-an menjadi swasembada.

Minyak goreng merupakan satu-satunya pangan yang masih berulang kali membebani rekening impor India karena produksi dalam negeri tidak memadai. Tetapi usaha riset yang berlangsung untuk menyuling minyak goreng dari dedak boleh jadi akan mengatasi kebutuhan impor minyak pada akhir dasawarsa ini.

Keberhasilan pertanian itu sebagian besar dicapai berkat dipercepatnya perluasan tanah irigasi. Sejak pertengahan dasawarsa 1970-an India menambahkan 2 juta hektar tanah irigasi per tahun sedangkan sebelumnya kurang dari 1 juta hektar. Sekitar separuh potensi irigasi India masih harus dimanfaatkan. Ini ikut menghasilkan evaluasi optimis mengenai potensi pertanian untuk berkembang lebih lanjut.

Suatu faktor lain yang menunjang pertumbuhan pertanian yang meningkat adalah penemuan cadangan gas alam yang besar yang ikut mengurangi kebutuhan impor pupuk buatan India dari US\$227 juta tahun 1980/81.

jadi US\$571 juta tahun 1981/82 dan US\$151 juta pada tahun 1982/83. Tetapi kebutuhan pupuk buatan akan terus meningkat dan oleh sebab itu adalah penting bahwa cadangan gas yang terbukti lebih dari cukup untuk memenuhi kebutuhan masukan 10 pabrik pupuk buatan yang besar -- 2 di antaranya dalam tahap pembangunan dan 1 lagi dalam perencanaan.

Investasi dalam *perluasan agraris*, pengembangan varietas unggul, bibit yang tahan hama, dan meningkatnya penggunaan obat hama dan bahan kimia lain adalah bagian-bagian lain dari suatu program yang sangat menguntungkan India. Suatu paket semacam itu untuk tanah pertanian tadah hujan belum ada, sebagian karena lebih mahal pengembangannya dan kemiskinan boleh jadi tidak akan dapat diatasi dengan cepat bagi banyak orang miskin pedesaan. Namun, suatu program riset yang aktif untuk pertanian tadah hujan yang telah dimulai di India, jika dibantu oleh masyarakat riset internasional, bisa menjadikan revolusi hijau suatu gejala di seluruh India dalam dua dasawarsa mendatang. Di antara faktor-faktor lain yang bisa mengurangi kemiskinan di pedesaan India adalah arus-kiriman uang dari luar negeri dan kebijaksanaan pemerintah untuk menggalakkan industri manufaktur di luar kota-kota.

Di sektor *industri*, produksi selama tiga dasawarsa yang lalu telah meningkat enam kali lipat. Indeks produksi industri pemerintah tidak lagi tumbuh dengan laju 6,9% per tahun 1950-1960, tetapi masih tumbuh dua kali lebih cepat daripada penduduk, bahkan tanpa menghitung produksi yang tidak terdaftar dalam ekonomi informal yang besar dan cepat berkembang. Sifat investasi industri juga berubah. Mula-mula investasi itu sebagian besar ditujukan pada penciptaan prasarana. Tetapi ia bergeser ke arah tekanan yang lebih besar atas industri dasar dan berat di bawah pemerintahan Jawaharlal Nehru, dan belakangan ini ke arah suatu campuran yang berorientasi konsumen yang lebih beranekaragam. Yang paling penting, dalam tiga puluh tahun ini telah terlihat produksi meningkat dalam barang-barang esensial: produksi semen dari 2,7 menjadi 20,9 juta ton; mesin listrik dari 0,1 menjadi 4,4 juta-tenaga kuda; aluminium dari 4 menjadi 206,8 juta ton; dan pupuk buatan nitrogen dari 9 menjadi 3.144 juta ton. Dalam periode ini produksi tenaga listrik meningkat lebih dari 10 kali lipat.

Basis produksi India kini beranekaragam melebihi apa yang bisa diharapkan dari suatu negara dengan pendapatan per jiwa yang rendah. Suatu akibat ialah bahwa dalam dasawarsa yang lalu produksi industri menjadi komponen ekspor India yang semakin besar. Ekspor barang-barang permesinan seperti baja dan alat-alat tangan naik dari US\$155 juta tahun 1970/71 menjadi US\$921 juta tahun 1980/81. India juga semakin banyak memenangkan kontrak-kontrak di Dunia Ketiga dan di lain tempat untuk perencanaan,

pemolaan, dan pembangunan proyek-proyek bangunan dan pabrik-pabrik yang canggih. Perluasan dan diversifikasi kemampuan ekspor industri ini ternyata suatu asset neraca pembayaran yang sangat berharga dalam periode menurunnya harga untuk goni, kopi, kapas dan komoditi-komoditi ekspor lain belakangan ini.

Di sektor *energi*, produksi minyak mentah dalam negeri telah meningkat dari hampir nol pada waktu kemerdekaan menjadi 26 juta ton per tahun. Sungguh, sejak 1979 India telah banyak mengurangi ketergantungannya pada impor minyak mentah melalui suatu akselerasi produksi domestik dan suatu penurunan dalam pertumbuhan konsumsi, yang sebagian besar dipacu dengan menaikkan harga produk-produk minyak. Dalam tahun fiskal 1983/84, impor minyak dan produk-produk minyak turun menjadi US\$3,6 milyar dari US\$4,4 milyar tahun sebelumnya. Ratio impor minyak dan produksi dalam negeri telah terbalik secara dramatis, dari sekitar 60:40 menjadi 30:70 dalam lima tahun. Produksi minyak sekarang ini melebihi target yang ditetapkan oleh Pemerintah India dalam Rencana Ekonomi Lima Tahun India yang Keenam (1980-1985). Dari sudut pandangan anggaran, perusahaan-perusahaan minyak negara mendapat keuntungan sekitar US\$1,5 milyar per tahun, yang ikut mencegah krisis keuangan di sektor pemerintah yang telah menimpa banyak negara berkembang. Studi-studi geologi mengisyaratkan bahwa jika pemerintah terus memberikan prioritas tinggi kepada eksplorasi dan pengembangan minyak, India bisa menjadi swasembada pada akhir abad ini.

HAMBATAN-HAMBATAN KEMAJUAN

Akan tetapi tiada diskusi mengenai hari depan bisa dipercaya tanpa menyebutkan masalah-masalah serius yang membandel.

Ketidakefisienan dalam penggunaan sumber-sumber daya khususnya besar di beberapa perusahaan negara India yang besar. Perusahaan-perusahaan negara bertanggung jawab atas sekitar 50% seluruh investasi modal tetapi hanya menyediakan 15% biaya yang diperlukan. Akibat jeleknya operasi sektor pemerintah maupun swasta, India dihadapkan dengan suatu ratio modal-produksi yang meningkat. Sebagai akibatnya barang-barang diberi harga terlalu tinggi bagi pasaran domestik pendapatan rendah; pertumbuhan sektor industri -- dan potensinya menciptakan kesempatan kerja -- juga terhambat dan ekspor barang jadi India menjadi kurang bersaing. Untuk meredakan masalah ini, pemerintah harus mengambil langkah-langkah lebih lanjut untuk memperbaiki efisiensi penggunaan sumber daya dan menekan biaya produksi. Ini akan menuntut -- di samping tindakan-tindakan lain -- peneu-

rangan restriksi-restriksi atas perusahaan domestik lebih lanjut, penciptaan insentif bagi arus modal ke dalam industri-industri di mana India mempunyai potensi untuk menjadi produsen biaya ringan menurut ukuran internasional -- yaitu industri-industri padat karya yang bisa menjamin lebih banyak kesempatan kerja dan menggunakan lebih sedikit modal -- dan penyusunan kembali bea cukai dan tarif-tarif yang lebih rendah.

Investasi adalah suatu masalah lain. India telah mencapai banyak kemajuan dalam usaha mengurangi kendala-kendala kekurangan tenaga, pengangkutan dan batubara yang lama dan saling terjalin, sebagian besar dengan pengelolaan investasi-investasi yang ada secara lebih baik. Perbaikan lebih lanjut bukan saja akan menuntut peningkatan penggunaan kapasitas yang lebih besar tetapi juga investasi baru yang substansial, suatu tugas yang menuntut terpusatnya perhatian pemerintah dan alokasi-alokasi modal baru yang lebih besar. India telah mempunyai tingkat tabungan domestik yang sangat tinggi bagi suatu negara dengan pendapatan per jiwa yang rendah -- sebagian berkat pengembangan sistem perbankan dan perpajakan yang canggih -- tetapi tingkat tabungan sektor pemerintah terlalu rendah, dan tabungan itu dapat ditingkatkan melalui efisiensi yang lebih besar dan kebijaksanaan-kebijaksanaan harga yang lebih baik. Tabungan dan investasi sektor swasta juga dapat ditingkatkan -- tanpa membahayakan tujuan-tujuan sosial-ekonomi negara yang fundamental -- seperti diakui oleh keputusan-keputusan investasi pemerintah belakangan ini. Dalam beberapa tahun yang lalu Pemerintah India merencanakan sekitar 60% investasi baru dalam sektor pemerintah, tetapi ia cukup luwes untuk membiarkan bagian itu menurun menjadi 40%. Ini mungkin karena pemerintah semakin menghargai sektor swasta. Saling curiga antara para pengusaha dan pemerintah telah memainkan peranan negatif dalam perekonomian dari pertengahan 1960-an sampai pertengahan 1970-an. Contoh-contoh adanya pragmatisme yang lebih besar meliputi kesediaan baru pemerintah untuk mengizinkan sektor swasta menanamkan modal dalam prasarana seperti pusat pembangkit listrik dan pembebasan parsial harga semen, dan secara demikian memberikan kepada industri yang sakit yang membutuhkan impor sebagai dinamisme untuk memacu produksinya, mengurangi ketergantungan luar negerinya, dan melakukan investasi baru dalam hanya beberapa tahun. Kemajuan lebih lanjut akan bergantung pada perbaikan manajemen sektor pemerintah dan pada penyusunan suatu kerangka kerja pengaturan yang lebih luwes bagi sektor swasta. Baik ketidakpastian maupun waktu yang dibutuhkan untuk mendapat ijin perlu dikurangi.

Peranan investasi asing langsung merupakan suatu soal abadi dalam strategi pembangunan India. Menyusul perlawanan awal terhadap investasi asing, yang untuk sebagian adalah reaksi terhadap kolonialisme yang lalu, Pemerintah India semakin mengakui bagaimana usaha-usaha patungan dapat

digunakan untuk memasukkan teknologi baru, meningkatkan ekspor dan menciptakan kesempatan kerja dalam negeri. Oleh sebab itu peraturan-peraturan dikendorkan, tetapi suatu sistem kendali yang menyusahkan atas produksi pada umumnya dan investasi asing pada khususnya tetap merupakan hambatan bagi skala investasi yang kini dicari India. Karena India bersaing dengan negara-negara berkembang lain yang secara aktif mencari perusahaan asing, ia perlu meninjau kembali dan menjelaskan peraturan-peraturannya untuk meyakinkan perusahaan-perusahaan internasional bahwa mereka bisa beruntung dengan menanamkan modal di India. Yang harus diakui secara lebih luas ialah bahwa perekonomian India kini telah tumbuh menjadi begitu besar sehingga segala bahaya dominasi asing -- baik oleh orang asing maupun orang India di luar negeri -- jauh lebih kecil daripada 30 tahun yang lalu. Investasi asing langsung juga bisa mendukung strategi neraca pembayaran India untuk menggalakkan ekspor dan menggantikan impor. Kemarahan rakyat atas insiden tragis di Bhopal, yang menewaskan paling tidak 2.000 orang-India, akan merugikan diri kalau ia menciptakan hambatan-hambatan baru yang tak teratasi terhadap pembaharuan di bidang ini.

Kesulitan-kesulitan keuangan domestik masih merupakan ancaman lain terhadap kemajuan India. Memperoleh cukup pendapatan untuk mendukung segi-segi administrasi maupun pembangunan anggaran pemerintah merupakan suatu masalah universal. Ia menjadi lebih berat di India akibat pendapatan per jiwa yang rendah, luasnya ekonomi informal dari mana sedikit pajak dikumpulkan, dan kekuatan politik pertanian yang membuat pemajakan pedesaan India sangat sulit. Menjamin adanya dana yang memadai untuk modal kerja dan pabrik maupun kebutuhan-kebutuhan pertanian perusahaan-perusahaan swasta yang sehat tidak selalu mudah dalam konteks seluruh kendala keuangan. Selain itu, pemerintah kadang-kadang terlalu melindungi perusahaan-perusahaan yang tak mampu membayar hutang, dalam beberapa kasus karena tekanan politik, untuk menasionalisasi firma-firma tak efisien dalam rangka melindungi lapangan kerja. Intervensi salah arah dalam sistem keuangan itu mahal, bukan saja karena sumber daya yang digunakan, tetapi karena membantu firma-firma tak efisien cenderung untuk menyadap kekuatan perusahaan-perusahaan yang lebih berhasil. India telah berbuat banyak untuk mengerahkan sumber daya keuangannya, tetapi penggunaan dana-dana ini masih dapat ditingkatkan.

Masalah-masalah perburuhan juga bisa muncul. Para pemimpin serikat-serikat buruh semakin mengakui bahwa dari sekitar 10 juta orang yang memasuki angkatan kerja setiap tahunnya, hanya 500.000 kiranya akan bergabung dengan gerakan buruh yang diorganisasi. Banyak orang lain mendapatkan pekerjaan di industri-industri dan bidang-bidang di mana belum ada serikat kerja. Namun, meningkatnya kekuasaan serikat-serikat atas sektor-sektor per-

sitif, seperti pengangkutan kereta api, penambangan batubara dan pembangunan tenaga listrik, setiap kesulitan serius yang berlanjutan dengan pekerja-pekerja itu bisa menimbulkan kekacauan hebat dalam perekonomian.

Akhirnya terdapat *masalah-masalah sosial dan politik*. Perbedaan-perbedaan tetap: terdapat kekurangan gizi dan kelaparan di samping "swasembada pangan" yang dibanggakan oleh pemerintah; banyak buta huruf di samping suatu sistem pendidikan tinggi yang luas; dan kepincangan dalam distribusi pendapatan yang tidak banyak berkurang selama 30 tahun. Perkiraan Bank Dunia tahun 1981 mengenai suplai kalori harian per jiwa sebagai prosentase kebutuhan menempatkan India pada 86%, yang kedua belas terendah di dunia berkembang. Perkiraan Bank Dunia yang lain menunjukkan bahwa hanya 7% dari seluruh pendapatan rumah tangga diterima oleh 20% penduduk yang terendah dan 16,2% oleh lapisan terendah pertama dan kedua, sedangkan 49,4% diterima oleh 20% lapisan teratas. Angka-angka ini bukan indikator yang lebih besar dari adanya kemiskinan daripada kenyataan bahwa 40% penduduk India masih hidup di bawah garis kemiskinan.

Menurut proyeksi-proyeksi, penduduk India yang menjadi dua kali lebih besar dalam 30 tahun terakhir, bisa meningkat dua kali lipat lagi dalam 45-50 tahun mendatang. Sensus India 1981, yang menunjukkan laju pertumbuhan penduduk sedikit di atas 2%, merupakan suatu kejutan yang mengecewakan karena berlawanan dengan harapan penurunan laju kelahiran. Memberi makan orang-orang itu masih mungkin, tetapi masalah menciptakan kesempatan kerja tampak serius. Tiada orang, apalagi Pemerintah India, yang mere-mehkan seriusnya *tantangan demografi* India. Akan tetapi dalam usaha memperhatikan dampak pertumbuhan penduduk atas hari depan India, beberapa hal menonjol. Pertama, dengan laju pertumbuhan pendapatan nasional kotor setinggi 5% dan laju pertumbuhan penduduk sedikit di atas 2%, pertumbuhan pendapatan per jiwa menjadi lebih baik; ini berarti perbaikan taraf hidup. Kedua, laju pertumbuhan penduduk tetap tinggi lebih sebagai akibat menurunnya angka kematian daripada karena menurunnya angka kelahiran. Menurut angka-angka Bank Dunia, angka kelahiran per mille India menurun dari 48 tahun 1960 menjadi 34 tahun 1982 -- sedangkan angka kematiannya menurun dari 24 menjadi 13 -- suatu penurunan separuh lebih. Tetapi diperkirakan bahwa pada tahun 2000 seluruh angka kelahiran -- atau jumlah anak yang akan lahir dalam satu rumah tangga -- adalah 2,9 lawan 4,8 tahun 1982. Akhirnya, program keluarga berencana di India adalah salah satu yang paling tinggi perkembangannya di Dunia Ketiga.

Terjalin dengan berlanjutnya perbedaan-perbedaan dan tekanan penduduk adalah pergesekan-pergesekan regional dan komunal yang terus mengganggu masyarakat India. Terdapat banyak gerakan separatis dan agitasi

komunal sering mengakibatkan kekerasan dan pertumpahan darah. Biarpun tiada bahaya serius bahwa India akan terpecah belah, tuntutan-tuntutan negara-negara bagian dan kekuatan-kekuatan lain akan lebih banyak kekuasaan ekonomi dan politik merupakan masalah-masalah yang berat.

Ketegangan regional dan komunal pada tahun-tahun mendatang bisa menggeser kekuasaan dari pemerintah pusat ke negara-negara bagian -- seperti terjadi di masa lampau -- tetapi tidak sampai suatu tingkat yang akan merongrong pembangunan ekonomi India di masa datang. Khususnya kebijaksanaan industri telah kokoh di tangan pemerintah pusat.

Akan tetapi, perbedaan-perbedaan maupun perpecahan akan mempengaruhi kebijaksanaan ekonomi di masa depan seperti terjadi sejak kemerdekaan. Berlanjutnya legitimasi politik pemerintah pusat harus dibeli dengan tindakan-tindakan khusus untuk membantu kaum miskin dan mempertahankan persatuan regional. Pertukaran dalam jangka pendek antara target pertumbuhan dan sasaran pembagian dalam beberapa hal bisa mahal, tetapi dalam jangka panjang kedua sasaran itu bisa sejalan.

MEMPERTAHANKAN MOMENTUM

Untuk mengatasi kendala-kendala itu dan mempertahankan momentum pertumbuhannya, India akan memerlukan mobilisasi valuta asing yang tiada presedennya. Rencana Lima Tahun yang Keenam mengantisipasi suatu peningkatan berarti dalam tabungan asing untuk melengkapi suatu usaha penabungan dalam negeri yang cukup besar. Ini meliputi, untuk pertama kalinya, pinjaman non-konsesi yang besar dari luar negeri, sekitar 4% seluruh investasi dan 7% impor. Untuk sebagian kebijaksanaan baru ini mengungkapkan kebijaksanaan-kebijaksanaan India yang lebih ekspansif dan lebih terbuka dan untuk sebagian suatu kesediaan untuk mengambil manfaat dari pengakuan, paling tidak dalam masyarakat keuangan internasional, bahwa India layak mendapat kredit. Hal itu juga berasumsi bahwa bantuan keuangan resmi akan tetap memainkan peranan yang menentukan.

Untuk mendukung program penyesuaian dan investasinya yang terarah pada pertumbuhan, India berpaling kepada IMF pada tahun 1980.² Keputusan India untuk pergi ke IMF secara dini, dalamantisipasi berlanjutnya tekanan atas neraca pembayarannya dan mendahului berakhirnya aksesnya ke pasar modal swasta, mengungkapkan pandangan pemerintah bahwa

²Catherine Gwin, "Financing India's Structural Adjustment: The Role of the Fund," dalam John Williamson (ed.), *IMF Conditionality* (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1985), hal. 511-531.

memburuknya kedudukan eksternal memberi India suatu klaim sah atas sumber-sumber daya IMF; bahwa dalam konteks macetnya bantuan luar negeri, India perlu memperluas dan menganekaragamkan sumber-sumbernya bagi pinjaman luar negeri; bahwa dengan menarik dana dari IMF guna mendukung suatu strategi penyesuaian melalui pertumbuhan, India dapat menekan biaya peningkatan pinjaman komersial dan mempertahankan tingkat kelayakannya mendapatkan kredit untuk pinjaman di masa depan; dan bahwa ia tidak akan menemui banyak kesulitan untuk memenuhi tuntutan-tuntutan persyaratan IMF mengingat perubahan-perubahan dalam kebijaksanaan pinjaman IMF belakangan ini dan seluruh fokus Rencana Keenam India sendiri.

Namun, Kiri dan Kanan di India dan Pemerintah AS mengajukan keberatan: kritisi di AS dan India bertemu mengenai dua hal: keragu-raguan mengenai perlunya pinjaman sebesar itu dan suatu preferensi untuk pinjaman komersial. AS yang akhirnya tidak memberikan suara dalam pemungutan suara di IMF mengenai pemberian pinjaman kepada India itu, mengatakan bahwa neraca pembayaran India tidaklah begitu lemah untuk membenarkan pembiayaan semacam itu, atau paling tidak pembiayaan pada tingkat yang diberikan kepada India itu. Menyetujui program India akan membuat suatu preseden yang bisa mengancam posisi likuiditas IMF dan banyak merubah watak lembaga itu. Menurut AS, IMF akan didorong untuk menjadi suatu pengantara keuangan jangka sedang dan bukannya memainkan peranan tradisionalnya sebagai suatu dana moneter yang memutar, yang memberikan pembiayaan neraca pembayaran sementara atas dasar kontingensi.

Akan tetapi sejarahnya mengisyaratkan bahwa strategi India-IMF untuk mencapai penyesuaian dengan pertumbuhan adalah tepat. Neraca pembayaran India cukup membaik untuk mengizinkan pemerintah membiarkan bagian kedua dan terakhir pinjamannya dari IMF. Yang terpenting, peluang dini untuk mendapatkan sumber-sumber daya IMF menolong India mempertahankan momentum pembangunannya, menghindari trauma langkah mundur yang sangat mahal, dan memperkuat standing kredit internasionalnya. Keefektifan tanggapan IMF kepada India diperbaiki dengan bekerjasama secara erat dengan Bank Dunia, yang mengizinkan suatu integrasi penanganan krisis dengan kebijaksanaan pembangunan jangka panjang.

Sejak 1949, Bank Dunia memberi India pinjaman hampir sebesar US\$20 milyar -- US\$6,5 milyar dari International Bank for Reconstruction and Development (IBRD) dengan bunga yang mendekati tingkat pasaran dan US\$12,3 milyar dari International Development Association (IDA) dengan syarat sangat lunak. Ini menjadikan India kreditor IDA yang terbesar, dan bertanggung jawab atas lebih dari sepertiga seluruh hutang luar negerinya. India mengambil sampai 40% dana IDA per tahun sejak 1968. Namun India hanya

yang ke-40 dari 51 penerima dana dalam komitmen-komitmen tahunan atas dasar per kapita mulai 1981, dan menurut kriteria penduduk dan pendapatan per kapita yang baku yang digunakan untuk mengalokasikan dana IDA, akan mendapatkan jauh lebih banyak dari 40%. Kenyataannya, pinjaman Bank Dunia dan IDA adalah kurang dari seperdua belas jumlah yang dibelanjakan oleh pemerintah itu sendiri untuk pembangunan.

Dalam periode pengisian kembali IDA yang ketujuh (yang mulai pertengahan 1985) India ditetapkan untuk membagi dengan RRC suatu jumlah yang tidak melebihi 40% seluruh pembiayaan IDA. Selain itu, karena AS tidak bersedia menyumbang lebih dari US\$750 juta per tahun untuk pengisian kembali IDA yang ketujuh, seluruh dana IDA yang tersedia untuk dialokasikan dalam periode 3 tahun dibatasi sampai US\$9 milyar. Ini berarti bahwa, terlepas dari inflasi, besarnya IDA-7 akan 25% lebih kecil daripada IDA-6. Kecuali kalau Bank Dunia berhasil mendapatkan dana tambahan, bantuan bagi India akan sangat berkurang secara absolut maupun dalam prosentase.

★ Suatu argumen pokok AS untuk suatu IDA yang lebih kecil ialah bahwa India -- maupun RRC -- kini mampu meminjam lebih banyak di pasaran modal swasta dan lebih banyak dari "hard loan window" Bank Dunia. Ini mungkin suatu taksiran yang tepat mengenai posisi kredit India yang langsung -- yang kuat sebagian besar karena India sejauh ini mencari begitu sedikit pinjaman komersial -- tetapi mengabaikan segi-segi fundamentalnya. Kini sampai kapan pun, unsur konsesional pinjaman IDA penting untuk menekan beban debt-service India dan untuk memungkinkan pinjaman kotor yang lebih besar daripada halnya tanpa pinjaman lunak itu. Setiap pengurangan besar dalam bantuan konsesional melebihi apa yang telah diantisipasi India dan dimasukkan dalam Rencana Lima Tahun Keenam dan strategi pembiayaannya akan mengancam gerak India ke arah suatu perekonomian yang lebih terbuka. Suatu pergeseran sebelum waktunya dari pinjaman konsesional pemerintah ke pinjaman non-konsesional swasta bisa memaksa India untuk menerima suatu beban debt-service yang sangat berat, atau kemungkinan lebih besar mengingat konservatisme fiskalnya mengerem pembangunan nasionalnya. Opsi-opsi itu tidak melayani kepentingan India atau Barat. Sungguh, sekarang setelah India dalam proses mencatat laju pertumbuhan tinggi yang berlanjut dan melakukan sejumlah penerobosan yang penting, kiranya sangat bodoh untuk tidak mendukung para pembuat keputusan India dan tokoh-tokoh berpengaruh lain yang mendukung strategi liberalisasinya. Minimal pengurangan dana IDA bagi India harus secara berangsur-angsur dan akses kepada IBRD harus ditingkatkan.

Telah dinyatakan kekhawatiran di India bahwa suatu krisis neraca pembayaran akan timbul sebelum akhir dasawarsa dan bahwa dengan mencari pin-

jaman luar negeri untuk membiayai defisit perdagangan yang berlanjut, India bisa kena "penyakit Brasilia." Beberapa orang dari mereka yang menyatakan kekhawatiran itu secara ideologis menentang lebih terbukanya perekonomian India bagi perdagangan. Mereka akan lebih senang melihat New Delhi sangat membatasi impor daripada menekankan peningkatan produksinya untuk ekspor atau pinjaman luar negerinya sendiri. Lain-lain secara sah khawatir bahwa impor bertumbuh lebih cepat daripada ekspor dan bahwa pinjaman komersial mulai meningkat pada waktu bantuan konsesional berkurang.

Sebagai akibat ratio debt-servicenya yang masih rendah, India masih jauh dari kesulitan. Dan oleh sebab ia memilih untuk tidak mengambil bagian akhir pinjaman IMF-nya, pembayaran kembali kewajiban-kewajiban tahun 1985 dan sesudahnya akan cukup besar tetapi tidak sebesar antisipasi sebelumnya. Namun sekarang banyak hal bergantung pada kemampuan India untuk mengurangi impor berbagai barang dan untuk meningkatkan daya saing eksportnya. Keduanya akan makan waktu dan bukan saja bergantung pada tindakan yang diambil India tetapi juga pada pertumbuhan perekonomian dunia dan keterbukaan negara-negara industri bagi impor.

Biarpun banyak hal dapat dilakukan untuk memacu lebih lanjut produksi domestik barang-barang yang merupakan bagian besar dalam rekening impor India -- termasuk minyak, bahan kimia, mesin, pupuk buatan, minyak goreng dan baja -- dalam konteks meneruskan kemajuan ekonomi, pertumbuhan kebutuhan akan barang-barang itu dan barang-barang modal serta barang-barang kebutuhan lain pasti akan menaikkan rekening impor India dengan cepat. Meningkatnya ekspor dan meningkatnya pinjaman komersial yang dimungkinkannya adalah esensial kalau India ingin mengikuti gerak meningkatnya kebutuhan impornya. Dewasa ini, kendala-kendala kunci bagi perluasan ekspor India adalah ketidakefisienan produksi dan ketidakmampuan untuk meningkatkan produksi barang-barang yang dapat dijual lebih cepat, bukan kebutuhan eksternal yang tidak memadai. Tetapi setelah India mulai mengurangi kendala-kendala itu, akan menjadi semakin penting bahwa keadaan perdagangan dunia tidak memburuk lagi secara serius. Dalam hubungan ini, besarnya defisit anggaran dan perdagangan AS -- yang mengancam akan merongrong pemulihan ekonominya dan mendorong tindakan-tindakan proteksionis -- sangat mencemaskan kawan-kawan dagang AS, termasuk India.

Dapat diajukan argumen yang kuat bahwa kepentingan India adalah memperkuat arah kebijaksanaannya sekarang ini. Peluang-peluang di masa depan terutama terletak di bidang pertanian dan dalam perusahaan-perusahaan padat karya yang kecil dan sedang -- sektor-sektor yang juga berpotensi untuk mengurangi kemiskinan dengan menciptakan lapangan kerja bagi tenaga-tenaga tak trampil. Sedikit lebih kontroversial adalah pandangan bahwa

akselerasi pembangunan India juga akan melayani kepentingan AS dan negara-negara demokrasi lain. Akan tetapi letak geografis dan kekuatan ekonomi dan militer India yang potensial sangat diperhatikan oleh Barat. Demikian pun nilai-nilai demokrasi dan usaha-usaha India untuk mengusahakan suatu taraf hidup yang wajar bagi rakyatnya. Kemajuan di India menyanggah dalil bahwa rezim-rezim otoriter lebih mampu menangani tantangan pembangunan daripada lawan-lawan demokratisnya. Ia juga menyanggah pendapat bahwa bantuan luar negeri tak banyak membantu pembangunan. Oleh sebab itu AS harus meninjau kembali persepsinya mengenai India dan memikirkan apa yang bisa dilakukannya untuk membantu India mewujudkan prospek pertumbuhannya pada 1980-an.

Juga terdapat pertimbangan-pertimbangan dagang yang penting. Ekspor AS ke India belakangan ini meningkat, kendati banyak menyusutnya nilai dolar tahun-tahun belakangan ini. Pada tahun 1982, ekspor AS ke India mendekati US\$1,5 milyar dan pada tahun 1983 sekitar US\$1,8 milyar. Angka-angka tahun 1984 hanya menurun sedikit. Ekspor India ke AS bahkan tumbuh lebih cepat, dari US\$1,4 milyar tahun 1982 menjadi US\$2,2 milyar tahun 1983. Volume impor India ini terlalu kecil untuk menjadi saingan komersial yang serius di pasaran AS, tetapi meningkatnya perdagangan itu sekali lagi menjadikan AS kawan dagang India yang paling besar, suatu posisi yang didudukinya sampai 1981, ketika ia dikalahkan oleh Uni Soviet. Sekalipun Uni Soviet akan tetap kawan dagang yang penting, khususnya dalam suplai barang-barang militer, Moskwa tidak dapat memberikan teknologi modern yang semakin dicari New Delhi dan yang memberi peluang luas kepada pedagang-pedagang dan investor-investor AS. Khususnya rencana India untuk meningkatkan industri elektroniknya sepuluh kali lipat, dari US\$1,2 milyar sekarang ini, akan memerlukan tingkat-tingkat impor teknologi yang substansial dan memberikan peluang-peluang menarik kepada industri AS. Bidang minat lain boleh jadi adalah industri perbankan, di mana persetujuan antara serikat-serikat pegawai bank India dan perhimpunan banker India telah meratakan jalan bagi instalasi komputer-komputer dan sistem-sistem pengambilan informasi lain yang berkaitan. Masih ada peluang-peluang lain bagi bisnis AS di bidang-bidang mesin-mesin minyak dan gas, telekomunikasi, dan pemrosesan pangan. Kalau AS tidak memanfaatkan peluang-peluang itu, negara-negara lain akan melakukannya. Sejak akhir 1982, pemimpin-pemimpin Jepang dan Prancis adalah dua di antara mereka yang pergi ke India untuk tujuan-tujuan yang pada pokoknya komersial.

Kepentingan AS di India bukan saja politik dan komersial tetapi juga strategis. Seperti dicatat orang-orang lain: "Pertumbuhan dan pembangunan ekonomi India dan kemampuannya untuk diperintah ... adalah syarat-syarat esensial bagi stabilitas regional, self-management regional, dan kerjasama

strategis inter-regional."³ Khususnya di bidang-bidang inilah AS berkepentingan untuk bekerjasama dengan India.

Hubungan India dengan AS tidak selalu baik, Kesulitan-kesulitan diplomasi sebagian bersumber pada perbedaan-perbedaan nyata dalam kepentingan keamanan kedua negara. Tetapi beberapa kesulitan bersumber pada ketidaktahuan di pihak para pembuat kebijaksanaan di kedua negara mengenai sifat negara yang akan mereka pengaruhi. Pada tahun-tahun mendatang tidak akan ada kebijaksanaan AS yang baik terhadap India sampai pejabat-pejabat AS menyadari arti geografis dan komersial keberhasilan ekonomi India yang baru itu dalam dan luar negeri.

³Lloyd I. Rudolph dan Susanne H. Rudolph, "The United States, India and South Asia," dalam J.P. Lewis dan V. Kallab (eds.), *U.S. Foreign Policy and the Third World: Agenda 1983* (Washington, D.C.: Overseas Development Council, 1983), hal. 89.