

442

Peran Sektor Swasta dalam Pembangunan Ekonomi Kebangsaan*

Sofyan WANANDI

PENGANTAR

Selama 2 tahun terakhir ini peran sektor swasta dalam pembangunan ekonomi Indonesia merupakan masalah yang banyak dibahas dalam berbagai seminar, di media massa, dan dalam percakapan informal. Secara nasional pertama kali masalah ini disoroti secara sistematis dalam diskusi panel yang diselenggarakan harian *Suara Karya* pada bulan Februari 1984. Pada waktu itu, yaitu menjelang Indonesia memasuki pelaksanaan Pelita IV, pemerintah sendiri menegaskan perlunya sektor swasta mengambil peran yang lebih besar dalam pembangunan. Peningkatan peran ini tampaknya ditunjukkan dalam besarnya saham dari apa yang dinamakan sektor "masyarakat" dalam penanaman modal, yaitu sebesar Rp 67,5 trilyun -- atau 46,5% -- dari Rp 145 trilyun selama Pelita IV.

Sebenarnya, besarnya peran sektor swasta tidak dinyatakan secara eksplisit, sebab yang diartikan dengan sektor masyarakat itu adalah gabungan dari berbagai ragam kegiatan yang mempunyai alasan, tingkah-laku, dan orientasi yang berbeda-beda, yang biasa dikenal sebagai sektor swasta, BUMN (sektor perusahaan negara dan daerah), sektor pemerintah daerah dan sektor koperasi. Artinya, semua sektor kecuali pemerintah pusat, yang kegiatannya dicakup oleh APBN. Walaupun demikian, banyak kalangan melihatnya sebagai pertanda keseriusan pemerintah untuk melihat peranan sektor swasta yang meningkat.

Salah satu alasan pemerintah untuk mendorong peran swasta yang lebih besar itu adalah menurunnya kemampuan pemerintah untuk memperoleh

dana-dana pembangunan melihat prospek perkembangan harga minyak di pasar internasional yang kurang menggembirakan dalam jangka menengah. Sedangkan, seperti diketahui, bagian terbesar dalam penerimaan dalam negeri pemerintah berasal dari pajak sektor minyak yang peningkatannya secara fantastis selama periode Pelita II dan Pelita III telah memungkinkan pemerintah meningkatkan APBN-nya secara cukup fantastis pula. Secara umum dapat dikatakan bahwa dalam era pasca-minyak, sektor swasta harus dapat memainkan peran sebagai salah satu motor pertumbuhan ekonomi. Seperti dinyatakan pemerintah, peran swasta ditingkatkan guna mencapai pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi, perluasan lapangan kerja, dan landasan yang tangguh untuk lepas landas.

Diskusi panel *Suara Karya* itu sangat menarik karena menunjukkan bahwa sambutan masyarakat terhadap ajakan dan harapan pemerintah itu berbeda-beda. Ada anggapan bahwa sektor swasta diajak berperan serta hanya kalau dibutuhkan jika keadaan memaksa tetapi akan dibuang bila sudah tidak diperlukan. Ada pula perasaan bahwa pada dasarnya sektor swasta dilihat sebagai sapi perah oleh pemerintah (baca: birokrasi). Tetapi ada pula yang mengajukan pertanyaan yang bersifat fundamental, yaitu apakah dalam tata ekonomi Indonesia memang ada tempat bagi swasta.¹

Dalam dua tahun terakhir ini mungkin tidak banyak dicapai kemajuan dalam usaha meningkatkan peran sektor swasta. Walaupun berbagai tindakan pemerintah, seperti yang digariskan oleh Inpres No. 4, membantu melancarkan kegiatan ekonomi nasional dengan mengurangi beban-beban ongkos yang ikut membentuk ekonomi-biaya-tinggi itu, tetap dirasakan suasana yang mencekam kegiatan dunia usaha karena peraturan yang berlebihan dan pengaturan yang sering tidak masuk akal. Selain itu, iklim usaha memang sedang parah. Secara keseluruhan ekonomi Indonesia belum dapat pulih dari kelesuan yang dirasakan sejak tahun 1982 ketika ekonomi Indonesia mengalami pertumbuhan yang sangat rendah dan terendah dalam era Orde Baru.

Sementara itu, prospek pasar minyak internasional telah berkembang ke arah yang semakin tidak menggembirakan. Hal ini berarti bahwa ajakan pemerintah untuk meningkatkan peran swasta seharusnya menjadi semakin urgen. Selagi pembahasan mengenai peran swasta itu belum sampai membuahkannya konsensus nasional, apalagi gagasan-gagasan operasional, pembicaraan umum pada saat ini telah beralih pada masalah yang lain, yaitu peningkatan efisiensi nasional, yang hanya secara tidak langsung melibatkan pembahasan mengenai peran swasta.

¹Lihat tulisan Hadi Soesastro, "Suara Karya Merekam Suara Swasta," *Tempo*, 25 Februari 1984.

Tema populer saat ini, yaitu yang disebut privatisasi atau swastanisasi itu, sebenarnya malahan tidak menyangkut sektor swasta *an sich* tetapi mengenai sektor BUMN. Konstatasi bahwa sektor BUMN tidak efisien, atau relatif kurang efisien dibandingkan dengan sektor swasta, bukanlah hal baru dan sebenarnya tidak lagi perlu diperdebatkan. Seharusnya memang BUMN menangani bidang kegiatan usaha di mana pertimbangan ekonomi bukan merupakan pertimbangan yang utama. Malahan, bila suatu BUMN menunjukkan keuntungan, ia sebenarnya harus dipersoalkan. Sebab, keuntungan itu mungkin dicapai berkat adanya kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah yang sengaja menciptakan distorsi ekonomi yang menguntungkan usaha tersebut. Usaha tersebut bisa saja diswastakan, dan usaha itu mungkin akan menghasilkan keuntungan yang semakin besar. Tetapi apabila lingkungan kebijaksanaan yang ada tetap dipertahankan, penswastaan atau privatisasi itu tidak ada artinya sama sekali. Malahan dapat dikatakan bahwa peningkatan peran sektor swasta itu hanya semu sifatnya.

Baru-baru ini Panglaykim mencoba mengaitkan kedua pokok permasalahannya: peran swasta di satu pihak dan swastanisasi di pihak lain. Melalui suatu penafsiran tentang gejala swastanisasi yang terlihat secara global, khususnya di kawasan Asia Pasifik, peningkatan peran swasta dan swastanisasi dilihat sebagai dua sisi dari mata uang yang sama.² Keduanya merupakan jawaban terhadap tantangan internasional baru yang dihadapi semua ekonomi di dunia, dan khususnya secara sangat tidak menguntungkan bagi negara-negara berkembang.

Era baru teknologi, sifat jaringan perdagangan internasional, dan perubahan dalam arus modal internasional, kesemuanya itu mendorong dan membantu terbentuknya keunggulan komparatif buatan manusia di pihak negara-negara industri maju. Dengan perkataan lain, kecenderungan internasional dewasa ini berakibat menumpulnya keunggulan komparatif yang secara potensial dipunyai negara-negara berkembang. Tantangan internasional ini, menurut Panglaykim, seharusnya merupakan alasan cukup untuk tidak lagi mempersoalkan masalah peningkatan peran swasta dan swastanisasi secara ideologis.

Perspektif di atas menunjukkan perlunya fleksibilitas bagi setiap ekonomi yang terbuka untuk dapat menghadapi, menjawab, dan mengambil manfaat dari perkembangan dan tantangan internasional tersebut. Peningkatan peran sektor swasta menjadi relevan karena organisasi swasta dapat bersifat jauh

²Lihat J. Panglaykim, *Era Proses Privatisasi dan Sektor Swasta Nasional: Tempat, Peran dan Tantangan*, makalah yang disampaikan pada Ceramah Ulang Tahun ke-15 Majalah *Tempo*, 27 Februari 1986.

³Lihat, "Dipertanyakan, Kemampuan Bertahan Tanpa Privatisasi," *Harian Kompas*, 28 Februari 1986.

lebih fleksibel daripada organisasi pemerintah. Swastanisasi menjadi relevan karena ekonomi yang didominasi oleh perusahaan-perusahaan negara cenderung menjadi "tegar." Perspektif ini mungkin perlu diberi tempat yang penting apabila kita hendak melihat ke depan, katakanlah untuk 20 tahun mendatang ini.

MEMPERTAHANKAN MOMENTUM PEMBANGUNAN

Telah berulang kali dinyatakan bahwa rangkaian Pelita-Pelita yang ditujukan untuk menjaga kesinambungan usaha-usaha pembangunan diperlukan karena landasan ekonomi nasional kita belum kuat. Salah satu faktor penting untuk memperkuat landasan itu adalah sektor swasta sebagai pencerminan *swadaya masyarakat*. Faktor lainnya adalah koperasi.

Tantangan internasional yang sedang dan akan terus kita hadapi selama 20 tahun mendatang memang kompleks sifatnya, tetapi alternatif lain bagi kita, yaitu strategi yang berpaling ke dalam (*inward looking*), pasti akan membawa akibat yang sangat merugikan dalam jangka panjang.

Data-data komparatif dalam Tabel 1 untuk sejumlah negara menunjukkan kaitan antara keberhasilan ekspor, yang merupakan pencerminan keterbukaan ekonomi -- dan karenanya, daya saing internasional, dengan peningkatan kemakmuran (dan kesejahteraan yang dimungkinkan olehnya).

Tabel 1

PENINGKATAN EKSPOR DAN PERTUMBUHAN EKONOMI SELAMA PERIODE 1967-1984 DI BEBERAPA NEGARA

Negara	Ekspor 1984 (nilai nominal) 1967 = 100	PDB 1984 (riil) 1967 = 100
Korea	8.780	450
Singapura	9.220	440
Indonesia	2.960	330
Muangthai	1.080	300
Brasil	1.630	290
Jepang	1.630	260
Meksiko	2.120	250
Filipina	670	220
India	640	190

India boleh kita ambil sebagai satu contoh ekonomi yang sangat membatasi keterbukaannya di waktu lalu. Dalam periode 1967-1984, secara nominal nilai eksportnya hanya meningkat sebesar sekitar 6 kali. Selama periode itu, produk domestik brutonya (PDB) secara riil hanya meningkat sebesar 1,9 kali. Pada esktrēm lain kita lihat Korea Selatan. Dalam periode yang sama nilai eksportnya meningkat sebesar hampir 90 kali, dan produk domestik brutonya (riil) meningkat sebesar 4,5 kali.

Pengalaman Indonesia selama periode 17 tahun terakhir ini tidak jelek biarpun dalam 4 tahun belakangan ini kita berada dalam stagnasi ekonomi. Selama periode 1967-1984 itu, ekspor mengalami kenaikan sebesar hampir 30 kali. Bersamaan dengan itu produk domestik bruto meningkat sebesar 3,3 kali. Masalah yang kita hadapi sekarang ini adalah bagaimana kita dapat mempertahankan momentum pembangunan itu untuk 20 tahun mendatang. Kita mengetahui bahwa hasil yang menggembirakan itu telah sangat dipengaruhi oleh perkembangan yang menguntungkan dalam pasar minyak internasional selama dasawarsa 1970-an.

Tidak ada yang dapat memberikan kepastian mengenai perkembangan pasar minyak internasional dalam dua dasawarsa mendatang. Memang ada kemungkinan bahwa dalam jangka menengah pasar minyak akan menguat kembali walaupun ini hanya berarti bahwa harga minyak secara riil dapat bertahan pada tingkat tertentu. Tetapi pengalaman waktu lalu telah menunjukkan bahwa sebaiknya ekonomi Indonesia tidak terlampaui bergantung pada sektor minyak (dan gas bumi). Alasannya jelas, ketergantungan pada satu komoditi saja -- apa pun itu, minyak atau yang lain -- tidak pernah menguntungkan dalam jangka menengah dan panjang. Cepat atau lambat pengaruh negatifnya akan terasa.

Tekanan pemerintah pada pengembangan sektor ekspor non-migas memang tepat dilihat dalam kaitan ini. Apabila kita pelajari dan renungkan lebih dalam, peningkatan ekspor non-migas itu mau tidak mau berarti peningkatan peran sektor swasta dan usaha swadaya masyarakat umumnya karena potensi ekspor non-migas yang terbesar adalah di bidang usaha di mana penanganan oleh sektor swasta atau swadaya masyarakat adalah yang terbaik.

Maka bila di satu pihak pemerintah berusaha menggalakkan ekspor non-migas adalah aneh bila di pihak lain tidak dirumuskan kebijaksanaan yang mendorong pengembangan sektor swasta atau sesedikitnya dihilangkan kebijaksanaan yang menghambat pengembangan sektor swasta. Dalam kaitan ini maka pembahasan dan usaha-usaha ke arah deregulasi, penyederhanaan prosedur, pengurangan campur tangan birokrasi -- dan mungkin swastanisasi, memang relevan. Pengalaman selama 2-3 tahun terakhir ini menunjukkan

bahwa usaha-usaha itu tidak bisa diselenggarakan secara *piecemeal*, dan perlu cukup menyeluruh.

Tuntutan yang bersifat komprehensif itu sebenarnya bukan tuntutan yang berlebihan; yang diperlukan untuk meningkatkan peran sektor swasta (dan swadaya masyarakat) adalah suatu iklim berusaha yang sehat, yang dijamin oleh suatu sistem yang memberikan kepastian dan yang bersifat transparan. Dalam negara berkembang tidak dapat dihindarkan bahwa kebijaksanaan dan peraturan pemerintah dapat dan harus berubah, tetapi perubahan itu harus jelas alasannya. Begitu pula perlunya intervensi pemerintah juga tidak lagi masalah untuk diperdebatkan.

Tantangan keadaan sebenarnya meminta dijalinnya suatu *partnership* antara sektor swasta dan pemerintah. Partnership ini merupakan salah satu kunci keberhasilan Jepang. Apa yang dinamakan "Japan Incorporated" itu, yang sering kali memang diberi arti yang berlebihan, sebenarnya merupakan suatu sarana, suatu alat, yang memungkinkan Jepang melaksanakan apa yang dikenal sebagai "targeting" dalam kebijaksanaan industri (*industrial policy*)nya. Dengan *targeting* itu secara bersama-sama ditentukan industri-industri (atau kegiatan usaha) mana yang akan dikembangkan di Jepang dan yang sekaligus akan memasuki pasar-pasar di dunia. Strategi serupa ini juga dikenal sebagai *commodity approach*, dan memang di Indonesia sudah sering diusulkan dan disebut-sebut. Tetapi operasionalisasinya hingga saat ini tidak dipikirkan secara serius. Hal ini mungkin disebabkan karena *mekanisme* tidak pernah dianggap sebagai bagian penting dari pelaksanaan kebijaksanaan. Dalam kasus Jepang ada yang dinamakan "administrative guidance." Padahal, suatu kebijaksanaan yang baik sering kali tidak dapat diterapkan atau tidak membawa hasil seperti yang diharapkan karena mekanismenya tidak ada atau tidak memadai.

Institution building merupakan faktor penting dalam keberhasilan Jepang. Perlu dicatat bahwa institusi-institusi itu berkembang dari pengalaman dan bukan sekali jadi. Tangguhnya institusi-institusi itu merupakan hasil dari kerjasama -- *partnership* -- antara sektor swasta dan pemerintah. Institusi-institusi yang tangguh itu juga tetap dapat menjaga kemampuan adaptasinya -- fleksibilitasnya -- karena bersifat *mission-oriented*.

Pembahasan di atas tidak dimaksudkan agar kita meniru dan mengambil alih institusi-institusi seperti yang ada di Jepang. Tetapi pengembangan mental kerjasama, kesadaran akan perlunya institusi yang tangguh dan fleksibel (seperti terlihat pada Sogo Shosha Jepang), dan sifat *mission-oriented* itu perlu mendapatkan perhatian. Pengalaman ini menunjukkan bahwa peningkatan peran swasta tidak bisa dilaksanakan dalam vakum, dan usaha ini harus menjadi bagian pokok dalam upaya pembangunan ekonomi nasional.

TUGAS SEKTOR SWASTA

Seperti ditunjukkan oleh Panglaykim, pembahasan mengenai swastanisasi masalah yang menarik tetapi tidak relevan bila tidak dikaitkan dengan tantangan internasional yang dihadapi *dan* dengan tantangan yang dihadapi oleh sektor swasta di Indonesia sendiri. Sebab, sektor swasta di Indonesia sendiri sebenarnya masih lemah. Selain itu, prasarana-prasarana dan perangkat-perangkat ekonomi yang memungkinkan sektor swasta memainkan peran yang lebih besar dan berarti juga belum memadai. Salah satu contoh adalah di bidang finansial. Seperti dinyatakan oleh Panglaykim, bila pembelian BUMN-BUMN oleh swasta dilakukan dengan menggunakan pinjaman dari bank pemerintah, swastanisasi itu hanyalah suatu lelucon.⁴

Maka dari itu, selain usaha mengembangkan iklim usaha yang sehat seperti diuraikan tadi, pihak swasta sendiri harus mengambil langkah-langkah untuk memperkuat dirinya. Ada banyak hal yang dapat dibahas dalam kaitan ini, tetapi ada beberapa hal yang tampaknya terpenting pada saat ini. Faktor yang pertama adalah pengembangan mental bekerjasama antara swasta sendiri. Bagaimana dapat diharapkan tercipta semangat kerjasama yang sehat antara pemerintah dan swasta apabila di kalangan swasta sendiri *partnership* tidak bisa diciptakan. *Pooling of resources* antara kalangan sektor swasta sendiri, seperti terlihat dalam sulitnya dibangun *trading houses* swasta, tidak mudah dilaksanakan. Ini tentu merupakan hambatan besar bagi peningkatan peran sektor swasta.

Faktor yang lain adalah pembinaan profesionalisme. *Industrial entrepreneurship* belum dapat berkembang dengan baik, mungkin karena sebagian besar usaha swasta nasional masih bersifat usaha keluarga. Namun demikian, cepat atau lambat tantangan zaman akan dirasakan oleh usaha-usaha itu dan peningkatan profesionalisme perlu ditangani secara sistematis dan serius oleh usaha-usaha tersebut.

Dalam dua dasawarsa mendatang banyak yang harus dilakukan oleh sektor swasta, dan seharusnya banyak yang dapat dilakukan oleh sektor itu. Tantangan yang dihadapi memang berat, tetapi apabila tidak dihadapi dan dijawab sekarang dengan baik secara bersama-sama oleh pihak swasta dan pemerintah, peluang yang ada akan semakin jauh berkurang di masa mendatang dan kesempatan untuk berhasil (*chances of success*) akan semakin kecil.