

## PENGELOLAAN EKONOMI INDONESIA: PENGALAMAN ORDE BARU

**M. Zahrin Piliang\***

Sekolah Tinggi Ekonomi dan Bisnis Islam (STEBI) Al-Ulum Terpadu Medan

\* sidizahrin@gmail.com

---

### *Abstract*

---

This paper uses a qualitative approach (literature) on the experience of the New Order government in managing the national economy to find the link in the economic development policy chain and the state revenue and expenditure budget management policy after the Old Order era. The formulation of the problems in this paper are (1) what policies the New Order government pursued in restoring the national economy, (2) what development concepts were used in carrying out national economic development, and (3) how was APBN management carried out? This paper aims: 1) to determine the policies pursued by the New Order government in restoring the national economy, 2) to find out what development concepts are applied in carrying out national economic development, and 3) to find out how APBN management is carried out. Using a variety of literature, this paper finds that in order to restore the national economy, the New Order government took steps to communicate with Western creditors, including the US, the IMF and the World Bank, aimed at rescheduling maturing debts and obtaining new loans. After the commitment was built with the IGGI, the government developed a growth-oriented economic development with a trickle-down effect approach and a balanced and dynamic APBN policy. This policy has succeeded in increasing economic growth by an average of 7-8 percent, and reducing poverty to only 13 percent or 25 million people. Apart from increasing per capita income to US \$ 500, this high economic growth has also caused deep inequality by placing the ethnic Chinese minority at the top of the national economic pyramid.

**Keywords:** *Economic growth, balanced and dynamic,*

---

### *Artikel Info*

**Received:**

January 4, 2023

**Revised:**

January 12, 2023

**Accepted:**

January 18, 2023

**Published:**

January 24, 2023

*inequality, poverty*

---

*Abstrak*

---

Tulisan ini menggunakan pendekatan kualitatif (kepuustakaan) atas pengalaman pemerintah Orde Baru dalam mengelola perekonomian nasional untuk menemukan mata rantai kebijakan pembangunan ekonomi dan kebijakan pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara setelah masa Orde Lama. Rumusan masalah dalam tulisan ini adalah (1) kebijakan apa yang ditempuh pemerintah Orde Baru dalam memulihkan perekonomian nasional, (2) konsep pembangunan apa yang digunakan dalam menjalankan pembangunan ekonomi nasional, dan (3) bagaimana pengelolaan APBN dilakukan? Tulisan ini bertujuan : 1) untuk mengetahui kebijakan yang ditempuh pemerintah Orde Baru dalam memulihkan perekonomian nasional, 2) untuk mengetahui konsep pembangunan apa yang diterapkan dalam menjalankan pembangunan ekonomi nasional, dan 3) untuk mengetahui bagaimana pengelolaan APBN dilakukan. Dengan menggunakan berbagai literatur, tulisan ini menemukan bahwa untuk memulihkan perekonomian nasional, pemerintah Orde Baru melakukan langkah-langkah komunikasi dengan pihak kreditor Barat, termasuk AS, IMF dan bank Dunia, bertujuan menjadwalkan kembali hutang yang jatuh tempo, dan mendapatkan pinjaman baru. Setelah komitmen terbangun dengan lembaga IGGI pemerintah menyusun pembangunan ekonomi yang berorientasi pada pertumbuhan dengan pendekatan trickle down effect dan kebijakan APBN yang berimbang dan dinamis. Kebijakan ini telah berhasil meningkatkan pertumbuhan ekonomi hingga rata-rata 7-8 persen, dan mengurangi kemiskinan hingga tinggal 13 persen atau 25 juta penduduk. Pertumbuhan ekonomi yang tinggi ini, selain meningkatkan income per kapita hingga US\$ 500, juga telah menimbulkan ketimpangan yang dalam dengan menempatkan etnik Cina yang minoritas di puncak piramida perekonomian nasional.

***Kata Kunci:*** *Pertumbuhan ekonomi, berimbang dan dinamis, ketimpangan, dan kemiskinan.*

---

## A. Pendahuluan

Indonesia adalah sebuah entitas negara yang menghidupi warganya sesuai cita-cita para pendiri negara (*The Founding Fathers*). Cita-cita itu, seperti terangkum dalam Pembukaan UUD 1945-melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia—tampaknya masih jauh dari capaiannya, dibanding dengan cita-cita yang diperjuangkan oleh pemerintahan negara-negara kawasan ASEAN yang usianya jauh lebih muda daripada Indonesia.

Jika kemajuan suatu bangsa diukur dengan Indeks Pembangunan Manusia—*Human Development Index* (IPM-HDI), maka posisi IPM Indonesia per 10 Desember 2019 mencapai 0,707, sementara negara Asia lainnya seperti Filipina mencapai 0,712, dan China 0,758. Kenaikan IPM Indonesia ini terjadi untuk pertama kalinya, sejak diluncurkannya IPM pada tahun 1990. Christophe Bahuet, Direktur UNDP Indonesia, mengemukakan IPM Indonesia hanya naik 34,6% menjadi

0,707 pada tahun 2019 dibanding 1990 yang hanya 0,525. Indonesia berada di posisi 111 dari 189 negara, sama dengan peringkat negara Samoa yang juga di posisi 111. Tetapi kenaikan IPM Indonesia ini tidak dengan sendirinya membuat ketimpangan ekonomi di Indonesia mengalami penurunan yang signifikan. Ketimpangan itu terasa makin melebar karena model pembangunan ekonomi yang diterapkan lebih berorientasi pada pertumbuhan ketimbang pemerataan. Akibat ketimpangan ini, justru membuat 17,4% dari nilai IPM Indonesia hilang (Kompas, 2019).

Badan Pusat Statistik juga melaporkan, bahwa pada tahun 2018, IPM Indonesia mencapai 71,39, yang berarti meningkat sebesar 0,58 poin atau tumbuh sebesar 0,82 persen dibanding tahun 2017. Menurut BPS, bayi yang lahir pada 2018 diperhitungkan memiliki harapan hidup hingga usia 71,20 tahun, lebih lama 0,14 tahun dari mereka yang lahir tahun sebelumnya. Anak-anak yang pada tahun 2018 berusia 7 tahun, memiliki harapan akan menikmati pendidikan selama 12,91 tahun (atau sekurang-

kurangnya mencapai derajat Diploma 1), lebih lama 0,06 tahun dibandingkan dengan yang berumur sama pada 2017. Tak ketinggalan, penduduk usia 25 tahun ke atas secara rata-rata telah menempuh pendidikan selama 8,17 tahun (kelas IX), lebih lama 0,7 tahun dibanding tahun sebelumnya. Demikianlah, pada tahun 2018, masyarakat Indonesia memenuhi kebutuhan hidup dengan rata-rata pengeluaran per kapita sebesar 11.06 juta rupiah per tahun, meningkat 395 ribu rupiah dibandingkan pengeluaran tahun sebelumnya (BPS, 2020).

Keadaan negeri seperti ini tentu saja terkait erat dengan kebijakan penguasa pemerintahan Indonesia sejak mulai dari awal kemerdekaan hingga sekarang ini. Gelora pembangunan Indonesia di masa Soekarno dihadapkan pada semangat nasionalisme yang tinggi, sejumlah perusahaan asing, terutama Belanda, mulai 1951 hingga 1958 mengalami nasionalisasi, tetapi berujung pada tingkat kenaikan inflasi yang maha tinggi mencapai 650%, dan penutupan Bursa efek Djakarta (Djakarta Stock Exchange) (Dumairy, 1996).

Di masa peralihan 1966-1968, pemerintahan Orde Baru mewarisi perekonomian yang porak poranda, yang ditandai oleh (a) ketidakmampuan memnuhi kewajiban hutang luar negeri yang mencapai US\$ 2 miliar lebih; (b) penerimaan ekspor yang hanya separoh dari pengeluaran untuk impor barang dan jasa; (c) ketidakberdayaan mengendalikan anggaran belanja dan memungut pajak; (d) laju inflasi yang cukup kencang antara 30-50 persen per bulan; dan (e) buruknya kondisi prasarana perekonomian, bersamaan dengan itu juga penurunan kapasitas produktif sektor industri dan ekspor. Untuk itulah pemerintah Orde Baru mengambil langkah-langkah kebijakan ekonomi berupa (1) memerangi hiperinflasi; (2) mencukupkan stok bahan pangan, khususnya beras; (3) merehabilitasi prasarana perekonomian; (4) meningkatkan ekspor; (5) menyediakan/menciptakan lapangan kerja; dan (6) mengundang kembali investor asing (Dumairy, 1996).

Kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah Orde Baru, terutama selama dua tahap Pembangunan Lima Tahun (PELITA) pertama cukup memuaskan.

Kinerja perekonomian (economic performance) mampu menorehkan pertumbuhan ekonomi hingga 7 persen rata-rata per tahun. Investasi kian meroket, dari semula hanya 11 persen menjadi 24 persen produk domestik bruto (PDB) selama 10 tahun. Tak ketinggalan, tabungan pemerintah terus membesar, yang pada tahun fiskal 1969/1970 hanya 23% berubah menjadi 55% pada 1973/1974, dibandingkan bantuan luar negeri dalam anggaran pembangunan. Hingga akhir 1997, pembangunan ekonomi Indonesia cukup spektakuler, paling tidak pada tingkat makro (agregat). Keberhasilan itu, sekurang-kurangnya dapat diukur dari indikator ekonomi makro, di antaranya tingkat pendapatan per kapita dan laju pertumbuhan PDB per tahun. Menurut Tambunan (2001), sejak Pelita I dimulai hingga akhir 1980-an pendapatan nasional Indonesia sudah mencapai US\$ 500, bahkan hampir mendekati US\$ 1.000. Ini disebabkan oleh pertumbuhan PDB yang rata-rata per tahun juga tinggi, 7-8% selama dekade 1970-an dan turun menjadi 3 persen hingga 4 persen per tahun pada dekade 1980-an.

Tetapi kenaikan itu tidak sepenuhnya karena keberhasilan ekspor komoditi yang langsung bersentuhan dengan perekonomian rakyat, seperti sektor pertanian (pangan), dan manufaktur, melainkan karena ekspor minyak, yang menyumbang hingga 80% nilai penerimaan keseluruhan ekspor. Dengan kata lain, minyak adalah penyuplai terbesar devisa negara, sehingga terkesan ada keajaiban (*miracle*) dalam pembangunan ekonomi Indonesia. Siapa yang mengeksplorasi minyak Indonesia? Tentu saja asing.

Keajaiban (*miracle*) memang terjadi, setidaknya dengan pertumbuhan PDB yang rata-rata mencapai 7-8% pada dekade pertama 1970-an, dan pendapatan per kapita nasional yang sudah mendekati US\$ 1.000. Indonesia bahkan sebentar lagi sudah siap tinggal landas (*take off*). Akan tetapi terjadinya penurunan harga minyak di pasar internasional hingga US\$ 9/barrel, dan apresiasi nilai tukar yen terhadap dolar AS selama dekade 1980-an (impor Indonesia dari Jepang didemonisasikan dalam yen) telah menjadi external shocks bagi perekonomian Indonesia (Kuntjoro-Jakti, 1987). Perekonomian

Indonesia baru benar-benar anjlok ketika krisis ekonomi melanda negeri ini di akhir tahun 1997/awal 1998; dan proses pembangunan ekonomi Indonesia pun berhenti, bahkan mengalami pertumbuhan negatif pada 1998. Sementara itu perusahaan-perusahaan multi nasional (*Multi National Corporation-MNC*) menguasai hampir 70% pasar swasta negeri ini. Dan mimpi untuk tinggal landas itu pun kemudian sirna. Tulisan ini akan mencoba mendiskusikan kebijakan pembangunan ekonomi dari perspektif ekonomi pembangunan dan kaitannya dengan penerapan anggaran pendapatan dan belanja negara yang berimbang dan dinamis.

### **B. Hutang Lama dan Pinjaman Baru**

Era demokrasi dipimpin, akhirnya telah mengantarkan Indonesia pada kehancuran politik dan perekonomian nasional. Era ini tidak memberi waktu pada pemerintah untuk fokus memikirkan masalah-masalah sosial ekonomi yang ada saat itu, apalagi menyusun program pembangunan dan melaksanakannya. Selama periode 1950-an, struktur

ekonomi Indonesia masih penuh dengan warna kolonial. Banyak sektor-sektor perekonomian formal/modern, seperti pertambangan, distribusi, transportasi, perbankan, dan pertanian komersial, yang memberi kontribusi cukup besar daripada sektor informal/tradisional terhadap output nasional atau produk domestik bruto (PDB) masih didominasi oleh perusahaan-perusahaan asing, yang berlokasi di kota-kota besar, seperti Jakarta dan Surabaya. Perusahaan-perusahaan asing itu lebih berorientasi ekspor, dan relatif padat modal (kapital) dibanding kegiatan-kegiatan ekonomi yang didominasi oleh pengusaha pribumi.

Corak struktur ekonomi Indonesia selama periode 1950-an itu, oleh Boeke disebut sebagai *dual societies* (Boeke, 1983) yang merupakan warisan kolonial. Jika merujuk pada pemikiran Todaro, corak struktur ekonomi seperti itu, sebagian mirip dengan karakteristik umum dan utama negara-negara sedang berkembang (*Developing Countries/Less Developed Countries-LDCs*)(Todaro, 2000). Struktur ekonomi yang dualisme ini terjadi

karena pemerintah jajahan biasanya menerapkan kebijakan yang diskriminatif terhadap penduduk boemi poetra. Kebijakan ini sengaja dibuat agar terdapat perbedaan dalam kesempatan aktivitas ekonomi tertentu antara penduduk asli dengan orang-orang nonpribumi (terutama etnis China) dan orang asing lainnya (Kansil, 1983). Orang-orang China biasanya mendapat berbagai kesempatan melakukan aktivitas ekonomi, sementara kalangan penduduk asli dipersulit dan tidak diberi akses yang memadai masuk ke sumber-sumber ekonomi.

Masa demokrasi terpimpin ini juga telah membuat perekonomian Indonesia makin memburuk, terutama setelah proses nasionalisasi hingga 1958 yang dilakukan terhadap perusahaan-perusahaan Belanda, ditambah lagi keadaan inflasi yang demikian tinggi. Keterbatasan sumber daya manusia dan modal menjadi faktor pendukung yang memperburuk perekonomian Indonesia. Pada tahun 1966, selain miskin dan bankrut, Indonesia juga menanggung beban hutang yang cukup besar sehingga

dalam beberapa dekade ke depan Indonesia tetap berada di lembah kemiskinan. Pada tahun itu adalah tahun jatuh tempo alias pembayaran pertama dari pinjaman/hutang Indonesia terhadap negara luar yang berdurasi dua puluh tahun. Negara tak sanggup membayarnya, dan itu mengakibatkan Indonesia tak boleh mendapat pinjaman baru. Penghasilan ekspor Indonesia pun hanya US\$ 679 juta. Jumlah ini tak cukup untuk membayar cicilan hutang yang jatuh tempo tersebut. Sementara impor Indonesia pada tahun yang sama besarnya hanya mencapai US\$ 527 juta; ini pun harus dibayar juga (Prawiro, 2009).

Berkaca dari keadaan politik dan ekonomi masa Orde Lama itulah, pemerintah Orde Baru memfokuskan perhatiannya pada upaya-upaya kesejahteraan rakyat melalui pembangunan ekonomi dan sosial. Indonesia kembali menjalin komunikasi dan hubungan baik dengan pihak Barat, sekaligus berusaha dengan keras menjauhi pengaruh komunisme, dengan cara melakukan “pembersihan” di semua institusi pemerintahan,

militer, dan masyarakat sipil di Indonesia, sehingga negeri ini benar-benar bersih dari pengaruh komunis. Salah satu langkah yang ditempuh pemerintah Orde Baru untuk memulihkan hubungan luar negeri adalah dengan mengirim dua delegasi ke luar negeri, satu tim berkunjung ke negara-negara kreditor Blok Barat dan satu tim lagi ke negara-negara Blok Timur (Eropa Timur dan Uni Soviet).

Delegasi ke Blok Barat dipimpin oleh Widjojo Nitisastro, misi utamanya adalah untuk kebutuhan sipil (non militer), di antaranya bagaimana menyelesaikan pinjaman pemerintah dan hutang komersial yang demikian besar, di tengah kemerosotan ekonomi yang demikian parah. Sedang ke Blok Timur diketuai oleh Jenderal Suprayogi, Menteri Produksi dalam Kabinet Soekarno terakhir. Tim Suprayogi memusatkan perhatiannya terhadap pinjaman yang diperuntukkan bagi piranti keras dan dukungan militer. Pengiriman ini dimaksudkan sebagai penjangkauan awal sekaligus mencari kemungkinan-kemungkinan penyelesaian hutang luar negeri Indonesia yang mencapai sekitar

(dalam jutaan) US\$ 3.133,0 (Prawiro, 2009). Pemulihan hubungan dengan negara-negara kreditor itu sangat penting karena pemerintah baru tidak mampu menyelesaikan sendiri beban ekonomi yang diwariskan oleh pemerintahan Orde Lama.

Selanjutnya, pada 16 September 1966, delegasi Indonesia, dipimpin oleh Sri Sultan Hamengkobuwono IX, bertolak ke Tokyo, untuk bertemu dengan negara-negara yang tergabung dalam Paris Club, yaitu Jepang, Amerika Serikat, Inggris, Perancis, Jerman Barat, Italia, dan Belanda, sedang IMF dan Australia mengirim delegasi, Kanada, Selandia Baru dan Swiss, mengutus pengamat. Sedang negara-negara Blok Timur lebih memilih tidak hadir, dan lebih suka melakukan pembicaraan tersendiri. Ini dapat dimaklumi, karena saat itu sedang terjadi perang dingin antara blok Barat dengan blok Timur. Sebelumnya, Indonesia, lewat Soekarno menyatakan kepada blok Barat, *Go to hell with your aid*, dan selanjutnya, Soekarno pun meneriakkan New Emerging Force, yaitu suatu “persekutuan” baru antara

negara-negara blok Timur dengan Indonesia.

Bagi Indonesia, pertemuan di Tokyo ini dianggap sangat penting karena menjadi arena presentasi delegasi Indonesia menyampaikan kebijakan politik, dan masa depan ekonomi Indonesia. Dirancang dalam konsep Akselerasi Modernisasi Pembangunan Nasional, delegasi Indonesia menyampaikan konsep pembangunan 25 tahun ke depan, jangka panjang, yang bertumpu pada keterbukaan dan mekanisme pasar. Selain itu, pada pertemuan tersebut juga dikemukakan rencana besar pemerintah memerangi hiperinflasi, dan pendekatan manajemen Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang berimbang dan dinamis.

Pertemuan Tokyo tersebut merupakan pintu masuk bagi pemerintah Indonesia dan awal yang bagus dalam menjalin hubungan internasional. Sekurang-kurangnya, Indonesia berhasil mendapatkan penjadwalan kembali hutang Indonesia berupa grace period selama tiga tahun, dan itu merupakan angin segar akan diperolehnya bantuan/pinjaman/hutang

baru. Tetapi perlu dicatat, bahwa bantuan atau hutang luar negeri tersebut, tidak selalu dalam bentuk uang, melainkan juga technical assistant, teknologi, dan jasa lain yang kemudian dinilai ke dalam bentuk uang. Setelah grace period itu, Indonesia harus membayar hutangnya dalam masa delapan tahun. Dengan pemulihan hubungan tersebut, pintu terhadap investasi asing mulai dibuka, dan episode pertama dibuka dengan kerja sama Bank Dunia, IMF, dan ADB (*Asian Development Bank*) OECD (*Organization for Economic Cooperation and Development*) dalam pembentukan suatu kelompok konsorsium yang disebut Inter Governmental Group on Indonesia (IGGI) yang beranggotakan sejumlah negara-negara maju, seperti Australia, Belgia, Perancis, Jerman Barat, Italia, Amerika Serikat, termasuk Jepang dan Belanda (Tambunan, 2001). Awalnya, adalah pertemuan Paris Club di tahun 1966, merundingkan hutang Indonesia yang cukup besar, dan upaya Indonesia bangkit dari keterpurukan melalui program pembangunan nasional bertahap dan berkelanjutan.

Sebagaimana diketahui, dalam penyelesaian hutang Indonesia, ada dua kubu, yaitu *The London Club*, yang bertumpu pada resolusi sengketa yang melibatkan hutang komersial swasta, dan *The Paris Club*, yang terpusat pada hutang pemerintah. Dari *Paris Club* ini kelak berkembang menjadi *Inter Governmental Group of Indonesia* (IGGI).

Semua langkah politik luar negeri tersebut dimaksudkan untuk membiayai pembangunan ekonomi Indonesia. Ketika langkah-langkah diplomasi itu dilakukan, waktu memang sangat berpihak pada Indonesia. Sikap politik pemerintah Orde Baru yang anti komunis menjadikan negara-negara maju (Barat) berbesar hati memberi bantuan bagi Indonesia. Bersamaan dengan itu, di antara negara-negara sedang berkembang belum mengalami krisis hutang luar negeri sehingga keadaan itu memberi jalan mulus bagi Indonesia mendapatkan bantuan keuangan dari negara-negara Barat. IGGI memperkirakan Indonesia butuh bantuan minimal sebesar US\$ 200 juta untuk membiayai defisit devisa untuk

tahun 1967. Dari US\$ 200 juta itu, sepertiganya dari Amerika Serikat, sepertiga lagi dari Jepang, dan sisanya dibagi oleh negara-negara yang tergabung dalam IGGI tersebut (Harinowo, 2004).

Implikasi diibukannya kembali kran hutang tersebut, akan membawa Indonesia masuk lagi dalam pusaran ketergantungan terhadap Barat; juga semakin dominannya *Multi National Corporation* (MNC) dalam pasar ekonomi Indonesia. Dalam periode 1967 sampai 1971 saja, pemerintah Indonesia telah membuka pintu bagi 428 investor asing, yang total nilai investasinya mencapai US\$ 1,6 miliar, di luar sektor minyak bumi. Selanjutnya, pada periode 1983-1997, pemerintah Orde Baru melakukan liberalisasi di sektor industri, pertanian, dan pangan. Peluang ini ditangkap oleh asing dengan berinvestasi pada sektor pupuk kimia dan pestisida (Detik, 2020).

Dengan adanya pinjaman baru, minimal US\$ 200 juta sebagaimana perkiraan IGGI, dan masuknya investasi asing sebagai strategi pemupukan modal maka roda perekonomian Orde Baru mulai

menggeliat. Menurut Hill (2000), di masa rehabilitasi dan pemulihan antara 1966 hingga 1970, perekonomian Indonesia tumbuh cukup menggembirakan, yakni rata-rata 6,6% per tahun; bahkan pada 1968, menandai dimulainya fase pemulihan, pertumbuhan ekonomi Indonesia

mampu mencapai angka 10,9%, suatu angka yang sangat tinggi. Tetapi geliat itu dibayang-bayangi oleh hutang luar negeri warisan Orde Lama yang relatif cukup besar saat itu. Warisan itulah yang hendak dituntaskan pemerintah Orde Baru, melalui kebijakan ekonomi yang berorientasi pada pertumbuhan

Tabel 1. Hutang Luar Negeri Indonesia (Tahun 1966)

No.	Negara Kreditor	Jumlah (dalam jutaan US\$)
<b>I</b>	<b>Negara-negara IGGI</b>	<b>1.557,7</b>
01.	Amerika Serikat	564,6
02.	Jepang	372,6
03.	Jerman Barat	226,8
04.	Italia	149,9
05.	Perancis	142,0
<b>II</b>	<b>Negara-Negara Blok Timur (termasuk RRC)</b>	<b>1.172,5</b>
01.	Uni Soviet	864,1
02.	Polandia	16,7
03.	Cekoslowakia	74,3
04.	Jerman Timur	62,1
<b>III</b>	<b>Negara-Negara Lain</b>	<b>157,1</b>
<b>IV</b>	<b>Hutang-Hutang Lain</b>	<b>245,7</b>
<b>V</b>	<b>Total</b>	<b>3.133,0</b>
<b>VI</b>	<b>Hutang Jatuh Tempo (Tahun)</b>	<b>Jumlah</b>
01.	1969-1973	948,5
02.	1974-1978	1.082,7
03.	1979-1983	664,7
04.	1984-1988	164,6
05.	1989 dan sesudahnya	272,5
06.	<b>Total</b>	<b>3.133,0</b>

Sumber: Hill (2000)

### C. Model Pembangunan *Trickle Down Effect*

Seiring dengan “suksesnya” diplomasi penjadwalan kembali pembayaran hutang lama dan tercapainya komitmen untuk memberi hutang baru pada Indonesia, dari negara-negara kreditor Barat, dan dengan mengacu pada dasar-dasar pemikiran tentang akselerasi modernisasi pembangunan nasional (Moertopo, 1982), maka pembangunan jangka panjang mulai dilakukan demi meningkatkan kesejahteraan rakyat. Caranya melalui suatu proses industrialisasi dalam skala besar. Cara ini dianggap mampu dan efektif menanggulangi masalah-masalah ekonomi, seperti kesempatan kerja, pendapatan per kapita yang menurun, dan mengatasi defisit neraca pembayaran. Selama 1961-1964 misalnya perekonomian Indonesia tidak mengalami pertumbuhan, jika pun ada, itu hanya terjadi sedikit saja di tahun 1965, tetapi bukan oleh karena kinerja perekonomian, melainkan disebabkan iklim (musim) yang bagus di sektor pertanian. Kemandekan ini menyebabkan turunnya pendapatan per

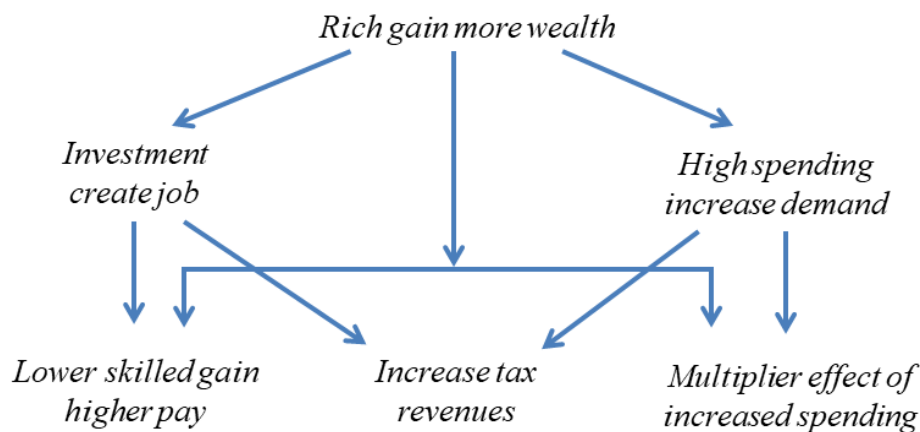
kapita Indonesia, terutama pada tahun 1962-1963 (Hill, 2000). Karena itulah, langkah industrialisasi dalam skala besar merupakan pilihan rasional saat itu

Dengan memilih industrialisasi dalam skala besar, itu berarti pemerintah Orde Baru menempuh kebijakan pembangunan ekonomi dengan memusatkan perhatian pada sektor-sektor tertentu yang secara potensial akan menyumbang nilai tambah yang relatif besar dalam jangka waktu tidak terlalu lama (pendek). Pembangunan pada sektor-sektor tertentu itu pun terbatas hanya di sekitar pulau Jawa, dengan alasan, wilayah-wilayah luar Jawa baik fasilitas infrastrukturnya maupun sumber daya manusianya masih belum memadai, sehingga sangat sulit untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi Indonesia dalam masa yang pendek. Tetapi kebijakan itu tidak dimaksudkan mengabaikan sektor-sektor lain yang juga penting, seperti pendidikan dan kesehatan; atau, dengan kebijakan itu, pemerintah kemudian tidak melirik wilayah-wilayah lain di luar Jawa. Langkah itu ditempuh semata-mata

sebagai upaya mengejar pertumbuhan ekonomi, yang pada akhirnya akan mengalir ke daerah, melalui tahapan-tahapan yang telah direncanakan dalam kebijakan akselerasi modernisasi pembangunan nasional dimaksud.

Model pembangunan ekonomi seperti ini dikenal dengan istilah *trickle down effect*, yaitu langkah pemerintah dalam mengatasi keterbelakangan ekonomi, yang fokus pada kegiatan ekonomi yang lebih besar yang diharapkan dapat memberi efek pada kegiatan ekonomi yang lebih kecil.

Dengan kata lain, *trickle down effect* adalah suatu kebijakan pembangunan yang menetes ke bawah. Ibarat bendungan, curahan air baik karena hujan maupun yang bersumber dari sungai, ditampung lebih dahulu di bendungan tersebut, lalu kemudian dialirkan ke sawah-sawah penduduk. Kue pembangunan dikumpulkan di pulau Jawa lebih dahulu, setelah membesar, baru diteteskan ke daerah. Secara konseptual, model pembangunan *trickle down effect* dapat dilihat pada Gambar 1.



Gambar 1. Model pembangunan *trickle down effect* (Economichsep, 2020)

Apabila diteliti secara seksama, maka model pembangunan ekonomi yang diterapkan pemerintah Orde Baru bertumpu pada pertumbuhan (Sukirno,

2010), terutama model pertumbuhan bertahap dari Walt Whitman Rostow (*stages-of-growth model of development*). Dalam beberapa kali

pidatonya, Presiden Soeharto selalu mengemukakan tentang tahapan-tahapan pembangunan ekonomi Indonesia tersebut, terutama ketika mengajak rakyat Indonesia mengencangkan ikat pinggang dalam rangka menuju tinggal landas. Menurut Rostow, sebagaimana dikemukakan Todaro, negara-negara sedang berkembang, apalagi yang masih terbelakang (*Less Development Countries-LDCs*), pada umumnya masih berada dalam tahapan masyarakat tradisional, atau tahapan kedua, yaitu tahapan penyusunan kerangka dasar tinggal landas (*take off*). Dalam waktu yang tidak terlalu lama lagi, masyarakat tersebut tinggal merumuskan serangkaian pembangunan menuju tinggal landas, dan segera bergerak maju menuju proses pertumbuhan ekonomi yang pesat dan berkesinambungan (Todaro, 200). Negara-negara maju sendiri, pada umumnya, telah melewati tahapan tinggal landas itu. Sekarang mereka menuju pertumbuhan berkesinambungan yang berlangsung secara otomatis. Untuk itulah pemerintah Orde Baru kemudian

mengarahkan tenaga dan memobilisasi dana tabungan baik dalam mata uang domestik maupun asing, guna menciptakan investasi dalam jumlah besar yang bertujuan mengejar pertumbuhan.

Pembangunan ekonomi suatu negara, atau transformasi dari masyarakat tradisional menuju masyarakat modern, merupakan proses berdimensi banyak. Rostow mengemukakan bahwa pembangunan ekonomi, bukan saja menyangkut perubahan dalam struktur ekonomi, melainkan juga proses yang mengakibatkan terjadinya (1) perubahan reorientasi organisasi ekonomi, (2) perubahan masyarakat, (3) perubahan cara penanaman modal, dari penanaman modal yang tidak produktif menuju yang lebih produktif, (4) perubahan masyarakat dalam menentukan kedudukan seseorang dari family system menjadi ditentukan oleh kesanggupan melaksanakan pekerjaan, dan (5) perubahan pandangan masyarakat yang pada awalnya berkeyakinan bahwa kehidupan manusia ditentukan oleh alam berubah menjadi pandangan manusia harus

memanipulasi keadaan alam di sekitarnya untuk menciptakan kemajuan (Suryana, 2000).

Lebih lanjut, dikemukakan oleh Rostow pembangunan ekonomi merupakan suatu proses yang mengakibatkan terjadinya perubahan dalam masyarakat, tidak hanya perubahan politik, melainkan juga perubahan struktur sosial, nilai-nilai (sosial), dan tentu saja perubahan struktur kegiatan ekonominya (Suryana, 2000). Proses pembangunan ekonomi suatu negara, kata Rostow, melalui lima tahapan berikut : Pertama, masyarakat tradisional (*the traditional society*), di mana struktur ekonominya berkembang dalam fungsi produksi yang sangat terbatas; didasarkan pada ilmu pengetahuan dan teknologi yang masih rendah, bersikap primitif, dan bertindak irrasional. Pada masyarakat ini pertumbuhan ekonomi terjadi, tetapi masih berada pada taraf prasyarat untuk lepas landas (*pre-condition for take-off*). Kedua, persyaratan tinggal landas (*precondition for take-off*), yaitu suatu masa transisi. Pada tahap ini masyarakat sedang mempersiapkan dirinya baik dari dalam maupun dari luar untuk

mencapai pertumbuhan yang memiliki kekuatan yang terus berkembang (*self sustained growth*). Menurut Rostow, pada tahap ini pertumbuhan akan berlangsung secara otomatis.

Ketiga, tahap tinggal landas (*take-off*). Pada tahap ini terjadi perubahan yang cukup drastis, layaknya revolusi politik, terjadi kemajuan yang pesat dan inovasi yang mampu melahirkan pasar baru. Rostow menyebut tinggal landas ini sebagai “revolusi industri yang bertalian secara langsung dengan perubahan radikal dalam metode produksi, yang dalam jangka waktu relatif singkat melahirkan konsekuensi yang amat menentukan”. Pada masyarakat ini, terdapat 3 ciri, yang meliputi (a) kenaikan investasi produktif dari 5% menjadi 10% dari produksi nasional nettonya, (b) berkembangnya satu atau beberapa sektor industri yang menjadi leading sector dengan tingkat laju pertumbuhan tinggi, (c) terciptanya suatu rangka dasar politik, sosial, dan kelembagaan yang bisa menciptakan pertumbuhan sektor modern dan eksternalitas ekonomi yang terus menerus (*self sustained growth*).

Rostow menjadikan penanaman modal sebagai prasyarat tinggal landas, karena dengan itu perekonomian akan berkembang melebihi tingkat perkembangan penduduk. Rostow mencontohkan, perekonomian yang mengalami perkembangan penduduk 1 sampai 1,5 persen, dan Capital Output Ratio sebesar 3,5 persen dari pendapatan nasionalnya, akan menciptakan pertambahan pendapatan 1 sampai 1,5 persen, yang berarti sama dengan pertambahan penduduk. Pada tingkat ini, tingkat kesejahteraan dapat dipertahankan. Dengan asumsi ini, kenaikan pendapatan per kapita 2 persen setahun, menurut Rostow, memerlukan investasi secara teratur sebesar 10,5-12,5% dari pendapatan nasional (Todaro, 2000). Dengan pemikiran itu, peralihan kenaikan pendapatan nasional per kapita yang semula relatif tetap menjadi teratur dapat tercapai, jika proporsi produksi nasional yang diinvestasikan secara produktif ditingkatkan dari sekitar 5% menjadi 10%.

Berikut akan dikemukakan gambar yang menjelaskan tahap tinggal landas tersebut. Sumbu X menggambarkan

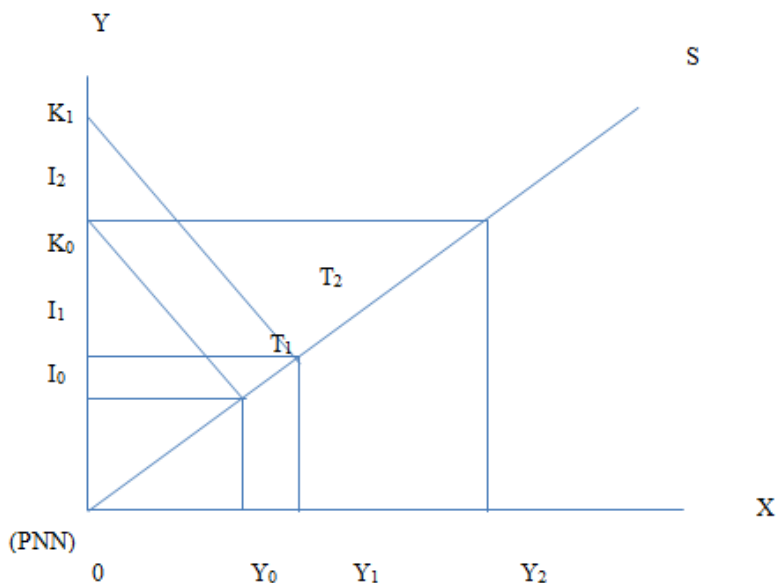
pendapatan nasional, sumbu Y menunjuk pada jumlah tabungan, investasi, dan modal, sedang S adalah kurva tabungan.  $K0Y0$  dan  $K1Y1$  adalah kurva rasio modal output yang digambarkan miring ke bawah. Keduanya digambarkan sejajar untuk menunjukkan adanya rasio yang konstan, yakni  $OK0/OY0=OK1/OY1$  adalah rasio output marginal.

Saat pratinggal landas, kurva tabungan masyarakat sangat mendatar, sementara kurva modal output begitu curam. Itu berarti, orang hanya mampu menyisihkan sebagian kecil pendapatannya untuk tabungan; bersamaan dengan itu rasio modal outputnya sangat tinggi. Ketika periode waktu O, lalu dilakukan investasi sehingga menjadi  $OI0$ , maka akan terjadi peningkatan stok modal, dan menjadi produktif dalam waktu 1 tahun. Itu berakibat pada kenaikan pendapatan nasional menjadi  $OY1$ . Kemudian, saat take off, ketika investasi berada pada posisi  $OI1$  ( $Y1=T1$ ), sebagian rangsangan utama, mendorong pertumbuhan modal produktif lebih cepat lagi. Ini mengakibatkan rasio modal output

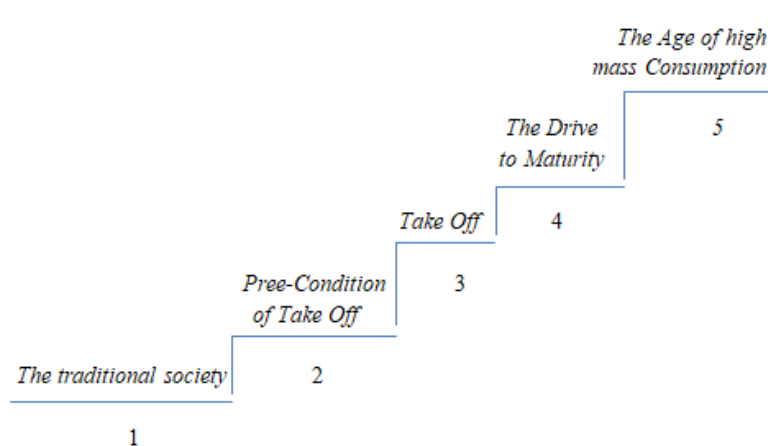
menjadi turun T1Y1/Y1Y2. Akibatnya pola investasi berubah, dan kurva rasio modal output, T2Y2 menjadi lebih mendatar. Pendapatan nasional pun menjadi OY2 yang selanjutnya menaikkan investasi menjadi OI2 (Y2T2). Dengan kenaikan ini perekonomian telah tinggal landas, dan apabila pola pertumbuhan demikian berlanjut, maka ia akan menjadi self sustained (Suryana, 2000).

Keempat, masa The Drive to Maturity, yakni ketika masyarakat sudah menggunakan teknologi modern secara efektif pada sebagian besar faktor-faktor produksi, dan kekayaan alam. Di masa ini, teknologi telah menyebar pada sektor-sektor perekonomian dan perluasan produksi. Juga terjadi perubahan struktur dan keahlian tenaga kerja, sektor industri makin berperan besar, sedang peran sektor pertanian makin menurun; peranan manajer profesional semakin penting, dan terakhir, masyarakat menjadi mudah bosan dengan

kewajiban yang diciptakan oleh industri itu sendiri. Kelima, The Age of high mass Consumption. Pada masa ini perhatian masyarakat sudah lebih tertuju pada masalah konsumsi dan kesejahteraan. Masyarakat tak lagi berkecukupan pada masalah produksi. Di sini, masyarakat bersaing untuk mendapatkan sumber daya yang tersedia dengan dukungan politik. Caranya adalah dengan memperbesar kekuasaan dan pengaruh terhadap negara-negara lain, yang berujung pada penaklukan negara-negara lain tersebut. Selain itu, juga dengan menciptakan negara welfare state, negara kesejahteraan, di mana rakyatnya menepatkan kemakmuran secara merata, dengan sistem perpajakan yang lebih progressif; dan di mana kebutuhan pokok tidak lagi menjadi persoalan, tetapi masyarakatnya sudah masyarakat yang konsumsinya relatif tinggi terhadap barang-barang tahan lama dan mewah (Suryana, 2000).



Gambar 2. Tahap tinggal landas



Gambar 3. *The stages-of-growth model of development*

Konsekuensi dari pilihan strategi pembangunan yang bertumpu pada pertumbuhan ini mengandung dilema, yaitu sulitnya memperhatikan aspek pertumbuhan dan pemerataan sekaligus, pada saat yang sama. Dilema ini

membuat pemerintah tidak memiliki alternatif lain, pertumbuhan ekonomi adalah prioritas utama, sambil berjalan diharapkan pemerataan akan terjadi. Tetapi tidak semua skenario berjalan dengan mulus. Pilihan pendekatan

pembangunan yang mengandalkan pertumbuhan ini memang berhasil mencapai pendapatan per kapita yang relatif tinggi, tetapi menimbulkan ketimpangan, baik distribusi pendapatan maupun kesejahteraan daerah, dan berbagai sektor ekonomi lainnya termasuk masalah pengangguran, kesenjangan pendapatan, dan pendapatan riil dari 40% penduduk Indonesia paling miskin tidak banyak mengalami perbaikan, bahkan sebagian daripadanya malah makin memburuk.

Sebagai contoh, pada tahun 1989, misalnya, kelompok masyarakat di wilayah pantai Timur dan pantai Barat Sumatera, yang mencari nafkah di laut (nelayan perahu tak bermotor, nelayan buruh, juragan, dan pemilik kapal bermotor) terdapat distribusi pendapatan yang sangat timpang. Pendapatan paling rendah sebesar Rp 0,3 juta dan paling tinggi Rp 34 juta per tahun. Proporsi pendapatan yang diterima oleh 40% lapisan bawah hanya 7,5% dari pendapatan total. Sedang gini rasionya mencapai 0,63. Jika dibuat per daerah maka ditemukan, tingkat ketimpangan terendah berada di kawasan Asahan (pantai timur Sumatera

Utara) sebesar  $GR = 0,64$ , dan tertinggi terdapat di kawasan Nias (pantai Barat Sumatera Utara) mencapai  $GR = 0,41$  (KONPHOLINDO, 2002). Penelitian Elfindri tentang nelayan pantai Barat Sumatera Barat, menunjukkan bahwa di kelompok pendapatan 20 persen terendah, nelayan yang berpendapatan Rp 200 ribu/pekan mencapai 46,5 persen rumah tangga. Sedang rumah tangga yang mendominasi pendapatan tertinggi hanya 5,6% hingga 8,5 persen rumah tangga (Elfindri, 2002).

Angka 40% penduduk itu merupakan patokan untuk menentukan ketimpangan pendapatan di suatu negara sebagai akibat dari proses pembangunan. Sebagaimana diketahui, dalam merespon pembangunan, Bank Dunia mengelompokkan keadaan ekonomi penduduk suatu negara ke dalam 3 kelompok berdasarkan tingkat pendapatannya, yaitu 20% penduduk dengan tingkat pendapatan tinggi, 40% penduduk dengan tingkat pendapatan menengah, dan 40% penduduk dengan tingkat pendapatan rendah<sup>32</sup>. Sedangkan, angka ketimpangan pendapatan suatu masyarakat diukur dengan membandingkan tingkat

pendapatan 40% masyarakat kelompok bawah, dengan total pendapatan seluruh penduduk. Ketimpangan pendapatan yang terlalu tinggi dapat menyebabkan beberapa permasalahan sosial dan ekonomi pada suatu negara. Ketimpangan pendapatan yang tinggi terkait langsung dengan peningkatan pengangguran, angka kemiskinan, krisis finansial, kriminalitas, beban hutang, dan seterusnya.

Jika hal ini dikaitkan dengan definisi pertumbuhan yang sebelumnya dianut, dapat dikatakan Indonesia sudah mengalami pembangunan. Namun, apabila didasarkan pada kriteria pembangunan yang baru, mengingat masalah pengangguran, kesenjangan pendapatan dan pendapatan riil 40 persen penduduk paling miskin, maka sesungguhnya Indonesia belum dapat disebut telah mengalami pembangunan. Todaro mengemukakan, terdapat tiga nilai inti yang menjadi komponen dasar dari suatu pembangunan, yaitu kecukupan (*sustenance*), jati diri (*self esteem*), dan kebebasan (*freedom*) (Todaro, 2000). Kecukupan yang dimaksud, tidak sekedar menyangkut makanan, melainkan semua hal yang

mewakili kebutuhan dasar manusia secara fisik yang meliputi sandang, pangan, papan, kesehatan, pendidikan, dan keamanan. Jika salah satu daripadanya tidak terpenuhi, kata Todaro, akan muncul kondisi “keterbelakangan absolut”, dan itu berarti kehidupan seseorang akan berhenti. Dengan demikian, kenaikan pendapatan, pengentasan kemiskinan absolut, bertambahnya lapangan kerja, dan pemerataan pendapatan merupakan syarat yang harus ada (*necessary condition*) dalam suatu pembangunan (Todaro, 2000).

Pembangunan juga harus melahirkan jati diri (*self esteem*) dari suatu bangsa. Orang tidak boleh kehilangan jati dirinya karena proses pembangunan yang berlangsung. Penyebaran nilai-nilai modern yang berasal dari Barat di negara-negara sedang berkembang, dapat mengakibatkan warga negara tersebut kehilangan jati dirinya; mereka mengalami shock culture (keterkejutan budaya) yang bisa berujung fatal : kehilangan orientasi hidup, dan teralienasi dari akar budayanya sendiri. Demikianlah, dengan pembangunan,

masyarakat juga harus terbebas dari sikap menghamba (freedom), dan dengan itu mereka memiliki kebebasan dalam menentukan pilihan. Kebebasan memilih dimkasudkan secara luas, yaitu seseorang mampu berdiri di atas kaki sendiri, dan tidak diperbudak oleh pengejaran aspek- aspek maeriil dalam kehidupannya. Todaro menyatakan, sekali saja sesorang terjebak ke dalam pusaran pengejaran (budak) materi, maka sederet kecenderungan negatif muncul pada diri seseorang; mulai dari sikap acuh tak acuh terhadap lingkungan sekitar, mementingkan diri sendiri (kalau perlu mengorban kepentingan orang lain) hingga meracuni diri sendiri (Todaro, 2000). Karena itulah pembangunan harus bisa mengantarkan masyarakat menghargai Tuhan, manusia dan alam.

Kebijakan pembangunan yang menganut *trickle down effect* ini ternyata tidak terjadi, distribusi kekayaan tak menetes ke bawah, malah, sebaliknya, *trickle up effect* (mengalir ke atas, sebagian kecil penduduk ,justru makin kaya), yang menimbulkan ketimpangan, baik ketimpangan distribusi pendapatan antar penduduk,

ketimpangan antardaerah pedesaan dan perkotaan, maupun ketimpangan sektoral dan regional (Dumairy, 1996). Ketimpangan distribusi pendapatan antar penduduk diukur dengan indeks Rasio Gini atau koefisien Gini, dan seberapa besar kue pembangunan nasional yang dinikmati 40 persen golongan penduduk berpendapatan rendah tersebut. Pada negara yang tingkat ketimpangan pendapatan penduduknya demikian tajam berkisar antara 0,50 sampai 0,70, sedang yang tingkat distribusi pendapatannya dikenal relatif paling baik (paling merata) berkisar antara 0,20-0,35 (Todaro, 2000).

Menurut Dumary (1996), pada awal Pelita V jumlah penduduk miskin di Indonesia sudah berkurang, dan diperkirakan hanya tinggal 13 persen atau 25 juta orang dari total jumlah penduduk. Keberhasilan pengurangan kemiskinan ini, sempat membuat decak kagum dunia Intenasional. Bahkan Bank Dunia memberikan pujian<sup>39</sup>. Tetapi sekalipun jumlah orang miskin berkurang (baik absolut dilihat dari bilangan jutaannya, maupun relatif dilihat dari persentasenya terhadap

seluruh jumlah penduduk), angka 25 juta orang itu bukanlah angka yang kecil. Bahkan, harus juga diperhatikan, berapa juta pula orang yang hidupnya hanya di seputar garis kemiskinan itu (yaitu penduduk yang potensial menjadi miskin).

Apalagi jika diperhatikan situasi Indonesia memasuki dekade 1980-an dan 1990-an, pertumbuhan ekonominya semakin anjlok, karena dihadapkan pada masalah hutang luar negeri yang demikian berat. Cyrillus Harinowo mencatat, hutang luar negeri pemerintah Indonesia pada tahun 2001 mencapai US\$ 77 miliar, yang berarti sudah di atas 40 persen dari PDB (yang pada akhir Juni 2001 diperkirakan mencapai US\$ 148 miliar). Tetapi jika dimasukkan hutang dalam negeri berbentuk obligasi, yang mencapai Rp. 650 triliun dan belum termasuk dalam rasio 40 persen dari PDB tersebut, maka hutang pemerintah tersebut sudah di atas 40 persen dari PDB.

Linier dengan masalah-masalah ketimpangan di atas, persoalan etnisitas (China) dan dominasi pihak asing telah menimbulkan persoalan tersendiri dari wajah ekonomi Indonesia. Sejak 1966,

Jepang dan perekonomian Asia Timur, menguasai total 25-40% sektor perdagangan, melebihi gabungan perekonomian AS-Uni Eropa (Hill, 2000). Dominasi asing dalam perekonomian Indonesia menimbulkan protes keras kalangan mahasiswa yang berujung pada peristiwa Malapetaka Limabelas Januari (MALARI) pada tahun 1974. Sedang kerusuhan yang disebabkan oleh ketimpangan ekonomi antara etnik China dengan kalangan pribumi juga sering terjadi, baik yang berskala lokal maupun nasional. Peristiwa terakhir dari persoalan ketimpangan ekonomi itu adalah kerusuhan Mei 1998.

Sementara itu, di tubuh elit Orde Baru sendiri juga terjadi pertarungan konsep pembangunan, yang masing-masing mewakili kelompok nasionalis merkantilis, kelompok patrimonialis, dan poros rasional ekonomi, yang dikenal sebagai teknokrat. Tiga elemen ini, menurut Yustika (Yustika, 2007), secara bersamaan masuk dalam elit pemerintahan Orde Baru dan bersaing memberi masukan pada Presiden Soeharto sebagai pengambil kebijakan yang paling menentukan. Tetapi, poros

rasional ekonomi itulah yang ternyata menjadi kepercayaan Soeharto, sehingga strategi pembangunan yang diputuskan adalah yang bertumpu pada pertumbuhan. Jadi, kebijakan perekonomian Indonesia di masa Orde Baru, bukan hanya menimbulkan ketimpangan ekonomi yang dalam, pengangguran, dan kemiskinan yang masih besar, juga dominasi asing yang mengakibatkan kergantungan Indonesia terhadap bantuan luar negeri yang berujung pada membengkaknya hutang Indonesia.

### C. APBN Berimbang dan Dinamis

Untuk mendukung kebijakan ekonomi yang berorientasi pada pertumbuhan tersebut, maka dalam pengelolaan fiskal, Pemerintah Orde Baru menerapkan kebijakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) berimbang dan dinamis, menggantikan kebijakan APBN Orde Lama, yaitu Anggaran Moneter, anggaran yang menyatukan anggaran kredit dan anggaran devisa. Secara sederhana, yang dimaksud dengan APBN adalah sistem akuntansi yang menggambarkan keseluruhan

penerimaan dan pengeluaran pemerintah yang diperkirakan dalam satu tahun. Struktur APBN tersebut terdiri dari dua kolom, yaitu sisi kiri disebut kolom penerimaan, dan sisi kanan sebagai kolom pengeluaran. Jika sisi penerimaan melebihi sisi pengeluaran, maka APBN dimaksud dikatakan surplus, namun jika sebaliknya, dinyatakan defisit (Santosa dan Lestari, 2020).

Pada prinsipnya kebijakan atas APBN adalah bentuk nyata campur tangan pemerintah terhadap aktivitas ekonomi dalam upayanya menyediakan barang dan jasa bagi masyarakat. Bentuk campur tangan pemerintah ini merupakan praktik nyata dari ekonomi Keynesian, yang berbeda dengan pandangan ahli-ahli ekonomi klasik. Menurut Guritno Mangkoesobroto (2020), peran atau fungsi pokok pemerintah dalam perekonomian modern adalah, pertama, fungsi alokasi, yaitu, terkait dengan kebijakan pemerintah untuk memberikan stimulus bagi aktivitas perekonomian baik melalui instrumen penerimaan (insentif) maupun pengeluaran pemerintah (belanja). Kedua, fungsi

distribusi, berhubungan dengan kebijakan pemerintah dalam rangka mengurangi kesenjangan pendapatan dan penguasaan sumber-sumber ekonomi. Titik tekannya adalah pemerataan pendapatan masyarakat. Ketiga, fungsi stabilisasi, dimaksudkan sebagai upaya pemerintah mengurangi gejala perekonomian yang dilakukan melalui kebijakan belanja maupun penerimaan negara.

Sebagai bagian dari sistem perbendaharaan negara (karena menyangkut penerimaan dan pengeluaran uang negara), maka penyusunan APBN di masa pemerintahan Orde Lama didasarkan pada *Indische Comptabiliteits Wet (ICW)* yang ditetapkan sebagai wet 23 April 1864 stbl. 1864 No. 106 dan diundangkan lagi teksnya yang sebelumnya telah diperbaharui untuk ketiga kalinya, terakhir dalam stbl. 1925 No. 448, dan selanjutnya diubah dan diundangkan dalam L.N. 1954 No. 6: 1955 No. 4945. Menurut undang-undang (ICW) ini, struktur APBN terdiri dari sisi penerimaan dan pengeluaran. Sisi penerimaan terdiri dari penerimaan

dalam negeri (perpajakan), sedang sisi pengeluaran terdiri dari pengeluaran rutin dan belanja modal (dalam hal ini yang dimaksud adalah modal sosial dan infrastruktur, dan hal-hal yang tidak bisa dilakukan oleh swasta). Dengan begitu APBN berimbang model UUI/CW ini adalah pendapatan pajak = belanja rutin + belanja modal.

Karena ICW ini bersumber dari Belanda, tentu saja pemikiran di balik peraturan ini adalah liberalisme yang melahirkan kapitalisme. Para ekonom Klasik, menempatkan posisi pemerintah seminimal mungkin dalam kegiatan perekonomian, dan lebih banyak menyerahkan pada swasta (mekanisme pasar), bahkan para ahli makroekonomi klasik, menganggap intervensi pemerintah sebagai yang memperburuk keadaan (Dornbsch dan Fischer, 1987). Sementara pemerintah Orde Baru berpendapat, negara bertugas menyejahterakan rakyat, karena itu perlu memaksimalkan belanjanya, agar negara dapat melaksanakan tugas utamanya sesuai amanat UUD 1945.

APBN berimbang dan dinamis ini dibuat dimaksudkan sebagai langkah menertibkan keuangan negara, sekaligus

berusaha memupuk dana negara secara sehat untuk membiayai pembangunan. Sudah sangat jelas, pembangunan membutuhkan dana, dan itu pasti terus meningkat jumlahnya. Karena itu perlu diambil langkah-langkah pencarian dana yang tidak bersumber dari pencetakan uang, melainkan dari penerimaan pajak dan sumber-sumber pendapatan lainnya yang sah, seperti bantuan atau pinjaman/hutang luar negeri (Seda, 2009). Di masa Orde Lama pinjaman atau hutang luar negeri juga dilakukan, tetapi tidak dicatatkan dalam APBN. Defisit anggaran diatasi dengan mencetak uang, dan kemudian menimbulkan inflasi. Sebaliknya di masa Orde Baru defisit APBN ditutupi dengan hutang luar negeri dan dimasukkan sebagai penerimaan.

Dengan konsep ini, pemerintah Orde Baru di satu pihak berusaha menertibkan defisit anggaran, tetapi sekaligus juga membuka peluang baru defisit anggaran yang tidak dibiayai melalui pencetakan uang, melainkan lewat pinjaman atau hutang luar negeri—yang diberlakukan secara intrabudgeter. Artinya hutang luar negeri dimaksud dimasukkan sebagai penerimaan negara

yang penggunaannya sepenuhnya bagi pembiayaan pembangunan.

Memasukkan pinjaman luar negeri ke dalam APBN (intrabudgeter) dengan sendirinya, menurut pandangan pemerintah Orde Baru, DPR pun berpeluang mengontrol pinjaman luar negeri sebagai bagian dari fungsi konstitusional DPR yang meliputi fungsi budgeting (anggaran), fungsi pengawasan, dan fungsi legislasi. Penting dicatat, bahwa selama pemerintahan Soekarno (Orde Lama), pinjaman luar negeri ini dibukukan secara tersendiri (extrabudgeter) sehingga berpotensi sering dikaburkan. Pinjaman luar negeri acap kali menjadi obyek pesta pora antara pejabat dan pengusaha istana. Kasus pampasan perang Jepang di Kedutaan Besar Indonesia di Jepang adalah contoh pesta pora pejabat dan pengusaha istana tersebut.

Dari sisi pengelolaan, APBN berimbang dan dinamis ini terdiri dari anggaran penerimaan dan anggaran belanja. Menurut Seda, anggaran penerimaan terdiri dari penerimaan dari dalam negeri, dan penerimaan dari luar negeri (yang dicatat sebagai pinjaman).

Sementara pengeluaran terdiri dari pengeluaran untuk belanja rutin dan belanja pembangunan. Berdaarkan ini, terjadi apa yang disebut Seda sebagai

internal balance dalam APBN berimbang dan dinamis itu<sup>48</sup>. Gambar berikut menjelaskan hal ini:

Tabel 2. APBN Berimbang dan Dinamis

No.	Penerimaan Negara	No.	Pengeluaran Negara
01.	Pendapatan dan Pajak	01.	Belanja Rutin
02.	Pendapatan non pajak	02.	Belanja transfer (belanja untuk subsidi dan transaksi sosial lain
03.	Penerimaan Pembangunan (Pendapatan dari bantuan/ pinjaman/hutang luar negeri	03.	Belanja Pembangunan

Sumber: Seda (2009)

Tabel di atas, dapat dibaca, bahwa APBN yang dibangun pemerintah Orde Baru ingin mengubah APBN model ICW, sekaligus juga mengubah pelaksanaan tentang ketentuan mengenai kas, yang mensyaratkan bahwa semua pendapatan negara harus masuk ke kas negara pada hari kerja itu juga. Pada akhir tahun anggaran, sisa anggaran di kas tersebut dinyatakan hangus. Ketentuan ini, menurut pemikiran ekonomi Orde Baru adalah sebuah kebijakan yang keliru, karena meenghanguskan uang hanya oleh jangka waktu yang ditentukan (hari itu juga) di tengah negara yang kekurangan uang. Perubahan mengenai kas itu

kemudian menjadi : sisa anggaran akhir tahun dapat dialihkan ke anggaran tahun berikutnya yang kemudian pada masa Orde Baru dikenal istilah Sisa Lebih Penggunaan Anggaran (SILPA).

Tak hanya itu, tahun anggaran pun berubah, semula berdasarkan tahun takwim (1 Januari hingga 31 Desember) menjadi diawali di bulan April tahun berjalan dan diakhiri di bulan Maret tahun depannya. Perubahan ini dimaksudkan sebagai upaya menghindari hutang pada Bank Indonesia, karena pada tahun 1967 sebagai awal APBN berimbang dan dinamis ternyata mengalami kegagalan, karena terbukti pada akhir tahun

anggaran yang secara fiskal berimbang, tetapi sesungguhnya masih terbelit hutang (pada Bank Indonesia). Inilah salah satu alasan, mengapa sejak 1989, permulaan tahun anggaran itu berubah dari tahun takwim, dimulai bulan April sampai Maret tahun depannya.

Dengan APBN berimbang dan dinamis, pemerintah yakin APBN tidak boleh menjadi sumber inflasi atau penyebab terjadinya ketegangan moneter. Demikian pula terhadap penggunaan dana APBN, pembiayaan rutin hanya disediakan selama terdapat dana dari penerimaan dalam negeri, sedang belanja pembangunan baru dapat dilaksanakan sepanjang tersedia bantuan/pinjaman atau hutang dari luar negeri. Melalui cara ini terciptalah apa yang disebut *internal balance* dalam APBN yang berimbang dan dinamis itu. Dampak positifnya akan terjadi

pemupukan *internal saving*, yang merupakan selisih positif antara penerimaan dalam negeri dan belanja rutin. Tentu saja pemerintah harus sekuat tenaga mendapatkan penerimaan dalam negeri yang optimal, sebaliknya kenaikan belanja rutin diusahakan seminimal mungkin.

Jika diperhatikan, APBN yang diberlakukan sekarang disusun berdasarkan standar yang disiapkan oleh *The Government Finance Statistic* (GFS) yang dikembangkan *International Monetary Fund* (IMF), dan *The System of National Account* (SNA) yang dikembangkan oleh badan PBB. Dalam praktiknya, struktur APBN disusun menurut pola T Account yang menggambarkan sisi kiri merupakan penerimaan dan sisi kanan sisi pengeluaran.

Tabel 3. Struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (Indonesia)<sup>50</sup>

Penerimaan		Pengeluaran	
A	Penerimaan Dalam Negeri 1. Penerimaan Migas 2. Penerimaan nonmigas	C	Pengeluaran Rutin 1. Belanja Pegawai 2. Belanja Barang 3. Subsidi Daerah Otonom 4. Bunga dan Cicilan Hutang 5. Belanja lain-lain

B	Penerimaan Pembangunan 1. Bantuan Program 2. Bantuan Proyek	D	Pengeluaran Pembangunan 1. Pengeluaran Program 2. Pengeluaran Proyek
Total = (A+B)		Total = (C=D)	

Sumber: Santosa dan Lestari (2020)

Di mana :

Tabungan Pemerintah = (A-C)

Dana Pembangunan = (Tabungan Pemerintah + B)

Surplus (+) atau D efisit (-) = (Dana Pembangunan)

Santosa dan Lestari (2020) menjelaskan, anggaran berimbang bermakna keseluruhan pengeluaran harus sama dengan penerimaan, termasuk penerimaan dari pinjaman atau hutang luar negeri. Sementara dinamis diartikan apabila penerimaan lebih rendah dari yang direncanakan, pemerintah harus mengurangi pengeluaran. Dengan kebijakan ini, berarti pemerintah tidak melakukan peminjaman domestik berupa pengeluaran obligasi. Begitu sebaliknya, apabila penerimaan melebihi target perencanaan, pemerintah menambah pengeluaran. Dinamis juga dimaknai sebagai usaha meningkatkan penerimaan dan pengeluaran setiap tahun. APBN Orde Baru tidak hanya berimbang dan dinamis, tetapi juga fungsional, dimaksudkan bahwa fungsi penerimaan

pembangunan (pinjaman) semata-mata digunakan untuk pembiayaan pembangunan, tidak boleh dipakai untuk pembiayaan pengeluaran rutin.

Dalam perspektif manajemen makro ekonomi, APBN berimbang dan dinamis ini berfungsi sebagai pendamping kebijakan moneter untuk mengendalikan stabilitas perekonomian. Tinjauan terhadap APBN berimbang dan dinamis ini melahirkan bentuk APBN yang kontraktif atau ekspansif. Kontraktif berpotensi meningkatkan stabilisasi ekonomi, sebaliknya, ekspansif berpotensi memanaskan perekonomian.

Jika diperhatikan secara seksama, maka sejak tahun anggaran 1969/1970 hingga 1993/194, APBN Indonesia bersifat ekspansif. Setelah itu, mulai 1995/1996 hingga 1997/1998, terjadi perubahan dari ekspansif menjadi

konstruktif. Alasannya untuk mengendalikan agar inflasi tetap berada di bawah dua digit.

#### **D. Kesimpulan**

Pembangunan ekonomi Indonesia selalu dikejutkan oleh berbagai peristiwa. Masa 1959-1966 diwarnai oleh hiruk pikuk politik, yang berujung pada hiperinflasi hingga 650%, dan warisan hutang yang menggunung. Keadaan ini mendorong pemerintahan Orde Baru melakukan pemulihan ekonomi dengan mengambil langkah-langkah, pertama, pemulihan hubungan internasional dengan negara-negara Barat, dengan maksud penjadwalan hutang yang jatuh tempo, dan mendapatkan pinjaman baru, dan kedua, perubahan manajemen APBN dari anggaran moneter, anggaran yang menyatukan anggaran kredit dan anggaran devisa ke anggaran yang berimbang dan dinamis.

Dengan telah terkonsolidasinya kedua hal itu, maka era pembangunan ekonomi dimulai. Langkah yang ditempuh adalah mengejar pertumbuhan ekonomi dan menjaga stabilitas politik yang dinamis. Pertumbuhan ekonomi

menggunakan pendekatan trickle down effect, yang berarti, secara nasional perekonomian harus bertumbuh di atas 5%, sehingga memperkuat cadangan devisa dan tabungan untuk berinvestasi, yang difokuskan di sekitar Jawa. Dari sini kemudian, secara bertahap mengalir ke wilayah-wilayah luar Jawa sebagai langkah pemerataan ekonomi nasional.

Namun, sebelum pemerataan itu terjadi, secara bersamaan pertumbuhan ekonomi telah melahirkan pula ketimpangan pendapatan, tidak hanya per kapita, melainkan juga daerah. Angka kemiskinan memang menurun, diperkirakan hanya tinggal 13% atau 25 juta orang dari total jumlah penduduk. Keberhasilan pengurangan kemiskinan ini, membuat dunia internasional terkagum-kagum. Bahkan Bank Dunia memberikan pujian. Sungguhpun jumlah orang miskin berkurang, angka 25 juta orang itu bukanlah angka yang kecil. Bahkan, harus juga diperhatikan, berapa juta pula orang yang hidupnya hanya di seputar garis kemiskinan itu (yaitu penduduk yang potensial menjadi miskin).

Jurang pemisah alias ketimpangan pun semakin dalam, yang beririsan

dengan permasalahan etnisitas (China) atas jalannya perekonomian nasional, dan menempatkan mereka yang minoritas sebagai orang-orang kaya Indonesia. Tak ketinggalan dominasi pihak asing telah menimbulkan persoalan tersendiri dari wajah ekonomi Indonesia. Para ekonom mencatat, sejak 1966, Jepang dan perekonomian Asia Timur, menguasai total 25-40% sektor perdagangan Indonesia, melebihi gabungan perekonomian AS-Uni Eropa. Situasi ini menimbulkan protes keras kalangan mahasiswa pada Lima belas Januari (MALARI) 1974. Sedang kerusuhan yang disebabkan oleh ketimpangan ekonomi antara etnik China dengan kalangan pribumi juga sering terjadi, baik yang berskala lokal maupun nasional. Peristiwa terakhir dari persoalan ketimpangan ekonomi itu adalah kerusuhan Mei 1998

Di masa Orde Barulah konsep tinggal landas mengemuka, dan sering dipidatoken oleh hampir semua pejabat. Tinggal landas (*take off*) adalah konsep pembangunan yang dikemukakan oleh Walt Whitman Rostow. Dengan pertumbuhan 7-8% hingga 1982, posisi Indonesia sudah mulai meningkat dari

kondisi *pree-condition of take off*, menuju *take off*. sejak Pelita I dimulai hingga akhir 1980-an pendapatan nasional Indonesia sudah mencapai US\$ 500, bahkan hampir mendekati US\$ 1.000. Ini disebabkan oleh pertumbuhan PDB yang rata-rata per tahun juga tinggi, 7 persen hingga 8% selama dekade 1970-an dan turun menjadi 3-4% per tahun pada dekade 1980-an.

Tetapi rencana tinggal landas itu hanya kenangan. Di akhir 1997-1998 perekonomian Indonesia dilanda krisis hebat. Nilai mata uang rupiah merosot tajam terhadap dollar AS, dan hutang Indonesia hingga di tahun 2001 tercatat mencapai US\$ 77 miliar, yang berarti sudah di atas 40% dari PDB. Keajaiban (*miracle*) yang dibayangkan akan terjadi pupus oleh krisis ekonomi. Di hadapan Michel Camdessus Petinggi IMF itu berlipat tangan, Presiden Soeharto pun terpaksa menandatangani *Letter Of Intent* (LOI) yang menempatkan kembali Indonesia di bawah ketiak AS dan Eropa. Kebijakan pembangunan ekonomi Orde Baru itu, harus diakui telah memperlihatkan berbagai keberhasilan, putra-putri Indonesia menerbangkan pesawat CN 50 dari

sanggarnya, juga perbaikan institusi sosial dan kemasyarakatan, sebagai bagian dari masyarakat modern. Akan tetapi, karena mengabaikan dimensi pemerataan sebagai konsekuensi dari pendekatan *trickle down effect*, Indonesia memerlukan waktu yang relatif lama juga untuk memulihkan perekonomiannya, karena menyisakan ketimpangan yang semakin menganga, di mana etnik China yang minoritas itu berada di puncak kekayaan ekonomi Indonesia dan menguasai lebih 70% sumber-sumber ekonomi.

#### Daftar Pustaka

- Abimanyu, Anggito dan Megantara, Andie, ed. Era Baru Kebijakan Fiskal, Pemikiran, Konsep, dan Implementasi. Jakarta : Penerbit Buku Kompas, 2009
- Boeke, J.H, Prapitalisme di Asia. Jakarta : Sinar Harapan, 1983
- Dornbsch, Rudiger dan Fischer, Makro Ekonomi (edisi keempat). Jakarta : Erlangga, 1987
- Dumairy. Perekonomian Indonesia. Jakarta : Erlangga, 1996
- Elfindri. Ekonomi Patron-Client, Fenomena Mikro Rumah Tangga Nelayan dan Kebijakan Makro. Padang : Andalas University Press, 2002
- Harinowo, Cyrillus. Utang Pemerintah, Perkembangan, Prospek, dan Pengelolaannya. Jakarta : Gramedia, 2002
- Hill. Hal. Ekonomi Indonesia. Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2000
- Kansil, C.S.T. Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia. Jakarta : Balai Pustaka, 1983
- Konsorsium Nasional untuk Pelestarian Hutan dan Alam Indonesia (KONPHOLINDO) dan Jaringan Advokasi Nelayan Sumatera Utara (JALA). Masyarakat Pinggiran yang Kian Terlupakan. Medan : JALA, 2002
- Mangkoesebroto, Guritno. Ekonomi Publik. Yogyakarta : BPF, 2001
- Moertopo. Ali. Strategi Pembangunan Nasional. Jakarta : CSIS, 1982
- Prisma, No. 8 Tahun XVI. Jakarta : LP3ES, 1987
- Suryana, Ekonomi Pembangunan, Problematika dan Pendekatan. Jakarta : Salemba Empat, 2000

Tambunan, Tulus T.H. *Perekonomian Indonesia, Teori dan Temuan Empiris*. Jakarta : Ghalia Indonesia, 2001

Todaro, Michael P. *Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga (Jilid 1)*. Jakarta : Erlangga, 2000

Sukirno, Sadono. *Makro Ekonomi, Teori Pengantar*, Jakarta : Rajawali Pers, 2010

Yustika, Ahmad Erani. *Perekonomian Indonesia, Satu Dekade Pasca Krisis Ekonomi*. Malang : BPF, 2007

\_\_\_\_\_. *Perekonomian Indonesia, Deskripsi, Preskripsi, & Kebijakan*. Malang : Bayumedia, 2005.