

KEBIJAKSANAAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN MEMASUKI ABAD KE-21

Oleh:
Ginandjar Kartasasmita
Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Ketua Bappenas

Disampaikan Pada Lustrum ke VI Universitas Pancasila
Jakarta, 21 Oktober 1996

I. Pendahuluan

Pertama-tama saya ingin mengucapkan selamat kepada seluruh sivitas akademika Universitas Pancasila yang merayakan Lustrum ke VI. Semoga Universitas Pancasila akan terus maju dalam mengemban Tridharma Perguruan Tinggi, yaitu pendidikan, penelitian, dan pengabdian masyarakat, dan dalam berperan serta memecahkan tantangan-tantangan pembangunan yang dihadapi oleh bangsa Indonesia.

Pada kesempatan ini saya diminta untuk menyampaikan pandangan mengenai berbagai tantangan dan peluang yang dihadapi oleh bangsa Indonesia dalam memasuki abad ke-21, dan bagaimana peran dan kebijaksanaan perencanaan pembangunan dalam menghadapinya. Topik ini cukup merangsang pemikiran karena pemahaman masa depan selalu diliputi oleh ketidakpastian, sebab informasi mengenai apa yang terjadi di masa depan tidak pernah kita ketahui seutuhnya. Yang dapat dilakukan hanya mencoba berbagai analisis dan prediksi yang didasari oleh informasi yang kita miliki dewasa ini. Dengan berpangkal tolak pada serba keterbatasan itu, uraian selanjutnya disusun dan akan dimulai dengan gambaran tentang tantangan dan peluang memasuki abad ke-21.

II. Tantangan dan Peluang Memasuki Abad Ke-21¹

Dalam memasuki abad ke-21, dunia ditandai oleh berbagai perubahan besar dan dengan tempo yang sangat cepat. Proses perubahan itu melahirkan sejumlah tantangan yang harus dijawab oleh bangsa Indonesia. Tantangan-tantangan itu ada yang berupa peluang yang harus dimanfaatkan, tetapi ada pula yang berupa kendala yang harus diatasi sehingga proses perubahan itu menguntungkan dan tidak malah merugikan masa depan bangsa Indonesia.

Terdapat dua kekuatan besar yang mendasari proses transformasi global yang terjadi dewasa ini, yakni perdagangan dan kemajuan teknologi. Keduanya saling berkaitan dan saling menunjang. Perdagangan dunia yang makin meningkat bukan hanya telah mendorong proses alih teknologi antarnegara, tetapi juga penguatan teknologi. Sebaliknya, peningkatan teknologi pada gilirannya memperlancar dan mendorong arus barang, jasa dan informasi antarnegara. Interaksi antara keduanya itu telah mendorong terjadinya penyesuaian yang mendasar di banyak negara di dunia, baik di negara maju, maupun negara berkembang. Keseluruhan proses itu menghasilkan ekonomi dunia yang makin terintegrasi.

Di bidang perdagangan, Bank Dunia memperkirakan bahwa dalam dua dasawarsa terakhir ini ekspor dunia meningkat dari 11 persen menjadi 18 persen dari produk domestik bruto (PDB) dunia. Dalam dasawarsa 1985–1994, rasio perdagangan dunia terhadap PDB dunia meningkat tiga kali lebih cepat dari pada dasawarsa sebelumnya, dan dua kali lebih cepat

¹ Uraian di bagian ini telah disampaikan pada kuliah perdana program Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik, Fakultas Pascasarjana, Universitas Indonesia, Jakarta, 9 September 1996.

dibandingkan dengan dasawarsa 1960-an, yang disebut sebagai zaman keemasan pertumbuhan ekonomi dan ekspor dunia.²

Dengan kesepakatan baru yang akan membentuk rezim perdagangan dunia yang bebas hambatan, perdagangan dunia diperkirakan akan meningkat lebih pesat lagi. Banyak perkiraan yang telah dibuat mengenai berapa besarnya peningkatan itu, mulai dari yang paling pesimis sampai ke yang optimis, yang tentunya tergantung dari asumsi yang digunakan.

Yang penting bagi kita adalah adanya kesepakatan bahwa hilangnya hambatan perdagangan di dunia akan menyebabkan meningkatnya volume perdagangan dunia. Ini berarti, produksi meningkat, dan berarti pula lapangan kerja meningkat, serta pendapatan juga meningkat. Dan yang penting lagi adalah, seperti dikatakan oleh Bank Dunia, bahwa negara berkembang justru mempunyai peluang besar untuk memperoleh manfaat dari perluasan perdagangan dunia ini.³

Perkembangan yang pesat justru akan terjadi di kawasan Asia Pasifik, khususnya di Asia. Berarti pula perdagangan di dalam kawasan ini (*intra-regional trade*) menjadi sangat penting, termasuk perdagangan antarbatas negara (*cross-border trade*), yaitu antara negara-negara bertetangga, yang memiliki potensi sebagai pendorong perumbuhan subkawasan.

Bersamaan dengan integrasi perdagangan dunia itu, juga terjadi proses integrasi keuangan dunia. Bank Dunia memperkirakan dalam sepuluh tahun terakhir ini persentase penanaman modal langsung (*foreign direct investment*) terhadap PDB dunia meningkat dua kali, yang lebih dari sepertiganya mengalir ke negara berkembang. Antara tahun 1991–1995, aliran modal swasta (*private capital flows*) ke negara berkembang meningkat empat kali. Selain investasi langsung, aliran modal juga terjadi dalam bentuk lain, seperti modal *portfolio*.⁴ Salah satu perkembangan yang penting dalam rangka ini adalah berubahnya status negara-negara industri baru, dari pengimpor modal neto menjadi pengekspor, dan sekarang telah menjadi sumber penanaman modal yang penting untuk Indonesia, seperti Korea Selatan, Taiwan, Hongkong, dan Singapura.

Di bidang teknologi, pengembangan teknologi baru dan tingkat penyebaran pemanfaatannya (*rate of diffusion*) merupakan kekuatan utama di balik transformasi struktural. Melalui proses inovasi, baik yang melalui *learning-by-doing* atau alih teknologi, atau melalui perdagangan, teknologi menciptakan proses baru yang menghasilkan produk-produk baru serta mempengaruhi berbagai perubahan dalam organisasi, kelembagaan, dan sistem manajemen.⁵

2 Ekspansi perdagangan dunia itu bahkan terjadi sebelum tercapainya kesepakatan “Putaran Uruguay” tahun 1994, dan merupakan hasil, antara lain, dari proses negosiasi multilateral yang panjang sebelumnya, mulai dari “Putaran Kennedy” pada tahun 1960-an, dan “Putaran Tokyo” dalam tahun 1970-an.

3 Antara sekarang dan tahun 2010, 38 persen pertumbuhan produksi dunia akan dihasilkan oleh negara-negara berkembang dibandingkan dengan 22 persen pada akhir dasawarsa 1980-an. Dalam 15 tahun ke depan ini, peran negara-negara berkembang dalam produksi dunia akan meningkat dari 21 persen menjadi 27 persen. Apabila digunakan konsep daya beli relatif (*purchasing power parity*), yang lebih mencerminkan keadaan daya beli sesungguhnya, maka separuh dari peningkatan produksi akan dihasilkan oleh negara-negara berkembang yang sekarang ini adalah 44 persen (The World Bank, 1995, 1996).

4 Aliran modal seperti ini selain banyak manfaatnya, juga ada risikonya, seperti yang diperlihatkan oleh kasus Meksiko.

5 Proses inovasi itu sendiri tidak dapat dilepaskan dan merupakan fungsi dari berbagai variabel ekonomi seperti perubahan dalam pola permintaan (yang dipengaruhi dan mempengaruhi gaya hidup dan tingkat pendapatan) serta biaya-biaya relatif dari berbagai input produksi seperti jenis mesin, bahan baku dan penolong, dan taraf keterampilan pekerjaannya.

Di antara beberapa jenis teknologi, khususnya mikroelektronik dan teknologi informasi, teknologi bahan, serta bioteknologi, adalah yang paling besar dampaknya pada pola hidup manusia dan perkembangan perekonomian dunia memasuki abad ke-21.

Terutama teknologi mikroelektronik dan informasi, sering dinyatakan sebagai faktor penggerak utama perubahan besar yang terjadi di dunia pada akhir abad ke-20 ini. Integrasi sistem perdagangan dan sistem keuangan dunia didorong oleh kemajuan teknologi di bidang ini, yang berdampak besar pada sistem komunikasi dan transformasi. Terciptanya pasar global sesungguhnya disebabkan oleh revolusi dalam teknologi ini.⁶

Perkembangan teknologi di bidang ini masih belum berhenti, dan para ahli sudah meramalkan berbagai perkembangan yang akan mengubah pola dan gaya hidup manusia secara dramatis di masa depan. Kemajuan di semua bidang ilmu pengetahuan dan teknologi dipengaruhi oleh kemajuan dalam teknologi di bidang ini.

Dua proses besar yang saling mendorong itu akan membentuk dunia baru pada abad ke-21. Persoalan yang paling mendesak bagi kita sekarang adalah bagaimana mengendalikan dan mengarahkan dampak berbagai perubahan itu untuk kemajuan masa depan bangsa Indonesia. Atau, dengan kata lain, tantangan utama kita sekarang ini adalah bagaimana mengupayakan agar bangsa Indonesia diuntungkan oleh proses perubahan tersebut. Berarti harus ada upaya agar proses pembangunan nasional dapat terus memanfaatkan arus internasionalisasi ekonomi dunia itu.

III. Peran Perencanaan

Bersamaan dengan proses globalisasi yang terjadi di dunia, di Indonesia pun sedang terjadi proses perubahan yang besar. Untuk kepentingan pembahasan ini ada dua pola perubahan yang sedang terjadi, yang meskipun berbeda (*distinct*) keduanya berkaitan dan bahkan dapat dikatakan yang satu mencerminkan yang lainnya, atau keduanya adalah sisi-sisi dari fenomena yang sama.

Pertama, proses transformasi struktural dari masyarakat tradisional ke masyarakat modern dan dari ekonomi agraris ke ekonomi industri. Proses perubahan ini atau proses modernisasi ini, merupakan wujud nyata dari pembangunan ekonomi yang telah menampakkan kemajuan nyata karena bersamaan dengan proses itu telah terjadi peningkatan kesejahteraan yang dihasilkan oleh peningkatan produktivitas perekonomian secara keseluruhan.

Kedua, proses transformasi dari sistem ekonomi yang didominasi oleh pemerintah ke arah sistem ekonomi pasar, yang masyarakatnya makin berperan sebagai pelaku utama pembangunan. Proses perubahan ini menghasilkan efisiensi perekonomian nasional, meningkatkan daya saing dan dengan demikian mendorong peningkatan produksi dan pendapatan masyarakat.

Kedua proses internal tersebut didorong dan dipengaruhi oleh proses eksternal tadi, yaitu proses globalisasi perekonomian dunia, dengan dua ciri dan faktor pendorongnya yaitu perdagangan bebas dan kemajuan teknologi.

6 Sekarang sudah tidak ada lagi hambatan waktu dan geografis karena bisnis dapat berjalan 24 jam dengan tingkat kecepatan transaksi yang makin tinggi. Biaya-biaya produksi dapat ditekan makin rendah karena arus informasi dan kemampuan pengolahan data lebih cepat dan akurat, serta proses produksi makin efisien. Dengan informasi yang lebih cepat dan sistem transportasi yang lancar, maka inventori dapat ditekan serendah mungkin dan ini sangat mempengaruhi struktur biaya. Kemajuan teknologi di bidang ini ikut mendorong perkembangan teknologi di semua bidang lainnya. Demikian pula, akan meningkat kemampuan desain dan keteknikan pada berbagai industri hingga hampir tidak terbatas kemungkinannya.

Pengalaman di Indonesia itu memperkuat bukti-bukti empiris, seperti dalam hal jatuhnya sistem komunisme, bahwa sistem ekonomi pasar lebih unggul dari pada sistem lainnya, yang disebut *centrally-planned* atau *nonmarket economy*.

Dalam keadaan demikian dengan sendirinya peran perencanaan diper soalkan.

Dengan gagalnya sistem perencanaan terpusat, atau sistem ekonomi dengan komando, ada banyak pandangan yang berpendapat bahwa perencanaan tidak diperlukan, dan bahwa mekanisme pasar akan merupakan jalan yang terbaik karena mekanisme pasar akan mengatur secara alamiah pengalokasian sumber-sumber daya. Kegagalan perencanaan di berbagai negara berkembang seperti India, Afrika, dan Amerika Latin di masa lalu, telah menyebabkan adanya sikap skeptis dikalangan sementara ahli mengenai efektivitas perencanaan ekonomi untuk membangun negara berkembang.⁷

Pada dasarnya memang kecenderungan yang umum adalah untuk makin mengurangi peran pemerintah dalam kehidupan masyarakat terutama di bidang ekonomi. Telah banyak kepustakaan yang membahas soal ini. Selain itu, integrasi ekonomi dan kemajuan teknologi informasi juga oleh para ahli dipandang akan membawa konsekuensi terjadinya erosi terhadap kewenangan pemerintah dalam mengatur ekonomi karena adanya kekuatan lain yang sulit dibendung. Ada yang menyebutnya sebagai berakhirnya negara bangsa (*nation-state*) sebagai konsep ekonomi, dan bahwa masa ini adalah masa senjanya konsep kedaulatan suatu bangsa.⁸

Oleh karena itu, peran negara dan pemerintah dalam ekonomi dunia yang makin menyatu, telah menjadi bahan telaahan dan akan makin intensif lagi di telaah di masa depan, baik oleh para ahli ilmu politik, administrasi, ekonomi, maupun sosial.

Namun, pada umumnya para ahli berpendapat bahwa dalam sistem ekonomi pasar pun perencanaan tetap diperlukan. Osterfeld (1992) antara lain menyatakan bahwa "*historically there has been neither a pure market system nor a pure non-market system. Yet every actual economy has been some blend of the two. It could not be otherwise, for there are, in fact, no other possibilities*". Bahkan Friedman (1987) lebih tegas lagi menyatakan bahwa "*even in a country like the United States, with its fervent dedication to the principle of market rationality, many planning activities are undertaken at all the pertinent territorial levels*".

Yang menjadi masalah dan bahan kajian para ahli adalah menemukan dan mengembangkan model perencanaan yang tepat. Tidak ada satu sistem perencanaan yang dapat diberlakukan untuk semua, karena selain peran lembaga-lembaga politik dan ekonomi, yang pada umumnya dapat disusun model-model idealnya, sangat berpengaruh pula faktor budaya, seperti dikatakan oleh Osterfeld (1992). Ia lebih jauh menyatakan bahwa "*some markets may function best when left unregulated, while satisfactory performance in others may require regulation*".

Dari pengalaman negara-negara di Asia yang berhasil pembangunannya, memang dapat ditarik kesimpulan bahwa perencanaan berperan besar dalam keberhasilan itu. Misalnya Jepang, satu-satunya negara industri yang memiliki lembaga perencanaan, yaitu *Economic Planning Agency*, yang dipimpin oleh seorang menteri (meskipun sebutannya adalah Direktur Jenderal). Lembaga ini berperan mengarahkan perekonomian Jepang sejak awal, sejak namanya masih *Economic Stabilization Board* yang didirikan pada tahun 1946. Lembaga inilah yang membuat rencana komprehensif untuk pemulihan kemali (*recovery*) Jepang.⁹

⁷ Lihat antara lain Barry P. Bosworth dan Gur Ofer, *Reforming Planned Economies in An Integrating World Economy*, The Brooking Institution, Washington DC, 1995; dan Peter J Boettke, *The Collapse of Development Planning*, New York University Press, New York, 1994.

⁸ Lihat antara lain Randall B. Purcell (Editor), *The Newly Industrializing Countries in the World Economy, Challenges for US Policy*, Lynne Rienner Publisher, 1989; Walter B. Wriston, *The Twilight of Sovereignty*, Charles Scribner's Sons, New York, 1992; Kenichi Ohmae, *The End of the Nation State: The Rise of Regional Economics*, The Free Press, New York, 1995.

⁹ Lihat misalnya "Economic Planning Agency of Japan" dalam *The Five-Year Economic Plan: Sharing a Better Quality of Life Around the Globe*, Tokyo, June 1992.

Negara-negara industri baru seperti Korea dan Taiwan juga memiliki lembaga-lembaga perencanaan yang berperan besar dalam mengarahkan gerak pembangunan ekonomi sehingga menghasilkan kemajuan seperti yang dicapai sekarang. Bank Dunia bahkan menunjukkan bahwa keberhasilan pembangunan ekonomi di negara-negara Asia Timur (termasuk Indonesia) antara lain disebabkan oleh adanya intervensi yang tepat dari pemerintahnya.¹⁰

Kegagalan perencanaan biasanya terjadi bukan karena adanya perencanaan itu sendiri, melainkan dapat bersumber pada berbagai sebab lainnya.

Pertama, penyusunan perencanaan tidak tepat, mungkin karena informasinya kurang lengkap atau metodologinya belum dikuasai, atau perencanaannya sejak semula memang tidak realistis sehingga tidak mungkin pernah bisa terlaksana. Dalam hal terakhir ini, biasanya pengaruh politis terlalu besar sehingga pertimbangan-pertimbangan teknis perencanaan diabaikan. *Kedua*, perencanaannya mungkin baik, tetapi pelaksanaannya tidak seperti seharusnya. Dengan demikian, kegagalan yang terjadi adalah karena tidak berkaitnya perencanaan dengan pelaksanaannya. Penyebabnya, dapat karena aparat pelaksana yang tidak siap atau tidak kompeten, tetapi dapat juga karena rakyat tidak punya kesempatan berpartisipasi sehingga tidak mendukungnya. *Ketiga*, perencanaan mengikuti paradigma yang ternyata tidak sesuai dengan kondisi dan perkembangan serta tidak dapat mengatasi masalah mendasar negara berkembang. Misalnya, orientasi semata-mata pada pertumbuhan yang menyebabkan makin melebarnya kesenjangan. Dengan demikian, yang keliru bukan semata-mata perencanaannya, tetapi falsafah atau konsep di balik perencanaan itu. *Keempat*, karena perencanaan diartikan sebagai pengaturan total kehidupan manusia sampai yang paling kecil sekalipun. Perencanaan di sini tidak memberikan kesempatan berkembangnya prakarsa individu dan pengembangan kapasitas serta potensi masyarakat secara penuh. Sistem ini bertentangan dengan hukum penawaran dan permintaan karena pemerintah mengatur semuanya. Perencanaan seperti inilah yang disebut sebagai sistem perencanaan terpusat (*centrally planned system*).

Sistem perencanaan yang berhasil diterapkan di berbagai negara yang telah terbukti kemajuannya, seperti Jepang dan negara-negara industri baru, adalah sistem perencanaan yang mendorong berkembangnya mekanisme pasar dan peran serta masyarakat. Dalam sistem itu perencanaan dilakukan dengan menentukan sasaran-sasaran secara garis besar, baik di bidang sosial maupun ekonomi, dan pelaku utamanya adalah masyarakat atau dengan kata lain usaha swasta.¹¹

¹⁰ The World Bank, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Washington DC, 1993.

¹¹ Friedman (1987) menyatakan ada sekurang-kurangnya sepuluh penggunaan perencanaan, yang disebutnya sebagai *management of change*, yaitu:

- *Guiding overall economic stability and growth in national societies (monetary policy, full employment planning, international trade policy, etc.)*
- *Providing public services to meet the general needs of the population (national defense, public housing, education, health, etc.)*
- *Investing in areas that are of little interest to private capital because of low rates of return, diffused benefits, and the large size of the investment required (basic physical infrastructure, such as highways, mass transit, major hydroelectric facilities, land acquisition in urban redevelopment, etc.)*
- *Subsidizing corporate interests and farmers to encourage specific actions (sectoral growth, redevelopment, infant industries, acreage reductions, relocation of industry, employment of handicapped, etc.)*
- *Protecting property owners and local business interests against the ravages of unrestrained market rationality (land use planning, zoning, anti-pollution planning, etc.)*
- *Redistributing income to achieve a more equitable and just social order.*
- *Applying comprehensive and coordinate planning approaches to area development (multipurpose river basin development, comprehensive rural development, etc.)*
- *Restraining market rationality in the name of social interests (coastal planning, job protection, wilderness preservation, etc.)*

Gharajedaghi bekerja sama dengan Ackoff (1986) menunjukkan perencanaan yang ideal yang disebutnya sebagai *interactive planning*, yang memenuhi tiga prinsip, yaitu prinsip partisipatif, kesinambungan, dan holistik. Prinsip partisipatif, menunjukkan bahwa rakyat atau masyarakat yang akan diuntungkan oleh (atau memperoleh manfaat dari) perencanaan harus turut serta dalam prosesnya. Dengan kata lain masyarakat menikmati faedah perencanaan bukan semata-mata dari hasil (*product*) perencanaan, tetapi dari keikutsertaan dalam prosesnya. Prinsip kesinambungan, menunjukkan bahwa perencanaan tidak hanya berhenti pada satu tahap, tetapi harus berlanjut sehingga menjamin adanya kemajuan terus menerus dalam kesejahteraan, dan jangan sampai terjadi kemunduran (*relapse*). Juga diartikan perlunya evaluasi dan pengawasan dalam pelaksanaannya sehingga secara terus-menerus dapat diadakan koreksi dan perbaikan selama perencanaan dijalankan. Prinsip holistik, dimaksudkan bahwa masalah dalam perencanaan dan pelaksanaannya tidak dapat hanya dilihat dari satu sisi (atau sektor) tetapi harus dilihat dari berbagai aspek, dan dalam keutuhan konsep secara keseluruhan.

Dalam konsepnya itu sistem yang dikehendaki (*ideal*) selain harus mencakupi hal-hal di atas, juga mengandung sistem yang dapat berkembang (*a learning and adaptive system*) serta sistem yang terbuka dan demokratis, yang disebutnya sebagai *a pluralistic social setting*.¹²

Sebagai kesimpulan, perencanaan dapat dilakukan dan bahkan diperlukan untuk pembangunan, dengan memenuhi syarat sebagai berikut:

- (1) bersifat garis besar dan indikatif,
- (2) mengendalikan dan mengarahkan investasi pemerintah yang mendorong meningkatnya usaha masyarakat/swasta,
- (3) mendorong bekerjanya pasar,
- (4) mengikutsertakan masyarakat dalam prosesnya,
- (5) memajukan golongan masyarakat (dan wilayah) yang dengan ekonomi pasar saja tidak mungkin berkembang atau bersaing antara lain dalam memperoleh akses faktor-faktor produksi.

IV. Kebijakan Perencanaan Menyongsong Abad Ke-21

Dari uraian di atas, pengarahan atau perencanaan (karena perencanaan pada dasarnya adalah pengarahan) pemerintah memang perlu karena melalui mekanisme pasar saja tujuan-tujuan mendasar dalam kehidupan bangsa tidak akan pernah tercapai. Padahal negara ini didirikan dan diperjuangkan mati-matian dengan banyak pengorbanan bukan tanpa tujuan. Negara ingin mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia karena bagi bangsa Indonesia pembangunan adalah pengamalan Pancasila. Hal itu tidak akan pernah tercapai tanpa pengarahan dari pemerintah. Sejarah menunjukkan bahwa tanpa adanya pengendalian atas perekonomian,

-
- *Transferring income to the victims of market rationally (unemployment and workmen's compensation, etc.)*
 - *Ameliorating other dysfunctional consequences of market rationality (social and spatial inequalities, business cycle planning, resource conservation, etc.; see also 1,4, and 6 above).*

¹² Tepatnya Gharajedaghi mengatakan sistem yang ideal adalah yang memungkinkan:

- *A participative process that enables the members of a social system collectively to define and redefine their desired futures and relate their roles to the totality of the system of which they are a part,*
- *A learning and adaptive system that is able and willing to alter its course of action at any time in recognition of emerging values and new realities,*
- *A pluralistic social setting that encourages and facilitates questioning of sacred assumptions and challenges the implicit set of default values.*

mekanisme pasar saja dengan segala kelebihan dan kekurangannya, terbukti kurang efektif dalam proses alokasi sumber daya.

Dalam kondisi demikian itu, kita mencoba merancang masa depan. Jelas ini tidak mudah, dan tidak mungkin tanpa mengalami pergeseran dalam perjalanannya. Namun, yang penting, kita telah memiliki wawasan masa depan betapa pun kurang sempurnanya.

Saya ingin membahasnya secara ringkas, dimulai dari sistem perencanaan yang berlaku di Indonesia berdasarkan UUD 1945.

Menurut sistem konstitusi kita, rakyat menentukan masa depan yang dikehendakinya. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai penjelmaan rakyat yang memegang kedaulatan negara, dengan memperhatikan perkembangan, menentukan haluan negara dalam garis besar. Ini yang disebut Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN). Segala apa yang dilakukan dengan nama pembangunan, harus didasarkan pada GBHN. Presiden sebagai mandataris MPR berkewajiban melaksanakan GBHN tersebut. GBHN pada dasarnya adalah kehendak politik, dan lebih bersifat menunjukkan arah. Untuk pelaksanaannya, GBHN kemudian dijabarkan dalam sebuah sistem perencanaan lima tahunan yang dinamakan rencana pembangunan lima tahun (repelita).

Repelita, berdasarkan pada arahan-arahan GBHN, mengandung sasaran-sasaran dan upaya untuk mencapai sasaran-sasaran tersebut. Repelita, selain merumuskan apa yang ingin diwujudkan, juga mengenali tantangan-tantangan yang dihadapi serta kendala-kendala dan peluang-peluang untuk mengatasi tantangan itu. Jadi, repelita mengandung visi mengenai masa depan dan bagaimana niat untuk mewujudkannya.

Repelita tidak hanya berisi sasaran-sasaran kualitatif, tetapi juga telah mengandung sasaran-sasaran kuantitatif yang dapat digunakan untuk mengukur seberapa jauh telah dapat dicapai berbagai aspirasi mengenai masa depan itu. Repelita, meskipun disusun oleh pemerintah, dalam penyusunannya itu telah dimintakan pendapat, dan diperoleh masukan dari kalangan luas masyarakat. Sebelum ditetapkan, naskah repelita dibahas dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang memberikan koreksi-koreksi dan masukan-masukan. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa repelita adalah kesepakatan nasional mengenai upaya pembangunan lima tahun ke depan.

Selanjutnya Presiden melaksanakan repelita itu, sebagai pengejawantahan pelaksanaan GBHN yang menjadi tugas dan tanggung jawab konstitusionalnya. Sepanjang menyangkut kegiatan pemerintah yang dibiayai dengan anggaran negara, pelaksanaannya dituangkan dalam anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN), yang setelah mendapat persetujuan DPR, disahkan sebagai undang-undang. Tidak semua upaya pembangunan memerlukan investasi pemerintah, bahkan sebagian besar merupakan investasi masyarakat. Dalam hal demikian yang diperlukan adalah kebijaksanaan-kebijaksanaan pembangunan yang mendukung tercapainya sasaran-sasaran pembangunan. Misalnya deregulasi dan debirokratisasi adalah kebijaksanaan pembangunan yang serupa itu. Pada akhir masa jabatannya, Presiden mempertanggungjawabkan pelaksanaan GBHN itu kepada MPR. Selama pelaksanaannya DPR mengawasi jalannya pembangunan. Dengan demikian sambil berjalan, dapat diadakan perbaikan-perbaikan dan koreksi-koreksi.

Inilah sistem kita. Sistem ini telah dijalankan selama 25 tahun kita membangun.

Memang tampaknya sulit melakukan perbandingan sistem kita dengan sistem di negara lain. Apalagi di negara-negara yang menganut paham ekonomi bebas atau ekonomi pasar. Kenyataannya kita telah memiliki lima GBHN dan enam repelita, dan pembangunan selama ini dinilai oleh banyak kalangan secara objektif sebagai pembangunan yang berhasil. Tanpa perencanaan tidak mungkin semuanya itu dapat dicapai.

Memang kita tidak menutup mata terhadap adanya kekurangan-kekurangan dalam perencanaan. Kita menyadari adanya keterbatasan-keterbatasan, misalnya dalam memperoleh data dan informasi yang memadai serta metodologi peramalannya untuk membuat rencana yang

baik. Kita juga seringkali harus merevisi dan mengoreksi rencana-rencana karena perkembangan keadaan.

Akan tetapi saya kira semua rencana, seperti telah dikaji oleh banyak ahli sebagaimana diutarakan di atas, bagaimanapun hebatnya, tidak ada yang dapat menjamin bahwa masa depan adalah senantiasa sesuai dengan yang direncanakan. Oleh karena itu, pada umumnya rencana bersifat indikatif, dan pelaksanaannya disesuaikan dengan perkembangan.

Kita telah menyelesaikan Pembangunan Jangka Panjang Pertama (PJP I) dalam lima repelita, dengan hasil yang telah diketahui bersama. Tidak perlu saya ulang-ulang lagi di sini. Sekarang kita tengah memasuki tahap selanjutnya yaitu PJP II yang dimulai dengan Repelita VI. Landasannya adalah GBHN 1993.

GBHN 1993 mengamanatkan bahwa dalam PJP II bangsa Indonesia tidak hanya harus makin maju dan sejahtera, tetapi juga makin mandiri. Dalam PJP II ingin dikejar ketertinggalan kita dari bangsa-bangsa lain yang telah lebih dahulu maju, dengan mengandalkan pada kekuatan sendiri. Untuk mencapainya, maka titik berat pembangunan diletakkan di bidang ekonomi, seiring dengan kualitas sumber daya manusia, secara saling memperkuat dengan bidang-bidang lainnya.

Dengan pengarahannya itu, dicoba disusun bagaimana wujud masa depan tersebut, yang dapat diperkirakan mampu dicapai dalam 25 tahun. Dalam melakukannya ada beberapa patokan yang dijadikan pegangan.

Pertama, keinginan politik rakyat, seperti yang pokok-pokoknya disebut di atas, yaitu yang diamanatkan oleh GBHN.

Kedua, pengalaman pembangunan selama ini dan hasil yang telah dicapai. Memperhitungkan pengalaman ini penting karena tidak mungkin misalnya apabila di masa lalu laju pertumbuhan ekonomi rata-rata 7 persen, kemudian dalam PJP II mendadak direncanakan menjadi 10 persen. Masa depan bertolak dan harus terkait dengan masa lalu.

Ketiga, memperkirakan apa yang sungguh-sungguh dapat dicapai dalam kurun waktu itu. Artinya, menempatkan sasaran secara maksimal, tetapi yang realistis dapat dicapai. Sasaran ini harus setinggi mungkin sehingga benar-benar ada upaya untuk mencapainya, dan dibuat tidak terlalu mudah, sehingga dapat memacu untuk bekerja keras. Akan tetapi sasaran juga tidak boleh terlalu tinggi, sehingga dengan cara apa pun tidak mungkin tercapai.

Keempat, memperhitungkan potensi yang dapat dikembangkan, baik yang dimiliki sekarang maupun yang diharapkan akan dimiliki sebagai hasil proses pembangunan yang berkelanjutan.

Kelima, memperhitungkan hambatan-hambatan yang dihadapi, baik yang bersumber dari dalam maupun dari luar tubuh bangsa kita.

Atas dasar itu, maka dirumuskan beberapa sasaran pokok, yang apabila diletakkan secara serasi akan menggambarkan wujud masa depan kita memasuki abad yang akan datang. Dalam PJP II akan kita upayakan terjadinya transformasi yang mendasar dalam masyarakat kita sehingga menjadi masyarakat industri yang maju dan modern, dengan ciri-ciri sebagai berikut.

Pertama, kesejahteraan masyarakat akan meningkat dengan nyata dan cukup berarti. Untuk itu, laju pertumbuhan diusahakan untuk tercapai dan terpelihara pada tingkat yang cukup tinggi. Selama PJP II laju pertumbuhan kita diperkirakan rata-rata di atas 7 persen per tahun. Dengan laju pertumbuhan penduduk yang pada akhir PJP II sudah akan di bawah 1 persen, maka dalam 25 tahun pendapatan per kapita bangsa Indonesia akan meningkat **empat kali** dalam nilai riil.

Dengan tingkat pertumbuhan yang demikian, ekonomi Indonesia pada waktu itu sudah akan berkembang menjadi ekonomi yang besar, yaitu sekitar US\$980 miliar dengan harga tahun 1993. Bahkan apabila disesuaikan daya beli relatifnya (*purchasing power parity*) akan menjadi sekitar US\$2,0 triliun, yang merupakan salah satu ekonomi terbesar di dunia.

Volume ekonomi yang meningkat demikian besar akan menjadi pasar yang dinamis, dan dengan demikian menjadi pendorong bagi pertumbuhan produksi dalam negeri. Pasar ekspor yang diperkirakan juga akan berkembang, dengan perdagangan dunia yang makin tanpa hambatan, masih tetap akan merupakan penunjang pertumbuhan industri.

Kedua, dengan dinamika ekonomi yang demikian proses transformasi struktural akan berlangsung sehingga peran sektor industri dalam perekonomian akan meningkat menjadi sekitar sepertiga pada akhir PJP II dari sekitar seperlima pada akhir PJP I. Perubahan juga akan terjadi pada struktur ketenagakerjaan. Perpindahan tenaga kerja dari sektor pertanian ke sektor nonpertanian, khususnya industri dan jasa akan makin cepat.¹³

Kualitas sumber daya manusia (SDM) kita makin meningkat. Ini akan terlihat dari angkatan kerja yang makin terdidik, yakni sebagian terbesar sudah berpendidikan 9 tahun dan bahkan 12 tahun ditambah pengetahuan keterampilan. Kualitas SDM itu juga akan tercermin pada derajat kesehatan yang makin baik. Umur harapan hidup meningkat dengan sekurang-kurangnya 8 tahun sehingga menjadi 71 tahun. Keadaan kesehatan dan gizi masyarakat sebagai sumber pokok produktivitas SDM (di samping pendidikan), sudah akan makin membaik.

Peran tenaga profesional, teknisi, dan ketatalaksanaan akan meningkat sejalan dengan peningkatan pendapatan per kapita. Begitu pula, peran tenaga kerja dengan upah tetap akan meningkat. Dengan kata lain, peran sektor formal dalam penciptaan lapangan kerja dan usaha makin meningkat pula.

Dengan komposisi produksi dan sifat-sifat struktural yang demikian, ekonomi Indonesia pada akhir PJP II sudah akan tergolong negara industri (*industrialized country*). Jauh sebelum itu, pada Repelita VII, Indonesia sudah secara efektif akan tergolong dalam kelompok negara-negara industri baru *Newly Industrialized Countries* (NICs).

Ketiga, proses ini akan mendorong terbentuknya kelas menengah yang makin kuat, yang akan menjadi tulang punggung perekonomian yang makin andal. Kelas menengah ini terdiri atas tenaga kerja profesional dan para pengusaha menengah yang mandiri.

Hal ini berkaitan dengan perbaikan dalam struktur dunia usaha. Dalam PJP II diharapkan berkembang lapisan pengusaha menengah yang kukuh, yang akan saling mendukung dengan lapisan usaha kecil yang makin kuat dan dengan usaha besar yang diharapkan juga makin luas basisnya. Kita akan dan harus mengusahakan agar dalam dunia usaha tercipta keseimbangan yang adil antara usaha besar, menengah, dan kecil. Konsentrasi kekuatan pasar pada usaha besar makin berkurang, sedangkan lapisan menengah dan kecil akan tumbuh lebih cepat. Berbagai kebijaksanaan ekonomi dengan didukung oleh peraturan perundangan harus ditujukan ke arah itu.

Keempat, seperti halnya negara industri lainnya, pada saat itu Indonesia sudah akan makin kuat ketahanan ekonominya. Lembaga-lembaga ekonomi yang penting bagi masyarakat sudah berfungsi dengan mantap. Ketergantungan pada alam sudah sangat berkurang. Dengan intensifikasi dan teknologi pertanian, peningkatan produksi menjadi lebih terjamin. Tata niaga sudah berjalan secara efektif dan sesuai prinsip-prinsip pasar serta bersifat transparan. Dengan demikian, fluktuasi dalam persediaan bahan pokok di dalam negeri sudah tidak akan terlalu besar pengaruhnya terhadap perekonomian negara.

Kelima, bangsa Indonesia sudah makin mandiri dalam pembiayaan pembangunan. Pada akhir PJP II Indonesia sudah bukan lagi negara yang menerima pinjaman lunak. Neraca pembayaran sudah akan mantap. Kita akan makin mengandalkan perolehan devisa dan kesehatan neraca pembayaran dari perdagangan dan tidak lagi dari bantuan luar negeri. Itu tidak berarti bahwa tidak akan ada pinjaman karena pinjam-meminjam adalah praktik yang biasa dalam

13 Bersamaan dengan itu pada akhir PJP II penduduk Indonesia sudah menjadi penduduk perkotaan. Artinya, penduduk perkotaan yang kini berjumlah sekitar 65 juta atau 35 persen dari total penduduk, akan meningkat menjadi sekitar 155 juta atau sekitar 60 persen dari total penduduk. Proses urbanisasi ini menunjukkan proses industrialisasi kita yang selain ada keuntungan-keuntungannya, dengan sendirinya ada juga konsekuensi masalah-masalahnya, yang harus kita antisipasi sejak dari sekarang

kehidupan ekonomi. Pinjaman tidak merupakan faktor yang terlalu mengganggu kesehatan perekonomian. Kondisi perekonomian yang sehat akan menjamin mantapnya aliran keluar-masuknya modal.

Keenam, masalah kemiskinan absolut telah terselesaikan. Kita mengharapkan bahwa pada akhir Repelita VII masalah kemiskinan absolut, artinya penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan, sebagian besar sudah akan terselesaikan. Mungkin mereka yang miskin hanya tersisa di kantung-kantung kemiskinan yang sulit terjangkau, yang upayanya harus dilanjutkan sehingga sebelum PJP II berakhir masalah ini telah tuntas terselesaikan.

Kesenjangan pembangunan antardaerah secara sistematis dan konsisten akan makin berkurang. Meskipun dalam 25 tahun belum mungkin dapat dihilangkan sama sekali, diupayakan agar jurang kesenjangan tidak makin melebar. Kawasan tertinggal akan memperoleh perhatian khusus agar dapat melepaskan diri dari perangkap ketertinggalan, dan dapat turut melaju dalam arus kemajuan ekonomi bersama kawasan lainnya yang telah lebih dulu berkembang.

Ketujuh, secara keseluruhan proses transformasi ekonomi, akan berjalan bergandengan dengan transformasi budaya. Bangsa Indonesia, dengan tingkat pendidikan yang makin tinggi, dengan penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi (iptek) yang makin canggih, dan dengan interaksi yang makin intensif dengan dunia internasional, akan cepat tumbuh menjadi bangsa yang modern.

Seperti dikatakan tadi, manusia Indonesia pada akhir PJP II akan berpendidikan lebih tinggi, lebih sehat dan pengetahuan umumnya lebih luas sehingga, dengan demikian, makin cerdas dan pekerjaannya makin terspesialisasi. Ia akan senantiasa membandingkan dirinya dengan bangsa lain di segala bidang kehidupan. Ia tidak ingin jauh tertinggal, dan dirangsang untuk terus mengejar ketertinggalan.

V. Penutup

Demikianlah secara sangat ringkas gambaran masa depan yang ingin kita tuju dalam beberapa segi pokoknya. Dengan wujud masa depan yang demikian, Indonesia sudah akan menjadi bangsa industri yang maju dan modern, dan berdiri di atas landasan kemandirian pada sekitar akhir PJP II. Kita telah mencapai tahap yang memungkinkan bangsa ini untuk tumbuh berlanjut dengan kekuatannya sendiri, dengan memanfaatkan dinamika perkembangan ekonomi internasional yang terus didorong oleh keterbukaan dan integrasi ekonomi serta kemajuan teknologi.

Semuanya itu jelas tidak akan terjadi dengan sendirinya. Kita menyadari banyak tantangan yang kita hadapi dan rintangan yang harus kita atasi untuk mewujudkan kemajuan yang kita dambakan itu. Tanpa usaha yang sungguh-sungguh, semua itu tidak mungkin akan terjadi, malahan kita dapat makin menjauh daripadanya. Untuk mewujudkannya diperlukan kombinasi komitmen politik yang kuat serta kebijaksanaan-kebijaksanaan pembangunan yang tepat dan disiplin serta kerja keras seluruh lapisan masyarakat. Sangat diperlukan *sense of purpose* yang akan memadukan segenap potensi dan kekuatan yang ada pada kita.

Demikianlah sekedar uraian singkat mengenai masa depan yang kita inginkan serta tantangan mendesak yang kita hadapi dan yang harus dapat kita atasi dengan pendekatan serta langkah-langkah yang tepat, melalui perencanaan yang tepat pula. Pandangan-pandangan tersebut tadi semata-mata dilihat dari kaca mata seorang perencana. Dengan sendirinya dari sudut penglihatan lain dapat pula diperoleh gambaran lain.

Meskipun demikian, semoga pandangan-pandangan yang saya uraikan tadi ada manfaatnya. Sekali lagi selamat ulang tahun. Dirgahayu Universitas Pancasila.

Daftar Pustaka

- Boettke, Peter J. *The Collapse of Development Planning*. New York: New York University Press. 1994.
- Bosworth, Barry P. and Gur Ofer. *Reforming Planned Economies in and Integrating World Economy*. Washington D.C.: The Brooking Institution. 1995.
- Economic Planning Agency. *The Five-Year Economic Plan: Sharing a Better Quality of Life Around the Globe*. Tokyo: Government of Japan, June 1992.
- Friedman, John. *Planning in the Public Domain: From knowledge to action*; Princeton: Princeton University Press. 1997.
- Gharajedaghi, Jamshid, dan Rusell L. Ackoff, (a.o.). *Prologue to National Development Planning*. New York: Greenwood Press. 1986.
- Guy, Peters B. *American Public Policy. Promise and Performance*, Chattam, NJ: Chattam House Publisher's, Inc. 1993.
- Kartasasmita, Ginandjar. *Perencanaan Pembangunan Nasional: Berbagai Tantangan dan Permasalahannya Memasuki PJP II*. Makalah disampaikan pada kuliah umum sivitas akademika Universitas Brawijaya. Malang, 2 Desember 1994.
- _____. *Wawasan Kepemimpinan Masa Depan*. Makalah disampaikan pada Program Pelatihan Kepemimpinan. Paris, 2 Juni 1996.
- _____. *Tantangan Pembangunan Ekonomi dalam Era Globalisasi Abad ke-21*. Makalah disampaikan pada seminar dalam rangka HUT ke-23 PERSADA dan HUT ke-10 UNSADA, Jakarta, 2 Juli 1996.
- _____. *Agenda Pembangunan Memasuki Abad Ke-21*. Makalah disampaikan kuliah perdana Program Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik, Universitas Indonesia. Depok, 9 September 1996.
- Ohmae, Kenichi. *The End of the Nation State: The Rise of Regional Economics*. New York: The Free Press. 1995
- Osborne, David and Ted Gaebler. *Reinventing Government*. A Plume Book. 1992.
- Osterfeld, David. *Prosperity versus Planning: How Government Stifles Economic Growth*. New York: Oxford University Press. 1992.
- The World Bank. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. Washington D.C.: The World Bank. 1993.
- The World Bank. *1995 Goba Economics Prospect And The Developing Countries*. Washington D.C.: The World Bank. 1995.
- The World Bank. *1996 Goba Economics Prospect And The Developing Countries*. Washington D.C.: The World Bank. 1996.
- Wriston, Walter B. *The Twilight of Sovereignty*. New York: Charles Scribner's Sons. 1992.