



Thee Kian Wie
(Editor)

Pelaku Berkisah

Ekonomi Indonesia

1950-an sampai 1990-an

Pelaku Berkisah
Ekonomi Indonesia
1950-an sampai 1990-an

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta
Lingkup Hak Cipta

Pasal 2

1. Hak cipta merupakan hak eksklusif bagi Pencipta atau Pemegang Hak Cipta untuk mengumumkan atau memperbanyak Ciptaannya, yang timbul secara otomatis setelah suatu ciptaan dilahirkan tanpa mengurangi pembatasan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ketentuan Pidana

Pasal 72:

1. Barangsiapa dengan sengaja atau tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah).
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu Ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 tahun dan/atau denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

Pelaku Berkisah Ekonomi Indonesia 1950-an sampai 1990-an

Editor
Thee Kian Wie

Penerjemah
Koesalah Soebagyo Toer

Penyunting
Candra Gautama



Jakarta, Desember 2005
Penerbit Buku Kompas
Bekerjasama dengan Freedom Institute

Pelaku Berkisah

Ekonomi Indonesia 1950-an sampai 1990-an

Buku ini pertama kali diterbitkan dalam bahasa Inggris dengan judul *Recollections: The Indonesian Economy, 1950s – 1990s*, disunting oleh Thee Kian Wie

© 2003 Institute of Southeast Asian Studies, Singapore

Pertama kali diterjemahkan dan diterbitkan dalam bahasa Indonesia seizin penerbit asli dan The Indonesian Project, Research School of Pacific and Asian Studies, The Australian National University, Canberra, oleh Freedom Institute bekerja sama dengan Penerbit Buku Kompas pada Desember 2005.

Hak cipta dilindungi undang-undang. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku tanpa izin tertulis dari penerbit.

KMN: 26005066

Penerjemah: Koesalah Soebagyo Toer

Penyunting: Candra Gautama

Desain sampul dan tataletak isi: Ari Prameswari

Foto sampul: Kartono Ryadi, dokumentasi *Kompas*

Freedom Institute

Jl. Irian No. 8

Menteng

Jakarta

<http://www.freedom-institute.org>

Penerbit Buku Kompas PT Kompas Media Nusantara

Jl. Palmerah Selatan 26-28

Jakarta

<http://www.kompas.com>

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)

Thee Kian Wie,

Pelaku Berkisah

Ekonomi Indonesia 1950-an sampai 1990-an, Cet. 1

Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2005

lxxviii + 304 hlm.; 14 cm x 21 cm

ISBN: 979-709-232-1

Isi di luar tanggung jawab Percetakan SMK Grafika Mardi Yuana, Bogor

Untuk **Profesor Anne Booth**,
Editor *Bulletin of Indonesian Economic Studies* pada 1980-an, yang
merancang dan memulai seri wawancara ini,
dan
untuk mengenang **Profesor H.W. Arndt**,
sarjana yang cemerlang, guru yang bijak, dan sahabat yang dermawan.

Daftar Isi

Daftar Isi	vii
Prakata untuk Edisi Bahasa Indonesia	ix
Sekapur Sirih	xi
Pendahuluan	xv
Ucapan Terimakasih	xix
Pengantar	xxi
1. Sumitro Djojohadikusumo	1
2. Mohammad Saubari	28
3. Sjafruddin Prawiranegara	36
4. Abdoel Raoef Soehoed	54
5. Sarbini Sumawinata	76
6. Mohammad Sadli	96
7. Soedarmo Sastrosatomo	124
8. Suhadi Mangkusuwondo	158
9. Emil Salim	184

10. Subroto	232
11. Teuku Mohamad Daud	274
Index	289
Tentang Editor	303

Prakata untuk Edisi Bahasa Indonesia

TERJEMAHAN BUKU *Recollections: The Indonesian Economy, 1950s-1990s* kini telah tersedia dalam bahasa Indonesia. Untuk itu, pertama-tama kami mengucapkan terimakasih banyak kepada Mrs. Triena Ong, Managing Editor dan Kepala Bagian Penerbitan ISEAS atas izinnya menerbitkan buku ini dalam bahasa Indonesia. Kami juga mengucapkan terimakasih banyak kepada Dr Ross McLeod, Editor *Bulletin of Indonesian Economic Studies (BIES)*, atas izinnya menerbitkan kembali sejumlah wawancara yang telah dilakukan dengan mantan pejabat tinggi dan pengusaha nasional yang diterbitkan dalam *BIES* dalam kurun waktu 1986-1998.

Kami sudah sepatutnya juga mengucapkan terimakasih banyak kepada Candra Gautama, yang dengan tekun dan profesional telah menyunting buku edisi bahasa Indonesia ini. Ucapan yang sama kami sampaikan pula kepada Bapak Koesalah Soebagyo Toer, yang telah menerjemahkan naskah Inggris ke dalam bahasa Indonesia dengan baik.

Last but not least, kami mengucapkan terimakasih banyak kepada Penerbit Buku Kompas yang telah bersedia menerbitkan buku versi bahasa Indonesia ini, dan kepada Dr Rizal Mallarangeng, Direktur Eksekutif Freedom Institute, yang telah membiayai penerbitan buku ini.

Jakarta, 21 Juli 2005

Thee Kian Wie

Sekapur Sirih

SEPERTI DIJELASKAN oleh Dr Thee dalam bagian pendahuluan, gagasan penerbitan artikel-artikel bergaya memoir ini, yang didasarkan pada wawancara mendalam dengan sejumlah orang Indonesia yang telah memainkan peran penting dalam memengaruhi evolusi ekonomi Indonesia, diprakarsai oleh Profesor Anne Booth. Ia, dan pendahulu saya langsung, Profesor Hal Hill, patut diacungi jempol karena telah menerbitkan artikel-artikel tersebut selama sekitar 14 tahun.

Rubrik "Survei Perkembangan Mutakhir", yang dimuat di setiap nomor *BIES* sejak terbit pertama kali pada 1965, memberi uraian kontemporer yang khas mengenai pertumbuhan ekonomi Indonesia sejak masa itu. Dengan manis artikel-artikel kenangan tersebut melengkapi rubrik "Survei Perkembangan Mutakhir" lewat serangkaian pandangan orang-dalam mengenai perkembangan ekonomi Indonesia, seperti dikisahkan oleh beberapa orang yang berperan dalam memengaruhi perkembangan tersebut.

Selain menghimpun artikel-artikel itu dalam satu buku, Dr Thee juga memberi pengantar mengenai perkembangan ekonomi Indonesia selama masa pascakolonial, yang memungkinkan pembaca memahami konteks di mana orang-orang tersebut berperan. Dengan demikian buku ini dapat membantu para ahli yang mempelajari Indonesia memahami berbagai gagasan dan realitas politik yang telah memengaruhi berbagai kebijakan pada masa itu. Selain itu, buku ini juga memuat banyak pelajaran yang berguna bagi para pembuat kebijakan dan lainnya, yang kiranya akan memengaruhi jalannya pengambilan kebijakan—bila mereka mau menyimak dengan sungguh-sungguh. Saya memperoleh kesan betapa banyak kebijakan yang diambil merupakan langkah coba-coba ketimbang langkah yang didasarkan pada analisis dan rancangan yang cermat—dan, lebih memprihatinkan lagi, langkah coba-coba di masa lalu itu amat sering dilupakan. Padahal, seperti kata peribahasa: barang siapa gagal belajar dari sejarah, ia akan dikutuk mengulangi sejarah itu.

Bab pengantar yang ditulis oleh Dr Thee memberi perhatian cukup luas pada "para teknokrat ekonomi", yang beberapa di antara mereka dihadirkan dalam buku ini. Barangkali pelajaran paling berharga yang didapatkan oleh para teknokrat itu dari masa Soekarno adalah bahwa hanya sedikit kemajuan yang bisa dicapai—dan memang bencana itu menanti—jika kebijakan makroekonomi gagal menjaga kestabilan moneter dan harga yang masuk akal. Mereka mampu mencapai kestabilan tersebut dengan menerapkan hukum yang sederhana saja, yaitu bahwa anggaran negara harus berimbang—atau lebih tepatnya, defisit anggaran tidak semestinya ditutup dengan mencetak uang. Mereka juga menarik pelajaran tentang biaya yang harus ditanggung akibat pemutusan ekonomi nasional dengan ekonomi global dan mampu mengoreksi kesalahan fatal Orde Lama itu demi keuntungan Indonesia.

Para teknokrat itu telah banyak dikritik karena memainkan peran kunci dalam rezim Soeharto, dan karena ekonomi yang mereka rancang ambruk demikian mendadak ketika krisis Asia pecah pada 1997. Namun, seperti dijelaskan oleh Dr Thee, mereka tetap memilih berada dalam lingkungan kekuasaan dan melakukan apa yang dapat dilakukan demi mempertahankan kebijakan ekonomi yang sehat, atau menentang dengan lebih gigih berbagai kebijakan khusus yang melayani kepentingan-kepentingan bercokol yang didukung oleh Soeharto, dengan konsekuensi yang hampir tak terelakkan, yaitu kehilangan pengaruh samasekali.

Kritik terhadap para teknokrat itu sebagian besar mengabaikan berbagai keberhasilan besar yang telah dicapai selama masa kekuasaan Soeharto, yang hasilnya dapat dinikmati secara luas. Kendati Soeharto telah melakukan berbagai kesalahan, kemajuan yang dicapai dalam tiga dasawarsa itu amat kontras dengan kemandekan dan kemerosotan ekonomi di bawah Soekarno, dan juga kontras dengan ketidakmampuan para pengganti Soeharto memulihkan ekonomi ke arah pertumbuhan yang cepat. Karena itulah, niscaya, perhatian penelitian sejarah mendatang mengenai perkembangan Indonesia akan tercurah pada ketidakmampuan kementerian-kementerian perekonomian dan bank sentral menangani secara memadai krisis yang mulai pecah pada pertengahan 1997, dan niscaya cenderung bertanya apakah para teknokrat kiranya mampu berbuat lebih banyak membangun kapasitas kelembagaan dalam birokrasi itu apabila mereka berada dalam posisi yang sama.

Seperti dinyatakan oleh Hal Hill dalam pengantar nomor khusus *Bulletin* tahun 2000, yang menandai masa pensiunnya Thee Kian Wie secara *de jure* (tapi jelas bukan *de facto*), sahabat kita tercinta dan sudah berusia lanjut ini, namun tetap bersemangat, telah menjadi "pendukung setia *Bulletin* dan tujuan-

tujuannya". Kian Wie telah memainkan peran kunci dalam menyuguhkan semua memoar ini kepada pembaca *Bulletin*, dan kini ia memberikan jasa yang lebih besar lagi kepada kita dengan menghimpun semua memoar itu dalam satu kumpulan yang padu. Atas nama Proyek Indonesia di Australian National University, Dewan Redaksi dan Dewan Penasihat Internasional *Bulletin*, dan atas nama semua pihak yang peduli dengan Indonesia, di mana *Bulletin* telah dan akan terus terbit, izinkan saya mengucapkan terimakasih yang tulus kepada Kian Wie atas usahanya yang luarbiasa ini.

Ross H. McLeod
Editor *BIES*

Pendahuluan

AWAL 1986 Profesor Anne Booth, waktu itu Editor *BIES*, memprakarsai seri wawancara *BIES* dengan sejumlah tokoh pembuat kebijakan ekonomi Indonesia dari masa awal kemerdekaan sampai Orde Baru. Diharapkan, seri wawancara itu dapat lebih memberi kejelasan tentang bagaimana para pembuat kebijakan coba memecahkan berbagai masalah ekonomi yang dihadapi, kendala-kendala apa saja yang ditemui, dan kompromi-kompromi macam apa yang dilakukan demi mencapai tujuan.

Sejak awal Profesor Booth telah melibatkan saya dalam proyek tersebut. Kami mendiskusikan siapa saja yang harus diwawancarai dan persoalan apa saja yang harus diangkat dalam seri wawancara tersebut. Kami kemudian melakukan wawancara bersama sampai Profesor Booth pindah dari The Australian National University, Canberra, ke School of Oriental and African Studies, University of London, pada 1991. Sejak itu saya meneruskan rangkaian wawancara itu bersama anggota Dewan Redaksi *BIES* yang lain.

Selain dengan para mantan pembuat kebijakan ekonomi, wawancara juga dilakukan dengan para mantan pejabat pemerintah dan pengusaha senior. Uraian pribadi mereka mengenai berbagai peristiwa, masalah, dan kebijakan ekonomi di masa lalu juga memberi wawasan dan informasi yang menarik mengenai sejarah ekonomi modern Indonesia. Keputusan mewawancarai para pengusaha pribumi Indonesia yang sukses terutama didasarkan pada pertimbangan bahwa mereka umumnya menghadapi kendala awal yang lebih besar menyangkut pengalaman bisnis, modal, dan akses pada jaringan bisnis daripada pengusaha etnis China. Diharapkan, uraian mereka dapat memberi informasi yang menarik tentang bagaimana mereka meraih sukses dalam bisnis, kendati pada awalnya menghadapi kekurangan.

Pilihan tentang siapa saja yang harus diwawancarai sederhana sekali, karena jumlah pembuat kebijakan ekonomi yang terkemuka relatif terbatas. Walaupun demikian sejumlah kecil pembuat kebijakan kunci di masa Orde Baru, khususnya Profesor Widjojo dan Ali Wardhana, tidak berhasil diwawancarai. Ketika rangkaian wawancara yang dilakukan oleh *BIES* ini berakhir, mereka berdua masih menjadi penasihat khusus Presiden Soeharto.

Saya sangat berterimakasih kepada Profesor Hal Hill, mantan Editor *BIES*, dan Dr Ross McLeod, Editor *BIES* sekarang, atas dorongan mereka untuk menerbitkan seri wawancara *BIES* itu menjadi satu kumpulan. Saya juga sangat berterimakasih kepada Profesor Anne Booth, yang telah mengizinkan saya bertindak sebagai editor buku ini.

Saya menyatakan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada para rekan dan sahabat yang terhormat, Profesor Jamie Mackie, Anne Booth, Robert Elson, Hal Hill, Dr Thomas Lindblad, Dr Peter McCawley, Dr Ross McLeod, dan seorang wasit

anonim yang telah memberi komentar dan saran yang berharga atas rancangan awal bab pengantar buku ini.

Saya juga ingin mengucapkan terimakasih kepada Profesor Chia Siow Yue, mantan Direktur Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS), Singapura, yang telah mengundang saya ke ISEAS selama dua bulan pada 2002 untuk mengedit buku ini dan menyusun draf bab pengantarnya. Saya juga mengucapkan terimakasih kepada Direktur ISEAS sekarang, Mr. K. Kesavapany, yang telah mendukung proyek buku ini. Staf penelitian dan administratif ISEAS juga telah membangun suasana yang kondusif, dan untuk itu saya mengucapkan terimakasih. Secara khusus saya ingin menyebut Mrs. Triena Ong, Managing Editor dan Kepala Unit Publikasi ISEAS, beserta stafnya, yang telah bekerja keras dan memberi masukan dan saran berharga atas penerbitan buku ini; Ms. Ch'ng Kim See, Kepala Perpustakaan ISEAS, beserta stafnya, yang telah banyak membantu mencari buku-buku yang saya perlukan; Mrs. Y.L. Lee, Kepala Administrasi, beserta stafnya, atas dukungannya di bidang administrasi; Profesor Leo Suryadinata, Dr Denis Hew, Dr Sakulrat Montreevat, para Peneliti Senior di ISEAS, dan Profesor J. Soedradjad Djiwandono, mantan Visiting Research Fellow Senior di ISEAS, atas keramahtamahan mereka selama saya berada di ISEAS.

Saya juga ingin mengucapkan terimakasih kepada Dr Chris Manning, Kepala Proyek Indonesia, Divisi Ekonomi, Research School of Pacific and Asian Studies, The Australian National University, Canberra, atas tawarannya untuk menanggung biaya penyusunan indeks buku ini.

Terakhir, dan tidak kalah pentingnya, atas nama Dewan Redaksi *BIES* saya sekali lagi menyatakan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada para pembuat kebijakan ekonomi, pejabat senior, dan pengusaha yang telah bersedia

diwawancarai. Saya tidak sangsi lagi bahwa wawasan dan pengetahuan mereka, seperti tercermin pada hasil wawancara, merupakan sumbangan penting untuk memahami sejarah ekonomi modern Indonesia secara lebih baik. Sayang, disertai rasa duka yang mendalam, sebagian dari mereka tidak lagi berada di tengah kita untuk menyaksikan terbitnya buku ini.

Jakarta, 14 Juni 2003

Thee Kian Wie

Ucapan Terimakasih

SAYA MENYATAKAN penghargaan yang setinggi-tingginya kepada Dr Ross McLeod, Editor *BIES*, dan Dr Chris Manning, Kepala Proyek Indonesia, Research School of Pacific and Asian Studies, Australian National University, yang telah mengizinkan saya menerbitkan kembali artikel-artikel yang pernah dimuat di *BIES*:

1. Sumitro Djojohadikusumo: "Recollections of My Career", *BIES* 22, No. 3, Desember 1986, hlm. 27-39.
2. Mohammad Saubari: "Reflections on Economic Policy-Making, 1945-51", *BIES* 23, No. 2, Agustus 1987, hlm. 118-21.
3. Sjafruddin Prawiranegara: "Recollections of My Career", *BIES* 24, No. 2, Desember 1987, hlm. 100-8.
4. Abdoel Raoef Soehoed: "Reflections on Industrialisation and Industrial Policy in Indonesia", *BIES* 24, No. 2, Agustus 1988, hlm. 43-57.

5. Sarbini Sumawinata: "Recollections of My Career", *BIES* 28, No. 2, Agustus 1992, hlm. 43-53.
6. Mohammad Sadli: "Recollections of My Career", *BIES* 29, No. 1, April 1993, hlm. 35-51.
7. Soedarpo Sastrosatomo: "Recollections of My Career", *BIES* 30, No. 1, April 1994, hlm. 39-58.
8. Suhadi Mangkusuwondo: "Recollections of My Career", *BIES* 32, No. 1, April 1996, hlm. 33-49.
9. Emil Salim: "Recollections of My Career", *BIES* 33, No. 1, April 1997, hlm. 45-74.
10. Subroto: "Recollections of My Career", *BIES* 34, No. 2, April 1998, hlm. 67-92.
11. Teuku Mohamad Daud: "Recollections of My Career", *BIES* 35, No. 3, Desember 1999, hlm. 41-50.

Pengantar

THEE KIAN WIE

PERKEMBANGAN POLITIK yang kacau dan perubahan dramatis ekonomi Indonesia sejak kemerdekaan telah diteliti dan dikaji oleh banyak sarjana. Walaupun demikian, jarang uraian mereka dipaparkan lewat kacamata para tokoh pembuat kebijakan, pejabat pemerintah senior, dan pelaku. Uraian pribadi para tokoh itu pun, dengan beberapa perkecualian, juga jarang ada. Padahal uraian mereka itu kiranya dapat memberi informasi dan wawasan yang menarik tentang berbagai peristiwa yang terjadi, tantangan, serta kesempatan yang mereka hadapi pada masanya.

Buku ini, yang menampilkan serangkaian wawancara mendalam dengan sejumlah mantan pembuat kebijakan ekonomi dan pejabat pemerintah senior serta pengusaha swasta, merupakan usaha untuk menutupi kekosongan tersebut. Wawancara dilakukan oleh anggota Dewan Redaksi *BIES* pada 1986-97. Rangkaian wawancara itu, yang sebagian terbesar pernah dimuat di *BIES* dengan judul "Recollections of My Career"

(Kenangan tentang Karir Saya), bisa menambah pengetahuan dan pemahaman kita mengenai sejarah ekonomi modern Indonesia.

Agar dapat memahami uraian mereka secara lebih baik, disajikan tinjauan singkat mengenai tantangan-tantangan besar ekonomi yang dihadapi oleh para pembuat kebijakan di masa awal kemerdekaan dan era Soeharto (Orde Baru). Sementara untuk menyoroti beberapa aspek tinjauan tersebut, pernyataan-pernyataan mereka yang diwawancarai atas berbagai masalah yang dijumpai akan disisipkan dalam uraian ini.

AWAL KEMERDEKAAN DAN AKHIR ERA SOEKARNO (1950-1965)

Kondisi Ekonomi Awal 1950-an

Ketika secara efektif Pemerintah Indonesia mengambilalih kekuasaan atas wilayah utama bekas Hindia-Belanda pada 27 Desember 1949, setelah berlangsung penyerahan kedaulatan secara resmi dari Belanda kepada Indonesia, negeri ini menghadapi berbagai masalah serius. Pendudukan Jepang dan kemudian perjuangan bersenjata melawan Belanda telah sangat memiskinkan rakyat Indonesia. Pemerintah pun menghadapi berbagai pemberontakan bersenjata di beberapa daerah, termasuk di Aceh, Jawa Barat, Sulawesi Selatan, dan Maluku, yang kendati dapat dipadamkan tetapi menelan korban jiwa maupun harta sangat besar.

Tugas pertama di bidang ekonomi adalah meningkatkan taraf hidup rakyat, meletakkan dasar ekonomi nasional yang sehat, meningkatkan produksi, dan mendorong perdagangan dan industri (Sumitro 1952*a*: 5). Namun, masalah ekonomi jangka pendek yang mendesak untuk diselesaikan adalah bagaimana membiayai perbaikan infrastruktur negeri ini dengan anggaran pemerintah yang terbatas, yang pada 1950 tercatat

defisit sekitar Rp1,7 miliar. Kendati demikian, pada 1951, anggaran yang diperkirakan defisit itu tidak terwujud, karena tanpa terduga penghasilan ekspor meningkat. Peningkatan mendadak ini mengakibatkan terjadinya surplus neraca pembayaran dan anggaran sebesar Rp1 miliar (Sumitro 1952a: 8).

Penghasilan ekspor, yang tak terduga itu, meningkat karena terjadi "*Boom Korea*" akibat naiknya permintaan Pemerintah Amerika akan bahan mentah strategis selama berlangsungnya Perang Korea. Namun "*Boom Korea*" ternyata tidak berlangsung lama. Pada 1952 neraca pembayaran mengalami defisit lebih besar lagi dibandingkan 1950 karena produsen barang ekspor menukarkan valuta yang diperoleh dengan barang-barang konsumsi (termasuk barang mewah tahan lama), yang jumlahnya separo barang impor pada 1951/52. Berakhirnya "*Boom Korea*" mengakibatkan penghasilan ekspor turun, sehingga pajak perdagangan pun anjlok. Akibatnya, anggaran kembali defisit (Dick 2002: 174).

Pada tahun-tahun sesudah itu defisit anggaran pemerintah selalu menjadi masalah. Pengeluaran pemerintah terus meningkat, sebagian besar disebabkan oleh bertambah besarnya gaji pemerintah untuk personel militer dan membengkaknya birokrasi (Paauw 1963: 186-87). Untuk menutup defisit anggaran itu, pemerintah, dengan dalih defisit anggaran yang moderat kiranya tidak berbahaya, meminta Parlemen menaikkan pagu uang muka bank kepada pemerintah (Higgins 1957: 25). Walaupun defisit anggaran sebesar Rp2,5 miliar relatif moderat, ditembusnya pagu itu menciptakan preseden yang berbahaya. Pada awal 1960-an pendekatan ini menghantui Indonesia.

Dari pertengahan 1952 sampai pertengahan 1954 Pemerintah Indonesia kehilangan cadangan devisanya dengan kecepatan lebih tinggi dibandingkan negara manapun di dunia. Walaupun kemudian posisinya membaik, cadangan devisa itu diproteksi dengan berbagai pembatasan impor yang keras, se-

hingga muncul pasar gelap untuk beberapa macam barang dan valuta. Untuk mengendalikan permintaan devisa yang langka itu Pemerintah Indonesia menerapkan pengendalian impor langsung dan berbagai tindakan *ad hoc* (Mackie 1971: 66-067). Pada pertengahan 1960-an selisih antara kurs resmi dan kurs pasar gelap telah melambung luarbiasa.

Konsekuensi Ekonomi Konferensi Meja Bundar

Walaupun pengakuan kedaulatan kepada Indonesia pada Desember 1949 disambut gembira oleh kebanyakan orang Indonesia, peristiwa itu tidak mendatangkan perasaan lega. Banyak kaum nasionalis merasa sangat tidak senang dengan beratnya persyaratan yang dibebankan Belanda kepada Indonesia sebagai imbalan atas pengakuan kedaulatan itu.

Alasannya, pengakuan kedaulatan itu merupakan hasil penyelesaian yang diatur dalam perundingan oleh Komisi Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk Indonesia (UNCI). Delegasi Indonesia dalam Konferensi Meja Bundar (KMB), yang diselenggarakan oleh UNCI di Den Haag pada musim gugur 1949, dipaksa berkompromi atas beberapa masalah demi meyakinkan Belanda agar tercapai persetujuan.

Sejak awal ada empat masalah kontroversial, dua politik dan dua ekonomi, yang mengganggu hubungan Indonesia-Belanda (Dick 2002: 170). Empat masalah itu akhirnya merusak prospek hubungan akrab antara bekas penguasa kolonial dan jajahannya. Masalah politik yang pertama adalah tekanan Belanda untuk tidak menyerahkan kedaulatan kepada Republik Indonesia, yang telah melancarkan perang kemerdekaan, terutama Jawa dan Sumatra, melainkan kepada Republik Indonesia Serikat (RIS), yang terdiri atas Republik Indonesia dan 15 negara boneka BFO (Bijeenkomst Federaal Overleg) yang didirikan oleh Belanda selama perang kemerdekaan.

RIS didirikan oleh Belanda untuk melemahkan semangat nasionalis Republik Indonesia. Tekanan terhadap kaum nasionalis Indonesia untuk menerima struktur federal itu sangat tidak disukai, karena tindakan itu dipandang sebagai cara Belanda untuk melemahkan Indonesia. Gagasan politik bikin-bikinan ini terbukti rapuh, karena bulan-bulan berikutnya, sesudah pengakuan kedaulatan, satu demi satu negara boneka itu membubarkan diri dan menyatakan menjadi bagian Republik Indonesia. Pada 17 Agustus 1950, ulangtahun kelima proklamasi kemerdekaan Indonesia, RIS yang bersifat federal dibubarkan dan digantikan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Masalah politik kedua yang lebih ruwet adalah menyangkut New Guinea Barat (yang oleh kaum nasionalis Indonesia disebut Irian Barat). Kaum nasionalis Indonesia menganggap diri mereka ahli waris yang sah Hindia-Belanda. Belanda menolak menyerahkan Irian Barat dengan alasan penduduk Papua, menurut ras, budaya, dan bahasa, bukan bagian bangsa (*nation*) Indonesia. Penolakan Belanda ini sejak awal merusak prospek hubungan akrab Belanda-Indonesia. Penolakan itu juga meningkatkan gesekan yang disebabkan oleh dua masalah ekonomi; dua masalah ekonomi itu membuat delegasi Indonesia dalam KMB terpaksa berkompromi untuk mempercepat pengakuan kedaulatan. Selain itu, penolakan tersebut juga memungkinkan kaum nasionalis yang lebih radikal lebih terpancang daripada para pemimpin yang lebih moderat dan pragmatis.

Kedua masalah ekonomi yang melukai perasaan kaum nasionalis Indonesia adalah pengambilalihan utang luar negeri Pemerintah Belanda di Indonesia dan terus beroperasinya bisnis Belanda di Indonesia. Selama empat tahun perjuangan bersenjata melawan Belanda (1945-49), kepentingan bisnis Belanda yang luas di Indonesia berangsur-angsur menyadari, meng-

gantungkan diri kepada Indonesia akan sia-sia. Prioritas utama mereka adalah membangun kembali bisnis mereka yang hancur akibat pendudukan Jepang dan perjuangan bersenjata melawan Belanda (Lindblad 2002: 141). Kepentingan bisnis ini menekankan kepada Pemerintah Belanda untuk mengusahakan agar KMB menghasilkan persetujuan yang akan menjamin keberlanjutan kepentingan bisnis mereka yang luas di Indonesia merdeka.

Dalam usaha menyelamatkan kepentingan ekonomi mereka itu, Pemerintah Belanda juga didorong oleh kebutuhan untuk mempertahankan pendapatan yang bisa diambil dari kepentingan tersebut. Pendapatan itu akan menjadi sumber penghasilan yang mutlak bagi keuangan Belanda yang kosong, yang diperlukan untuk membangun kembali Belanda pasca-perang. Karena itu transfer laba dan dividen perusahaan-perusahaan Belanda di Indonesia yang tak terbatas harus dijamin dengan undang-undang (Meijer 1994: 46).

Dengan pertimbangan-pertimbangan tersebut delegasi Belanda dalam KMB bertekad membicarakan masalah-masalah keuangan dan ekonomi, yang sebisa mungkin menguntungkan, lewat Persetujuan Keuangan-Ekonomi (*Financieel-Economische Overeenkomst—Finec*). Tekad ini tercermin pada sikap delegasi Belanda yang menolak secara tegas pemberian konsesi penting apapun dalam masalah-masalah keuangan dan ekonomi yang dibicarakan dalam KMB. Sebagai imbalannya, Belanda siap memberikan konsesi-konsesi politik (Meijer 1994: 46). Itulah sebabnya Finec mencakup jaminan Pemerintah Indonesia bahwa kegiatan bisnis Belanda di Indonesia merdeka dapat terus berlangsung tanpa halangan. Nasionalisasi perusahaan Belanda diizinkan hanya bila perusahaan itu dipandang sebagai kepentingan nasional Indonesia dan bila perusahaan tersebut menyetujuinya. Jumlah kompensasi bagi para

pemilik usaha harus diputuskan oleh seorang hakim dengan dasar nilai riil usaha itu. Finec juga mencakup pasal-pasal lain yang menguntungkan kepentingan Belanda, termasuk komitmen Indonesia bahwa negara ini akan berkonsultasi dengan Belanda menyangkut kebijakan keuangan dan ekonomi yang dapat memengaruhi kepentingan ekonomi Belanda di Indonesia (Meijer 1994: 46-47). Tidak mengherankan bila almarhum Profesor Henri Baudet, sejarawan ekonomi Belanda yang konservatif, menyatakan, Finec memuat jaminan-jaminan maksimum yang bisa dicapai guna melanjutkan bisnis Belanda tanpa halangan (Baudet & Fennema 1983: 213).

Masalah ekonomi lainnya, yang membuat delegasi Indonesia dalam KMB terpaksa meluluskan tuntutan delegasi Belanda, adalah pengambilalihan seluruh utang Pemerintah Hindia-Belanda sebelum perang dan utang NICA (Netherlands Indies Civil Administration) pascaperang oleh Pemerintah Indonesia. Seluruh utang itu mencakup tiga miliar gulden utang dalam negeri dan 3,3 miliar gulden utang luar negeri. Walaupun demikian delegasi Indonesia hanya bersedia mengambilalih utang dalam negeri sebelum perang. Alasannya, utang pascaperang, yang diperkirakan berjumlah dua miliar gulden, telah digunakan untuk membiayai agresi militer Belanda terhadap Republik Indonesia. Mengomentari utang pascaperang ini, Sumitro, salah seorang anggota delegasi Indonesia, mengatakan bahwa ia "tak dapat memahami kenapa Indonesia harus mengambilalih utang tentara pendudukan" (Sumitro 1986). Akhirnya delegasi Belanda menyetujui pembatalan tuntutan pembayaran utang sebesar dua miliar gulden yang kontroversial itu (Meijer 1994: 47).

Mencapai kemerdekaan politik tanpa kemerdekaan ekonomi menghadapkan Pemerintah Indonesia pada masalah yang serius. Lantaran tidak dapat mengawasi segmen-segmen

penting ekonomi Indonesia, gerak para pembuat kebijakan ekonomi Indonesia sangat terbatas. Menurut almarhum Profesor Benjamin Higgins, konsultan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) untuk Pemerintah Indonesia pada awal 1950-an, kebanyakan sektor modern Indonesia masih dimiliki dan dikuasai oleh orang Belanda. Banyak posisi senior dalam birokrasi pemerintah Indonesia yang masih muda itu diduduki oleh pejabat Belanda, sehingga kesetiaannya terhadap Indonesia merdeka dengan sendirinya tidak dapat diharapkan. Gubernur dan sebagian besar anggota Dewan Direktur Javasche Bank (yang berfungsi sebagai bank sirkulasi di era kolonial) masih orang Belanda, demikian pula Direktur Dewan Pengendalian Devisa (Higgins 1990: 40). Sumitro menyatakan, ketika ia menjabat Menteri Keuangan pada 1952, Kementerian Keuangan masih dipenuhi oleh pejabat Belanda. Ia menambahkan, mereka itu tidak tahu apa-apa tentang ekonomi, tetapi amat mahir dalam prosedur administratif (Sumitro 1986).

Melawan Dominasi Ekonomi Belanda dan Memajukan Pertumbuhan Pengusaha Pribumi Indonesia

Seperti di negara-negara berkembang lainnya, yang lahir dari kekuasaan kolonial, kebijakan ekonomi yang ditempuh oleh kabinet-kabinet Indonesia, yang silih-berganti sejak merdeka, sebagian besar merupakan hasil interaksi antara berbagai masalah besar ekonomi dan sosial yang dihadapi, gagasan dasar para pembuat kebijakan ekonomi, dan persaingan kepentingan berbagai kelompok dalam masyarakat. Pada awal kemerdekaan, masalah besar yang dihadapi oleh para pembuat kebijakan adalah memadukan kebutuhan untuk segera memperbaiki infrastruktur fisik dan alat-alat produksi yang hancur dengan aspirasi nasional yang kuat untuk "mengubah ekonomi kolonial menjadi ekonomi nasional". Aspirasi ini diwu-

judkan dengan cara memiliki dan menguasai aset-aset produktif utama negeri ini.

Seperti kebanyakan kaum nasionalis Indonesia lainnya, para pembuat kebijakan ekonomi di masa awal kemerdekaan amat terpicu oleh cita-cita kaum sosialis. Mereka menolak kapitalisme, karena kapitalisme diasosiasikan dengan kekuasaan kolonial. Namun, kecuali kaum komunis, tidak seorang pun dari mereka tertarik pada Marxisme-Leninisme atau gagasan-gagasan kiri ekstrem lainnya. Dalam kenyataan, banyak kaum nasionalis itu menafsirkan "sosialisme" sebagai "Indonesianisasi" atau "pribumisasi". Mereka berupaya mematahkan kekuasaan modal asing, kebanyakan modal Belanda dan etnis China, atas sektor perdagangan, industri, dan perkebunan. Walaupun demikian terdapat perbedaan pandangan mengenai cara untuk mencapai tujuan itu, apakah lewat nasionalisasi negara atau dengan memajukan golongan pengusaha Indonesia (Mackie 1971: 44).

Banyak pemimpin nasionalis menyokong pengembangan golongan pengusaha pribumi Indonesia yang kuat. Kaum nasionalis lainnya menafsirkan "sosialisme" sebagai pengorganisasian ekonomi kolektif yang mesti didasarkan pada "prinsip kekeluargaan", seperti tertera dalam pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945. Dalam tafsiran ini, koperasi dipandang sebagai ungkapan yang cocok untuk cita-cita sosial Indonesia (Mackie 1971: 44). Wakil Presiden Hatta, khususnya, merupakan pembela koperasi terkemuka. Namun dengan dipaksakannya "Ekonomi Terpimpin" dan "sosialisme *à la* Indonesia" oleh Presiden Soekarno pada akhir 1950-an, kebijakan pemerintah menekankan bahwa cabang-cabang penting produksi harus dimiliki oleh perusahaan negara. Perusahaan swasta hanya diizinkan menjalankan kegiatan yang tidak menguasai pasokan kebutuhan pokok rakyat (Rice 1983: 61).

Sekalipun tidak senang dengan berlanjutnya dominasi Belanda atas ekonomi Indonesia, para pembuat kebijakan ekonomi yang paling berpengaruh pada masa awal kemerdekaan, termasuk Wakil Presiden Mohammad Hatta, Sumitro Djojohadikusumo (yang seperti halnya Hatta belajar di Sekolah Tinggi Ekonomi Belanda di Rotterdam), Sjafruddin Prawiranegara (lulusan Sekolah Tinggi Hukum di Jakarta), dan Djuanda (insinyur lulusan Sekolah Tinggi Teknik di Bandung) (Booth 1986: 13) adalah orang-orang pragmatis yang, meskipun tertarik pada cita-cita sosialis, tidak mengikuti doktrin ideologi yang kaku. Lewat tulisan-tulisan mereka, Hatta, Sumitro, dan Sjafruddin khususnya sangat berpengaruh dalam pembuatan kebijakan ekonomi pada masa awal kemerdekaan (Rice 1983: 60).

Sebagai politisi pragmatis mereka menyadari bahwa prioritas utama harus ditujukan pada masalah stabilisasi dan perbaikan ekonomi negara. Higgins mencirikan kelompok ini sebagai orang-orang yang "mengutamakan pertimbangan ekonomi" (*economics-minded*) (Higgins 1957: 103). Karena banyak di antara industri ekspor modern, termasuk perkebunan dan pertambangan besar, masih dimiliki dan dijalankan oleh Belanda, para pembuat kebijakan ini menyadari bahwa suka atau tidak mereka harus melindungi hak sah perusahaan-perusahaan Belanda. Karena itu perusahaan-perusahaan Belanda diizinkan beroperasi tanpa rintangan, seringkali dengan menghadapi tentangan kuat kaum nasionalis radikal. Higgins menyebut kelompok terakhir ini orang-orang yang "mengutamakan pertimbangan sejarah" (*history-minded*). Orientasi mereka lebih anti-asing dan lebih peduli pada upaya mempertahankan lembaga-lembaga budaya tradisional dan keagamaan negeri ini (Higgins 1957: 103).

Klasifikasi Higgins atas dua kelompok nasionalis yang berlomba memperoleh pengaruh politik pada 1950-an itu mirip,

walaupun tidak sepenuhnya sama, dengan klasifikasi Feith yang membedakan antara "para administrator" (*administrators*) dan "para penggalang kesetiakawanan" (*solidarity makers*). "Para administrator" adalah para pemimpin yang menguasai ketrampilan administratif, teknis, hukum, dan bahasa asing yang dibutuhkan untuk menggerakkan aparat modern suatu negara modern. "Para penggalang kesetiakawanan" mencakup para pemimpin yang trampil sebagai mediator di antara kelompok-kelompok berbagai tingkat modernitas, sebagai organisator massa dan manipulator lambang-lambang integratif (Feith 1962: 113).

Menghadapi masalah-masalah ekonomi Indonesia yang serius tersebut, "para administrator" yang pragmatis berupaya memecahkan persoalan rehabilitasi dan pembangunan ekonomi. Menyadari perlunya produksi maksimum, kestabilan fiskal, dan legalitas, mereka membela kehadiran bisnis Belanda terkemuka (Feith 1962: 605). Berhadapan dengan kuatnya sentimen kaum nasionalis untuk memiliki dan menguasai sendiri aset-aset produktif negeri ini, pada awal 1950-an "para administrator" terdesak oleh para penggalang kesetiakawanan nasionalis yang lebih radikal.

Walaupun terdapat berbagai kendala akibat pasal-pasal Finec, para pembuat kebijakan ekonomi yang pragmatis bertekad mengimbangi kemerdekaan politik Indonesia, yang telah dicapai dengan susah-payah, dengan kedaulatan ekonomi yang berarti, sekalipun mereka sadar untuk itu diperlukan waktu lama dan kerja keras. Kaum nasionalis Indonesia beranggapan bahwa revolusi nasional belum tuntas selama mereka belum mengubah warisan ekonomi kolonial menjadi ekonomi nasional, yang dimiliki dan dikuasai oleh bangsa sendiri (Golay *et al.* 1969: vii).

Karena pasal-pasal Finec mengizinkan nasionalisasi lembaga atau perusahaan ekonomi tertentu, walaupun dengan

syarat-syarat khusus, Pemerintah Indonesia dengan cepat mengambil langkah-langkah untuk menasionalisasi lembaga-lembaga penting dan perusahaan-perusahaan besar, termasuk nasionalisasi Javasche Bank pada 1951, yang kemudian diberi nama Bank Indonesia. Kendati semula Belanda berusaha mempertahankan kekuasaan atas Javasche Bank, nasionalisasi lembaga keuangan ini akhirnya berjalan relatif mulus. Bank ini direorganisasi, karena kekuasaan atas uang dan kredit merupakan unsur pokok kedaulatan (Ansپach 1969: 137).

Menurut Moh. Saubari, Sekretaris Jenderal Departemen Keuangan pada awal 1950-an, nasionalisasi Javasche Bank dilaksanakan dengan membeli saham-sahamnya dari para pemilik di dalam maupun di luar negeri (Saubari 1987). Pembelian saham itu berlangsung mulus, dan dalam waktu singkat 97 persen seluruh saham telah dibeli oleh pemerintah. Pada Desember 1951 Javasche Bank secara resmi dinasionalisasi. Dr Houwink, Gubernur Javasche Bank Belanda yang terakhir, diberhentikan dengan hormat dari jabatannya dan digantikan oleh Sjafruddin Prawiranegara, yang menjadi Gubernur Bank Indonesia pertama (Saubari 1987).

Nasionalisasi perusahaan-perusahaan penting juga mencakup pengambilalihan sarana transportasi udara domestik Perusahaan Penerbangan Hindia-Belanda, KNILM, oleh Garuda Indonesian Airways, perusahaan penerbangan baru Indonesia. Jalan kereta api di Jawa dan perusahaan-perusahaan umum penting juga dikuasai oleh Pemerintah Indonesia (Burger 1975: 170). Central Trading Company (CTC), perusahaan perdagangan pertama milik Pemerintah Indonesia yang didirikan di Bukittinggi pada 1947, ditugaskan oleh Wakil Presiden Hatta untuk menghadapi monopoli "Big Five", lima perusahaan dagang besar Belanda (Daud 1999).

Menurut Teuku Mohamad Daud, mantan Presiden Direktur CTC, walaupun awalnya merasa waswas, Dewan Direktur

CTC memutuskan "membajak" para manajer Indonesia-China dari beberapa perusahaan besar milik pengusaha Indonesia-China. Para manajer itu memiliki pengalaman dan ketrampilan yang diperlukan untuk membangun CTC sebagai perusahaan yang efisien dan tangguh. Dengan merekrut mereka, posisi CTC diharapkan menjadi lebih baik dalam menghadapi perusahaan-perusahaan Belanda (Daud 1999). Para manajer Indonesia-China itu terbukti merupakan orang-orang Indonesia yang loyal, dan hubungan mereka dengan para manajer dan staf pribumi Indonesia sangat baik (Daud 1999).

Program besar pertama untuk mengembangkan golongan pengusaha pribumi Indonesia yang tangguh adalah Program Benteng, yang dicanangkan pada April 1950 oleh Djuanda, Menteri Kemakmuran waktu itu (Anspach 1969: 168). Menurut Sumitro, Menteri Perdagangan dan Industri pada 1950-51, tujuan Program Benteng adalah juga membentuk kekuatan pengimbang kepentingan ekonomi Belanda (Sumitro 1986).

Program Benteng difokuskan pada upaya mengamankan pengendalian nasional atas perdagangan impor. Dalam program ini lisensi impor berbagai jenis barang yang mudah dijual diberikan kepada importir pribumi Indonesia. Walaupun demikian program ini tidak secara khusus mengecualikan pengusaha etnis China, yang juga warganegara Indonesia (Mackie 1971: 47-48). Namun dalam kenyataannya Program Benteng ditujukan untuk melawan kepentingan ekonomi Belanda maupun China. Pengusaha etnis China terus mendominasi perdagangan perantara di pedesaan dan perdagangan eceran di perkotaan, sama seperti pada masa kolonial.

Fokus Program Benteng dalam perdagangan impor didasarkan pada pertimbangan bahwa perdagangan impor paling mudah dikendalikan oleh negara melalui alokasi lisensi impor. Sektor perdagangan impor juga dianggap paling cocok untuk memajukan pengusaha pribumi, karena membutuhkan

modal dan berbagai sumberdaya usaha yang relatif kecil dibandingkan kegiatan lain, seperti industri manufaktur, misalnya. Lewat perdagangan impor ini para pengusaha pribumi Indonesia diharapkan dapat memupuk cukup modal untuk memasuki sektor-sektor lain (Robison 1986: 44).

Di atas kertas, persyaratan yang diperlukan oleh calon importir pribumi Indonesia untuk memperoleh alokasi lisensi impor itu cukup ketat. Namun dalam praktik Program Benteng menimbulkan cukup banyak pelanggaran, karena importir etnis China, yang dikecualikan dari program ini, dapat memperoleh lisensi impor. Mereka dapat beroperasi lewat pemegang lisensi boneka pribumi Indonesia, yang biasa disebut "importir aktentas" (Mackie 1971: 48). Program Benteng akhirnya bukannya membangun golongan pengusaha pribumi Indonesia yang kuat, melainkan malah mendorong terbentuknya kelompok pemburu rente yang tidak produktif secara sosial.

Sumitro, penanggungjawab Program Benteng ketika menjabat Menteri Perdagangan dan Industri pada 1950-51, menyatakan, ia tidak pernah mengharapkan yang muluk-muluk dari program tersebut. Menurut dia, sekalipun tujuh dari sepuluh peserta program ini terbukti adalah benalu, tiga wiraswasta sejati masih bisa muncul (Sumitro 1986). Soedarpo, contoh pengusaha sejati pribumi yang berhasil, berkomentar, hasil Program Benteng itu adalah bencana (Soedarpo 1994). Lisensi diberikan kepada orang-orang yang samasekali bukan pengusaha sejati. Banyak di antara mereka bahkan tidak memahami tatacara memulai usaha impor, termasuk urusan surat-menyurat dan pembiayaan impor. Karena itu mereka harus minta tolong terutama kepada pedagang China yang tahu bisnis itu (Soedarpo 1994).

Untunglah Pemerintah Indonesia segera menyadari dampak buruk Program Benteng itu dan mengambil langkah-lang-

kah untuk memberantas para importir gadungan (Burger 1975: 171). Karena gagal mencapai tujuan, pemerintah akhirnya membatalkan Program Benteng (Anspach 1969: 178). Demikianlah, tujuan ganda Program Benteng, yakni mendorong tumbuhnya golongan pengusaha pribumi Indonesia yang kuat sekaligus mengurangi kendali atas perdagangan impor oleh perusahaan-perusahaan dagang umum Belanda yang tergabung dalam "Big Five" tidak tercapai.

Sesudah pertengahan 1950-an hubungan antara Indonesia dan Belanda memburuk dengan cepat, karena Pemerintah Belanda menolak membicarakan status Irian Barat (sekarang bernama Provinsi Papua). Ketika Pemerintah Indonesia pada November 1957 gagal meyakinkan Dewan Keamanan PBB untuk menyetujui resolusi yang menyerukan kepada Pemerintah Belanda untuk menyerahkan Irian Barat kepada Indonesia, kaum buruh militan mengambilalih manajemen perusahaan pelayaran interinsuler Belanda, KPM. Dalam dua minggu sesudah aksi itu terjadi, yang dilakukan dengan pengawasan militer, berlangsung pengambilalihan serupa terhadap perusahaan-perusahaan Belanda. Walaupun tidak memulai aksi pengambilalihan itu, Pemerintah Indonesia tidak berusaha menghentikannya (Glassburner 1971a: 92). Kendati demikian beberapa pejabat senior, terutama Sjafruddin Prawiranegara, yang waktu itu menjabat Gubernur Bank Indonesia, secara terbuka menentang pengambilalihan itu (Sjafruddin 1987).

Pada Februari 1959 pengambilalihan seluruh perusahaan Belanda secara resmi disahkan, dan kemudian dijadikan perusahaan milik negara (Dick 2002: 184). Demikianlah, dengan sekali hantam, keberadaan bisnis Belanda yang telah beroperasi di Indonesia sejak pertengahan kedua abad ke-19 dilikuidasi.

Tidak seperti melikuidasi kepentingan ekonomi Belanda yang relatif mudah, memangkas kegiatan ekonomi etnis China

terbukti jauh lebih sukar. Etnis ini tidak hanya jauh lebih banyak daripada orang Belanda, melainkan juga karena mereka mencakup warganegara Indonesia dan asing, yakni kaum perantaraan warganegara Republik Rakyat China dan warga tanpa negara (*stateless*) pro-Kuomintang yang berorientasi ke Taiwan.

Karena pengalaman pada masa penjajahan, Pemerintah Indonesia enggan menempuh kebijakan resmi yang mendiskriminasi warga nonpribumi. Karena itu kebijakan-kebijakan pemerintah pada 1950-an guna membatasi kegiatan ekonomi etnis China hanya ditujukan kepada warga China asing. Kebijakan-kebijakan itu, misalnya, penetapan pajak kepala pada 1957 dan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1959, yang melarang warga asing menjalankan perdagangan eceran di pedesaan. Yang dimaksud dengan pedesaan adalah wilayah di luar ibukota provinsi dan kabupaten (Coppel 1983: 37). Walaupun juga menimpa pedagang Arab dan India, pada pokoknya peraturan pemerintah tersebut ditujukan kepada orang China (Ricklefs 1993: 267). Namun karena peraturan pemerintah itu menimbulkan kekacauan ekonomi yang luas, pelaksanaannya kemudian dihentikan.

Memperbaiki Infrastruktur dan Alat-alat Produksi

Karena keadaan kacau akibat pendudukan Jepang dan perjuangan bersenjata melawan Belanda, Pemerintah Indonesia yang baru menghadapi tugas berat memperbaiki infrastruktur fisik negeri ini. Banyak pula perkebunan, pertambangan, dan pabrik yang perlu direhabilitasi.

Untunglah pemulihan produksi tanaman pangan ke tingkat sebelum perang, baik di Jawa maupun di luar Jawa, tidak memerlukan biaya besar dalam perbaikan infrastruktur (Booth 1996: 403). Namun demikian masalah-masalah yang dihadapi oleh industri ekspor, khususnya perkebunan dan pertambang-

an di Jawa dan Sumatra, jauh lebih serius. Di Jawa, banyak pabrik gula rusak berat akibat pendudukan Jepang dan perjuangan bersenjata melawan Belanda. Lebih daripada itu, banyak petani di Jawa tidak bisa dipaksa lagi menyewakan tanahnya kepada perusahaan gula Belanda dengan uang sewa yang tak menguntungkan (Booth 1996: 403).

Perkebunan-perkebunan besar lainnya, yang menanam tanaman tahunan, seperti tembakau, dan tanaman keras, seperti karet, kopi, teh, dan kelapa sawit, tidak lebih baik kondisinya. Selama masa pendudukan Jepang, tentara Jepang telah memaksa perkebunan-perkebunan itu membabat pohonnya untuk ditanami tanaman pangan. Banyak perkebunan tembakau di Sumatra Timur, yang kebanyakan milik Belanda, telah diduduki oleh petani lokal yang haus tanah untuk ditanami tanaman pangan (Booth 1996: 404). Hanya dua macam tanaman keras yang produksinya mencapai tingkat sebelum perang, yaitu karet dan kopra. Kedua komoditas ini kebanyakan ditanam di perkebunan rakyat di atas tanah yang tidak cocok untuk produksi tanaman pangan (Booth 1996: 404). Pada 1950-51 perkebunan besar dan perkebunan rakyat yang menanam karet juga didorong meningkatkan hasilnya karena "*Boom Korea*". *Boom* ini timbul karena permintaan Amerika Serikat (AS) akan bahan-bahan strategis, termasuk karet dan minyak, meningkat. Walaupun produksi karet pada tahun-tahun sesudahnya menurun, kedua komoditas tersebut menjadi andalan penghasilan ekspor Indonesia sampai awal 1970-an (Glassburner 1971a: 14), seperti pada 1930 (Lindblad 2002: 126).

Bila perkebunan-perkebunan milik asing sulit memulihkan produksinya ke tingkat sebelum perang, industri minyak berjalan lebih baik. Eksplorasi minyak bumi di Indonesia berhenti hampir seperempat abad sesudah pecah Perang Pasifik pada Desember 1941. Pada 1959 Pemerintah Indonesia menandata-

ngani persetujuan-persetujuan baru menyangkut eksplorasi minyak dengan tiga perusahaan minyak besar asing, Caltex, Stanvac, dan Shell. Ketiga perusahaan ini pernah beroperasi di Indonesia di masa penjajahan. Persetujuan-persetujuan baru semacam juga ditandatangani dengan beberapa perusahaan minyak kecil asing.

Persetujuan-persetujuan baru di bidang perminyakan tersebut penting bagi Indonesia, karena mendukung berlanjutnya produksi minyak bumi pada tingkat yang mantap. Walaupun jumlahnya banyak, lapangan minyak bumi negeri ini lebih kecil dan dangkal dibandingkan struktur minyak bumi di negara-negara Timur Tengah. Tanpa eksplorasi terus-menerus, produksi minyak bumi Indonesia akan mandek dan akhirnya anjlok (Hunter 1965: 68-69).

Upaya Industrialisasi

Seperti kebanyakan negara-negara yang baru lepas dari kekuasaan kolonial, Pemerintah Indonesia yang baru merdeka mengkaitkan keterbelakangan ekonomi negeri ini dengan tiadanya minat pemerintah kolonial mengembangkan industri manufaktur. Selama berlangsungnya penjajahan, hanya fasilitas pengolahan tanaman ekspor, seperti pabrik gula dan penyulingan minyak bumi, yang didirikan.

Walaupun di masa Hindia-Belanda telah berlangsung industrialisasi substitusi impor secara terbatas, Indonesia sesudah merdeka pada pokoknya masih tetap merupakan ekonomi pertanian. Diperkirakan, industri manufaktur hanya menyumbang sekitar 8-10 persen pada produk domestik neto selama kurun waktu 1951-59, sedangkan sektor pertanian sekitar 56 persen selama kurun waktu 1953-58 (Paauw 1963: 176-77). Namun perkiraan ini merupakan perkiraan rendah, karena banyak produksi kerajinan tangan (yang dihasilkan oleh industri

rumahtangga) kadang dimasukkan dan kadang dikeluarkan dari peranannya dalam pertanian skala kecil (Paauw 1963: 177).

Tidak mengherankan bila sesudah kemerdekaan tercapai, prioritas utama ditujukan pada industrialisasi untuk mencapai struktur ekonomi yang lebih berimbang. Karena itu pula pada 1951 Sumitro, yang waktu itu menjabat Menteri Perdagangan dan Industri, mencanangkan rencana industrialisasi yang ambisius. Dalam rencana itu, yang disebut Rencana Urgensi Ekonomi, sektor industri manufaktur akan memainkan peran krusial sebagai mesin pertumbuhan. Karena itu Rencana Urgensi Ekonomi juga disebut Rencana Urgensi Industri (Siahaan 1996: 190).

Kebanyakan pemimpin Indonesia menyetujui pandangan Sumitro mengenai perlunya industrialisasi. Namun beberapa pemimpin, termasuk Sjafruddin, lebih memprioritaskan pengembangan pertanian. Sjafruddin berpendapat bahwa industri manufaktur harus dilandasi pertanian dan sumberdaya alam Indonesia. Ini penting, karena sulit membangun sektor industri manufaktur apabila sektor pertanian masih kurang berkembang. Lagipula, orang Indonesia harus lebih dulu mendapat pendidikan manajemen dan teknologi sebelum memasuki industrialisasi yang dipaksakan (Sjafruddin 1987).

Walaupun selama lima tahun berlangsungnya rencana tersebut dapat dibangun beberapa pabrik, pelaksanaannya bersifat sporadis. Ketika menilai kemajuan program industri jangka panjang, Sumitro menekankan buruknya organisasi, tidak kompetennya manajemen, kurang praktisnya administrasi pemerintah dan peraturan keuangan, dan langkanya ahli teknik sebagai penyebab tiadanya kemajuan (Higgins 1957: 75). Hasil yang mengecewakan, ditambah keprihatinan yang semakin mendalam terhadap tekanan inflasi akibat pengeluaran pembangunan yang membengkak, menyebabkan Rencana Urgensi Ekonomi dihapus pada 1956 dan diganti dengan rencana pem-

bangunan baru, Rencana Pembangunan Lima Tahun Pertama Indonesia (Anspach 1969: 163).

Rencana Lima Tahun Pertama untuk kurun waktu 1956-60 menemui nasib yang sama dengan Rencana Urgensi Ekonomi. Rancangan rencana tersebut, yang diserahkan kepada Parlemen pada 1956, baru disetujui pada 1958 (Siahaan 1996: 286). Karena itulah sebagian besar rencana tersebut sudah tidak relevan (Mackie 1971: 50). Lebih daripada itu, Pemerintah Indonesia telah disibukkan oleh krisis politik dan ekonomi yang serius. Pengambilalihan perusahaan-perusahaan Belanda dan pemberontakan bersenjata di beberapa daerah yang kaya sumberdaya alam di Sumatra dan Sulawesi Utara juga amat membebani keuangan pemerintah.

Seiring dengan mundurnya demokrasi parlementer di Indonesia, pada Juli 1959 Presiden Soekarno memberlakukan kembali Undang-Undang Dasar 1945. Dengan Undang-undang dasar ini Presiden Soekarno menjadi kepala pemerintah sekaligus kepala negara. Dengan langkah ini mulailah masa Demokrasi Terpimpin dan Ekonomi Terpimpin. Sejak itu Indonesia harus menempuh pola pembangunan "sosialis", yang oleh Presiden Soekarno disebut "sosialisme *à la* Indonesia". Itu menandai berakhirnya kebijakan ekonomi yang ditempuh oleh para pembuat kebijakan ekonomi pragmatis pada awal 1950-an. Berlangsunglah perubahan politik menuju kebijakan yang semakin anti-Barat dan antikapitalisme, dan hubungan yang semakin dekat dengan negara-negara blok Soviet dan Republik Rakyat China. Ada juga tekanan untuk "menyelesaikan revolusi Indonesia", yang kurang memperhatikan kebijakan ekonomi yang sehat.

Sejalan dengan era baru "Ekonomi Terpimpin", Presiden Soekarno menunjuk Dewan Perancang Nasional, yang dikepalai oleh Mohammad Yamin, pemimpin nasional terkemuka. Dewan ini ditugaskan menyusun "Rencana Pembangunan Se-

mesta Delapan Tahun” yang baru. Berlainan dengan Rencana Lima Tahun Pertama, yang merupakan suatu dokumen ekonomi murni, Rencana Delapan Tahun merupakan dokumen politik maupun ekonomi, karena Rencana ini menggariskan wujud masyarakat yang hendak dicapai (Higgins 1968: 699). Namun besarnya pengeluaran untuk membiayai kampanye militer merebut kembali Irian Barat pada 1961-62, kampanye “Ganyang Malaysia” pada 1963-66, dan kekacauan politik yang terus-menerus membuat Rencana itu mustahil dilaksanakan.

Sampai pertengahan 1960-an, rintangan-rintangan besar yang dihadapi dalam pembangunan industri adalah kurangnya bahan mentah, masalah yang berkaitan dengan impor barang-barang modal, manajemen dan pemasaran, dan langkanya fasilitas yang menghasilkan barang modal di Indonesia (Paauw 1963: 180). Selain masalah-masalah teknis tersebut, masalah politik juga mempersulit terlaksananya proyek-proyek industri yang ambisius. Akibatnya, tidak banyak proyek industri yang direncanakan pada 1950-an dan awal 1960-an yang terwujud, kecuali beberapa pabrik berskala besar. Beberapa proyek industri yang dapat dibangun di masa ini adalah pabrik pupuk yang pertama (PT Pusri) di Palembang, Sumatra Selatan, dan pabrik semen besar pertama di Gresik (PT Semen Gresik). Pabrik baja yang sedianya akan dibangun dengan bantuan Rusia menghadapi banyak masalah sehingga tidak terwujud (Soehoed 1988).

Namun, menurut Soehoed, Menteri Perindustrian dari 1978 sampai 1983, selama masa awal ini telah diterima konsep untuk pertama-tama membangun industri dasar dengan menggunakan sumberdaya alam yang tersedia, baru kemudian mengembangkan industri hilir (Soehoed 1988). Lagipula, beberapa pabrik besar yang dibangun dalam periode ini telah memberi para insinyur, manajer, dan buruh pabrik Indonesia ke-

trampil industri dan pengalaman berharga dalam mengoperasikan pabrik modern. Karena itu, pemerintah baru di bawah Jenderal Soeharto tidak mulai dari nol ketika memulai upaya industralisasinya sendiri pada akhir 1960-an.

Merosotnya Ekonomi dan Berakhirnya Era Soekarno

Dengan kebijakan Presiden Soekarno yang semakin anti-Barat dan antikapitalis, kebijakan ekonomi tunduk pada strategi politik. Di bawah Presiden Soekarno, slogan-slogan seperti "menyelesaikan revolusi nasional", membangun "ekonomi sosialis *à la* Indonesia", "berdiri di atas kaki sendiri (berdikari)", dan menjalin hubungan lebih erat dengan negara-negara sosialis lebih penting. Keberhasilan politik diyakini akan memecahkan masalah ekonomi Indonesia (S.G.; J.G.; L.C. 1965: 1). Tetapi karena kurang memahami beratnya masalah ekonomi yang dihadapi oleh negara, Presiden Soekarno tidak begitu peduli terhadap upaya mencari saran-saran ekonomi yang memungkinkan pemerintah mengatasi masalah-masalah tersebut. Lebih daripada itu, karena sibuk "menyelesaikan revolusi nasional", Soekarno tidak cukup berusaha meminimalkan dampak slogan-slogan itu terhadap ekonomi (Legge 1972: 328-29).

Walaupun harga-harga di Indonesia telah meroket seiring dengan meningkatnya volume uang sejak 1950, laju inflasi baru melonjak dengan kecepatan yang mengkhawatirkan sejak awal 1960-an. Inflasi naik tak terkendali dari 19 persen pada 1960 dan mencapai puncak sebesar 636 persen pada 1966 (Greenville 1981: 108). Penyebab pokok hiperinflasi itu adalah defisit anggaran pemerintah yang terus melonjak, yang dibiayai dengan cara sederhana, yaitu mencetak uang.

Hiperinflasi itu membawa akibat politik dan ekonomi yang serius. Kemampuan pemerintah menguasai berbagai sumberdaya, yang sebelumnya dapat digalang, merosot. Akibatnya, pemerintah kehilangan sebagian besar kemampuannya

untuk mengambil tindakan yang berarti (Bresnan 1993: 58). Korban hiperinflasi yang lain adalah komitmen terhadap keadilan sosial, karena pemerintah tidak cukup menguasai seluruh cadangan beras yang tersedia dengan harga pasti untuk semua orang. Hanya sebagian penduduk yang jumlahnya relatif kecil yang punya akses ke sistem distribusi pemerintah, termasuk pegawai negeri, militer, dan pegawai perusahaan negara (Bresnan 1993: 59).

Prihatin dengan memburuknya ekonomi, Subandrio, Waperdam I dan Menteri Luar Negeri, pada 1963 menghubungi Soedjatmoko, seorang cendekiawan terkemuka, untuk membantu merumuskan program ekonomi yang baru bagi Indonesia. Untuk membantunya merancang program ekonomi tersebut, Soedjatmoko menghubungi Sarbini, Profesor Ekonomi di Universitas Indonesia dan Kepala Biro Pusat Statistik (BPS) Indonesia yang pertama. Menurut Sarbini, program ekonomi yang mereka rancang terfokus pada dekonsentrasi. Istilah ini mirip dengan istilah deregulasi dan debirokratisasi, yang kemudian digunakan oleh Pemerintah Orde Baru. Program ekonomi ini, yang dikenal dengan akronimnya "Dekon", merujuk tidak hanya pada deklarasi ekonomi, melainkan juga pada fokus program tersebut (Sarbini 1992). Namun atas desakan Partai Komunis Indonesia (PKI) yang sedang menanjak di bidang politik, Dekon harus memuat beberapa pernyataan pembuka. Pernyataan pembuka itu pertama-tama menekankan perlunya berfokus pada anti-imperialisme. Pernyataan tersebut, tak pelak lagi, menetralkan tujuan "Dekon" dan samasekali tidak ada "dekonsentrasi" (Sarbini 1994). Dengan demikian hilang pula harapan terakhir bagi kebijakan ekonomi yang rasional.

Tahun-tahun terakhir pemerintahan Presiden Soekarno ditandai dengan amat memburuknya kondisi ekonomi. Hal ini tercermin pada kontraksi ekonomi Indonesia sebesar tiga persen pada 1963 (World Bank 1992: 2.1), hiperinflasi, dan anjloknya kapasitas produksi karena terabaikan dan kurangnya de-

visa untuk mengimpor sukucadang dan barang modal. Tetap memburuknya ekonomi sejak masa awal kemerdekaan dapat dilihat dari fakta bahwa sesudah pulih pada awal 1950-an akibat perang dan revolusi, ekonomi Indonesia mulai mandek pada akhir 1950-an, dan kemudian tumbuh negatif dari awal sampai pertengahan 1960-an (van der Eng 2001: 182).

Mengkaji pengalaman Indonesia di era Soekarno, Suhadi, Profesor Ilmu Ekonomi di Universitas Indonesia dan Mantan Direktur Perdagangan Luar Negeri, Departemen Perdagangan, menyatakan, pelajaran ekonomi terpenting yang dapat ditarik dari era itu adalah bahwa pemerintah perlu memberikan perhatian yang lebih besar pada kekuatan pasar. Program politik yang terlalu ambisius dapat membawa biaya ekonomi dan sosial yang tinggi (Suhadi 1996). Apabila tuntutan ambisi politik melebihi kapasitas ekonomi, seperti dialami oleh Pemerintah Soekarno pada paruh pertama 1960, ekonomi akan ambruk (Suhadi 1996).

Demikianlah, masa awal kemerdekaan, yang dimulai dengan penuh harapan, berakhir dengan kemelut ekonomi dan sosial. Pertumpahan darah yang dipicu oleh memuncaknya ketegangan politik dan sosial, suatu kondisi yang didorong dan dibenarkan oleh pemerintah sendiri. Maka Presiden yang kehilangan pamornya, yang sebelumnya dielu-elukan sebagai "Pemimpin Besar Revolusi" Indonesia dan seorang di antara dua proklamator (bersama Mohammad Hatta) kemerdekaan Indonesia pada 17 Agustus 1945, akhirnya jatuh.

Pragmatisme di Masa Awal Kemerdekaan: Suatu Penilaian

Memburuknya ekonomi Indonesia sejak akhir 1950 mencerminkan makin merosotnya pengaruh para pembuat kebijakan ekonomi pragmatis. Para pemimpin nasional yang lebih radikal, yang lebih tertarik pada retorika revolusioner daripada pertumbuhan ekonomi, makin berperan. Seorang pengamat asing menyatakan dengan tajam:

...dari sudut pandang kebijakan ekonomi, periode 1950 sampai 1957 di Indonesia dapat dipahami sebagai tahun-tahun pertarungan tanpa harapan antara sekelompok kecil pemimpin politik yang pragmatis dan konservatif dan koalisi politik yang semakin kuat, yang pada umumnya berorientasi radikal (Glassburner 1971a: 71).

Kendati memiliki integritas pribadi dan pandangan pragmatis, para pembuat kebijakan pragmatis itu bukanlah kelompok yang berhubungan erat satu sama lain dan berpandangan sama. Ini amat berbeda dengan para teknokrat di bawah Orde Baru, yang kemudian berkuasa. Lebih daripada itu, tidak seperti halnya para teknokrat yang apolitik, dua di antara para pembuat kebijakan politik paling terkemuka sejak awal 1950-an, Sumitro dan Sjafruddin, adalah anggota partai yang berbeda. Mereka memperdebatkan perbedaan pandangan mengenai cara menangani masalah ekonomi Indonesia secara terbuka (Sumitro 1952c).

Barangkali penyebab utama merosotnya pengaruh politik kelompok pragmatis adalah penolakan Belanda untuk membicarakan status Irian Barat dan masih bercokolnya dominasi ekonomi bisnis Belanda. Dua faktor ini mengganggu rasa nasionalisme Indonesia yang begitu kuat dan memberikan peluang lebih banyak kepada para pemimpin yang lebih radikal. Dilihat dari sisi ini, nasib yang sama menimpa para pembuat kebijakan pragmatis sejak awal 1950-an.

ERA ORDE BARU DI BAWAH SOEHARTO, 1966-1998

Munculnya Orde Baru dan Bangkitnya Kaum Teknokrat Ekonomi

Jenderal Soeharto, yang mengambilalih kekuasaan eksekutif dari Presiden Soekarno pada awal 1966, mewarisi kebangkrutan ekonomi yang berada di tepi jurang kehancuran. Negara

ini gagal membayar utang luar negeri sebesar US\$2,4 miliar, hiperinflasi sebesar 600 persen, produksi industri hanya di bawah 20 persen dari kapasitas, pelayaran, alat transportasi air, kereta api, dan jalan raya sudah usang, sementara itu seluruh sistem kontrol pemerintah terhadap ekonomi digerogeti korupsi, yang menjalar ke mana-mana (Panglaykim & Arndt 1966: 8).

Menghadapi kebutuhan mendesak untuk menangani masalah-masalah ekonomi yang serius ini, Jenderal Soeharto berpaling kepada sekelompok ekonom muda dari Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia (FEUI) untuk mendapatkan saran-saran. Para ekonom itu adalah Widjojo, Ali Wardhana, Mohammad Sadli, Subroto, dan Emil Salim. Kontak Soeharto dengan para ekonom itu sudah dimulai sejak ia mengikuti kursus ilmu ekonomi dan pengetahuan sosial lainnya di Sekolah Staf dan Komando Angkatan Darat (Seskoad) di Bandung pada akhir masa Soekarno. Menurut Sadli, Soeharto memperoleh pengetahuan dasar tentang ilmu ekonomi dari para ekonom FEUI sebagaimana peserta kursus Seskoad lainnya (Sadli 1993).

Letjen Soewarto, Komandan Seskoad, telah menyusun kurikulum yang mencakup kursus militer dan nonmiliter. Kursus nonmiliter mencakup ilmu ekonomi, ilmu hukum, ilmu politik, dan sosiologi. Kursus-kursus nonmiliter dimaksudkan untuk mempersiapkan para perwira senior Angkatan Darat agar dapat mengemban peran dwifungsi—peran militer dan peran sosial dan politik (Sadli 1993).

Menurut Subroto, ada yang istimewa dalam hubungan antara para ekonom itu dan Angkatan Darat. Mereka semua pernah ambil bagian dalam perang kemerdekaan. Karena pernah memanggul senjata dan secara umum memiliki cita-cita dan semangat yang sama, hubungan militer-sipil pada 1966 itu unik (Subroto 1998). Para akademisi sipil itu mencakup jajaran di Universitas Indonesia, Universitas Gadjah Mada, dan Uni-

versitas Padjadjaran. Walaupun demikian, paling tidak di bidang ilmu ekonomi, kelima ekonom FEUI memainkan peran utama (Subroto 1998).

Sesudah Soeharto memegang kekuasaan, Komandan Seskoad, Letjen Soewarto, menyelenggarakan Seminar Angkatan Darat Kedua pada Agustus 1966. Tujuannya adalah untuk membahas tiga masalah besar, yaitu politik, ekonomi, dan militer. Para peserta seminar dibagi menjadi tiga kelompok, yang disebut "sindikat". Para ekonom dimasukkan ke dalam "Sindikat Ekonomi", sedangkan para ilmuwan sosial dan politik, termasuk seorang ekonom, Sarbini, dimasukkan ke dalam "Sindikat Politik". Menurut Sarbini, tujuan seminar ini adalah mencari gagasan-gagasan dari luar lingkungan Angkatan Darat. Angkatan Darat tahu apa yang tidak dikehendakinya, terutama komunisme, tapi kurang begitu yakin tentang arah tujuan mereka. Para ilmuwan ekonomi dan sosial yang ambil bagian dalam seminar diundang karena dianggap rasional dan antikomunis (Sarbini 1992).

Diskusi di Sindikat Ekonomi terpusat pada masalah stabilisasi dan rehabilitasi ekonomi. Diskusi dalam sindikat ini dipimpin oleh Widjojo, yang telah menyiapkan program operasional untuk menangani masalah-masalah ekonomi yang serius di negeri ini. Soeharto ternyata terkesan. Segera sesudah seminar ini usai, Soeharto menunjuk kelima ekonom FEUI ini sebagai "penasihat ahli"-nya (Bresnan 1993: 62). Penunjukan ini menandai tampilnya para ekonom yang sering disebut "Mafia Berkeley" (karena banyak di antara mereka belajar di University of California, Berkeley) atau "kaum teknokrat". Menurut Sadli, "teknokrat" adalah pejabat pemerintah puncak yang dalam menyiapkan kebijakan ekonomi dituntun oleh pertimbangan rasional dengan mengutamakan kepentingan nasional dan memperhatikan prinsip-prinsip utama ilmu eko-

nomi, seperti biaya oportunitas dan kelangkaan sumberdaya. Yang diutamakan bukan "isme" ideologi, melainkan garis pragmatisme, yakni prinsip bahwa yang baik adalah yang berlaku (Sadli 1997: 243).

Menurut Sadli, Widjojo merupakan pemimpin yang tepat untuk tim itu, karena ia memiliki konsepsi yang lengkap mengenai program ekonomi yang dibutuhkan oleh negeri ini. Widjojo juga tahu bagaimana memainkan peran politik agar dapat mencapai tujuan yang diinginkan. Selama bertahun-tahun tim para penasihat ekonomi ini tumbuh menjadi kelompok yang kompak di bawah pimpinan Widjojo (Sadli 1993). Emil Salim mengatakan bahwa Widjojo adalah arsitek kebijakan ekonomi Orde Baru yang sesungguhnya. Dia adalah dalang, sedangkan para teknokrat ekonomi lainnya adalah wayang (Salim 1997). Widjojo dapat melaksanakan kebijakan-kebijakan ekonominya karena Soeharto memercayainya; Presiden tahu Widjojo tidak menyimpan "agenda tersembunyi". Widjojo juga dapat mengandalkan diri pada kawan-kawan teknokratnya, karena mereka semua berpandangan sama mengenai perlunya menempuh kebijakan ekonomi yang sehat (Salim 1997).

Sesudah memegang kekuasaan pada 1966, Soeharto meminta tim ekonominya menyusun Program Stabilisasi dan Rehabilitasi. Tujuan utama program ini adalah stabilisasi ekonomi dengan menghentikan laju inflasi. Instrumen kebijakan pokoknya adalah anggaran berimbang, yang didasarkan pada prinsip bahwa pemerintah tidak semestinya mencetak uang untuk menutup defisit anggaran. Agar kebijakan ini lebih memadai, penerimaan pemerintah dalam anggaran berimbang juga akan mencakup bantuan luar negeri (Sadli 1997). Pengendalian pemerintah baru pada bantuan luar negeri sebagai sumber dukungan keuangan anggaran ini amat berseberangan dengan ucapan Presiden Soekarno "*go to hell with your aid*" yang anti-Barat.

Sejak awal Pemerintah Orde Baru menyadari, sikap anti-Barat bukan hanya merupakan ciri Pemerintah Orde Lama yang sudah kehilangan pamor, melainkan juga merupakan bagian masalah yang dihadapi (Hollinger 1996: 25). Karena itu pemerintah baru memutuskan meninggalkan kebijakan "memandang ke dalam" pemerintah sebelumnya, dan selanjutnya menempuh kebijakan "memandang ke luar", seperti tercermin pada kebijakan perdagangan dan investasi asing yang lebih liberal. Untuk mencapai hal itu, pemerintah baru memutuskan membangun kembali hubungan baik dengan negara-negara Barat dan Jepang. Hubungan baik itu dianggap penting untuk menjadwalkan kembali pengembalian utang luar negeri Pemerintah Soekarno yang berjumlah besar; juga untuk mencari bantuan luar negeri guna mendukung neraca pembayaran dan anggaran pemerintah; dan untuk menarik modal asing (Posthumus 1971: 12). Merasa senang dengan sikap Indonesia yang telah meninggalkan kebijakan anti-Barat dan antikapitalis, komunitas bantuan internasional memberikan respons positif terhadap permintaan Indonesia untuk menjadwalkan kembali pembayaran utang dan memperoleh bantuan luar negeri baru.

Pada Desember 1966, di Paris, wakil pemerintah mencapai persetujuan dengan negara-negara Barat dan Jepang untuk menjadwalkan kembali pembayaran utang Indonesia kepada negara-negara itu yang telah jatuh tempo (Bresnan 1993: 70). Pada 1967, atas prakarsa Pemerintah Belanda, dibentuklah konsorsium bantuan internasional untuk Indonesia, Inter-Governmental Group on Indonesia (IGGI), yang diketuai oleh Belanda.

Datangnya pemerintah baru berarti juga ditolaknya era etatisme (negara sebagai pemain ekonomi yang dominan) Pemerintah Soekarno. Stigma perusahaan swasta, yang menjadi ciri era akhir Soekarno, disingkirkan (Sadli 1988: 358). Sejak itu, modal swasta, baik domestik maupun luar negeri, dianjurkan un-

tuk menanamkan modal di berbagai kegiatan ekonomi guna mendorong pertumbuhan ekonomi dan peluang kerja (Thee 1994: 6).

Sejalan dengan sikap positif terhadap penanaman modal asing, Undang-Undang Penanaman Modal Asing yang baru diberlakukan pada Januari 1967. Undang-undang ini berisi berbagai insentif dan jaminan kepada para calon investor asing. Di dalamnya termasuk masa bebas pajak dan jaminan tiadanya nasionalisasi, kecuali dianggap perlu bagi kepentingan nasional, itu pun dengan kompensasi penuh sesuai dengan hukum internasional yang berlaku (Sadli 1972: 204). Kebijakan pintu terbuka bagi modal asing ini menarik para penanam modal asing baru untuk masuk ke negeri ini, terutama di sektor minyak bumi, proyek-proyek pertambangan lainnya, dan sektor industri manufaktur (Hill 1988: 81).

Kendati memberlakukan pasal-pasal liberal dalam Undang-Undang Penanaman Modal Asing, Pemerintah Indonesia amat menyadari tetap hidupnya semangat nasionalisme ekonomi. Menyadari adanya semangat ini, undang-undang itu juga memuat beberapa pasal yang restriktif. Misalnya, perusahaan milik asing tidak diberikan perlakuan sama seperti perusahaan domestik. Mereka tidak diizinkan mendirikan anak perusahaan untuk memasarkan produk-produknya, dan harus menjual produk-produknya lewat distributor lokal. Perusahaan asing juga tidak diizinkan meminjam dana rupiah dari bank-bank negara (Sadli 1988: 361). Seiring dengan berlalunya waktu, pasal-pasal mengenai modal asing menjadi lebih restriktif, terutama sesudah *boom* minyak bumi pada 1970-an meyakinkan pemerintah bahwa peran modal asing tidak lagi sepenting pada akhir 1960-an.

Pada 1968 diberlakukan Undang-Undang Penanaman Modal Dalam Negeri yang berisi pasal-pasal yang sama bagi para investor domestik. Sekalipun sejumlah pihak mencurigai in-

vestor asing memperoleh insentif lebih banyak dibandingkan investor domestik, sebetulnya investor domestik mendapat insentif lebih banyak. Investor domestik punya akses kredit yang diberikan oleh bank-bank negara, sedangkan investor asing tidak. Untuk penanaman modal domestik yang baru, pemerintah menempuh "kebijakan menghapus kesalahan masa lalu" (*whitewash policy*) guna mendorong pengusaha China, yang kebanyakan warganegara Indonesia, memasukkan kembali modalnya. Modal tersebut kemungkinan telah ditransfer atau diselundupkan ke luar negeri selama terjadinya kekacauan politik di era Presiden Soekarno. Kebijakan ini agak riskan mengingat adanya sentimen anti-China. Namun demikian, mengingat modal baru sangat diperlukan untuk menghidupkan kembali ekonomi, risiko itu layak ditempuh. "Kebijakan menghapus kesalahan masa lalu" itu terbukti efektif mendorong masuknya modal domestik yang baru (Sadli 1997: 244-45).

Bila program stabilisasi difokuskan pada pemulihan stabilitas makroekonomi, khususnya pengendalian hiperinflasi, maka program rehabilitasi difokuskan pada perbaikan infrastruktur fisik dan fasilitas produksi. Pemerintah memprioritaskan perbaikan infrastruktur yang berhubungan dengan produksi dan distribusi pangan, seperti irigasi, jalan, dan jembatan. Dalam masa ini pemerintah juga lebih memprioritaskan pertanian, khususnya subsektor tanaman pangan, daripada industri manufaktur (Sadli 1997: 245).

Kinerja Ekonomi Indonesia di Bawah Orde Baru

Keberhasilan Orde Baru

Program stabilisasi dan rehabilitasi yang dilaksanakan oleh tim ekonomi tersebut mampu memulihkan ekonomi secara mengesankan. Hiperinflasi dengan cepat dapat dikendalikan

lewat kebijakan fiskal dan moneter yang ketat. Hal ini tercermin pada turunnya laju inflasi dari 636 persen pada 1966 menjadi 9 persen pada 1970 (Grenville 1981: 108).

Dengan pulihnya stabilitas makroekonomi pada akhir 1960-an, ekonomi Indonesia memasuki masa pertumbuhan pesat, yang pada umumnya dapat dipertahankan selama tiga dasawarsa. Pertumbuhan GDP per kapita Indonesia antara 1967-97 naik rata-rata 4,5 persen, kinerja yang belum pernah terjadi sebelumnya, karena pertumbuhan ekonomi itu jauh melampaui pertumbuhan penduduk (van der Eng 2001: 182).

Seperti halnya ekonomi Asia kinerja tinggi (HPAE) lainnya, yaitu Jepang, empat "Macan" Asia, Malaysia, serta Thailand, yang dipuji oleh Bank Dunia dalam laporannya mengenai "Mukjizat Asia Timur", pertumbuhan ekonomi Indonesia yang pesat itu didukung oleh tingginya angka penanaman modal domestik (World Bank 1994: 8). Pada pertengahan 1990-an Indonesia merupakan salah satu negara yang mencapai angka tertinggi dalam penanaman modal domestik neto di antara negara-negara berkembang. Penanaman modal ini didorong oleh tingginya tabungan domestik, yang jumlahnya mencapai 33 persen GDP pada 1996 (World Bank 1997a).

Pertumbuhan ekonomi Indonesia yang pesat itu juga disertai turunnya angka kemiskinan absolut dari 40 persen penduduk pada 1976 menjadi 11 persen pada 1996. Walaupun terjadi pertumbuhan penduduk, jumlah orang miskin turun dari sekitar 54 juta pada 1976 menjadi 23 juta pada 1996 (BPS 1999: 576). Suatu penelitian Bank Dunia mengenai angka kemiskinan di sejumlah negara berkembang memperlihatkan, penurunan angka kemiskinan tahunan di Indonesia antara 1970-87 merupakan yang tertinggi (World Bank 1990: 45). Turunnya angka kemiskinan absolut ini terjadi baik di pedesaan maupun perkotaan. Di pedesaan, tempat sebagian besar penduduk Indo-

nesia berada, angka kemiskinan turun karena Pemerintah Orde Baru amat memperhatikan naiknya produksi beras sebagai makanan pokok kebanyakan orang Indonesia. Untuk mencapai tujuan itu, selama 1970-an pemerintah memprioritaskan pembangunan pedesaan, yang ternyata menjadi kebijakan pro-penduduk miskin yang sangat efektif (McCawley 2002: 263).

Pertumbuhan ekonomi yang pesat juga disertai pertumbuhan sosial yang pesat pula. Pesatnya pertumbuhan sosial Indonesia itu dapat dilihat dari sejumlah indikator sosial, termasuk angka pendaftaran murid sekolah dasar neto yang hampir mencapai 100 persen untuk lelaki dan perempuan, turunnya secara tajam angka kematian bayi dibandingkan tahun 1970, dan naiknya persentase penduduk yang mendapat akses pada air bersih (World Bank 1999: 16-19). Jadi, angka pertumbuhan ekonomi dan sosial di Indonesia sejalan dengan di negara-negara Asia Timur lainnya, satu-satunya kawasan di dunia berkembang yang dinilai baik selama beberapa dasawarsa, ditinjau dari kedua kriteria pertumbuhan tersebut (Hill 1996: 195).

Pertumbuhan ekonomi yang pesat juga telah mengubah Indonesia dari ekonomi agraris pada akhir 1960-an menjadi ekonomi industri baru (NIE) pada awal 1990-an. Sejak akhir 1980-an sektor industri manufaktur Indonesia lebih banyak menyumbang penghasilan ekspor dibandingkan ekspor komoditas primer, termasuk ekspor minyak bumi dan gas. Meskipun sektor industri manufaktur Indonesia ini, yang menjadi sumber penting penghasilan ekspor dalam masa kurang dari satu dasawarsa, sangat menonjol. Selama 1970-an sampai awal 1980-an, orientasi industri Indonesia paling memandang ke dalam. Hal itu dapat dilihat dari luasnya hambatan nontarif (NTB) dan tingkat proteksi nominal dan efektif yang paling tinggi di antara negara-negara ASEAN (Association of South-east Asian Nations) (Ariff & Hill 1985: 17; Naya 1988: 87).

Setelah menyelesaikan tahapan pertama substitusi impor yang "mudah" (menggantikan barang-barang konsumsi impor dengan barang-barang buatan lokal) pada pertengahan 1970-an, Indonesia pada akhir 1970-an memasuki tahapan kedua substitusi impor yang ambisius. Berpegang pada strategi industri jangka panjang, yang digariskan pada 1970-an, Ir Soehoed, Menteri Perindustrian antara 1978-83 mengusulkan pembangunan 52 industri dasar hulu. Menurut pandangan Soehoed, industri-industri dasar ini harus ditangani oleh pemerintah. Pemerintah harus mengambil prakarsa, karena industri dasar memerlukan modal besar, sementara masa tenggang bisa sangat lama dan keuntungannya sangat rendah. Sesudah pondasi industri dasar ditancapkan dengan bantuan penghasilan minyak bumi yang meningkat pesat, pertumbuhan industri akan berakselerasi sendiri (Soehoed 1988).

Industri dasar yang dimaksud oleh Soehoed dapat dibagi dalam dua golongan, yakni golongan industri dasar yang bercorak proses kimia dan golongan industri dasar yang berdasarkan pengerjaan logam dan mesin (rekayasa, *engineering industries*). Industri dasar kimia bersifat padat modal, sedangkan industri dasar logam/mesin lebih memerlukan dana bagi persiapan tenaga kerja, sebab fasilitas dan sarana yang diperlukan sebagian besar sudah ada, baik berupa peninggalan masa penjajahan maupun berkat berbagai program bantuan. Perbedaan yang amat mendasar di dalam penggunaan dana yang tersedia tampaknya tidak dipahami oleh pemerintah, sehingga industri dasar kimia banyak mendapat dukungan, namun bagi industri logam/mesin tidak tersedia cukup dana.

Pengembangan industri manufaktur, yang disebut pendekatan struktural bagi pengembangan industri (*structuralist approach to industrialisation*), banyak dibantu oleh harga minyak bumi yang sedang tinggi. Namun sewaktu harga minyak bumi

mulai menurun pada 1982, pemerintah beralih ke strategi yang lebih diarahkan ke industri ekspor. Untuk mencapai sasaran tersebut pemerintah mengembangkan beberapa kebijakan deregulasi guna merangsang penanaman modal swasta yang diharapkan lebih efisien, termasuk penanaman modal asing. Sebab utama perubahan kebijakan ini adalah berkurangnya pendapatan fiskal pemerintah. Sewaktu harga minyak cukup menguntungkan, investasi pemerintah berperan penting dalam membangkitkan berbagai proyek pembangunan.

Kebijakan deregulasi meliputi berbagai perubahan peraturan perniagaan guna meredakan "bias anti-ekspor" dari pihak yang ingin melindungi perniagaan dan tantangan terhadap kebijakan modal asing. Diharapkan, dengan kebijakan baru ini lebih banyak investasi asing yang berorientasi ekspor akan masuk (Thee 1992: 234-37). Kebijakan ini tampaknya cukup berhasil. Hal ini tercermin dalam peningkatan ekspor hasil-hasil industri sejak 1987 (Hill 1987: 20), khususnya barang-barang jadi yang tidak memerlukan ketrampilan khusus, seperti tekstil, pakaian jadi, dan alas kaki. Peningkatan ekspor ini berlangsung terus sampai pecahnya krisis ekonomi Asia, sungguhpun peningkatan ini mereda pada akhir 1980-an dan awal 1990-an.

Sebagaimana telah diutarakan, kebijakan deregulasi ini memang memperlihatkan keberhasilan, yakni dengan meningkatnya ekspor hasil-hasil industri, namun hasil tersebut lebih banyak didorong oleh rendahnya upah, bukan oleh kekuatan struktur industri itu sendiri. Banyak bahan baku dan alat perlengkapan yang tetap harus diimpor.

Berkat deregulasi, usaha swasta pun ikut membangun industri dasar, tetapi bukan swasta asing, melainkan swasta domestik. Banyak di antara industri-industri ini merugi, karena lemahnya penguasaan teknologi dan manajemen serta terlam-

pau mengandalkan diri pada pinjaman, sehingga akhirnya menuntut perlindungan pemerintah.

Selain berhasil melepaskan ekonomi dari ketergantungan pada ekspor minyak bumi dan gas alam cair (LNG) sesudah berakhirnya *boom* minyak bumi, pemerintah juga berhasil mengurangi ketergantungannya pada penerimaan minyak dan gas. Sesudah pembaruan pajak diberlakukan pada pertengahan 1980-an, penerimaan domestik nonmigas naik, baik sebagai persentase penerimaan total pemerintah dan maupun sebagai persentase produk domestik bruto (PDB). Pada 1989-90 penerimaan domestik nonmigas mencapai 11 persen PDB, sedangkan pada 1984-85 hanya tujuh persen. Pesatnya kenaikan ini terutama akibat melonjaknya pajak pertambahan nilai yang baru dan adanya perbaikan penarikan pajak pendapatan (Booth 1998: 198).

Kegagalan Orde Baru

Seperti kebanyakan negara-negara Asia Timur lainnya, pesatnya pertumbuhan ekonomi di Indonesia di bawah Orde Baru itu berlangsung di bawah iklim pemerintahan yang sangat terpusat, otoriter, dan semakin represif. Para pemimpin negara-negara otoriter sering membela pemerintahannya dengan menyatakan bahwa pembangunan ekonomi tidak mungkin berlangsung dalam iklim demokratis yang kacau. Mereka menyatakan, partai-partai politik umumnya sibuk saling cekcok dan hanya memikirkan kepentingan politik mereka sendiri dan tidak memikirkan kepentingan nasional.

Secara umum, pesat dan berkesinambungannya pertumbuhan ekonomi di masa Orde Baru itu adalah berkat kemampuan para teknokrat ekonomi menjaga kestabilan makroekonomi. Namun, pada awal 1990-an, disiplin keuangan ketat itu, yang telah dijaga oleh para teknokrat ekonomi sejak akhir 1960-

an, mulai merosot. Hal ini dapat dilihat dari naiknya transaksi non-anggaran, yaitu transaksi pemerintah yang tidak tertera dalam anggaran resmi pemerintah pusat. Transaksi keuangan ini mencakup pengeluaran pemerintah tingkat bawah, lembaga-lembaga semi-pemerintah (seperti Bulog, Badan Urusan Logistik), dan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) (Nasution 1995: 18). Pengeluaran non-anggaran ini dialokasikan untuk membantu BUMN yang tidak sehat, perusahaan-perusahaan para pengusaha kroni, dan "industri-industri strategis" yang dikuasai oleh Habibie, Menteri Riset dan Teknologi (Nasution 1995: 19), terutama IPTN (Industri Pesawat Terbang Nusantara).

Merosotnya disiplin keuangan ini merupakan perkembangan yang mengkhawatirkan. Kondisi ini mencerminkan merosotnya pengaruh para teknokrat ekonomi dalam pembuatan kebijakan ekonomi dan naiknya pengaruh kaum non-ekonom, kebanyakan para insinyur, dalam mengalokasikan sumber-sumber anggaran yang langka. Akibatnya, kaum teknokrat ekonomi tidak cukup kuat lagi menolak tuntutan ceroboh untuk membiayai proyek-proyek mahal itu (Nasution 1995: 4).

Walaupun keberhasilan pembangunan ekonomi dan sosial Pemerintah Orde Baru sangat mengesankan, di saat yang sama ketidakpuasan masyarakat makin meningkat. Meskipun dibungkam, ketidakpuasan itu meningkat akibat penindasan politik yang keras dan pelanggaran berat hak asasi manusia, maraknya korupsi, penggelapan dana-dana pemerintah, praktik kolusi yang saling menguntungkan antara pemegang kekuasaan politik dan para kroni bisnisnya, banyak di antaranya adalah pengusaha besar Indonesia-China, dan diberlakukannya kebijakan yang merintangi persaingan domestik (Thee 2001: 178).

Kebijakan yang merintangi persaingan domestik itu mencakup pengendalian dalam pemasaran, prosedur pemberian

izin industri yang berbelit-belit, dominasi pemerintah di sejumlah industri, kartel, instrumen *ad hoc* dalam industri-industri tertentu, serta pungutan liar dalam perdagangan dalam negeri (World Bank 1997b: 118). Selain membengkakkan biaya usaha dan mengurangi efisiensi, berbagai peraturan dan pembatasan terhadap persaingan domestik ini membuka jalan bagi munculnya pungutan yang menguntungkan kelompok kroni (Thee 2002: 332). Semua itu, tak pelak lagi, juga berakibat buruk terhadap iklim investasi bagi para pengusaha yang bonafide.

Kerusuhan sosial juga pecah di daerah-daerah tertentu karena hak-hak hukum individu atau kelompok diabaikan. Misalnya, pengambilan tanah secara paksa oleh penguasa dengan dalih demi "pembangunan" tanpa memberikan ganti-rugi yang memadai. Namun "pembangunan" itu kadang-kadang berarti membangun lapangan golf untuk kaum elite atau membangun perumahan mewah untuk orang kaya baru.

Korupsi dan penggelapan dana pemerintah itu, yang sebagian diperoleh dari bantuan luar negeri yang lunak, tidak bisa dikritik secara terbuka karena tiadanya kebebasan politik. Demonstrasi mahasiswa yang menyuarakan demokrasi atau menentang korupsi dilarang. Sementara itu beberapa surat kabar dan majalah yang melaporkan praktik-praktik tersebut dibredel karena dianggap membahayakan stabilitas politik dan menggerogoti kewibawaan pemerintah. Dengan demikian konsentrasi kekuasaan politik, yang disertai konsentrasi kekayaan ekonomi, berada di tangan segelintir orang saja. Kedua konsentrasi itu dapat dilihat dari munculnya konglomerat-konglomerat besar yang dimiliki dan dikuasai oleh keluarga Soeharto dan kroni-kroni bisnisnya, yang seringkali adalah pengusaha besar Indonesia-China. Korupsi, kolusi, dan nepotisme yang mencolok (yang oleh orang Indonesia disebut dengan akronimnya KKN) tidak hanya menggerogoti kemam-

puan dan daya saing ekonomi nasional, melainkan juga mengancam tujuan nasional yang diidamkan, yaitu "masyarakat adil dan makmur" (Thee 2001: 177-78).

Walaupun KKN tampak mencolok, Pemerintah Orde Baru beretorika bahwa semuanya demi memajukan kepentingan rakyat. Walaupun menyatakan diri sebagai negara hukum, Orde Baru, yang menekankan kestabilan politik, boleh dibilang lebih represif dan kejam daripada negara kolonial (Dick 2001: 212). Siapapun yang dicurigai atau dituduh menganut paham komunis dieksekusi atau dipenjara tanpa ampun, walaupun dengan sedikit bukti. Banyak perwira militer dan bintanga ditempatkan pada posisi strategis dalam birokrasi pemerintah pusat dan daerah. Dengan demikian jalur komando yang jelas dapat dibuat oleh Departemen Dalam Negeri, yang selama Orde Baru selalu dipimpin oleh jenderal Angkatan Darat, dengan satuan-satuan administratif pada tingkat yang lebih rendah di daerah-daerah. Dengan demikian pula rencana pembangunan, kebijakan, dan indoktrinasi ideologi negara Pancasila dapat dilaksanakan sesuai jalur komando yang jelas (Dick 2001: 212).

KKN sangat merusak moral masyarakat dan kepercayaan terhadap pemerintah. Walaupun bukti statistik menunjukkan rasio Gini relatif konstan, yang berarti distribusi pendapatan tidak memburuk selama pertumbuhan ekonomi yang pesat berlangsung, banyak orang Indonesia berpendapat, pertumbuhan ekonomi, terutama selama masa akhir Orde Baru, telah menciptakan kesenjangan pendapatan. Pendapat ini diperkuat oleh meningkatnya jumlah minoritas yang kaya-raya dan sangat mencolok. Kondisi ini melahirkan pandangan yang dianut banyak orang tentang "melebarnya jurang ekonomi" antara orang Indonesia yang kaya-raya dan yang miskin-papa serta antara pribumi dan nonpribumi, yang kebanyakan adalah orang Indonesia-China (Thee 2001: 178-79). Sebelum krisis eko-

nomi Asia pecah, ketegangan sosial semacam ini juga sudah meledak dalam bentuk kerusuhan anti-China di berbagai tempat di Indonesia.

Jurang ekonomi ini, yang dipandang melebar antara yang kaya-raya dan yang miskin-papa serta antara yang kuat, yang jumlahnya sedikit, dan yang tak berdaya, yang jumlahnya banyak, mengikis kohesi sosial yang dibutuhkan untuk menjaga stabilitas politik dan pembangunan nasional. Masyarakat, yang semakin tergantung hanya pada satu lembaga yang kuat tetapi tidak berkelanjutan, yaitu Presiden Soeharto, terbukti sangat rapuh ketika lembaga tersebut oleng akibat krisis ekonomi Asia. Pada akhirnya, lemahnya pembangunan kelembagaan di bawah Orde Baru dan timbulnya berbagai pelanggaran telah menggerogoti kemampuan dan keabsahan politik rezim ini. Semua itu mengakibatkan ambruknya Pemerintah Orde Baru secara hina pada Mei 1998, menyusul krisis ekonomi Asia. Demikianlah, Orde Baru menemui akhir yang memalukan di tengah ekonomi yang porak-poranda, dan sekali lagi bergantung pada suntikan bantuan luar negeri (Thee 2001: 179).

Suatu penilaian terhadap warisan Pemerintah Soekarno dari pertengahan 1960-an menyatakan:

rezim lama telah meninggalkan warisan berupa kebobrokan moral—sogok-menyogok dan korupsi, tiadanya penegakan hukum dan ambruknya supremasi hukum—yang barangkali belum pernah terjadi dalam sejarah modern. Memperbaiki kerusakan itu kiranya lebih sukar daripada memperbaiki kerusakan modal material bangsa ini. Tanpa pemulihan standar minimal bagi pemerintahan dan birokrasi pemerintah (sampai ke tingkat yang semestinya), dan terciptanya kohesi sosial serta semangat membela kepentingan umum di antara rakyat, sukarlah membayangkan segala bantuan luar negeri dapat mengemba-

likan Indonesia ke jalan pemulihan ekonomi dan pembangunan (Panglaykim & Arndt 1966: 46).

Suatu hal yang ironis, tetapi juga menyedihkan, adalah bahwa penilaian mengenai warisan Pemerintah Soekarno tersebut secara umum juga dapat ditujukan pada warisan Pemerintah Orde Baru yang telah kehilangan pamornya itu. Walaupun mencatat banyak keberhasilan ekonomi dan sosial, Orde Baru akhirnya erat terkait dengan represi politik yang kejam, korupsi yang mencolok dan nepotisme, serta tiadanya kepastian hukum dan lemahnya penegakan hukum.

Peran Kaum Teknokrat Ekonomi di Masa Orde Baru:

Suatu Penilaian

Secara umum, pertumbuhan ekonomi yang pesat dan berkelanjutan selama 32 tahun pemerintahan Orde Baru untuk sebagian besar dimungkinkan berkat kemampuan tim ekonomi yang berpengalaman dalam manajemen krisis dan mendapat kepercayaan Presiden Soeharto (Woo *et al.* 1994: 148-49). Unsur penting lain keberhasilan kebijakan ekonomi Orde Baru adalah kepercayaan komunitas keuangan internasional (IMF, Bank Dunia, dan ADB) terhadap kemampuan tim ekonomi tersebut (Bresnan 1993: 282). Hal ini dapat dilihat dari kuatnya dukungan keuangan yang diberikan oleh komunitas bantuan internasional kepada Pemerintah Orde Baru selama 32 tahun berkuasa.

"Kinerja terbaik tim ekonomi itu barangkali adalah keberhasilan mereka dalam Program Stabilisasi dan Rehabilitasi pada akhir 1960-an. Program ini berhasil menjinakkan hiperinflasi, menggerakkan kembali alat-alat produksi, menjadwalkan pembayaran utang luar negeri yang diwarisi dari Pemerintah Soekarno, memperoleh kredit-kredit baru dari komunitas

bantuan internasional, dan menarik modal asing yang baru (Arndt 1984: 32).

Sikap positif komunitas bantuan internasional terhadap Pemerintah Orde Baru dapat dijelaskan karena Soeharto menyadari bahwa kebijakan anti-Barat dan antikapitalis Pemerintah Soekarno telah merugikan Indonesia sendiri. Karena itu ia mendukung sepenuhnya pengintegrasian kembali Indonesia dengan ekonomi dunia, seperti disarankan oleh tim ekonomi. Dalam menempuh kebijakan pengintegrasian kembali dengan ekonomi dunia, Pemerintah Orde Baru berani mengambil risiko yang sudah diperhitungkan, karena kebijakan ekonomi yang baru itu bertentangan dengan pandangan politik banyak pemimpin dan cendekiawan mengenai peran bantuan asing, modal asing, dan sektor swasta (Hollinger 1996: 8). Namun, kebijakan baru itu, yang bersahabat terhadap negara-negara Barat, segera mendatangkan hasil, karena bantuan luar negeri yang baru segera mengalir ke negeri ini, sehingga memperkuat neraca pembayaran dan anggaran pemerintah (Sadli 2001: 122). Karena berhasil menggerakkan ekonomi dalam waktu relatif singkat, tim ekonomi itu dipercaya oleh Presiden Soeharto.

Para teknokrat ekonomi itu mampu memperkokoh posisinya sesudah krisis Pertamina pecah pada Februari 1975, ketika perusahaan minyak negara itu tidak mampu mengembalikan pinjaman jangka pendek sebesar US\$40 juta dari sebuah bank kecil Amerika (Woo *et al.* 1994: 57). Baru sesudah Pertamina bangkrut, diketahui masalah keuangan Pertamina yang sebenarnya, yaitu bahwa Pertamina telah menumpuk utang luar negeri sebesar US\$10,5 miliar, sekitar US\$1,5 miliar di antaranya utang jangka pendek (Prawiro 1998: 108). Akibat kebangkrutan Pertamina itu, pemerintah harus melakukan operasi penyelamatan yang sukar dan mahal, yang dilaksanakan oleh para teknokrat ekonomi.

Sebelum krisis itu pecah, Pertamina disebut "agen pembangunan Indonesia lainnya" (berlawanan dengan Bappenas, yang disebut agen perencanaan resmi), "agen pembangunan", bahkan "negara di dalam negara" oleh para pengagumnya (Prawiro 1998: 105). Hal itu dimungkinkan karena Direktur Utama Pertamina, Jenderal Ibnu Sutowo, hanya bertanggung-jawab kepada Presiden Soeharto. Karena besarnya penghasilan dari ekspor minyak bumi, dan hanya sebagian yang diserahkan kepada pemerintah, Pertamina dapat membiayai sejumlah proyek ambisius berskala besar, termasuk pabrik baja milik negara, Krakatau Steel, dan Pulau Batam (Prawiro 1998: 106).

Kebangkrutan Pertamina itu akhirnya memberi para teknokrat ekonomi suatu peluang yang sudah lama dinantikan, yakni menempatkan perusahaan minyak negara tersebut ke dalam pengendalian pemerintah dan menjadikannya sebagai perusahaan yang lebih akuntabel dan transparan. Menempatkan Pertamina di bawah pengendalian yang lebih efektif juga berarti bahwa para teknokrat ekonomi bisa menerapkan kembali kebijakan-kebijakan ekonomi yang berani. Kemampuan para teknokrat menyelesaikan krisis Pertamina, walaupun memberatkan kas negara, yang seharusnya dapat bergelimang uang minyak, memperkuat kepercayaan Presiden Soeharto kepada para teknokrat.

Keberhasilan Indonesia dalam program keluarga berencana secara umum juga berhasil berkat para teknokrat. Mereka dapat meyakinkan Presiden Soeharto tentang pentingnya memajukan keluarga berencana dengan menunjukkan hubungan antara pesatnya pertumbuhan penduduk, pembangunan pertanian, peluang kerja, dan kemakmuran (Elson 2001: 173). Dengan menjamin program keluarga berencana memperoleh dana yang memadai, dan dengan memberikan dukungan moral lewat usaha-usaha yang sangat nyata maupun simbolis, Pre-

siden Soeharto menunjukkan kepada bangsa bahwa keluarga berencana memperoleh dukungan penuh dari dia (Prawiro 1998: 197-98).

Keberhasilan kebijakan para teknokrat ekonomi yang terakhir dan signifikan adalah implementasi program penyesuaian makroekonomi dan pembaruan struktural secara efektif. Kebijakan itu ditempuh untuk menghadapi memburuknya nilai tukar internasional Indonesia pada paruh pertama 1980-an. Kondisi ini terjadi akibat merosotnya harga minyak secara tajam pada 1982, dan semakin tajam pada awal 1986. Langkah-langkah penyesuaian makroekonomi itu terbukti sangat efektif memulihkan stabilitas makroekonomi pada 1985/86.

Sejalan dengan program pembaruan struktural, para teknokrat, dengan dukungan Presiden Soeharto, memberlakukan serangkaian program deregulasi untuk memajukan perkembangan sektor swasta yang lebih efisien dan kompetitif, yang dapat menghasilkan lebih banyak lagi ekspor nonmigas. Rangkaian deregulasi itu kebanyakan menyangkut liberalisasi kebijakan perdagangan dan penanaman modal asing.

Liberalisasi itu sama seperti kebijakan ekonomi liberal yang ditempuh pada tahun-tahun awal Pemerintah Orde Baru. Walaupun Pemerintah Orde Baru sudah mengurangi luasnya pengendalian terhadap ekonomi (yang diwarisi dari Pemerintah Soekarno), *boom* minyak bumi pada 1970-an telah mendorong pemerintah menciptakan ekonomi yang lebih terkendali, yang terus bertahan sampai awal 1980-an (Prawiro 1998: 286). Namun berakhirnya *boom* minyak bumi telah memaksa pemerintah, sekali lagi, mengurangi luasnya pengendalian terhadap ekonomi lewat deregulasi.

Kemauan dan kemampuan Pemerintah Indonesia menempuh kebijakan baru dan melakukan pembaruan ekonomi yang menyakitkan itu, di saat ekonomi mengalami kesulitan, sung-

guh mencengangkan. Betapa tidak. Pada 1981 pemerintah menolak laporan Bank Dunia yang mengecam kebijakan-kebijakan industri dan perdagangan yang ditempuh oleh pemerintah. Laporan itu terutama mengecam struktur insentif yang sangat rumit dan tataniaga yang pincang, yang memajukan industri yang tidak efisien dan padat modal, di mana Indonesia tidak mempunyai keunggulan komparatif (World Bank 1981). Karena itulah Bank Dunia menyarankan Pemerintah Indonesia untuk memberlakukan beberapa pembaruan kebijakan dalam struktur insentif dan kebijakan perdagangan guna memperbaiki daya saing internasional industri manufaktur Indonesia (World Bank 1981).

Bahkan sesudah Bank Dunia mengubah beberapa rekomendasi kebijakannya yang kontroversial, Pemerintah Indonesia menolak melaksanakan berbagai temuan dan rekomendasi hasil kajian Bank Dunia itu. Namun demikian, secara umum, yang menonjol dalam pembaruan kebijakan pasca-*boom* minyak bumi justru langkah-langkah pembaruan dan deregulasi yang direkomendasikan oleh Bank Dunia beberapa tahun sebelumnya.

Serangkaian deregulasi yang diberlakukan sesudah *boom* minyak bumi, dipadu dengan pengaturan kurs matauang yang efektif, ternyata sangat berhasil. Ekonomi segera pulih dari dampak buruk berakhirnya *boom* minyak bumi. Pertumbuhan yang pesat terjadi lagi pada 1987, dan bertahan sampai 1996, setahun sebelum Indonesia dilanda krisis ekonomi Asia, 1997. Selama itu Indonesia, untuk pertama kali dalam sejarah ekonomi modernnya, tampil sebagai eksportir hasil-hasil industri yang berarti, menyusul para tetangganya di Asia Timur (Hill 1996: 17).

Walaupun meraih prestasi tersebut, sejak akhir 1980-an pengaruh para teknokrat ekonomi terhadap pembuatan kebijakan ekonomi secara berangsur-angsur merosot. Pertimbangan-

pertimbangan ekonomi dalam pembuatan kebijakan ekonomi semakin diabaikan, sebagaimana bisa dilihat dari meningkatnya pengeluaran non-anggaran untuk mendanai proyek-proyek mahal, yang daya hidupnya dipertanyakan. Merosotnya pengaruh para ekonom itu juga tampak jelas dari semakin melambatnya gerak deregulasi sejak awal 1990-an (Nasution 1995: 5). Keadaan ini tetap berlangsung walaupun langkah-langkah deregulasi dengan jelas telah berhasil melepaskan ekonomi dari ketergantungan pada penghasilan minyak bumi dan memfasilitasi pertumbuhan ekonomi yang pesat sejak akhir 1980-an.

Dalam batas-batas tertentu, turunnya pengaruh itu mungkin akibat mundurnya generasi pertama teknokrat ekonomi sejak akhir 1970-an, termasuk Widjojo, Ali Wardhana, Mohammad Sadli, Subroto, dan Emil Salim, yang sudah dikenal oleh Soeharto sejak awal 1960-an. Sesungguhnya para teknokrat ekonomi yang lebih muda, termasuk Adrianus Mooy, Arifin Siregar, Mar'ie Muhamad, dan Soedradjad Djiwandono, sangat mampu dan terus mendapat kepercayaan dari komunitas bantuan internasional. Namun mereka tidak memperoleh kepercayaan dan memiliki hubungan langsung dengan Presiden Soeharto, seperti yang dikembangkan oleh para teknokrat yang lebih tua, terutama Widjojo.

Faktor penting lainnya, yang menyebabkan pudarnya pengaruh para ekonom, adalah naiknya pengaruh apa yang dinamakan "para teknolog", yang kebanyakan adalah insinyur, dalam pembuatan kebijakan ekonomi. Di bawah pimpinan B.J. Habibie, Menteri Negara Riset dan Teknologi yang kuat dan dinamis, "para teknolog" mempertanyakan kearifan untuk menempuh strategi ekonomi para ekonom. Habibie menyatakan, di masa lalu diutamakan strategi pembangunan berdasarkan prinsip keunggulan komparatif. Namun kini sudah tiba

waktunya mengalihkan tekanan pada pembangunan sumberdaya manusia agar dapat menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi yang canggih (McLeod 1993: 4). Menurut Habibie, peralihan itu penting untuk membangun proyek-proyek berskala besar, padat modal, dan berteknologi tinggi. Di dalamnya tercakup perusahaan perakitan pesawat terbang negara, PT IPTN (McLeod 1993: 5) dan "industri strategis" lainnya, termasuk industri galangan kapal dan industri baja. Para menteri perekonomian, dengan berbagai cara, coba menentang proyek-proyek Habibie itu, yang mahal dan tidak ekonomis. Namun protes mereka kebanyakan diabaikan oleh Presiden Soeharto, yang agaknya terkesan oleh visi ambisius Habibie tentang Indonesia "berteknologi tinggi".

Upaya Habibie untuk memajukan industri padat teknologi dan padat ketrampilan bukan hanya didukung oleh Soeharto dan "para teknolog" secara kuat, melainkan juga khalayak umum, terutama para insinyur, cendekiawan, mahasiswa, dan pemuda yang tersemangati oleh munculnya "nasionalisme industri" (Thee 1994: 18). "Nasionalisme industri" ini diilhami kuatnya aspirasi nasional untuk membangun pabrik-pabrik industri maju dengan memanfaatkan teknologi terdepan.

Menghadapi meningkatnya "nasionalisme industri" itu, para teknokrat ekonomi yang berorientasi pasar hanya bisa bertahan. Dalam usahanya agar pemerintah tidak melenceng dari kebijakan makroekonomi yang bijak, para teknokrat hanya dapat menawarkan apa yang barangkali terdengar sebagai resep-resep tawar untuk mempertahankan stabilitas makroekonomi. Berbagai peringatan yang dilontarkan oleh para teknokrat, bahwa industri berteknologi tinggi yang ambisius itu mahal dan tidak layak secara ekonomi, bukannya diperhatikan dengan seksama, melainkan malah dipandang sebagai penghalang proyek-proyek industri yang ambisius tersebut (Thee 1994: 19).

Pengaruh penting lainnya yang merugikan pembuatan kebijakan ekonomi adalah tampilnya berbagai perusahaan yang dimiliki dan dikuasai oleh anak-anak Soeharto serta para kroninya. Para ekonom generasi yang lebih tua tidak sempat menghadapi kerakusan anak-anak Presiden, karena anak-anak itu masih kecil ketika mereka memegang kekuasaan pada 1970-an dan awal 1980-an. Namun para ekonom yang lebih muda terpaksa terus menghadapi meningkatnya tuntutan terhadap segala macam fasilitas dan perlakuan khusus tanpa kekuatan untuk menolaknya. Karena Presiden menolak kritik apapun terhadap kegiatan bisnis anak-anaknya, para ekonom sering tidak bisa berbuat lain kecuali meluluskan berbagai tuntutan mereka, berapapun biaya ekonomi yang harus dibayar untuk mensubsidi dan melindungi usaha mereka.

Dilema yang harus dihadapi oleh para ekonom itu sungguh sulit. Mereka bisa saja mengundurkan diri untuk menyelamatkan diri sendiri. Tetapi langkah demikian dapat diartikan menolak Presiden Soeharto secara pribadi, dan hal ini tidak akan ditolerir. Karena itu tidak ada alternatif lain kecuali bertahan dan berusaha sebisa mungkin mengurangi dampak merugikan berbagai kebijakan menyimpang yang dipaksakan kepada pemerintah oleh "para teknolog" dan anak-anak Presiden.

Sejak awal Orde Baru para teknokrat ekonomi sudah dikritik, kadang-kadang dengan keras, oleh sejumlah pengamat Indonesia dan asing karena berbagai kelemahan kebijakan ekonomi yang ditempuh. Terutama sesudah krisis ekonomi Asia, sejumlah ekonom muda Indonesia mengecam keras para teknokrat karena membuat ekonomi Indonesia bergantung pada bantuan dan modal asing. Menurut para pengkritik itu, kebijakan-kebijakan yang mereka tempuh membuat ekonomi Indonesia sangat rentan terhadap gejolak ekonomi dunia. Para teknokrat ekonomi juga dikritik karena membiarkan melebarnya

kesenjangan ekonomi, berkembangnya konglomerat dan monopoli pemangsa, dan maraknya korupsi.

Kritik-kritik itu seringkali tidak adil, termasuk tuduhan bahwa para teknokrat ekonomi itu tidak mengabdikan pada kepentingan nasional sebagaimana para pengkritik itu. Kalau ditengok ke belakang, mudahlah mengkritik para ekonom itu karena mereka telah membina hubungan baik dengan komunitas bantuan internasional, ketika menerima tanggungjawab untuk merumuskan kebijakan ekonomi pada akhir 1960-an. Para pengkritik itu tentunya tidak menyadari gawatnya kondisi ekonomi dan luasnya kemiskinan yang dihadapi oleh Indonesia pada pertengahan 1960-an. Mereka rupanya tidak menyadari betapa kecil sumberdaya yang dimiliki oleh Indonesia waktu itu untuk bangkit dengan kekuatan sendiri. Menoleh pada komunitas bantuan internasional, dan meyakinkan mereka tentang perlunya membantu Indonesia dengan menyodorkan seperangkat kebijakan ekonomi yang sehat, merupakan satu-satunya jalan untuk melepaskan Indonesia dari krisis ekonomi yang dalam waktu itu.

Para pengkritik kaum teknokrat ekonomi juga gagal melihat bahwa para ekonom tidak pernah memonopoli pembuatan kebijakan ekonomi. Sejak awal Orde Baru, para teknokrat ekonomi harus berbagi peran dengan pesaingnya, militer maupun sipil. Pada tahun-tahun awal Orde Baru itu, tiga orang jenderal (Ali Moertopo, Sudjono Humardani, dan Suryo) yang bertugas sebagai staf pribadi Presiden juga berfungsi sebagai penasihat ekonomi (Glassburner 1978: 33). Dalam kenyataannya, sejak awal Orde Baru dan seterusnya, berbagai kebijakan ekonomi rasional yang digariskan oleh para teknokrat ekonomi seringkali didistorsi atau digerogeti oleh tokoh-tokoh kunci rezim. Kebanyakan jenderal yang menjadi tulang punggung politik rezim Orde Baru sudah lama terlibat berbagai kegiatan mem-

buru rente, seringkali dengan menggunakan ketrampilan percaloan yang dimiliki oleh para pengusaha Indonesia-China (Elson 2001: 151). Presiden Soeharto sendiri menyetujui kegiatan bisnis militer itu. Ia memberikan keleluasaan kepada konco-konconya, yang memperlihatkan semangat dan bakat usaha, seperti Jenderal Ibnu Sutowo, yang waktu itu menjabat Direktur Utama Pertamina, untuk terjun ke dunia usaha (paling tidak sebelum terjadinya krisis Pertamina) (Elson 2001: 151). Seperti telah kita lihat, para teknokrat baru bisa bertindak sewaktu timbul kesulitan ekonomi, seperti krisis Pertamina dan berakhirnya *boom* minyak bumi.

Tentu saja para teknokrat ekonomi bukannya tidak punya kesalahan, tetapi banyak kritik yang dilontarkan kepada mereka, yang seringkali bernada populis itu, tidak tepat dan tidak adil. Kalaupun kritik dapat dilontarkan, kesalahan mereka terutama adalah menitikberatkan usaha pada kebijakan makroekonomi yang sehat. Walaupun demikian, kritik ini bisa saja tidak tepat, karena mereka kadang-kadang memang terpaksa bekerja keras mencegah erosi kebijakan makroekonomi yang sehat.

Kekurangan lain para teknokrat adalah mereka, barangkali karena lalai, menyerahkan kebijakan industri terutama kepada para insinyur. Kebanyakan insinyur ini kebanyakan hanya memikirkan kelayakan teknis proyek-proyek industri idaman mereka, jadi bukan kelayakan ekonominya. Akibatnya, para teknokrat Indonesia, tidak seperti rekan-rekan mereka di negara-negara industri baru Asia Timur, kurang memperhatikan pentingnya masalah pengembangan sektor industri manufaktur yang berdaya saing internasional dan perlunya mengembangkan kemampuan teknologi industri Indonesia guna mencapai tujuan tersebut. Mereka juga kurang memperhatikan usaha untuk mendapatkan keuntungan yang lebih besar dari keha-

diran perusahaan-perusahaan asing, yakni meningkatkan kemampuan teknologi perusahaan-perusahaan lokal. Namun, kiranya kritik ini dapat juga dibantah dengan mengatakan bahwa para teknokrat toh tidak dapat mengisi semua departemen perekonomian yang penting, termasuk Departemen Perindustrian, dengan para ekonom yang mempunyai pandangan ekonomi sama. Karena perhatian para teknokrat kebanyakan tercurah pada usaha menjaga stabilitas makroekonomi, mereka cenderung melalaikan masalah-masalah mikroekonomi. Pada era akhir Soeharto, masalah-masalah yang timbul terutama adalah distorsi mikroekonomi akibat makin banyaknya hambatan yang diberlakukan oleh pemerintah terhadap persaingan dan perdagangan domestik. Namun mengingat memudarnya pengaruh para teknokrat, barangkali sedikit yang dapat mereka perbuat, apalagi meniadakan, distorsi-distorsi mikroekonomi dan praktik pemburuan rente itu.

Akhirnya, penilaian yang lebih berimbang terhadap peran para teknokrat di masa Orde Baru terpaksa menanti datangnya penilaian yang lebih berimbang mengenai Orde Baru itu sendiri. Penilaian yang lebih baik tentang keberhasilan ekonomi dan sosial Orde Baru tidak-boleh-tidak akan terpusat pada peranan penting para teknokrat dalam mencapai keberhasilan itu. Namun penilaian terhadap Orde Baru bisa saja menimpakan seluruh kesalahan pada para teknokrat karena telah menimbulkan kebobrokan ekonomi Indonesia, atau mengakui merosotnya pengaruh para teknokrat dalam pembuatan kebijakan ekonomi karena Orde Baru menjadi lebih represif dan korup.

DAFTAR PUSTAKA

Anspach, Ralph, "Indonesia", dalam Golay *et al.* (1969), hlm. 111-202.

- Anwar, Moh. Arsyad, Aris Ananta & Ari Kuncoro (eds.), *Widjojo Nitisastru 70 Tahun—Pembangunan Nasional: Teori, Kebijakan, dan Pelaksanaan* (Jakarta: Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 1997. Vol. I).
- Ariff, Mohamed & Hal Hill, *Export-Oriented Industrialisation: The ASEAN Experience* (Sydney: Allen & Unwin, 1985).
- BPS, 1999, *Statistical Yearbook of Indonesia, 1999* (Jakarta: Badan Pusat Statistik, 1999).
- Baudet, Henri & M. Fennema, *Het Nederlands Belang bij Indië* (The Dutch Interests with the Indies) (B.V.: Het Spectrum, 1983).
- Booth, Anne, "The Colonial Legacy and its Impact on Post-Independence Planning in India and Indonesia", dalam *ITINERARIO—Special Issue: India and Indonesia from the 1920s to the 1950s—The Origins of Planning*, Vol. X/1986, Leiden, 1986.
- _____, "Growth and Stagnation in an Era of Nation-Building", dalam Lindblad (ed.) (1996), hlm. 401-24.
- _____, *The Indonesian Economy in the Nineteenth and Twentieth Centuries—A History of Missed Opportunities* (London: Macmillan Press, 1998).
- Booth, Anne & Peter McCawley (eds.), *The Indonesian Economy during the Soeharto Era* (Petaling Jaya: Oxford University Press, 1981).
- Bresnan, John, *Managing Indonesia—the Modern Political Economy* (New York: Columbia University Press, 1993).
- Burger, D.H., *Sociologisch-Economische Geschiedenis van Indonesië—Deel II: Indonesia in de 20e Eeuw* (Sociological-Economic History of Indonesia—Volume II: Indonesia in the 20th Century) (Amsterdam: Koninklijk Instituut van de Tropen, 1975).
- Coppel, Charles, *The Indonesian Chinese in Crisis* (Kuala Lumpur: Oxford University Press, 1983).
- Daud, Teuku Mohamad, "Recollections of My Career", dalam *BIES* 35, No. 3, Desember 1999, hlm. 41-50.
- Dick, Howard, "The Challenge of Sustainable Development: Economic, Institutional and Political Interactions", dalam Lloyd & Smith (eds.) (2001), hlm. 200-215.

- _____, "Formation of the nation-state, 1930s-1966", dalam Dick *et al.* (2002), hlm. 153-93.
- Dick, Howard, Vincent J.H. Houben, J. Thomas Lindblad & Thee Kian Wie, *The Emergence of a National Economy—An Economic History of Indonesia, 1800-2000* (Crow's Nest, NSW 2065: Allen & Unwin, 2002).
- Elson, Robert E., *Suharto—A Political Biography* (Cambridge: Cambridge University Press, 2001).
- van der Eng, Pierre, "Indonesia's Economy and Standard of Living in the 20th Century", dalam Lloyd & Smith (*eds.*) (2001), hlm. 181-99.
- Feith, Herbert, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia* (Ithaca, New York: Cornell University Press, 1964).
- Glassburner, Bruce, "Economic Policy-Making in Indonesia, 1950-1957", dalam Glassburner (*ed.*) (1971a), hlm. 70-98.
- _____, "The Economy and Economic Policy: General and Historical", dalam Glassburner (*ed.*) (1971b), hlm. 1-15.
- _____, *The Economy of Indonesia—Selected Readings* (Ithaca and London: Cornell University Press, 1971c).
- _____, "Political Economy and the Soeharto Regime", dalam *BIES* 14, No. 3, November 1978, hlm. 24-51.
- Golay, Frank H., Ralph Anspach, M. Ruth Pfanner, & Eliezer B. Ayal, *Underdevelopment and Economic Nationalism in Southeast Asia* (Ithaca and London: Cornell University Press, 1969).
- Grenville, Stephen, "Monetary Policy and the Formal Financial Sector", dalam Booth & McCawley (*eds.*) (1981), hlm. 102-25.
- Higgins, Benjamin, *Indonesia's Economic Stabilisation and Development* (New York: Institute of Pacific Relations, 1957).
- _____, *Economic Development—Problems, Principles and Policies* (New York and London: Norton/Constable, 1968).
- _____, "Thought and Action: Indonesian economic studies and policies in the 1950s", dalam *BIES* 26, No. 1, April 1990, hlm. 37-47.

- Hill, Hal, "Survey of Recent Developments", dalam *BIES* 23, No. 3, Desember 1987, hlm. 1-33.
- _____, *Foreign Investment and Industrialization in Indonesia* (Singapore: Oxford University Press, 1988).
- _____, *The Indonesian Economy since 1966—Southeast Asia's Emerging Giant* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996).
- Hollinger, William C., *Economic Policy Under President Soeharto: Indonesia's Twenty-Five Years Record* (Washington DC: United States-Indonesia Society, 1996).
- Hughes, Helen (ed.), *Achieving Industrialisation in East Asia* (Cambridge: Cambridge University Press, 1988).
- Icksan, Mohamad, Chris Manning, & Hadi Soesastro (eds.), *80 Tahun Mohammad Sadli—Ekonomi Indonesia di Era Politik Baru* (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2002).
- Legge, J.D., *Sukarno—A Political Biography* (Ringwood, Victoria: Penguin Books Australia, 1972).
- Lindblad, J. Thomas, "Politieke Economie en de Dekolonisatie in Indonesie" (Political Economy and Decolonisation in Indonesia), dalam Lindblad & van der Meulen (eds.) (2002), hlm. 132-46.
- Lindblad, J. Thomas & Willem van der Meulen (eds.), *Macht en Majesteit—Opstellen voor Cees Fasseur* (Might and Majesty—Essays for Cees Fasseur), Semaian 22, Opleiding Talen en Culturen van Zuidoost Azie (Leiden: Leiden Universiteit, 2002).
- Lloyd, Grayson & Shannon Smith (eds.), *Indonesia Today—Challenges of History* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2001).
- McCawley, Peter, "Economic Policy During the Soeharto Era", dalam Icksan, Manning, & Soesastro (eds.) (2002), hlm. 259-70.
- McLeod, Ross, "Survey of Recent Developments", dalam *BIES* 29, No. 2, Agustus 1993, hlm. 3-42.
- McVey, Ruth T. (ed.), *Indonesia* (New Haven: Southeast Asia Studies, Yale University, HRAF Press, 1963).
- Mackie, J.A.C., "The Indonesian Economy, 1950-1963", dalam Glassburner (ed.) (1971), hlm. 16-69.

- Meier, Hans, *Den Haag-Djakarta: De Nederlands-Indonesische Betrekkingen, 1950- 1962* (The Hague-Jakarta: The Netherlands-Indonesian Relations, 1950-1962) (Utrecht: Het Spectrum, 1994).
- Nasution, Anwar, "Survey of Recent Developments", dalam *BIES* 31, No. 2, Agustus 1995, hlm. 3-40.
- Naya, Seji, "The Role of Trade Policies in the Industrialisation of the Rapidly Growing Asian Developing Countries", dalam Hughes (ed.) (1988), hlm. 64-94.
- Paauw, Douglas S., "From Colonial to Guided Economy", dalam McVey (ed.) (1963), hlm. 155-247.
- Panglaykim, J. & H.W. Arndt, *The Indonesian Economy-Facing a New Era?* (Rotterdam: Rotterdam University Press, 1966).
- Posthumus, G.A., *The Inter Governmental Group on Indonesia (I.G.G.I.)* (Rotterdam: Rotterdam University Press, 1971).
- Prawiro, Radius, *Indonesia's Struggle for Economic Development-Pragmatism in Action* (New York: Oxford University Press, 1998).
- Rice, Robert C., "The Origins of Basic Economic Ideas and their Impact on New Order Policies", dalam *BIES* 19, No. 2, Agustus 1983, 60-82.
- Ricklefs, M.C., *A History of Modern Indonesia Since c. 1300* (London: Macmillan, 1993. Second Edition).
- Robison, Richard, *Indonesia-The Rise of Capital* (Sydney: Allen & Unwin, 1986).
- S.G.; J.G.; L.C., "Survey of Recent Developments", dalam *BIES* No. 1, Juni 1965, hlm. 1-12.
- Sadli, Mohammad, "Recollections of My Career", dalam *BIES* 29, No. 1, April 1993, hlm. 35-51.
- _____, "Technocratic Decision Making in Economic Policy", dalam Moh. Arsyad Anwar, Aris Ananta, & Ari Kuncoro (eds.) (1997), hlm. 241-52.
- _____, "Widjojo di Tengah Upaya Penyelesaian Krisis Ekonomi" (Widjojo's Efforts in Overcoming the Economic Crisis), dalam majalah *TEMPO*, 10 Juni 2001, hlm. 122-3.

- Salim, Emil, "Recollections of My Career", dalam *BIES* 33, No. 1, April 1997, hlm. 45-74.
- Sarbini Sumawinata, "Recollections of My Career", dalam *BIES* 28, No. 2, Agustus 1992, hlm. 43-53.
- Saubari, Moh., "Reflections on Economic Policy Making, 1945-51", dalam *BIES* 23, No. 2, Agustus 1987, hlm. 118-21.
- Siahaan, Bisuk, *Industrialisasi di Indonesia—Sejak Hutang Kehormatan sampai Banting Stir* (Jakarta: Departemen Perindustrian dan Perdagangan RI, 1996).
- Sjafruddin Prawiranegara, "Recollections of My Career", dalam *BIES* 23, No. 3, Desember 1987, hlm. 100-08.
- Soedarpo Sastrosatomo, "Recollections of My Career", dalam *BIES* 30, No. 1, April 1994, hlm. 39-58.
- Soehoed, A.R., "Reflections on Industrialisation and Industrial Policy in Indonesia", dalam *BIES* 24, No. 2, Agustus 1988, hlm. 43-57.
- Subroto, "Recollections of My Career", dalam *BIES* 34, No. 2, Agustus 1998, hlm. 67-92.
- Suhadi Mangkusuwondo, "Recollections of My Career", dalam *BIES* 32, No. 1, April 1996, hlm. 33-49.
- Sumitro Djojohadikusumo, *Facing the Situation* (Jakarta: Ministry of Information, Republic of Indonesia, 1952a).
- _____, "Agraria en industrie" (Agraria and industry), dalam Sumitro, 19 Maret 1952b.
- _____, *Indonesie's Economische Opbouw—Aantekeningen op de: beschouwing van mr. Sjafruddin Prawiranegara* (Indonesia's Economic Development—Notes on the Views of mr. Sjafruddin Prawiranegara), dalam *Nieuwsgier*, 17-22 March 1952c.
- _____, "Recollections of My Career", dalam *BIES* 22, No. 3, Desember 1986, hlm. 27-39.
- Thee Kian Wie, "The Investment Surge from the Asian Newly-Industrialising Countries into Indonesia", dalam *Asian Economic Journal*, Vol. VI, No. 3, November 1992, hlm. 231-64.

- _____, "Reflections on Indonesia's Emerging Industrial Nationalism", Working Paper No. 41, Asia Research Centre, Murdoch University, Perth, Western Australia, 1994.
- _____, "Reflections on the New Order 'Miracle'", dalam Lloyd & Smith (eds.) (2001), hlm. 163-80.
- _____, "Competition Policy in Indonesia and the New Anti-Monopoly and Fair Competition Law", dalam *BIES* 38, No. 3, Desember 2002, hlm. 331-42.
- Woo Wing Thyne, Bruce Glassburner & Anwar Nasution, *Macroeconomic Policies, Crises, and Long-Term Growth in Indonesia, 1965-90* (Washington DC: The World Bank, 1994).
- World Bank, *Indonesia—Selected Issues of Industrial Development and Trade Strategy— The Main Report*, 15 Juli 1981.
- _____, *World Development Report 1990—Poverty* (New York: Oxford University Press, 1990).
- _____, 1993, *The East Asian Miracle—Economic Growth and Public Policy* (Oxford: Oxford University Press, 1993).
- _____, *World Development Indicators 1997* (Washington DC: Development Data Center, 1997a).
- _____, *Indonesia—Sustaining High Growth With Equity*, Report No. 16433-IND, Washington DC, 30 Mei 1997b.
- _____, *Indonesia in Crisis—A Macroeconomic Update* (Washington DC, 1998)
- _____, *World Development Indicators 1999* (Washington DC: Development Data Center, 1999).

Profesor Sumitro Djojohadikusumo adalah salah seorang arsitek utama kebijakan ekonomi Indonesia pascakemerdekaan. Ia menduduki posisi penting di bidang ekonomi baik di masa awal pascakemerdekaan maupun di masa Orde Baru. Selain itu, sebagai Profesor Ilmu Ekonomi di Universitas Indonesia, dosen, serta penulis masalah-masalah ekonomi yang tak kenal lelah, ia ikut menentukan pendidikan beberapa generasi ahli ekonomi di Indonesia, yang banyak di antaranya kini menduduki jabatan pemerintahan penting. Profesor Sumitro dengan senang hati setuju diwawancarai menyangkut karirnya yang panjang oleh dua anggota Dewan Redaksi *BIES*, Anne Booth dan Thee Kian Wie. Dalam menyiapkan penerbitan wawancara ini, para editor berusaha sedapat mungkin mempertahankan kata-kata Profesor Sumitro sendiri, dengan demikian pernyataan-pernyataannya yang cemerlang dan menggugah diungkapkan kembali dengan penyuntingan sesedikit mungkin. Wawancara dimulai dengan pertanyaan mengenai pendidikan awal Profesor Sumitro dalam ilmu ekonomi. Profesor Sumitro meninggal dunia pada 2001.

1

SUMITRO DJOJOHADIKUSUMO

SAYA ADALAH korban apa yang pernah disebut oleh Clifford Geertz dalam makalah pendeknya sebagai sindrom terlalu sibuk, sebab sibuk mengangkat status sosial. Geertz benar. Saya sebetulnya tak terlalu setuju dengan Geertz, seperti biasanya saya tak setuju dengan antropolog atau "Indolog" (*Indoloog*, lulusan universitas di bidang budaya dan bahasa Hindia-Belanda), tetapi dalam hal ini dia benar. Kecuali itu saya sudah melakukan persiapan menghadapi wawancara ini, jadi Anda berdua barangkali perlu bersabar mendengarkan cerita saya tentang tahap-tahap pemikiran ekonomi saya, biarpun ceritanya barangkali agak melantur. Saya kurang suka menengok ke belakang. Secara umum saya memang curiga terhadap orang yang punya kebiasaan menengok ke belakang, sebab seringkali itu merupakan usaha untuk membenarkan diri sendiri—orang selalu cenderung memandang diri lebih penting daripada yang sebenarnya. Belum lagi timbulnya sindrom nostalgia; orang cenderung bicara tentang masa lalu

yang baik, padahal menurut saya, masa lalu itu bukan masa yang baik. Jadi, inilah pendekatan saya, dan itu sebabnya saya tidak pernah ingin menulis banyak tentang diri sendiri. Namun karena sudah mengatakan "Ya" kepada Dr Thee Kian Wie, saya jadi nyaris dipaksa menengok ke belakang. Camkan betul keengganan saya itu.

Kalau saya menengok diri saya, sekarang maupun di masa lalu, saya sadar bahwa diri saya masuk ke dalam kategori ekonomi yang terutama tertarik pada apa yang disebut orang 'ekonomi politik'. Pendekatan saya terhadap ilmu ekonomi tidak dapat dipisahkan dari lingkungan politik di mana saya tumbuh dan di mana saya masih berkiprah. Tapi kini, dengan kearifan untuk menengok ke belakang, saya dapat menjelaskan peran saya sendiri. Saya tidak dapat memisahkan pendidikan awal saya dari lingkungan politik di mana saya tumbuh. Ayah saya adalah seorang pegawai negeri lapisan menengah atas dalam pemerintahan Belanda, jadi saya bersekolah di sekolah Belanda. Saya ingat pengadilan Soekarno, juga pengadilan Hatta di Rotterdam. Saya pikir, mereka berdua menimbulkan kesan mendalam pada diri saya. Saya lulus sekolah menengah atas Belanda (Hogere Burgerschool—HBS) di Jakarta tahun 1935, seperti halnya Soekarno di Surabaya jauh sebelumnya. Ia dan orang-orang lain, seperti Ali Sastroamidjojo dan Roeslan Abdulgani, kemudian mengatakan saya terlalu 'terbaratkan'. Padahal mereka sama-sama 'terbaratkan' seperti saya! Saya senang bahwa pendidikan saya telah menjadikan saya orang yang samasekali tidak rasial—dari perkawinan, saya mempunyai kerabat orang China dan seorang menantu orang Prancis. Tapi saya benci dua macam orang, yaitu orang Eropa coklat, atau yang kita sebut Belanda coklat (orang yang oleh orang Belanda dikatakan, "Kamu lain—kamu bagian dari kami" dan muak melihat bagaimana orang-orang kulit coklat

itu berbangga dengan pujian tersebut); dan orang Eropa yang merasa sudah sepatutnya bersikap 'ramah' terhadap orang Asia.

Saya lulus HBS tahun 1935. Soekarno masuk penjara untuk kedua kalinya, lalu dibuang ke Flores dan kemudian ke Bengkulu. Hatta di Digul—aneh waktu itu saya tidak pernah mendengar tentang Sjahrir—selalu Soekarno dan Hatta. Tak seorang pun dapat menuduh saya menjadi begundal Soekarno, karena ia pernah menjanjikan hadiah untuk kepala saya dalam tahapan tertentu hidup saya, tetapi saya sangat menghormati dia, walaupun kebijakan-kebijakannya saya kritik dengan keras. Saya masih berpendapat bahwa ia adalah seorang pemimpin politik yang besar. Ia yang menjadikan bahasa Indonesia bahasa nasional; jasanya yang abadi adalah memilih bahasa nasional bahasa yang tidak dipakai oleh mayoritas penduduk. Dengan intuisi politik semata dia memilih bahasa Melayu, yang merupakan lingua franca, dan bukan bahasa Jawa. Dengan Hatta saya baru bertemu tahun 1946. Sebagai manusia dan sebagai politikus ia merupakan contoh kesopanan yang tak ada celanya. Ia mendukung Soekarno sepenuhnya di masa pendudukan Jepang dan di masa persiapan kemerdekaan.

Ketika saya siap memasuki perguruan tinggi, tidak ada yang dinamakan beasiswa, kecuali kalau kita masuk tentara atau menjadi "Indolog" di Leiden. Saya samasekali tidak ingin melakukan hal itu, sebab itu berarti saya nantinya bekerja untuk Belanda. Saya tidak ingin belajar di Sekolah Hukum di Batavia atau Sekolah Teknik Tinggi di Bandung. Begitulah, dengan pengorbanan yang besar, orangtua saya mengirimkan saya ke Rotterdam untuk belajar di Sekolah Ilmu Ekonomi Belanda (sekarang Erasmus University). Saya sebetulnya tidak tertarik pada ilmu ekonomi, tapi saya ingin mengerti apa yang terjadi di negara saya sendiri dan di dunia. Sekiranya saya tahu ada yang dinamakan PPE (Ilmu Politik, Filsafat, dan Ilmu

Ekonomi) di Oxford University, saya kira saya akan mencoba mempelajarinya, seandainya saya diterima. Jadi itu pilihan yang betul-betul serampangan—karena saya lebih tertarik pada filsafat dan sastra. Pengarang yang sangat berpengaruh pada saya waktu itu adalah Malraux, khususnya *Les Conquerants* dan *La Condition Humaine*, juga otobiografi Nehru. Semua karya itu menimbulkan kesan mendalam pada diri saya. Saya mencoba merenungkan, kenapa rakyat saya tertindas, dan apa yang dapat dilakukan untuk itu. Secara filsafat saya sangat tertarik pada Henri Bergson (*l'Evolution Creatrice*) dan kemudian saya mengikuti kursus yang diberikan oleh muridnya di Sorbonne. Kemudian saya membaca Nietzsche dan Machiavelli, tapi semua itu asal-asalan saja, karena saya hanyalah anak zaman itu dan ingin mengetahui apa yang terjadi dan kenapa demikian. Dan tentu saja saya membaca pidato pembelaan Soekarno dan Hatta. Semua itu tidak ada hubungannya dengan analisis ekonomi, tapi bagaimana saya bisa menjawab pertanyaan Anda yang pertama tentang pendidikan awal saya tanpa bicara segala pengaruh itu?

Saya sangat prihatin dengan terjadinya Perang Saudara di Spanyol dan mencatatkan diri sebagai sukarelawan Brigade Internasional, tapi betapa malunya, karena mereka menolak saya lantaran saya belum dewasa. Saya harus mendapat surat izin dari orangtua! Jadi saya cuma melintas perbatasan Spanyol, dan kemudian saya diusir dari sana. Namun saya tetap aktif dan membantu mengumpulkan dana dan seterusnya. Malraux, Komandan Angkatan Udara Kaum Republik, menjadi pahlawan saya. Motivasi saya bukan ideologi, cuma "naluri semata". Saya juga membaca karya-karya para penulis seperti Ortega y Gasset dan Freud serta Jung. Saya kira banyak di antara para pemimpin awal gerakan kemerdekaan di Asia punya latarbelakang seperti ini juga—di antara pemimpin In-

dia dan Vietnam. Vo Nguyen Giap menulis tesisnya mengenai Neraca Pembayaran Indochina! Rupanya hanya ekonom yang bisa jadi jenderal yang baik.

Tapi saya kira sumbangan ilmu ekonomi kepada saya adalah dalam hal mengadakan evaluasi tentang suatu keadaan tanpa segera menjatuhkan penilaian baik atau buruk, baru kemudian mengambil keputusan. Ini mengajarkan saya untuk tidak menjadi tawanan perasaan saya sendiri, sebaliknya saya dapat menghimpun fakta-fakta tentang masalah dan kemudian melakukan analisis yang logis. Kita mesti mulai dengan mengidentifikasi masalah dan kemudian menghimpun fakta-fakta, namun tidak hanyut oleh logika demi logika itu sendiri. Kalau kita tak memiliki cukup fakta, kita mesti melakukan penelitian untuk memperolehnya. Baru sesudah itu kita dapat melakukan analisis logis untuk memperoleh jawabannya. Begitu banyak orang keliru menangani masalah. Atau lebih buruk lagi, mereka samasekali tidak mengidentifikasi masalah. Mereka memiliki teknik-teknik, tetapi tidak dapat mengidentifikasi masalah.

Demikianlah, saya menjadi seorang ekonom untuk dapat menjawab berbagai soal—kenapa Orang Belanda memiliki tiga macam warganegara, kenapa Mussolini menginginkan Abesinia, dan sebagainya. Yang berpengaruh pada saya adalah Ricardo, karena minatnya terhadap masalahan tanah (di sini saya terpengaruh oleh pekerjaan ayah saya di pedesaan Jawa di masa krisis ekonomi tahun 1930-an, dan Marx serta Schumpeter. Saya tidak mengklaim telah membaca Ricardo secara utuh, tapi saya membaca Marx dan Schumpeter. Saya harus membaca karya mereka dalam bahasa aslinya, jadi saya membaca *Theorie der Wirtschaftlichen Entwicklung* dalam bahasa Jerman. Konsep Schumpeter tentang wiraswasta amat memengaruhi diri saya—saya pikir itulah yang saya inginkan.

Kita tidak perlu bekerja, sebab orang lain bisa melakukannya untuk kita—kita tidak perlu memiliki uang sebab kita bisa meminjamnya. Satu-satunya yang perlu kita lakukan adalah melakukan pembaruan-pembaruan dan menanggung risiko! Jalan pikiran j i memengaruhi diri saya. Lama sesudah itu saya membaca dan mengagumi karya Schumpeter—*Capitalism, Socialism and Democracy*. Kemudian saya harus membaca dengan susah-payah *Business Cycles*—betul-betul mengagumkan. Anehnya, sesudah membaca Schumpeter, saya membaca karya Frank Knight, *Risk, Uncertainty and Profit*; ia betul-betul membuat saya memahami beda antara risiko yang dapat kita asuransikan dan risiko yang tak dapat kita asuransikan. Ini sampai sekarang pun membantu saya dalam perjuangan melawan 'ekonomi biaya tinggi', akibat pemerintah menciptakan terlalu banyak ketidakpastian yang tidak dapat diasuransikan oleh pengusaha. Dalam hal ini saya berutang budi kepada Knight, walaupun dalam banyak hal saya tidak menyetujui doktrin-doktrin mazhab Chicago itu.

Anda bisa lihat, alangkah kacaunya pendidikan saya. Tentu saja kita juga harus mendalami dua jilid karya Taussig, *Principles of Economics*, yang betul-betul mengajarkan kepada saya tentang apa semua ini—kegunaan marjinal dan seterusnya. Yang lebih penting lagi adalah Marshall; ia menunjukkan kepada saya manfaat berpikir sistematis. Kemudian pada 1937 saya mesti membaca karya Chamberlin, *Theory of Monopolistic Competition*—saya tidak pernah membaca karya Robinson, *Theory of Imperfect Competition*. Kemudian saya membaca dengan susah-payah karya Keynes, *General Theory*, dan saya pura-pura memahaminya. Tetapi saya tidak terlalu berkecil hati tidak memahaminya, sebab saya menduga kuat bahwa guru-guru saya pun tidak memahaminya! Baru lama kemudian, sesudah perang dan terutama berkat tulisan-tulisan Alvin Han-

sen (*Business Cycles and National Income*) saya cukup dapat memahami ekonomi Keynes dan tafsir-tafsir *post-Keynesian*.

Dalam tiap diskusi tentang fungsi pasar—hubungan umum antara permintaan dan penawaran—saya selalu ingin bertanya, "Siapakah yang mengendalikan pasar?"; itulah sebabnya secara khusus saya terkesan dengan buku Chamberlin. Saya mengenali banyak hal dalam buku itu apa-apa yang pernah saya lihat di desa-desa dan di Jakarta, ketika saya masih kecil. Saya, meskipun dengan agak enggan, mengagumi orang Belanda, sebab mereka tahu bahwa jika perdagangan dan pasar dapat dikendalikan, tidak diperlukan tentara. Lihat saja *Cultuurstelsel*, Sistem Tanam Paksa, ketika orang Belanda memaksa petani di Jawa menanam tanaman-tanaman ekspor, dan di zaman saya, monopoli perusahaan-perusahaan Belanda "Big Five". Ketika saya membaca Chamberlin, semua itu tampak logis.

Von Boehm-Bawerk dan Irving Fisher juga mengesankan saya. Mereka itu penting bagi disertasi saya, terutama karya Irving Fisher, *Theory of Interest*. Ia memperkenalkan konsep bentuk waktu arus pendapatan (*time shape of the income stream*). Itu sama dengan pengalaman saya di masa kecil di pedesaan—di masa paceklik dan sebagainya—yang membantu saya memahami kenapa pedagang perantara China sering dipandang sebagai penyelamat produsen-produsen kecil.

Disertasi saya, *Het Volkscredietweeen di de Depressie* (Sistem Kredit Rakyat di Masa Krisis Ekonomi), juga mencerminkan minat saya. Waktu itu saya masih amat prihatin dengan dampak krisis ekonomi terhadap ekonomi pedesaan Jawa. Saya marah sekali dengan pernyataan orang Belanda bahwa tidak ada pengangguran, klaim bahwa mereka yang kehilangan pekerjaan upahan semua diserap dalam ekonomi nonmonetisasi "tradisional". Saya menyaksikan, apa itu artinya bagi keluarga saya sendiri—enam keluarga tinggal dalam satu rumah dan

seterusnya. Justru waktu itulah saya mulai menyadari bahwa pengangguran, pengangguran terselubung, kurangnya pekerjaan, pekerjaan bermutu rendah, atau apapun namanya, sesungguhnya adalah masalah produktivitas dan pendapatan nyata. Inilah yang saya maksud bila saya bicara tentang beban ketergantungan—berapa banyak orang bergantung pada seorang pencari nafkah saja. Anda kadang-kadang masih mendengar argumentasi demikian sekarang ini: “orang miskin pedesaan” itu tidak menderita akibat merosotnya ekonomi, sebab mereka berada dalam “ekonomi non-monetisasi”. Kita tidak bisa membuat perbedaan seperti itu—semua itu hanya ada dalam pikiran orang yang beruang!

Itulah sebabnya saya tidak suka tulisan-tulisan Boeke, bukan pada Boeke pribadi, melainkan pada mereka yang menyatakan bahwa orang Indonesia atau “ras Timur” tidak pernah dapat memperbaiki keadaan, karena mereka memiliki nilai-nilai yang berbeda—pada para penulis yang menekankan dualisme budaya, dan bukannya dualisme teknologi. Saya mengenal Boeke baik sekali; ayah saya adalah anak didiknya. Sebagai manusia ia punya iktikad baik dan punya perhatian pada orang lain, tapi ia digunakan oleh para “Indolog” untuk membenarkan keyakinan mereka bahwa Indonesia tidak akan pernah dapat berkembang menjadi ekonomi modern, karena nilai-nilai rakyatnya berbeda. Keberatan saya terhadap sikap macam ini adalah bahwa mereka yang bersikap demikian itu beranggapan, situasi pada waktu tertentu merupakan hal yang konstan dan tidak dapat diubah, jadi mereka tidak memandang situasi sebagai hasil konstelasi faktor-faktor historis tertentu—faktor teknologi, perang, revolusi, dan sebagainya. Tentu saja kita bisa menerima pendapat orang seperti Hla Myint, yang menekankan ciri daerah kantong (*enclave*) banyak perusahaan kolonial, tetapi kita harus menerima ini sebagai titik

tolak, dan bukan sebagai hal konstan yang mapan dan tidak dapat diubah. Dualisme itu dapat dan harus diubah. Itu sebabnya saya terus bertempur melawan para antropolog aliran lama. Mereka selalu mengatakan kepada saya, kita tidak dapat melakukan ini atau itu karena hal itu akan membuat rakyat tidak senang! Mereka selalu ingin membenarkan dan mempertahankan *status quo*. Mereka rupanya tidak mengerti bahwa rakyat memberikan respons terhadap tantangan-tantangan dari luar.

Pengaruh lain di masa saya masih mahasiswa adalah tulisan-tulisan teoretisi siklus, Kondratiev dan Juglar. Pengaruh itu tampak pada 1970-an, ketika kita melakukan penelitian mengenai perspektif pertumbuhan jangka panjang Indonesia, yang saya anggap penting untuk perencanaan jangka pendek dan jangka menengah. Saya membaca Kondratiev dalam bahasa Jerman, kemudian dalam bahasa Inggris. Saya kira orang tidak begitu memuji pandangan-pandangan mereka; baru sekarang orang menoleh lagi kepada mereka. Tetapi menurut saya, daya dorong pertumbuhan jangka panjang suatu negeri adalah penduduk, teknologi, dan sumberdaya alam, jadi bukan perang atau revolusi.

Saya bertemu dengan Tinbergen tahun 1938, ketika ia menjadi dosen muda Sekolah Ilmu Ekonomi Belanda. Ia memperkenalkan ilmu ekonomi matematik, jadi saya harus belajar sedikit matematika. Ia seorang sosialis dan sangat bersimpati pada gerakan kemerdekaan. Ia selalu menggunakan kata Indonesia, dan bukan Hindia-Timur Belanda. Pengaruh lain datang dari Hansen dan Harrod. Saya kira saya pernah menganjurkan Dr Thee untuk membaca Harrod—tahun 1950-an saya suka menjadikan mahasiswa saya kelinci percobaan. Kemudian tahun 1950-an saya membaca Rostow, tapi tidak terlalu berminat pada bukunya—terlalu berdemensi tunggal. Ada juga bu-

ku-buku dan artikel-artikel Rosenstein-Rodan, Kurt Martin, Richard Eckaus, Ragnar Nurkse, dan Hans Singer. Dengan Arthur Lewis saya bertemu tahun 1954; saya sangat terkesan oleh kecerdasannya. Waktu itu juga saya bertemu dengan Peter Bauer.

Semua pengaruh itu masuk ke dalam diri saya ketika memimpin FEUI awal 1950-an. Namun saya ingin agar kepada para mahasiswa diberikan pendidikan yang lebih modern dan sistematis daripada yang saya terima, ketika pendekatan saya terhadap ilmu ekonomi masih serampangan. Sementara itu saya tidak ingin melepaskan karya-karya klasik—semua itu harus dipelajari. Pendekatan ini tampak dalam pidato pengu-kuhan saya sebagai profesor tahun 1953¹—satu pendekatan pertama yang sangat canggung, tapi pandangan-pandangan saya ada di sana. Saya mengembangkan pendekatan itu dengan banyak variasi, dan saya tetap menggunakannya sekarang; dan pendekatan itu lebih saya sistematisasikan dalam buku saya tahun 1955, *Ekonomi Pembangunan*, walaupun buku itu pun masih merupakan percobaan. Saya kaget sekali bahwa buku itu masih dipakai sebagai buku teks hingga sekarang. Banyak hal yang ingin saya revisi, tetapi pendekatannya, yang lebih dimodernkan, saya kira masih valid. Pendekatan itu semata-mata adalah bahwa kita mesti mengetahui analisis ekonomi, tapi kita mesti melihatnya dalam kerangka masyarakat. Anda bisa melihatnya dalam pidato yang saya ucapkan di depan lulusan MBA tahun lalu (1985—*peny.*), di mana saya menekankan lagi bahwa pembangunan menuntut usaha terus-menerus untuk mengatasi dan meluruskan kesenjangan dan ketidakseimbangan struktural, terutama yang ber-

¹ "Macro-economics and Public Policy in Economically Undeveloped Areas", *Ekonomi dan Keuangan Indonesia* Vol. 6 (4), April 1953, hlm. 170-83.

kenaan dengan sumbangan sumberdaya, alokasi sumber-sumber produktif, distribusi kekayaan dan pendapatan, dan kerangka kelembagaan yang ada. Tentu saja saya tahu, seperti halnya para antropolog, bahwa lembaga bisa menjadi penghalang modernisasi, tapi lembaga itu tidak boleh dianggap konstan. Kebijakan publik harus diarahkan untuk mengubah kondisi yang dipaksakan oleh kesenjangan struktural. Kita mengenal tiga macam kebijakan operasional, yang satu sama lain berhubungan, yaitu: kebijakan yang ditujukan untuk menjamin pertumbuhan yang lebih cepat dalam hal nilai tambah, kebijakan yang ditujukan untuk mencapai peluang kerja yang lebih produktif, dan kebijakan yang ditujukan untuk membela bidang terdepan—neraca pembayaran. Tentu saja kita harus punya teknik-teknik analisis, tapi teknik analisis saja tidak cukup kalau kita tidak memahami sejarah—bagaimana mungkin mahasiswa Indonesia memahami masalah-masalah tanah kalau mereka tidak mengenal sejarahnya sendiri? Waktu saya mengajar pada awal 1950-an, saya mulai pelajaran dengan Analisis Ekonomi dan Kebijakan Publik untuk mencoba menjembatani jurang antara analisis dan kebijakan. Itulah saat-saat yang sulit bagi para mahasiswa—saya paksa mereka mempelajari sejarah dan teori! Sekiranya waktu itu saya lebih sistematis, para mahasiswa tentu bisa lebih santai, tapi saya mencoba menyadarkan mereka tentang masalah-masalah yang akan mereka hadapi dalam karir mereka selanjutnya.

Pendekatan ini juga yang saya gunakan baru-baru ini dalam pekerjaan yang saya lakukan untuk organisasi-organisasi internasional dan perusahaan-perusahaan multinasional, yaitu mencoba menyadarkan mereka apa saja masalah-masalah pokok yang akan mereka hadapi selama beberapa dasawarsa. Banyak di antara pekerjaan yang saya lakukan masih saya jalankan "lewat pertempuran hebat", bukan dengan renungan

dingin; contohnya adalah pidato saya di depan para lulusan MBA itu. Saya bergulat dengan Presiden dan siapa saja mengenai ekonomi biaya tinggi—tidak seorang pun mau membicarakannya. Saya menulis buku *Ekonomi Pembangunan* tahun 1954 di tengah kampanye pemilihan umum; kemudian buku saya mengenai Malaysia dan Singapura saya tulis karena saya perlu uang! Waktu itu saya berada dalam pengasingan. Saya mulai dengan sejarah ekonomi Malaysia—hal ini tidak sejalan dengan kekuasaan Inggris di Malaysia waktu itu! Sekarang saya akan menulis tentang sejarah ekonomi Indonesia berdasarkan pendekatan saya sendiri; saya lebih suka menuliskan pernyataan-pernyataan yang luas dan menyerahkannya kepada orang-orang pandai yang mencemaskan soal 2,5 atau 2,6. Dalam hal ini saya dan Widjojo amat berbeda. Ia ingin agar koma pun sempurna letaknya. Saya cenderung menyerahkan pekerjaan detil kepada orang lain, tapi saya tahu produk akhir macam apa yang saya inginkan. Namun saya kira saya tidak perlu bersaing dengan orang lain dalam soal kepakaran. Saya serahkan kepada para ahli untuk membuat komponen-komponennya, dan saya mengawasi produk akhirnya.

Saya tidak termasuk mafia manapun—saya adalah kerbau yang bekerja di luar kelompok. Tapi tahun 1955 saya katakan kepada Widjojo hanya sampai di sini saja saya sebagai guru bisa menyertai Anda. Jadi, begitu ia lulus sebagai sarjana ekonomi saya angkat dia sebagai Direktur LPEM (Lembaga Penelitian Ekonomi dan Masyarakat, Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia). Saya sadar bahwa saya harus mengirimkan para lulusan itu ke luar negeri untuk mendapatkan pendidikan lebih lanjut, walaupun saya tidak tahu bagaimana caranya. Tahun 1953, ketika menjabat Menteri Keuangan, saya mengirimkan orang-orang ke luar negeri untuk mendapat pelatihan

administrasi pajak, tapi sampai tahun 1955 saya menolak mengirimkan orang universitas ke luar negeri. Saya memang mencoba mendorong ahli-ahli asing untuk bekerja di Indonesia: orang Belanda yang tinggal di Indonesia sesudah tahun 1950 tidak menguasai masalah, seperti pendapatan nasional. Itulah sebabnya saya minta Neumark membuat perkiraan pertama tentang masalah itu. Untunglah saya mendapat bantuan dari Ford Foundation untuk mengirimkan mahasiswa ke luar negeri: mula-mula saya kirim mereka satu per satu ke tempat-tempat seperti McGill dan MIT. Berkeley *connection* terbentuk secara kebetulan, dan anehnya, penyebab utama timbulnya hubungan itu adalah karena saya kenal baik dengan kepala departemen ekonominya waktu itu, yang tidak lain adalah Andreas Papandreou!² Ia punya perhatian yang luas dan saya pun punya perhatian yang luas, sehingga kami pun menjalin hubungan baik. Jadi itulah faktor penentu yang menempa hubungan tersebut. Reagan barangkali mendapat serangan jantung seandainya ia tahu bahwa salah satu penyebab terbentuknya "Mafia Berkeley" di Jakarta adalah Papandreou. Belakangan saya bersahabat dengan orang-orang Amerika lainnya, seperti Walter Heller—ia juga orang yang punya perhatian yang luas dan sekaligus menguasai sekali teknik-teknik analisis. Ketika saya kembali ke Indonesia tahun 1967, saya tidak mau menjadi dosen tetap, tetapi saya masih mengajar sampai sekarang, dan baru beberapa hari lalu saya mengu-

² Profesor Andreas Papandreou adalah gurubesar ilmu ekonomi yang tangguh (khususnya teori ekonomi) asal Yunani. Ia pindah ke Amerika dan diangkat sebagai gurubesar dalam ilmu ekonomi di University of California, Berkeley. Papandreou kemudian meninggalkan Amerika dan kembali ke Yunani, mungkin karena sebagai seorang sosialis ia tidak tahan tinggal di Amerika, yang pada 1960-an sampai 1975 terlibat dalam perang Vietnam. Papandreou kemudian mengikuti jejak ayahnya memimpin partai sosialis di Yunani.

capkan pidato pembukaan di depan mahasiswa baru. Saya menyadari bahwa saya sudah mengajar di sana sebelum mereka lahir!

Kembali bicara tentang kehidupan kemasyarakatan, saya pulang ke Indonesia dari Negeri Belanda tahun 1946 dan menjadi asisten Sutan Sjahrir. Itulah untuk pertama kalinya saya berjumpa dengan dia. Saya sudah mendengar tentang *Manifesto*-nya dan membaca *Perjuangan Kita*, dan kemudian juga *Out of Exile*. Waktu itu saya juga menjadi asisten Menteri Keuangan—dua orang, Surachman dan Sjafruddin. Uang Jepang masih beredar, jadi saya diberi tugas mencari jalan dan cara untuk menarik uang Jepang dan mengeluarkan uang Republik. Itu adalah tugas yang berat. Memang itu tugas pengorganisasian, tapi saya harus mengatur semuanya dan mencetak uang tersebut. Sekarang kita bilang mudah mencetak uang, tapi waktu itu bahan kimia pun kita tidak punya: saya harus melakukan perjalanan dari Jakarta ke Yogyakarta, dan mengatur pencetakan di Magelang dan Solo, dan di Malang. Kita harus menembus blokade Belanda ke Singapura untuk mendapatkan bahan-bahan, dan kemudian mencetak uang itu secara rahasia. Perhatian pokok saya adalah bagaimana mengedarkan uang Republik langsung di sini, di Jakarta, yang masih dikuasai oleh Belanda.

Saya mengatur cara menembus blokade—ada kapal bernama *Martin Behrman* yang digunakan untuk menembus blokade, itu kapal sitaan, tapi sudah mengarungi lautan seluruh dunia. Ada juga kampanye “Beras untuk India”, di mana saya memainkan peran pendukung yang tak seberapa. Maksudnya waktu itu mengirimkan beras dari Jawa Timur ke wilayah-wilayah yang tertimpa kelaparan di India. Tujuan satu-satunya adalah politik—mengabarkan kepada dunia bahwa kita yang menanganinya. Tetapi sekali lagi, ini adalah tugas pengorganisasian—beras mesti dikumpulkan, dan para petani dibayar. Kita hen-

dak membuktikan bahwa kita dapat mengumpulkan dan mengapalkan ribuan ton. Itu tahun 1946/7. Kemudian diputuskan saya dikirim ke Amerika untuk menyiapkan jalan agar sengketa Belanda-Indonesia masuk dalam agenda Dewan Keamanan PBB. Saya tidak punya dana maupun paspor; semua diserahkan kepada saya untuk menyiapkannya. Saya harus menembus blokade Belanda ke Singapura dan meyakinkan Konsulat AS di sana untuk memberikan visa kepada saya, walaupun paspor Republik saya tidak diakui. Akhirnya saya mendapat visa, dengan syarat saya tidak berbisnis di Amerika. Padahal sesungguhnya saya mengatur operasi penyelundupan dari Cirebon, terutama kapuk dan vanili. Saya tiba di New York dengan uang \$20 di kantong, tapi saya mendapat sedikit uang dari operasi dagang itu. Saya katakan kepada semua orang yang mau membantu saya bahwa "pemerintah saya sendiri yang membiayai saya", walaupun kiriman uang dari Indonesia sama sekali tidak ada. Tetapi mengucapkan kata-kata "pemerintah saya sendiri" itu membuat saya bangga sekali. Tidak ada korupsi di antara orang-orang pemerintah waktu itu—ketika kami mendistribusikan uang, kami betul-betul tidak kecolongan, walaupun harus mengandalkan diri pada sejumlah besar relawan.

Tahun 1947 saya menjadi wakil Palar dalam Delegasi Indonesia untuk Dewan Keamanan PBB di Lake Success; itu merupakan kehormatan besar. Saya berjumpa dengan banyak negarawan besar dunia saat itu. Bidault dari Perancis selalu memveto kita—mereka takut apa yang akan terjadi dengan Indochina jika kepada Indonesia diberikan kemerdekaan. Gromyko selalu mendukung kita sampai pecahnya Peristiwa Madiun. Waktu itu ia berbalik haluan samasekali. Kemudian, tahun 1949, Hatta menunjuk saya sebagai anggota penuh delegasi ke KMB di Den Haag guna mempersiapkan jalan bagi penyerahan kedaulatan. Dua orang anggota delegasi yang pa-

ling radikal adalah yang termuda—Simatupang dan saya sendiri. Kami berdua yang masih hidup sekarang (1986—*peny*). Saya terlibat konflik hebat dengan Hatta mengenai tiga hal: masalah utang, masalah Javasche Bank, dan masalah Irian Barat. Orang Belanda menggunakan utang sebagai alat untuk mempertahankan pengaruhnya dalam banyak segi kebijakan ekonomi dan perdagangan. Mereka mau mempertahankan pertambangan timah sebagai agunan, dan mereka mau mengoperasikan Bank Sentral. Saya tidak melihat alasan kenapa kita harus menanggung utang tentara pendudukan—ketika tentara Amerika meninggalkan Brussels, mereka membayar orang Belgia, dan mereka menjadi tentara pembebasan! Mengenai peran Bank Sentral, saya menginginkan agar BNI (Bank Negara Indonesia) menjadi Bank Sentral, itu adalah bank kita sendiri. Seperti Simatupang menginginkan tentara Republik menjadi TNI (Tentara Nasional Indonesia), jadi bukan KNIL (Royal Netherlands Indies Army), begitulah saya menginginkan BNI menjadi Bank Sentral. Simatupang berhasil, sedangkan saya tidak! Betapapun primitifnya TNI, ia adalah tentara kita! Sama juga dengan BNI. Saya merasa, itu adalah bank kita.

Kemudian saya menjabat Menteri Perdagangan dan Industri dalam Kabinet Natsir. Ada dua tugas waktu itu. Yang pertama adalah membongkar seluruh negara boneka yang diwariskan oleh Belanda kepada kita, dan kedua, menyusun kebijakan perdagangan yang utuh. Kita bubarkan Negara Indonesia Serikat, yang kita terima dari Belanda. Waktu itu saya harus menghadapi perusahaan monopoli Belanda, perusahaan-perusahaan perdagangan yang dinamakan "Big Five". Tujuan pokok Rencana Urgensi Ekonomi bukanlah untuk melindungi industri-industri Indonesia, melainkan menghapus perlindungan yang diberikan kepada perusahaan-perusahaan besar Belanda. Orang Belanda selalu bicara tentang "kepentingan

sejarah” mereka: mereka memaksa saya menerima apa yang disebut para penasihat di Javasche Bank dan Kementerian Keuangan, yang penuh dengan pejabat Belanda. Saya tidak begitu menaruh hormat kepada siapapun di antara mereka—mereka itu tidak tahu soal ilmu ekonomi—tetapi mereka sangat menguasai prosedur administrasi. Mereka masih memiliki Lembaga Devisa yang tidak tunduk kepada menteri manapun; di masa kolonial lembaga itu bertanggungjawab langsung kepada gubernur jenderal.

Jadi tujuan dari apa yang dinamakan Program Benteng adalah mencoba membangun kekuatan tandingan terhadap kepentingan Belanda. Saya tidak punya khayalan tentang apa yang mungkin terjadi, tapi saya pikir, kalau kita memberikan bantuan kepada sepuluh orang, tujuh bisa saja ternyata parasit, tetapi kita bisa mengharapkan yang tiga menjadi pengusaha. Saya merasa bahwa tugas saya yang besar adalah membantu para produsen kecil—ini adalah warisan dari pengalaman masa kecil saya, dan dari tesis saya mengenai kredit pedesaan. Saya ingin membantu petani berpindah ke kegiatan nonpertanian—pengolahan, transportasi, dan sebagainya. Saya tidak percaya pada kebijakan semacam kuota dan restriksi kuantitatif, tetapi saya juga tidak percaya bisa menyerahkan segalanya kepada kekuatan pasar sebagaimana adanya. Itu adalah resep terbaik untuk bunuh diri secara politik bagi rezim manapun. Kita mesti bertanya, apa yang dapat dilakukan untuk meluruskan distorsi yang diakibatkan oleh hubungan antarkekuatan di pasar. Tanpa melakukan usaha di bidang pendidikan, pelatihan, bimbingan kejuruan, koperasi, dan menguatkan daya tawar mereka, produsen kecil akan tetap miskin. Hal ini sudah menjadi pemikiran saya sejak 1930-an. Rencana Industri itu adalah hasil pertumbuhan pemikiran-pemikiran ini.

Sekarang kita bicara tentang Sjafruddin Prawiranegara dan perbedaan-perbedaan kebijakan saya dengan kebijakan dia. Tetapi untuk mencegah terjadinya salah paham, izinkan saya mulai dengan menegaskan bahwa saya sangat menghormati integritas pribadi Sjafruddin dan sangat mengagumi kinerja politiknya. Tetapi di antara kami terdapat beberapa perbedaan kebijakan ekonomi, tetapi perbedaan itu tidak pernah berdampak pada hubungan pribadi kami. Hanya ada beberapa masalah. Pertama, saya menentang dia karena ketika menjadi Menteri Keuangan dalam kabinet pertama pascakemerdekaan ia menyetujui rancangan Belanda untuk memotong rupiah menjadi dua. Hal itu sudah dirancang oleh Belanda sebelum kemerdekaan! Kedua, saya rasa ia melalaikan BNI—itu adalah bank kita. Barangkali karena pendidikan hukumnya, atau barangkali karena ia kenal banyak penasihat Belanda ketika menjabat inspektur keuangan sebelum perang, tetapi terlihat oleh saya ia terlalu banyak mencurahkan perhatian pada pegawai negeri Belanda di Javasche Bank dan Kementerian Keuangan. Tetapi menurut saya kompetensi teknis mereka sangat meragukan. Masa seorang dari mereka pernah mengatakan kepada saya bahwa angka *multiplier* adalah dua persen! Itu di tahun 1953! Ahli-ahli Belanda—macam Kraal dan Scheffer—yang merupakan ekonom-ekonom yang kompeten, dikucilkan di Kementerian Keuangan, dan saya temui mereka di fakultas ekonomi! Orang-orang yang menampilkan diri sebagai ekonom itu mendapat pendidikannya di Leiden sebagai "Indolog"!

Kemudian Sjafruddin menulis bahwa kita harus memberikan lebih banyak tekanan pada pertanian. Ia mungkin saja benar, tetapi saya mendengar suara orang-orang yang menginginkan orang Indonesia tetap menjadi produsen kecil produk pertanian murni untuk selamanya. Serupa dengan adu pendapat ini adalah tulisan Raul Prebisch yang banyak

memengaruhi saya; tentu saja kami terlalu ekstrem, tetapi saya rasa kita memang harus melakukan industrialisasi. Dengan mengetahui apa yang saya kerjakan sekarang ini, kiranya saya bisa melakukan modifikasi, tetapi di masa itu saya percaya bahwa jika kita melakukan industrialisasi secepat-cepatnya, kita akan sama dengan negara-negara kaya. Ketika Sjafruddin menjadi Presiden Javasche Bank, ia memperlakukan bank-bank Indonesia seperti yang dilakukan oleh orang Belanda. Dengan alasan teknis bisa saja ia benar, tetapi bukan itu masalahnya. Ketika saya menjabat Menteri Keuangan, hal pertama yang saya lakukan adalah menasionalisasi Javasche Bank; dan saya tangani masalah utang dengan "berkonsultasi dengan Belanda" seperti yang ditentukan dalam perjanjian KMB, tetapi tanpa menghiraukan apa yang mereka katakan. Saya nasionalisasi bank itu dan pecahlah protes, tetapi saya bisa mengatakan, "Saya sudah berkonsultasi dengan Anda." Sejak itu masalah keuangan diputuskan oleh dewan keuangan yang diketuai oleh Menteri Keuangan. Ahli-ahli Belanda tidak diizinkan hadir.

Anda menyinggung peran laporan yang ditulis ahli keuangan Jerman, Hjalmar Schacht. Ketika saya menjabat Menteri Perdagangan dan Industri, ada seorang wakil PBB di sini—orang India dari Hyderabad yang direkomendasikan oleh Nehru. Ia seorang reaksioner yang pintar—pada suatu kali ia menyarankan lewat Kementerian Keuangan bahwa ada baiknya menggunakan tenaga Schacht di sini. Itu di masa Kabinet Sukiman, ketika Jusuf Wibisono menjadi menteri.³ Saya bisa bekerjasama dengan baik dengan Schacht selama ia di sini, tapi laporannya itu seperti tulisan seorang reaksioner Belanda;

³ Untuk pembahasan lebih jauh tentang Laporan Schacht, lihat Soebagijo I.N., *Jusuf Wibisono: Karang Di Tengah Gelombang* (Jakarta: P.T. Gunung Agung, 1980), hlm. 107-110.

ia sangat konservatif. Laporan itu tidak berdampak terhadap pemikiran atau kebijakan ekonomi, tetapi orang Belanda sangat gembira karena laporan itu membenarkan apa yang sedang mereka lakukan dengan banyak cara, walaupun kalau kita mau bersikap adil terhadap Schacht, bukan itu yang dimaksudkannya.

Sekarang mengenai Kabinet Wilopo, ketika saya menjabat Menteri Keuangan. Saya mempersiapkan pendirian Biro Perancang Negara. Di sana ada ahli-ahli asing yang diperbantukan, yaitu Keyfitz, Neumark, dan Hinggins. Higgins juga membantu di Departemen Keuangan. Waktu itu tidak ada anggaran samasekali—cuma ada rekening keluar-masuk. Tetapi sesudah *boom* Perang Korea tahun 1951 mereda dan penerimaan pemerintah merosot, kita masih punya tunggakan pengeluaran. Jadi kita mengalami defisit sebesar Rp4 juta. Saya menulis tentang masalah ini dalam majalah *Ekonomi dan Keuangan Indonesia (EKI)* tahun 1953, juga dalam satu artikel populer, "Menghadapi Situasi".⁴ Waktu itu saya betul-betul berusaha mengendalikan situasi. Kami bahkan tidak membedakan antara anggaran rutin dan anggaran pembangunan. Defisit itu terutama karena tunggakan pengeluaran yang dibuat oleh pemerintah sebelumnya—kedengarannya biasa, bukan? Baru ketika Perang Korea berakhir, kami menyadari betapa rentan ekonomi yang bergantung pada beberapa harga saja—waktu itu karet, sekarang minyak bumi. Saya menyadari waktu itu bahwa fluktuasi siklus mempergawat masalah-masalah struktural, sehingga menyebabkan kebijakan-kebijakan pembangunan sangat sulit diimplementasikan.

Kabinet Wilopo disusul oleh Kabinet Ali Sastroamidjojo; Iskaq menjadi Menteri Perekonomian dan Ong Eng Die, juga

⁴ "The Budget and Its Implications", *Ekonomi dan Keuangan Indonesia* Vol. 6 (1), 1953, hlm. 3-19. "Facing the Situation", *Economic Review of Indonesia* Vol. 6 (3), 1952, hlm. 57-64.

dari PNI (Partai Nasional Indonesia), diangkat sebagai Menteri Keuangan. Mereka tidak peduli terhadap masalah keuangan—dengan semakin dekatnya pemilihan umum mereka dengan terang-terangan mulai memakai sistem lisensi impor untuk membeli dukungan politik. Waktu itu saya melihat, alangkah banyaknya kebobrokan, dan alangkah besar kemelut yang diakibatkan oleh ketidakpastian di dunia usaha.

Menurut pengalaman saya, di masa *boom*, para eksportir dan perantara mendapat keuntungan besar, tapi di masa ekonomi merosot beban penyesuaian jatuh ke pundak produsen kecil. Saya percaya terhadap peran aktif negara, tapi saya menentang sistem lisensi, dan saya tidak percaya terhadap regulasi. Kita mesti mengorganisasi para produsen kecil itu. Dalam Kabinet Burhanuddin Harahap, yang umurnya sangat pendek di antara dua Kabinet Ali Sastroamidjojo, di mana saya kembali menjabat Menteri Keuangan, hal pertama yang saya bongkar adalah sistem lisensi itu. Saya bahkan menutup Kantor Impor. Saya bubarkan Lembaga Devisa, dan menempatkan seluruh perdagangan di bawah pengawasan Dewan Moneter. Saya tegaskan bahwa semua orang yang memenuhi persyaratan tertentu bisa memperoleh devisa. Tindakan ini merupakan perjudian, tapi ia memulihkan kepercayaan dan menyebabkan arus barang berjalan lancar. (Sama dengan yang terjadi pada 1967.) Perang melawan ekonomi biaya tinggi yang saya lakukan sekarang ini pada pokoknya adalah kelanjutan dari apa yang saya lakukan waktu itu. Saya mewajibkan para importir membayar uang muka, yang berhasil menyerap kelebihan likuiditas. Sayang eksperimen ini berumur pendek, karena Kabinet Burhanudin Harahap diganti oleh Kabinet Ali kedua. Saya menulis tentang pengalaman ini dalam majalah *EKI* tahun 1956.⁵

⁵ "Stabilization Policies in 1955", *Ekonomi dan Keuangan Indonesia* Vo1. 9 (1), 1956, hlm. 40-75.

Anda bertanya tentang sebab ekonomi utama pemberontakan-pemberontakan di daerah. Saya kira sebabnya adalah bahwa daerah-daerah diterlantarkan oleh pemerintah pusat dan, ironisnya, penilaian yang salah dari Masyumi pada awal tahun limapuluhan. Sampai kini saya tidak bisa mengerti kenapa mereka tidak mau memberi status provinsi kepada Aceh—seperti orang Belanda, mereka ingin memerintah dari Medan. Natsir dan Roem sebetulnya bisa mengubahnya, tetapi itu tidak pernah dilakukan. Dan masalah umumnya diperburuk oleh kebijakan lisensi Kabinet Ali Sastroamidjojo Kedua; orang-orang yang dekat dengan pembuat kebijakan mendapat bagian terbesar pendapatan dengan merugikan para produsen. Di masa Pemerintah Burhanuddin Harahap kami membuat peraturan tentang hubungan antara pusat dan daerah, tapi peraturan itu tidak diterapkan. Jadi infrastruktur ditelantarkan, penanam karet dan kopra menderita. Simpati saya waktu itu tertuju pada daerah, walaupun saya orang Jawa. Ketika PKI berhasil meraih banyak suara di Jawa pada pemilihan umum tahun 1955, daerah pun kehilangan harapan. Barangkali saya harus mengatakan sesuatu tentang kebijakan moneter; kebijakan moneter ini dapat digunakan dengan baik untuk memerangi inflasi, tetapi itu tidak cukup. Dengan meningkatnya likuiditas kita juga harus berusaha agar arus barang berjalan lancar—dalam hal ini perdagangan dan industri berperan. Jadi kita harus memikirkan keduanya, arus uang dan arus barang. Sampai sekarang saya masih menempuh pendekatan yang sama. Berbicara mengenai masa sekarang, orang sekarang mengira bahwa sukubunga terlalu tinggi. Tetapi saya menentang turunnya sukubunga; saya samasekali tidak yakin bahwa bila kita menurunkan suku bunga, tindakan ini dengan sendirinya akan mendorong kegiatan ekonomi. Sukubunga hanyalah satu faktor, walaupun faktor yang penting, di antara

beberapa kekuatan yang mencerminkan antisipasi para investor; bila kita tidak membongkar semua peraturan yang memengaruhi perdagangan dan industri, penurunan sukubunga tidak akan berdampak banyak. Hanya dengan menyingkirkan penghalang administratif buatan manusia kita bisa menurunkan sukubunga sampai ke tingkat yang berdampak. Seperti Prancis di tahun 1950-an, seperti AS dan Inggris sekarang—kecuali jika kita singkirkan faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya *immobilisme*, kebijakan-kebijakan moneter hanya akan berdampak sedikit saja. Kita bisa mengutak-atik kebijakan moneter, tetapi tanpa merestrukturisasi ekonomi yang sesungguhnya dampaknya hanya akan kecil saja. Saya terpengaruh oleh pandangan-pandangan ini pada 1955—kita mesti mengusahakan lancarnya arus barang dan meningkatkan likuiditas. Saya kira Paket 6 Mei 1986 tidak akan efektif; paket ini tertuju pada masalah-masalah yang salah dan hanya memindahkan persoalan dari yurisdiksi administratif yang satu ke yurisdiksi administratif lainnya. Tema umum Paket 6 Mei adalah memberikan fasilitas yang sama kepada investor asing sebagaimana kepada investor domestik, dan menghindari diskriminasi. Bukan itu masalahnya. Kita mesti menciptakan iklim yang tepat bagi para investor domestik dan mempermudah mereka beralih ke sektor-sektor seperti agro-industri.

Mengenai kebijakan-kebijakan dewasa ini, saya berada di gelombang yang sama dengan Glassburner dalam *BIES* (April, 1986); saya tidak pernah menjadi penganut dogmatis gagasan anggaran berimbang. Saya mendukung gagasan tentang disiplin dalam negeri, karena saya tahu apa yang harus saya lakukan terhadap para politikus. Ketika saya berhadapan dengan anggota Parlemen tahun 1950-an, mereka selalu menghendaki jumlah yang lebih besar. Jadi tahun 1967 saya mendukung ga-

gasan tentang anggaran berimbang sebagai disiplin internal. Saya menentang pemotongan lebih lanjut dalam pengeluaran untuk pembangunan. Saya kira pengeluaran untuk pembangunan mesti dipertahankan pada tingkat sekarang, dan kemudian perlu memikirkan bagaimana membiayainya. Saya sudah melihat dampak pemotongan itu, karena saya sudah melihatnya di tahun 1930-an, terutama terhadap para petani kecil. Perbedaan besar antara tahun 1930-an dan sekarang adalah bahwa orang sekarang tidak bisa kembali ke desa. Banyak wilayah pedesaan sekarang sudah menjadi semi-perkotaan. Lebih daripada sepertiga tenaga kerja sekarang adalah kelompok umur muda, dan 60 persen di antaranya di wilayah perkotaan, bukan di pedesaan. Inilah perbedaan besar antara tahun 1930-an dan sekarang. Orang muda di kota-kota itu mirip sekali dengan buruh migran di Jerman atau Timur Tengah; bedanya adalah negara-negara itu bisa menyuruh para migran itu kembali ke negara asal mereka. Kita tidak dapat menyuruh para pemuda kita untuk kembali. Ini negerinya sendiri. Saya tidak prihatin terhadap mahasiswa perguruan tinggi; mereka itu sudah menjadi bagian golongan yang mapan. Yang betul-betul saya prihatinkan adalah para murid sekolah menengah yang putus sekolah.

Kembali pada kebijakan devisa—kalau Anda melihat tulisan-tulisan saya tahun 1954/5, saya menekankan pentingnya pengendalian devisa. Waktu itu saya merasa bahwa satu-satunya yang kita miliki adalah negara untuk melawan perusahaan "Big Five" Belanda itu. Kemudian saya melihat apa yang terjadi di bawah Ali Sastroamidjojo dan Soekarno. Tahun 1983, sesudah anjloknya harga minyak bumi, ada kecendrungan untuk memberlakukan kembali pengendalian devisa. Saya mendatangi Presiden dan berargumentasi keras untuk menolaknya. Saya tahu betapa mudah menyelundupkan barang, dan

saya tahu mereka yang dekat dengan sumber kekuasaan akan memperoleh devisa itu. Dan ketika Jakarta dan orang Jawa mengambilnya, bagaimana kita menjelaskan itu kepada orang di Manado atau Aceh? Tetapi saya bukan penganut Friedman. Kita bisa membiarkan pasar berfungsi dengan bebas, tetapi kita mesti membantu produsen kecil lewat pendidikan dan lembaga-lembaga yang lebih baik. Mengenai masalah perencanaan jangka panjang—di dalam Proyek *Indonesia Toward the Year 2000*⁶ saya sudah mencoba memperhatikan masalah-masalah yang masih akan dihadapi oleh Indonesia dalam satu generasi dari sekarang. Ada tiga masalah utama: pertama, masalah demografi, kedua, masalah penggunaan berbagai sumberdaya alam yang tidak dapat diperbarui lagi. Dan terakhir, soal pendidikan dalam ilmu pengetahuan alam dan ilmu pasti dan teknologi. Saya kurang sabar dengan segala diskusi tentang alih teknologi itu. Saya kira teknologi tidak dapat dialihkan—hanya diserap dan disesuaikan, dan kemudian dikembangkan lebih lanjut. Untuk itu kita mesti melatih orang dan mengembangkan komunitas ilmiah.

Saya kira, ketika memperhatikan daftar pertanyaan Anda, saya tidak pernah memenangkan pertempuran politik, namun saya telah belajar bagaimana mengatasi kekalahan. Saya pernah berdebat dengan Sjahrir tentang tokoh-tokoh sayap kiri PSI (Partai Sosialis Indonesia) waktu itu—orang-orang seperti Amir Sjarifuddin dan Tan Ling Djie. Saya tanya, kenapa ia tidak mengeluarkan mereka atau menjebloskannya ke dalam penjara. (Ini lama sebelum Lee Kuan Yew berbuat demikian pada awal 1960-an di Singapura.) Ia tidak pernah dapat membayangkan menjebloskan sesama sosialis ke dalam penjara. Ia

⁶ Lihat *Prisma* Vol. 4 (2), April 1975, untuk pembahasan mengenai proyek ini.

berpendapat, saya terlampau kejam dan tidak demokratis! Saya telah menyimpulkan bahwa sejarah tidak memaafkan mereka yang melewatkan kesempatan sejarah, seperti Sjahrir waktu itu, atau seperti Jenderal Nasution di tahun 1965. Mereka yang amat pemberani (seperti Lenin dan Mao Zedong, dan dalam konteks lain Churchill dan De Gaulle) dan bertekad memengaruhi jalannya sejarah akan mendapat kesempatan kedua (bila mereka selamat), tetapi tidak bagi mereka yang melewatkan saat-saat historis.

Saya kira saya tidak dapat disebut sebagai arsitek kebijakan ekonomi—yang dapat saya klaim adalah bahwa saya sudah mengangkut sejumlah bahan bangunan. Para arsitek akan datang kemudian dan barangkali bisa memanfaatkan blok-blok bangunan saya.

Mohammad Saubari adalah Sekretaris Jenderal Departemen Keuangan pada awal 1950-an. Sesudah berhenti dari dinas pegawai negeri di masa Demokrasi Terpimpin, ia bekerja di beberapa lembaga PBB di Indonesia. Catatan berikut ini didasarkan pada komentar-komentarnya mengenai wawancara dengan Profesor Sumitro (Sumitro 1986), yang diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia dan dimuat di harian *Kompas* awal 1987, dalam tulisan yang ia sumbangkan untuk buku kenangan yang diterbitkan sebagai penghormatan kepada Sjafruddin Prawiranegara pada 1986, dan pada wawancara dengan Anne Booth dan Thee Kian Wie di Jakarta pada Agustus 1986. Mr Saubari meninggal dunia pada 1999.

2

MOHAMMAD SAUBARI

ADA DUA peristiwa khusus yang disinggung dalam wawancara dengan Profesor Sumitro yang ingin saya komentari, karena dalam dua peristiwa itu saya pribadi terlibat langsung. Yang pertama menyangkut pengeluaran uang baru oleh Pemerintah Republik Indonesia (Oeang Repoeblik Indonesia—ORI) pada bulan-bulan pertama sesudah proklamasi kemerdekaan. Segera sesudah proklamasi, salah satu masalah yang dihadapi oleh Pemerintah Republik adalah bagaimana mendapatkan sarana untuk membiayai perjuangan melawan Belanda dan berbagai kegiatan diplomatik yang penting untuk memperoleh pengakuan secara internasional. Sjafruddin Prawiranegaralah, yang waktu itu masih bertugas di kantor pajak di Bandung, yang meyakinkan Bung Hatta mengenai perlunya mengeluarkan uang baru sebagai sarana untuk membiayai kegiatan pemerintah yang penting, dan juga untuk menunjukkan kepada dunia bahwa pemerintah yang baru diproklamasikan itu betul-betul mencakup seluruh negeri.¹ Awal

¹ Rincian tentang peran Sjafruddin dalam penerbitan ORI dipaparkan

1945 ada dua matauang yang masih beredar: uang Hindia-Belanda yang lama dan uang yang dikeluarkan oleh Jepang. Ketika Belanda kembali bersama tentara Sekutu pada September 1945, mereka mulai mengeluarkan uang barunya sendiri, walaupun beberapa bulan pertama mereka menggunakan uang Jepang dalam sebagian besar transaksi mereka. Karena itu volume uang yang beredar melonjak pada akhir 1945 dan awal 1946, sehingga laju inflasi meningkat, karena langkanya kebanyakan barang kebutuhan pokok dan jasa. Wakil Presiden Hatta memutuskan, Pemerintah Republik akan mengeluarkan uang kertas untuk menggantikan uang kertas yang dikeluarkan oleh Jepang, sedangkan uang yang dikeluarkan oleh Belanda tidak akan diakui sebagai alat pembayaran yang sah di wilayah-wilayah yang dikuasai oleh tentara Republik.

Mencetak uang di Jawa pada akhir 1945 dan 1946 merupakan masalah besar. Dua perusahaan yang agaknya paling cocok adalah perusahaan percetakan G. Kolff di Jakarta, yang telah mencetak uang kertas untuk Jepang, yang pada 1945 berada dalam pengawasan serikat buruh dan bersimpati kepada Republik, dan perusahaan percetakan Belanda lainnya di dekat Malang. Bahan pokok seperti kertas, tinta, dan bahan kimia, demikian juga dengan mesin cetak, tidak ada. Kemudian pabrik Kolff dikembalikan kepada Belanda, dan karena gawatnya situasi keamanan di Jakarta, diputuskan untuk memindahkan semua buruh yang terlibat dalam proyek itu bersama uang kertas yang telah dicetak ke Yogyakarta. Walaupun timbul kesulitan memperoleh bahan-bahan yang diperlukan (banyak di antaranya mesti diselundupkan dari wilayah yang dikuasai oleh Belanda), uang itu akhirnya dapat diedarkan pada 30 Ok-

oleh Saubari dalam buku *Sjafruddin Prawiranegara: 75 Tahun dalam Pandangan Tokoh-Tokoh*, yang diterbitkan di Jakarta pada 1986.

tober 1946. Walaupun pemerintah sudah berusaha mencegah masuknya uang kertas Jepang ke wilayah Republik, nilai uang Jepang telah merosot dengan tajam pada akhir 1946. Karena itu diputuskan uang kertas baru itu (ORI) akan ditukar dengan uang Jepang dengan kurs 50 uang rupiah Jepang berbanding satu rupiah (ORI).

Keluarnya uang baru itu disambut dengan riang gembira di wilayah-wilayah yang dikuasai oleh Republik. Namun bagaimanapun, karena langkanya barang, nilai uang itu merosot dengan cepat. Selain itu, sesudah tentara Belanda menduduki Malang pada pertengahan 1947, pencetakan uang menjadi semakin sukar. Pemerintah mulai mengeluarkan promes sebagai cara menghimpun uang untuk membiayai pasukan TNI. Uang kertas palsu mulai beredar, dan yang lebih gawat lagi, pemerintah tidak mampu meningkatkan penerimaan pemerintah lewat pungutan pajak. Karena makin banyak pengeluaran pemerintah dibiayai dengan uang yang baru dicetak, inflasi meningkat dengan cepat. Sesudah aksi militer kedua dilancarkan oleh Belanda pada Desember 1948 dan Yogyakarta diduduki, pencetakan ORI terhenti. Tetapi sesudah persetujuan Roem-van Royen tercapai pada 1949, ORI diterima sebagai alat pembayaran yang sah di mana-mana di negeri ini berdampingan dengan matauang yang dikeluarkan oleh Belanda, walaupun uang kertas Belanda (uang NICA) akhirnya menjadi lebih luas peredarannya. Pada 1950, volume uang yang beredar jauh melebihi pasokan barang dan jasa, dan Sjafruddin Prawiranegara sebagai Menteri Keuangan yang pertama dihadapkan pada tugas sulit untuk memulihkan stabilitas moneter.²

Peristiwa kedua yang ingin saya bicarakan adalah soal nasionalisasi Javasche Bank. Dalam wawancara dengan Profesor

² Lihat wawancara dengan Sjafruddin Prawiranegara dalam buku ini.

Sumitro yang baru-baru ini diterbitkan, ada pembicaraan mengenai peranannya dalam masalah ini. Kalimat yang menarik perhatian saya adalah seperti di bawah ini:

Ketika saya menjabat Menteri Keuangan, hal pertama yang saya lakukan adalah menasionalisasi Javasche Bank; dan saya tangani masalah utang dengan "berkonsultasi dengan Belanda" seperti yang ditentukan dalam perjanjian KMB, tetapi tanpa menghiraukan apa yang mereka katakan. Saya nasionalisasi bank itu dan pecahlah protes, tetapi saya bisa mengatakan, "Saya sudah berkonsultasi dengan Anda." (Sumitro 1986: 36).

Pernyataan Profesor Sumitro ini menimbulkan pertanyaan. Kapan ia menjabat Menteri Keuangan, dan kapan serta bagaimana Javasche Bank dinasionalisasi? Ternyata fakta-faktanya tidak sepenuhnya sesuai dengan uraian Profesor Sumitro. Profesor Sumitro menjabat Menteri Keuangan pada April 1952 dalam Kabinet Wilopo; Javasche Bank resmi dinasionalisasi pada 15 Desember 1951, ketika Kabinet Sukiman Wirjosandjojo memerintah, dan Jusuf Wibisono menjabat Menteri Keuangan.

Ketidakcocokan ini, yang barangkali karena kekhilafan Profesor Sumitro, mendorong saya untuk coba meluruskan kisah tentang nasionalisasi ini. Saya lakukan ini dengan dasar apa yang saya ketahui mengenai masalah itu dan para pejabat yang terlibat di dalamnya, yang banyak di antaranya sudah tidak ada di tengah kita. Saya percaya peran mereka yang ambil bagian dalam peristiwa penting dalam sejarah kita itu, di awal pascakemerdekaan, harus mendapatkan pengakuan. Menurut ingatan saya, proses nasionalisasi Javasche Bank itu terjadi sebagai berikut.

Pada 30 April 1951 Menteri Keuangan Jusuf Wibisono mengumumkan niat Pemerintah Indonesia menasionalisasi

Javasche Bank selekas mungkin.³ Ia menjelaskan kepada pers bahwa Partai Masyumi dalam konferensinya di Yogyakarta pada Desember 1949 sudah memutuskan untuk melakukan nasionalisasi, dan ia merasa bangga dapat mengimplementasikan keputusan itu. Keputusan pemerintah itu kemudian disampaikan oleh Perdana Menteri Sukiman kepada Parlemen (DPR) dalam bentuk saran resmi pada 28 Mei 1951. Suatu komisi yang disebut Komisi Nasionalisasi Bank Jawa dibentuk pada 3 Juli 1951 (Keputusan Pemerintah No. 118). Komisi ini diberi wewenang untuk mengambil segala langkah persiapan yang diperlukan ke arah nasionalisasi dan merancang perundang-undangannya. Profesor Sumitro adalah anggota komisi itu; anggota lainnya adalah Moh. Sediono, Soetikno Slamet, T.R.B. Sabaruddin, A. Oudt, dan Khouw Bian Tie.

Atas nasihat Komisi, pemerintah memutuskan melakukan nasionalisasi dengan membeli saham-saham dari pemegang saham domestik maupun asing. Untuk melancarkan pembelian saham itu pemerintah mengirim dua pejabat ke Belanda pada bulan Juli 1951: mereka adalah Khouw Bian Tie, seorang penasihat Javasche Bank, dan saya sendiri. Saya waktu itu menjabat Sekretaris Jenderal Departemen Keuangan. Pembicaraan kami dengan Menteri Keuangan Belanda (Mr Lieftinck) dan dengan Vereniging voor de Effectenhandel (Perhimpunan Perdagangan Efek) di Amsterdam berjalan lancar dan menghasilkan keputusan untuk menghentikan perdagangan saham Javasche Bank di bursa efek Amsterdam. Pengumuman itu saya tandatangani dan dimuat dalam *Het Financieel Dagblad* (Harian Keuangan), 4 Agustus 1951, juga di koran-koran Belanda lain.

Sementara itu di Indonesia, Menteri Keuangan Jusuf Wibisono mengeluarkan pernyataan mengenai pembelian saham

³ Untuk rincian lebih jauh, lihat Soebagijo I.N. (1980), hlm. 106-67.

tersebut pada 3 Agustus 1951 dalam beberapa koran. Sebelum perundangan mengenai nasionalisasi Javasche Bank diumumkan, pemerintah memberikan kesempatan kepada semua pemegang saham dan sertifikat Javasche Bank untuk menjual milik mereka secara sukarela kepada pemerintah dengan harga yang sama dengan 120 persen harga nominal dalam gulden Belanda atau 360 persen dalam rupiah. Pembelian saham-saham itu berjalan lancar, dan dalam waktu singkat 97 persen seluruh saham sudah terbeli oleh pemerintah. Pada 6 Desember 1951 nasionalisasi menjadi undang-undang (Undang-undang No. 24, Lembaran Negara 1951 No. 120).

Semua langkah tersebut berjalan lancar. Suatu akibat yang agak kurang menyenangkan perihal nasionalisasi itu adalah yang menyangkut Presiden Javasche Bank yang terakhir, Dr A. Houwink. Karena tidak diberitahu oleh pemerintah mengenai nasionalisasi tersebut sebelum diumumkan, ia menyimpulkan bahwa ia tidak dipercayai, dan ia mengajukan permohonan berhenti. Permohonannya dikabulkan, dan ia diberhentikan dengan hormat dari jabatannya pada 12 Juli 1951. Ia digantikan oleh Mr Sjafruddin Prawiranegara.

DAFTAR PUSTAKA

- Soebagijo I.N., *Jusuf Wibisono: Karang di Tengah Gelombang* (Jakarta: Gunung Agung, 1980).
- Sumitro Djojohadikusumo, "Recollections of My Career", *BIES* 22, No. 3, Desember 1986, hlm. 27-39.

Sjafruddin Prawiranegara dilahirkan di Anyar Kidul (Jawa Barat) pada 1911 di tengah keluarga keturunan Sultan Banten. Ayahnya seorang pejabat lokal di Banten, yang kemudian dipindahkan ke Jawa Timur karena dicurigai tidak loyal terhadap pemerintah kolonial Belanda. Usai sekolah di Madiun dan Bandung, ia kuliah di Sekolah Tinggi Hukum (Rechtshogeschool) di Jakarta, dan lulus serta mendapat gelar dalam ilmu hukum pada 1939. Kemudian ia bekerja di Departemen Keuangan, bertugas di Inspektorat Pajak di Kediri, dan menjadi kepala kantor itu sesudah pendudukan Jepang. Kemudian ia pindah ke Bandung, di mana ia mengadakan kontak dengan anggota gerakan perlawanan bawah tanah yang dipimpin oleh Sutan Sjahrir. Pada Oktober 1946 ia menjabat Menteri Keuangan dalam Kabinet Sjahrir, dan memainkan peran kunci dalam perkembangan sesudahnya, yang akhirnya menghasilkan kemerdekaan penuh Indonesia pada 27 Desember 1949. Ia adalah Menteri Keuangan dalam kabinet-kabinet pertama pasca-kemerdekaan yang dipimpin oleh Hatta dan Natsir, dan ke-

mudian menjadi orang Indonesia pertama yang menjabat Gubernur Javasche Bank, yang kemudian menjadi Bank Indonesia. Pada awal 1950-an, perdebatannya dengan Profesor Sumitro mengenai kebijakan ekonomi menjadi sangat terkenal. Pada 1958 ia menjabat Perdana Menteri Pemerintah Revolusioner Republik Indonesia (PRRI), yang dibentuk di Bukittinggi untuk melawan Pemerintah Presiden Soekarno di Jakarta. Walaupun mendapat amnesti resmi pada 1961, Sjafruddin dimasukkan ke penjara sekembalinya ke Jakarta pada 1962, dan baru dibebaskan sesudah Soekarno jatuh. Dalam dua dasawarsa terakhir ia berhubungan dekat dengan berbagai kelompok Islam, dan menjadi corong penting pandangan-pandangan mereka mengenai masalah-masalah politik dan sosial mutakhir. Pada September 1986 Sjafruddin mengisahkan perjalanan karirnya kepada Anne Booth dan Thee Kian Wie. Wawancara ini dimulai dengan pertanyaan mengenai masa mudanya, ketika Indonesia masih dalam masa penjajahan. Mr Sjafruddin kini telah almarhum.

3

SJAFRUDDIN PRAWIRANEGARA

SAYA BERPENDIDIKAN Belanda—saya barangkali lebih menguasai bahasa Belanda daripada kebanyakan orang Belanda. Tetapi saya tidak pernah meninggalkan Indonesia, dan selalu berusaha berhubungan dengan segala macam orang. Selain pendidikan Barat yang sekuler, saya juga mendapat pendidikan Islam. Dalam hal ini saya lebih beruntung daripada kebanyakan orang Islam di Indonesia, bahkan di banyak tempat lain di Asia. Mereka itu mengisolasi diri di pesantren, dan segala yang datang dari Barat dilarang. Termasuk mengenakan celana panjang! Hanya karena kaum penjajah Belanda orang Kristen, agama Kristen dipandang sebagai musuh Islam. Sikap ini telah berubah sesudah kemerdekaan, tetapi masih banyak penganutnya. Saya kira, banyak kesalahan dalam ekonomi dan politik merupakan akibat tiadanya pemahaman kebanyakan orang Islam terhadap apa yang sesungguhnya diperjuangkan oleh Islam. Saya tahu, karena saya mendapat pendidikan agama, bahwa kemanusiaanlah tujuan akhir segala sesuatunya.

Awalnya, ketika masih pelajar pada 1930-an, saya termasuk yang dinamakan kooperator. Saya memercayai maksud-maksud baik Belanda—keinginan mereka untuk mendidik kita, membangun negara, dan akhirnya memberikan kemerdekaan kepada kita. Tetapi ketika Jerman menduduki Belanda, dan orang-orang Indonesia di Volksraad (Dewan Rakyat) mengusulkan untuk membentuk milisi Indonesia guna membantu Belanda mempertahankan Indonesia, usul itu dengan tegas ditolak oleh anggota-anggota orang Belanda. Itu sangat mengecewakan saya. Belakangan, ketika Jepang menduduki Indonesia, dan orang Belanda praktis menyerah tanpa perlawanan, saya pun kehilangan segala kepercayaan kepada mereka. Sesudah Belanda menyerah dan kita mengalami kekejaman Jepang, saya menjadi yakin bahwa Indonesia harus merdeka. Itulah agaknya satu-satunya solusi, walaupun saya merasa bahwa kita belum cukup matang untuk merdeka. Tetapi lebih baik merdeka daripada hidup di bawah penjajahan.

Di masa kolonial saya menjadi asisten inspektur keuangan; ini sebetulnya jabatan untuk orang Belanda, tetapi sesudah Belanda diduduki Jerman mereka mulai menempatkan orang-orang Indonesia. Sesudah kekuasaan Belanda di Indonesia runtuh, saya menjadi kepala kantor pajak di Kediri, kemudian pindah ke Bandung. Rekan-rekan di bawah saya adalah pengikut Sjahrir, sehingga saya mulai berkenalan dengan Sjahrir lewat mereka. Boleh dikata saya menjadi anggota kelompok itu, tapi pendidikan agama saya terlalu kuat untuk menjadi seorang materialis sosialis. (Tetapi sekarang sebagian pengikut awal Sjahrir itu telah kembali ke Islam dan naik haji.) Saya bertemu Soekarno pertama kali sesudah proklamasi kemerdekaan. Di masa Jepang saya membenci Soekarno. Saya merasa ia menjual kita kepada Jepang. Saya lebih hormat kepada Hatta. Ia bekerjasama, tetapi itu karena ia dipaksa bekerjasama.

Walaupun begitu saya paling hormat kepada Sjahrir, sebab Sjahrir samasekali tidak mau bekerjasama.

Kadang-kadang saya merasa Hatta kiranya bersikap terlalu hati-hati. Ketika saya sampaikan kepadanya tentang kemungkinan mencetak uang kita sendiri, ia menjawab tidak. Jawaban itu samasekali tidak saya duga bisa datang dari dia! Saya katakan kepadanya, sekiranya ia ditangkap oleh Belanda, ia akan digantung bukan sebagai pemalsu uang, tetapi sebagai pemberontak terhadap kekuasaan Belanda!

Tawaran pertama Sjahrir kepada saya untuk menjabat Menteri Keuangan saya tolak. Saya pikir waktu itu saya kurang pengalaman. Saya tidak pernah berkecimpung dalam politik, dan tidak punya pengalaman dalam keuangan, kecuali menarik pajak. Ini tidak cukup untuk menjadi seorang Menteri Keuangan. Tetapi dalam kabinet yang kedua saya menjadi Menteri Muda, dan sesudah saya melihat bagaimana menteri keuangan membagi-bagi tugas, saya berpikir: Saya bisa kerjakan itu dengan lebih baik! (Belakangan saya pikir, sekiranya saya menjadi presiden, saya bisa lakukan segalanya dengan lebih baik daripada Soekarno!)

Sesudah Peristiwa Solo, saya menjabat Menteri Kemakmuran dalam Kabinet Hatta. Tetapi apakah yang bisa kita lakukan di saat kacau waktu itu? Sangat sedikit yang dapat saya lakukan untuk kemakmuran rakyat. Tujuan pokok waktu itu adalah memenangkan perjuangan melawan Belanda. Tetapi saya bangga menjadi menteri pertama yang mengeluarkan ORI. Gagasan itu awalnya datang dari kawan-kawan saya di Bandung.¹ Kami ajukan gagasan itu kepada Hatta, dan kemudian mulai menyiapkan pencetakannya. Uang kertas yang pertama itu ditandatangani oleh A.A. Maramis sebagai Menteri Keuang-

¹ Untuk pembahasan lebih lanjut tentang ORI, lihat wawancara dengan Mohammad Saubari dalam buku ini dan Rosidi (1986).

an—waktu itu awal 1946. Tetapi saya mendistribusikan uang itu ketika kemudian menjabat Menteri Keuangan di tahun itu juga.

Lalu saya menjadi pemimpin Pemerintah Darurat di Sumatra akhir Desember 1948, sesudah Belanda melancarkan serangannya yang kedua terhadap Republik pada Desember 1948 dan memenjarakan Presiden Soekarno, Wakil Presiden Hatta, dan pemimpin penting Republik lainnya. Diputuskan di Yogyakarta bahwa sekiranya Belanda melancarkan serangan kedua, dan Yogyakarta jatuh, Hatta harus membentuk pemerintah darurat di Sumatra. Jadi sebelum itu dilancarkan kami terbang ke Sumatra. Tetapi begitu kami mendarat di Bukit tinggi, datang kawat dari Komisi PBB bahwa Hatta harus kembali, karena Belanda mau berunding lagi. Saya ditinggal di Sumatra. Ketika aksi militer kedua dimulai, dan pemerintah ditawan dan dibuang, saya satu-satunya menteri senior di Sumatra. Jadi saya merasa wajib membentuk pemerintah darurat. Waktu itu saya yakin bahwa kita harus memenangkan kemerdekaan, apapun taruhannya.

Saya adalah Menteri Keuangan pertama dalam Kabinet Hatta—waktu itu masih RIS—kemudian juga dalam Kabinet Natsir. Pada Maret 1950 saya melakukan pengguntingan uang, yang kemudian dinamakan "Gunting Sjafruddin". Pada waktu itu ada dua matauang yang beredar, uang Republik dan uang Belanda. Kita harus memiliki matauang yang seragam untuk seluruh Indonesia. Jadi perlu menghapus perbedaan antara kedua matauang, dan bersamaan dengan itu mengurangi volume uang yang beredar untuk menurunkan harga. Kita potong uang Belanda menjadi dua bagian, sebelah diubah menjadi uang Republik dan sebelah lagi dikonversikan menjadi obligasi keuangan. Jadi kita tidak dapat dituduh merampok separuh uang rakyat. Belakangan, ketika inflasi melonjak, rakyat memang betul-betul dirampok! Gagasan pemotongan uang

itu ditemukan oleh orang Yunani—paling tidak demikianlah menurut penasihat Belanda kami—tetapi di Indonesia dilakukan dengan cara yang jauh lebih baik daripada di Yunani. Kita berhasil “membersihkan” sistem moneter, menyatukannya, dan memulihkan kepercayaan umum.²

Saya juga memprakarsai sistem kurs ganda. Valuta yang diperlukan oleh para importir dinilai 50 persen lebih tinggi daripada yang didapat oleh para eksportir. Selisihnya masuk dalam kas pemerintah. Sistem ini berlaku selama setahun atau dua tahun; kemudian pemerintah menyeragamkan kurs itu. Waktu itu saya menjadi Presiden Javasche Bank.

Sesudah Kabinet Natsir jatuh, saya bosan menghadapi orang-orang ambisius yang tidak memahami demokrasi. Sebagian besar mereka itu hanya menginginkan kursi di Parlemen. Bahkan kaum nasionalis, seperti Yamin, Chairul Saleh, dan sebagainya—idealisme mereka hanyalah idealisme untuk memperoleh kekuasaan, tetapi tidak digunakan demi kepentingan rakyat. Soekarno akhirnya juga menjadi orang seperti itu. Hanya Sjahrir dan Hatta yang tulus. Semula saya amat enggan menerima tugas di Javasche Bank. Saya ingin mengundurkan diri dari kehidupan publik. Saya mengalami kelelahan mental. Saya sudah berjuang dari 1945 sampai 1950, melewati situasi-situasi yang paling kritis. Selain itu saya merasa bahwa saya harus mencari uang yang cukup untuk pendidikan anak-anak saya, dan saya hanya dapat melakukan itu dalam kapasitas sebagai orang swasta. Waktu itu—barangkali karena pendidikan Belanda saya—tidak terpikir oleh saya untuk memanfaatkan kekuasaan, sebagai pelayan masyarakat, untuk memperoleh banyak uang! Waktu itu kita berpendapat bah-

² Rosidi (1986: 153-63) memberi keterangan lebih jauh tentang peristiwa ini.

wa melayani masyarakat adalah tugas terhormat. Jadi saya menolak menerima tugas di Javasche Bank, kecuali dengan persyaratan saya sendiri. Tetapi pemerintah menerima persyaratan saya—pertama-tama, gaji saya dan gaji semua staf Indonesia tidak disetarakan dengan tingkat yang ada di Indonesia! Dan, hak-hak istimewa yang dinikmati oleh staf Belanda juga dinikmati oleh staf Indonesia. Demikianlah, persyaratan itu diterima, terutama karena tekanan dari orang-orang Belanda yang sangat percaya kepada saya! Houwink sendiri menyetujui saya menjadi penggantinya.³

Waktu itu saya masih percaya dengan itikad dan ketulusan orang Belanda. Saya merasa saya sudah berjuang, bukan melawan orang Belanda, tetapi melawan rezim mereka. Saya tidak membenci mereka—saya tidak pernah membenci siapapun. Itu bertentangan dengan prinsip-prinsip agama saya. Watak manusia itu luarbiasa. Musuh yang paling ganas pun bisa menjadi sahabat jika mereka saling mendekat sebagai makhluk individu. Orang Belanda di Negeri Belanda adalah orang-orang yang sangat sopan. Hanya kalau berada di Indonesia dan memiliki kekuasaan untuk menindas rakyat, mereka berubah menjadi barbar. Ketika kita berjuang demi kemerdekaan, orang Belanda merasa bahwa "kalau kita kehilangan Indonesia, akan terjadi bencana besar" (*Indie verloren, rampspoed geboren*). Tetapi Negeri Belanda jauh lebih makmur sekarang ini tanpa Indonesia, jadi kita bisa bersahabat lagi—seperti makhluk manusia yang normal, dengan Tuhan yang sama, walaupun agama kita bisa saja berbeda. Demikianlah, saya masih mempunyai banyak sahabat orang Belanda. Bagaimanapun, pendidikan saya pada prinsipnya adalah Belanda.

³ Lihat wawancara dengan Mohammad Saubari untuk keterangan lebih jauh tentang nasionalisasi Javasche Bank.

Benar, bahwa sesudah kemerdekaan orang Belanda terus mendominasi ekonomi Indonesia. Tetapi kita memiliki kekuasaan politik untuk mengurangi dominasi ekonomi mereka. Namun itu harus dilakukan dengan cara-cara yang masuk akal. Pendidikan merupakan alat pokok untuk menyelesaikan masalah-masalah sosial. Tentu saja hal itu memerlukan waktu, jadi kita harus sabar. Waktu itu, seperti halnya sekarang, saya kira keadaan tidak dapat diperbaiki dalam waktu singkat. Tetapi kita harus memiliki sistem pendidikan yang betul-betul demokratis, dengan akses yang sama bagi semua orang.

Begitulah, waktu perusahaan-perusahaan Belanda diambil alih pada akhir 1957, saya menentang hal itu. Sehubungan dengan nasionalisasi Javasche Bank, Jusuf Wibisono, yang waktu itu menjabat Menteri Keuangan, mengumumkan tindakan itu tanpa berkonsultasi dengan Belanda. Saya rasa itu keliru. Saya gunakan laporan Bank Indonesia bukan untuk mengkritik pemerintah, melainkan untuk menyatakan tidak setuju, dan untuk mengajukan pandangan-pandangan alternatif mengenai kebijakan ekonomi. Manajemen bank sentral terdiri atas tiga orang ketua, yaitu menteri keuangan; wakilnya, Gubernur Bank Indonesia; dan menteri kemakmuran. Beberapa kali saya berbeda pendapat dengan dua orang itu. Sebagai contoh, mereka memutuskan mengecualikan menteri-menteri kabinet dari keharusan membayar pajak impor untuk mobil mewah—waktu itu yang berkuasa Pemerintah Ali Sastroamidjojo, dengan Iskaq sebagai Menteri Kemakmuran, dan Ong Eng Die sebagai Menteri Keuangan. Saya berpendapat, menteri tidak berada di atas hukum dan harus diperlakukan seperti warganegara lainnya, tetapi saya kalah. Waktu itu bisa saja saya mengundurkan diri, tetapi saya merasa tidak layak.

Saya merasakan hal itu sebagai pelanggaran hukum. Masalahnya adalah banyak di antara kita tidak memahami hukum—

itulah kesulitan yang utama. Lulusan hukum kita pun kadang-kadang tidak memahami hukum. Baik dulu maupun sekarang pun saya merasa bahwa warganegara harus tunduk kepada hukum, termasuk presiden. Tetapi sikap sebagian orang waktu itu adalah bahwa presiden adalah hukum itu sendiri! Walaupun demikian saya masih mencoba mendidik orang bahwa kalau kita ingin memiliki negara yang demokratis, maka hukum harus menjadi panutan, dan tak seorang pun boleh dikecualikan dari hukum.

Kemudian saya pernah bersengketa dengan Sumitro mengenai Rencana Urgensi Ekonomi yang disebut Rencana Benteng (rencana untuk memajukan pengusaha pribumi Indonesia) dan program industrialisasi darurat. Saya berpendapat, kebanyakan rakyat kita menggeluti pertanian. Jadi kita harus membantu mereka, dan industri harus dilandaskan pada pertanian dan sumberdaya alam yang ada di Indonesia. Kita harus ingat, kemiskinan punya arti material maupun nonmaterial. Kita bisa miskin dalam arti material, tapi kaya dalam arti mental atau spiritual. Orang lain bisa kaya dalam arti material, tetapi miskin dalam arti spiritual. Saya menentang Program Benteng Sumitro. Menurut pendapat saya, rakyat seyogianya mendapat pendidikan dulu dalam manajemen dan teknologi sebelum bergegas menangani industrialisasi yang dipaksakan. Kalau kita tidak melakukan pendidikan lebih dulu, kita hanya akan menciptakan barisan Ali Baba!

Saya juga merasa kurang puas dengan situasi yang berkenaan dengan otonomi daerah. Saya merasa kurang puas bahwa Aceh tidak diberi status provinsi. Segalanya seperti diatur dan dipaksakan dari atas. Saya menginginkan otonomi untuk rakyat di daerah. Mereka harus ikut ambil bagian dalam urusan mereka sendiri, untuk meningkatkan taraf hidup mereka. Ini seyogianya mencakup kemampuan untuk meningkatkan

jumlah pajak dan melaksanakan proyek-proyek pembangunan mereka sendiri. Provinsi-provinsi yang memiliki sumberdaya alam harus diberi bagian yang layak untuk mengembangkan daerahnya. Dengan demikian, menurut saya, kita dapat mencegah pertumbuhan Jakarta yang abnormal. Provinsi-provinsi kiranya harus bisa berkembang sendiri. Tetapi saya tidak setuju dengan RIS; RIS adalah ciptaan Belanda berupa Indonesia yang federal—RIS juga tidak didasarkan pada perbatasan alamiah. Kita bisa saja mengubah struktur federal sesudah pengakuan kedaulatan oleh Belanda. Saya pikir akan lebih baik kiranya dalam beberapa hal jika Indonesia didasarkan pada sistem federal. Paling tidak, ada otonomi yang lebih luas untuk daerah.

Tetapi saya memberikan nasihat untuk tidak membentuk PRRI, meskipun saya menentang apa yang dilakukan oleh Soekarno dan PKI. Saya pikir waktu itu kami mungkin sekali kalah, sebab komandan militer Sumatra Selatan, salah satu provinsi yang terkaya dan strategis bagi PRRI, kelihatan memihak Soekarno. Komandan-komandan daerah itu punya ambisi-ambisi sendiri, sebagian menginginkan Sumatra menjadi negara tersendiri. Kami tidak mungkin sepakat dengan keinginan demikian.

Mengenai transmigrasi, menurut saya, program ini harus berjalan sebagai transmigrasi spontan. Kalau diatur oleh pemerintah hanya akan memberikan kesempatan korupsi. Pada 1950-an kita tidak punya uang, jadi tidak bisa melakukan seperti yang kita lakukan sekarang. Tetapi saya samasekali tidak yakin bahwa itu adalah jalan tepat yang harus ditempuh. Orang yang berhasil melakukan transmigrasi akan menarik orang lain. Transmigrasi berencana sangat mahal biayanya, dan seringkali tidak terlalu berhasil. Ada beberapa proyek di mana orang ingin kembali lagi ke Jawa.

Saya tidak menentang investasi modal asing; malahan saya berpendapat bahwa kita membutuhkan modal dari semua

pihak. Tetapi waktu itu saya berpendapat, dan sekarang pun saya masih berpendapat demikian, kita tidak boleh lebih mementingkan modal asing daripada rakyat. Undang-undang harus dibuat sedemikian rupa sehingga orang Indonesia menjadi mitra orang asing, dan kemudian mengambil-alih proyek modal asing itu. Jadi saya setuju dengan gagasan mengenai alih teknologi. Saya juga berpendapat bahwa modal asing harus diarahkan untuk ekspor, bukan untuk konsumsi dalam negeri. Saya pikir kita tidak memerlukan Coca Cola dan sebagainya. Lebih baik biarkan saja orang membuat minuman sendiri.

Saya kira kita harus mengembangkan manusia lewat pendidikan, dan bukan mengembangkan ekonomi lewat penanaman modal. Modal adalah ciptaan manusia, jadi kita pertama-tama harus mengembangkan manusia, dan bukan mengembangkan ekonomi yang didasarkan pada modal. Modal adalah barang mati; ia tidak dapat bergerak tanpa manusia yang dapat menjalankannya. Jadi ketika rezim Orde Baru memulai proposisi bahwa Indonesia harus mengembangkan ekonomi dahulu, saya katakan kepada mereka bahwa itu keliru. Saya berpendapat bahwa kita harus mulai dengan pembangunan manusia. Perbedaan saya dengan Sumitro dan ekonom lainnya adalah dalam pendekatan terhadap manusia. Saya memandang rakyat sebagai faktor yang paling penting bagi produksi—bukan barang mati. Ekonomi harus berkembang sesuai kebutuhan masyarakat, jadi ketika kita mencapai kemerdekaan, gagasan saya adalah bahwa kita pertama-tama harus memperbaiki pertanian, dan industri harus didasarkan pada pertanian. Menurut saya, kalau pertanian kita tidak memadai, bagaimana kita akan membangun industri yang menguntungkan rakyat? Tetapi saya tidak memberikan banyak tekanan pada koperasi seperti Bung Hatta. Kita dapat menyusun ekonomi di beberapa bidang menurut sistem koperasi, tetapi tidak di semua

tempat. Di beberapa sektor kita memerlukan penanaman modal intensif, dan kita tidak bisa memperolehnya dari koperasi.

Industri, pertama-tama harus didasarkan pada sumber-sumber material yang ada di Indonesia. Tidak seperti sekarang ini, praktis semua industri didasarkan pada bahan dan sukucadang impor. Saya kira hal ini tidak pernah dipahami, karena kebanyakan ekonom kita dididik di negara-negara maju. Sebagai contoh, Dr Sumitro mengikuti Keynes dalam kebijakan-kebijakan monevernya, yang menekankan *pump priming* (pemerintah melakukan pengeluaran besar-besaran untuk memicu pengeluaran industri swasta) dan *deficit spending* (defisit anggaran ditutup dengan pinjaman). Saya katakan kepada dia: Anda tidak bisa menerapkan teori-teori itu di Indonesia, karena Indonesia bukan negara industri. Teori-teori Keynes hanya dapat diterapkan di negara yang produksinya dapat diubah dalam semalam, sesuai permintaan. Kita adalah negara pertanian, jadi *deficit spending* menurut saya merupakan kekeliruan yang mendasar. Tidak-boleh-tidak teori ini mengakibatkan inflasi. Saya kira sejak kemerdekaan kita selalu menderita gara-gara orang-orang yang tidak sepenuhnya mengerti hubungan antara manusia dan perkembangan ekonomi.

Pada awal kemerdekaan, di kebanyakan tempat di Asia, banyak cendekiawan terpengaruh oleh gagasan-gagasan Marxis—gagasan-gagasan sosialis—tetapi bagi saya manusia merupakan faktor utama. Segala sesuatu tergantung pada manusia. Ini juga, saya kira, perbedaan mendasar antara saya dan Profesor Sumitro. Profesor Sumitro terlalu banyak mengikuti garis pikiran Barat karena ia berpendidikan Barat. Ia belajar ilmu ekonomi di Rotterdam, di negara dengan industrialisasi tinggi. Saya juga berpendidikan Barat, tetapi saya tidak pernah meninggalkan Indonesia sebelum kemerdekaan. Saya memang mempelajari hukum, tetapi saya punya latarbelakang keagamaan. Walaupun demikian, kami tetap bisa saling menghargai.

Saya kira, sekarang ini saya sudah tergolong masa lalu, tetapi gagasan-gagasan saya barangkali ada gunanya untuk masa depan. Terutama tafsiran saya mengenai Islam. Bahkan dengan Natsir pun saya sering berbeda pendapat. Ia dididik di lingkungan di mana orang Belanda dianggap sebagai musuh bukan karena kolonialismenya, melainkan karena agamanya. Saya, kebanyakan orang Islam diajari mengidentikkan agama-agama lain, terutama Kristen yang dianut orang Belanda, dengan penindasan. Di tempat-tempat lain di dunia, di mana orang Islam pernah dijajah oleh kekuasaan Barat, mereka juga terpengaruh oleh pengertian yang keliru ini. Saya ingin menjadi salah seorang pelopor yang akan memperkenalkan visi baru Islam, seperti di masa-masa awal sejarahnya, ketika Islam masih sangat liberal dan humanis. Kita harus mengembalikan Islam pada fungsinya yang sesungguhnya, sebagai kekuatan moral untuk memperbaiki keadaan dunia. Masalah terpenting di dunia sekarang ini adalah menemukan toleransi bagi hidup bersama tanpa kekerasan dan paksaan. Kita harus mengusahakan agar pendekatan liberal ini menarik dan mengilhami generasi baru Islam di Indonesia. Menurut pendapat saya, kedaulatan negara bangsa menjadi kuno dengan majunya ilmu dan teknologi. Apabila kita dapat memiliki satu panggung dunia yang terdiri atas negara-negara yang otonom, dan bukan negara-negara yang berdaulat seperti sekarang, banyak modal yang sekarang dihabiskan untuk persenjataan dapat digunakan untuk memperbaiki taraf hidup dan mendorong pendidikan.

Dalam batas-batas tertentu saya tidak melihat alasan kenapa Islam tidak selaras dengan sistem ekonomi yang berkembang menurut garis kapitalisme. Islam memiliki konsep tentang riba. Saya tidak setuju dengan orang-orang yang menafsirkan riba dengan bunga. Menurut pendapat saya, riba berarti keuntungan yang diperoleh dengan cara-cara tak berperike-

manusia. Dengan menipu dan menindas rakyat—itulah riba—itu yang dilarang dalam Islam. Juga berjudi—yang berarti menjadi kaya tanpa melakukan sesuatu, dan sekaligus membuat orang lain miskin. Ini juga dilarang. Kapitalisme selaras benar dengan Islam, tetapi ada batas-batasnya. Kita hanya boleh memperoleh keuntungan dengan cara-cara yang tulus, dan perdagangan hanya boleh berlangsung dengan persetujuan bersama yang bersifat sukarela hingga kedua belah pihak merasa bahwa keuntungan diperoleh lewat persetujuan. Pikiran bahwa orang boleh memperoleh keuntungan dengan menipu atau menindas orang lain itu dibenci oleh Islam. Koperasi itu ada aturannya dalam agama Islam. Kita tidak seharusnya memiliki satu ideologi saja—kapitalisme atau sosialisme. Ajaran kapitalisme maupun sosialisme harus diterapkan sesuai keadaan, untuk kepentingan rakyat, bukan secara dogmatis. Orang tidak akan bisa membentuk koperasi jika tidak mengerti makna dan cara menangani bentuk usaha ekonomi ini. Dengan demikian, bentuk-bentuk usaha ekonomi kapitalis, seperti perseroan terbatas, harus diizinkan. Yang harus dihindarkan adalah eksploitasi satu orang terhadap orang yang lain, yang bisa terjadi dalam segala bentuk usaha ekonomi. Tugas masyarakat dan pemerintah adalah mengatasi terjadinya pelanggaran ini.

Ketika saya mengkritik kebijakan-kebijakan ekonomi pada 1950-an itu, saya didorong oleh hati nurani; saya merasa tidak dapat menghindar untuk mengatakan apa yang harus saya lakukan. Sejarah yang akan menilai, siapa yang benar dan siapa yang salah. Kita harus belajar dari kekeliruan dan kesalahan. Selamanya harus ada yang mengingatkan orang agar tetap menjadi manusia yang rasional. Saya kira, tidak terlalu memalukan ditindas oleh pemerintah sendiri daripada dieksploitasi oleh orang asing. Sekarang ini, lebih mudah memperbaiki ne-

geri ini daripada di bawah kekuasaan Belanda. Barangkali jalan sejarah Indonesia sejak kemerdekaan memang harus demikian—kita lakukan semua itu karena kita belum matang. Kita tidak mungkin mengejar dunia modern dalam 25 tahun.

DAFTAR PUSTAKA

- Rosidi, Ajip, *Sjafruddin Prawiranegara Lebih Takut Kepada Allah SWT* (Jakarta: Inti Idayu Press, 1986).
- Mohammad Saubari, "Reflections on Economic Policy-Making, 1945-51", *BIES* 23, No. 2, Agustus 1987, hlm. 118-21.

Abdoel Raoef Soehoed dilahirkan di Jakarta pada 1920. Lulus dari sekolah menengah atas di Jakarta pada 1939, ia kuliah di sekolah tinggi teknik di Bandung, dan lulus sesudah perjuangan kemerdekaan. Pada 1956 Soehoed, yang waktu itu telah menjadi perwira Angkatan Udara Indonesia, mengundurkan diri dari dinas militer dan menjadi konsultan teknik di sebuah perusahaan swasta. Karirnya sebagai pegawai negeri dimulai ketika ia ditunjuk sebagai Penasihat Utama Menteri Pembangunan dan Industri. Ia kemudian diangkat menjadi anggota Komisi Teknik untuk Penanaman Modal, yang kemudian menjadi Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM). Soehoed ditunjuk menjadi wakil ketua badan tersebut, merangkap Kepala Divisi Promosi Penanaman Modal Asing BKPM. Pada 1976 ia juga ditunjuk menjadi Ketua Otorita Pembangunan Asahan. Pada 1978 ia menjabat Menteri Perindustrian dalam Kabinet Pembangunan Ketiga (1978-83) dan pada Mei 1983 ditunjuk menjadi anggota Dewan Pertimbangan Agung.

Sebagai penganjur yang kuat dan persuasif dari apa yang kemudian disebut pendekatan strukturalis industrialisasi, Soehoed dapat dipandang sebagai arsitek utama kebijakan industri Indonesia pada akhir 1970-an dan awal 1980-an. Pada 7 September 1987 ia memberikan wawancara kepada Thee Kian Wie dan Hal Hill mengenai pandangannya sekitar pembangunan sektor manufaktur Indonesia.

4

ABDOEL RAOEF SOEHOED

ORDE LAMA

DI MASA Orde Lama saya menjadi pengusaha swasta yang banyak berkecimpung dalam pengembangan industri. Sejak awal diakui oleh pemerintah bahwa cara terbaik untuk mengubah negeri ini menjadi masyarakat industri adalah dengan membangun industri dasar, walaupun apa yang dimaksud dengan industri dasar belum dirumuskan dengan jelas. Seingat saya, Kepala Biro Perancang Nasional (BPN) waktu itu, Ir Djuanda, mengusulkan pendekatan bercabang dua menyangkut industrialisasi: (1) industri untuk menghasilkan barang-barang yang diperlukan di dalam negeri, dan (2) industri yang harus mendatangkan penghasilan untuk membiayai pembangunan industri-industri lain; ini adalah sistem yang saling melengkapi. Tidak banyak proyek yang direncanakan pada tahun-tahun sebelum 1965 benar-benar terwujud, walaupun ada pabrik pupuk pertama di Palembang dan pabrik semen besar pertama di Gresik, yang kemudian masing-masing dikenal

sebagai PT PUSRI dan PT Semen Gresik. Sebuah pabrik baja yang akan dibangun dengan bantuan Rusia menghadapi banyak masalah dan akhirnya tidak terwujud. Ada beberapa pabrik yang dimulai di masa Orde Lama tetapi terhenti karena masalah politik sekitar 1965, dan akhirnya diselesaikan pada 1970-an.

Walaupun demikian, satu konsep sudah diterima untuk pertama-tama mendirikan industri dasar dengan memanfaatkan berbagai sumberdaya alam yang tersedia, dan kemudian mengembangkan industri hilir.

PERKEMBANGAN INDUSTRI ORDE BARU

Di masa Orde Baru saya percaya konsep itu lebih sah lagi. Kalau di masa Orde Lama sarana amat terbatas, maka di masa Orde Baru tuntutan nya berbeda. Pertama-tama pemerintah yang baru menempuh suatu kebijakan yang sangat bijak, yaitu membuka negeri ini bagi penanaman modal swasta asing, dan mengintrodusir kebijakan yang ditujukan untuk mengembangkan berbagai sumberdaya alam. Pada akhir 1960-an hal terakhir ini masih terbatas terutama pada minyak bumi, karena terdapat kendala keuangan. Awal 1970-an, itulah saat untuk mengembangkan strategi jangka panjang yang terpusat pada industri dasar dan berbagai sumberdaya alam yang dipraktisai oleh pemerintah, sedangkan industri manufaktur hilir diserahkan kepada usaha swasta. Yang pertama akan didanai oleh penghasilan dari minyak bumi dan arus bantuan luar negeri dalam jumlah besar, yang pada umumnya diperoleh dengan persyaratan menguntungkan. Pengembangan sumberdaya alam kemudian bukan hanya terbatas pada minyak bumi, tetapi juga mencakup bahan mineral lainnya dan produk-produk kehutanan. Waktu itu aluminium sudah dipertimbangkan sebagai salah satu industri dasar yang mungkin dapat dikembangkan. Sementara itu, penanaman modal swasta asing dan

domestik tumbuh pesat. Hal ini menarik minat banyak perusahaan untuk memproduksi barang-barang baru sebagai substitusi impor, khususnya di sektor domestik. Saya tidak setuju dengan substitusi impor ini. Walaupun waktu itu saya menyetujui sejumlah proyek substitusi impor, itu hanya untuk menjadikannya dasar guna memacu kembali ekonomi dan untuk menciptakan lapangan kerja secepat mungkin.

Saya mempropagandakan gagasan bahwa sudah waktunya pemerintah mengerahkan semua sumberdaya yang tersedia untuk pengembangan infrastruktur dan industri dasar. Tetapi dalam hal ini saya tidak memperoleh banyak dukungan. Beberapa kalangan tertentu berpendapat bahwa gagasan ini hanya akan mengulangi apa yang telah dilakukan oleh Orde Lama tanpa hasil. Namun perbandingan demikian itu tidak sah. Orde Lama gagal karena tidak tersedia sarana yang diperlukan, negeri ini tidak terbuka, dan tidak ada stabilitas politik dan sosial yang memadai untuk memajukan pembangunan secara besar-besaran. Tidak ada banyak waktu untuk memikirkan ekonomi dengan serius.

Di bawah Pemerintah Orde Baru, keadaan berubah sama sekali. Berbagai sarana tersedia, pasar bagi banyak komoditas menguntungkan, dan bangsa ini sudah siap melaksanakan pembangunan; konsekuensinya adalah terdapat lebih banyak dukungan masyarakat.

INDUSTRI DASAR DAN

PENDALAMAN STRUKTUR INDUSTRI

Kalangan-kalangan tertentu berpandangan bahwa industri hilir harus dikembangkan lebih dulu, sebab industri ini menciptakan lapangan kerja dan menyumbangkan apa yang dinamakan pemerataan keadilan pembangunan. Ini memang benar, tetapi industri itu dapat diserahkan kepada usaha swasta,

asalkan insentif yang benar bisa ditawarkan. Hal ini akan memungkinkan pemerintah memusatkan perhatian pada pengembangan industri dasar dan infrastruktur. Kemudian secara berangsur-angsur sektor hilir dapat dihubungkan dengan sektor hulu untuk mencapai strategi pertumbuhan industri jangka panjang.

Begitulah jalan pikiran saya, tetapi sebelum saya menjadi Menteri Perindustrian pada 1978 saya tidak dapat menyampaikan pesan itu. Saya usulkan sekitar 52 industri dasar yang harus diprakarsai oleh pemerintah, karena pengusaha swasta belum siap. Persoalan industri dasar yang dihadapi biasanya adalah kebutuhan modal yang besar jumlahnya, masa tenggang yang lama sekali, infrastruktur yang harus dibangun dulu, dan keuntungannya umumnya rendah. Saya berhasil meyakinkan pemerintah bahwa kalau kita sudah meletakkan dasarnya dengan bantuan penerimaan minyak bumi yang melonjak, perkembangan industri akan berakselerasi sendiri. Konsep ini disetujui, tetapi saya tidak bisa melaksanakan seluruh program di masa bakti saya. Demikian pula banyak proyek yang telah dilaksanakan, termasuk pabrik semen dan pupuk, peleburan aluminium Asahan, pabrik kertas dan kayu lapis, serta inti industri baja dan rekayasa.

Namun saya menyesal bahwa dana yang dialokasikan tidak memadai untuk melatih tenaga kerja, khususnya dalam industri rekayasa. Orang umumnya yakin bahwa pabrik-pabrik yang ada akan melaksanakan tugas pelatihan itu. Sayang juga bahwa walaupun saya bermaksud menyerahkan sektor hilir kepada usaha swasta, tidak ada cukup petunjuk jangka panjang untuk sektor swasta; tumpang-tindihnya wewenang di antara lembaga-lembaga pemerintah seringkali menyebabkan terjadinya perubahan tak menentu atas aturan main, peraturan, dan prosedur. Contohnya adalah dalam hal industri oto-

motif, di mana standardisasi seharusnya dapat menjadi faktor pengatur yang penting, dan bukan segalanya diserahkan kepada kekuatan pasar. Semua orang mencoba ikut main, sehingga terjadi proliferasi bermacam-macam merek dan model (72 merek dan lebih daripada 150 model ketika saya menjadi menteri) sehingga mustahil memikirkan industri otomotif nasional sebagai tujuan akhir. Secara berangsur-angsur saya berlakukan pembatasan, dan mendorong standardisasi. Ketika saya meletakkan jabatan, jumlah merek telah berkurang separo lebih, dan kondisinya sudah lebih kondusif untuk membuat komponen-komponen bagi perlengkapan standar dan menyusun kebijakan jangka panjang. Saya sebutkan industri otomotif khususnya karena transportasi mobil memang krusial di Indonesia, sementara bagian-bagian tertentu industri ini masih sangat bersifat padat karya, sehingga dapat mengakomodasi kebutuhan lapangan kerja yang baru.

Di negara-negara dengan sejarah industri yang lebih lama, industri dasar biasanya berkembang dari industri hilir ke industri hulu untuk menjamin pasokan bahan baku dan bahan dasar. Proses itu berlangsung alamiah melalui kekuatan pasar. Pola perkembangan dengan mengikuti kekuatan pasar itu kira-kira tidak mungkin terjadi di negara berkembang seperti Indonesia. Di awal Orde Baru, usaha swasta enggan memasuki sektor hulu karena margin keuntungannya lebih kecil dan risikonya lebih tinggi, sementara kebutuhan modalnya besar sekali. Karena itu saya menyarankan agar pemerintah memelopori industri-industri dasar. Sekarang usaha swasta sudah jauh lebih kuat, dan saya kira wajar membiarkannya, bahkan mendorongnya, untuk mengambil prakarsa dan peran yang lebih besar.

Sayang sekali timbul perpecahan di antara pandangan-pandangan yang saling bersaing mengenai perlunya industri "*high-tech*" (teknologi tinggi). Industri "*high-tech*" pasti diperlukan

di masa depan, dan membangun fondasinya sekarang bukan-nya tidak bijak. Program-program yang ada sekarang barangkali agak terlalu luas dalam keadaan sekarang, tetapi kita tidak perlu khawatir, khususnya terhadap industri-industri berteknologi tinggi atau proyek-proyek industri berskala besar, apabila kelayakannya sudah terbukti. Saya memahami argumen para ekonom dan perlunya berhati-hati, tetapi kehati-hatian dapat dengan mudah membuat orang terombang-ambing dan proyek-proyek besar bisa mandek karena tiadanya ketegasan, sementara orang lain di tempat lain sudah memulai dengan membangun proyek-proyek ini.

Misalnya, rencana membangun Pusat Olefin (*Olefin Centre*) di Sumatra Utara sudah direncanakan lebih daripada sepuluh tahun lalu. Ketika rencana itu sedang dibahas, proyek ini sangat layak; sekiranya waktu itu proyek ini langsung dimulai, proyek ini tentu akan menguntungkan. Tetapi sementara itu Saudi Arabia sudah membangun pabrik besar, dan sekarang tidak ada gunanya kita menanamkan modal di sektor ini. Zaman kita ini zaman perubahan teknologi yang sangat cepat, jadi kita harus menangani dengan sungguh-sungguh proyek-proyek yang berhubungan dengan teknologi dan sensitif terhadap teknologi.

SUBSTITUSI IMPOR DAN MENINGKATKAN EKSPOR

Mengharapkan terjadinya peralihan cepat dari substitusi impor ke orientasi ekspor bagi saya tidak terlalu realistis. Dalam tiga Repelita (Rencana Pembangunan Lima Tahun) pertama, ditekankan untuk memproduksi kebutuhan-kebutuhan pokok, jadi semua industri dipusatkan pada pasar domestik, dan semua itu dilindungi dengan baik sekali. Tidak terbayangkan produk-produk itu dapat diubah ke arah ekspor dengan cepat. Tentu saja kita harus mencoba mengeksport sebanyak mung-

kin, tetapi hal itu tidak bisa dilakukan dalam semalam. Penyesuaian kurs matauang memang bisa membantu di tahap awal, tetapi efek-efek positif penyesuaian itu akan cepat hilang kalau tidak disertai tindak lanjut yang lebih bersifat jangka panjang.

Cara alternatif, di tengah resesi sekarang, untuk mempertahankan neraca pembayaran yang sehat dapat ditempuh dengan memberikan lebih banyak perhatian pada sisi pengeluaran, jadi bukan memusatkan perhatian sepenuhnya pada penerimaan devisa. Devisa dalam jumlah besar pasti akan dapat dihemat apabila dana yang masuk itu diteliti dengan lebih cermat dalam hubungannya dengan teknologi yang diterapkan dan dengan kebutuhan devisa tersebut agar dapat diperoleh keuntungan ekonomi tertentu. Pendapat berlawanan yang sering terdengar adalah bahwa pengeluaran dalam bentuk valuta lokal yang pasti naik, sehingga akhirnya akan mengakibatkan inflasi lagi.

Tanpa menyanggah kemungkinan ini, tetap ada gunanya mempertimbangkan alternatif antara kesempatan kerja yang lebih banyak dan penggunaan barang-barang dan jasa lokal. Ambil contoh pembangunan jembatan di suatu tempat di pedalaman Sumatra atau Kalimantan, yang untuk volume lalu lintas sekarang masih bisa dibuat dari kayu, yang tentu saja jauh lebih murah daripada jembatan dari baja atau beton. Jembatan demikian memang tidak memberikan sumbangan sebanyak jembatan yang mahal ditinjau dari sudut pengeluaran untuk pembangunan, tetapi ditinjau dari keuntungan ekonominya jembatan kayu pasti mendatangkan efek yang sama; sementara jembatan itu hanya membutuhkan devisa yang lebih kecil jumlahnya. Menurut pendapat saya, besarnya pengeluaran untuk pembangunan sebagai ukuran pertumbuhan terlalu banyak ditekankan, tetapi nilai efektif yang nyata tidak terlalu ditekankan, padahal ini berhubungan dengan na-

iknya penerimaan. Ada ruang lingkup yang luas sekali bagi pembangunan infrastruktur, bukan sekadar jalan-jalan raya dan jembatan-jembatan besar di kota-kota, melainkan juga di wilayah-wilayah pedesaan, termasuk bendungan-bendungan kecil dan irigasi di seluruh negeri. Semua itu dapat menggunakan teknologi tepat guna, dengan memanfaatkan metode-metode konstruksi yang padat karya dan bahan lokal serta perlengkapan yang dihasilkan oleh industri setempat atau bahkan industri skala kecil. Pengeluaran pemerintah, dengan demikian, bisa menciptakan perkembangan yang lebih efektif, dan saya kira kita bisa menyeimbangkan neraca moneter dan menyediakan lapangan kerja dengan jauh lebih cepat daripada memusatkan perhatian semata-mata pada ekspor, mengingat kita belum sepenuhnya siap untuk mengubah arah kebijakan ini.

Selain itu, walaupun banyak industri sudah dikembangkan, pemasaran dan distribusi tetap menjadi kendala besar. Transportasi domestik masih sangat mahal. Ada kebutuhan merealokasikan industri-industri untuk menjamin agar transportasi menjadi lebih efektif dan efisien. Investasi dalam transportasi dalam negeri akan memajukan perkembangan industri dan menciptakan lapangan kerja serta membantu mengompensasikan turunnya penerimaan minyak bumi.

Pemahaman yang lebih komprehensif tentang perdagangan dan pemasaran sangat diperlukan. Kita masih terpengaruh oleh pandangan mengenai perdagangan yang muncul pada zaman ketika pasokan barang-barang kurang, sehingga berkembang banyak perdagangan kecil dan percaloan. Akibatnya, timbul pandangan mengenai perdagangan sebagai sekadar tindakan membeli dan menjual. Perdagangan dalam arti modern, menurut saya, lebih rumit. Ada kebutuhan mendapatkan informasi yang benar dan tepat, waktu, serta kemampuan melakukan penyebaran dengan cepat. Orang harus dapat mengi-

kuti pola permintaan konsumen yang terus berubah dan dapat memberikan respons yang tepat. Perusahaan-perusahaan dagang kita—kalau memang boleh disebut demikian—buruk perlengkapannya, dan hampir tidak bisa disebut pedagang menurut definisi saya. Saya pikir perdagangan merupakan salah satu sektor terlemah ekonomi kita. Kita masih belum menguasai “ilmu dagang”.

INDONESIA SEBAGAI NEGARA INDUSTRI BARU?

Di negara seperti Indonesia, di mana terdapat begitu banyak pulau, dengan sumberdaya alam yang berlimpah, dan dengan penduduk yang begitu besar, tidak mudah mengembangkan kebijakan yang jelas dan agresif seperti di Jepang, Taiwan, atau Korea Selatan. Pada waktu ini saya belum tahu bagaimana cara agar kita bisa mencontoh pola mereka, dan saya kira tidak benar bagi Indonesia untuk sekadar meniru model mereka. Pertama-tama kita perlu meningkatkan daya beli domestik kita sendiri, dan itu, antara lain, memerlukan peningkatan efisiensi pertanian dan pekerjaan umum. Ini akan menciptakan daya beli yang diperlukan oleh industri domestik untuk berkembang dan secara berangsur-angsur dihadapkan pada persaingan dengan luar negeri.

Korea dan Taiwan sudah menetapkan kebijakan-kebijakannya karena tidak punya banyak pilihan lain. Mereka harus menerapkan apa saja yang mungkin diterapkan untuk mendukung kebijakan-kebijakannya, bahkan dengan mengorbankan kepentingan domestik demi ekspor. Indonesia punya banyak pilihan, termasuk mengembangkan pekerjaan umum dengan nilai sosial yang nyata, dan dengan meningkatkan efisiensi pertanian. Hal ini akan meluaskan pasar domestik, dan memungkinkan ekspor tumbuh dengan cara yang lebih alamiah. Kemudian ada faktor-faktor non-ekonomi yang membuat kebi-

jakan-kebijakan mereka sulit ditiru oleh Indonesia. Geografi Indonesia, misalnya, tidak memungkinkan adanya pengawasan pantainya secara ketat. Selain itu, terdapat banyak pusat produksi asing di dekat Indonesia, hampir-hampir di halaman belakangnya. Kedua—dan ini sering sekali tidak diperhatikan orang—dibandingkan bangsa-bangsa lain yang sedang berkembang, rakyat Indonesia jauh lebih lama menghadapi beragam pengaruh dari luar. Indonesia di masa lalu selalu menjadi persilangan dagang dan budaya, dan merupakan paduan banyak latarbelakang etnis. Dengan semua ini, kebijakan yang dapat dengan mudah diterapkan pada masyarakat seperti di Korea atau bahkan India, tidak dapat dengan mudah diimplementasikan di Indonesia.

PEMBANGUNAN ASAHAN

Saya sangat terlibat dalam pembangunan Asahan; tujuannya adalah untuk memanfaatkan potensi listrik tenaga air dari Sungai Asahan di Sumatra Utara untuk mengembangkan produk-produk, seperti aluminium batangan, mula-mula untuk ekspor, tetapi akhirnya untuk industri domestik. Produksi aluminium primer ini hanya sebagai awal, sesudah itu diikuti dengan industri-industri antara, hilir, dan industri-industri terkait lainnya. Kini sudah tiba waktunya memikirkan bagaimana mengembangkan penyulingan bauksit untuk memproduksi alumina dari bauksit lokal sebagai masukan untuk peleburan tersebut. Pulau Bintan di Kepulauan Riau memiliki cadangan besar, walaupun sudah ditambang beberapa waktu lamanya. Kalimantan Barat juga memiliki cadangan besar yang belum tersentuh. Sudah ada rencana untuk membangun pabrik aluminium di Pulau Bintan. Pulau Bintan mungkin bukan lokasi yang paling ideal karena beberapa alasan, tetapi pemerintah telah mengambil keputusan mengenai pulau ini.

Walaupun lokasinya kurang ideal, Bintan mungkin masih layak, karena makin banyak peleburan dibangun di Timur Tengah, juga Asia Selatan dan Tenggara, yang sekarang ini hanya dapat mengandalkan Australia sebagai pemasok masukannya (*input*). India pun sekarang tampil di bidang ini. Pada akhirnya keadaan ini tidak akan berlangsung lama; sejumlah besar peleburan pasti akan membutuhkan landasan pasokan yang lebih luas. Tidak mustahil bahwa lebih banyak peleburan akan dibangun di Asia Tenggara untuk melayani pasar Jepang yang besar, yang sekarang samasekali tidak memiliki peleburan sendiri, bahkan juga Eropa.

Jadi ada peluang baik bagi Penyulingan Alumina Bintan untuk menjadi penyulingan yang tangguh sebagai sumber tambahan alumina, dan ada peluang untuk membagi pasar tanpa saling bersaing. Konsep yang sama juga berlaku bagi produk-produk karbon yang diperlukan oleh peleburan. Secara strategis, Asahan dan pengembangan selanjutnya, yang bertalian dengan aluminium, harus membuktikan tepatnya kebijakan pembangunan industri yang didasarkan pada sumberdaya alam dan komoditas dasar yang tangguh, asalkan keduanya dipilih secara benar dengan pertimbangan jangka panjang. Sejauh ini konsep tersebut tampak sudah berjalan di sektor minyak bumi dan gas alam, produk-produk kayu, aluminium, dan tekstil.

Mengenai dipilihnya Sumatra untuk menerapkan konsep ini, pertimbangannya tidak hanya terbatas pada sumberdaya alam yang tersedia, melainkan juga didasarkan pada faktor-faktor sosio-ekonomi, seperti infrastruktur yang cukup berkembang, fasilitas pendidikan yang memadai, serta tingkat keberhasilan sosio-ekonomi yang cukup tinggi, yang semuanya meningkatkan potensi untuk menjadi daerah industri kedua di Indonesia sesudah Jawa. Dalam proses ini Asahan dan

kompleks gas serta pupuk Lhokseumawe sudah menjadi penggerak-penggerak pokok tambahan, selain perkebunan yang selama beberapa dasawarsa merupakan satu-satunya lokomotif kemakmuran wilayah tersebut.

PERAN PERUSAHAAN NEGARA

Saya setuju untuk memberikan peran lebih besar kepada perusahaan swasta, tetapi tidak hanya untuk mengurangi masalah penerimaan negara seperti sekarang ini. Seperti sudah saya katakan, pemerintah harus mengambil prakarsa pada tahap-tahap awal, karena tidak ada perusahaan swasta yang kuat pada periode tersebut. Sayang, kebanyakan perusahaan negara tidak terencana dengan baik dan tidak dikelola dengan baik pula. Maklumlah, manajemennya sebagian besar diambil dari pegawai negeri yang pandangan dan sikapnya sangat dipengaruhi oleh pengalamannya sebagai birokrat dan tidak betul-betul cocok di bidang usaha, sehingga akibatnya mayoritas perusahaan negara tidak berjalan terlalu efisien. Karena itu saya melihat swastanisasi pertama-tama sebagai sarana untuk meningkatkan efisiensi dan produktivitas perusahaan milik negara. Hal ini pada akhirnya dapat membantu menciptakan sumber penerimaan baru bagi pemerintah, tetapi tujuan utamanya haruslah demi meningkatkan efisiensi, jadi bukan untuk menguasai perusahaan-perusahaan yang tidak menguntungkan. Saya menyetujui upaya mengubah perusahaan negara menjadi usaha patungan dengan perusahaan swasta atau bahkan dengan perusahaan asing, atau setidaknya-tidaknya memiliki beberapa perusahaan negara yang dijalankan oleh tim atau badan manajemen swasta domestik atau asing, sampai akhirnya terbentuk manajer Indonesia yang cakap dalam jumlah cukup. Karena itu, yang lebih penting dalam persoalan "swastanisasi atau tidak" adalah menjawab pertanyaan "apa

yang dimaksud dengan swastanisasi” dan “bagaimana swastanisasi dijalankan”.

Persepsi-persepsi tertentu harus ditinjau kembali atau dimodifikasi untuk memberikan peluang terhadap keberhasilan swastanisasi. Sebagai contoh, ada perbedaan pendapat yang tajam mengenai tafsiran Pasal 33 Undang-Undang Dasar berkaitan dengan kepemilikan tanah secara luas, yang akan berpengaruh terhadap swastanisasi perkebunan-perkebunan milik negara dan partisipasi asing. Ada prasangka untuk menyetujui kepemilikan tanah kecil ketimbang perkebunan yang dioperasikan secara komersial, sementara itu seringkali diajukan pertanyaan apakah memiliki tanah masih merupakan keinginan yang umum di kalangan penduduk pedesaan, atau apakah keuntungan dapat diperoleh dengan menggarap tanah tanpa memilikinya.

Walaupun kepemilikan tanah di tengah masyarakat pedesaan masih menjadi persoalan penting, saya mendapat kesan bahwa tujuan utama sebagian masyarakat, yang terus meningkat jumlahnya, adalah mampu memenuhi beraneka ragam kebutuhan dasar, seperti pendapatan tetap, pendidikan, pelayanan kesehatan, dan seterusnya. Barangkali sekarang memiliki tanah kurang dominan dibandingkan dengan mendapat keuntungan lewat pekerjaan tetap dan berpenghasilan dengan bekerja di perkebunan modern. Saya yakin, penduduk pedesaan lebih merasa aman dan lebih puas memiliki pekerjaan yang baik di perkebunan, yang memberikan gaji memadai, dan bahwa kepemilikan tanah tidak lagi mendominasi. Tentu saja pemerintah harus menggariskan dengan jelas kewajiban-kewajiban sosio-ekonomi perkebunan-perkebunan itu, dan berusaha agar kewajiban-kewajiban itu dipenuhi. Kebijakan itu tidak boleh merugikan program perkebunan rakyat yang dijalankan oleh pemerintah, karena kedua konsep itu dapat

diterapkan sesuai dengan kecocokan sesuatu wilayah, dan dalam beberapa hal bahkan dapat diterapkan berdampingan tanpa saling mencampuri.

Karena itu masalahnya bukan sekadar mengajukan pertanyaan apakah swastanisasi adalah langkah yang tepat untuk ditempuh, melainkan menganalisis dan menilai apa yang terkait sebagai akibat swastanisasi. Saya yakin, berbagai langkah mesti ditempuh. Perusahaan-perusahaan kecil yang tidak memiliki nilai strategis bisa dijual, barangkali dengan potongan harga. Untuk sektor-sektor lain, pasar modal bisa digunakan. Kalau ada sektor swasta yang berminat terhadap Asahan, secara pribadi saya akan menyambut baik keikutsertaan mereka.

Mungkin ada sejumlah perusahaan negara yang sepenuhnya harus berada di tangan pemerintah karena alasan politis atau strategis. Sebagai contoh, Pertamina, karena perannya yang strategis, khususnya dalam hal penerimaan negara, harus tetap dipegang oleh pemerintah. Barangkali ada sejumlah kasus demikian itu; pilihannya harus didasarkan pada pertimbangan pembangunan nasional secara menyeluruh.

ALIH TEKNOLOGI DAN INDUSTRI "HIGH-TECH"

Untuk membangun industri rekayasa nasional, salah satu syaratnya adalah adanya standar industri nasional dan fasilitas pelatihan yang cukup; kedua hal ini belum berkembang sepenuhnya. Indonesia jelas memiliki potensi yang sangat besar untuk membuat mesin-mesin, bukan mengimpornya. Pembangunan jalan, misalnya, dengan metode padat karya sekalipun, masih memerlukan mesin penghalus jalan. Demikian pula bendungan irigasi kecil, yang dibangun dengan metode padat karya, masih memerlukan beberapa mesin pengaduk semen dan satu-dua bulldoser sederhana. Lebih baik mengembangkan standar manufaktur lokal daripada mengimpor perlengkapan

yang canggih tetapi sangat mahal, yang akan menurunkan, bukan menaikkan, peran padat karya. Devisa bisa dihemat demi industri rekayasa domestik. Standar yang tepat bisa meningkatkan produksi lokal.

Perlengkapan untuk pekerjaan umum yang sederhana, industri perumahan, dan industri skala kecil, juga untuk pabrik karet, pabrik pengolah minyak sawit, dan pabrik gula, merupakan landasan bagi industri rekayasa. Sebagai contoh, dengan 50 pabrik gula yang sekarang beroperasi, dan dengan perkiraan umur ekonomisnya 20 tahun, berarti dalam hal beban kerja kita harus memproduksi paling tidak setara dengan dua pabrik gula setiap tahun, dan ini merupakan dasar yang baik bagi berkembangnya beberapa industri rekayasa. Kalau ditambahkan industri minyak sawit dan minyak goreng, pabrik sabun, pabrik bahan atap, dan sebagainya, kita sudah memiliki dasar untuk membangun industri rekayasa domestik yang kuat. Dengan awal seperti ini, ditambah orang-orang yang terlatih baik, kita tidak akan sukar beralih ke produksi permesinan yang lebih canggih, termasuk produk-produk berteknologi maju.

Untuk negeri yang berpenduduk 170 juta jiwa, kebutuhannya tidak hanya teknologi maju. Teknologi konvensional yang sederhana serta ketrampilan rekayasa di tingkat rendah pun sama pentingnya. Walaupun yang sedang kita usahakan adalah teknologi maju, pengembangan teknologi yang lebih konvensional pun masih diperlukan. Ambillah contoh pengembangan tenaga listrik. Di Jawa sekarang ini kita memiliki jaringan tenaga listrik yang secara teknis sangat maju, meliputi seluruh pulau. Ini adalah proyek sangat mahal yang sekarang sudah pasti tidak dapat kita kembangkan di pulau-pulau lain. Untuk wilayah-wilayah yang jarang penduduknya kita perlu mengembangkan sistem yang dilokalisir, termasuk mikro-hi-

dro dan mini-hidro yang juga dapat menjadi dasar yang baik bagi industri lokal, apalagi jika standardisasi tingkat tinggi dipakai. Republik Rakyat China, misalnya, mengembangkan 70 persen tenaga listriknya dengan sistem mini untuk pedesaan. Hanya kota-kota besar dan wilayah-wilayah industri yang dihubungkan dengan jaringan tenaga listrik. Argumen mereka, yang memang tepat, adalah bahwa pabrik-pabrik kecil tidak perlu diimpor. Lebih murah membuatnya sendiri, walaupun barangkali mutunya tidak sama dengan yang impor.

Beberapa proyek harus diimpor sepenuhnya. Masalah terpenting di sini adalah menilai dengan tepat teknologi dan waktunya—mengambil keputusan yang tegas pada saat yang tepat. Contoh yang baik adalah Proyek Olefin yang sudah disinggung di depan, yang direncanakan untuk Sumatra Utara, ketika pasar sedang baik. Waktu itu ada tawaran investasi yang masuk akal, yang bisa saja bukan tawaran yang terbaik, tetapi paling tidak kelihatannya dapat segera diimplementasikan berdasarkan studi kelayakan yang baik. Seperti sudah saya katakan, perundingan waktu itu berlarut-larut selama beberapa tahun untuk memperoleh perjanjian yang lebih baik, yang berakhir dengan pembatalan proyek itu. Ada waktunya kita harus mengambil keputusan secara cepat, walaupun dengan sejumlah risiko yang sudah kita perhitungkan.

Kini kita harus menilai investasi tidak hanya dari segi besarnya modal, melainkan juga dari segi penerimaannya, baik yang nyata maupun yang tak nyata. Kita juga perlu mengutamakan mutu investasi—industri yang bisa memperkenalkan metode-metode kerja baru, produk-produk yang lebih baik mutunya, serta penggunaan bahan dan sumber-sumber yang tersedia secara efisien. Masalah yang pokok tetaplah soal keuangan, tetapi secara fundamental masalahnya yang terbesar adalah manajemen. Selama kita tidak memiliki fasilitas pela-

tihan yang mencukupi untuk buruh dan manajemen, sangat sukar mengembangkan struktur industri yang sehat. Kita berharap dapat mengatasi masalah ini dalam waktu yang tak terlalu lama, tetapi sekarang ini satu-satunya cara, walaupun bukan yang ideal, untuk memperkenalkan ketrampilan dan disiplin yang diperlukan adalah lewat investasi asing. Karena itu, barangkali, bukan waktunya sekarang ini kita menekankan masalah-masalah yang sensitif, seperti kepemilikan dan peran para ahli asing.

Tentu saja kita menginginkan alih pengetahuan dan sebagian posisi kepada kita. Tetapi ini bukan sekadar masalah melatih atau memasukkan semua itu ke dalam buku petunjuk secara luas. Sekiranya menurut penilaian kita para ahli asing itu betul-betul rela melatih, masih ada pertanyaan, apakah tenaga kerja kita dapat menyerap pengetahuan itu dengan cukup cepat dan betul-betul menguasainya. Terbayang oleh saya bahwa kapasitas penyerapan para profesional muda kita masih sangat terbatas. Karena itu, bila proses lokalisasi kita dorong terlalu keras, kita bisa ditinggalkan oleh para ahli itu, sementara rakyat kita masih belum belajar menjalankan tugasnya. Hal ini terutama karena teknologi terus berubah begitu cepat. Satu contoh adalah hortikultura—ini tidak seperti di masa lalu, ketika tanaman tumbuh dengan mudah di tanah yang sangat subur, dan segalanya berjalan lancar. Sekarang ini kita harus menguasai pengetahuan baru, yang muncul hampir-hampir setiap minggu, dan harus memproduksi produk-produk yang lebih baik mutunya. Orang Jepang dan Korea dengan agresif telah mengembangkan berbagai program pelatihan dan sistem informasi yang meliputi seluruh negeri. Di Indonesia hal ini belum ada. Kita perlu lebih menekankan pendidikan, informasi, dan peran pemuda. Ini tiga bidang yang sangat penting, tetapi sebegitu jauh saya belum mendapat kesan bahwa berbagai masalah di bidang-bidang itu betul-betul sudah ditangani.

Hal ini juga menyangkut masalah kerjasama dengan luar negeri lewat sektor swasta. Dalam hal ini kerjasama tidak mesti berarti investasi langsung; kerjasama bisa mencakup pemberian lisensi, kontrak bantuan teknik, atau pembagian keuntungan. Saya berharap BKPM dapat mengembangkan berbagai bentuk kerjasama, tidak sekadar mengandalkan diri pada metode penanaman modal asing.

PERANAN JEPANG

Saya masih percaya Jepang dapat memainkan peran penting dalam membantu negara-negara di kawasan ini untuk tinggal landas dan menjadi mitra yang betul-betul setara. Jepang memiliki potensi; negara ini punya kelebihan, karena letaknya dekat dengan Indonesia, dan terdapat banyak unsur yang bersifat saling melengkapi antara Jepang dan Indonesia. Walaupun demikian masih terdapat satu masalah, dan masalah ini ada pada kedua belah pihak. Barangkali hanya waktu dan hubungan yang lebih erat yang dapat memecahkan masalah tersebut. Negara-negara penerima di Asia, terutama negara-negara yang diduduki Jepang selama perang, masih menyimpan berbagai trauma.

Kekhawatiran ini, tanpa disadari, terus hidup karena langkah-langkah bisnis orang Jepang yang cepat dan agresif dewasa ini. Saya sudah berkali-kali berusaha menjelaskan hal ini kepada teman-teman saya dari Jepang, tetapi rupanya penjelasan itu belum cukup dipahami, karena sikap semacam itu rupanya ada di kalangan mereka sendiri, yakni cara hidup yang penuh persaingan keras. Orang takut kepada orang Jepang karena cara mereka yang tak kenal ampun dalam mengejar kepentingan-kepentingannya. Tentu saja tiap orang harus sepenuhnya mengurus kepentingannya sendiri, tetapi ada banyak cara untuk melakukan hal itu. Terpikir oleh saya masih

hidupnya kekhawatiran lama yang lama terpendam di pikiran orang Jepang, yang selama berabad-abad merasa terancam. Jepang dengan penduduknya yang sangat rajin dan cerdas, tetapi masih memiliki semacam mentalitas terkepung, harus menyadari bahwa kedudukannya di dunia sekarang ini menonjol, dan kedudukan itu membawa tanggungjawab; Jepang juga harus melepaskan diri dari prasangka-prasangka. Di kalangan akademis dan politik saya sudah melihat ada perubahan, terutama di kalangan akademis. Tetapi di sektor swasta masih perlu dilakukan banyak penyesuaian, sebelum keuntungan-keuntungan, sebagai berkah kerjasama, dapat benar-benar dinikmati bersama oleh semua pihak yang berkepentingan.

Berkaitan dengan kebijakan industri Indonesia, sistem garis kebijakan industri Jepang barangkali memiliki lebih banyak keunggulan dibandingkan model Barat, yang berupa kebebasan bagi semua. Pada prinsipnya saya tidak takut menerapkan hal seperti MITI (Kementerian Perdagangan Internasional dan Industri), yang memainkan peran sangat aktif dalam membangun ekonomi Jepang. Namun dibutuhkan waktu untuk membentuk staf yang diperlukan untuk menjalankan lembaga seperti itu. Sistem dan staf MITI telah dikembangkan dalam jangka waktu lama, sebelum akhirnya menjadi badan yang menonjol seperti sekarang, lengkap dengan birokratnya yang andal, yang terlatih baik untuk mencapai tujuan-tujuan yang spesifik.

USAHA PRIBUMI

Bagaimanakah kita mengatasi "kesenjangan" etnis dalam usaha? Ini masalah yang belum pernah berhasil kita pecahkan. Salah satu caranya adalah dengan melakukan investasi di tengah khalayak pribumi, sehingga mereka dapat menjalankan usaha dengan tingkat lebih setara; inilah gagasan yang mendasari pembentukan kawasan industri mini yang disubsidi di

masa jabatan saya sebagai Menteri Perindustrian. Namun kawasan-kawasan tersebut tidak mampu mencapai sasarannya karena tidak diberi sumber anggaran, melainkan harus mengandalkan diri pada pendanaan bank, yang tentu saja menghambat tercapainya sukses.

Akar masalah kesenjangan etnis terpendam dalam sejarah kolonial Indonesia. Kebijakan-kebijakan kolonial telah menciptakan kesenjangan tidak hanya dalam usaha, melainkan secara sosial. Di masa jabatan saya, saya mencoba mengembangkan kebijakan berupa gabungan antara petunjuk pengaturan sektor-sektor usaha tertentu dan perlakuan istimewa terhadap usaha pribumi, tanpa meniadakan pemberian kesempatan yang adil kepada masyarakat nonpribumi; tetapi sejak saya berhenti, banyak hal diserahkan lagi sepenuhnya kepada kekuatan pasar.

Perlakuan istimewa terhadap usaha pribumi tidak seharusnya diberikan dalam bentuk kredit keuangan, melainkan dalam bentuk aset dan kesempatan; ini memang akan menyangkut subsidi, yang saya lebih suka menyebutnya sebagai investasi dalam masyarakat. Konsep investasi dalam masyarakat dapat diperluas, misalnya mencakup pusat-pusat perbelanjaan besar yang dibangun oleh orang Indonesia nonpribumi. Pembangunan pusat-pusat perbelanjaan ini tidak usah dihalangi, tetapi pemerintah harus membeli, katakanlah, sepertiganya dengan harga pasar dan menyerahkannya kepada pedagang-pedagang Indonesia pribumi untuk dimanfaatkan dengan potongan pajak. Ini akan memberi sektor pribumi kemampuan bersaing dengan kelompok nonpribumi dengan landasan yang sama, tanpa tekanan politik yang tidak pada tempatnya. Prakarsa kelompok nonpribumi tidak usah dihambat, tetapi keuntungannya harus dapat diakses oleh kelompok-kelompok usaha pribumi, dan ini memerlukan kebijakan dan subsidi ter-

tentu. Sayang, "subsidi" sekarang ini punya konotasi negatif di kalangan pembuat kebijakan. Pertanyaannya adalah apakah dukungan semacam ini merupakan subsidi dalam arti yang biasa, ataukah merupakan investasi demi kesejahteraan masa depan masyarakat secara keseluruhan. Secara pribadi, saya percaya bahwa dukungan ini adalah jenis investasi untuk hal yang kedua.

Sarbini Sumawinata, Profesor di FEUI dan Ketua Dewan Redaksi majalah dwibahasa *Business News*, lahir di Madiun, Jawa Timur, pada 1918. Awal 1950-an ia tinggal di Belanda, AS, dan Kanada, dan ketika pulang ke Indonesia pada 1955 menjadi orang Indonesia pertama yang mengepalai Biro Pusat Statistik. Jabatan itu dipegang selama hampir sebelas tahun. Selama itu pula ia mengajar ekonomi internasional di Universitas Indonesia. Pada akhir 1950-an dan awal 1960-an, yang penuh pergolakan politik, ia mengetuai Ikatan Sarjana Ekonomi Indonesia (ISEI). Pada 1963 Sarbini dan almarhum Dr Soedjatmoko menyusun sebuah dokumen berisi garis-garis rencana pembangunan Indonesia, yang kemudian terkenal dengan nama Deklarasi Ekonomi (Dekon). Pada tahun-tahun awal Orde Baru ia menjadi koordinator para ahli di bidang politik yang memberikan nasihat kepada Presiden Soeharto. Pada April 1989, dan kemudian Oktober 1991, Profesor Sarbini memberikan wawancara kepada Anne Booth, J.A.C. Mackie, dan Thee Kian Wie, anggota Dewan Redaksi *BIES*. Dalam kesempatan itu ia menguraikan karir dan pandangan-pandangannya mengenai masalah ekonomi dan sosial yang dihadapi Indonesia.

5

SARBINI SUMAWINATA

MASA KECIL DAN PENDIDIKAN

Saya lahir di Madiun, kota di mana saya mendapat pendidikan sekolah dasar dan sekolah menengah pertama. Lulus dari sekolah menengah atas (Algemene Middelbare School—AMS) di Yogyakarta, saya mendaftar di jurusan teknik sipil Sekolah Tinggi Teknik (Technische Hogeschool—TH) di Bandung. Tetapi tidak lama kemudian Jepang menduduki Indonesia, dan saya serta kebanyakan mahasiswa Indonesia lainnya *drop out* dari TH, karena enggan belajar di sekolah tinggi yang telah menjadi lembaga yang disponsori Jepang.

Yakin bahwa pendudukan Jepang hanya bersifat sementara, kami mendirikan kelompok studi informal untuk menyiapkan diri menghadapi kemerdekaan. Kelompok itu mencakup beberapa bekas kadet Akademi Militer Belanda di Bandung, termasuk Nasution. Karena kebanyakan kami adalah mahasiswa teknik sipil, masing-masing kami menyiapkan diri menjadi ahli di satu bidang teknik tertentu. Wiweko, yang kelak men-

jabat direktur jenderal perusahaan penerbangan nasional, Garuda Indonesia, memutuskan mempelajari industri besi dan baja. Saya memilih mendalami perencanaan ekonomi, satu bidang yang menarik minat saya sesudah membaca artikel dalam majalah teknik Belanda mengenai Gosplan (perencanaan pusat) di Uni Soviet. Waktu itu saya tidak tahu apa-apa tentang ekonomi, tetapi saya sudah mulai mengembangkan sejumlah gagasan mengenai soal ini.

Kehidupan keluarga saya sangat bahagia, walaupun kami adalah keluarga lapisan menengah bawah. Ayah saya pegawai teknik di Kantor Pekerjaan Umum di Madiun. Dengan tumbuh di Madiun, saya menyadari kekuasaan kolonial Belanda sejak usia dini, dan mengetahui ada perbedaan sosial antara kita dan Belanda. Kami juga mengetahui ada Soekarno dan gerakannya untuk kemerdekaan, dan kami menjadi nasionalis pada usia awal belasan tahun. Singkat kata, sudah ada suasana pemberontakan waktu itu.

Di masa revolusi saya pergi ke Yogyakarta untuk meneruskan pendidikan teknik di Institut Teknik, yang kemudian menjadi Fakultas Teknik Universitas Gadjah Mada. Saya memutuskan pindah belajar dari teknik sipil ke teknik mesin, tetapi sayang tidak ada insinyur-insinyur mesin di fakultas itu, sehingga studi saya terhenti, sementara teman-teman lain, termasuk Sadli, dapat lulus sebagai insinyur sipil.

Namun pada 1947 datang tawaran untuk melanjutkan pendidikan teknik di India. Saya terdaftar di salah satu universitas terbaik India, yaitu Hindu University of Benares. Karena kemudian saya tertarik pada ekonomi, saya minta diterima di jurusan ekonomi Fakultas Teknik, karena yang terbayang adalah jurusan ekonomi perusahaan (*bedrijfseconomische richting*) di Universitas Teknik di Delft, Belanda. Sayang, Universitas Benares tidak memiliki jurusan seperti itu, sehingga

sebelum memulai pelajaran saya pulang ke Madiun pada 1948, tidak lama setelah PKI melancarkan kup yang gagal.

KARIR AWAL DAN PENDIDIKAN EKONOMI

Ketika masih mengikuti kuliah di Institut Teknik di Yogyakarta di masa revolusi, saya juga telah bekerja di Kementerian Perekonomian sebagai pegawai, karena saya semakin tertarik pada ilmu ekonomi. Sesudah pengakuan kedaulatan Indonesia pada 27 Desember 1949 saya pergi ke Jakarta, dan pada 1951 saya dikirim ke Paris sebagai anggota komisi teknik delegasi Indonesia ke suatu konferensi PBB. Kemudian, dengan persetujuan Wilopo, yang waktu itu menjabat menteri perekonomian, saya pergi ke Den Haag untuk bekerja di Biro Perencanaan Pusat (Centraal Plan Bureau) di bawah Profesor Tinbergen. Sejak itulah untuk pertama kali saya berkenalan dengan teori ekonomi.

Saya diminta bekerja di Biro Perencanaan (Planning Bureau) di Belanda karena saya telah ditempatkan di seksi perencanaan Kementerian Perekonomian Indonesia, dan dijadwalkan untuk menggantikan kepalanya, orang Belanda. Karena hanya sedikit pengetahuan saya tentang perencanaan ekonomi, saya mencari peluang mempelajari masalah-masalahnya dan belajar tentang pendapatan nasional serta distribusinya. Tiba di Den Haag saya minta kepada kepala seksi ekonomi kedutaan besar kita untuk memperkenalkan saya kepada Profesor Tinbergen, yang menyambut saya dengan hangat.

Sesudah setahun bekerja di Biro Perencanaan Pusat, saya pergi ke Washington DC, di mana saya dipekerjakan pada Kedutaan Besar Indonesia sebagai anggota staf dengan tugas belajar. Saya laksanakan tugas belajar dengan mengunjungi pakar-pakar ekonomi Bank Dunia, Dana Moneter Internasional (IMF), Departemen Pertanian AS, dan sebagainya untuk berdiskusi dengan mereka mengenai masalah-masalah pem-

bangunan ekonomi, khususnya masalah-masalah yang dihadapi oleh negara-negara Amerika Latin, yang dikenal baik oleh para pakar yang saya temui. Di Departemen Pertanian AS saya tertarik belajar lebih banyak tentang kebijakan Pemerintah AS mengenai dukungan harga pertanian (harga paritas), karena kebijakan itu bertalian dengan ketentuan-ketentuan perdagangan negeri itu.

Sebagai bagian tugas belajar di Washington DC, saya juga mengikuti kursus ilmu ekonomi di The American University. Karena hasil ujian saya di sana, seorang konsultan Amerika datang ke Kedutaan Besar Indonesia untuk menyarankan agar saya mengikuti kuliah guna memperoleh gelar dalam ilmu ekonomi, jadi tidak sekadar mengikuti kursus. Sesudah mengalami beberapa kesulitan karena tidak memiliki gelar resmi dalam ilmu ekonomi, dan karena tidak dapat tinggal dua tahun seperti disyaratkan untuk mengikuti matakuliah tersebut, saya masuk Harvard University untuk memperoleh gelar Master dalam ilmu ekonomi, yang dapat saya selesaikan dalam waktu setahun. Profesor Alvin Hansen adalah ketua komisi ujian, sementara Profesor Edward Chamberlin dan Profesor Guy Orcutt masing-masing adalah penguji untuk teori ekonomi dan statistik. Selama belajar di Harvard, saya mengikuti matakuliah Profesor Gottfried Haberler, Alvin Hansen, Edward Chamberlin, dan Wassily Leontieff. Terutama Haberler dan Leontieff sangat mengesankan saya.

MASA BPS

Usai menempuh pendidikan Master di Harvard, saya menerima kawat dari Kementerian Perekonomian di Jakarta, yang isinya memerintahkan saya segera pulang ke Indonesia untuk menggantikan Direktur Biro Pusat Statistik (BPS), yang waktu itu dijabat oleh orang Belanda. Saya menjawab bahwa BPS

bukan tempat untuk seorang ekonom seperti saya, tetapi kalau mereka mendesak, mereka harus memberi saya kesempatan belajar bagaimana mengelola sebuah kantor statistik yang besar dan baik. Permintaan saya itu diluluskan, dan dengan beasiswa dari Pemerintah Kanada saya pergi ke Ottawa untuk bekerja selama tiga bulan di Biro Statistik Dominion (DBS). Di sana saya bertemu Nathan Keyfitz, yang waktu itu menjadi ahli statistik senior di kantor tersebut. Karena kunjungan saya di situ singkat saja, maka saya tidak memusatkan perhatian pada statistik itu sendiri, melainkan pada masalah pengorganisasian dan pengelolaan sebuah biro statistik.

Saya kembali ke Indonesia tahun 1955 dan menjadi Kepala BPS, jabatan yang saya pegang hampir sebelas tahun lamanya. Jabatan itu memberi saya kesempatan mereorganisasi biro tersebut dan mencoba mengubahnya dari kantor yang relatif kecil dan sangat terpusat menjadi lembaga yang dapat menghimpun data statistik di seluruh negeri. Saya bentuk seksi-seksi di seluruh provinsi, ke bawah sampai tingkat kecamatan. Begitulah, kami memiliki ribuan kantor cabang di seluruh negeri, tetapi sayang tanpa ahli statistik.

Di masa penjajahan Belanda, Kantor Statistik Pusat (CKS) hanya terdiri dari satu cabang. Para ahli statistiknya orang Belanda, sedangkan pegawai tingkat menengah dan menengah bawah orang Indonesia. Orang Indonesia dilatih menghimpun data, pekerjaan statistik tingkat paling bawah. Dalam sebuah kantor yang relatif kecil, dengan beberapa ratus pegawai yang bertugas menghasilkan berbagai statistik, tidak banyak orang yang dapat menghimpun data langsung dari sumber primer.

Saya pikir, cara terbaik memulai kerja di BPS adalah menghimpun data yang dihasilkan sebagai produk sampingan dinas umum, termasuk statistik mengenai masalah-masalah administratif dan kebijakan serta mengenai urusan ekonomi, seperti

misalnya produksi berbagai komoditas, harga beras, dan sebagainya. Data yang kami himpun waktu itu tidak terlalu dapat diandalkan. Tingkat keakuratannya bergantung pada sumber data dinas umum, jadi tidak bergantung pada mutu pegawai BPS sendiri. Tingginya tingkat disiplin pegawai pemerintah kiranya dapat mendukung dihasilkannya data yang lebih dapat diandalkan. CKS di masa kolonial berfungsi baik, karena pemerintah kolonial Belanda dikelola dengan baik. Kebanyakan pegawai BPS di masa jabatan saya adalah bekas pegawai CKS, dan masih memiliki disiplin, yang diperoleh ketika bekerja di bawah orang Belanda. Disiplin dan kejujuran para pegawai dinas umum waktu itu sangat tinggi, lebih tinggi daripada dewasa ini, walaupun masih lebih rendah ketimbang di masa pemerintahan kolonial Belanda. Ini karena lapisan pemimpinnya umumnya berpendidikan lebih rendah daripada orang Belanda. Saya khawatir mengatakan bahwa secara budaya kita belum mencapai standar disiplin ketat yang berlaku di masa kolonial.

Selama bertugas di BPS saya biasa ambil bagian dalam konferensi tahunan mengenai statistik di Bangkok, yang diselenggarakan oleh ECAFE (Komisi Ekonomi untuk Asia dan Timur Jauh).¹ Kebanyakan peserta, seperti halnya saya, masih baru menggeluti pekerjaan, dan dengan ambil bagian dalam konferensi tersebut saya memperoleh pengertian yang jauh lebih baik mengenai tugas mengumpulkan data statistik, termasuk masalah penyelenggaraan Sensus Penduduk. Tidak seorang pun di antara kami terlatih sebagai ahli statistik dalam arti modern.

Baru pada 1959 dan 1960, ketika mempersiapkan penyelenggaraan Sensus Penduduk tahun 1961, kami berkesempatan

¹ Sekarang bernama ESCAP (Komisi Ekonomi dan Sosial untuk Asia dan Pasifik).

membentuk organisasi yang beroperasi di seluruh negeri.² Ini berarti mendirikan kantor-kantor cabang BPS di tiap provinsi dengan nama Kantor Statistik Provinsi. Untuk menyiapkan sensus, dua-tiga orang dari tiap kantor provinsi, termasuk kepalanya, diminta menghadiri serangkaian konferensi yang diselenggarakan oleh kantor pusat BPS. Dalam konferensi-konferensi itu, yang dihadiri sekitar 60 orang, para peserta mendapat informasi mengenai arti dan pentingnya sensus, dan diberi petunjuk teknis dan bahan bacaan. Selanjutnya, kantor-kantor provinsi diminta menyelenggarakan konferensi serupa di provinsi masing-masing untuk memberikan petunjuk kepada petugas statistik di tingkat kabupaten dan kecamatan mengenai sensus tersebut.

Sekitar waktu itu BPS mendapat satu komputer sederhana (Univac 1004) sebagai alat untuk memindahkan informasi dari formulir sensus ke kartu berlubang (*punch-cards*). Ini adalah pekerjaan yang menghabiskan waktu dan membutuhkan ahli memindahkan informasi (*puncher*) yang terlatih. Kemudian kami membeli komputer yang lebih baik, tetapi penanganan manual untuk memindahkan informasi ke *punch-cards* tetap diperlukan. Tentu saja waktu itu sudah ada komputer yang lebih modern, yang dapat membaca atau menyensor informasi dari kertas dan tidak perlu memindahkan informasi tersebut ke *punch-cards*, tetapi waktu itu kami belum dapat mengusahakan mesin jenis itu.

Walaupun demikian kami dapat menghasilkan hasil-hasil sensus sementara dengan cukup cepat. Dalam peristiwa itu Djuanda (Menteri Utama) sendiri yang mengumumkan hasil-

² Sensus ini semula akan diadakan pada 1960, tetapi ditunda sampai 1961, terutama karena alasan teknis. Yang jelas sensus ini tidak ditunda karena alasan politik atau ekonomi sebagaimana dinyatakan oleh beberapa orang. Faktanya, waktu pelaksanaan sensus itu juga dibicarakan dalam konferensi ECAFE tentang statistik di Bangkok.

nya: untuk pertama kalinya Indonesia diakui oleh PBB sebagai salah satu negeri berpenduduk terbesar di dunia.

Pada akhir 1950-an kami tidak hanya sibuk dengan persiapan Sensus Penduduk, melainkan juga dengan Sensus Pertanian, Sensus Industri, dan Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas). Walaupun demikian kami belum dilibatkan untuk menghasilkan statistik tentang pendapatan nasional. Pekerjaan itu diprakarsai oleh Biro Perancang Nasional, yang mempekerjakan seorang pakar luar negeri, Dr Daniel Neumark, dibantu oleh seorang ekonom Indonesia, Mulyatno, untuk membuat laporan yang pertama tentang pendapatan nasional Indonesia sesudah merdeka. Belakangan pekerjaan ini memang diambil-alih oleh BPS.

Salah satu hal yang saya lakukan di BPS adalah mendirikan Akademi Statistik, yang memberikan kursus pelatihan selama tiga tahun kepada lulusan sekolah menengah atas. Para dosen akademi tersebut semua dari luar negeri, pakar-pakar statistik dari Finlandia, Swedia, dan India, yang semua dipekerjakan dan dibayar oleh PBB. Di akademi itu para pegawai muda BPS mendapat matakuliah tentang statistik modern dan metode-metode survei, terutama tentang teknik-teknik sampling.

JABATAN KETUA ISEI

DAN TAHUN-TAHUN TERAKHIR DI BPS

Awal 1960-an Soekarno dan PKI berupaya menguasai segalanya berdasarkan Manipol (Manifesto Politik) Soekarno. Upaya itu meliputi badan-badan pemerintah dan organisasi-organisasi lulusan universitas (ikatan sarjana) yang dianggap sangat penting oleh PKI. Yang terpenting di antaranya adalah BPS, di satu pihak, dan ISEI, di lain pihak. Waktu itu saya tidak hanya Kepala BPS, melainkan juga Ketua ISEI, sehingga saya harus menghadapi upaya penguasaan PKI di dua front.

Kaum komunis memandang biro statistik sangat penting, dan pada awal 1960-an Aidit, Ketua PKI, dan pengikutnya memutuskan bahwa BPS harus ditempatkan di bawah kendalinya. Untuk itu mereka beberapa kali berupaya menggantikan saya dengan Ir Sakirman, seorang pemimpin PKI yang terkemuka dan berpendidikan insinyur. Saya kira PKI waktu itu tidak mempunyai orang di dalam BPS. Saya melawan tekanan beberapa menteri untuk mengundurkan diri secara sukarela, tetapi sekitar tiga minggu sebelum Peristiwa Gestapu (Gerakan 30 September) saya menerima surat pemberhentian, yang menyatakan saya dibebastugaskan dari tugas saya selaku Kepala BPS. Saya tetap menjabat sebagai gurubesar di FEUI dan pejabat pemerintah yang ditempatkan di Sekretariat Negara. Untunglah PKI gagal menguasai BPS. Untuk waktu yang cukup lama tidak ditunjuk kepala yang baru, tetapi mantan wakil saya ditunjuk sebagai pejabat kepala biro itu. Walaupun di BPS, seperti kebanyakan pegawai Indonesia, ia tidak memperoleh pendidikan resmi dalam bidang statistik, ia sudah berdinis sebagai staf CKS di masa kolonial; pada waktu saya diberhentikan, dialah orang yang paling senior di BPS, jadi merupakan pilihan yang tepat untuk ditugaskan sebagai kepala BPS yang baru.

Saya pun didesak untuk menyerahkan jabatan Ketua ISEI kepada Carmel Budiardjo, seorang lulusan FEUI dan pemegang kartu anggota PKI. Saya berhasil mempertahankan ISEI dari serangan PKI dengan bantuan sekelompok ekonom lulusan Universitas Gadjah Mada dan Sekolah Tinggi Ekonomi Rotterdam, dan berhasil mencegah partai itu mengambil-alih kedudukan ketua. Saya mengajukan calon kompromi untuk jabatan ketua, yaitu Mulyatno, yang saya rasa adalah anggota HSI (Himpunan Sarjana Indonesia), perhimpunan yang dikendalikan oleh PKI. Walaupun demikian, menurut saya, Mul-

yatno orang yang terlampau rasional untuk menjadi seorang komunis sejati; ia menjadi Ketua ISEI yang baru, dan dengan demikian ISEI selamat dari pengendalian komunis. ISEI menolak mendukung dan ambil bagian dalam pertemuan yang diprakarsai oleh PKI, walaupun pertemuan itu disponsori dan dihadiri oleh Presiden Soekarno.

DEKLARASI EKONOMI (DEKON)

Kami, mantan anggota PSI yang terlarang, tentu saja adalah *persona non grata* bagi Presiden Soekarno. Tetapi Subandrio, Wakil Perdana Menteri dan Menteri Luar Negeri, dekat sekali dengan Soedjatmoko.³ Persahabatan mereka berawal dari masa revolusi pada akhir 1940-an, ketika mereka berdua menjadi anggota staf delegasi Republik Indonesia yang sedang berjuang di PBB. Pada suatu hari Subandrio mendatangi Soedjatmoko dan minta bantuan untuk merumuskan program ekonomi Indonesia yang baru. Pertemuan itu berlangsung ketika Soedjatmoko dan saya menjadi anggota kelompok yang dengan teratur bertemu untuk mendiskusikan berbagai masalah yang dihadapi oleh negeri kita, khususnya masalah-masalah politik. Saya ekonom dalam kelompok itu.

Soedjatmoko membahas dengan saya permintaan Subandrio untuk menyusun program ekonomi bangsa ini. Ia dan saya serta beberapa orang lain yang kami ajak bicara sepakat bahwa secara politis mungkin penting bagi kami menyetujui permintaan Subandrio itu, karena kami memandangnya sebagai peluang untuk memisahkan Soekarno dari kaum komunis. Cara untuk memisahkan itu adalah suatu program ekonomi yang, kami harap, akan menghalangi perjuangan PKI

³ Salah seorang cendekiawan Indonesia terkemuka Indonesia dan mantan anggota PSI.

untuk menjadikan seluruh negeri komunis, yakni dengan mengalihkan perhatian pada masalah-masalah ekonomi. Dalam menyoroti masalah-masalah ekonomi, kami juga dapat menyoroti masalah pengendalian negara.

Fokus program ekonomi itu adalah dekonsentrasi, yang sesungguhnya mirip dengan apa yang sekarang kita sebut deregulasi dan debirokratisasi. Karena itu akronim Dekon tidak hanya merujuk pada deklarasi ekonomi, melainkan juga pada fokus program tersebut. Kami menggunakan istilah dekonsentrasi, bukan desentralisasi, karena istilah desentralisasi kiranya tidak akan diterima oleh Soekarno. Dalam rancangan Dekon, kami juga membicarakan masalah-masalah kebebasan dan kreativitas. Sebagai produk intelektual, Dekon merupakan gabungan pandangan Soedjatmoko dan pandangan saya. Dalam Dekon ini Soedjatmoko membahas masalah-masalah sosial dan politik, seperti misalnya, demokrasi,⁴ kebebasan, kreativitas rakyat, dan sebagainya.

Ketika Subandrio membaca rancangan kami, ia senang sekali dan berseru: "Inilah yang justru kami butuhkan!" Namun, seperti kami duga, PKI sangat marah dan berusaha keras menolaknya. Namun dengan cerdik mereka terima seluruh rancangan itu, tetapi menyarankan agar ditambahkan beberapa hal pada bagian awal. Dalam Dekon resmi, yang akhirnya diumumkan oleh pemerintah, Dekon asli yang telah kami rumuskan dimulai pada butir 13, sedangkan butir-butir pembuka adalah hal-hal yang disarankan oleh PKI. Yang mereka lakukan untuk mencapai tujuan sangat sederhana: mereka menyetujui

⁴ Saya kira istilah demokrasi ekonomi berasal dari Dekon—istilah ini jelas sudah digunakan sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) menggunakannya dalam Resolusinya pada 1968 mengenai Ketetapan-ketetapan MPR tentang Garis-garis Besar Haluan Negara.

rancangan Dekon yang kami ajukan, tetapi berkeras agar kami menerima pernyataan bahwa perjuangan nasional terdiri atas beberapa tahap, dan Indonesia sekarang (tahun 1963) sedang berada pada tahap nasional-demokratis perjuangan rakyat. Pada tahap ini fokus harus diletakkan pada anti-imperialisme. Jadi Dekon—paling tidak Dekon “kami”—itu sepenuhnya di-mentahkan, sehingga tujuan “dekonsentrasi” dan “debirokratisasi” tidak tercapai.

SEMINAR ANGKATAN DARAT KEDUA 1966

Soedjatmoko dan saya juga bekerjasama menulis kertas kerja mengenai “Masalah Stabilisasi Politik” untuk Seminar Angkatan Darat Kedua, yang diselenggarakan di Bandung pada 25 Agustus 1966, hari-hari pertama Orde Baru. Seminar itu diselenggarakan oleh Letjen Soewarto, yang waktu itu Kepala Staf Angkatan Darat dan Kepala Seskoad. Tujuannya adalah membicarakan tiga bidang: masalah politik, ekonomi, dan militer.

Untuk menulis kertas kerja tentang tiga bidang masalah tersebut, Letjen Soewarto membentuk tiga “sindikot”, mencakup sejumlah orang yang kegiatannya ia tahu betul, karena mereka mengajar di Seskoad. Misalnya, tim ekonomi terdiri dari orang-orang seperti Widjojo Nitisastro, Mohammad Sadli, dan Emil Salim, sedangkan tim politik mencakup Selo Soemardjan dan Fuad Hasan. Saya yakin, tujuan seminar itu adalah mencari gagasan-gagasan dari luar kalangan Angkatan Darat. Angkatan Darat tahu apa yang tidak dikehendaknya, misalnya komunisme, tetapi tidak tahu benar ke mana harus melangkah. Saya pikir, saya dan para ekonom serta para ahli ilmu sosial lainnya dikerahkan untuk bicara di seminar itu karena kami dianggap rasional dan antikomunis.

Ketiga “sindikot” itu diketuai oleh anggota militer, misalnya seksi politik diketuai oleh Mayjen Darjatmo. Namun semua

pidato disampaikan oleh wakil ketua, yang merupakan orang-orang sipil. Begitulah, saya mengucapkan pidato untuk tim politik, dan Widjojo mengucapkan pidato ekonomi. Reaksi pertama terhadap pidato kami datang dari almarhum Sudjono Humardani, yang menyatakan bahwa pidato itu sangat berani, barangkali karena kami mengemukakan bahaya militerisme "yang menyusup ke dalam" (*creeping militarism*), perlunya kemitraan antara militer dan sipil, dan perlunya kebebasan pers. (Istilah "militerisme yang menyusup ke dalam" datang dari Soedjatmoko.) Komentar lain, saya kira, datang dari komandan Polisi Militer (CPM), yang melukiskan pidato itu sebagai "membuat bulu kuduk berdiri". Saya kira, yang ia maksud adalah bahwa pidato ini agak menyinggung perasaan.

GAGASAN EKONOMI DAN GAGASAN-GAGASAN LAIN

Saya semula adalah orang yang percaya betul terhadap pembangunan ekonomi. Bagi saya, ini berarti penanaman modal dan bantuan teknik, yaitu gagasan-gagasan yang juga mendasari program Empat Butir Presiden Truman, dan kemudian juga program-program berbagai organisasi PBB. Kami semua adalah mahasiswa-mahasiswa yang baik dari Harrod dan Dorn, Rosenstein-Rodan, dan lain-lain, seperti Raul Prebisch (walaupun saya kira pandangan-pandangannya agak menyimpang dari masalah pembangunan itu sendiri). Namun pada akhir 1960-an saya mulai berkenalan dengan aspek-aspek sosial dan budaya pembangunan, barangkali karena hubungan saya yang erat dengan Soedjatmoko. Secara singkat dapat dikatakan bahwa pembangunan bukanlah sekadar pembangunan ekonomi, tidak hanya membangun jalan-jalan dan pabrik-pabrik: karena masih ada masalah keadilan sosial dan keterbelakangan budaya. Bisa saja ada ketidaksepakatan mengenai penggunaan istilah keterbelakangan budaya itu, tetapi yang

saya maksud dengan istilah itu adalah bahwa bila kita memandang pembangunan sebagai perubahan dari budaya pertanian ke budaya industri, kita harus mengatasi masalah-masalah perubahan budaya. Dalam arti ini, budaya menjadi bagian yang integral pembangunan dan tidak boleh ditelantarkan.

Kalau kita perhatikan sejarah usaha pembangunan, misalnya seperti bisa dilihat pada program-program pembangunan PBB, kita melihat bahwa sesudah melakukan pembangunan ekonomi selama lebih daripada tiga dasawarsa, kebanyakan negara Dunia Ketiga masih harus bergulat dengan masalah-masalah seperti yang kita hadapi waktu itu—kemiskinan, pengangguran, kemelaratan, dan melebarnya jurang antara si kaya dan si miskin. Bahkan jurang-jurang tertentu telah menjadi lebih lebar. Lalu apa artinya pembangunan kalau masalah-masalah esensial Dunia Ketiga itu masih kita hadapi? Kita bisa saja lebih maju dalam hal teknis, tetapi masalah-masalah yang dihadapi oleh mayoritas rakyat hanya sedikit berubah. Inilah yang menyebabkan saya berpikir bahwa pembangunan sebagaimana digagas dan dilaksanakan oleh apa yang dinamakan kaum ideolog pembangunan (*developmentalists*), dan sebagaimana tercermin pada konsentrasi mereka pada masalah pertumbuhan, penanaman modal, dan naiknya produktivitas, samasekali belum memadai. Tentu saja tujuan-tujuan tersebut perlu, tetapi kalau kita mengabaikan aspek-aspek kehidupan lainnya berarti kita tidak hanya tidak memecahkan masalah-masalah ini, malahan masalah-masalah yang tak terpecahkan itu bisa menjadi penghalang pembangunan di masa depan.

Bila pembangunan sosial dan budaya masyarakat kita tetap seperti sekarang ini, atau mundur, seluruh usaha pendidikan yang kita lakukan sampai sekarang akan menghasilkan penduduk yang hanya terdidik secara lebih baik dalam urusan teknis, tetapi secara budaya masih sama saja sikap mentalnya,

dan itu bisa menjadi penghalang pembangunan. Kita bisa saja memiliki para insinyur, ekonom, dan lain-lainnya yang berpendidikan baik, tetapi kalau mereka masih bersikap feodal dan tradisional, kita tidak mungkin mengharapkan dari mereka kepemimpinan atau manajemen yang menunjang pembangunan industri.

PEMBANGUNAN IDEOLOGI

Lewat pendidikan dan pengalaman, sekarang saya yakin bahwa ekonomi pasar lebih produktif dan efisien daripada ekonomi berencana yang terpusat. Namun seberapa luas ekonomi pasar itu harus bebas, hal itu harus dibahas kasus per kasus.

Saya bergabung dengan PSI karena saya tertarik pada pokok-pokok tertentu sosialisme, tetapi sekarang saya tidak lagi menganut suatu doktrin. Saya menentang doktrin, termasuk doktrin sosialis. Namun saya masih menganut prinsip-prinsip utama sosialisme—demokrasi, keadilan sosial, dan populisme. Dengan istilah terakhir saya maksud perlunya berpihak kepada rakyat. Pembangunan Indonesia macam apapun hanya akan berarti kalau ditujukan untuk mengatasi masalah-masalah yang dihadapi oleh rakyat, ditujukan untuk menolong rakyat. Prinsip-prinsip inilah yang pada hakikatnya masih saya anut sebagai seorang sosialis. Pengertian-pengertian seperti pengutamaan perusahaan negara, perlawanan terhadap perusahaan swasta, atau preferensi pada ekonomi berencana saya anggap sebagai doktrin-doktrin yang bertentangan dengan keyakinan intelektual saya.

Kalau kita mau membantu rakyat secara material dan budaya, dan secara bersamaan menginvestasikan mereka secara nyata, kita harus memberi mereka alat-alat yang lebih baik untuk meningkatkan produktivitas dan kemampuan untuk memperbaiki nasibnya. Itulah sebabnya mengapa, menurut

pandangan saya mengenai industrialisasi, industrialisasi pedesaan menjadi penting sekali tidak hanya sebagai sarana untuk memperbaiki produktivitas penduduk pedesaan, melainkan juga untuk mengantarkan mereka memasuki masyarakat industri modern. Ini tidak mungkin dicapai dengan slogan-slogan atau himbauan, tetapi dengan menghadapkan mereka pada dunia industri yang nyata. Karena itu saya yakin, kita harus melakukan industrialisasi terus ke bawah sampai ke desa.

Rencana pembangunan yang berorientasi pada rakyat seyogianya memusatkan perhatian pada usaha pembangunan secara besar-besaran di wilayah pedesaan. Tentu saja wilayah perkotaan dan pelabuhan juga perlu dikembangkan secara wajar, tetapi sesuai dengan dan berorientasi pada kebutuhan pembangunan daerah pedesaan. Terutama dalam pembangunan industri dasar, industri ekspor, dan industri produk massal untuk mendukung industrialisasi wilayah pedesaan, teknologi yang paling canggih harus diterapkan untuk mencapai produktivitas dan efisiensi tertinggi serta menjamin daya saing di pasar internasional.

Industrialisasi pedesaan dalam konteks ini harus dipahami dalam makna yang lebih luas daripada sekadar pembangunan pabrik-pabrik. Ia harus ditujukan pada mekanisasi semua kegiatan ekonomi, termasuk pertanian, industri manufaktur, dan transpor, dengan memperkenalkan teknologi madya dan secara berangsur-angsur meningkatkannya ke teknologi modern. Kegiatan-kegiatan ekonomi lain, seperti perdagangan dan pemerintahan, akan dimodernisasi juga sesudah industrialisasi pedesaan.

Keberhasilan di berbagai bidang yang telah dicapai sekarang ini pertama-tama adalah keberhasilan rakyat Indonesia, sebagai hasil kemauan dan kemampuan mereka menyesuaikan diri. Keberhasilan ini memperlihatkan kepada semua o-

rang, pertama, kecerdasan rakyat Indonesia, dan kedua, bahwa dalam setiap keadaan, mereka, sampai tingkat tertentu, mampu mempertahankan kebebasan mereka. Rakyat Indonesia tidak pernah dijajah sepenuhnya oleh siapapun. Kebebasan itu penting bagi mereka, dan ini, saya percaya, merupakan unsur utama keberhasilan yang dicapai di wilayah pedesaan, termasuk dalam hal produksi padi, keluarga berencana, dan hal-hal lain yang dekat dengan kepentingan mereka sendiri. Karena itu sayang sekali kalau kecerdasan rakyat pedesaan dan kecintaannya terhadap kebebasan tidak dikembangkan lebih lanjut ke arah yang positif. Revolusi Hijau telah menunjukkan, jika modernisasi diperkenalkan dalam skala besar dan dengan cara yang intensif dalam waktu lama, rakyat Indonesia cukup luwes dan cerdas menerapkannya. Kalau dalam Revolusi Hijau bisa demikian, kenapa tidak mungkin dalam industrialisasi dan bentuk-bentuk revolusi ke arah emansipasi lainnya?

DEMOKRASI DAN PEMBANGUNAN

Mungkin dengan pengecualian Malaysia, semua kasus lain di wilayah ini bertentangan dengan pandangan saya, seolah demokrasi tumbuh mengikuti pembangunan, dan bukan sebaliknya. Bagaimanapun, di mana tidak ada demokrasi, di situ pembangunan terhenti. Eropa Timur dan Uni Soviet terhenti di tengah jalan, dan pembangunan mereka melambat. Apabila tidak ada demokrasi, di situ terdapat masalah motivasi rakyat, masalah kreativitas, dan semua hal lain yang berkaitan dengan kebebasan. Sebaliknya, dalam kasus seperti Jepang, di mana rakyat hidup di areal yang relatif terbatas dan secara budaya homogen, kelihatannya bisa mendorong rakyat lewat cara pengendalian.

Pengalaman pribadi saya menunjukkan, rakyat Indonesia tidak akan terlalu senang hidup dengan pengendalian seperti itu. Dibandingkan rakyat India, misalnya, rakyat Indonesia

selalu memiliki kebebasan lebih banyak, sekarang pun. Bicara tentang kebebasan, saya tidak membatasinya hanya pada kebebasan politik: kebebasan harus dipahami dalam arti yang lebih luas. Kembali pada kami-kami, pada Sarbini-Sarbini, pada Sadli-Sadli, dan seterusnya: di mana pun kami berada, dulu maupun sekarang, kebebasanlah yang membuat kami menjadi seperti sekarang ini. Kami tidak pernah dikendalikan, tidak pernah diperintah untuk berpikir dengan cara tertentu. Kebebasanlah yang memungkinkan para intelektual berkembang. Bicara tentang demokrasi, saya tidak memandangnya secara doktriner, tetapi dalam pengertian esensinya.

Mohammad Sadli, Profesor Emeritus di FEUI dan Ketua Lembaga Penelitian dan Pengembangan Ekonomi (LP3E) Kamar Dagang dan Industri Indonesia (Kadin), adalah salah seorang anggota kelompok ekonom yang menyusun kebijakan ekonomi Indonesia di bawah Pemerintah Orde Baru, sesudah Orde Baru mengambil-alih kekuasaan pada 1966. Profesor Sadli pernah menjabat Ketua Komite Teknik Penanaman Modal (1967-73), Menteri Tenaga Kerja (1971-73), Menteri Pertambangan (1973-78), Sekretaris Jenderal Kadin, dan kemudian Direktur Lembaga Penelitian, Pengkajian, dan Pengembangan Ekonomi Kadin (LP3E-Kadin) yang pertama. Walaupun sudah pensiun dari UI pada 1987, ia masih sibuk menulis dan mengikuti seminar, baik di Indonesia maupun di luar negeri. Pada 1992 ia memberikan wawancara kepada Thee Kian Wie dan Chris Manning dari Dewan Redaksi *BIES* untuk membicarakan karir, perumusan kebijakan ekonominya pada tahun-tahun pertama Orde Baru, juga masalah-masalah seperti penanaman modal asing, tenaga kerja dan hubungan perburuhan, krisis Pertamina pada 1975, serta hubungan antara pemerintah dan sektor swasta.

6

MOHAMMAD SADLI

MASA KECIL DAN PENDIDIKAN

Saya lahir di Sumedang, Jawa Barat, pada 10 Juni 1922. Sesudah lulus dari sekolah dasar Belanda, saya belajar di HBS di Semarang dan lulus tahun 1940. Kemudian saya mendaftarkan diri di jurusan teknik sipil Sekolah Tinggi Teknik di Bandung. Bagian terbaik pendidikan Belanda saya adalah di HBS, yang menyeluruh dan luas, dan berlangsung selama lima tahun. Jadi saya adalah produk pendidikan Belanda sebelum perang, yang berpengaruh penting pada karir saya.

Saya tidak meneruskan pendidikan teknik di masa pendudukan Jepang, melainkan pergi ke Yogyakarta untuk menjadi guru. Tahun-tahun itu merupakan unsur lain yang mempengaruhi jalan hidup saya: karena bergaul dengan pemuda-pemuda lain, seperti Sarbini Sumawinata, saya mulai tertarik pada politik dan ekonomi. Karena Jepang melarang penggunaan bahasa Belanda, teman-teman dan saya, untuk pertama kali, harus bercakap-cakap dalam bahasa Indonesia; di masa kolonial Belanda kami berbicara dengan bahasa Belanda atau Jawa.

Walaupun tidak pernah menjadi aktivis politik semasa kuliah di Bandung, saya bersama teman-teman di Yogyakarta segera terlibat dalam perjuangan kemerdekaan Indonesia tahun 1945. Di masa revolusi sesudah proklamasi kemerdekaan, saya meneruskan kuliah di Sekolah Tinggi Teknik di Universitas Gadjah Mada, yang baru didirikan di Yogyakarta, dan lulus pada 1952. Kemudian saya mengajar mekanika teoretis selama setahun di Sekolah Tinggi Teknik itu, dan pada 1953 pergi ke Jakarta atas undangan Profesor Sumitro, yang waktu itu menjabat Dekan FEUI yang baru.

KARIR AWAL DAN PENDIDIKAN EKONOMI

Saya heran, bagaimana Profesor Sumitro bisa mengenal saya. Barangkali itu lewat teman-teman, dan karena di Yogyakarta, ketika minat saya terhadap ekonomi berkembang, saya mulai menulis artikel mengenai masalah-masalah ekonomi di majalah-majalah mahasiswa.

Sesudah masuk FEUI saya berkesempatan mengikuti Harvard Summer Seminar Program yang diselenggarakan oleh Dr Henry Kissinger, yang waktu itu masih seorang asisten profesor muda. Program itu berupa kursus selama enam minggu mengenai pembangunan ekonomi, dan itulah untuk pertama kalinya saya mempelajari ekonomi Amerika. Selagi berada di Harvard saya mendengar tentang proyek penelitian mengenai tiga negara—Itali, India, dan Indonesia—yang sedang dilakukan oleh Center for International Studies, Massachusetts Institute of Technology (MIT), yang seperti Harvard, terletak di Kota Cambridge, Massachusetts. Kepala Proyek Indonesia ialah Profesor Benjamin Higgins.

Karena proyek itu saya ingin belajar ekonomi di MIT. Harapan saya terpenuhi, yakni ketika pada 1954 mendapat beasiswa dari International Cooperation Administration (ICA),

lembaga bantuan luar negeri Pemerintah Amerika.¹ Walaupun tidak memiliki pendidikan prasarjana dalam ilmu ekonomi, saya diizinkan mengikuti kuliah ekonomi pascasarjana berkat gelar teknik saya. MIT waktu itu hanya menawarkan program pascasarjana ekonomi untuk mendapat gelar PhD. Kalau berhasil menyelesaikan kuliah selama setahun atau dua tahun, seorang lulusan BSc mendapat gelar MSc dalam teknik dan ekonomi.

Saya dapat menyelesaikan studi Master saya dalam dua tahun. Salah seorang profesor yang terkemuka di MIT adalah Paul Samuelson, yang sepenuhnya menggunakan pendekatan matematik. Kuliah-kuliahnya didasarkan pada disertasi PhD-nya, "Foundations of Economic Analysis". Teori mikroekonomi diberikan oleh Profesor Bishop yang menggunakan berbagai diagram, yang tidak sukar bagi saya. Dari Bishop saya mendapat nilai A, dari Samuelson nilai B+, dan itu cukup baik untuk saya. Pengajar statistik adalah Robert Solow, yang seperti halnya Samuelson, adalah pemenang Hadiah Nobel untuk Ilmu Ekonomi.

Sementara itu Profesor Sumitro telah menyusun program afiliasi dengan University of California, Berkeley, dengan biaya Ford Foundation. Teman-teman seangkatan saya, Widjojo, Suhadi, dan lain-lain, belum menyelesaikan kuliah mereka di FEUI, jadi saya yang mendapat beasiswa pertama dari Ford Foundation; sesudah meraih gelar MSc di MIT, saya masuk University of California, Berkeley, untuk meneruskan kuliah pascasarjana selama setahun. Pembimbing akademis saya di sana adalah Profesor Fred Balderston, seorang ekonom matematik. Saya habiskan waktu setahun di Berkeley untuk menyiapkan buku teks tentang ekonomi industri dan mengumpulkan bahan untuk disertasi doktor, yang ingin saya sampaikan di FEUI.

¹ Kemudian bernama United States Agency for International Development (USAID).

Ketika menyiapkan buku teks tentang ekonomi industri yang cocok untuk mahasiswa Indonesia, saya menghadapi kesulitan, karena di AS tidak ada matakuliah yang dapat secara langsung diterapkan untuk Indonesia. Saya pikir, cara terbaik mengatasi soal itu adalah dengan memadukan dua pokok masalah yang relevan, yaitu organisasi industri dan ekonomi pembangunan, khususnya ekonomi industrialisasi. Saya masukkan pula bahan matakuliah Walter Isard mengenai masalah-masalah sekitar lokasi industri dan ekonomi transportasi. Dengan itu saya mencoba memberikan kepada para mahasiswa ekonomi industri di FEUI pengertian dasar mengenai mekanisme pasar, organisasi industri, dan pembangunan industri di negara-negara berkembang.

MENGAJAR DI FEUI

Ketika kembali ke Indonesia tahun 1957, saya dapati FEUI dalam keadaan hampir kosong. Widjojo, Suhadi, dan sejumlah dosen muda lainnya, yang sudah menyelesaikan kuliah di FEUI, baru saja berangkat ke AS untuk mengikuti pendidikan pascasarjana. Profesor Sumitro, Dekan FEUI, telah berangkat ke Padang karena perbedaan politik dengan pemerintah pusat, sedangkan Profesor Tan Goan Po, Sekretaris FEUI dan pembantu dekat Sumitro, sedang bersiap-siap meninggalkan Indonesia. Hanya ada tiga orang Indonesia anggota fakultas yang tinggal untuk mengurus FEUI: Subroto, yang telah pulang dari McGill University dengan gelar Master, Maryono, dan saya. Untunglah, Profesor Djokosutono, Dekan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, yang selama itu memberikan kuliah pengantar ilmu hukum kepada mahasiswa ekonomi tahun pertama, ditunjuk menjadi Penjabat Dekan FEUI dan memberikan perlindungan politik kepada Subroto dan saya. Subroto diangkat menjadi sekretaris fakultas menggantikan Tan Goan Po,

sedangkan saya menjadi Direktur Lembaga Penelitian Ekonomi dan Masyarakat (LPEM-FEUI). Urusan sehari-hari fakultas ditangani oleh Subroto, Maryono, dan saya.

Program afiliasi dengan University of California, Berkeley, yang dimulai tahun 1957, memungkinkan kekosongan yang ditinggalkan oleh dosen-dosen Indonesia dan juga dosen-dosen Belanda yang telah mengundurkan diri karena sengketa Irian Barat, diisi oleh para profesor dan dosen Amerika, termasuk Profesor Bruce Glassburner, kepala tim afiliasi University of California, Profesor Leon Mears, Profesor Leonard Doyle, dan Hans Schmitt, yang waktu itu masih menulis disertasinya untuk gelar PhD. Jadi kebanyakan dosen FEUI masa itu adalah orang Amerika.

Mengapa Profesor Djokosutono perlu memberikan perlindungan politik kepada Subroto dan saya? Tekanan politik masa itu memang tidak seburuk awal 1960-an, tetapi ada ketegangan yang disebabkan oleh konflik dengan Belanda, dan nasionalisme telah melambung tinggi. Kami memerlukan seorang tokoh senior yang dihormati dan bisa kami percayai sebagai dekan, karena untuk kedudukan itu Subroto, Maryono, dan saya masih terlalu junior. Ketika Profesor Djokosutono mengundurkan diri sebagai Penjabat Dekan FEUI, seorang tokoh senior lainnya ditunjuk sebagai dekan, yaitu Profesor Soeriaatmadja, yang waktu itu memberikan kuliah tentang koperasi dan pembangunan pedesaan.

Subroto dan saya menghadapi masalah lain: karena Profesor Tan Goan Po akan segera berangkat, kami perlu menyelesaikan disertasi doktor kami dalam waktu beberapa bulan saja. Kami berdua menyerahkan disertasi itu pada hari yang sama di bulan November 1957. (Sekarang ini agak lebih sukar menyelesaikan disertasi doktor di FEUI!)

LPEM-FEUI yang saya pimpin pada akhir 1950-an didirikan oleh Sumitro beberapa tahun sebelumnya, ketika saya berada di Yogyakarta. Ia menugaskan Widjojo, yang waktu itu masih ma-

hasiswa, untuk mengurus lembaga itu. Waktu itu seluruh staf LPEM-FEUI terdiri atas mahasiswa tingkat sarjana. Penelitian lapangan Widjojo yang pertama untuk LPEM dilakukan di Kebumen, Jawa Tengah, yang merupakan pengalaman penting bagi dia.

FEUI betul-betul ciptaan Sumitro. Ia ingin fakultas itu disebut Jakarta School of Economics, yang memiliki identitas dan orientasi filosofis sendiri, seperti London School of Economics, dan menekankan ekonomi pembangunan, jadi bukan sekadar ilmu ekonomi. Sejalan dengan pandangannya, yang juga dianut oleh para dosen FEUI lainnya, ia memperkenalkan mata kuliah seperti koperasi dan pembangunan pedesaan untuk menanamkan kesadaran kepada para mahasiswa tentang ekonomi di tingkat rakyat miskin.

Ideologi yang berlaku masa itu jelas bukan berkiblat kepada pasar bebas; sebaliknya, ada kepercayaan pada perencanaan dan peran kuat pemerintah dalam memajukan pembangunan ekonomi dan mengendalikan puncak-puncak kegiatan ekonomi yang strategis. Waktu itu model perencanaan di India menurut garis-garis Mahalanobis kelihatannya sangat menarik. Dasar teoretis perencanaan yang kami bayangkan adalah model Harrod-Domar, yang menekankan betapa pentingnya penanaman modal. Karena itu masalah dilihat dalam kerangka mobilisasi dana modal yang diperlukan. Barulah kemudian kami menyadari pentingnya pasar.

Tahun 1963-64 saya berkesempatan lagi berkunjung ke AS selama setahun sebagai Visiting Fellow di Harvard University, karena Widjojo, Ali Wardhana, dan dosen FEUI lainnya sudah kembali dari studi pascasarjana di AS. Kembali di Indonesia, saya melihat banyak perubahan telah terjadi, dan polarisasi politik sudah memburuk. Di FEUI terjadi perjuangan politik terhadap Carmel Budiardjo dan tokoh-tokoh kiri lainnya.

Semua tekanan politik itu harus ditampung oleh Widjojo, yang karena kepergian Sumitro telah dengan mudah menempatkan dirinya sebagai pemimpin para dosen FEUI yang lebih muda, karena dialah yang paling cemerlang dan memiliki kepribadian paling kuat. (Bahkan pada 1950-an, ketika Widjojo masih menjadi mahasiswa, Sumitro sudah memperkenalkannya sebagai ekonom terkemuka masa depan dari generasinya.) Kendati tekanan politik dari luar dan dalam FEUI menimpa kami, yang betul-betul meningkat pada 1964, rasa senasib-sepenanggungan di antara para ekonom pada umumnya masih kuat, walaupun kami perlu mengerahkan segala akal agar dapat bertahan.

MASA AKHIR ORDE LAMA

Pada masa akhir Orde lama yang berbahaya itu, Letjen Soewarto, Komandan Seskoad di Bandung dan bekas teman baik saya ketika masih di Yogyakarta, mengundang saya dan rekan-rekan saya di FEUI untuk mengajar di Seskoad. Ia berpendapat bahwa para perwira senior Angkatan Darat yang dididik di sana harus siap menjadi pemimpin kemasyarakatan melebihi peran militernya. Untuk menyiapkan mereka ke arah ini, Soewarto telah menyusun kurikulum yang 50 persen hanya terdiri atas kursus militer, sedangkan selebihnya terdiri atas ilmu ekonomi, hukum, ilmu politik, sosiologi, dan filsafat. Kursus ekonomi diberikan oleh para dosen FEUI, termasuk Widjojo, Subroto, Emil Salim, dan saya, sedangkan kursus ilmu politik dan filsafat dipercayakan kepada para dosen dari Universitas Gadjah Mada; para dosen dari Universitas Padjadjaran di Bandung mengajarkan kursus hukum.

Di antara perwira senior Angkatan Darat yang mengikuti kursus Seskoad selama delapan bulan itu adalah Jenderal Soeharto, yang kemudian menjadi Presiden Republik Indonesia kedua. Seperti peserta kursus lainnya, Soeharto memperoleh

pengetahuan dasar tentang ekonomi, hukum, ilmu sosial, dan politik di Seskoad.

Semula hubungan antara militer dan akademisi itu bersifat penjajakan, tetapi ikatan itu kemudian menjadi bersifat kelembagaan, karena teraturnya kursus yang belakangan juga diberikan di Seskoau dan Seskoal (Sekolah Staf dan Komando Angkatan Udara dan Angkatan Laut). Namun Angkatan Darat merupakan angkatan yang paling terikat pada kurikulum di Seskoad; angkatan ini memandang kursus-kursus nonmiliter itu sebagai masukan penting untuk menyiapkan Angkatan Bersenjata melaksanakan dwifungsi—peran militer dan politik serta kemasyarakatan. Hubungan kelembagaan antara militer dan para akademisi itu, yang berkembang sebagai hasil kursus-kursus di Seskoad, Seskoau, dan Seskoal, menjadi bagian penting aliansi militer-sipil yang pada 1966 menggulingkan Pemerintah Orde Lama dan membangun Orde Baru.

TAHUN-TAHUN AWAL PEMERINTAH ORDE BARU

Dasar kebijakan ekonomi yang harus ditempuh oleh Pemerintah Orde Baru diletakkan di Seminar Angkatan Darat Kedua, yang diadakan di Bandung pada 25 Agustus 1966, hari-hari pertama Orde Baru.² Seminar itu diselenggarakan oleh Letjen Soewarto untuk menyiapkan program bagi Angkatan Darat di masa Orde Baru dan membicarakan tiga masalah besar yang dihadapi negeri ini: masalah politik, ekonomi, dan militer. Para peserta seminar dibagi menjadi tiga kelompok (yang disebut "sindikatis"). Diskusi dalam sindikatis ekonomi dipimpin oleh Widjojo, yang menyiapkan program operasional mengenai masalah-masalah ekonomi Indonesia yang serius.

² Lihat juga wawancara dengan Sarbini Sumawinata dalam buku ini dan Toruan dan Sasongko (1988), hlm. xxx.

Saya tidak menjadi anggota kelompok ekonomi; bersama dengan Sarbini, Selo Soemardjan, dan beberapa orang lainnya, saya menjadi anggota sindikat politik. Tidak seperti kelompok ekonomi, yang diawasi secara ketat oleh Widjojo, kelompok politik kami agak longgar. Saya menulis pidato untuk Soewarto, yang kemudian menjadi dasar pidato yang disampaikan oleh Jenderal Panggabean. Saya juga menulis kertas kerja untuk sindikat politik mengenai peran perusahaan negara.

Beberapa bulan sebelum seminar ini, pada Januari 1966, Kesatuan Aksi Mahasiswa Indonesia (KAMI) cabang FEUI, yang telah memainkan peran penting dalam aksi-aksi massal mahasiswa melawan Pemerintah Orde Lama, bekerjasama dengan FEUI, menyelenggarakan seminar selama sepuluh hari mengenai masalah-masalah ekonomi dan sosial yang dihadapi oleh Indonesia. Baik Seminar KAMI-FEUI maupun Seminar Angkatan Darat Kedua merupakan forum penting untuk membicarakan garis-garis kebijakan ekonomi baru Pemerintah Orde Baru. Seminar KAMI-FEUI disebut Seminar "Tracee Baru" (Jalan Baru), karena untuk pertama kalinya langkah-langkah kebijakan untuk menangani masalah-masalah ekonomi Indonesia yang serius dibicarakan secara terbuka dan realistis tanpa tekanan politik. Widjojo, Ali Wardhana, Emil Salim, Selo Soemardjan, dan saya semuanya menampilkan kertas kerja dalam Seminar "Tracee Baru" tersebut. Kertas kerja saya sendiri membahas masalah-masalah ekonomi dan moneter yang struktural, khususnya masalah inflasi, hubungan harga, birokrasi pemerintah yang membengkak, ekspor yang merosot, dan alam pikiran Indonesia yang terlalu terfokus pada sasaran-sasaran politik dan bukan pada pemecahan masalah-masalah ekonomi struktural negeri ini (Sadli 1984).

Seminar Angkatan Darat Kedua di Bandung bahkan lebih penting lagi dalam sejarah awal Orde Baru, karena seminar

ini memberi pemimpin Angkatan Darat—yang merupakan unsur penting Orde Baru—“buku masak” berisi “resep-resep” untuk menangani masalah-masalah ekonomi Indonesia yang serius. Jenderal Soeharto, sebagai komandan tertinggi Angkatan Darat, tidak hanya menerima buku masak itu, melainkan juga menginginkan para penyusunnya menjadi penasihat ekonominya. Dan kami pun menjadi anggota tim penasihat ekonomi Jenderal Soeharto, yang pada 1968 diangkat oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPR Sementara), badan legislatif tertinggi di Indonesia, menjadi Pejabat Presiden Republik Indonesia. Tim Ahli Ekonomi Presiden Republik Indonesia terdiri atas Widjojo, Subroto, Ali Wardhana, Emil Salim, dan saya, dan tentu saja dipimpin oleh Widjojo.

PERAN PARA PENASIHAT EKONOMI

Widjojo terbukti merupakan pemimpin yang tepat untuk tim itu. Ia tidak hanya memiliki konsepsi yang sempurna mengenai program ekonomi yang tepat untuk negeri ini, tetapi ia pun tahu bagaimana memainkan peran politik yang akan dapat mencapai tujuan-tujuan yang diinginkan. Emil Salim pun terbukti cakap dalam politik, karena ia adalah mantan pemimpin mahasiswa yang menonjol. Saya sendiri tidak begitu baik di bidang ini, karena saya menganggap diri saya semata-mata sebagai seorang ekonom.

Beberapa tahun kemudian tim penasihat ekonomi itu, yang dikenal sebagai “para teknokrat”, menjadi suatu kelompok yang kompak di bawah kepemimpinan Widjojo yang kuat. Para anggotanya bekerjasama dalam waktu yang lama, dan terutama di masa awal sering bertemu untuk membahas arah kebijakan ekonomi secara luas, demikian juga langkah-langkah yang diperlukan untuk memulihkan stabilitas makroekonomi dan memperbaiki ekonomi Indonesia, termasuk infrastruktur fisiknya yang rusak. Sesudah stabilitas makroekonomi tercapai

pada akhir 1960-an dan perbaikan ekonomi yang paling mendesak terlaksana, tim masih sering bertemu untuk menyiapkan Rencana Pembangunan Lima Tahun Pertama (Repelita I) untuk masa 1969/70-1973/74.

Widjojo memberikan kepada setiap anggota kelompok itu satu tugas operasional tertentu. Saya diserahi tugas mempromosikan penanaman modal dalam dan luar negeri, yang menjadi penting sesudah berlakunya Undang-Undang Penanaman Modal Asing dan Dalam Negeri yang baru, masing-masing pada 1967 dan 1968. Menyusul berlakunya Undang-Undang Penanaman Modal Asing, Pemerintah Orde Baru membentuk Tim Teknis Penanaman Modal Asing. Saya diangkat sebagai ketuanya yang pertama. Sebagai anggota tim ini, saya dan rekan-rekan lainnya, termasuk Suryo Sediono, Soehoed, Pamungkas, dan Priasmoro, mendapat tugas mengumpulkan informasi mengenai para investor asing potensial dan rencana investasi mereka. Informasi ini diserahkan kepada kabinet, dan kabinet memutuskan apakah menyetujui investasi yang direncanakan itu atau tidak. Tim teknis itu juga ditugaskan mendorong investasi asing.

Pada awal 1970-an tim penasihat ekonomi sebagai pusat pemikiran (*think tank*) tidak ada lagi, karena tiap anggota memusatkan perhatian pada tugas khusus yang diembannya. Hanya kadang-kadang, seperti waktu timbul krisis Pertamina, kelompok itu bertemu—salah satu kehebatan Widjojo adalah dalam mengelola krisis. Sesudah krisis itu teratasi, masing-masing kembali berkutat pada pekerjaannya masing-masing. Namun karena pentingnya hubungan dengan Bank Dunia dan IMF, muncul kelompok inti di antara para penasihat ekonomi. Anggotanya adalah mereka yang bertanggungjawab atas koordinasi urusan ekonomi, keuangan, dan industri (Ekuin), Bank Sentral (Bank Indonesia), dan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas). Mereka yang bertanggungja-

wab atas bidang-bidang lain, seperti penanaman modal asing, berada di luar kelompok inti ini. Maklumlah, masa itu keputusan-keputusan penting dan usaha-usaha besar terpusat pada masalah mendapatkan bantuan resmi (ODA) negara-negara donor Barat (termasuk Jepang), yang telah membentuk IGGI, dengan Belanda sebagai ketuanya. Kelompok inti inilah yang bertanggungjawab menjaga hubungan baik dengan IGGI. (Sebelum IGGI, tentu saja kita menghadapi masalah penjadwalan utang, yang kita warisi dari Pemerintah Orde Lama; masalah ini dengan cekatan ditangani oleh Widjojo dan Emil Salim, dengan peran penting Sultan Hamengku Buwono IX dan Frans Seda, yang waktu itu menjabat Menteri Keuangan.) Dalam hal penanaman modal asing, Tim Teknis terutama berlaku sebagai nelayan; kami hanya menunggu.

Hubungan antara para teknokrat dan wakil-wakil IMF dan Bank Dunia di Indonesia sangat baik, dan lambat-laun berkembang menjadi hubungan yang lebih bersifat pribadi. Wakil utama IMF di Indonesia ialah Kemal Siber, orang Turki, sedangkan Bernard Bell adalah wakil utama Misi Bank Dunia. Widjojo, Emil Salim, dan Sumarlin berhasil menjalin hubungan akrab dengan kedua orang tersebut berdasarkan sikap saling percaya dan saling menghormati. Barangkali hal itu sebagian karena mereka sendiri adalah ekonom akademis, sehingga mereka bisa menggunakan bahasa yang sama. Alasan penting lainnya adalah dukungan penuh Presiden Soeharto kepada para teknokrat ekonomi, dan itu melindungi mereka dari tekanan politik luar dan memungkinkan mereka menjalankan tugasnya dengan tenang. Karena militer Indonesia umumnya juga menerima program ekonomi yang disiapkan oleh para teknokrat, mereka tidak mencampuri tugas kami.

Pada awal 1970-an mulai terdengar protes mahasiswa yang menyangsikan manfaat modal asing. Di masa dini itu para te-

knokrat masih dapat berbicara dengan mahasiswa, khususnya mahasiswa ekonomi, karena para teknokrat adalah guru-guru mereka. Namun pada 1973 bulan madu antara para profesor dan mahasiswa sudah berlalu. Akhir 1973 Profesor Sumitro mencoba mengadakan dialog antara para teknokrat dan para mahasiswa Institut Teknologi Bandung (ITB), tetapi dialog itu tidak berhasil: akhirnya Profesor Sumitro meninggalkan pertemuan begitu saja. Kalau para teknokrat masih dapat berbicara dengan mahasiswanya sendiri di Jakarta, tidak demikian halnya di Bandung. Sesudah peristiwa di Bandung itu, hubungan antara para teknokrat dan para mahasiswa makin lama makin memburuk. Bila pada 1966 mahasiswa menjadi pengibar panji-panji Orde Baru, maka pada 1973-74 muncul generasi baru mahasiswa yang kecewa dengan perkembangan ekonomi terakhir, seperti kehadiran proyek modal asing Jepang yang terdapat di mana-mana.

TIM TEKNIS PENANAMAN MODAL ASING

Pada tahun-tahun awal Orde Baru, menarik modal asing ke Indonesia dipandang sangat penting mengingat tipisnya tabungan domestik untuk penanaman modal, dan karena bantuan luar negeri dari IGGI terutama digunakan untuk restrukturisasi, menegakkan stabilitas makroekonomi, dan memperbaiki ekonomi yang ambruk. Widjojo sangat sibuk dengan IGGI dan memberi saya kebebasan penuh untuk menjalankan Tim Teknis Penanaman Modal Asing. Walaupun kebijakan "pintu terbuka" Pemerintah Orde Baru berbeda sekali dengan pendekatan "pintu tertutup" pemerintah sebelumnya, kebijakan penanaman modal asing menyadari pentingnya nasionalisme ekonomi, yang mencerminkan realisme baru tentang perlunya menarik dan menggunakan investasi modal asing tanpa mengorbankan kedaulatan nasional dan kepentingan nasional.

Pada akhir 1960-an saya sering melakukan perjalanan ke luar negeri untuk tujuan promosi investasi. Waktu itu tidak sukar menarik modal asing, sebab Indonesia tidak menghadapi persaingan negara-negara lain. Pada waktu itu pemerintah belum memberlakukan syarat bahwa modal asing hanya bisa masuk Indonesia dalam bentuk usaha patungan (*joint ventures*), walaupun kita memang merekomendasikan agar para investor asing membentuk usaha patungan dengan mitra Indonesia. Thailand dan Filipina masa itu mempunyai peraturan yang lebih restriktif terhadap modal asing dan mewajibkan partisipasi modal domestik. Faktor lain yang menguntungkan Indonesia adalah dihapuskannya pengendalian devisa, walaupun sampai kini pun penghapusan ini tetap merupakan masalah kontroversial di Indonesia. Sebagian pengkritik menyatakan bahwa negara berkembang seperti Indonesia jangan mengintrodusir neraca transaksi modal terbuka (*open capital account*). Tetapi, apapun segi negatif tiadanya pengendalian devisa, itu hal yang sangat baik sebagai promosi bagi penanaman modal asing. Selain itu kita dapat menawarkan masa bebas pajak kepada para investor asing. Jadi kepemilikan asing 100 persen, tiadanya pengendalian devisa, masa bebas pajak, dan peluang mengeksploitasi berbagai sumberdaya alam Indonesia yang melimpah—semua itu merupakan faktor yang menjadikan Indonesia sebagai tempat penanaman modal asing yang cocok.

Para investor Jepang semula terutama tertarik pada investasi berorientasi sumberdaya alam, kemudian pada industri substitusi impor. Begitu seorang investor asing memasuki industri tertentu, yang lain akan menyusul. Ini sesuai benar dengan teori investasi asing dalam industri oligopoli, bahwa begitu satu perusahaan memasuki industri tertentu, para pesaingnya tidak-dapat-tidak akan melakukan hal yang sama.

Dalam usaha menarik investasi modal asing, saya percaya bahwa hal yang terpenting adalah cara memikat investor asing

ke Indonesia. Begitu mereka masuk dan melakukan investasi, mereka tidak bisa lagi pergi dengan mudah: mereka telah menjadi semacam sandera kita.

Saya menjadi Ketua Tim Teknis dari 1967 sampai 1973, tetapi pada September 1971 saya juga diangkat sebagai Menteri Tenaga Kerja, jabatan yang saya pegang sampai 1973, ketika Kabinet Pembangunan Kedua diresmikan. Pada 1973 Tim Teknis Penanaman Modal Asing direorganisasi menjadi BKPM, yang memiliki tanggungjawab lebih luas, tidak hanya mempromosikan dan mengatur modal asing, melainkan juga penanaman modal dalam negeri. Profesor Barli Halim dari FEUI menjadi ketua baru BKPM, sedangkan saya diangkat menjadi Menteri Pertambangan dalam Kabinet Pembangunan Kedua.

DEPARTEMEN TENAGA KERJA

Kenapa Departemen Tenaga Kerja tidak disebut Departemen Perburuhan? Istilah perburuhan telah berkonotasi buruk sejak masa Orde Lama, karena dihubungkan dengan agitasi buruh komunis. Lebih daripada itu, Pemerintah Orde Baru ingin menekankan peran tenaga manusia atau tenaga kerja sebagai faktor penting dalam pembangunan ekonomi. Dari orientasi ke arah hubungan industrial, tekanan departemen ini berpindah ke pembangunan ekonomi dan penciptaan lapangan kerja.

Salah satu tugas saya yang lebih sukar sebagai Menteri Tenaga Kerja adalah menyangkut peranan gerakan buruh di masa Orde Baru. Waktu itu saya mencari model yang cocok, karena kegiatan serikat buruh yang sangat berbau politik pada akhir masa Orde Lama jelas tidak sesuai lagi. Model yang menurut saya paling cocok untuk Orde Baru adalah model Jerman Barat sesudah perang; serikat-serikat buruh di negara itu tidak berafiliasi pada partai-partai politik yang besar, tetapi lebih mirip sebagai serikat buruh seluruh industri. Saya kira model hubungan industri di Inggris atau Amerika tidak cocok untuk Indonesia, karena kedua

model itu melibatkan tawar-menawar yang keras antara buruh dan manajemen sebelum kontrak ditandatangani. Indonesia menerima gagasan tawar-menawar kolektif dan persetujuan buruh kolektif, bukan tawar-menawar bermusuhan seperti antara buruh dan manajemen di Amerika, yang seringkali dengan posisi antagonistik buruh. Pada akhir masa jabatan saya sebagai Menteri Tenaga Kerja pada 1973, Serikat Buruh Seluruh Indonesia (SBSI) dibentuk, yang kurang-lebih berpola pada model serikat buruh Jerman.

Kami tahu banyak tentang peran gerakan buruh Jerman Barat sesudah perang karena Yayasan Ebert Friedrich (Friedrich Ebert Stiftung) aktif di Indonesia. Yayasan ini mengeluarkan banyak dana untuk melatih para pemimpin serikat buruh dalam teknik-teknik tawar-menawar kolektif. Sebagai Ketua Tim Teknis Penanaman Modal Asing, saya mendukung kegiatan Yayasan Ebert Friedrich, karena yayasan ini merupakan kekuatan penyeimbang investor asing. Waktu itu tidak ada pandangan yang serupa, bahwa serikat buruh yang kuat juga diperlukan di proyek-proyek penanaman modal dalam negeri dan perusahaan-perusahaan negara. Jadi boleh dikata, dengan sengaja perkembangan serikat buruh di perusahaan-perusahaan swasta nasional dan perusahaan-perusahaan negara tidak banyak dianjurkan.

Sekarang keadaannya berbeda. Terjadi lebih banyak pemogokan di perusahaan dalam negeri (PMDN) daripada di perusahaan asing (PMA) (walaupun ada sejumlah sengketa di beberapa perusahaan Korea). Saya kira hal ini disebabkan karena tidak ada serikat buruh yang terorganisasi di proyek-proyek PMDN. Namun sebagian perusahaan-perusahaan PMDN yang besar itu sesungguhnya adalah PMA yang menyamar; sebagai contoh, modal China perantauan kadang-kadang masuk ke Indonesia lewat jaringan China lokal dan kemudian ditanamkan dalam bentuk proyek PMDN agar lebih luwes.

Barangkali ada manfaatnya melakukan penelitian apakah tiadanya atau jarangnyanya pemogokan di perusahaan adalah karena hadirnya serikat buruh yang terorganisasi dan adanya persetujuan buruh kolektif yang terkait. Saya yakin hubungan itu ada. Lagi pula, di mana ada persetujuan buruh kolektif, upah biasanya lebih tinggi daripada di perusahaan lain. Maklumlah, pasar tenaga kerja di negara berkembang seperti Indonesia biasanya terfragmentasi, dan karena itu tidak mungkin seragam. Kalau pasar tenaga kerja terfragmentasi, tingkat upah yang berlaku akan cenderung lebih rendah di ekonomi yang kelebihan tenaga kerja, sehingga akan sangat menguntungkan investor asing.

Dalam pasar tenaga kerja yang terfragmentasi seperti di Indonesia, sukar bagi pencari kerja dan pengusaha yang mencari pekerja dipertemukan. Pasar tenaga kerja memang beroperasi, tetapi itu bukan pasar yang transparan, yang berjalan secara efisien dan wajar.

Departemen Tenaga Kerja memperoleh banyak gagasan mengenai masalah-masalah tenaga kerja dari ILO (Organisasi Perburuhan Internasional), yang pertemuannya di Jenewa saya hadiri tiap tahun dalam masa jabatan saya sebagai Menteri Tenaga Kerja. ILO memiliki lembaga-lembaga yang bergiat di setiap aspek pengembangan tenaga kerja, yang mengajukan berbagai gagasan untuk mempengaruhi kita. Dalam teori, kita menerima pandangan ILO mengenai masalah-masalah seperti gerakan buruh demokratis dan hak dasar, tetapi dalam praktik gagasan-gagasan tersebut harus terintegrasi dalam sistem yang berlaku.

DEPARTEMEN PERTAMBANGAN

Sesudah pemilu pertama di bawah Orde Baru pada Juni 1971 dan diangkatnya kembali Presiden Soeharto oleh MPR yang baru terpilih, Kabinet Pembangunan Kedua diumumkan pada

28 Maret 1973. Saya diangkat sebagai Menteri Pertambangan, jabatan yang saya pegang sampai akhir Maret 1978.

Salah satu masalah penting yang saya hadapi di masa jabatan saya selaku Menteri Pertambangan adalah menyangkut revisi yang ingin dilakukan oleh Pemerintah Indonesia terhadap kontrak-kontrak awal dengan perusahaan-perusahaan asing yang beroperasi di industri-industri berbasis sumberdaya alam, khususnya pertambangan, agar kontrak-kontrak itu lebih menguntungkan Indonesia. Pemerintah telah menandatangani kontrak "generasi pertama" dengan perusahaan AS, Freeport Sulphur, yang menambang tembaga di Provinsi Irian Jaya (sekarang Papua—*peny.*). Menurut persyaratan kontrak itu, Freeport memperoleh masa bebas pajak selama tiga tahun, konsesi pajak (sebesar 35 persen untuk tujuh tahun berikutnya, dan pembebasan segala macam pajak atau royalti selain lima persen pajak penjualan (World Bank 1980: 10). Namun segera sesudah kontrak "generasi pertama" ini ditandatangani, pemerintah menyadari bahwa kontrak itu perlu direvisi agar memberikan lebih banyak keuntungan ekonomi bagi Indonesia. Karena itu kontrak-kontrak "generasi kedua" dibuat lebih restriktif dan kurang menguntungkan investor asing, termasuk untuk perusahaan Kanada, Inco, yang menambang nikel di Soroako, Sulawesi Selatan. Di masa jabatan sebagai Menteri Pertambangan, saya hanya berkesempatan merundingkan kontrak-kontrak "generasi kedua"; kebanyakan kontrak "generasi ketiga" dirundingkan sesudah masa jabatan saya lewat. Dalam menandatangani kontrak generasi yang lebih baru, pemerintah berusaha memperoleh lebih banyak keuntungan fiskal, selain berusaha menjamin bahwa kontrak baru tersebut masih tetap menarik bagi pemodal asing.

Krisis terbesar yang saya hadapi sebagai Menteri Pertambangan adalah krisis Pertamina pada 1975. Sejak semula saya

merasakan bahwa menangani Pertamina itu memang berat. Walaupun secara resmi Pertamina berada di bawah Departemen Pertambangan, presiden direkturnya, Ibnu Sutowo, adalah seorang jenderal yang sangat senior. Karena Indonesia menerapkan transaksi modal terbuka, Pertamina bebas melakukan segala macam transaksi valuta, dan banyak di antara proyek-proyeknya didanai oleh luar negeri. Akibatnya, perusahaan itu menanggung banyak tunggakan dollar yang tidak terkontrol oleh pemerintah. Krisis itu pecah pada awal 1975, ketika Pertamina tidak mampu membayar sebagian utang jangka pendeknya. Krisis itu merupakan peristiwa nasional yang amat serius, sehingga diambil-alih dari tangan Menteri Pertambangan dan ditaruh di bawah kendali para teknokrat yang bertanggung-jawab dalam masalah keuangan, khususnya Sumarlin.

Akibat krisis itu timbul perbedaan pendapat antara Ibnu Sutowo dan para teknokrat mengenai kontrak bagi hasil antara Pertamina dan perusahaan-perusahaan minyak asing. Kontrak-kontrak itu menyangkut pembagian keuntungan 65-35 persen antara Pertamina dan perusahaan minyak asing; kontrak-kontrak tersebut dirancang oleh Ibnu Sutowo dan berlaku untuk akhir 1960-an dan awal 1970-an, ketika harga minyak masih \$3,50 per barrel. Ketika harga minyak melonjak menjadi \$15 dan kemudian \$30, timbul pertanyaan apakah pembagian itu perlu dimodifikasi untuk keuntungan Indonesia, ataukah Indonesia harus menjunjung tinggi prinsip bahwa suatu kontrak mengikat—yaitu sekali kontrak ditandatangani, kontrak itu harus dipatuhi. Ibnu Sutowo berpendapat, Indonesia harus tunduk kepada kontrak asli yang telah ditandatangani dengan perusahaan-perusahaan minyak asing, karena ia sudah berjanji demikian, walaupun keadaan telah berubah. Sebaliknya, para teknokrat ekonomi berpendapat bahwa krisis Pertamina dan harga minyak yang melonjak itu telah mengubah keadaan, dan

Indonesia kini memerlukan jumlah uang sangat besar untuk melunasi utang Pertamina yang sangat besar: tidak ada alternatif kecuali memodifikasi kontrak-kontrak itu. Akhirnya para teknokrat menang, dan pembagian keuntungan diubah menjadi 85 persen untuk keuntungan Pertamina (plus ekstra satu dollar per barrel untuk kontrak dengan Caltex).³

Prinsip keharusan untuk mematuhi kontrak memang merupakan masalah yang sangat mendasar dalam menghadapi negara-negara Barat, khususnya negara-negara Anglo-Saxon; tidak demikian halnya dengan Jerman dan Jepang. Negara-negara yang kaya sumberdaya alam, sebaliknya, berpendapat bahwa kondisi yang sedang berubah harus tercermin pada kontrak sesuai waktunya. Itulah sebabnya terjadi evolusi kontrak dari "generasi pertama" ke "generasi kedua" dan ke "generasi ketiga" dengan perusahaan-perusahaan pertambangan asing, termasuk perusahaan-perusahaan minyak.

Krisis Pertamina itu ditangani oleh Widjojo sendiri. Keterlibatan para teknokrat keuangan, khususnya Sumarlin, dalam usaha memecahkan masalah ini dapat dimengerti, karena yang hilang adalah uang pemerintah. Sebelum krisis itu Ibnu Sutowo berpendapat bahwa perusahaan-perusahaan minyak asing itu adalah kontraktor Pertamina, bukan kontraktor Pemerintah Indonesia, karena kontrak-kontrak itu ditandatangani oleh Pertamina. Jadi hasil dari minyak itu dibagi antara Pertamina dan perusahaan-perusahaan minyak sesuai dengan rasio yang sudah disepakati, dan pendapatan dari penjualan minyak yang menjadi bagian Pertamina ditransfer ke pemerintah sesudah masa tertentu, dan selama masa itu Pertamina dapat menyimpan uang tersebut untuk digunakan sesuai kebutuhannya.

³ Pembagian keuntungan gas alam, di pihak lain, tidak bisa diubah karena ini merupakan industri baru yang membutuhkan investasi substansial.

Kontrak bagi hasil antara Pertamina dan perusahaan minyak asing itu amat berbeda dengan kontrak karya yang ditan-datangani oleh Pemerintah Indonesia dengan perusahaan-perusahaan pertambangan yang beroperasi di bidang lain. Karena minyak bumi dianggap sebagai sektor strategis, pengelolaannya diserahkan kepada Pertamina sebagai pengawas sehari-hari. Namun dalam konflik antara Pertamina dan pemerintah mengenai perubahan kontrak bagi hasil itu, pemerintah menang dalam segala hal, termasuk dalam hal otonomi keuangan Pertamina. Ini kemenangan yang sangat penting bagi para teknokrat, karena Pertamina selama itu adalah benteng beberapa anggota militer. Untunglah Presiden Soeharto tidak memberikan perlindungan mutlak kepada Pertamina, tetapi mendukung para teknokrat, karena ia melihat perlunya menyelamatkan penerimaan negara. Soeharto adalah kepala pemerintah dan sekaligus Panglima Tertinggi Angkatan Bersenjata. Namun di saat-saat seperti krisis Pertamina itu ia bertindak sebagai kepala pemerintah yang bertanggungjawab. Saya cenderung berpendapat bahwa keberhasilan ini sebagian karena daya persuasif para teknokrat, khususnya Widjojo, yang mampu meyakinkan Presiden bahwa ia harus bertindak sebagai kepala pemerintah, demikian juga karena kemampuan Soeharto melihat kepentingan jangka panjang negeri ini. (Hal ini tampak sekali lagi dalam krisis menyusul terjadinya Insiden Dili pada November 1991, ketika Soeharto bertindak sebagai kepala pemerintah dan bukan sebagai *"godfather"* Angkatan Darat.)

Orang bisa saja bertanya apakah krisis Pertamina dapat dihindarkan jika kepada Ibnu Sutowo tidak diberikan kebebasan yang begitu luas untuk menjalankan perusahaan tersebut. Ibnu Sutowo lebih tua daripada Presiden, dan dalam kepangkatan Angkatan Darat lebih senior, dan ia juga pejuang kemerdekaan Indonesia. Presiden Soeharto sangat menghargainya tidak ha-

nya sebagai jenderal, tetapi juga sebagai dokter dan cendekiawan. Pendek kata, Presiden memandang Ibnu Sutowo sebagai orang yang tidak mungkin berbuat salah. Sebaliknya, Ibnu Sutowo mungkin terlampau menyepelekan Presiden Soeharto.

Apakah para teknokrat menarik pelajaran dari krisis Pertamina? Ya, walaupun sebetulnya pada tahun-tahun awal Orde Baru mereka sudah mengidentifikasi masalah-masalah besar perusahaan negara Indonesia (BUMN). Salah satu hasilnya adalah Undang-Undang Perusahaan Negara Tahun 1969, yang mengklasifikasikan BUMN menjadi tiga kategori besar sesuai misi khususnya: Perusahaan Umum (Perum, perusahaan yang memberikan jasa pelayanan dasar kepada umum), Perusahaan Jawatan (Perjan, perusahaan yang didirikan oleh instansi pemerintah untuk menyediakan pelayanan khusus, seperti kereta api), dan Perusahaan Persero (Persero, perseroan terbatas yang berorientasi komersial). Persero diharapkan beroperasi sebagai perusahaan komersial biasa yang berorientasi pada keuntungan. Kesulitan dengan Pertamina adalah bahwa sejak awal perusahaan ini menolak diklasifikasikan sebagai Persero. Sebagai akibat kekuasaannya, dirancanglah satu undang-undang khusus untuk Pertamina, yang menggolongkan dirinya dalam kategori terpisah, yaitu perusahaan negara (PN). Karena keuntungannya sangat besar, perusahaan ini diminta menyumbang banyak bidang ekstrasubjek, dan dengan demikian berkembang hubungan khusus antara Pertamina dan pemerintah.

Sesudah para teknokrat berhasil memecahkan krisis Pertamina, Widjojo merancang undang-undang baru untuk Pertamina. Undang-undang ini menentukan adanya dewan pengawas, yang semua anggotanya memegang jabatan menteri. Sebagai Menteri Pertambangan saya diangkat sebagai ketua *ex-officio* dewan itu. Anggota *ex-officio* lainnya terdiri atas Ketua Bappenas dan Sekretaris Negara. Dengan demikian kekuasaan

dan otonomi Pertamina berangsur-angsur dipangkas. Pertama, Pertamina tidak diizinkan menyimpan penghasilan dari transaksi bagi hasil, tetapi diharuskan menyerahkannya langsung kepada pemerintah. Akhirnya Ibnu Sutowo diberhentikan sebagai Presiden Direktur Pertamina. Pemberhentian itu merupakan keputusan pribadi Presiden. Sebagai penggantinya diangkat Piet Haryono, Direktur Jenderal Departemen Keuangan yang dekat dengan Menteri Keuangan Ali Wardhana.

PARA TEKNOKRAT EKONOMI:

SUATU PANDANGAN PRIBADI

Para teknokrat ekonomi, secara pribadi, tidak akrab satu sama lain. Widjojo sangat dekat dengan Emil Salim, Ali Wardhana, dan Sumarlin, sedangkan saya lebih tepat disebut orang luar, karena saya datang dari Universitas Gadjah Mada. Emil Salim pun kemudian tidak lagi dekat dengan para teknokrat sesudah menjadi Menteri Lingkungan hidup. Ikatan di antara kami lebih bersifat fungsional. Walaupun demikian, jika timbul masalah penting seperti krisis Pertamina, kami bekerja erat bersama, duduk bersama sepanjang hari membahas masalah dan cara-cara memecahkannya. Ikatan itu didasarkan pada loyalitas kepada kelompok dan kepada kepentingan nasional, dan barangkali unik dalam sejarah ekonomi negara-negara berkembang. Kami boleh saja saling kritik, tetapi kami tidak pernah tidak loyal. Bahkan sesudah Widjojo dan Ali Wardhana mengundurkan diri dari kabinet, mereka selalu hadir memberikan saran kepada rekan-rekan lebih muda yang telah menggantikan mereka sebagai menteri, khususnya di saat-saat krisis. Ikatan saling loyal di antara para teknokrat ini tidak pernah ditiru oleh negara-negara Asia Tenggara lainnya—tidak di Filipina, dan tidak juga di Thailand. Saya kira satu-satunya kelemahan kami adalah bahwa kami bukan manajer yang baik.

Widjojo tidak terlalu menekankan manajemen ketika ia menjabat Kepala Bappenas. Ia mampu menghasilkan Repelita dan anggaran pembangunan bertahun-tahun lamanya, tetapi Bappenas tidak terlalu dihormati sebagai lembaga waktu itu.

KAMAR DAGANG DAN INDUSTRI INDONESIA

Sampai belakangan ini sektor swasta di Indonesia dianggap inferior dan secara sosial tidak berarti, barangkali karena para pengusaha generasi pertama umumnya tidak berpendidikan baik. Karena skala sektor swasta relatif kecil—maksud saya sektor swasta domestik, dan bukan investor asing—maka sektor ini bukan merupakan tandingan pemerintah. Tetapi lambat-laut sektor swasta Indonesia menjadi lebih kuat, dan dalam waktu dekat akan mampu menandingi kekuatan profesional para pengusaha swasta asing yang beroperasi di negeri ini. Saya melihat, interaksi antara sektor swasta dan pemerintah meliputi dialog kebijakan. Di satu pihak pemerintah membuat kebijakan untuk sektor swasta, di lain pihak sektor swasta harus dapat merespons dan berdialog dengan pemerintah di atas landasan yang sama. Walaupun demikian faedah dialog seperti itu bergantung pada tingkat keseimbangan antara pemerintah dan sektor swasta, suatu keseimbangan yang belum pernah ada dan belum juga tercapai sampai sekarang. Ketika Sukamdani menjadi Ketua Umum Kamar Dagang dan Industri Indonesia (Kadin), ia mengakui adanya masalah ini dan membentuk "*think tank*" untuk Kadin, yakni LP3E, yang anggotanya bukan terdiri atas kaum pengusaha, melainkan kaum akademisi dan profesional. Tujuan LP3E-Kadin adalah memberi masukan bagi kebijakan kepada dewan pengurus dan anggota Kadin dalam bentuk analisis perkembangan ekonomi domestik dan internasional.

Ketika saya tidak lagi menjadi anggota kabinet, Sukamdani meminta saya aktif dalam Kadin. Barangkali maksudnya ada-

lah “menangkap pencuri dengan pencuri”, dalam hal ini “menangani” para teknokrat dengan mantan teknokrat. Saya menerima tawaran Sukamdani itu dan menjadi Sekretaris Jenderal Kadin selama tiga tahun. Sesudah itu saya tetap menjadi Direktur LP3E-Kadin, jabatan yang saya pegang sampai sekarang.

Menurut saya, usaha Kadin untuk menjadi mitra pemerintah, kendati mitra yunior ditinjau dari kekuatan intelektualnya, agak berhasil. Paling tidak, pemerintah semakin menghargai peran dan arti penting Kadin sebagai lembaga yang mewakili sektor swasta di Indonesia. Peran Kadin meningkat karena sektor swasta bertambah besar, sebagian karena pertumbuhan pesat perusahaan-perusahaan konglomerat. Sektor swasta kini telah menjadi lebih terhormat. Para pengusaha generasi baru umumnya berpendidikan lebih baik dibandingkan dengan pendahulunya, dan lambat-laun keseimbangan akan tercapai antara sektor swasta dan Pemerintah Indonesia. Namun apakah negeri ini akan lebih sejahtera dengan adanya keseimbangan antara sektor swasta yang dinamis dan pemerintah, di mana Kadin memegang posisi yang kuat mirip dengan yang dinikmati oleh Keidanren (Federasi Organisasi-organisasi Ekonomi) di Jepang? Walaupun sebagian orang luar menduga Kadin merupakan organisasi yang kuat, organisasi ini samasekali belum mencapai status terkemuka seperti Keidanren. Sebagai akademikus, sikap saya agak ambivalen terhadap sektor swasta yang kuat. Di Indonesia, sebagaimana di negara-negara lain, sektor swasta kadang-kadang bersikap plin-plan. Di satu pihak ia mendukung prinsip liberal pasar bebas, tetapi di lain pihak tiap perusahaan menginginkan pasarnya dilindungi. Pengusaha swasta seringkali bicara tentang kepentingan nasional, tetapi ucapan dan praktik mereka kadang-kadang berlainan. Sektor swasta pada prinsipnya mendukung kebijakan deregulasi pemerintah, tetapi dalam praktik beberapa industri ma-

nufaktur minta perlindungan untuk sementara. Sekarang ini masalah terpenting yang dihadapi oleh Kadin adalah perdagangan yang *fair*, transparansi peraturan, kemantapan kebijakan pemerintah, dan tidak dikehendaknya monopoli. Sebagai seorang demokrat saya percaya adanya "keseimbangan antara kekuasaan dan pengaruh", di mana tiap kekuasaan memiliki kekuatan penyeimbang untuk "meluruskan suatu masalah dan menjaga agar hal ini tetap lurus".

DAFTAR PUSTAKA

- Sadli, Mohammad, "Masalah-masalah Ekonomi dan Moneter Kita yang Struktural", dalam KAMI-Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, *Jalan Baru Sesudah Runtuhnya Ekonomi Terpimpin: The Leader, the Man and the Gun* (Jakarta: Sinar Harapan, 1984. Cet. Kedua), hlm. 98-109.
- Sarbini Sumawinata, "Recollections of My Career", *BIES* 28, No. 2, Agustus 1992, hlm. 43-53.
- Toruan, Raymond dan Indrawan Sasongko, "Tentang Manusia Sarbini Sumawinata", dalam Syahrir *et al.* (eds.), *Menuju Masyarakat Adil dan Makmur: 70 Tahun Professor Sarbini Sumawinata* (Jakarta: Gramedia, 1988).
- World Bank, *Selected Issues of Industrial Development and Trade Strategy, Annex 5: Direct Private Foreign Investment*, East Asia and Pacific Regional Office, Washington DC, 15 Juli 1980.

Rangkaian wawancara dengan para ekonom generasi tua yang kadang-kadang dimuat dalam *Bulletin*, sejauh ini terfokus pada mereka yang pernah memegang jabatan menteri atau kedudukan tinggi di pemerintahan. Perspektif agak lain mengenai ekonomi dan kebijakan ekonomi di bawah Orde Lama dipaparkan di sini oleh salah seorang veteran pengusaha pribumi Indonesia, Soedarpo Sastrosatomo, yang terkenal karena kaitan eratnya dengan Bank Niaga dan kelompok perusahaan pelayaran Samudera Indonesia. Menonjol sebagai seorang dari sedikit pengusaha pribumi yang mampu bertahan di barisan depan bisnis sejak tahun-tahun awal Kemerdekaan, Soedarpo mengarahkan usahanya untuk menjadi wahana kemajuan sosio-ekonomi, yang tetap menjadi tujuan usahanya. Pengalamannya meliputi bidang impor, peralatan kantor, dan komputer (Soedarpo Corporation didirikan pada 1952), asuransi (Asuransi Bintang, didirikan awal 1955), perbankan (Bank Niaga, didirikan akhir 1955), dan industri transportasi, yang meliputi keagenan, bongkar-muat pelabuhan, pelayaran, dan ekspedisi barang (Samudera Indonesia dan perusahaan-perusahaan terkait, tahun 1964, dst.).

Mengingat sesudah kemerdekaan ada prioritas untuk mendorong tampilnya elit pengusaha pribumi Indonesia, dan hasil-

nya umumnya mengecewakan, tema yang mendasari wawancara ini adalah faktor produksi yang sulit ditemukan, yaitu kewiraswastaan. Karena itu wawancara¹ berfokus pada masalah keluarga dan latarbelakang pendidikan Soedarmo yang lain daripada yang lain, sebagai awal ia memperoleh ketrampilan perbankan dan kontak-kontak dengan luar negeri selama bertugas di PBB di New York (1948-50). Pada 1952, ketika mengawali karir bisnisnya, ia masih belum berpengalaman, tetapi lebih siap daripada kebanyakan orang sezamannya. Bagian tengah wawancara terfokus pada masalah-masalah pembentukan modal, lisensi impor, dan inflasi di masa Orde Lama. Akhirnya, peran Samudera Indonesia dalam pembangunan pelayaran samudra Indonesia ditelusuri sejak pertengahan 1960-an sampai 1980-an, yang memperlihatkan betapa perusahaan yang matang pun ketahanan hidupnya masih bergantung pada paduan yang bijaksana antara pengetahuan lokal, hubungan luar negeri, dan modal yang langka.

¹ Wawancara berlangsung di Jakarta pada 4 Oktober 1991 dengan Thee Kian Wie dan Howard Dick, yang kemudian menyunting transkrip wawancara dan menuliskan pengantar. Wawancara selanjutnya berlangsung pada Juli 1993. Keterangan dalam kurung adalah keterangan tambahan Thee Kian Wie dan Howard Dick.

LATARBELAKANG KELUARGA DAN PENDIDIKAN

Kalau saya lihat latarbelakang keluarga saya, yang sebagian di antaranya baru saya ketahui baru-baru ini, dapatlah saya memahami dengan lebih baik sepak-terjang saya yang tidak biasa. Sekiranya saya ini anak suatu keluarga desa, dan kemudian menjadi pegawai negeri, saya sangsi apakah saya akan melakukan hal-hal seperti yang telah saya lakukan. Tentu ada unsur gen yang lain. Tentu ada hal lain yang diturunkan.

Saya berasal dari keluarga dengan sembilan orang anak, dua di antaranya akhirnya berkecimpung di dunia usaha, saya sendiri (nomor tujuh) dan adik saya, Soegianto. Ayah saya bisa digolongkan sebagai pejabat pemerintah, tetapi karirnya menunjukkan beberapa unsur yang bisa membantu menjelaskan kenapa dua orang anaknya kemudian berhasil dalam bisnis. Dibesarkan di suatu desa dekat Klaten (antara Solo dan Yogyakarta) akhir abad ke-19, ayah saya adalah salah seorang di antara sedikit orang yang masuk sekolah yang sekarang disebut

sekolah guru (kweekschool), yang untuk masa itu agak istimewa. Guru pembimbingnya ialah salah seorang pendiri kelompok studi Budi Utomo, dan juga pelopor perusahaan Asuransi Jiwasraya Bumiputera 1912. Ketika ayah saya lulus sekolah, Pemerintah Belanda terlibat dalam “pasifikasi” kepulauan ini, dan memerlukan banyak pejabat pemerintah untuk memperluas aparatur pemerintahannya. Satu-satunya sumber tenaga adalah sekolah guru—yang untuk orang Indonesia merupakan satu-satunya sekolah yang dianggap baik. Guru itu meminta ayah saya melamar, karena ayah saya tidak terlalu sabar dalam mengajar, lagi pula ia akan mendapat gaji lebih besar. Ayah saya diterima, ditempatkan di dinas Opium Regie (monopoli candu negara), dan ditempatkan di Buleleng, Bali Utara (yang merupakan pintu belakang penyelundupan candu ke Jawa). Kemudian ia dipindahkan dari Buleleng ke Pangkalan Brandan di Sumatra Utara. Di *panglong* (permukiman penebang hutan di daerah pantai) ada banyak orang China yang semua mengisap candu.

Ibu saya anak asisten wedana di Surakarta yang dipecat oleh pemerintah karena menolak menyewakan sawah yang terbaik kepada pabrik gula Belanda, yang berdekatan letaknya. Kalau ditelusuri lebih lanjut, ternyata kakek ibu saya adalah keturunan pejabat pemerintah yang didatangkan oleh Sunan Paku Buwono (dari Surakarta) dari Demak (Kadilangu) untuk membangun kembali pemerintahannya, karena ia tidak memercayai orang-orang setempat. Sunan Kalijaga dimakamkan di Kadilangu, dan penduduk Kadilangu tidak pernah menerima kekuasaan Belanda.² Jadi dari kedua sisi keluarga, saya ini mewarisi sifat yang agak bebas.

² Sunan Kalijaga adalah satu dari sembilan wali yang dipercaya menyebarkan Islam di Jawa (abad ke-14).

Saya lahir di Sumatra Utara, di kota ladang minyak, Pangkalan Susu, pada 1920. Kami kemudian pindah ke Medan, di mana saya masuk sekolah dasar. Selagi di Pangkalan Brandan, walaupun ayah saya seorang pejabat pemerintah, karena pengaruh gurunya, ia mendirikan cabang kelompok studi Budi Utomo. Jadi suasana keluarga kami sudah diwarnai nasionalisme. Rumah kami di Medan sering didatangi oleh para pemuda pamong perguruan Taman Siswa (sekolah nasionalis bebas) atau anggota Indonesia Muda dan tokoh nasionalis, Mr Iwa Kusumasumantri, yang kemudian menjadi pengacara di Medan. Teman-teman abang-abang saya itu mengajarkan kepada kami berbagai hal, seperti lagu kebangsaan nasional Indonesia.

Pada 1929, ketika saya berusia sembilan tahun, ayah saya meninggal. Dengan ongkos perjalanan dari pemerintah, Ibu membawa kami pulang ke desa ayah saya di dekat Klaten, di mana ada tempat untuk tinggal, sebuah rumah dengan tanah di sekitarnya. Ia masih punya sejumlah uang karena, yang mengagumkan untuk zaman itu—sekali lagi karena pengaruh gurunya—ayah saya telah mengambil asuransi jiwa swasta dari Bumiputera 1912. Namun karena tak seorang pun dari kami, sembilan orang anak itu, bekerja—baru dua tahun kemudian abang sulung saya menjadi dokter—ibu saya harus mencari sumber pendapatan yang baik. Semula ia menyewa pohon-pohon kelapa di desa itu setahun-dua tahun, kemudian mempekerjakan dua orang untuk mengupas buah kelapa. Dengan demikian ia dapat menjual banyak buah kelapa. Lalu di masa panen ia menebas padi di sawah. Ia tahu mutu padi yang dibelinya. Para petani selalu kekurangan uang tunai. Ibu saya membayar pemanen dalam bentuk barang pada akhir panen, menumbukkan padi itu menjadi beras, dan menjualnya. Sementara itu ia membuka warung kecil yang menjual barang apa saja yang diperlukan. Itulah cara kami bertahan hidup. Bagi anak

seorang asisten wedana, melakukan semua itu hampir tidak terbayangkan.

Saudara saya dan saya mulai mandiri sejak dini. Selagi duduk di sekolah menengah di Yogyakarta, saudara saya, Soebadio, sudah menjadi anggota gelap Indonesia Muda, suatu organisasi terlarang. Dalam peringatan hari ulang tahun sekolah itu, kelompok itu menyelenggarakan protes hingga direturnya, orang Belanda, sangat malu. Untuk masa itu, hal-hal seperti itu tidak terpikirkan. Belakangan, ketika kami semua masuk Sekolah Kedokteran di Jakarta (Geneeskundige Hogeschool—GH), tidak mengherankan bila kami duduk bersama dalam satu kelompok dan melakukan hal yang sama.

Pada Maret 1942, ketika Jepang mendarat di Jawa, massa pemuda terpecah menjadi tiga: satu kelompok yang sangat percaya Jepang adalah pembebas dan akan memberikan kemerdekaan kepada kita; kelompok kedua bersikap masabodoh, bahkan sedikit pro-Belanda; dan ketiga, kelompok kecil kami yang berhubungan dengan Sjahrir, yang memandang Jepang sebagai fasis. Fasisme adalah sesuatu yang kita terima dengan bergairah atau kita benci. Kami membencinya. Kelompok kecil ini merupakan inti massa mahasiswa yang memberontak terhadap Jepang. Peninggalannya adalah peran mahasiswa dalam proklamasi kemerdekaan. Sementara itu, karena ulah kami, seperti menolak digunduli, kami dikeluarkan dari Sekolah Kedokteran. Soedjatmoko bagian dari kami. Sjahrir, yang menjadi pemimpin kami, sadar bahwa Jepang tidak akan memenangkan perang; kami tidak dapat memberikan perlakuan nyata—itu bisa berarti bunuh diri—tetapi kami coba menemukan orang-orang lain yang masih dapat menjaga pikirannya tetap jernih. Dan kami mengambil prakarsa lain. Saudara saya ditahan oleh Jepang, karena bersama Takdir Alisjahbana ia merancang konstitusi Indonesia Merdeka pada 1944.

Jepang hendak menafsirkan tindakan itu sebagai pemberontakan, tetapi kemudian jelas bahwa tidak ada kekuatan untuk memberontak, karena itu mereka akhirnya dibebaskan.

DINAS LUAR NEGERI DI NEW YORK (1948-1950)

Kelompok kami dapat menguasai bahasa Inggris selama pendudukan Jepang dengan cara mendengarkan siaran luar negeri BBC dan Voice of America. Sesudah proklamasi kemerdekaan pada Agustus 1945, Soedjatmoko dan saya diminta mengepalai Seksi Luar Negeri Kementerian Penerangan, karena selama itu kami terutama berhubungan dengan para koresponden perang asing berbahasa Inggris yang datang dari Vietnam. Ketika Inggris mendarat pada Oktober 1945, kami menjadi penghubung antara orang Inggris dan pemerintah kita, karena waktu itu Sjahrir menjabat Perdana Menteri.

Tafsiran kami mengenai Persetujuan Linggadjati (persetujuan Belanda-Indonesia yang disponsori oleh PBB pada Maret 1947) adalah bahwa kini kita berhak mengadakan hubungan luar negeri dan perdagangan luar negeri sendiri. Karena itu Sjahrir mengirim Sumitro, Soedjatmoko, dan wartawan Charlie Tamboe ke New York untuk mewakili Republik sebagai bangsa yang merdeka dan membuka hubungan perdagangan dengan AS. Sesudah Belanda melanggar Persetujuan Linggadjati dengan melancarkan agresi pertama ("Aksi Polisionil") pada Juli 1947, kasus kita dibawa ke Sidang Dewan Keamanan PBB, dan mereka bertiga menjadi delegasi peninjau inti. Sebagai pihak yang bersengketa, kami mendapat kursi, ketika kasus kita dibicarakan.

Ketika delegasi baru tiba, mereka tidak mendapatkan seorang pun di dunia bisnis, apalagi berpikir berbicara dengan Republik. Kemudian datang produser film Matthew Fox, yang berpikir bahwa ia bisa melakukan banyak bisnis seperti kontrak dagang luar negeri monopoli yang pernah ia lakukan,

kalau tidak salah dengan Liberia. Sumitro berwenang penuh menandatangani kontrak, sehingga ia berikan kepada Fox monopoli perdagangan luar negeri antara Republik dan AS. Dengan kontrak itu kami mendapat banyak devisa, tetapi hal itu mendapat tentangan keras dari Departemen Luar Negeri AS. Garis resminya adalah bahwa monopoli adalah tidak sah, tetapi masalah sesungguhnya adalah karena Pemerintah AS tidak mengendalikan kami. Jadi, karena kontrak itu, sejak awal sudah timbul ketegangan antara Departemen Luar Negeri AS dan orang-orang kita. Namun hubungan dengan Matthew itu bermanfaat ganda, karena lewat dia kami dapat menjalin banyak kontak lainnya.

Pada 1948 saya diminta bergabung dengan delegasi Republik di New York sebagai petugas pers, sehingga dengan demikian saya memasuki Dinas Luar Negeri. Sungguh, itu masa yang mempesonakan! Segalanya terserah pada kita. Satu-satunya instruksi adalah berargumentasi dan memenangkan kasus, membubuhkan Indonesia pada peta. Saya mendarat di New York pada Juli 1948. Dengan bantuan Matthew Fox dan kawan-kawan, pada Oktober kami mendapat kantor di 40 Wall Street, di tengah distrik keuangan. Keberhasilan itu lebih hebat lagi, karena pada waktu itu diskriminasi rasial masih sangat kuat di AS, dan kami orang Indonesia adalah delegasi "kulit berwarna" sebuah republik yang belum diakui.

Saya diserahi tugas mengelola devisa, keuntungan dari perdagangan luar negeri Republik. Apa yang oleh Belanda disebut "penyelundupan" itu adalah perdagangan komoditas ekspor biasa, seperti karet, kopi, dan juga candu. Di masa penjajahan, produksi dan perdagangan candu merupakan monopoli (*regie*) Belanda, yang kebanyakan dijual kepada orang China. Pabriknya ada di daerah FEUI sekarang—sisa-sisa simpang jalan keretaapi itu masih kelihatan di belakang. Orang Jepang tidak

mengutak-atik pabrik itu. Ketika kita memproklamasikan kemerdekaan, kita sita seluruh cadangan yang berharga itu dan kita bawa ke Yogyakarta. Perdagangan itu jalan lewat Singapura dan Malaya, dan dari sana, juga dari kota-kota seperti Karachi, Delhi, Kairo, Manila, dan Bangkok, keuntungannya disalurkan ke tempat-tempat lain lewat New York. Karena memiliki banyak dana untuk diinvestasikan, tetapi tidak tahu apa-apa, maka atas nasihat seorang teman saya pergi ke sebuah bank. Untuk menghindari penyitaan Belanda, saya dinasihatkan untuk memasukkan dana itu ke dalam rekening dengan nama-nama palsu, tetapi dengan wewenang notaris untuk menariknya. Selain itu kami harus menyimpan sebagian dana dalam kotak penyimpanan yang aman. Kami ikuti nasihat itu, dan tiap bulan kami harus mengeluarkan uang itu. Di situlah saya belajar tentang arbitrase. Pada 1950, sebagai Bankers' Trust, bank itu menjadi bank koresponden pertama BNI.

Ekspor Republik ke AS diangkut oleh perusahaan pelayaran Amerika bernama Isthmian Lines milik United States Steel Corporation. Anehnya, wakil presiden eksekutifnya adalah orang yang mendukung kita. Pada 1950, tepat sesudah pengakuan kedaulatan, Republik mendapat pinjaman sebesar \$100 juta dari United States Export-Import (Exim) Bank. Kami menganggap pinjaman itu sebagai pembayaran kembali utang moral berupa perlakuan buruk AS kepada kita setahun sebelumnya sesudah "Aksi Polisionil" Belanda kedua (Desember 1948, ketika Belanda merebut ibukota Republik, Yogyakarta, dan menjarakkan anggota kabinet.) Pinjaman itu untuk mendanai banyak pembelian, dan tentu saja kami kapalkan semua ke Indonesia dengan Isthmian Lines, yang sangat mengecewakan 'Kongsi Tiga' berbendera Belanda (konsorsium tiga pelayaran Belanda) yang merupakan pihak lain dalam persetujuan konferensi New York/Jawa. Saya katakan kepada mereka dengan

terus-terang, "Kalian musuh kami, mereka teman kami. Untuk apa saya mendukung kalian?" Semua pengalaman ini mengarahkan karir saya selanjutnya dalam pelayaran.

Akhir tahun 1950 saya tidak dapat lagi hidup dalam apa yang telah menjadi belenggu birokrasi. Sebelumnya kita dapat melakukan apapun tanpa berkonsultasi dengan siapapun. Sekarang, kalau kita diminta mengucapkan pidato, kita mesti membuat garis besarnya dan mengirimkannya kepada atasan kita (yaitu dutabesar) untuk mendapat persetujuan. Ini bukan hal yang bisa saya ubah. Karena itu saya mengajukan permintaan mengundurkan diri. Permintaan itu tak diterima, dan saya dipanggil pulang untuk berkonsultasi. Mereka tahu bahwa saya tak sejalan dengan dutabesar, dan menyimpulkan bahwa inilah akar masalahnya. Hanya Hatta, waktu itu menjabat Menteri Luar Negeri, yang memahami kekesalan saya dengan birokrasi, tetapi ia meminta saya menunggu. Roeslan Abdulgani, yang waktu itu menjadi Sekretaris Jenderal Kementerian Penerangan, menyarankan agar saya melakukan perjalanan keliling pulau-pulau lain agar mengenal keadaan di luar Jawa dan barangkali menemukan orang yang dapat menggantikan saya. Saya lakukan itu selama tiga bulan. Kemudian saya kembali ke New York dengan membawa nama dua orang yang kiranya dapat mengambil-alih pekerjaan saya. Setelah menimbang-nimbang dan mencoba memikat saya dengan pos-pos di London dan lain-lain tempat yang menarik, akhir tahun 1950 mereka menerima pengunduran diri saya. Begitulah, saya tinggalkan New York bulan Februari 1952, pergi ke Rotterdam dengan kapal *Rijndam*, dan kembali ke Indonesia dengan kapal *Oranje*.

BISNIS SWASTA

Selama tiga bulan berkeliling Indonesia, saya melihat banyak sekali peluang bisnis, dan saya takut terlambat. Semula saya

menjadi direktur sebuah perusahaan milik Matthew Fox bernama Zorro Corporation (kata Spanyol untuk 'rubah'). Setelah pengakuan kemerdekaan Indonesia ia mendapat hak monopoli untuk Dodge, Chrysler, dan jip Willys Overland yang populer, dan di Tanjung Priok ia mendirikan pabrik perakitan bernama Indonesian Service Corporation (ISC). Mitra Indonesianya yang merupakan minoritas adalah PT Putera. Ketika Sumitro menekankan agar ISC tidak berada di bawah kendali asing, maka kepemilikan saham diubah: Hasjim Ning yang pernah menjadi pembantu Hatta, tetapi sejak itu telah mendirikan bengkel mobil, diangkat menjadi presiden direktur, dan saya menjadi Direktur Zorro Corporation. Sementara itu Zorro juga memegang hak monopoli Remington (mesin tulis dan permesinan kantor) dan Radio Corporation of America (RCA), tetapi tidak dapat memperoleh lisensi untuk distribusi domestik, karena lisensi harus berada di tangan orang Indonesia. Ada juga kesulitan dengan wakil Zorro Corporation di Indonesia, karena ia seorang alkoholik. Jadi saya mengundurkan diri dari Zorro, dan pada bulan Oktober 1952 mendirikan perusahaan perdagangan saya sendiri, Soedarpo Corporation. Saya mendapat lisensi impor yang diperlukan dan kemudian mengambil-alih hak distribusi Remington dan RCA, berbagi keuntungan dengan Matthew Fox yang masih memegang hak monopoli. Tahun 1958, ketika Indonesia memutuskan hubungan dengan Belanda, Soedarpo Corporation mengambil-alih hak distribusi untuk Univac dari perusahaan dagang Belanda yang sebelum perang telah menangani bisnis Remington. Itulah riwayatnya bagaimana kami memasuki bisnis komputer.

Sementara itu saya sudah betul-betul menikmati hidup. Kalau saya bekerja enam jam sehari, itu sudah banyak. Saya sudah mulai main golf selagi berada di Washington DC, dan ketika kembali ke Jakarta saya menggabungkan diri dengan sebuah

klub golf. Jam dua siang Anda akan menemukan saya di lapangan Rawamangun. Tetapi pada bulan November 1952 beberapa orang dari Isthmian Lines datang ke Jakarta. Sesudah menikmati makan siang, Archibald (Archie) King, wakil presiden eksekutif, meminta saya datang malam itu ke Hotel des Indes untuk membicarakan beberapa hal sambil minum. Ia langsung menyinggung pertolongan yang pernah diberikannya di masa lalu, dan sebagai gantinya kini ia meminta pertolongan saya: agar saya mengambil-alih perusahaan lokal milik Belanda, ISTA (Indonesian Shipping and Transport Agency), yang bertindak selaku agen mereka, dan menasionalisasikannya. Dengan tiga kapal sebulan, Isthmian Lines ingin memperluas keagenan, tetapi kendalanya ialah karena keagenan itu dimiliki oleh Belanda. Induk perusahaan sudah diminta untuk menerima pengambilalihan. Saya harus melakukan negosiasi.

Kedua pemegang saham, Jacobson van den Berg (salah satu perusahaan dagang Belanda dari kelompok "Big Five") dan sebuah perusahaan Belanda di Negeri Belanda mengirimkan Kepala Jacobson van den Berg dan seorang bankir untuk bernegosiasi. Saya meminta bantuan almarhum Tan Goan Po (dari FEUI). Semula orang-orang Belanda itu menghadapi saya dengan sikap agak curiga, sebagai salah seorang oknum yang hanya ingin memetik buah revolusi, tetapi tidak lama kemudian kami dapat melakukan negosiasi bisnis dengan baik. Orang-orang Belanda itu mau menjual sampai 75 persen sahamnya, tetapi menetapkan harga tinggi untuk iktikad baik (*goodwill*). Saya katakan kepada mereka bahwa iktikad baik itu omong-kosong. Kalau prinsipal mereka mengundurkan diri, tidak ada iktikad baik itu. Saya sudah pegang iktikad baik itu. Lagi pula, saya tidak betul-betul memerlukan perusahaan mereka. Saya sudah hidup senang tanpa itu, dan memberikan penawaran hanya untuk menolong para prinsipal mereka. Lalu

mereka berkonsultasi, dan sesudah beberapa hari kami bertemu lagi, dan mereka menerima tawaran saya. Waktu itu bulan Februari 1953. Tanggal 1 Maret 1953 saya menjadi Managing Director ISTA dengan 75 persen kepemilikan saham. Itulah awal karir saya dalam pelayaran. Dasar pemikiran saya yang tak terucapkan di balik negosiasi itu terwujud pada bulan Januari 1954, ketika saya dapat menyediakan ISTA dua keagenan penting, yaitu Hapag (Hamburg America Line, kemudian menjadi Hapag-Lloyd, dan sebelum Perang Pasifik merupakan perusahaan pelayaran non-Belanda terpenting ke Eropa) dan Tokyo Senpaku Kaisha (perusahaan pelayaran Jepang terpenting sebelum perang), yang masih beroperasi ke Indonesia.

Para pemegang saham Belanda, yang merupakan minoritas, merasa senang, dan ini menyebabkan lahirnya usaha-usaha lain. Seorang saudara sepupu Kepala Jacobson van den Berg adalah juga kepala perusahaan asuransi Nationale Nederlanden 1835. Kami berdua telah main golf satu putaran, dan pada *hole* kesembilanbelas ia mulai bicara tentang asuransi. 'Kami memerlukan mitra Indonesia dalam bisnis asuransi. Maskapai-perusahaan asuransi Indonesia yang ada ini tidak main menurut aturan. Saudara sepupu saya mengatakan bahwa saya bisa bicara lugas dengan Tuan!' Saya setuju mendirikan sebuah perusahaan asuransi Indonesia dengan syarat perusahaan Belanda itu menyediakan untuk kami seorang tenaga dari kalangan mereka sendiri dan melatih dua orang staf kami di Negeri Belanda. Maskapai ini, Asuransi Bintang, masih ada sampai sekarang.

Asuransi Bintang hanya direncanakan sebagai perusahaan asuransi. Tidak lama kemudian kami menyadari bahwa tidak banyak uang yang dapat diperoleh hanya dari bisnis asuransi. Kami sudah berkecimpung dalam bisnis uang, tetapi untuk memperoleh uang banyak dari uang, kita perlu sebuah bank

untuk mengelola uang itu. Itulah riwayat kelahiran Bank Niaga. Gagasannya datang dari kalangan kawan-kawan, seperti Sumitro, almarhum Panglaykim, dan almarhum Wibowo yang bertanggungjawab melaksanakan gagasan tersebut. Wibowo adalah bekas kawan mahasiswa kedokteran yang ketika revolusi menjadi prajurit. Karena latarbelakang militernya, tahun 1950 ia menjadi penasihat Oerlikon dan wakil Bofors,³ dan dari keduanya itu ia mendapat uang. Tetapi dia adalah seorang nasionalis sejati, dan tidak peduli dengan uang kecuali sebagai sarana untuk melaksanakan gagasan-gagasan besarnya. Sebenarnya ia seorang pengusaha yang sangat buruk. Orang yang diangkat menjadi presiden direktur bank itu, seperti juga Presiden Direktur Asuransi Bintang, adalah bekas mahasiswa kedokteran yang lain—jadi fakultas kedokteran itu merupakan tempat pembibitan para pengusaha! Saya menjadi ketua bank, dan kami berdua berdinas bersama dalam kedudukan itu selama 30 tahun!

Kedua usaha ini bermula dari negosiasi awal mengenai ISTA. Orang-orang Belanda itu melihat bahwa ada orang yang dapat diajak bicara bisnis, bukan seorang dari 'oknum-oknum revolusioner' yang ingin mengambil segalanya dari mereka. Tahun-tahun 1952 sampai 1958 (ketika orang Belanda diusir), kami membina hubungan yang sangat akrab. Ketika kami mendirikan Bank Niaga dan memerlukan ikut dalam kliring, kami lakukan itu lewat sebuah bank Belanda, Nationale Handelsbank (kemudian menjadi Bank Bumi Daya), bukan lewat BNI. Jadi memang ada gunanya bersahabat dengan bekas musuh kita!

³ Pemasok persenjataan.

PEMBENTUKAN MODAL

Modal untuk membeli saham mayoritas ISTA dihimpun lewat, menurut istilah modern, *leverage*. Bagian saya—sekitar dua pertiga—berasal dari dua sumber, sejumlah uang yang saya sisihkan, dan sebagian dari keuntungan dagang. Sepertiganya lagi berasal dari Sultan Hamengku Buwono IX dari Yogyakarta. Kami berteman, dan karena itu saya hubungi dia. Ia menjelaskan bahwa kebijakan yang ditempuhnya adalah tidak meminjamkan uang kepada pengusaha Indonesia karena hal-hal yang disaksikannya sendiri, termasuk uang yang dihilangkan oleh Mangkunegaran (satu dari dua keraton Surakarta). Tetapi, bagaimanapun, dia setuju untuk menyumbang, dengan syarat kami tidak akan menyebutkan namanya. Tahun 1964, ketika kami mendirikan perusahaan pelayaran Samudera Indonesia dan perlu memberikan nama para pemegang yang sesungguhnya, dia abaikan syarat itu dengan mengatakan tidak lagi menjadi soal.

Modal awal saya sendiri terbentuk dari spekulasi matauang selama pendudukan Jepang. Sesudah dikeluarkan dari sekolah kedokteran, saya tinggal di rumah saudara saya di Tasikmalaya. Di sana saya diangkat anak oleh seorang saudagar tekstil India yang telah disembuhkan oleh saudara saya dari sakit lever yang gawat. Orang itu pasien yang demikian tidak disiplin, sehingga saudara saya menolak berhubungan lagi dengannya. Secara mengejutkan saudagar itu mengajukan gagasan bahwa saya bisa mengawasinya, karena saya masih belajar untuk menjadi dokter, dengan kunjungan secara diam-diam. Orang itu sungguh saudagar sejati. Dia memborong dengan sangat murah uang Belanda yang tidak laku lagi, dan disimpannya sampai keadaan membaik. Saya mengikuti contohnya secara kecil-kecilan. Ketika saya meninggalkan Tasikmalaya pada bulan Agustus 1945 sesudah proklamasi kemer-

dekaan, saya tinggalkan padanya cadangan uang Belanda saya. Setelah saya kembali dari Amerika, ia datang ke Jakarta dan menyerahkan kepada saya uang itu sebagai modal usaha swasta.

Bagian lain modal saya adalah keuntungan dari impor (Soedarpo Corporation). Waktu itu yang ada adalah pasar penjual (*seller's market*). Banyak pihak datang kepada kami menawarkan harga terbaik, karena mereka ingin membuka pasar di Indonesia. Kami berhubungan dengan pemasok kertas koran dan kertas tulis dari Skandinavia; kemudian kami menjadi distributor mesin ketik Remington dan RCA. Waktu itu, untuk mengimpor, yang pertama-tama kita butuhkan adalah lisensi impor dan alokasi impor, yang memungkinkan kita mengajukan permohonan izin membeli devisa dengan kurs resmi pada LAAPLN (Lembaga Alat-alat Pembayaran Luar Negeri). Kemudian kita minta secara proforma faktur dari pemasok kita untuk jumlah barang dengan harga yang barangkali 10-15 persen lebih tinggi daripada harga sesungguhnya, sehingga kita dapat mengirimkan jumlah uang tambahan dengan kurs resmi. Selisih antara yang kita kirimkan dengan harga yang sesungguhnya akan disimpan oleh pemasok. Selain itu, pemasok akan memberikan komisi—inilah yang dinamakan *seller's market*—yang juga dapat berakumulasi dalam rekening luar negeri (dalam bentuk matauang si pemasok). Sementara itu kita gunakan modal kerja itu untuk mengimpor barang-barang berharga mahal yang dapat kita jual kembali dengan mudah—saya menjual kembali segalanya selagi masih ada di atas kapal—untuk memperoleh uang guna membayar pabean dan bank, dan kita tinggalkan sedikit saja untuk pengeluaran lain. Bagian ini yang kita laporkan untuk dipajaki, tetapi keuntungannya—yang masih belum dikirim—bebas pajak! Ketika pada akhirnya kita perlu membawa pulang keuntungan kita,

kita buka saluran lain untuk mengirimkannya 'dengan gelap' (dengan kurs tak resmi), dan ini merupakan sumber modal lebih lanjut. Dan kita memiliki banyak rupiah! Walau ada pengendalian devisa yang sangat ketat, tidak sukar bagi seorang importir yang baik untuk menghasilkan dana bagi pembentukan modal. Tetapi kita harus memiliki pemasok yang jujur, yang tidak melarikan uang kita. Perbedaan antara orang-orang seperti kami dan kelompok Benteng (importir pribumi berlisensi) ialah bahwa mereka tidak mengenal pemasoknya. Yang mereka lakukan adalah menjual izin memiliki devisa dengan harga sekian rupiah. Mereka tidak pernah menggunakan peluang untuk membentuk organisasi yang sesungguhnya dengan sumber dana bagi pembentukan modal.

Untuk mendirikan Asuransi Bintang dan Bank Niaga tidak diperlukan banyak modal. Masing-masing perusahaan itu punya sekitar 30 pemegang saham. Sedikit-sedikit menjadi bukit! Ada banyak pemegang saham, tetapi kami saling kenal. Dan kebanyakan orang itu masih menjadi pemegang saham sampai sekarang. Apabila ada yang meninggal, ahli warisnya akan menjual sahamnya kepada orang lain, tetapi kelompok itu tetap. Ketika kami mendirikan Bank Niaga, Asuransi Bintang menjadi salah satu pemegang sahamnya (sampai sekarang). Tidak ada yang aneh dalam hal ini. Kami memenuhi persyaratan minimum untuk modal yang dibayar penuh. Ketrampilan yang sesungguhnya terdapat di sisi operasional.

Dalam mendirikan Bank Niaga, yang merupakan salah satu bank swasta pertama, kesulitan utamanya adalah memperoleh lisensi perbankan dari Bank Indonesia. Untunglah Sumitro waktu itu menjabat Menteri Keuangan, dan itu membuat kesulitan tersebut sedikit lebih mudah diatasi. Kantor kami ada di Kota (yang waktu itu masih merupakan daerah bisnis China Jakarta). Praktik di Kota waktu itu ialah jika kita mengenal

nasabah kita, kita beri dia uang pagi hari, dan sore hari ia mengembalikannya. Atau, kalau kita mengenalnya lebih baik, bisa kita beri dia waktu seminggu. Peredaran uang waktu itu sangat cepat dan sukubunga sedikit lebih tinggi, tetapi kalau kita menggunakan prosedur sederhana seperti kami, kita dapat membangun basis nasabah yang baik. Karena banyak perusahaan tidak tahu ke mana harus pergi untuk membeli barang, mereka menggunakan perantara, tetapi perantara itu tak punya uang. Maka ia akan meminjamnya dari kita, membeli barang, menjualnya kembali kepada si pembeli, dan membayar kembali pinjamannya kepada kita. Kebanyakan bisnis berlangsung seperti itu. Kadang-kadang seorang nasabah reguler, seorang importir, akan membuka rekening dengan batas margin hanya 30 persen, dan kemudian melihat bahwa ia tidak dapat segera menjual kembali barangnya dan memerlukan lebih banyak dana untuk mengeluarkan barang dari pelabuhan. Berlawanan dengan praktik yang sudah umum di Kota, Bank Niaga menciptakan basis nasabah pertama-tama dengan menawarkan sukubunga yang lebih rendah kepada calon nasabah. Ia tidak punya jaminan, tetapi kita kenal dia: begitu dia dapat memperoleh barangnya, ia akan membayar kembali pinjamannya. Selama kita dapat mempertahankan para nasabah reguler kita, selama itu kita dapat mempertahankan peredaran cepat dana kita. Begitu terjadi kelambatan pembayaran kembali, kita akan mulai menggunakan uang itu untuk orang berikutnya, dst.

PERDAGANGAN SENTRAL DAN KEBIJAKAN BENTENG

Sesudah mendirikan negara, kita baru menyadari bahwa kita memerlukan bank sentral, dan begitulah BNI lahir. Central Trading Company (CTC) didirikan oleh Hatta untuk menghasilkan devisa guna membiayai Revolusi dengan berdagang

dengan dunia luar—yang oleh Belanda disebut ‘penyelundupan’. Ia percayakan manajemennya kepada dua orang yang menurut dia tidak terbebani oleh sikap feodal orang Jawa. Kedua direktur itu sama-sama orang Aceh, Teuku Abdul Hamid Azwar dan Teuku Mohamad Daud—di samping itu juga dilibatkan seorang dari Palembang, Haji Tahir, yang kemudian bekerja untuk Pertamina. Kegiatan utama CTC adalah mengekspor karet ke Singapura, Malaya, dan Thailand. Sesudah Kemerdekaan, CTC berkembang menjadi salah satu perusahaan impor-ekspor besar yang bersaing dengan lima perusahaan dagang (“Big Five”) Belanda. CTC merupakan sukses, suatu perusahaan yang baik dan mantap, yang memiliki kantor-kantor di seluruh dunia. Ia baru berantakan kemudian, ketika pemerintah membuatnya bersifat birokratis.

Di masa kemerdekaan itu, seluruh sistem distribusi dalam keadaan berantakan. Di zaman Belanda distribusi ditangani oleh kerjasama antara perusahaan-perusahaan besar Belanda dan China. Kaum nasionalis berpandangan, kita sendiri yang harus menguasai impor dan ekspor. Impor memang mudah diatur, karena pemerintah sudah menguasai pembagian lisensi. Kebijakan ‘Benteng’ yang konsekuen melahirkan kelas importir baru. Lisensi diberikan kepada orang-orang yang bukan pengusaha, tetapi percaya bahwa mereka berhak menikmati fasilitas sebagai buah revolusi. Hasilnya adalah bencana. Langkah-langkah dalam bisnis impor pun mereka tak mengerti, bahkan tidak mengerti bagaimana mendokumentasikan impor, atau bagaimana mendanainya. Mereka harus meminta pertolongan terutama pada para pedagang China yang mengenal bisnis itu; tetapi mereka mempunyai pandangan feodal seolah-olah para pedagang itu adalah kelas rendah. Karena itu kerjasama itu tidak lancar. Itu bukan kemitraan, tetapi suatu keadaan seperti di birokrasi pemerintah. Hasilnya adalah terbentuknya ko-

munitas pedagang yang prospeknya dari awal sudah tidak baik.

Apapun kesannya, tidak terjadi peralihan dari perdagangan sentral (*central trading*) ke kebijakan Benteng. Perusahaan-perusahaan dagang masih menyelenggarakan bisnis impor-ekspor yang sesungguhnya. CTC adalah aparat pemerintah. Kebijakan Benteng dimaksudkan untuk melengkapinya dengan memberikan fasilitas guna mengimpor barang-barang konsumsi pokok, seperti tekstil, bagi mereka yang menjadi basis kelas menengah baru. Sejak zaman kolonial kita telah punya anggapan bahwa tidak ada kelas menengah di Indonesia. Orang seperti Hatta, Sumitro, dan ayahnya (Margono) semua yakin demikian. Mereka ingin menciptakan kelas menengah yang sesungguhnya, yang tumbuh dari masyarakat itu sendiri, bukan dikendalikan oleh pemerintah, tetapi oleh swasta. Diharapkan juga orang-orang itu akan membangun organisasi-organisasi bisnis yang baik, tetapi semua itu tak terwujud.

Saya memasuki dunia bisnis akhir tahun 1952, ketika sistem Benteng sudah dimodifikasi dan tidak lagi ada orang-orang yang punya hak istimewa dan akses mudah pada lisensi impor yang baru. Lisensi Benteng dianggap telah beralih ke tangan orang China. Tahun 1952 itu pemerintah mencoba, walau tidak sungguh-sungguh, membatasi alokasi lisensi impor kepada pengusaha pribumi yang bonafid, yang ingin mendirikan perusahaan-perusahaan dagang sesungguhnya.

MASA SOEKARNO

Ketika Soekarno menasionalisasi bisnis Belanda dan mengusir orang Belanda di tahun 1958, secara teoretis hal itu merupakan kesempatan baik bagi kita untuk berkembang. Kesulitannya ialah bahwa mereka yang berkuasa kini mengira segalanya harus dilakukan oleh pemerintah. *Groothandel* (perdagangan

besar) dan perbankan khususnya harus berada di tangan pemerintah. Saya berikan contoh. Pelayaran waktu itu dalam keadaan berantakan. Saya susun proposal ringkas untuk memperbaiki operasinya. Wakil Perdana Menteri Leimena melihatnya dan mengatakan, 'Kita telah membentuk pemerintah nasional bukan untuk membangun kaum kapitalis yang kuat!' Jadi proposal itu dimatikan, karena menurut pandangannya proposal itu akan membawa kita kepada kaum kapitalis. Kalau pandangan ini kita anggap sebagai falsafah yang berlaku waktu itu, jelaslah bahwa tidak ada jalan bagi kita untuk menjadi pengusaha swasta yang baik. Kemudian, ketika mereka mengajukan program-program ekonomi, seperti Dekon,⁴ jelas sekali bahwa peranan usaha swasta akan dikecilkan. Kami pengusaha swasta menjadi sampah masyarakat yang hanya ditoleransi.

Coba lihat kasus kami. Soedarmo Corporation adalah distributor untuk Remington dan RCA, tetapi perusahaan perdagangan negara Panca Niaga (bekas CTC) diberi monopoli untuk barang elektronika dan perlengkapan kantor. Manajer Panca Niaga meminta saya menyerahkan bisnis saya kepada mereka. Ia tidak senang ketika saya memprotes bahwa seharusnya ia tahu bahwa ia harus berbicara dengan prinsipal kami! Sudah tahun 1958 satu-satunya jalan untuk mempertahankan usaha impor adalah memiliki kontrak, umumnya kontrak pemerintah, kemudian bekerja lewat perantara yang berlisensi. Saya bekerja lewat pengusaha pribumi lainnya, Hasjim Ning, yang waktu itu memegang hak monopoli untuk Chrysler Motors, dan mengizinkan kami melakukan transaksi atas namanya dengan imbalan persentase tertentu. Itulah cara kita bertahan waktu itu. Di pihak lain, kami beruntung bahwa orang-

⁴ Tentang Dekon, lihat wawancara dengan Sarbini Sumawinata dalam buku ini.

orang yang mengambil-alih perusahaan-perusahaan Belanda itu adalah militer, bukan orang-orang dari kalangan perdagangan. Mereka samasekali tak tahu bagaimana melakukan bisnis! Yang paling penting bagi mereka adalah bagaimana mendapat kedudukan bagus, rumah bagus, mobil. Jadi dalam peristiwa itu kami dapat mempertahankan hak waralaba kami, tetapi kita harus punya koneksi. Semua orang punya koneksi, entah dengan cara bagaimana. Anda bisa membayangkan keadaan itu. Situasi ini berlangsung sampai diberlakukannya pasar devisa bebas tahun 1968. Ketika Undang-Undang Penanaman Modal Asing dikeluarkan pada tahun 1967, pasar devisa bebas menjadi bagian paket itu.

Masalah utama kita di bawah Orde Lama itu adalah masalah politik. Kendala saya adalah hubungan saya dengan PSI (Partai Sosialis Indonesia—Sjahrir, bekas pemimpin PSI dan Perdana Menteri, dipenjarakan oleh Soekarno.) Untuk dapat bertahan sebagai pengusaha, makin sedikit kita bicara politik, makin baik. Itulah jurus politik yang mesti kita ambil: hindari terlibat dalam masalah politik. Jauhi politik. Dan tampilkan diri di hadapan mereka hanya sebagai pengusaha yang sangat kotor.

Inflasi tidak begitu menjadi masalah. Berkat kegiatan dalam perdagangan, saya dapat hidup cukup dengan \$150 sebulan. Ditukarkan dengan kurs pasar gelap, \$150 itu menjadi banyak sekali. Kita dapat hidup seperti pangeran dengan uang rupiah yang kita peroleh dari \$150 dengan kurs pasar gelap itu. Mengenai bisnis, kami bisa jalan terus. Tidak ada gunanya menanam modal. Bukan tidak ada banyak tawaran. Misalnya, Achmad Bakrie meminta saya bergabung dengannya dalam NV Kawat, yang merupakan usahanya yang pertama dalam industri, tetapi sampai sekarang saya belum pernah menanam modal dalam industri manufaktur apapun. Saya takut. Peme-

rintah terlalu sering berubah-ubah peraturannya. Ia menawarkan segala macam fasilitas, tetapi biaya-biaya ekstra terlalu tinggi. Pabean mengisap darah kita. Saya bisa saja menerima perlakuan itu, dan tetap untung, tetapi itu berlawanan dengan watak saya. Kalau kita jalan terus dan berhasil, dalam dua tahun mereka bisa mengubah peraturan. Ada terlalu banyak ketidakpastian. Saya tak punya keberanian menghadapi keadaan tersebut. Namun, dengan terus bertahan pada sikap tersebut belakangan ini, saya melewatkan banyak peluang yang baik. Pandangan bisnis saya adalah pandangan seorang yang menyediakan pelayanan. Untuk berhasil dalam industri manufaktur kita memerlukan pandangan yang berbeda.

Di masa Soekarno peluang bagi Bank Niaga untuk tumbuh juga minim. Sesungguhnya kami beruntung dapat bertahan. Banyak bank ambruk karena tekanan politik dan mencoba menghindari hal-hal yang menurut buku tidak boleh dilakukan. Kami berdiri di latarbelakang. Bank Niaga merupakan satu dari sedikit bank yang mengikuti petunjuk buku, dan dapat bertahan. Idham mendapat banyak pengalaman dalam hal ini, dan watak Bank Niaga sebagai bank yang hati-hati dan konservatif berasal dari masa itu. Bank ini baru di masa Orde Baru mulai berkembang, tetapi semula kami terhambat oleh kecilnya modal. Kesempatan mulai terbuka tahun 1968, sesudah diberlakukannya Undang-Undang Penanaman Modal Asing yang baru pada tahun 1967, tetapi kami bertekad untuk tetap menjadi perusahaan pribumi. Sesudah mencari-cari pemegang saham pribumi lainnya yang kuat, tahun 1971 kami mengajak Julius Tahija. Berbeda dengan Hasjim Ning dan Ibnu Sutowo, ia tidak ada komitmen dengan bank-bank lain, dan sejak tahun 1964 duduk sebagai Ketua Samudera Indonesia—sebagai perusahaan pelayaran samudra kami memerlukan tokoh yang dihormati secara internasional.

PELAYARAN

Akhir November 1953, ketika mengambil-alih keagenan pelayaran ISTA, kami bertindak hanya untuk Isthmian Lines, tetapi sudah terpikir oleh kami bahwa kami akan dapat memperoleh keagenan untuk pelayaran Hapag dari Jerman dan Tokyo Senpaku Kaisha dari Jepang, yang keduanya bermaksud membuka kembali pelayaran ke Indonesia. Sesudah mendirikan ISTA sendiri, saya ketahui bahwa uang lebih baik ditanamkan untuk bongkar-muat kapal. Sebagai agen, kita mendapat komisi untuk muatan ekspor dan upah penanganan muatan impor yang jauh lebih kecil jumlahnya, dan itu hanya sebagian kecil dari keseluruhan. Namun kalau kita menangani muatan itu sebagai pembongkar-muat, kita mendapat jauh lebih banyak. Dan tentu saja sebagai agen kita dapat menentukan siapa yang ditunjuk sebagai pembongkar-muat. Karena itu pada akhir 1953 kami bergabung dengan beberapa orang yang sudah aktif dalam bisnis ini (Indonesia Veem) untuk mendirikan Instel (Indonesian Stevedoring Ltd). Dari langkah awal di Jakarta ini, Instel segera membuka cabang-cabang di Surabaya dan di Makassar, yang waktu itu merupakan kota yang sangat sibuk sebagai pusat distribusi untuk seluruh Indonesia Timur. Tahun 1956 mulailah implementasi peraturan PP 61/1954, di mana perusahaan bongkar-muat kapal harus berada di tangan nasional. Maskapai bongkar-muat kapal dan pergudangan yang terbesar di Surabaya adalah Stroohoeden Veem. Bulan-bulan terakhir 1956 kami bernegosiasi dengan para pemilik Belanda, 'Factorij' (Netherlands Trading Company—NHM) untuk membelinya lewat Instel. Karena kami sebagai agen menguasai sebagian besar bisnis, kami berada pada kedudukan tawar-menawar yang kuat, dan dapat membayar sebagian besar harga pembelian kami di luar pendapatan kami. Kami mempertahankan tiga orang Belanda sampai ta-

hun 1958, ketika mereka harus pulang. Dan karena semua milik Belanda diambil-alih oleh pemerintah, Pemerintah Indonesia kini menjadi kreditor kami. Kami harus terus membayar jumlah yang sama itu kepada keagenan yang mengontrol milik 'musuh' itu. Belakangan kami juga mendirikan keagenan (Des-ta) di Medan dan sebuah kantor kecil di Palembang.

Tahun 1964 Presiden Soekarno memutuskan bahwa sebagai negara kepulauan Indonesia memerlukan armada dagang yang kuat dan tangguh. Begitulah 'Panglima Tertinggi' itu menciptakan Kementerian Pelayaran dan menunjuk Ali Sadikin sebagai penanggungjawabnya. Sadikin meminta nasihat pada orang-orang dari kalangan industri ini. Kami menjelaskan bahwa bongkar-muat kapal dan keagenan merupakan sumber devisa, karena keduanya dibayar sebagai bagian muatan, tetapi kita harus menyerahkan pendapatan itu kepada Lembaga Alat-alat Pembayaran Luar Negeri untuk ditukar dengan rupiah dengan kurs resmi yang rendah. Tidak ada jalan sebaliknya, sebab mereka tahu nilai pembayaran untuk bongkar-muat dan keagenan. Kita tak bisa membuat faktur palsu. Jadi di sini kita kehilangan banyak uang. Saya katakan kepada Sadikin bahwa kalau ia ingin agar kami membeli kapal, ia harus memberikan kepada kami kebebasan untuk menggunakan devisa. Sadikin bukannya pergi menemui Menteri Keuangan, tetapi Presiden, dan mengatakan, 'Bapak telah memerintahkan bahwa Bapak menginginkan adanya armada dagang. Kalau Bapak memberikan perintah ini, saya jamin kita akan punya armada dagang.' Dan itulah yang terjadi. Ia mengumumkan Dekrit Pemerintah No. 5 Tahun 1964 yang menentukan bahwa semua kegiatan pelayaran harus dilaksanakan oleh perusahaan pelayaran: keagenan, bongkar-muat, dan pergudangan. Ia juga merasionalisasi jumlah perusahaan pelayaran dan menciptakan kantor pemesanan untuk menjamin faktor muatan bagi

perusahaan-perusahaan pelayaran dalam perdagangan domestik maupun luar negeri. Bersamaan dengan itu, ia memberlakukan peraturan agar setiap perusahaan pelayaran, domestik maupun luar negeri, memiliki surat izin bongkar-muat, dan inilah asal mula SKU yang 'tidak populer' (surat izin muat—dibatalkan dengan Inpres No. 4/1985). Itulah asal-usul pemesanan muatan: semua muatan untuk proyek pemerintah harus diangkut di bawah bendera Indonesia, dan jika kapal berbendera asing mencoba mengangkut muatan demikian, kepadanya tidak akan diberikan SKU. Dalam salah satu pidato saya untuk memperingati perusahaan kami, saya katakan bahwa Ali Sadikin adalah Bapak Armada Dagang Indonesia. Pernyataan saya ini tidak begitu diterima umum, tetapi itu benar. Inilah satu-satunya keberhasilan Orde Lama.

Jadi Samudera Indonesia dibentuk tahun 1964 dengan inti ISTA dan perusahaan-perusahaan bongkar-muat kami. Kami mengonsolidasikan apa yang sudah kami miliki. Mula-mula kami wajib memasukkan dua perusahaan pelayaran lainnya, tetapi usaha itu meleset sesudah tiga bulan, ketika kedua perusahaan itu gagal menyumbangkan kapalnya. Karena tidak memiliki dukungan politik, kami membiayai kapal-kapal kami lewat sewa-beli, membelinya dari induk kami, Hapag-Lloyd, bertentangan dengan cara *leverage* keagenan kami. Kami katakan kepada mereka bahwa jika mereka ingin mempertahankan kami sebagai agen mereka, mereka harus memberikan kapal dengan harga murah. Kalau tidak, kami tidak akan dapat membayarnya! Mereka tahu berapa banyak mereka membayar kami untuk upah keagenan. Kami mulai dengan sewa-beli dua kapal dan membangun armada yang terdiri atas sembilan kapal yang beropernya pertama ke Eropa dan kemudian juga ke Jepang. Waktu itu betul-betul hebat!

Sementara itu, untuk memberikan pelayanan yang lebih baik, kami terus membentuk jaringan keagenan dan perusahaan bongkar-muat. Tahun 1964, selama kampanye konfrontasi melawan Malaysia, ketika muatan kapal Indonesia tidak lagi diangkut lewat Singapura, kami mendirikan cabang-cabang di Panjang (Lampung) dan Balikpapan. Tahun 1966 kami mempunyai sekitar 12 cabang. Sekarang kami memiliki 24 atau 25 cabang. Selalu ada keuntungan yang diperoleh dari bongkar-muat kapal, tetapi tidak banyak. Keuntungan utamanya ialah bahwa dengan menguasai secara langsung semua mata-rantai dalam rantai pelayaran itu, kita dapat menyediakan standar pelayanan yang dapat diandalkan kepada prinsipal kita. Kami, misalnya, menjadi terkenal di Jepang, dan juga di Eropa, sebagai agen yang dapat mengirimkan muatan lebih dini daripada orang lain dan dalam kondisi yang lebih baik. Misalnya, dengan perusahaan-perusahaan lain, kalau kita pergi ke gudang pelabuhan membawa perintah pengiriman (*delivery order*) pengganti konosemen (*bill of lading*), kepala gudang akan berpura-pura, 'Coba saya lihat, sebagian barang ada di sana, tetapi di mana sisanya?' Sampai seluruh kiriman ditemukan, kita tidak dapat pergi ke Pabean untuk melunasinya, jadi kita terpaksa membayar untuk menghindari keterlambatan lebih lanjut. Sedangkan kami, siapapun yang datang membawa *delivery order*, kami tanya nomornya, dan barang kiriman tersimpan sesuai dengan denah gudang. Reputasi itu memberikan kami keuntungan dalam menarik muatan luar negeri.

Ketika harga minyak bumi merosot tahun 1982, proyek kargo itulah yang tetap menjadi andalan kami. Itu adalah saat untuk menarik diri dari pelayaran konvensional. Pada waktu itu kontainer sudah mulai dipakai. Proyek kargo sukar dimasukkan kontainer, tetapi tanpa basis kargo itu armada kami usang. Kami minta nasihat pada prinsipal kami. Kepala Hapag-

Lloyd menjelaskan bahwa untuk beroperasi dengan kapal 1.000-TEU⁵ atau 2.000-TEU, total biayanya sama: untuk kapal 2.000-TEU biaya satuannya lebih rendah, jadi kita dapat menawarkan ruangan dengan tarif angkutan lebih rendah. Tetapi investasi yang dibutuhkan untuk itu sungguh mengerikan. Maskapai-perusahaan kecil seperti milik kami tidak dapat menyediakan dana sebesar itu. Dan itu bukan semata-mata masalah kapal. Ada juga masalah kontainer, perlengkapan pantai, dan sistem komputer. Lebih daripada itu, orang kita tidak punya pengetahuan tentang kontainer. Secara intelektual mereka akan bisa memahami konsepnya, tetapi untuk menyesuaikan diri sepenuhnya dengan cara baru dalam melakukan sesuatu, seperti menyesuaikan diri dengan budaya baru, dibutuhkan waktu hampir sepuluh tahun. Sementara itu kita harus memensiunkan banyak staf yang baik, yang tidak dapat mempelajari ketrampilan baru itu.

Sebagian pesaing kami, seperti Gesuri Lloyd dan Trikora Lloyd, menginvestasikan kapal-kapal serbaguna (dirancang baik untuk muatan *breakbulk* maupun muatan berkontainer), tetapi sesudah lama menimbang masak-masak, akhirnya kami memutuskan untuk tidak melakukan hal itu. Kemungkinan untuk mendapatkan untung akan bergantung pada waktu putar kapal, dan itu masih akan ditentukan oleh muatan *breakbulk*. Lagi-pula kami tak punya modal untuk membeli kapal-kapal seperti itu. Karena itu kami memutuskan untuk keluar dari pelayaran samudra jarak jauh. Antara tahun 1982 dan 1985 berangsur-angsur kami jual semua kapal konvensional kami, dan kami melakukan pencarteran agar dapat tetap berpijak dalam usaha tersebut. Keputusan itu mengubah perusahaan kami menjadi perusahaan yang tangguh, aman, dan dapat memperoleh

⁵ TEU (*twenty-foot equivalent unit*) adalah ukuran daya muat kontainer yang diakui.

muatan untuk perusahaan prinsipal kami. Ini adalah keputusan bisnis yang benar, tetapi tidak populer untuk waktu itu. Saya didamprat oleh Direktur Jenderal Perhubungan Laut sebagai pengkhianat terhadap konsep Wawasan Nusantara. Tetapi lihat, apa yang terjadi dengan para pesaing kami! Trikora Lloyd harus diselamatkan oleh Grup Bimantara, dan kapal-kapal Gesuri Lloyd dikuasai kembali oleh para pemberi modalnya; Djakarta Lloyd harus dirasionalisasi oleh pemerintah. Kami satu-satunya perusahaan yang tidak perlu meminta pertolongan. Kami kalah bertaruh dengan menjual kapal-kapal konvensional kami, tetapi kami tidak membuang-buang uang percuma, karena kami memperolehnya kembali dalam bentuk tunai, di samping mendapat *cash flow* yang mantap dari keagenan dan usaha bongkar-muat. Dengan uang tunai itu kami dapat melakukan apapun juga.

Jadi sebab utama Samudera Indonesia dapat bertahan dan menjadi perusahaan seperti sekarang adalah hubungan kami dengan perusahaan prinsipal kami. Kami terus mengajak mereka bicara, tidak hanya mengenai tingkat pelayanan sekarang, melainkan juga mengenai kecenderungan pelayaran di masa depan. Untuk contoh terakhir, sesudah surat izin SKU ditiadakan tahun 1985, kami membicarakan bagaimana menciptakan pelayanan pengumpan (*feeder*) untuk berhubungan dengan kapal-kapal kontainer samudra di Singapura. Kami sekarang mengadakan 16 pelayaran tetap per minggu antara pelabuhan-pelabuhan Indonesia dan Singapura: lima dari Jakarta, tiga dari Surabaya, masing-masing dua dari Semarang, Belawan dan Palembang, dan masing-masing satu dari Jambi dan Panjang. Tetapi kami tidak lagi punya kapal sendiri, kami hanya mengoperasikannya. Kami memandang diri kami sendiri sekarang bukan sebagai perusahaan pelayaran, tetapi sebagai perusahaan transportasi.

TENTANG PEMBENTUKAN ORGANISASI

Di umur senja, saya baru menghargai bahwa ketrampilan membentuk organisasi merupakan produk lingkungan dan keadaan. Tahun lalu kami menyelenggarakan reuni dwitahunan bekas siswa AMS di Yogyakarta, yang sebelum Perang merupakan satu dari enam saja sekolah demikian di seluruh Hindia-Belanda. Yang termuda di antara kami sudah berumur 70 tahun. Kami menyadari bahwa kami memiliki ikatan dan kekuatan khusus. Satu sebabnya ialah karena kami orang pribumi harus membuktikan bahwa kami setara atau lebih baik daripada mereka yang punya privilese dapat belajar di sekolah menengah elit Belanda (HBS). Begitulah, kami membentuk klub-klub olahraga dan klub-klub budaya. Kemudian, ketika kami meneruskan belajar di universitas dan hidup di tengah masyarakat, sikap ingin membuktikan kemampuan diri itu tetap ada. Di zaman Jepang kami mengelompok bersama, karena kami saling memercayai. Itulah basis organisasi kami. Rasa nasionalisme, rasa harga diri, lahir waktu itu sebagai produk organisasi. Sesudah tahun 1950 kami menyadari bahwa tanpa organisasi kami tidak dapat berbuat apa-apa.

Saya butuhkan beberapa dasawarsa untuk mengubah organisasi ini menjadi bisnis yang rasional. Saya kemukakan contoh kesulitan-kesulitannya. Sesudah tahun 1964, ketika Samudera Indonesia menjadi perusahaan pelayaran yang sesungguhnya, saya sadari bahwa kami harus memenuhi persyaratan baru dalam hal administrasi dan pendanaan. Begitulah, tahun 1967 saya datang kepada International Service Corps yang menghimpun para pensiunan pengusaha, dan meminta seorang pensiunan direktur keuangan untuk memberikan nasihat kepada kami. Sekitar enam bulan kemudian kami menyimpulkan bahwa kami perlu berkonsentrasi untuk meningkatkan volume muatan dan kecepatan serta keakuratan

pelaporan kami. Hal itu menyebabkan kami mengakui perlunya melakukan komputerisasi. Karena Soedarmo Corporation sudah bergerak dalam komputer, hal itu menjadi perkembangan yang wajar. Direktur keuangan menyusun garis-garis kebijakan dalam bentuk bagan-bagan organisasi, deskripsi tugas, dsb. Tahun 1971-72, ketika kami memutuskan bahwa Soedarmo Corporation harus memiliki sistem *in-house* sendiri, kami membangun gedung baru sebagai pusat pelayanan untuk mengantisipasi kontainerisasi. Anak perempuan saya pulang dari Jerman untuk menjalankan tugas ini, dan kami datangkan Arthur Andersen sebagai penasihat. Tetapi orang kami sendiri tidak mau mengandalkan komputer. Mereka mengenal pengoperasian perusahaan kami, dan orang yang bertanggungjawab dalam hal rekening percaya bahwa kami bisa melakukan semua itu secara manual. Dibutuhkan waktu sampai akhir tahun 1980-an untuk menggantinya. Kami menghadapi sikap konservatif seperti itu juga untuk beralih ke pasar modal. Tahun 1989 kami bermaksud menjual saham kami di bursa saham Jakarta, tetapi yang kami lakukan akhirnya adalah membentuk modal usaha lewat pasar obligasi. Tantangan untuk menjadi perusahaan terbuka ialah kehilangan sebagian pengendalian atas perusahaan, tetapi kami mendapat sarana untuk memperluas perusahaan, sehingga dapat berpartisipasi dalam pertumbuhan negeri.

Aspek lain organisasi adalah kepedulian terhadap kesejahteraan pegawai. Pada waktu ini kelompok ini mempekerjakan sekitar 2.500 orang—ketika kami masih terlibat dalam pelayanan konvensional, jumlah itu dipekerjakan oleh Samudera Indonesia. Masalah pokoknya adalah bagaimana menjaga agar orang-orang itu tetap bekerja di perusahaan kami. Kami tidak bisa menggaji lebih daripada jumlah yang umum berlaku. Tetapi ketika mendirikan Samudera Indonesia, kami merupakan

salah satu perusahaan yang membentuk yayasan yang memperoleh 10 persen saham atas nama pegawai. Dengan demikian pegawai tidak hanya mendapat bagian dalam kepemilikan saham perusahaan, melainkan juga mendapat bagian keuntungan. Dana ini digunakan untuk maksud-maksud sosial. Karena kondisi perusahaan membaik, kami dapat mulai membayarkan bonus tengah tahunan, ketika tahun ajaran mulai dan orangtua membutuhkan uang untuk pendaftaran sekolah anak-anaknya. Bonus empat bulanan sekarang dibayarkan pada waktu itu, dan bonus lain pada hari Lebaran dan Natal, ketika orang hendak berlibur. Awal tahun 1970 kami membangun seratus rumah di Depok untuk pegawai rendahan, seperti sopir, dan mengatur pembayarannya kembali hingga mereka dapat memiliki rumah itu sesudah 15 tahun. Untuk ini perusahaan membayar tidak lebih daripada jumlah subsidi sewa sebelumnya, dan praktik ini membantu menciptakan suasana yang baik. Untuk pegawai yang berlayar, kami lakukan hal serupa itu sekitar delapan tahun yang lalu, sehingga mereka dapat membayar kembali pembeliannya dengan matauang asing harian yang mereka terima selama berada di pelabuhan di luar negeri. Indikasi tentang adanya semacam loyalitas yang ikut diciptakan oleh kebijakan ini ialah ketika salah satu prinsipal kami baru-baru ini memutuskan mendirikan keagenan sendiri dan mencoba menarik staf kami dengan gaji yang jauh lebih tinggi, 95 persen pegawai kami memutuskan tetap bersama kami. Mereka itu orang-orang baik, dan kami dapat merelokasi mereka ke bagian-bagian lain dalam grup kami yang lemah. Kami berpendapat bahwa dengan cara itu kami membantu memperbaiki keadaan di dunia kecil kami sendiri. Tetapi sukar sekali memindahkan model ini ke tengah masyarakat seluruhnya. Ada terlalu banyak kepentingan bercokol.

Suhadi Mangkusuwondo, Profesor Emeritus di FEUI, lahir di Solo, Jawa Tengah, Desember 1927. Usai ambil bagian dalam perang kemerdekaan, ia kembali meneruskan pendidikan menengah di Malang, lulus pada 1949. Ia kemudian belajar ekonomi di UI, dan menjadi asisten pengajar di sana. Selama dua tahun ia menempuh studi pascasarjana di MIT dan kemudian mendapat gelar PhD dalam ilmu ekonomi di University of California, Berkeley. Setelah kembali ke Indonesia dan mengajar di FEUI, ia juga menjadi editor majalah *Ekonomi dan Keuangan Indonesia (EKI)*. Dari 1973 sampai 1975 ia menjabat Kepala Badan Penelitian dan Pengembangan Departemen Perdagangan, yang dijabat lagi dari 1983-88. Dari 1975 sampai 1983 Professor Suhadi menjabat Direktur Jenderal Perdagangan Luar Negeri, Departemen Perdagangan. Profesor Suhadi adalah wakil Pemerintah Indonesia di Putaran Uruguay, ketika Putaran Uruguay diluncurkan pada 1986, dan sejak 1992

menjadi anggota Kelompok Orang Terkemuka (Eminent Persons Group) APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation). Kegiatannya yang lain mencakup keanggotaan di Dewan Riset Nasional (DRN) dan organisasi-organisasi lain, seperti Regional Advisory Board, *ASEAN Economic Bulletin*, jurnal ASEAN Economic Research Unit, Institute of Southeast Asian Studies di Singapura. Ia juga menjabat Wakil Ketua Trade and Development Institute Jakarta. Pada 8 Juli 1994 Profesor Suhadi memberikan wawancara kepada H.W. Arndt, Hal Hill, dan Thee Kian Wie tentang pandangan-pandangannya mengenai pembangunan ekonomi Indonesia di bawah Orde Baru, khususnya mengenai kebijakan perdagangan. Pada 19 September 1995, dalam wawancara kedua dengan H.W. Arndt, Mari Pangestu, dan Thee Kian Wie, ia merinci lebih lanjut kegiatannya di Departemen Perdagangan dan partisipasinya dalam Putaran Uruguay dan APEC Eminent Persons Group (EPG).

8

SUHADI MANGKUSUWONDO

MASA KECIL DAN PENDIDIKAN DASAR

Saya lahir di Solo pada 27 Desember 1927, anak seorang pegawai negeri di Departemen Keuangan pemerintah kolonial. Lulus pendidikan dasar di sekolah bumiputra berbahasa Belanda (Hollands-Inlandsche School—HIS) di Bondowoso, Jawa Timur, pada 1940, saya meneruskan pendidikan di sekolah menengah tingkat atas (HBS) di Malang, di mana saya menjadi seorang dari dua orang saja anak Indonesia di antara 40 murid yang terdaftar di kelas satu. Tahun berikutnya Perang Pasifik meletus, dan orangtua saya pindah ke Bandung.

Selama pendudukan Jepang saya belajar di sekolah menengah pertama Jepang di Bandung, yang memberi saya kesempatan belajar berbicara dan membaca dalam bahasa Jepang, khususnya tulisan *katakana*. Hasilnya, saya dapat membaca surat kabar yang ditulis dengan *katakana* dan *hiragana*.

PERANG KEMERDEKAAN

Ketika revolusi meletus pada 1945, para pemuda seperti saya biasa mendengarkan pidato Soekarno yang membangkitkan semangat revolusioner. Bersama dua abang saya, saya menggabungkan diri dengan pejuang kemerdekaan nasional yang mengangkat senjata, dan kemudian menggabungkan diri dengan tentara pelajar (TRIP) di Malang. Kami bermaksud merebut kekuasaan dari tangan Jepang dengan mencoba memperoleh senjata. Namun perbuatan itu berakibat buruk terhadap keluarga: militer Jepang menggerebek rumah kami dan membawa pergi ayah saya. Kami mendengar dari orang lain bahwa Ayah dibawa ke sebuah kamp tawanan Jepang, dan kami tidak pernah melihatnya lagi.

Di TRIP saya diangkat menjadi komandan kompi dengan anggota sekitar 60 orang, termasuk seorang prajurit muda Widjojo,¹ yang waktu itu sudah dianggap sangat cerdas oleh kawan-kawannya. TRIP itu bukan bagian dari TNI yang baru dibentuk. Kami berjuang berdampingan dengan TNI melawan Belanda, dan kami hanya bersenjata ringan, dengan senapan dan beberapa senapan mesin dan mortir. Ketika tentara Belanda menduduki Malang pada Juli 1947, TRIP pindah ke pegunungan untuk melanjutkan perang gerilya. Karir saya sebagai pejuang revolusi berakhir ketika saya ditangkap oleh Belanda dan dimasukkan ke kamp tawanan, mula-mula di Bondowoso selama sebulan, kemudian di Surabaya selama sembilan bulan.²

¹ Profesor Widjojo Nitisastro adalah Kepala Bappenas dan Menteri Ekuin dari 1969-1983. Ketika hasil wawancara ini diterbitkan di *BIES*, April 1996, Widjojo menjadi penasihat ekonomi Presiden Soeharto.

² Satu peristiwa yang tidak akan saya lupakan dari masa ini adalah tewasnya (karena kehabisan napas) tawanan yang memadati satu gerbong barang dalam pengangkutan dari Bondowoso ke Surabaya. Peristiwa ini kemudian dikenal sebagai peristiwa kereta maut.

Selama dalam penjara saya mengalami kekerasan fisik, dan harus melakukan kerja paksa untuk militer Belanda. Saya membutuhkan beberapa waktu untuk memulihkan fisik dan mental akibat pengalaman ini, sesudah saya dibebaskan menyusul ditandatanganinya Persetujuan Renville pada awal 1948. Saya kemudian kembali ke Malang untuk melanjutkan pendidikan sekolah menengah, dan pergi ke Jakarta sesudah pengakuan kemerdekaan Indonesia oleh Belanda pada Desember 1949.

PENDIDIKAN UNIVERSITAS DI FEUI

Saya lulus dari sekolah menengah atas di Malang bersama dua teman sekelas, Widjojo dan Rachmat Saleh,³ dan kemudian mendaftar di Universitas Nasional di Jakarta bersama Daud Jusuf,⁴ sebelum akhirnya masuk ke FEUI yang baru didirikan di Jakarta. Saya bermaksud mempelajari ilmu politik, tetapi karena disiplin ini tidak diajarkan, saya putuskan menggantinya dengan ilmu ekonomi.

Seperti umumnya pemuda Indonesia waktu itu, minat saya terhadap masalah-masalah sosial dan politik bangkit akibat revolusi. Saya membaca terutama buku-buku tulisan para sarjana Belanda, seperti Profesor Wertheim, sosiolog yang telah menulis secara luas tentang masyarakat dan sejarah masyarakat Indonesia.

Setelah pengakuan kedaulatan Indonesia oleh Belanda pada Desember 1949, saya menggabungkan diri sebentar dengan TNI. Tidak lama kemudian saya mendapat beasiswa dari Tentara untuk meneruskan pendidikan tinggi di UI. Ketika lulus tingkat sarjana muda, Profesor Sumitro meminta saya menjadi

³ Drs Rachmat Saleh adalah Gubernur Bank Indonesia dari 1973-1983, dan Menteri Perdagangan dari 1983-1988.

⁴ Dr Daud Jusuf adalah Menteri Pendidikan dan Kebudayaan dari 1978-1983.

asisten pengajar. Saya tidak kesulitan mendapatkan izin meninggalkan Tentara, karena Menteri Pertahanan waktu itu, Sultan Hamengku Buwono IX, dekat dengan Sumitro. Tugas saya sebagai asisten pengajar mencakup memberikan kuliah tentang pengantar ekonomi dan pengantar ekonomi Indonesia.

Ketika saya memulai kuliah, di universitas belum ada profesor Indonesia dalam ilmu ekonomi. Yang ada baru Profesor Sunarjo Kolopaking, seorang sosiolog, dan Profesor Djokosutono, yang mengajar hukum. Kebanyakan staf fakultas adalah profesor dan dosen Belanda, yang mengajar dalam bahasa Belanda dan mengharuskan kami membaca terutama buku-buku teks Belanda. Ketika fakultas ekonomi didirikan secara terpisah, saya dipilih menjadi ketua pertama senat mahasiswa, dan bersama dengan beberapa rekan saya minta Sumitro, yang waktu itu Menteri Keuangan, menjadi dekan fakultas. Sumitro memodifikasi kurikulum ekonomi dengan memberikan lebih banyak tekanan pada pengajaran makroekonomi daripada ekonomi perusahaan (*bedrijfseconomie*), yang menjadi fokus dosen-dosen Belanda.

Banyak mahasiswa ekonomi, termasuk saya, terpengaruh oleh gagasan-gagasan sosialis karena kuatnya perhatian kami terhadap kesejahteraan rakyat. Akibatnya, kami tertarik mempelajari masalah-masalah ekonomi berencana. Di masa Demokrasi Terpimpin dan Ekonomi Terpimpin awal 1960-an, perhatian kami terpusat pada masalah bagaimana mengoperasikan ekonomi berencana yang didasarkan pada prinsip-prinsip sosialis, di mana perusahaan negara harus menduduki "puncak komando ekonomi" dan menjadi daya dorongnya. Sebagai ekonom, kami mengusahakan agar mekanisme pasar diberi hak hidup di tengah ekonomi berencana yang didasarkan pada prinsip-prinsip sosialis. Karena itu pandangan Oscar Lange mengenai ekonomi sosialis pasar menjadi model bagi pan-

dangan kami mengenai cara menjalankan Ekonomi Terpimpin Indonesia.

PENDIDIKAN PASCASARJANA DI AS

Saya termasuk rombongan pertama staf FEUI yang dikirim ke AS untuk mengikuti kuliah pascasarjana pada 1957. Widjojo dan Barli Halim dikirim ke University of California di Berkeley, J.E. Ismael dan Teuku Umar Ali ke Cornell University di Ithaca, dan saya ke MIT di Cambridge, Massachusetts. Saya lihat suasana intelektual di MIT waktu itu baik sekali, karena sejumlah besar ekonom besar mengajar di sana—Charles Kindleberger, Rosenstein-Rodan, Paul Samuelson, Robert Solow, Everett Hagen, Evsey Domar, dan lain-lain. Ada pula hubungan dekat dengan Harvard University, yang memiliki departemen ekonomi sendiri yang terkenal. Sewaktu saya belajar di MIT, Profesor Kindleberger menyarankan saya untuk mengambil gelar PhD, tetapi ketika beasiswa dari Ford Foundation yang berlaku dua tahun habis, saya diminta pulang ke pos saya sebagai pengajar di FEUI.

Untunglah, sesudah empat tahun mengajar di UI, saya dapat melanjutkan kuliah pascasarjana pada 1963 di University of California di Berkeley. Saya memperoleh gelar PhD dalam ekonomi pada 1967 dengan disertasi mengenai "Usaha-usaha Industrialisasi di Indonesia: Peran Pertanian dan Perdagangan Luar Negeri dalam Pembangunan Sektor Industri". Saya memilih topik tersebut karena topik ini kurang mendapat perhatian para ekonom Indonesia maupun asing dibandingkan dengan topik-topik seperti pertanian, perdagangan luar negeri, keuangan negara, uang, dan perbankan; hal ini terutama disebabkan karena langkanya data statistik. Ketika saya melakukan penelitian pada pertengahan 1960-an, hasil-hasil sensus industri tahun 1964 belum diumumkan. Yang jelas, ada seri data

primer yang teratur dari masa kolonial, tetapi hanya untuk industri-industri yang dicakup Ordonansi tentang Pengendalian Industri, jadi bukan seluruh sektor industri manufaktur. BPS di Jakarta waktu itu menghimpun data tambahan mengenai industri berskala besar dan menengah yang harus mendaftarkan diri di Kementerian Perburuahan menurut undang-undang keselamatan industri; namun statistik ini tidak mencakup industri-industri manufaktur tertentu, seperti industri yang tergabung dengan perkebunan (pabrik gula, karet, dan teh) dan kegiatan pertambangan (peleburan timah, penyulingan minyak).

Disertasi PhD saya mencoba menganalisis apakah pertumbuhan sektor manufaktur dirintangi atau, sebaliknya, didorong oleh pembangunan sektor pertanian dan perdagangan luar negeri, dan seberapa luas kendala atau dorongan itu. Pada waktu itu, di Indonesia, terdapat kecenderungan untuk memandang pembangunan ekonomi negeri ini dengan model dua-sektor tertutup. Konsep ini, yang dikenal sebagai "Berdikari" (berdiri di atas kaki sendiri), mendapat dukungan luas kalangan resmi pada masa 1960-65, dan ditetapkan sebagai kebijakan pokok pembangunan pemerintah. Namun pada akhirnya kebijakan itu samasekali tidak terlaksana. Walaupun prinsip "Berdikari" tidak pernah dirumuskan dengan jelas, konotasinya, umumnya, adalah pola pembangunan dengan modal asing dan perdagangan luar negeri sekecil mungkin. Sebagai model "tertutup", yang mirip dengan tipe pembangunan industri Uni Soviet, prinsip "Berdikari" itu merupakan pengingkaran secara radikal pola pembangunan Indonesia di masa kolonial, ketika pertumbuhan ekonomi terkait erat dengan modal asing dan perdagangan luar negeri. Karena itu saya ingin mendalami lebih lanjut peran perdagangan luar negeri dan modal asing dalam pertumbuhan ekonomi Indone-

sia, khususnya di sektor industri manufaktur. Salah satu tujuan utama penelitian itu adalah meneliti apakah kondisi dan potensi ekonomi Indonesia membenarkan pasar tertutup, atau apakah kondisi sosial dan ekonomi yang mendasarinya memerlukan model pertumbuhan "terbuka".

Penyebab lain mengapa saya memilih topik itu adalah pernyataan H.W. Sitsen, seorang sarjana Belanda, yang dalam penelitiannya, yang merupakan perintis penelitian mengenai pembangunan sektor industri manufaktur Indonesia (Sitsen 1943), mengatakan, sebab mendasar cepatnya pertumbuhan sektor industri manufaktur di masa kolonial adalah naiknya pendapatan penduduk pedesaan di atas tingkat subsistensi.

Pelajaran utama yang saya tarik dari pengalaman Indonesia di masa Orde Lama adalah bahwa pemerintah seyogianya memberi lebih banyak perhatian pada kekuatan pasar; program politik yang terlalu ambisius akan mendatangkan biaya ekonomi dan sosial yang tinggi. Bila tuntutan ambisi politik melebihi kapasitas ekonomi, ekonomi akan runtuh. Inilah pengalaman Pemerintah Orde Lama. Jadi, cara yang paling aman bagi pemerintah agar dapat terus berjalan adalah bukan dengan terlalu mencampuri mekanisme harga untuk memajukan pembangunan industri, melainkan membantu industri dengan kredit, pelatihan, reorganisasi, dan rasionalisasi agar dapat meningkatkan efisiensi, kalau perlu dengan bantuan konsultan asing yang berpengalaman.

MENGAJAR DI FEUI DAN BERDINAS

DI DEPARTEMEN PERDAGANGAN

Setelah kembali dari Berkeley pada 1967, saya meneruskan tugas mengajar di FEUI. Selain itu saya disertai tugas-tugas lain. Saya bertugas sebagai Wakil Dekan Urusan Akademik dan Direktur Extension FEUI, dan editor majalah *EKI*, yang

diterbitkan oleh LPEM-FEUI. Untuk memajukan pendidikan ekonomi di universitas-universitas negeri, saya juga diangkat sebagai Ketua Subkonsorsium Ekonomi Konsorsium Ilmu-ilmu Sosial Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, jabatan yang saya pegang selama empat tahun (1972-76). Di masa itu saya juga menjadi anggota dewan redaksi penerbitan buku-buku teks ekonomi, suatu kegiatan yang diprakarsai oleh Badan untuk Memajukan Ilmu Ekonomi dan Sosial (Bineksos) Indonesia. Awal 1980-an Bineksos telah menghasilkan serangkaian buku teks ekonomi yang bermanfaat, misalnya mengenai ekonomi statistik dan ekonomi matematik, dan, dengan bantuan Profesor Arndt dari Australian National University, suatu buku teks pengantar makroekonomi. Saya juga mengajar di Lembaga Pertahanan Nasional (Lemhannas) dan di Sekolah Staf dan Komando Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (Sesko-ABRI).

Pada 1968, untuk pertama kali, saya ditarik masuk ke dinas pemerintah oleh Profesor Sumitro, yang waktu itu menjabat Menteri Perdagangan. Di masa jabatannya (1968-73) Sumitro membentuk tim penelitian kebijakan yang tidak menjadi bagian struktur organisasi Departemen Perdagangan. Selain para ekonom dari dunia akademik, seperti Billy Joedono, Soedradjad Djiwandono, dan saya, tim ini juga terdiri atas beberapa pengusaha seperti Achmad Bakrie dan Ciputra. Tim ini ditugaskan meneliti berbagai masalah kebijakan perdagangan yang dihadapi oleh Indonesia, seperti kebijakan untuk karet, cengkeh, semen, pupuk, dan insektisida guna menjamin lebih mantapnya pasokan komoditas-komoditas ini di pasar domestik ketimbang untuk ekspor. Tim juga memperhatikan masalah-masalah khusus, seperti pengolahan lebih lanjut lateks menjadi karet remah (*crumb rubber*), tidak hanya menjadi karet asap lembaran (*smoked sheets*).

Sebagai Menteri Perdagangan, Sumitro juga memprihatinkan kenyataan bahwa pasar dunia untuk sebagian komoditas ekspor Indonesia, seperti lada, didominasi oleh satu-dua pembeli saja. Ia berkeyakinan, Indonesia perlu memperkuat segi pasokan pasar, sehingga para eksportir Indonesia dapat menghadapi para pembeli monopolistik dengan kekuatan yang lebih setara.

Pada 1973 saya menjadi pejabat di Departemen Perdagangan, ketika Menteri Perdagangan yang baru, Radius Prawiro, meminta saya menjabat Kepala Badan Penelitian dan Pengembangan di departemen itu. Departemen Perdagangan waktu itu belum memusatkan perhatian pada upaya memajukan ekspor hasil-hasil industri manufaktur. Perhatian untuk memajukan ekspor hasil-hasil industri manufaktur baru muncul sesudah *boom* minyak bumi berakhir. Perhatian utama waktu itu adalah menjamin agar komoditas utama dan bahan-bahan mentah industri tersedia dengan baik. Waktu itu masalah ini menjadi tanggungjawab perusahaan-perusahaan dagang negara. Kemudian mulai banyak perusahaan dagang swasta yang beroperasi, tetapi perusahaan-perusahaan dagang negara tetap penting.

Di Departemen Perdagangan terdapat satu direktorat jenderal terpisah untuk mengurus masalah penelitian dan pemasaran, yang kemudian direorganisasi dan dinamakan Badan Penelitian dan Pengembangan. Saya mengepalai badan ini dua kali, periode 1973-75, ketika Radius Prawiro menjadi Menteri Perdagangan, dan periode 1983-88, ketika Rachmat Saleh menjadi menterinya. Badan Penelitian dan Pengembangan terdiri atas tiga pusat, masing-masing untuk perdagangan luar negeri, perdagangan dalam negeri, dan lembaga-lembaga perdagangan. Sejak pertengahan 1980-an, Badan Penelitian dan Pengembangan Pusat Perdagangan Luar Negeri terutama bertugas meneliti potensi ekspor berbagai komoditas. Pusat Perda-

gangan Luar Negeri juga meneliti dampak Putaran Uruguay terhadap Indonesia serta potensi berbagai negara sebagai pasar ekspor produk-produk Indonesia.

Fungsi utama Badan Penelitian dan Pengembangan adalah menyiapkan kebijakan-kebijakan Menteri Perdagangan berdasarkan argumen-argumen yang sehat secara ekonomi dan berdasarkan bukti-bukti empiris. Badan ini bertugas:

- Menyiapkan laporan penelitian;
- Menilai kebijakan-kebijakan perdagangan yang ada; dan
- Memberikan garis-garis kebijakan (misalnya menetapkan harga pedoman atau harga rujukan yang pantas untuk kebanyakan komoditas ekspor).⁵

Ketika harga minyak bumi anjlok pada 1982, Departemen Perdagangan mendapat tekanan kuat untuk melindungi industri-industri manufaktur yang didirikan masa industrialisasi substitusi impor pada 1970-an. Sebagai Direktur Jenderal Perdagangan Luar Negeri, saya harus membicarakan kebijakan impor dengan Dr R.B. Suhartono, yang waktu itu menjabat Kepala Badan Penelitian dan Pengembangan Departemen Perindustrian. Dr R.B. Suhartono berpendirian bahwa perlu memberikan lebih banyak proteksi terhadap industri dalam negeri. Akhirnya kami sepakat bahwa tata niaga impor yang sudah disetujui harus dibatasi selama dua tahun. Sayang, dalam keputusan-keputusan yang kemudian dikeluarkan, ketentuan

⁵ Awal 1970-an pemerintah menetapkan harga pedoman untuk sebagian besar barang ekspor. Praktik itu didasarkan pada keyakinan bahwa para eksportir Indonesia, khususnya eksportir kecil dan petani, menjual produk-produknya tanpa mengetahui dengan baik harga pasar dunia. Harga pedoman yang ditetapkan oleh Departemen Perdagangan itu dirancang untuk memberikan perlindungan kepada eksportir dan petani terhadap para pembeli yang kuat.

ini dibatalkan samasekali karena ada tekanan-tekanan yang sangat proteksionis.

Suatu peristiwa yang saya ingat dengan jelas di masa jabatan saya selaku Direktur Jenderal Perdagangan Luar Negeri adalah konfrontasi dengan Inggris pada 1982 mengenai ekspor tekstil Indonesia ke negara itu. Waktu itu kita mengadakan persetujuan dengan Komisi Eropa bahwa untuk kategori garmen tertentu Komisi Eropa bisa berkonsultasi dengan Pemerintah Indonesia, yang tujuannya adalah membatasi ekspor, jika ekspor itu sudah melampaui tingkat tertentu. Pada 1982 Pemerintah Inggris mengambil tindakan sepihak melarang impor beberapa kategori garmen dari Indonesia dengan alasan impor itu sudah sangat melampaui ambang batas. Pemerintah Indonesia membalas dengan melarang perusahaan-perusahaan Inggris ambil bagian dalam penawaran untuk proyek-proyek Pertamina. Larangan ini bisa mengakibatkan perusahaan-perusahaan Inggris kehilangan kontrak senilai lebih daripada \$1 miliar.

Peristiwa itu mendapat banyak perhatian, khususnya dari negara-negara berkembang lainnya, yang menghadapi pembatasan serupa terhadap ekspor tekstil ke pasar Masyarakat Eropa. Akhirnya tercapai kompromi. Indonesia mendapat kuota lebih besar, dan itu membuat Komisi Eropa di Brussels kaget, dan larangan terhadap perusahaan-perusahaan Inggris pun dicabut. Belakangan kita ketahui bahwa Perdana Menteri Margaret Thatcher tidak mendukung keinginan industri tekstil Inggris untuk terus mendapat proteksi terhadap tekstil impor yang lebih murah, dan menolak mengambil tindakan terhadap Indonesia. Saya ingat benar peristiwa ini karena saya terlibat langsung dalam negosiasi, yang di pihak Indonesia dipimpin oleh Menteri Perdagangan Radius Prawiro dan Menteri Ekuin Widjojo Nitisastro.

DIALOG UTARA-SELATAN

Pada 1975 saya tinggalkan Badan Penelitian dan Pengembangan untuk menjadi Direktur Jenderal Perdagangan Luar Negeri Departemen Perdagangan. Tahun itu pula di Paris diselenggarakan Konferensi Internasional Kerjasama Ekonomi (International Conference on Economic Cooperation—ICEC), yang dikenal dengan nama populernya “Dialog Utara-Selatan”. Menyusul pecahnya krisis energi pada 1973-74, ketika Organisasi Negara-negara Pengekspor Minyak (OPEC) secara sepihak menaikkan harga minyak bumi, negara-negara berkembang, yang bertambah semangat dengan keberhasilan OPEC itu, mulai menyerukan untuk membentuk Tata Ekonomi Internasional Baru (New International Economic Order—NIEO). Sebagai respons terhadap seruan ini, ICEC bersidang untuk membicarakan masalah-masalah ekonomi yang menonjol di antara negara-negara maju dan negara-negara berkembang.

Saya ditunjuk sebagai ketua delegasi Indonesia ke sidang ICEC. Anggotanya adalah Dr Adrianus Mooy, Wakil Ketua Bappenas, Ali Alatas, Dutabesar Indonesia di Jenewa, dan Dr Arifin Siregar, seorang Direktur Bank Indonesia. Salah satu masalah besar yang dibicarakan dalam sidang ICEC adalah perdagangan internasional dalam komoditas primer. Negara-negara berkembang, yang sebagian besar adalah eksportir komoditas primer, berkepentingan dengan kestabilan harga-harga komoditas primer di pasar dunia. Indonesia mendukung gagasan ini, terutama karena harga-harga sebagian komoditas primer Indonesia, seperti kopi, karet, dan timah, berfluktuasi secara tajam. Salah satu hasil pembicaraan dalam ICEC adalah gagasan untuk membuat Dana Bersama (Common Fund) untuk berbagai komoditas primer, yang kemudian dikembangkan lebih rinci dalam UNCTAD IV di Nairobi pada 1976. Walaupun prioritas Indonesia sendiri sudah berubah sejalan de-

ngan perkembangan industrinya yang cepat, namun kepentingan terhadap akses pasar negara maju bagi ekspor hasil-hasil industri manufaktur membuat Indonesia berpihak pada negara-negara berkembang lainnya dan mendukung Dana Bersama untuk membiayai skim stok penyangga (*buffer stock*) internasional. Dalam UNCTAD IV delegasi Indonesia dipimpin oleh Profesor Widjojo, yang memainkan peran penting dalam diskusi-diskusi krusial yang menghasilkan terbentuknya Dana Bersama.

Seperti diketahui, Dana Bersama memiliki dua jendela. Yang pertama, yang mengurus stabilisasi harga komoditas, sejauh ini tidak efektif, tetapi yang kedua, yang mengurus kerjasama teknis dalam komoditas primer, masih berjalan sampai sekarang. Keberhasilan ICEC lainnya, yang lebih tahan lama, adalah terbentuknya Dana Internasional untuk Pembangunan Pertanian International Fund for Agricultural Development—IFAD) untuk memajukan pembangunan pertanian (khususnya tanaman pangan) dan peluang kerja di negara-negara berkembang.

MASALAH-MASALAH ASEAN

Departemen Perdagangan sejak awal telah dilibatkan dalam urusan ekonomi ASEAN, khususnya dalam Komite Perdagangan dan Pariwisata Committee on Trade and Tourism (COTT). COTT terutama mengurus komoditas pokok, seperti beras dan minyak bumi. Pasokan beras yang cukup dianggap penting bagi keamanan pangan negara-negara ASEAN, khususnya Indonesia. Sebaliknya, negara-negara ASEAN yang pengimpor minyak bumi lebih berkepentingan dengan keamanan energi. Untuk mewujudkan dua jenis keamanan itu—pangan dan energi—disusunlah skim di mana semua negara anggota ASEAN menyumbang untuk cadangan beras dan minyak bumi bersama, yang pada saat-saat darurat bisa ditarik.

Pada 1972 Laporan Kansu (Kansu Report) tentang kerjasama industri regional mengajukan beberapa usul mengenai berbagai proyek industri, usaha patungan industri, dan skim komplementasi industri di ASEAN. Namun sejak awal Indonesia menyatakan keberatan terhadap konsep perdagangan bebas di wilayah ini, bahkan sebagai tujuan jangka panjang pun. Gagasan tentang perdagangan bebas pertama kali disuarakan oleh Singapura, dan didukung oleh Filipina. Namun karena tentangan keras Indonesia, maksud pembentukan kawasan perdagangan bebas itu ditangguhkan dua dasawarsa lamanya. Sebagai gantinya, ASEAN menerima Tata Perdagangan Preferensi (Preferential Trading Arrangement—PTA) ASEAN.

Dalam pertemuan Puncak ASEAN di Singapura pada Januari 1992 Indonesia akhirnya menyetujui pembentukan Kawasan Perdagangan Bebas ASEAN (ASEAN Free Trade Area—AFTA) dalam 15 tahun. Perubahan sikap ini disebabkan oleh keberhasilan ekspor hasil-hasil industri manufaktur Indonesia dewasa ini, dan tumbuhnya keyakinan bahwa negeri ini dapat menghadapi persaingan para tetangganya di ASEAN. Indonesia sekarang merasa mampu bergerak ke arah perdagangan bebas regional.

Sebelum AFTA, Departemen Perdagangan Indonesia, bersama dengan Departemen Pertanian, Perindustrian, dan Kesehatan, menyusun daftar panjang produk-produk yang harus dikecualikan dari PTA ASEAN. Namun ketika daftar itu disusun, tim interdepartemental tidak mempunyai perkiraan mengenai tingkat proteksi efektif semua produk tersebut. Langkah liberalisasi perdagangan ASEAN lewat skim PTA itu lambat, karena hambatan prosedur yang birokratis. Akhirnya, skim itu hanya mengeluarkan hasil yang tak berarti, karena produk-produk yang dicakup bukan produk-produk terpenting yang diperdagangkan di kawasan ini. Selanjutnya, yang diperhitungkan hanya rintangan tarif, padahal hambatan non-

tarif (NTB) seringkali lebih penting dalam menghambat perdagangan intraregional.

PUTARAN URUGUAY

Ketika Putaran Uruguay menyangkut negosiasi perdagangan multilateral diluncurkan di Punta del Este, Uruguay, pada September 1986, Rachmat Saleh, yang waktu itu Menteri Perdagangan, ditetapkan sebagai pemimpin delegasi Indonesia. Namun pada September 1986 itu Indonesia mendevaluasi mata-uangnya sebagai reaksi terhadap anjloknya harga minyak bumi pada awal 1986, sehingga Rachmat Saleh terpaksa menangani banyak masalah tak menyenangkan sehubungan dengan devaluasi tersebut. Karena itu saya ditunjuk sebagai pemimpin delegasi Indonesia dalam peluncuran resmi Putaran Uruguay Persetujuan Umum mengenai Tarif dan Perdagangan General Agreement on Tariffs and Trade—GATT)

Banyak masalah baru dibicarakan dalam Putaran Uruguay itu, seperti perlindungan terhadap hak milik intelektual (Intellectual Property Rights—IPR), aturan investasi yang berkaitan dengan perdagangan (Trade-Related Investment Measures—TRIM), dan perdagangan jasa (*trade in service*). Negara-negara berkembang pada umumnya keberatan menegosiasikan masalah-masalah perdagangan yang baru ini, karena mereka merasa negosiasi GATT belum dapat memecahkan masalah-masalah perdagangan yang lama secara memuaskan, seperti akses lebih luas kepada pasar-pasar negara maju untuk ekspor komoditas primer dan hasil-hasil industri manufaktur mereka. Karena itulah mereka mencoba menghindari atau menghambat negosiasi mengenai masalah-masalah baru tersebut. Apabila hal itu tidak mungkin, mereka mencoba memisahkan masalah-masalah baru itu dari masalah-masalah akses terhadap pasar tradisional, walaupun usaha itu tidak begi-

tu berhasil. Mereka juga berusaha memperoleh alokasi kuota yang lebih besar untuk ekspor tekstil dalam rangka Persetujuan Multi-Serat (Multi-Fibre Agreement—MFA) dan mendesak agar MFA ditiadakan tahap demi tahap.

Demi solidaritas ASEAN, Indonesia juga mendukung upaya Thailand membuka pasar bagi produk-produk pertanian, walaupun Indonesia kini lebih merupakan importir daripada eksportir produk-produk pertanian, khususnya tanaman pangan.

APEC

Negara-negara ASEAN, termasuk Indonesia, tergabung dalam Kerjasama Ekonomi Asia-Pasifik (Asia-Pacific Economic Co-operation—APEC) pada 1989, walaupun dengan enggan. Penyebab utama keengganan itu adalah:

- Kekhawatiran tererosinya kerjasama ekonomi regional ASEAN, termasuk AFTA, jika menggabungkan diri dengan APEC;
- Kekhawatiran bahwa APEC akan menjadi forum bagi negosiasi perdagangan yang didominasi negara-negara industri besar, khususnya AS dan Jepang.

Negara-negara ASEAN lebih menyukai GATT sebagai forum multilateral untuk negosiasi perdagangan. Setelah dilakukan lobi intensif (khususnya oleh Australia), Indonesia dan negara-negara ASEAN lainnya setuju bergabung dengan APEC dan menghadiri pertemuan menteri yang pertama di Canberra pada November 1989. Sebelum bergabung, negara-negara ASEAN berkeras mencapai persetujuan terlebih dulu tentang prinsip-prinsip dasar yang mengatur kerjasama ekonomi di dalam APEC:

- Bahwa APEC tidak akan berevolusi menjadi blok ekonomi regional;

- Bahwa kepentingan anggota APEC pada tahap-tahap perkembangan yang berbeda akan diperhatikan;
- Bahwa tata perdagangan dan persetujuan yang dicapai oleh APEC akan konsisten dengan prinsip-prinsip GATT.

Ketika proses APEC mulai memperoleh momentum, terjadi perbedaan penting antara apa yang bisa saya sebut pendekatan evolusioner "Asia" dengan pendekatan legalistik dan institusional "Amerika" mengenai kerjasama ekonomi regional. Pendekatan "Asia" adalah menyetujui prinsip-prinsipnya terlebih dulu, dan kemudian membiarkan segala sesuatunya berkembang berangsur-angsur, dengan mengandalkan diri pada pasar yang akan berkembang menuju integrasi ekonomi, dengan sesedikit mungkin campur-tangan dan arahan pemerintah. Pemerintah hanya boleh campur-tangan dalam memfasilitasi proses integrasi ekonomi dengan dorongan pasar lewat perdagangan dan investasi. Pendekatan "Amerika", menurut pandangan banyak orang di Asia, terlalu legalistik dan institusional. Perbedaan pendekatan ini barangkali dapat diilustrasikan dengan membandingkan volume dokumen yang berhubungan dengan persetujuan Kawasan Perdagangan Bebas Amerika Utara (North American Free Trade Area—NAFTA), yang sejauh saya mencapai sekitar 2.000 halaman, dengan persetujuan AFTA yang panjangnya hanya enam halaman.

Memulai aktivitas dengan komitmen-komitmen yang mengikat dari segi hukum, yang mencakup sejumlah besar masalah, cenderung menggelisahkan orang Asia. Saya kira itulah sebabnya banyak orang lebih suka APEC tetap menjadi forum konsultasi, dan bukan sebagai forum negosiasi. Harapan ini mungkin agak kurang realistis, tetapi beberapa kompromi yang melibatkan prinsip-prinsip berikut ini mungkin dapat diterima semua orang:

- Memberikan peluang kepada pasar untuk memainkan peran lebih besar;
- Campur-tangan pemerintah bersifat selektif dan terkendali;
- Memberikan peluang kepada "arsitektur" skim untuk tampil berangsur-angsur.

Jika tujuan APEC adalah menjamin keberlanjutan pertumbuhan pesat kawasan ini, maka sangat penting meneruskan kebijakan-kebijakan nasional yang meliberalisasi perdagangan dan investasi secara unilateral. Langkah-langkah demikian sudah diambil dalam beberapa tahun terakhir ini oleh banyak negara berkembang di Asia, termasuk Indonesia, dan telah terbukti mempercepat pertumbuhan negara-negara tersebut. Masalahnya kini adalah bagaimana APEC dapat memfasilitasi langkah-langkah liberalisasi unilateral, karena langkah-langkah demikian pada hakikatnya bersifat non-diskriminatoris dan diterapkan berdasarkan prinsip Bangsa yang Paling Diistimewakan (Most Favoured Nation—MFN), dan karena itu konsisten dengan GATT. Langkah-langkah demikian tidak memerlukan negosiasi bilateral yang bertele-tele, berbiaya mahal, dan seringkali rumit, seperti umum terjadi dengan skim liberalisasi regional atau perdagangan global. Dorongan bagi langkah-langkah liberalisasi unilateral harus merupakan bagian esensial proses APEC. Saya pun percaya bahwa negara-negara berkembang anggota APEC, termasuk Indonesia, harus mendapat kesempatan yang wajar untuk mengejar anggota-anggota yang maju sebelum negara-negara berkembang itu diminta ambil bagian secara penuh dalam negosiasi mengenai skim-skim liberalisasi investasi di tingkat regional Asia-Pasifik.

Saya kira APEC tidak seharusnya mengurus skim tata perdagangan preferensial regional. Memulai suatu tata perdagangan eksklusif, walaupun dimaksudkan hanya untuk se-

mentara, merupakan langkah pertama menuju terbentuknya blok ekonomi. Kelompok-kelompok ekonomi regional yang lain bisa saja kemudian bereaksi dengan memperkuat proteksinya, dan itu dengan mudah dapat mengakibatkan terjadinya konfrontasi ekonomi di antara blok-blok yang saling bersaing.

Saya kira ada alasan lain mengapa Indonesia tidak mendukung gagasan tentang tata perdagangan preferensial APEC. Sampai November 1995 Indonesia adalah Ketua Gerakan Non-Blok (GNB), dan di forum ini telah diupayakan secara aktif kerjasama Selatan-Selatan yang bertujuan mencapai perkembangan lebih pesat dalam kerjasama perdagangan, investasi, dan teknik di antara negara-negara berkembang. Karena itu sukar bagi Indonesia bergabung dengan kelompok perdagangan preferensial regional di antara negara-negara industri maju, yang dapat menyingkirkan banyak negara berkembang dari pasar-pasar yang berkembang pesat di kawasan Asia-Pasifik. Menurut pendapat saya, kebijakan terbaik bagi Indonesia adalah terus memajukan kerjasama Selatan-Selatan secara lebih luas, dan bersamaan dengan itu bergabung dengan kelompok perdagangan regional terbuka di antara negara-negara maju anggota APEC.

Suatu hal menarik dari APEC adalah bahwa dalam Pertemuan Puncak ASEAN pada 1992, dan juga dalam Pertemuan Pemimpin-pemimpin APEC Pertama di Seattle pada November 1993, pandangan para pemimpin itu ternyata lebih maju daripada para menteri mereka. Setelah pertemuan di Seattle itu Presiden Soeharto segera membentuk suatu komite di tingkat menteri yang dikoordinasi oleh Hartarto, Menteri Koordinator Bidang Perdagangan dan Industri, dan asisten khusus yang bertugas menyiapkan Pertemuan Pemimpin-pemimpin ASEAN Kedua di Bogor pada November 1994.

Ketika EPG APEC dibentuk pada 1992, saya ditunjuk sebagai anggota dari Indonesia. EPG harus mengembangkan visi

mengenai evolusi APEC, yang boleh jadi beberapa langkah lebih maju daripada pandangan-pandangan yang berlaku mengenai kerjasama ekonomi Asia-Pasifik. Walaupun demikian tidak boleh terlalu maju, karena jangan-jangan justru mendatangkan reaksi negatif.

Salah satu peristiwa penting dalam karir saya selaku anggota EPG adalah pertemuan dengan Presiden Soeharto di suatu hotel menjelang Pertemuan Pemimpin-pemimpin APEC pada 1993 di Pulau Blake. Waktu itu saya berkesempatan menjelaskan kepada Presiden terobosan utama rekomendasi yang dimuat dalam Laporan Visi EPG yang pertama. Presiden mendengarkan penjelasan saya dengan seksama, dan saya yakin benar Presiden memahami apa yang dimaksud dalam Laporan EPG ketika esok harinya Presiden pergi ke Pulau Blake untuk menghadiri pertemuan pertama Pemimpin-pemimpin Ekonomi APEC yang bersejarah itu.

Tugas pertama EPG adalah menyiapkan visi untuk pertemuan di Seattle. Kemudian EPG diminta menguraikan langkah-langkah mencapai visi jangka panjang itu, dan melaporkannya kepada Pertemuan Pemimpin-pemimpin APEC Kedua di Bogor. Sesudah pertemuan kedua itu, EPG diminta menyusun laporan ketiga berupa penilaian atas kemajuan yang telah dicapai oleh APEC dan memberikan rekomendasi lebih lanjut mengenai bagaimana meningkatkan kerjasama APEC. Rekomendasi itu diserahkan kepada para pemimpin sebelum pertemuan ketiga mereka di Osaka, November 1995.

Menurut pendapat saya, sesudah Osaka, EPG seharusnya berhenti bekerja. Tidak semestinya EPG menguraikan lebih lanjut rincian rekomendasi-rekomendasinya. Lebih baik kiranya jika APEC kemudian membentuk kelompok-kelompok *ad hoc* untuk meneliti masalah-masalah yang dipilih, seperti, misalnya, aliran modal di kawasan ini. Bagaimanapun, para pe-

mimpin APEC tidak hanya mengandalkan diri pada laporan yang disiapkan oleh EPG, tetapi juga mengacu pada laporan-laporan lain seperti yang disiapkan oleh Forum Bisnis Pasifik (Pacific Business Forum—PBF).

GERAKAN NON-BLOK

Sebagai ketua Gerakan Non-Blok dari 1992 sampai 1995, Presiden Soeharto langsung memfokuskan diri pada tiga masalah:

- Bagaimana memajukan dan meluaskan kerjasama teknik di antara negara-negara berkembang, misalnya dengan pertukaran guru dan pelatihan ahli-ahli teknik di berbagai bidang;
- Bagaimana memajukan dan meluaskan kerjasama di antara negara-negara berkembang dalam program keluarga berencana;
- Bagaimana membantu negara-negara yang dililit utang, khususnya negara-negara miskin yang dililit utang di Afrika, memecahkan masalah-masalah utangnya. Untuk maksud tersebut Presiden Soeharto meminta tujuh ekonom Indonesia, termasuk saya, memberikan saran mengenai pemecahan masalah utang tersebut. Dalam kelompok itu, enam orang adalah mantan menteri kabinet—Widjojo, Sadli, Emil Salim, Ali Wardhana, Radius Prawiro, dan Rachmat Saleh. Saya satu-satunya anggota yang tidak pernah menjadi menteri kabinet.

Kelompok penasihat itu memutuskan dua pendekatan terhadap masalah utang. Yang pertama adalah meminta perhatian negara-negara donor maju terhadap penting dan perlunya memecahkan masalah itu secara internasional. Sebagian anggota kelompok berkunjung ke negara-negara donor besar untuk membicarakan masalah utang tersebut. Saya pergi ke markas besar

OECD di Paris dan ke Komisi Eropa di Brussels. Secara umum, negara-negara donor sangat mendukung gagasan-gagasan yang diajukan oleh Indonesia dalam kapasitasnya sebagai Ketua GNB.

Pendekatan kedua yang lebih sukar adalah meyakinkan negara-negara Afrika yang terlilit utang bahwa mereka terpaksa harus "merapikan rumahnya sendiri" jika ingin masalah utangnya terpecahkan. Pada Agustus 1994 Presiden Soeharto mengundang para pemimpin negara-negara yang terlilit utang berkunjung ke Jakarta untuk membicarakan bagaimana mereka bisa memecahkan masalah itu, khususnya dengan mengusahakan stabilitas makroekonomi, yang akan mendorong penanaman modal swasta dalam negeri dan asing. Ini berarti menerapkan kebijakan-kebijakan fiskal, moneter, dan kurs matauang yang sehat.

KONSORSIUM EKONOMI

Pada tahun 1970-an dan awal 1990-an saya juga menjadi Ketua Subkonsorsium Ekonomi Konsorsium Ilmu-ilmu Sosial yang dibentuk oleh Departemen Pendidikan dan Kebudayaan untuk memberikan nasihat tentang cara memperbaiki pengajaran ekonomi di universitas. Subkonsorsium itu, yang kemudian ditingkatkan menjadi konsorsium penuh, bertugas memberikan saran kepada departemen itu menyangkut empat masalah besar:

- Kurikulum baku pengajaran ekonomi;
- Peningkatan ketrampilan staf pengajar;
- Penilaian atas berbagai fakultas ekonomi;
- Seleksi buku-buku teks.

Kurikulum baku ternyata merupakan masalah besar. Ada pendapat bahwa fakultas ekonomi harus berpegang pada kurikulum yang sama, khususnya untuk kuliah inti, seperti makroekonomi dan mikroekonomi, dan bahwa kurikulum ba-

ku ini harus ditinjau ulang setiap lima tahun. Konsorsium ekonomi dibentuk pertama-tama untuk memutuskan apa yang harus diajarkan di fakultas ekonomi, mengingat pesatnya perkembangan ilmu ekonomi dan ekonomi di Indonesia. Konsorsium amat sadar bahwa penetapan kurikulum baku dapat menimbulkan masalah anggaran di sebagian fakultas yang ada, khususnya di universitas-universitas yang kurang baik keadaannya; banyak di antara universitas-universitas itu terletak di tempat yang jauh dari pusat. Memperbaiki pengajaran ekonomi di universitas masih terus merupakan keprihatinan konsorsium, yang dewasa ini dikepalai oleh Profesor M. Arsyad Anwar, mantan Dekan FEUI.

CATATAN:

Editor mengucapkan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada Tjoe Thee atas bantuannya mentranskrip wawancara ini.

DAFTAR PUSTAKA

Sitsen, Peter H.W., *Industrial Development of the Netherlands Indies* (New York: Bulletin 2 of the Netherlands and Netherlands Indies Council of the Institute of Pacific Relations, 1943).

Sebagai bagian rangkaian wawancara dengan para ekonom yang telah ikut membentuk Orde Baru, pada Januari 1996 Anne Booth dan Thee Kian Wie berbincang-bincang dengan Profesor Emil Salim. Profesor Salim lulus dari FEUI pada 1959. Setelah memperoleh gelar PhD dalam ilmu ekonomi dari University of California, Berkeley, 1964, ia kembali ke Indonesia dan mengajar di FEUI. Pada 1977 ia diangkat sebagai profesor dalam ekonomi pembangunan di FEUI. Profesor Salim memegang sejumlah jabatan eksekutif senior dan jabatan menteri yang penting dalam Pemerintah Orde Baru. Pada 1966 ia bertugas dalam Tim Penasihat Ekonomi Jenderal Soeharto, dan pada 1967-68 menjadi anggota Tim Penasihat Menteri Tenaga Kerja. Ia adalah Ketua Tim Teknis Dewan Stabilitas Ekonomi serta anggota Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong dari 1967 sampai 1969. Pada 1969 ia diangkat menjadi Wakil Ketua Bappenas, dan pada 1971 menjadi Menteri Negara Penertiban Aparatur Negara. Dari 1973 sampai 1978 ia menjabat Menteri Perhubungan, dari 1978 sampai 1983 menjadi Menteri Negara Pengawasan Pembangunan dan Lingkungan Hidup, dan dari 1983 sampai 1993 menjabat Menteri Negara Kependudukan dan Lingkungan hidup. Profesor Salim terus menaruh minat pada pembangunan berkelanjutan dan pelestarian lingkungan dengan mengetuai Yayasan Pembangunan Berkelanjutan dan Yayasan Kehati untuk melestarikan keaneka-ragaman hayati. Ia masih memberikan kuliah di FEUI dan menjadi anggota Ikatan Cendekiawan Muslim Indonesia (ICMI). Dalam wawancara ini ia berbicara tentang masa kecilnya, karirnya, dan pandangan-pandangannya mengenai pembangunan Indonesia sejak kemerdekaan.

9

EMIL SALIM

LATARBELAKANG KELUARGA DAN MASA KECIL

Saya lahir di Lahat, Sumatra Selatan, dari orangtua Minang. Kedua orangtua saya berasal dari desa yang sama, Koto Gedang di Sumatra Barat. Saya bersaudara lelaki lima orang—empat di antaranya lebih tua daripada saya—dan seorang saudara perempuan. Kakak lelaki ayah saya adalah Haji Agus Salim, salah seorang bapak pendiri Republik Indonesia dan Menteri Luar Negeri pada awal 1950-an.

Walaupun pendidikan ibu saya hanya sekolah agama, pengaruh ibu saya besar terhadap pendidikan anak-anaknya. Sebagai seorang Muslimah yang saleh ia mendorong kami mengikuti lebih lanjut ajaran agama Islam. Barangkali karena kurangnya pendidikannya sendiri, ia mendorong kami memperoleh sebanyak mungkin pendidikan, dan berharap semua anaknya menjadi dokter.

Di masa penjajahan Belanda, ayah saya menjadi pegawai Departemen Pekerjaan Umum, bekerja di bidang konstruksi

jalan dan bangunan. Ia merancang Kantor Imigrasi di ujung Jalan Teuku Umar di Jakarta Pusat, yang masih ada sampai sekarang. Walaupun tidak memiliki pendidikan resmi sebagai insinyur, ayah saya menguasai matematika dan mampu melaksanakan pekerjaan rancang-bangun. Belakangan ia menjadi Kepala Kantor Wilayah Departemen Pekerjaan Umum di Sumatra Selatan. Sebagai pegawai Departemen Pekerjaan Umum, ayah saya ditempatkan di berbagai daerah di Indonesia, termasuk Kalimantan dan Sumatra; karena itu kami sempat mengenal banyak daerah negeri ini. Ketika ditempatkan di Sumatra Selatan, di masa liburan ia biasa membawa kami anak-anaknya berjalan-jalan di hutan mencari durian sisa gajah. Gajah-gajah itu suka memakan kulit durian, bukan isinya, karena itu isinya tetap utuh.

Jadi dari ibu saya memperoleh agama dan pendidikan, dan dari Ayah memperoleh kemampuan logika dan cinta kepada alam. Ayah biasa menasihati kami untuk bekerja keras mencapai yang terbaik dalam pekerjaan apapun yang kami lakukan.

Saya mulai pendidikan prasekolah di Banjarmasin, Kalimantan Selatan, pada 1935. Karena ayah saya pegawai dinas kolonial Belanda, pada 1936 saya dapat mendaftarkan diri di Sekolah Rendah Eropa (Europese Lagere School—ELS), yang muridnya terutama adalah anak-anak Belanda. Ketika saya duduk di kelas lima, keluarga saya pindah kembali ke Lahat, dan di sini saya kembali masuk ELS.

Saya masih duduk di kelas lima ketika Perang Pasifik meletus dan Indonesia diduduki Jepang. Saya kemudian pindah ke sekolah dasar Indonesia di Palembang, Sumatra Selatan. Karena bahasa pengantarnya adalah bahasa Indonesia, bukan Belanda, saya harus mengulang di kelas lima—di rumah kami biasa berbicara bahasa Belanda. Setelah lulus pendidikan dasar, saya dapat masuk sekolah menengah Jepang, juga di Palembang. Kami tinggal di asrama, harus berbicara bahasa Jepang,

dan dilatih ala Jepang. Kami terutama makan makanan yang kami tanam sendiri, seperti singkong, ubi, dan sayur-mayur. Masa tiga setengah tahun pendidikan Jepang itu merupakan pengalaman penting bagi saya.

Sesudah proklamasi kemerdekaan Indonesia pada Agustus 1945, saya sekali lagi pindah ke sekolah menengah Indonesia. Sekolah itu sangat tidak rapi, muridnya amat banyak, namun gedungnya amat sedikit. Itulah masa berkecamuknya kekaucauan nasional. Di masa perang kemerdekaan itu saya aktif dalam Ikatan Pemuda dan Pelajar Indonesia atau IPPI dan menjadi Ketua Badan Pertahanan, yang merupakan cikal-bakal Tentara Pelajar. Salah seorang abang saya adalah pemimpin gerakan pemuda itu, jadi saya seringkali ambil bagian dalam kegiatan mereka. Pada Januari 1947, beberapa bulan sebelum *clash* pertama dengan Belanda pada bulan Juli, saya ambil bagian dalam pertempuran di Palembang. Tetapi peran saya di dalam kelompok sia-sia, karena senapan saya tidak meletus waktu saya mencoba menembakkannya. Ternyata penyebabnya adalah karat, karena kami biasa menyembunyikan senjata-senjata itu di dalam tanah. Itulah pengalaman pertama saya dalam pertempuran, di mana saya menghadapi peluru betulan.

Sesudah pertempuran itu, kelompok kami mengundurkan diri ke Prabumulih, dan saya ditunjuk sebagai komandan Tentara Pelajar di sana. Masalah yang kami hadapi waktu itu adalah tiadanya komunikasi dengan front. Kelompok kami terpaksa berjalan menyusuri jalan keretaapi untuk mencapai front, karena jalan-jalan diblokade oleh Belanda. Akhirnya kami tiba di sebuah stasiun kecil di mana kami berhenti dan menginap. Esoknya pasukan Belanda menguasai jalan keretaapi itu, dan saya ditangkap. Saya dimasukkan ke sebuah kamar di stasiun keretaapi di Palembang yang begitu gelap hingga orang yang menginterogasi saya pun tidak kelihatan.

Untunglah ayah saya menemukan di mana saya berada dan menggunakan koneksinya untuk mengusahakan pembebasan saya. Namun saya dilarang meninggalkan Palembang, kecuali untuk belajar di kota lain. Saya setuju dengan syarat itu dan pergi ke Bogor, di mana banyak kawan saya belajar di sekolah menengah "Republik", sekolah yang dikuasai oleh kaum nasionalis Indonesia. Kemudian, pada Desember 1948, *clash* kedua dengan Belanda meletus, dan para pelajar sekolah menengah Republik dimobilisasi untuk membantu Divisi Siliwangi. Saya diserahi tugas mengurus logistik Divisi di Pelabuhan Ratu, di selatan Sukabumi. Komandan saya Kapten Burhanuddin, yang kemudian gugur karena tertembak perutnya. Saya harus mendapatkan bahan pangan pokok seperti beras, minyak goreng, dan garam, dan mengangkutnya dari tempat yang satu ke tempat yang lain di dalam wilayah yang dikuasai oleh kaum Republik. Hal ini harus dilakukan dengan menghindari jalan raya yang dipatroli oleh pasukan Belanda. Jadi tugas saya merupakan paduan logistik pangan dan perencanaan lalu-lintas. Kami juga mengajar penduduk setempat, dan untuk itu saya harus banyak membaca. Walaupun waktu itu saya baru seorang pelajar sekolah menengah, saya sudah membaca segala yang dapat saya temukan, termasuk buku-buku Hatta. Persinggungan saya dengan masalah ini memengaruhi keputusan saya untuk kemudian mempelajari ekonomi sesudah lulus dari sekolah menengah.

PENDIDIKAN TINGGI DI UNIVERSITAS INDONESIA DAN UNIVERSITY OF CALIFORNIA

Kelompok Diskusi Hatta

Usai permusuhan dengan Belanda pada Desember 1949, saya meneruskan pendidikan sekolah menengah dan lulus pada 1951. Kemudian saya mendaftarkan diri di Fakultas Hukum dan Ilmu Pengetahuan Sosial Universitas Indonesia untuk

mempelajari ekonomi. Ketika fakultas ekonomi didirikan terpisah pada 1951, saya segera pindah ke sana.

Di masa ini saya sangat terpengaruh oleh Hatta¹ dan Soekarno. Kami semua memandang Hatta sebagai model seorang ekonom Indonesia. Saya mengaguminya sebagai seorang pemimpin nasional, sebagai seorang ekonom, dan pemimpin mahasiswa—ia pernah menjadi Ketua Perhimpunan Indonesia ketika menjadi mahasiswa di Negeri Belanda. Saya juga sangat terkesan oleh pidato-pidato Presiden Soekarno yang mengecam kapitalisme—“Di Bawah Bendera Revolusi”, misalnya—dan selalu berusaha hadir bila ia berpidato. Tetapi adakah alternatif untuk kapitalisme? Konsep masyarakat koperasi Hatta memberikan jawaban kepada kita.²

Ketika menjabat Wakil Presiden pada awal 1950-an, Hatta mengorganisasi kelompok diskusi di tempat kediaman rumahnya di Jalan Medan Merdeka Selatan, biasanya pada hari Rabu siang. Kelompok itu terdiri atas sekitar sepuluh mahasiswa, termasuk Suhadi Mangkusuwondo,³ Kartomo, Benny Mulyana, Deliar Noer, dan saya sendiri. Hatta banyak berbicara tentang koperasi dalam diskusi-diskusi tersebut, sehingga mendorong minat saya mencari “jalan tengah” antara kapitalisme dan sosialisme. Saya merasa, baik kapitalisme maupun komunisme tidak cocok untuk Indonesia, dan bahwa sistem ekonomi yang terbaik adalah yang ada di antara keduanya.

¹ Hatta adalah pemimpin gerakan kemerdekaan yang menjabat Perdana Menteri dan Wakil Presiden Indonesia di masa Orde Lama. Ia lahir di Sumatra Barat dan mewakili kepentingan luar Jawa pada tahun-tahun awal pascakemerdekaan. Sebagai pemimpin yang moderat, pada 1956 ia mengundurkan diri karena semakin tidak setuju dengan kebijakan Demokrasi Terpimpin Presiden Soekarno. Ia kemudian menjadi penasihat khusus Presiden Soeharto.

² Hatta disebut “Bapak Koperasi Indonesia”. Terjemahan sebagian tulisannya mengenai ekonomi terdapat dalam Feith dan Castles (1970).

³ Lihat wawancara dengan Suhadi Mangkusuwondo dalam buku ini.

Saya kemudian menjajaki masalah ini lebih lanjut dalam tesis PhD yang saya ajukan di University of California di Berkeley. Di dalam disertasi itu saya membahas peran lembaga-lembaga dalam pembangunan ekonomi. Saya teliti khususnya tata kelembagaan yang bukan kapitalis dan bukan sosialis, tetapi dapat memajukan pembangunan ekonomi seperti yang dijelaskan garis-garis besarnya oleh Marcuse untuk Swedia atau oleh Gamal Abdul Nasser (1955) untuk Mesir. Dalam tulisan mengenai ekonomi Indonesia itu saya gunakan ungkapan Sistem Ekonomi Pancasila untuk melukiskan jalan tengah tersebut. Keyakinan saya adalah bahwa mekanisme pasar harus dibiarkan berjalan di tengah ekonomi berencana, tetapi pemerintah harus campur-tangan ketika pasar gagal membantu orang miskin. Kemudian, dalam pemerintahan, pandangan ini sangat memengaruhi kebijakan-kebijakan ekonomi kita.

Hatta selalu berusaha berbicara dengan kami para mahasiswa, dan pada 1956 ia mengatakan kepada kami bahwa ia bermaksud mengundurkan diri sebagai Wakil Presiden. Saya menentangnya dengan alasan bahwa seorang pemimpin politik tidak seharusnya mengundurkan diri, karena di dalam politik sekali mengundurkan diri kita akan keluar untuk selamanya. Saya sangat sedih ketika ia betul-betul mengundurkan diri, walaupun kemudian saya dapat memahami keputusannya itu dengan lebih baik. Sesudah Pemilu 1955 dan persmian Konstituante pada 1956 untuk merumuskan undang-undang dasar dan membuat peraturan mengenai pemilihan presiden dan wakil presiden, Hatta waktu itu merasa bahwa sepatutnya wakil presiden dipilih oleh rakyat.

Pengunduran diri Hatta mempunyai beberapa konsekuensi: pertama, gagasan tentang sebuah masyarakat sosialis nonkomunis kehilangan dasarnya, dan kedua, luar Jawa kehilangan seorang pemimpin yang kuat. Akibatnya, Indonesia menjadi

lebih tersentralisasi dan kepemimpinan Soekarno semakin kokoh. Kalau ditengok ke belakang, kita bisa mengatakan keadaan ini baik, karena terutama lewat Soekarnolah Indonesia menjadi bangsa yang bersatu. Saya sendiri merasa bahwa saya orang Sumatra Barat, sebelum saya menjadi orang Indonesia. Jadi dari sudut pandangan ini Soekarno benar bermaksud membentuk pemerintah sentral yang kuat, bahkan membentuk kebijakan Demokrasi Terpimpin yang kuat dan mendorong pembangunan bangsa (*nation building*).

Hatta, sebaliknya, lebih tepat disebut seorang pendidik atau tokoh yang berusaha meyakinkan orang. Ia ingin mengajukan gagasan-gagasannya bukan dengan kekerasan, melainkan lewat pendidikan. Pendekatan ini kiranya dapat berjalan jika ia punya cukup waktu, dan mungkin lebih baik bagi negeri ini jika substansi Hatta dihubungkan dengan taktik-taktik Soekarno. Ketika dwitunggal Soekarno-Hatta pecah, konsekuensi-konsekuensi buruk pun menimpa Indonesia.

Kerja Lapangan di Lampung

Ketika pemberontakan meletus di Sumatra Barat pada 1958, saya masih seorang mahasiswa sarjana muda di FEUI. Sebagai seorang Sumatra saya bersimpati dengan kesulitan-kesulitan ekonomi di Luar Jawa. Sumber ketidakpuasan mereka itu disampaikan kepada saya sewaktu saya melakukan kerja lapangan di Provinsi Lampung di Sumatra Selatan. Sebagai bagian persyaratan untuk ujian sarjana muda (tahun ketiga), saya menulis tesis mengenai transmigrasi di Sumatra Selatan. Untuk melakukan penelitian itu, saya habiskan waktu tiga bulan di Lampung melakukan survei lapangan. Survei itu dikoordinasi oleh Dr Heeren, seorang dosen sosiologi Belanda di FEUI yang telah menulis buku tentang transmigrasi di Indonesia berdasarkan penelitiannya. Selama kunjungan itu saya melihat

betapa kondisi ekonomi di Lampung jauh lebih buruk daripada di Jakarta. Sukar bagi kami melaksanakan penelitian lapangan secara wajar: jalan-jalan buruk, tidak ada kendaraan umum, dan kami harus pergi ke sana-kemari dengan sepeda.

Salah satu tempat yang kami kunjungi adalah Sri Bawono, yang kemudian dirancang sebagai tempat transmigrasi untuk veteran tentara. Salah satu tujuan penelitian kami adalah mengidentifikasi tempat-tempat yang cocok untuk transmigrasi; persyaratan utama yang segera kami sadari adalah adanya air yang cukup dan tanah yang baik. Sri Bawono memiliki dua persyaratan tersebut, dan saya yakin tempat itu merupakan yang terbaik untuk transmigrasi di seluruh Provinsi Lampung. Kami membicarakan hal ini dengan Tentara, dan kemudian Sri Bawono pun tumbuh menjadi pusat transmigrasi yang makmur dan kota besar dan sibuk.

Minat saya terhadap transmigrasi didorong oleh Hatta, yang yakin transmigrasi tidak hanya bisa menjadi cara untuk mengurangi tekanan penduduk di Jawa dan memberi penghuni di wilayah-wilayah yang jarang penduduknya di Sumatra, melainkan juga menjadi sarana untuk membangun bangsa yang bersatu. Pandangan tentang transmigrasi ini juga terungkap dalam buku Heeren (Heeren 1967), yang memusatkan perhatian pada masalah bagaimana konflik antara penduduk setempat dan pendatang mengenai status tanah dan masalah lain dapat dihindari atau diminimalisasi lewat asimilasi budaya. Hal ini kemudian terbukti benar. Asimilasi budaya di Provinsi Lampung terjadi di antara berbagai kelompok etnis, yang menunjukkan lahirnya masyarakat Indonesia.

Keterlibatan Awal dalam Pembangunan Masyarakat Desa

Karena memperoleh pengalaman di Lampung, saya menjadi sangat tertarik pada masalah pembangunan masyarakat desa.

Sesudah lulus ujian sarjana muda, saya mengikuti Widjojo Nitisastro ke Biro Perancang Nasional (BPN), yang dipercaya merumuskan Rencana Pembangunan Lima Tahun Indonesia yang pertama (1956-60). Dua orang ahli pembangunan masyarakat desa dari India, S.K. Dey dan Bongirwar, bekerja di sana. Saya diperbantukan pada mereka sebagai asisten selama mereka melakukan kerja lapangan ke berbagai tempat di Indonesia, dari Jawa sampai Indonesia Timur, walaupun waktu itu saya tidak tahu apa-apa tentang pembangunan masyarakat desa. Waktu itulah saya mulai mengenal Indonesia Timur. Berdasarkan perjalanan dan rekomendasi para ahli India itu, suatu program pengembangan masyarakat desa dikembangkan untuk Indonesia. Program itu dilaksanakan oleh Direktorat Jenderal Pembangunan Masyarakat Desa, yang baru dibentuk di bawah Departemen Dalam Negeri. Pak Boediono, mantan Gubernur Jawa Timur, menjadi direktur jenderal yang pertama.

Prinsip dasar pembangunan masyarakat desa yang diajarkan kepada kami oleh Dey adalah bahwa pekerja masyarakat di tingkat desa bisa bertindak selaku penghubung antara penduduk desa dan ahli-ahli teknik pemerintah; mereka akan menyampaikan kebutuhan dan keinginan penduduk desa kepada para ahli teknik, dan, sebaliknya, meneruskan teknologi pertanian dan saran para ahli teknik. Menurut saya, pendekatan *bottom-up* terhadap pembangunan masyarakat desa ini bagus. Terbukti, pendekatan ini juga yang dilakukan oleh berbagai lembaga swadaya masyarakat (LSM) dalam skim-skim pembangunan masyarakat desa.

Pada tahun 1950-an dan awal 1960-an, konsep pembangunan masyarakat desa mendapat nama buruk karena sebab-sebab politik, sehingga tidak diteruskan. Program itu diurus oleh Achmad, seorang politikus muda yang idealis. Dalam iklim politik berkecenderungan kiri, yang berlangsung pada awal 1960-an,

pembangunan masyarakat desa mulai disamakan dengan “mobilisasi rakyat”. Konsep dan semangat pembangunan masyarakat desa mengalami kebangkrutan, mundur beberapa dasawarsa. Pada 1990-an pendekatan *bottom-up* dalam pembangunan masyarakat desa kembali dalam paket kebijakan baru berupa transfer pusat-daerah, yang dikenal dengan nama Inpres Desa Tertinggal (IDT). Dalam program ini dana pemerintah disalurkan langsung ke desa-desa miskin, dan kegiatan pembangunan ditentukan oleh masyarakat desa sendiri. Jadi kita bisa mengatakan bahwa pembangunan masyarakat desa menjalani siklus sepenuhnya di Indonesia. Saya percaya hal ini telah mendapat tempat terdepan dalam pelaksanaan “pembangunan berorientasi rakyat”—walaupun istilah demikian belum digunakan ketika kita memulai program ini pada 1955.

Mengajar di FEUI dan Kegiatan Mahasiswa

Setelah menyelesaikan tugas di BPN, saya kembali menekuni studi di FEUI dan tugas selaku asisten pengajar Profesor Sumitro.⁴ Dalam mengajar pembangunan ekonomi kepada mahasiswa sarjana muda, saya menarik pelajaran dari pengalaman ketika saya menjadi perwira di Tentara Pelajar, ketika mengadakan penelitian lapangan di Lampung, dan ketika bekerja di bidang pembangunan masyarakat desa di BPN, termasuk berbagai perjalanan yang saya lakukan di seluruh Indonesia. Saya menikmati pekerjaan sebagai pengajar dan diskusi dengan para mahasiswa, di mana saya memberikan pandangan-pandangan saya mengenai pembangunan ekonomi Indonesia, menurut seorang Indonesia—“non-Jawa” atau “luar

⁴ Dekan fakultas pada 1950-an dan menteri dalam pemerintahan Orde Lama maupun Orde Baru. Lihat wawancara dengan Sumitro Djojohadikusumo dalam buku ini.

Jawa". Di antara para asisten pengajar di FEUI, sayalah satu-satunya yang tidak berasal dari Jawa. Yang lain—Widjojo, Sadli,⁵ Subroto, dan Ali Wardhana—semua dari Jawa.

Sebagai asisten pengajar Profesor Sumitro, saya belajar menyesuaikan teori ekonomi Barat untuk negara-negara berkembang. Sebagai contoh, teori *pump-priming* Keynes menyatakan bahwa mendorong permintaan agregat pada gilirannya akan mendorong penawaran agregat, sehingga hasilnya adalah pertumbuhan ekonomi. Namun Sumitro menyatakan, di Indonesia pemasokan agregat tidak akan terdorong, karena kapasitas produksi tidak ada atau tidak cukup. Sebaliknya, impor yang akan terdorong, sehingga berakibat buruk terhadap neraca pembayaran. Karena itu Sumitro menekankan bahwa teori-teori ekonomi Barat yang sudah mapan jangan diterima begitu saja, tetapi kesahihannya harus dipertanyakan dan diuji secara kritis dengan kondisi ekonomi yang ada. Ia namakan itu "Jakarta School of Economics".

Karena Profesor Sumitro sangat sibuk—waktu itu ia menjabat Menteri Keuangan—ia harus mempercayakan sebagian beban pengajaran kepada para asistennya. Buku teks Sumitro mengenai ekonomi pembangunan (Sumitro 1955) harus menjadi dasar kuliahnya. Sebagai tambahan ia meminta kami membaca karya Harvey Leibenstein, kertas kerja R.N. Rosenstein-Rodan mengenai teori *big push* dan kuliah-kuliah Ragnar Nurkse mengenai teori *balanced growth*. Tugas saya adalah menerjemahkan karya-karya itu ke dalam bahasa Indonesia dan mendiskusikannya dengan para mahasiswa. Saya juga dapat menggunakan catatan-catatan yang telah dibuat oleh Sumitro untuk kuliahnya.

⁵ Lihat wawancara dengan Mohammad Sadli dalam buku ini.

Selama di FEUI saya pun aktif di sejumlah organisasi mahasiswa. Waktu itu mahasiswa tidak harus mengikuti jadwal kuliah secara ketat seperti pada sistem semester dewasa ini; mahasiswa hanya diminta menempuh ujian *propaedeuse* (tahun pertama), *kandidaats* (tahun ketiga), dan *doktoraal* (tahun kelima) dalam jangka waktu tertentu. Ini memberi waktu senggang yang cukup kepada kami untuk aktivitas lain. Namun sejak awal saya merasa terganggu dengan masuknya politik ke dalam kehidupan mahasiswa, dan infiltrasi partai-partai politik ke dalam kampus. Saya prihatin bahwa mahasiswa tidak diizinkan membentuk pikirannya sendiri, tetapi sebaliknya, "dari jauh dikendalikan" oleh markas besar partai-partai politik. Saya pernah berdebat sengit mengenai topik ini dengan almarhum Maruli Silitonga—suami adik Sumitro—yang waktu itu menjadi Ketua Gerakan Mahasiswa Sosialis (GMS).

Maruli berpendapat, mahasiswa harus memainkan peran penting dalam politik. Saya, sebaliknya, merasa bahwa meskipun mahasiswa harus memiliki pengertian tentang politik, mereka tidak harus terlibat dalam politik partai. Pemikiran inilah yang menyebabkan saya mengajukan gagasan tentang pembentukan "Parlemen" atau "pemerintah" mahasiswa, di mana para mahasiswa akan dilatih menjadi warganegara yang sadar politik. Kami di UI merupakan yang pertama kali mendirikan dewan mahasiswa. Dewan ini memutuskan, partai-partai politik tidak diizinkan masuk kampus, keadaan yang masih berlaku hingga hari ini. Namun ini tidak berarti mahasiswa apolitik. Sebagai contoh, pada 1950-an dewan mahasiswa melakukan demonstrasi mendukung perjuangan kemerdekaan Aljazair, karena kami membenci kolonialisme. Sesudah itu kami mendirikan Permasyarakatan Dewan-dewan Mahasiswa Indonesia, yang mewakili semua dewan mahasiswa berbagai universitas di Indonesia. Bersama dengan PPMI (Perserikatan

Perhimpunan Mahasiswa Indonesia), kami menyelenggarakan Konferensi Mahasiswa Asia-Afrika Pertama pada 1956 di Bandung. Waktu itu saya kecewa dengan kuatnya orientasi anti-Barat utusan India dan orientasi pro-Amerika utusan Filipina. Yang terjadi sesungguhnya adalah benturan antara Timur dan Barat, antara kapitalisme dan komunisme, yang mencerminkan Perang Dingin antara dua blok besar. Jelaslah bahwa mahasiswa berbagai negara tidak mampu menghindari politik Perang Dingin. Karena kecewa, saya memutuskan memusatkan perhatian pada studi, dan akhirnya lulus dari FEUI pada 1959.

Studi Pascasarjana di University of California

Sebagai bagian usaha meningkatkan ketrampilan staf pengajar FEUI, saya dipilih untuk mengikuti studi pascasarjana di University of California, Berkeley. Saya berangkat ke Berkeley pada Juni 1959, dan lulus dengan gelar PhD dalam ilmu ekonomi pada Juni 1964.

Widjojo dan Ali Wardhana sudah ada di sana ketika rombongan kami, yang juga terdiri atas Saleh Afiff dan Arief Djainin, tiba pada 1959. Widjojo mengatakan kepada kami bahwa ada dua cara belajar di Berkeley. Cara yang "mudah" adalah memperoleh gelar Master dan menghabiskan waktu musim panas yang indah dengan berkeliling AS. Cara yang "sukar" adalah mengikuti sesi musim panas selama liburan untuk mendapatkan kredit ekstra yang disyaratkan guna memperoleh PhD. Atas dorongan Widjojo, dan mengingat nasihat Ayah untuk selalu berusaha mencapai yang terbaik, saya putuskan mengikuti studi untuk PhD, walaupun bahasa Inggris saya belum mencukupi. Saya harus mengikuti kuliah kalkulus untuk para pemula, karena matakuliah ini menjadi syarat matakuliah ekonometri, dan kuliah bahasa asing. Semua ini menyita seluruh waktu, sehingga saya tidak aktif dalam politik selama berada di Berkeley.

Para profesor saya di Berkeley adalah Gregory Grossman (sistem-sistem ekonomi), Harvey Leibenstein (ekonomi pembangunan), Henry Rosovsky (sejarah ekonomi Jepang dan umum), dan Andreas Papandreou serta Tibor Scitovsky (teori ekonomi). Sebagian dari mereka kemudian pindah ke Harvard. Saya sangat menikmati kuliah kelima profesor tersebut, khususnya kuliah Leibenstein, walaupun sangat sukar. Sebagai pembimbing utama disertasi saya, Leibenstein mengajarkan saya bagaimana menulis secara jelas dan ringkas. Ia menasihati saya untuk menulis segala yang harus saya katakan mengenai satu masalah, katakanlah dalam 100 halaman, dan kemudian meringkasnya dalam sepuluh halaman. Ini latihan yang berat, tetapi baik. Disertasi PhD saya berketebalan 300 halaman. Ini sudah merupakan ringkasan yang asli, yang panjangnya lima atau enam kali disertasi tersebut!

Disertasi saya membahas masalah tata kelembagaan dan pembangunan ekonomi di Mesir. Saya memilih Mesir karena negara ini lebih tepat disebut sosialis daripada kapitalis, dan karena data yang komprehensif dan informasi mengenai ekonominya tersedia, khususnya dari Bank Sentral Mesir. Waktu itu sedikit sekali tersedia data mengenai ekonomi Indonesia kontemporer. Yang menarik dari Mesir adalah bahwa negara ini agaknya menempuh "jalan tengah" antara kapitalisme dan komunisme.

Dalam menulis disertasi itu saya banyak memanfaatkan telaah dan pengetahuan Leibenstein, yang berminat besar besar terhadap peran lembaga-lembaga dalam pembangunan ekonomi. Saya pada dasarnya percaya ekonomi pasar, tetapi pasar itu sendiri "bebas nilai". Yang penting adalah pelaku-pelaku pasar dan lembaga-lembaga yang memengaruhi tindakan-tindakan mereka. Pemerintah punya peran krusial dalam menciptakan kondisi di mana lembaga-lembaga itu beroperasi untuk mendorong "kepentingan-diri para pelaku yang luhur".

Namun demikian, sesudah membaca studi komparatif Gregory Grossman mengenai sistem-sistem ekonomi dan tulisan Peter Wiles mengenai kinerja ekonomi komunis, saya menjadi yakin bahwa sistem ekonomi Soviet bukanlah model yang tepat untuk Indonesia. Grossman menerjemahkan sejumlah teks ekonomi Soviet ke dalam bahasa Inggris. Analisisnya didasarkan tidak hanya pada karya para ekonom Amerika, melainkan juga pada sumber-sumber Soviet, seperti Malishev dan Kantorovich. Demikianlah, ketika kami para ekonom mulai bekerja untuk Pemerintah Orde Baru, kami diarahkan oleh prinsip mengandalkan diri pada ekonomi pasar. Kami berusaha tidak mencampuri pasar kecuali untuk memperkuat para pelaku yang menghadapi medan permainan tidak seimbang.

Di Berkeley Widjojo memprakarsai diskusi hari Sabtu di antara para mahasiswa ekonomi Indonesia, termasuk Ali Wardhana, Sumarlin, Harun Zain, dan saya sendiri. Yang selalu dibahas adalah sekitar tema bagaimana Indonesia harus dibangun. (Boleh dibilang asal-usul "Mafia Berkeley" dapat ditelusuri dari kelompok diskusi hari Sabtu ini.) Dalam membicarakan berbagai masalah, masing-masing berusaha bertolak dari spesialisasinya sendiri. Misalnya, Sumarlin membahas aspek-aspek keuangan negara dalam pembangunan, sedangkan Harun Zain, yang spesialisasinya adalah ekonomi perburuhan, membahas masalah-masalah perburuhan. Sumarlin kemudian hari menjabat Menteri Keuangan, sedangkan Harun Zain menjabat Menteri Tenaga Kerja. Walaupun Widjojo tertarik pada masalah-masalah pembangunan ekonomi Indonesia pada umumnya, disertasi PhD-nya membahas masalah kependudukan Indonesia, karena waktu itu data kependudukanlah yang relatif tersedia lengkap untuk Indonesia.

Baru di masa kuliah pascasarjana di Berkeley itu saya mulai memperoleh pengertian lebih mendalam mengenai ekonomi.

Pendidikan awal saya diberikan oleh para profesor Belanda di FEUI, termasuk Weinreb, Kraal, Konijnenburg, Scheffer, van der Velde, van der Straaten, dan Beerling. Mereka memberikan pengertian mengenai aspek-aspek filosofis ekonomi, sedangkan para profesor di Berkeley mengajarkan tentang alat-alat kebijakan ekonomi. Dalam kuliah Profesor Weinreb, misalnya, saya belajar banyak tentang filsafat yang mendasari konsep tentang modal, tetapi sedikit sekali tentang bagaimana merumuskan kebijakan untuk mendorong pembentukan modal. Dalam hal ini studi pascasarjana saya di AS sangat bermanfaat. Saya beruntung bahwa profesor-profesor saya di Berkeley sangat bermutu.

MASA AKHIR ORDE LAMA DAN TAHUN-TAHUN AWAL ORDE BARU

Kembali ke Indonesia

Saya terguncang ketika kembali ke Indonesia pada Juli 1964. Di AS saya terbiasa mengemukakan apa-apa yang ada dalam pikiran, tetapi kembali ke Jakarta saya diberitahu bahwa Presiden Soekarno telah memerintahkan menghancurkan buku-buku teks ekonomi Barat. Sementara itu, banyak kawan belajar saya di FEUI telah mengembangkan gagasan dan pandangan yang amat berlainan dengan gagasan dan pandangan saya. Beberapa orang telah menjadi pemimpin aktif organisasi kiri, seperti Pemuda Demokrat atau Pemuda Rakyat. Saya tidak kenal lagi negeri saya.

Untunglah anggota FEUI memiliki *esprit de corps* yang kuat dan bersatu menghadapi tantangan dari luar. Sebagai anggota fakultas, saya ditugaskan bekerja di Lembaga Ekonomi dan Kemasyarakatan Nasional (Leknas) yang baru dibentuk di Majelis Ilmu Pengetahuan Indonesia (MIPI), yang dikepalai oleh

Widjojo. Sesungguhnya Leknas lebih berfungsi sebagai lembaga penelitian, karena kelompok ekonom dan ilmuwan sosial yang bekerja di sana—Widjojo, Sadli, Sarbini, Koentjaraningrat, Selo Soemardjan, Nathanael Iskandar, dan saya—juga mendiskusikan masalah-masalah yang sedang hangat. Leknas waktu itu memiliki suasana yang relatif bebas berdasarkan sikap saling percaya, dan saya senang bekerja di sana.

Karena sudah beberapa tahun hidup di luar negeri, saya tidak sepenuhnya paham apa yang terjadi di negeri saya. Saya perlu mendapat penjelasan mengenai perkembangan terakhir. Harus saya akui, saya sulit menyesuaikan diri. Seluruh suasana telah berubah sejak saya pergi ke AS lima tahun sebelumnya. Di masa inilah saya mulai memahami budaya Jawa. Kami orang Minang biasa berbicara terus-terang. Tetapi orang Jawa berbicara tidak langsung. Kalau ada yang berkulit hitam, misalnya, mereka lebih suka mengatakan “bukan putih”. Kawan-kawan saya orang Jawa menganggap saya terlalu terpengaruh budaya Amerika, dan coba “mengindoktrinasi” saya dengan cara Jawa. Saya pembantu yang patuh, dan mendengarkan dengan tekun nasihat kawan-kawan saya orang Jawa yang mempesonakan.

Suatu contoh kesulitan saya menyesuaikan diri pada budaya Jawa terjadi pada tahun-tahun awal Orde Baru, yakni dalam suatu pertemuan yang diadakan untuk memperkenalkan beras tiruan yang dinamakan “beras tekad”. Dalam pertemuan yang diketuai oleh Jenderal Soeharto, yang waktu itu menjadi ketua presidium pemerintah baru, orang yang ingin memperkenalkan “beras tekad” itu menjelaskan keunggulan beras tersebut. Saya pikir semua itu omong-kosong belaka: beras tiruan itu belum pernah berhasil di negara manapun, dan hanya didukung oleh para pelobi yang sekadar ingin menjual peralatan yang menghasilkan beras tekad ini. Selesai presentasi tentang beras tekad ini, Soeharto meminta komentar para

hadirin. Kebanyakan orang bersikap sebagai orang Jawa umumnya, dan dengan sopan tinggal diam. Namun saya, yang belum sepenuhnya 'dicuci otak', mengatakan dengan terusterang bahwa gagasan tentang beras tekad omong-kosong dan merupakan penipuan orang banyak. Widjojo kemudian menasihati saya untuk tidak lagi berbicara seperti itu! Demikianlah, "beras tekad" diperkenalkan (walaupun menghilang beberapa bulan kemudian) dan saya menjadi orang Jawa.

Selama di Leknas kami membahas masalah-masalah ekonomi serius yang dihadapi oleh Indonesia, khususnya inflasi. Dalam satu pertemuan menteri-menteri perekonomian Kabinet Presiden Soekarno di Cipanas, satu orang menyarankan untuk mengatasi inflasi dengan memotong uang kertas yang beredar menjadi dua. Saya sangat terperanjat. Bagaimana mungkin orang-orang yang bisa dianggap pintar, yang mendapat pendidikan dalam ilmu ekonomi, bisa berpikir bahwa inflasi dapat diturunkan dengan memotong uang kertas? Saya tidak dapat memahami pandangan itu, yang menurut saya keliru, tetapi Profesor Sumitro kemudian mengatakan kepada saya bahwa kepekaan politik saya masih agak lemah.

Seskoad dan Seminar Angkatan Darat Kedua

Tugas penting lain saya sekembali di Indonesia adalah mengajar di Seskoad di Bandung bersama dengan Widjojo, Sadli, Subroto, dan Ali Wardhana setiap kali selama 10 hari. Tiap kali mengajar, kami naik bis ke Bandung bersama keluarga. Saya mendapat hak istimewa mengajar beberapa jenderal terkemuka, termasuk Jenderal Umar Wirahadikusuma, yang kemudian menjadi Wakil Presiden antara 1983-88. Saya tidak mengajar Jenderal Soeharto, Sadli yang mengajarnya.

Pada suatu petang, Letjen Soewarto, Kepala Seskoad, mengundang kami para ekonom ke suatu pertemuan. Ia mengatakan

bahwa kami boleh mengemukakan apa saja yang terpikir, dan bahwa ia bertanggungjawab sepenuhnya dengan apapun yang terjadi dalam pertemuan itu. Kami membicarakan langkah-langkah yang diperlukan untuk memulihkan ekonomi Indonesia, termasuk stabilisasi keuangan dan perbaikan fisik infrastruktur. Diskusi itu mendorong terselenggaranya Seminar Angkatan Darat Kedua yang terkenal itu, yang diadakan pada 25 Agustus 1966 di masa awal Orde Baru, di mana masalah-masalah stabilisasi dan perbaikan ekonomi dibahas secara luas.

Kami, para ekonom, dimasukkan dalam apa yang dinamakan "Sindikatisasi Urusan Ekonomi", satu dari tiga kelompok yang dibentuk untuk membicarakan masalah-masalah politik, ekonomi, dan militer yang dihadapi oleh pemerintah yang baru. Di situlah kami bertemu dengan Soeharto untuk pertama kalinya, yang waktu itu menjadi ketua presidium pemerintah baru. Soeharto bertanya kepada kami tentang masalah-masalah ekonomi Indonesia, seperti inflasi dan defisit anggaran, dan kami menjelaskan tindakan-tindakan apa yang diperlukan untuk menanganinya. Usul-usul kami diterima, dan kami diminta merancang Program Stabilisasi dan Rehabilitasi. Program ini kemudian digabungkan, persis seperti yang kami tulis dalam Dekrit Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara No. 23 1966. Kebijakan ekonomi tanggal 3 Oktober 1966, yang dirumuskan berdasarkan dekrit tersebut, mengemukakan kebijakan-kebijakan mengenai anggaran berimbang, neraca pembayaran, perbaikan infrastruktur fisik, produksi pangan, pembangunan pertanian pada umumnya, dan seterusnya.

Kebijakan-kebijakan Ekonomi di Masa Orde Baru

Strategi-strategi yang harus ditempuh dalam tahun-tahun mendatang di bidang pembangunan pertanian, khususnya di bidang produksi tanaman pangan, menjadi pokok perdebatan

di Indonesia. India dan China telah memulai kampanye industrialisasi yang ambisius, sehingga timbul pertanyaan apakah Indonesia mesti mengusahakan usaha serupa. Namun kami, para teknokrat ekonomi, berpendapat bahwa karena sebagian besar penduduk Indonesia masih tinggal dan bekerja di sektor pertanian, daya beli mereka yang harus pertama-tama ditingkatkan dengan menaikkan produktivitas pertanian. Selama masa awal itu pembangunan pertanian dan pedesaan perlu diprioritaskan—dengan kata lain, pembangunan masyarakat desa; industrialisasi berskala besar, yang terutama akan menguntungkan pusat-pusat perkotaan besar, dianggap belum perlu. Menaikkan produksi padi, misalnya, harus dilakukan bukan oleh negara atau perkebunan besar, melainkan oleh petani sendiri. Dalam pidato pengukuhan sebagai profesor dalam ekonomi pembangunan di FEUI pada 1977, saya menguraikan lebih lanjut pengertian pembangunan berencana itu dengan pemerataan. Jadi sejak semula kami sudah memusatkan perhatian pada pembangunan dengan pemerataan. Karena itu saya heran mendengar tuduhan seolah-olah kaum teknokrat baru belakangan memusatkan perhatian pada pemerataan. Sebenarnya, masalah ini sudah menjadi pertimbangan penting sejak awal.

Sudah ada persetujuan bulat di antara staf pribadi Jenderal Soeharto—termasuk para penasihat politiknya, Sarbini Sumawinata, Deliar Noer, Hariry Hadi, dan Fuad Hasan—mengenai perlunya memprioritaskan pembangunan pertanian. Sejak awal kami mendorong perbaikan infrastruktur fisik Indonesia yang buruk, termasuk perluasan dan perbaikan irigasi, jalan-jalan, pasokan air, dan sanitasi. Hal ini dimaksudkan untuk menguntungkan penduduk pedesaan, khususnya para petani. Belakangan, ketika kita memiliki lebih banyak uang karena *boom* minyak bumi, kami memprakarsai proyek-proyek Ins-

truksi Presiden (Inpres), seperti Inpres Desa dan Inpres Kabupaten, yang sebagian besar difokuskan pada penduduk pedesaan. Dalam istilah masa kini, proyek-proyek itu ditujukan untuk “memberdayakan” rakyat. Tahun-tahun awal kita tidak menggunakan istilah-istilah demikian, tetapi tetap saja proyek-proyek pembangunan itu ditujukan untuk memperkuat kedudukan ekonomi penduduk pedesaan.

JABATAN DI PEMERINTAH ORDE BARU

Wakil Ketua Bappenas (1969-1973)

Pada tahun-tahun awal Orde Baru kami terobsesi masalah pengendalian inflasi. Kenapa? Ketika menjabat Wakil Ketua Bappenas, saya sering berhadapan dengan para birokrat yang meminta uang untuk melaksanakan proyek; mereka tidak memiliki gambaran yang jelas mengenai tugas yang harus dilakukan atau bagaimana memprioritaskan tugas-tugas yang harus dilakukan. Tentu saja mereka tahu apa yang mereka lakukan, tetapi seringkali mereka tidak tahu untuk apa dan tidak memikirkan alternatifnya. Studi kelayakan tentu saja belum dikenal waktu itu.

Hal itu mengakibatkan diberlakukannya daftar isian proyek (DIP) sebagai dasar penetapan alokasi sumber dana. Formulir itu mengharuskan para birokrat menuliskan apa yang diinginkan dan berapa besar biayanya, dan itu memaksa mereka menentukan prioritas. Kemudian Bappenas mengalokasikan sumber dana untuk berbagai proyek berdasarkan kebutuhan seperti tertera di dalam formulir.

Menteri Negara Penertiban Aparatur Negara (1971-1973)

Ketika menjabat Menteri Negara Penertiban Aparatur Negara, saya belajar mengenai berbagai tipe korupsi birokrasi. Saya

juga berkesimpulan bahwa para menteri perlu bersikap tegas menutup pintu bagi mereka yang ingin menyuap mereka atau keluarga mereka, khususnya ketika mengumumkan tender yang menguntungkan. Masalah pokok di Indonesia adalah konflik kepentingan; kalau bos menginginkan sesuatu, ia akan memperolehnya, dan kita tidak bertanya kepada dia bagaimana cara mendapatkannya. Pola feodal ini terus berlangsung di masa Indonesia modern, di mana para menteri kabinet, para direktur jenderal, dan seterusnya "dilayani" oleh para bawahannya. Dengan mentalitas seperti itu, bagaimana mungkin kita berbicara tentang "konflik kepentingan"? Saya menghadapi kesulitan besar untuk menjelaskan apa yang dinamakan konflik kepentingan itu.

Saya berasal dari komunitas yang egaliter, jadi saya tidak punya "rasa instingtif" untuk feodalisme Jawa ini. Di Sumatra Barat, kepala desa bukan satu-satunya bos di tengah komunitas; datuk,⁶ guru, dan pemimpin agama juga pemimpin komunitas, dan secara kemasyarakatan sama derajatnya. Dalam upacara keagamaan, pemimpin keagamaan harus lebih diutamakan daripada kepala desa, dan ia duduk di atas tikar. Dalam upacara adat, pemimpinnya adalah orang terpenting yang hadir.

Untuk memerangi konflik kepentingan yang saya hadapi di Jawa, saya mengusulkan agar para menteri kabinet dan direktur jenderal tidak diizinkan memberikan pelayanan khusus bagi bawahannya, dan agar sanak-saudaranya tidak diizinkan bekerja di sektor yang mereka kuasai. Sebagai orang Sumatra Barat yang tidak akrab dengan mentalitas feodal Jawa, saya sulit menyampaikan apa yang menurut saya merupakan argumentasi yang cukup jelas. Pendek kata, saya tidak berhasil menjelaskan apa yang saya maksud. Lebih daripada itu, masa

⁶ Datuk adalah pemimpin adat suku Minang.

jabatan saya sebagai Menteri Negara Penertiban Aparatur Negara begitu pendek untuk bisa mencapai hasil-hasil yang konkrit.

Pengawasan internal atas korupsi, artinya pengawasan dalam sistem, memang perlu untuk mencegah kolusi, tetapi itu juga harus dilengkapi dengan pengawasan eksternal, artinya pengawasan dan audit dari luar sistem oleh pers yang bebas, LSM, dan sebagainya. Saya lihat prinsip pengawasan dari luar, yaitu adanya "orang yang memperhatikan kita" sukar diterima oleh kebanyakan birokrat Indonesia. Saya bahkan mempertimbangkan untuk memperkenalkan *ombudsman*, karena saya terpesona oleh peran *ombudsman* di Skandinavia. Namun karena pendeknya masa jabatan saya sebagai menteri, satu-satunya yang bisa saya lakukan adalah membuat prosedur baru penggajian pegawai pemerintah secara transparan dan terbuka atas dasar formasi dan profesionalisme seperti ditetapkan oleh instansi pemerintah yang bersangkutan.

Menteri Perhubungan (1973-1978)

Sebagai Menteri Perhubungan saya dapat menarik pelajaran dari pengalaman di Tentara; semua direktur jenderal departemen adalah jenderal. Ketika pertama kali menduduki jabatan itu, saya mencoba meminta pandangan mereka tentang berbagai soal dengan bermain sebagai 'penasihat hukum setan' atau *devil's advocate*. Namun tidak lama kemudian saya melihat bahwa untuk dapat bekerja dengan militer kita harus menerangkan dengan jelas cara melakukan sesuatu, dan saya terpaksa mulai mengeluarkan berbagai instruksi. Sebagai menteri, saya adalah pemimpin, pengambil keputusan, yang tahu apa yang harus dilakukan. Ini amat berbeda dengan pengalaman saya di Bappenas, lembaga yang cukup akademis, di mana umumnya berlangsung dialog "timbang-balik". Perdebatan akademis sukar dilakukan di Departemen Perhubungan, tetapi

para pegawai memang berusaha betul memperjuangkan kesatuan negeri ini.

Sewaktu menjadi anggota Tim Penasihat Ekonomi Jenderal Soeharto, saya sering dikirim ke daerah karena saya berasal dari daerah. Misalnya, saya dikirim ke Indonesia Timur untuk menjelaskan kebijakan ekonomi baru pada 3 Oktober 1966, dan mengunjungi Makassar, Manado, Ambon, Kupang, dan Jayapura. Kunjungan itu berlangsung ketika transportasi antarpulau masih buruk. Di setiap tempat kita naik pesawat yang lain jenisnya untuk terbang ke tempat berikutnya. Saya melihat, di beberapa tempat komandan militer masih bersikap seperti pemimpin perang (*warlord*), dan sekembali ke Jakarta saya laporkan hal itu kepada Jenderal Soeharto. Selanjutnya ia memanggil para pemimpin perang itu ke Jakarta dan segera menggantinya.

Dari pengalaman-pengalaman seperti itu saya menyadari pentingnya pemerintah pusat yang kuat untuk membangun satu bangsa, satu negeri, dan satu ekonomi yang utuh. Jalan pintas untuk mencapai tujuan ini adalah lewat sistem komunikasi satelit Palapa. Namun waktu itu hal tersebut dianggap proyek mercu suar mahal yang bakal ditolak, terutama karena proyek itu diajukan justru ketika terjadi krisis Pertamina.⁷ Negara yang waktu itu memiliki sistem tersebut baru AS dan Kanada. Tentu saja ada risiko proyek itu gagal sehingga uang jutaan dollar yang dipakai bisa hilang. Tetapi kontra-argumennya adalah bahwa itulah satu-satunya sarana efisien menurut pandangan saya untuk menyatukan negeri kita yang luas ini. Maklum, komunikasi dengan kapal atau bahkan dengan pesawat terbang memerlukan waktu dan membutuhkan pembangunan atau perluasan pelabuhan dan bandara. Na-

⁷ Pada 1975 perusahaan ini harus diselamatkan oleh pemerintah karena tidak mampu membayar utang.

mun, dalam kasus ini, proyek tersebut ternyata berhasil. Dalam upacara peresmian, Presiden Soeharto berbicara lewat telepon dengan Gubernur Provinsi Aceh di Banda Aceh dan dengan Gubernur Irian Jaya (sekarang Papua—*peny.*) di Jayapura. Pentingnya peristiwa itu, secara simbolis, sangat jelas.

Sebagai Menteri Perhubungan saya bisa melihat bahwa kendala besar pembangunan Indonesia Timur adalah tidak cukupnya infrastruktur fisik. Banyak kapal tidak dapat berlayar ke tempat-tempat lain di Indonesia karena tidak ada fasilitas bahan bakar. Misalnya, untuk melayari kepulauan Maluku kita membutuhkan pangkalan tanker minyak dan fasilitas pendukung untuk pemeliharaan tanker dan kapal-kapal lainnya. Sulawesi Selatan, yang sangat buruk keadaannya pada 1950-an, sekarang mengalami *boom* karena pembangunan infrastrukturnya tercapai.

Karena begitu pentingnya infrastruktur untuk menyatukan dan membangun negeri kita—dan karena perusahaan swasta belum memasuki bidang ini—saya berpikir campur-tangan pemerintah diperlukan. Itulah alasan diberlakukannya penerbangan dan pelayaran perintis. Pemberlakuan kebijakan itu didasarkan pada logika sederhana saja, bahwa jika sektor swasta tidak berminat memasuki sektor ini, pemerintah harus melakukannya. Pemerintah mensubsidi pelayanan penerbangan ke daerah-daerah terpencil, yang kadang-kadang hanya memiliki lapangan sepakbola sebagai landasan pendaratan. Inilah satu-satunya jalan untuk menyediakan pelayanan kesehatan ke daerah-daerah terpencil di Kalimantan, Sulawesi, Nusa Tenggara, Maluku, dan Irian Jaya.

Menteri Negara Pengawasan Pembangunan dan Lingkungan Hidup (1978-1983)

Sebagai Menteri Negara Pengawasan Pembangunan dan Lingkungan Hidup, saya berusaha meneruskan pekerjaan saya se-

belumnya sebagai Menteri Negara Penertiban Aparatur Negara, yakni mendorong pengawasan eksternal terhadap sistem guna mencegah korupsi. Namun waktu itu saya sadar bahwa di sini juga terdapat risiko, sebab si agen yang melakukan pengawasan eksternal itu—pers misalnya—juga bisa memiliki agenda tersembunyi. Apabila orang mengecam sesuatu, kita mulai bertanya-tanya siapakah orang itu, mengapa ia memusatkan perhatian pada aspek itu dan bukan aspek lainnya, dan mengapa ia menyerukan dilakukannya pengawasan eksternal. Masalah ini mengganggu pikiran saya, dan itu membuat saya sadar bahwa pengawasan eksternal memang diperlukan, tetapi tidak cukup untuk mengurangi korupsi. Kita juga perlu membenahi masalah tata kelembagaan yang begitu penting dalam pembangunan ekonomi.

Saya perhatikan Malaysia dan India yang memiliki korps pegawai negeri yang baik peninggalan Inggris. Pegawai negeri di sana memiliki *esprit de corps* yang kuat; para pegawai loyal bukan kepada departemen, tetapi hanya kepada korps pegawai negerinya sendiri. Tidak demikian halnya di Indonesia. Pegawai negeri kita lebih loyal pada departemen di mana mereka bekerja ketimbang pada negeri mereka. Mengapa? Karena departemen itulah yang "menghargai" mereka, yang memberikan tunjangan tambahan kepada mereka berupa perumahan dan mobil. Saya telah mencoba mendirikan satu-satunya Sekolah Staf Pegawai Negeri (Sespanas) interdepartemental, semacam Seskoad yang telah saya singgung di atas. Namun sayang Sespanas diserap ke dalam organisasi departemen secara terpisah.

Ketika saya mulai mendirikan lembaga itu untuk Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup, saya melihat kenyataan yang gamblang bahwa kita tidak memiliki korps pegawai negeri nasional. Sebagai menteri negara saya tidak memiliki staf, karena itu saya perlu merekrut orang dari departemen-depar-

temen lain—Departemen Pekerjaan Umum, Kesehatan, dan seterusnya. Tetapi karena saya tidak dapat memberikan keuntungan-keuntungan yang lazim, seperti perumahan dan mobil, mereka tidak mau bekerja untuk saya. Untunglah beberapa LSM membantu saya di tahun-tahun pertama itu.

Diperkuat oleh pengalaman sebelumnya dalam pembangunan secara *bottom-up*, dan didukung oleh LSM yang bekerja untuk saya tanpa minta bayaran, saya mulai menghargai semangat para pekerja muda LSM itu. Harus saya akui, sebagian aktivis LSM itu radikal, tetapi secara umum saya lihat mereka baik sebagai teman kerja, dan sangat idealis. Namun untuk menghindari kesulitan, LSM-LSM itu perlu belajar cara berkiprah dan tidak berkonfrontasi langsung dengan pemerintah. Dalam buku *Tulisan-Tulisan dari Sahabat-sahabat Soeharto* saya menulis satu artikel di mana saya membahas pandangan Soeharto mengenai *menang tanpa ngasorake*. Itulah satu hal yang saya pelajari selama beberapa tahun bekerja dengan Presiden: berpegang pada tujuan pokok, dan berkiprah untuk menang. Kebetulan, itu juga gaya Widjojo. Tetapi justru karena saya telah belajar bagaimana bersikap tidak konfrontatif, beberapa LSM dan sebagian mahasiswa saya menuduh saya seorang oportunis.

Hal pertama yang saya lakukan sebagai Menteri Lingkungan Hidup adalah menyampaikan pesan kepada industri bahwa saya adalah telinga Presiden. Saya telah bertanya kepada Presiden Soeharto apa yang ia inginkan dari saya dalam kedudukan saya yang baru, dan ia meyakinkan saya bahwa ia ingin agar saya berusaha keras menangani masalah-masalah lingkungan. Ia mengatakan tidak ingin Indonesia selama proses industrialisasi berlangsung melakukan kesalahan yang sama berupa kerusakan dan kehancuran lingkungan seperti di negara-negara maju. Ia menginstruksikan kepada saya untuk mencari jalan bagi pembangunan berkelanjutan, di mana pembangunan

ekonomi dapat dipadukan dengan perlindungan lingkungan. Jadi bukan pilihan alternatif antara pembangunan dan perlindungan lingkungan, melainkan gabungan di antara keduanya.

Di masa jabatan saya selaku menteri, saya juga menjadi anggota Komisi Dunia untuk Lingkungan Hidup dan Pembangunan (World Commission on Environment and Development atau Brundtland Commission). Bekerja di bawah Presiden yang sangat mendukung upaya saya, dan sekaligus menjadi anggota Komisi Brundtland sangat membantu pekerjaan saya. Komisi itu diketuai oleh Gro Brundtland, Perdana Menteri Norwegia yang ingin memajukan pertumbuhan ekonomi global dan tertarik pada upaya pelestarian lingkungan hidup global. Saya beruntung bertugas sebagai menteri, ketika lingkungan hidup telah menjadi masalah keprihatinan internasional, seperti tercermin, misalnya, pada debat mengenai batas-batas pertumbuhan.

Ketika berbicara dengan para pengusaha, saya menjelaskan bahwa saya tidak menentang bisnis sebagai bisnis, tetapi menentang tindakan-tindakan yang merusak lingkungan hidup. Misalnya, ketika berbicara dengan wakil-wakil industri perikanan, saya mengemukakan bahwa hutan Indonesia merupakan sumber strategis yang dapat dieksploitasi, tetapi hanya dengan cara berkelanjutan. Saya terapkan pendekatan Jawa untuk tidak berkonfrontasi dengan para wakil industri itu, tetapi, sebaliknya, berusaha memperoleh kepercayaan mereka dan menekankan kepada mereka bahwa saya tidak mempunyai agenda tersembunyi.

Saya gunakan juga pendekatan ini ketika berbicara tentang Program Kali Bersih (Prokasih) dengan para wakil perindustrian. Saya sebutkan nama-nama perusahaan yang bersalah mengotori lingkungan, dan kebetulan dimiliki oleh para pengusaha yang mempunyai koneksi politik yang baik. Saya sampaikan kepada wakil-wakil mereka agar melaporkan kepada bos mereka bahwa saya menghendaki mereka membersihkan

sungai-sungai yang telah mereka kotori, dan saya peringatkan bahwa saya akan melaporkan kepada Presiden jika pembersihan tidak dilakukan dalam jangka waktu tertentu. Presiden Soeharto selalu mendukung saya sepenuhnya. Tetapi kita harus jujur kepada dia dan menyampaikan kepadanya tindakan-tindakan apa yang sedang diambil terhadap perusahaan-perusahaan yang melakukan pelanggaran itu, yang sebagian dimiliki oleh warganegara yang berpengaruh. Dalam segala hal Presiden Soeharto meminta saya untuk jalan terus, walaupun ia menasihatkan untuk memberitahu perusahaan-perusahaan yang melakukan pelanggaran tentang langkah-langkah yang akan diambil terhadap mereka. Ia juga meminta saya memberitahukan dia tentang perkembangan selanjutnya.

Saya mendapat kesan Presiden Soeharto memang betul-betul menaruh perhatian pada perlindungan lingkungan hidup. Misalnya, ketika saya pertama kali diangkat sebagai Menteri Lingkungan Hidup, ia cerita kepada saya bahwa ia adalah orang desa: ia lahir di desa, tumbuh dan sering bermain di hutan dan sungai yang berdekatan. Pada suatu kali Presiden Soeharto mengucapkan pidato yang indah di Wonogiri ketika meresmikan sebuah bendungan. Ia mengatakan, di dekat ia berdiri sekarang, dulu ada hutan di mana ia pernah berjalan dan melihat banyak binatang, dan satu sungai di mana ia pernah berenang. Sekarang tidak ada yang tersisa. "Bagaimana kita dapat mempertanggungjawabkan hal ini kepada anak-anak dan cucu-cucu kita?" tanyanya. Saya lihat, ia mengatakan semua itu dengan penuh perasaan.

Menteri Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup (1983-1993)

Presiden Soeharto adalah seorang pemancing yang tekun. Ia biasa memancing di Teluk Jakarta, tetapi kemudian pindah

ke Selat Sunda, dan akhirnya ke perairan dekat taman pelestarian alam Ujung Kulon, karena berkurangnya cadangan ikan. Pada 1983 saya berjanji bertemu Presiden di kapalnya di Teluk Jakarta. Kami berbicara tentang banyak hal, termasuk soal memancing. Kemudian, sambil memandang ke teluk, Presiden berkomentar tentang betapa kotor air teluk itu, dan ia minta itu dibersihkan. Itulah awal penugasan baru saya sebagai Menteri Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup.

Saya jarang berkecil hati dalam kedudukan ini, meskipun kadang-kadang merasa kecewa berbicara dengan menteri-menteri lain mengenai apa yang perlu dilakukan di sektor yang mereka kuasai. Seorang menteri meyakinkan saya bahwa ia ingin sekali bekerjasama, tetapi ia minta waktu lima tahun dulu untuk membuktikan kinerjanya sebagai menteri, baru sesudah itu saya bisa menangani masalah-masalah lingkungan hidup. Kalau semua menteri berpikir seperti itu, saya tidak akan bisa melakukan pekerjaan saya. Ini adalah masalah yang di Indonesia kita sebut "egoisme sektoral". Untuk menangani masalah ini saya tempuh taktik "menggulai teh". Kalau "gula" adalah lingkungan hidup dan "teh" adalah pembangunan sektoral, maka dapat dinyatakan bahwa lingkungan hidup adalah bumbu yang diperlukan bagi keberhasilan sektor termaksud, seperti halnya gula meningkatkan rasa teh. Jadi Hartarto, yang waktu itu menjabat Menteri Perindustrian, akan dianggap berhasil sebagai menteri jika industri-industri manufaktur juga memikirkan perlindungan lingkungan hidup.

Kendala utama saya adalah bahwa saya bukan eksekutif pelaksana dan harus bekerja lewat menteri-menteri lain. Walaupun gagasan-gagasan saya untuk menangani masalah-masalah lingkungan hidup harus dilaksanakan lewat menteri-menteri lain, tentu saja beberapa menteri tidak menyukai gagasan-gagasan saya, apalagi melaksanakannya. Namun jika

masalah lingkungan hidup betul-betul mencuat, saya yang akan dianggap bertanggungjawab. Jadi kesulitan yang saya hadapi adalah meyakinkan Presiden dan Bappenas, yang bertanggungjawab memberikan alokasi anggaran kepada kementerian-kementerian dan lembaga-lembaga pemerintah, sehingga saya memerlukan badan pengelola untuk melaksanakan perlindungan terhadap lingkungan hidup. Akhirnya disetujui untuk membentuk suatu badan pengelola: Badan Pengawas Dampak Lingkungan (Bapedal).

Dalam menangani masalah lingkungan, soal waktu penting sekali. Akan jauh lebih sukar kiranya mendirikan Bapedal pada 1978, ketika baru sedikit orang menyadari keberadaan badan itu penting. Harus diciptakan dulu kondisi bagi orang banyak untuk merasakan bahwa perlindungan lingkungan diperlukan. Walaupun demikian, konflik tidak terhindarkan, termasuk—sayang sekali—konflik dengan rekan-rekan sendiri. Misalnya, dalam kasus proyek real estate Pantai Indah Kapuk (PIK) yang sedang dibangun di atas lahan yang tadinya merupakan hutan bakau yang dilindungi, saya berkonflik dengan satu konglomerat besar. Saya tahu bahwa keprihatinan saya terhadap dampak buruk proyek itu bagi lingkungan dapat dibenarkan, dan bahwa konglomerat itu salah untuk meneruskan proyek ini. Karena tahu menghadapi kasus yang sulit, saya berjuang keras membatalkan proyek tersebut. Namun ketika saya berjumpa dengan pemilik konglomerat itu guna membicarakan duduk soalnya, ia mengatakan bahwa tentangan saya itu sia-sia, karena ia sudah mendapat lisensi dari menteri lain. Sekiranya saya mengambil tindakan terhadap konglomerat itu, saya juga akan mengambil tindakan terhadap menteri yang bersangkutan, yang akibatnya adalah konflik internal di antara para menteri.

Kemudian terungkap bahwa surat izin dan dokumen pendukung lainnya telah diberikan kepada konglomerat itu jauh

sebelum saya menjadi Menteri Lingkungan Hidup, walaupun baru di masa jabatan saya proyek itu dilaksanakan. Pemilik mengatakan bahwa dirinya tidak bisa dipersalahkan, karena ia telah mengajukan permohonan secara resmi dan memperoleh izin untuk proyek itu dari Pemerintah Indonesia. Kemudian saya tanyakan kepada rekan saya kenapa izin itu diberikan. Alasan dia, waktu itu belum ada Menteri Lingkungan Hidup, sehingga ketika memberikan izin itu dampak proyek terhadap lingkungan tidak diperhatikan. Sayang sekali, pertimbangan mengenai lingkungan tidak dapat diterapkan secara retroaktif, dan sekali diberikan, persetujuan itu tidak dapat ditarik kembali. Sayang juga bahwa semua bukti mengenai dampak buruk proyek terhadap lingkungan baru diketahui sesudah semua dokumen yang diperlukan dari pihak menteri, pemerintah daerah, dan berbagai badan lain telah diberikan. Namun akhirnya saya mencapai persetujuan dengan konglomerat itu bahwa dalam pembangunan proyek tersebut hutan bakau yang dilindungi akan dilestarikan.

Walaupun terjadi berbagai kemunduran, saya mendapat kepuasan besar dari kerja saya sebagai Menteri Lingkungan Hidup. Saya dapat membangun hubungan baik dengan sejumlah kelompok keagamaan yang memiliki pengertian baik mengenai masalah-masalah lingkungan. Saya juga dapat menjalin hubungan kerja yang baik dengan kelompok-kelompok pemuda, organisasi perempuan, dan LSM, dan mereka semua banyak memberikan dukungan dan dorongan kepada saya. Dalam arti tertentu aktivitas berbagai kelompok itu menandai lahirnya masyarakat madani, walau waktu itu istilah yang agung ini belum digunakan.

Menengok kembali pengalaman saya sebagai menteri kabinet selama lebih dari dua dasawarsa, saya ingin mengemukakan bahwa Widjojolah arsitek sesungguhnya kebijakan-kebi-

jakan ekonomi Orde Baru. Dialah dalang yang memimpin permainan, sedang kami, para teknokrat ekonomi lainnya, hanyalah pemain, wayang. Kami biasa menyebutnya lurah, dan sampai sekarang kami masih menyebutnya demikian. Widjojo dapat melaksanakan kebijakan-kebijakan ekonominya karena Soeharto mempercayainya; Presiden tahu Widjojo tidak punya "agenda tersembunyi". Widjojo juga dapat mengandalkan diri kepada kami, rekan-rekan ekonominya, karena kami semua berpandangan sama mengenai perlunya menempuh kebijakan-kebijakan ekonomi yang sehat.

KEGIATAN PASCAMENTERI

Profesor Ekonomi di FEUI

Pada waktu ini kegiatan pokok saya adalah mengajar di FEUI—khususnya untuk program pascasarjana—yang sangat saya sukai. Saya mengajar ekonomi lingkungan, pembangunan berkelanjutan, dan masalah-masalah kebijakan, dan saya lihat para mahasiswa sangat tertarik dengan topik-topik ini. Saya menggunakan teks Pearce, Tietenberg, Warford, Kahn, dan lain-lain. Ekonomi lingkungan merupakan matapelajaran baru yang masih dalam tahap awal perkembangannya. Saya berharap dapat menulis buku mengenai topik ini.

Lingkungan Hidup dan Kegiatan yang Berhubungan dengan Pembangunan

Sejak berakhirnya masa jabatan saya sebagai Menteri Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup pada 1993, saya terus terlibat dalam berbagai kegiatan yang berhubungan dengan pembangunan dan lingkungan hidup. Pada 1994 dan 1995, di tingkat internasional, saya ikut menyiapkan Konferensi Pembangunan Masyarakat di Kopenhagen, yang disponsori oleh

PBB. Dalam sidang-sidang persiapan banyak dibicarakan mengenai lahirnya masyarakat madani di negara-negara berkembang. Mendengarkan pembicaraan itu saya merasa bahwa saya sudah menyaksikan perkembangan demikian di negeri saya sendiri: Tiada pembahasan mengenai hal yang kita di Indonesia belum mengetahuinya. Saya mendapat pengalaman serupa ketika saya di tingkat internasional ikut menyiapkan Konferensi Kependudukan di Kairo, yang disponsori oleh PBB. Dalam konferensi itu dikemukakan bahwa penduduk bukan hanya masalah demografi, melainkan juga masalah kualitatif dan masalah keluarga. Kita sudah lama berpandangan demikian, bahkan Undang-Undang Kependudukan No. 10/1992 secara eksplisit menyebutkan hal itu. Namun sayang, pandangan-pandangan kita belum diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris. Saya merasa agak terganggu bila orang-orang dari negara-negara maju mengatakan kepada negara-negara berkembang tentang pentingnya “pembangunan yang berorientasi pada rakyat” atau “jalan lain pembangunan”, seperti terjadi di Kopenhagen. Kita sudah bertahun-tahun lamanya melaksanakan “pembangunan yang berorientasi pada rakyat”.

Baik Kismadi—asisten saya ketika menjabat Menteri Lingkungan Hidup—maupun saya pernah aktif di Komisi Dunia untuk Lingkungan Hidup dan Pembangunan. Sesudah mengundurkan diri dari komisi itu, kami mendirikan Yayasan Pembangunan Berkelanjutan (YPB). Kami yakin, syarat untuk mencapai pembangunan berkelanjutan bukanlah ketrampilan, melainkan pembangunan kapasitas. Untuk mencapai tujuan ini, yayasan bekerjasama dengan Leaders on Environment and Development (LEAD), yang diketuai oleh Sridath Ramphal, mantan Sekretaris Jenderal Persemakmuran. LEAD menyediakan program pelatihan global untuk para pemimpin lingkungan dan pembangunan, dan Indonesia, atau khususnya yayasan

kami, menjadi pesertanya. Kami memilih “bintang-bintang” muda yang banyak potensi di bidang usaha, dunia akademik, pers, dan seterusnya—orang-orang yang menurut penilaian kami dapat memainkan peran penting dalam memajukan dan merealisasikan pembangunan berkelanjutan—untuk ikut serta di dalam program pelatihan tersebut. Maria Hartiningsih dari harian *Kompas*, misalnya, yang kini aktif menulis tentang masalah-masalah pembangunan berkelanjutan, telah mengikuti program tersebut.

Atas permintaan Sarwono Kusumaatmadja, Menteri Negara Lingkungan Hidup yang baru, baru-baru ini saya juga mendirikan Yayasan Kehati (Yayasan Keanekaragaman Hayati).

Sarwono mengatakan kepada saya bahwa Presiden Soeharto telah memintanya menghubungi saya agar mendirikan yayasan ini. Yayasan telah menerima bantuan keuangan sebesar \$16 juta dari Pemerintah AS dengan syarat uang disalurkan bukan kepada pemerintah, melainkan langsung kepada LSM-LSM.

Kerja saya dengan LSM telah membenarkan pendapat saya bahwa pada umumnya mereka merupakan komunitas yang sangat baik, dan tidak korup. Pada waktu ini pemerintah memiliki ketrampilan, otak, dan secara keseluruhan kapasitas yang sangat kuat, khususnya Departemen Keuangan dan Bappenas. Karena ini pemerintah membutuhkan penyeimbang, yang dapat diberikan oleh LSM. Untuk dapat memainkan peran demikian, sektor nonpemerintah, termasuk LSM, perlu segera memusatkan upaya membangun kapasitas. Kita sekarang memiliki sektor usaha swasta yang kuat, yang mempekerjakan banyak PhD dan MBA berpendidikan tinggi, demikian juga sektor pemerintah, tetapi sektor sipil lemah. Saya kira masyarakat kita memerlukan organisasi-organisasi seperti LSM, di mana orang-orang muda yang idealis dan berpendidikan baik berkiprah.

Lembaga ketiga yang baru-baru ini saya dirikan, kali ini atas permintaan Menteri Kehutanan, adalah Lembaga Pelabelan Lingkungan. Lembaga ini dianggap penting karena Indonesia telah setuju memenuhi janjinya kepada Organisasi Kayu Tropis Internasional International Tropical Timber Organisation—ITTO) pada 2000.

Di samping kegiatan ini, saya juga terlibat dalam pekerjaan yang ada hubungannya dengan PBB. Misalnya, saya adalah anggota Dewan Penasihat urusan Pembangunan Berkelanjutan PBB tingkat tinggi. Saya diundang ke pertemuan-pertemuan hampir setiap bulan, tetapi yang saya hadir hanya yang paling menarik.

Anggota ICMI

Saya adalah anggota aktif Ikatan Cendekiawan Muslimin Indonesia (ICMI). Beberapa orang heran, kenapa saya menggabungkan diri dengan ICMI. Kenyataannya ialah bahwa di Indonesia kita masih mencari jalan pembangunan yang tidak terlalu “Barat”. Yang menggelisahkan saya dalam model pembangunan Barat adalah terlalu ditekankannya materialisme dan diabaikannya, bahkan ditelantarkannya, agama; kalau saya berbicara tentang agama di AS atau Eropa, maka saya tahu itu kedengaran agak aneh. Indonesia ingin membangun ekonominya, tetapi sesudah kebutuhan pokok rakyatnya terpenuhi, timbul gagasan tentang bagaimana memberikan lebih banyak perhatian pada tujuan-tujuan yang nonmaterialistik dan spiritual. Islam dalam hal ini memberikan sebagian jawabannya, karena Islam dapat dipandang sebagai agama yang universal, artinya ia adalah agama yang tidak hanya untuk Muslim, atau bahkan seluruh umat manusia, melainkan juga untuk alam semesta, termasuk semua organisme yang hidup.

Bagaimana kita dapat memajukan pembangunan tanpa terlalu menekankan materialisme; bagaimanakah kita dapat men-

capai keseimbangan antara material dan spiritual? Saya lihat, saya tidak sendiri mengajukan pertanyaan-pertanyaan ini, dan saya lihat para cendekiawan Muslim lainnya, seperti Nurcholis Madjid, Abdurrahman Wahid, dan Amien Rais juga memiliki perhatian yang sama. Tentu saja, ketika ICMI didirikan ada sejumlah oportunis yang bergabung dengan maksud-maksud tersembunyi atau supaya dapat dekat dengan ketuanya, Habibie, Menteri Negara Urusan Riset dan Teknologi. Namun kebanyakan orang bergabung karena mereka ingin mencapai keseimbangan antara yang material dan spiritual, karena merasa, seperti saya, model pembangunan Barat maupun model "Islam fundamentalis" tidak memberikan jawaban.

Penting untuk ditekankan bahwa keberadaan ICMI tidak akan menyebabkan sektarianisme. Orang tidak perlu menjadi seorang Muslim untuk menjadi seorang direktur jenderal, seorang dosen, atau apapun yang lain. Dengan kata lain, menjadi seorang Muslim tidak merupakan syarat untuk mengembangkan karir. Islam bukan agama yang menyetujui sektarianisme. Ketika Nabi Muhammad menaklukkan Madina, di mana terdapat banyak kelompok agama, ia mengumumkan bahwa semua orang punya hak untuk terus memeluk agamanya sendiri sepanjang agama itu membantu mereka menjadi orang yang lebih baik akhlaknya, menjadi manusia yang lebih baik. Hakikat Islam adalah akhlak, jiwa.

Yang ingin kita proyeksikan ke masa depan adalah keseimbangan yang lebih baik antara pembangunan material dan pembangunan spiritual, masyarakat yang lebih seimbang. Pada dasarnya Indonesia memiliki masyarakat yang selaras; karena tidak ada nama yang lebih baik, dapatlah disebut sebagai masyarakat Pancasila. Tentu saja ICMI memainkan peran politik, terutama karena hubungan erat antara Habibie dan Presiden. Namun kalau kita menghadiri rapat-rapat ICMI, kita

akan melihat keprihatinan yang besar, rasa risi, terhadap terlalu ditekankannya pembangunan material. Karena itu menarik untuk dicatat bahwa selama liburan Natal dan Tahun Baru lalu (1996—*peny.*), lebih banyak orang kelas menengah yang pergi ke Mekkah untuk umroh daripada ke AS. Bahkan militer membentuk rombongan-rombongan untuk melakukan umroh ke Mekkah.

Anggota Tim P-7

Saya adalah anggota Tim Penasihat (Tim P-7) Presiden untuk Pancasila, yang diketuai oleh Sudharmono, mantan Wakil Presiden. Anggota lainnya adalah almarhum Ali Said, Ismail Saleh, Bintoro Tjokroamidjojo, Bustanul Arifin, Cosmas Batubara, dan beberapa orang lagi. Apa yang menurut saya menarik dari Tim P-7 ini adalah diskusi-diskusi kami tentang topik-topik seperti hakikat Indonesia dan arti Pancasila. Indonesia berlainan dengan Malaysia, walaupun rakyatnya sama-sama ras Melayu. Jadi tentu memiliki watak atau barangkali "jiwa" yang berlainan.

Penasihat Afrika

Tahun-tahun belakangan ini kelompok lama penasihat ekonomi—Widjojo, Ali Wardhana, Sadli, Suhadi, dan saya sendiri—mendapat tugas baru dari Presiden Soeharto. Dalam kedudukannya sebagai Ketua GNB dari 1992-1995, Soeharto minta kami menjajaki cara-cara untuk membantu negara-negara Afrika. Bahkan sesudah masa jabatannya sebagai Ketua GNB berakhir pada 1995, Presiden menginginkan kami meneruskan pekerjaan mengenai urusan Afrika.

Bersama Sadli, saya mengunjungi sejumlah negara Afrika, termasuk Zambia, Ghana, Mozambik, Ethiopia, Pantai Gading, Tanzania, Kenya, dan Zimbabwe. Saya terperangah melihat bahwa negara-negara itu menghadapi masalah-masalah yang pernah kita hadapi pada akhir 1950-an dan awal 1960-an. Apa-

kah kesamaannya? Seorang pemimpin yang kuat, pemerintah yang terpusat, inflasi yang meroket, dan infrastruktur yang buruk. Banyak negara Afrika menghadapi kesulitan besar melaksanakan pembaruan penyesuaian struktural, seperti pernah kita alami. Untuk menyeimbangkan anggaran, mereka harus mengurangi pengeluaran untuk pembangunan masyarakat, termasuk pengeluaran untuk kesehatan umum dan pensiun—walaupun saya melihat pengeluaran militer tidak terpengaruh. Ketika saya tanyakan masalah ini, dijawab bahwa pengeluaran demikian adalah di luar anggaran normal. Banyak negara Afrika mempunyai dua anggaran, anggaran yang lazim dan anggaran tentara, dan tentu saja ini mengakibatkan luasnya korupsi. Dana yang diperoleh dari korupsi ditransfer dan ditanamkan di luar negeri, dan bukan digunakan di dalam negeri untuk membangun infrastruktur. Bahkan jalan-jalan di dalam kota di negara-negara itu pun buruk sekali! Tentu saja di Indonesia terdapat banyak korupsi, tetapi setidaknya sebagian besar dana ditanamkan kembali di dalam negeri.

Suatu pertemuan yang diketuai oleh Robert McNamara, yang waktu itu menjabat Ketua Koalisi Global untuk Afrika (Global Coalition on Africa), dan dihadiri oleh wakil ketuanya, Jan Pronk (Menteri Kerjasama Pembangunan Belanda), dan semua presiden Afrika meneliti masalah-masalah yang dihadapi oleh negara-negara tersebut: pengeluaran militer, inflasi, korupsi, dan infrastruktur yang buruk. McNamara memberikan nasihat kepada orang-orang Afrika itu untuk belajar dari Indonesia tentang cara menata ekonomi mereka. Mengambil keputusan untuk mengendalikan inflasi memang sulit dan membutuhkan keberanian. Saya kira dalam hal ini Soeharto telah memberikan sumbangan besar pada akhir 1960-an.

Mengambil keputusan ekonomi yang sulit memang membawa dampak yang sangat menentukan. Hal itu jelas dari kinerja

ekonomi Indonesia dibandingkan beberapa negara berkembang lain yang besar. Ketika saya bertugas di Bappenas, Bank Dunia menasihati kami untuk berkunjung ke Nigeria—yang seperti Indonesia memiliki minyak bumi—dan Pakistan. Kedua negara tersebut waktu itu dipandang sebagai cerita keberhasilan yang dapat ditiru oleh Indonesia. Sekarang Indonesia memiliki pendapatan per kapita lebih tinggi daripada Nigeria maupun Pakistan.

RENUNGAN TENTANG MASA KINI DAN MASA DEPAN

Masalah besar sekarang ini adalah suksesi Presiden. Saya ingat, pada 1964 pun kita dikhawatirkan oleh tiadanya pengganti Presiden Soekarno. Maka apabila orang bicara tentang masalah suksesi ini, pembicaraannya mengingatkan saya pada pembicaraan masa itu. Sudah pasti akan ada pemecahan atas masalah ini di Indonesia, asalkan tidak ada maksud atau rencana tertentu. Kekhawatiran saya lebih pada pertanyaan apakah pergantian itu akan menjadi "*soft landing*", atautkah "*hard landing*" seperti pada 1965. Namun, tidak seperti di masa lalu, kita sekarang memiliki banyak orang berpendidikan dan berpengetahuan tinggi. Pasti ada di antara mereka yang dapat menunaikan tugas tersebut.

Tuntutan terhadap seorang presiden tergantung pada semangat zaman, dan tiap zaman membutuhkan tipe kepemimpinan yang berbeda. Di masa Soekarno sulit, kalau tidak hendak dikatakan mustahil, menjalankan pembangunan ekonomi, karena negeri ini belum bersatu; kita masih terpecah-belah dalam banyak kelompok etnis. Waktu itu kita perlukan Soekarno untuk menyatukan negeri ini. Sumbangan besar Soekarno adalah, dengan daya tarik dan karismanya, membangun Indonesia menjadi satu bangsa. Kemudian kita memerlukan presiden yang rendah hati seperti Soeharto untuk memprakarsai pembangunan ekonomi. Dalam tahap pembangunan selanjutnya, saya kira kita memerlukan seorang pemimpin yang lebih

mengutamakan demokrasi dan desentralisasi, memberikan isi kepada pengertian bhinneka tunggal ika. Saya yakin, pemimpin yang tepat akan tampil pada waktunya.

Satu masalah yang harus dihadapi adalah perlunya lebih banyak desentralisasi. Itu sebabnya kebijakan otonomi daerah, yang diumumkan pada April 1995, sangat penting. Kecenderungan ke arah desentralisasi ini mengikuti meningkatnya deregulasi ekonomi: tidak mungkin kita menjalankan deregulasi tanpa desentralisasi administrasi pemerintahan. Saya yakin, pada 2003 bisa terjadi perubahan sistem pemilu ke arah sistem proporsional daerah yang dimodifikasi. Sistem demikian lebih cocok untuk sistem politik yang lebih terdesentralisasi. Bagaimanapun, kita bergerak ke arah yang benar, walaupun langkah perubahan ini agak terlalu lambat.

Soeharto masih percaya pada pentingnya stabilitas. Ketika Presiden Cory Aquino berkunjung ke Indonesia, Soeharto menasihati dia untuk memprioritaskan stabilisasi. Tetapi apa arti stabilisasi bagi langkah demokratisasi? Kalau stabilisasi ditekankan di semua bidang, kemajuan ke arah demokrasi akan lambat. Tetapi, dengan adanya pembangunan, demokrasi bisa tumbuh. Jadi pertanyaannya yang penting adalah, seberapa ketat seyogianya cengkeraman kita terhadap demokrasi? Barangkali perumpamaan yang tepat untuk itu adalah jangan sampai cengkeraman kita membunuh burung di tangan, tetapi jangan pula sampai burung itu terbang. Tidak ada rumus pasti bagi kebijakan demikian, kita hanya perlu meraba-rabanya. Filipina, misalnya, adalah contoh negara di mana terdapat banyak demokrasi tetapi sedikit stabilitas. Indonesia sekarang harus bergerak ke arah demokrasi yang lebih luas, demi stabilitas.

Walaupun semboyan nasional Indonesia adalah Bhinneka Tunggal Ika, selama lebih daripada 25 tahun kita telah terlalu menekankan tunggal daripada bhinneka. Dengan desentrali-

sasi timbul pertanyaan, seberapa jauh kita dapat atau boleh melaksanakan prinsip *bhinneka*. Menurut saya, kita dapat mempertahankan identitas budaya semua kelompok etnis—dalam kasus saya, misalnya, identitas Minang saya—dengan tetap melestarikan sistem nasional Indonesia. Lambat-laun orang pasti lebih mengidentifikasikan dirinya dengan “Indonesia” daripada dengan sesuatu kelompok etnis; saya melihat kecenderungan itu dalam diri anak saya sendiri. Karena itu saya melihat, secara keseluruhan kita sudah berada di jalan yang benar. Bisa saja sebagian orang menyatakan bahwa proses perubahan itu seharusnya lebih cepat, tetapi seyogianya tidak terlalu cepat agar tidak terjadi destabilisasi. Harus diakui bahwa sistem ini tidak sempurna, tetapi kita sedang berjalan ke arah yang benar, seperti ditunjukkan oleh usaha-usaha yang sekarang ada menuju deregulasi, desentralisasi, dan demokratisasi.

Bahwa kita menuju ke arah yang benar ditunjukkan pula oleh komitmen kuat Soeharto pada APEC.⁸ Komitmen ini merupakan keputusannya sendiri, dan didasarkan semata-mata pada akal sehat. Soeharto berpendirian bahwa karena Indonesia menghadapi globalisasi dan revolusi informasi, dan terletak di antara dua samudra dan dua benua, Indonesia niscaya akan menjadi ekonomi terbuka, dan karena itu Indonesia harus menggabungkan diri dengan APEC. Tidak seperti banyak pemimpin lainnya, Soeharto berpegang pada argumen ini, mengembangkannya, dan kemudian memberikan komitmen penuh pada APEC—tentu saja dengan kesadaran bahwa hal itu tidak mudah. Sejumlah orang, termasuk beberapa menterinya sendiri, tidak yakin atas komitmen Presiden pada APEC. Jadi dalam hal ini Soeharto lebih maju daripada para menterinya.

⁸ Mengenai keterlibatan Indonesia dan ASEAN dalam APEC, lihat pula wawancara Suhadi Mangkusuwondo dalam buku ini.

Akal sehat merupakan kekuatan khas Soeharto. Tahun-tahun pertama pemerintahannya ia mencatat apa yang ia dengar; sekarang kamilah yang mencatat! Walaupun demikian, saya harap ia dapat terus menghargai nasihat yang baik. Sekali mengambil keputusan, tidak mudah Soeharto mengubahnya. Contohnya adalah keputusan mendevaluasi rupiah pada September 1986. Dalam pidatonya kepada DPR tanggal 16 Agustus, Presiden Soeharto menyatakan, tidak akan ada devaluasi rupiah, tetapi karena harga minyak bumi anjlok dan yen terapresiasi, maka akal sehat mendiktekan bahwa rupiah harus didevaluasi. Pertanyaannya adalah apakah pertimbangan politik atau akal sehat dapat diterima? Walaupun banyak orang di sekitar Presiden, termasuk para pengusaha dan tentara, menentang devaluasi, namun Soeharto mengambil keputusan yang sulit dan tidak populer itu.

Keputusan lain Soeharto yang tidak populer adalah membuka transaksi modal neraca pembayaran. Pada tahun-tahun awal Orde Baru saya menghadiri satu pertemuan untuk membicarakan Rencana Impor Barang (RIB), di mana kami harus memutuskan bagaimana membelanjakan uang bantuan Jepang sebesar lebih-kurang \$60 juta (yang sebetulnya merupakan bantuan pengganti sementara). Saya kaget sewaktu mengetahui bahwa uang itu akan digunakan untuk membeli vetsin, ban, semen, dan produk-produk lain, yang menurut para birokrat penting bagi stabilisasi ekonomi. Sebagai ekonom pasar saya ngeri melihat bagaimana uang bantuan berjumlah besar ini akan dipakai, dan ini saya sampaikan kepada Widjojo. Widjojo menemui Soeharto untuk membicarakan masalah-masalah ekonomi komando, termasuk kebijakan RIB itu. Sesudah mendengarkan Widjojo, dengan menggunakan akal sehat, Soeharto mengambil keputusan untuk menghapus pengendalian devisa pada 1967, sehingga Indonesia menjadi negara sedang

berkembang pertama yang melakukan hal itu. Keputusan itu ternyata merupakan keputusan yang baik, dan dapat mengurangi korupsi. Memang banyak pengusaha dan birokrat yang biasa mendapat keuntungan dari RIB terkejut ketika pengendalian devisa dihapuskan.

Walaupun banyak yang telah dicapai selama lebih daripada 25 tahun ini, ada saja orang Indonesia sekarang yang merasa tidak puas. Untuk menanggapi keprihatinan mereka itu, dalam 25 tahun mendatang Indonesia perlu lebih mencurahkan perhatian pada desentralisasi dan sistem politik yang demokratis; secara pribadi saya lebih menyukai sistem pemilihan distrik. Kita perlu mengurangi tekanan pada stabilitas. Ketika saya membicarakan hal ini dengan para mahasiswa, mereka menuduh saya atau para teknokrat umumnya bertanggungjawab atas meningkatnya perusahaan konglomerat, melebarnya kesenjangan sosial dan ekonomi, dan kurangnya pembangunan sosial; mereka menganjurkan model pembangunan yang baru. Saya tidak menyalahkan mereka, karena mereka tidak mengalami keadaan ekonomi sulit sebagaimana generasi saya pada awal 1960-an, seperti harus antri membeli barang. Saya masih ingat bagaimana saya harus pergi ke Tanjung Priok untuk mendapatkan susu Camelpo untuk bayi saya. Tetapi anak saya tidak mengerti apa yang saya bicarakan ketika saya ceritakan hal itu kepadanya.

Namun pemecahan masalahnya bukan dengan mengubah model pembangunan, melainkan dengan memperbaiki implementasi model itu. Dalam banyak hal, pasar didistorsi oleh perdagangan yang dikelola dengan memberikan hak istimewa pada orang atau monopoli bisnis tertentu. Dalam sistem ekonomi kita, koneksi dan nepotisme memainkan peran penting sehingga melemahkan fungsinya pasar secara wajar; hasil sampingnya adalah korupsi, kolusi, dan perilaku amoral. Ka-

rena itu tugas besar Rencana Pembangunan Jangka Panjang 25 Tahun Kedua adalah bagaimana membuka pasar dan meniadakan distorsi harga.

Kalau saya perhatikan statistik yang diterbitkan oleh BPS—dalam *Fifty Years of Indonesia's Statistics* (BPS 1995), misalnya—tampak gambaran yang sangat indah mengenai ekonomi Indonesia. Saya sedikit khawatir, apakah segalanya betul-betul sebaik itu, atau apakah ada yang diabaikan. Kemiskinan absolut memang menurun, tidak peduli garis kemiskinan mana yang dipakai, seperti halnya angka kematian bayi. Tingkat harapan hidup juga naik. Mengingat Indonesia berpenduduk sekitar 200 juta orang, kemajuan dalam pembangunan sosio-ekonomi tampak mencolok. Masalahnya sekarang adalah bagaimana mengurangi tidak hanya jumlah orang yang hidup di bawah garis kemiskinan, melainkan juga perbedaan antara si kaya dan si miskin. Keberhasilan pembangunan telah membuat orang lebih sadar terhadap masalah-masalah keadilan. Akses yang sama pada kredit, peluang, teknologi, dan kemajuan harus menjadi aturan pokok pembangunan, jika kita mau mengurangi perasaan dengki dan tidak puas.

Saya juga prihatin dengan mutu pendidikan. Makalah-makalah mahasiswa saya buruk, dan tidak ada banyak debat atau diskusi di kelas. Seolah-olah apa yang saya sampaikan kepada para mahasiswa adalah kebenaran mutlak. Benar bahwa saya baru belajar menulis makalah, berdebat, dan mendiskusikan bahan kuliah ketika berada di Berkeley. Saya heran ketika mahasiswa di sana mengajukan pertanyaan kepada gurubesar, karena sebelumnya saya menganggap gurubesar tak bisa salah. Sikap ini, yang memang dapat dimengerti untuk negeri dengan ekonomi terbelakang dan agraris, pasti berubah apabila kita bergerak menuju industrialisasi dan globalisasi. Untuk membantu mahasiswa menyesuaikan diri dengan lingkungan yang

sedang berubah, "guru" sekarang harus menjadi "*sparring partner*". Hal yang sama berlaku untuk sikap kita terhadap pemimpin. Walaupun di masa lalu para pemimpin tidak dipersoalkan, perubahan waktu akan menuntut hubungan yang lebih transparan dan setara. Tentu saja hal ini harus dilakukan dengan sopan, sambil terus menjunjung tinggi etika dan standar moral yang tinggi. Saya lihat mahasiswa juga sulit berpikir. Saya sendiri merasa bahwa berpikir logis harus diajarkan di sekolah dasar, mulai dengan matematika. Lewat matematika orang belajar berpikir logis. Inilah yang tidak ada dalam pendidikan kontemporer di Indonesia.

Indonesia mengalami perubahan signifikan dalam tiga dasawarsa pembangunan yang lalu. Indonesia masa kini sama sekali tidak sama dengan Indonesia pada 1966; sama juga Indonesia pada 2020 tidak akan sama dengan Indonesia hari ini. Dalam proses perubahan itu kita harus menggunakan ilmu pengetahuan, teknologi, dan pikiran rasional, namun tanpa kehilangan pandangan terhadap perlunya mengembangkan moral, etika, dan budaya kita. Walaupun Indonesia akan berubah, ia tidak harus kehilangan watak dasarnya. Suatu generasi baru akan lahir, dan mereka memiliki sarana yang baik dalam menjawab tantangan-tantangan itu.

Kalau saya tengok ke masa silam 30 tahun lebih, di mana Indonesia telah berubah secara signifikan dengan berhasil, saya yakin kita punya kapasitas dan kemampuan untuk menjawab tantangan-tantangan 30 tahun mendatang. Dalam semangat inilah saya optimis pada masa depan Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- BPS, *Fifty Years of Indonesia's Statistics* (Jakarta: BPS, 1995).
 Feith, Herbert dan Lance Castles (eds.), *Indonesian Political Thinking*,

1945–65 (Ithaca NY: Cornell University Press, 1970).

Heeren, H.J., *Transmigratie in Indonesie* (Meppel: J.A. Boom en Zoon, 1967). Diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia dengan judul *Transmigrasi di Indonesia* (Jakarta: PT Gramedia, 1979).

Nasser, Gamal Abdel, *Egypt's Liberation: The Philosophy of the Revolution* (Washington DC: Public Affairs Press, 1955).

Sadli, Mohammad, "Recollections of My Career", *BIES* 29, No. 1, April 1993, hlm. 35–51.

Suhadi Mangkusuwondo, "Recollections of My Career", *BIES* 32, No. 1, April 1996, hlm. 33–49.

Sumitro Djojohadikusumo, *Ekonomi Pembangunan* (Djakarta: PT Pembangunan, 1955).

_____, "Recollections of My Career", *BIES* 22, No. 3, Desember 1986, hlm. 27–39.

Subroto, Profesor di FEUI, adalah salah seorang arsitek kebijakan ekonomi yang mendatangkan kemakmuran besar bagi Indonesia di masa Orde Baru. Lulus dari sekolah kolonial Belanda dan sekolah Jepang di masa pendudukan Jepang, ia ikut dalam perjuangan kemerdekaan Indonesia, dan kemudian belajar ekonomi di FEUI, McGill University, MIT, Stanford University, dan Harvard University. Ia mengajar ekonomi internasional dan konjungtur di FEUI, di samping menjabat sekretaris fakultas. Bersama Widjojo Nitisastro, Mohammad Sadli, Ali Wardhana, dan Emil Salim, Subroto diangkat sebagai penasihat pribadi untuk ekonomi oleh pemerintah baru Soeharto pada 1966. Pada 1968 ia masuk Departemen Perdagangan, dan kemudian memegang jabatan menteri di departemen-departemen yang mengurus transmigrasi, koperasi, serta pertambangan dan energi. Sesudah 17 tahun meniti karir dalam empat kabinet berturut-turut, Subroto menjabat Sekretaris Jenderal OPEC selama enam tahun mulai 1988. Ia tetap aktif di Indonesian Institute for Energy Economics (IIEE), organisasi nonpemerintah, menulis tentang masalah-masalah energi, dan menjabat Rektor Universitas Pancasila, universitas swasta di Jakarta Selatan. Sebagai bagian seri wawancara dengan para ekonom yang ikut membantu membentuk Indonesia masa Orde Baru, Profesor Subroto memberikan wawancara kepada Chris Manning dan Thee Kian Wie dari Dewan Redaksi *Bulletin* tentang pengalamannya sebagai menteri kabinet dan Sekretaris Jenderal OPEC, dan tentang pandangan-pandangannya sekitar pembangunan ekonomi Indonesia, khususnya sekitar masalah-masalah energi.

10

SUBROTO

LATARBELAKANG KELUARGA DAN MASA KECIL

Saya lahir pada 19 September 1928 di Solo, anak Bapak Sindurejo, pegawai istana Sunan Surakarta yang kemudian menjadi bupati. Saya dibesarkan di lingkungan keagamaan, karena baik Ayah maupun Ibu adalah aktivis Muhammadiyah, organisasi Muslim modernis yang moderat. Pada usia dini saya masuk Hisbulwathon, gerakan kepanduan Muhammadiyah. Hisbulwathon berarti "tentara Allah", dan semboyannya adalah "Fas-tabikulkhairot"—berlomba-lomba dalam kebaikan. Nilai "memberikan pelayanan" ini sangat berpengaruh pada saya di kemudian hari. Hal itu ditekankan oleh ayah maupun ibu saya. Dalam filsafat Indonesia disebut darma—melakukan sesuatu untuk masyarakat.

Karena Ayah adalah pejabat Sunan Paku Buwono X, yang dipandang sebagai Sunan Surakarta besar terakhir, saya dimasukkan ke sekolah dasar berbahasa Belanda untuk anak Indonesia (Holandsch Inlandsche School—HIS). Di sini saya menda-

pat pelajaran dalam bahasa Belanda dan Jawa sebagai bahasa pengantar untuk sebagian besar pelajaran.

Lulus dari HIS saya melanjutkan pendidikan Belanda di MULO (Meer Uitgebreid Lager Onderwijs) di Solo, sekolah menengah pertama tiga tahun, yang memberikan pelajaran lebih luas daripada apa yang diberikan di sekolah dasar. Mereka yang beruntung, seperti Profesor Sadli, dapat masuk HBS, yang dalam hal kedalaman intelektual memberikan pendidikan lebih baik daripada MULO. Saya duduk di kelas dua MULO ketika Perang Pasifik meletus.

Sesudah menduduki Solo pada awal 1942, tentara Jepang mendirikan Sekolah Menengah Pertama (SMP), MULO versi Jepang. Saya melanjutkan pendidikan menengah di sebuah SMP di dekat rumah, yang di masa penjajahan Belanda dikenal dengan nama Villapark, tetapi sekarang disebut Banjarsari. Di situ kami diajar bahasa Jepang, yang berhasil saya kuasai dengan agak baik.

Lulus dari SMP pada 1944 saya pergi ke Yogyakarta untuk melanjutkan ke Sekolah Menengah Tinggi (SMT), yang sesudah kemerdekaan menjadi Sekolah Menengah Atas (SMA). SMT Jepang itu sepadan dengan AMS di masa penjajahan Belanda.

Di SMT saya memutuskan bergabung dengan Peta (Pembela Tanah Air), korps tentara Indonesia ciptaan Jepang untuk mempertahankan Indonesia dari kemungkinan serangan pasukan Sekutu. Namun permohonan saya ditolak karena saya dianggap terlalu kurus, barangkali karena malnutrisi, yang memang umum waktu itu. Di masa pendudukan Jepang timbul kerawanan pangan, sehingga bahan makanan pokok, seperti beras dan gula, diransum.

PERANG KEMERDEKAAN

Sesudah proklamasi kemerdekaan Indonesia pada 17 Agustus 1945 kami pelajar SMT di Yogyakarta menggabungkan diri

dengan Peta untuk melawan dan melucuti tentara Jepang yang bermarkas di Kotabaru, di luar kota lama.

Di masa itu Menteri Pertahanan Indonesia dalam kabinet yang baru dibentuk mengumumkan rencana membuka akademi militer yang pertama di negeri ini. Jenderal Soedirman, panglima tentara Indonesia yang masih baru, menginstruksikan kepada Jenderal Oerip Soemohardjo, seorang perwira militer didikan Belanda, untuk membentuk akademi tersebut di Yogyakarta. Saya mengajukan lamaran, dan diterima menjadi taruna akademi itu pada Oktober 1945. Waktu itu usia saya 17 tahun. Satu-satunya tujuan saya adalah ambil bagian dalam mempercepat dekolonisasi Indonesia, jadi bukan untuk menjadi prajurit profesional sepanjang hidup saya.

Aspek yang paling menarik dari pendidikan militer saya adalah bahwa sebagai taruna kami segera ambil bagian dalam pertempuran yang sesungguhnya. Pada Oktober 1945 Jenderal Mansergh, Komandan Angkatan Perang Sekutu dari Inggris di Surabaya, mengirim ultimatum kepada para pejuang kemerdekaan Indonesia di kota itu untuk menyerahkan senjata yang mereka rampas dari tentara Jepang. Sebagai jawaban atas ancaman ini, Bung Tomo (Soetomo), salah seorang pemimpin pejuang kemerdekaan Indonesia di Surabaya, mengeluarkan seruan kepada para sukarelawan untuk ambil bagian dalam pertempuran melawan Angkatan Perang Sekutu di Surabaya. Kami para taruna muda menyambut seruan ini dan pergi ke Surabaya di bawah pimpinan Mayjen Soewardi, komandan akademi militer yang dididik sebagai perwira artileri di bawah Belanda.

Kebetulan ada dua pucuk meriam yang ditinggalkan oleh tentara Jepang di sekolah Katolik (sekolah Don Bosco) di Surabaya. Dengan instruksi Mayjen Soewardi, kami pindahkan kedua meriam itu ke suatu tempat di luar Surabaya dengan

maksud membom Tanjung Perak, pelabuhan Surabaya. Kami tidak punya kompas waktu itu, dan hanya mengandalkan peta untuk sedapat mungkin mengarahkan meriam itu ke Tanjung Perak. Proyektil-proyektil yang pertama tidak jatuh di Tanjung Perak, tetapi di lapangan kosong, sehingga tidak menimbulkan kerugian di pihak musuh. Kemudian kami mencoba memperkirakan dengan lebih baik ke mana meriam itu mesti diarahkan. Menurut beberapa laporan, kami berhasil mengenai beberapa kapal di pelabuhan, tetapi kami tidak dapat menguji kebenaran laporan itu. Namun demikian, bagi kami taruna muda, ambil bagian dalam pertempuran di Surabaya dengan cara itu merupakan pengalaman yang menarik.

Angkatan Perang Sekutu di Surabaya jauh lebih kuat daripada para pejuang kemerdekaan, sehingga kami pun beralih pada perang gerilya, menghindari kontak langsung dengan musuh, dan berusaha sebanyak mungkin mengganggunya. Lama-kelamaan kami terdesak dari Surabaya, dan terpaksa menarik diri sampai ke Malang dan tempat-tempat lain di luar Surabaya.

Kemudian kami mendapat pengalaman lain berupa pertempuran di Bandung dan sekitar Lembang. Bandung waktu itu diduduki oleh NICA, yang didukung oleh tentara Jepang yang sudah dilucuti. Tentara Jepang itu ditempatkan di bawah komando militer Sekutu yang dipimpin oleh Belanda.

Pada 1948 saya lulus dari akademi militer dengan tanda penghargaan sebagai lulusan terbaik kedua. Saya terus aktif di tentara, karena waktu itu kita masih bertempur melawan Belanda.

Sesudah Negeri Belanda akhirnya mengakui kedaulatan Indonesia pada 27 Desember 1949 dengan syarat-syarat persetujuan yang dicapai dalam KMB di Den Haag, saya anggap karir militer saya berakhir. Saya melapor kepada komandan, minta izin untuk mengundurkan diri dari tentara dan mene-

ruskan pendidikan, sebab saya tidak bermaksud mengejar karir sebagai militer.

STUDI DI UNIVERSITAS

Keluar dari tentara saya mendaftarkan diri di FEUI, yang telah didirikan oleh Profesor Sumitro Djojohadikusumo. Waktu itu masih banyak profesor Belanda mengajar di fakultas itu, dan hanya dua orang profesor ekonomi Indonesia, yaitu Sumitro dan Tan Goan Po. Saya aktif dalam gerakan mahasiswa, dan menjabat Ketua Perserikatan Mahasiswa Indonesia Universitas Indonesia.

Sesudah lulus ujian persiapan (*propaedeuse*) di FEUI, sebagai Ketua Perserikatan Mahasiswa saya kebetulan harus bertemu dengan wakil sebuah universitas Kanada yang sedang berkunjung ke Indonesia dengan sponsor WUS (World University Service) untuk memajukan pertukaran mahasiswa. WUS ingin mengundang seorang mahasiswa Indonesia belajar di Kanada, dan, sebaliknya, menginginkan seorang mahasiswa Kanada diberi kesempatan belajar di Indonesia. Sesudah pertemuan, wakil universitas Kanada itu menyimpulkan bahwa menurut dia sayalah calon yang cocok.

Demikianlah, pada 1952 saya menerima beasiswa untuk belajar ekonomi di McGill University di Montreal, dan mendaftarkan diri untuk memperoleh gelar Master. Biasanya diperlukan waktu dua tahun untuk menempuh kuliah ini, tetapi karena saya datang dari Indonesia, saya memerlukan waktu lebih panjang untuk menyelesaikan program tersebut.

Karena waktu itu tidak banyak mahasiswa Asia belajar di Kanada, saya menjadi semacam 'orang aneh' di universitas itu. Saya diterima dengan baik sekali, dan diterima sebagai anggota persaudaraan mahasiswa, PhiKappaPi. Saya sangat menikmati masa kuliah di McGill University.

Walaupun dianggap sebagai salah satu universitas terbaik di Kanada, Departemen Ekonomi McGill University itu tidak terlalu kuat waktu itu, karena tidak ada profesor yang terkenal. Departemen yang terkenal di McGill University adalah departemen kedokteran, yang telah membangun kekuatan khususnya di bidang bedah syaraf.

Saya memilih perdagangan internasional sebagai matakuliah utama, dan tesis Master saya membahas masalah kuatnya fluktuasi harga komoditas primer dan fluktuasi yang terkait dalam nilai tukar perdagangan, suatu masalah yang serius bagi negara-negara berkembang pada tahun 1950-an.

Saya memperoleh gelar Master pada 1956. Sebetulnya saya bermaksud meneruskan studi untuk meraih gelar PhD, tetapi tidak memperoleh dana tambahan dari WUS. Sebagai lembaga mahasiswa dan dibiayai oleh mahasiswa, WUS tentu saja tidak mempunyai banyak dana. Karena itulah saya harus mengakhiri studi di McGill.

Sebelum pulang ke Indonesia saya menerima telepon dari Profesor Sumitro, yang menyatakan bahwa masih ada sejumlah uang dari Ford Foundation yang bisa saya pakai untuk membiayai studi sampai mencapai gelar doktor. Disarankan agar saya pergi ke MIT, yang waktu itu mempunyai Proyek Indonesia di bawah pimpinan Profesor Benjamin Higgins. Saya ditaruh di bawah bimbingan Profesor Benjamin Higgins dan William Hollinger untuk menyiapkan disertasi doktoral.

Di MIT saya sempat mengenal Profesor Charles Kindleberger, pakar perdagangan internasional terkemuka waktu itu. Saya juga bertemu dengan Pak Sadli, yang waktu itu menempuh studi untuk mencapai gelar Master dalam ekonomi. Walaupun saya mahasiswa nongelar, saya merasa beruntung bisa mengikuti kuliah-kuliah Profesor Kindleberger, Samuelson, dan Bishop. Saya menghabiskan banyak waktu dengan Pro-

fesor Kindleberger untuk membahas rencana penelitian doctoral saya tentang "Nilai Tukar Perdagangan: Studi Kasus Indonesia" (*The Terms of Trade: An Indonesian Case Study*). Ia banyak membantu dan menunjukkan banyak sekali bahan bacaan mengenai nilai tukar perdagangan yang sangat berharga bagi penelitian saya.

MASA DI FEUI

Sesudah setahun berada di MIT, saya kembali ke Indonesia pada akhir 1956. Sekitar waktu itu juga Pak Sadli meraih gelar Master dalam ilmu ekonomi dari MIT. Namun tidak lama sesudah kami berdua kembali ke Indonesia, Profesor Sumitro, Dekan FEUI, harus meninggalkan negeri ini karena alasan politik. Profesor Tan Goan Po, Sekretaris FEUI, juga harus pergi ke luar negeri.

Walaupun Profesor Tan Goan Po adalah promotor disertasi doktor saya, keadaan tidak memberikan banyak peluang kepada kami untuk berinteraksi. Namun ia memang memberi sejumlah bimbingan akademis dan sejumlah bahan bacaan yang berharga untuk disertasi saya. Karena itulah saya dapat menyelesaikan disertasi, yang saya pertahankan dalam sidang terbuka di Universitas Indonesia pada akhir 1957. Profesor Tan Goan Po bertindak selaku promotor resmi saya dan Pak Sadli, yang juga mempertahankan disertasi doktornya pada hari yang sama, satu jam lebih dulu daripada saya.

Kenyataan bahwa Pak Sadli mempertahankan disertasi doktornya satu jam lebih dulu daripada saya kemudian menjadi pola karir kami berdua—saya selalu satu langkah di belakang dia. Saya menjadi Menteri Tenaga Kerja sesudah Pak Sadli, dan kemudian mengambil-alih jabatan Menteri Pertambangan dan Energi dari dia.

Sesudah kepergian Profesor Sumitro, Pak Sadli dan saya tidak hanya memikul tanggungjawab mengajar, melainkan ju-

ga menjalankan roda FEUI. Saya memberi kuliah mengenai konjungtur, menjadi Sekretaris FEUI, dan disertai tugas mengurus administrasi fakultas, sedangkan Pak Sadli dipercaya memimpin LPEM-FEUI. Sesudah Profesor Sumitro, tidak ada Dekan FEUI, walaupun Profesor Djokosutono, Dekan Fakultas Hukum, bertindak selaku "pelindung" dan ""pengawas" kami.

Itu adalah masa yang sulit, karena unsur-unsur kiri mencoba menginfiltrasi dan mempengaruhi FEUI. Untunglah Profesor Sumitro telah meletakkan dasar bagi perkembangan lebih lanjut fakultas ini, dan untuk itu ia telah menyusun program afiliasi dengan University of California di Berkeley. Sebagai bagian program itu, beberapa profesor dan dosen Amerika datang untuk mengajar di FEUI, termasuk Profesor Bruce Glassburner, Leon Mears, dan Donald Blake.

Pada 1960 saya melepaskan jabatan Sekretaris FEUI, dan digantikan oleh Pak Barli Halim. Kemudian saya mendapat tawaran melakukan studi pascasarjana di bidang manajemen, yang waktu itu merupakan bidang studi yang terabaikan di FEUI. Profesor Sumitro telah membentuk program ekstensi di fakultas itu dengan nama Perguruan Ketatalaksanaan dan Ketataniagaan, di mana saya juga bertugas sebagai sekretaris. Program ini kemudian berkembang menjadi Divisi Administrasi Bisnis FEUI, yang untuk pertama kali memberikan pendidikan dalam bidang ini di Indonesia.

Saya mendapat tawaran beasiswa dari Ford Foundation untuk mempelajari administrasi bisnis di Stanford University di Palo Alto, California, pada International ICAME (Center for the Advancement of Management Education). Pusat ini menyelenggarakan empat program latihan manajemen, yaitu keuangan, produksi, pemasaran, dan tenaga kerja, keempatnya dilakukan berturut-turut, masing-masing selama setahun. Karena saya hanya punya beasiswa untuk satu tahun, saya ambil

program latihan pertama yang ditawarkan—program keuangan. Itulah pengenalan saya yang pertama dengan masalah-masalah manajemen keuangan.

Selesai dengan program latihan di Stanford, saya menerima tawaran lain, kali ini dari Harvard University, untuk mengikuti International Teachers Program (ITP), yang memperkenalkan kepada dosen universitas "*case study method*". Kembali ke FEUI saya gunakan metode ini dalam mengajar.

Pada awal 1960-an PKI mencoba menginfiltrasi UI, khususnya FEUI. Profesor Widjojo, yang telah kembali ke Indonesia pada 1961, cepat tampil sebagai ekonom yang terkemuka, sebagian karena perannya dalam menyusun Dekon.¹ Pada 1963 Profesor Widjojo, untuk pertama kali, mengungkapkan pandangannya mengenai cara mengelola ekonomi lewat perencanaan negara. Pada tahun itu pula Profesor Sadli menyampaikan pidato penting mengenai cara mengelola ekonomi berencana. Gagasan-gagasan kedua ekonom ini menyiapkan panggung bagi pemikiran ekonomi di masa Ekonomi Terpimpin.

Para ekonom berada dalam posisi yang tidak menguntungkan di masa itu, karena profesi itu dipandang rendah oleh Presiden Soekarno dan rezimnya. Karena itu tindakan Profesor Widjojo dan Sadli tersebut, yang mengungkapkan secara terbuka pandangan mereka tentang bagaimana menjalankan ekonomi berencana, merupakan tindakan yang berani, karena pandangan-pandangan itu berlawanan dengan arus besar masa itu. Saya yakin penting sekali bahwa gagasan-gagasan tersebut dikumandangkan ketika itu. Tidak mengherankan bila berbagai surat kabar kiri mengecilkan arti penting pandangan-pandangan Widjojo dan Sadli tersebut.

¹ Lihat wawancara dengan Profesor Sarbini Sumawinata dalam buku ini.

SEMINAR MAHASISWA DAN SEMINAR ANGKATAN DARAT KEDUA

Dari 10 sampai 20 Januari 1966, KAMI dan KASI (Kesatuan Aksi Sarjana Indonesia) menyelenggarakan Seminar tentang Ekonomi dan Keuangan yang pertama di FEUI. Dekan FEUI waktu itu Profesor Widjojo. Sejumlah tokoh penting berbicara dalam seminar tersebut, termasuk Mayjen Soeharto, dalam kedudukannya sebagai Panglima Angkatan Darat. Pembicara lainnya, antara lain, Jenderal Nasution, Sultan Hamengku Buwono IX dari Yogyakarta, dan Adam Malik. Para ekonom FEUI juga berbicara, termasuk Widjojo, Sadli, Ali Wardhana, Emil Salim, dan saya sendiri, juga anggota fakultas-fakultas lainnya yang ada di UI, di antaranya Selo Soemardjan dan Fuad Hasan. Dalam pidato-pidato itu coba digambarkan strategi-strategi untuk menangani masalah-masalah ekonomi dan keuangan serius yang menimpa Indonesia, dan mengelola ekonomi. Seminar ini kemudian mendapat julukan seminar tentang "The Leader, the Man, dan the Gun",² maksudnya adalah kebutuhan akan seorang "pemimpin" untuk mengubah keadaan dari "Orde Lama" menjadi "Orde Baru", sebuah rencana ("Senjata"), dan rakyat ("Manusia") yang harus melaksanakan rencana tersebut.

Seminar penting kedua diadakan oleh KAMI dan KASI pada 6-9 Mei 1966 di UI. Seminar ini kemudian disebut "Seminar Kebangkitan Semangat 1966—Menjelajah Tracee Baru". Di dalam seminar ini dirumuskan gagasan-gagasan tentang "jalan baru" dalam pembangunan ekonomi Indonesia. Ali Wardhana bertindak selaku ketua dan Emil Salim sebagai *rapporteur*. Arti

² Kumpulan makalah yang disampaikan dalam seminar ini mula-mula diterbitkan sebagai buku oleh PT Matos, Jakarta, pada 1966 dengan judul *The Leaders, the Man, and the Gun*; kemudian diterbitkan ulang pada 1984 dengan judul *Jalur Baru Sesudah Runtuhnya Ekonomi Terpimpin—Seminar KAMI* oleh Sinar Harapan, Jakarta.

penting seminar itu terletak pada fokusnya terhadap masalah-masalah ekonomi, politik, dan budaya, dan juga terhadap politik luar negeri Indonesia. Seminar itu merupakan diskusi luas yang hakikatnya merupakan wacana mengenai pembangunan Indonesia selanjutnya. "Jalan Baru" tersebut kemudian dibiarkan dan diterima oleh MPRS sebagai cetak biru pembangunan ekonomi Indonesia.

Tindak lanjutnya yang penting adalah Seminar Angkatan Darat Kedua pada Agustus 1966, yang diselenggarakan oleh Jenderal Soewarto, Komandan Seskoad.³ Kelima ekonom FEUI, Widjojo, Sadli, Ali Wardhana, Emil Salim, dan saya juga menampilkan makalah dalam seminar itu, di mana kami untuk pertama kali berjumpa dengan Jenderal Soeharto.

Ada yang istimewa dalam hubungan antara kami, para ekonom, dan tentara, sebab kami semua pernah ambil bagian dalam perang kemerdekaan. Sesudah kemerdekaan tercapai, sebagian dari kami terus "mengenakan baju hijau", sedangkan sebagian lagi "mengenakan baju putih". Tetapi karena kami semua punya pengalaman dalam perjuangan kemerdekaan yang sama, dan kurang-lebih memiliki gagasan dan semangat yang sama, hubungan militer-sipil pada 1966 itu menjadi unik. Akademisi sipil itu tidak hanya mencakup anggota UI, tetapi juga para akademisi dari Universitas Gadjah Mada dan Padjadjaran. Namun, paling tidak di bidang ilmu ekonomi, kelima ekonom FEUI memainkan peran yang lebih besar.

Pada waktu itu Pak Sadli, untuk pertama kali, berbicara tentang dwifungsi tentara. Gagasan aslinya datang dari Jenderal Soewarto, yang mengembangkan konsep "sistem senjata ganda": "sistem senjata militer" dan "sistem senjata sosio-eko-

³ Lihat juga wawancara Prof Mohammad Sadli dalam buku ini

nomi". Gagasan itu akhirnya berkembang menjadi konsep tentang dwifungsi militer.

Kinerja kami dalam seminar Angkatan Darat itu menarik perhatian Jenderal Soeharto. Waktu itu Mayjen Alamsyah dipercaya oleh Jenderal Soeharto untuk meneruskan hubungan kerja dengan kelima akademisi FEUI. Pada 12 September 1966 Jenderal Soeharto, selaku Ketua Presidium Kabinet, mengeluarkan dekrit mengenai pembentukan Tim Ahli Bidang Ekonomi dan Keuangan dan Tim Ahli Bidang Politik. Tim Ahli Bidang Ekonomi terdiri atas kelima ekonom FEUI, sedangkan Tim Ahli Politik terdiri atas Profesor Sarbini, Sulaiman Sumardi, Fuad Hasan, Deliar Noer, dan Hariry Hadi. Tim Ahli Politik dikoordinasi oleh Mayjen Alamsyah, sedangkan Tim Ahli Ekonomi di bawah koordinasi Mayjen Sudjono Humardani.

Pada 13 September 1966 Jenderal Soeharto mengeluarkan dekrit lain, yang memerintahkan Tim Ahli Ekonomi menyiapkan "sinkronisasi rumusan mengenai perencanaan dan koordinasi empat tim: untuk ekspor; rehabilitasi industri dan tekstil; perencanaan infrastruktur; dan produksi pangan".

Pada 25 Juni 1968 satu dekrit lagi dikeluarkan, yang secara resmi membubarkan Tim Ahli Ekonomi. Kami terus bekerja untuk pemerintah yang baru, tetapi kini dalam kapasitas pribadi. Saya kira Ali Wardhana yang untuk pertama kali diangkat sebagai Menteri Keuangan, sedangkan saya diangkat sebagai Direktur Jenderal Pemasaran Departemen Perdagangan. Menteri Perdagangan adalah Jenderal Yusuf; ia kemudian digantikan oleh Ashari, yang selanjutnya digantikan oleh Profesor Sumitro. Jadi saya menjabat Direktur Jenderal Pemasaran di bawah tiga Menteri Perdagangan antara 1968 dan 1971. Widjo dan Sadli masih berada di luar pemerintah waktu itu.

Sebagai Menteri Perdagangan, Sumitro mencoba mencabut berbagai rintangan administratif yang dikenakan pada per-

dagangan luar negeri, khususnya rintahan yang disebabkan oleh aturan kurs valuta ganda (*multiple foreign exchange rate regime*). Menurut aturan ini semua pendapatan dalam bentuk valuta harus diserahkan kepada Bank Indonesia, dan Bank Indonesia kemudian mengalokasikannya kepada para importir, yang kemudian mengimpor berbagai barang yang digolongkan sesuai dengan kepentingan relatifnya. Kurs devisa yang berbeda-beda dikenakan pada berbagai kategori barang impor. Profesor Sumitro dan Ali Wardhanalah yang bertanggungjawab atas pencabutan aturan yang rumit itu.

Di departemen itu kami mencoba mengurangi penghalang-penghalang lain atas perdagangan luar negeri, termasuk perlindungan tarif. Yang juga menjadi bagian tanggungjawab saya adalah membantu Indonesia memasuki pasar ekspor baru. Namun waktu itu kita belum ikut dalam negosiasi perdagangan multilateral. Dalam masa jabatannya ini Menteri Perdagangan Sumitro mencoba memajukan importir dan eksportir pribumi Indonesia. Saya lihat ia adalah pembimbing dan guru yang baik sekali, dan pengalaman yang saya peroleh selama masa jabatan saya di Departemen Perdagangan itu sangat berguna ketika kemudian saya menjadi menteri kabinet.

Selama bertugas di pemerintah, saya dan keempat ekonom FEUI masih tetap mengajar di fakultas, karena ada pengertian antara Presiden Soeharto dan FEUI. Dengan kata lain, kami 'dipinjamkan' kepada pemerintah. Ketika kami bertugas di luar negeri, tanggungjawab pemberian pelajaran diemban oleh para asisten pengajar. Saya terus memberikan kuliah tentang ekonomi internasional.

MENTERI TRANSMIGRASI DAN KOPERASI

Pada 1971, di masa Repelita I, saya diangkat sebagai Menteri Transmigrasi dan Koperasi. Penunjukan saya selaku menteri

bukanlah bagian perombakan kabinet. Saya menggantikan Jenderal Sarbini, seorang perwira artileri, sebagai Menteri Transmigrasi. Koperasi waktu itu berada di bawah Departemen Dalam Negeri, tetapi kemudian berpindah dari departemen yang satu ke departemen yang lain, mula-mula disatukan dengan Transmigrasi ketika saya menjabat menteri, kemudian dengan Perdagangan dalam Departemen Perdagangan dan Koperasi, dan akhirnya dengan Pengembangan Usaha Kecil di bawah Departemen Koperasi dan Pengembangan Usaha Kecil. Walaupun demikian, pada 1971 embrio Departemen Koperasi telah berkembang, meskipun digabungkan dengan Transmigrasi: sampai waktu itu yang ada adalah Direktorat Jenderal, jadi bukan Departemen Koperasi. Jadi saya adalah Menteri Koperasi yang pertama.

Transmigrasi

Selama memegang jabatan ini saya harus mencurahkan perhatian dan energi yang sama pada transmigrasi dan koperasi. Di masa jabatan saya, kami mengembangkan landasan pemikiran mengenai transmigrasi yang tidak didasarkan semata-mata pada pertimbangan demografi. Di masa penjajahan Belanda, transmigrasi dipandang sebagai cara untuk memukimkan penduduk dari Jawa yang padat ke daerah luar Jawa yang jarang penduduknya. Kini kita mengembangkan model transmigrasi yang merupakan bagian usaha pembangunan nasional. Kita menggunakan model ini untuk memperkirakan bagaimana transmigrasi bisa mendatangkan tidak hanya efek "pendorong" tetapi juga "penarik". Efek "pendorong" adalah karena kenyataan bahwa Jawa berpenduduk padat sehingga banyak petani menjadi tidak memiliki tanah. Efek "penarik" diciptakan dengan memindahkan petani yang tidak memiliki tanah ke daerah-daerah luar Jawa dan membuka "pusat-pusat pembangunan" di daerah-daerah tersebut. "Pusat-pusat pem-

bangunan” akan menciptakan berbagai aktivitas baru dan menarik penduduk dari Jawa. Efek “penarik” dan “pendorong” itu diharapkan menjadi mekanisme untuk memindahkan penduduk; awalnya, perpindahan sepenuhnya didorong dan di biyai oleh pemerintah, tetapi kemudian diharapkan berlangsung secara sukarela. Di masa jabatan saya sebagai Menteri Transmigrasi, kita juga memberlakukan Undang-undang tentang Transmigrasi, yang berarti meletakkan dasar pemikiran mengenai transmigrasi dalam kerangka hukum.

Kalau mengamati falsafah pembangunan di Indonesia waktu itu, pendekatan terhadap transmigrasi itu didorong oleh tujuan swasembada beras. Jadi program transmigrasi merupakan ekstensifikasi pembangunan pertanian dengan membuka lahan baru untuk bercocok tanam. Kemudian transmigrasi melibatkan tidak hanya tanaman pangan, melainkan juga tanaman perdagangan. Inilah tujuan “pusat-pusat pembangunan yang baru”, yang diharapkan akan menciptakan efek pengganda di daerah-daerah, dan sekaligus mengurangi tekanan penduduk di Jawa.

Namun tekanan penduduk di Jawa tidak dapat dikurangi dengan transmigrasi semata, karena lebih banyak orang berpindah ke Jawa dengan alasan pendidikan dan ekonomi. Karena itu efek migrasi neto perpindahan penduduk interregional di wilayah Indonesia positif untuk Jawa hanya pada tahun-tahun pertama. Perlu tidaknya dan keefektifan program transmigrasi tidak dapat dinilai dengan pertimbangan demografi semata, sebab hal itu tidak dapat memecahkan masalah demografi Indonesia. Tujuan transmigrasi adalah menciptakan “pusat-pusat pembangunan baru” di daerah-daerah luar Jawa, dan dilihat dari perspektif sejarah, keputusan Presiden Soeharto untuk menjadikan transmigrasi sebagai prioritas program pembangunan adalah bijaksana.

Masalah besar transmigrasi yang dihadapi waktu itu adalah bagaimana menyeimbangkan permintaan akan lahan transmigrasi yang cocok dengan pasokan secara sepadan. Waktu itu terjadi lonjakan permintaan petani yang tidak memiliki tanah di Jawa untuk melakukan transmigrasi, di mana pertumbuhan penduduk pada awal 1970-an masih sangat tinggi, sekitar dua persen setahun. Bukti empiris menunjukkan, petak tanah yang tersedia bagi petani di Jawa makin lama makin sempit akibat tekanan penduduk, dan jumlah petani yang tidak memiliki tanah terus meningkat. Ketika kita membuka lahan transmigrasi yang baru, terjadi kelebihan permintaan akan tanah, karena kita hanya dapat mengakomodasi jumlah orang yang relatif terbatas.

Karena tujuan transmigrasi waktu itu adalah membuka lahan yang siap untuk bercocok tanam, penyiapan lahan baru itu terbukti menjadi hambatan besar. Kita tidak memiliki sumberdaya untuk menangani hal ini secara terpadu, dengan menggunakan bulldozer dan peralatan lainnya.

Ada dua macam tanah yang tersedia untuk transmigrasi: tanah milik pemerintah dan tanah milik marga. Untuk memperoleh tanah milik marga, kita harus bernegosiasi dengan mereka, dan hasilnya harus didasarkan pada prinsip saling menguntungkan. Marga sendiri berhak mengembangkan bagian-bagian tanah tertentu yang dikuasai oleh pemerintah, dan pemerintah diminta mencadangkan sebagian tanah yang tersedia untuk mereka garap. Tentu saja kadang-kadang timbul masalah dalam pengalihan tanah itu, tetapi masalah itu dapat dipecahkan secara damai lewat negosiasi.

Kesulitan-kesulitan terjadi karena pemerintah setempat (kabupaten) ingin menarik transmigran, namun kadang-kadang menempatkan mereka di lokasi-loksi yang agak terpencil untuk membuka wilayah-wilayah tersebut. Sebagian amat sukar dicapai karena tidak punya hubungan dengan pusat-pusat konsumen yang besar. Dalam kasus-kasus demikian, trans-

migrasi tidak terlalu behasil. Pelajaran yang dapat ditarik dari pengalaman ini adalah bahwa lahan transmigrasi tidak boleh ditempatkan jauh dari pusat-pusat yang ada, kecuali jalan-jalan sudah dibangun untuk menghubungkan lahan transmigrasi dengan lokasi pusat terdekat.

Ada dua program pemukiman yang saya pelajari waktu itu. Yang pertama adalah skim Brazil, yang membuka daerah timur laut di sepanjang Sungai Amazon. Ini adalah program besar-besaran: kepada para petani dibagikan petak-petak tanah seluas 150 hektar, yang dibuka dengan bulldozer-bulldozer besar. Program besar-besaran seperti ini tidak layak untuk Indonesia. Program kedua yang saya pelajari adalah skim Federal Land Development Authority (FELDA) Malaysia, yang menyediakan tanah baru bagi para petani kecil, namun ini adalah skim yang sangat mahal.

Kita harus mengembangkan suatu skim yang tidak terlalu mahal, tetapi menarik bagi petani. Kita berikan dua hektar tanah kepada seorang petani baru. Seperempat tanah pembagian itu digunakan sebagai tempat tinggal, dan tiga perempat untuk budidaya padi atau tanaman lain. Satu hektar digunakan untuk tanaman perdagangan, yang memungkinkan petani hidup secara ekonomi.

Segi negatif memindahkan penduduk secara berkelompok dari Jawa ke wilayah transmigrasi adalah bahwa seringkali terdapat orangtua di dalam kelompok itu. Memang ada segi positifnya memindahkan penduduk sebagai satu komunitas, sehingga mereka tidak merasa asing di lingkungan yang baru, tetapi kerugiannya adalah produktivitas mereka terpengaruh oleh hadirnya orang-orang tua itu.

Koperasi

Dengan fokus pemerintah mengembangkan koperasi, intensifikasi pertanian harus dicapai dengan membentuk Koperasi

Unit Desa (KUD) dan Badan Usaha Unit Desa (BUUD). Lewat KUD dan BUUD diluncurkan program-program intensifikasi pertanian berupa Bimbingan Massal (Bimas) dan Intensifikasi Massal (Inmas).

Kampanye Bimas mencakup lima unsur “usaha” (panca usaha): penyediaan pupuk; penggunaan pestisida; penggunaan benih padi hibrida baru (varitas unggul atau *high-yielding varieties*); perluasan dan perbaikan irigasi; dan perbaikan teknik-teknik budidaya—menanam benih dalam barisan, dan bukan menyebarnya secara acak, untuk memudahkan pembersihan petak tanaman.

Hasil (padi) petani yang meningkat diserahkan kepada KUD, dan KUD membelinya dengan harga dasar yang sudah disepakati, atau lebih tinggi daripada itu. Dengan kata lain, petani bebas menjual padinya, tetapi KUD diminta membantu mereka dengan membelinya dengan harga yang menjamin pendapatan minimum petani.

Di masa jabatan saya sebagai Menteri Koperasi kita juga memberlakukan Undang-undang Koperasi. Dasar pemikiran membentuk KUD di tahun-tahun awal Pemerintah Orde Baru adalah bahwa proses pembangunan ekonomi di Indonesia harus dimulai dengan pembangunan di wilayah pertanian, karena mayoritas penduduk Indonesia tinggal dan bekerja di sana. Dengan membangun wilayah pertanian lebih dulu, permintaan efektif terhadap produk-produk industri manufaktur akan terbentuk dengan naiknya produktivitas dan pendapatan riil yang dapat dibelanjakan. Pembangunan sektor industri manufaktur akan didorong dengan meningkatnya permintaan efektif. Tujuan gerakan koperasi di desa adalah membantu sektor pertanian memasarkan produk-produknya dan menyediakan pinjaman dan masukan-masukan penting, termasuk pupuk dan benih unggul.

Gagasan membangun sektor pertanian lebih dulu itu dibahas secara intensif di antara lima orang teknokrat ekonomi. Satu model pembangunan yang populer waktu itu adalah model India, yang sejak awal menekankan pembangunan industri berat. Namun tekanan kita adalah memulai pembangunan dari sektor pertanian. Untunglah, ketika mengajukan gagasan ini kami mendapat tanggapan yang sangat simpatik dari Presiden Soeharto, berkat latarbelakang yang dimilikinya. Model kami yang sederhana itu didasarkan pada asumsi bahwa "gerak spiral ke atas" merupakan hasil meningkatnya permintaan efektif sektor pertanian dan meningkatnya pasokan masukan (*input*) pertanian, yang mendorong pertumbuhan sektor industri. Sektor industri akan memanfaatkan masukan pertanian untuk menghasilkan luaran (*output*), yang pada gilirannya akan digunakan oleh sektor pertanian sebagai masukan.

Saya percaya koperasi akan berkembang sebagai bagian gerakan sukarela, terdorong oleh keinginan anggota untuk memperbaiki taraf hidup mereka. Ketika saya menjabat menteri, kami tidak "memanjakan" koperasi baru, kami lebih banyak melatihnya untuk menjadi koperasi yang aktif dan memotivasi dirinya. Kami memberikan kredit kepada koperasi hanya jika koperasi itu dapat dengan jelas menunjukkan bagaimana kredit tersebut akan digunakan, dan jika koperasi itu memiliki prospek yang baik untuk tumbuh lebih lanjut.

Pendekatan terhadap koperasi sekarang berlainan. Koperasi dimanjakan, dan itu tidak sehat ditinjau dari segi pendidikan, karena dengan demikian koperasi tidak didorong untuk "memacu diri sendiri". Karena itu, walaupun dewasa ini terdapat banyak koperasi, kebanyakan mutunya tidak seperti yang diharapkan. Saya kira kecenderungan ini mulai terjadi ketika tanggungjawab KUD diambil-alih oleh Bulog (Badan Urusan Logistik).

MENTERI TENAGA KERJA, TRANSMIGRASI, DAN KOPERASI Sesudah Profesor Sadli meninggalkan Departemen Tenaga Kerja pada Maret 1973 untuk menjadi Menteri Pertambangan dalam Kabinet Pembangunan Kedua, bekas departemennya dan departemen saya digabungkan menjadi Departemen Tenaga Kerja, Transmigrasi, dan Koperasi, dan saya menjabat sebagai menterinya. Di masa jabatannya sebagai Menteri Tenaga Kerja, Profesor Sadli telah meletakkan dasar gerakan perburuan dengan mendorong pembentukan serikat buruh baru, yang disponsori oleh pemerintah (Serikat Pekerja Seluruh Indonesia—SPSI). Saya percaya akan pentingnya mempunyai organisasi buruh waktu itu. Saya ingat, ketika mengunjungi Yugoslavia bersama Sadli untuk mempelajari hubungan antara buruh dan manajemen: di sana buruh tidak ditempatkan di bawah manajemen, tetapi bekerja bersama manajemen berdasarkan kesetaraan. Menurut Sadli, SPSI dapat menetapkan upah dan persyaratan buruh atas dasar posisi tawar kolektif dengan manajemen.

Saya tidak melakukan perubahan penting dalam kebijakan buruh, tetapi kurang-lebih melanjutkan kebijakan yang telah ditempuh oleh Sadli. Tetapi untuk melindungi buruh dalam kasus kecelakaan, saya berlakukan skim Astek (Asuransi Tenaga Kerja), yang pada hakikatnya merupakan Dana Darurat (*Provident Funds*) bagi buruh. Itu bukan skim asuransi jiwa, tetapi dimaksudkan untuk memberi buruh jaminan apabila terjadi kecelakaan, sekaligus mendorong mereka menabung. Buruh harus menyisihkan sebagian pendapatannya untuk asuransi, sedangkan majikan berkewajiban memberikan asuransi. Skim asuransi Astek hanya tersedia bagi buruh yang menjadi anggota serikat buruh dan bekerja di perusahaan besar atau menengah yang mapan. Kita tidak dapat memberikan perlindungan kepada buruh tak tetap yang bekerja secara harian,

yang berpindah dari satu perusahaan ke perusahaan lain. Sebetulnya jumlah buruh tak tetap dan tak terorganisasi ini sangat besar. Pada umumnya skim Astek diterima dengan baik, karena kecelakaan memang biasa terjadi di tempat kerja, dan bila seorang buruh mengalami kecelakaan, keluarganya mendapat dukungan dari Astek.

Program yang lain adalah skim BUTSI (Badan Urusan Tenaga Kerja Sukarela Indonesia) untuk sarjana, semacam Peace Corps, di mana para sarjana bekerja dalam program-program pembangunan di desa secara sukarela. Semula skim ini tidak berhubungan dengan karir peserta, tetapi kalau mereka kemudian melamar pekerjaan di sektor pemerintah, mereka mendapat prioritas.

BUTSI tidak dimaksudkan untuk menciptakan peluang kerja bagi para sarjana yang menganggur, karena kita tidak ada masalah pengangguran sarjana waktu itu. Kami merasa para sarjana dapat memperoleh pengalaman yang bermanfaat dengan bekerja dan menghadapi masalah-masalah pembangunan secara nyata di desa, dan lebih cenderung memandang skim itu sebagai sarana untuk memberikan peluang pendidikan kepada mereka. Para lulusan fakultas kedokteran yang masih muda, dan bekerja dalam rangka skim yang lain, diminta menjalankan tugas di wilayah pedesaan selama dua tiga tahun, dan sarjana akuntansi punya kewajiban serupa untuk bekerja di kota kecil untuk masa tertentu. Untuk para ekonom, sarjana hukum, dan lain-lain yang tidak punya kewajiban demikian, BUTSI memberi kesempatan untuk memperoleh pengetahuan langsung mengenai masalah-masalah pembangunan di desa.

Di masa jabatan saya sebagai Menteri Tenaga Kerja, kita juga mendirikan Balai Latihan Kerja (BLK) di ibukota-ibukota provinsi. Fasilitas latihan ini dimulai dengan hibah Pemerintah Jerman (Barat), dan diadakan untuk mereka yang bekerja di

lapangan teknik tertentu, seperti teknisi listrik, buruh mesin, dan tukang kayu. Balai-balai latihan khusus didirikan di ibu kota provinsi sesuai dengan kekhususan tiap provinsi, sehingga teknisi yang dilatih adalah mereka yang memang diperlukan oleh provinsi tersebut.

Indonesia adalah anggota Organisasi Perburuhan Internasional (International Labour Organisation—ILO), dan kita harus menerima konvensi ILO mengenai hak-hak buruh, termasuk hak mogok dan membentuk serikat buruh. Walaupun kita menerima konvensi tersebut, kita sedikit memodifikasi tafsiran atas hak-hak itu; misalnya, walaupun kita menghormati hak buruh untuk mogok, kita tambahkan ketentuan bahwa mereka harus memberitahu dahulu rencana mereka kepada Departemen Tenaga Kerja. Begitu kami mengetahui rencana itu, kami gerakkan mesin untuk mempertemukan manajemen perusahaan yang terkena itu dengan buruhnya, dan wakil Departemen Tenaga Kerja bertindak sebagai mediator. Dengan demikian kami dapat menciptakan masa teduh, yang seringkali memungkinkan kami menghindari pemogokan, paling tidak jika sebagian tuntutan utama kaum buruh dapat dipenuhi. Namun harus diakui bahwa tahun-tahun itu ketidakpuasan buruh belum menjadi masalah besar.

MENTERI PERTAMBANGAN DAN ENERGI

Sesudah masa jabatan saya selaku Menteri Tenaga Kerja berakhir pada 1978, saya diangkat sebagai Menteri Pertambangan dan Energi, jabatan yang saya pegang untuk dua masa jabatan (1978-88). Di masa jabatan Profesor Sadli sebagai Menteri Pertambangan, urusan energi, seperti tenaga listrik dan energi nuklir, berada di luar bidang Departemen Pertambangan, tetapi sebagai Menteri Pertambangan dan Energi saya disertai tugas tidak hanya mengurus eksploitasi mineral, melainkan juga masalah energi.

Pada waktu saya mulai memegang jabatan ini, kebanyakan masalah besar yang dihadapi oleh Profesor Sadli di masa jabatannya sehubungan dengan krisis Pertamina pada 1975 telah terpecahkan, dan Jenderal Ibnu Sutowo telah digantikan oleh Piet Haryono. Masalah-masalah tersisa yang saya warisi dapat dikelola dengan baik; tantangan pokoknya adalah mendorong Pertamina melakukan kegiatan eksplorasi minyak yang baru.

Untuk mendorong eksplorasi, maka konsep-konsep berikut ini diperkenalkan, yang sampai sekarang tetap merupakan unsur-unsur penting dalam kebijakan energi Indonesia. Yang pertama adalah intensifikasi eksplorasi. Ada banyak cadangan energi potensial di Indonesia, tetapi cadangan-cadangan itu tersebar di seluruh negeri ini dalam bentuk cekungan-cekungan kecil stratigrafik. Kalau Indonesia ingin terus memproduksi dan mengeksport minyak, ia harus mengintensifkan eksplorasi guna mendapatkan cadangan-cadangan minyak baru.

Pilar kedua kebijakan energi Indonesia adalah diversifikasi sumber energi. Ini berarti Indonesia tidak boleh mengandalkan diri semata-mata pada minyak bumi, tetapi harus menggunakan segala bentuk sumberdaya energi yang ada di negeri ini, termasuk batubara, gas alam, dan energi panas bumi. Itulah masa ketika kita mendorong penggunaan batubara di pabrik-pabrik pembangkit tenaga, eksplorasi sumberdaya energi panas bumi, dan pembangunan pabrik-pabrik pembangkit tenaga air di dekat bendungan-bendungan besar yang baru dibangun di Jawa Barat, Jawa Tengah, dan Jawa Timur.

Pilar ketiga kebijakan energi adalah konservasi sumber energi. Walaupun habisnya sumberdaya energi belum merupakan masalah urgen, kita dapat memperkirakan bahwa kemungkinan itu akan terjadi di masa dekat. Karena itu dipandang layak untuk segera memulai konservasi sebelum terlam-

bat. Untuk itu kita perkenalkan program nasional konservasi energi, sekaligus menyebarkan pesan lewat petunjuk-petunjuk pemerintah, kuliah, kantor-kantor pemerintah, dan industri. Namun dalam hal ini kita tidak terlalu berhasil: kita segera melihat bahwa konservasi energi merupakan gaya hidup yang harus diinternalisasikan sebagai bagian sistem nilai masing-masing orang.

Pilar keempat kebijakan energi adalah apa yang waktu itu kita sebut indeksasi. Yang dimaksud adalah bahwa untuk aktivitas khusus kita harus menggunakan jenis energi khusus. Sebagai contoh, untuk transportasi kita masih harus menggunakan bensin, tetapi untuk menghasilkan tenaga kita dapat menggunakan batubara, gas alam, atau tenaga listrik air. Untuk industri kita dapat menggunakan gas alam, yang waktu itu cepat dikembangkan di Indonesia. Tujuan utamanya adalah bahwa kita harus terus mengeksplor minyak bumi, sedangkan penggunaan energi domestik sedapat mungkin mengandalkan berbagai sumberdaya energi yang tidak dapat diekspor, seperti energi panas bumi.

Indonesia memiliki banyak sekali cadangan batubara, tetapi sebagian besar terdiri atas batubara coklat yang bermutu rendah, yang sangat mengotori lingkungan, karena kadar dioksida arang (*carbon dioxide*—CO₂) dan asam belerang (*sulphur dioxide*—SO₂)-nya sangat tinggi. Batubara yang terbaik adalah *anthracite*, yang Indonesia hanya memiliki dalam jumlah terbatas. Mutu terbaik kedua adalah batubara *bitumin*, ketiga adalah batubara *subbitumin*, dan yang terendah adalah batubara coklat. Sayang, kebanyakan cadangan batubara Indonesia adalah kedua jenis terakhir, yang tidak dapat diekspor. Namun batubara bermutu rendah ini dapat dipakai untuk memproduksi tenaga, karena sekarang kita dapat menggunakan teknologi batubara bersih untuk mengurangi kandungan asam be-

lerangnya dalam jumlah besar, dan dengan demikian mengurangi efek polusinya.

Eksplorasi gas alam dimulai pada 1976 ketika Pertamina, yang waktu itu masih dikepalai oleh Jenderal Ibnu Sutowo, membuka ladang gas pertama di Arun, Provinsi Aceh. Jenderal ini memiliki keberanian dan pandangan ke depan untuk mengembangkan deposit gas alam yang melimpah di Arun dan Badak, Kalimantan Timur, bekerjasama dengan Mobil Oil dan Huffington, keduanya dari AS. Mobil Oil mengembangkan ladang Arun, sementara Huffington mengembangkan ladang Badak.

Di masa jabatan saya selaku Menteri Pertambangan dan Energi, kita juga mengembangkan ladang Duri di Minas, Sumatra. Ladang ini berisi minyak bumi sangat berat yang tidak dapat dieksploitasi dengan cara konvensional. Air, bahan-bahan kimia, atau zat-zat lain harus dipompakan ke dalam sumur untuk membuat minyak bumi berat itu lebih encer dan mendorongnya ke atas. Cara ini disebut *enhanced oil recovery* (EOR).

Pengalaman menarik dalam masa jabatan saya dalam Pertambangan dan Energi adalah pertemuan OPEC, yang saya selenggarakan di Bali pada akhir 1980, segera sesudah perang Iran-Irak pecah. Salah satu tugas kita waktu itu adalah menyelenggarakan Konferensi Menteri OPEC. Dalam pertemuan itu semua utusan menolak mempertemukan wakil Irak dan Iran dalam satu ruangan, karena ada kemungkinan timbul konflik besar di antara mereka. Namun saya merasakan pentingnya menunjukkan kepada dunia bahwa perang di antara dua anggota pendiri pun tidak dapat menggagalkan jalannya OPEC. Ketika menjadi menteri pada awal 1978, saya segera menyadari arti penting dan besarnya kekuasaan OPEC: pada akhir 1970-an, gabungan negara-negara anggota OPEC merupakan sumber minyak bumi besar yang menghasilkan 30 juta barrel sehari, sedangkan gabungan negara-negara non-OPEC hanya mem-

produksi 18 juta barrel sehari. Tidak mengherankan bila OPEC merupakan organisasi internasional yang sangat perkasa dan ditakuti oleh negara-negara Barat. Karena itu saya merasakan pentingnya menjaga integritas dan kesatuan OPEC, walaupun perang sudah meletus di antara dua anggota pendirinya.

Untunglah saya dapat meyakinkan negara-negara anggota OPEC lainnya bahwa pertemuan harus dapat membuktikan kepada dunia luar bahwa OPEC masih merupakan organisasi yang efektif. Saya juga dapat meyakinkan mereka untuk mengadakan pertemuan di Indonesia. Semua orang heran melihat wakil-wakil Irak maupun Iran hadir. Sebelum pertemuan OPEC itu berlangsung, saya berkunjung ke dua negeri itu untuk meyakinkan mereka tentang perlunya kehadiran mereka, karena kerjasama ekonomi di dalam OPEC harus terus berjalan walaupun perang berlangsung.

Bahaya perang Iran-Irak adalah kalau Iran menutup Selat Hormuz. Kalau hal itu terjadi, maka minyak bumi dari Timur Tengah, yang jumlahnya mencapai 5-6 juta barrel sehari, tidak dapat mencapai pasar internasional. Kemungkinan itu menimbulkan panik di pasar minyak bumi dunia, dan sebagai akibatnya harga minyak bumi melejit dari \$12 per barrel sebelum perang Iran-Irak menjadi \$24 per barrel segera sesudah perang pecah pada 1980. Kemudian harga naik lagi menjadi \$32 per barrel.

Kalau saya tengok kembali ke masa itu, saya kira keliru OPEC mempertahankan harga minyak bumi setinggi itu, sebab melejitnya harga itu bukan karena usaha sendiri, melainkan karena faktor ekstra, yaitu perang Iran-Irak. Dunia luar secara keliru mempercayai bahwa OPEC berada di balik kenaikan harga itu. Kekeliruan OPEC adalah bahwa ia mempertahankan harga minyak bumi setinggi itu.

OPEC mencoba mempertahankan harga itu dengan apa yang dinamakan "manajemen pasokan" (*supply management*). Manajemen itu kemudian mengakibatkan ditetapkan kuota ekspor untuk masing-masing negara anggota OPEC. Namun ketika harga minyak bumi melonjak sampai \$32 per barrel, negara-negara pengimpor minyak bumi mengalami kesulitan besar membayar tagihan mereka. Tidak mengherankan bila mereka kemudian mencari jalan untuk mengurangi ketergantungannya pada minyak bumi. Organisasi negara-negara pengimpor minyak, International Energy Agency (IEA), yang didirikan sesudah terjadi guncangan minyak bumi yang pertama pada 1973/74, mengintensifkan usaha-usaha untuk mengkoordinasikan segala langkah negara-negara anggotanya untuk mengurangi ketergantungan mereka pada minyak bumi. Akibat usaha-usaha tersebut, dalam hal permintaan, terjadi tekanan ke arah penurunan harga minyak bumi. Namun dalam hal pasokan, daerah-daerah produsen minyak bumi, yang secara ekonomi tidak langsung terpengaruh oleh perang Iran-Irak, terdorong mengintensifkan eksplorasi dan produksi minyak, seperti daerah di sekitar Teluk Meksiko, daerah Lereng Utara Alaska, dan daerah Laut Utara. Usaha-usaha ini berhasil dengan baik sehingga melejitkan produksi minyak negara-negara penghasil minyak non-OPEC.

OPEC kini menghadapi masalah bagaimana mempertahankan tingginya harga minyak bumi. Organisasi ini mencoba membatasi produksi minyak bumi, tetapi peningkatan produksi negara-negara non-OPEC telah memasuki pasar minyak bumi, sehingga memberi tekanan ke arah menurunnya harga minyak bumi. Untuk merebut kembali pangsa pasar, OPEC harus menurunkan harga jualnya. Hal ini memicu perlombaan di antara negara-negara anggota OPEC dan non-OPEC dalam mempertahankan pangsa pasar. Negara-negara non-OPEC te-

rus-menerus menaikkan produksinya, yang pada gilirannya memberi tekanan lebih lanjut ke arah turunnya harga minyak bumi. Kecenderungan turunnya harga itu akhirnya menimbulkan keadaan yang tak tertahankan pada Oktober 1986, ketika penurunan produksi minyak bumi harus dilakukan untuk mempertahankan harga yang ada. Kritisnya keadaan waktu itu tampak jelas pada kenyataan bahwa Saudi Arabia, produsen minyak bumi terbesar, yang pada 1979 menghasilkan 11 juta barrel sehari, telah mengurangi produksinya sampai hanya tiga juta barrel sehari pada 1986. Tindakan itu dirasakan perlu, karena sebagai produsen minyak bumi terbesar dalam OPEC, Saudi Arabia merupakan "*swing supplier*" organisasi tersebut.

Pengurangan produksi secara tajam itu tidak dapat diterima oleh Saudi Arabia. Negara ini menolak untuk terus menjadi "*swing supplier*" atau "*residual supplier*" OPEC, dan mulai menaikkan produksinya lagi sampai 4-5 juta barrel sehari. Akibatnya, harga minyak bumi turun lagi. Beberapa pertemuan OPEC diadakan di Wina untuk menangani masalah ini dan mencapai persetujuan dengan Saudi Arabia untuk membatasi produksinya lagi. Akibatnya, harga minyak bumi pulih kembali.

Para anggota OPEC tentu saja senang sekali dengan melonjaknya harga minyak bumi yang benar-benar menjadi sumber rezeki nomplok. Indonesia telah menginvestasikan sebagian besar rezeki nomploknya itu dalam pembangunan pertanian dan pedesaan, dan investasi itu akhirnya menyebabkan tercapainya swasembada beras pada 1985. Harga minyak bumi tetap tinggi sampai 1982, sewaktu harga mulai turun akibat melemahnya pasar minyak bumi dunia, yang disebabkan oleh naiknya produksi negara-negara non-OPEC.

Berkat kearifan Profesor Widjojo dan Presiden Soeharto, mereka berdua lebih dulu melihat bahwa harga minyak suatu

waktu akan turun, dan memang itu yang terjadi pada 1982. Dalam suatu sidang kabinet pada 1983 Pemerintah Indonesia untuk pertama kali memutuskan mencari sumber-sumber baru pendapatan pemerintah dan penerimaan devisa, karena pemerintah menyadari tidak dapat lagi mengandalkan penghasilan dari minyak bumi. Untuk mencapai tujuan ini dirancang undang-undang perpajakan yang baru guna menyerap sumber-sumber baru pendapatan pajak nonmigas untuk mengimbangi anjaknya penerimaan pajak migas.

Masalah yang tetap ada berkaitan dengan konsumsi bahan bakar domestik, karena harga minyak mentah di pasar dunia masih relatif tinggi, berkisar sekitar \$23-25 per barrel. Pada tahap-tahap awal pembangunan ekonomi, banyak orang miskin Indonesia menggunakan minyak tanah sebagai bahan bakar untuk penerangan dan memasak. Ketika pembangunan ekonomi maju dan kelas menengah semakin tumbuh, permintaan akan bensin meningkat, yakni sebagai bahan bakar kendaraan bermotor yang semakin meningkat, yang kini dapat dibeli oleh orang-orang itu. Masalahnya adalah bahwa sementara harga minyak bumi mentah tinggi, harga minyak tanah untuk sebagian besar orang yang berpenghasilan rendah harus tetap dipertahankan pada tingkat yang relatif rendah. Pemberian subsidi oleh pemerintah untuk menjembatani perbedaan harga ini dianggap penting. Sewaktu harga minyak bumi naik, subsidi pun harus dinaikkan.

Keadaan sekarang amat berlainan, karena harga minyak bumi terus-menerus turun, dan sekarang sudah lama tetap di bawah \$20 per barrel. Di sisi lain, harga bahan bakar domestik terus meningkat sejalan dengan naiknya pendapatan penduduk, sementara subsidi bahan bakar turun. Sebetulnya kita tidak memerlukan lagi subsidi bahan bakar. Pada awalnya saya berpendapat bahwa subsidi itu penting, paling tidak ketika

harga minyak bumi masih di atas \$20 per barrel, dan pendapatan per kapita di bawah \$500. Pada pertengahan 1990-an (sebelum krisis keuangan Asia) subsidi tidak diperlukan lagi. Subsidi itu sudah harus diakhiri, kecuali untuk minyak tanah, yang harga domestiknya masih di bawah harga internasional minyak bumi. Subsidi untuk minyak tanah dibiayai lewat pemberian subsidi silang harga bensin.

SEKRETARIS JENDERAL OPEC

Selama masa jabatan saya selaku Menteri Pertambangan dan Energi antara 1978 dan 1988, saya sering harus bertindak selaku Presiden OPEC. Lazimnya masa jabatan Presiden OPEC adalah satu tahun, tetapi ini dapat diperpanjang. Dalam kenyataan, saya memegang jabatan ini lima atau enam kali. Jabatan Sekretaris Jenderal OPEC digilir menurut abjad nama negara. Sekretaris Jenderal bertanggungjawab menangani urusan administratif dan organisasi OPEC sehari-hari, dan menjadi juru bicara organisasi. Pada 1963-64 seorang Indonesia, Dr Sanger, seorang pejabat Pertamina, untuk pertama kali memegang jabatan Sekretaris Jenderal OPEC. Sekretaris Jenderal yang pertama adalah Dr Rohani, seorang utusan Iran yang sangat aktif di OPEC. Sesudah Iran, seorang wakil dari Irak menjabat Sekretaris Jenderal kedua, diikuti oleh utusan dari Indonesia.

Untuk masa 1978-83, Menteri Pertambangan Gabon menjabat Sekretaris Jenderal OPEC, sedangkan seorang Irak menjabat sebagai wakilnya. Sesudah perang Iran-Irak meletus, OPEC terpecah menjadi dua kubu yang saling bertentangan, di satu pihak Iran, dan di lain pihak negara-negara Arab. Di samping kedua kubu tersebut, ada kubu ketiga yang netral, terdiri atas Indonesia, Nigeria, dan Venezuela. Ketika harus memilih Sekretaris Jenderal yang baru pada 1983, kubu Irak menampilkan calonnya, tetapi diveto oleh Iran. Kemudian Iran mengusulkan

calonnya, yang pada gilirannya diveto oleh Irak. Antara 1983 dan 1988 OPEC tidak mempunyai Sekretaris Jenderal, karena tidak dapat mencapai konsensus mengenai penunjukannya. Karena jalan buntu ini, Wakil Sekretaris Jenderal OPEC, orang Irak, bertindak selaku Penjabat Sekretaris Jenderal untuk masa tersebut.

Ketika masa jabatan saya sebagai Menteri Pertambangan dan Energi berakhir pada Maret 1988, OPEC sedang membicarakan kemungkinan mengangkat orang Indonesia sebagai Sekretaris Jenderal, karena Indonesia netral. Karena para anggota OPEC sudah mengenal saya, dengan segera saya diusulkan untuk menduduki jabatan tersebut pada Juli 1988. Menurut Anggaran Dasar OPEC, pemilihan Sekretaris Jenderal harus didasarkan pada kinerja, dan penunjukan berlaku untuk masa tiga tahun, dengan kemungkinan diperpanjang satu masa jabatan berikutnya. Pada 1991 saya dipilih kembali untuk masa jabatan kedua, 1991-1994. Ini rekor, sebab belum pernah ada yang menjabat Sekretaris Jenderal untuk dua masa jabatan.

OPEC menghadapi beberapa tantangan sejak kurun 1970-an. Salah satu masalah besar yang saya hadapi adalah pertikaian yang tak kunjung reda antara negara-negara produsen minyak bumi dan negara-negara konsumen minyak bumi. OPEC dipandang sebagai "*big boy*" oleh dunia industri, karena belum pernah dalam sejarah sekelompok negara berkembang berani menentukan harga satu komoditas strategis yang sangat penting. Arsitek utama strategi melawan OPEC waktu itu adalah Henry Kissinger, Menteri Luar Negeri AS, yang ingin menghancurkan organisasi tersebut. Semangat yang berlaku waktu itu adalah semangat konfrontasi keras antara negara-negara produsen minyak bumi dan negara-negara konsumen minyak bumi.

Sikap konfrontasi itu masih hidup sampai sekarang. Hal itu dapat dilihat dari kenyataan bahwa perusahaan-perusa-

haan minyak asing masih dipandang dengan penuh kecurigaan, paling tidak di Indonesia. Mereka diyakini datang ke negeri ini hanya untuk mengejar keuntungan maksimum dan kemudian menghilang secepatnya. Ini dipandang sebagai penyebab gerak gila-gilaan harga minyak bumi: \$1 per barrel pada 1970, \$4 sesudah perang Arab-Israel berakhir pada 1973, kemudian mencapai \$12 dan \$32 sesudah meletusnya perang Iran-Irak pada 1980, kemudian turun menjadi \$9 pada 1986, naik lagi sampai \$40 selama Perang Teluk pada awal 1991, dan kemudian turun lagi sampai \$11.

Fluktuasi harga itu tidak baik untuk produsen maupun konsumen minyak bumi. Kedua pihak memerlukan tingkat harga yang lebih stabil, yang naik-turun hanya dalam koridor tertentu. Saya pikir sekarang ini terdapat saling pengertian yang lebih baik antara produsen dan konsumen minyak bumi. Hal itu dapat dilihat dari kenyataan bahwa kedua belah pihak sekarang dapat duduk bersama dan bertukar gagasan tentang produksi dan permintaan akan minyak bumi. Akibatnya, pasar minyak bumi menjadi lebih transparan dan stabil.

Ketika saya menjabat Sekretaris Jenderal OPEC, urusan pokok saya adalah mempertemukan pihak produsen dan konsumen—OPEC dan IEA. Kebetulan Direktur Eksekutif IEA waktu itu, Ny. Helga Steeg, adalah orang yang saya temui dalam kunjungan saya di Jerman Barat, ketika saya menjabat Menteri Tenaga Kerja. Kenyataan itu sangat membantu, ketika kami bertemu kembali, masing-masing sebagai wakil OPEC dan IEA, dan mencoba memperbaiki hubungan di antara kedua organisasi. Dasar pemikiran untuk melakukan usaha itu adalah bahwa kedua organisasi sesungguhnya berada di atas "kapal yang sama". Saya tekankan bahwa bukan tujuan OPEC untuk mencapai harga tertinggi, dan juga bukan tujuan negara-negara konsumen minyak bumi untuk memperoleh harga se-

rendah mungkin, karena harga yang rendah akan meningkatkan permintaan lagi. Dengan kata lain, usaha-usaha untuk mencapai harga tertinggi atau terendah dengan sendirinya akan mengakibatkan keadaan yang tidak stabil dan tidak tetap. Karena itu saya merasa bahwa kami perlu mencapai mekanisme harga yang dapat diterima oleh konsumen dan dapat dijalankan oleh produsen.

Dengan adanya kontak reguler antara OPEC dan IEA, terjalin hubungan kerja di tingkat teknis. Namun hubungan baik di tingkat politik belum dapat dicapai, karena negara-negara konsumen minyak bumi Barat masih memandang OPEC sebagai organisasi "kotor" yang bermaksud mencederai mereka. Tetapi dengan selalu berkunjung ke IEA dan bertukar pikiran, saya mencoba menciptakan saling pengertian yang lebih baik mengenai tujuan OPEC pada pihak negara-negara konsumen minyak bumi. Usaha-usaha ini terbukti bermanfaat dengan terlaksananya dialog pertama antara negara-negara produsen minyak bumi dan negara-negara konsumen minyak bumi di Paris pada 1991. Ini betul-betul merupakan terobosan, karena itulah untuk pertama kalinya wakil-wakil negara-negara produsen minyak bumi dan negara-negara konsumen minyak bumi duduk di satu meja untuk membicarakan masalah-masalah yang menjadi kepentingan bersama.

Walaupun dalam dialog yang pertama itu kami tidak mencapai satu pun kesepakatan substantif, kami menyimpulkan bahwa duduk bersama membicarakan masalah-masalah yang menjadi kepentingan bersama adalah bermanfaat. Karena itulah pertemuan kedua diselenggarakan di Sarpsborg, Norwegia, pada 1992, dan pertemuan ketiga akan diadakan di Cartagena, Spanyol, pada 1993. Pertemuan ketiga ini ditunda ketika Pemerintah Gonzales di Spanyol jatuh, dan sebagai gantinya diadakan pada 1994 di Madrid. Pada 1995 pertemuan

keempat diadakan di Caracas, Venezuela; itu juga untuk pertama kalinya pertemuan diadakan di sebuah negara anggota OPEC.

Sungguh menyenangkan melihat berlangsungnya transisi dari konfrontasi ke kerjasama antara OPEC dan IEA. Perubahan pendekatan ini adalah hasil meningkatnya kesadaran kedua pihak, bahwa masing-masing bertujuan mencapai kestabilan dengan mengurangi ketidakpastian dan meningkatkan transparansi.

Tentu saja ada orang-orang skeptis yang mempertanyakan manfaat pertemuan-pertemuan seperti itu, di mana masalah yang paling esensial—harga minyak bumi—tidak dibahas. Alasannya adalah bahwa orang-orang Amerika pada prinsipnya berkeberatan membicarakan masalah harga. Mereka beranggapan OPEC adalah sebuah kartel, dan penetapan harga jual kartel tidak dapat diterima. Lebih daripada itu, undang-undang *antitrust* Amerika tidak mengizinkan Pemerintah AS ambil bagian dalam negosiasi dengan suatu kartel untuk menetapkan harga produk kartel tersebut. Mengingat keberatan pihak Amerika tersebut kami mencoba menangani masalah harga itu dengan cara tidak langsung, yakni dengan membicarakan permintaan dan penawaran di pasar dunia. Dengan demikian kami mencapai saling pengertian secara diam-diam mengenai masalah harga yang menjadi masalah besar itu tanpa menyebutkannya secara eksplisit. Menghindari membicarakan harga sesungguhnya merupakan satu-satunya peraturan tak tertulis yang disetujui bersama dalam pertemuan-pertemuan tersebut.

Pertemuan OPEC-IEA kelima diadakan di India. Walaupun bukan anggota OPEC ataupun IEA, India dalam waktu dekat akan menjadi konsumen minyak bumi neto yang sangat penting. India memang menghasilkan minyak bumi di daerah de-

kat Bombay, yang dinamakan Bombay High, dengan jumlah mencapai sekitar 800.000 barrel sehari, tetapi jumlah ini jauh daripada cukup bagi permintaan India yang cepat meningkat.

Ketika menjabat Sekretaris Jenderal OPEC, hasrat saya yang lain adalah menjalin hubungan kerjasama yang baik dengan negara-negara produsen minyak bumi non-OPEC. Ini tentu saja tidak mudah, karena para produsen minyak bumi itu semuanya saling bersaing tajam. (Di dalam OPEC pun masing-masing negara anggota adalah pesaing ketat.) Tidak mengherankan bila ada skeptisisme terhadap usaha-usaha saya untuk mencapai hubungan kerjasama dengan para produsen minyak bumi non-OPEC. Namun saya merasa, setidaknya-tidaknya kami dapat membentuk forum di mana kami dapat duduk bersama, dan, misalnya, bertukar informasi tentang pasar.

Usaha memajukan kerjasama antara OPEC dengan para produsen minyak bumi non-OPEC itu terbukti berhasil dan menyebabkan terbentuknya organisasi baru yang disebut IPEC (Independent Petroleum Exporting Countries). Negara-negara anggota IPEC yang utama mencakup semua produsen minyak bumi non-OPEC yang masih merupakan negara-negara berkembang. Negara maju produsen minyak bumi non-OPEC, seperti Inggris, tidak menjadi anggota IPEC. Satu-satunya negara maju produsen minyak bumi IPEC adalah Norwegia. Negara-negara anggota IPEC meliputi Meksiko, Angola, China, Malaysia, Mesir, Oman, dan Norwegia. Selama masa jabatan saya sebagai Sekretaris Jenderal, OPEC dan IPEC sering mengadakan pertemuan untuk membicarakan masalah yang menjadi kepentingan bersama.

Malaysia tidak pernah bergabung dengan OPEC, karena Perdana Menteri Mahathir menganggap Malaysia adalah produsen minyak bumi terlalu kecil, dengan hasil hanya sekitar 300.000 barrel sehari. Saya katakan kepadanya bahwa anggota

OPEC juga meliputi produsen minyak bumi kecil seperti Ekuador—yang bahkan menghasilkan minyak bumi lebih sedikit daripada Malaysia—dan Gabon. Tetapi Mahathir memang sangat cerdas dengan tidak mau masuk OPEC, karena negara anggota harus membayar iuran kepada organisasi dan tunduk pada manajemen pasokan OPEC, di samping dalam kondisi tertentu harus membatasi produksi minyak bumi mereka. Dengan tidak bergabung, suatu negara dapat menghindari persyaratan tersebut: jika harga minyak bumi naik, negara itu akan beruntung, dan jika harga turun ia tidak perlu berkorban dengan mengurangi produksinya. Selain itu, karena Malaysia merupakan produsen yang relatif kecil, maka langkanya tidak akan berpengaruh terhadap harga minyak bumi di pasar dunia.

Tidak seperti OPEC, IPEC merupakan organisasi longgar tanpa sekretariat permanen. OPEC dan IPEC melakukan pertemuan secara periodik untuk membicarakan masalah-masalah yang menjadi kepentingan bersama, seperti teknologi dan pertukaran informasi mengenai pasar. Namun karena Norwegia menjadi anggota IPEC dan juga IEA, maka sukar membicarakan harga minyak bumi.

Keberhasilan mempertemukan OPEC dan IPEC untuk membicarakan masalah-masalah yang menjadi kepentingan bersama itu memberi kepuasan besar pada saya, karena iklim saling pengertian demikian belum pernah ada sebelumnya. Harus diakui, bicara tentang hasil-hasil konkrit memang tidak banyak yang sudah tercapai, tetapi menurut pendapat saya, kenyataan bahwa kedua organisasi mau duduk bersama, itu sudah merupakan keberhasilan. Saya menganggap ini sebagai puncak dalam karir saya sebagai Sekretaris Jenderal OPEC. Sebaliknya, titik rendahnya adalah Perang Teluk, yang mengakibatkan blokade dan embargo internasional terhadap Irak,

yang berlangsung begitu lama dan menurut saya sangat menyedihkan. Bagaimanapun, Irak adalah salah satu negara anggota pendiri OPEC, bersama Iran, Saudi Arabia, Kuwait, dan Venezuela, ketika organisasi ini didirikan pada 1960 di Baghdad. Selain itu, larangan PBB terhadap ekspor minyak bumi Irak sangat menyengsarakan rakyat Irak.

Saya ingat pertemuan di Riyadh, Saudi Arabia, pada awal 1990, sebelum Irak menyerbu Kuwait, di mana Menteri Perminyakan Irak Hisyam Challabi minta agar harga minyak bumi ditetapkan \$23 per barrel. Waktu itu harga minyak bumi berkisar sekitar \$18 per barrel. Challabi menyatakan, ia telah diinstruksikan oleh Presiden Saddam Hussein untuk meyakinkan OPEC agar mau menaikkan harga menjadi \$23 per barrel, dan jika ia tidak berhasil, ia bisa digantikan oleh menteri yang lain. Saudi Arabia dan Kuwait tidak setuju dengan tuntutan Irak itu, dan dua hari kemudian Irak menyerbu Kuwait.

Hubungan di antara berbagai menteri perminyakan negara-negara OPEC sangat bergantung pada kepribadian mereka. Namun demikian ada rasa setiakawan, terutama ketika Sheikh Zaki Yamani masih menjabat sebagai Menteri Perminyakan Saudi Arabia. Yamani adalah tokoh yang memiliki sifat-sifat yang sangat baik, dan juga berwibawa. Ia adalah diplomat yang sangat lembut dan sopan, yang dapat membuat orang lain sepakat dengannya bukan dengan tekanan terbuka, melainkan dengan kekuatan argumen-argumennya. Yamani sangat dihormati di dalam OPEC, tetapi sayang tidak ada lagi tokoh-tokoh demikian di dalam organisasi ini. Bukan Yamani yang memicu guncangan minyak yang pertama, seperti dituduhkan oleh sebagian orang. Sebetulnya, guncangan minyak yang pertama itu disebabkan oleh faktor luar, perang Arab-Israel pada akhir 1973. Akibat perang itu negara-negara Arab memberlakukan embargo terhadap ekspor minyak bumi. Wak-

tu itu embargo dapat berjalan karena ada "*swing supplier*" besar, Saudi Arabia, yang setuju membatasi produksi minyaknya.

Di masa jabatan saya dan kemudian Ginandjar Kartasasmita sebagai Menteri Pertambangan dan Energi, Indonesia memainkan peran sederhana namun penting sebagai moderator dan fasilitator di antara negara-negara anggota OPEC. Namun di masa ini saya melihat ada perubahan watak para wakilnya. Di masa lalu, walaupun mereka itu kaum teknokrat, menteri-menteri perminyakan itu juga memiliki bobot politik. Menteri-menteri yang sekarang hanya teknokrat semata, sehingga pergantian menteri terasa sangat cepat. Terjadi kemerosotan dalam kesinambungan kebijakan tertentu, dan OPEC kini terus kehilangan pengaruh politiknya.

PANDANGAN TERHADAP BERBAGAI SUMBERDAYA ENERGI INDONESIA

Indonesia masih memiliki berbagai sumberdaya energi asli yang dapat dieksploitasi dengan biaya lebih murah daripada tenaga nuklir. Karena itu saya tidak setuju mengandalkan diri pada tenaga nuklir sebagai sumber tenaga yang besar di masa depan. Sebuah instalasi nuklir seperti pernah dibayangkan untuk Indonesia, yang dapat menghasilkan tenaga dua kali 900 MW (megawatt) berharga \$7 miliar, sedangkan instalasi yang dapat menghasilkan tenaga tiga kali 900 MW berharga \$9 miliar.

Dilihat dari biaya per kwh, sebuah instalasi nuklir membutuhkan biaya \$5,58, sedangkan instalasi siklus kombinasi (*combined cycle*) bertenaga gas membutuhkan biaya \$4,10. Jadi instalasi bertenaga gas lebih murah daripada instalasi nuklir. Instalasi bertenaga batubara yang menghasilkan tenaga 600 MW dengan perlengkapan diesel-berpulpverisasi membutuhkan biaya \$6,30 per kwh, jadi lebih mahal daripada instalasi nuklir. Karena itu, dari tiga sumberdaya energi alternatif tangguh un-

tuk Indonesia di masa depan, instalasi bertenaga gas merupakan yang termurah, dan instalasi bertenaga batubara merupakan yang termahal. Walaupun instalasi bertenaga batubara sedikit lebih mahal dibandingkan instalasi nuklir, Indonesia dapat mengandalkan diri pada sumber batubaranya sendiri, sedangkan bahan bakar untuk instalasi nuklir harus diimpor.

CATATAN TAMBAHAN: KRISIS DEWASA INI

Saya merasa sedih dengan apa yang terjadi di Indonesia sejak krisis moneter dan keuangan menimpa negeri ini pada Juli 1997. Kerja 30 tahun lalu seolah lenyap begitu saja. Pertumbuhan ekonomi yang pesat dengan angka 7-8 persen per tahun merupakan masa lalu, dan ramalan suram tahun 1998 mengatakan bahwa ekonomi akan berkontraksi dengan angka lebih dari 10 persen. Angka inflasi, yang bertahun-tahun dapat ditahan pada satu digit, diperkirakan akan mencapai paling tidak 80 persen pada akhir 1998. Hilanglah anggaran berimbang yang mendominasi hampir sepanjang tiga dasawarsa terakhir. Dengan pengeluaran subsidi untuk pangan dan bahan bakar, yang jumlahnya mencapai triliunan rupiah, dan dengan turunya penerimaan akibat kontraksi ekonomi, defisit anggaran yang besar jumlahnya tidak terhindarkan. Rupiah, yang sebelum Juli 1997 bernilai sekitar Rp2.500 per dollar AS, sekarang hampir tak ada nilainya, merosot sampai Rp12.000-15.000 per dollar AS. Indonesia, dalam bentuk yang lebih buruk, lebih terpuruk dibandingkan dengan Thailand dan, dalam tingkat yang kurang parah, Malaysia.

Dari segi politik, harapan juga tidak menentu. Hanya sedikit orang yang berharap Presiden Habibie dapat berperan lebih daripada sekadar tokoh transisi. Beberapa prediksi tentang naiknya dia membuat orang Indonesia tidak bisa tidur. Ada kekhawatiran bangkitnya Islam politik; tentara bisa menganggap

gambaran ekonomi terlalu suram sehingga kegiatan politik yang memecah-belah tidak akan dibiarkan; negara ini bisa terbenam dalam kemelut dan bahkan pecah. Tetapi boleh jadi juga kita dapat membalikkan kejatuhan ekonomi ini dan mencegah terjadinya kerusakan ekonomi.

Mungkin dibutuhkan waktu tiga-empat tahun untuk membangun kembali ekonomi Indonesia. Perlu dilakukan proses pengejaran besar-besaran, dan kita harus bekerja keras dan efisien dengan menerapkan manajemen dan teknik-teknik produksi moderen. Harapan saya yang tulus adalah bahwa dalam beberapa tahun saja Indonesia akan "melompat" lagi.

Teuku Mohamad Daud, perintis pengusaha Indonesia, lahir di Perlak, Aceh, 1920. Setelah menyelesaikan pendidikan di Aceh dan Jakarta, ia bergabung dengan Tentara Nasional Indonesia (TNI), sesudah proklamasi kemerdekaan 1945. Karena diserahi tugas mendapatkan perlengkapan militer untuk TNI Komando Sumatra yang berpusat di Bukittinggi, Sumatra Barat, Daud terpaksa membiayai pengadaan perlengkapan tersebut dengan menyelundupkan komoditas pertanian dengan bantuan pamannya, Teuku Abdul Hamid Azwar. Pada 1947, atas saran Wakil Presiden Hatta, Daud dan pamannya mendirikan perusahaan dagang umum Indonesia milik negara yang pertama, yaitu Central Trading Corporation (CTC). Nama perusahaan ini kemudian diubah menjadi PN Tri Bhakti pada 1961, dan kemudian PN Panca Niaga, berpusat di Bukittinggi. Daud menjadi salah seorang Direktur CTC, tetapi tetap berdi-nas sebagai staf TNI, dan kemudian menjabat Presiden Direktur CTC sampai pensiun pada 1966. Ia kemudian mendirikan kelompok perusahaan swasta yang bergerak terutama di bidang konstruksi bersama beberapa rekannya.

Pada 1 Oktober 1996 dan, sekali lagi, pada Juni 1997 Teuku Mohamad Daud memberikan wawancara kepada Howard Dick dan Thee Kian Wie dari Dewan Redaksi *BIES* tentang pengalamannya menjalankan CTC, baik di masa perjuangan revolusi Indonesia maupun di masa awal kemerdekaan, serta pandangan-pandangannya mengenai peran pemerintah dalam perdagangan. Rujukan tentang kebijakan pemerintah berhubungan dengan pemerintahan Soeharto. Teuku Mohamad Daud meninggal pada 1999.

MASA MUDA DAN PENDIDIKAN

Setelah menyelesaikan pendidikan dasar di Aceh, saya pergi ke Jakarta (waktu itu bernama Batavia) untuk meneruskan pendidikan menengah di HBS. Saya bisa memperoleh pendidikan Belanda di sekolah eksklusif ini karena ayah saya seorang hulubalang (kepala distrik di Aceh). Selama menempuh pendidikan menengah di Jakarta, saya menumpang pada keluarga Belanda.

Ketika Perang Pasifik meletus dan Jepang menduduki Malaya-Inggris, saya dipanggil pulang ke Aceh oleh orangtua. Waktu itu tidak ada transportasi udara, sementara melakukan perjalanan lewat laut berbahaya. Jadi saya naik keretaapi dari Jakarta ke Merak, lalu menyeberangi Selat Sunda dengan feri sampai Tanjung Karang di ujung selatan Lampung. Ayah saya sudah mengirim mobil dari Aceh untuk menjemput kami. Adik saya dan saya menghabiskan waktu empat hari empat malam untuk sampai di rumah kami di Samalanga, sekitar 100 km

dari Lhokseumawe. Selama pendudukan Jepang saya tinggal di sana.

PERJUANGAN KEMERDEKAAN

Selama pendudukan Jepang saya mendapat latihan kemiliteran di Aceh, seperti latihan yang diberikan kepada pemuda Indonesia di Jawa yang masuk Peta, yaitu tentara dengan sponsor Jepang yang disebut *gyogun*. Latihan berlangsung sekitar 18 bulan.

Setelah Soekarno dan Hatta memproklamasikan kemerdekaan Indonesia pada Agustus 1945, saya memutuskan untuk ambil bagian dalam perjuangan kemerdekaan dengan bergabungkan diri pada Tentara Keamanan Rakyat (TKR), yang kemudian diubah namanya menjadi TNI. Waktu itu saya tidak punya pekerjaan lain, dan saya telah terpengaruh oleh propaganda Jepang, bahwa pada suatu ketika Indonesia akan merdeka.

Kami segera membentuk kekuatan militer sendiri di distrik kelahiran saya, dan saya menjadi komandan resimen yang meliputi daerah luas, termasuk Lhokseumawe. Dari segi militer kami sangat kuat waktu itu, sebab satu resimen Jepang dengan senjata lengkap telah menyerahkan seluruh senjatanya kepada kami.

Pada 1947 saya ditugaskan ke Staf Komando Militer Divisi V TNI di Aceh. Saya tinggal di sana selama enam bulan, sampai kemudian dipindahkan ke Komando Militer Sumatra yang berpusat di Bukittinggi, Sumatra Barat. Di sana saya diserahi tugas mengurus transpor, perlengkapan, dan persenjataan. Perlengkapan kami waktu itu sangat buruk, karena itu tantangannya adalah mendapatkan perlengkapan militer dan senjata yang sangat dibutuhkan.

Untuk membiayai semua itu saya dan paman saya, Teuku Abdul Hamid Azwar, mulai menyelundupkan komoditas pertanian dari Riau, daerah yang terdekat dengan Singapura. Ini

ternyata sangat sukar, karena kami tidak berpengalaman dalam apa yang sesungguhnya merupakan perdagangan barter. Kami mencoba mengumpulkan segala macam komoditas yang dapat diekspor, termasuk teh, kopi, dan karet. Dengan demikian kami menjadi pedagang.

MENDIRIKAN CTC

Pada suatu kali Wakil Presiden Hatta mengunjungi kami di Sumatra. Dihadiri oleh panglima kami, Jenderal Suhardjo, Hatta mengatakan kepada kami bahwa walaupun ia menyetujui apa yang kami lakukan, ditinjau dari sudut politik hal itu janggal. Di dalam Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) di Yogyakarta banyak dilancarkan kritik terhadap penyelundupan, dan sebagai prajurit tentara revolusi kami diharapkan untuk tidak melakukannya. Ia sarankan kepada kami untuk memecahkan masalah itu dengan melegalkan operasi kami. Ini dapat dicapai dengan memisahkan operasi militer dari operasi penyelundupan atau operasi perdagangan. Karena itu dapat dikatakan bahwa Central Trading Company (CTC) adalah gagasan Hatta.

Pak Azwar dan saya mendirikan CTC sebagai perusahaan dagang milik pemerintah di Bukittinggi pada 1947. Nama Inggris dipakai untuk menunjukkan prestise dan memberikan kesan bahwa perusahaan itu besar dan berorientasi ke luar. Dalam waktu singkat kami telah mendirikan cabang-cabang di seluruh Sumatra, termasuk Jambi, Sumatra Barat, dan khususnya Aceh. Dengan demikian kegiatan penyelundupan kami dilegalkan. Kadang-kadang, dengan suntikan modal, kami menerima kiriman peti-peti berisi opium mentah dari Jawa dengan pesawat kecil. Kami jual barang itu dan barang-barang lain kepada pedagang China di Pekanbaru, yang kemudian menyelundupkannya ke Malaya.

Kami sendiri juga memperjualbelikan barang dagangan. Di Aceh kami memiliki sarana pelayaran sendiri, kebanyakan berupa perahu, tapi kami juga punya *speedboat* PT-58 yang dikomandani oleh perwira Angkatan Laut, Laksamana John Lie (John Lie adalah tokoh etnis China yang terkenal karena jasanya menyelundupkan berbagai produk primer ke luar Indonesia untuk ditukarkan dengan senjata yang diperlukan bagi perjuangan kemerdekaan dalam menghadapi blokade laut Belanda. Waktu itu ia berpangkat kapten—*ed.*). Beberapa kali Belanda mencoba memblokade kami, tetapi mereka tidak dapat menemukan kami karena ada banyak teluk di Aceh, dari mana kami dapat melancarkan operasi. Produk-produk seperti karet dari Langsa kami selundupkan ke Penang, di mana CTC punya kantor cabang. Dari keuntungan yang diperoleh kami membeli seragam, sepatu, kendaraan, dan senjata yang sangat dibutuhkan oleh tentara. Kami membutuhkan barang, bukan uang, jadi penyelundupan kami itu betul-betul merupakan perdagangan barter.

Pada Desember 1948 Belanda melancarkan serangan kedua terhadap Republik. Sembilan belas hari sebelumnya saya membawa sebuah pesawat dari Bukittinggi ke Kutaraja di Aceh. Pesawat itu, "Seulawah", telah terbang dari Yogyakarta membawa beberapa perwira senior Angkatan Laut. Karena pesawat itu harus mengisi bahan bakar di Bukittinggi, istri saya, saya, dan kedua anak kami mendapat tempat duduk di pesawat. Saya tadinya bermaksud pergi ke Aceh untuk melakukan inspeksi rutin, tetapi ketika Belanda menduduki semua wilayah Republik kecuali Aceh, keadaan berubah samasekali. Pada waktu ditahan oleh Belanda, Presiden Soekarno telah mengangkat Sjafruddin Prawiranegara sebagai pejabat Kepala Pemerintah Darurat Republik Indonesia (PDRI) yang akan berpusat di Aceh. Saya dapat menjalankan kegi-

atan CTC dari sana, sedangkan Pak Azwar meloloskan diri ke Penang lewat Singapura. Di Penang Inggris membiarkan saja kegiatan kami lewat para pedagang China setempat, yang juga memiliki hubungan dengan orang China di Indonesia. Karena Jawa diduduki oleh Belanda, barang-barang impor yang kami dapat dari penyelundupan dikapalkan ke Aceh. Karena pasokan persenjataan cukup baik, maka yang kami butuhkan terutama adalah beras, pakaian, dan perlengkapan khusus.

MASA AWAL KEMERDEKAAN

Ketika Belanda mengakui kemerdekaan kita pada Desember 1949, Pak Azwar dan saya merasa bahwa tugas kami sudah selesai. Bagaimanapun, kami hanyalah pedagang amatir. Lagi pula, karena berkecimpung dalam perdagangan, saya tidak pernah terlibat dalam bisnis pemerintah.

CTC 99 persen adalah milik pemerintah, khususnya BNI 1946, sebuah bank negara. Karena menurut peraturan tentang badan hukum perusahaan itu harus memiliki dua pemegang saham, maka Pak Azwar memegang satu persen saham lainnya. Waktu itu Dewan Direktur CTC terdiri atas tiga orang direktur, Teuku Abdul Hamid Azwar, Haji Ahmad Thahir, dan saya. Anggota Dewan Komisaris adalah Teuku Mohamad Hasan, Gubernur Sumatra (waktu itu merupakan satu provinsi), Jenderal Suhardjo, Mr Lukman Hakim (kemudian menjabat Direktur Bank Indonesia dan Dutabesar untuk Jerman), Mr Abdul Karim, dan Mr Soeriaatmadja, seorang pejabat Dinas Koperasi di masa penjajahan Belanda. Semua anggota Dewan Komisaris CTC adalah orang pemerintah. Dewan Direktur mendapat kebebasan luas untuk mengelola perusahaan, dan memberikan laporan kepada Dewan Komisaris setiap tiga bulan.

Tidak lama sesudah pengakuan kemerdekaan, kami mengadakan rapat lengkap Dewan Komisaris di Hotel des Indes,

hotel paling terkemuka di Jakarta di masa penjajahan Belanda. Rapat juga dihadiri juga Wakil Presiden Hatta. Pak Azwar dan saya menyampaikan kepadanya dan kepada Dewan Komisaris bahwa kami menganggap tugas kami telah selesai, dan menyarankan untuk melikuidasi CTC. Hatta menolak permintaan kami dengan menyatakan bahwa kini ia punya tugas lain untuk kami, yaitu melawan monopoli "Big Five", lima perusahaan dagang besar Belanda. Menurut syarat-syarat persetujuan kemerdekaan dengan Belanda yang ditandatangani sesudah KMB, kelima perusahaan tersebut dan perusahaan-perusahaan Belanda lainnya berhak penuh meneruskan kegiatannya di Indonesia.

Pak Azwar dan saya menyadari betapa sukar tugas itu, terutama karena kami tidak lebih daripada 'orang kampung' yang tak berpengalaman, yang tak tahu apa-apa tentang bisnis internasional. Pengalaman kami hanya dalam penyelundupan dan perdagangan barter. Kami pun membicarakan apa yang harus kami lakukan. Karena tak punya pengalaman bisnis, kami menyadari bahwa kami harus mencari orang yang memiliki pengalaman dan ketrampilan yang dibutuhkan. Waktu itu, satu-satunya orang macam itu adalah orang Indonesia keturunan China. Karena itu kami mulai mendekati para manajer etnis China yang dipekerjakan oleh perusahaan-perusahaan besar milik orang Indonesia keturunan China, termasuk perusahaan Liem Goan Seng dan Kian Gwan. Seorang manajer senior maskapai Liem Goan Seng, Drs Koo Liong Bing, bersedia membantu kami. Lewat Pak Koo kami dapat merekrut para manajer etnis China lainnya. Pak Liem King Gie (ahli produk ekspor), Pak Tan Hong Tjay, dan Pak Tan Soen Kie, yang kami rekrut dari maskapai Kian Gwan. Mereka semua adalah manajer yang sangat berpengalaman, dan kami beruntung dapat "membajak" mereka. Drs Koo kemudian menjadi Direktur CTC.

Semula Pak Azwar dan saya sulit meyakinkan Dewan Komisaris untuk merekrut manajer Indonesia-China. Akhirnya kami berhasil, karena jelas kami tidak bermain politik dan hanya berkepentingan menjadikan CTC sebagai perusahaan yang efisien dan tangguh. Kami sampaikan kepada Dewan Komisaris bahwa tugas pertama CTC adalah mengurangi dominasi perusahaan-perusahaan Belanda atas ekonomi Indonesia. Hal ini tidak bisa kita capai dengan tangan-kosong. Jadi kami minta Dewan untuk mempertimbangkan para manajer Indonesia-China itu sebagai sarana CTC melawan perusahaan-perusahaan Belanda.

Saya lihat para manajer Indonesia-China itu adalah orang-orang Indonesia yang loyal. Hubungan mereka dengan para manajer dan staf CTC pribumi umumnya baik sekali. Tentu saja sangat membantu bahwa kebanyakan kami berpendidikan Belanda dan datang dari lingkungan sosial yang sama, sehingga kami dapat berkomunikasi dengan gelombang yang sama. Lebih sukar kiranya berkomunikasi dengan para konglomerat Indonesia-China sekarang ini, yang kebanyakan adalah China totok,¹ tidak berpendidikan Belanda, dan datang dari lingkungan budaya dan sosial yang benar-benar berbeda, sehingga cara berpikir mereka dan cara berpikir kami samasekali berbeda.

Berbicara tentang orang Indonesia pribumi dan nonpribumi, saya sendiri bukan 100 persen asli atau pribumi orang Aceh. Nenek-moyang saya datang dari daerah yang sekarang bernama Semenanjung Malaysia. Pada awal abad ke-17 seorang leluhur saya adalah Datuk Bendahara (Perdana Menteri)

¹ China totok adalah etnis China yang lahir di Negeri China (atau orangtuanya lahir di Negeri China). Karena itu secara budaya mereka adalah orang China yang bahasa pertamanya adalah bahasa China atau salah satu dialek China (Kanton, Hokkian, atau Hakka).

Johor yang keempat. Datuk Bendahara Johor yang pertama dan kedua masih bernama India, jadi saya simpulkan mereka tentu orang Hindu, sedangkan yang ketiga bernama Muslim. Selama pemerintahan Sultan Iskandar Muda di Aceh, pecah perang antara Aceh dan Johor. Perang berakhir dengan dikalahkan dan ditaklukkannya Johor, dan sultan serta Datuk Bendahara Johor yang keempat ditangkap dan dibawa ke Aceh. Sekitar waktu itu juga Hulubalang Samalanga meninggal, dan suatu delegasi besar menghadap Sultan Aceh untuk memohon agar diangkat hulubalang yang baru. Sultan mengangkat mantan datuk bendahara dari Johor. Pada masa yang cukup lama Aceh merupakan tempat tinggal berbagai ras—India, Arab, China, bahkan Portugis. Itu sebabnya kami orang Aceh pada umumnya bersikap toleran.

Kembali ke soal CTC: selain merekrut para manajer berpengalaman, kami juga mencoba mendapatkan orang-orang muda yang nantinya dapat menjadi manajer perusahaan yang trampil. Kami menyelenggarakan berbagai kursus pelatihan yang pada waktunya menghasilkan cadangan besar manajer berkualitas. Dari direktur sampai personel terendah, anggota staf dibayar baik, tidak menurut skala gaji pegawai negeri. Ini memungkinkan mereka hidup layak dengan gaji mereka, sehingga tidak perlu melakukan korupsi.

Semula kami tidak optimis menghadapi perusahaan-perusahaan besar Belanda tersebut, karena kami tahu betapa kuatnya mereka. Tetapi dengan kesabaran, keuletan, dan kerja keras, pelan-pelan kami berhasil meluaskan operasi kami, dan membuka kantor-kantor cabang di luar negeri. Cabang-cabang pertama yang kami buka awal 1950-an adalah di Singapura dan Penang, diikuti dengan kantor-kantor di Tokyo, Osaka, Amsterdam, Hamburg, London, dan New York. Membuka kantor cabang di London dan New York penting, karena kedua

kota itu merupakan tujuan utama sebagian besar produk ekspor kita, terutama karet. Memiliki kantor cabang di Tokyo juga krusial, karena Jepang telah menjadi pemasok besar berbagai barang konsumen yang kita butuhkan, termasuk tekstil dan produk-produk tekstil. Ketika bisnis dengan Jepang meluas, kami merasa perlu membuka kantor di Osaka. Kami juga membuka departemen pelayaran untuk bertindak sebagai agen pelayaran ke Eropa, AS, dan Jepang.

Distribusi dalam negeri untuk kebanyakan produk waktu itu berada di tangan pedagang etnis China. Karena mewarisi sistem distribusi ini dari masa penjajahan Belanda, kita harus bekerja dengan sistem itu. Untuk dapat bersaing dengan perusahaan-perusahaan dagang Belanda yang besar itu, kita harus menjual produk-produk kita dengan harga lebih murah. Ini tidak mudah, karena kita menghadapi kekuatan monopoli perusahaan-perusahaan tersebut yang sudah mengakar. Sebagai contoh, impor tepung waktu itu sepenuhnya dikuasai oleh perusahaan-perusahaan dagang Belanda itu, yang mengimpornya dari AS. Untuk mematahkan monopoli tersebut kami memutuskan mengimpor tepung dari Australia, dan kemudian mencoba bersaing dengan perusahaan-perusahaan dagang Belanda itu lewat program promosi penjualan secara aktif. Kami memuji-muji keunggulan tepung Australia dengan menekankan bahwa mutu roti yang dibuat dari tepung Australia sangat tinggi. Untuk membuktikan pernyataan itu, kami mengundang seorang ahli pembuat roti Australia untuk berkunjung ke Indonesia. Itulah kontak komersial pertama CTC dengan perusahaan Australia. Sesudah itu kami menerima banyak undangan untuk berkunjung ke Australia, tetapi pada waktu itu kami memusatkan usaha pada AS dan Eropa Barat.

Awalnya, kebanyakan produk yang kami impor adalah barang-barang konsumsi seperti tekstil. Lambat-laun, secara ber-

angsur-angsur, kami memasuki bidang-bidang yang lebih bersifat teknik, dengan mengimpor mesin disel dan barang-barang mesin lainnya. Karena itu kami harus membangun divisi teknik yang kuat. Untuk maksud itu kami mempekerjakan seorang insinyur Jerman; kebanyakan barang mesin yang kami impor berasal dari Jerman; sebagian lagi dari Inggris.

Kami menjalin hubungan baik dengan beberapa perusahaan Jerman, termasuk Henschell dan Stulcken di Hamburg, yang menunjuk CTC sebagai wakil resmi mereka di Indonesia. Stulcken adalah perusahaan galangan kapal yang membuat kapal layar latihan "Dewarutji" untuk Angkatan Laut Indonesia. Kami pun menjadi wakil resmi perusahaan Francis, Pont Mousson, yang memproduksi pipa, dan wakil resmi galangan kapal Belgia di Brielle, dekat Antwerpen. Lewat kontak kami dengan galangan kapal ini, CTC dapat memasok sekitar 20 kapal pantai berukuran 400-600 ton untuk Pelni, perusahaan pelayaran domestik baru milik negara Indonesia, dan untuk perusahaan-perusahaan pelayaran swasta Indonesia yang lain.

CTC menjadi wakil resmi suatu perusahaan gerbong keretaapi Jerman, Zimmering, Gratz, und Pauker, dan juga produsen lokomotif Henschell. Lewat kedua perusahaan ini sudah beberapa tahun kami memasok Perumka, perusahaan keretaapi milik negara, dengan ratusan gerbong. Kontras dengan situasi hari ini (1996-97—*ed.*), semua pembelian itu harus dilakukan lewat tender.

Kami juga menjadi wakil resmi suatu galangan kapal Jepang, Ishikawajima. Sebagai agennya, kami mengurus pasokan beberapa kapal perang yang dipesan oleh Angkatan Laut Indonesia, dan untuk itu kami mendapat komisi. Perusahaan-perusahaan dagang umum Jepang belum berperan banyak sampai tercapainya persetujuan mengenai pampasan perang Jepang untuk Indonesia pada 1957.

Kendati kami menghadapi banyak peraturan selama 1950-an, umumnya implementasinya tidak sukar, karena tujuannya jelas sekali. Sesudah 1961 pemerintah mulai semakin campurtangan dalam ekonomi dan pengelolaan perusahaan-perusahaan negara. Semula campurtangan itu tidak begitu mendalam, tetapi satu-dua tahun kemudian peraturan-peraturan yang ada menjadi semakin rumit hingga saya merasa situasinya hampir tak tertahankan lagi.

Ketika CTC diserahkan kepada Pemerintah Indonesia pada 1961, saya mau berhenti, karena saya melihat tidak ada gunanya lagi bekerja di perusahaan negara. Sayang, Menteri Perdagangan waktu itu, Arifin Harahap, dan penggantinya, Adam Malik, adalah sahabat-sahabat saya, dan mereka meyakinkan saya untuk tetap bertahan. Saya bertahan pada perusahaan (yang waktu itu bernama PN Panca Niaga) sampai 1966, ketika saya tidak bisa lagi sejalan dengan Menteri Perdagangan yang baru. Sesudah menyampaikan permohonan berhenti, saya harus menunggu tiga-empat bulan sebelum permohonan tersebut dikabulkan. Ketika pada suatu hari kebetulan saya bertemu dengan Pak Leimena, yang waktu itu menjabat Wakil Perdana Menteri, ia berkata pada saya, 'Daud, kamu ini seorang desertir!' Saya menjawab, 'Bukan, Pak, saya bukan seorang desertir, saya cuma mau merdeka!'

MASA PASCA PANCA NIAGA

Sesudah berhenti dari Panca Niaga, saya menganggur beberapa bulan. Karena merasa belum cukup tua untuk pensiun, bersama beberapa teman saya mendirikan kelompok usaha swasta baru yang masing-masing bersifat independen. Kami putuskan membuat struktur yang longgar karena semua pemegang saham adalah teman yang secara teratur bertemu tiga bulan sekali. Salah satu perusahaan yang kami dirikan adalah

Otis Indonesia, yang sampai sekarang menjadi agen dan distributor tunggal Otis Elevators di AS lebih daripada 25 tahun lamanya. Sesudah punya hubungan bisnis yang baik dengan perusahaan Otis, mereka mengusulkan untuk mendirikan perusahaan patungan dengan kami.

Perusahaan lain yang kami dirikan adalah Takeda Indonesia, perusahaan patungan dengan Takeda Pharmaceuticals Company dari Jepang. Di bidang konstruksi kami mendirikan Billfinger-Berger Indonesia, perusahaan patungan dengan perusahaan konstruksi Jerman, Billfinger dan Berger, yang bergerak di bidang konstruksi sipil, terutama *real estate*. Pada 1995 kami luaskan perusahaan patungan ini dengan mengundang perusahaan konstruksi Australia yang terkenal, Baulderstone Hornibrook, pembangun Sydney Opera House, untuk menjadi mitra yang ketiga. Yang lain adalah perusahaan patungan dengan perusahaan Jepang, Sumitomo Construction, yang terutama bergerak di bidang pembangunan gedung.

MEMBANDINGKAN ORDE LAMA DENGAN ORDE BARU

Menarik pengalaman dalam bisnis pada 1950-an dan awal 1960-an, saya berpendapat bahwa masa itu masih ada persaingan yang sehat. Sekarang (Oktober 1996—*ed.*) samasekali tidak ada persaingan yang sehat. Dalam bisnis harus ada persaingan yang sehat, karena lewat persaingan itu kita dipaksa bekerja keras, mendapatkan lebih banyak pengalaman, dan bertindak lebih efisien. Persaingan ini menjadi lebih penting lagi, karena dalam beberapa tahun ini kita akan dihadapkan pada tuntutan AFTA, APEC, dan WTO. Saya khawatir pemerintah sekarang tidak menyadari sepenuhnya serba tantangan yang akan dihadapi oleh ekonomi Indonesia. Tetangga-tetangga kita di Asia Timur, termasuk Malaysia, jauh berada di depan kita. Kita perlu mengambil langkah-langkah konkrit

sebagai persiapan menghadapi tantangan-tantangan tersebut, dan bukan sekadar membicarakannya.

Dalam konteks ini saya ingin menyinggung kebijakan Benteng pada awal 1950-an, yang dimaksudkan untuk memajukan pengusaha pribumi.² Saya menentang kebijakan itu, namun dengan cara-cara lain kebijakan itu masih juga ditempuh sampai sekarang. Tak dapat disangkal, kebijakan-kebijakan sekarang lebih buruk lagi. Memang, CTC memperoleh keuntungan dari kebijakan Benteng itu. Pada 1950-an saya bisa memahami dan mendukung tujuan pemerintah kita, yang coba mengurangi dominasi ekonomi Belanda atas ekonomi kita guna meluaskan usaha yang dimiliki dan dikuasai oleh kaum nasionalis Indonesia, pribumi maupun nonpribumi.

Sayang, pelaku bisnis nonpribumi, yang sebagian besar adalah orang Indonesia-China, lebih berhasil ketimbang orang Indonesia pribumi dalam mengambil keuntungan peluang bisnis yang dibuka bagi mereka dan dalam memupuk modal. Pemerintah Malaysia jauh lebih berhasil memajukan perkembangan pengusaha "bumiputra" (orang Malaysia pribumi). Walaupun tujuan Pemerintah Indonesia mencapai semacam keseimbangan antara usaha Indonesia pribumi dan nonpribumi baik, implementasi kebijakan itu masih banyak kekurangannya. Menurut pendapat saya, banyaknya pengusaha pribumi yang mau cepat kaya merupakan salah satu sebab tidak berhasilnya kebijakan Benteng.

Demi mencapai tujuan mengembangkan kelas pengusaha pribumi Indonesia yang kuat, pemerintah harus merancang strategi-strategi yang konkrit untuk memperlengkapi pengu-

² Untuk pembahasan lebih lanjut tentang kebijakan Benteng, lihat wawancara dengan Profesor Sumitro Djojohadikusumo, Sjafruddin Prawiranegara, dan Soedarpo Sastrosatomo dalam buku ini.

saha pribumi agar dapat mengatasi persaingan domestik dan internasional. Sekarang ini pemerintah tidak memiliki langkah-langkah untuk meningkatkan daya saing, bahkan bagi konglomerat besar sekalipun, baik yang dimiliki oleh pengusaha pribumi maupun nonpribumi. Satu-satunya kebijakan yang jelas sekarang ini adalah kebijakan seperti "mobil nasional" Timor (Manning dan Jayasuriya 1996: 18-21). Itu bukanlah kebijakan industri yang masuk akal.

Saya akan memberikan contoh kecil tentang tiadanya keberhasilan dalam meningkatkan daya saing produk-produk kita sendiri. Pada 1950 saya mengunjungi Eropa untuk pertama kalinya. Waktu itu penerbangan dengan pesawat Constellation ke Eropa memakan waktu empat hari. Saya meninggalkan Jakarta pagi hari dan tiba sore hari di Bangkok, di mana saya tinggal di satu hotel sederhana tak jauh dari bandara. Untuk makan malam, saya memesan *steak*, sayuran, dan buah. Buah dihidangkan dalam keranjang, berupa jeruk, pisang, dan mangga. Saya tidak makan buah itu karena betul-betul rendah mutunya. Sekarang kita mengimpor buah Thailand yang tinggi mutunya dalam jumlah besar. Kita harus menarik pelajaran yang benar dari contoh-contoh seperti ini. Jelas ada yang salah menyangkut kebijakan pertanian kita sekarang.

Index

A

- Abdulgani, Roeslan, 2, 134
- Aceh, 22, 25, 143, 209, 257, 275-278
- Achmad, 193
- Afiff, Saleh, 197
- Afrika
 - anggaran, 223
 - bantuan, 181
 - kondisi infrastruktur, 223
 - korupsi, 223
 - problem utang, 182
- AFTA (ASEAN Free Trade Area), 174
- Audit, D.N., 85
- Akademi Statistik, 84
- Aksi Polisionil, 131
- Alamsyah, Mayjen, 244
- Alatas, Ali, 172
- Alisjahbana, Sutan Takdir
 - konstitusi Indonesia Merdeka, 130
 - aluminium, 56, 64, 65
- AMS (Algemene Middelbare School), 77
- anggaran berimbang, 24
- Angkatan Bersenjata
 - dwifungsi, 104
- Angkatan Darat, 88
 - kurikulum di Seskoad, 104
- Angkatan Perang Sekutu, 235
- Anwar, M. Arsyad, 183
- APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation), 176-178
 - EPG (Eminent Persons Group), 179
 - pertemuan pertama di Seattle, AS, 179
- Asahan, 54, 65, 68
- ASEAN (Association of Southeast Asian Nations), 173
 - Committe on Trade and Tourism, 173
- Astek (Asuransi Tenaga Kerja), 252

Asuransi Bintang, 124, 137,
138, 141
Asuransi Jiwasraya
Bumiputera 1912, 128
Australian National University,
168
Azwar, Teuku Abdul Hamid,
143, 274, 276, 279

B

Bakrie, Achmad, 168
NV Kawat, 146
Balderston, Fred, 99
Bank Dunia, 79, 107, 108, 224
Bank Indonesia, 245
Bank Niaga, 124, 141-142, 147
Bapedal (Badan Pengawas
Dampak Lingkungan), 215
Bappenas (Badan Perencanaan
dan Pembangunan
Nasional), 108, 205, 207, 219
batubara, 255
Bauer, Peter, 10
Bawono, Sri, 192
BBC (British Broadcasting
Corporation), 131
Belanda
aksi militer kedua, 31
Bell, Bernard, 108
beras tekad, 201
Berdikari (berdiri di atas kaki
sendiri), 166
Bergson, Henri, 4
Berkeley
connection, 13
Big Five, 16, 24, 143, 280
Bimas (Bimbingan Massal), 250
Bineksos (Badan untuk
Memajukan Ilmu Ekonomi
dan Sosial), 168

Biro Perancang Nasional, 55, 84,
193-194
Biro Perancang Negara, 20
Biro Statistik Dominion (DBS), 81
Bishop, Prof., 99
BKPM (Badan Koordinasi
Penanaman Modal), 54, 111
Blake, Donald, 240
BLK (Balai Latihan Kerja), 253
BNI (Bank Negara Indonesia),
16, 133, 138, 279
Boediono (Dirjen Pembangunan
Masyarakat Desa), 193
Boehm-Bawerk, Von, 7
Bofors, 138
Bondowoso, 162
boom Korea, 20
boom minyak bumi, 169
BPS (Biro Pusat Statistik), 80-85,
166, 229, 230
Brundtland Commission, 212
Brundtland, Gro, 212
budaya Jawa, 201
Budi Utomo, 129
Budiardjo, Carmel, 85, 102
Bukittinggi, 276
Bulog (Badan Urusan Logistik),
251
BUMN (Badan Usaha Milik
Negara), 118
BUTSI (Badan Urusan Tenaga
Kerja Sukarela Indonesia),
253
BUUD (Badan Usaha Unit
Desa), 250

C

Caltex, 116
*Capitalism, Socialism and
Democracy*, 6

Centraal Plan Bureau, 79
 Challabi, Hisyam, 269
 Chamberlin, Edward, 6, 7, 80
 China perantauan
 modalnya, 112
 Chrysler Motors, 145
 Ciputra, 168
 Cirebon, 15
creeping militarism, 89
 CTC (Central Trading
 Company), 142, 144, 277,
 278, 279, 282
 cabang-cabangnya, 282
 kegiatan utamanya, 143
 manajer Indonesia-China, 281
 perubahan menjadi Panca
 Niaga, 285
 perusahaan Jerman, 284

D

Darjatmo, Mayjen, 88
 Daud, Teuku Mohamad, 143
 tentang kebijakan Benteng, 287
 Dekon (Deklarasi Ekonomi),
 76, 87, 145, 241
 isinya, 87
 Dekrit Majelis
 Permusyawaratan Rakyat
 Sementara No. 23 1966, 203
 Dekrit Pemerintah No. 5 Tahun
 1964, 149
 Demokrasi Terpimpin, 164
 Departemen Koperasi dan
 Pengembangan Usaha Kecil,
 246
 Departemen Pendidikan dan
 Kebudayaan
 Konsorsium Ilmu-ilmu
 Sosial, 182
 Departemen Perdagangan, 169

Departemen Pertambangan, 254
 Departemen Tenaga Kerja, 252,
 254
 Departemen Tenaga Kerja,
 Transmigrasi, dan Koperasi,
 252
 desentralisasi, 225, 228
 Dewan Moneter, 21
 Dialog Utara-Selatan, 172
 DIP (daftar isian proyek), 205
 Djakarta Lloyd, 153
 Djanin, Arief, 197
 Djojahadikusumo, Sumitro, 28,
 32, 33, 37, 46, 49, 98, 99, 100,
 101, 103, 131, 132, 135, 138,
 141, 144, 163, 164, 168, 169,
 194, 195, 202, 237, 238, 239,
 240, 244, 245
 buku *Ekonomi Pembangunan*, 10
 dialog di ITB, 109
 disertasinya, 7
 jabatan menteri di Kabinet
 Natsir, 16
 jabatan Menteri Keuangan, 19
 Jakarta School of Economics,
 102
 kampanye Beras untuk
 India, 14
 penyelundupan, 15
 pidato pengukuhan sebagai
 profesor, 10
 tentang alih teknologi, 25
 tentang beban
 ketergantungan, 8
 tentang Boeke, 8
 tentang orang Belanda, 17
 tentang pencetakan uang
 Republik, 14
 tentang pengendalian
 devisa, 24

tentang Program Benteng, 17
tentang Rencana Urgensi
Ekonomi, 16
tentang Sjafruddin
Prawiranegara, 18
tentang Soekarno, 3
tentang sukubunga, 22
tentang Widjojo, 12
tugas di PBB, 15

Djokosutono, Prof, 100, 101, 164

Djuanda, Ir, 55, 83

DRN (Dewan Riset Nasional),
159

Dunia Ketiga
masalah-masalahnya, 90

E

ECAFE (Komisi Ekonomi
untuk Asia dan Timur Jauh),
82

efek pengganda, 247

egoisme sektoral, 214

Ekonomi Terpimpin, 164

ELS (Europese Lagere School),
186

Empat Butir Presiden Truman,
89

Erasmus University, 3

Eropa Timur, 93

F

FEUI (Fakultas Ekonomi
Universitas Indonesia), 76,
85, 98, 99-101, 103, 105, 111,
132, 163, 165, 167, 191, 194,
196-197, 200, 217, 237, 239-
241, 243-245
esprit de corps, 200

Filipina
kebijakan modal asing, 110

Fisher, Irving, 7

Ford Foundation
beasiswa, 240

Fox, Matthew, 131, 132, 135

Freeport Sulphur, 114

Friedrich Ebert Stiftung
pelatihan pemimpin serikat
buruh, 112

G

G. Kolff (percetakan), 30
gas alam, 255

Gasset, Ortega y, 4

GATT (General Agreement on
Tariffs and Trade), 175, 178

Geertz, Clifford, 1

Gestapu (Gerakan 30
September), 85

Gesuri Lloyd, 152

GH (Geneeskundige
Hogeschool), 130

Glassburner, Bruce, 23, 101, 240

GNB (Gerakan Non-Blok), 179

Gosplan, 78

Gromyko, 15

groothandel, 144

Grossman, Gregory, 198, 199

Gunting Sjafruddin, 42

gyogun, 276

H

Habibie, B.J., 221, 271

Hadi, Hariry, 204, 244

Hakim, Lukman (Mr), 279

Halim, Barli, 111

hambatan nontarif, 175

Hamengku Buwono IX, Sultan,
108, 164, 242

modal ISTA, 139

Hansen, Alvin, 7, 80

Hapag-Lloyd, 137, 150, 152
 Harahap, Arifin, 285
 Hartarto, 214
 Hartiningsih, Maria, 219
 Harvard University, 80, 102
 Hasan, Fuad, 88, 204, 242, 244
 Hatta, Mohammad, 2-4, 15, 29,
 134-135, 144, 188
 uang Republik (ORI), 30
 CTC, 142
 kelompok diskusi, 189
 pengunduran diri sebagai
 Wakil Presiden, 190
 konsekuensi pengunduran
 diri sebagai Wapres, 190
 tentang transmigrasi, 192
 tentang penyelundupan, 277
 rencana likuidasi CTC, 280
 HBS (Hogere Burgerschool), 2, 275
 Heeren, Dr
 survei di Lampung, 191
 Heller, Walter, 13
Het Financieel Dagblad, 33
 Higgins, Benjamin, Prof, 238
high-yielding varieties, 250
 Hindu University of Benares, 78
 HIS (Hollands-Inlandsche
 School), 161, 234
 Hotel des Indes, 136
 Houwink, A., 34
 Huffington, 257
 Humardani, Sudjono, 89, 244
 Hussein, Saddam, 269

I

ICA (International Cooperation
 Administration), 98
 ICAME (Center for the
 Advancement of
 Management Education), 240

ICEC (International Conference
 on Economic Cooperation),
 173
 Dana Bersama, 172
 ICMI (Ikatan Cendekiawan
 Muslim Indonesia), 220, 221
 identitas budaya, 226
 ideolog pembangunan
(developmentalists), 90
 IDT (Inpres Desa Tertinggal), 194
 IEA (International Energy
 Agency), 259
 kontak dengan OPEC, 265
 IFAD (International Fund for
 Agricultural Development),
 173
 IGGI, 108, 109
 ILO (International Labour
 Organisation), 113, 254
 IMF (Dana Moneter
 Internasional), 79, 107-108
 Inco, 114
 India
 pertemuan OPEC-IEA
 kelima, 266
 Indolog, 1, 3, 8
 Indonesia
 cadangan batubara, 256
 diversifikasi sumber energi,
 255
 empat pilar kebijakan
 energi, 255
 geografinya, 64
 konfrontansi dengan
 Inggris, 171
 kontrak industri
 pertambangan, 114
 neraca transaksi modal
 terbuka, 110
 pasar tenaga kerja, 113

sumberdaya alam, 110
 Indonesia Timur
 infrastruktur fisik, 209
 Inmas (Intensifikasi Massal),
 250
 Inpres (Instruksi Presiden), 205
 Inpres No. 4/1985, 150
 Instel (Indonesian Stevedoring
 Ltd), 148
 IPEC (Independent Petroleum
 Exporting Countries), 267
 pertemuan dengan OPEC,
 268
 IPPI (Ikatan Pemuda dan
 pelajar Indonesia), 187
 Irak, 258
 embargo internasional, 268
 serbuan ke Kuwait, 269
 Irian Barat, 16, 101
 ISC (Indonesian Service
 Corporation), 135
 ISEI (Ikatan Sarjana Ekonomi
 Indonesia), 86
 Iskandar, Nathanael, 201
 Iskaq, 20
 ISTA (Indonesian Shipping and
 Transport Agency), 136
 Isthmian Lines, 133, 136, 148
 ITP (International Teachers
 Program), 241
 ITTO (International Tropical
 Timber Organisation), 220

J

Jacobson van den Berg, 136-137
 Jakarta School of Economics, 195
 Javasche Bank, 18, 31-33, 43, 44
 nasionalisasi, 32, 33, 45
 perundangan mengenai
 nasionalisasinya, 34

Jawa
 tekanan penduduk, 247
 Jepang, 63
 dan prasangka-
 prasangkanya, 73
 investor, 110
 kedudukannya di dunia, 73
 MITI, 73
 Jerman Barat
 serikat buruh, 111
 Joedono, Billy, 168
 John Lie, 278

K

Kabinet Ali Sastroamidjojo, 20
 Kabinet Ali Sastroamidjojo
 Kedua, 22
 Kabinet Burhanuddin
 Harahap, 21
 Kabinet Hatta, 41-42
 Kabinet Natsir, 43
 Kabinet Pembangunan Kedua,
 113
 Kabinet Sjahrir, 36
 Kabinet Sukiman, 19, 32
 Kabinet Wilopo, 20, 32
 Kadilangu, 128
 Kadin (Kamar Dagang dan
 Industri Indonesia), 120, 122
 Kalimantan Barat, 64
 KAMI (Kesatuan Aksi
 Mahasiswa Indonesia, 105,
 242
 Kantor Menteri Negara
 Lingkungan Hidup, 210
 Kantor Statistik Provinsi, 83
 kapitalisme, 51, 189
 Karim, Abdul (Mr), 279
 Kartasasmita, Ginandjar, 270
 Kartomo, 189

- KASI (Kesatuan Aksi Sarjana Indonesia), 242
 Keidanren, 121
 Kementerian Keuangan, 18
 Kementerian Penerangan, 131
 Kementerian Perekonomian, 80
 Keyfitz, Nathan, 81
 Khouw Bian Tie, 33
 Kindleberger, Charles, 238
 King, Archibald, 136
 Kissinger, Henry, 98
 OPEC, 263
 Klaten, 129
 KMB (Konferensi Meja Bundar), 15, 19, 236, 280
 Knight, Frank, 6
 KNIL (Royal Netherlands Indies Army), 16
 KNIP (Komite Nasional Indonesia Pusat), 277
 Koalisi Global untuk Afrika, 223
 Koentjaraningrat, 201
 Kolopaking, Sunarjo, 164
 Komisi Eropa, 171, 182
 ekspor garmen, 171
 Komisi Nasionalisasi Bank Jawa, 33
 Kondratiev, 9
 Konferensi Kependudukan, 218
 Konferensi Mahasiswa Asia-Afrika Pertama, 197
 Konferensi Pembangunan Masyarakat, 217
 Konstituante, 190
 Koo Liong Bing, Drs, 280
 Korea Selatan, 63
 krisis keuangan Asia, 262
 KUD (Koperasi Unit Desa), 250-251
 dasar pemikirannya, 250
 kurs valuta ganda, 245
 Kusumaatmadja, Sarwono, 219
 Kusumasumantri, Iwa, Mr, 129
 kweekschool, 128
- L**
 LAAPLN (Lembaga Alat-alat Pembayaran Luar Negeri), 140
 ladang Arun, 257
 ladang Badak, 257
 ladang Duri, 257
 Lange, Oscar, 164
 Laporan Kansu, 174
 LEAD (Leaders on Environment and Development), 218
 Lee Kuan Yew, 25
 Leibenstein, Harvey, 195, 198
 Leimena, J., 145, 285
 Leknas (Lembaga Ekonomi dan Kemasyarakatan Nasional), 200, 202
 Lembaga Devisa, 17, 21
 Lembaga Pelabelan Lingkungan, 220
 Leontieff, Wassily, 80
 Lewis, Arthur, 10
 Lhokseumawe, 66, 276
 Lieftinck, Mr, 33
 Liem Goan Seng (maskapai), 280
 Liem King Gie, 280
 London School of Economics, 102
 LP3E-Kadin (Lembaga Penelitian dan Pengembangan Ekonomi Kadin), 120
 LPEM-FEUI (Lembaga Penelitian Ekonomi dan Masyarakat, Fakultas

Ekonomi Universitas
Indonesia), 12, 101, 168
LSM (lembaga swadaya
masyarakat), 193, 207, 211,
216, 219

M

Machiavelli, 4
Madiun, 78
Madjid, Nurcholis, 221
Mafia Berkeley, 13, 199
Magelang, 14
Makassar, 148, 208
Malang, 14, 30, 31, 158, 161-163,
236
Malaya, 133
Malaysia
 Federal Land Development
 Authority, 249
Malik, Adam, 242, 285
Malraux, Andre, 4
Maluku, 209
Mangkusuwondo, Suhadi, 189,
222
Manipol (Manifesto Politik), 84
Mansergh, Jenderal, 235
Maramis, A.A., 41
Maryono, 100, 101
masyarakat Pancasila, 221
Masyumi, 23, 33
McGill University, 100, 237, 238
McNamara, Robert, 223
Mears, Leon, 240
MFA (Multi-Fibre Agreement),
176
MIT (Massachusetts Institute of
Technology), 99, 165, 238
Mobil Oil, 257
modal asing
 protes mahasiswa, 108

Mooy, Adrianus, Dr, 172
MPRS (Majelis
 Permusyawaratan Rakyat
 Sementara), 243
Muhammadiyah
 Hisbulwathon, 233
MULO (Meer Uitgebreid Lager
 Onderwijs), 234
Mulyana, Benny, 189
Mulyatno, 84, 86
Myint, Hla, 8

N

NAFTA (North American Free
 Trade Area), 177
Nasser, Gamal Abdul, 190
Nasution, A.H., Jenderal, 26,
242
nation building, 191
Nationale Handelsbank, 138
Nationale Nederlanden 1835,
137
Natsir, Moh. 22
negara berkembang, 172
Neumark, Daniel, Dr, 84
NICA (Netherlands Indies
 Civil Administration), 236
Nietzsche, 4
Nigeria, 224
Ning, Hasjim, 135, 145, 147
Nitisastro, Widjojo, 12, 88-89,
99-109, 117, 119, 162-163,
165, 171, 173, 181, 193, 195,
197, 201-202, 211, 217, 222,
241, 241-244, 260
 diksusi hari Sabtu, 199
 krisis Pertamina, 116
 rancangan undang-undang
 untuk Pertamina, 118
Rencana Impor Barang, 227

Noer, Deliar, 189, 204, 244
Nusa Tenggara, 209

O

Ong Eng Die, 20, 45
OPEC (Organisation of the
Petroleum Exporting
Countries), 172, 257-258,
262, 268
"big boy", 263
manajemen pasokan, 259
negara-negara non-OPEC,
259
Orde Baru, 199
modal asing, 109
Orde Lama, 167
OrdeLama, 56, 111
ORI (Oeang Repoeblik
Indonesia), 29
Otis Indonesia, 286
Oudt, A., 33
Oxford University, 4

P

pajak nonmigas, 261
Paku Buwono X, Sunan, 233
Paku Buwono, Sunan, 128
Palembang, 186
Pamungkas, 107
Panca Niaga, 145, 285
Panglaykim, 138
Pantai Indah Kapuk, 215
Papandreou, Andreas, 13, 198
PBB (Perserikatan Bangsa-
Bangsa)
Sidang Dewan keamanan,
131
PBF (Pacific Business Forum, 181
PDRI (Pemerintah Darurat
Republik Indonesia), 278

pembangunan sosial dan
budaya, 90
penanaman modal, 90
pendudukan Jepang, 3, 36, 77,
97, 131, 139, 161, 234, 276
penyelundupan, 132, 143, 277-
279
Penyulingan Alumina Bintan, 65
perang Arab-Israel, 264, 269
perang Iran-Irak, 257-259, 264
dampaknya, 258
Perang Saudara Spanyol, 4
Perang Teluk, 264, 268
Peristiwa Solo, 41
Persetujuan Linggadjati, 131
Persetujuan Renville, 163
Pertamina, 116, 118, 257
konfliknya dengan
pemerintah, 117
kontrak bagi hasil, 117
krisis, 115, 255
Peta (Pembela Tanah Air), 234, 235
Piet Haryono, 119
PKI (Partai Komunis
Indonesia), 22, 47, 79, 84-87,
241
PMA (penanaman modal asing), 112
PMDN (penanaman modal
dalam negeri), 112
PNI Partai Nasional
Indonesia), 21
PPMI (Perserikatan
Perhimpunan Mahasiswa
Indonesia), 197
Prawiranegara, Alamsyah
Ratu, 244
Prawiranegara, Sjafruddin, 14,
18-19, 29, 31, 34, 278
perdebatannya dengan
Sumitro, 46

tentang Aceh, 46
 tentang Hatta, 41
 tentang industri, 49
 tentang modal asing, 47
 tentang orang Belanda, 44
 tentang ORI, 41
 tentang pembangunan manusia, 48
 tentang pengertian riba, 50
 tentang PRRI, 47
 tentang Sjahrir, 40
 tentang transmigrasi, 47
 tentang visi baru Islam, 50
 Prawiro, Radius, 169, 171, 181
 Prebisch, Raul, 18, 89
 Priasmoro, 107
 Program Benteng, 46
 Prokasih (Program Kali Bersih), 212
 Proyek Indonesia Toward the Year 2000, 25
 Proyek Olefin, 70
 PRRI (Pemerintah Revolusioner Republik Indonesia), 37, 47
 PSI (Partai Sosialis Indonesia), 25, 86, 91, 146
 PT PUSRI, 56
 PT Putera, 135
 PT Semen Gresik, 56
 Pulau Bintan, 64
 Putaran Uruguay, 175
 isi pembicaraan, 175

R

Rais, Amien, 221
 Ramphal, Sridath, 218
 RCA (Radio Corporation of America), 135
 Rencana Urgensi Ekonomi, 46

Repelita (Rencana Pembangunan Lima Tahun), 60
 Repelita I, 107
 Republik Rakyat China tenaga listrik, 70
 Revolusi Hijau, 93
 Riau, 276
 RIB (Rencana Impor Barang), 227
 RIS (Republik Indonesia Serikat), 42, 47
 Rosenstein-Rodan, R.N., 195
 Rosovsky, Henry, 198
 Rostow, 9

S

Sabaruddin, T.R.B., 33
 Sadikin, Ali, 149
 Kementerian Pelayaran, 149
 Sadli, Mohammad, 88, 181, 195, 202, 222, 239, 241, 243, 244, 254
 tentang Kadin, 121
 tentang swasta Indonesia, 120
 tentang teknokrat ekonomi, 119
 tentang Widjojo, 119
 sikapnya terhadap sektor swasta yang kuat, 121
 pidatonya yang penting, 241
 Sakirman, Ir, 85
 Saleh, Chairul, 43
 Saleh, Rachmat, 163, 169, 175, 181
 Salim, Emil, 88, 103, 105-106, 108-119, 181, 184, 242-243
 disertasinya, 198
 gagasan "pemerintah" mahasiswa", 196

- pandangan *menang tanpa ngasorake*, 211
 pidato pengukuhan sebagai profesor, 204
 Sistem Ekonomi Pancasila, 190
 sistem komunikasi satelit Palapa, 208
 tentang keanggotaannya di ICMI, 220
 tentang konflik kepentingan, 206
 tentang korupsi birokrasi, 205
 tentang mutu pendidikan, 229
 tentang pengawasan eksternal, 210
 tentang suksesi, 224
 tentang Widjojo, 216
 Salim, Haji Agus, 185
 Samudera Indonesia, 124, 154-155
 Samuelson, Paul, 99, 165
 Sastroamidjojo, Ali, 2, 24, 45
 Sastrosatomo, Soebadio Indonesia Muda, 130
 Sastrosatomo, Soedarmo tentang pembentukan organisasi, 154
 Saubari, Mohammad tentang pencetakan ORI, 29
 Saudi Arabia, 60
 "swing supplier", 260
 produksi minyak bumi, 260
 SBSI (Serikat Buruh Seluruh Indonesia), 112
 Schacht, Hjalmar, 19, 20
 Schumpeter, J.A., 5
 Scitovsky, Tibor, 198
 Seda, Frans, 108
 Sediono, Moh., 33
 Seminar Angkatan Darat Kedua, 105, 203, 243
 Seminar Kebangkitan Semangat 1966—Menjelajah Tracee Baru, 242
 Seminar Tracee Baru, 105
 Sensus Penduduk, 82, 84
 Seskoad (Sekolah Staf dan Komando Angkatan Darat), 202
 Seskoal (Sekolah Staf dan Komando Angkatan Laut), 104
 Seskoau (Sekolah Staf dan Komando Angkatan Udara, 104
 Sespanas (Sekolah Staf Pegawai Negeri), 210
 Seulawah, 278
 Siber, Kemal, 108
 Silitonga, Maruli, 196
 Simatupang, T.B., 16
 Singapura, 133
 Siregar, Arifin, Dr, 172
 Sitsen, H.W., 167
 Sjahrir, Sutan, 3, 14, 25, 26,, 36, 40, 41, 43, 130, 131, 146
 sikapnya terhadap Jepang, 130
 Skandinavia *onbudsman*, 207
 Slamet, Soetikno, 33
 SMT (Sekolah Menengah Tinggi), 234
 Soedarmo Corporation, 124, 135, 140, 145, 155
 Soedjatmoko, 76, 86-89, 130-131
 Soedradjad, 168

- Soeharto, 106, 113, 179-182,
202-204, 217, 219, 223-224,
227, 242-245, 251, 260, 274
"beras tekad", 201
akal sehat, 227
dukungan kepada teknokrat
ekonomi, 108
Insiden Dili, 117
kesukaan memancing, 213
Ketua GNB, 222
komitmennya pada APEC,
226
krisis Pertamina, 117
masalah lingkungan, 211
nasihatnya kepada Cory
Aquino, 225
pendidikan di Seskoad, 103
pengendalian devisa pada
1967, 227
peresmian satelit Palapa,
209
perlindungan lingkungan
hidup, 213
pidato di Wonogiri, 213
program transmigrasi, 247
Prokasih, 213
sikapnya kepada Ibnu
Sutowo, 117
Soehoed, A.R., 107
tentang 52 industri dasar, 58
tentang "high-tech", 59
tentang pembangunan
Asahan, 64
tentang penduduk
pedesaan, 67
tentang peran Jepang, 72
tentang perusahaan negara, 66
tentang substitusi impor, 57
tentang swastanisasi, 67
tentang usaha pribumi, 74
Soekarno, 2, 4, 24, 40, 86, 189,
224, 241
nasionalisasi bisnis Belanda,
144
pertemuan di (Istana)
Cipanas, 202
tentang armada dagang, 149
Soemardjan, Selo, 88, 105, 201, 242
Soemohardjo, Oerip, Jenderal,
235
Soeriaatmadja, Mr, 279
Soetomo (Bung Tomo), 235
Soewarto, Letjen, 88, 103-105,
202, 243
Solo, 14
Solow, Robert, 99, 165
sosialisme, 51, 91, 189
SPSI (Serikat Pekerja Seluruh
Indonesia), 252
Steeg, Helga (Ny), 264
Veem, Stroohoeden, 148
Subandrio, 86-87
Subroto, 100-101, 103, 106, 195, 202
disertasinya, 239
tentang energi nuklir, 270
tentang koperasi, 251
tentang krisis moneter, 271
tentang program
transmigrasi, 246
subsidi, 261
tentang Orde Lama, 167
Suhardjo, Jenderal, 279
Suhartono, R.B., 170
Sukamdani, 120
Sukiman (Perdana Menteri), 33
Sumardi, Sulaiman, 244
Sumarlin, J.B., 108, 115, 116, 119,
199
Sumawinata, Sarbini, 97, 105,
201, 204, 244, 246

- tentang demokrasi, 93
- tentang industrialisasi pedesaan, 92
- tentang pembangunan Indonesia, 91
- Surabaya
 - Tanjung Perak, 235
- Surachman, 14
- Susenas (Sensus Pertanian, Sensus Industri, dan Survei Sosial Ekonomi Nasional), 84
- Sutowo, Ibnu, 115, 117, 119, 255, 257
 - tentang kontrak Pertamina, 116
- T**
- Tahija, Julius, 147
- Tahir, Haji, 143
- Taiwan, 63
- Takeda Indonesia, 286
- Taman Siswa, 129
- Tamboe, Charlie, 131
- Tan Goan Po, 100, 101, 136, 237, 239
- Tan Hong Tjay, 280
- Tan Soen Kie, 280
- Taussig, 6
- teknokrat ekonomi
 - gagasan pembangunan sektor pertanian, 251
 - pandangan mengenai masa awal pembangunan, 204
- teknologi tepat guna, 62
- TH (Technische Hogeschool), 77, 97
- Thaher, Haji Ahmad, 279
- Thailand
 - kebijakan modal asing, 110
- Thatcher, Margaret, 171
- The American University, 80
- The Leader, the Man, dan the Gun, 242
- Theorie der Wirtschaftlichen Entwicklung*, 5
- Theory of Interest*, 7
- Theory of Monopolistic Competition*, 6
- Tim Ahli Ekonomi Presiden Republik Indonesia, 106
- Tim P-7, 222
- Tim Teknis Penanaman Modal Asing, 109, 111
- Tinbergen, 9, 79
- TKR (Tentara Keamanan Rakyat), 276
- TNI (Tentara Nasional Indonesia), 16, 31, 162
- transmigrasi
 - efek "penarik", 246
 - efek "pendorong", 246
 - masalahnya yang besar, 248
 - swasembada beras, 247
- Trikora Lloyd, 152
 - Grup Bimantara, 153
- TRIP (Tentara Republik Indonesia Pelajar), 162
- UNCTAD IV, 172
- Undang-Undang
 - Kependudukan No. 10/1992, 218
- Undang-Undang Penanaman Modal Asing, 107, 146
- Undang-Undang Perusahaan Negara Tahun 1969, 118
- Uni Soviet, 78, 93
 - pembangunan, 166
- United States Export-Import (Exim) Bank, 133
- Universitas Gadjah Mada, 103, 119, 243

University of California, 13, 99,
101, 165, 190, 197, 240
USAID (United States Agency
for International
Development), 99
Vereniging voor de
Effectenhandel, 33
Vo Nguyen Giap, 5
Voice of America, 131
Volksraad, 40
Wahid, Abdurrahman, 221
Wardhana, Ali, 102, 105-106,
119, 181, 195, 197, 199, 202,
222, 242-245
warlord, 208
Wawasan Nusantara, 153
Wertheim, Prof., 163
Wibisono, Jusuf, 19, 32-33, 45
Wibowo, 138
Wilopo, 79
Wirahadikusuma, Umar, 202
Wiweko, 77
WUS (World University
Service), 237
Yamani, Sheik Zaki, 269
Yayasan Kehati, 219
Yogyakarta, 14, 30-31, 33, 42,
97-98, 101, 103, 127, 130, 133,
139, 154, 234, 235, 278
YPB (Yayasan Pembangunan
Berkelanjutan), 218
Yugoslavia
 hubungan buruh-
 manajemen, 252
Zain, Harun, 199
Zorro Corporation, 135

Tentang Editor

THEE KIAN WIE, lahir di Jakarta 1935, adalah Staf Ahli P2E-LIPI. Dia juga menjadi anggota Dewan Riset Nasional dan Akademi Ilmu Pengetahuan Indonesia. Fokus penelitiannya adalah sejarah ekonomi Indonesia moderen, industrialisasi, dan peran PMA di negara-negara Asia Timur, khususnya Indonesia. Bukunya yang mutakhir adalah *Pembangunan, Kebebasan, dan "Mukjizat" Orde Baru* (Jakarta: Penerbit Buku Kompas bekerjasama dengan Freedom Institute, 2004), *The Emergence of a National Economy—an economic history of Indonesia, 1800–2000* bersama Howard Dick, Vincent Houben, dan J. Thomas Linblad (Sydney: Allen & Unwin, 2002).