

inflasi dan ketegangan strukturil



**disusun oleh :
dr. ali wardhana**

penerbit : p. t. „ERESCO” bandung

495
180

INFLASI DAN KETEGANGAN STRUKTURIL

Disusun Oleh :

Dr. ALI WARDHANA

Diterbitkan dengan bantuan
Departemen Research Nasional

Djakarta.

P. T. ERESKO Dj. Geusanulun 1
Bandung.

KATA PENGANTAR

Didalam ketetapan M.P.R.S. No. VI/1965 tentang Banting Stir untuk Berdikari telah ditentukan dengan tegas bagaimana menghadapi masalah inflasi di Indonesia dewasa ini. Dengan djelas ditentukan, bahwa suatu stabilisasi harga melalui suatu politik harga jang berentjana harus diusahakan. Disamping itu masalah inflasi ini harus pula diatasi melalui pentjiptaan ongkos produksi jang stabil jang didasarkan atas rentjana produksi jang kongkrit sehingga hal ini akan merupakan dasar jang kuat serta memberikan iklim ekonomi jang sehat bagi perentjana pembangunan selandjutnja.

Bahwasanja masalah inflasi ini telah mendjadi suatu ketetapan M.P.R.S. menundjukkan betapa pentingnja usaha pembentukan inflasi ini jang hingga kini memang ternjata telah mengakibatkan suatu iklim jang tidak sehat bagi pembangunan dan pertumbuhan ekonomi.

Didalam rangka inilah Dr. Ali Wardhana, anggauta Staf Research LEKNAS, telah membahas persoalan inflasi di Indonesia ini. Berbagai matjam tjara pendekatan untuk menanggulangi masalah inflasi ini telah menimbulkan pula bermatjam-matjam analisa mengenai pemertjahannja.

Perbedaan pendapat mengenai menanggulangi masalah inflasi ini telah terdjadi pula di-negara² Amerika Latin beberapa tahun jang achir² ini, seperti diketahui kebanyakan negara² didaerah tersebut telah pula mengalami inflasi untuk ber-puluh² tahun lamanja. Oleh karenanja didalam kertas karya ini ingin dilihat apakah dari perbedaan mengenai masalah inflasi jang dihadapi oleh negara² di Amerika Latin tersebut bisa diperoleh pengertian jang lebih mendalam mengenai masalah inflasi pada umumnja, dan apakah pula ada relevansinja terhadap masalah inflasi jang sedang dihadapi di Indonesia.

Dr. Ali Wardhana sampai pada suatu kesimpulan bahwa didalam mengatasi persoalan inflasi ini harus diambil sebagai pegangan ketentuan didalam DEKON dimana dinjatakan bahwa „Keadaan yang mendesak ini tidak dapat diatasi sebagai masalah yang berdiri sendiri, ketjuali atas dasar menggerakkan segenap potensi dan kekuatan rakjat sesuai dengan konsepsi integral untuk menanggulangi persoalan ekonomi nasional kita”.

Harapan kami tidak lain semoga karya penelitian ini dapat menimbulkan pandangan serta pembahasan yang lebih mendalam mengenai persoalan yang begitu kompleks, sehingga benar² dapat tertjapai iklim ekonomi yang sehat sesuai dengan ketetapan MPRS tersebut diatas.

Djakarta, 1 Djuli 1965.

Lembaga Ekonomi dan Kemasjarakatan

Nasional - MIPI

Direktur,

(Prof. Dr. Widjojo Nitisastro).

INFLASI DAN KETEGANGAN² STRUKTURII

Selama duapuluh tahun berdjalannya Revolusi Indonesia perobahan-perobahan dibidang ekonomi tampak dengan djelas. Perombakan daripada struktur ekonomi dan sistim ekonomi kolonial ke ekonomi sosialis Indonesia telah dapat dilaksanakan dalam waktu yang se-singkat²nja langsung dibawah pimpinan Pemerintah. Didalam usaha menjebol yang buruk dan membangun yang baik ini dan pula „Disamping modal positif ini, sebagai akibat dari perdjoangan untuk menanam setjara teguh alat² Revolusi, kita sekarang menghadapi persoalan² sosial ekonomis yang agak mendesak seperti inflasi”¹⁾. Sudah djelas bahwa terhadap masalah inflasi inipun Pemerintah telah berulang kali menjatakan pendapatnja untuk menanggulangi. Hal ini telah dipertegas lagi didalam Ketetapan M.P.R.S. No. VI/1965 tentang Banting Stir untuk Berdikari dimana mengenai iklim ekonomi dinjatakan bahwa harus diusahakan „stabilisasi harga dengan melaksanakan politik harga yang berentjana ; memberantas inflasi dengan mentjiptakan ongkos produksi yang stabil berdasarkan plan produksi yang kongkrit di-unit² produksi, dan meletakkan dasar² yang kuat guna perentjanaaan pembangunan berikutnja.” Bahwasanja masalah memberantas inflasi ini telah menjadi suatu ketetapan M.P.R.S. menunjukkan bahwa inflasi di Indonesia telah mengakibatkan suatu iklim yang tidak sehat bagi pertumbuhan dan pembangunan ekonomi.

Sementara itu didalam masyarakat sendiri telah timbul berbagai matjam pendapat mengenai usaha memberantas keadaan inflasi ini. Ada yang mengatakan bahwa hanja suatu moneter approach, jaitu suatu

¹⁾ Deklarasi Ekonomi, Departemen Penerangan R.I., hal. 11.

kebidjaksanaan jang dipusatkan pada bidang moneter sadja, jang dapat menanggulangi keadaan inflasi. Tetapi setelah terbukti bahwa setiap kali dilakukan tindakan² moneter inflasi masih tetap meradja-lela, timbul suatu pendapat lain jang menekankan pentingnja mengambil suatu tindakan jang didasarkan atas suatu production approach. Dalam hal ini mereka mengemukakan bahwa jang penting adalah usaha² untuk menaikkan produksi sehingga dengan demikian pertambahan supply barang² dapat mengimbangi atau paling tidak mendekati pertambahan djumlah uang jang beredar. Tingkat kenaikan inflasi dengan tjara ini diharapkan dapat dikekang.

Perbedaan pendapat mengenai masalah menanggulangi keadaan inflasi ini mengingatkan kita pada suatu perdebatan jang hangat jang terdjadi pada beberapa tahun jang achir² ini di-beberapa negara jang sedang membangun, terutama di-negara² Amerika Latin, antara golongan „monetarist” disatu fihak dan golongan „structuralist” dilain fihak mengenai sebab² daripada inflasi, pengaruhnja terhadap pembangunan serta kebidjaksanaan² jang harus ditempuh untuk menguasainja.²) Oleh karenanja uraian ini dimaksud untuk sekedar mendapatkan pengertian jang lebih mendalam mengenai masalah inflasi pada umumnya, serta melihat apakah dari inflasi jang sedang dihadapi oleh negara di Amerika Latin tersebut, ada relevansinja terhadap masalah inflasi jang sedang dialami di Indonesia ini.

²) Tulisan² jang terpenting mengenai pertentangan antara „monetarist” dan „structuralist” ini terdapat dalam tulisan² David Felix, „An Alternative View of the 'Monetarist' — 'Structuralist' Controversy”, dalam *Latin American Issues* (ed. Hirschman), New York, Twentieth Century Fund, 1961. Kemudian Roberto de Oliveira Campos, „The Views on Inflation in Latin America”, Hirschman, *op. cit.*; Joseph Grunwald, „Structuralist School on Price Stability and Development: The Chilean Case”, Hirschman, *op. cit.*; Raul Prebisch, „Economic Development or Monetary Stability: The False Dilemma”, *Economic Bulletin for Latin America* (March 1961); Dudley Seers, „A Theory of Inflation and Growth in Underdeveloped Economies based on the Experience of Latin America”, *Oxford Economic Papers*, June 1962. Bahan² jang dibahas dalam karangan ini diambil dari tulisan² tersebut diatas.

Latar belakang daripada perbedaan pendapat mengenai masalah inflasi ini ialah meradja-lelanya keadaan inflasi di-negara² Amerika Latin semendjak kira² tahun 1930. Bagi beberapa negara malah sudah lebih lama lagi daripada itu. Chili misalnja, sudah hampir 100 tahun terus menerus hidup dalam keadaan inflasi. Diantara negara² jang telah mengalami inflasi ini, beberapa telah mendjalankan usaha² stabilisasi dengan sungguh² karena menganggap bahwa stabilisasi adalah suatu prasarat guna pembangunan setjara besar²-an. Sebagian daripada negara² ini memang ternjata berhasil mentjapai keadaan ekonomi jang relatif stabil sehingga usaha² pembangunannjapun tampak menundjukan hasil jang memuaskan. Tetapi ada sebagian pula, meskipun berhasil mengurangi keadaan inflasinja, djustru menundjukan gejala² stagnasi dalam pertumbuhan ekonominja. Adanja perbedaan gejala daripada usaha stabilisasi ini terhadap pertumbuhan ekonomi telah melahirkan perbedaan pendapat dan tafsiran mengenai masalah inflasi ini.

Dengan singkat perbedaan pendapat ini pada pokoknja menjangkut persoalan apakah suatu kebidjaksanaan stabilisasi adalah sedjalan dengan usaha² pembangunan ekonomi. Antara kedua golongan tersebut tidak terdapat perbedaan pendapat bahwa suatu kebidjaksanaan moneter melalui suatu pengekangan moneter jang keras (monetary constraint) dapat menghasilkan suatu stabilisasi harga. Tetapi jang mendjadi pertanyaan golongan structuralist ialah apakah stabilisasi jang ditjapai tadi tidak malah membahayakan pertumbuhan ekonomi, dalam arti kata terdjadinja penggunaan jang tidak penuh daripada sumber² ekonomi dengan akibat bahwa pengorbanan sosialnja akan lebih besar daripada memberantas inflasi itu sendiri.

Pada azasnja golongan structuralist berpendapat bahwa kebidjaksanaan moneter untuk tudjuan stabilisasi tidak ada faedahnja; mereka berpendapat bahwa stabilisasi harga akan tertjapai hanja lewat pembangunan ekonomi, artinja hanja melalui kenaikan supply dan produksi. Jang mendjadi sumber daripada inflasi ialah adanja ketegangan² struktural jang terdapat dalam suatu ekonomi; didalam hal ini peranan uang atau pengaruh daripada suatu ekspansi moneter hanjalah merupa-

kan faktor yang menyebabkan inflasi bertambah keras (propagating factor), tetapi pada dirinya bukan atau tidak menjadi sebab utama dari pada timbulnya inflasi. Stabilisasi yang ditjapai melalui kebidjaksanaan moneter hanya menjeang gedjalannya saja dan tidak menjerang penajkitannya. Meskipun demikian tidak pula disangkal bahwa pada akhirnya inflasi tidak dapat berdjalan terus dengan tidak adanya suatu ekspansi inflasi tidak dapat berdjalan terus dengan tidak adanya suatu ekspansi moneter. Tetapi hal ini menurut mereka adalah tidak penting. Inflasi akan tetap ada meskipun kebidjaksanaan moneter dapat mengurangi volume daripada permintaan moneter, sebelum ketegangan² struktural dapat dilenjakkan.

Perbedaan pendapat antara golongan monetarist dan golongan structuralist ini setjara kongkrit timbul didasarkan atas kenyataan mengenai keadaan¹ inflasi dan pengaruhnya terhadap pertumbuhan ekonomi di Argentina, Brasilia, Chili, Uruguay dan beberapa negara Amerika Latin lainnya.

Di Brasilia misalnya, meskipun antara tahun 1945 - 1960 inflasi telah meradjalela setjara terus menerus, tetapi ternyata bahwa hal ini tidak banyak mempengaruhi pertumbuhan ekonomi negara tersebut. Memang ada beberapa sektor yang telah mengalami kemunduran², tetapi sektor² lain ternyata mentjatat kemajuan² yang pesat sehingga kegiatan ekonomi sebagai keseluruhan mengalami pertumbuhan yang positif.³⁾

Di Chili, dimana inflasi telah merupakan suatu kebiasaan hidup dan sudah institutionalized didalam struktur perekonomian mereka, keadaannya adalah sebaliknya. Pada tahun 1955 misalnya, tingkat harga telah naik dengan lebih dari 80 persen dibandingkan dengan tahun² sebelumnya. Untuk mengurangi tekanan² inflasi yang berat tadi pada tahun 1956 telah diadakan suatu usaha stabilisasi yang berhasil dengan sangat memuaskan. Kebidjaksanaan yang ditempuh pada waktu itu adalah mengadakan pembatasan² kredit bank, penjederhanaan pro-

³⁾ Semendjak tahun 1963/1964 inflasi di Brazil telah mengakibatkan merosotnya kegiatan² ekonomi dalam negeri.

sedur import dan export, penjederhanaan kurs devisa, serta pembatasan terhadap kenaikan tingkat upah buruh yang melebihi produktivitasnya. Tingkat kenaikan harga dapat ditekan sampai pada suatu tingkat yang rendah, yaitu 15 persen pada tahun 1957. Tetapi tidak lama kemudian ternyata bahwa tindakan² stabilisasi yang berhasil baik tadi tidak membawa pengaruh yang baik pada tingkat pertumbuhan ekonomi Chili. Pengurangan jumlah permintaan melalui tindakan² moneter, ditambah pula dengan adanya suatu pengendalian upah telah menyebabkan berkurangnya permintaan terhadap barang² dan jasa² yang akhirnya telah menimbulkan kerugian² pada golongan produsen. Kegiatan ekonomi daripada industri² banjak yang menurun sehingga menyebabkan bertambah besarnya pengangguran. Djuga dengan disederhanakannya sistim kurs devisa banjak perusahaan² yang tidak efisien terpaksa bekerja dibawah kapasitas, atau ditutup sama sekali. Dengan mundurnya kegiatan ekonomi serta menurunnya tingkat pertumbuhan ekonomi, maka pemerintah Chili pada tahun 1958 terpaksa mengadakan ekspansi moneter guna menghidupkan kembali perekonomiannya pada taraf semula dengan djalan memperbesar kredit² bank dan sumber² keuangan lainnya. Inflasi akhirnya timbul lagi tetapi ternyata bahwa produksi, investasi serta pembentukan modal mengalami kemajuan pula.

Pada tahun 1960 suatu program stabilisasi ditjoba lagi. Inipun berhasil dengan baik dan tingkat perkembangan inflasi dapat dihentikan. Tetapi stabilisasi inipun ternyata membawa kemunduran² pada seluruh kegiatan masyarakat sehingga ekonomi berada dalam keadaan semi-stagnasi. Akhirnya suatu ekspansi moneter terpaksa didjalankan lagi guna mengatasi keadaan.

Bagi golongan structuralist pengalaman di-negara² tersebut dianggap sebagai suatu kemenangan dan suatu kenyataan yang membenarkan thesis mereka, yaitu: a) bahwa stabilisasi harga dapat ditjapai tetapi hanya dengan akibat merosotnya tingkat pertumbuhan ekonomi dan b) bahwa adanya inflasi tidak membahayakan pembangunan ekonomi. Mereka yakin bahwa suatu monetary approach terhadap persoalan²nya tidak akan membawa ekonomi ketaraf perkembangan ekonomi

jang lebih pesat. Kebidjaksanaan moneter jang orthodox seperti jang diandjurkan oleh golongan monetarist tidak mungkin akan dapat menghilangkan tekanan-tekanan inflasi sebelum ketegangan² struktural dapat dihapuskan.

Ketegangan² struktural jang dimaksudkan oleh golongan structuralist berhubungan erat dengan persoalan inelastisitas daripada penawaran. Inelastisitas daripada penawaran ini berlaku bagi sektor² agraria dan perdagangan internasional dan merupakan ketegangan struktural jang mendjadi sumber daripada inflasi. Ketegangan struktural dibidang lain terdapat pada sektor anggaran belandja negara dan dalam pembagian pendapatan (distribution of income).

Menurut golongan structuralist gejala urbanisasi jang selalu mengikuti suatu proses industrialisasi akan membawa akibat bahwa djumlah penduduk jang harus tergantung pada produksi agraria jang diperdagangkan (ialah bagian daripada produksi agraria jang tidak dikonsumsi oleh golongan petani sendiri) akan makin bertambah besar. Pertambahan perminatan jang disebabkan karena adanya pertambahan penduduk, dan mungkin ditambah pula dengan pertambahan permintaan jang disebabkan karena adanya perubahan pada komposisi permintaan orang² jang pindah kekota, hanja akan dapat diimbangi oleh suatu pertambahan penawaran apabila ada tjukup elastisitas pada produksi bahan makanan. Apabila hal ini tidak terdjadi, maka ini akan mengakibatkan kenaikan pada harga bahan² makanan. Dan memang menurut golongan structuralist ada beberapa faktor jang menjejabkan bahwa penawaran produksi dari sektor agraria ini tidak dapat dengan tjepat mengikuti suatu pertambahan permintaan. Pertama, jaitu adanya „absentee ownership” terhadap pemilikan tanah, atau gejala² lain disektor agraria seperti pemilikan tanah untuk keperluan spekulasi atau penanaman modal, tuan² tanah jang tidak mengerdjakan tanahnja dan buruh tani jang tidak mempunjai tanah. Hal² ini semua serta hubungan produksi jang masih bersifat feodal merupakan hambatan jang njata untuk menaikkan produksi dengan tjepat. Kedua, adanya pengawasan dan penekanan harga daripada bahan² makanan oleh

pemerintah karena dipandang sebagai bahan keperluan hidup jang pokok. Ini merupakan perangsang jang negatif terhadap produksi bahan makanan. Achirnja, surplus bahan makanan jang terdjadi karena adanya perpindahan penduduk dari desa kekota biasanja oleh mereka jang ditinggalkan dipergunakan untuk menaikkan tingkat konsumsi mereka. Didalam negara dimana tingkat pendapatan adalah rendah, maka hasrat untuk menaikkan konsumsi tersebut adalah besar. Dengan demikian djumlah jang dapat disediakan dan diperdagangkan untuk memenuhi konsumsi penduduk kota tidak mengalami suatu pertambahan jang berarti.

Gejala² ini semua menjejabkan bahwa selalu akan terdapat tekanan terhadap harga² bahan makanan untuk naik. Apabila terlaksana, maka ini akan mengakibatkan kenaikan upah buruh dan pegawai sehingga achirnja akan menarik keatas biaja produksi pada umumnya. Djika golongan produsen selandjutnja berhasil melempar kenaikan biaja ini pada golongan konsumen — kemungkinan ini besar apabila produsen memegang posisi monopoli atau oligopoli —, maka kenaikan harga akan menjejabar kesemua sektor ekonomi.

Keterangan struktural jang terdapat pada sektor perdagangan internasional terutama terletak pada persoalan kapasitas mengimpor sesuatu negara. Kebanjakan negara² jang sedang membangun kapasitas impornja adalah rendah dan biasanja djuga tidak stabil. Hal ini disebabkan karena kebanjakan negara² tersebut ekspornja tergantung dari satu atau dua matjam bahan mentah sadja dan jang sering pula terpengaruh oleh fluktuasi² harga dipasar internasional. Ini menimbulkan ketidak-stabilan dalam penghasilan devisa dan dengan demikian dalam kapasitas untuk impornja.

Didalam masalah kapasitas impor itu sendiri berlaku „Prebisch thesis”, jaitu adanya perbedaan antara elastisitas pendapatan daripada impor untuk negara² jang sedang membangun dan negara² jang sudah berindustri. Untuk negara² industri kenyataan membuktikan bahwa

mereka ini mempunyai elastisitas pendapatan untuk impor yang relatif rendah, biasanya kurang dari satu. Impornya berasal sebagian besar dari negara² yang sedang membangun dalam hal bahan mentah dan hasil pertambangan. Elastisitas pendapatan yang rendah untuk impor ini berarti bahwa suatu kenaikan pada pendapatan nasional tidak membawa kenaikan yang sebanding pada permintaan akan bahan² mentah.

Sebaliknya, negara² yang sedang membangun yang impornya datang dari negara² industri mempunyai elastisitas pendapatan untuk impornya yang lebih besar dari satu, terutama untuk impor bahan baku, bahan penolong dan barang modal. Hal ini disebabkan karena industri barang modal dalam negeri belum tersedia. Perbedaan elastisitas pendapatan daripada impor ini menyebabkan adanya ketidak-seimbangan yang kronis pada posisi neraca perdagangan luar negeri daripada negara² yang sedang membangun tadi. Dengan demikian, apabila impor selalu melebihi ekspor gejala kekurangan devisa yang kronis akan terdjadi. Untuk mengatasi keadaan ini biasanya beberapa alternatif ditempuh. Pertama, mengadakan pengawasan terhadap lalu lintas barang melalui pengawasan devisa ; kedua, mengadakan devaluasi apabila dipandang perlu. Tetapi seperti kita ketahui pada dirinya kedua matjam tindakan ini bersifat inflator, sehingga justru akan menambah tekanan inflasi yang ada.

Selain daripada itu, golongan structuralist juga mengemukakan bahwa suatu ketidak seimbangan yang kronis pada neraca perdagangan internasional akan menimbulkan hasrat untuk mendirikan industri-industri didalam negeri yang bersifat pengganti impor, terutama industri barang-barang yang impornya dibatasi. Tetapi menurut mereka hal ini tidak akan menghilangkan ketidak-seimbangan tadi, malahan mungkin akan menimbulkan ketegangan² lain. Ada kemungkinan bahwa industri² pengganti import tadi masih tetap memerlukan barang² impor setjara terus-menerus, misalnja untuk bahan² bakunya, spare-partsnja, pembungkusnja (seperti plastic bags untuk pabrik pupuk Sriwidjaja), dsb. Paling tidak barang² modalnja masih harus diimpor.

Tidak boleh pula dilupakan bahwa dengan bertambahnja industri dan pabrik² yang didirikan maka akan bertambah pula kebutuhan² akan tenaga, alat² transport, komunikasi, dan lain² yang semuanya merupakan barang-barang modal yang harus diimpor.

Kemudian ada kemungkinan pula bahwa suatu industri pengganti yang baru didirikan harus diberi perlindungan terhadap persaingan-persaingan. Bagi suatu industri yang tidak efisien maka hal ini berarti memberi perlindungan kepada suatu industri yang mempunyai produktivitas yang rendah, dengan perkataan lain menghasilkan suatu produk yang tinggi harganja. Suatu gejala inflasi yang tidak disebabkan karena ekspansi moneter. Djika produktivitas daripada industri tadi tidak dapat dengan tjepat dinaikkan maka ada kemungkinan bahwa perlindungan yang terus-menerus harus dilaksanakan.

Golongan structuralist menginterpretasikan gejala² diatas tadi sebagai suatu ketegangan struktural yang menjokong tingkat harga yang tinggi.

Gedjala struktural lain yang merupakan penghambat untuk menambah fleksibilitas ekonomi suatu negara yang sedang membangun, adalah adanya perbedaan pembagian pendapatan yang menjolok. Perbedaan ini pada dirinya memberikan suatu pola dan komposisi daripada permintaan yang tidak menguntungkan bagi kegiatan² pembangunan. Terutama golongan yang berpendapat tinggi mempunyai pengaruh yang sangat besar didalam menentukan tjorak dan arah produksi dalam negeri maupun barang² yang diimpor. Suatu pola permintaan yang terutama ditudjukan pada barang² konsumsi yang bersifat mewah selain tidak menguntungkan investasi yang produktif djuga tidak menguntungkan produksi sektor pertanian seperti dikatakan diatas. Didalam hal ini tingkat tabungan masyarakat yang rendah yang disebabkan karena memang tingkat pendapatan adalah rendah, akan makin berkurang lagi karena adanya pola konsumsi yang berkelebih-lebihan dari golongan pendapatan yang tinggi ini.

Selanjutnya anggaran belanja negara adalah ketegangan struktural lain yang dikemukakan oleh golongan structuralist. Pengeluaran-pengeluaran pemerintah guna membiayai roda administrasi pemerintahan serta keperluan² routine lainnya adalah kaku dalam arti kata tidak mudah dikurangi besarnya dengan tidak menimbulkan efek² sosial yang tidak diinginkan. Dalam keadaan demikian jika penerimaan negara mengalami suatu kemunduran, salah satu pengeluaran yang biasanya dikorbankan adalah pengeluaran guna pembiayaan pembentukan modal. Hal ini merupakan suatu kejadian yang dipandang dari sudut pembangunan ekonomi sangat tidak menguntungkan karena berakibat memperketil elastisitas daripada supply. Apabila sebagai alternatif dijalankan deficit spending, maka pengaruh inflasi akan terasa lebih cepat.

Djuga struktur perpadakan pada umumnya menunjukkan bahwa sebagian besar daripada pendapatan negara tergantung dari pajak² tidak langsung. Pajak² demikian tadi sifatnya adalah regressif, pada dirinya mempunyai pengaruh langsung untuk menaikkan harga dan tidak efektif untuk dipergunakan sebagai tindakan anti-inflasi.

Ketegangan² struktural yang dibentangkan oleh golongan structuralist tadi merupakan faktor pokok daripada sumber² inflasi. Didalam keadaan yang demikian ber-bagai² golongan masyarakat akan berusaha mempertahankan pendapatan riilnya dan didalam proses ini mereka akan memperkeras gejala² inflasi. Usaha mempertahankan tingkat pendapatan riil ini tertjermin didalam usaha mereka untuk mendapatkan kenaikan-kenaikan upah dan gaji, perusahaan² akan berusaha sekuat mungkin untuk mendapatkan kredit² bank, dan pihak negarapun akan mempertahankan pengeluaran riilnya dengan jalan deficit spending. Menurut golongan structuralist inflasi yang ditimbulkan karena adanya kegiatan² untuk melindungi pendapatan riil ini adalah hanya „propagating factors” (faktor yang memperkeras inflasi) saja, dan berlainan dengan inflasi yang disebabkan karena ketegangan² struktural. Oleh karena itu suatu kebijaksanaan moneter seperti yang di-

andjurkan oleh golongan monetarist untuk mengadakan stabilisasi hanya akan tertuju pada propagating factors ini saja dan bukan pada ketidak-seimbangan struktural yang ada dalam masyarakat.

Kebidjaksanaan yang diandjurkan oleh golongan structuralist dengan demikian tidak terletak pada bidang moneter tetapi pada bidang riil, yaitu menghilangkan ketegangan² struktural tadi. Ini berarti mengusahakan elastisitas dan fleksibilitas daripada produksi yang lebih besar, terutama di-sektor² agraria dan perdagangan luar negeri dan berusaha pula memperketil atau menghilangkan perbedaan yang terdapat pada penjabaran pendapatan. Menurut golongan ini tujuan kebijaksanaan pemerintah adalah pembangunan ekonomi dan bukan stabilisasi moneter.

Djika kita ingin meneliti lebih mendalam lagi mengenai asal mula pemikiran² mengenai structuralism ini, maka nama Leontieff harus pertama² disebut. Analisanya mengenai hubungan antar-industri serta penggunaan daripada analisa input-output sangat mempengaruhi development programming di-negara² Amerika Latin. Beberapa elemen daripada teori² structuralist dapat kita temukan dalam teori² ahli ekonomi seperti Raul Prebisch, dsb. Dengan demikian maka teori² structuralist yang dikembangkan oleh golongan ini mempunyai landasan² teori yang kuat sehingga menurut beberapa penulis teori structuralist ini merupakan suatu teori baru yang dalam dasawarsa enam-puluh ini sangat mungkin akan menduduki tempat yang utama.

Berlawanan dengan pendapat golongan structuralist ini, golongan „monetarist” menekankan bahwa pembangunan ekonomi tidak akan dapat dilaksanakan apabila tidak diusahakan terlebih dahulu stabilisasi ekonomi. Inflasi merupakan penghalang yang besar dan merupakan economic cost yang tinggi dalam suatu usaha pembangunan karena merusak struktur harga dan pasaran, memberikan stimulasi kepada spekulasi dan dengan demikian membelokkan kegiatan² investasi kearah yang tidak produktif. Investasi yang dilaksanakan biasanya ditujukan pada sektor² atau kegiatan yang dapat menjamin terhadap kemerosotan

nilai-uang seperti pembelian tanah, barang mewah, devisa gelap, penimbunan barang, dsb. Tabungan masyarakat yang diperlukan guna membiayai pembangunan dalam keadaan inflasi akan sangat berkurang atau djumlahnja tidak berarti. Inflasi djuga merusak nilai² moral dan sosial terhadap kedjuddjuran bertindak dan bekerdja sehingga merusak salah satu sendi pokok yang diperlukan bagi pertumbuhan suatu ekonomi yang sehat. Dilapangan perdagangan internasional inflasi akan membawa kesulitan² pada neratja pembajaran akibat merosotnja ekspor, sehingga pengawasan terhadap penggunaan dan lalu lintas devisa terpaksa didjalankan ataupun penggunaan daripada suatu sistim multiple exchange rate.

Oleh karena itu suatu kebidjaksanaan stabilisasi melalui anggaran belandja yang seimbang, pembatasan² pada ekspansi kredit bank pelaksanaan kebidjaksanaan moneter yang konvensional, pengawasan terhadap permintaan kenaikan² gadji dan upah yang melampaui produktivitas, serta penggunaan suatu exchange rate yang sederhana atau uniform akan mentjiptakan suatu keadaan yang sangat menguntungkan bagi pembangunan ekonomi.

Berdasarkan penjelidikan dan observasi yang empiris golongan monetarist ini membuktikan bahwa dikebanjakan negara yang dapat mendjamin stabilisasi ekonominja, misalnja Meksiko, Venezuela, Ecuador, El Salvador, dsb., tingkat pembentukan modal dan tingkat pertumbuhan ekonominja djauh lebih besar daripada negara² yang mengalami keadaan inflasi seperti Argentina, Bolivia, Colombia, Brazil, dsb.

Eksponen yang terbesar dan yang benar² menghendaki didjalankannya kebidjaksanaan stabilisasi seperti yang diandjurkan oleh golongan monetarist ini ialah IMF. Hal ini ternjata daripada adanya ketentuan-ketentuan dan sjarat² (kadang² mutlak) dari pihak IMF yang menghendaki adanya stabilisasi ekonomi sebelum pindjaman² dapat diberikan kepada suatu negara. Kebidjaksanaan yang demikian tadi pada umumnya diikuti oleh negara² lain didalam menentukan kebidjaksanaan bantuan luar negerinja.

Setjara singkat dapat disimpulkan pendapat golongan monetarist, jaitu bahwa :

1. inflasi tidak sadja memberikan suatu suasana yang tidak sehat terhadap pembangunan ekonomi, tetapi djustru merupakan penghambat yang njata.
2. suatu kebidjaksanaan moneter dan fiskal yang dapat mengekang excess demand harus dilaksanakan untuk mentjapai stabilisasi sebagai landasan pembangunan yang sehat selandjutnja.
3. kebidjaksanaan moneter dan fiskal yang tepat djustru dapat meniadakan atau mengurangi ketegangan struktural yang ada didalam masyarakat.

Sebaliknya golongan structuralist berpendapat bahwa :

1. inflasi adalah inherent dengan pembangunan.
2. inflasi bukan disebabkan karena ekspansi moneter tetapi disebabkan karena adanya ketegangan² struktural didalam masyarakat.
3. suatu program stabilisasi moneter tidak akan menghilangkan inflasi, tetapi djustru akan mengakibatkan stagnasi dalam pembangunan.

Kedua aliran pendapat yang disebutkan diatas tadi sebenarnya belum terdapat di Indonesia karena persoalan inflasi memang belum pernah dibahas didalam rangka tersebut. Pendapat² mengenai inflasi, stabilisasi dan pembangunan ekonomi masih sering dikemukakan setjara individuil.

Dalam hal ini Prof. Kurt Martin, yang dalam tahun 1963 selama tiga bulan mendjadi economic consultant pada Departemen Urusan Research Nasional, pernah membahas persoalan inflasi di Indonesia ini dengan menggunakan structuralist approach ini.⁴⁾ Didalam penerbit-

⁴⁾ Kurt Martin, „Laporan Seminar Inflasi dan Pembangunan Ekonomi“
Warta Leksas, Th. I/No. 4/1963.

annja „Laporan Seminar Inflasi dan Pembangunan Ekonomi”, *Warta Leknas* Th. I/No. 4/1963, dikemukakannja beberapa model untuk membahas sebab² daripada inflasi.

Dalam Model I penulis tersebut mengatakan bahwa di-negara² jang sedang membangun, inflasi dapat terdjadi bila terdapat kekurangan persediaan bahan makanan dalam masyarakat. Kekurangan ini bisa terdjadi bila investasi dan employment bertambah tetapi tidak diikuti dengan pertambahan hasil bahan makanan, karena elastisitas daripada sektor pertanian adalah ketjil sekali. Djika kegiatan investasi bertambah maka kenaikan harga daripada barang² konsumsi akan terdjadi sebagai akibat daripada adanja excess demand. Dalam hal ini Martin djuga mengadakan assumsi bahwa dengan ditariknja sebagian daripada penduduk untuk keperluan investasi djumlah output jang dapat dihasilkan oleh golongan jang ditinggalkan tidak akan berkurang. Dengan demikian, meskipun terdjadi suatu kenaikan investasi, aggregate consumption tidak akan berubah dan tetap seperti semula. Tetapi djumlah output atau surplus bahan makanan jang tersedia akhirnya akan terbagi sedemikian rupa sehingga mereka jang dipekerdjakan pada projek² investasi baru tadi akan mendapat bagiannja. Mereka ini akan berusaha sekeras mungkin untuk mendapatkan sebanyak mungkin — melalui kenaikan² upah, dsb. — bagian dari surplus ini, dan didalam usaha melaksanakan hal ini harga daripada barang² konsumsi akan naik. Menurut pendapatnja, andaikatapun mereka jang dipindahkan ini berhasil mendapatkan seluruh surplus, kemungkinan kekurangan bahan makanan tetap ada karena mereka jang dipindahkan ini biasanja mempunjai hasrat konsumsi jang lebih besar daripada semula.

Pembahasan masalah inflasi melaluj Model I ini adalah serupa dengan analisa jang diberikan oleh golongan structuralist mengenai inflasi jang berasal dari keterangan struktural sebagai akibat dari adanja inelastisitas supply pada sektor pertanian.

Didalam Model II Kurt Martim kemudian memberikan pene-laahan jang sesuai pula dengan apa jang dikemukakan oleh golongan structuralist mengenai masalah ketegangan impor. Dalam model ini ia

menjatakan bahwa inflasi dapat terdjadi apabila terdapat suatu keku-rangan dalam impor (import shortage). Apabila didalam negara² jang sedang dalam taraf pembangunan terdjadi suatu kenaikan income akibat adanja pertambahan kegiatan² investasi, maka tingkat pertambahan impor akan lebih besar daripada tingkat pertambahan pendapatan. Hal ini disebabkan karena investasi tadi mengandung suatu import content jang lebih besar daripada konsumsi. Dengan demikian maka suatu pertambahan dalam kegiatan² investasi dan produksi akan menjejabkan bertambah besarnja tekanan pada djumlah devisa jang tersedia (ketjuali kalau ekspor dapat bertambah lebih tjepat daripada tingkat pendapatan). Keadaan ini pada dirinja akan menimbulkan adanja suatu kekurangan impor. Suatu kenaikan harga jang disebabkan karena adanja ketegangan pada sektor impor ini dapat meluas ke-sektor² lain dan akhirnya akan saling pengaruh-mempengaruhi.

Dalam kesimpulannja Kurt Martin mengakui bahwa dalam tiap inflasi ada kelebihan permintaan (excess demand), tetapi menurut pendapatnja jang penting adalah bahwa harus dapat dibedakan inflasi jang disebabkan karena adanja ketegangan² struktural dan inflasi jang disebabkan karena adanja excess demand. Oleh karena itu ia berpendapat bahwa stabilisasi harga dapat ditjapai, tetapi mungkin hanja dengan mengorbankan pembangunan, dan ini bukan jang mendjadi tudjuan ! ⁵⁾

Demikian tadi sedikit mengenai masalah inflasi dibidang analisa. Dibidang policy, tindakan² jang diambil oleh Pemerintah untuk menanggulangi keadaan inflasi di Indonesia hingga saat ini untuk sebagian besar ditekankan pada tindakan² dibidang ekonomi moneter. Pada tahun 1951 misalnja, Indonesia mulai mengenal salah satu tindakan moneter jang sangat drastis, jaitu pengguntingan uang. Tindakan ini mungkin merupakan salah satu tindakan jang paling tidak populer dimata rakjat. Semendjak itu Indonesia mengenal tindakan² moneter lainnja seperti devaluasi, baik jang terbuka maupun jang tak kentara.

⁵⁾ Kurt Martin, *op. cit.*, hal. 6.

sanering uang, pembatasan² pada ekspansi kredit bank, pengeluaran uang nilai baru, dsb. Dibidang Anggaran Negara djuga telah dilakukan usaha² untuk memperketijil defisit jang terdjadi tiap tahunnja dengan mentjoba mengadakan penghematan pada pengeluaran², mentjari sumber² baru bagi penerimaan, perbaikan tjara-tjara pemungutan padjak, pengeluaran obligasi², dsb. Alasan mengapa program² stabilisasi tersebut dipusatkan terutama dibidang moneter ialah karena adanya pandangan bahwa sumber utama daripada inflasi timbul dari ekspansi moneter sebagai akibat daripada defisit Anggaran Belanja dan perluasan kredit² bank. Djadi apabila djumlah uang jang beredar dapat dibatasi, maka diharapkan bahwa permintaan moneter dapat diketekang² dan gejala inflasi dengan demikian dapat dikendalikan. Tindakan² jang terutama ditudjukan dibidang moneter ini kemudian terkenal dengan nama „moneter approach“.

Setelah terujata bahwa moneter approach ini tidak membawa hasil seperti jang diharapkan, dan pula setelah didalam DEKON dengan tegas djatakan bahwa „untuk menanggulangi kesulitan² ekonomi sekarang tidak akan diambil tindakan² moneter jang drastis, seperti umpamanja devaluasi, pengguntingan uang, pengeluaran uang nilai baru, dsb.“, maka timbullah fikiran untuk mentjoba menanggulangi masalah inflasi ini dengan tjara lain. Tjara ini kemudian disebut „production approach“ jang, berlainan dengan moneter approach, menghendaki adanya tindakan² dibidang jang riil, artinja dibidang supply dan produksi. Untuk ini Pemerintah dan masyarakat harus berani menempuh djalan² jang progresip dan non-konvensional. Jang penting ialah bagaimana supply didalam masyarakat dapat dinaikkan dengan tjepat sehingga arus barang dan djasa jang tersedia dalam masyarakat dapat mengimbangi arus uang jang beredar. Apabila hal ini dapat ditjapai maka inflasi dengan sendirinja akan dapat teratasi. Suatu moneter approach sadja didalam menghadapi masalah kesulitan² ekonomi tidak akan membawa hasil apa².

Meskipun antara „moneter approach“ dan pendapat golongan „monetarist“ disatu pihak dan „production approach“ dan golongan

„structuralist“ dilain pihak terdapat banjak persamaan², tidaklah berarti bahwa jang satu adalah identik dan dapat disamakan dengan jang lain. Baik dilihat dari sudut latar belakang pertumbuhannya maupun dilihat dari sudut penilaian mengenai masalah inflasi terdapat perbedaan-perbedaan. Moneter approach maupun production approach jang terdapat di Indonesia ke-dua²nja menekankan perlunya stabilisasi moneter sebagai sjarat mutlak untuk dapat mengadakan pembangunan ekonomi jang sehat. Kedua approach mempunjai pendapat dan penilaian jang sama mengenai inflasi, jaitu bahwa inflasi membawa pengaruh-pengaruh jang tidak diinginkan terhadap keadaan ekonomi dan sosial masyarakat. Sudah sedjak lama inflasi dipandang sebagai sesuatu jang menjebatkan merosotnja keadaan ekonomi keuangan negara. Hal ini dengan djelas dilukiskan didalam pidato P.J.M. Presiden Sukarno jang berdjulud „Ambeg Parama Arta“ didepan MPRS, jaitu bahwa : „Sesungguhnya keadaan ekonomi-moneter Negara kita sudah kurang sehat dan sudah mulai meluntjur ke-kesuraman sedjak dari mulai tahun 1951. Dalam berbagai keterangan Pemerintah jang dahulu² dan dalam ber-matjam² tindjauan ekonomi-keuangan Negara kita, telah tergambar dengan djelas merosotnja dan mundurnja keadaan ekonomi keuangan kita“.

Kalau kita tindjau lebih mendalam maka memang terlihat bahwa semendjak tahun 1951 sifat inflasi telah berubah. Ladju perkembangannya menundjukkan ketjepatan jang makin lama makin menandjak, sehingga apabila tidak diambil tindakan² dengan segera akan ada bahaya bahwa inflasi tak akan terkendalikan lagi. Kesulitan² jang ditimbulkan oleh inflasi, terutama dibidang pembangunan, dirasakan pula oleh Pemerintah pada waktu diadakan penjusunan rantjangan Dasar Undang² Pembangunan Nasional-Semesta-Berentjana Delapan Tahun, dimana djatakan bahwa „..... situasi moneter dan ekonomi Indonesia dapat dikatakan dalam keadaan bahaya tekanan inflatoir terbuka, jang apabila tidak segera diambil kebidjaksanaan politik moneter dan fiskal jang djitu akan melumpuhkan perekonomian sama sekali. Produksi akan terus menerus merosot, jang berarti arus barang akan terus-

menerus berkurang, uang akan selalu bertambah dalam peredaran. harga² akan membung, tuntutan kenaikan upah akan terdjadi, dan investasi² akan berkurang lagi⁶⁾".

Dengan demikian djelaslah bahwa tidak hanja golongan moneter approach dan production approach sadja, tetapi djuga masyarakat dan Pemerintah tidak menghendaki adanja inflasi di Indonesia.

Didalam membahas masalah inflasi di Indonesia, terutama mengenai pengaruhnja terhadap tingkat pertumbuhan serta pembangunan ekonomi, sebenarnya suatu kwalifikasi harus diberikan didalam penelaahannya. Ada jang berpendapat bahwa masalah ini harus ditinjau dalam hubungannya jang lebih luas dengan memperhatikan faktor² jang non-ekonomi pula. Hal ini disebabkan karena timbulnja inflasi di Indonesia sebagian besar disebabkan karena adanja defisit Anggaran Belanja Pemerintah jang ditujukan untuk keperluan keamanan dan pertahanan. Semendjak timbulnja pemberontakan² PRRI-Permesta, dsb. kurang lebih 50 persen sendiri dari seluruh penerimaan Pemerintah dipergunakan untuk keperluan ini; kalau dibandingkan dengan seluruh djumlah pengeluaran hal ini berkisar antara 30 sampai 50 persen atau lebih.

Meskipun demikian, pengalaman² inflasi di Indonesia, terutama pada waktu ini, tetap dapat memberikan peladjaran jang sangat berguna bagi pengertian jang lebih mendalam karena pada umumnya gejala² daripada setiap inflasi adalah sama meskipun sebab²nja dapat berbeda.

Didalam membahas golongan structuralis perlu didjelaskan disini bahwa golongan ini di Amerika Latin lebih terkenal sebagai pengkritik daripada sebagai perentjana.⁷⁾ Artinya, mereka tidak pernah setjara kongkrit mengemukakan, baik setjara lisan maupun tulisan².

⁶⁾ Rantjangan Dasar Undang² Pembangunan Nasional-Semesta-Berentjana Delapan Tahun : 1961 - 1969, hal. 3710.

⁷⁾ D. Felix, „An Alternative View of the „Monetarist” - „Structuralist” Controversy”, Hirschman, *op. cit.*, hal. 83.

suatu kebidjaksanaan, bagaimana ketegangan² struktural jang mereka kemukakan tersebut dapat dikurangi atau dihilangkan. Mereka hanja menundjukkan adanja gejala² struktural sadja.

Kelemahan lain daripada golongan structuralist ini ialah bahwa analisa jang mereka adjukan didasarkan atas keadaan di Chili sadja dan dari keadaan jang spesifik ini hendak menarik kesimpulan jang berlaku setjara umum. Di Brazil sendiri, dimana tadinja inflasi memang tidak mempengaruhi tingkat pertumbuhan ekonominja, achir² ini terpaksa mengakui bahwa inflasi jang makin menandjak ini achirnja telah menimbulkan kematjetan² dibidang investasi dan produksi. Dengan perkataan lain, mungkin pada mulanja inflasi jang masih dapat dikendalikan tidak banjak mengganggu djalannya pertumbuhan ekonomi, tetapi keadaan jang sebaliknya akan timbul apabila inflasi ini di biarkan meradjalela terus-menerus.

Untuk mengudji pendapat golongan structuralist setjara makro-ekonomi, seharusnya ditjari korelasi antara djumlah uang jang beredar, tingkat kenaikan harga dan tingkat pertambahan produksi nasional. Pada umumnya tidak mudah melihat adanja suatu hubungan jang positif antara kenaikan inflasi dan pertumbuhan ekonomi. Seperti dijatakan oleh golongan monetarist diatas, negara² jang mengalami inflasi seperti Argentina, Bolivia, Brazil, dsb., perkembangan ekonominja ternjata mandek, sedang negara² jang berhasil menurunkan ladju inflasinya seperti Mexico, Venezuela, dsb. menundjukkan pembangunan jang memuaskan.⁸⁾

Bagi Indonesia, meskipun data mengenai tingkat pertumbuhan GNP tidak lengkap, tetapi dari apa jang tersedia dan dari indikasi² lainnya, setjara kasar dapat kita tjoba menarik beberapa kesimpulan.

Untuk mudahnja kita dapat membagi inflasi di Indonesia dalam tiga perioda, jaitu Perioda I adalah antara 1950 - 1957, Perioda II

⁸⁾ Roberto de Oliveira Campos, „Two Views on Inflation in Latin America”. Hirschman, *op. cit.*, hal. 70.

antara 1957 - 1961, dan Periode III antara 1961 - 1964. Didalam tiap² perioda ladju perkembangan inflasi adalah berbeda. Djadi dalam perioda I misalnja, tingkat kenaikan inflasi adalah antara 10 - 30 persen tiap tahunnja, sedang pertambahan djumlah uang jang beradar rata² tiap tahunnja naik dengan 30 persen. Tingkat kenaikan inflasi jang tertinggi terdjadi dalam tahun 1955, jaitu sebesar 40 persen. Didalam perioda II volume uang maupun tingkat harga melondjak dengan tjepat, jaitu rata² antara 30 sampai 50 persen tiap tahunnja. Ini berarti bahwa dalam perioda ini kenaikan tahunan tingkat harga kira² adalah 2 kali kenaikan perioda II. Tahun 1958 mentjatat kenaikan jang paling tinggi selama perioda II ini, jaitu 55 persen. Dalam perioda III pertambahan djumlah uang jang beredar rata² mentjapai 100 persen tiap tahunnja, tetapi kenaikan tingkat harga sudah djauh melampaui prosentasi ini, jaitu rata² 120 sampai 200 persen tiap tahunnja. Tahun 1962 merupakan rekor karena dalam tahun itu tingkat harga telah mentjatat suatu kenaikan jang sangat besar, jaitu lebih dari 300 persen.

Dengan perkataan lain, keadaan ekonomi moneter selama ketiga perioda ini menundjukkan bahwa baik djumlah uang jang beredar maupun tingkat inflasi telah naik dengan ketjepatan jang makin lama makin progressip.

Tabel I

Tingkat Pertumbuhan GNP : 1952 - 1968

Tahun	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961 - 1968
G.N.P.	6,6%	6,5%	7,2%	6,8%	7,1%	7,7%	4,9%	2,3%	2,3%	2,2%

Angka² disadur dan dihitung kembali dari data jang terdapat pada Biro Perantjangan Negara, Biro Finek, Depernas, Bappenas, dan Biro Pusat Statistif.

Dari Tabel I dapat kita lihat bahwa dalam perioda I, suatu perioda jang dapat kita anggap relatif stabil, tingkat pertumbuhan GNP memperlihatkan gejala jang menaik. Tahun 1955 agak turun sedikit

dan seperti diterangkan diatas tahun 1955 merupakan tahun dimana kenaikan harga menundjukkan tingkat kenaikan jang paling tinggi (40 persen) untuk perioda I.

Dalam perioda II, tingkat pertumbuhan GNP tidak hanja menurun dibandingkan dengan tahun² sebelumnya, tetapi malah semendjak tahun 1958 (tingkat harga naik paling tinggi dalam tahun ini untuk perioda II) terdjadi kemunduran jang mengakibatkan tingkat pertumbuhan jang rendah. Dengan bertambah progressifnja tingkat inflasi didalam perioda II tingkat pertambahan produk nasional makin lama makin menurun.

Seperti didjelaskan diatas, periode III merupakan perioda dimana tingkat inflasi telah mentjapai rekor, jaitu lebih dari 100 persen tiap tahunnja. Angka-angka GNP untuk perioda ini belum tersedia lengkap, tetapi dari hasil perkiraan sementara jang dibuat oleh lembaga² ekonomi dan statistik mengenai proyeksi tingkat pertumbuhan GNP dapat diketahui bahwa antara tahun 1961-1968 tingkat kenaikan GNP rata² tiap tahunnja adalah 2,2 persen.

Ini semua tidaklah berarti bahwa merosotnja tingkat GNP hanja disebabkan karena inflasi sadja. Djuga faktor² lain seperti rendahnja tingkat kapasitas produksi sektor industri, kematjetan² dibidang ekspor, keadaan prasarana jang djauh daripada memuaskan, mismanagement, dsb. Tetapi dari uraian diatas djelas sudah bahwa inflasi ikut merupakan salah satu faktor jang menghambat kenaikan produksi. Perlu dikemukakan disini bahwa selama perioda² tersebut sektor pertanian telah menundjukkan kenaikan produksi setjara kontinu. Kenaikan ini tentunja akan lebih menjolok lagi apabila keadaan inflasi dapat dikurangi, pelaksanaan UUPA dan UUPBH dapat dipertjepat, penjediaan pupuk dapat dilakukan setjara teratur, dsb. Dengan demikian maka memang njatalah bahwa sektor industri adalah sektor jang paling banjak merasakan akibat daripada inflasi.

Sebenarnya dilihat setjara riil, mengusahakan menaikkan produksi dalam negeri (termasuk netto impor) sadja, seperti jang di andjurkan oleh production approach, tidak mungkin dapat mengimbangi pertam-

bahan djumlah uang jang naik tiap tahunnja sebesar 30 sampai 60 persen, bahkan lebih dari 100 persen, seperti jang terdjadi di Indonesia dengan tidak berusaha pula sedikit banjak menekan djumlah uang jang beredar ; artinja harus pula ditempuh suatu moneter approach untuk mengendalikan volume uang jang beredar. Suatu negara jang sudah berindustri modern sakalipun tidak akan mungkin dapat mengikuti ekspansi moneter jang demikian tjepatnja. Dalam keadaan demikian inflasi pasti akan timbul.

Pendapat golongan structuralist mengenai ketegangan² struktural — dan bukan ekspansi moneter — sebagai sumber inflasi tidaklah berarti bahwa suatu usaha stabilisasi harus dengan sendirinja dikesampingkan. Bagi suatu negara jang sedang membangun suatu program stabilisasi harus pula dilaksanakan. Tetapi sebaliknya hal ini tidak boleh pula diartikan bahwa itu sadja sudah tjukup. Suatu moneter approach sadja terhadap persoalan ini tidak dengan sendirinja dapat mendjamin timbulnja usaha-usaha kegiatan jang diperlukan bagi suatu pembangunan ekonomi.

Kelemahan lain jang terdapat didalam analisa golongan structuralist ialah tidak diperhitungkannja bahwa didalam suatu keadaan inflasi jang keras jang dipertahankan setjara terus menerus untuk suatu djangka waktu jang lama dapat memperkuat ketegangan-ketegangan struktural jang ada dan bahkan dapat menimbulkan ketegangan² atau kematjetan² jang baru. Suatu proses inflasi jang keras dan lama akan mempengaruhi seluruh sektor ekonomi. Kegiatan² produksi akan terhambat, struktur harga akan mendjadi katjau, kesulitan² akan timbul dibidang ekspor dan bidang produksi agraria, kematjetan² akan timbul disektor perhubungan, dsb., sehingga didalam proses selandjutnja ketegangan-ketegangan ini se-akan² mendjadi sebab daripada inflasi, sedang pada hakekatnja hal² tersebut adalah ketegangan² jang disebabkan karena inflasi, artinja ketegangan jang „inflation induced”. Baru didalam taraf berikutnja nanti induced bottlenecks ini berubah mendjadi

ketegangan jang „inflation feeding”.⁹⁾ Apabila taraf ini tertjapai maka usaha mengendalikan inflasi akan bertambah sulit.

Kita lihat di Indonesia misalnja, bahwa keadaan inflasi jang telah berlangsung untuk djangka waktu jang lama ini telah memaksa Pemerintah untuk mengadakan tindakan² pengawasan atau pengendalian harga terhadap barang² kebutuhan se-hari² dan barang essensiil — sandang pangan, bahan baku, spare-parts, tarip² pengangkutan, subsidi-subsidi kepada public utilities, dsb. — untuk melindungi tingkat hidup golongan jang berpendapatan tetap dan rendah serta memberi perlindungan kepada industri dalam negeri. Djika dalam keadaan demikian inflasi tetap tidak dapat dikendalikan tetapi malah djustru menandjak keatas, suatu perbedaan antara harga bebas dan harga jang diawasi dapat timbul dan djika mendjadi bertambah besar achirnja dapat mengakibatkan makin berkurangnja, bahkan menghilangnja, barang-barang disektor jang diawasi. Pengawasan dan penekanan harga daripada barang² ini, ditambah dengan besarnja keuntungan jang diperoleh djika barang² ini didjadikan bahan spekulasi, mengurangi hasrat produksi sektor² jang menghasilkannja sehingga bagi masyarakat sebagai keseluruhan hal ini merupakan penurunan supply ; salah satu faktor jang memperkuat inelastisitas penawaran jang oleh golongan structuralist sendiri diakui sebagai salah satu ketegangan struktural.

Bagi negara² jang sedang membangun keadaan ini terutama mempunyai komplikasi lain jang lebih luas dalam masalah bahan makanan. Dalam hal ini biasanja dibedakan negara² jang surplus ekspornja terdiri dari bahan makanan dan negara² jang surplus ekspornja terdiri dari bahan mentah dan hasil mineral.¹⁰⁾

⁹⁾ Roberto De Oliveira Campos, „Two Views on Inflation in Latin America”, Hirschman, *op cit.*, hal. 73 - 74.

¹⁰⁾ Roberto De Oliveira Campos, „Inflation and Balanced Growth”, *Economic Development for Latin America*, H.S. Ellis ed., St. Martin's Press, New York, 1961, hal. 101 - 102.

Djika misalnja terdjadi suatu kenaikan pendapatan karena penambahan investasi, maka bagi negara² jang termasuk golongan pertama (jang mempunjai surplus ekspor bahan makanan) hal ini dalam instansi pertama tidak akan banjak mempengaruhi harga bahan² makanan atau komponen harga bahan makanan didalam struktur biaya produksi pada umumnja. Efek pertama jang langsung terasa adalah berkurangnja surplus jang dapat disediakan untuk ekspor. Apabila keadaan ini belum memaksa impor diperketjil, maka selama itu pula tekanan² inflasi belum terasa. Dengan perkataan lain, efek pertama daripada suatu pertambahan permintaan efektif akan mengenai neratja pembayaran luar negeri dan bukan pada harga bahan makanan dalam negeri.

Keadaan ini sangat berlainan bagi negara-negara jang surplus eksportnja terdiri dari bahan mentah dan hasil pertambangan seperti Indonesia. Suatu kenaikan pendapatan akan langsung memperbesar pertambahan permintaan akan bahan makanan. Karena pada umumnja supply daripada sektor agraria adalah tidak elastis, maka hal ini akan membawa akibat naiknja harga bahan makanan dan dengan demikian ongkos biaya hidup se-hari². Ini akan lebih terasa lagi apabila elastisitas pendapatan daripada permintaan bahan makanan adalah tinggi. Dengan demikian, djika proses inflasi ini berlangsung terus maka achirnja komponen bahan makanan didalam struktur biaya daripada industri² akan terpengaruh dan akan mempekeras tingkat kenaikan harga². Untuk menekan keadaan ini biasanja impor bahan² makanan harus dilakukan setjara besar²an untuk menstabilkan harga, meskipun tindakan ini tidak akan selalu berhasil. Pada achir tahun 1955 misalnja, tingkat harga di Indonesia telah naik dengan tjepat sekali dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnja. Untuk menekan kenaikan harga ini, terutama harga bahan makanan, J.U.B.M. pada waktu itu telah melempar persediaan beras dari stocknja sebesar 400 ribu ton, dan kemudian menaikkan impor beras dari 125 ribu ton pada tahun 1955 mendjadi 800 ribu ton pada tahun berikunja. Tetapi ter-

njata bahwa hal ini telah tidak dapat membawa stabilisasi harga seperti jang diharapkan karena permintaan efektif telah naik dengan tingkat ketjepatan jang lebih besar.

Disektor perdagangan luar negeri pengalaman inflasi jang lama ini di Indonesia djuga telah menjejabkan kemerosotan dan ketegangan² jang tidak ketjil pada volume dan perkembangan ekspor. Memang harus diakui bahwa kemerosotan kegiatan disektor ini djuga tidak hanya disebabkan karena inflasi sadja, tetapi djuga karena kesulitan² lain, terutama kesulitan fisik jang menghambat produksi seperti tidak lantjernja pengangkutan dan perhubungan didarat maupun dilaut, kurang sempurnanja organisasi dan management, gangguan keamanan, dan tentunja djuga perkembangan harga dipasar internasional.

Sebaliknja Pemerintah, didalam Nota Pendjelasannya mengenai Anggaran Pendapatan dan Belandja Negara untuk tahun 1963/1964, menjatakan bahwa „keadaan inflasi telah menimbulkan akibat² buruk setjara simultan disegala bidang, chususnja sangat memberatkan perkembangan ekspor. Naiknja harga-harga didalam negeri telah menjejabkan ikut naiknja biaya-biaya produksi; spekulasi jang ditimbulkan oleh inflasi mendjalar pula pada bahan-bahan ekspor, dan makin menambah besar gejala disparitet jang tambah mempersulit ekspor.¹¹⁾ „Djelaslah kiranja”, demikian Pemerintah, „bahwa suatu bagian besar dari kesulitan dilapangan perdagangan internasional pada hakekatnja bersumber pada inflasi. Hanjalah apabila inflasi dapat diatasi, boleh diharapkan adanja dasar-dasar untuk memperbaiki perdagangan internasional setjara permanen.”¹²⁾

Untuk menahan mundurnja ekspor ini berbagai tindakan telah diambil oleh Pemerintah. Penjesuaian kurs-kurs baru buat ekspor dilakukan untuk menghilangkan perbedaan antara nilai tukar rupiah dengan nilai valuta asing; subsidi-subsidi diberikan kepada ekspor setjara

11) Nota Pendjelasan Tentang Anggaran Pendapatan dan Belandja Negara, Tahun 1963 dan 1964, hal. 13.

12) Nota Pendjelasan, *op cit.*, hal. 14.

langsung maupun melalui suatu multiple-exchange-rate, penggunaan daripada sistim retensi dan alokasi devisa yang diperoleh eksportir maupun keringanan² didalam pemungutan pajak ekspor. Semua ini menundukkan bahwa inflasi telah menimbulkan ketegangan² yang mengchawatirkan keadaan ekspor. Apabila keadaan inflasi tidak dapat dikendalikan, maka tindakan² tersebut hanjalah merupakan keringanan sementara sadja yang harus disusul dengan tindakan-tindakan lain apabila kematjetan ekspor hendak diperketjil atau dihindarkan.

Gedjala disparitas yang disinggung oleh Pemerintah memang sudah tidak asing lagi dibidang ekspor. Hal ini disebabkan karena adanya perbedaan antara harga pasar bebas dan harga resmi yang efektif sehingga mengalihkan tudjuan hasil ekspor atau faktor-faktor produksi dilapangan ekspor dari pasar internasional kepasar dalam negeri. Pengaruhnja akan terutama terasa pada hasil ekspor yang permintaan dalam negerinja mempunyai elastisitas yang besar terhadap kenaikan pendapatan dan yang sifat penawarannya adalah kurang elastis, sehingga pertambahan permintaan dalam negeri hanja dapat ditampung dengan mengurangi djumlah yang disediakan untuk ekspor dan bukan dengan pertambahan produksi. Dengan perkataan lain, pertambahan permintaan efektif yang disebabkan karena ekspansi moneter akan menarik beberapa matjam barang ekspor untuk keperluan konsumsi dalam negeri dan bukan untuk ekspor. Barang-barang ini biasanja termasuk hasil ekspor yang „lemah”, seperti misalnja teh, kopi, tembakau, gula dan sebagainya. Bagi bahan-bahan ekspor yang „kuat” seperti karet, timah, kopra, dsb., pengaruhnja terhadap perobahan permintaan dalam negeri adalah tidak begitu besar karena konsumsi dalam negeri untuk barang-barang tersebut memang relatif ketjil, sedang elastisitas pendapatan untuk barang-barang tersebut adalah rendah, dan djuga karena memang barang² tersebut diproduksi hanja untuk di-ekspor. Tetapi apabila inflasi terus meningkat, maka pengalaman di Indonesia membuktikan bahwa untuk bahan-bahan inipun dialami keadaan yang sama seperti hasil ekspor yang „lemah”.

Tabel II

Indeks Volume Ekspor Indonesia, 1953 - 1962
(1953 = 100)

Tahun	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960
Bahan ekspor „kuat”	100	103,8	95,8	93,9	95,1	7,14	84,5	73,5
Bahan ekspor „lemah”	100	216,7	212,7	146,2	141,7	95,7	137,6	106
Ekspor seluruhnja	100	160,3	154,3	120	118,4	83,5	111	89,8
Tahun	1961	1962						
Bahan ekspor „kuat”	91,9	78,1						
Bahan ekspor „lemah”	93,3	70,2						
Ekspor seluruhnja	92,6	74,2						

Angka-angka dihitung dari „Statistical Pocketbook of Indonesia”, **Biro Pusat Statistik**, tahun 1953 sampai dengan 1962.

Djika diperhatikan Tabel II diatas, maka dapat dikatakan bahwa semendjak tahun 1954 volume ekspor, baik ekspor bahan „kuat” maupun hasil ekspor „lemah”, menundukkan tendensi menurun. Bagi bahan ekspor lemah, kenaikan yang menjolok antara tahun 1953 dan tahun² berikutnya adalah disebabkan karena melondjarknja ekspor gula semendjak tahun 1954. Untuk tahun 1954 ekspor gula telah naik dengan lebih dari 100 persen, tetapi makin lama makin menurun sehingga akhirnya pada tahun 1962 hanja mentjapai sepertudjuh volume ekspor tahun 1954.

Merosotnja volume ekspor pada tahun 1955, bersamaan dengan naiknja tingkat harga sebesar 40 persen pada tahun itu (tahun² sebelumnja rata² kurang dari 10 persen), dan menurunnja ekspor pada tahun² berikunja bersamaan dengan nandjknja tingkat inflasi jang makin lama makin progressip, bukanlah suatu hal jang kebetulan sadja. Dengan demikian njatalah bahwa barang² ekspor tersebut telah mendjadi bahan spekulasi dalam negeri dan tidak disalurkan untuk ekspor keluar negeri.

Dengan merosotnja volume ekspor akan berkurang pula djumlah devisa jang diterima sehingga akan mengakibatkan menurunnja pula potensi impor. Hal ini akan memperkuat gedjala import bottleneck seperti jang dikemukakan oleh golongan structuralist. Tetapi import bottleneck ini djuga dapat menimbulkan kematjetan² disektor lain. artinja dengan berkurangnja potensi impor akan berkurang pula impor bahan baku, bahan penolong, spare parts, barang modal dan barang² impor lainnja, sehingga kegiatan² ekonomi didalam masjarakat, terutama sektor-sektor industri jang tergantung sekali pada bahan² impor, akan mengalami kemunduran². Pengalaman beberapa tahun jang achir ini menundjukkan adanja gedjala tersebut. Antara tahun 1960 dan 1962 misalnja, hasil ekspor Indonesia telah turun dengan 22 persen jang menjebabkan kerugian pada tjadangan devisa sebesar kira-kira Rp. 10,— milyar (pada achir tahun 1960 tertjatat Rp. 14,1 milyar dan achir tahun 1962 tinggal Rp. 4,3 milyar. ¹³⁾ „Keadaan kekajaan emas dan devisen seperti jang dilukiskan diatas tidak memungkinkan Pemerintah untuk mendjamin konsumsi maupun produksi pada tingkat jang lajak. Pentjiutan impor jang terpaksa dilakukan untuk mendjaga solvabilitas internasional dari Negara kita, dapat dibayangkan membawa kesulitan² lebih landjut dibidang ekonomi: (a) tidak terdjaminnja persediaan bahan² baku, penolong, serta sparæ-parts untuk kesatuan² produksi dan pengangkutan, menjebabkan produksi menurun” ¹⁴⁾ Impor daripada bahan baku dan bahan lainnja terpaksa dikurangi dengan

¹³⁾ Nota Pendjelasan, op. cit., hal. 14.

¹⁴⁾ Ibid.

drastis sehingga mengakibatkan produksi pada sektor industri turun dengan kira-kira 20 persen pada tahun 1962 dan timbulnja idle capacity pada hampir setiap matjam industri. Untuk tahun 1963 dan 1964 taksiran sementara menundjukkan bahwa pada umumnja sektor industri hanja bekerdja atas dasar 30 persen kapasitas.

Untuk perioda 1951-1959, apabila turunnja produksi sektor industri ini dinjatakan dalam nilai produksi jang ditjapai, maka dalam tahun 1951-1952 sektor industri menghasilkan Rp.9 milyar, kemudian naik mendjadi Rp.16,1, dalam tahun 1957, merosot sampai Rp.9,8 milyar dalam tahun 1958, dan Rp. 10,4 milyar dalam tahun berikunja. Sumber terbesar daripada kemerosotan produksi industri untuk perioda ini-pun terhjata adalah stagnasi dalam ekspor sehingga bahan-bahan impor jang diperlukan industri tidak dapat disediakan dalam djumlah jang tjukup.

Bagi Indonesia, dan djuga pada umumnja bagi negara² lain jang sedang dalam taraf pembangunan, berkurangnja ekspor dan merosotnja produksi dalam negeri akan membawa akibat berkurangnja pendapatan negara dalam bentuk padjak dan penerimaan-penerimaan lain. Apabila taksiran tidak resmi dari kalangan pedjabat padjak mengenai penerimaan negara dapat dipergunakan, maka tahun 1953 memperlihatkan penerimaan negara sebesar 10,4 persen dari GNP, tetapi sepuluh tahun kemudian (1963) merosot mendjadi 5,7 persen dari GNP. Ini berarti bahwa apabila Pemerintah ingin mempertahankan pengeluaran²nja jang riil, hal ini hanja dapat dilakukan dengan djalan menambah defisit pada Anggaran Belandja Negara.

Dengan demikian djelaslah bahwa pengalaman-pengalaman mengenai inflasi di Indonesia membuktikan bahwa suatu usaha stabilisasi moneter tetap diperlukan. Ini tidak berarti bahwa harus ditjapai suatu stabilisasi jang mutlak; jang perlu adalah mengusahakan agar inflasi dapat ditekan sampai tingkat jang dapat dikendalikan. Dengan demikian dapat dihindarkan terdjadinja penghambatan jang timbul dalam proses inflasi jang tadjam, jang hanja akan memperkuat atau memperbanjak ketegangan-ketegangan struktural jang sudah ada sadja.

Sebaliknya harus diingat pula bahwa suatu moneter approach sadja terhadap persoalan ini tidak dengan sendirinja mendjamin kegiatan² untuk pembangunan. Masing² approach, baik pendapat golongan monetarist maupun golongan structuralist dan moneter approach serta production approach jang terdapat di Indonesia sendiri, tidak dapat berdiri sendiri-sendiri ; suatu approach jang integral harus dipergunakan. Oleh karenanja adalah tidak tanpa alasan jang kuat djika didalam DEKON dikatakan bahwa : „Keadaan jang mendesak ini tidak dapat diatasi sebagai masalah jang berdiri sendiri, lebih-lebih tidak mungkin kita atasinja hanja dengan tindakan moneter konvensional belaka. Sebaliknya, tidak ada djalan mudah jang dapat mengangkat kita dari impasse sekarang ini, ketjuali atas dasar menggerakkan segenap potensi dan kekuatan rakjat sesuai dengan konsepsi integral menanggulangi persoalan ekonomi nasional kita.”¹⁵⁾

¹⁵⁾ **Deklarasi Ekonomi**, Departemen Penerangan R.I., hal. 11 - 12.

KEPUSTAKAAN

1. Campos, Roberto De Oliveira, „Inflation and Balanced Growth”, *Economic Development for Latin America*. H.S. Ellis (ed.), St. Martin's Press, New York, 1961.
2. Campos, Roberto De Oliveira, „Two Views on Inflation in Latin America”, Hirschman (ed.), *Latin American Issues*. New York, Twentieth Century Fund, 1961.
3. Felix, D., „An Alternative View of the „Monetarist” — „Structuralist” Controversy”, Hirschman (ed.), *Latin American Issues*. New York, Twentieth Century Fund, 1961.
4. Grunweld, Joseph, „Structuralist School on Price Stability and Development : The Chilean Case”, Hirschman (ed.), *Latin American Issues*. New York, Twentieth Century Fund, 1961.
5. Martin, Kurt, „Laporan Seminar Inflasi dan Pembangunan Ekonomi”, *Warta Leknas*, Th. I/No. 4/1963.
6. Prebisch, Raul, „Economic Development or Monetary Stability : The False Dilemma”, *Economic Bulletin for Latin America* (March 1961).
7. Seers, Dudley, „A Theory of Inflation and Growth in Underdeveloped Economies based on the Experience of Latin America” *Oxford Economic Papers*, June 1962.
8. *Deklarasi Ekonomi*, Departemen Penerangan R.I., Djakarta.
9. *Nota Pendjelasan Tentang Anggaran Pendapatan dan Belandja Negara*, Tahun 1963 dan 1964.
10. *Rantjangan Dasar Undang² Pembangunan Nasional-Semesta Berentjana Delapan Tahun, 1961 - 1969*.

