

PLAGIAT MERUPAKAN TINDAKAN TIDAK TERPUJI

# SEJARAH EKONOMI TERPIMPIN ( 1959 - 1966 )

SKRIPSI



Oleh :

**ALBERTUS OLA SINUOR**

NIM : 92 214 006

NIRM : 920052010604120006

PROGRAM STUDI PENDIDIKAN SEJARAH  
JURUSAN PENDIDIKAN ILMU PENGETAHUAN SOSIAL  
FAKULTAS KEGURUAN DAN ILMU PENDIDIKAN  
UNIVERSITAS SANATA DHARMA  
YOGYAKARTA  
1997

**SEJARAH EKONOMI TERPIMPIN**

**(1959 – 1966)**

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Salah Satu Syarat  
Memperoleh Gelar Sarjana Pendidikan  
Di Universitas Sanata Dharma

Oleh :

ALBERTUS OLA SINUOR

NIM : 92 214 006

NIRM : 920052010604120006

PROGRAM STUDI PENDIDIKAN SEJARAH  
JURUSAN PENDIDIKAN ILMU PENGETAHUAN SOSIAL  
FAKULTAS KEGURUAN DAN ILMU PENDIDIKAN  
UNIVERSITAS SANATA DHARMA  
YOGYAKARTA

1997

**SEJARAH EKONOMI TERPIMPIN  
(1959 – 1966)**

SKRIPSI

Oleh :

ALBERTUS OLA SINUOR

NIM : 92 214 006

NIRM : 920052010604120006

Telah Disetujui Untuk  
Dipertahankan Dalam Ujian Akhir S-1

Oleh :

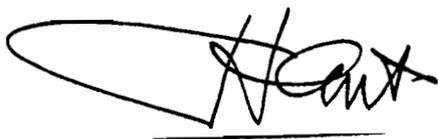
Pembimbing I



(Drs. G. Moedjanto, MA.)

Oktober 1997

Pembimbing II



(Drs. A.K. Wiharyanto)

Oktober 1997

**SEJARAH EKONOMI TERPIMPIN  
(1959 – 1966)**

SKRIPSI

Yang dipersiapkan dan disusun oleh :

ALBERTUS OLA SINUOR

NIM : 92 214 006

NIRM : 920052010604120006

Telah dipertahankan di depan Panitia Penguji  
pada tanggal 18 Oktober 1997  
dan dinyatakan telah memenuhi syarat

SUSUNAN PANITIA PENGUJI

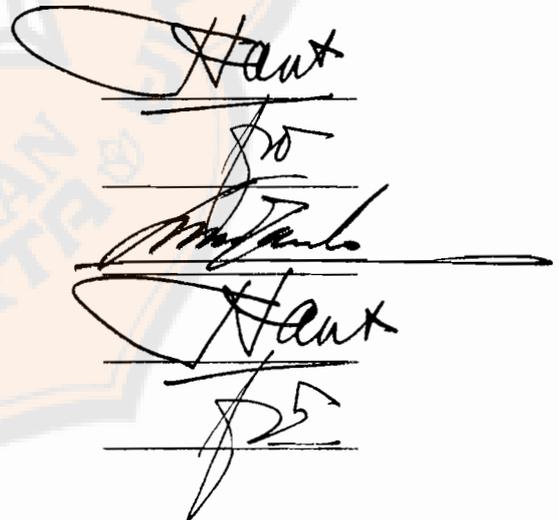
Ketua : Drs. A.K. Wiharyanto

Sekretaris : Drs. B. Musidi, M.Pd

Anggota : 1. Drs. G. Moedjanto, MA

2. Drs. A.K. Wiharyanto

3. Drs. B. Musidi, M.Pd



Handwritten signatures of the examination committee members, including the Chairman and members, with horizontal lines below each signature.

Yogyakarta,  
Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan  
Universitas Sanata Dharma  
Yogyakarta  
Dekan



(DR. Paulus Suparno, S.J., M.S.T.)

## PLAGIAT MERUPAKAN TINDAKAN TIDAK TERPUJI

**MOTTO :**

*Untuk menjadi diri sendiri kita harus  
bermakna bagi sesama*



# PLAGIAT MERUPAKAN TINDAKAN TIDAK TERPUJI

## PERSEMBAHAN :

Skripsi ini kupersembahkan kepada,

1. \* Yang terkasih Bapak Alex Sinuor (alm) dan Mama Anna Ofong serta kedua adikku tercinta Tenga Emi dan Oncu Moni Sinour. Terima kasih banyak atas tanda cinta, kasih dan sayang serta doa, restu dan bensa yang begitu tulus buat No.

\* Kekasihku tersayang Udis K. Kian, yang dengan penuh cinta, kasih dan sayang serta kesetiaan yang begitu tulus mendampingi, menemani, mendorong dan meneguhkanku dari awal hingga akhir perjuanganku.

2. Tarekat PRR khususnya Sr.M.Yosefina PRR yang dengan penuh tanggungjawab dan kasih dalam mendorong dan meneguhkanku.

3. Adik-adikku Marsel Ofong, Ece Ofong dan Monik Diaz yang juga dengan kasih hadir bersamaku dalam perjuanganku.

# PLAGIAT MERUPAKAN TINDAKAN TIDAK TERPUJI

## KATA PENGANTAR

Puji syukur dan terima kasih yang tak terhingga penulis haturkan kepada Tuhan Asal Segala Yang Ada - karena atas berkat, rahmat dan kasihNya, penulis dapat menyelesaikan skripsi ini. Skripsi ini disusun untuk memenuhi salah satu syarat menempuh ujian sarjana pada Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan Universitas Sanata Dharma Yogyakarta. Seluruh isi skripsi ini merupakan tanggungjawab penulis.

Penulis menyadari bahwa penyusunan skripsi ini belum tentu berhasil jika tanpa bantuan dari berbagai pihak. Oleh karena itu pada kesempatan ini penulis mengucapkan banyak terima kasih kepada :

1. Ketua Jurusan Pendidikan Ilmu Pengetahuan Sosial Universitas Sanata Dharma Yogyakarta.
2. Ketua Program Studi Pendidikan Sejarah Universitas Sanata Dharma Yogyakarta.
3. Bapak Drs. G. Moedjanto, MA selaku Dosen Pembimbing I yang dengan penuh kesabaran memberikan dorongan, dukungan moril dan bimbingan serta dengan telaten mengoreksi skripsi ini hingga selesai.
4. Bapak Drs. A.K. Wiharyanto, selaku Dosen Pembimbing II yang juga dengan penuh kesabaran membimbing dan mengoreksi skripsi ini hingga selesai.
5. Tarekat Puteri Reinha Rosari (PRR) dan Yayasan Ratu Rosari yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk melanjutkan studi ke Universitas Sanata Dharma Yogyakarta.

## PLAGIAT MERUPAKAN TINDAKAN TIDAK TERPUJI

6. Staf Perpustakaan Universitas Sanata Dharma Yogyakarta, Staf Perpustakaan Museum Sono Budoyo Yogyakarta, Staf Perpustakaan Yayasan Hatta Yogyakarta, Staf Perpustakaan Daerah DIYogyakarta, Staf Perpustakaan Kolsani Yogyakarta, Staf Perpustakaan Nasional Jakarta, Staf Perpustakaan CSIS Jakarta, dan Staf Perpustakaan Daerah Jawa Barat (Bandung) yang telah memberikan pelayanan peminjaman dan izin menggunakan buku-buku dan surat kabar lama yang dibutuhkan oleh penulis dalam menyusun skripsi ini.
7. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan namanya satu-persatu di sini, yang telah dengan caranya masing-masing dalam memberikan dukungan, sumbangan pendapat dan perhatian kepada penulis.

Penulis juga sangat menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari sempurna. Oleh karena itu kritik, saran dan sumbangan pemikiran ke arah penyempurnaan skripsi ini, penulis terima dengan senang hati. Akhirnya semoga skripsi ini bermanfaat bagi siapa saja, khususnya bagi masyarakat yang mencintai sejarah bangsa Indonesia. Semoga.

Yogyakarta, Oktober 1997

Penulis

DAFTAR ISI



|   | halaman |
|---|---------|
| HALAMAN SAMPUL.....   | i       |
| HALAMAN JUDUL.....  | ii      |
| HALAMAN PERSETUJUAN.....                                      | iii     |
| HALAMAN PENGESAHAN.....                                       | iv      |
| HALAMAN MOTTO.....  | v       |
| KATA PERSEMBAHAN.....   | vi      |
| KATA PENGANTAR.....   | vii     |
| DAFTAR ISI.....   | ix      |
| ABSTRAK.....  | xi      |
| BAB I. PENDAHULUAN.....                                       | 1       |
| A. Latar Belakang.....  | 1       |
| B. Rumusan Permasalahan.....                                  | 19      |
| C. Tujuan Penelitian.....                                     | 19      |
| D. Manfaat Penelitian.....                                    | 20      |
| E. Tinjauan Sumber.....                                       | 20      |
| F. Landasan Teori.....  | 22      |
| G. Metode Penelitian.....                                     | 31      |
| BAB II. LAHIRNYA KONSEP EKONOMI TERPIMPIN.....                | 36      |
| A. Seputar Lahirnya Demokrasi Terpimpin.....                  | 41      |
| B. Lahirnya Konsep Ekonomi Terpimpin....                      | 57      |
| BAB III. PERKEMBANGAN PELAKSANAAN EKONOMI TER-<br>PIMPIN..... | 73      |
| A. Kebijakan Ekonomi Terpimpin.....                           | 73      |
| A.1. Deklarasi Ekonomi.....                                   | 77      |

# PLAGIAT MERUPAKAN TINDAKAN TIDAK TERPUJI

|  |     |
|--|-----|
| A.2. Peraturan-peraturan 26 Mei.....   | 83  |
| B. Pelaksanaan Kebijakan Ekonomi Ter-<br>pimpin.....   | 85  |
| B.1. Pelaksanaan Pembangunan Nasio-<br>nal Semesta Berencana.....  | 87  |
| BAB IV. DAMPAK PELAKSANAAN EKONOMI TERPIMPIN....   | 119 |
| A. Dampak Pelaksanaan Ekonomi Terpimpin<br>Terhadap Tiga Sektor Ekonomi Negara..                         | 128 |
| A.1. Sektor Negara (Pemerintah).....   | 129 |
| A.2. Sektor Swasta.....  | 139 |
| A.3. Sektor Koperasi.....  | 147 |
| B. Tindakan Penyelewengan (Korupsi, Ko-<br>lusi, Sistem Koneksi, Sistem Lisensi<br>dan Lain-lainnya..... | 150 |
| BAB V. SIMPULAN.....   | 160 |
| DAFTAR PUSTAKA.....  | 166 |
| LAMPIRAN   |     |

ABSTRAK

SEJARAH EKONOMI TERPIMPIN  
(1959 - 1966)

Skripsi ini bertujuan untuk menjawab tiga permasalahan. Pertama, untuk mengetahui latar belakang lahirnya konsep Ekonomi Terpimpin. Kedua, untuk mengetahui perkembangan pelaksanaan Ekonomi Terpimpin. Dan ketiga, untuk mengetahui dampak pelaksanaan Ekonomi Terpimpin.

Skripsi ini menggunakan metodologi penelitian kepustakaan. Dan dari penelitian ini diketahui bahwa secara esensial sistem Ekonomi Terpimpin merupakan bagian yang integral dari sistem Demokrasi Terpimpin - yang diciptakan oleh Presiden Soekarno. Lahirnya sistem Ekonomi Terpimpin - menurut Presiden Soekarno - sebagai alternatif terbaik untuk menggantikan sistem Ekonomi Liberal yang diterapkan pada periode Demokrasi Liberal (Parlemen-ter). Menurut Presiden Soekarno, dengan sistem Ekonomi Liberal yang menganut semboyan "laissez faire" sangat tidak sesuai dengan Pancasila dan UUD 1945 - terutama amanat pasal 33 UUD 1945. Dengan sendirinya tidak akan sanggup memperbaiki standar kehidupan ekonomi bangsa Indonesia.

Dengan sistem Ekonomi Terpimpin - yang disinyalir sebagai yang paling sesuai dengan Pancasila dan UUD 1945 - terutama amanat pasal 33 UUD 1945 - akan sanggup mengantar bangsa Indonesia mencapai suatu tatanan ekonomi yang bersifat nasional dan demokratis, bersih dari sisa-sisa feodalisme dan tanpa adanya penghisapan manusia oleh manusia. Itulah masyarakat Sosialisme ala Indonesia.

Dalam pelaksanaannya, diciptakanlah beberapa kebijaksanaan ekonomi seperti Deklarasi Ekonomi (Dekon) dan Peraturan-peraturan 23 Mei 1963 - dengan menganut pola pembangunan Semesta Berencana.

Kendati secara teoritis, konsep Ekonomi Terpimpin itu begitu "prestisius" - namun dalam pelaksanaannya "jauh" menyimpang dari tujuan semula yang direncanakan. Indikatornya dapat dirunut dari:

1. Lahirnya kecenderungan sifat ekonomi yang serba negara (etatism), dengan menempatkan perusahaan negara sebagai sentral dalam keseluruhan kebijaksanaan ekonomi nasional.
2. Akibatnya sektor swasta (perusahaan swasta) dan sektor koperasi sangat teralienasi dari format esensial ekonomi nasional sebagaimana yang diamanatkan oleh Pancasila dan UUD 1945.
3. Akibat lemahnya sistem pengawasan, sangat banyaknya peraturan-peraturan yang dibuat dan terlibatnya elit militer dan elit politik dalam kehidupan ekonomi secara langsung, berakibat pada terbentuknya pola

## PLAGIAT MERUPAKAN TINDAKAN TIDAK TERPUJI

"patron-klien", yang nantinya ikut menciptakan iklim yang subur bagi tumbuh dan berkembangnya tindak penyelewengan seperti korupsi, kolusi, monopoli, sistem koneksi, sistem lisensi dan lain sebagainya.

Dengan demikian, secara umum gambaran perekonomian Indonesia pada era Ekonomi Terpimpin (1959-1966) sangat memprihatinkan. Terjadinya inflasi yang sangat tinggi defisit anggaran belanja pemerintah, timpangnya neraca perdagangan dan neraca pembayaran adalah "deretan ciri-ciri" yang memeterai perekonomian Indonesia pada periode itu.



ABSTRACT

THE HISTORY OF THE GUIDED ECONOMY SYSTEM  
(1959 - 1966)

This analysis for the purpose of answering three main problems of the Guided Economy system, namely to know the background of the Guided Economy system's concept (1<sup>st</sup>), to see how its development during the period of 1959 - 1966 (2<sup>nd</sup>) and to understand the effects of this system (3<sup>rd</sup>).

Through bibliographical approach system we know this system was the basically integrated part of Guided Democracy system created by the first President of Indonesia - Soekarno. According to him the birth of this system was the best alternative to substitute the Liberal Economy system that was held during the Liberal Democracy. And the "laissez faire" system did not suit with Pancasila and UUD 1945 especially the article 33 of UUD 1945, because this system could not raise the nation living standard.

The Guided Economy system was seen as the very suit system with Pancasila and UUD 1945 especially the article 33 of UUD 1945. This system can support Indonesian people to get their economy system that more nationalistic, democratic, clean from feudalism and contra to human greediness. That is the real social nation of Indonesia.

In its execution there were some economy policies like Economy Declaration (DEKON) and May 23<sup>rd</sup> rule with whole Development Programme as its main pattern.

Though it was theoretical and pretigious but in fact it was so far away from its main aims. We can see it three the following indications:

1. Etatism Economy merged by making "Governmental Company" as the basic point for the national economy policy;
2. This made the private and cooperative companies become more alienated from the national basic economy pattern - Pancasila, UUD 1945 and article 33 of UUD 1945;
3. The weakness of control system, military superiority and political issues "client-pattern" caused the growing of corruptions, monopoly, collusion, concession, etc.

Finally, we know that Indonesian economy system during the time of Guided Economy system (1959-1966) was very poor. High inflation, deficit in cost budget, lost of sheet balance was the main characteristics of Indonesian Economy during that period.

BAB I  
PENDAHULUAN



A. Latar Belakang

Pada awal berdirinya, Republik Indonesia mewarisi keadaan ekonomi yang sangat kacau dari pemerintahan pendudukan Jepang. Inflasi yang berat harus ditanggung oleh Indonesia sebagai akibat dari beredarnya mata uang rupiah pendudukan Jepang yang sangat tidak terkendali. Pemerintah tidak dapat menyatakan tidak berlakunya uang Jepang karena belum memiliki mata uang pengganti. Keadaan ini semakin diperparah dengan kehadiran tentara Serikat.<sup>1)</sup> - yang juga berhasil menguasai bank-bank di kota-kota besar dan mengedarkan uang cadangan yang amat banyak. Disamping itu kas negara dalam keadaan kosong, pajak-pajak dan bea masuk lainnya sangat berkurang. Sebaliknya pengeluaran negara semakin bertambah.

Untuk mengatasinya, pemerintah menetapkan berlakunya tiga mata uang sekaligus yaitu uang *De Javasche Bank*, uang pemerintah Hindia Belanda dan uang pemerintah Republik Indonesia selama satu tahun - yakni sejak 1 Oktober 1945 sampai keluarnya Oeang Republik Indonesia

---

<sup>1)</sup> Pasukan tentara Serikat yang bertugas di Indonesia (mendarat di Tanjung Priok tanggal 19 September 1945) - merupakan komando khusus dari SEAC yang diberi nama AFNEI (*Allied Forces Netherlands East Indies*). Pasukan ini ternyata menggandeng juga tentara NICA (*Netherlands Indies Civil Administration*). Lihat Marwati Djoened Poesponegoro dkk, *Sejarah Nasional Indonesia VI* (Jakarta: Balai Pustaka, 1984), hlm. 30-33.

(ORI) bulan Oktober 1946 (untuk jelasnya lihat tabel 1).<sup>2)</sup> Langkah yang diambil pemerintah itu belum berhasil mengatasi kesulitan ekonomi saat itu, karena Belanda melakukan blokade ekonomi dengan menutup pintu keluar masuknya jalur perdagangan barang-barang Indonesia. Tujuan Belanda adalah untuk melikuidasi Republik Indonesia dengan senjata ekonomi agar timbul kegelisahan sosial di kalangan rakyat yang pada gilirannya nanti akan membangkitkan rasa benci dan ketidakpercayaan rakyat terhadap pemerintah Republik Indonesia.

Setelah melakukan blokade ekonomi, pada tanggal 6 Maret 1946 Panglima Serikat mengumumkan berlakunya mata uang NICA di daerah-daerah yang diduduki sebagai pengganti uang Jepang. Tindakan itu diprotes oleh Perdana Menteri Sjahrir karena dianggap melanggar persetujuan yang telah disepakati bersama yakni, selama situasi politik belum mantap kedua belah pihak tidak akan mengeluarkan mata uang baru. Langkah konkrit yang diambil oleh pemerintah Republik Indonesia adalah dengan menyatakan bahwa uang NICA bukan merupakan alat pembayaran sah di wilayah kekuasaan Republik Indonesia.

Dan selanjutnya pada bulan Oktober 1946, pemerintah Republik Indonesia mengeluarkan uang kertas dengan nama "Oeang Republik Indonesia" (ORI) untuk menggantikan uang

---

<sup>2)</sup> *Ibid.*, hlm. 217-218. Lihat juga Mohammad Hatta, *Beberapa Pasal Ekonomi: Jalan ke Ekonomi dan Bank II*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1958), hlm. 149 (Ejaan disesuaikan).

kertas Jepang yang sudah sangat merosot nilainya. Keluarnya Uang Republik Indonesia (ORI) ini berdasarkan UU No.17 Tahun 1946 dan kemudian disusul dengan keluarnya UU No.19 Tahun 1946 tentang standar nilai tukar (kurs) ORI terhadap uang Jepang sebesar satu perseribu - artinya setiap seribu rupiah uang Jepang ditukar dengan 1 rupiah ORI. Untuk sementara waktu setiap keluarga hanya diperkenankan memiliki Rp. 300 dan bagi mereka yang tidak berkeluarga Rp. 100. Sebelumnya pada tanggal 5 Juli 1946 didirikan Bank Negara Indonesia berdasarkan PP Pengganti UU No. 2 Tahun 1946 - yang merupakan bank umum milik pemerintah yang pertama.<sup>3)</sup>

Langkah pemerintah selanjutnya adalah mencoba menobos blokade Belanda dengan mengadakan hubungan dengan pengusaha di Amerika Serikat, yang dirintis oleh badan perdagangan semi pemerintah bernama *Banking and Trading Corporation* (BTC), yang diketuai oleh Soemitro Djojohadikusumo dan Ong Eng Die. BTC berhasil mengadakan transaksi dan mendatangkan barang-barang pesanan BTC dan mengangkut barang-barang ekspor Republik Indonesia. Usaha ini ternyata gagal karena berhasil dicegat oleh Angkatan Laut Belanda dan muatannya dirampas. Usaha menembus blokade Belanda lainnya dilakukan di Selat Malaka, khususnya ke

---

<sup>3)</sup> *Ibid.*, hlm. 220. Lihat juga Adi Sasono, "Indonesia dari Ekonomi Terpimpin ke Kapitalisme Terpimpin", *Prisma*, No.1 Tahun XI, Januari 1982, hlm. 36. Juga Oey Beng To, *Sejarah Kebijakan Moneter Indonesia Jilid I*, (Jakarta: LPPI, 1991, hlm. 72-76.

Singapura yakni "penyelundupan" barang-barang ekspor seperti karet sheet dan lain-lainnya. Operasi ini antara lain dipimpin oleh seorang perwira Angkatan Laut RI yakni Mayor John Lie dengan menggunakan kapal Outlaw dan berhasil.

Pada bulan Pebruari 1946, pemerintah menyelenggarakan Konferensi Ekonomi yang bertujuan memprakarsai dimulainya usaha-usaha yang bersifat konsepsional guna menanggulangi masalah-masalah ekonomi yang mendesak. Konferensi ini menghasilkan konsepsi-konsepsi terutama dalam bidang produksi dan distribusi bahan makanan dengan menghapuskan secara berangsur-angsur sistem autarki lokal<sup>4)</sup> warisan Jepang, kemudian diganti dengan sistem sentralisasi.<sup>5)</sup> Konkritnya untuk urusan bahan makanan akan ditangani oleh pemerintah secara sentral dalam wadah Badan Pengawasan Makanan Rakyat (BPMR), yang kemudian diganti namanya menjadi Badan Persediaan dan Pembagian Bahan Makanan (BPPBM) yang dipimpin oleh dr. Sudarsono. Sedangkan untuk status dan administrasi perkebunan akan dikuasai oleh negara dengan sistem sentralisasi di bawah pengawasan Menteri Kemakmuran.

---

<sup>4)</sup>Autarki (lokal) maksudnya kedaulatan mutlak (daerah) dalam bidang ekonomi (juga pemerintahan) untuk menetapkan kebijaksanaannya sendiri. Lihat Depdikbud, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1990), hlm.57.

<sup>5)</sup>Sentralisasi artinya penyatuan atau pemusatan segala sesuatu pada suatu tempat, badan, lembaga yang dianggap sebagai pusat. Lihat *Ibid.*, hlm. 819.

Kemudian pada tanggal 6 Mei 1946 diadakan lagi konferensi Ekonomi kedua di Solo yang membahas tentang program ekonomi pemerintah, keuangan negara, pengendalian harga, distribusi dan alokasi tenaga manusia. Untuk merealisasikan usaha-usaha perbaikan ekonomi secara realistis, maka atas inisiatif Menteri Kemakmuran dr. A.K. Gani pada tanggal 19 Januari 1947 dibentuklah Badan Perancang Ekonomi (*Planning Board*). Badan ini merupakan lembaga tetap yang bertugas membuat rencana pembangunan ekonomi khususnya untuk jangka waktu 2-3 tahun. Rencana ini belum berhasil dilaksanakan karena situasi politik dan militer yang tidak memungkinkan, seperti agresi militer Belanda yang pertama.

Untuk mengatasi kegagalan rencana BPR dan bertolak dari kondisi riil bahwa dasar ekonomi Indonesia adalah produksi pertanian maka I.J. Kasimo yang ketika itu menjabat Menteri Urusan Bahan Makanan berhasil menelorkan Rencana Produksi Tiga Tahun (1948-1950) yang disebut "Kasimo Plan". Kasimo Plan ini berisi anjuran untuk memperbanyak kebun bibit dan padi unggul, penyembelihan hewan pertanian harus dicegah, tanah-tanah kosong harus ditanami kembali khususnya di Sumatera Timur seluas 281.277 ha. Juga anjuran untuk mengadakan transmigrasi 20 juta penduduk Jawa ke Sumatera dalam jangka waktu 10-15

tahun.<sup>6)</sup> Rencana Kasimo (Kasimo Plan) itu sejalan dengan program Rekonstruksi dan Rasionalisasi (RERA) yang dijalankan oleh pemerintah di bawah pimpinan Mohammad Hatta yang bertujuan untuk mengurangi beban negara dalam bidang ekonomi serta untuk meningkatkan efisiensi Angkatan Perang.

Kecuali itu pemerintah juga berusaha mendorong pengusaha swasta untuk ikut serta dalam mengembangkan ekonomi nasional. Misalnya mengaktifkan kembali Persatuan Tenaga Ekonomi (PTE) dengan tujuan menggalang kembali dan menenyapkan individualisme di kalangan organisasi pedagang untuk memperkokoh ekonomi bangsa Indonesia. PTE antara lain berhasil mendirikan Bank PTE di Yogyakarta, tetapi kegiatannya terhambat oleh adanya agresi militer Belanda kedua.

Selain Kasimo Plan, pemerintah juga terus berupaya untuk memperbaiki keadaan ekonomi di tengah kemelut politik dan militer yang semakin parah. Upaya itu adalah pembentukan Panitia Pemikir Siasat Ekonomi tanggal 12 April 1947 di Yogyakarta yang diketuai oleh Wakil Presiden Mohammad Hatta. Hakekat dari pemikiran ini adalah pengawasan (kontrol) terhadap semua kegiatan ekonomi berada di tangan pemerintah. Strategi dasar pembangunannya adalah mengganti ekonomi kolonial menjadi

---

<sup>6)</sup>M. Djoened Poesponegoro dkk., *op.cit.*, hlm. 225. Lihat juga Tim Kompas, *I.J. Kasimo: Hidup dan Perjuangannya* (Jakarta: Gramedia, 1980), hlm. 58. Juga Adi Sasono, *op.cit.*, hlm. 38.

ekonomi nasional.<sup>7)</sup> Dalam Rancangan Sementara dari Dasar Pokok Rencana Mengatur Ekonomi Indonesia yang dikeluarkan panitia tersebut dinyatakan bahwa :

"Dasar politik perekonomian Indonesia ialah memenuhi keperluan hidup rakyat seluruhnya, supaya rakyat Indonesia menjadi rakyat yang makmur, jasmani dan rohani. Tenaga produksi rakyat harus sebaik-baiknya untuk menghasilkan barang-barang keperluan rakyat itu. Apa yang tidak dapat dihasilkan sendiri harus didatangkan dari luar negeri. Jadi impor adalah sambungan yang tidak boleh lebih daripada produksi nasional. Baru sesudah itu datang ekspor untuk membayar impor itu. Bukanlah ekspor-ekonomi yang diutamakan, seperti politik perekonomian Hindia Belanda dahulu, melainkan menimbulkan tenaga-beli rakyat yang sebesar-besarnya. Tujuan perekonomian semacam ini hanya dapat diselenggarakan dengan suatu plan ekonomi yang teratur."<sup>8)</sup>

Selanjutnya oleh Mohammad Hatta, rencana ekonomi itu dikategorikan sebagai "*planning by direction*" dan sungguh didasarkan pada Undang-Undang Dasar 1945, di mana bidang ekonomi yang akan diolah itu terbagi dalam tiga bidang. Pertama, bidang (sektor) negara yang akan melaksanakan yang besar-besar, terutama yang sering disebut dengan istilah "*public utilities*" - kedua, bidang (sektor) koperasi yang akan mengerjakan yang kecil-kecil dari bawah - dan ketiga, bidang (sektor) swasta (nasional)

---

<sup>7)</sup> *Ibid.*, hlm. 226. Lihat juga Mohammad Hatta, *Kumpulan Karangan Jilid IV*, (Jakarta: Penerbit dan Balai Buku Indonesia, 1954), hlm. 345 (Ejaan disesuaikan). Juga Adi Sasono, *op.cit.*, hlm. 36.

<sup>8)</sup> Abdul Madjid dan Sri Edi Swasono, *Wawasan Ekonomi Pancasila*, (Jakarta: UI Press, 1981), hlm. 25-29.

yang bekerja sama dengan swasta luar negeri dalam garis yang ditentukan oleh pemerintah.<sup>9)</sup>

Semua hasil pemikiran dari Panitia Pemikir Siasat Ekonomi itu belum sempat dilaksanakan karena situasi politik yang tidak stabil. Misalnya pecahnya pemberontakan PKI di Madiun bulan September 1948 dan disusul dengan agresi militer Belanda kedua bulan Desember 1948. Kondisi ini semakin diperparah dengan timpangnya neraca pendapatan dan pengeluaran negara. Untuk mengatasi hal tersebut, Panitia Pemikir Siasat Ekonomi harus menjalankan rasionalisasi pengeluaran dan memperbesar produksi ekspor.

Sesudah pengakuan kedaulatan tanggal 27 Desember 1949, ternyata beban ekonomi itupun semakin bertambah. Selain warisan struktur ekonomi yang timpang (berat sebelah) - sebagai konsekuensi dari ketergantungan pada ekspor hasil perkebunan, juga warisan budget negara yang selalu dalam keadaan defisit. Sehingga ketika tampilnya Mohammad Hatta sebagai Perdana Menteri RIS (Desember 1949 - September 1950) dengan "Zaken Kabinetnya" (utamakan keahlian anggotanya), harus menghadapi dua persoalan ekonomi. Pertama, perbaikan ekonomi jangka panjang berupa peningkatan taraf hidup masyarakat dan mengatasi ledakan penduduk dan kedua, program jangka pendek berupa pengurangan jumlah uang yang beredar dan mengatasi

---

<sup>9)</sup>Mohammad Hatta, *Membangun Ekonomi Indonesia*, (Jakarta: Inti Idayu Press, 1985), hlm. 107

kenaikan biaya hidup. Dan untuk mengatasi inflasi, pemerintah menjalankan suatu tindakan dalam bidang keuangan yang cukup drastis (*senering*) yakni peraturan pemotongan uang tanggal 19 Maret 1950 atau yang lebih dikenal dengan nama "gunting Syafrudin". Peraturan ini menetapkan uang Rp.5 ke atas hanya bernilai setengahnya sedangkan setengahnya lagi merupakan obligasi. Dari tindakan itu pemerintah berhasil menarik peredaran uang sebesar 1,5 milyar rupiah untuk menekan inflasi.<sup>10)</sup> Sedangkan program perbaikan ekonomi lainnya tidak bisa dijalankan karena harus memusatkan lebih banyak perhatian kepada upaya-upaya menyelesaikan soal perongrongan terhadap RIS seperti APRA, RMS dan Andi Aziz.<sup>11)</sup>

Tanggal 17 Agustus 1950, Indonesia beralih dari bentuk negara RIS ke Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang menggunakan UUDS 1950 - dengan menganut sistem pemerintahan Parlementer (Liberal). Sistem pemerintahan ini berlangsung dari tahun 1950 sampai 1959, dengan ciri utamanya adalah seringnya terjadi pergantian kabinet (tercatat ada 7 kabinet).<sup>12)</sup> Seringnya terjadi

---

<sup>10)</sup> M. Djoened Poesponegoro dkk., *op.cit.*, hlm. 79-80.

<sup>11)</sup> *Ibid.*, hlm. 76-79. Lihat juga G. Moedjanto, *Indonesia Abad Ke-20 Jilid 2: Dari Perang Kemerdekaan Pertama sampai PELITA III*, (Yogyakarta: Kanisius, 1993), hlm. 70-72.

<sup>12)</sup> *Ibid.*, hlm. 83-99. Lihat juga Herhert Feith, *Merosotnya Demokrasi Konstitusional di Indonesia*, (terjemahan ringkas) (Jakarta: PSPI, 1980), hlm. 5-40.

pergantian kabinet ini sebagai akibat dari "perbenturan" politik kepentingan antar partai yang ada di dalam parlemen saat itu. Kendati demikian, selama periode Demokrasi Liberal pemerintah senantiasa berupaya untuk memperbaiki kehidupan ekonomi bangsa melalui program dan kebijaksanaan yang diagendakan oleh setiap kabinet yang berkuassa (memerintah).

*Kabinet Natsir* (6-9-1950 - 21-3-1951) yang merupakan kabinet koalisi yang dibentuk berdasarkan UUDS 1950, memprogramkan antara lain, usaha mengembangkan dan memperkuat ekonomi rakyat sebagai dasar ekonomi nasional yang sehat dan pengaturan buruh dan majikan serta pembangunan perumahan rakyat.<sup>13)</sup> Juga dalam kebijaksanaan dagang moneter dan fiskal menjalankan kredit ketat (Bank Asing), memperpanjang waktu daftar impor bebas kebijaksanaan perdagangan liberal dan menerapkan anggaran secara ketat. Pada Kabinet Natsir juga mulai disusun suatu perencanaan perekonomian yang terkenal yakni Rencana Urgensi Perekonomian dengan Program Benteng sebagai perpaduan pelaksanaannya.<sup>14)</sup>

*Kabinet Sukiman* (April 1951 - Pebruari 1952) - berhasil menasionalisasikan De Javasche Bank menjadi Bank Indonesia pada tanggal 22 Mei 1951 dan menghasilkan hukum

---

13) *Ibid.*, hlm. 82. Lihat Juga Adi Sasono, *op.cit.*, hlm. 37.

14) Sjahrir, *Ekonomi Politik Kebutuhan Pokok: Tinjauan Prospektif*, (Jakarta, LP3ES, 1986), hlm. 71.

perburuhan dadurat.<sup>15)</sup> Keberhasilan lain adalah menandatangani perjanjian bantuan ekonomi dan persenjataan dari Amerika Serikat pada Indonesia atas dasar *Mutual Security Act* (MSA) tahun 1951, kendati hal itu juga yang menyebabkan kejatuhan kabinetnya.<sup>16)</sup> *Kabinet Wilopo*, (3 Februari - 30 Juni 1953) - berhasil melaksanakan pengetatan impor dan merasionalisasi tentara.<sup>17)</sup> Sedangkan *Kabinet Ali Sastroamidjojo I*, (30 Juli 1953 - 12 Agustus 1955), keberhasilannya dapat dilihat pada kebijaksanaan-nya untuk memajukan pengusaha pribumi melalui sistem "Ali-Baba" yang diperkenalkan oleh Menteri Perekonomian Iskaq Tjokrohadisuryo. Dalam hubungan dengan pihak luar (asing), dijalankannya konsep pengaturan modal asing.<sup>18)</sup>

Kabinet Ali I bubar, diganti oleh Kabinet *Burhanuddin Harahap*, (12 Agustus 1955 - 24 Maret 1957) - keberhasilannya antara lain melaksanakan liberalisasi impor, menghapus defisit anggaran dan menjalankan gerakan anti korupsi serta membatalkan Uni Indonesia-Belanda tanggal 13 Februari 1956 secara sepihak dan disambut hangat oleh bangsa Indonesia.<sup>19)</sup> Pada *Kabinet Ali II*, (24 Maret 1956 - 14 Maret 1957) - keberhasilannya adalah menghimpun kembali sertifikat ekspor, mengajukan UU Modal Asing ke

---

<sup>15)</sup>M. Djoened Poesponegoro dkk., *op.cit.*, hlm. 230. Lihat juga Sjahrir., *loc.cit.*

<sup>16)</sup>*Ibid.*, hlm. 86.

<sup>17)</sup>Sjahrir, *loc.cit.*

<sup>18)</sup>*Ibid.*

<sup>19)</sup>M. Djoened Poesponegoro dkk, *op.cit.*, hlm. 105. Juga Sjahrir, *loc.cit.*

DPR, merealisasikan bantuan IMF sebesar 55 Juta dollar AS, menyelesaikan pembuatan Rencana Pembangunan Lima Tahun (RPLT), menghapus utang pada Belanda dan membatalkan KMB tanggal 3 Mei 1956.<sup>20)</sup> Sedangkan pada *Kabinet Djuanda* atau sering disebut *Kabinet Karya*, (9 April 1957 - 10 Juli 1959) - keberhasilannya antara lain dapat dilihat pada proses pengambilalihan perusahaan-perusahaan milik Belanda tahun 1957 dan penetapan program bagi otonomi regional dalam pembangunan.<sup>21)</sup>

Selama periode Demokrasi Liberal, setiap kabinet selalu menempatkan upaya-upaya perbaikan ekonomi nasional sebagai bagian dari keseluruhan program kerjanya. Keseriusan dan tekad pemerintah itu juga dapat dilihat pada lahirnya sebuah rencana perbaikan ekonomi yakni Rencana Urgensi Perekonomian (RUP) pada tahun 1951 dengan Program Benteng sebagai spesifikasi dari RUP tersebut. Baik RUP maupun Program Benteng ini dapat dikatakan sebagai prototipe dari keseluruhan program perbaikan ekonomi bangsa pada periode Demokrasi Liberal, karena rencana tersebut dijalankan oleh semua kabinet yang berkuasa (memerintah) pada kurun waktu 1950-1959.

Kendati demikian, secara umum upaya-upaya perbaikan ekonomi tersebut tidak banyak membawa perubahan pada perbaikan standar kehidupan perekonomian bangsa, karena gagal dilaksanakan. Hal itu antara lain diakibatkan oleh

---

20) *Ibid.*, hlm.107. Juga *Ibid.*

21) Sjahrir, *op.cit.*, hlm. 72.

situasi keamanan dalam negeri yang tidak stabil karena seringnya terjadi pergolakan (pemberontakan) seperti APRA, PRRI/Permesta, Andi Aziz dan RMS. Faktor lainnya yang juga sangat dominan mewarnai kegagalan perbaikan perekonomian bangsa adalah situasi politik yang selalu tidak stabil. Ketidakstabilan situasi politik dalam negeri itu disebabkan oleh persaingan antar partai politik yang berkuasa, yang berakibat secara langsung pada seringnya terjadi pergantian kabinet. Setiap kabinet hanya "mampu" menjalani pemerintahan selama kurang lebih 12 hingga 15 bulan - ini mengakibatkan banyak program yang direncanakan tidak dapat atau belum sempat dilaksanakan.

Persaingan juga terjadi antar golongan masyarakat politik Indonesia, yang selalu menampakkan perbedaan pendapat tentang konsep-konsep dan prioritas pembangunan bangsa yang harus diusung. Ketika itu terdapat dua golongan masyarakat politik di Indonesia, yang oleh Feith disebut sebagai golongan *administrator* dan golongan *solidarity makers* (penggalang persatuan). Atau dalam tesisnya Higgins disebut sebagai golongan *economic minded* dan golongan *history minded*.

Menurut Feith, golongan *administrator* adalah golongan yang mempunyai kecakapan penyelenggaraan negara menurut cara-cara modern atau *technical skills of know* dan *practical outlook*. Mereka sangat mengutamakan

pembangunan ekonomi - yang mengingat keadaan harus dijalankan secara bertahap dan mau menerima tenaga dan bantuan modal asing. Golongan ini diwakili oleh Mohammad Hatta. Sedangkan golongan kedua adalah *the solidarity makers* atau golongan penggalan persatuan, yang terdiri dari orang-orang yang kebanyakan pendidikan dan pengalamannya dalam pemerintahan kurang. Tetapi mereka mempunyai kemampuan untuk menentukan massa dari berbagai golongan. Mereka selalu mempropagandakan tujuan-tujuan yang messianistis dan kegemilangan sesudah revolusi, tetapi mereka kurang memperhatikan pembangunan ekonomi, meskipun selalu berbicara tentang pembangunan. Untuk mereka, pembangunan lebih bersifat sosial dan politis daripada ekonomi. Pada dasarnya kelompok ini sangat anti modal asing dan berorientasi anti Barat. Golongan ini diwakili oleh Soekarno.<sup>22)</sup>

Pada akhirnya, Mohammad Hatta dan kawan-kawan yang berorientasi ekonomi dikalahkan dan kekuasaan negara berada di dalam tangan golongan *solidarity makers* di bawah Soekarno yang sangat berorientasi politis. Kekalahan golongan *administrator* ini terlihat pada pengunduran diri Hatta sebagai Wakil Presiden pada Desember 1956, lalu kekalahan Masyumi - PSI mulai tahun 1057/1958, ketika meletusnya pemberontakan PRRI/Pemesta

---

<sup>22)</sup>G. Moedjanto, *op.cit.*, hlm. 80.

dan kemudian terkalahkan sama sekali pada tahun 1960 dengan diselesaikannya pemberontakan itu dan dilarangnya partai politik tersebut.<sup>23)</sup>

Terhadap penggolongan masyarakat politik Indonesia, khususnya para pemikir ekonomi dan pembangunan, Higgins pun membaginya atas dua kelompok. Kelompok pertama adalah para intelektual yang berpendidikan barat. Pada umumnya mereka berpendapat bahwa pembangunan ekonomi dan sosial di dalam negeri harus mendapat perhatian yang utama. Pembangunan ekonomi harus mengikuti pola pembangunan ekonomi secara Barat. Perlu diselenggarakan suatu kerjasama dengan negara-negara maju. Kelompok ini oleh Higgins disebut kelompok yang berhaluan ekonomi (*economic minded*). Kelompok kedua terdiri dari bermacam aliran, yang pada umumnya adalah para politisi. Mereka ada yang beraliran nasionalis, komunis dan konservatif dan isolasionis. Pendapat kelompok ini pada umumnya bahwa sebelum pembangunan ekonomi dimulai, harus terlebih dahulu dilaksanakan penyelesaian revolusi dengan mengakhiri dominasi ekonomi asing, perusahaan modal asing dan pengaruh asing lainnya di dalam tata-kehidupan masyarakat Indonesia. Sikap kelompok ini sangat dipengaruhi oleh sejarah perjuangan bangsa Indonesia dalam

---

<sup>23)</sup>G. Moedjanto, "Demokrasi Terpimpin", *Seri Pembinaan Pengajaran Ilmu Sosial*, No. I Seri XV, Pebruari 1988, hlm. 1.

rangka mengakhiri dominasi penjajah. Kelompok ini digolongkan sebagai kelompok yang berhaluan sejarah (*history minded*).<sup>24)</sup>

Dari deskripsi ini dapat disimpulkan bahwa, kendati-pun upaya-upaya perbaikan ekonomi bangsa telah dimaksimalkan namun pada akhirnya harus "terbengkalai" dalam realisasinya karena seringnya terjadi perbenturan kepentingan politik antar partai politik maupun kelompok-kelompok politik kepentingan di dalam masyarakat. Kemenangan Soekarno dan kawan-kawannya dari kelompok *solidarity makers* atau *history minded*, semakin memperkuat tesis lama bahwa sesungguhnya politiklah yang menjadi "panglima" sedangkan kepentingan ekonomi disubordinasikan pada kepentingan politik. Akibatnya, pembangunan ekonomi mengalami stagnasi dan inflasi, begitu mengganas. Kecenderungan inflasi ini secara tidak langsung akan menghambat produktivitas karena naiknya upah dan biaya produksi. Sejak tahun 1953, defisit anggaran belanja pemerintah sebesar Rp. 3.047, defisit anggaran belanja pemerintah sebesar Rp. 3.047 juta sedangkan peredaran uang sebesar Rp. 7,6 milyar. Defisit ini meluncur terus sampai tahun 1958. (Lihat tabel 2)

---

<sup>24)</sup> Benjamin Higgins, *Economic Stabilization and Development in Indonesia*, (New York: Institute of Pacific Relation, 1957), hlm. 103-104. Lihat juga Sartono Kartadirjo dkk., *op.cit.*, hlm. 216-217.

Selain faktor politik, kegagalan dan ketidakberhasilan pelaksanaan pembangunan ekonomi juga disebabkan oleh seringnya terjadi pemberontakan seperti PRRI/Permesta, RMS, Andi Aziz, DI/TII, PKI Madiun, dan lain-lainnya. Juga timbulnya reaksi menentang pemerintahan pusat oleh beberapa daerah di Sumatera dan Sulawesi karena perasaan tidak puas terhadap besarnya alokasi dana pembangunan yang dinilai tidak adil. Disamping itu juga munculnya persoalan intern dalam tubuh Angkatan Darat dan penyelesaian masalah Irian Barat, ikut menciptakan suasana yang tidak kondusif bagi terciptanya stabilitas negara yang merupakan pra-kondisi untuk lancarnya pelaksanaan pembangunan sebuah bangsa.<sup>25)</sup>

Situasi dan kondisi negara seperti ini akhirnya memaksa Presiden Soekarno untuk mengeluarkan Konsepsi Presiden tanggal 21 Pebruari 1957 yang memuat tiga hal yakni tentang digantinya sistem Demokrasi Liberal dengan sistem Demokrasi Terpimpin, dibentuknya Kabinet Gotong-Royong dan pembentukan Dewan Nasional.<sup>26)</sup> Sementara itu Konstituante mengalami kemandegan dalam sidangnya ke sebagian anggotanya memboikot sidang. Akhirnya tanggal 5

---

<sup>25)</sup>M. Djoened Poesponegoro, *op.cit.*, hlm. 75-79 dan 97-99. Juga G. Moedjanto, *op.cit.*, hlm. 105-107.

<sup>26)</sup>*Ibid.*, hlm. 100. Juga Frans Seda, *Simfoni Tanpa Henti: Ekonomi Politik Masyarakat Baru Indonesia*, (Jakarta: Grasindo, 1992) hlm. 47-57.

Juli 1959 Presiden mengeluarkan Dekrit - berisi 4 hal pokok yaitu, (i) konstituante dibubarkan, (ii) berlakunya kembali UUD 1945, (iii) pembentukan MPRS dan (v) pembentukan DPAS. Dekrit ini mempunyai arti yang amat penting, karena sejak saat itu dimulainya periode Demokrasi Terpimpin dengan suatu harapan agar stabilitas dapat tercipta dan pembangunan ekonomi bisa berjalan. Kemudian pada tanggal 17 Agustus 1959, yakni pada peringatan Hari Kemerdekaan, Presiden Soekarno mengucapkan pidato yang diberi judul "Penemuan Kembali Revolusi Kita" yang kemudian lebih dikenal sebagai Manifesto Politik (Manipol) Republik Indonesia.<sup>27)</sup> Intisari Manipol adalah UUD 1945, Sosialisme Indonesia, Demokrasi Terpimpin, Ekonomi Terpimpin, Kepribadian Indonesia (USDEK).

Dalam bidang ekonomi, sistem yang digunakan adalah Ekonomi Terpimpin dengan tujuan untuk menciptakan masyarakat sosial ala Indonesia melalui beberapa kebijakan ekonominya seperti Dekon Peraturan-Peraturan 26 Mei yang pelaksanaannya melalui sebuah rancangan Pembangunan Nasional Semesta Berencana (PNSB). Melalui tulisan ini akan dikaji tentang sejarah Ekonomi Terpimpin

---

<sup>27)</sup>Departemen Penerangan RI, *Manifesto Politik Republik Indonesia 17 Agustus 1959*, (Jakarta: Deppen RI, 1959) hlm. 27-76. (Ejaan disesuaikan)

(1959 - 1966), yang dinilai sangat menarik untuk diketahui dan ditelaah secara lebih mendalam.

### **B. Rumusan Permasalahan**

Untuk mengetahui secara jelas dan detail tentang sejarah dan dinamika kehidupan perekonomian Indonesia pada periode Demokrasi Terpimpin atau masa Orde Lama (1959 - 1966), maka akan dikaji tiga (3) permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana latar belakang lahirnya konsep Ekonomi Terpimpin ?
2. Bagaimana perkembangan pelaksanaan Ekonomi Terpimpin ?
3. Sejauh mana dampak pelaksanaan Ekonomi Terpimpin ?

### **C. Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan masalah yang dikemukakan maka penelitian ini mempunyai 3 tujuan. Pertama, secara umum bertujuan untuk mendiskripsikan kehidupan perekonomian bangsa Indonesia pada periode Demokrasi Terpimpin (masa Orde Lama) dari tahun 1959 - 1966. Kedua, menggambarkan dan menganalisis latar belakang lahirnya konsep Ekonomi Terpimpin, perkembangan pelaksanaan Ekonomi Terpimpin dan ketiga menganalisis dampak dari pelaksanaan Ekonomi Terpimpin, terhadap tiga sektor ekonomi nasional (sektor negara, sektor swasta dan koperasi) serta timbulnya

tindakan penyelewengan seperti korupsi, kolusi, monopoli, sistem lisensi, konsesi, dan lain sebagainya.

#### **D. Manfaat Penelitian**

1. Bagi ilmu pengetahuan pada umumnya, menambah informasi tentang sejarah nasional yang Indonesia sentris khususnya tentang Indonesia pada masa Demokrasi Terpimpin yang dalam pembangunan ekonominya menggunakan sistem Ekonomi Terpimpin.
2. Bagi perkembangan pengetahuan sejarah diharapkan penulisan ini dapat memperkaya khasana pengetahuan sejarah tentang Demokrasi Terpimpin (masa Orde Lama) mengenai latar belakang lahirnya konsep Ekonomi Terpimpin pada periode itu, perkembangan kehidupan perekonomian bangsa di bawah Ekonomi Terpimpin dan dampak dari pelaksanaan Ekonomi Terpimpin terhadap kehidupan perekonomian bangsa Indonesia.
3. Bagi para pembaca pada umumnya yang berminat pada sejarah Indonesia pada periode terkait, diharapkan dapat memperkuat cakrawala dan pengetahuan, khususnya mengenai sejarah Indonesia pada era pelaksanaan sistem Ekonomi Terpimpin.

#### **E. Tinjauan Sumber**

Untuk membahas masalah yang dikemukakan maka dipakai beberapa sumber untuk menjawab permasalahan tersebut.

Sumber-sumber yang digunakan dapat dikategorikan dalam dua (2) jenis yakni sumber primer dan sumber sekunder. Sumber primer adalah kesaksian dari pada seorang saksi yang dengan mata-kepala sendiri atau saksi dengan panca indera lainnya. Atau sumber yang dihasilkan oleh orang atau lembaga sejaman atau hasil rekaman sejaman dengan peristiwa ini. Sumber primer ini menurut *Louis Gottschalk* harus "asli" dalam arti kesaksiannya tidak berasal dari sumber lain, melainkan berasal dari tangan pertama.<sup>28)</sup> Sedangkan sumber sekunder adalah sumber yang dihasilkan oleh orang atau lembaga yang tidak hadir pada peristiwa yang dikisahkan (sumber dari tangan kedua).

Adapun sumber primer yang digunakan dalam penulisan ini adalah *Manifesto Politik Republik Indonesia 17 Agustus 1959* (yang juga memuat pidato presiden Soekarno berjudul *Penemuan Kembali Revolusi Kita*), *Penetapan Tujuh Bahan-Bahan Pokok Indoktrinasi*, *Deklarasi Ekonomi*, *Ringkasan Pembangunan Semesta Berencana*, *Amanat Pembangunan Presiden Soekarno pada Sidang Pleno Depernas*, *Pidato Penyerahan Usul Rancangan Dasar UU Pembangunan Nasional Semesta Berencana* - semuanya diterbitkan oleh Departemen Penerangan RI. Juga buku-buku karangan Soekarno seperti *Di Bawah Bendera Revolusi Jilid I dan II*. Selain itu buku-buku karangan Mohammad Hatta seperti *Ekonomi Ter-*

---

<sup>28)</sup>Louis Gottschalk, *Mengerti Sejarah (terj.)*, (Jakarta: UI Press 1986), hlm. 36.

*pimpin, Beberapa Pasal Ekonomi: Jalan Ke Ekonomi dan Bank II, Politik Ekonomi, Persoalan Ekonomi Sosialis Indonesia, dan Kumpula Pidato II.* Juga buku karangan Ruth T. McVey yang berjudul *Indonesia* - yang berisi karangan-karangan dari D.S. Paauw dan Herbert Feith, yang banyak menguraikan tentang perkembangan ekonomi Indonesia pada periode Ekonomi Terpimpin.

Sedangkan sumber sekunder yang digunakan antara lain, *Indonesia's Economic Stabilization and Development* karya Benjamin Hingins, J.A.C. Mackie dengan bukunya *Problems of Indonesian Inflation*, dan Daniel S. Lev dengan bukunya *The Transition to Guided Democracy: Indonesian Politics 1957-1959*. Juga buku *Simfoni Tanpa Henti: Ekonomi Politik Masyarakat Baru Indonesia* karangan Frans Seda, *Persoalan Ekonomi Indonesia* karangan Soemitro Djojohadikusumo, *Industrialisasi di Indonesia: Sejak Hutang Kehormatan Sampai Banting Stir* karangan Bisuk Siahaan, *Bisnis dan Politik: Kebijaksanaan Ekonomi Indonesia 1950-1980* karangan Yahya Muhaimin, dan buku-buku lainnya yang layak dijadikan sebagai literatur penunjang.

#### **F. Landasan Teori**

Teori merupakan alat yang terpenting dari suatu ilmu pengetahuan - tanpa teori hanya ada pengetahuan tentang serangkaian fakta saja, tetapi tidak akan ada ilmu pengetahuan. Selain menyimpulkan generalisasi-generalisi-

sasi dari fakta-fakta hasil pengamatan, teori juga memberikan kerangka orientasi untuk analisa dan klasifikasi dari fakta-fakta yang dikumpulkan dalam penelitian. Teori juga memberikan ramalan terhadap gejala-gejala baru yang akan terjadi dan juga mengisi lowongan-lowongan dalam pengetahuan kita tentang gejala-gejala yang telah dan atau sedang terjadi.<sup>29)</sup> Dalam konteks ini, teori tersebut akan digunakan sebagai landasan untuk menyimpulkan generalisasi-generalisasi dari fakta-fakta tentang pelaksanaan sistem Ekonomi Terpimpin pada periode Demokrasi Terpimpin (masa Orde Lama) dan juga memberikan kerangka orientasi tentang esensi ekonomi terpimpin sebagaimana ia hadir dalam teori ilmu ekonomi.

Ekonomi terpimpin dalam arti luas, menurut *Pieltre* adalah suatu campur tangan kekuasaan politik yang begitu sistematis dalam penghidupan ekonomi - yang pada kenyataannya telah lama sekali usianya sekaligus juga baru. Dikatakan lama karena tindakan pemerintah untuk mengatur perekonomian sudah didapati sejak zaman purbakala di Mesir, Yunani, Roma dan pada zaman pertengahan di daratan Eropa yakni zaman renaissance dan merkantilisme dengan bentuknya yang tegas sebagai sistem *colbertisme*. Ekonomi terpimpin juga dapat dikatakan sebagai suatu kenyataan baru karena ia hadir dalam sifatnya sebagai reaksi terhadap liberalisme yang begitu berkuasa dalam abad ke-

---

<sup>29)</sup> Koentjaraningrat, *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*, (Jakarta: Gramedia, 1989, hlm. 10.

19 dengan semboyan *laissez-faire* (= merdeka bertindak dan berbuat).<sup>30)</sup>

Dalam konsepsi kaum komunis, ekonomi terpimpin merupakan suatu sistem yang totaliter, yang dikuasai oleh negara. Seluruh perekonomian dipimpin dari pusat menurut rencana yang telah disiapkan seluruhnya. Sedangkan dalam konsepsi kaum neo-liberalisme, ekonomi terpimpin adalah wujud reaksi terhadap perkembangan yang dibawa oleh *laissez-faire* di bawah pengaruh badan-badan monopoli. Dan di antara konsepsi komunis dan konsepsi kaum neo-liberalisme tentang ekonomi terpimpin, terdapat juga konsepsi yang bercorak sosialis. Menurut mereka sistem ekonomi terpimpin merupakan gabungan segala yang baik dari ekonomi kapitalis dan ekonomi kolektif. Liberalisme dan sosialisme menurut mereka dapat "didamaikan" menjadi "*welfare economics*" - ekonomi kemakmuran. Semua konsepsi ekonomi terpimpin yang bercorak sosialis menurut mereka akan dilaksanakan dalam bidang demokrasi dengan wujudnya adalah untuk merealisasikan demokrasi ekonomi sebagai pengimbang bagi demokrasi politik.<sup>31)</sup>

Menurut *Lerner*, dalam ekonomi terpimpin harus dilaksanakan tiga (3) hal, yakni :

1. Segala sumber perekonomian yang ada harus dikerjakan supaya segala orang memperoleh pekerjaan.

---

<sup>30)</sup> Mohammad Hatta, *Ekonomi Terpimpin*, (Jakarta: Fasco, 1960), hlm. 2 (Ejaan disesuaikan).

<sup>31)</sup> *Ibid.*, hlm. 15-20.



2. Aadinya pembagian pendapatan yang adil supaya perbedaan yang besar sekali di dalam pendapatan dan kekayaan jadi berkurang.
3. Menghapuskan monopoli dalam perekonomian, yang kehadirannya sejalan dengan eksploitasi dan dengan pemborosan ekonomi. Dalam mengontrol perekonomian hendaklah jangan terlalu banyak peraturan yang dibuat, karena akan membingungkan kaum pengusaha - yang pada akhirnya akan menimbulkan masalah baru bagi sistem pengontrolan itu sendiri.<sup>32)</sup>

Ekonomi terpimpin apapun coraknya selalu dikuasai oleh cita-cita untuk melaksanakan dalam masyarakat :

1. Pekerjaan penuh, sehingga masyarakat terlepas dari pengangguran yang nyata dan tersembunyi.
2. Standar hidup yang lebih baik.
3. Keadilan sosial.
4. Semakin berkurangnya ketidaksamaan ekonomi dengan jalan pemerataan kemakmuran.

Keempat hal ini adalah tujuan mutlak bagi segala konsepsi ekonomi terpimpin yang bersifat demokratis dan bercorak sosialis. Satu hal yang juga merupakan tuntutan dari penerapan sistem ekonomi terpimpin adalah bahwa dalam perusahaan negara harus ditangani oleh mereka yang cakap,

---

<sup>32)</sup> *Ibid.*, hlm. 15-20.

aktif dan pada tempatnya (sejalan dengan tuntutan *the right man in the right place*).<sup>33)</sup>

Bagi Indonesia, masalah ekonomi terpimpin bukan lagi sebuah cita-cita tetapi pelaksanaannya sudah menjadi kewajiban sosial dan moral - ini sesuai dengan Pancasila dan UUD 1945 terutama pasal 33 yang menjadi sendi utama bagi politik perekonomian Indonesia. Atau secara tegas dinyatakan bahwa di dalam UUD 1945 sendiri sesungguhnya terdapat beberapa peraturan untuk melaksanakan ekonomi terpimpin yakni pasal 33, pasal 27 (2) dan pasal 34. Yang pertama (pasal 33) tentang sistem, yang kedua (pasal 27 ayat 2) mengenai hak sosial warga negara dan ketiga (pasal 34) mengenai tugas pemerintah. Ekonomi terpimpin menurut UUD 1945 tidak saja mengatur perekonomian untuk mencapai kemakmuran yang sebesar-besarnya bagi rakyat dengan alat dan tenaga yang ada di dalam masyarakat, melainkan juga menetapkan berbagai kewajiban untuk menyelenggarakan keadilan sosial.

Dengan demikian, pedoman untuk menyelenggarakan ekonomi terpimpin itu sesungguhnya telah tercantum di dalam UUD 1945 itu sendiri. Lalu bagaimana cara untuk menyelenggarakan ekonomi terpimpin itu? Mohammad Hatta memberikan beberapa cara untuk menyelenggarakannya:

---

<sup>33)</sup> *Ibid.*, hlm. 27-30.

1. Ekonomi terpimpin akan berjalan dengan baik kalau ada rencana yang teratur tentang pembangunan dan yang menjadi pokok rencana itu harus sesuai dengan cita-cita menambah dan memperbesar kemakmuran rakyat seluruhnya. Oleh karena itu rencana kerja harus sesuai dengan cita-cita menambah dan memperbesar tenaga beli rakyat.
2. Kalau tenaga beli rakyat sudah berkembang, maka dengan sendirinya timbul keinginan dan kemauan untuk membentuk kapital nasional dengan jalan menyimpan.<sup>34)</sup>

Selain itu ada beberapa syarat pendahuluan yang harus dipenuhi untuk dapat melaksanakan ekonomi terpimpin dengan baik. Pertama, prinsip perekonomian harus dapat dijalankan dalam segala sektor dan tindakan. Ini sangat penting karena Indonesia sejak memperoleh kemerdekaan selalu berada dalam kekurangan - untuk itu prinsip hidup hemat secara rasional harus diperhatikan secara serius. Dalam kaitannya dengan hal itu, maka semangat ekonomi harus ditanam dengan tidak mengabaikan dasar-dasar moral dan perikemanusiaan.

Kedua, harus adanya keinsyafan untuk memelihara harta nasional dan kapital nasional. Ketiga, bahwa anggaran belanja negara untuk membangun harus selalu seimbang. Bila tidak maka akan selalu terjadi defisit

---

<sup>34)</sup> *Ibid.*, hlm. 55-57.

yang sangat menghambat proses pembangunan. Dan bila ini terjadi maka perekonomian itu bukanlah ekonomi terpimpin lagi. Keempat, menurut dasar ekonominya, segala ongkos proyek yang produktif, yang kemudian akan menimbulkan hasil yang berlipat ganda kepada masyarakat, dapat dibiayai dengan pinjaman termasuk pinjaman luar negeri dan penanaman modal asing. Kelima, untuk mencapai anggaran yang mencukupi bagi pembangunan dengan menimpahkan beban pajak yang berat kepada rakyat, sangat bertentangan dengan tujuan kemakmuran yang dikandung di dalam ekonomi terpimpin.<sup>35)</sup>

Selaras dengan UUD 1945, maka sesungguhnya konsep ekonomi terpimpin di Indonesia itu memiliki beberapa kaidah normatif yang harus diperhatikan oleh setiap pengambil kebijakan pada tingkat elit birokrasi pemerintahan.

1. Di dalam ekonomi terpimpin itu harus dicapai kedaulatan ekonomi masyarakat dan bangsa kita seiring dengan kedaulatan politik kita yang kita miliki. Kedaulatan ekonomi ini sesuai dengan cita-cita kita untuk tidak tergantung pada ekonomi atau kekuatan asing. Kedaulatan ekonomi itu dapat secara riil kita miliki, jika kita melaksanakan pasal 33 UUD 1945 secara konsekuen. Kedaulatan ekonomi berisikan kemampuan

---

<sup>35)</sup> *Ibid.*, hlm. 78-81.

masyarakat dan bangsa untuk mengambil sikap dan keputusan dengan semangat berdikari, memiliki *individualitas* dan otoaktivitas, berkepribadian, memiliki harga diri dan mempunyai kepercayaan pada diri sendiri. Hal ini perlu dilaksanakan di dalam pengembangan dan pembangunan pengusaha kecil.

2. Di dalam ekonomi terpimpin, pertumbuhan pendapatan nasional hendaknya (tidak selayaknya) dipandang dari segi *aggregative thinking*. Tujuan pertumbuhan pendapatan nasional harus menjadi satu dengan memperbesar kemakmuran rakyat seadil-adilnya secara merata sesuai dengan cita-cita UUD 1945. Ekonomi terpimpin menuju pada realisasi pemerataan.
3. Ekonomi terpimpin harus dapat menyusun dan mengarahkan kekuatan-kekuatan ekonomi nasional menuju ke kesatuan ekonomi dan kerukunan ekonomi nasional. Di dalam ekonomi terpimpin tidak selayaknya terjadi dominasi ekonomi golongan tertentu terhadap ekonomi golongan yang lain. Tidak juga yang satu menekan yang lain, tidak ada lagi perusahaan besar hidup maju dan terpisah dari perusahaan kecil. Begitu juga ekonomi kota tidak mengeksploitasi ekonomi desa dan lain sebagainya. Dan diantara ketiga sektor ekonomi nasional (sektor negara, swasta dan koperasi) harus berkembang sejalan dan mempunyai ikatan dan kaitan yang interdependen.

4. Ekonomi terpimpin harus mencerminkan politik kemakmuran Indonesia, ialah politik yang didasarkan kepada pembangunan tenaga beli rakyat.<sup>26)</sup>

Sedangkan konsep ekonomi terpimpin yang dianut secara tegas oleh Presiden Soekarno dan para pembantunya didefinisikan sebagai ekonomi yang dipimpin oleh pemerintah untuk kesejahteraan rakyat -- di sini mengandung pengertian bahwa antara rakyat yang dipimpin dengan pemerintah yang memimpin itu sesungguhnya merupakan satu pola hubungan yang sehat dan sangat erat serta menguntungkan buat bangsa dan negara. Sedangkan tujuan dari ekonomi terpimpin itu sendiri adalah untuk menciptakan susunan ekonomi yang bersifat nasional dan demokratis yang bersih dari sisa-sisa feodalisme dan mencapai tahap-tahap ekonomi sosialis Indonesia tanpa adanya penghisapan manusia oleh manusia. Konsep ini menurut Presiden Soekarno sangat sesuai dengan UUD 1945 pasal 33.<sup>37)</sup> Sebuah catatan perlu diketengahkan bahwa konsep ekonomi terpimpin sebagai sebuah sistem perekonomian yang diberlakukan oleh Presiden Soekarno pada tahun 1959-1966, sesungguhnya tidak memiliki suatu definisi dan

---

<sup>26)</sup> Mohammad Hatta, *Kumpulan Pidato II* (Jakarta: Inti Idayu Press, 1983), hlm. 236-237.

<sup>37)</sup> Deppen RI, *Penetapan Tujuan Bahan Pokok Indoktrinasi* (Bandung: Dua-R, 1961), hlm. 188 (Ejaan disesuaikan).

batasan yang jelas dan otoritatif, sebagaimana ia dipahami oleh Presiden Soekarno.<sup>38)</sup>

### G. Metode Penelitian

Setiap bidang ilmu memiliki cara kerja (metode) tersendiri untuk menggali dan mencari kebenaran yang lebih hakiki. Sejarah sebagai sebuah ilmu, juga memiliki cara kerja (metode) yang berfungsi sebagai "media pembantu" dalam menggali dan menemukan suatu kebenaran yang lebih obyektif. Metode yang digunakan dalam ilmu sejarah disebut sebagai metode sejarah.<sup>39)</sup> atau metode historis.<sup>40)</sup>

Metode sejarah adalah proses menguji dan menganalisa secara kritis rekaman dan peninggalan masa lampau. Rekonstruksi imajinatif dari masa lampau berdasarkan data yang diperoleh disebut historiografi atau penulisan sejarah.<sup>41)</sup> Dengan menggunakan metode sejarah dan historiografi, sejarawan berusaha untuk merekonstruksi sebanyak-banyaknya dari masa lampau manusia. Metode analisa ini mencakup empat hal, yaitu:

---

<sup>38)</sup>Yahya Muhaimin, *Bisnis dan Politik: Kebijakan Ekonomi Indonesia 1950-1980*, (Jakarta: LP3ES, 1991), hlm. 42.

<sup>39)</sup>Louis Gottschalk, *op.cit.*, hlm. 32.

<sup>40)</sup>Hadari Nawawi, *Metode Penelitian Bidang Sosial* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1987), hlm.30.

<sup>41)</sup>Louis Gottschalk, *loc.cit.*

1. Penelitian obyek yang akan diselidiki.
2. Pengumpulan sumber-sumber informasi yang mungkin diperlukan untuk obyek tersebut.
3. Pengujian sumber-sumber tersebut untuk mengetahui sejati tidaknya.
4. Pemetikan unsur-unsur yang dapat dipercaya dari sumber-sumber atau bagian dari sumber-sumber yang terbukti sejati.<sup>42)</sup>

Jadi setelah ditentukan subyek yang akan diteliti atau ditulis maka dikumpulkan sumber-sumber informasi yang juga telah diuji kebenarannya (keabsahannya) lalu kemudian dipetik unsur-unsur yang dapat dipercaya dari sumber-sumber tersebut untuk menjawab permasalahan yang telah diajukan tadi.

Metode penelitian historis adalah prosedur pemecahan masalah dengan menggunakan data-data masa lampau atau peninggalan-peninggalan masa lalu untuk memahami kejadian atau suatu keadaan di masa sekarang (kekinian). Metode historis ini dapat dilakukan dengan dua (2) cara :

1. Untuk menggambarkan gejala-gejala yang terjadi pada masa lalu sebagai suatu rangkaian peristiwa yang berdiri sendiri, terbatas pada kurun waktu tertentu pada masa lampau.
2. Menggambarkan gejala-gejala masa lalu sebagai sebab suatu keadaan atau kejadian pada masa sekarang sebagai

---

<sup>42)</sup> *Ibid.*, hlm. 34.

akibat. Data masa lalu digunakan sebagai informasi untuk memperjelas kejadian atau keadaan masa sekarang sebagai rangkaian yang tidak terputus atau saling berhubungan satu dengan yang lainnya.

Ditinjau dari sudut penelitian, maka penelitian ini termasuk penelitian kepustakaan (*library research*). Kegiatan penelitian ini dilakukan dengan menghimpun data dari berbagai sumber (literatur) baik di perpustakaan maupun tempat lain. Literatur tidak hanya terbatas pada buku-buku tetapi juga berupa bahan-bahan dokumentasi, majalah, koran, bahan tertulis dan lain sebagainya. Dari literatur tersebut dapat ditemukan berbagai teori, hukum, dalil, prinsip, pendapat, gagasan dan lain-lainnya yang dapat digunakan untuk menganalisis dan memecahkan masalah-masalah yang diselidiki.<sup>43)</sup>

Penelitian pustaka, menurut I Gusti Ngurah Agung adalah penelitian yang dilakukan hanya berdasar atas karya tulis, termasuk hasil penelitian baik yang sudah maupun yang belum dipublikasikan.<sup>44)</sup> Sedangkan penyajian data yang terkumpul menggunakan metode deskriptif analitik yaitu prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan atau melukiskan keadaan subyek atau obyek penelitian (seseorang, lembaga, masyarakat dan

---

43) *Ibid.*

44) I Gusti Ngurah Agung, *Metode Penelitian Sosial: Pengertian dan Pemakaian Praktis*, (Jakarta: Gramedia, 1992), hlm. 9.

lainnya) pada saat sekarang berdasarkan fakta-fakta yang tampak atau sebagaimana adanya. Pada tahap awal tertuju pada usaha mengemukakan gejala-gejala secara lengkap di dalam aspek yang diselidiki agar jelas keadaan atau kondisinya. Pada tahap ini bersifat penemuan fakta-fakta seadanya.

Fakta-fakta yang ditemukan diberi penafsiran yang *adequat* atau dengan kata lain diberi analisa dan interpretasi tentang arti data itu. Jadi ciri-ciri pokok metode ini adalah :

1. Memusatkan perhatian pada masalah-masalah yang pada saat penelitian dilakukan (saat sekarang) atau masalah-masalah yang bersifat aktual.
2. Menggambarkan fakta-fakta tentang masalah-masalah yang diselidiki sebagaimana adanya, lalu diiringi dengan interpretasi rasional yang *adequat*.<sup>45)</sup>

Dengan uraian tersebut, maka sebagai langkah penulisan yang akan dilakukan pengarang adalah sebagai berikut :

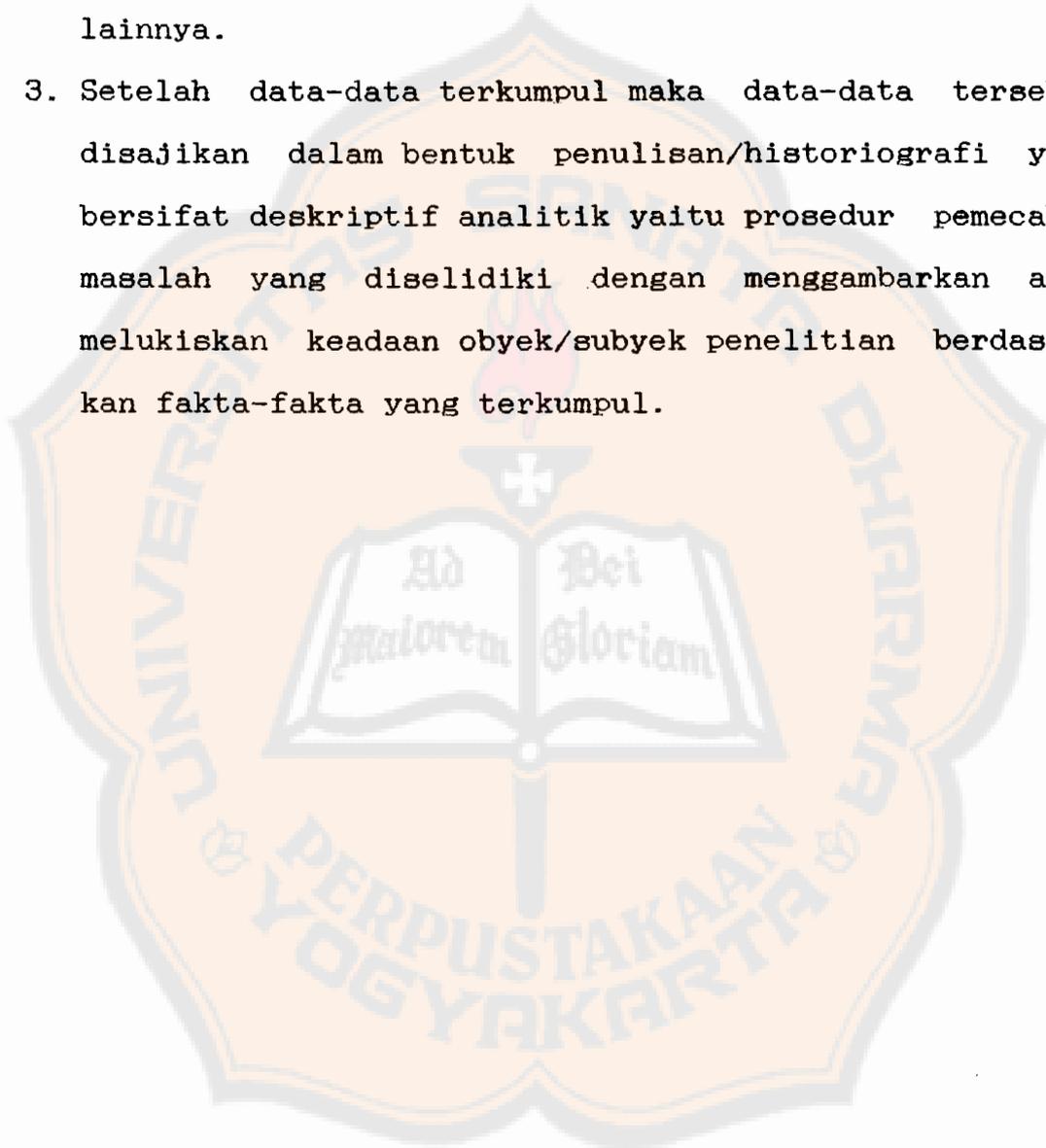
1. Mengumpulkan sumber-sumber informasi yang telah diuji kebenarannya dan memetik unsur-unsur yang dipercaya dari sumber tersebut untuk menjawab masalah yang telah ditentukan.
2. Sumber-sumber tersebut merupakan data-data masa lalu yang digunakan sebagai informasi untuk menjawab

---

<sup>45)</sup>Hadari Nawawi, *op.cit.*, hlm. 64.

permasalahan dan sumber-sumber tersebut penulis (pengarang) himpun dari berbagai literatur yang ada di perpustakaan berupa buku, majalah dan bahan tertulis lainnya.

3. Setelah data-data terkumpul maka data-data tersebut disajikan dalam bentuk penulisan/historiografi yang bersifat deskriptif analitik yaitu prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan atau melukiskan keadaan obyek/subyek penelitian berdasarkan fakta-fakta yang terkumpul.



## BAB II

### LAHIRNYA KONSEP EKONOMI TERPIMPIN

Lahirnya konsep Ekonomi Terpimpin tidak bisa dipisahkan dari Demokrasi Terpimpin, karena dalam proses kehalirannya sangat erat terkait - bahkan dikatakan sebagai bagian yang integral dari Demokrasi Terpimpin itu sendiri. Oleh karena itu dalam membahas kelahiran konsep Ekonomi Terpimpin ini akan dibahas juga tentang persoalan sekitar kelahiran Demokrasi Terpimpin.

Daniel S. Lev, seorang pakar yang secara khusus meneliti tentang Demokrasi Terpimpin mengatakan bahwa konsep Soekarno tentang Demokrasi Terpimpin merupakan seruan sekaligus sebagai saluran bagi keluhan dan aspirasi rakyat Indonesia sesudah mengalami setengah dasawarsa kemerdekaan.<sup>1)</sup> Secara khusus Soekarno menyebut tiga unsur dari konsepsinya yakni: i) anti demokrasi liberal, ii) kembali ke kepribadian Indonesia, dan iii) meneruskan revolusi.<sup>2)</sup>

Setelah melalui proses yang cukup alot dan berkat dukungan penuh dari Angkatan Darat, maka pada tanggal 5 Juli 1959 Presiden Soekarno mendekritkan untuk kembali ke UUD 1945. Tetapi sebelumnya yakni pada tanggal 19

---

<sup>1)</sup> Daniel S. Lev, *The Transition To Guided Democracy: Indonesian Politics, 1957-1959*, (Ny. Ithaca: Cornell Univ. Press, 1966), hlm. 48.

<sup>2)</sup> *Ibid.*, hlm. 56.

Pebruari 1959, Kabinet telah memutuskan "akan melaksanakan Demokrasi Terpimpin dalam rangka kembali ke UUD 1945" yang akan dilaksanakan melalui prosedur konstitusional atas dasar Pasal 134 UUDS 1950. Dan pada tanggal 20 Februari 1959 keputusan Kabinet disampaikan kepada Presiden Soekarno, dan pada saat itu juga, dalam seminar Pancasila di Yogyakarta, Presiden Soekarno menerima keputusan Kabinet tersebut.<sup>3)</sup> Untuk pembahasan lebih detail akan diulas dalam sub bab tentang lahirnya Demokrasi Terpimpin.

Lahirnya konsep ekonomi terpimpin sangat dipengaruhi oleh kondisi sosial-ekonomi dan politik Indonesia pada periode demokrasi liberal (parlementer), yaitu antara tahun 1950-1957 - juga kondisi yang ada pada tahun 1958 sampai paruh awal tahun 1959. Pada periode itu, dapat dikatakan bahwa realita kehidupan politik ikut berpengaruh (cukup dominan) pada hampir seluruh segmen kehidupan berbangsa dan bernegara, termasuk pada tatanan pengambil kebijaksanaan (*decision maker*) di tingkat elit pemerintahan. Begitu juga kehidupan ekonomi bangsa, akhirnya terkooptasi dengan logika-logika politik yang berkembang saat itu.

Hal tersebut sangat dapat dimaklumi, karena secara esensial kehidupan politik dan ekonomi itu bagaikan dua sisi mata uang - sangat sulit untuk dipisahkan antara

---

<sup>3)</sup> *Ibid.*, hlm. 247.

satu dengan lainnya bila sudah sampaipada persoalan bagaimana negara dan bangsa itu dibangun. Realita itu seakan mendapat pembenaran oleh para pakar ekonomi dan politik. Seperti yang dikatakan oleh Emil Salim bahwa, "..... antara kekuasaan ekonomi dan kekuasaan politik, terutama di negara-negara yang belum maju ekonominya, terdapat hubungan yang sangat erat".<sup>4)</sup>

Bahkan Soekarno dan Mohammad Hatta, jauh-jauh hari sebelum Indonesia memproklamkan kemerdekaan telah menempatkan politik dan ekonomi secara proporsional dalam bingkai demokrasi kehidupan berbangsa dan bernegara. Baik Bung Karno maupun Hatta, demokrasi politik dan demokrasi ekonomi tidak dipisahkan satu sama lain, oleh karena ia bertolak dari nilai yang sama dan sebab itu keduanya merupakan kesatuan, bagai dua sisi mata uang yang sama.<sup>5)</sup> Secara tegas, pada tahun 1932, dalam surat kabar *Pikiran Rakyat*, Soekarno menulis artikel "Demokrasi Politik dan Demokrasi Ekonomi" - yang menolak ide yang hanya menekankan perlunya demokrasi politik, sebab hal itu tidak dengan sendirinya menjamin hak-hak ekonomi rakyat. Demokrasi ekonomi adalah "kerakyatan ekonomi" atau "kesama-rasa" dan "kesama-rataan ekonomi". Tujuannya menjelaskan demokrasi sejati dan sosio-demokrasi agar

---

<sup>4)</sup>Emil Salim, *Sistem Ekonomi dan Ekonomi Indonesia*, (Jakarta: Departemen Urusan Research Nasional, 1965), hlm. 79 (Ejaan disesuaikan).

<sup>5)</sup>M. Dawam Raharjo *Esei-Esei Ekonomi Politik*, (Jakarta: LP3ES, 1983), hlm. 139.

orang tidak melupakan bahwa demokrasi di bidang politik saja tidak cukup, melainkan harus dilengkapi dengan demokrasi ekonomi.<sup>6)</sup>

Dalam dimensi politik, demokrasi itu mencakup: proses yang menghubungkan produk perundang-undangan, peraturan atau kebijaksanaan dengan aspirasi dan kehendak rakyat, partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, keikutsertaan dalam pelaksanaan pembangunan atau penyelenggaraan pemerintahan maupun pengawasan terhadap pemerintahan negara atau pelaksanaan pembangunan secara langsung maupun melalui cara perwakilan; desentralisasi dan penyebaran pusat-pusat kekuasaan absolut atau konsentrasi kekuasaan.

Sedangkan dalam dimensi ekonomi, demokrasi itu mencakup: kesempatan untuk mengembangkan individualitas dan kemampuan diri sendiri guna mencapai sesuatu sesuai dengan kepentingannya; kesempatan untuk memperoleh pekerjaan, kesempatan untuk mengembangkan usaha, pembagian pendapatan dan atau kekayaan secara adil dan merata, hak dan kewajiban dalam pengelolaan ekonomi, keikutsertaan buruh dalam manajemen perusahaan, tercukupinya kebutuhan pokok rakyat banyak, keikutsertaan dalam pemilikan alat-alat produksi dan sebagainya.<sup>7)</sup>

---

<sup>6)</sup> Soekarno, *Di Bawah Bendera Revolusi Jilid I*, (Jakarta: Penerbit DBR, 1963), hlm. 172-173.

<sup>7)</sup> M. Dawam Rahardjo, *op.cit.*, hlm. 140.

Keterkaitan (bahkan keterikatan) antara dimensi politik dan dimensi ekonomi itu, dalam pentas sejarah Indonesia sangat mewarnai proses penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara. Kendati demikian, dalam realita yang sesungguhnya, tesis ini boleh dibilang sangat rentan terhadap "hukum keseimbangan" - dalam arti bahwa sangat sulit mengusung kepentingan politik dan kepentingan ekonomi secara selaras dan seimbang dalam "keranda" pembangunan bangsa. Sehingga muncul suatu opini yang bernada skeptis bahwa tesis seperti itu hanya unggul di tingkat retorika, sementara pada tingkat praksisnya lebih menunjuk pada kepentingan apa yang akan dijemput oleh kelompok dan atau pribadi-pribadi yang berada pada elit birokrasi pemerintahan.

Dengan demikian akan muncul dua (2) kemungkinan: pertama, politik diutamakan dengan mengorbankan kepentingan (pembangunan) ekonomi. Kedua, pembangunan ekonomi yang diprioritaskan dengan mengesampingkan kepentingan politik. Pada kasus Indonesia periode 1959-1966 menunjukkan realita bahwa kepentingan politik sangat dominan terhadap pembangunan ekonomi. Di sini kepentingan politik begitu mengkooptasi kepentingan ekonomi, yang berakibat pada seretnya (bahkan anjloknya) rencana pembangunan ekonomi bangsa. Terhadap kenyataan ini Sadli pernah menulis - seperti yang dikutip oleh Paauw :

"dibandingkan dengan keadaan sebelumnya ..... faktor politik ..... menjadi lebih dominan. Kita sekarang kembali kepada gerakan revolusi yang lebih revolusioner, yang mengutamakan tujuan-tujuan

politik (merombak struktur lama) di atas tujuan-tujuan ekonomi (meningkatkan produktivitas) ... merombak struktur sering menjadi sasaran yang lebih penting dari pada meningkatkan produksi...."<sup>8)</sup>

Pada bab ini akan dibahas secara ringkas tentang seputar lahirnya Demokrasi Terpimpin - yang dicirikan dengan mendominasinya kepentingan politik dan dengan sendirinya melahirkan konsekuensi melemahnya kehidupan perekonomian. Kendati demikian, pembangunan ekonomi tetap menjadi perhatian pemerintah - ini dapat dilihat pada beberapa program ekonomi yang direnakan. Lahirnya Manifesto Politik (Manipol) - USDEK, adalah suatu pembuktian lagi bahwa pembangunan ekonomi tetap diikutsertakan dalam periode Demokrasi Terpimpin ini, walaupun pada tingkat pelaksanaannya selalu "terpuruk" akibat menguatnya kepentingan politik. Dengan merunut persoalan seputar kelahiran Demokrasi Terpimpin, akan muncul "benang merah" yang mengantar pemahaman kita tentang lahirnya konsep Ekonomi Terpimpin yang juga berlangsung pada periode 1959-1966.

#### **A. Seputar Lahirnya Demokrasi Terpimpin**

Kurun waktu 1956-1959 dapat dicatat sebagai potret buram dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, karena pada rentang waktu tersebut telah terjadi krisis legitimasi politik. Faktor utama penyebab krisis tersebut

---

<sup>8)</sup>D.S. Paauw, "From Colonial to Guided Economy" dalam Ruth T. McVey (ed), *Indonesia*, (New Haven: Human Relation Area File Press, 1963), hlm. 208.

adalah masalah perpecahan nasional (bangsa) yang semakin meruncing dan kemerosotan ekonomi yang parah. Juga ditambah dengan kegagalan pemerintah dalam mengendalikan keadaan, dengan mudah dapat ditafsirkan sebagai akibat dari sistem politik partai dan pemerintahan parlementer. Lalu pada saat yang hampir bersamaan - dan untuk sebagian sebagai jawaban terhadap keadaan tersebut - posisi Soekarno sebagai pemimpin yang populis menjadi sedemikian menonjol sehingga perannya melebihi peran seorang presiden konstitusional yang digariskan dalam UUDS 1950.

Sebagaimana yang ditulis oleh Ismail Sunny, " .... sebagai presiden nampaknya ia tidak mau dijadikan hanya sebagai simbol belaka. Suatu ketika Presiden Soekarno mengatakan bahwa ia adalah presiden ala Revolusi Indonesia dan pemimpin dari rakyatnya."<sup>9)</sup> Krisis pemerintahan itu semakin memperjelas posisinya sebagai pemimpin bangsa dan seolah-olah ia tercipta sebagai simbol kesatuan bangsa dan pusat dari legitimasi politik.

Pada tingkat pemikiran dan organisasi politik, proses terjadinya krisis itu dibarengi dengan perkembangan konsep tentang Demokrasi Terpimpin yang memberi peran dominan kepada presiden dan menawarkan diri sebagai alternatif logis untuk mengganti politik partai dan

---

<sup>9)</sup>Marwati Djoened Poesponegoro dkk, *Sejarah Nasional Indonesia V*, (Jakarta: Depdikbud-Balai Pustaka, 1984), hlm. 101. Lihat juga Ismail Sunny, *Pertanggungjawaban Presiden Menurut Konstitusi Indonesia*, (Jakarta: FH-UI, 1972), tanpa halaman.

sistem parlementer. Juga munculnya kenyataan bahwa Angkatan Darat telah menjadi suatu kekuatan organisasi utama dalam negara (juga kekuatan politik independen). Diterimanya rumusan Demokrasi Terpimpin oleh Angkatan Darat, juga merupakan suatu indikasi betapa kritisnya sikap mereka terhadap partai politik<sup>10)</sup> yang ketika itu dipandang sebagai biang dari destabilitas kehidupan ekonomi dan politik bangsa saat itu. Dan dukungan mereka secara terbuka terhadap konsep pemikiran Demokrasi Terpimpin merupakan faktor penentu, sekaligus peristiwa yang mengakhiri Konstituante dan dimulainya periode Demokrasi Terpimpin.

Munculnya gagasan Presiden Soekarno tentang Demokrasi Terpimpin sebenarnya berawal dari keprihatinannya terhadap seringnya terjadi pergantian kabinet tanpa bisa (sempat) menyelesaikan program kerjanya, dan itu dipandang sebagai penghalang pembangunan serta melemahnya pengaruh dan kewibawaan partai dan parlemen. Akhirnya Presiden Soekarno berpendapat bahwa sistem parlementer yang didasarkan pada *free fight liberalism*, telah gagal dalam mengemban tugas dan kewajibannya.

Dengan demikian, munculnya gagasan tentang Demokrasi Terpimpin diajukan sebagai sebuah resep untuk memperoleh sistem pemerintahan yang kuat dan berwibawa pada akhirnya

---

<sup>10)</sup> Herbert Feith, *Soekarno - Militer Dalam Demokrasi Terpimpin*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1995), hlm. 73.

akan sanggup mengakhiri krisis politik (juga ekonomi) serta memulihkan ketertiban negara. Jadi semula konsep dan gagasan itu adalah untuk menangani masalah-masalah yang ada saat itu, tetapi dalam pelaksanaannya selanjutnya konsep itu lalu berkembang menjadi alat kekuasaan ekstra-konstitusional yang lebih orotiter.

Demokrasi Terpimpin bukanlah konsep yang siap pakai atau konsep yang mempunyai definisi yang jelas. Pada mulanya, konsep itu hanya merupakan ide Presiden Soekarno yang luas dan kabur, yang kemungkinan besar dimaksudkan untuk menangani masalah-masalah yang semakin tertumpuk yang dihadapi oleh negara yang pemerintahannya masih sedang dirumuskan oleh Konstituante. Tetapi dengan berjalannya waktu, konsep tersebut berubah menjadi konsep politik yang sama sekali berbeda - yang dimaksudkan untuk meruntuhkan konsep pemerintahan parlementer.<sup>11)</sup>

Demokrasi Terpimpin, dalam perkembangannya dapat dibagi dalam tiga tahap. Tahap pertama, dari bulan Pebruari 1957 hingga bulan Juli 1958 - ditandai dengan dicetuskannya Konsepsi Presiden pada tanggal 21 Pebruari 1957 di Istana Negara, yang berisi pokok pikiran: 1) pembentukan sistem pemerintahan baru, yakni Kabinet Gotong-Royong yang memasukkan semua partai besar (PNI-Masyumi-NU dan PKI) di dalamnya. Karena didukung oleh

---

<sup>11)</sup> Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia Studi Sosio-Legal Atas Konstituante 1956-1959*, (Jakarta: Grafiti, 1995), hlm. 301.

empat partai besar maka disebut juga Kabinet Berkaki Empat, dan 2) pembentukan Dewan Nasional yang terdiri dari wakil-wakil "golongan fungsional" dan dipimpin oleh Presiden Soekarno.<sup>12)</sup> Dengan begitu maka kabinet akan mencerminkan partai-partai dalam parlemen, sedangkan Dewan Nasional akan mencerminkan masyarakat.<sup>13)</sup>

Tahap kedua, dari bulan Juli 1958 hingga bulan Nopember 1958, ketika diusahakan dirumuskannya ide dasar Demokrasi Terpimpin.<sup>14)</sup> Secara eksplisit Presiden Soekarno menyebutkan bahwa ide dasar itu secara esensial mengandung mengandung tiga unsur utama: anti demokrasi liberal, kembali ke kepribadian Indonesia dan meneruskan revolusi.<sup>15)</sup> Dalam tahap kedua ini pertentangan antara pendukung dan penentang Demokrasi Terpimpin menjadi jelas.

Pendukung Demokrasi Terpimpin mengatakan bahwa revolusi Indonesia bertujuan menciptakan masyarakat adil dan makmur yang di dalamnya terdapat murah sandang dan pangan; bahwa tujuan itu tidak dapat tercapai melalui sistem parlementer yang berdasarkan *free fight liberalism* pertentangan partai-partai yang berlarut-larut harus dihentikan. Juga diterangkan bahwa Demokrasi Terpimpin

---

12) Daniel S. Lev, *op.cit.*, hlm. 17.

13) Adnan Buyung Nasution, *op.cit.*, hlm. 304.

14) Adnan Buyung Nasution, *op.cit.*, hlm. 302.

15) *Ibid.*, hlm.303.

merupakan sintesa dari sistem parlementer dan diktator, sehingga dengan beberapa batas: 1) kepentingan rakyat, 2) keselamatan negara, 3) batas kesusilaan, 4) batas kepribadian bangsa dan 5) pertanggungjawaban kepada Tuhan.<sup>16)</sup>

Penentang (yang tidak menyetujui) gagasan/konsep Demokrasi Terpimpin menyatakan bahwa Demokrasi Terpimpin tidak lain dari diktator atau suatu langkah ke arah itu.<sup>17)</sup> Seperti tampak pada sikap penolakan yang dilakukan oleh Masjumi dan PSI<sup>18)</sup> juga Partai Katolik dan PIR, dengan menyatakan bahwa Demokrasi Terpimpin sesungguhnya suatu langkah awal ke arah keditatoran dan yang berwenang mengubah sistem pemerintahan dan susunan ketatanegaraan secara radikal hanya Konstituante.<sup>19)</sup>

Sedangkan tahap ketiga, dari bulan Nopember 1958 hingga bulan Juli 1959 ketika Demokrasi Terpimpin memasuki tahap pelaksanaan, melalui jalan kembali ke UUD 1945 dan perubahan seluruh sistem politik. Pada tahap ini juga ditandai dengan semakin menguatnya pengaruh Angkatan

---

<sup>16)</sup> Mohammad Yamin, *Naskah Persidangan UUD 1945 I*, (Jakarta: 1959), hlm. 573.

<sup>17)</sup> Adnan Buyung Nasution, *op.cit.*, hlm. 366.

<sup>18)</sup> G. Moedjanto, "Demokrasi Terpimpin", *SPPS*, No.I, Seri XV, Pebruari 1988, hlm. 5.

<sup>19)</sup> A.H. Nasution, *Laksanakan UUD '45 Secara Murni dan Konsekuensi*, (Jakarta: LKB, 1981), hlm. 15.

Darat.<sup>20)</sup> Pernyataan mendukung usaha-usaha Presiden Soekarno untuk melaksanakan Demokrasi Terpimpin dan kembali ke UUD 1945 yang dikeluarkan oleh Angkatan Darat melalui A.H. Nasution, semakin menegaskan peranan dominan mereka.<sup>21)</sup>

Akhirnya pada tanggal 19 Pebruari 1959, kabinet memutuskan untuk "melaksanakan Demokrasi Terpimpin dalam rangka kembali ke UUD 1945" yang akan dilakukan melalui prosedur konstitusional atas dasar pasal 134 UUDS 1950. Pada saat itu juga, sedang berlangsung seminar mengenai Pancasila di Yogyakarta untuk mempengaruhi pendapat umum supaya mendukung usaha kembali ke UUD 1945. Pada tanggal 20 Pebruari 1959, keputusan kabinet disampaikan kepada Presiden Soekarno dan pada tanggal itu juga, dalam seminar tersebut Presiden Soekarno mengumumkan bahwa ia menerima keputusan kabinet.<sup>22)</sup>

Peristiwa penting dalam tahap ini adalah keluarnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang mengandung beberapa unsur yang mengandung beberapa unsur yang sifatnya amat mendasar - dekrit itu mengakhiri sistem demokrasi liberal (parlementer), membubarkan Konstituante hasil pemilihan umum, mencabut UUDS 1950 dan memberlakukan UUD 1945. Di

---

<sup>20)</sup>Herbert Feith, *op.cit.*, hlm. 138. Lihat juga Adnan Buyung Nasution, *op.cit.*, hlm. 302.

<sup>21)</sup>Herbert Feith, *op.cit.*, hlm. 72. Juga Adnan Buyung Nasution, *op.cit.*, hlm. 314.

<sup>22)</sup>Daniel S. Lev, *op.cit.*, hal. 247.

sini Presiden Soekarno menyatakan bahwa sistem yang ia namakan "Demokrasi Terpimpin" merupakan penolakan terhadap - dan alternatif yang paling baik dari - sistem yang berlaku sebelumnya di mana politik ditentukan oleh partai-partai melalui pertarungan *free fight*.

Ditandaskan bahwa di bawah sistem baru tersebut, akan berlangsung suatu proses pengambilan keputusan melalui musyawarah dan mufakat serta berdasarkan semangat gotong-royong di bawah kepemimpinan presiden. Implikasi-implikasi sistem itu lalu dijelaskan lebih rinci dalam amanat presiden pada HUT Proklamasi tanggal 17 Agustus 1959. Pidato itu dijadikan Manifesto Politik (Manipol) yang kemudian diperinci oleh sebuah panitia yang dipimpin oleh DR. Roeslan Abdulgani - dan sejak saat itu dikenal dengan akronim USDEK (UUD '45, Sosialisme Indonesia, Demokrasi Terpimpin, Ekonomi Terpimpin dan Kepribadian Indonesia).<sup>23)</sup>

Manifesto Politik (Manipol) yang kelak ditetapkan menjadi GBHN oleh MPRS itu, sesungguhnya diambil dari pidato kenegaraan Presiden Soekarno yang diberi judul Penemuan Kembali Revolusi Kita.<sup>24)</sup> Kelima konsep tersebut (USDEK) - merupakan prinsip-prinsip yang harus melandasi kebijaksanaan nasional dan politik luar negeri. Malah

---

<sup>23)</sup>Deppen RI, *Penetapan Tujuan Bahan Pokok Indoktrinasi*, (Jakarta: Dua-R, 1961), hlm. 97-100.

<sup>24)</sup>G. Moedjanto, *Indonesia Abad Ke-20 Jilid 2: Dari Perang Kemerdekaan Pertama sampai PELITA III*, (Yogyakarta: Kanisius, 1993, hlm. 115.

rumusan politik tersebut praktis sering berfungsi sebagai konstitusi bagi sistem pemerintahan baru. Jadi dapat dikatakan Manipol adalah "kitab suci" dari Demokrasi Terpimpin.<sup>25)</sup>

Pada waktu itu, nampaknya Manipol-USDEK mendapat cukup sambutan, terutama karena bentuknya yang singkat mencakup aspirasi, idea dan harapan yang luas, tetapi juga menjadi pedoman yang mudah yang dapat digunakan untuk memperjuangkan cita-cita hidup, bagi mereka yang hidup dalam masyarakat yang berubah cepat dan merasa resah dengan persoalan-persoalan yang membumbung tinggi setiap harinya. Seorang Indonesia pernah memberi pendapat tentang ideologi tersebut sebagai berikut, "..... konsep di atas mungkin saja belum merupakan ideologi yang lengkap, tetapi jelas ideologi merupakan sesuatu yang kami perlukan."<sup>26)</sup>

Dari sinilah kemudian pemerintah melancarkan indoktrinasi untuk menyebarkan dan menanamkan ideologi baru itu di kalangan massa rakyat. Tetapi ternyata program indoktrinasi tersebut agaknya hanya berhasil di kalangan aparatur pemerintah.<sup>27)</sup> Sasaran indoktrinasi itu dituju-

---

<sup>25)</sup> Soekarno, "Re-So-Pim" dan "Tahun Kemenangan" dalam *Dari Proklamasi Sampai Takari*, (Jakarta: 1965), hlm. 485.

<sup>26)</sup> Herbert Feith, *The Decline of Constitutional Democracy: In Indonesia*, (New York: Cornell University Press, 1962), hlm. 308.

<sup>27)</sup> Albert Widjaja, *Budaya Politik dan Pembangunan Ekonomi*, (Jakarta: LP3ES, 1988), hlm. 92.



kan kepada pers, pendidikan dan pegawai negeri. Dalam tahun 1961, dimulai pelaksanaan indoktrinasi Manipol-USDEK bagi wartawan. Jumlah oplah surat kabar menurun tajam - pada tahun 1959, jumlah oplah 1.039.000 (dari 90 Harian, turun menjadi 710.000 oplah (dari 65 Harian) pada tahun 1961. Sensor terhadap pers begitu ketat - setiap surat kabar diwajibkan memuat pernyataan pemerintah seputar Manipol - USDEK dalam jumlah halaman yang lebih banyak dari berita-berita lainnya.<sup>28)</sup>

Indoktrinasi juga dilakukan terhadap dunia pendidikan, khusus di kalangan universitas proses indoktrinasi itu disambut dengan sikap permusuhan, sinisme dan acuh tak acuh. Sedangkan terhadap pegawai negeri (juga karyawan perusahaan) - sejak akhir tahun 1960 dibentuk panitia indoktrinasi di unit-unit kerjanya masing-masing. Mereka juga diwajibkan mengikuti kursus jangka pendek mengenai Manipol-USDEK, artinya mereka diwajibkan mempelajari sejumlah pidato presiden beserta perumusan dan penjelasannya.<sup>29)</sup>

Menurut Herbert Feith, Manipol-USDEK itu memiliki daya tarik (daya pikat) bagi banyak kalangan masyarakat politik. Masyarakat politik ini didominasi pegawai negeri - dan selalu mendukung apa yang ditekankan oleh Presiden Soekarno. Manipol-USDEK juga mendapat dukungan dari

---

<sup>28)</sup> Herbert Feith, Soekarno-Militer . . . . . *op.cit.*, hlm. 81.

<sup>29)</sup> *Ibid.*, hlm. 83.

komunitas masyarakat (khususnya Jawa), karena mereka menemukan makna yang sesungguhnya dalam berbagai skema rumit yang disampaikan presiden, ketika mengupas tentang Manipol-USDEK. Feith akhirnya berkesimpulan bahwa daya tarik terpenting dari Manipol-USDEK justru terletak pada kenyataan bahwa ia menjanjikan pegangan. Mereka tidak tertarik kepada isi pegangan itu.<sup>30)</sup>

Dalam pelaksanaan Demokrasi Terpimpin selanjutnya, ternyata menyimpang dari konsep awal yang dicanangkan. Kekuasaan sangat terpusat pada tangan Presiden Soekarno-lama-kelamaan demokrasi kehilangan artinya dan yang tertinggal hanya "terpimpin" saja. Kenyataan seperti ini dapat dirunut dari beberapa kejadian seperti dibatasinya kritik yang berakibat pada pembatasan kebebasan berpendapat - juga Presiden Soekarno tidak pernah secara wajar menerima *social control*, bahkan ada kecenderungan *he can do no wrong*.<sup>31)</sup>

Presiden Soekarno juga secara sepihak mengeluarkan Penetapan Presiden yakni PP No.3 Tahun 1960 yang membubarkan DPR hasil Pemilu, dan berdasarkan PP tersebut dibentuklah DPR Gotong-Royong untuk "menjamin kerja sama gotong-royong antara pemerintah dan DPR". Dalam DPR ini

---

<sup>30)</sup> *Ibid.*, hlm. 85.

<sup>31)</sup> G. Moedjanto, "Demokrasi Terpimpin" ..., *op.cit.*, hlm. 14. Lihat Juga Herbert Feith, *Soekarno-Militer*, ..., *op.cit.*, hlm. 93.

anggota, ketua dan wakil ketua dari "lembaga perwakilan rakyat" ini dipilih, diangkat dan diberhentikan oleh presiden. Dengan demikian secara hierarkis mereka berada di bawah Presiden/Pemimpin Besar Revolusi. Semua itu dalam rangka memperkuat kedudukannya secara institusional.

Kemudian pada tanggal 10 Nopember sampai 7 Desember, MPRS mengadakan sidang pertamanya di Bandung. Hasil yang terpenting adalah menetapkan Manifesto Politik yang disampaikan Presiden Soekarno pada tanggal 19 Agustus 1959 sebagai GBHN dengan TAP MPRS No.I/MPRS/1960. Dan penetapan Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Delapan Tahun (1961-1968) melalui TAP MPRS No. II/MPRS/1960. Juga pengangkatan presiden Soekarno sebagai Panglima/Pemimpin Besar Revolusi dan Mandataris MPRS. Dengan demikian secara umum dapat dikatakan bahwa Demokrasi Terpimpin mencoba membawa seluruh bangsa bergerak dengan satu nada dalam drama revolusi, satu napas dalam menentukan kehidupan politik, sosial dan ekonomi.

Padahal menurut Presiden Soekarno, Demokrasi Terpimpin itu memiliki ciri-ciri seperti berikut :

1. "Demokrasi dipimpin oleh hikmad kebijaksanaan" sebagaimana yang ditetapkan dalam UUD 1945;
2. Meskipun berbeda dengan demokrasi liberal, demokrasi terpimpin bukan bentuk kediktatoran atau sentralisasi demokratis;

3. Kepemimpinan akan didasarkan pada musyawarah. Demokrasi Terpimpin bukanlah suatu tujuan melainkan cara. Sebagai cara, Demokrasi Terpimpin mengakui kebebasan berpendapat dan berbicara, meskipun dalam batas-batas tertentu. Batas-batas itu ditentukan oleh keamanan negara, kepentingan mayoritas, kepribadian bangsa Indonesia, norma-norma sosial dan tanggung jawab manusia terhadap Tuhan Yang Maha Kuasa;
4. Demokrasi Terpimpin dimaksudkan sebagai demokrasi gotong-royong. Pelaksanaannya akan mengarah kepada perombakan partai politik dan menghapus sistem multi partai, menyediakan tempat untuk perwakilan golongan fungsional dan dengan demikian memperlancar jalannya pemerintahan dan memajukan kemantapan politik yang akan memungkinkan pemerintah menyusun dan menjalankan rencana kerjanya.<sup>32)</sup>

Bahkan hampir dalam setiap kesempatan Presiden Soekarno selalu menyatakan bahwa dalam soal demokrasi, sistem yang cocok bagi Indonesia adalah sistem yang memberikan perlindungan bagi golongan miskin dan membatasi kekuasaan golongan yang kuat supaya pemerasan atas golongan lemah oleh yang berkuasa akan tercegah. Demokrasi itu adalah "Demokrasi Terpimpin" yang sangat sesuai dengan yang diamanatkan oleh UUD 1945.

---

<sup>32)</sup>Adnan Buyung Nasution, *op.cit.*, hlm. 322.

Demokrasi Terpimpin ini dipandang sebagai satu-satunya cara untuk mengatasi krisis dalam berbagai perwujudannya, di antaranya pertentangan antar partai yang menyebabkan krisis politik, persaingan antar golongan dan individu untuk merebut keuntungan materi yang menyebabkan krisis ekonomi, sikap yang tidak menghormati norma-norma yang menyebabkan terjadinya krisis-krisis sosial.

Sedangkan langkah-langkah Presiden Soekarno untuk memperkuat Manipol-USDEK yang dijadikan sebagai pedoman dalam pelaksanaan Demokrasi Terpimpin antara lain dengan menjelaskan dan mensosialisasikannya secara terus-menerus. Salah satunya adalah penjelasannya melalui pidato 17 Agustus 1961 yang berjudul "Resopim" (=Revolusi Sosialisme Indonesia dan Pimpinan Nasional). Dalam pidato tersebut dijelaskan bahwa Sosialisme Indonesia hanya dapat dicapai melalui revolusi yang dikendalikan oleh satu pimpinan nasional yaitu Pemimpin Besar Revolusi (PBR).<sup>33)</sup>

Langkah lain yang ditempuh Presiden Soekarno adalah dengan upaya penghapusan "dualisme" yang berlaku saat itu. Dalam panangan Presiden Soekarno, terjadilah "dualisme" itu akan menyebabkan instabilitas politik yang mengancam keutuhan negara dan pada akhirnya akan melemahkan revolusi - yang dalam pandangan Soekarno belum selesai. Kondisi seperti itu pada gilirannya akan meng-

---

<sup>33)</sup>G. Moedjanto, Indonesia Abad Ke-20 Jilid . . . . , *op.cit.*, hlm. 118.

hambat tercapainya cita-cita Sosialisme Indonesia. Meminjam hasil penelitian Adnan Buyung Nasution, saat itu di Indonesia terjadi empat (4) macam "dualisme", yakni

- 1) "dualisme" kepemimpinan revolusi dengan pemerintah,
- 2) "dualisme" tentang masalah apakah revolusi telah selesai atau belum,
- 3) "dualisme" tentang pelaksanaan demokrasi dan
- 4) "dualisme" tentang kebijaksanaan ekonomi.

Menurut Adnan Buyung maupun Feith, sebenarnya ada dua persoalan "dualisme" yang sangat krusial saat itu dan secepatnya diselesaikan. Pertama, "dualisme" tentang pelaksanaan demokrasi - yang dipersoalkan adalah pilihan antara demokrasi plebisiter atau demokrasi parlementer. Sikap Soekarno terhadap demokrasi parlementer sangat sinis. Dalam pandangan Soekarno, prosedur parlementer pada akhirnya hanya akan menguntungkan mereka yang cukup pandai memanipulasi prosedur itu untuk kepentingannya. Apakah Indonesia akan menerapkan demokrasi yang menguntungkan rakyat atau demokrasi yang akan digunakan oleh beberapa golongan untuk kepentingannya? Di sini menurut Buyung Nasution, Soekarno sangat mengacu pada sebuah pernyataan Sun Yat Sen yang berbunyi, "Demokrasi Parlementer tidak baik untuk menyelesaikan revolusi".<sup>34)</sup>

---

<sup>34)</sup>Adnan Buyung Nasution, *op.cit.*, hlm. 337. Lihat juga Herbert Feith, *Soekarno-Militer .... op.cit.*, hlm. 79.

Kedua, "dualisme" tentang kebijaksanaan ekonomi. Apakah perekonomian akan dikembangkan ke arah kapitalisme atau sosialisme. Dengan kembali ke UUD 1945, menurut Soekarno, tentu orientasinya akan diarahkan pada pengembangan sosialisme gaya Indonesia dan akan membuka peluang bagi pelaksanaan Demokrasi Terpimpin yang pada gilirannya diperlukan untuk membangun masyarakat sosialis Indonesia.<sup>35)</sup> Terhadap dua persoalan "dualisme" itu, akhirnya Presiden Soekarno bersama Angkatan Darat dan Partai Komunis Indonesia (PKI) - yang merupakan tiga pilar kekuatan sosial-politik yang muncul dan berkembang setelah tahun 1957 dan kelak pada periode Demokrasi Terpimpin, menetapkan: 1) tidak berlakunya sistem parlementer dan 2) mengembangkan perekonomian dengan sistem sosialis ala Indonesia - yang nantinya disebut sebagai konsep Ekonomi Terpimpin.

Presiden Soekarno, seperti yang dikutip Adnan Buyung Nasution, menyatakan bahwa Demokrasi Terpimpin juga sangat perlu untuk melaksanakan "ekonomi terpimpin" yaitu struktur ekonomi berdasarkan azas kekeluargaan seperti yang tercantum di dalam Pasal 33 UUD 1945. Sistem demokrasi parlementer (liberal) akan memberikan kebebasan bagi ekonomi liberal dengan intinya "perdagangan bebas" dan "kesempatan yang sama bagi setiap orang". Ini tidak sejalan dengan kepribadian Indonesia. Hasil-hasil ekonomi

---

<sup>35)</sup> *Ibid.*, hlm. 322. Juga Herbert Feit, *op.cit.*, hlm. 80.

liberal adalah kemerosotan keadaan ekonomi, keuangan dan sosial. Untuk menghentikan proses pemiskinan masyarakat, tidak ada jalan lain kecuali menerima Demokrasi Terpimpin dan suatu konsep Ekonomi Terpimpin.<sup>36)</sup>

### **B. Lahirnya Konsep Ekonomi Terpimpin**

Pernyataan dan tekad Presiden Soekarno dan pemerintahan Orde Lama untuk mengusung konsep Ekonomi Terpimpin dalam era pelaksanaan Demokrasi Terpimpin, cukup beralasan untuk diterima. Ini disebabkan oleh terbengkelainya program dan rencana pembangunan bangsa di bidang ekonomi pada masa sebelumnya, khususnya sejak tahun 1950 hingga paruh awal tahun 1959.

Untuk membantu memahami lahirnya konsep Ekonomi Terpimpin, maka akan dipaparkan secara ringkas tentang beberapa kebijaksanaan dan program ekonomi yang ditelorkan pada era sebelumnya, di antaranya Rencana Urgensi Pembangunan (RUP), Program Benteng dan Rencana Pembangunan Lima Tahun. Secara umum, program dan kebijaksanaan tersebut dinilai belum sanggup mengangkat derajat kehidupan perekonomian rakyat. Pelaksanaan program dan kebijaksanaan tersebut selain dihambat oleh persoalan-persoalan teknis seperti dana (pembiayaan), survei dan riset - yang utama adalah kepentingan-kepentingan politik partai yang sangat bersifat sektarianisme.

---

<sup>36)</sup> *Ibid.*, hlm. 322.

Rencana Urgensi Pembangunan atau sering disebut "Soemitro Plan" dimaksudkan sebagai suatu bagian integral dari kebijaksanaan umum di bidang ekonomi, yang bertujuan untuk membimbing berbagai kegiatan pemerintahan dalam sektor industri dan sektor pertanian serta memungkinkan pemerintah mengawasi pembentukan perusahaan-perusahaan baru. Kebijakan itu bertujuan untuk mengkonsolidasikan usaha-usaha industrialisasi dengan jalan mengaitkan kegiatan industri besar dengan industri kecil, terutama di daerah pedesaan. Bahkan dalam jangka panjang, rencana itu merupakan suatu usaha yang amat bercorak sosialis, yakni untuk mengurangi ketergantungan bangsa kepada ekonomi asing.<sup>37)</sup> Rencana Urgensi Perekonomian ini juga menganut pandangan yang seara jelas menerima peranan negara yang lebih besar dalam perekonomian.

Sedangkan untuk merealisasikan Rencana Urgensi Pembangunan itu, maka diciptakan sebuah program yang dinamakan Sistem Benteng. Program itu dimaksudkan untuk menumbuhkan dan membina kewirausahaan (kewiraswastaan) Indonesia, sambil menumbuhkan nasional ekonomi atau "Indonesianisasi" sistem politik. Artinya mengembangkan usaha pribumi untuk mengambilalih peran ekonomi yang dipegang oleh orang Belanda dan Cina. Tetapi pada akhirnya sistem lisensi yang menjadi bagian dari program

---

<sup>37)</sup>Yahya Muhaimin, *Business dan Politik: Kebijakan-an Ekonomi Indonesia 1950 - 1980*, (Jakarta: LP3ES, 1991) hlm. 89.

tersebut, ternyata menjadi sumber korupsi. Hanya sejumlah kecil orang yang memperoleh lisensi impor merupakan importir pribumi yang sudah kuat sebagian besar mempunyai hubungan dengan orang-orang kuat dalam birokrasi atau dengan pratai-pratai yang mengatur pemberian lisensi dan kredit.

Seperti yang dikatakan oleh Feith, banyak diantara perusahaan Benteng merupakan "perusahaan tas kantor" karena tidak pernah menggunakan lisensi tersebut untuk melakukan kegiatan impor malah sebaliknya manual lisensi tersebut kepada importir tangguh yang kebanyakan orang Cina. Perusahaan itu sering disebut perusahaan "Ali-Baba" - gabungan antara komprador Indonesia dengan Cina. Status "Ali" - si pemimpin dalam nama saja, memperoleh lisensi sedangkan "Baba" - mitra Cinanya menjalankan usahanya tersebut.<sup>38)</sup> Dampaknya dapat diprediksi yakni sistem tersebut bukannya mendorong suatu kelompok atau kelas pedagang pribumi tetapi sebaliknya menciptakan suatu group makelar lisensi yang bergabung dengan para politisi. Dan keadaan seperti ini jelas tidak dapat membantu perbaikan ekonomi rakyat secara umum.

Untuk menggambarkan kondisi seperti itu, Glassburner mengatakan bahwa yang terjadi selama Rencana Urgensi Perekonomian dan program Benteng adalah sloganis yang selalu didengungkan berulang kali namun ia tidak dilaksa-

---

<sup>38)</sup> Herbert Feith, *The Decline...*, *op.cit.*, hlm. 375.

nakan dalam sektor-sektor yang modern.<sup>39)</sup> Sementara Sjahrir menggambarkan bahwa yang membuat Rencana Urgensi Perekonomian maupun Program Benteng tidak berhasil adalah kenyataan bahwa pengaruh Belanda dalam bidang perekonomian masih tetap kuat sampai Desember 1957 - ketika perusahaan-perusahaan Belanda diambilalih oleh pemerintah Indonesia. Perusahaan-perusahaan Belanda itu telah menghalangi usaha menumbuhkan ekonomi nasional. Karena beroperasinya perusahaan-perusahaan Belanda tersebut senantiasa dipertanyakan, maka lingkungan bisnis yang sehat tidak pernah tercipta bagi ekonomi Indonesia secara keseluruhan.<sup>40)</sup>

Selain Rencana Urgensi Perekonomian dan Program Benteng, pemerintah juga menelorkan sebuah rencana yang disebut Rencana Pembangunan Lima Tahun - yang dirancang oleh Biro Perancang Nasional dengan masa berlaku dari tahun 1956 hingga tahun 1960. Rencana Pembangunan Lima Tahun (selanjutnya RPLT) pada sisi perencanaannya sedikit berbeda dengan RUP maupun Program Benteng. RPLT secara keseluruhan bersifat eksplisit, teknis dan terperinci bahkan mencakup prioritas-prioritas proyek yang paling rendah. Selain terdapat penekanan yang tidak terdapat dalam melaksanakannya. Tekanan kedua mengacu pada pem-

---

<sup>39)</sup> Bruce Glassburner, *Economic Policy Making in Indonesia 1950 - 1957*, (Ithaca: Cornell University Press, 1971), hlm. 97.

<sup>40)</sup> Sjahrir, *Ekonomi Politik Kebutuhan Pokok: Tinjauan Prospektif*, (Jakarta: LP3ES, 1986), hlm. 77

bentukan perusahaan-perusahaan negara yang dalam konteks Indonesia menunjukkan perlunya diambil langkah-langkah untuk mengatasi tidak adanya golongan-golongan wiraswasta pribumi dan untuk menciptakan suatu kekuatan yang didominasi oleh orang asing. Mengikuti strategi ekonomi yang terkenal dengan *big-push*, meskipun Biro Perancang Nasional menyarankan agar negara maupun sistem-sistem pasar dianggap sama pentingnya.<sup>41)</sup>

Tujuan utamanya adalah untuk mendorong industri dasar, perusahaan-perusahaan pelayanan umum (*utilities service*) dan jasa dalam sektor publik, yang kesemuanya diharapkan akan merangsang penanaman modal dalam sektor swasta. Orientasi pada penanaman modal asing itu menurut Sjahrir pada akhirnya akan menimbulkan sebuah konsekuensi yakni tidak adanya kebijaksanaan ekonomi yang dijalankan, kecuali diajukannya rencana UU Penanaman Modal Asing kepada parlemen.<sup>42)</sup> Kondisi itu semakin diperburuk dengan memburuknya situasi keamanan dalam negeri dan pergolakan politik yang ikut mendorong terjadinya inflasi. Pengusiran terhadap hampir semua perusahaan Belanda pada akhir tahun 1957 telah menimbulkan gangguan-gangguan besar di bidang penanaman modal asing, produksi dan distribusi. Biro Perancang Nasional, melaporkan suatu

---

41) Benjamin Higgins, *Economic Stabilization and Development in Indonesia*, (New York: Institute of Pacific Relations, 1957), hlm. 16.

42) Sjahrir, *op.cit.*, hlm. 78.

penurunan dalam pendapatan nasional riil sebesar kurang lebih 13% untuk tahun 1958. Dalam keadaan itu, seluruh rencana pembangunan menjadi kacau dan kehilangan dampaknya terhadap pembangunan ekonomi berencana atau terhadap percepatan laju pembentukan modal.<sup>43)</sup>

Ada dua peristiwa politik yang berlangsung pada kurun waktu tahun 1957-1959 yang ikut meruncingkan krisis ekonomi. Kedua peristiwa ini juga menjadi "tuntunan dan basis kajian" untuk memahami proses lahirnya konsep Ekonomi Terpimpin dan dinamika pelaksanaannya selama berlangsungnya Demokrasi Terpimpin (1959-1966). Dua peristiwa itu adalah: 1) konflik dengan negeri Belanda mengenai Irian Barat yang antara lain berakibat pada nasionalisasi perusahaan-perusahaan milik Belanda, 2) gerakan kedaerahan yang menentang pemerintah pusat di Jakarta. Peristiwa-peristiwa itu - masing-masing mempunyai pengaruh yang sangat besar dalam ikut menciptakan malapetaka ekonomi nasional.<sup>44)</sup>

Pertama, gerakan kedaerahan yang menentang pemerintah pusat di Jakarta, yang mencapai puncaknya dalam pemberontakan Permesta di Sulawesi dan PRRI di Sumatera - dua pemberontakan yang punya hubungan satu dengan lainnya. Keberhasilan Jakarta dalam menindas pemberontakan itu telah memberikan kekuasaan politik yang lebih

---

<sup>43)</sup>Yahya Muhaimin, *op.cit.*, hlm. 40.

<sup>44)</sup>Adnan Buyung Nasution, *op.cit.*, hlm. 263.

besar atas partai-partai politik dan kaum regionalis kepada presiden dan pimpinan Angkatan Darat. Bagi presiden, dengan peristiwa keberhasilan itu, akan menaikkan prestasinya serta ikut memperkuat kedudukannya. Sedangkan bagi Angkatan Darat, prestasinya juga meningkat dan dalam perkembangan selanjutnya Angkatan Darat menjadi salah satu kekuatan sosial-politik yang sangat menentukan nasib negara dan bangsa. Di sisi lain, pergolakan dan pemberontakan di daerah telah mengacaukan Rencana Pembangunan Lima Tahun.<sup>45)</sup>

Sedangkan kedua, yakni konflik tentang Irian Barat. Konflik itu kemudian berbuntut dengan pengambilalihan perusahaan milik Belanda. Agar tidak timbul kesimpangsiuran, pemerintah mengeluarkan peraturan bahwa pengambilalihan itu terlebih dahulu harus mendapat persetujuan dari pemerintah. Kemudian pada tanggal 13 Desember 1957 KASAD A.H. Nasution mengeluarkan larangan untuk mengoper perusahaan Belanda dan menyatakan bahwa seluruh perusahaan Belanda yang sudah diambilalih berada di bawah kekuasaan tentara (Angkatan Darat). Dan sejak saat itu mulailah tentara terlibat secara langsung dalam bisnis sebagai pengelola perusahaan.<sup>46)</sup> Walaupun pemerintah, melalui PM Djuanda tidak lama setelah pengambilalihan itu

---

<sup>45)</sup>Marwati Djoened Poesponegoro dkk., *op.cit.*, hlm. 232.

<sup>46)</sup>Bisuk Siahaan, *Industrialisasi di Indonesia: Sejak Hutang Kehormatan sampai Banting Stir*, (Jakarta: Pustaka Data, 1996), hlm. 32.

menyatakan bahwa perusahaan-perusahaan Belanda tersebut akan dikembalikan begitu Belanda setuju untuk menyerahkan Irian Barat kepada Indonesia - perusahaan-perusahaan tersebut kemudian dinasionalisasikan pada bulan Pebruari 1959. Perusahaan-perusahaan itu kemudian menjadi perusahaan-perusahaan negara yang dibagi-bagikan sebagai patronase kepada militer dan elit birokrasi serta digabungkan dengan perusahaan-perusahaan dan koperasi lain mili negara.<sup>47)</sup>

Semua rangkaian peristiwa yang terjadi sejak tahun 1950 sampai paro awal tahun 1959, beserta semua kebijakan dalam bidang sosial-ekonomi dan politik, merupakan pra-kondisi yang mengantar elit birokrasi (pemerintahan) melalui Presiden Soekarno untuk mengeluarkan Dekrit tanggal 5 Juli 1959. Momen itu dapat disebut sebagai puncak "akal-balik" dari kehidupan politik dan ekonomi Indonesia pada periode berikutnya.

Tercatat, setelah Kabinet Djuanda mengundurkan diri lalu dibentuklah Kabinet Kerja Pertama dengan presiden merangkap sebagai Perdana Menteri sesuai dengan ketentuan UUD 1945. Dengan menempatkan pemenuhan sandang-pangan sebagai program kerjanya yang pertama dan utama, menunjukkan tekad pemerintah untuk memperbaiki standar kehidupan masyarakat secara keseluruhan. Lalu pada tanggal 17 Agustus 1959, Presiden Soekarno mengumumkan

---

<sup>47)</sup>Yahya Muhaimin, *op.cit.*, hlm. 97.

Manifesto Politik (Manipol) yang berintikan UUD 194, Sosialisme Indonesia, Demokrasi Terpimpin, Ekonomi Terpimpin dan Kepribadian Indonesia (USDEK).

Pilihan untuk melaksanakan struktur ekonomi berdasarkan pada azas kekeluargaan seperti yang tercantum dalam UUD 1945 Pasal 33, adalah dengan konsep Ekonomi Terpimpin. Dengan demikian, kelahiran Manipol-USDEK dapat disebut sebagai awal dari kelahiran dan pelaksanaan konsep ekonomi pada periode Demokrasi Terpimpin yakni Ekonomi Terpimpin. Menurut Soekarno, hanya dengan dan melalui Ekonomi Terpimpin, proses pemiskinan masyarakat dapat dihentikan dan pemberdayaan kehidupan masyarakat dapat dicapai. Dengan demikian cita-cita untuk menciptakan masyarakat Sosialis ala Indonesia dapat direalisasikan.

Ekonomi Terpimpin menurut Presiden Soekarno, merupakan bagian yang integral dari sistem Demokrasi Terpimpin. Ekonomi Terpimpin juga merupakan lambang utama melengkapi Demokrasi Terpimpin dengan mengutamakan peranan "perencanaan semesta" dan pentingnya suatu *blueprint* ekonomi. Ekonomi terpimpin juga merupakan sebuah sistem yang berfungsi sebagai sendi dari pada kehidupan dan kesejahteraan nasional.<sup>48)</sup>

---

<sup>48)</sup>Deppen RI, *Amanat Pembangunan Presiden pada Sidang Pleno Depernas Tentang PNSB Tanggal 28 Agustus 1959*, (Jakarta: Deppen RI), 1959, hlm. 74. (ejaan disempurnakan). Lihat juga Herbert Feith, *Soekarno-Militer...* *op.cit.*, hlm. 79.

Presiden Soekarno juga mengatakan bahwa untuk mencapai tantangan masyarakat Sosialis di Indonesia - yakni suatu masyarakat yang bebas dari sisa-sisa feodalisme dan kapitalisme - suatu masyarakat yang tanpa adanya penghisapan manusia oleh manusia - atau suatu tatanan masyarakat yang adil dan makmur, maka diperlukan suatu sistem ekonomi yang dalam pelaksanaannya akan dipimpin dan yang memimpin adalah suatu cita-cita Revolusi Indonesia yang terkenal sebagai Dasar Negara, yakni Pancasila untuk mencapai (sekali lagi) untuk mencapai masyarakat sosialis Indonesia.<sup>49)</sup>

Dalam amanat pembangunan di depan sidang pleno DEPERNAS tanggal 28 Agustus 1959, Presiden Soekarno mengatakan :

Ekonomi sebagai sendi dari pada kehidupan dan kesejahteraan nasional, haruslah dapat dilaksanakan sebagai dasar daripada pembangunan keseluruhannya. Sistem ekonomi itu adalah Ekonomi Terpimpin dan untuk melaksanakan Ekonomi Terpimpin diperlukan suatu kebijaksanaan dalam sistem pemerintahan yang memungkinkan dan membuka pintu seluas-luasnya bagi pelaksanaan Demokrasi Terpimpin. Dasar Demokrasi Terpimpin telah dijamin dan tersusun pada garis-garis besarnya dalam UUD 1945 yang kini berlaku lagi.<sup>50)</sup>

Di sini, sekali lagi Presiden Soekarno menandakan bahwa Ekonomi Terpimpin adalah ekonomi yang dipimpin oleh pemerintah (pelaksana kekuasaan berdasarkan Pancasila),

---

<sup>49)</sup> Deppen RI, *Penerapan Tujuh .....*, *op.cit.*, hlm. 273-274.

<sup>50)</sup> Deppen RI, *Amanat .....*, *op.cit.*, hlm. 74.

untuk kesejahteraan rakyat. Jadi antara pemerintah dan rakyat yang dipimpin itu sesungguhnya merupakan suatu pola hubungan yang erat dan menguntungkan buat bangsa dan negara.<sup>51)</sup>

Selanjutnya, untuk mencapai tatanan perekonomian sebagaimana yang dicita-citakan dalam Ekonomi Terpimpin, maka menurut Presiden Soekarno perencanaan pembangunan itu harus diperhatikan supaya :

1. Sesuai dengan cita-cita proklamasi 17 Agustus 1945, yaitu bahwa tujuan dari pada segala usaha dalam lapangan ekonomi dan keuangan ialah mewujudkan keadilan, melenyapkan penjajahan dalam bentuk apapun (khusus dalam bidang ekonomi seperti feodalisme kapitalisme dan imperealisme), memberantas penindasan dan perbudakan yang memandang manusia sebagai alat produksi untuk kepentingan sendiri atau golongan sendiri;
2. Supaya mengarahkan segala usaha dalam lapangan ekonomi dan keuangan ke suatu masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan yang sesuai dengan kepribadian dan kebutuhan bangsa Indonesia;
3. Supaya pembangunan mewujudkan dengan tegas apa yang ditentukan oleh pasal 33 UUD 1945;
4. Supaya pembangunan menyempurnakan ekonomi terpimpin sejalan dengan cita-cita demokrasi terpimpin untuk melenyapkan sisa-sisa ekonomi kolonial, bahaya-bahaya

---

<sup>51)</sup> *Ibid.*, hlm. 104.

paham kapitalisme dan *free fight liberalism* baik dari dalam maupun luar negeri;

5. Supaya dalam menyusun pola pembangunan harus diperkirakan tentang konsentrasi distribusi dan pembangunan untuk memenuhi hajat hidup rakyat banyak;
6. Supaya dalam lapangan ekonomi juga harus memegang teguh prinsip politik luar negeri bebas-aktif terutama dalam menjalankan ekspor, impor dan kredit.<sup>52)</sup>

Ekonomi Terpimpin itu, dalam konsep dan pengertiannya secara tegas telah diperjelas oleh Presiden Soekarno dan para pembantunya melalui rumusan tujuan Deklarasi Ekonomi (Dekon). Di situ dinyatakan bahwa tujuan dari Ekonomi Terpimpin adalah mencapai susunan ekonomi yang bersifat nasional dan demokratis yang bersih dari sisa-sisa feodalisme dan mencapai tahap-tahap ekonomi sosialis Indonesia tanpa adanya penghisapan manusia oleh manusia. Konsep itu menurut Presiden Soekarno sangat sesuai dengan sistem UUD 1945 yakni pasal 33.

Dalam menjalankan Ekonomi Terpimpin, menurut Presiden Soekarno, harus berpijak pada pedoman dasar Ekonomi Terpimpin, yakni :

1. Pemerintah melakukan kebijaksanaan *deficit spending* untuk membiayai proyek-proyek pembangunan;
2. Modal asing hanya diperbolehkan dalam bentuk pinjaman dan bukan dalam penanaman modal;

---

<sup>52)</sup> *Ibid.*, hlm. 75.

3. Seluruh kegiatan impor dan ekspor ditangani pemerintah;
4. Untuk menghemat pemakaian devisa, tidak diperkenankan mengimpor barang-barang dan bahan baku yang dapat dihasilkan di dalam negeri;
5. Untuk memperoleh devisa harus diusahakan meningkatkan ekspor hasil kekayaan alam Indonesia;
6. Seluruh kegiatan distribusi harus dikuasai oleh pemerintah, penyalurannya dapat dilakukan melalui perusahaan dagang milik warga negara Indonesia atau koperasi;
7. Untuk menjamin stabilisasi harga, seluruh kegiatan yang menyangkut hajat hidup orang banyak - sesuai dengan UUD 1945 pasal 33, harus dikuasai oleh pemerintah (negara);
8. Pada dasarnya seluruh perputaran modal dan bank dikuasai oleh negara;
9. Pengangkutan nasional diselenggarakan pemerintah, tetapi pengangkutan dalam suatu daerah dapat diberikan kepada swasta.<sup>53)</sup>

Sedangkan pokok-pokok kebijaksanaan pembangunan dalam Ekonomi Terpimpin, harus berpedoman kepada 15 butir kebijaksanaan yang telah disusun, yakni :

1. Semua alat produksi vital dikuasai oleh pemerintah;

---

<sup>53)</sup>Bisuk Siahaan, *op.cit.*, hlm. 340.

2. Pembangunan industri ditujukan untuk mencapai swasembada (*self sufficiency*) sandang, pangan (bahan makanan), obat-obatan dan keperluan pokok masyarakat;
3. Mendahulukan pembangunan industri yang mengolah bahan baku dalam negeri untuk dijadikan barang jadi.
4. Untuk mempercepat usaha swasembada diutamakan membangun industri yang menghasilkan peralatan dan bahan yang dibutuhkan oleh sektor pertanian dan perkebunan;
5. Untuk menambah lapangan kerja diusahakan membangun industri sedang dan kecil;
6. Perusahaan pemerintah diarahkan untuk membangun industri berat yang akan menjadi landasan industrialisasi mendatang;
7. Perusahaan pemerintah harus diintensifkan agar dapat mencapai kapasitas penuh;
8. Semua perusahaan Belanda yang sudah dinasionalisasikan dijadikan perusahaan pemerintah;
9. Modal swasta harus dimobilisasi untuk membangun industri sedang dan kecil. Pengusaha swasta yang tidak cukup modal tetapi mempunyai banyak inisiatif, disalurkan ke perusahaan pemerintah;
10. Perusahaan swasta asing lambat laun harus meninggalkan Indonesia;
11. Pelaksanaan pembangunan dilakukan dengan cara terpimpin dalam satu garis sentral;
12. Impor dibatasi hanya untuk barang modal yang dapat meningkatkan produksi;

13. Semua perusahaan industri yang rusak sebagai akibat perang, harus dipulihkan kembali seperti semula. Kekurangan mesin dan peralatan yang tidak dapat diperoleh di dalam negeri diperkenankan untuk diimpor;
14. Sumber pembiayaan pembangunan nasional diusahakan atas kekuatan sendiri dengan mengerahkan semua modal dan potensi dalam negeri tanpa harus menambah beban masyarakat;
15. Jika modal nasional tidak mencukupi, dapat mengadakan kerjasama dengan luar negeri asalkan tidak bertentangan dengan Manifesto Politik dan Amanat Pembangunan.<sup>54)</sup>

Baik pedoman dasar Ekonomi Terpimpin maupun pokok-pokok kebijaksanaan pembangunan tersebut, disusun berdasarkan dua pidato Presiden Soearno, yakni Manifesto Politik-USDEK dan Amanat Pembangunan. Dengan pedoman-pedoman tersebut, maka konsep Ekonomi Terpimpin ini mulai dijalankan sebagai bagian yang integral dari Demokrasi Terpimpin. Konsep (sistem) Ekonomi Terpimpin yang dijalankan pada kurun waktu Orde Lama (1959-1966) ini mengacu pada rancangan "pembangunan semesta berencana" sebagaimana yang dikemukakan oleh Presiden Soekarno dan para pembantunya. Dan dalam pelaksanaannya, rancangan

---

54) *Ibid.*, hlm. 341.

"pembangunan semesta berencana" ini ditempuh tahap demi tahap (tahap pertama sebagai landasan bagi tahap kedua, atau berikutnya) -- untuk mencapai terwujudnya masyarakat sosialis Indonesia.



BAB III

PERKEMBANGAN PELAKSANAAN EKONOMI TERPIMPIN

(1959 - 1966)

Ekonomi Terpimpin merupakan bagian integral dari sistem yang diciptakan oleh Presiden Soekarno. Tetapi sesungguhnya tidak ada definisi yang jelas dan otoritatif mengenai istilah itu sebagaimana ia dipahami oleh Soekarno, kecuali berupa unsurnya yang kemudian muncul dalam bentuk sejumlah kebijaksanaan dan program ekonominya.

A. Kebijakan Ekonomi Terpimpin

Pada tanggal 17 Agustus 1959 Presiden menyampaikan pidato kenegaraan, sebagai penjelasan dari Dekrit 5 Juli yang diberi nama Penemuan Kembali Revolusi Kita. Oleh karena pidato itu dianggap sangat penting dan dapat digunakan sebagai haluan pembangunan semesta, maka Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) dalam sidangnya yang pertama tanggal 9 Nopember 1960 di Bandung, menetapkan :

1. Manifesto politik beserta dengan rinciannya dijadikan sebagai Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN).
2. Amanat Pembangunan yang diucapkan pada sidang pleno DEPERNAS dijadikan sebagai Garis-Garis Besar Haluan Pembangunan (GBHP).<sup>1)</sup>

---

<sup>1)</sup>Bisuk Siahaan, *Industrialisasi di Indonesia: Sejak Hutang Kehormatan sampai Banting Stir*, (Jakarta: Pustaka Data, 1996), hlm. 335.

Selanjutnya DEPERNAS mendalami kembali kedua amanat tersebut dan menuangkannya dalam Dasar-Dasar Asasi Pembangunan Semesta Berencana, yang terdiri dari lima puluh (50) pokok pikiran. Lalu berdasarkan konsep itu disusunlah Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Delapan Tahun (1961-1968).

Pada tanggal 3 Desember 1960, MPRS mensahkan Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama. Selanjutnya pemerintah mengumumkan sejak tanggal 1 Januari 1961 PNSB dimulai, yang secara simbolis ditandai dengan pengayunan cangkul sebagai isyarat pembangunan dimulai - bertempat di Gedung Proklamasi Pegangsaan Timur 56 Jakarta.

Setelah PNSB berjalan dua tahun, pemerintah merasa perlu untuk mengintegrasikan perencanaan nasional ke dalam lingkungan eksekutif. Untuk maksud tersebut maka pemerintah menerbitkan Penetapan Presiden (Penpres) No.12 Tahun 1963 dengan memasukkan DEPERNAS ke dalam kabinet dan diberi nama baru sebagai Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.<sup>2)</sup>

Kendati demikian, ternyata kemajuan pelaksanaan tidak selancar yang direncanakan, hal ini disebabkan perekonomian mengalami kemunduran yang sangat parah sehingga pemerintah mengalami kesulitan keuangan.

---

<sup>2)</sup> *Ibid.*



Tercatat, sejak periode 1960-1961, keadaan neraca perdagangan Indonesia belum menampakkan suatu kemajuan, malahan telah menunjukkan perkembangan yang lebih buruk (Lihat tabel 2 ).

Kondisi itu dapat dilihat dari indeks biaya hidup menunjukkan perkembangan yang makin menaik dari tahun 1961 mengalami kenaikan 70% pada tahun 1962 dalam waktu tiga bulan atau kenaikan 225% bila dibandingkan dengan angka indeks tahun 1960 (lihat tabel 3). Meskipun pemerintah telah memperbanyak ekspor seperti tekstil, karung goni, pulp dan kertas<sup>3)</sup> namun belum berhasil mendongkrak kenaikan indeks kehidupan perekonomian secara menyeluruh. Hal itu disebabkan karena para eksportir masih selalu berorientasi pada barang-barang ekspor tradisional Indonesia seperti kopi, karet, dan sebagainya. Peraturan-peraturan yang dikeluarkan sebagai kebijaksanaan ekonomi seperti sistem Bukti Ekspor (BE) juga mengalami kegagalan sehingga dihapus.

Bukti Ekspor ini dikeluarkan dengan tujuan untuk membatasi impor (hanya dengan memiliki BE importir dapat mendatangkan barang) dan menambah ekspor (perdagangan BE memberi hasil deviden yang dibutuhkan kepada eksportir-eksportir). Dalam kenyataannya BE tidak berhasil mencapai tujuan yang direncanakan karena bertambahnya jumlah uang

---

<sup>3)</sup> *Ibid.*, hlm. 363.

yang beredar sedangkan penawaran barang semakin berkurang.<sup>4)</sup>

Sejak saat itu, secara umum dapat dikatakan bahwa potret dunia moneter Indonesia sedang mengalami suatu "kesuraman" sebagai akibat dari semakin bertambahnya jumlah uang dalam peredaran, sementara jumlah penawaran tidak bertambah, bahkan berkurang; akibatnya harga-harga semakin naik - berarti ikut melemahkan daya beli rakyat secara umum.

Kondisi keuangan dan moneter seperti itu, semakin diperberat dengan beberapa faktor sebagai berikut :

1. Penghasilan negara semakin berkurang. Gangguan keamanan akibat pergolakan daerah menyebabkan ekspor menurun dan tidak segera pulih.
2. Pengambilalihan dan penasionalisasian perusahaan-perusahaan milik Belanda tidak ditunjang dengan tersedianya tenaga-tenaga maha manajemen yang cakap dan berpengalaman.
3. Perusahaan Negara, Perusahaan Dalam Negeri dan Perusahaan Perseroan Negara yang didirikan pemerintah dengan maksud menjadikan salah satu jalan untuk mempercepat tercapainya Sosialisme Indonesia, ternyata hanya menguntungkan pemimpinnya saja - yang kebanyakan lahir

---

<sup>4)</sup>Frans Seda, *Simfoni Tanpa Wenti: Ekonomi Politik Masyarakat Baru Indonesia*, (Jakarta: Grasindo, 1992), hlm. 35.

- menjadi Orang Kaya Baru (OKB) dan Orang Kaya Mendadak (OKM).
4. Indonesia menjadi penyelenggara Asian Games IV - yang membutuhkan biaya yang sangat besar.
  5. Presiden Soekarno makin senang mengadakan perjalanan ke luar negeri yang menghabiskan biaya besar dengan tidak diimbangi dengan pemasukan modal asing ke Indonesia yang amat dibutuhkan untuk pembangunan.
  6. Modal asing tidak tertarik untuk menanamkan modalnya di Indonesia karena iklim politik yang tidak terlalu menjamin keamanan dan kenyamanan usahanya.
  7. Republik Indonesia sedang mengerahkan segala kekuatannya untuk membebaskan Irian Barat.<sup>5)</sup>

Maka untuk menanggulangi kemerosotan perekonomian Indonesia yang sangat kritis saat itu, pemerintah mengeluarkan dua (2) kebijakan ekonomi yang cukup terkenal yakni Deklarasi Ekonomi dan Peraturan 26 Mei 1963.

#### **A.1. Deklarasi Ekonomi (DEKON)**

Periode antara Maret - September 1963 merupakan periode yang sangat penting artinya dalam pembangunan politik dan ekonomi Indonesia, sebelum Presiden Soekarno memutuskan untuk menempuh kebijaksanaan politik yang

---

<sup>5)</sup>G. Moedjanto, *Indonesia Abad Ke-20 Jilid 2: Dari Perang Kemerdekaan Sampai PELITA III*, (Yogyakarta: Kanisius, 1993), hlm. 116.

militan dan revolusioner, mula-mula terhadap Malaysia dan kemudian terhadap semua imperealisme.

Setelah lewat dua tahun dalam pelaksanaan Pembangunan Semesta Nasional Berencana, pemerintah tidak melihat adanya kemajuan. Rencana itu boleh dikatakan sedang mengalami "kematian". Oleh karena itu pada tanggal 28 Maret 1963, Presiden Soekarno dalam amanat kepresidenannya mencanangkan suatu kebijaksanaan ekonomi dengan nama Deklarasi Ekonomi (DEKON). Secara esensial, Deklarasi itu dimaksudkan untuk menguraikan metode yang hendak digunakan untuk melaksanakan Pembangunan Nasional Semesta Berencana tersebut. Dengan adanya Deklarasi Ekonomi itu, maka pemerintahlah yang sepenuhnya memimpin dalam bidang ekonomi.

Dalam pidato kepresidenannya itu, Soekarno mengatakan bahwa pola dan strategi dasar ekonomi Indonesia tidak dapat dipisahkan dari strategi revolusi Indonesia.<sup>6)</sup> Di sini Manifesto serta pedoman-pedoman pelaksanaannya telah menetapkan strategi dasar (*basic strategy*) ekonomi Indonesia yang menjadi bagian mutlak dari strategi Revolusi Indonesia.

Secara tegas dikatakan bahwa berangkat dari strategi dasar ekonomi Indonesia tersebut, maka pertumbuhan ekonomi akan terjadi dalam dua (2) tahap, yaitu :

---

<sup>6)</sup>Deppen RI, *Manifesto Politik Republik Indonesia*, (Jakarta: Deppen RI, 1959), hlm. 39. (Ejaan disesuaikan).

1. Tahap pertama, menciptakan susunan ekonomi yang bersifat nasional dan demokratis - yang bersih dari sisa-sisa feodalisme dan imperalisme. Tahap ini sekaligus untuk menjelang tahap kedua.
2. Tahap kedua, yakni tahap Sosialisme Indonesia - di mana tatanan ekonomi yang ingin dicapai adalah tatanan ekonomi yang tanpa adanya penghisapan manusia oleh manusia, tanpa "*exploitation de l'home par l'home*". Dalam masyarakat Sosialisme Indonesia, tiap-tiap orang dijamin pekerjaannya, sandang-pangan, perumahan serta kehidupan kultural dan spiritual yang layak.<sup>7)</sup>

Dengan demikian maka sampai pada tingkat tertentu Dekon mencerminkan maksud pemerintah untuk mengadakan suatu perubahan radikal dalam kebijaksanaan ekonominya. Dekon mengandung himbauan agar kepemimpinan ekonomi yang baru dapat memberikan bimbingan dan arahan yang positif, paling tidak untuk empat bidang yaitu :

1. Penentuan laju pertumbuhan ekonomi,
2. Peningkatan laju penanaman modal dalam negeri dan modal asing,
3. Pembukaan hubungan ekonomi internasional,
4. Penentuan kegiatan ekonomi sektor negara, swasta dan koperasi.

Sedangkan peran positif wiraswastawan ditekankan oleh Dekon, khususnya di bidang produksi kebutuhan pokok

---

<sup>7)</sup>Departemen Peneranga, *Deklarasi Ekonomi*, Jakarta: Yayasan Prapanca, 1963), hlm. 7. (Ejaan disesuaikan)

(sandang dan pangan). Untuk tujuan itu maka pemerintah mendorong pembentukan Badan Musyawarah Nasional Swasta (BAMUNAS) yang representatif dan diharapkan badan itu selanjutnya dapat menggerakkan modal dalam masyarakat dan *domestic capital* kepunyaan bangsa asing.

Deklarasi Ekonomi yang diamanatkan oleh Presiden Soekarno itu secara keseluruhan terdiri dari 34 pasal, dengan penekanan bahwa dalam melaksanakan pembangunan Indonesia harus "berdikari". Hal ini antara lain tampak pada penekanan-penekanan tentang hakekat dasar ekonomi terpimpin, yakni upaya memperkuat dominasi ekonomi dari "*the old established forces*", peranan swasta nasional, peranan pemerintah dalam mencapai Sosialisme Indonesia, penentuan bahwa segala aktivitas dalam perekonomian harus berada pada tangan pemerintah, modal dasar pembangunan nasional dan pengintegrasian rakyat-pemerintah untuk mencapai kegotongroyongan nasional yang berporos pada NASAKOM.

Sisi lain dari Deklarasi Ekonomi yang dicanangkan oleh Presiden Soekarno itu selain membayangkan tentang perubahan-perubahan yang sifatnya ekonomis juga mengandung penekanan akan keyakinan tentang tercapainya cita-citanya tentang terbentuknya masyarakat sosialis Indonesia. Dan untuk mencapai cita-citanya itu, satu-satunya jalan yang harus ditempuh adalah setelah imperealisme dan feodalisme dapat dihancurkan secara total baik di Indonesia maupun di luar negeri.

Dan untuk mendukung politik luar negeri, maka dibutuhkan militer yang kuat - yang selanjutnya akan menyerap sebagian besar anggaran belanja nasional. Akibatnya laju inflasi meningkat dengan tajam pada pertengahan pertama tahun 1963. Inflasi itu semakin menggila setelah Indonesia melancarkan konfrontasi dengan Malaysia pada tahun 1964, karena Malaysia dianggap sebagai proyek Nekolim-nya Barat dan dianggap sangat membahayakan Indonesia.

Akibatnya, secara umum Deklarasi Ekonomi yang semula dipandang sebagai "kitab suci" pembangunan ekonomi Indonesia saat itu dinilai tidak berhasil sebagaimana diprogramkan dan yang diharapkan oleh bangsa Indonesia. Lahirnya Deklarasi Ekonomi tidak berhasil mengangkat derajat kehidupan ekonomi bangsa secara keseluruhan. Dalam prakteknya, Deklarasi Ekonomi dijalankan secara menyimpang dan bahkan sebagian besar kebijaksanaan yang termaktub di dalam Deklarasi Ekonomi berubah menjadi sistem lisensi yang hanya menguntungkan segelintir orang-orang seperti Hasjim Ning, Dasaat, Aslam, Kusmuljono dan lain sebagainya - yang dikenal sangat dekat dengan istana.

Dengan kegagalan itu, maka pemerintah berupaya mencetuskan sebuah kebijaksanaan baru dalam bidang ekonomi yang terkenal dengan nama Peraturan 17 April, di mana antara lain ditetapkan adanya Komando Tertinggi Operasi Ekonomi (Kotoe) dan Kesatuan Operasi (Kesop) dalam bidang

perdagangan.<sup>8)</sup> Kotoe ini berada langsung di bawah presiden dan merupakan instansi tertinggi yang menentukan kebijaksanaan ekonomi. Ketika timbul konfrontasi dengan Malaysia (3 Mei 1964 - ditandai dengan pengumuman Presiden Soekarno tentang Komando Dwikora)<sup>9)</sup> - Kotoe menginstruksikan untuk menghentikan semua lalu-lintas perekonomian dengan Malaysia (termasuk Singapura).

Hal ini berakibat pada penurunan nilai ekspor dan pemasukan devisa bagi Indonesia. Padahal sebelum konfrontasi, nilai ekspor Indonesia ke Malaysia lebih kurang 30,2% dari seluruh nilai ekspor, terdiri dari Singapura 21,4% dan Penang serta Semananjung Malaka sebesar 8,8%. Sebelum konfrontasi, nilai ekspor Indonesia ke seluruh Malaysia mencapai US\$ 9,3 milyar, tetapi setelah itu nilai ekspor jatuh hanya US\$ 128 juta atau hanya 0,4% dari seluruh nilai ekspor Indonesia.<sup>10)</sup> Akibat dari kebijaksanaan ekonomi yang ditempuh tersebut, maka timbul reaksi-reaksi yang sangat gencar dari masyarakat untuk menolaknya. Hal itu karena dinilai tidak bisa membantu menohok kemajuan dan perbaikan ekonomi nasional secara merata dan menyeluruh bagi rakyat Indonesia.

---

<sup>8)</sup>M. Djoened Poesponegoro dkk., *Sejarah Nasional Indonesia VI*, (Jakarta: Depdikbud-Balai Pustaka, 1984), hlm. 117.

<sup>9)</sup>G. Moedjanto, *op.cit.*, hlm. 119.

<sup>10)</sup>Bisuk Siahaan, *op.cit.*, hlm. 411.

Selanjutnya, pemerintah mencoba untuk terus berupaya menciptakan kebijaksanaan-kebijaksanaan ekonomi lainnya untuk mengatasi keadaan ekonomi saat itu. Maka pemerintah melalui Ir. Djuanda dan sekelompok teknokrat yang ada saat itu dengan cepat berusaha memperbaiki kebijaksanaan ekonomi. Pada tanggal 26 Mei 1963, Ir. Djuanda mengumumkan suatu program stabilisasi ekonomi yang akan dilaksanakan melalui empat belas (14) peraturan. Peraturan-peraturan itu dimaksudkan untuk sedikit meliberalkan tatanan ekonomi, terutama untuk membendung laju inflasi. Program kebijaksanaan ekonomi itu kemudian dikenal dengan nama Peraturan-peraturan 26 Mei.

## **A.2. Peraturan-peraturan 26 Mei**

Berbeda dengan Dekon maupun Kotoe dan Kesop, Peraturan 23 Mei yang memuat empat belas (14) peraturan itu, lebih mengandalkan mekanisme pasar dan harga-harga yang ditentukan melalui mekanisme tersebut. Harga resmi bahan pokok tidak boleh terlalu menyimpang dari harga dalam pasar bebas. Pada masa sebelumnya, harga bahan pokok seperti beras, garam, gula pasir, ikan asin, minyak tanah, sabun, minyak kelapa dan tekstil serta batik - mencapai tiga atau empat kali harga resmi yang diumumkan oleh perusahaan-perusahaan negara.

Peraturan-peraturan itu juga memberikan kebebasan kepada perusahaan-perusahaan negara untuk menarik keuntungan dari kegiatan yang mereka lakukan. Selain itu,

peraturan-peraturan tersebut memberikan perangsang kepada para eksportir dan menerima pajak yang sangat tinggi atas barang-barang mewah yang diimpor. Devisa yang diperoleh dari pelaksanaan ketentuan-ketentuan itu akan digunakan untuk membeli persediaan bahan baku dan bahan pembantu yang sangat dibutuhkan. Satu sumber lain untuk membiayai pembangunan adalah bantuan dan modal dari luar negeri seperti Uni Soviet, Cekoslovakia, Jerman Timur, Jerman Barat, Inggris dan lain sebagainya (Lihat tabel 9) - yang ditanamkan berdasarkan *production-sharing* (bagi hasil), yakni suatu kebijaksanaan yang ternyata dapat dilaksanakan.<sup>11)</sup>

Lahirnya Dekon dan Peraturan-peraturan 26 Mei - yang boleh dikatakan sebagai upaya berani untuk menyeimbangkan anggaran nasional, menghapuskan banyak pengawasan harga, memberikan otonomi yang besar kepada perusahaan-perusahaan negara dan menyerahkan perusahaan-perusahaan yang lebih kecil kepada pemerintah daerah. Ternyata dengan segera menimbulkan gelombang kecaman yang keras dari partai-partai politik, terutama golongan kiri. Satu-satunya organisasi yang mendukung kebijaksanaan tersebut adalah Sentral Organisasi Karyawan Swadiri Indonesia (SOKSI).

---

<sup>11)</sup>Yahya Muhaimin, *Bisnis dan Politik: Kebijakan Ekonomi Indonesia 1950-1980*, (Jakarta: PL3ES, 1991), hlm. 48.

Bagi Partai Komunis Indonesia (PKI), Peraturan 26 Mei yang diilhami oleh Barat itu dimeteraikan sebagai "penyelewengan 26 Mei" - terhadap revolusi Indonesia. Dan "kapitulasi 26 Mei" dianggap sebagai tanda menyerahnya Indonesia terhadap kepentingan imperealis Barat. Sedangkan di sisi lain, pemerintah tidak segera mengalah kepada kelompok oposisi (PKI) kecuali dalam politik luar negeri, yang semakin militan dan radikal sejak September 1963, yang mengakibatkan ditinggalkannya kebijaksanaan stabilisasi ekonomi itu. Pada bulan April 1964, walaupun tanpa alternatif yang jelas, Peraturan 26 Mei itu dengan resmi dibubarkan.<sup>12)</sup> Tetapi yang pasti bahwa dua (2) kesulitan yang dihadapi ketika diberlakukan kebijaksanaan Peraturan 26 Mei, yakni adanya pembatalan rencana pinjaman dari IMF sebanyak US\$ 400 juta dan kesulitan lain akibat pemutusan hubungan dengan Singapura dan Malaysia itu, ikut menyebabkan Peraturan 26 Mei tersebut dibubarkan oleh pemerintah.

#### **B. Pelaksanaan Kebijakan Ekonomi Terpimpin**

Untuk memahami periode Ekonomi Terpimpin, khususnya dalam realisasi pelaksanaan kebijaksanaan di bidang ekonomi, ada dua (2) peristiwa penting yang harus dirunut. Pertama, gerakan kedaerahan menentang pemerintah pusat di Jakarta yang mencapai puncaknya dalam pemberon-

---

<sup>12)</sup> *Ibid.*, hlm. 49.

takan Permesta di Sulawesi dan pemberontakan PRRI di Sumatera - dua pemberontakan yang punya hubungan (kaitan) satu dengan lainnya. Dalam tempo empat (4) bulan setelah diumumkannya PRRI pada bulan Januari 1958, pemerintah pusat dapat menekan pemberontakan itu hingga menjadi kegiatan gerilya saja.

Keberhasilan Jakarta dalam menindas pemberontakan itu, telah memberikan kekuasaan politik yang lebih besar atas partai-partai politik dan kaum regionalis kepada Presiden Soekarno dan pimpinan Angkatan Darat. Sedangkan di pihak lain pergolakan dan pemberontakan di daerah telah mengacaukan dan ikut menggagalkan Rencana Pembangunan Lima Tahun.

Peristiwa kedua, pengambilalihan perusahaan-perusahaan minyak Belanda pada bulan Desember 1957, setelah kekalahan Indonesia dalam masalah Irian Barat di forum PBB. Agar tidak timbul penyalahgunaan dan kesemrawutan, pemerintah mengeluarkan peraturan bahwa pengambilalihan milik Belanda, terlebih dahulu harus disetujui oleh pemerintah. Pada tanggal 13 Desember 1957, KASAD Mayor Jenderal A.H. Nasution mengeluarkan larangan untuk mengoper perusahaan Belanda dan menyatakan bahwa seluruh perusahaan yang telah diambilalih, berada di bawah kekuasaan tentara.

Dan untuk mengisi kekosongan dalam pimpinan perusahaan yang telah ditinggalkan Belanda, ditugaskan kepada pejabat militer untuk mengambilalih kendali perusahaan.

Sejak saat itu mulailah tentara melaksanakan fungsi ganda dalam bidang industri, baik sebagai militer maupun sebagai pengelola perusahaan.<sup>13)</sup> Dan selanjutnya perusahaan-perusahaan itu dijadikan perusahaan negara yang dibagi-bagikan sebagai patronase kepada militer dan elit birokrasi serta digabungkan dengan perusahaan dan korporasi lain milik negara.<sup>14)</sup>

Berangkat dari dua peristiwa ini dan juga tekad pemerintahan Orde Lama dalam mengusung program pembangunan untuk mencapai masyarakat Sosialis Indonesia, maka dalam pelaksanaan kebijaksanaan ekonomi ini, akan dibahas soal pelaksanaan Pembangunan Nasional Semesta Berencana agar bisa memahami tentang perkembangan ekonomi Indonesia pada periode 1959-1966.

#### **Pelaksanaan Pembangunan Nasional Semesta Berencana Delapan Tahun (1961 - 1968)**

Gagalnya pelaksanaan pembangunan ekonomi yang diemban dalam Rencana Pembangunan Lima Tahun, merupakan contoh klasik betapa program ekonomi yang baik akhirnya harus menjadi tumbal bagi kepentingan dan ambisi elit politik. Rencana Pembangunan Lima Tahun yang diprogramkan berlangsung dari tahun 1956-1960 ini disusun oleh Biro Perancang Negara yang dikaitkan dengan perencanaan pers-

---

<sup>13)</sup>Bisuk Siahaan, *op.cit.*, hlm. 30.

<sup>14)</sup>Yahya Muhaimin, *op.cit.*, hlm. 98.

pektif jangka panjang dari pembangunan Indonesia - mencakup periode 20 tahun, melalui empat kali RLPT.<sup>15)</sup>

Secara teknis, perencanaan ini cukup memenuhi persyaratan bagi sebuah perencanaan pembangunan. Tetapi karena kemauan politik untuk melaksanakannya tidak besar, maka tidak banyak yang diharapkan dari RPLT ini. Sementara itu keadaan politik menjadi semakin panas, yang antara lain ditandai dengan ketegangan hubungan antara pemerintah pusat dengan beberapa daerah yang memuncak menjadi pemberontakan Permesta di Sulawesi dan PRRI di Sumatera. Dan dalam kurun waktu yang hampir bersamaan, perusahaan-perusahaan Belanda mulai dinasionalisasikan.

Dalam situasi itu, krisis konstitusipun mulai muncul. Akibat krisis tersebut maka pada tanggal 5 Juli 1959, Presiden Soekarno mengumumkan dekrit kembali ke Undang-Undang Dasar 1945. Bersamaan dengan dekrit tersebut diberlakukan sistem Demokrasi Terpimpin. Konsekuensinya, RPLT harus gagal sebelum berakhirnya periode perencanaan itu.

Dalam situasi Demokrasi Terpimpin, lahirlah Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana (selanjutnya PNSB), mempunyai jangkauan yang jauh lebih luas dari sekedar sebuah rencana pembangunan ekonomi. Tujuan yang ingin dicapai lebih berorientasi kepada pembangunan bangsa (*nation-building*) - dalam kerangka

---

<sup>15)</sup>Bisuk Siahaan, *op.cit.*, hlm. 287.

Sosialisme Indonesia. Rencana itu mengandung perlambang proklamasi kemerdekaan sehingga seluruhnya terdiri dari 17 jilid, 8 bagian dan 1945 pasal.<sup>16)</sup>

Untuk menyusun rencana PNSB, Presiden Soekarno membentuk sebuah Dewan Perancang Nasional (Depernas) yang beranggotakan 70 orang yang sebagian besar terdiri dari para politisi dan diketuai oleh Prof. Mohammad Yamin - seorang politisi non-partai tidak profesional dalam bidang perencanaan pembangunan. Komposisi keanggotaan Depernas sangat berbeda dengan Biro Perancang Nasional (BPN) - yang menelorkan RPLT yang beranggotakan para teknokrat dan dalam perumusannya dibantu oleh ahli asing.

Setelah dibentuk, Presiden Soekarno mengharapkan agar Depernas dapat secepat mungkin membuat sebuah rencana pembangunan sosial, kebudayaan dan ekonomi Indonesia. Secara tegas Presiden Soekarno menekankan bahwa tugas Depernas adalah menyusun Dasar UU Pembangunan Bernegara, yang berisi *blue-print* atau tri-pola pembangunan dan pola pembiayaan pembangunan.<sup>17)</sup>

Satu tahun setelah pembentukannya, Depernas berhasil menyusun sebuah rencana yang komprehensif yang dikenal dengan nama Pembangunan Nasional Semesta Berencana

---

<sup>16)</sup>Hendra Esmara, *Politik Perencanaan Pembangunan*, (Jakarta: Gramedia, 1986), hlm. 40.

<sup>17)</sup>Deppen RI, *Amanat Pembangunan Presiden pada Sidang Pleno Depernas tentang PNSB 28 Agustus 1959*, Jakarta: Deppen RI. 1959) hlm. 80. (Ejaan disesuaikan)

Delapan Tahun. Lalu pada tanggal 3 Desember 1960, MPRS mensahkan Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana. Selanjutnya pemerintah mengemukakan bahwa sejak tanggal 1 Januari 1961, PNSB mulai dilaksanakan - yang secara simbolis ditandai dengan pengayunan cangkul oleh Presiden Soekarno bertempat di Gedung Proklamasi Pegangsaan Timur 56 Jakarta.<sup>18)</sup>

Adapun tujuan-tujuan yang ingin dicapai oleh Pembangunan Nasional Semesta Berencana (selanjutnya PNSB) adalah :

- a. Rencana ini dapat menaikkan kesejahteraan rakyat Indonesia;
- b. Rencana pertama ini memberikan pekerjaan kepada jutaan bangsa Indonesia;
- c. Rencana pertama ini dapat memperbaiki dan memperluas pengangkutan dan perhubungan kita;
- d. Rencana pertama ini dapat meletakkan batu pertama yang kuat dari industri berat dan industri kimia dasar kita;
- e. Rencana pertama ini dapat menciptakan titik-titik permulaan kesejahteraan rakyat sampai ke desa-desa;
- f. Rencana pertama ini dapat menggerakkan potensi terbesar dari negara kita yaitu masyarakat desa.<sup>19)</sup>

---

<sup>18)</sup>Bisuk Siahaan, *op.cit.*

<sup>19)</sup>Hendra Esmara, *op.cit.*, hlm. 41.

Atau secara umum, tujuan pembangunan yang diusung oleh PNSB adalah mencapai Sosialisme Indonesia, yaitu tata-masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Sosialisme Indonesia di sini berisi perpaduan yang selaras dari unsur-unsur keadilan sosial dan unsur-unsur Indonesia seperti tergambar dalam azas gotong-royong dan kekeluargaan yang merupakan ciri-ciri pokok dari kepribadian Indonesia. Selanjutnya dijelaskan bahwa sosialisme dalam bidang politik adalah tercapainya negara Indonesia yang panjang-luas kemasyurannya dan tinggi-unggul martabat dan kewibawaannya, di mana rakyat dan pemerintahnya bersatu-padu dan seia-sekata dalam mewujudkan kesejahteraan bersama.

Sedangkan sosialisme dalam bidang ekonomi adalah terwujudnya suatu tata-perekonomian yang disusun sebagai usaha bersama berdasarkan kekeluargaan, di mana pemerintah dan rakyat atau negara dan swasta bekerja bersama saling isi mengisi untuk menjalankan produksi dan distribusi guna mewujudkan kekayaan umum yang berlimpah-limpah serta pembagiannya yang adil. Tata-perekonomian Sosialisme Indonesia berpedoman dasar bahwa tujuan dari segala usaha mewujudkan keadilan dan melenyapkan pen-jajahan dalam bentuk apapun serta pemberantasan per-budakan yang memandang manusia hanya sebagai alat untuk kepentingan sendiri atau golongan sendiri.

Sedangkan sosialisme dalam bidang kemasyarakatan adalah tercapainya suatu masyarakat yang aman tenteram

dan sejahtera, di mana para warganya dapat senantiasa bekerja dengan aman dan atas dasar kekeluargaan dan gotong-royong dan terjamin adanya cukup makan, pakaian dan perumahan, pemeliharaan kesehatan dan pendidikan serta jaminan hari tua bagi setiap warganya.<sup>20)</sup>

Dan untuk mencapai tujuan pembangunan yang termaktup di dalam PNSB, perlu periodisasi pelaksanaannya. Depernas menggunakan waktu 8 tahun atau satu windu, yaitu dari tahun 1961-1968 untuk rencana pertama. Penentuan rentang waktu itu didasarkan pada beberapa pertimbangan :

- a. Proyek-proyek dalam Rencana I memerlukan waktu yang agak panjang untuk pengesahan dan persiapan administratif;
- b. Banyak di antara proyek-proyek tersebut adalah baru sama sekali, yang memerlukan peninjauan (*research*);
- c. Perhubungan dan pengangkutan di negara ini masih sangat minim;
- d. Tenaga-tenaga untuk melaksanakan proyek harus disediakan dulu;
- e. Produksi yang berarti, sebagai hasil kebanyakan proyek-proyek besar baru dapat diharapkan dalam tahun keempat.

Jangka waktu 8 tahun meliputi keseluruhan rencana (*planning*). Dalam jangka waktu itu rencana yang berlang-

---

<sup>20)</sup>Departemen Penerangan RI, *Pidato Ketua DPN pada Penyerahan Rancangan Dasar UU Pembangunan Nasional Semesta Berencana*, (Jakarta: Deppen RI, 1959), hlm. 16.

sung dalam kurun waktu 3 tahun dan 5 tahun. Diharapkan dalam jangka waktu 3 dan 5 tahun itu proyek-proyek tersebut sudah dapat memperkembangkan diri (*self generating*) dengan tidak memerlukan investasi yang sangat besar. Dalam rencana jangka pendek dimasukkan soal-soal pembangunan biasa dan dalam rencana jangka panjang dimasukkan soal-soal yang mempunyai kedudukan amat penting dan strategis dalam kehidupan bernegara, seperti industri, listrik, sarana transportasi dan lain-lainnya.<sup>21)</sup>

Sedangkan strategi pembangunan yang digunakan adalah dengan melaksanakan rencana itu tahap demi tahap dan daerah demi daerah serta menunjukkan bahwa para perencana dan pemerintah sangat yakin terhadap strategi "pertumbuhan yang tidak seimbang".<sup>22)</sup> Menurut Hirschman dan Streetan, teori pembangunan tidak seimbang adalah usaha pembangunan yang disusun sedemikian rupa sehingga dalam perekonomian tersebut akan timbul kelebihan dan kekurangan dalam berbagai keperluan di berbagai sektor sehingga menimbulkan distorsi-distorsi dan ketidak-adilan dalam perekonomian.

Sedangkan pertimbangan yang menjadi dasar pembangunan tidak seimbang adalah - pertama, secara historis pem-

---

21) *Ibid.*, hlm. 8.

22) Yahya Muhaimin, *op.cit.*, hlm. 44.

bangunan ekonomi yang telah berlaku coraknya tidak seimbang. Kedua, untuk mempertinggi efisiensi penggunaan sumber-sumber daya yang tersedia. Ketiga, pembangunan tidak seimbang akan menciptakan *bottle necks* atau gangguan-gangguan dalam proses pembangunan, yang akan menjadi pendorong bagi pembangunan selanjutnya. Dalam teori pembangunan tidak seimbang masalah pelik yang dihadapi adalah menentukan dan menjelaskan sumber daya yang tersedia agar menciptakan tingkat perkembangan ekonomi yang maksimal. Dalam hal ini ada dua pendekatan alokasi sumber daya atau pemilihan proyek yakni pertama, pilihan pengganti (*substitution choices*) yaitu cara pemilihan proyek yang bertujuan untuk menentukan apakah proyek A atau proyek B yang harus dijalankan. Kedua, pilihan pengunduran (*postponement choices*) yaitu cara pemilihan proyek yang menentukan urutan proyek yang akan dijalankan, yaitu apakah proyek A atau proyek B yang harus didahulukan.<sup>23)</sup>

Secara umum, pendekatan "pertumbuhan tidak seimbang" (*unbalanced growth*) ini didasarkan pada suatu anggapan bahwa negara-negara yang belum berkembang terlalu lemah untuk membiayai suatu program pembangunan seara

---

<sup>23)</sup>Masykur Wiratmo, *Ekonomi Pembangunan: Ikhtiar Teori, Masalah dan Kebijakan*, (Yogyakarta: Media Widya Mandala, 1992), hlm. 138.

menyeluruh. Oleh sebab itu para ahli strategi "pertumbuhan tidak seimbang" merasa yakin bahwa negara-negara yang belum berkembang harus melaksanakan sebuah rencana pembangunan yang tidak merata dan tidak seimbang, yang dipusatkan pada industri dasar dan strategis, yang pada gilirannya akan mendorong pertumbuhan selanjutnya dalam sektor-sektor ekonomi lainnya.

Dalam kasus Indonesia, seperti yang digambarkan tadi bawah pemerintah Orde Lama saat itu sangat meyakini bahwa dengan menerapkan strategi "pertumbuhan tidak seimbang"- akan sanggup mendongkrak kemajuan perekonomian rakyat. Hal ini terbukti dalam perencanaan pembangunan yang menggunakan pola proyek A dan proyek B, serta strategi pembangunan yang dijalankan secara bertahap.

Rencana pembangunan yang diprogramkan dalam PNSB itu akan dilaksanakan dalam dua tahap utama yaitu, dalam tiga tahun pertama Indonesia direncanakan akan mencapai tingkat swasembada pangan, sandang dan kebutuhan-kebutuhan pokok lainnya. Sedang pada periode lima tahun berikutnya Indonesia akan berkembang sampai pada tahap "lepas landas" (*take off*) - untuk selanjutnya memasuki era "pertumbuhan secara terus-menerus dengan kekuatan sendiri" (*self sustained growth*).

Dengan demikian maka sebagian besar gagasan-gagasan tersebut masih tetap bersifat neo-klasik dan difokuskan

kepada upaya untuk melakukan terobosan menuju pertumbuhan ekonomi.<sup>24)</sup> Akan tetapi tujuan yang hendak dicapai bukanlah sekedar mencetuskan suatu terobosan ekonomi melalui *big push*, melainkan juga untuk mendorong perkembangan masyarakat yang lebih menyeluruh - artinya untuk mencapai "demokrasi nasional" yang kemudian akan menuju pada pembangunan tahap Sosialisme ala Indonesia.<sup>25)</sup>

Kategori proyek A adalah proyek-proyek yang dibangun untuk menambah kesejahteraan masyarakat. Proyek A ini terdiri dari delapan (8) bidang yaitu, mental dan rohani, penelitian, kesejahteraan, pemerintahan, keamanan/pertahanan, produksi, distribusi dan keuangan. Kedelapan bidang tersebut meliputi 365 proyekinti dan 39 proyek cadangan atau alternatif. Besar investasi yang dibutuhkan untuk membiayai proyek A sekitar Rp. 240 milyar atau Rp. 30 milyar setiap tahunnya. (Lihat tabel 4.). Anggaran pembangunan tersebut terdiri dari dana rupiah Rp. 163 milyar dan devisa sebesar Rp. 77 milyar. Sedangkan mata uang asing yang dibutuhkan untuk membiayai proyek A lebih kurang 32% dari seluruh anggaran proyek A. Dan dalam anggaran tersebut telah disediakan Rp. 30 milyar (12,5%) sebagai cadangan yang penggunaannya akan ditentukan

---

<sup>24)</sup>Bruce Blassburner, "Political Economy and the Soeharto Regime", *BIES*, Vol. 14 No. 3 Nopember 1978, hlm. 29 - 30.

<sup>25)</sup>Yahya Muhaimin, *loc.cit.*

kemudian.<sup>26)</sup> Rencana penyediaan anggaran rupiah di luar anggaran cadangan selama delapan tahun disajikan pada tabel 5 . Proyek A yang terdiri dari sekian jenis bidang itu akan dilaksanakan oleh orang Indonesia.

Sedangkan proyek B terdiri dari delapan (8) jenis kegiatan yang akan mengolah hasil kekayaan alam Indonesia, meliputi pengolahan minyak bumi, pengolahan hasil hutan, perikanan laut, kopra, karet, timah, aluminium dan turisme (pariwisata). Dalam kalkulasinya, proyek B ini dibangun untuk membiayai proyek A. Dalam pelaksanaannya proyek-proyek dalam kategori B ini akan dilaksanakan oleh para penanam modal asing.<sup>27)</sup> Seperti dijelaskan tadi bahwa keseluruhan biaya proyek A akan disuplai oleh proyek B - di mana dana itu terdiri dari mata uang rupiah dan devisa (mata uang asing). Devisa akan diperoleh dari hasil ekspor dan tourisme sedangkan rupiah akan berasal dari perusahaan negara, simpanan masyarakat, penjualan barang dan saham.<sup>28)</sup>

Satu hal yang unik adalah bahwa proyek B itu dalam pembiayaannya tidak disediakan modal dalam negeri, tetapi direncanakan untuk dapat menghasilkan modal sebesar Rp. 240 milyar yang diperlukan untuk membiayai proyek A, yang

---

<sup>26)</sup>Bisuk Siahaan, *op.cit.*, hlm. 367.

<sup>27)</sup>Yahya Muhaimin, *op.cit.*, hlm. 45.

<sup>28)</sup>Bisuk Siahaan, *op.cit.*, hlm. 370.

pajaknya akan masuk ke kas negara (pemerintah), akan digunakan untuk membiayai rencana-rencana dalam proyek A. Ini menunjukkan bahwa seluruh rencana yang besar itu sangat tergantung pada modal atau investasi asing.

Di sini para perencana yang duduk di dalam Depernas memperkirakan bahwa perusahaan-perusahaan minyak yang tercantum paling atas dalam daftar proyek B, diharapkan akan menghasilkan sekitar 70% dari jumlah uang yang diperlukan, perusahaan-perusahaan karet diperkirakan akan menghasilkan 12% dan 10% lagi diharapkan dari perusahaan-perusahaan kehutanan, perikanan, tembaga, timah, aluminium dan pariwisata. Sedangkan sisanya sekitar 8% akan diperoleh dari pemasukan pajak, itupun dengan catatan bila pertumbuhan ekonomi berada dalam keadaan yang normal.<sup>29)</sup>

Rendahnya prosentase pemasukan dari sektor pajak dalam negeri untuk membiayai proyek B sesungguhnya sudah merupakan komitmen dari Depernas, sebagaimana dikemukakan dalam PNSB :

Pemikiran ekonomis konvensional untuk berpijak pada penghasilan nasional, teori pendapatan nasional, simpanan nasional dan sebagainya tidak dapat kita pergunakan sebagai landasan utama, karena akan sangat menekan kepada rakyat. Tidak ada di antara kita yang ingin menambah beban rakyat, baik langsung maupun tidak langsung, melalui saluran moneter (iuran atau defisit) untuk memperoleh modal pembangunan.

---

<sup>29)</sup>Yahya Muhaimin, *loc.cit.*

Jalan lain, yaitu kerja paksa, tidak pula ter-pikir oleh kita. Dasar-dasar hidup kita bertentangan dengan cara-cara tersebut.<sup>29)</sup>

Selanjutnya, Mohammad Yamin, Ketua Depernas mengemukakan permasalahan pembiayaan pembangunan tersebut sebagai berikut :

Tingkat kehidupan rakyat Indonesia dewasa ini sudah demikian rendahnya dan rakyat tidak mungkin lagi dibebani kewajiban memikul pembiayaan yang besar jumlahnya. Oleh karena itu maka pembiayaan pembangunan semesta sedapat-dapatnya dilakukan tanpa defisit dan tanpa kenaikan pajak.<sup>31)</sup>

Tanpa adanya kenaikan pajak dan tabungan dari masyarakat, maka dengan sendirinya - sebagaimana yang dikatakan Hanjamin Higgins, "*inflationary deficit finance*" akan dipergunakan untuk membiayai kesenjangan tabungan dan infestasi dalam PNSB.<sup>32)</sup> Pendapat Higgins ini, sepertinya dibenarkan oleh Paauw yang juga mengatakan bahwa pada akhirnya pemerintah akan menggunakan cara-cara inflasioner untuk memecahkan masalah pembiayaan bagi pemerintah - sebagaimana yang dikemukakan oleh Paauw dan Higgins, sebagai akibat dari kacaunya rencana pembiayaan. Persoalannya karena Depernas sendiri tidak menghendaki cara-cara pembiayaan yang menuntut pengorbanan yang besar dari rakyat.

---

29) Soekarno, *Buku Ringkasan Pembangunan Semesta Berencana*, (Jakarta: Deppen RI, 1961), hlm. 129). (Ejaan disesuaikan)

31) Mohammad Yamin, *Pembangunan Semesta*, (Jakarta: NV. Nusantara, t.t.), hlm. 7-10.

32) Benjamin Higgins, *Economic Stabilization and Development in Indonesia*, (New York: Institute of Pacific Relation, 1957), hlm. 701.



Sementara di pihak lain proyek B yang diharapkan untuk mensuplai biaya proyek A, sangat tergantung (mengandalkan) keuntungan dari modal atau investasi asing yang sebenarnya sulit diperoleh karena nada anti Barat yang tidak tanggung-tanggung diperdengarkan oleh Indonesia selama pemerintahan Presiden Soekarno. Bagi Paauw, proyek B tidak lebih dari sebuah daftar yang berisi keinginan kalkulasi rasional tentang keuangan yang bisa diperoleh.

Kebijaksanaan pembiayaan terhadap proyek B (juga proyek A) yang akhirnya ditempuh oleh pemerintah dan Depernas, seakan membenarkan prediksi Higgins dan Paauw yakni kebijaksanaan yang padat inflasi. Di satu sisi kebijaksanaan ini sedikit membantu pembiayaan pembangunan, tetapi di sisi lain lebih banyak mengandung kelemahan-kelemahan yang pada akhirnya dapat menyebabkan laju inflasi menjadi sangat besar. Kelemahan-kelemahan yang pada akhirnya dapat menyebabkan laju inflasi menjadi sangat besar. Kelemahan-kelemahan itu antara lain sebagai berikut :

- a. Rencana tersebut menghendaki kebijaksanaan pengendalian harga yang ketat sedangkan tinggi investasi sangat menurun;
- b. Menganggap mudah pengurangan pengeluaran pertahanan, mengabaikan pengendalian ekspansi moneter dan tidak begitu memberikan perhatian pada administrasi perpajakan. Hal ini pada akhirnya menghancurkan ekonomi Indonesia;

- c. Pengendalian harga yang ketat tanpa adanya kebijaksanaan komplementer ternyata mengundang praktek-praktek pasar gelap, sehingga memaksa masyarakat mengalihkan kegiatan ekonomi yang bersifat spekulatif dan pembinaan atau pemacetan sirkulasi ekonomi;
- d. Anggaran untuk pertahanan tidak menurun, malah membung tinggi, karena perjuangan pembebasan Irian Barat dan konfrontasi yang sengaja diciptakan terhadap malaysia;
- e. Ekspansi moneter serta kelunakan pajak mungkin secara politis sangat populer untuk jangka waktu pendek, tetapi ternyata berfungsi sebagai faktor pendorong konsumsi tinggi, baik terhadap barang-barang dalam negeri maupun barang-barang luar negeri yang diimpor dengan devisa yang terbatas.<sup>34)</sup>

Pengaruh-pengaruh negatif dari kebijaksanaan inflasi tersebut tidak diperhitungkan oleh pemerintah secara seksama pada saat perencanaan dan juga pada awal waktu pelaksanaannya. Akibatnya pada tahun 1966, inflasi membung menjadi kurang lebih 650%/tahun.

Inflasi tersebut juga dapat dilihat pada kenaikan biaya hidup. Meskipun sistem Ekonomi Terpimpin telah dapat menurunkan biaya hidup pada tahun 1961 dan 1963 melalui pengontrolan harga, tetapi hal itu hanya memberikan gambaran semu tentang keadaan atau kondisi

---

<sup>34)</sup> Albert Widjaja, *Budaya Politik dan Pembangunan Ekonomi*, (Jakarta: LP3ES, 1988), hlm. 100.

ekonomi yang sesungguhnya. Malah pada tahun 1963 sampai 1966 biaya hidup meningkat lagi lebih hebat dari periode-periode sebelumnya.<sup>35)</sup>

Untuk membantu agar pelaksanaan pembangunan PNSB tidak terhalang, maka pemerintah selain memberlakukan kebijaksanaan padat inflasi, juga melalui Biro Industrialisasi mengambil inisiatif menawarkan kepada perusahaan asing untuk membangun proyek-proyek industri yang telah disetujui oleh MPRS, tetapi dengan syarat harus menyediakan kredit jangka panjang untuk pembiayaan mata uang asing (devisa), sedangkan pembiayaan rupiah akan disediakan oleh pemerintah.

Dalam kasus ini tidak diberlakukan tender untuk mencari kontraktor melainkan dirangkap atau ditunjuk oleh pemberi kredit. Contohnya proyek pabrik kertas Banyuwangi - memperoleh pinjaman dari Jepang dengan syarat, kredit diangsur dalam jangka waktu 7 tahun termasuk 2 tahun masa tenggang (*grace periode*) sesudah penandatanganan kontrak. Sumber pembiayaan lain adalah pampasan perang yaitu dana yang diperoleh sebagai imbalan atas penderitaan dan kerugian material yang dialami bangsa Indonesia akibat pendudukan Jepang atas Indonesia. Proyek yang dibiayai dengan dana tersebut antara lain Pabrik Kertas Gowa, Pabrik Kertas Siantar dan Pabrik Kertas Martapura.<sup>36)</sup>

---

35) *Ibid.*

36) Bisuk Siahaan, *op.cit.*, hlm. 397.

Dalam melaksanakan PNSB, pemerintah bertekad untuk merealisasikan semboyan "mengubah perekonomian kolonial menjadi perekonomian nasional". Seperti yang dikemukakan oleh Presiden Soekarno, "perekonomian nasional" Indonesia tidak punya tempat bagi penanaman modal negara-negara industrial, demikian pula Indonesia tidak boleh dijadikan sebagai sumber bahan mentah bagi industri Barat atau menjadi pasar bagi barang-barang yang dihasilkannya. Menurut Soekarno, tidak ada pembangunan selama "imperealisme ekonomi dan politik" masih terus "menghisap darah" Indonesia.

Pengambilalihan perusahaan-perusahaan milik Belanda pada tahun 1957 dipandang sebagai suatu langkah penting ke arah yang tepat, karena tindakan tersebut telah menempatkan 50% (dari perekonomian) ke tangan Indonesia. Dan tidak lama setelah mendekritkan sistem Demokrasi Terpimpin pada tanggal 5 Juli 1959, Presiden Soekarno mencabut Undang-Undang Penanaman Modal Asing yang pertama di Indonesia yang telah disetujui oleh Parlemen pada tanggal 15 September 1958. UU itu disiapkan oleh Biro Perencana Nasional pada tahun 1953 dan oleh Kabinet Ali II pada bulan Juli 1956.

Dalam konteks inilah pemerintah secara berangsur-angsur menganggap kredit luar negeri lebih baik daripada penanaman modal swasta dan kemudian dengan hati-hati mengembangkan sebuah rencana kerjasama baru dengan perusahaan-perusahaan asing, yang dikenal sebagai sistem

"kontrak bagi hasil".<sup>37)</sup> Kontrak bagi hasil dengan perusahaan-perusahaan asing itu didefinisikan sebagai kredit luar negeri untuk melaksanakan suatu proyek tertentu dan akan dilunasi dalam jangka waktu yang telah ditentukan - dengan suatu persentase yang sudah disepakati dari produk yang dihasilkan oleh proyek tersebut. Pemilikan dan pengelolaan proyek tetap berada di tangan Indonesia.

Sistem bagi hasil itu sesungguhnya mencerminkan sikap pemerintah yang dengan tegas menolak penanaman modal asing yang konvensional. Penolakan itu untuk pertama kalinya terlihat pada awal tahun 1960 ketika pemerintah berusaha keras untuk menyusun suatu pengaturan yang agak bisa diterima. Pada tahun itu diberlakukan sebuah UU yang memberikan semua hak penambangan mineral kepada perusahaan-perusahaan negara dan memperlakukan perusahaan besar asing hanya sebagai kontraktor dan tidak sebagai pemegang konsesi.

Pada tahun itu, sebuah perusahaan swasta Jepang yakni *Nort Sumatera Oil Development Company* dan Pertamina mengadakan kerjasama penambangan di Sumatera. Pada tahun 1961 sebuah perusahaan Jepang lainnya yakni *Sunideco* dan perusahaan negara Indonesia, PT Nikel mengadakan kerjasama penambangan nikel di Sulawesi. Kemudian sebuah perusahaan Jepang lainnya lagi, *Kalimantan Forestry De-*

---

<sup>37)</sup> Mohammad Hatta, *Ekonomi Terpimpin*, (Jakarta: Fasco, 1960), hlm. 57-58. (Ejaan disesuaikan)

*velopment Corporation Ltd.* dan sebuah perusahaan negara Indonesia, PN Perhutani untuk bersama-sama mengusahakan kayu di Kalimantan.<sup>38)</sup> Pengaturan itu kemudian diubah dengan pernyataan Presiden Soekarno pada tanggal 3 Agustus 1962 :

Modal asing diperlukan untuk mengembangkan sumber-sumber kekayaan alam Indonesia dan karena itu hubungan-hubungan dengan berbagai perusahaan asing perlu, "menurut norma-norma dunia usaha". Penanaman modal asing dalam "bentuknya yang klasik" tidak bisa diterima oleh pemerintah, karena ia membiarkan negara-negara yang terbelakang tetap berada dalam keadaan ekonomi yang mandek dan mengakibatkan pemindahan keuntungan dalam jumlah yang tidak terbatas oleh perusahaan-perusahaan asing, "lama setelah modal mereka yang semula kembali". Kerjasama ekonomi dengan perusahaan-perusahaan swasta asing hanya bisa diterima apabila perusahaan itu .... dimiliki, dikelola dan dikerjakan oleh orang-orang Indonesia .... tanpa adanya pemindahan keuntungan yang terus menerus ... (dan) dalam bentuk pinjaman tapi bukan sebagai saham modal (*equity*). Pemerintah Indonesia akan menjamin pelaksanaan tiap kontrak bagi hasil.<sup>39)</sup>

Sejalan dengan perubahan peraturan bagi hasil tahun 1962, maka pada tahun 1963 "Tiga Besar" perubahan minyak asing yakni Caltex, Sheel dan Stanvac setuju untuk mengalihkan hak-hak konsesi mereka dan selanjutnya bertindak sebagai kontraktor bagi perusahaan minyak negara. Diharapkan dari sektor minyak dan karetlah dana untuk PNSB akan dapat dihimpun, dengan perincian 71% dari minyak dan 10% dari karet.

---

<sup>38)</sup>Yahya Muhaimin, *op.cit.*, hlm. 102.

<sup>39)</sup>Mohammad Sadli, 'Foreign Investment in Developing Countri Indonesia', dalam Peter Drysdale (ed), *Direct Investment in Asia and the Pacific*, (Toronto: University of Toronto Press, 1972), hlm. 205.

Pada bulan Agustus 1962, Indonesia berhasil dengan kampanyenya untuk membebaskan Irian Barat - suatu kampanye yang telah memperlambat pembangunan ekonomi dan bersama dengan upaya-upaya untuk memulihkan keamanan, telah menelan 80% anggaran nasional. Soekarno menegaskan bahwa Indonesia sekarang dapat bergerak maju dengan kecepatan penuh dalam bidang ekonomi, namun ini tidak berarti "menjejali mulut kita dengan bantuan asing" dan "kemakmuran yang diperoleh dengan mengemis, tidak ada artinya". Lalu pada tahun 1963, Indonesia sibuk dengan upaya serius untuk memperoleh bantuan yang besar dari Barat dan setelah sengketa mengenai Irian Barat selesai, pemerintah Amerika Serikat di bawah pimpinan Presiden Kennedy menawarkan sebuah program untuk membantu Indonesia dalam mencapai kestabilan ekonomi. Pada titik perkembangan itulah, Presiden Soekarno mengesampingkan program pembangunan ekonomi untuk melancarkan politik luar negeri yang lebih berani lagi terhadap Malaysia yang baru dibentuk dan kemudian terhadap "semua manifestasi imperealisme Barat".

Dan ketika menjadi jelas bahwa bantuan dari Barat dikaitkan dengan persyaratan untuk mengubah politik luar negeri Indonesia, Presiden Soekarno menyatakan bahwa kaum imperialis sedang berusaha untuk menggagalkan revolusi Indonesia dengan jalan mengancam rakyat Indonesia yang sedang berusaha menganyang Malaysia dan menganut sosialisme. Selanjutnya soekarno menegaskan :

Bantuan ekonomi, bantuan ekonomi, bantuan ekonomi, bantuan ekonomi ! Selalu bantuan ekonomi selalu dipakai sebagai ancaman, senjata agar kita mau mengikuti kemauan mereka. Dan jika kita tidak mengikuti kemauan mereka, mereka berkata: ..... bantuan ekonomi akan ditarik kembali .....!  
.... Jika mereka mau menarik kembali bantuan, kita bilang OK, kau boleh menarik kembali bantuan ekonomimu kepada Indonesia. Kami tak akan mundur selangkahpun, karena kami punya banyak sekali sumber kekayaan alam.<sup>40)</sup>

Presiden Soekarno juga pernah mengatakan: "Jika ada negara yang berkata kepada kita, kau dapat bantuan, tapi engkau harus menghentikan konfrontasi, maka kita akan berkata *"go to hell with your aid"*<sup>41)</sup>

Politik konfrontasi yang dijalankan oleh Presiden Soekarno terhadap Malaysia sejak September 1963, secara otomatis berarti meninggalkan PNSB dan kebijaksanaan stabilisasi ekonomi yang terkandung dalam Deklarasi Ekonomi (Dekon) serta peraturan-peraturan 26 Mei 1963. Ditinggalkannya kedua kebijaksanaan ekonomi yang terakhir itu sebagian besar karena tantangan dan tekanan yang kuat dari PKI (Partai Komunis Indonesia) serta sayap kiri PNI.

Pembangunan Nasional Sementara Berencana sendiri tidak berhasil mengubah pertumbuhan yang diangankan, menjadi pembangunan ekonomi seperti yang diinginkan dengan jalan menempatkan "sistem komando" dalam sektor negara dan memasukkan banyak program investasi ke dalam

---

<sup>40)</sup>Franklin B. Wenstein, *Indonesia Foreign Policy and Dilema of Dependence*, (New York: Cornell University Press, 1976, hlm. 218.

<sup>41)</sup>Yahya Muhaimin, *op.cit.*, hlm. 104.

sektor-sektor non-ekonomi. Rencana besar itu tampaknya tidak didukung oleh sarana implementasi yang sempurna dan keuangan yang memadai. Berkembangnya sistem komando yang diilhami oleh militer juga menyebabkan cepat meluasnya birokrasi negara yang sebagian besar dibiayai melalui pengeluaran defisit yang besar sehingga pada gilirannya akan ikut mempercepat laju inflasi dan jelas akan mempengaruhi pelaksanaan rencana pembangunan selanjutnya.

Seperti yang ditulis oleh Mohtar Mas'ood, masalah defisit anggaran semakin diperburuk oleh adanya pembangunan militer untuk mendukung kampanye Irian Barat dan "ganyang Malaysia". Kalau pada sekitar tahun 1955 defisit hanya 14% dari pendapatan pemerintah, maka pada tahun 1965 telah meningkat drastis menjadi 174%. (lihat tabel 6 dan 7). Defisit sebesar itu jelas akan mendorong laju tingkat inflasi, sementara itu tidak diikuti dengan pertumbuhan ekonomi yang berarti. Pada tabel menunjukkan bahwa pertumbuhan rata-rata jauh di bawah nol dalam kurun waktu 1960 - 1963. Tingkat pertumbuhan ekonomi itu jelas tertinggal jauh di belakang tingkat pertumbuhan rata-rata penduduk yang diperkirakan 2,5% per tahun.<sup>42)</sup>

Untuk menutupi defisit yang terjadi, maka pemerintah melalui Bank Indonesia setiap tahunnya terpaksa mencetak uang baru. Perambahan ini jelas menyebabkan volume uang yang beredar meningkat menjadi sangat tajam. Jumlah uang

---

<sup>42)</sup> Mohtar Mas'ood, *Ekonomi dan Struktur Politik: Orde Baru 1966-1971*, (Jakarta: LP3ES, 1989), hlm. 48.

yang beredar antara tahun 1960-1966 disajikan pada tabel 8. Pertambahan uang yang tidak diikuti oleh kenaikan persediaan harga-harga barang menyebabkan inflasi semakin mengganas sehingga pada tahun 1965 inflasi meningkat menjadi kurang lebih 650%. Ini sungguh-sungguh merupakan masalah yang sangat spektakuler.

Memasuki tahun 1965, keadaan ekonomi Indonesia semakin sulit. Kebijakan Berdikari rupanya terlalu berat untuk dipikul. Harga bahan makanan semakin melambung. Pada bulan Mei 1965, harga beras seliter Rp. 250,- empat bulan kemudian meningkat menjadi Rp. 640,- per liter. Untuk menambah penerimaan pemerintah maka pada tanggal 22 Nopember 1966 harga bensin dinaikkan dari Rp. 4 menjadi Rp. 250 per liter, lalu beberapa minggu kemudian harganya dinaikkan lagi menjadi Rp 1.000 per liter. Kenaikan harga bahan bakar itu segera mengkatrol seluruh harga barang kebutuhan sehari-hari. Masyarakat mulai panik - pelajar dan mahasiswa beramai-ramai menuntut agar karcis bis diturunkan.<sup>43)</sup>

Nilai rupiah dengan cepat merosot, mengakibatkan masyarakat tidak mau lagi menyimpan uang lebih dari satu minggu. Untuk menanggulangi inflasi yang makin merajalela, pemerintah mengeluarkan kebijakan baru yang disebut Instruksi Presiden No.27 yang menetapkan sejak tanggal 13 Desember 1965 nilai uang Rp. 1.000

---

<sup>43)</sup>Bisuk Siahaan, *op.cit.*, hlm. 339.

menjadi Rp. 1 uang baru. Tetapi kebijakan itu tidak banyak menolong sehingga pada tahun 1965 inflasi telah mencapai 650%<sup>44)</sup>

Neraca pembayaran juga mengalami defisit - di mana menunjukkan grafik yang meningkat antara tahun 1960 - 1965. Defisit dalam neraca berjalan adalah \$ 84 juta tahun 1960 dan meningkat secara drastis menjadi \$ 523 juta, ketika arus bantuan militer dari Uni Soviet melimpah. Pada tahun 1965, defisit itu berjumlah \$ 248 juta (lihat tabel 7) dan bersamaan dengan itu cadangan valuta asing merosot dari \$ 313 juta tahun 1960 menjadi hanya \$ 8 juta pada bulan April tahun 1965.<sup>45)</sup>

Kesulitan neraca pembayaran (*balance of payment*) ini terutama disebabkan oleh kemerosotan perdagangan internasional dan meningkatnya pembayaran jasa berupa ongkos pengangkutan, asuransi, pendapatan modal, perjalanan luar negeri dan lain-lain. Selain itu nilai impor juga cukup besar. Barang-barang yang diimpor ke Indonesia terdiri atas tiga golongan yaitu barang konsumsi 33,2%, barang modal 28,6%, dan bahan baku 38,2% dari keseluruhan nilai impor. Sebenarnya sejak tahun kedua pelaksanaan PNSB, kesulitan neraca pembayaran sudah sangat terasa, yang menyebabkan pemerintah terpaksa membatasi masuknya

---

<sup>44)</sup>Adi Sasono, "Indonesia Dari Ekonomi Terpimpin ke Kapitalisme Terpimpin", *Prisma*, No.1 Tahun XI, Januari 1982.

<sup>45)</sup>Mohtar Mas'ood, *op.cit.*, hlm. 49.

barang-barang mewah ke Indonesia termasuk kendaraan bermotor. Bahkan impor bahan baku dan suku cadangan sudah sangat dikurangi.<sup>46)</sup>

Selain masalah defisit, inflasi dan neraca pembayaran, Indonesia saat itu juga menghadapi persoalan tentang hutang luar negeri. Oleh karena pemerintah tidak sanggup lagi membiayai pembangunan dengan dana sendiri, maka diusahakan mencari pinjaman dari luar negeri. Selama periode Demokrasi Terpimpin, hutang luar negeri telah mencapai \$ 2.358 juta. Sebagian besar pinjaman berasal dari negara Blok Komunis \$ 1.404 juta, negara Barat \$ 587 juta, beberapa negara di Asia \$ 261 juta dan IMF \$ 201 juta. Pinjaman dari hutang jangka panjang/menengah serta hutang jangka pendek, diikuti oleh Jepang sebesar \$ 231 juta, Amerika Serikat \$ 179 juta, Jerman Barat \$ 122 juta, selanjutnya Perancis dan Yugoslavia masing-masing sebesar \$ 115 juta, IMF sebesar \$ 102 juta dan Italia sebesar \$ 91 juta. Sumber pinjaman ini tidak terbatas pada negara-negara maju tetapi juga dari negara-negara sedang berkembang. Dari Pakistan diperoleh pinjaman sebesar \$ 20 juta, India \$ 10 juta, Mesir \$ 4 juta dan RRC sebesar \$ 13 juta. (selanjutnya lihat tabel 9):<sup>47)</sup>

---

<sup>46)</sup>Bisuk Siahaan, *op.cit.*, hlm. 410.

<sup>47)</sup>*Ibid.*, hlm. 338.

Pembayaran kembali hutang tersebut dijadwalkan selama tujuh tahun mulai 1966. Selain itu Indonesia masih harus membayar kompensasi untuk perusahaan-perusahaan asing yang dinasionalisasikan. Dan, sementara Indonesia harus membayar kembali \$ 530 juta hutang luar negerinya yang jatuh tempo pada tahun 1966 serta membiayai impor bahan pangan, tekstil, mesin dan suku cadang yang berjumlah lebih dari \$ 600 juta, jumlah total devisa yang diperoleh pada tahun itu diperkirakan hanya \$ 714 juta.<sup>48)</sup>

Pada saat Indonesia harus bersiap-siap membayar kembali hutang luar negerinya yang menumpuk serta memperoleh kredit baru, ternyata kendala lain muncul, yaitu kesulitan memperoleh status layak-kredit. Lebih parah lagi, kesehatan ekonomi saat itu dan kemampuannya membayar kembali hutang-hutang diragukan, ketika pada Desember 1965 untuk pertama kalinya Bank Sentral Indonesia dilaporkan tidak mampu membayar LC (*Letter of Credit*) yang mengakibatkan Kementerian Perdagangan dan Investasi Internasional Jepang menolak menjamin pengiriman barang ke Indonesia.

Kemelut ekonomi juga dibarengi dengan kemelut politik dalam wujud persaingan kekuatan yang sengit di dalam negeri kadang-kadang konflik-konflik terbuka antara

---

<sup>48)</sup>Mohtar Mas'ood, *loc.cit.*

Angkatan Darat dan golongan komunis. Seperti diketahui, Presiden Soekarno, Angkatan Darat dan PKI adalah tiga aktor politik utama pada era itu, yang selalu memandang masalah ekonomi sebagai hal yang kurang penting bila dibandingkan dengan kampanye militer, yang pada akhirnya memberikan kesempatan yang sangat besar kepada Presiden Soekarno dan Angkatan Darat untuk memperkuat kekuatan politik mereka. Selain itu, guna menjaga perimbangan kekuatan, pemerintah selalu menunda keputusan-keputusan ekonomi-politik yang dapat merugikan unsur-unsur yang ada di dalam pemerintahan. Karena itu, Mackie mengatakan, "... perimbangan politik dijaga .... dengan mengorbankan keseimbangan ekonomi".<sup>49)</sup>

Berbeda dengan rencana-rencana pembangunan terdahulu (RUP dan RPLT) - Pembangunan Semesta Berencana ini sangat bercorak politis dan ideologis, baik dalam perencanaannya maupun tujuannya. Ketika Presiden Soekarno membentuk Dewan Perancang Nasional (Depernas), keanggotaannya banyak diambil dari birokrasi, militer dan partai-partai politik. Ini dimaksudkan sebagai upaya memperoleh sebuah rencana pembangunan nasional yang mencerminkan bukan saja pandangan "semua kekuatan politik", tetapi juga dukungan politik yang penuh. Dalam istilah Mackie, "... rencana ini lebih menarik sebagai suatu pengungkapan proses

---

<sup>49)</sup>J.A. Mackie, *Prolema of Indonesian Inflation*, (New York: Coenell Modern Indonesian Project, 1967), hlm. 10.

politik Indonesia daripada sebagai suatu kiprah kemahiran ahli ekonomi ....<sup>50)</sup>

Rencana PNSB yang identik dengan kepentingan politik ini, cenderung pada industri barat yang gegap gempita dan industri substitusi impor dalam prioritas investasinya, dengan tidak memperhatikan investasi untuk pertanian dan pelayanan kebutuhan pokok masyarakat banyak. Hal ini seperti yang ditulis oleh Sjahrir, "... orientasi kepada kebutuhan pokok tidak ada apa-apanya bila dibandingkan dengan industri besar dan industrialisasi substitusi impor jangka panjang yang komprehensif. Pembiayaan untuk sektor pertanian hanya 11,2% dari seluruh perencanaan.

Sektor pendidikan dan penelitian 7,8%, kesehatan dan perumahan 3,4% - selebihnya untuk industri berat, serta transportasi dan komunikasi".<sup>51)</sup> Selain itu perusahaan-perusahaan negara yang walaupun tidak efisien, diberi proteksi hanya karena alasan ideologi bahwa perusahaan negara harus memegang peranan dalam perekonomian. Dengan adanya penekanan pada kepentingan politik daripada ekonomi, maka PNSB praktis terbengkalai. Tidak pernah ada usaha pembentukan kebijakan yang bersifat kombinasi optimal antara pembangunan ekonomi dan perbaikan kondisi politik.

---

<sup>50)</sup> *Ibid.*, hlm. 12.

<sup>51)</sup> Sjahrir, *Ekonomi Politik Kebutuhan Pokok: Tjuauan Perspektif*, (Jakarta: LP3ES, 1986), hlm. 79.

Secara keseluruhan, perkembangan ekonomi Indonesia pada era pelaksanaan PNSB memperlihatkan suatu tingkat kemunduran. Hasil pelaksanaan PNSB tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan, bukan saja karena terdapat kelemahan dalam tahap penyusunan perencanaannya, tetapi juga karena terjadi penyimpangan-penyimpangan di dalam pelaksanaannya baik dalam aspek pembiayaan maupun dalam aspek lainnya.

Tingkat kehidupan rakyat Indonesia pun berada pada tingkat terendah. Maka tidaklah mengherankan apabila Benjamin Hinggins mengemukakan:

Indonesia must surely be accounted the number one economic failure among the major underdeveloped countries .... Stagnation - in the form of employment and production or both - is certainly not unknown among underdeveloped contries.<sup>52)</sup>

Dengan melihat kesulitan-kesulitan yang timbul dan akibat yang langsung dirasakan oleh rakyat, maka MPRS dalam Sidang Umum ke III tanggal 11 April 1965, memutuskan untuk merevisi Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana. Kebijakan tersebut dinamakan Pola Ekonomi Perjuangan atau Pola Banting Stir - dimaksudkan untuk merevisi proyek-proyek yang akan dibangun selama tiga tahun berikutnya terhitung sejak tahun 1966 - 1968. Seluruh proyek PNSB akan ditinjau kembali sesuai dengan prioritas dan kemampuan keuangan pemerintah.

---

<sup>52)</sup> Benjamin Hinggins, *op.cit.*, hal. 678.

Secara umum kesulitan-kesulitan yang timbul sejalan dengan pelaksanaan PNSB, antara lain :

- a. MPRS telah mensahkan sejumlah proyek industri untuk dibangun dan sekaligus menetapkan besar kapasitas dan lokasinya sebelum diadakan studi kelayakan atau penelitian. Ternyata banyak proyek yang kapasitas dan lokasinya tidak sesuai dengan keadaan, tetapi sulit diubah karena telah ditetapkan oleh MPRS;
- b. Sistem pembangunan menggunakan cara swakelola atau disebut juga sistem supervisi sendiri pada masa PNSB, masih belum lancar karena pelaksana belum berpengalaman.
- c. Setelah proyek memasuki tahap konstruksi, pengaruh luar turut mencampuri pelaksanaan pembangunan;
- d. Setelah proyek memasuki tahap konstruksi, hambatan semakin beraneka-ragam. Pembebasan tanah merupakan masalah yang paling rumit karena sering diboncengi oleh kepentingan politik;
- e. Organisasi massa sering memaksakan untuk mempekerjakan sejumlah buruh setempat tanpa memandang kesanggupannya. Bahkan beberapa partai politik yang berpengaruh, mencoba memaksakan agar pimpinan proyek supaya terdiri dari unsur NASAKOM;
- f. Setelah tahun 1963, pemerintah menghadapi kesulitan keuangan, menyebabkan anggaran pembiayaan proyek semakin diperketat, bahkan anggaran yang telah

disetujui pun otorisasinya tidak segera dikeluarkan. Kesulitan anggaran semakin terasa setelah lahir beberapa proyek baru yang tidak tercantum dalam rencana PNSB, namun memperoleh prioritas yang lebih tinggi. Proyek-proyek baru itu dijuluki sebagai "Proyek Mercu Suar" - antara lain, Gedung Ganefo (sekarang digunakan sebagai Gedung DPR/MPR), Ganefo, Dwikora, Monas dan lain-lain.

Sedangkan beberapa peristiwa lain yang juga sangat mempengaruhi keuangan pemerintah selama kurun waktu PNSB antara lain :

- a. Pada tahun 1961 kurang lebih 35% dari anggaran pemerintah tersedot untuk membiayai pemulihan keamanan karena timbulnya pemberontakan DI/TII, Permesta dan PRRI;
- b. Pada tahun 1962 dibutuhkan biaya sebesar Rp. 11,8 milyar atau sekitar 24% dari seluruh anggaran belanja PNSB untuk mendukung perjuangan Trikora guna pembebasan Irian Barat dari Belanda;
- c. Pada tahun 1962 pemerintah membutuhkan biaya yang cukup besar untuk menyelenggarakan Asian Games di Jakarta;
- d. Pada tahun 1963 pemerintah menyelenggarakan GANEFO (*Games of the New Emerging Forces*) di Jakarta yang diikuti oleh negara sedang berkembang di mana seluruh pembiayaan ditanggung oleh Indonesia;

- e. Dalam perjuangan melakukan konfrontasi dengan Malaysia juga dibutuhkan anggaran yang sangat besar.<sup>53)</sup>

Dengan demikian, maka pelaksanaan pembangunan dengan sistem Ekonomi Terpimpin pada kurun waktu 1959-1966 - dengan berpedoman pada rancangan dan doktrin "pembangunan semesta" yang dikongkritkan dalam konsep Pembangunan Nasional Semesta Berencana, belum sanggup mengantar bangsa Indonesia memasuki suatu standar kehidupan perekonomian yang lebih baik dari periode sebelumnya. Kebijakan-kebijaksanaan dan upaya-upaya yang ditempuh pada era pelaksanaan PNSB ternyata lebih mengendapkan prioritas-prioritas kalkulasi politik dari pada perbaikan ekonomi secara keseluruhan. Bahkan kebijakan yang ditempuh dalam pelaksanaan PNSB telah memberikan "ruang gerak" yang relatif luas bagi timbul dan berkembangnya berbagai penyimpangan dan tindakan penyelewengan. Semua itu pada gilirannya tidak memberikan sumbangsih yang konstruktif bagi tumbuh dan berkembangnya perekonomian nasional.

---

<sup>53)</sup>Bisuk Siahaan, *op.cit.*, hlm.409.

## BAB IV

### DAMPAK PELAKSANAAN EKONOMI TERPIMPIN

Penerapan Ekonomi Terpimpin sesuai dengan sistem politik Demokrasi Terpimpin, telah menimbulkan konsekuensi-konsekuensi yang langsung bertalian dengan kualitas kehidupan bangsa dan negara. Secara de-facto, dampak dari pelaksanaan Ekonomi Terpimpin ini terimplementasi dari menurunnya standar dan kualitas kehidupan bangsa di bidang ekonomi - ini ditandai dengan menurunnya (baca: rendahnya) daya beli masyarakat terhadap bahan-bahan kebutuhan pokok.

Kondisi ini semakin diperparah dengan laju inflasi yang membumbung tinggi, kebijaksanaan pengendalian harga melalui sistem komando di tangan pemerintah serta teralienasinya kepentingan-kepentingan ekonomi oleh tujuan politik yang sangat idealis. Tampilnya tiga (3) pilar kekuatan di pentas politik Indonesia saat ini (Angkatan Darat. Presiden Soekarno dan Partai Komunis Indonesia), seakan "melegalisasi" politik sebagai panglima - dalam mana semua persoalan kehidupan sosial-ekonomi hendak dipecahkan dengan dan melalui media politik.

Belum lagi terjadinya korupsi yang begitu mewarnai kehidupan birokrasi pemerintahan dan sistem koneksi serta lisensi yang menyergap hampir semua segmen pelaku ekonomi negara dan swasta besar. Dominannya sektor negara (baca:

perusahaan negara) dan terpuruknya sektor swasta, seakan membenarkan fenomena etatisme dalam sistem Ekonomi Terpimpin saat itu.

Lemahnya sistem dan mekanisme pengawasan yang diterapkan oleh pemerintah saat itu juga ikut membenamkan esensi Ekonomi Terpimpin yang dicanangkan oleh pemerintah. Pancasila dan UUD 1945 - terutama pasal 33 UUD 1945 yang dijadikan sebagai sumber legitimasi dalam membangun ekonomi rakyat, ternyata sudah jauh menyimpang dari apa yang telah digariskan. Ini karena pengaturan-pengaturan terhadap sektor ekonomi bangsa lebih terpatok dan bersumber pada keinginan dan selera serta ambisi birokrat.

Prinsip keseimbangan, keserasian, keselarasan dan kesepadanan antara individualitas dan sosialitas, antara otoaktivitas dan solidaritas sosial sangat diabaikan. Kemudian masuknya militer (terutama Angkatan Darat) secara langsung dalam mengelola "ladang-ladang ekonomi", juga sangat berpengaruh terhadap terciptanya basis-basis ekonomi baru. Hal ini menimbulkan ketidakseimbangan peta kekuatan ekonomi bangsa, karena secara politis Angkatan Darat memiliki akses yang tidak kecil dalam mempengaruhi kebijaksanaan-kebijaksanaan birokrasi saat itu.

Dengan demikian, bila kita menepok kondisi perekonomian Indonesia pada era Orde Lama ini dari "kacamata" Pancasila dan UUD 1945 - dapat disimpulkan bahwa

periode itu merupakan periode penyelewengan yang cukup jauh, dengan ciri-ciri antara lain :

1. Politik adalah panglima, di mana semua persoalan yang muncul dalam kurun waktu itu terutama persoalan yang menyangkut kehidupan sosial-ekonomi hendak dipecahkan dengan dan melalui media politik.
2. Penguasaan ekonomi, baik dalam aspek perencanaan, pelaksanaan maupun pengawasannya, dilakukan oleh pemerintah.
3. Semakin membesarnya sektor negara (perusahaan negara) sejalan dengan berkembangnya gerakan anti Barat dan tindakan menasionalisasi perusahaan-perusahaan asing milik Belanda, yang menjurus ke etatisme. Makin lama makin banyak bidang kegiatan ekonomi yang diambil dari tangan swasta untuk dipindahkan ke perusahaan-perusahaan negara yang baru dibentuk. Tetapi bersamaan dengan itu, keadaan industri dan perdagangan dalam negeri semakin parah. Perusahaan-perusahaan negara yang dijadikan lambang "sosialisme", yang sebenarnya tidak lain daripada kapitalisme negara - gagal karena korupsi, manipulasi, birokratis, salah urus (*mis-management*), koneksi, lisensi dan lain-lain.
4. Pengendalian harga melalui sistem komando dan ancaman-ancaman sanksi dari perundang-undangan dibuat untuk kepentingan penguasa. Misalnya UU Anti Subversi dan mahkamah-mahkamah khusus untuk kejahatan-kejahatan

ekonomi dengan maksud agar kehidupan ekonomi berjalan sesuai dengan keinginan dan kemauan pemerintah.<sup>1)</sup>

Kondisi perekonomian Indonesia pada masa Orde Lama secara keseluruhan, juga digambarkan sebagai suatu kegagalan yang sangat kelam dengan ciri-ciri :

1. Volume uang yang meningkat terus-menerus akibat defisit anggaran belanja.
2. Arah uang tidak membangkitkan produksi atau melancarkan arus barang.
3. Arus barang mundur akibat kurangnya produksi dalam negeri sebagai konsekuensi kurangnya spareparts.
4. Kepentingan rakyat kecil dikorbankan dengan dihentikannya impor beras, digunakan devisa yang lengkap bagi tujuan politik.
5. Menumpuknya hutang yang penggunaannya penuh manipulasi dan tidak bertanggungjawab.
6. Kelangkaan barang, bahan baku, spareparts semakin bertambah.<sup>2)</sup>

Terhadap kondisi perekonomian Orde Lama, *Anne Booth* dan *Peter McCawley* berpendapat bahwa dasawarsa 60-an adalah masa suram bagi perekonomian Indonesia. Tingkat produksi dan investasi di berbagai sektor utama menunjukkan kemunduran sejak tahun 1959. Pendapatan riil per

---

<sup>1)</sup>Tom Gunadi, *Sistem Perekonomian Menurut Pancasila dan UUD 1945*, (Bandung, Angkasa, 1985, hlm. 346-347.

<sup>2)</sup>Marwati Djoened Poesponegoro dkk., *Sejarah Nasional Indonesia Jilid VI*, (Jakarta: Depdikbud-Balai Pustaka 1984), hlm. 234.

kapita dalam tahun 1966 sangat mungkin lebih rendah dari tahun sebelumnya. Sektor industri yang menyumbangkan hanya 10% dari GDP dihadapkan pada masalah pengangguran kapasitas yang serius. Sementara itu defisit anggaran belanja negara mencapai 50% dari pengeluaran total negara, penerimaan ekspor sangat menurun dan selama tahun 1964-1966, hiperinflasi melanda negara ini dengan akibat terancamnya kelumpuhan perekonomian.<sup>3)</sup> Hal senada juga dikemukakan oleh *Frans Seda* bahwa gambaran ekonomi antara tahun 1960-1966 adalah suatu stagnasi dengan tingkat agraris yang tetap tinggi (50% dari GNP) dan sektor-sektor moderen yang terus merosot.<sup>4)</sup>

Kendati secara umum kehidupan perekonomian bangsa dinilai sangat merosot bahkan terancam lumpuh, namun ada juga beberapa sisi keberhasilannya yang tidak bisa dikesampingkan. Sisi-sisi keberhasilan yang dicapai oleh dan dalam Ekonomi Terpimpin ada yang berwujud materiil dan ada juga yang berwujud spirit (baca: semangat dan motivasi). Misalnya :

1. Dari kaca mata ekonomi, PNSB dan Dekon yang merupakan dua dokumen politik ekonomi yang sangat mendasar sifatnya, boleh dikatakan tidak realistis dan sangat fantastis. Tetapi dari sisi motivasi, kedua dokumen

---

<sup>3)</sup>Anne Booth dan Peter McCawley (peny.), *Ekonomi Orde Baru*, (Jakarta: LP3ES, 1985), hlm. 1.

<sup>4)</sup>Frans Seda, *Simfoni Tanpa Henti: Ekonomi Politik Masyarakat Baru Indonesia*, (Jakarta: Grasindo, 1992), hlm. 22.

ini telah menghadirkan identitas dan rasa percaya diri kita sebagai sebuah bangsa yang merdeka dan berdaulat. Jika RRC, India, Rusia dan negara lainnya punya perencanaan perekonomian dan sistem ekonominya, maka Indonesiapun memilikinya yaitu Rencana Semesta dan Deklarasi Ekonomi - Sosialisme ala Indonesia. Di sini prinsip-prinsip psikologis yang tersimpul di dalamnya memberikan kekuatan kepada kerangka landasan bagi pembangunan ekonomi bangsa selanjutnya.<sup>5)</sup>

2. Kendati diterpa oleh kekacauan moneter dan hiperinflasi serta sistem ekonomi yang "acak-acakan", Ekonomi Terpimpin telah mewariskan beberapa sarana ekonomi penting seperti bendungan Jatiluhur, pabrik semen Gresik dan Indarung, pembukaan jalan trans Sumatera serta sarana lainnya seperti Kompleks Senayan, Monas, Masjid Istiqlal dan lain-lain.
3. Penanaman identitas bangsa antara lain melalui penumbuhan semangat mandiri dan berdikari (terakumulasi dalam Program Berdikari), juga program swasembada pangan dan sandang dalam upaya memenuhi bahan-bahan pokok kebutuhan rakyat.
4. Pendobrakan yang dilakukan terhadap monopoli dan dominasi asing dalam bidang perminyakan dengan diberlakukannya UU tentang Perminyakan Nasional dan Pertamina. Juga dalam bidang Perkebunan, di mana

---

<sup>5)</sup> *Ibid.*, hlm. 23.



pemerintah tetap menempatkan mekanisme kepemimpinan dan pembinaannya secara sentralisasi - itu berarti secara tegas menolak ide pengelolaan yang diajukan oleh Partai Komunis Indonesia (PKI).<sup>6)</sup>

Membiasnya artikulasi dan pemahaman terhadap amanat UUD 1945 pasal 33 selama periode 1959-1966, telah membuka kesempatan bagi terjadinya "penyimpangan-penyimpangan" bahkan "penyelewengan-penyelewengan", khususnya yang menjurus ke ekonomi etatistik atau ekonomi serba negara yang mematikan daya kreasi serta usaha masyarakat. Salah satu cara untuk efektif mengendalikan dan meminimalisasikan perekonomian agar tidak terjerumus ke etatisme adalah dengan mengembangkan sektor swasta yang nantinya bisa menjadi "pemandang" atau "saingan" bagi sektor negara - yang bisa merangsang timbulnya kemampuan untuk berkompetitif dalam meningkatkan efektifitas dan efisiensi. Selain itu penguasaan negara atas hal-hal yang benar-benar penting bagi negara dan benar-benar menguasai hajat hidup orang banyak, yang pengaturannya perlu diatur dengan undang-undang.<sup>7)</sup>

Sektor swasta yang semakin terpinggirkan akibat penciptaan lapangan usaha dan peranannya dalam perdagangan, mulai tampak sejak era pengambilalihan dan penguasaan

---

<sup>6)</sup>SEMA FE-UI, *Bunga Rampai Ekonomi*, (Jakarta: SEMA FH-UI, 1960), hlm. 117. (Ejaan disesuaikan)

<sup>7)</sup>Mubyarto, *Sistem dan Moral Ekonomi Indonesia*, (Jakarta: LP3ES, 1990), hlm. 66-67.

perusahaan-perusahaan Belanda pada tahun 1958. Sejak saat inilah seluruh kegiatan sektor swasta kuat "dikuasai" oleh negara. Dan sejak tahun 1959-1966 sektor swasta praktis hampir tidak berperan secara dominan dan maksimal. Kondisi seperti ini pada akhirnya mengarahkan alur perekonomian Indonesia ke etatisme - yang sangat ditunjang oleh perkembangan politik Demokrasi Terpimpin, yang secara praktis berada atau terpusat pada satu tangan. Mekanisme seperti inilah yang nantinya berkembang menjadi sistem ekonomi komando yang serba negara (etatistik). Atau meminjam istilah Mubyarto, sistem ekonomi seperti itu tidak berbeda dengan "sistem peraturan" atau "sistem ekonomi surat keputusan".<sup>8)</sup>

Sistem ekonomi seperti itu sangat membatasi gerak dinamis dari dunia usaha. Dan berbagai peraturan di bidang ekonomi terarah pada peningkatan keuntungan pribadi para pengelola perusahaan negara dan penyelenggara negara pada umumnya. Padahal itu sangat bertentangan dengan jiwa dan makna esensial ekonomi Pancasila yang paling fundamental, yakni sebagai wadah berkembangnya "manusia Indonesia seutuhnya" di mana dapat mengaktualisasikan perkembangan individualitas dan otoaktivitas setiap anggota masyarakat Indonesia, sesuai dengan kesempatan dan kemampuan yang dimilikinya.

---

8) *Ibid.*, hlm. 53.

Mengenai tindakan pemerintah "menegarakan" banyak urusan ekonomi pada periode 1959-1966, oleh sementara pakar masih bisa "ditolerir" dengan melihat dari situasi dan kondisi riil saat itu. Misalnya, lahirnya kecenderungan etatisme politik dan ekonomi pemerintah yang semakin membesar - dipandang sebagai konsekuensi logis yang harus diterima sebagai akibat dari penerapan sistem sentralisasi kekuasaan yang kian meningkat dan terpusat. Sedangkan pada sisi yang lain, kecenderungan etatisme itu juga dapat "dibenarkan" bila dipandang dari realitas keadaan saat itu.

Pada awal tahun 1960, terjadi kekurangan bahan baku perindustrian dan suku cadang yang sebagian besar masih harus diimpor. Akan tetapi cadangan devisa yang terlalu minim telah melumpuhkan kemampuan untuk mengisi kekurangan-kekurangan itu melalui impor. Kebijakan pemerintah untuk mengawasi penggunaan devisa secara ketat menyebabkan timbulnya suasana yang amat subur bagi para spekulan yang mengail dari air keruh, penyelewengan-penyelewengan pejabat pemerintah dan merajalelanya penyelundupan.

Walaupun penyelundupan itu juga menolong mengisi kekurangan bahan-bahan baku, tetapi efek buruknya lebih besar dari yang diperkirakan. Kemudian tiadanya keseimbangan antara arus barang dan arus uang (inflasi) menyebabkan tingkat produksi mengalami kemunduran terus-menerus setiap tahunnya. Sehingga pada akhir tahun 1965, diperkirakan bidang industri hanya bekerja di bawah 30%

kapasitasnya. Juga banyak industri yang tidak bisa berproduksi karena kehabisan bahan bakunya.<sup>9)</sup>

#### **A. Dampak Pelaksanaan Ekonomi Terpimpin Terhadap Tiga Sektor Ekonomi Negara**

Secara umum, penerapan sistem Ekonomi Terpimpin pada periode Demokrasi Terpimpin langsung bersinggungan dengan tiga sektor ekonomi negara (nasional). Dengan sistem ekonomi yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, Indonesia mengenal tiga sektor ekonomi - yang ketiganya bersifat interdependen yakni sektor Pemerintah (Negara), sektor Koperasi dan sektor Swasta. Masing-masing sektor tersebut memiliki fungsi, posisi serta batas-batasnya tersendiri dalam kerangka interdependensi itu.

Selama periode pelaksanaan Ekonomi Terpimpin, mekanisme kerjasama antara ketiga sektor tersebut boleh dikatakan tidak berjalan bahkan diantara ketiganya saling mendesak ke pinggir atau mematikan satu dengan lainnya, berdasarkan konsep politik yang dijalankan oleh pemerintah pada kurun waktu 1959-1966. Kehadiran sektor swasta dan sektor koperasi pada era pelaksanaan Ekonomi Terpimpin, sangat memprihatinkan - juga terlalu lemah untuk menempatkan dirinya sebagai unsur esensial dalam pentas ekonomi nasional. Sedangkan sektor negara (pemerintah) muncul sebagai satu-satunya kekuatan ekonomi nasional

---

<sup>9)</sup>Tom Gunadi, *op.cit.*, hlm. 369-370.

yang sangat mendominasi perkembangan ekonomi nasional. Kondisi seperti ini telah menimbulkan berbagai konsekuensi-konsekuensi yang akhirnya memberikan warna buram bagi perekonomian Indonesia.

#### **A.1. Sektor Negara (Pemerintah)**

Seperti yang telah disinggung, bahwa sejak tahun 1957 perusahaan-perusahaan negara telah menempati kedudukan yang sentral dalam perekonomian Indonesia. Ini adalah langkah awal terpenting dalam perluasan peranan pemerintah (negara) di bidang ekonomi. Pada bulan Desember 1957, pemerintah mengeluarkan keputusan pengambilalihan semua perusahaan Belanda di Indonesia di sektor perkebunan, perbankan, perdagangan, manufaktur dan pelayanan KPM (Koninklijke Paketvaart Maatschapij) - sebuah perusahaan perkapalan Belanda yang melayani hubungan inter-insuler secara monopolis. Sesudah itu pemerintah mengatur kembali perdagangan luar negeri, dengan memberikan peranan yang sangat besar kepada perusahaan-perusahaan dagang negara di bidang impor dan ekspor hampir semua berasal dari milik Belanda yang diambilalih dan secara drastis mengurangi peranan pada pedagang swasta.

Ketentuan ini merupakan langkah-langkah persiapan menuju penerapan Ekonomi Terpimpin, yang dalam estimasi Soekarno - juga diilhami oleh spirit pasal 33 UUD 1945

ayat 2 dan 3 maka semua cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak, akan dikuasai oleh negara dan tidak akan dipertikelirkan (diswastakan). Atau dengan kata lain - dengan sistem Ekonomi Terpimpin dimaksudkan untuk mengubah sistem kapitalis menjadi etatisme (*etatism*), dengan mengadakan perubahan-perubahan struktural, seperti yang sering dikemukakan secara retorik oleh Presiden Soekarno.

Dalam amanat pembangunannya tanggal 28 Agustus 1959, Presiden Soekarno juga menyinggung tentang pentingnya kehadiran pengusaha-pengusaha nasional dalam ikut membangun ekonomi nasional. Di sini ditekankan bahwa pengusaha-pengusaha nasional tersebut jangan sampai berkembang menjadi kapitalis-kapitalis nasional, karena itu akan merugikan kepentingan bangsa dan negara, serta tidak sesuai dengan cita-cita bagi terwujudnya masyarakat dan tatanan ekonomi sosialis ala Indonesia. Selengkapnya dikatakan sebagai berikut :

"Pengusaha-pengusaha nasional hendaknya jangan berkembang menjadi kapitalis-kapitalis nasional. Untuk menghidupkan pengusaha-pengusaha nasional itu, pemerintah memberikan fasilitas-fasilitas yang wajar. Bantuan-bantuan kepada mereka mesti bersifat mendidik. Bantuan dengan jangka waktu tertentu sehingga pada mereka timbul kegiatan-kegiatan untuk berdiri sendiri."<sup>10)</sup>

---

<sup>10)</sup>Departemen Penerangan, *Amanat Pembangunan Presiden pada Sidang Pleno Dewan Perancang Nasional tentang Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tanggal 28 Agustus 1959*, (Jakarta: Deppen RI, 1959), hlm. 97. (Ejaan disesuaikan)

Namun dalam kenyataannya ide dan perubahan yang dimaksud itu tidak pernah terjadi, atau jika terjadi itupun hanya dalam tahap-tahap terakhir dan terbatas saja.

Bahkan pada tanggal 27 Januari 1960, Presiden Soekarno juga kembali menegaskan tentang soal ekonomi etatisme - itu berarti secara tidak langsung "mempengaruhi" peluang bergerak bagi pengusaha nasional terutama sektor swasta. Presiden Soekarno menandakan :

"..... untuk Ekonomi Terpimpin, haruslah ekonomi Negara yang memegang posisi komando, karena secara potensial, adanya ekonomi yang dipegang sektor negara yang dominan akan lebih baik dalam proses pembangunan ekonomi bangsa, dari pada jika sektor swasta atau pengusaha swasta yang dominan, sementara negara sekedar melayani dengan *overhead facilities*."<sup>11)</sup>

Dalam sistem etatisme, investasi sumber daya dan fasilitas negara yang produktif dilakukan oleh birokrat-birokrat pemerintahan yang diangkat dan digaji oleh negara, bertanggung jawab kepada negara untuk investasi dan pembagian keuntungan. Kekuasaan negara di bidang ekonomi yang pada umumnya dimanifestasikan dalam bentuk perusahaan negara, dipegang oleh militer dan elit partai-partai politik. Dalam hal ini dapat dikatakan bahwa pembentukan perusahaan-perusahaan negara itu bukanlah suatu langkah yang berbeda dengan atau untuk meningkatkan suatu langkah yang berbeda dengan atau untuk mening-

---

<sup>11)</sup>Departemen Penerangan, *Penetapan Tujuh Bahan-bahan Pokok Indoktrinasi* (Bandung: Dua-R, 1961), hlm. 99. (Ejaan disesuaikan)

katkan sistem Benteng, melainkan lebih merupakan sumber kekuasaan birokrasi yang memungkinkan untuk membagikan konsesi.

Terhadap kondisi seperti ini Herbert Feith berpendapat :

"Sebelum tahun 1956, apabila kita - untuk tujuan argumentasi ini - menyederhanakan persoalannya secara berlebihan politik merupakan suatu pertarungan antara kelompok-kelompok kekuatan di bawah pimpinan yang mempunyai hubungan dengan dunia usaha yang independen dan kelompok di bawah PNI yang punya ikatan dengan birokrasi dan dunia usaha yang bergantung kepada birokrasi. Menjelang tahun 1958, kelompok yang berhubungan dengan dunia usaha yang independen mengalami kekalahan politik yang besar, dan dengan demikian politik, terutama menjadi suatu konflik antara berbagai segmen dan "imperium-imperium" birokrasi-sipil dan militer serta cabang-cabangnya. Dengan demikian maka bubarnya Masjumi (pada tahun 1960) mempunyai arti yang penting dalam menciptakan suatu situasi di mana bagian terbesar dari keputusan-keputusan mengenai apa yang harus diperbuat oleh birokrasi diambil di dalam arena politik yang didominasi oleh birokrasi atau di dalam birokrasi itu sendiri."<sup>12)</sup>

Hal itu berarti kekuasaan dan sumber-sumber daya negara dimanfaatkan oleh para pejabat untuk kepentingan golongan militer atau partai politik dan bukan untuk mengimplementasikan kebijaksanaan. Ini berarti juga semakin kecil kemungkinan untuk disusun program-program jangka panjang mengenai investasi, akumulasi modal, pemberian proteksi dan subsidi, karena program-program seperti itu tidak memberikan banyak manfaat politik dan keuangan bagi golongan-golongan itu. Situasi seperti

---

<sup>12)</sup> Herbert Feith, "Dynamics of Guided Democracy" dalam Ruth T. VcVey (ed), *Indonesia*, (New Haven: Human Relation Area File Press, 1967), hlm. 396.

itulah yang dalam kata-kata *Lance Castles*, "mendorong munculnya gejala kapitalisme birokratis".<sup>13)</sup> Istilah Marxis "kapitalisme birokratis" itu digunakan oleh Partai Komunis Indonesia (PKI) dan ditujukan kepada anggota-anggota militer yang mendominasi perusahaan-perusahaan negara dan menduduki posisi-posisi ekonomi yang strategis. *Castles* mengatakan :

Sebagaimana digunakan dalam pembicaraan-pembicaraan politik di Indonesia (terutama - tetapi tidak semata-mata - oleh orang-orang Komunis) istilah itu mengacu kepada suatu keadaan di mana - para manajer perusahaan-perusahaan negara dapat memperlakukan harta kekayaan yang dipercayakan kepada mereka sebagai harta kekayaan pribadi dan untuk memperoleh keuntungan pribadi dari penyalahgunaan wewenang mereka.<sup>14)</sup>

Kehadiran perusahaan negara ketika dibentuk, telah mendapat benih-benih monopoli pada April 1959 yaitu saat Dewan Moneter mengeluarkan sebuah peraturan yang mengalokasikan hak-hak untuk mengimpor "bahan-bahan pokok" (*essential commodities*) hanya kepada perusahaan-perusahaan milik pemerintah. Alasan yang dikemukakan bagi keputusan tersebut adalah untuk memberikan monopoli di bidang impor barang-barang kebutuhan pokok kepada perusahaan-perusahaan negara yang baru dibentuk tersebut.

Terhadap keputusan ini, para pendukung sistem perusahaan negara berpendapat bahwa berdasarkan pengalaman, para penguasa swasta (khususnya para importir) pada tahun

---

<sup>13)</sup> *Lance Castles*, "Socialism and Private Business: The Latest Phase", *BIES*, No. 1 Juni 1965, hlm. 29.

<sup>14)</sup> *Ibid.*

1950-1957 telah mengalami kegagalan dan menimbulkan perasaan jengkel, kecewa dan frustrasi di kalangan pemimpin-pemimpin politik Indonesia. Keistimewaan-keistimewaan luar biasa yang diperoleh para importir kala itu, sebagian besar dihambur-hamburkan dan bukan untuk produksi. Pemberian proteksi kepada mereka (importir) dan segolongan kecil masyarakat, juga telah melahirkan penyelewengan-penyelewengan yang bersumber kepada kebutuhan partai-partai politik akan dana.

Para pendukung perusahaan negara juga berpendapat bahwa secara sosial perusahaan negara lebih efisien dari perusahaan swasta, terutama progresivitasnya serta pengumpulan modal dan penggunaannya lebih mudah diawasi dan dikendalikan oleh pemerintah. Perusahaan negara juga tidak terlalu pesimis terhadap resiko dan kemalasan (*complecency*) untuk bertindak progresif terhadap cara-cara produksi, tingkat pembiayaan dan tingkat keuntungan yang diperoleh karena semuanya ada di bawah penilikan pemerintah.<sup>15)</sup> Sedangkan dalam hubungan dengan peranan perusahaan-perusahaan asing dan milik penduduk bukan warga negara Indonesia, para pendukung sistem perusahaan negara berpendapat bahwa perusahaan-perusahaan negara akan mampu berkompetitif secara efektif dan strategis.<sup>16)</sup>

---

15) SEMA FH-UI, *op.cit.*, hlm. 94.

16) Yahya Muhaimin, *Bisnis dan Politik: Kebijaksanaan Ekonomi Indonesia, 1950-1980*, (Jakarta: LP3ES, 1991), hlm. 108.

Salah satu pendukung sistem perusahaan negara adalah elit militer (khususnya Angkatan Darat) - di samping elit-elit partai politik. Tampilnya orang-orang militer ke dalam posisi-posisi strategis dalam perekonomian, melalui penguasaan atas perusahaan-perusahaan negara mengikuti alur sistem Sosialisme ala Indonesia yang kemudian dianggap sebagai suatu sistem etatisme. Perkembangan itu pada dasarnya dimulai sejak adanya gelombang pengambilalihan yang kemudian dikenal dengan tindakan nasionalisasikan perusahaan-perusahaan Belanda, terutama dalam bidang perbankan, distribusi beras, perkebunan, alokasi devisa dan tambang-tambang minyak di Sumatera. Dalam perkembangan selanjutnya, menurut *Ruth T. McVey* para perwira militer itu akan terlibat lebih dalam lagi yakni melalui hubungan perkawinan serta hubungan bisnis dengan elit-elit setempat.<sup>17)</sup>

Seperti yang telah disinggung, semenjak permulaan periode Demokrasi Terpimpin, pimpinan Angkatan Darat sangat merasa bertanggungjawab atas kesejahteraan pasukan-pasukannya serta pengeluaran-pengeluaran keuangan rutin. Keadaan itu telah melahirkan perwira-perwira militer (khususnya Angkatan Darat) yang dapat disebut "perwira-perwira pengusaha" (*entrepreneurial military*

---

<sup>17)</sup>Ruth T. McVey, "Post-Revolutionary Transformation of the Indonesian Army", *Indonesia*, No.11, April 1977, hlm. 152-153.

*officers*) dengan dukungan diam-diam dari Presiden Soekarno.<sup>18)</sup> Hal ini disebabkan karena Presiden Soekarno menyadari betul bahwa dirinya sangat membutuhkan kerjasama dengan pihak militer untuk melemahkan sistem parlementer dan menumpas pemberontakan-pemberontakan yang timbul di daerah-daerah sejak tahun 1956.

Sementara itu pihak militer juga membutuhkan keuangan, yang ketika itu selalu tidak tersedia secara memadai. Sejalan dengan itu, kekuasaan Angkatan Darat sudah semakin kuat dan besar - akan memungkinkan mereka (perwira-perwiranya) untuk memegang kekuasaan atas perusahaan-perusahaan yang dulunya milik Belanda yang telah diambilalih dan dinasionalisasikan - untuk selanjutnya dijadikan sebagai perusahaan negara.

Dalam kebijakan selanjutnya, perusahaan-perusahaan negara yang paling menguntungkan ditempatkan di bawah pengawasan elit militer dan elit partai. Merekalah yang nantinya akan menentukan alokasi lisensi impor, kontrak-kontrak pemerintah, devisa, kredit dari luar negeri dan konsesi pertambangan, perminyakan dan kehutanan. Terhadap kenyataan ini - dimana tingkat partisipasi mereka dalam kegiatan ekonomi, menurut *Lance Castles* pada dasarnya mengambil bentuk kekuasaan negara. Secara jelas berpendapat :

---

<sup>18)</sup>Yahya Muhaimin, *op.cit.*, hlm. 173.

Sejak ditinggalkan kebijaksanaan yang eksplisit untuk membina kelas menengah pribumi, anggota-anggota paling berhasil dari kelas ini - sekelompok kecil *magnat-magnat* Jakarta dengan kepentingan-kepentingan dalam sejumlah sektor ekonomi - terus bertambah kaya, walaupun pemerintahan Soekarno menempuh suatu kebijakan sosialis ..... Mereka dapat mengeruk keuntungan, bukan karena kemampuan mereka untuk memecahkan masalah-masalah produksi, melainkan lebih karena keberhasilan mereka untuk menyesuaikan diri kepada sektor ekonomi yang - katanya di bawah kontrol negara dan untuk memanipulasikannya.<sup>19)</sup>

Sedangkan *Panglaykim*, seorang pengusaha terkemuka yang aktif pada lembaga CSIS (Central for Strategic and International Studies) Jakarta berpendapat, bahwa tingkat ekonomi yang dimiliki oleh para pejabat dalam perusahaan-perusahaan negara dan meluasnya kebebasan kegiatan mereka melampaui bidang komersial semata-mata, merupakan suatu "proses penciptaan semacam imperium".<sup>20)</sup>

Lingkungan yang tercipta oleh pola baru tersebut dalam pengoperasian perusahaan-perusahaan negara itu tidak jauh lebih baik dari pada yang pernah ada dalam Sistem Benteng, karena lingkungan itu menjadi sumber kekuasaan birokrasi yang lain untuk memberikan konsesi-konsesi. Pada zaman Benteng, sumber keuangan untuk membiayai kegiatan-kegiatan politik diperoleh dari sektor swasta yang dipandang hina - sementara pada periode

---

<sup>19)</sup>Lance Castles, *Religion, Politics and Economic Behavior in Java: The Kudus Cigaretts Industry*, (New Haven: Yale University, 1967), hlm. 21.

<sup>20)</sup>J. Panglaykim, *An Indonesian Experience with Its State Trading Corporation*, (Jakarta: Universitas Indonesia, 1967), hlm. 256.

Demokrasi Terpimpin, sumber itu berasal dari sektor negara dan pemanfaatan sumber itu dilakukan dengan mengubah pengaruh politik menjadi keuntungan politik.

Terhadap kenyataan ini, *Nono A. Makarim* seperti yang dikutip *Yahya Muhaimin* - mengatakan bahwa sekurang-kurangnya terdapat dua faktor yang memperkuat kebiasaan tersebut. *Pertama*, tidak ada garis pemisah antara politik dan administrasi, artinya kebijaksanaan ekonomi dan pelaksanaannya oleh birokrasi bukanlah merupakan masalah bagaimana mencapai kebijaksanaan tersebut tetapi lebih merupakan masalah persaingan kekuasaan antar golongan dan persekutuan dalam tubuh elit. Oleh sebab itu kekuasaan dan sumber-sumber daya negara, lebih banyak dimanfaatkan oleh para pejabat untuk kepentingan golongan dari pada untuk mengimplementasikan kebijaksanaan-kebijaksanaan bangsa. Dan *kedua*, perusahaan-perusahaan negara yang sama sekali diluar jangkauan pengawasan Badan Pengawasan Keuangan, semakin diperlukan sebagai milik pribadi (*personal fiefdom*) oleh para manajer dan dikelola untuk kepentingan pribadi serta golongan politik yang mengangkat mereka.<sup>21)</sup>

Dengan demikian maka cita-cita pemerintah selama periode Demokrasi Terpimpin untuk menempatkan perusahaan negara sebagai "tulang punggung" dalam menegakkan ekonomi

---

<sup>21)</sup>Yahya Muhaimin *op.cit.*, hlm. 175.

bangsa, terkesan menyimpang jauh dari apa yang direncanakan. Ini dapat ditelusuri dari beberapa indikator seperti, penempatan perusahaan negara sebagai "primadona" dalam sistem perekonomian bangsa semakin bertambah banyaknya peraturan-peraturan dalam sektor swasta yang umumnya bersifat "memagari" gerak dan dinamika sektor tersebut, terciptanya iklim yang sangat kondusif bagi tumbuhnya pengusaha-pengusaha klien yang berakibat langsung pada semakin terealiensinya para pengusaha tradisional kecil. Perusahaan-perusahaan negara yang walaupun tidak efisien tetapi tetap diberi proteksi, hanya karena alasan ideologi bahwa perusahaan negara harus memegang peranan dalam perekonomian.

#### A.2. Sektor Swasta

Sektor swasta (baca: perusahaan swasta) secara esensial memiliki fungsi-fungsi sosial sebagai berikut :

1. Untuk mengimbangi sektor negara (kendati hanya soal sosiologis-politis). Ini untuk mencegah terjadinya monopolistik dalam kegiatan perekonomian.
2. Untuk memberikan saluran kepada unsur-unsur *entrepreneur* yang tumbuh di dalam masyarakat. Ini bertalian dengan suatu kenyataan bahwa keberadaan perusahaan-perusahaan negara yang bersifat birokratis, tidak selalu memberikan kesempatan kepada pengusaha-pengusaha baru untuk mencari keuntungan.

3. Untuk membantu tambahan bagi pembentukan modal nasional - kendatipun dengan persentase yang tidak sebesar perusahaan negara.<sup>22)</sup>

Bertolak dari fungsi-fungsi sosial tersebut, maka dalam interpretasi Ekonomi Terpimpin, sektor usaha swasta (perusahaan swasta) tetap diperkenankan ikut serta dalam membangun dan memperkuat ekonomi nasional. Eksistensi perusahaan swasta dalam era Ekonomi Terpimpin telah ditegaskan secara eksplisit oleh pemerintah dalam Konferensi MINAS (Musyawarah Industri Nasional) tanggal 3 sampai 6 Nopember 1959 di Jakarta. Dikatakan bahwa perusahaan swasta disediakan tempat pada lapangan industri menengah, karena menurut pemerintah di dalam lapangan ini kecil kemungkinan mengandung unsur-unsur monopolis.

Pengakuan keberadaan perusahaan swasta dalam era Ekonomi Terpimpin, dirasakan sebagai angin segar di kalangan pengusaha swasta - kendatipun kedudukan maupun peranannya tidak sedominan dan sestrategis perusahaan negara. Ini karena pengakuan pemerintah tersebut hadir pada saat yang tepat - di mana usaha swasta sedang mengalami pukulan yang berat akibat kebijakan senering uang pada bulan Agustus 1959, di mana semua deposito di bank-bank yang bernilai di atas Rp. 25.000 kehilangan 90% dari nilainya.

---

<sup>22)</sup>SEMA FE-UI, *op.cit.*, hlm. 102-105.

Dalam Konferensi MINAS ini pemerintah menghendaki Majelis Industri Indonesia (MII) untuk membentuk suatu konfederasi dari gabungan-gabungan perusahaan industri golongan sejenis. Ide pembentukan konfederasi ini memiliki nilai kepentingan tersendiri baik bagi pemerintah maupun bagi pengusaha swasta. Hal itu dapat dilihat sebagai berikut :

1. Bagi pemerintah, ide pembentukan konfederasi dari gabungan perusahaan industri golongan sejenis ini merupakan suatu keharusan untuk menyesuaikan segala kebijaksanaan pemerintah di bidang pembangunan ke dalam kerangka Ekonomi Terpimpin. Sistem Ekonomi Terpimpin menghendaki adanya campur tangan yang lebih besar dari pemerintah. Campur tangan di sini tidak hanya terbatas pada penentuan garis-garis besar perkembangan ekonomi, tetapi dalam menentukan dan mengawasi sebagian besar aktivitas ekonomi sektor tersebut. Tujuan dari pemerintah, bahwa dengan kontrol dan pengawasan itu diharapkan akan tercapai maksud-maksud dari sistem Ekonomi Terpimpin seperti: (1) usaha mencari efisiensi sosial yang lebih besar, (2) usaha mendorong laju pembangunan, (3) usaha mencapai tujuan sosial dalam arti membentuk suatu masyarakat yang seimbang dan menghilangkan perbedaan yang menyolok antara golongan yang kaya dan miskin (yang kuat dan lemah).
2. Bagi perusahaan swasta, ide pembentukan konfederasi ini dapat memberikan sumbangan bagi terbentuknya

*economies of integration*, yang pada gilirannya nanti akan membantu dan mempermudah proses pencapaian keuntungan usahanya.<sup>23)</sup>

Terhadap ide pembentukan konfederasi ini, *Yahya Muhaimin* mengatakan bahwa ini adalah suatu bentuk pengawasan atas perusahaan-perusahaan swasta dengan maksud untuk menyalurkan unsur-unsur "destruktif" dari sistem kapitalis yang bersifat *free fight* menjadi suatu sistem yang "konstruktif" yang akan dapat mencapai tujuan-tujuan sosial Ekonomi Terpimpin.<sup>24)</sup>

Menindaklanjuti hasil-hasil MINAS, maka Presiden Soekarno dalam amanatnya di depan Dewan Perancang Nasional di Bandung tanggal 9 Januari 1960 menegaskan bahwa pihak swasta (perusahaan swasta) akan diberi kesempatan yang luas dalam lapangan produksi bahan vital, dan tidak dalam lapangan distribusi barang vital. Sedangkan untuk kegiatan usaha impor, ekspor, produksi, transpor dan distribusi akan dinegarakan.<sup>25)</sup>

Selanjutnya untuk merealisasikan keputusan MINAS, pemerintah mengeluarkan PP No. 19/1960 tentang pendirian organisasi-organisasi - atau meminjam istilah *Yahya Muhaimin*, "korporasi" - dengan nama Organisasi Perusahaan Sejenis (OPS) yang kemudian OPS-OPS itu digabungkan ke

---

23) *Ibid.*, hlm. 129-130.

24) *Yahya Muhaimin, op.cit.*, hlm. 110.

25) Departemen Penerangan RI, *op.cit.*, hlm. 279.

dalam Gabungan Perusahaan Sejenis seperti alokasi bahan baku, perundingan kontrak-kontrak perburuhan juga pengumpulan "sumbangan-sumbangan sukarela" untuk tujuan revolusi atau yang sifatnya patriotis ataupun tujuan-tujuan amal.<sup>26)</sup>

Ternyata cara pendekatan kerjasama dan pengawasan yang ditempuh melalui OPS dan GPS tidak memberikan hasil yang memuaskan. Oleh karena itu pada bulan Pebruari 1964, pemerintah mencari mekanisme lain untuk mengontrol sektor swasta, yaitu membentuk Badan Musyawarah Nasional Swasta (BAMUNAS). Badan ini bertujuan mengintegrasikan sektor swasta ke dalam rencana-rencana pembangunan dengan jalan memobilisasi modal. Ternyata BAMUNAS juga tidak mampu memaksimalkan tujuan pembentukannya karena dalam realisasinya lebih merupakan badan pengumpul dana dan informasi pemerintah dari pada mewakili opini, kepentingan dan tuntutan dunia usaha swasta.

Baik OPS dan GPS maupun BAMUNAS, ternyata tidak memberikan suasana kondusif bagi ruang gerak usahanya bahkan terkesan pembentukan badan-badan dimaksud, lebih bertujuan untuk "mengerdilkan" eksistensi perusahaan swasta dalam lapangan perekonomian nasional di era Ekonomi Terpimpin. Terhadap sinyalemen ini *Lance Castles* juga berpendapat bahwa pembentukan OPS, GPS dan BAMUNAS

---

<sup>26)</sup>Yahya Muhaimin, *op.cit.*, hlm. 111.

tidak berbeda dengan *Kumiai* yaitu organisasi wajib para produsen gaya Jepang yang pernah dialami Indonesia di zaman pendudukan Jepang.<sup>27)</sup>

Sikap dan tindakan pemerintah yang tidak memberikan suasana kondusif bagi perkembangan sektor swasta kembali terjadi, ketika pada akhir tahun 1964 pemerintah mengeluarkan peraturan tentang pengurangan subsidi. Belum lagi akibat fluktuasi pajak dan peraturan-peraturan yang tidak dapat diandalkan serta sulitnya upaya untuk memperoleh kredit investasi untuk proyek-proyek industri. Pemerintah juga mengambil sikap tegas "tak kenal kompromi" terhadap pengusaha-pengusaha swasta. Mereka hanya bisa ditolerir bila bersedia bekerja sama dengan pemerintah dan membatasi diri pada kegiatan-kegiatan ekonomi yang sangat terbatas, yakni pada bidang produksi bahan-bahan (barang-barang) vital.

Presiden Soekarno menandakan bahwa pengusaha-pengusaha swasta akan dilarang mengimpor, kecuali atas nama pemerintah dan hanya akan diperbolehkan menjadi "produsen importir". Dikatakannya bahwa itu merupakan tugas revolusi yang diberikan kepada dunia usaha swasta sebagai salah satu unsur yang fundamental dalam "struktur ekonomi Sosialisme Indonesia".<sup>28)</sup> Maksudnya bukan untuk

---

<sup>27)</sup>Lance Castles, *op.cit.*, hlm. 33.

<sup>28)</sup>Yahya Muhaimin, *op.cit.*, hlm. 114.

menghentikan impor bagi pengusaha swasta secara umum, tetapi bila ada pengusaha swasta yang memiliki koneksi baik dengan pemerintah, akan diperkenankan untuk terus mengimpor dan mengekspor dengan peraturan khusus.

Pada triwulan pertama tahun 1965, pemerintah akhirnya mundur selangkah dari penafsirannya yang sangat dogmatis mengenai Ekonomi Terpimpin dan menunjukkan sikap yang lebih kooperatif ("tidak bermusuhan") terhadap sektor swasta. Hal ini dapat dilihat dari pidato Presiden Soekarno yang berjudul BERDIKARI (= Berdiri Di Atas Kaki Sendiri) atau kadang disebut Banting Stir, yakni pidato yang disampaikannya dihadapan MPRS pada tanggal 11 April 1965.

Tujuannya adalah untuk mengalihkan pengusaha-pengusaha swasta dari kegiatan impor dan spekulatif ke bidang produksi terutama manufaktur kecil-kecilan dan produksi substitusi impor serta ekspor. Sementara pemerintah menekankan tujuan-tujuan itu secara eksplisit-tujuan-tujuan yang agak implisit dan diilhami oleh penafsiran-penafsiran Ekonomi Terpimpin yang terlalu dogmatis terus dijalankan untuk mendapatkan sumbangan dan mengadakan pungutan-pungutan *ad-hoc* (khusus) kepada perusahaan-perusahaan swasta.<sup>29)</sup>

Tindakan-tindakan ekonomi yang termuat di dalam amanat BERDIKARI, seperti pengendalian situasi ekonomi

---

<sup>29)</sup> *Ibid.*, hlm. 115.

dan pembentukan sarana untuk mengimplementasikan amanat tersebut ternyata tidak membawa hasil yang maksimal. Bahkan aparat politik-birokrasi yang neo-patrimonial yang bertugas mengimplementasikan amanat tersebut lebih berkepentingan untuk bagaimana menyedot harta kekayaan sebanyak mungkin dari sektor swasta dengan memanfaatkan kekuasaan atas alokasi dan lisensi.<sup>30)</sup>

Nasib yang dialami oleh perusahaan-perusahaan swasta juga menimpa para produsen komoditi asli atau tradisional. Mereka sangat terpuak dengan terjadinya inflasi yang terus meningkat dan penetapan mata uang rupiah yang terlalu tinggi terhadap mata uang asing sehingga bahan baku yang diimpor menjadi sangat mahal harganya. Kondisi-kondisi seperti ini ikut "melemahkan" sektor swasta kecil untuk ikut berperan secara maksimal dalam membangun ekonomi bangsa.

Belum lagi adanya diskriminasi sikap pemerintah dalam memberikan lisensi, koneksi, proteksi dan aplikasi kepada masing-masing sektor ekonomi negara tersebut. Juga adanya sistem monopolis, pungutan liar, korupsi dan lain-lainnya, yang semuanya ikut merongrong eksistensi perusahaan-perusahaan swasta dan pengusaha komoditi asli (tradisional) dari panggung ekonomi nasional pada era Ekonomi Terpimpin.

---

<sup>30)</sup> *Ibid.*, hlm. 117.

### A.3. Sektor Koperasi

Sektor ekonomi nasional ketiga - yang juga mengalami kesukaran untuk tumbuh dan berkembang pada periode pelaksanaan Ekonomi Terpimpin adalah koperasi. Posisi sektor koperasi yang sentral dan fungsinya yang strategis dalam sistem perekonomian menurut Pancasila dan UUD 1945 adalah konsekuensi logis dari ketentuan pasal 33 ayat (1) UUD 1945 - yang menjadikan koperasi sebagai unsur esensial dalam kerangka dasar dari sistem perekonomian nasional.

Keberadaan koperasi sebagai salah satu <sup>daerah</sup> tiga sektor ekonomi nasional sangat diharapkan untuk secara bersama-sama mendongkrak peningkatan standar ekonomi bangsa pada periode Ekonomi Terpimpin. Harapan ini sangat beralasan, karena secara hakiki koperasi Indonesia sangat menentang individualisme dan kapitalisme secara fundamental. Paham koperasi Indonesia menciptakan manusia yang berkepribadian, bebas dari penindasan dan paksaan. Sehingga tidak berlebihan jika *Bung Hatta* pernah mengatakan bahwa usaha yang cocok untuk mengantar bangsa Indonesia mencapai cita-cita Sosialisme ala Indonesia adalah koperasi.

Sejak awal periode Demokrasi Terpimpin, pemerintah telah menggantungkan harapan kepada koperasi untuk mengambil alih sebagian besar kegiatan usaha swasta. Harapan pemerintah ini didasarkan pada suatu keyakinan bahwa sebagian besar penduduk Indonesia adalah masyarakat agraris yang bertempat tinggal di daerah pedesaan dengan

tingkat pendidikan dan pengetahuan yang sangat minim. Sedangkan sasaran utama pembangunan ekonomi bangsa adalah masyarakat mayoritas tersebut. Dengan berbagai keterbatasannya tersebut, maka sektor yang sesuai untuk dikembangkan adalah koperasi - untuk dapat mendongkrak standar kehidupan mereka. Ini juga sesuai dengan jangkauan usaha koperasi yang "dititipkan" tugas untuk mengelola obyek-obyek yang kecil-kecil.

Presiden Soekarno, dalam amanat pembangunannya menegaskan bahwa masyarakat desa yang tetap melarat dengan daya beli yang relatif rendah, tidak mungkin memberikan sumbangsuhnya secara maksimal dalam pembangunan bangsa. Oleh karena itu, kepada mereka perlu dibangun koperasi-koperasi dengan berbagai jenis usahanya. Misalnya, koperasi penggarapan tanah, koperasi pembelian alat-alat pertanian, koperasi pembelian rabuk, koperasi transpor, koperasi kebutuhan sehari-hari dan koperasi kredit, koperasi lumbung dan lain-lain.<sup>31)</sup>

Dalam tingkat pelaksanaannya, sektor koperasi ini lebih banyak menemui kesulitan bahkan mengalami kegagalan dalam menjalankan peranan dan fungsinya. Misalnya, ketika pemerintah memberikan kesempatan kepada koperasi untuk mengambilalih sebagian kegiatan sektor swasta, hanya Koperasi Batiklah yang dapat sedikit berperan. Selebihnya koperasi tidak mampu mencapai sasaran yang telah

---

<sup>31)</sup>Departemen Penerangan RI, *Tujuh Bahan Pokok . . . .*, *op.cit.*, hlm. 252.

ditetapkan oleh pemerintah. Walaupun secara kuantitatif, koperasi yang lahir pada periode Ekonomi Terpimpin itu cukup banyak, dengan jumlah keanggotaannya sekitar 11 juta orang pada tahun 1964 - sektor yang vital ini seakan tidak berdaya untuk berkompetitif dengan sektor swasta, apalagi sektor negara yang saat itu sangat dominan keberadaannya.

Kegagalan koperasi dalam memaksimalkan perannya untuk ikut memberdayakan ekonomi bangsa, terutama masyarakat desa, lebih disebabkan oleh minimnya sumber daya manusia (pengelolaan dan manajemen), juga tidak kondusifnya iklim usaha ketika itu. Belum lagi terjadinya persaingan yang "tidak sehat" antara ketiga sektor ekonomi negara tersebut - di mana sektor negara (perusahaan negara) mendapat tempat yang sangat sentral dalam kehidupan perekonomian beserta seluruh kebijaksanaan ekonominya. Dengan demikian maka secara keseluruhan sektor koperasi ini tercatat sebagai sektor ekonomi nasional yang sangat kecil peranan dan asetnya dalam pembentukan modal nasional.

Salah satu upaya yang juga diprogramkan oleh pemerintah untuk mendukung peningkatan produksi padi adalah Program Padi Sentra. Program ini merupakan sejenis badan induk yang sejalan dengan Pembangunan Semesta - juga sebagai contoh organisasi bagi Badan Usaha Unit Desa (BUUD) dan Unit Desa Bank Rakyat Indonesia. Program ini juga secara tidak langsung merupakan (semacam) *pilot*



*project* bagi pembentukan dan pengelolaan koperasi pada era Ekonomi Terpimpin. Tetapi dalam pelaksanaannya juga mengalami kegagalan.<sup>32)</sup>

Akhirnya koperasi-koperasi yang menjamur selama dilakukan distribusi dan subsidi harga oleh pemerintah secara besar-besaran tahun 1960-1961, harus menerima pukulan yang sangat berat pada tahun 1964, ketika subsidi dikurangi dan standar harga melonjak secara tajam. Selanjutnya, koperasi sepertinya tidak lagi mampu untuk berkembang secara maksimal sebagai "soko guru" ekonomi rakyat pada tahun terakhir pelaksanaan Ekonomi Terpimpin ini.

#### B. Tindakan Penyelewengan (Korupsi, Koneksi, Lisensi, dan Lain-lainnya)

Sistem etatisme yang serba negara yang dikembangkan selama periode Ekonomi Terpimpin dengan menempatkan "kekuasaan" secara terpusat, terlibatnya elit militer dan partai politik dalam hampir semua kebijakan ekonomi-politik, mendudukkan perusahaan negara sebagai "primadona" dalam upaya menggenjot pembangunan ekonomi negara yang berakibat pada semakin terpinggirnnya sektor swasta dan koperasi. Kemudian lemahnya sistem dan

---

<sup>32)</sup> Douglas S. Paauw, "From Colonial to Guided Democracy" dalam Ruth T. McVey (ed), *Indonesia* (New Haven: Human Relation Area File Press, 1967), hlm. 213-215. Lihat juga Anne Booth dan Peter McCawley, *op.cit.*, hlm. 32.

mekanisme pengawasan oleh badan-badan independen - pada akhirnya menciptakan iklim yang sangat subur bagi tumbuh dan berkembangnya praktek-praktek penyelewengan. Tindakan-tindakan penyelewengan yang sangat merugikan kepentingan ekonomi negara, terlihat pada banyaknya kasus korupsi, monopoli, koneksi, sistem lisensi, kolusi dan lain sebagainya. Semua itu seakan begitu lekat dan "memeterai" perkembangan perekonomian negara pada dan selama berlangsungnya periode Ekonomi Terpimpin.

Dalam sistem Ekonomi Terpimpin, hubungan antara patron politik birokrasi dan pengusaha klien dimanifestasikan dalam pembagian konsesi kepada "calo" atau pengusaha pribumi dengan imbalan sumbangan keuangan untuk Dana Perjuangan Irian Barat atau Dana Sumpah Setia kepada Revolusi. Pemerintah merancang suatu sistem pembelian lisensi di setiap pengusaha harus memiliki lisensi untuk bisa beroperasi. Juga seringnya para pengusaha memerlukan "surat istimewa" yang secara populer dikenal sebagai "kattabelece" - yang mereka peroleh atau beli dari orang-orang yang berpengaruh, agar bisa mendapatkan suplai bahan baku bagi perusahaan.<sup>33)</sup>

Cara lainnya adalah sistem "Baba-Ali" - di mana pengusaha China (Baba) bekerja dengan modal yang ditanam oleh elit-elit asli (Ali). Situasi ini merupakan

---

<sup>33)</sup>J. Panglaykim, *op.cit.*, hlm. 253. Baca juga Yahya Muhaimin, *op.cit.*, hlm. 239.

kebalikan dari pola hubungan "Ali-Baba" yang selalu cenderung mendominasi periode Benteng. Walaupun demikian, pembagian konsesi kepada para pengusaha "calo" asli dengan pemberian imbalan berupa "sumbangan-sumbangan" tetap merupakan kontak utama antara aparat birokrasi dengan para pengusaha mereka. Apa yang dinamakan "sumbangan" itu diberikan oleh para pengusaha sebagai "dana revolusi" sebagai imbalan atas pemberian kedudukan monopoli di sektor impor. Hal ini karena sektor impor merupakan sektor bisnis yang paling menguntungkan - akibat laju inflasi yang semakin besar dan kurs rupiah yang sangat tinggi terhadap mata uang asing yang ditetapkan secara artifisial.<sup>34)</sup>

Koneksi dengan birokrasi semakin menentukan dalam kegiatan usaha. Orang yang mempunyai uang, informasi dan koneksi dapat memperoleh keuntungan yang besar dengan jalan membeli, menjual dan menimbun barang-barang dalam situasi yang ditandai oleh melonjaknya harga-harga, kesulitan di bidang angkutan dan sering terjadinya perubahan besar dalam pengawasan dan pemberian subsidi.

Bahkan pengusaha yang punya koneksi cukup baik dengan pejabat dapat meminjam uang dengan bunga resmi yang rendah untuk tujuan spekulasi tanpa harus menggunakan uangnya sendiri - sementara pengusaha manufaktur

---

<sup>34)</sup>Yahya Muhaimin, *op.cit.*, hlm. 238.

harus memikul resiko yang tinggi. Pengusaha manufaktur dengan investasi modal yang tetap dan arus keluar masuk barang-barang yang teratur, merupakan sasaran empuk bagi pungutan-pungutan yang dilakukan oleh birokrasi.<sup>35)</sup>

Selain itu pemerintah juga memberlakukan suatu sistem pembelian lisensi bagi semua perusahaan yang ingin beroperasi. Keuntungan yang diperoleh dari penjualan lisensi itu dibagi diantara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Kemudian pada bulan September 1964, pemerintah mengumumkan pajak pengampunan sebesar 10% bagi para pengusaha yang bersedia melaporkan jumlah devisa yang mereka miliki di luar negeri dan 5% apabila mereka bersedia menanamkan uang mereka pada industri-industri tertentu. Kemudian ada lagi sumbangan yang dinamakan Sumbangan Wajib Istimewa Dwikora (SWI Dwikora) yaitu suatu pajak kekayaan atas mobil pribadi, yang diharapkan akan memasukkan uang sebesar Rp. 40.000 juta sampai Mei 1965.

Selanjutnya ada pemasukan-pemasukan ekstra yang dihasilkan oleh banyak jamuan dan "pelelangan" yang diselenggarakan di Istana Presiden - di mana para pengusaha diundang untuk membayar barang-barang pribadi tokoh-tokoh nasional dalam jumlah yang besar. Misalnya, seperti yang terungkap di kemudian hari, seorang

---

<sup>35)</sup>J.A.C. Mackie, *Problems of Indonesian Inflation*, (New York: Cornel Modern International Project, 1967), hlm. 53.

pengusaha telah membayar Rp. 36 juta untuk sebuah piring nasi presiden.<sup>36)</sup> Dengan demikian semakin besar sumbangan yang diberikan, maka semakin akrab pula kontak pengusaha yang bersangkutan dengan istana dan selanjutnya semakin mudah baginya untuk memperoleh kontrak-kontrak pemerintah dan semakin besar pula keuntungan yang akan diperolehnya.

Tidaklah mengherankan jika terdengar suara-suara yang memperingatkan bahwa, "sumbangan yang berlebihan akan membunuh ayam yang bertelur emas".<sup>37)</sup> Pemerintah rupanya tidak peduli dari mana dan bagaimana seorang pengusaha memperoleh uangnya, selama ia masih bisa memberikan sebagian dari penghasilannya kepada negara. Kenyataan ini kemungkinan besar bertalian dengan ketidakmampuan aparat pemerintah untuk menanggulangi efek-efek inflasi yang terus meningkat saat itu.

Selain itu juga, mulai terdengar bahwa para pejabat yang duduk di dalam BAMUNAS dan OPS serta GPS melakukan tindakan-tindakan untuk mengejar keuntungan secara terang-terangan. Dan kecaman-kecamanpun mulai terdengar berkaitan dengan kenyataan bahwa bagi para pengusaha yang tidak memiliki patronase politik, peraturan-peraturan dan pengawasan yang dikenakan kepadanya akan semakin ketat dan tegas.

---

<sup>36)</sup>Lance Castles, *op.cit.*, hlm. 35.

<sup>37)</sup>JAC. Mackie, *op.cit.*, hlm. 58.

Sikap aparat birokrasi yang sangat mementingkan diri dan kelompoknya juga terlihat pada bagaimana upaya mereka untuk menyedot harta kekayaan sebanyak mungkin dari sektor swasta dengan memanfaatkan kekuasaan atas alokasi dan lisensi. Aparat birokrasi pemerintah tidak begitu berminat dalam industrialisasi dan pembentukan suatu borjuasi industri nasional yang sehat. Lebih jauh lagi tampaknya tidak ada pemerataan atau efisiensi dalam pengoperasian sektor negara maupun sektor swasta yang hampir sepenuhnya dikendalikan oleh birokrasi. Bahkan seorang Brigjen. M. Yusuf - yang ketika itu memegang jabatan sebagai Menteri Perdagangan berkata tentang sektor negara "..... sekarang sudah tidak ada lagi efisiensi. Keahlian para pekerjanya sudah sangat menurun dan birokrasi merajalela. Disiplin kerja dan rasa tanggungjawab boleh dikatakan sudah tidak ada lagi"<sup>38)</sup>

Munculnya pengusaha-pengusaha klien seperti; Aslam, Markam, Bram Tambunan, Agus Muchsin Dasaad, Muhammad Hasjim Ning, Kusmuljono, Abdul Wahab Affan, TD. Pardede, Husein Aminuddin, A. Rahman Tamin dan lain-lainnya - merupakan contoh konkrit yang memberikan gambaran tentang kasus-kasus pengusaha yang lahir, besar dan berjaya karena memiliki relasi yang kuat dengan patron politik dan elit militer serta istana. Bertahannya mereka adalah suatu pembuktian dari tesis bahwa kemampuan untuk

---

<sup>38)</sup>Yahya Muhaimin. *op.cit.*, hlm. 118.

menjalin relasi dengan para birokrasi untuk mendapatkan konsesi dan alokasi adalah faktor yang sangat menentukan eksis tidaknya seorang pengusaha dalam kancah ekonomi era Ekonomi Terpimpin.

Seperti yang dikemukakan bagaimana pemerintah mengutip uang yang besar jumlahnya dari para pengusaha untuk "dana revolusi". Pengusaha-pengusaha itu dikenal umum sebagai "pengusaha-pengusaha istana yang milyarder" dalam sistem Ekonomi Terpimpin. Mereka memberikan sumbangan itu dengan suatu pamrih agar bisa berhubungan secara lebih intens dan ajeg dengan kalangan istana. Dengan demikian dapat membina koneksi dengan istana yang nantinya akan "membuka pintu" bagi mereka untuk memperoleh lisensi dan hak-hak istimewa lainnya. Jenis hubungan patron-klien yang mengekor pada budaya/tradisi Jawa lama ini pada sisi lain, jelas menguntungkan pemerintah dan para pengusaha tersebut. Tetapi pada dimensi yang satunya pasti akan sangat tidak efektif dan efisien serta tidak sehat bagi iklim pembangunan umumnya dan perekonomian bangsa khususnya. Dan inilah yang terjadi pada dan selama berlangsungnya pelaksanaan pembangunan dengan sistem Ekonomi Terpimpin.

Kondisi-kondisi yang digambarkan tersebut sepertinya "sengaja" diciptakan oleh para penguasa. Hal ini dapat dibuktikan dengan keluarnya berbagai kebijakan dari pemerintah. Secara umum, kebijakan-kebijakan ekonomi seperti Dekon, Peraturan-peraturan 26 Mei 1963, SWI

Dwikora, Dana Revolusi, dan pengutamaan perusahaan negara atas perusahaan swasta yang gigih dianut dalam upaya melaksanakan Sosialisme ala Indonesia sangat jelas terlihat kontras antara tujuan dan realisasinya (pelaksanaannya). Bahkan tidak konsistennya kebijakan-kebijakan ekonomi di zaman Ekonomi Terpimpin ini telah mengakibatkan dikeluarkannya berbagai perangkat peraturan tambahan yang sangat berlebihan sehingga memberikan peluang untuk terjadinya tindak korupsi yang sangat parah pada era tersebut.

Sebagian besar peraturan yang telah menjamur sejak tahun 1962, dapat dikatakan gagal karena terlalu banyaknya instansi yang berbeda yang diberi wewenang untuk mengambil tindakan - yang juga berbeda-beda - seringkali tanpa upaya untuk menjamin agar bidang wewenang mereka tidak saling tumpang tindih. Atau peraturan-peraturan mereka saling bertentangan dan juga tanpa jalur-jalur komando yang jelas dengan instansi yang lebih tinggi.<sup>39)</sup>

Kesemuanya itu menyebabkan meluasnya kebiasaan untuk mengelakan peraturan-peraturan karena para pengusaha cepat belajar untuk bisa lolos dari hukuman dengan menyuap pejabat-pejabat yang bersangkutan. Juga sudah diketahui umum bahwa dalam Ekonomi Terpimpin, harga barang tidak ditentukan oleh penawaran dan permintaan,

---

<sup>39)</sup>Yahya Muhaimin, *loc.cit.*

melainkan oleh banyaknya pejabat yang harus dilaluinya. Dan pada periode itu juga korupsi dan bentuk-bentuk penyelewengan lainnya sudah sangat meluas dengan cara yang juga lebih lihai dan canggih, bila dibandingkan dengan periode sebelumnya.

Dengan menjamurnya tindakan-tindakan korupsi, koneksi, sistem lisensi, kolusi, patron-klien dan lain sebagainya, menyebabkan kondisi perekonomian Indonesia pada saat itu sangat memprihatinkan. Ketimpangan yang semakin besar dan jurang pemisah yang semakin lebar antara yang kaya dan miskin, seakan menjadi ciri utama dari pembangunan di bawah Ekonomi Terpimpin, sejak awal tahun 1960. Ini seperti yang ditulis oleh Mackie :

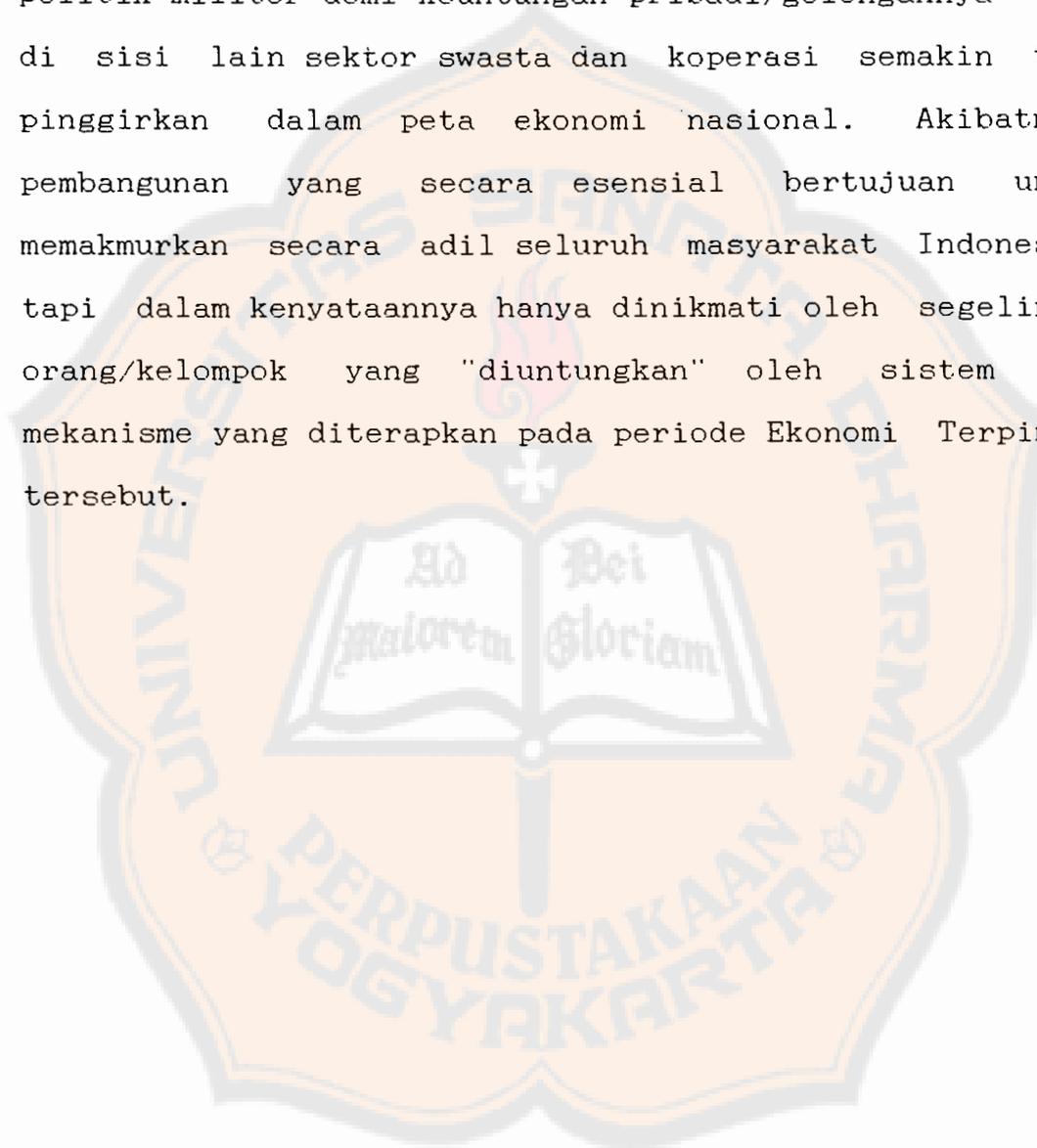
Si kaya menikmati keistimewaan-keistimewaan yang agaknya tak terbayangkan bagi orang lain, dan mereka menguasai dana-dana yang mencapai jumlah-jumlah yang tak mungkin dicapai sepuluh atau limabelas tahun yang lalu (1950-1955) .... Itu semua mungkin dapat diterima sebagai hal yang tidak boleh tidak akan menyertai proses pembedaan (*embourgeoisement*) yang pasti terjadi bersamaan dengan pembangunan ekonomi .... seandainya orang tidak bersikap munafik dengan terus saja berbicara tentang sosialisme dan pemerataan, sementara kecenderungan perkembangannya-semuanya menuju ke arah bertentangan.<sup>40)</sup>

Akhirnya pembangunan yang dijalankan oleh pemerintahan Orde Lama pada periode Ekonomi Terpimpin, ternyata tidak memberikan peluang yang lebih "bebas" bagi segmen-segmen ekonomi nasional untuk berperan aktif secara "kompetitif" berdasarkan prinsip "interdependensi" seba-

---

<sup>40)</sup>JAC. Mackie, *op.cit.*, hlm. 62.

gaimana yang diamanatkan oleh Pancasila dan UUD 1945. Bahkan yang terjadi adalah "suburnya" sektor (perusahaan) negara yang notabene dikendalikan oleh para patronase politik-militer demi keuntungan pribadi/golongannya - dan di sisi lain sektor swasta dan koperasi semakin terpinggirkan dalam peta ekonomi nasional. Akibatnya, pembangunan yang secara esensial bertujuan untuk memakmurkan secara adil seluruh masyarakat Indonesia, tapi dalam kenyataannya hanya dinikmati oleh segelintir orang/kelompok yang "diuntungkan" oleh sistem dan mekanisme yang diterapkan pada periode Ekonomi Terpimpin tersebut.



BAB V

S I M P U L A N

Lahirnya sistem (konsep) Ekonomi Terpimpin yang dicetuskan oleh Presiden Soekarno dan para pembantunya sangat bertalian erat dengan kondisi riil kehidupan bangsa Indonesia pada masa sebelumnya, khususnya pada periode Demokrasi Parlementer (Liberal). Dan bila kita merunut lebih jauh dalam garis sejarah, maka sejak Indonesia memproklamkan kemerdekaannya, kehidupan perekonomian bangsa sesungguhnya berada pada suatu kemelut yang sangat parah.

Warisan ekonomi kolonial dan ekonomi pendudukan Jepang, seakan menempatkan Indonesia pada suatu titik kehidupan perekonomian yang amat rendah. Daya beli masyarakat yang relatif rendah, tidak tersedianya bahan-bahan kebutuhan masyarakat secara memadai, morat-maritnya dunia moneter dan keuangan, minimnya sarana transportasi yang merupakan salah satu "media vital" dalam memberikan daya dukung bagi kelancaran lalulintas perdagangan barang dan jasa dan lain-lainnya - merupakan deretan panjang tentang gambaran suram perekonomian bangsa saat itu.

Setelah Indonesia memperoleh pengakuan kedaulatan pada tahun 1950, maka dimulailah proses penataan ekonomi nasional yang dijalankan dalam kerangka Demokrasi Liberal dengan sistem Ekonomi Liberal (1950-1957). Tercatat pada periode itu ada beberapa program dan kebijaksanaan

ekonomi yang coba dirancang untuk dilaksanakan. Misalnya Rencana Urgensi Perekonomian (RUP) dengan program "tunggalnya" yakni Program Benteng, serta Rencana Pembangunan Lima Tahun (RPLT).

Namun demikian, semua program tersebut mengalami hambatan dan akhirnya harus gagal dalam pelaksanaannya. Banyak sebab yang dapat diurutkan, misalnya situasi keamanan dalam negeri yang cenderung mengalami instabilitas akibat timbulnya pemberontakan di daerah menentang otoritas pemerintah pusat di Jakarta. Juga lemahnya sistem perencanaan dan pengawasan, kurangnya dukungan finansial (pembiayaan). Juga masih "bercokolnya" basis-basis ekonomi milik asing (khususnya Belanda), ikut memberi warna kepada dinamika kehidupan perekonomian saat itu. Belum lagi munculnya distorsi-distorsi pada tingkat pemikiran tentang urutan prioritas tentang pembangunan.

Semua itu pada gilirannya telah menimbulkan persoalan-persoalan yang pelik bagi perekonomian Indonesia. Tingkat inflasi yang tinggi, defisit anggaran belanja pemerintah, tidak stabilnya harga-harga konstan kebutuhan pokok masyarakat adalah indikator-indikator yang dapat dijadikan sebagai petunjuk untuk memahami kondisi riil perekonomian Indonesia saat itu.

Berangkat dari kondisi empiris seperti itu, maka Presiden Soekarno dan pemerintahan saat itu mencari solusi yang paling tepat untuk memperbaiki keadaan ekonomi bangsa yang sanggup mengangkat standar kehidupan

masyarakat. Lahirnya Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 merupakan langkah awal dimulainya periode Demokrasi Terpimpin yang diyakini oleh Presiden Soekarno sebagai alternatif terbaik untuk mengantar bangsa Indonesia mencapai tahapan Sosialisme ala Indonesia. Kemudian untuk mempertegas keyakinan masyarakat tentang Demokrasi Terpimpin, Presiden Soekarno pada tanggal 17 Agustus 1959 menyampaikan sebuah pidato kenegaraan yang diberi judul "Penemuan Kembali Revolusi Kita". Pidato itu kemudian lebih dikenal dengan nama Manifesto Politik (Manipol) yang memuat beberapa intisari yakni UUD 1945, Sosialisme Indonesia, Demokrasi Terpimpin, Ekonomi Terpimpin dan Kepribadian Indonesia (USDEK).

Untuk melaksanakan struktur ekonomi berdasarkan azas kekeluargaan seperti yang tercantum dalam UUD 1945 pasal 33 adalah dengan konsep Ekonomi Terpimpin. Konsep itu dipandang sebagai pilihan yang paling sesuai, karena diyakini bahwa hanya dengan dan melalui sistem Ekonomi Terpimpin, proses pemiskinan masyarakat dapat dihentikan dan pemberdayaan kehidupan masyarakat dapat dicapai. Dan selanjutnya cita-cita untuk menciptakan masyarakat Sosialis ala Indonesia dapat direalisasikan.

Sistem Ekonomi Terpimpin ini dalam pelaksanaannya sangat mengutamakan peranan "perencanaan semesta" dan pentingnya suatu "*blue print*" ekonomi, yang tugasnya diserahkan kepada Dewan Perancang Nasional (Depernas). Hasil kerja Depernas itu adalah terbentuknya suatu

"platform" rencana pembangunan yang dikenal dengan nama Pembangunan Nasional Semesta Berencana (PNSB).

Pada tingkat perencanaan, PNSB itu memiliki sasaran meliputi antara lain bidang mental, kesejahteraan, pemerintahan, produksi, distribusi dan industri. Sedangkan untuk mencapai sasaran tersebut maka dalam PNSB ditetapkan dua jenis proyek yakni proyek A dan proyek B, dimana proyek B ini direncanakan untuk dapat membiayai proyek A.

Terhadap rancangan PNSB itu, banyak kalangan menilai sebagai sebuah perencanaan yang tidak realistis dan sangat fantastis. Satu hal yang dapat diteropong adalah soal pembiayaan terhadap dua jenis proyek yang ditetapkan. Untuk proyek A ini akan dibiayai oleh proyek B - sedangkan pembiayaan proyek B itu tidak disediakan dana (modal) di dalam negeri, tetapi direncanakan untuk dapat menghasilkan modal sebesar Rp. 240 milyar. Pembiayaan untuk proyek B juga tidak akan dipungut pajak dari masyarakat - padahal pajak merupakan salah satu sumber dana bagi pembiayaan pembangunan nasional, disamping hasil-hasil perusahaan negara dan modal/pinjaman serta investasi asing. Dengan demikian secara tidak langsung, sumber pembiayaan PNSB itu akan sangat tergantung pada modal dan investasi asing. Hal itu sangat riskan karena pada saat itu nada anti Barat sangat keras diperdengarkan oleh pemerintah Orde Lama.

Konsekuensinya, sebagaimana yang dikemukakan oleh Higgins dan Paauw, bahwa pada akhirnya pemerintah akan menggunakan cara-cara inflasioner untuk memecahkan masalah pembiayaan dalam PNSB. Solusi ini seakan menjadi alternatif bagi pemerintah, karena kacaunya (kurang jelasnya) sumber pembiayaan pembangunan. Apalagi Depernas sendiri tidak menghendaki cara-cara pembiayaan yang memberatkan masyarakat. Terhadap kenyataan itu, Frans Seda berpendapat bahwa PNSB adalah hasil imajinatif seorang Mohamad Yamin.

Pelaksanaan PNSB ini secara *de-facto* mendapat dukungan politik yang sangat besar, namun dalam perkembangan pelaksanaannya akhirnya "harus" gagal dan mengalami nasib yang sama seperti rencana-rencana yang telah dicanangkan pada periode sebelumnya. Berbagai upaya telah ditempuh untuk mengatasi kemandegan pelaksanaan PNSB seperti dikeluarkannya Deklarasi Ekonomi dan peraturan-peraturan 26 Mei. Dengan demikian, secara umum dapat dikatakan bahwa sistem Ekonomi Terpimpin tersebut dalam pelaksanaannya - meminjam istilah Emil Salim, Ekonomi Terpimpin ala Indonesia sangat bersifat ekonomi-peraturan yang menjerumus menjadi ekonomi anarki.

Semua itu pada gilirannya membawa dampak yang tidak menguntungkan bagi tercapainya tujuan yang diemban oleh sistem Ekonomi Terpimpin yakni menciptakan masyarakat sosialis ala Indonesia. Tiga sektor ekonomi negara yakni sektor pemerintah, sektor swasta dan sektor koperasi pada

akhirnya harus "menerima" kenyataan bahwa peranan dan fungsi yang diemban oleh masing-masingnya sebagaimana yang diamanatkan di dalam UUD 1945 Pasal 33, tidak terealisasi. Sektor pemerintah (negara) akhirnya hadir sebagai "primadona" dan "sentral" dalam dinamika ekonomi nasional sekaligus mereduksi dan mengaliensikan peranan dan fungsi sektor swasta dan sektor koperasi dalam ikut berkompetisi memperkuat basis ekonomi nasional.

Kondisi ini kemudian semakin diperparah dengan timbulnya berbagai tindakan penyelewengan seperti korupsi, kolusi, monopoli, sistem koneksi, lisensi dan lain-lainnya. Dengan demikian pelaksanaan sistem Ekonomi Terpimpin ini akhirnya tidak sanggup mengangkat standar hidup masyarakat Indonesia sebagai yang dicanangkan di awal kelahirannya.

# PLAGIAT MERUPAKAN TINDAKAN TIDAK TERPUJI

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Madjid dan Sri Edi Swasono  
1981 *Wawasan Ekonomi Pancasila*, Jakarta: UI Press.
- Adi Sasono  
1982 "Indonesia dari Ekonomi Terpimpin ke Kapitalisme Terpimpin", *Prisma*, Th. XI, No. 1, 1982.
- Booth, Ane dan Peter McCawley (peny.)  
1985 *Ekonomi Orde Baru*, Jakarta: LP3ES.
- Castles, Lance  
1965 "Socialism and Private Bussiness: The Latest Phase", *BIES*, No. 1, Juni 1965.
- 
- 1967 *Religion, Politics and Economic Behavior in Java: The Kudus Cigaretts Industry*, New Haven: Yale University Press.
- Deliar Nor  
1990 *Mohammad Hatta: Biografi Politik*, Jakarta: LP3ES.
- Departemen Penerangan RI  
1959 *Manifesto Politik Republik Indonesia 17 Agustus 1959*, Jakarta: Deppen RI (Ejaan disesuaikan).
- 
- 1959 *Amanat Pembangunan Presiden Pada Sidang Pleno Depernas 28 Agustus 1959*, Jakarta: Deppen RI (Ejaan disesuaikan).
- 
- 1959 *Pidato Penyerahan Usul Rancangan UU PNSB*, Jakarta: Deppen RI (Ejaan disesuaikan).
- 
- 1961 *Ringkasan Pembangunan Semesta Berencana*, Jakarta: Deppen RI (Ejaan disesuaikan).
- 
- 1961 *Penetapan Tujuh Bahan Pokok Indoktrinasi*, Bandung: Dua-R (Ejaan disesuaikan).
- 
- 1963 *Deklarasi Ekonomi*, Jakarta: Yayasan Prapanca (Ejaan disesuaikan).

Emil Salim

1965 *Sistem Ekonomi dan Ekonomi Indonesia*, Jakarta: Departemen Urusan Research Nasional (Ejaan disesuaikan).

Feith, Herbert

1963 "Dynamics of Guided Democracy" dalam Ruth T. McVey (ed), *Indonesia*, New Haven: Human Relation Area File Press (Ejaan disesuaikan).

---

1980 *Merosotnya Demokrasi Konstitusional di Indonesia* (terj. ringkas), Jakarta: PSPI.

---

1995 *Soekarno-Militer Dalam Demokrasi Terpimpin*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

Feith, Herbert dan Lance Castles

1988 *Pemikiran Politik Indonesia 1945-1965*, Jakarta: LP3ES.

Galbraith, John Kenneth

1964 *Pembangunan Ekonomi Dalam Perspektif*, Jakarta: Pembangunan Jakarta (Ejaan disesuaikan).

Glassburner, Bruce

1971 "Economic Policy-Making in Indonesia 1950-1957", dalam Bruce Glassburner (ed), *The Economy of Indonesia: Selected Readings*, Ithaca: Cornell University Press.

---

1971 "Indonesian Economic Policy after Soekarno", dalam Bruce Glassburner (ed), *The Economy of Indonesia: Selected Readings*, Ithaca: Cornell University Press.

---

1978 "Political Economy and the Soeharto Regime", *BIES*, No. 3, Nopember 1978.

Gottschalk, Louis

1986 *Mengerti Sejarah* (terj.), Jakarta: UI-Press.

Hadari Nawawi

1987 *Metode Penelitian Bidang Sosial*, Yogyakarta: UGM-Press.

Hendra Esmara

1986 *Politik Perencanaan Pembangunan: Teori, Kebijakan dan Prospek*, Jakarta: Gramedia.

Higgins, Benjamin

1957 *Economic Stabilization and Development in Indonesia*, New York: Institute of Pacific Relations.

I Gusti Ngurah Agung

1992 *Metode Penelitian Sosial: Pengertian dan Pemakaian Praktis*, Jakarta: Gramedia.

Ismail Sunny

1972 *Pertanggungjawaban Presiden Menurut Konstitusi Indonesia*, Jakarta: FH-UI.

KAMI FE-UI

1984 *Jalus Baru Sesudah Runtuhnya Ekonomi Terpimpin*, Jakarta: Sinar Harapan.

Koentjaraningrat

1989 *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*, Jakarta: Gramedia.

Kuntowijoyo

1994 *Metodologi Sejarah*, Yogyakarta: Tiara Wacana.

1995 *Pengantar Ilmu Sejarah*, Yogyakarta: Yayasan Bentang Budaya.

Leirissa, R.Z dkk

1996 *Sejarah Perekonomian Indonesia*, Jakarta: Depdikbud.

Lev, Daniel S.

1966 *The Transition to Guided Democracy: Indonesian Politics 1857-1959*, Ithaca: Cornell University Press.

Mackie, J.A.C

1967 *Problems of Indonesian Inflation*, Ithaca New York: Cornell Modern Indonesian Project.

1971 "The Indonesian Economy: 1950-1963" dalam Bruce Glassburner (ed), *The Economy of Indonesia: Selected Readings*, Ithaca: Cornell University Press.

Marwati Djoened Poesponegoro, dkk

1984 *Sejarah Nasional Indonesia VI*, (Jakarta: Balai Pustaka).

Masykur Wiratmo

1992 *Ekonomi Pembangunan: Ikhtisar Teori, Masalah dan Kebijakan*, Yogyakarta: Media Widya Mandala.

- McVey, Ruth T.  
1977 "Post-Revolutionary Transformation of the Indonesian Army", *Indonesia*, No. 11 April 1977.
- Moedjanto, G  
"Demokrasi Terpimpin", *SPPS*, Sei XV, No. 1, 1988.
- 
- 1993 *Indonesia Abad Ke-20 Jilid I: Dari Kebangkitan Nasional Sampai Linggarjati*, Yogyakarta: Kanisius.
- 
- 1993 *Indonesia Abad Ke-20 Jilid II: Dari Perang Kemerdekaan Pertama sampai PELITA III*, Yogyakarta: Kanisius.
- Muhamad Dawam Rahardjo  
1983 *Esei-Esei Ekonomi Politik*, Jakarta: LP3ES.
- Mohammad Hatta  
1954 *Kumpulan Karangan Jilid IV*, Jakarta: Penerbit dan Balai Buku Indonesia (Ejaan disesuaikan).
- 
- 1958 *Beberapa Pasal Ekonomi: Jalan Ke Ekonomi dan Bank II*, Jakarta: Balai Pustaka (Ejaan disesuaikan).
- 
- 1960 *Ekonomi Terpimpin*, Jakarta: Fasco (Ejaan disesuaikan).
- 
- 1967 *Persoalan Ekonomi Sosialis Indonesia*, Jakarta: Djambatan (Ejaan disesuaikan).
- 
- 1972 *Pikiran-Pikiran Dalam Bidang Ekonomi Untuk Mencapai Kemakmuran Yang Merata*, Jakarta: Inti Idayu Press.
- 
- 1976 *Politik Ekonomi*, Bandung: Tarsito.
- 
- 1983 *Kumpulan Pidato II*, Jakarta: Inti Idayu Press.
- Mohammad Hatta dan Roeslan Abdulgani  
1977 *Penjabaran Pasal 33 UUD'45*, Jakarta: Mutiara.
- Mohammad Sadli  
1972 "Foreign Investment in Developing Countries Indonesian", dalam Peter Drysdale (ed), *Direct Investment in Asia and the Pacific*, Toronto: University of Toronto Press.

- Mohammad Yamin  
1959 *Naskah Persiapan UUD'45 Jilid I, Jakarta*" Siguntang (Ejaan disesuaikan).
- 
- t.t. *Pembangunan Semesta, Jakarta: NV. Nusantara.*
- Mohtar Mas'ood  
1989 *Ekonomi dan Struktur Politik: Orde Baru 1966-1971, Jakarta: LP3ES.*
- Mubyarto  
1990 *Sistem dan Moral Ekonomi Indonesia, Jakarta: LP3ES.*
- Nasution, Adnan Buyung  
1995 *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia: Studi Sosio-Legal Atas Konstituante 1956-1959, Jakarta: Pustaka Utama Grafiti.*
- Nasution, A.H.  
1979 *Sekitar Perang Kemerdekaan Jilid II: Periode KMB, Jakarta: Disjarah-AD dan Angkasa Bandung.*
- 
- 1981 *Laksanakan UUD'45 Secara Murni dan Konsekuensi, Jakarta: Yayasan LKB.*
- Notosoetardjo  
1956 *Dokumen-Dokumen KMB: Sebelum, Sesudah dan Perubahannya, Jakarta: Endang (Ejaan disesuaikan)*
- Oey Beng To  
1991 *Sejarah Kebijakan Moneter Indonesia Jilid I: 1945-1958, Jakarta: LPPI.*
- 
- 1993 *Sejarah Kebijakan Moneter Indonesia Jilid II: 1959-1966, Jakarta: LPPI.*
- Paauw, Douglas S.  
1960 *Financing Economic Development: The Indonesian Case, New York: The Free Press of Glencoe.*
- 
- 1963 "From Colonial to Guided Economy", dalam Ruth T. McVey (ed), *Indonesia, New Haven: Human Relation Area File Press.*
- Panglaykim, J.  
1967 *An Indonesian Experience With Its State Trading Corporation, Jakarta: Universitas Indonesia Press (Ejaan disesuaikan).*
- Panitia Seminar Pancasila  
1959 *Seminar Pancasila Ke-1, Yogyakarta: PSP (Ejaan disesuaikan).*

- Ramlan Surbakti  
1992 *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia.
- Roeslan Abdulgani  
t.t. *Pancasila: The Prime Mover of the Indonesian Revolution*, Jakarta: —
- 
- 1987 *Indonesia Menatap Masa Depan*, Jakarta: Pustaka Merdeka.
- Seda, Frans  
1992 *Simfoni Tanpa Henti: Ekonomi Politik Masyarakat Baru Indonesia*, Jakarta: Grasindo.
- SEMA FH-UI  
1960 *Bunga Rampai Ekonomi*, Jakarta: MIPI (Ejaan disesuaikan)
- Siahaan, Bisuk  
1996 *Industrialisasi Di Indonesia: Sejak Hutang Kehormatan Sampai Banting Stir*, Jakarta: Pustaka Data.
- Sjahrir  
1986 *Ekonomi Politik Kebutuhan Pokok: Tinjauan Prospektif*, Jakarta: LP3ES.
- Soekarno  
1959 *Di Bawah Bendera Revolusi Jilid I*, Jakarta: Panitia DBR (Ejaan disesuaikan).
- 
- 1959 *Di Bawah Bendera Revolusi Jilid II*, Jakarta: Panitia DBR (Ejaan disesuaikan).
- Sumitro Djojohadikusumo  
1953 *Persoalan Ekonomi Di Indonesia*, Jakarta: Indira: (Ejaan disesuaikan).
- 
- 1981 *Indonesia Dalam Perkembangan Dunia: Kini Dan Masa Datang*, Jakarta: LP3ES.
- Sundhaussen, Ulf  
1986 *Politik Militer Indonesia 1945-1967*, Jakarta: LP3ES.
- Sutan Sjahrir  
1982 *Sosialisme Indonesia Pembangunan* (Kump. tulisan), Jakarta: LEPPENAS.
- Tim Kompas  
1980 *I.J.Kasimo: Hidup dan Perjuangannya*, Jakarta: Gramedia.
- Tim Penyusun Kamus PPPB  
1990 *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Depdikbud-Balai Pustaka.

Tom Gunadi

1985 *Sistem Perekonomian Menuurt Pancasila Dan UUD'45*,  
Bandung: Angkasa.

Weinstein, Franklin B.

1976 *Indonesian Foreign Policy and Dilema of Depedence*,  
New York: Cornell University Press.

Widjaja, Albert

1988 *Budaya Politik dan Pembangunan Ekonomi*, Jakarta:  
LP3ES.

Yahya Muhaimin

1982 *Perkembangan Militer Dalam Politik Indonesia:  
1945 - 1966*.

---

1991 *Bisnis Dan Politik: Kebijaksanaan Ekonomi  
Indonesia 1950-1980*, Jakarta: LP3ES.

#### Majalah

*Penabur*, 27 Oktober 1957

*Penabur*, 27 Oktober 1958

*Penabur*, 10 Nopember 1958

*Penabur*, 15 Nopember 1958

*Penabur*, 25 Oktober 1959

*Penabur*, 21 Pebruari 1960

*Penabur*, 13 Maret 1960

*Prisma*, No. 8, Th. V Agustus 1976

*Prisma*, No. 1, Th. VII Pebruari 1978

*Prisma*, No. 7, Th. VIII Juli 1979

*Prisma*, No. 1, Th. XI Januari 1982

*Prisma*, No. 1, Th. XII Januari 1983

*SPPS*, No. 1, Seri XV Pebruari 1988

PLAGIAT MERUPAKAN TINDAKAN TIDAK TERPUJI



# LAMPIRAN

Tabel 1

Keadaan Peredaran Uang di Jawa  
Sampai Desember 1945

|  |                |
|--|----------------|
| 1. Mata uang pendudukan Jepang                                 | 1.600.000.000  |
| 2. Sisa dari Pemerintah Hindia<br>Belanda dan De Javasche Bank | 300.000.000    |
| 3. Mata uang cadangan yang disita<br>oleh NICA                 | 2.000.000.000  |
| <hr/>  |                |
| Jumlah   | 39.000.000.000 |

Sumber: Marwati Djoened Poesponegoro dkk., *Sejarah Nasional Indonesia Jilid VI*, (Jakarta: Depdikbud Balai Pustaka, 1984), hlm. 218.

Tabel 2

Neraca Perdagangan dan Rekening Transaksi Berjalan  
 Dalam Neraca Pembayaran 1960-1966  
 (Dalam Juta Dollar AS)

|                             | 1960 | 1961   | 1962 | 1963 | 1964 | 1965 | 1966 |
|-----------------------------|------|--------|------|------|------|------|------|
| Ekspor FOB                  | 881  | 766    | 711  | 616  | 632  | 634  | 714  |
| Impor FOB                   | -749 | -1.058 | -737 | -562 | -590 | -610 | -596 |
| Neraca Pembayaran           | +132 | -292   | -26  | +54  | +42  | +24  | +118 |
| Jasa (netto)                | -216 | -231   | -222 | -282 | -272 | -272 | -241 |
| Rekening Transaksi Berjalan | -84  | -523   | -248 | -228 | -230 | -248 | -123 |

Sumber: Mohtar Mas'ood, *Ekonomi dan Struktur Politik: Orde Baru 1966-1971*, (Jakarta: LP3ES, 1989), hlm. 49.

Tabel 3

Peningkatan Biaya Hidup  
Tahun 1961 - 1965



| Tahun | % dari tahun sebelumnya |
|-------|-------------------------|
| 1961  | 674                     |
| 1962  | 183                     |
| 1963  | 114                     |
| 1964  | 118                     |
| 1965  | 380                     |

Sumber: Albert Widjaja, *Budaya Politik dan Pembangunan Ekonomi*, (Jakarta: LP3ES, 1988), hlm. 101.

Tabel 4

Penyebaran Investasi Rp. 240 Milyar

| No.   | Bidang                                    | Jumlah<br>(dalam %) | Jumlah |            |
|-------|---|---------------------|--------|------------|
|       |   |                     | Proyek | Proyek Cad |
| I.    | Mental dan Rohani                         | 7,42                |        |            |
|       | 1. Pendidikan                             |                     | 43     | 14         |
|       | 2. Kebudayaan                             |                     | 9      | 5          |
| II.   | Penelitian                                | 1,11                | 16     | -          |
| III.  | Kesejahteraan Rakyat                      | 2,58                | 11     | -          |
| IV.   | Pemerintahan                              | 1,51                | 6      | 3          |
| V.    | Pembangunan Khusus                        | 12,50               | 1      | -          |
| VI.   | Produksi                                  | 45,02               | -      | -          |
|       | 1. Produksi                               |                     | 81     | 8          |
|       | 2. Pangan                                 |                     | 8      | -          |
|       | 3. Sandang                                |                     | 7      | -          |
|       | 4. Perabotan                              |                     | 6      | -          |
| VII.  | Distribusi<br>(Distribusi dan Komunikasi) | 25,16               | 144    | 3          |
| VIII. | Keuangan<br>(Termasuk tourisme)           | 4,70                | 3      | -          |
|       | J u m l a h                               | 100,00              | 335    | 33         |

Sumber: Departemen Penerangan RI, *Amanat Pembangunan Presiden Tanggal 28 Agustus 1959 pada Sidang Pleno DEPERNAS*, (Jakarta: Deppen RI, 1959), hlm. 19. (Ejaan disesuaikan)

Tabel 5

Proyeksi Pengeluaran Negara dalam Sektor-sektor  
Rencana Pembangunan Semesta Berencana Delapan Tahun  
Proyek A

| Sektor   | Dalam Juta<br>Rupiah | Sebagai Presen-<br>tase Pengeluar-<br>an total |
|--|----------------------|--|
| 1. Pertanian   | 26.692               | 11,2   |
| 2. Industri  | 65.837               | 27,4   |
| 3. Ketenagaan  | 14.150               | 5,9  |
| 4. Transportasi dan Komu-<br>nikasi                                    | 58.980               | 24,7   |
| 5. Pendidikan dan Peneli-<br>tian                                      | 18.914               | 7,8  |
| 6. Kesehatan, Perumahan,<br>Kesejahteraan                              | 8.188                | 3,4  |
| 7. Hukum   | 2.032                | 0,8  |
| 8. Proyek Khusus (Tidak<br>Terspesifikasi - mili-<br>ter dan keamanan) | 30.000               | 12,5   |
| 9. Rupa-rupa   | 15.207               | 6,3  |
| J u m l a h  | 240.000              | 100,0  |

Sumber: Sjahrir, *Ekonomi Politik Kebutuhan Pokok: Tinjauan Prospektif*, (Jakarta: LP3ES, 1986), hlm. 80.

Tabel 6

## Pendapatan dan Belanja Pemerintah

Tahun 1959 - 1966

(Dalam Jutaan Rupiah)

| Tahun | Pendapatan | Belanja | Defisit/<br>Surplus | Defisit<br>sebagai %<br>terhadap<br>pendapatan |
|-------|------------|---------|---------------------|--|
| 1959  | 30         | 44      | -14                 | 47%  |
| 1960  | 50         | 58      | - 8                 | 16%  |
| 1961  | 62         | 88      | -26                 | 42%  |
| 1962  | 75         | 122     | -47                 | 60%  |
| 1963  | 162        | 330     | -168                | 104%   |
| 1964  | 283        | 681     | -398                | 141%   |
| 1965  | 923        | 2.526   | 1.603               | 174%   |
| 1966  | 13.142     | 29.433  | -16.291             | 124%   |

Sumber: Mohtar Mas'ood, *Ekonomi dan Struktur Politik: Orde Baru 1966-1971*, (Jakarta: LP3ES, 1989), hlm. 47.

Tabel 7

Volume Uang yang Beredar dan Defisit  
Anggaran Belanja Pemerintah

| Tahun | Volume Uang<br>(dalam juta<br>rupiah) | Pertambahan | Penerimaan<br>(dalam ju-<br>ta rupiah) | Defisit<br>(dalam juta<br>rupiah) |
|-------|---------------------------------------|-------------|--|-----------------------------------|
| 1960  | 47.800                                | 11xth1950   | 53.650                                 | 6.900                             |
| 1961  | 67.000                                | 16xth1950   | 66.040                                 | 31.760                            |
| 1962  | 136.000                               | 32xth1950   | 77.200                                 | 64.350                            |
| 1963  | 265.000                               | 61xth1950   | 153.300                                | 181.160                           |
| 1964  | 625.000                               | 146xth1950  | 283.390                                | 886.610                           |
| 1965  | 2.200.000                             | 512xth1950  | 700.000                                | 1.200.000                         |

Sumber: Tom Gunadi, *Sistem Perekonomian Menurut Pancasila dan UUD '45*, (Bandung: Angkasa, 1985), hlm. 347.

Tabel 8

Volume Uang yang Beredar Antara  
1960 - 1966

| Tahun | Jumlah Uang<br>(dalam Milyar Rupiah) | % Kenaikan Uang<br>yang Beredar |
|-------|--------------------------------------|---------------------------------|
| 1960  | 48                                   | -                               |
| 1961  | 68                                   | 41,67%                          |
| 1962  | 136                                  | 100,00%                         |
| 1963  | 278                                  | 104,41%                         |
| 1964  | 725                                  | 160,79%                         |
| 1965  | 2.572                                | 254,76%                         |
| 1966  | 22.208                               | 763,45%                         |

Sumber: Bisuk Siahaan, *Industrialisasi di Indonesia: Sejak Hutang Kehormatan Sampai Banting Stir*, Jakarta: Pustaka Data, 1996), hlm. 337.



Tabel 9

Hutang Luar Negeri Indonesia sampai  
31 Desember 1965 (Juta Dollar AS)

| Donor                        | Jangka Mene-<br>ngah/Panjang | Jangka<br>Pendek | Jumlah  | Persentase<br>dan total |
|------------------------------|------------------------------|------------------|---------|-------------------------|
| Negara-negara<br>Komunis     | (1.361)                      | (43)             | (1.404) | (59,5%)                 |
| 1. Uni Soviet                | 980                          | 10               | 990     | 41,9%                   |
| 2. Yugoslavia                | 108                          | 7                | 115     | 4,8%                    |
| 3. Lainnya*                  | 228                          | 26               | 299     | 12,6%                   |
| Negara-negara<br>Barat       | (539)                        | (48)             | (587)   | (24,8%)                 |
| 1. Amerika Serikat           | 172                          | 7                | 179     | 7,5%                    |
| 2. Jerman Barat              | 112                          | 10               | 122     | 5,1%                    |
| 3. Perancis                  | 113                          | 2                | 115     | 4,8%                    |
| 4. Lainnya**                 | 142                          | 29               | 171     | 7,2%                    |
| Negara-negara<br>Asia        | (176)                        | (85)             | (261)   | (11,0%)                 |
| 1. Jepang                    | 168                          | 63               | 231     | 9,7%                    |
| 2. Lainnya***                | 8                            | 22               | 30      | 1,2%                    |
| Negara-negara<br>Afrika      |                              |                  |         |                         |
| 1. Mesir                     | 3                            | 1                | 4       | 0,1%                    |
| Badan-badan<br>Internasional |                              |                  |         |                         |
| 1. IMF                       | 102                          | -                | 102     | 4,3%                    |
| J u m l a h                  | 2.181                        | 117              | 2.358   | 100,0%                  |

Catatan:

\* : Polandia, Cekoslovakia, Jerman Timur, Hongaria, RRC.

\*\* : Italia, Inggris, Nederland, Swiss.

\*\*\*: Pakistan dan India.

Sumber: Mohtar Mas'ood, *Ekonomi dan Struktur Politik: Orde Baru 1966 - 1971*, (Jakarta: LP3ES, 1989), hlm. 49.