

INDUSTRIALISASI DALAM RANGKA PEMBANGUNAN NASIONAL*

Soedjono HOEMARDANI

Pembangunan nasional telah menjadi putusan politik rakyat Indonesia. Keputusan tersebut telah pula dikukuhkan secara konstitusional, yaitu sebagai bagian pokok dari Garis-garis Besar Haluan Negara yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Pembangunan nasional secara konsepsional merupakan salah satu sendi di dalam strategi nasional kita. Sebagaimana kita ketahui, strategi nasional yang telah menjadi pilihan bangsa kita terdiri dari tekad untuk melaksanakan UUD 1945 secara murni dan konsekuen dan tekad untuk melaksanakan pembangunan nasional secara berencana, bertahap, semesta dan terpadu.

Pembangunan nasional, sebagai pilihan eksistensi bangsa kita saat ini maupun sebagai persiapan untuk menghadapi tantangan-tantangan di masa mendatang dalam rangka mengemban kelangsungan hidup bangsa dan negara ini, adalah suatu masalah strategi. Dengan demikian maka industrialisasi sebagai bagian dari pembangunan itu juga merupakan suatu masalah strategi yang untuk penanganan dan pengembangannya memerlukan pemikiran-pemikiran yang sifatnya strategis. Maka itu, seminar yang diselenggarakan ini tidaklah dimaksudkan untuk membahas masalah industrialisasi sebagai masalah industrialisasi semata-mata, akan tetapi yang ingin dibahas dan dipelajari adalah masalah industrialisasi sebagai bagian dari pembangunan nasional. Dengan kata lain: kita ingin membahas dan mempelajari industrialisasi sebagai bagian dari strategi nasional.

*Diambil dari Pidato Pembukaan Seminar tentang Industrialisasi Dalam Rangka Pembangunan Nasional, yang diselenggarakan oleh CSIS, Jakarta, 10-12 Desember 1981. Bapak Soedjono HOEMARDANI adalah Inspektur Jenderal Pembangunan dan Ketua Kehormatan CSIS.

Dengan latar belakang pemikiran itu maka perlu dikemukakan bahwa diselenggarakannya seminar ini bukan pula karena anggapan bahwa kita masih belum mempunyai atau masih dalam tahap mencari-cari konsepsi yang jelas. Konsepsi itu sudah ada, dan itu dituangkan di dalam Garis-garis Besar Haluan Negara.

Garis-garis Besar Haluan Negara memuat ketentuan mengenai Pola Dasar Pembangunan Nasional. Pola Dasar ini menjadi landasan bagi penyusunan Pola Umum Pembangunan Nasional dengan jangka waktu 25 sampai 30 tahun. Pada saat ini kita berada di tengah pelaksanaan Pelita Ketiga, sehingga dapat dikatakan bahwa kita sedang berada di tengah kurun waktu pelaksanaan pembangunan jangka panjang tersebut. Sebagaimana kita ketahui pembangunan jangka panjang itu dilaksanakan secara bertahap, dan tujuan tiap tahap pembangunan adalah untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan serta meletakkan landasan yang kuat untuk pembangunan tahap berikutnya.

Ditinjau dari segi usaha industrialisasi, pertumbuhan industri sejak Orde Baru telah memberikan sumbangan yang besar terhadap pencapaian tujuan tiap tahap pembangunan tersebut. Sebagai konsekuensi logis dari tekad Orde Baru untuk melaksanakan pembangunan nasional sebagai bagian dari konsep strategi dasarnya, dengan berpedoman kepada ketentuan-ketentuan Garis-garis Besar Haluan Negara, peranan industrialisasi dalam tahap-tahap pembangunan semakin menjadi penting, bahkan diharapkan bahwa pada akhirnya sektor industri itu akan menjadi tulang punggung dan dinamisator pembangunan di bidang ekonomi, dan karena itu juga akan mempunyai dampaknya terhadap pembangunan nasional secara menyeluruh.

Keberhasilan yang telah dicapai dalam usaha industrialisasi selama kurun waktu itu pada gilirannya menimbulkan problema baru. Hal ini memang sesuai dengan dalil pembangunan itu sendiri, yang pada hakikatnya menginginkan terjadinya perubahan, dan setiap perubahan akan selalu membawa permasalahan-permasalahan baik yang bersifat langsung maupun yang sifatnya tidak langsung. Kiranya perlu ditekankan bahwa problema itu sendiri tidak akan muncul sekiranya tidak terjadi keberhasilan. Maka itu munculnya problema tersebut lebih merupakan refleksi sukses dan bukan merupakan pertanda kegagalan.

Tidak ada pilihan lain kecuali bahwa kita harus menghadapi problema tersebut. Kita harus menjawab tuntutan-tuntutan baru. Pembangunan nasional telah menjadi pilihan eksistensi kita, dan dalam rangka itu tidak ada pilihan lain kecuali bahwa industrialisasi harus terus ditingkatkan. Apalagi karena tantangan-tantangan yang sekarang sudah kita rasakan dan akan men-

jadi semakin besar di dalam perkembangan di masa yang akan datang tidak saja timbul dari perkembangan di dalam negeri akan tetapi juga akan timbul dari perkembangan global. Dalam menghadapi dan menanggulangi kemungkinan-kemungkinan tersebut, kita tidak hanya harus cermat dan saksama, melainkan kita juga harus tetap waspada.

Dalam menghadapi perkembangan yang demikian itu, kiranya kita harus mencamkan amanat Bapak Presiden yang disampaikan oleh beliau pada Pembukaan Rapat Kerja Departemen Perindustrian pada tanggal 10 Juni 1981 di Istana Negara. Pada kesempatan itu Bapak Presiden mengemukakan bahwa: "pembangunan sektor industri harus berkembang bertahap, seirama dan serasi dengan pembangunan sektor lain dan perkembangan nasional masyarakat kita". Selanjutnya Bapak Presiden memberikan peringatan bahwa "tumbuhnya industri baru, jika tidak kita arahkan secara tepat, dapat menghambat tercapainya tujuan pembangunan dan bahkan dapat melumpuhkan sektor industri itu sendiri". Karena itu Bapak Presiden mengajak kita semua "untuk merenungkan kembali strategi pembangunan industri dalam kerangka strategi besar pembangunan nasional kita". Dan selanjutnya beliau menegaskan bahwa "tujuan-tujuan yang luas tetapi bulat dan terpadu dari pembangunan kita itu mengharuskan kita tidak boleh berpikir dan bertindak sendiri-sendiri atau berkotak-kotak".

Merenungkan kembali strategi pembangunan industri dalam kerangka strategi besar pembangunan nasional itulah merupakan pertimbangan utama dipilihnya tema seminar ini. Oleh karena itu seminar ini tidak dimaksudkan untuk mengadakan tinjauan atas aspek-aspek teknis semata-mata, karena mengenai hal-hal ini departemen-departemen yang bersangkutan akan lebih kompeten untuk melakukannya. Dalam pada itu sebagai telah dikemukakan di atas, maka kita tidak berpangkal atas anggapan bahwa strategi pembangunan yang ditempuh selama ini adalah kurang tepat. Strategi yang ditempuh pada masa lalu itu adalah langkah pilihan yang paling cocok sesuai dengan situasi dan kondisi yang berlaku.

Keberhasilan Orde Baru dalam membangun sektor industri tidak perlu diragukan lagi. Namun demikian, sebagaimana lazimnya dan seperti yang telah diutarakan di atas, dalam setiap perjuangan bangsa yang dinamis dan berhasil, pilihan langkah yang cocok dan tepat untuk tahap pembangunan tertentu belum tentu akan mendatangkan hasil yang baik pada tahap pembangunan berikutnya. Adakalanya usaha untuk mempertahankan momentum yang telah dicapai dalam kenyataannya akan menjadi lebih sukar dibandingkan dengan usaha untuk mencapai momentum itu sendiri, satu dan lain hal karena permasalahannya sudah menjadi jauh lebih kompleks dibandingkan dengan saat dicapainya momentum tersebut.

Khusus dalam hubungannya dengan pembangunan sektor industri, maka pada saat dimulainya usaha pembangunan oleh Orde Baru, keadaan perekonomian waktu itu pada umumnya masih agak berantakan sehingga perhatian perlu banyak dicurahkan pada usaha-usaha rehabilitasi dan stabilisasi ekonomi, sedangkan sektor industri sendiri praktis belum berdaya. Keadaan sekarang jauh berlainan. Perekonomian Indonesia sudah jauh lebih mantap dan kuat, dan mampu untuk mencapai stabilitas yang dinamis, dengan laju pertumbuhan tahunan yang secara terus menerus dipertahankan pada tingkat yang menggembirakan dan dapat dibanggakan. Industri-industri yang tadinya belum ada sekarang sudah banyak bertumbuhan.

Di samping itu, dan yang lebih penting lagi, kita semakin menjadi sadar bahwa Indonesia adalah negara besar, serta mempunyai potensi dan kemampuan untuk mencapai kekuatan ekonomi dengan sektor industri yang menjadi tulang punggungnya. Tahap pembangunan yang sudah dicapai di sektor industri telah memungkinkan dilakukannya usaha-usaha konsolidasi sehingga akan tercapai optimalisasi dalam penggunaan kapasitas produksi, yang pada gilirannya akan memungkinkan dicapainya rasionalisasi dalam pembangunan industri selanjutnya. Dengan tercapainya optimalisasi dan rasionalisasi, maka akan dapat dicapai pula akselerasi dalam proses industrialisasi, sehingga pada akhir Repelita Kelima, dan tidak perlu menunggu dilampauinya Repelita Keenam, mungkin sudah dapat dicapai struktur ekonomi yang seimbang, ialah struktur ekonomi dengan titik berat kekuatan industri yang didukung oleh bidang pertanian yang kuat.

Apa yang dikemukakan di atas bukanlah permainan kata-kata secara berlebihan, dengan mengetengahkan khayalan-khayalan muluk. Semuanya itu didasarkan atas analisa terhadap apa yang telah dicapai oleh sektor industri pada khususnya dan keseluruhan perekonomian pada umumnya di satu pihak, dan potensi kekayaan serta sumber daya alam dan tenaga manusiawi di bumi pertiwi Indonesia di lain pihak.

Analisa terhadap faktor-faktor tersebut, dikaitkan dengan gejala-gejala dalam perekonomian dunia, akan menunjukkan bahwa Indonesia mampu dan mempunyai potensi untuk menjadi negara besar di bidang ekonomi. Persoalannya adalah apakah kita ingin dan mau untuk menjadi negara besar di bidang ekonomi, sedangkan penelaahan yang mendalam terhadap persoalan tersebut pada akhirnya akan menyinggung masalah pokoknya, yakni apakah kita mempunyai niat dan kebulatan tekad untuk menggerakkan semua potensi yang ada demi tercapainya akselerasi dalam proses industrialisasi, sebagai tulang punggung untuk menjadikan Indonesia menjadi negara seperti itu.

Sebelum meninjau masalahnya, dua pertanyaan pokok harus dijawab terlebih dahulu. Pertama, apakah akselerasi dalam proses industrialisasi itu sendiri perlu dan harus dilakukan. Dan kedua, apakah akselerasi mungkin dan dapat dilaksanakan.

Mengenai pertanyaan pertama, pendekatannya haruslah berdasarkan pada fakta dan bukan falsafah, pada data dan bukan dogma. Fakta dan data yang tersedia memang jauh dari sempurna: namun demikian, dalam garis besarnya masih dapat dipergunakan tanpa banyak mengubah secara substantif konklusi dasarnya.

Pada awal usaha pembangunan Orde Baru, sumbangan sektor industri terhadap pembentukan produk bruto nasional mencapai sedikit di atas 9%, sedangkan pada akhir Pelita Ketiga diproyeksikan akan mencapai kurang dari 13%. Kalau kecenderungan peningkatannya tetap dipertahankan, diperkirakan bahwa sumbangan sektor industri setelah dilampauinya Repelita Kelima dan Keenam baru akan mencapai di antara 15-20%. Maka dapat dipertanyakan apakah angka tersebut memenuhi kehendak Garis-garis Besar Haluan Negara untuk mencapai struktur ekonomi dengan titik berat kekuatan industri.

Jawabannya pasti tidak. Betapapun pesatnya laju pertumbuhan yang dicapai oleh sektor industri di masa lampau, tingkatnya masih belum cukup tinggi untuk dapat membawa perubahan struktur ekonomi yang berarti. Memang Garis-garis Besar Haluan Negara tidak menetapkan berapa persen seharusnya sumbangan sektor industri terhadap produksi nasional, sehingga ada angka yang nyata untuk dapat mengukur tercapainya titik berat kekuatan industri. Walaupun demikian tanpa adanya akselerasi dalam proses industrialisasi, sasaran jangka panjang Garis-garis Besar Haluan Negara kemungkinan besar tidak tercapai dalam kurun waktu yang telah ditetapkan.

Selama ini sumber dinamika pertumbuhan industri lebih banyak terletak pada usaha-usaha penggantian atau substitusi impor untuk produk-produk pada tahap terakhir proses produksi, terutama barang-barang konsumsi, walaupun usaha substitusi impor untuk hasil-hasil industri-industri yang lebih ke hulu sudah banyak dilakukan. Sukar diharapkan bahwa sumber dinamika tersebut akan dapat dipertahankan terus, terutama karena berkat keberhasilan yang telah dicapai maka peluang pasaran domestiknya menjadi semakin ciut sedangkan kemampuan untuk mengekspor hasil-hasil industri belum banyak berkembang.

Di samping itu, dan yang lebih bersifat fundamental, pola pertumbuhan tersebut cenderung untuk menjurus pada pelebaran struktur industri, tetapi

atas dasar pijakan landasan struktural yang dangkal dan sempit. Jalinan keterkaitan-keterkaitan yang ditimbulkannya, baik kaitan-kaitan antar industri maupun antara sektor industri dan sektor-sektor produksi lain dalam perekonomian, sifatnya minimal. Industri-industri yang tambah lebih banyak mempunyai hubungan-hubungan keterkaitan dengan industri-industri di luar negeri, bukan dengan industri-industri domestik. Khusus dalam hubungannya dengan industri-industri besar, menengah dan kecil, produk-produk yang dihasilkannya masih lebih bersifat kompetitif dan bukannya komplementer. Struktur industri pada dasarnya masih lemah dan rawan.

Pola pertumbuhan industri yang di waktu lalu telah membawa keberhasilan dikuatirkan bahkan akan memperbesar kerawanan sektor industri bila untuk masa yang akan datang masih tetap dipertahankan. Dengan demikian dirasakan perlu adanya orientasi baru dalam strategi pembangunan industri. Orientasi baru ini penting justru apabila kita berlandaskan pada konsepsi dasar Garis-garis Besar Haluan Negara. Orientasi baru tadi perlu dilakukan dalam perumusan strategi pelaksanaan operasionalnya, tetapi bukan dalam rangka pembentukan kerangka konseptual yang baru.

Khusus mengenai orientasi baru dalam strategi pembangunan industri ini, akan diungkapkan oleh Bapak Ali Moertopo, Ketua Kehormatan CSIS, pada waktu beliau membahas Tinjauan Strategis Mengenai Industrialisasi. Pemikiran-pemikiran itu dikemukakan sebagai suatu sumbangsih pemikiran kepada usaha mencapai kesejahteraan, kemajuan, dan kejayaan bangsa Indonesia. Dengan segala keterbatasan yang ada, diakui bahwa masih banyak kekurangan dan kelemahannya. Namun demikian, diharapkan bahwa melalui diskusi yang konstruktif dalam forum ini akan dicapai hasil-hasil yang akan membantu penyempurnaan pelaksanaan tugas kita sebagai Warga Negara Indonesia untuk berpartisipasi secara aktif dalam melangsungkan pembangunan nasional.

Masalahnya memang merupakan masalah besar, dan menyangkut ruang lingkup yang sangat luas. Kompleksitas permasalahannya kelihatan jelas sekali karena setiap usaha kita untuk menghasilkan buah pemikiran harus dan mutlak dilakukan dalam kerangka strategi besar pembangunan nasional kita. Berdasarkan pokok pikiran bahwa hakikat pembangunan nasional adalah pembangunan Manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan masyarakat Indonesia, maka orientasi baru dalam strategi pembangunan industri haruslah mampu memberikan hasil-hasil positif dalam mencapai tujuan pembangunan nasional untuk mewujudkan suatu masyarakat adil dan makmur yang merata material dan spiritual berdasarkan Pancasila.

Maka dalam menyelenggarakan seminar ini, CSIS menganut pandangan bahwa industrialisasi saja tidak menjamin tercapainya tujuan nasional, tetapi

industrialisasi yang terarahkan secara tepat mutlak diperlukan dalam rangka mencapai tujuan nasional. Di balik pandangan ini, dengan pepekanan pada kata-kata industrialisasi yang terarahkan, ada anggapan-anggapan tertentu.

Pertama, walaupun industrialisasi mencakup segala bentuk dan macam usaha pembangunan dan pengembangan industri, tidak semuanya sesuai dengan usaha pembangunan nasional. Timbulnya industri-industri baru yang hanya akan menghambat tercapainya tujuan pembangunan dan bahkan dapat melumpuhkan sektor industri sendiri tidak dibenarkan. Karena itu diperlukan proses industrialisasi yang terarah.

Kedua, walaupun industrialisasi tergantung pada inisiatif dan partisipasi masyarakat, diperlukannya industrialisasi yang terarah mengharuskan adanya peranan aktif negara, baik dalam mendorong dan mendukung kegiatan swasta, maupun dalam mengisi kekosongan-kekosongan yang timbul karena partisipasi sepenuhnya dari swasta tidak dimungkinkan.

Ketiga, dengan industrialisasi yang terarah, dilema atau konflik antara pilihan ke arah pola yang padat modal dan pola yang padat karya dapat dijabatani dalam keterpaduan yang justru saling melengkapi.

Keempat, pada prinsipnya industrialisasi memerlukan dibangunnya industri-industri dasar dan industri-industri berat yang memerlukan investasi besar dan teknologi tinggi serta mengandung berbagai macam resiko, sehingga diperlukan adanya urutan prioritas nasional yang didasarkan pada konsensus nasional. Dalam beberapa hal diperlukan adanya perusahaan-perusahaan raksasa milik swasta, namun harus dicegah pemusatan kekuatan ekonomi pada satu kelompok dalam bentuk monopoli yang merugikan masyarakat. Juga dalam beberapa hal diperlukan partisipasi aktif dari badan-badan usaha milik negara, namun harus dicegah timbulnya sistem *etatisme*.

Kelima, industrialisasi bukanlah semata-mata bersifat sektoral, tetapi merupakan masalah nasional.

Semua itu mengungkapkan bahwa proses industrialisasi yang terarah itu memang kompleks. Namun kompleksitas ini harus kita hadapi. Kompleksitas perlu kita selami, dan terutama kita berusaha untuk menemukan kunci-kunci-keterkaitan dan keterpaduannya, sehingga kita dapat mengembangkan suatu sintesa atas proses yang akan menjadi semakin kompleks tersebut. Kita perlu merumuskan kerangka acuan serta kriteria-kriteria. Apalagi kalau kita melihat proses industrialisasi ini sebagai bagian dari strategi besar pembangunan nasional: keterpaduan itu kiranya harus pula dicari sampai kepada lingkup-lingkup yang lebih luas lagi, seperti misalnya: dampak dan kaitannya

dengan permodalan, teknologi, investasi, pengembangan sumber daya manusianya, lapangan kerja, tenaga kerja, usaha mengatasi pengangguran, politik, wawasan nusantara dan ketahanan nasional.

Walaupun seminar ini pada dasarnya membahas masalah-masalah jangka panjang, namun kita juga perlu meninjaunya dalam rangka mempersiapkan diri untuk pelaksanaan Repelita-Repelita selanjutnya. Di dalam GBHN telah dinyatakan bahwa selama Repelita Keempat akan ditingkatkan industri yang dapat menghasilkan mesin-mesin sendiri, baik industri berat maupun industri ringan yang akan terus dikembangkan dalam Repelita-Repelita selanjutnya. Kata menghasilkan dapat mencakup pengertian yang sangat luas, termasuk kegiatan perakitan sederhana untuk menghasilkan produk akhir berupa mesin. Di lain pihak, kegiatan perakitan saja mungkin tidak akan mengurangi, tetapi malahan dapat mempertinggi ketergantungan terhadap impor, dan cenderung menumbuhkan industri yang tidak efisien.

Apabila kata menghasilkan ditafsirkan dalam hubungannya dengan kegiatan yang berkaitan dengan proses pembuatan (manufacturing) mesin, maka implikasinya jauh berbeda. Pertama, kalau dalam perakitan tidak diperlukan adanya cabang-cabang industri hulu (semua komponen-komponen, termasuk sekrup-sekrupnya, dapat diimpor), proses pembuatan memerlukan, sampai kepada industri dasar bila dikehendaknya pembuatan penuh atau full manufacturing. Kedua, kebutuhan akan penguasaan ketrampilan, keahlian dan teknologi untuk perakitan jauh lebih rendah dibandingkan halnya dengan kegiatan pembuatan. Ketiga, peningkatan kemampuan untuk membuat mesin tidak berarti dapat menghasilkan mesin, tetapi kebutuhan investasinya jauh lebih besar; namun demikian, landasannya akan menjadi lebih mantap dan lebih kuat untuk pada waktunya mampu membuat mesin sendiri. Keempat, dengan struktur industri yang sekarang dan dalam kurun waktu 5-10 tahun yang akan datang usaha pembuatan penuh segala jenis mesin mungkin belum dapat dilakukan secara mantap.

Jadi ketetapan Garis-garis Besar Haluan Negara untuk Repelita Keempat hendaknya ditafsirkan secara fleksibel dan luwes, tetapi tanpa melupakan tujuan akhirnya untuk mampu membuat mesin-mesin sendiri. Dalam Repelita Keempat mungkin kita sudah mampu untuk membuat mesin dan peralatan pertanian yang relatif sederhana, dan sepanjang kemampuannya ada maka kegiatan tersebut harus mendapatkan prioritas. Namun kalau kegiatan untuk menghasilkan mesin dan peralatan yang lebih kompleks hanya terbatas pada perakitan sederhana belaka, mungkin lebih baik ditunda dahulu, dan sementara ini memberikan lebih banyak tekanan pada usaha-usaha persiapan agar kemampuan untuk menjurus pada pembuatan sepenuhnya secara bertahap

dapat lebih dimantapkan. Hal ini dapat dilakukan melalui pembuatan produk-produk antaranya, termasuk suku cadang, komponen dan sub-assemblies.

Secara operasional dan khusus bagi industri permesinan dalam rangka pelaksanaan Repelita Keempat maka pengembangannya dapat dilakukan melalui penanganan subsistem-subsistem strategis dari proses pembuatannya. Kalau keberhasilan dalam pembuatan produk-produk antara di lingkungan subsistem-subsistem strategis dapat merangsang berkembangnya cabang-cabang industri yang menghasilkan produk-produk akhir secara efisien, kebalikannya akan sukar diharapkan dapat terjadi; di samping itu multiplier dan accelerator effects dari pengembangan subsistem-subsistem strategis akan lebih besar karena keterkaitan antara cabang-cabang industri lebih dapat dijamin. Ditinjau dari prospek pemasarannya, kelihatannya lebih luas bagi produk-produk antara dibandingkan dengan produk-produk akhir di lingkungan industri permesinan. Untuk mengembangkan cabang-cabang industri dalam lingkungan subsistem-subsistem strategis dari proses pembuatan produk-produk permesinan; diperlukan berkembangnya industri dasar logam (besi baja dan logam bukan besi), industri yang mengolah produk-produk logam dasar, serta industri yang membuat suku cadang, komponen, dan sub-assemblies dari produk-produk permesinan yang mempunyai prospek pemasaran yang baik. Dengan pendekatan sedemikian maka perhatian kita perlu dipusatkan pada pembangunan industri-industri dasar yang merupakan infrastruktur bagi pengembangan industri permesinan.