

TINJAUAN STRATEGIS MENGENAI INDUSTRIALISASI*

Ali MOERTOPO

PENDAHULUAN

Judul di atas yang dipersiapkan oleh CSIS mengandung dua aspek penting, yang sekaligus juga membatasi ruang lingkup materi pembahasannya. Pertama, dengan judul tersebut fokus pembahasan diletakkan pada masalah industrialisasi. Namun demikian, tidak semua masalah yang berkaitan dengan usaha industrialisasi perlu dibahas, karena permasalahannya harus ditinjau dalam rangka tema umum seminar, yakni Industrialisasi Dalam Rangka Pembangunan Nasional: apa yang perlu dibahas hanyalah terbatas pada masalah-masalah industrialisasi yang relevan dengan pembangunan nasional.

Karena dalam konteks ini masalah industrialisasi mau tidak mau harus dikaitkan dengan kepentingan nasional dan tujuan pembangunan nasional, titik berat pembahasannya akan lebih bersifat politis. Jadi walaupun teori-teori mengenai industrialisasi telah banyak berkembang, sedangkan segi-segi teknis dari proses industrialisasi cukup kompleks sifatnya, dalam pembahasan selanjutnya teori-teori dan segi-segi teknis ini di-subordinasikan pada kemauan politik dan tujuan politik yang telah kita sepakati bersama dan dijabarkan di dalam Garis-garis Besar Haluan Negara. Bagaimanapun elegannya teori-teori yang sudah ada, kita tidak perlu mengupasnya bila kerangka teori-teori tersebut tidak cocok dengan kemauan dan tujuan politik yang telah kita tentukan bersama. Demikian pula, bagaimanapun kompleksnya segi-segi teknis dari proses industrialisasi yang sesuai dengan kemauan dan tujuan politik kita, permasalahan operasionalnya bukanlah untuk diperdebatkan, tetapi untuk diatasi oleh para ahli dengan niat dan kebulatan tekad; baru bila nyata-nyata terbukti bahwa permasalahan operasionalnya tidak dapat dipecahkan maka dapat dipikirkan penyesuaian-penyesuaian yang diperlukan.

*Makalah disampaikan pada Seminar "Industrialisasi Dalam Rangka Pembangunan Nasional," diselenggarakan oleh CSIS, Jakarta, 10-12 Desember 1981. Bapak Ali MOERTOPO adalah Menteri Penerangan dan Ketua Kehormatan CSIS.

Jika aspek pertama menunjukkan bahwa industrialisasi harus dikaitkan dengan kemauan dan tujuan politik, aspek keduanya menyatakan bahwa tinjauan mengenai industrialisasi hanya dibatasi pada hal-hal yang bersifat strategis: dengan kata lain, hal-hal yang penting atau esensial dalam hubungannya dengan masalah strategi. Dari pembahasan di atas jelas terlihat bahwa di dalam seminar CSIS tinjauan strategis mengenai industrialisasi tidak dapat dipisahkan dari tinjauan strategis mengenai pembangunan nasional.

Industrialisasi meliputi usaha untuk membangun dan mengembangkan industri: kalau kita membahas masalah industrialisasi semata-mata, pada dasarnya ruang lingkup yang dicakupnya dapat meliputi segala macam usaha serta semua bentuk pembangunan dan pengembangan industri. Namun demikian, jika kita hanya membahas masalah industrialisasi saja, maka mungkin tidaklah begitu relevan untuk mempersoalkan hal-hal semacam itu yang justru penting bila ditinjau dari segi tujuan dan kepentingan nasional: apakah industrialisasi memperkuat struktur ekonomi, sosial dan politik, atau justru menimbulkan kerawanan-kerawanan; apakah proses industrialisasi berjalan secara terpadu atau terpisah-pisah, diarahkan oleh pemerintah atau dibiarkan saja sesuai dengan kekuatan-kekuatan pasar, menimbulkan beban berat bagi rakyat banyak atau wajar untuk dipikul bersama demi kepentingan bangsa; apakah unit-unit usaha industri saling mendukung dan saling memperkuat, atau tumbuh sendiri-sendiri dan bahkan saling mematikan; dan sebagainya.

Bahaya dari pembahasan industrialisasi yang dilakukan secara terkotak-kotak bersumber pada anggapan bahwa apa yang baik bagi satu unit usaha industri adalah baik bagi sektor industri, dan apa yang baik bagi sektor industri adalah baik bagi kepentingan nasional. Masalah pokoknya lalu menjadi bagaimana agar menjamin tumbuh dan berkembangnya industri, sehingga persoalan-persoalan lainnya dianggap sebagai hal-hal sekunder, menjadi kabur, atau bahkan tidak diperhatikan. Padahal yang diinginkan bukanlah asal tumbuh dan berkembangnya industri, tetapi pembangunan industri yang membantu dicapainya cita-cita nasional.

Jelas bahwa tinjauan strategis mengenai industrialisasi, dibandingkan dengan tinjauan strategis, mengenai industrialisasi dalam rangka pembangunan nasional, perspektif penglihatannya dapat berbeda secara prinsipial. Walaupun untuk singkatnya dalam pembahasan selanjutnya kata industrialisasi akan tetap dipergunakan, yang dimaksud dengan kata tersebut, sesuai dengan tema umum seminar, adalah industrialisasi dalam rangka pembangunan nasional.

Dalam melakukan tinjauan strategis, yang pada dasarnya merupakan tinjauan jauh ke depan, beberapa hal dapat dicatat. Pertama, tinjauan strategis

menekankan aspek-aspek strategi atau yang bertitik tolak pada segi-segi strategi. Kedua, ditempuhnya suatu strategi memerlukan adanya mekanisme untuk mencapainya, sedangkan strategi dan mekanisme keduanya mempunyai hubungan timbal-balik yang sangat erat: di satu pihak mekanisme yang berlaku akan mempengaruhi penentuan strategi yang layak sifatnya, di lain pihak, dengan ditempuhnya suatu strategi maka mekanisme yang berlaku juga dapat berubah. Ketiga, baik strategi yang ditempuh maupun mekanisme yang dipergunakan keduanya sangat dipengaruhi oleh kondisi awal yang telah terbentuk.

KONDISI AWAL

Kurun waktu tinjauan strategis adalah jangka panjang: apa yang hendak dicapai oleh suatu strategi, dan apa yang secara operasional dapat dicapai dalam jangka pendek, keduanya dapat berbeda tetapi tidak perlu menimbulkan masalah prinsipial asal saja garis strateginya tetap dipegang teguh. Untuk dapat melakukan tinjauan strategis yang konsepsional tetapi tetap relevan, diperlukan pengetahuan yang komprehensif mengenai kondisi awal yang telah terbentuk; penilaian yang obyektif dan bertanggung jawab terhadap kondisi awal, yang merupakan dasar utama bagi suatu tinjauan strategis, haruslah berlandaskan pada suatu analisa dengan fakta yang mantap dan bukannya falsafah yang mengambang, dengan data yang berlaku dan bukannya dogma yang kaku.

Dengan dikaitkannya industrialisasi dan pembangunan nasional, tidaklah memadai bila analisa dimaksud hanya memberikan gambaran yang komprehensif mengenai sektor industri. Di dalam GBHN ditegaskan bahwa titik berat pembangunan jangka panjang adalah pembangunan dalam bidang ekonomi, yang berarti bahwa sebagian besar dari usaha pembangunan diarahkan kepada pembangunan ekonomi sedangkan pembangunan di bidang-bidang lainnya bersifat menunjang dan melengkapi bidang ekonomi. Dengan demikian maka analisa yang diperlukan untuk memberikan gambaran mengenai kondisi awal dalam hubungannya dengan pembahasan mengenai industrialisasi harus meliputi tidak saja sektor industri pada khususnya, tetapi juga kaitannya dengan bidang ekonomi pada umumnya.

Penentuan waktu yang ditetapkan sebagai kondisi awal juga perlu dilakukan secara seksama. Agaknya tidak begitu relevan untuk menetapkan keadaan masa Orde Lama sebagai kondisi awal, mengingat gejala-gejala yang terjadi pada waktu itu. Demikian pula masa akhir Pelita I dalam era Orde Baru kurang mantap untuk dijadikan sebagai kondisi awal: selama Pelita

I perhatian lebih banyak dicurahkan untuk memperkuat landasan bagi pembangunan berikutnya, melalui penyelesaian usaha-usaha rehabilitasi dan stabilisasi ekonomi sehingga sektor industri pada khususnya dan bidang ekonomi pada umumnya belum begitu mapan.

Di dalam konsepsi GBHN, pembangunan jangka panjang sampai terbentuknya landasan bidang ekonomi untuk mencapai tujuan nasional meliputi lima sampai enam Repelita. Selama Pelita Pertama hingga Repelita Keempat, titik berat diletakkan pada sektor pertanian, tetapi dengan meningkatkan usaha industrialisasi sehingga kemudian setelah dilampauinya Repelita Kelima atau Keenam maka tercapailah struktur ekonomi dengan titik berat kekuatan industri yang didukung oleh bidang pertanian yang kuat. Dalam Pelita Pertama sampai Pelita Ketiga tahap-tahap pembangunan industri lebih banyak ditekankan untuk mendukung sektor pertanian, mengolah bahan mentah menjadi bahan baku, dan mengolah bahan baku menjadi barang jadi. Mulai Repelita Keempat akan ditingkatkan industri yang dapat menghasilkan mesin-mesin industri sendiri, baik industri berat maupun industri ringan yang akan terus dikembangkan dalam Repelita-Repelita selanjutnya.

Pola industrialisasi dalam konsepsi GBHN menunjukkan adanya pergeseran yang tegas tetapi tetap mempertahankan prinsip kesinambungan Repelita-Repelita. Kalau dalam Pelita Pertama dan Pelita Kedua industri ditujukan untuk mendukung sektor pertanian serta mengolah bahan mentah menjadi bahan baku, sejak Pelita Ketiga industri sudah diarahkan untuk membuat barang jadi serta menghasilkan mesin-mesin industri sendiri. Dalam melakukan tinjauan strategis mengenai industrialisasi, yang dikaitkan dengan pola industrialisasi yang sesuai dengan konsepsi GBHN, kiranya adalah wajar untuk menetapkan keadaan yang dibentuk oleh usaha-usaha pembangunan selama Pelita Pertama dan Pelita Kedua sebagai kondisi awal. Di samping itu, dasawarsa dua Pelita cukup panjang untuk dijadikan sebagai dasar analisa yang bermanfaat dalam rangka penglihatan ke depan.

Memang pada saat ini suatu analisa menyeluruh mengenai hasil-hasil pembangunan yang dicapai selama Pelita Pertama dan Pelita Kedua, baik yang disusun oleh para ilmuwan, perguruan-perguruan tinggi dan lembaga-lembaga penelitian, maupun oleh instansi-instansi dan lembaga-lembaga pemerintah, kelihatannya belum ada. Usaha ke arah itu sudah dilakukan tetapi masih lebih terfokus pada sektor industri walaupun peninjauannya telah dikaitkan dengan keseluruhan perekonomian Indonesia pada umumnya, dengan diterbitkannya tulisan individu dalam *Monograf Pola dan Struktur Industri Indonesia Sekitar Akhir Pelita II* oleh Badan Penelitian dan Pengembangan Industri, Departemen Perindustrian. Walaupun ruang lingkupnya terbatas, dan landasan datanya kelihatannya kurang mantap, dalam garis besarnya monograf tersebut mengemukakan beberapa problema strategis.

PROBLEMA STRATEGIS DALAM RANGKA INDUSTRIALISASI

Pertumbuhan sektor industri selama dasawarsa Pelita Pertama dan Pelita Kedua mencapai laju yang pesat: dalam kurun waktu tersebut, angka rata-rata laju pertumbuhan setiap tahunnya yang dicapai Indonesia (di antara 12-13%) adalah lebih tinggi daripada angka rata-rata untuk negara-negara berkembang (kurang dari 9%). Bahkan untuk beberapa komoditi industri angka-angka laju pertumbuhannya tiap tahun rata-rata mencapai puluhan persen. Industri-industri yang tadinya belum ada, sudah banyak dibangun selama Pelita Pertama dan Pelita Kedua dalam rangka mendukung sektor pertanian dan mengolah bahan mentah menjadi bahan baku. Sesuai dengan pengarahannya GBHN, pembangunan jangka panjang sektor industri dilaksanakan secara bertahap, dan kontribusi sektor industri juga sangat berarti di dalam mencapai tujuan setiap tahap pembangunan, yakni untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan rakyat serta meletakkan landasan yang kuat bagi tahap pembangunan berikutnya.

Walaupun banyak kemajuan yang telah dicapai, dan laju pertumbuhan sektor industri berjalan mantap, peninjauan terhadap pola dan struktur industri menunjukkan beberapa faktor yang perlu diperhatikan. Pertama, pertumbuhan yang berlangsung selama dasawarsa Pelita Pertama dan Pelita Kedua menunjukkan adanya paradoks struktural: laju pertumbuhan yang pesat di sektor industri (rata-rata tiap tahunnya mencapai 12,6%), yang jauh lebih tinggi daripada laju pertumbuhan produk domestik bruto (rata-rata tiap tahunnya mencapai 7,7%), pada kenyataannya tidak membawa perubahan struktural yang berarti dalam perekonomian.

Dihitung menurut harga yang berlaku, sumbangan sektor industri terhadap pembentukan produk domestik bruto meningkat sedikit sekali, dari 9,2% di tahun 1969 menjadi 9,9% pada tahun 1978 (angka-angkanya tidak banyak berbeda dengan kontribusi sektor industri di tahun 1950-an). Bila pola pertumbuhan semacam ini berlangsung terus, maka setelah dilampauinya Repelita Keenam paling banyak hanya dapat diharapkan bahwa sumbangan sektor industri dalam pembentukan produk domestik bruto akan mencapai 15%; jika demikian prospeknya, tidak dapat dikatakan bahwa tuntutan GBHN agar dicapai struktur ekonomi yang seimbang, yakni struktur ekonomi dengan titik berat kekuatan industri, akan terpenuhi.

Memang ada beberapa argumentasi yang dapat dikemukakan untuk menjelaskan timbulnya paradoks struktural tersebut, antara lain: bahwa Indonesia adalah negara besar, sehingga ukuran perekonomiannya juga besar; bahwa sektor-sektor produksi lain di dalam perekonomian juga tumbuh pesat; bahwa

nilai tukar komoditi primer yang diekspor Indonesia melonjak di pasaran internasional. Namun demikian, GBHN tidak mengisyaratkan bahwa tujuan nasional dalam rangka pembangunan jangka panjang, untuk mencapai struktur ekonomi dengan titik berat kekuatan industri, tidak perlu dicapai bilamana hal-hal seperti itu berlaku.

Kenyataan bahwa Indonesia adalah negara besar, bahwa sektor-sektor lain di luar sektor industri juga mampu untuk tumbuh pesat, dan bahwa hasil-hasil sumber alam Indonesia mempunyai nilai ekonomis yang tinggi di pasaran internasional, justru bahkan memberikan peluang dan landasan yang mantap untuk menjadikan Indonesia sebagai negara industri yang kuat dan tangguh. Dengan demikian diperlukan adanya strategi untuk mencegah timbulnya paradoks struktural di masa yang akan datang; strategi ini pasti dan harus berhasil karena munculnya paradoks struktural bukanlah disebabkan oleh kelemahan-kelemahan struktural yang bersifat fundamental, tetapi justru karena adanya kekuatan-kekuatan intrinsik di dalam perekonomian Indonesia.

Faktor kedua ialah adanya paradoks substitusi impor: usaha substitusi impor untuk produk-produk industri telah banyak menunjukkan keberhasilannya, tetapi secara keseluruhan ketergantungan terhadap impor produk-produk industri tidak berkurang. Pada umumnya angka-angka rasio impor terhadap kebutuhan total produk-produk industri selama Pelita I dan Pelita II kelihatannya sangat menurun, terutama untuk produk-produk akhir yang bahkan dalam beberapa hal telah seluruhnya dapat dipenuhi oleh produksi industri dalam negeri. Di lain pihak, angka-angka untuk produk-produk antara cenderung tinggi dan meningkat, terutama untuk hasil-hasil industri logam dasar dan industri kimia dasar. Jadi kalau ditinjau dari hasil-hasil akhir produk industri pada umumnya kelihatan jelas keberhasilan usaha substitusi impor, namun untuk keseluruhan produk-produk industri rasio impor terhadap kebutuhan totalnya tetap tidak berubah: hampir sepertiga dari kebutuhan keseluruhan perekonomian terhadap produk-produk industri tetap masih perlu diimpor. Perbandingan antara impor dan hasil produksi domestik sektor industri juga masih tetap, mencapai hampir separuhnya.

Paradoks ini menunjukkan bahwa usaha substitusi impor belum berhasil dalam mengurangi tingkat ketergantungan terhadap impor, tetapi baru berhasil dalam mengubah pola ketergantungannya: bergeser dari produk-produk jadi ke komponen-komponen dan bagian-bagiannya. Pertumbuhan industri di masa lalu terutama terjadi melalui peningkatan impor produk-produk industri sedangkan kegiatan-kegiatan yang menjurus pada pembuatan penuh (full manufacturing) masih sedikit sekali; proses pertumbuhan industri ini dimungkinkan, dan dipermudah, karena adanya peningkatan penerimaan

devisa dari ekspor komoditi primer. Kalau paradoks substitusi impor dibiarkan terus, pertumbuhan industri memerlukan peningkatan penerimaan devisa, sedangkan kontinuitas produksi dari industri-industri yang ada banyak ditentukan oleh posisi neraca pembayaran Indonesia. Selama lebih dari 90% nilai ekspor tetap berasal dari komoditi primer, dan selama ekspor komoditi industri masih belum dapat meningkat secara drastis, Indonesia akan dipaksa untuk terus meningkatkan ekspor komoditi primernya guna mempertahankan kelangsungan hidup dan menjamin pertumbuhan sektor industrinya, dan hal ini akan menimbulkan distorsi dalam menetapkan prioritas nasional. Pola semacam ini tidak dapat menjadikan sektor industri sebagai tulang punggung perekonomian; bahkan sebaliknya, ada kemungkinan bahwa pada suatu waktu sektor industri justru akan merupakan parasit perekonomian nasional.

Ketiga, juga terlihat adanya paradoks dalam hubungannya dengan penggunaan barang impor: walaupun impor barang konsumsi hanya merupakan bagian kecil, dan bagian terbesar dari impor berupa barang modal serta bahan baku dan penolong, analisa dengan menggunakan tabel input-output menunjukkan bahwa pada akhirnya bagian terbesar impor diperlukan untuk memenuhi kebutuhan konsumsi. Hal ini menunjukkan bahwa impor yang digunakan untuk memenuhi kebutuhan investasi dan untuk memungkinkan berlangsungnya ekspor produk-produk industri, kalah penting artinya dibandingkan dengan yang diperlukan untuk tujuan konsumtif.

Dapat dicatat bahwa jika di satu pihak bagian komoditi primer merupakan lebih dari 90% nilai ekspor, di lain pihak di sekitar 85%-90% nilai impor adalah untuk produk-produk industri. Dihubungkan dengan adanya paradoks penggunaan barang impor, dapat dilihat bahwa untuk memenuhi kebutuhan konsumsipun masih diperlukan impor produk-produk industri dalam jumlah yang besar. Jadi Indonesia tidak hanya tergantung pada impor produk-produk industri untuk pembentukan modal, tetapi juga untuk konsumsi, sedangkan kemampuan sektor industri untuk mengolah komoditi impor menjadi ekspor barang industri masih sangat rendah. Dengan kata lain, sektor industri belum mampu untuk mengubah pola dependensi yang terbentuk dalam ekonomi kolonial: mengekspor komoditi primer untuk memungkinkan impor produk industri bagi konsumsi dan investasi.

Keempat, analisa mengenai struktur industri menunjukkan adanya kelemahan, dan kerawanan, struktural: cabang-cabang industri yang telah tumbuh kebanyakan berada atau masih pada tahap-tahap paling awal (misalnya industri pengolahan hasil pertanian, termasuk penggilingan dan penyosohan beras, pengeringan tembakau), atau baru pada tahap paling akhir (misalnya industri perakitan), proses produksi. Sebagai ilustrasi dapat disebutkan bahwa untuk industri logam dasar bukan besi, hampir 96% dari

masukannya berasal dari sektor pertambangan: kalau kegiatan industri sudah jauh melewati tahap paling awal, maka kontribusi masukan antara yang berasal dari sektor industri akan menjadi tinggi. Di lain pihak, untuk industri kertas masukannya yang berasal dari sektor pertanian baru mencapai di sekitar 2%, dan untuk industri logam dasar masukannya dari sektor pertambangan hanya 1%: kalau kegiatannya tidak hanya terbatas pada tahap terakhir proses produksi, masukannya-masukannya yang berasal dari sektor produksi primer akan lebih besar.

Kekosongan-kekosongan struktural di antara kedua ekstrema proses produksi tersebut justru terletak pada elemen-elemen vitalnya: bagian-bagian kosong inilah yang menentukan kekuatan dan ketangguhan suatu struktur industri, serta mempunyai kemampuan untuk menghasilkan nilai tambah tinggi dan yang merupakan sumber dinamika sektor industri karena dalam proses pertumbuhannya dapat menimbulkan efek-efek berganda. Adanya kekosongan-kekosongan struktural ini mengakibatkan lemahnya kaitan-kaitan antara sektor industri dan sektor-sektor produksi barang lainnya di dalam perekonomian Indonesia, dan antar sektor industri itu sendiri.

Dengan adanya kelemahan struktural ini, maka di satu pihak kekayaan dan sumber daya alam Indonesia tidak dapat dimanfaatkan sepenuhnya, sedangkan di lain pihak sektor industri itu sendiri tidak banyak berpijak pada kekuatan struktur perekonomian Indonesia. Jikalau hampir keseluruhan ekspor berasal dari komoditi primer, bagian dari hasil produksi domestik sektor pertanian yang diolah di sektor industri baru mencapai di sekitar seperempat, dan untuk sektor pertambangan belum sepersepuluhnya: karena komoditi primer diekspor mentah, dan tidak banyak diolah di sektor industri, peningkatan nilai tukarnya di pasaran internasional tidak memberikan efek nyata terhadap pelipatgandaan nilai tambah di sektor industri.

Peninjauan pola dan struktur industri tidak hanya menunjukkan bahwa pada akhir Pelita II sektor industri belum begitu mampu untuk mengolah hasil-hasil kekayaan dan sumber daya alam Indonesia; ternyata bahwa sektor industri juga belum mampu untuk menghasilkan produk-produk yang diperlukan oleh sektor industri sendiri. Baik ditinjau dari hasil produksi domestik, nilai tambah, ataupun penyerapan tenaga kerjanya, terlihat bahwa landasan struktur industri di akhir Pelita II pada dasarnya masih sempit. Bobot utamanya lebih terletak pada kategori industri ringan, yang pada gilirannya terfokus pada cabang-cabang industri konvensional yang relatif masih menggunakan proses produksi sederhana (terutama industri makanan, minuman dan tembakau); di lain pihak, untuk industri berat bobot utamanya lebih terpusat pada cabang-cabang industri hilir dengan tahap-tahap produksi yang relatif pendek.

Pertumbuhan pesat yang telah terjadi di sektor industri lebih menjurus pada pelebaran cabang-cabang industri di permukaan landasan struktural yang sempit, dan belum banyak mengarah kepada diperluasnya landasan struktural itu sendiri. Dengan demikian maka kaitan-kaitan antara industri belum banyak terlihat: industri-industri di Indonesia lebih banyak menjalin hubungan keterkaitan dengan industri-industri di luar negeri, bukan dengan industri-industri domestik. Struktur industri Indonesia tidak hanya menunjukkan kelemahan, tetapi juga kerawanan: kesukaran-kesukaran dalam neraca pembayaran Indonesia akan langsung membahayakan kelangsungan hidup sektor industri, sedangkan kekuatan neraca pembayaran tidak ditentukan oleh sektor industri tetapi oleh sektor produksi primer.

Pada dasarnya sumber dari ketiga paradoks yang telah disebutkan di atas terletak pada kelemahan dan kerawanan struktural sektor industri. Paradoks struktural timbul karena arah pengembangan industri tidak langsung dikaitkan dengan usaha untuk secara fundamental mengubah struktur perdagangan internasional Indonesia: untuk mengubah komposisi ekspor sehingga bobotnya makin terletak pada komoditi industri, dan untuk menggeser komposisi impor sehingga peranan produk industri menjadi semakin berkurang.

Karena tahap-tahap proses produksi dan transformasi yang dilalui di sektor industri, sebelum hasil-hasil kekayaan dan sumber daya alam Indonesia diekspor, boleh dikatakan hampir tidak berarti, kemajuan yang dicapai di sektor produksi primer tidak banyak disertai dengan pengembangan cabang-cabang industri yang berkaitan dengannya. Kurang adanya kaitan antara sektor produksi primer dan sektor industri tidak saja berarti bahwa kemajuan sektor produksi primer tidak banyak membawa akibat langsung terhadap pertumbuhan sektor industri; lebih dari itu, manfaat dari peningkatan nilai ekonomi hasil produksi primer Indonesia hanya terhenti di sektor produksi primer, dan tidak banyak memberikan efek terhadap pelipatgandaan nilai tambah di sektor industri.

Demikian pula paradoks substitusi impor timbul karena adanya kekosongan-kekosongan struktural di sektor industri: pertumbuhan cabang-cabang industri hilir belum ditunjang oleh kemampuan sektor industri untuk membuat produk-produk antara yang diperlukannya. Dan paradoks penggunaan barang impor juga disebabkan oleh kelemahan struktural di sektor industri: kemampuannya belum tampak di dalam menghasilkan barang-barang modal dan produk-produk industri untuk ekspor.

Dengan diteruskannya paradoks struktural, pada dasarnya kita menyia-nyaiakan karunia Tuhan yang telah dilimpahkan di bumi Indonesia, dan kita

terlalu bermurah hati dalam membiarkan negara-negara lain untuk menikmati pelipatgandaan nilai tambah yang diperoleh dari pengolahan hasil-hasil kekayaan dan sumber daya alam Indonesia yang nilai ekonomisnya meningkat. Dengan dibiarkannya paradoks-paradoks impor, kita membiarkan diri untuk makin dicengkam oleh supplier luar negeri: di dalam menyediakan produk-produk industri untuk menunjang kelangsungan hidup industri-industri hilir pada khususnya serta di dalam menyediakan produk-produk antara dan barang-barang modal untuk kegiatan-kegiatan produksi dalam perekonomian pada umumnya. Pertumbuhan industri tanpa disertai dengan perubahan strukturnya, yang ditujukan untuk mengurangi kelemahan dan kerawanan strukturalnya, dalam jangka panjang dapat memperlemah, dan bukan memperkuat struktur perekonomian Indonesia; paling tidak pola pertumbuhan semacam itu tidak mengubah dependensi menurut tipe pola ekonomi kolonial. Jadi problem strategis dalam rangka industrialisasi pada dasarnya dapat diperas menjadi satu masalah fundamental, yakni bagaimana caranya mengubah pola dan struktur industri yang berlaku sehingga nantinya perkembangan industri berlangsung sesuai dengan tujuan dan kepentingan nasional.

Perlu ditekankan bahwa terlihatnya kelemahan dan kerawanan struktural sektor industri pada umumnya, serta munculnya paradoks struktural dan paradoks-paradoks impor pada khususnya, tidaklah berarti bahwa strategi serta kebijaksanaan dan langkah-langkah yang ditempuh di masa lalu ternyata salah. Strategi yang benar adalah sebagaimana telah ditetapkan di dalam GBHN, dan kebijaksanaan serta langkah-langkah yang ditempuh selama Pelita I dan Pelita II adalah sesuai dengan garis-garis strategi yang dituangkan di dalam GBHN. Di lain pihak, kebijaksanaan dan langkah-langkah harus diambil secara pragmatis dan relevan dengan keadaan yang berlaku. Dalam konteks kondisi perekonomian Indonesia pada khususnya dan situasi internasional pada umumnya selama dasawarsa Pelita I dan Pelita II, kebijaksanaan pengembangan industri yang ditempuh adalah tepat dan benar.

Terlihatnya kelemahan dan kerawanan struktural serta munculnya paradoks-paradoks tadi tidaklah mencerminkan kegagalan Orde Baru, tetapi justru sebaliknya merupakan manifestasi dari keberhasilan usaha-usaha pembangunan yang dicapainya. Paradoks struktural tidak akan timbul bila perekonomian Indonesia tidak berkembang; paradoks-paradoks impor tidak akan muncul, serta kelemahan dan kerawanan struktural sektor industri tidak akan kelihatan, bila sektor industrinya tidak tumbuh dan berkembang. Pun kita tidak perlu berkecil hati, karena kenyataan akan adanya hal-hal tersebut bukanlah merupakan dasar untuk bersikap pesimistis, tetapi justru menunjukkan potensi dan peluang-peluang yang dapat dimanfaatkan untuk mencapai akselerasi dalam pembangunan industri.

Adanya kelemahan dan kerawanan struktural memberikan indikasi bahwa dalam konteks Indonesia sebagai negara besar masih banyak sekali cabang-cabang industri yang dapat dibangun dalam rangka mengisi kekosongan-kekosongan struktural di sektor industri. Paradoks struktural menunjukkan bahwa sektor-sektor lain dalam perekonomian telah tumbuh pesat dan yang juga disertai dengan peningkatan tenaga belinya, sehingga kekuatan finansial perekonomian Indonesia menjadi semakin mantap dan pasaran domestik Indonesia juga semakin luas.

Demikian pula paradoks substitusi impor menunjukkan bahwa walaupun ruang lingkup pertumbuhan industri menurut jalur substitusi impor menjadi semakin ciut karena makin dihadapkan pada kejenuhan pasar, industri-industri hilir yang telah tumbuh di masa lalu merupakan landasan yang mantap bagi dikembangkannya industri-industri lebih ke hulu yang dikaitkan dengannya. Paradoks penggunaan barang impor menunjukkan bahwa ruang lingkup untuk mengembangkan industri permesinan dan produk-produk yang berkaitan dengannya masih terbuka lebar.

Bagaimanapun juga, dari pembahasan di atas jelas bahwa ditinjau dari perspektif jangka panjang dan strategi serta arah pembangunan jangka panjang yang ditetapkan GBHN, masalah operasional utamanya adalah bagaimana untuk menjamin agar pertumbuhan sektor industri sekaligus juga disertai dengan perubahan struktur industri, untuk secara bertahap mengurangi kelemahan dan kerawanan strukturalnya. GBHN telah menetapkan terjadinya perubahan struktur ekonomi sebagai sasaran jangka panjang di bidang ekonomi, sehingga tercapai struktur ekonomi yang seimbang. Pengalaman selama Pelita I dan Pelita II menunjukkan bahwa pertumbuhan pesat saja di sektor industri tidak menjamin tercapainya struktur ekonomi yang seimbang. Analisa lebih lanjut juga menunjukkan bahwa dalam rangka mencapai struktur ekonomi yang seimbang, pertumbuhan pesat di sektor industri perlu disertai dengan perubahan strukturnya sedangkan usaha untuk mengubah struktur industri memungkinkan dicapainya akselerasi dalam pembangunan industri. Walaupun tidak dinyatakan secara eksplisit, implisit dalam GBHN adalah dilakukannya usaha-usaha untuk mengubah struktur industri melalui pelaksanaan serangkaian Repelita-Repelita.

Dengan semakin mantapnya kondisi perekonomian Indonesia serta situasi internasional yang menguntungkan Indonesia, maka dalam pelaksanaan Pelita III usaha untuk mengubah struktur industri makin digalakkan, melalui pembangunan dan perencanaan pembangunan industri-industri hulu dan industri-industri dasar, yang antara lain meliputi industri baja terpadu, peleburan aluminium, semen, pulp dan kertas, pupuk, hydrocracker, methanol, pusat aromatik, pusat olefin, dan sebagainya. Kalau industri-

industri tersebut berskala besar dan memerlukan investasi tinggi, di lingkungan industri-industri skala menengah dan skala kecil kegiatan-kegiatan yang efeknya akan turut mengubah struktur industri juga sudah semakin banyak dilakukan, yakni dalam pembuatan produk-produk antara yang diperlukan oleh industri-industri hilir.

ELEMEN-ELEMEN STRATEGIS DALAM RANGKA INDUSTRIALISASI

Dari pembahasan problema strategis di atas dapat disimpulkan bahwa ditinjau dari kepentingan dan tujuan nasional, industrialisasi dalam jangka panjang harus diarahkan untuk mengubah pola dan struktur industri yang berlaku pada kondisi awalnya, dengan memperkuat dan memperdalam struktur industri dalam rangka mencapai struktur ekonomi yang seimbang dengan titik berat kekuatan industri. Dengan demikian, tidak semua bentuk dan segala macam industri perlu dikembangkan: pembangunan industri yang pada akhirnya hanya akan memperlemah struktur industri pada khususnya dan struktur perekonomian pada umumnya, betapapun besarnya kontribusi yang diberikannya terhadap pencapaian laju pertumbuhan yang tinggi dalam jangka pendek, perlu dicegah.

Dalam mencapai sasaran jangka panjang tersebut, kondisi yang berlaku tentunya harus diperhitungkan dan tidak dapat dikesampingkan begitu saja. Bagaimanapun sifat industri-industri yang telah bertumbuhan, semua industri yang telah ada harus dapat dimanfaatkan seoptimal mungkin. Karenanya dalam jangka pendek dan menengah perhatian perlu diberikan pada usaha-usaha untuk mencapai konsolidasi industri-industri yang telah ada sehingga dapat dicapai penggunaan kapasitas produksi yang optimal. Untuk pembangunan cabang-cabang industri baru, dan dalam jangka waktu yang agak panjang, maka perlu diusahakan adanya rasionalisasi dalam pertumbuhan industri, sehingga pola pertumbuhan industri yang berlangsung dapat menjamin tercapainya sasaran pembangunan nasional.

Bagaimanapun juga, strategi industrialisasi dalam rangka pembangunan nasional perlu mencakup dua elemen pokok: pertama, strategi untuk mengurangi kelemahan dan kerawanan struktural di sektor industri, yang pada akhirnya ditujukan untuk memperkuat dan memperdalam struktur industri; dan kedua, strategi untuk merombak pola dan struktur perdagangan internasional Indonesia, dengan menurunkan kontribusi impor produk-produk industri dalam keseluruhan impor, dan dengan meningkatkan kontribusi ekspor produk-produk industri dalam keseluruhan ekspor. Walaupun masing-masing dapat ditempuh secara terpisah dan sendiri-sendiri, namun

proses industrialisasi yang optimal memerlukan pendekatan integral dalam menempuh kedua elemen-elemen strategi tersebut.

Strategi untuk mengurangi kelemahan struktural dapat ditempuh melalui usaha-usaha untuk mengisi kekosongan-kekosongan struktural di sektor industri. Di antara ekstrema dalam spektrum tahap-tahap proses produksi, kekosongan-kekosongan yang ada masih banyak sekali: usaha-usaha untuk mengisinya, yang tidak terkendalikan dan dilakukan secara membabi buta, akan membahayakan karena efeknya malahan dapat memperbesar, dan bukannya mengurangi kelemahan struktural di sektor industri.

Dalam hubungan ini dapat dicatat bahwa tiap-tiap produk suatu cabang industri harus melalui suatu proses produksi dengan berbagai tahap: mata rantainya menunjukkan tahap-tahap proses produksi di mana hasil produksi suatu tahap merupakan masukan antara primer untuk tahap produksi berikutnya. Proses produksi dapat bersifat eksplosif: berbagai macam proses berlangsung sejajar, tiap-tiap proses menggunakan satu jenis masukan antara primer dan melangsungkan bermacam-macam transformasi bentuk yang menghasilkan berbagai jenis produk (misalnya industri petrokimia yang menggunakan minyak bumi sebagai feedstock). Proses produksi juga dapat bersifat implosif: berbagai jenis masukan antara primer dikombinasikan menjadi satu jenis produk (misalnya kendaraan bermotor).

Proses eksplosif mutlak memerlukan adanya industri dasar. Di lain pihak, proses implosif, walaupun memerlukan industri dasar, dapat diterapkan pada tahap paling akhir proses produksi: proses implosif pembuatan kendaraan bermotor dapat berupa perakitan sederhana (semua komponen, termasuk sekrup-sekrupnya diimpor), atau berupa pembuatan penuh (yang memerlukan kedalaman struktur industri, sampai ke ujung awal industri logam dasar dan kimia dasar).

Untuk mengurangi kelemahan struktural, maka tidak semua kekosongan-kekosongan struktural yang mungkin diisi dalam kenyataannya perlu diisi. Semuanya perlu dikaitkan dengan potensi dan kemampuan yang ada, yang dalam konteks dinamis dapat menjamin berlangsungnya proses produksi secara efisien. Guna menghasilkan suatu produk, hasil-hasil produksi eksplosif perlu untuk terus diproses dalam tahap-tahap produksi berikutnya sehingga kemudian diperlukan proses implosif: misalnya, sesudah industri petrokimia, tahap-tahap proses produksi yang diperlukan untuk menghasilkan pakaian jadi dan ember plastik masih panjang. Demikian pula, hasil produksi proses eksplosif pada akhirnya akan memerlukan masukan antara primer hasil proses implosif. Di samping itu, diperlukan mesin-mesin, baik untuk membuat produk dimaksud maupun untuk pembuatan masukan-masukan

antaranya, dan juga mesin untuk membuat mesin. Karena dalam kenyataannya kaitan-kaitan antar industri kompleks sifatnya, pemilihan usaha untuk mengisi kekosongan-kekosongan struktural perlu dilakukan secara seksama.

Dalam hubungan ini perlu dicatat bahwa kalau untuk mengurangi kelemahan struktural diperlukan usaha untuk mengisi kekosongan-kekosongan struktural, pengisian kekosongan struktural belum tentu akan memperkecil kelemahan struktural. Kekosongan-kekosongan struktural dapat diisi melalui pembangunan pabrik-pabrik pembuat produk industri di dalam negeri, tetapi kalau dalam setiap tahap produksi ketergantungannya terhadap impor tidak berkurang maka struktur industri pada dasarnya tetap lemah. Bahkan dapat menjadi semakin rawan, karena kerawanan terhadap impor produk jadi lebih kecil dibandingkan dengan kerawanan terhadap produk-produk impor dengan spesifikasi dan merk tertentu, yang mutlak diperlukan untuk melangsungkan kegiatan produksi di dalam negeri.

Jadi pengisian kekosongan-kekosongan struktural, agar sekaligus juga dapat mengurangi kelemahan struktural, harus disertai dengan usaha untuk memperkecil kerawanan struktural. Yang belakangan ini berarti bahwa di dalam keseluruhan proses produksi untuk menghasilkan suatu produk industri, tingkat dan pola ketergantungan terhadap impor masukan antara yang berupa produk-produk industri harus menjadi semakin turun, atau dengan kata lain, dalam keseluruhan proses produksi tersebut bagian dari nilai tambah yang dihasilkan di dalam negeri harus semakin meningkat. Dengan demikian maka usaha untuk mengurangi kelemahan struktural erat kaitannya dengan usaha untuk mengubah pola dan struktur impor, yakni dengan mengurangi tingkat persentase impor produk-produk industri terhadap keseluruhan nilai impor.

Dalam prakteknya usaha untuk mengubah komposisi impor (sehingga bobot impor produk-produk industri menjadi berkurang), dan usaha untuk mengubah komposisi ekspor (sehingga bobot ekspor produk-produk industri menjadi bertambah), tidak dapat dipisahkan secara tegas. Pasaran domestik untuk substitusi impor produk-produk antara hasil industri mungkin masih terlalu kecil bila dibandingkan dengan tingkat minimal skala ekonomisnya: produksi hanya dapat dilangsungkan secara efisien kalau sebagian produknya dapat diekspor, sehingga usaha untuk mengubah pola impor juga turut mengubah struktur ekspor. Di lain pihak, pengolahan hasil-hasil sektor produksi primer di sektor industri untuk mempertinggi ekspor produk-produk industri tidak berarti bahwa keseluruhan produk-produknya perlu diekspor: sebagian dapat dijadikan sebagai masukan antara untuk memenuhi kebutuhan proses produksi dalam negeri, sehingga usaha untuk mengubah pola ekspor juga turut mengubah struktur impor.

Dari pembahasan tadi dapat disimpulkan bahwa kedua elemen strategi yang telah disebutkan di atas, yakni untuk mengurangi kelemahan dan kerawanan struktural di sektor industri, serta untuk merombak pola dan struktur perdagangan internasional Indonesia, pada dasarnya merupakan strategi terpadu. Esensi dari strategi terpadu ini didasarkan pada konsepsi bahwa industrialisasi tidaklah identik dengan sekedar pembangunan berbagai industri-industri yang dapat menghasilkan segala macam produk, tetapi terbatas pada pembangunan industri-industri yang dapat memperkuat dan memperdalam struktur industri; orientasinya bukanlah kepada produk, tetapi pada tahap-tahap proses produksi.

Sebetulnya konsepsi inilah yang dijadikan landasan pemikiran GBHN dalam menentukan tahap-tahap industrialisasi pada setiap Repelita. GBHN tidak menentukan produk-produk industri apa yang harus dapat dihasilkan pada setiap Repelita, tetapi penekanannya diberikan pada pembangunan industri yang dikaitkan dengan tahap-tahap proses produksi: dimulai dengan pengolahan bahan mentah menjadi bahan baku, lalu beralih ke pengolahan bahan baku menjadi barang jadi, dan kemudian menjurus kepada menghasilkan mesin-mesin sendiri. Juga dapat dicatat bahwa GBHN menganut prinsip kesinambungan dalam hubungannya dengan pelaksanaan masing-masing Repelita, sehingga ditetapkannya peralihan tahap-tahap proses produksi tersebut tidak berarti bahwa usaha yang dilakukan dalam Repelita sebelumnya harus diputus dengan dilaksanakannya Repelita berikutnya. Dengan demikian maka kalaupun dalam Repelita Keempat dan selanjutnya masih diperlukan pembangunan industri-industri yang mengolah bahan mentah menjadi bahan baku, hal ini dimungkinkan walaupun GBHN hanya menyebutkannya untuk Pelita Kedua.

Pelaksanaan strategi terpadu yang berlandaskan pada konsepsi dasar GBHN mengenai industrialisasi, dan yang langsung dikaitkan dengan kekuatan struktur perekonomian Indonesia pada umumnya dan kemajuan yang telah dicapai oleh sektor industri pada khususnya, dapat ditempuh melalui dua jalur. Pertama, dengan memperpanjang tahap-tahap proses produksi, agar sektor industri makin bertambah mampu untuk lebih lanjut mengolah hasil-hasil sektor produksi primer (dari pertanian, peternakan, perikanan dan kehutanan, serta dari pertambangan) dan untuk lebih banyak memanfaatkan sumber-sumber energi; dalam beberapa hal usaha ini menyangkut pembangunan industri dasar dan industri berat yang padat modal dan memerlukan teknologi tinggi. Kedua, dengan lebih banyak membuat produk-produk antara serta mesin-mesin atau komponen-komponen dan suku cadangnya yang diperlukan untuk menunjang industri-industri hilir yang telah tumbuh. Dari semula tentunya sudah harus diusahakan untuk mengamankan agar industri-industri yang dibangun melalui dua arah tersebut

pada akhirnya dapat dikaitkan sehingga produk-produk yang dihasilkan oleh industri-industri yang lebih ke hulu dapat dipergunakan dalam proses produksi industri-industri yang lebih ke hilir.

Pembangunan industri menurut dua jalur tersebut pada dasarnya merupakan usaha untuk memanfaatkan secara optimal kekayaan dan sumber daya alam (termasuk energi) serta tenaga manusiawi Indonesia, dan untuk menjamin agar pertumbuhan industri juga disertai dengan peningkatan kaitan-kaitan, baik kaitan-kaitan antar industri maupun kaitan-kaitan antara sektor industri dan sektor-sektor lainnya dalam perekonomian. Dengan demikian maka akselerasi dalam proses industrialisasi dapat dicapai melalui pola pembangunan yang mampu untuk menciptakan struktur industri yang sehat dan kuat.

Dalam konteks ini maka usaha industrialisasi tidak dapat ditangani hanya oleh mereka yang berkecimpung di sektor industri. Akselerasi dalam proses industrialisasi merupakan masalah nasional, dan harus ditangani secara terkoordinasi dalam tingkat nasional. Dengan koordinasi yang mantap maka pelaksanaan strategi terpadu tadi akan memberikan kontribusi yang berarti dalam mengubah struktur ekonomi Indonesia, sehingga apa yang dikehendaki GBHN untuk menjadikan sektor industri sebagai tulang punggung perekonomian Indonesia mungkin bahkan sudah dapat dicapai pada akhir Repelita Kelima.

MEKANISME UNTUK MENCAPAI INDUSTRIALISASI

Dalam pembahasan di muka telah diketengahkan bahwa proses industrialisasi yang di satu pihak dikaitkan dengan kondisi awal pola dan struktur industri serta kekuatan struktur perekonomian Indonesia, dan di lain pihak disesuaikan dengan tujuan pembangunan ekonomi jangka panjang serta konsepsi GBHN mengenai industrialisasi, memerlukan suatu strategi yang pada dasarnya berorientasi pada proses produksi dan bukannya pada produk industri. Walaupun proses dan produk keduanya saling berkaitan, secara analitis dan perbedaan-perbedaan yang prinsipial di antara orientasi produk dan orientasi proses dalam industrialisasi.

Pertama, orientasi proses berlandaskan pada pendekatan vertikal (dikaitkan dengan kedalaman struktur industri); di lain pihak, orientasi produk didasarkan pada pendekatan horisontal (dihubungkan dengan perluasan struktur industri). Sebagai ilustrasi, setiap negara dapat membangun pabrik-pabrik untuk membuat produk televisi, tetapi tidak semua negara mampu

membangun pabrik-pabrik pembuatan produk-produk yang diperlukan dalam proses pembikinan televisi.

Kedua, orientasi produk dapat terhenti pada pembangunan industri hilir, sedangkan orientasi proses dapat melibatkan berbagai cabang industri, masing-masing sampai ke tahap-tahap paling hulu. Pembuatan pabrik pakaian jadi dapat dengan mudah sekali dilakukan tanpa adanya industri lain apapun, asalkan segala kebutuhannya dapat diimpor. Di lain pihak, penguasaan proses pembuatan pakaian jadi memerlukan sejumlah besar industri-industri lainnya: pembuatan pakaian jadi memerlukan bahan pakaian, benang, dan kancing; pembuatan produk-produk tersebut memerlukan bahan-bahan industri dan mesin-mesin; pembuatan bahan-bahan dan mesin-mesin diperlukan untuk membuat bahan-bahan dan mesin-mesin tersebut, dan seterusnya, yang dapat terus berlanjut sampai misalnya pada penambangan minyak, batu bara dan bijih besi, penanaman kapas, peternakan.

Ketiga, orientasi produk dapat menghasilkan suatu pola industri di mana masing-masing industrinya berdiri sendiri tanpa berkaitan satu dengan lainnya. Di lain pihak, orientasi proses (kecuali kalau semua produk di tiap tahap proses produksi adalah untuk ekspor), mengharuskan adanya keterkaitan-keterkaitan antar industri untuk dapat berhasil. Dengan demikian orientasi proses dapat menciptakan struktur industri yang kuat dan kukuh, sedangkan struktur yang dihasilkan oleh orientasi produk dapat sangat rapuh karena dapat cenderung melebar dalam landasan struktural yang dangkal dan sempit.

Keempat, pertumbuhan industri melalui orientasi produk tidak perlu menghasilkan efek berganda. Di lain pihak, efek berganda yang didapat dari pertumbuhan industri melalui orientasi proses cenderung menjadi makin besar semakin dalam struktur industrinya. Selain itu, karena orientasi produk tidak perlu menimbulkan kaitan antara sektor industri dan sektor-sektor produksi barang lainnya dalam perekonomian, sedangkan orientasi proses yang didasarkan atas kekuatan perekonomian mengharuskan diciptakannya keterkaitan-keterkaitan, efek berganda yang ditimbulkan oleh pertumbuhan sektor-sektor produksi lainnya juga dapat jauh berbeda. Karena itu orientasi proses lebih memungkinkan terjadinya akselerasi dalam pertumbuhan industri, dan lebih menjamin terjadinya perubahan struktur ekonomi sebagai akibat dari pertumbuhan industri.

Kelima, secara operasional penerapan pendekatan melalui orientasi proses jauh lebih kompleks dan lebih sukar untuk dilaksanakan. Dengan demikian maka penentuan mekanisme pelaksanaannya perlu dipersiapkan dengan cermat dan teliti.

Di dalam pembahasan sebelumnya, telah dikemukakan bahwa orientasi proses merupakan landasan pemikiran bagi ditempuhnya kedua elemen strategi yang bersiat integral, yakni untuk memperdalam dan memperkuat struktur industri, dan untuk merombak struktur perdagangan internasional Indonesia. Sehubungan dengan kompleksitas permasalahan operasionalnya, berikut ini akan diketengahkan beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam menentukan mekanisme pelaksanaannya.

1. Penentuan Sub-sub Sistem Strategis dalam Tahap-tahap Proses Produksi

Orientasi produk sangat mudah dilaksanakan, karena memberikan kemungkinan-kemungkinan yang jelas sekali dalam rangka mengembangkan industri: biasanya angka-angka impor produk akhir, yang memberikan gambaran mengenai luasnya pasaran domestik, dapat digunakan sebagai dasar untuk menentukan kelayakan pembangunan industri substitusi impor; demikian pula, bilamana industri substitusi impor sudah berkembang, angka-angka impor produk antaranya juga dapat dijadikan dasar penentuan kelayakan pembangunan industri yang lebih hulu. Di lain pihak, untuk orientasi proses maka angka-angka impor dapat tidak relevan, sedangkan pada prinsipnya industri-industri yang dapat dianggap perlu untuk dibangun dalam menempuh kedua elemen strategi tadi mungkin akan mencapai jumlah yang besar sekali.

Dalam rangka pengambilan dua jalur pembangunan industri sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, permasalahan yang dapat timbul adalah: sampai dimana industri yang dibangun untuk tahap-tahap hulu proses produksi akan dikembangkan hingga mencapai tahap-tahap lebih ke hilir, dan sampai di mana industri yang dibangun di tahap-tahap hilir proses produksi akan dikembangkan hingga menuju ke hulu. Adalah tidak mungkin untuk membangun semua industri yang akan mengurangi kelemahan dan kerawanan struktural, dan dalam prakteknya juga tidak perlu. Kemungkinan ini lebih diperkecil lagi karena strategi terpadu menghendaki agar pembangunan industri juga akan merombak struktur perdagangan luar negeri, yang berarti bahwa industrinya harus efisien dan mampu bersaing dengan industri-industri luar negeri.

Dalam menyelesaikan masalah tersebut, usaha utama yang perlu dilakukan ialah menentukan sub-sub sistem strategis dalam tahap-tahap proses produksi. Untuk melakukannya, perlu disusun silsilah produk (family tree) dari cabang-cabang industri yang dikehendaki dalam rangka mencapai tujuan ditempuhnya kedua elemen strategi tadi. Dikaitkan dengan keunggulan komparatif (comparative advantage) yang ada atau yang akan dapat ditimbulkan,

sehubungan dengan kekayaan dan sumber alam dan energi serta tenaga manusiawi Indonesia, dan industri-industri yang sudah ada, maka dapat dipilih tahap-tahap proses produksi tertentu di mana pembangunan cabang-cabang industrinya akan memberikan dampak maksimal. Jadi penentuan sub-sub sistem strategis dalam tahap-tahap proses produksi akan memberikan gambaran mengenai cabang-cabang industri yang perlu dan dapat dibangun secara efisien; dalam menentukan sub-sub sistem strategis ini besarnya impor dan luasnya pasaran domestik tidak perlu dijadikan sebagai faktor penentu utama.

2. Perencanaan yang Saksama dan Penanganan Terpadu

Kalau penentuan substitusi strategis memberikan gambaran mengenai industri-industri yang perlu dan dapat dibangun, sumber-sumber yang tersedia memberikan batasan terhadap pelaksanaan pembangunannya: apa yang perlu dan dapat dibangun belum tentu mungkin dilaksanakan. Dengan demikian maka sumber-sumber yang ada perlu dialokasikan secara optimal, dan hal ini memerlukan perencanaan yang saksama dalam menentukan tahap-tahap pelaksanaannya.

Dalam menentukan sub-sistem strategis, masalahnya bersifat teknis ekonomis, sedangkan dalam perencanaan untuk mendapatkan alokasi sumber-sumber yang ada secara optimal pertimbangan-pertimbangan sosial politis juga harus diperhitungkan. Karena itu masalah industrialisasi pada akhirnya akan menyangkut aspek-aspek politis dan memerlukan adanya konsensus nasional, terutama karena proses industrialisasi memerlukan jangka waktu yang panjang dan hasilnya tidak segera dapat terlihat.

Untuk mengambil contoh yang dramatis, maka bagaimanapun cara yang digunakan untuk menghitungnya, akan terlihat bahwa investasi per tenaga kerja yang diperlukan untuk industri baja terpadu jauh lebih tinggi dibandingkan halnya dengan industri anyaman bambu. Jika dari segi teknis ekonomis ternyata bahwa keduanya akan dapat berjalan secara efisien, dalam perencanaannya dapat timbul masalah mengenai mana yang harus dipilih agar alokasi dari sumber-sumber yang ada dapat dicapai secara optimal. Pemikiran sederhana dalam konteks statis dapat menyimpulkan bahwa industri anyaman bambu didahulukan, sedangkan pemikiran strategis dalam konteks dinamis sebaliknya.

Contoh tersebut sengaja dikemukakan karena pendekatan melalui orientasi proses dapat langsung menunjukkan perlunya pembangunan industri dasar dan industri berat, yang pada umumnya sangat padat modal, membu-

tuhkan teknologi tinggi, dan kemampuannya untuk secara langsung menyerap tenaga kerja sangat rendah; walaupun demikian, dalam konteks dinamis efek bergandanya terhadap penyediaan lapangan kerja dapat berlipat ganda. Di lain pihak, sepiantas lalu kelihatannya jenis-jenis industri ringan lebih padat karya, sehingga kalau industrialisasi disubordinasikan pada penyerapan tenaga kerja, mungkin diperoleh kesimpulan bahwa belum waktunya untuk membangun industri berat. Permasalahannya lebih dipersulit lagi karena adanya dilettante intelektual yang dengan kenesnya memamerkan gagasan-gagasan asing, tanpa meninjau persoalannya secara mendalam dalam ruang lingkup nasional.

Misalnya, ada yang akan mengatakan bahwa pembangunan industri dasar tidak sesuai dengan konsep pemenuhan basic needs: pembuatan pakaian jadi adalah dalam rangka memenuhi kebutuhan pokok, tetapi tidak berarti bahwa kita hanya berhenti untuk menjadi bangsa penjahit; kalau kompleksitas permasalahan industrialisasi dipahami, maka akan jelas terlihat bahwa pembangunan industri dasar yang berkaitan dengan pembuatan pakaian jadi juga merupakan usaha untuk memenuhi kebutuhan pokok secara lebih mantap. Demikian juga ada yang akan melontarkan bahwa pembangunan industri berat tidak mengurangi kepincangan dan ketidakadilan sosial terhadap the bottom 30-40 per cent dalam masyarakat, merusak lingkungan, dan sebagainya.

Bagaimanapun juga, perencanaan yang saksama tanpa adanya konsensus nasional dapat dihadapkan pada masalah-masalah prinsipial yang rumit. Konsensus nasional mengenai arah, bentuk, dan pola proses industrialisasi yang disesuaikan dengan tujuan dan kepentingan nasional mutlak dibutuhkan, dan untuk ini juga diperlukan motivasi semangat patriotisme dan jiwa nasionalisme. Dengan adanya konsensus nasional tugas perencanaan yang pada dasarnya sudah cukup kompleks dan rumit dapat dilaksanakan dengan tenang, tanpa direpotkan oleh tetek bengek permasalahan yang kalau ditinjau dari totalitas tujuan dan kepentingan nasional pada dasarnya tidak relevan dan bobotnya tidak berarti.

Karena proses industrialisasi pada akhirnya memerlukan adanya konsensus nasional, pembangunan industri mempunyai tujuan-tujuan yang luas tetapi bulat dan terpadu. Dalam perencanaannya, dan dalam penanganan pelaksanaannya, kita tidak boleh berpikir dan bertindak sendiri-sendiri atau berkotak-kotak. Sebagaimana telah ditekankan oleh Bapak Presiden, pembangunan industri hendaknya kita kembangkan secara terpadu, baik dalam lingkungan sektor industri sendiri maupun dalam hubungannya dengan

sektor-sektor lainnya. Sebab, pembangunan sektor industri tidak hanya erat kaitannya dengan kemampuan penyediaan bahan baku, tetapi juga dengan sektor-sektor lainnya seperti pertanian, perikanan dan peternakan, pertambangan, konstruksi, perdagangan, keuangan dan perbankan, perhubungan, pendidikan, tenaga kerja, dan sebagainya. Pembangunan industri harus diarahkan agar mempunyai akibat positif, dengan membuka kemungkinan lain bagi berkembangnya kegiatan-kegiatan ekonomi, munculnya kegiatan-kegiatan ekonomi baru yang menunjang dan menampung hasil industri baru, bertambahnya lapangan kerja, bertambah luasnya permintaan akan bahan-bahan baku dan jasa-jasa, dan seterusnya. Peningkatan jalinan saling keterkaitan dalam proses industrialisasi memerlukan koordinasi nasional dan penanganan terpadu.

3. Pelaksanaan Pembangunan

Di dalam sistem perekonomian Indonesia yang landasan idiilnya adalah Pancasila, dan landasan konstitusionalnya adalah Undang-Undang Dasar 1945, sebagian besar kegiatan pembangunan dilaksanakan oleh, dan tergantung atas inisiatif dan responsi pihak swasta termasuk koperasi. Dengan demikian maka walaupun sudah dilakukan perencanaan yang saksama dan penanganan secara terpadu, realisasi pertumbuhan industri dapat berbeda dengan pola proses industrialisasi yang dikehendaki. Dalam beberapa hal, pembangunan industri dalam sub-sub sistem strategis yang telah ditentukan tidak terlaksana oleh swasta termasuk koperasi, karena investasinya terlalu tinggi, risikonya terlalu besar, atau karena pertimbangan-pertimbangan lainnya.

Dalam pelaksanaan proses industrialisasi menurut pola yang dikehendaki, peranan negara menjadi vital, tidak saja untuk mengarahkan kegiatan-kegiatan swasta, tetapi juga untuk aktif berpartisipasi melalui kegiatan badan-badan usaha milik negara. Partisipasi aktif badan-badan usaha milik negara diperlukan dalam kegiatan yang bersifat komplementer dengan usaha swasta, untuk meningkatkan kemampuan nasional, untuk menjadi stabilisator bagi produk-produk industri yang memegang peranan vital bagi pembangunan serta yang menguasai hajat hidup rakyat banyak, untuk menjadi penggerak pembangunan dalam memelopori kegiatan-kegiatan baru di sektor industri, dan dalam mewujudkan pemerataan pembangunan. Badan-badan usaha milik negara juga merupakan wahana untuk penyerapan, pengalihan dan pengembangan teknologi, serta untuk mengembangkan keahlian dan ketrampilan nasional.

Bagaimanapun juga, diperlukan adanya urutan prioritas nasional dalam rangka pelaksanaan proses industrialisasi. Untuk merangsang partisipasi swasta yang semaksimal mungkin, urutan prioritas nasional tersebut harus didukung oleh sistem insentif yang memadai. Di samping itu, sistem insentif ini dapat dihubungkan dengan usaha untuk menjamin agar jalinan keterkaitan antara industri besar, sedang dan menengah menjadi semakin erat, sehingga pertumbuhan masing-masing dapat saling memperkuat dan saling mengisi.

4. Perlindungan Industri

Adalah wajar bahwa industri-industri yang baru dibangun mendapatkan perlindungan dari impor. Dengan orientasi produk maka masalahnya mudah diselesaikan: setiap produk substitusi impor dikenakan pembebanan impor yang tinggi. Cara perlindungan industri semacam ini mendatangkan efek negatif, karena rakyat konsumen harus memikul beban tinggi dan tidak terjadi kecenderungan bahwa beban tersebut dapat semakin diturunkan. Di samping itu, cara penentuannya bersifat ad hoc dan belum tentu sesuai dengan urutan prioritas nasional.

Dengan orientasi proses maka cara perlindungan tersebut akan lebih banyak menimbulkan efek negatif (adanya kaitan-kaitan antar industri menimbulkan efek berganda terhadap pembebanan impor sehingga beban rakyat konsumen menjadi semakin berat), dan juga kurang efektif. Maka dari itu sistem perlindungan industri perlu beralih dari yang bersifat negatif ke yang bersifat positif: melalui pelaksanaan kebijaksanaan yang di satu pihak membantu dicapainya penurunan dalam komponen-komponen biaya produksi, dan di lain pihak menggalakkan pemasaran hasil-hasil industri: baik di dalam negeri (termasuk pengutamaan hasil produksi dalam negeri untuk pembelian pemerintah) maupun untuk ekspor.

5. Standardisasi

Kalau dalam orientasi produk kegunaan standardisasi industri agak terbatas (terutama dalam melindungi konsumen), untuk orientasi produk perannya vital dalam menjamin pembangunan industri ke arah yang dikehendaki. Tanpa standardisasi industri, kaitan-kaitan antara industri-industri yang berada di dalam berbagai tahap proses produksi tidak dapat direalisasikan.

PENUTUP

Tinjauan strategis mengenai industrialisasi dalam rangka pembangunan nasional ini terutama dimaksudkan untuk mempertegas tantangan-tantangan yang dihadapi oleh sektor industri yang diharapkan dapat menjadi tulang punggung perekonomian Indonesia dalam sepuluh sampai limabelas tahun mendatang.

Uraian terdahulu telah menunjukkan bahwa ditinjau dari perspektif jangka panjang dan strategi serta arah pembangunan jangka panjang seperti yang ditetapkan GBHN, masalah operasional utamanya adalah bagaimana menjamin agar pertumbuhan sektor industri juga disertai dengan perubahan struktur industri. GBHN telah menetapkan terjadinya perubahan struktur ekonomi sebagai sasaran jangka panjang di bidang ekonomi sehingga tercapai struktur ekonomi yang seimbang. Tantangan yang dihadapi secara nasional menjadi jelas dengan menarik pelajaran dari pengalaman selama Pelita I dan Pelita II yang menunjukkan bahwa pertumbuhan pesat saja di sektor industri ternyata belum menjamin tercapainya struktur ekonomi yang seimbang. Masalahnya adalah bagaimana akan dan dapat dilanjutkan usaha-usaha pengembangan sektor industri yang dapat membawanya dari kondisi yang ada kepada tujuan nasional seperti yang telah ditetapkan dalam GBHN.

Keberhasilan-keberhasilan yang telah dicapai sebelumnya ditambah dengan kondisi perekonomian secara keseluruhan yang telah berubah dibandingkan dengan sepuluh atau limabelas tahun yang lalu kiranya telah meminta suatu orientasi baru dalam strategi pembangunan industri. Orientasi baru ini perlu diambil dalam perumusan strategi pelaksanaan operasionalnya, tetapi bukan dalam rangka pembentukan kerangka konseptual yang baru.

Dalam hubungan ini ternyata bahwa strategi industrialisasi dalam rangka pembangunan nasional itu perlu mencakup dua elemen pokok. Pertama, strategi untuk mengurangi kelemahan dan kerawanan struktural di sektor industri yang akan melibatkan usaha-usaha untuk memperdalam struktur industri. Kedua, strategi untuk merombak pola dan struktur perdagangan internasional Indonesia, yaitu dengan menurunkan saham impor produk-produk industri dalam keseluruhan impor, dan dengan meningkatkan saham produk-produk industri dalam keseluruhan ekspor.

Dengan orientasi baru jelas dibutuhkan suatu strategi yang terpadu, sebab industrialisasi tidaklah identik dengan sekedar pembangunan berbagai industri-industri yang dapat menghasilkan segala macam produk, tetapi yang diarahkan pada pembangunan industri-industri yang dapat memperkuat dan

memperdalam struktur industri. Secara singkat, orientasinya bukanlah kepada produk, tetapi pada tahap-tahap proses produk. Landasan pemikiran GBHN sebenarnya telah memberikan penekanan pada pembangunan industri yang dikaitkan dengan tahap-tahap proses produksi: dimulai dengan pengolahan bahan mentah menjadi bahan baku, kemudian menginjak ke pengolahan bahan baku menjadi barang jadi dan setelah itu menjurus pada kegiatan menghasilkan mesin-mesin sendiri.

Itulah sebabnya dikatakan di atas bahwa yang diperlukan adalah suatu orientasi baru yang memungkinkan dicapainya akselerasi dalam pembangunan industri. Demikian pula GBHN menganut prinsip kesinambungan dalam hubungannya dengan pelaksanaan masing-masing Repelita. Hal ini berarti bahwa penetapan peralihan tahap-tahap proses produksi tersebut tidaklah akan memutuskan atau menghentikan usaha-usaha yang telah dilakukan dalam Repelita sebelumnya. Bagaimanapun sifat industri-industri yang telah bertumbuhan, semua industri yang telah ada harus dapat dimanfaatkan seoptimal mungkin. Oleh sebab itu, dalam jangka pendek dan menengah perhatian juga perlu diberikan pada usaha-usaha untuk mencapai konsolidasi industri-industri yang telah ada.

Penerapan orientasi baru ini membawa berbagai konsekuensi, yang terpenting di antaranya adalah keharusan untuk memperdalam struktur industri yaitu dengan pembangunan industri-industri hulu dan industri-industri dasar yang biasanya berskala besar dan memerlukan investasi dan teknologi yang tinggi. Pelaksanaannya memerlukan suatu konsensus nasional karena segera akan melibatkan masalah alokasi sumber-sumber dana yang masih relatif terbatas. Walaupun demikian kiranya telah jelas bahwa prospek jangka panjangnya akan sangat menguntungkan, terutama apabila ditinjau dari sudut perkembangan industri sendiri maupun perkembangan perekonomian nasional secara keseluruhan. Usaha-usaha memperdalam proses produksi sektor industri ini akan sangat membantu perkembangan dan pertumbuhan jangka panjang dari industri-industri hilir yang telah ada secara relatif luas serta membantu mengurangi kerawanan industri-industri tersebut dalam jangka pendek dan jangka menengah.

Semakin dalam proses produksi yang dapat dilakukan di dalam negeri akan semakin besar akibat-akibat gandanya yang dapat dimanfaatkan di dalam negeri sendiri. Ditinjau dari sudut penglihatan dinamis ini akan semakin tampak bahwa dilema ataupun konflik antara pemerataan dan pertumbuhan yang dikuatirkan akan semakin menajam sebagai akibat penerapan orientasi baru itu sebenarnya tidak beralasan dan mungkin secara konseptual keliru. Orientasi baru ini jelas menekankan selektivitas dalam usaha memperdalam struktur industri, yaitu dengan ditentukannya subsistem-subsistem

strategis, yang dapat mengoptimalkan keterkaitan-keterkaitan antar industri maupun antara sektor industri dan sektor-sektor lainnya dalam perekonomian. Dengan demikian semakin besar prospek penciptaan lapangan kerja dan usaha yang dapat membantu usaha-usaha pemerataan kesempatan berusaha dan kesempatan kerja dalam masyarakat.

Dalam rangka keterkaitan-keterkaitan yang disebutkan di atas diperlukan usaha-usaha terarah dan terpadu sedemikian sehingga di satu pihak sektor industri besar, sedang dan kecil akan dapat saling melengkapi dan di pihak lain pertumbuhan sektor industri itu tidak terlepas dari pertumbuhan dan potensi perekonomian secara keseluruhan. Bahkan lebih jauh dari itu, sektor industri dapat berperan sebagai ujung tombak tercapainya integrasi ekonomi nasional. Usaha-usaha terpadu ini mutlak diperlukan bukan semata-mata karena permasalahan yang dihadapi telah menjadi semakin kompleks, tetapi terutama pula dalam rangka usaha integrasi ekonomi nasional. Ditinjau dari segi ini dapat dikatakan bahwa industrialisasi terlalu penting artinya dalam strategi besar pembangunan nasional untuk diserahkan semata-mata pada mereka yang berkecimpung di sektor industri. Industrialisasi benar-benar merupakan tantangan nasional.