

Perubahan Struktural Produksi dan Perdagangan Indonesia: Sebuah Pandangan

Rin Purwani BUDI*

PENDAHULUAN

Dalam Garis-garis Besar Haluan Negara 1983 disebutkan antara lain, bahwa berdasarkan pengalaman dan hasil-hasil yang telah dicapai selama Pelita-pelita sebelumnya, maka bangsa Indonesia berniat untuk mempercepat tercapainya sasaran pembangunan seperti yang tercantum dalam Pola Pembangunan Jangka Panjang. Sasaran utama pembangunan jangka panjang Indonesia adalah menciptakan landasan yang kuat bagi bangsa Indonesia untuk tumbuh dan berkembang atas kekuatan sendiri menuju masyarakat adil makmur berdasarkan Pancasila. Disebutkan pula bahwa pembangunan jangka panjang harus pula mampu membawa perubahan-perubahan fundamental dalam struktur ekonomi Indonesia sehingga produksi nasional yang berasal dari sektor-sektor di luar pertanian akan merupakan bagian yang semakin besar, dan industri menjadi tulang punggung ekonomi; demikian juga komposisi ekspor berubah sehingga akan semakin banyak ekspor yang berupa barang-barang yang telah diolah dan barang-barang jadi.

Sehubungan dengan sasaran struktur ekonomi yang lebih seimbang antara sektor pertanian serta sektor-sektor lainnya, maka pembangunan selama Pelita IV ini juga merupakan serangkaian kegiatan pembangunan untuk menciptakan landasan bagi Repelita-repelita berikutnya.

Tulisan ini bermaksud menyoroti perubahan struktural produksi dan perdagangan di Indonesia selama dasawarsa terakhir ini. Pertama-tama dibahas perubahan struktural yang ditunjukkan oleh beberapa indikator perubahan di sektor produksi dan perdagangan. Selanjutnya dianalisa berbagai kebijakan

*Staf CSIS.

dalam sektor industri dan bidang perdagangan dan bagaimana dampaknya terhadap perekonomian serta dukungannya dalam pencapaian tahap lepas landas. Dalam bagian terakhir, disajikan beberapa pemikiran yang dimaksudkan sebagai suatu cara untuk mencapai tingkat perubahan struktural yang mampu memberikan landasan kuat bagi tahap pembangunan berikutnya.

INDIKATOR PERUBAHAN STRUKTUR PRODUKSI DAN PERDAGANGAN

Serangkaian perubahan struktural dalam perekonomian dibutuhkan untuk melanjutkan kegiatan pembangunan pada masa transisi menuju tahap lepas landas. Masa transisi menurut konsep Rostow (1969) adalah perubahan dari suatu masyarakat tradisional menuju masyarakat modern yang berkembang.¹ Menurut Chenery (1979) konsep perubahan struktural dalam berbagai bentuknya, merupakan perubahan dari perekonomian tradisional ke perekonomian modern, telah memberikan prinsip-prinsip dasar, baik untuk analisa empiris maupun untuk analisa teoretis. Dalam hal ini akan ditinjau secara empiris perubahan struktur produksi (struktur industri pada khususnya) dan perdagangan serta kesempatan kerja yang dianggap sebagai bagian indikator perubahan struktural tersebut.

Perubahan struktural dalam produksi adalah salah satu cermin perubahan struktural dalam suatu perekonomian. Beberapa ekonom menginterpretasikan pembuktian secara statistik mengenai perubahan produksi yang berarti industrialisasi. Oleh sebab itu dikehendaki bahwa semua negara harus menjalankan industrialisasi pada tingkat tertentu dalam rangka membangun negaranya. Walaupun demikian, analisa yang lebih teliti mengenai hal tersebut menunjukkan bahwa ternyata cukup banyak pilihan tentang kapan suatu negara akan menjalankan industrialisasinya dan dalam sektor-sektor apa saja.² Oleh sebab itu untuk menentukan dimensi perubahan-perubahan tersebut kita harus menyadari bahwa di samping memang terdapat hal-hal yang bisa berlaku secara umum, terdapat pula hal-hal unik yang merupakan masalah khas suatu negara.

¹Untuk penjelasan secara lengkap, lihat W.W. Rostow (1969), *The Stage of Economic Growth A Non-Communist Manifesto* (New York: Cambridge University Press), Cetakan ke-9; atau dalam versi sangat singkat dapat dibaca pada, Alfian Lains, "Beberapa Dimensi Ekonomi dari Kerangka Landasan Pembangunan Indonesia," *Forum Ekonomi*, Vol. III, No. 8, Mei 1984, hal. 21-26.

²Keterangan yang lebih terperinci dapat dibaca pada Chenery (1979), hal. 5.

PERUBAHAN PANGSA (SHARE) INDUSTRI DALAM PRODUKSI NASIONAL

Hampir di semua negara berlaku kenyataan bahwa pembangunan yang berhasil ditandai dengan meningkatnya pangsa kegiatan industri dalam produksi keseluruhan. Menurut Chenery (1979) perubahan struktural semacam itu merupakan sebab dan sekaligus akibat dari meningkatnya pendapatan masyarakat. Industrialisasi merupakan hasil dari kenaikan permintaan akan barang-barang manufaktur dan perubahan proporsi faktor-faktor produksi serta perubahan-perubahan kebijakan perdagangan dan kemajuan teknologi, yang kesemuanya itu merupakan faktor-faktor yang saling mempengaruhi.

Sektor industri di Indonesia menunjukkan kecenderungan pangsa yang semakin meningkat dalam pembentukan Produk Domestik Bruto (PDB). Seperti dapat dilihat dalam Tabel 1, atas dasar harga konstan 1973, pangsa sektor industri dalam PDB meningkat dari 8,3% pada tahun 1969 menjadi 15,1% pada tahun 1983. Lebih lanjut dapat pula dilihat bahwa peranan masing-masing sektor ekonomi dalam pembentukan PDB semakin meningkat ke arah yang lebih seimbang. Sektor pertanian dibandingkan dengan sektor industri misalnya, pangasanya ternyata menurun dari 46,9% pada tahun 1969 menjadi 29,9% tahun 1983 sedangkan di lain pihak pangsa sektor industri justru meningkat.

Sumbangan sektor industri dalam PDB selama ini berkisar rata-rata 10% per tahun. Lambannya peningkatan pangsa sektor industri dalam pembentukan PDB bukan semata-mata disebabkan kelambatan pertumbuhan sektor industri. Menurut McCawley (1981) laju pertumbuhan industri Indonesia termasuk cepat menurut ukuran internasional.³ Selama tahun 1971-1974 nilai riil keluaran sektor industri dengan harga konstan, tumbuh dengan 15,5% per tahun; sedangkan pada tahun 1974-1977 tumbuh rata-rata sebesar 11,3%.

Meskipun demikian laju pertumbuhan yang tinggi di sektor industri belum menghasilkan perubahan-perubahan struktural yang berarti. Suhartono (1981) berpendapat bahwa ada dua faktor pokok yang menyebabkan sektor industri belum mampu mengubah struktur perekonomian Indonesia secara keseluruhan. *Pertama*, sejak pada awalnya sektor produksi primer sangat dominan sehingga untuk menghasilkan perubahan struktural yang berarti diperlukan

³Data yang dipakai oleh McCawley adalah sampai tahun 1978. Pendapat ini didukung oleh data statistik yang terdapat dalam J. Wong, *ASEAN Economics in Perspective 1979* (McMillan), hal. 166. Dibandingkan dengan negara ASEAN lainnya, laju pertumbuhan sektor industri Indonesia relatif tinggi. Di lain pihak, ASEAN secara keseluruhan juga memiliki rata-rata laju pertumbuhan yang relatif baik.

Tabel 1

PERANAN MASING-MASING LAPANGAN USAHA DALAM PRODUK DOMESTIK BRUTO, 1969-1983
(persentase)

Lapangan Usaha	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982 ¹	1983 ²
(Atas dasar harga konstan 1973)															
1. Pertanian, kehutanan, perikanan	46,9	45,5	44,0	40,8	40,1	38,7	36,8	36,1	33,6	32,8	32,0	30,7	29,8	29,8	29,9
2. Pertambangan & penggalian	9,4	10,1	9,9	11,1	12,3	11,8	10,9	11,7	12,0	11,0	10,3	9,3	8,9	7,6	7,4
3. Industri pengolahan	8,3	8,4	8,8	9,3	9,6	10,4	11,1	11,4	11,9	12,9	13,7	15,3	15,6	15,4	15,1
4. Listrik, gas dan air minum	0,4	0,4	0,5	0,4	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,9	0,9
5. Bangunan	2,4	2,7	3,1	3,7	3,9	4,4	4,8	4,7	5,2	5,5	5,6	5,7	6,0	6,1	6,3
6. Pengangkutan dan komunikasi	3,3	3,2	3,8	3,8	3,8	4,0	4,0	4,2	4,9	5,4	5,5	5,4	5,6	5,8	5,9
7. Perdagangan, lembaga keuangan dan jasa lainnya	29,3	29,7	29,9	30,9	29,8	30,2	31,9	31,3	31,3	31,8	32,2	32,9	33,4	34,4	34,5
Produk Domestik Bruto	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

¹ Angka diperbaiki.

² Angka sementara.

Sumber: Nota APBN 1985/86.

pertumbuhan yang sangat tinggi di sektor industri. Kenyataannya, laju pertumbuhan industri yang tinggi telah dinetralisasi oleh perubahan-perubahan struktur harga yang secara kontinu telah meningkatkan nilai tukar beberapa hasil-hasil produksi sektor primer. Bahwa perubahan struktur harga dan nilai tukar di pasaran internasional dapat membawa akibat struktural dimungkinkan karena besarnya peranan ekspor dalam perekonomian di satu pihak, dan peranan minyak yang besar dalam ekspor di lain pihak. Faktor kedua adalah ketergantungan terhadap komoditi primer yang amat tinggi sehingga jumlahnya merupakan hampir keseluruhan nilai ekspor. Kenyataan bahwa minyak menjadi komoditi ekspor yang sangat kuat menyulitkan barang-barang perdagangan lain untuk bisa bersaing.⁴

NILAI TAMBAH SEKTOR INDUSTRI

Indikator tingkat industrialisasi dari segi nilai tambah yang dihasilkan oleh sektor industri menunjukkan besarnya sektor ini secara mutlak. Secara sepiantas dari Tabel 2 dapat dilihat bahwa secara mutlak sektor industri Indonesia lebih besar dibandingkan dengan sektor yang sama untuk negara Malaysia, Thailand dan Singapura, yaitu masing-masing memiliki nilai tambah 2,8 milyar, 4,3 milyar dan 2,3 milyar. Sedangkan nilai tambah sektor industri Indonesia dan Pilipina jumlahnya sama, yaitu sekitar US\$5,5 milyar, namun jauh berada di bawah Korea apalagi Jepang. Walaupun begitu perbandingan semacam ini harus ditafsirkan secara hati-hati karena tidak memasukkan faktor-faktor lain yang penting dalam perbandingan, antara lain jumlah tenaga kerja yang terlibat dalam kegiatan produksi sektor tersebut. Ditinjau dari jumlah pangsa sektor industri dalam pembentukan PDB, Indonesia merupakan yang terendah dibanding dengan negara-negara tersebut di atas tadi, yaitu sekitar 12% dari PDB pada tahun 1980, sedangkan negara-negara lain berkisar antara 20 sampai 43% yang tertinggi untuk Jepang.

Nilai tambah sektor industri nasional memperlihatkan kecenderungan yang terus meningkat, seperti tampak pada Tabel 3. Berdasarkan harga pasar, nilai tambah sektor industri tahun 1977 adalah sekitar Rp 949,3 milyar, kemudian meningkat terus pada tahun-tahun berikutnya hingga mencapai Rp 3.394,8 milyar pada tahun 1982.

⁴Gejala ini dikenal dengan "Dutch Disease" dalam literatur ekonomi, yang melanda perekonomian Indonesia pada tahun 1970-an seperti dinyatakan oleh McCawley (1981), hal. 86. Keterangan lebih lanjut mengenai "Dutch Disease" dapat diperoleh misalnya pada M. Gillis et al., 1983, hal. 482, 528-535.

Tabel 2

**INDIKATOR PEMBANDING MENGENAI PENTINGNYA SEKTOR INDUSTRI
DI BEBERAPA NEGARA DI ASIA**

	Pangsa Industri dalam PDB ^a (%)	Tingkat Pertumbuhan Rata-rata ^c	Nilai Tambah Sektor Industri ^b (milyar US\$)	PDB ^b (juta US\$)
Jepang	43	—	234	1.124.500
Republik Korea	39	15	9,8	65.750
Pilipina	25	6	5,5	38.900
Singapura	41	11	2,3	12.910
Thailand	20	10	4,3	36.810
Malaysia	36	9	2,8	24.770
Indonesia	12	15	5,5	84.960

^a Data tahun 1981 kecuali Jepang tahun 1980.

^b Data tahun 1981.

^c BIES 2, August 1982, *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Agustus 1982. Lihat Tabel 3, hal. 8. Tingkat pertumbuhan rata-rata tahun 1971-1982.

Sumber: diolah dari *World Development Report*, 1983.

Demikian pula nilai tambah per kapita memperlihatkan kecenderungan yang sama seperti nilai tambah sektor industri secara keseluruhan. Kenaikan nilai tambah per kapita yang cukup mantap sejak tahun 1977 sampai tahun 1981 dapat dilihat pada Tabel 3 juga. Meskipun begitu kenaikan dari tahun 1981 ke tahun 1982 relatif tidak besar yaitu masing-masing Rp 3.080.520,00 dan Rp 3.181.620,00.

Tabel 3

**JUMLAH PEKERJA DAN NILAI TAMBAH SEKTOR INDUSTRI INDONESIA
TAHUN 1977-1982**

	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Jumlah Pekerja	791.659	821.122	863.517	969.187	1.011.784	1.067.017
Nilai Tambah (Rp juta) pada harga pasar	949.320	1.221.344	1.601.806	2.465.140	3.116.818	3.394.841
Nilai Tambah per kapita (Rp ribu)	1.199,15	1.488,63	1.854,98	2.543,51	3.080,52	3.181,62

Sumber: Biro Pusat Statistik, Berbagai Statistik Industri, 1977-1982.

KESEMPATAN KERJA SEKTOR INDUSTRI

Di negara-negara berkembang pada umumnya, isu kesempatan kerja merupakan fokus utama dalam pembuatan kebijakan. Perubahan struktural yang terjadi sebelum tahun 1970-an ternyata tidak menimbulkan terlalu banyak kesulitan. Namun sejak tahun 1970-an masalah penyerapan tenaga kerja semakin berat karena begitu cepatnya pertumbuhan cabang-cabang industri dengan struktur produksi yang amat padat modal serta padat teknologi. Secara demikian cabang-cabang industri semacam ini tidak dapat memperbesar lapangan kerja, terutama untuk golongan pekerja tidak terampil maupun setengah terampil.⁵

Apabila ditinjau jumlah pekerja yang berhasil diserap oleh sektor industri Indonesia, terlihat peningkatan secara absolut. Tampaknya kemajuan teknologi yang telah diterapkan pada sektor industri belum memberikan perubahan struktural dalam komposisi faktor produksinya. Dari tahun 1977 sampai tahun 1982, sektor produksi menyerap tenaga kerja dalam jumlah yang semakin besar, seperti tampak pada Tabel 3.

Peranan sektor industri dalam penyediaan lapangan kerja maupun dalam nilai tambah produksi memang cenderung meningkat. Meskipun demikian tidak terdapat pertambahan dramatis dalam sumbangannya terhadap perekonomian nasional. Ini menunjukkan belum dimanfaatkannya kemajuan teknologi sedemikian rupa sehingga mampu merombak struktur produksi yang diperlukan untuk maju ke tahap pembangunan berikutnya.

STRUKTUR PERDAGANGAN INTERNASIONAL

Laju pertumbuhan yang tinggi di sektor industri ternyata belum mampu menimbulkan perubahan pola perdagangan internasional Indonesia. Struktur perdagangan internasional Indonesia memperlihatkan kecenderungan yang sama seperti yang dialami negara-negara berkembang lainnya. Berlainan dengan keadaan di negara-negara maju, di negara-negara berkembang pada umumnya perdagangan internasional menunjukkan dominasi impor produk industri, di lain pihak menunjukkan dominasi ekspor komoditi primer.

Demikian pula halnya, rasio perdagangan internasional Indonesia untuk komoditi primer ditandai oleh dominasi ekspor dan untuk komoditi industri

⁵Penjabaran selanjutnya dapat diikuti pada *World Industry in 1980*, hal. 109. Walaupun industri padat modal dan padat teknologi tidak banyak peranannya dalam perbaikan lapangan kerja, sumbangannya dalam perekonomian sangat berarti.

oleh dominasi impor,⁶ misalnya dalam tahun 1977 dan 1978 seperti terlihat pada Tabel 4. Apabila dilihat rasio tersebut tampaknya koefisien dominasi impor bagi komoditi industri di Indonesia masih sangat tinggi, yaitu pada tahun 1977 dan 1978 masing-masing -0,83 dan -0,80. Demikian pula halnya dominasi ekspor bagi komoditi primer relatif tinggi, yaitu menunjukkan koefisien 0,69 untuk kedua tahun tersebut.

Tabel 4

KOMPOSISI EKSPOR & IMPOR MENURUT KOMODITI PRIMER DAN KOMODITI INDUSTRI 1977 DAN 1978

	Komposisi (%)				Rasio Perdagangan Nasional	
	Ekspor		Impor		1977	1978
	1977	1978	1977	1978		
Komoditi Primer	96,3	95,6	31,2	30,1	0,69	0,69
Komoditi Industri	3,6	4,2	68,6	64,5	-0,83	-0,80
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	0,27	0,27
(\$ milyar)	(\$10,8)	(\$11,6)	(\$6,2)	(\$6,7)		

Sumber: Biro Pusat Statistik; lihat juga Suhartono (1981).

$$^a \text{ Rasio Perdagangan Internasional} = \frac{\text{Ekspor} - \text{Impor}}{\text{Ekspor} + \text{Impor}}$$

Angka koefisien tersebut berkisar antara 1 (dominasi ekspor penuh) dan -1 (dominasi impor penuh).

Ekspor Indonesia yang terbesar selama ini berupa minyak dan kayu yang merupakan komoditi primer. Di lain pihak impor yang terbesar adalah berupa barang-barang industri dan jasa. Khususnya untuk neraca jasa, sejak lama Indonesia mengalami defisit sebagai akibat struktur sektor jasa dalam negeri belum mampu menyumbang perubahan pada pola perdagangan nasional.

Sebelum tahun 1982, terdapat kecenderungan peningkatan jumlah defisit neraca jasa tersebut disebabkan semakin bertambahnya transaksi-transaksi

⁶Lihat Suhartono (1981), hal. 17-18. Rasio perdagangan internasional adalah angka perbandingan antara ekspor dikurangi impor dan ekspor ditambah impor. Angka koefisien tersebut berkisar antara 1 (dominasi ekspor penuh) dan -1 (dominasi impor penuh).

jasa yang diimpor, baik berupa pengangkutan impor, pengangkutan lainnya, jasa, modal dan lain-lainnya. Namun sebagai hasil dari usaha-usaha penghematan penggunaan dan peningkatan penerimaan devisa, maka pada tahun 1982/1983 menurut Laporan Tahunan Bank Indonesia, terjadi penurunan defisit neraca jasa sebesar 8,3%.⁷ Menurunnya kekurangan dalam neraca jasa tersebut terutama disebabkan oleh menurunnya pembayaran jasa di luar jasa modal baik untuk sektor migas maupun non-migas. Di lain pihak pengeluaran jasa modal secara keseluruhan masih mengalami peningkatan sebesar 2,0%. Meningkatnya pengeluaran jasa modal terutama disebabkan oleh meningkatnya pembayaran bunga pinjaman pemerintah sebesar 19,8%. Pengeluaran jasa modal untuk sektor migas pada tahun yang sama justru mengalami penurunan sebesar 15,5%.

Apabila pembalikan kecenderungan arah transaksi jasa-jasa seperti yang mulai terjadi pada tahun 1982/1983 dapat semakin dipertajam, maka diharapkan sektor jasa dapat memberikan sumbangan yang cukup berarti dalam perombakan struktur perdagangan internasional Indonesia di masa mendatang.

KEBIJAKAN-KEBIJAKAN YANG BERKAITAN DENGAN TUJUAN PERUBAHAN STRUKTURAL PEREKONOMIAN

Banyak masalah pembangunan yang apabila ditelusuri sumbernya berasal dari ketidakseimbangan baik yang terjadi di pasar komoditi maupun pasar faktor produksi yang merupakan akibat kebijakan alokasi sumber-sumber yang kurang konsisten.⁸ Oleh sebab itu kiranya perlu disadari bahwa kebijakan yang diwujudkan dalam berbagai instrumen-instrumen perekonomian merupakan faktor kunci penentu keberhasilan usaha-usaha pembangunan.

Sektor industri memang tepat dipilih sebagai salah satu cabang produksi strategis yang diharapkan mampu menjadi tulang punggung perekonomian. Berdasarkan penelaahan terhadap keadaan sektor industri selama ini, dapat dilihat perkembangan yang memadai. Tampaknya ini merupakan hasil salah satu kebijaksanaan stabilisasi di tingkat makro oleh pemerintah Orde Baru. Menurut McCawley (1981), ada beberapa aspek kebijaksanaan ekonomi Orde Baru yang telah menimbulkan iklim yang lebih baik bagi pertumbuhan in-

⁷Laporan Bank Indonesia Tahun Pembukaan 1982/1983, hal. 74-75. Lihat juga Tabel 7.8. Sering terjadi penurunan defisit neraca jasa akibat turunnya volume perdagangan, khususnya penurunan impor yang menyebabkan turunnya ongkos transpor komoditi impor tersebut.

⁸Chenery (1979), hal. 2.

dustri. Aspek pertama adalah dirombaknya sistem devisa sehingga transaksi luar negeri menjadi lebih bebas dan sederhana. Akibatnya barang-barang modal dan bahan mentah lebih mudah diperoleh. Aspek kedua adalah dikurangnya fasilitas-fasilitas khusus yang hanya disediakan bagi perusahaan negara. Dengan demikian sektor swasta hendak lebih dikembangkan bersama-sama dengan sektor perusahaan negara. Aspek ketiga adalah dikeluarkannya Undang-undang Penanaman Modal Asing tahun 1967 dengan peraturan-peraturan yang lebih menarik dibandingkan dengan yang ada sebelumnya. Tidak mengherankan bahwa sektor industri tumbuh cukup pesat pada tahun 1970-an dan bahkan dalam Pelita IV walaupun mengalami sedikit kelambanan, sektor industri diharapkan memiliki laju pertumbuhan rata-rata tertinggi di antara sektor-sektor yang lain. Sektor-sektor lain diproyeksikan memiliki laju pertumbuhan rata-rata berkisar antara 2,4% hingga 5,2% per tahun, sedangkan sektor industri diharapkan tumbuh rata-rata 9,5%.

Di lain pihak, keberhasilan stabilisasi perekonomian di tingkat makro tersebut tidak sepenuhnya didukung oleh kebijakan di tingkat mikro, khususnya di sektor industri. Selama dasawarsa terakhir ini belum terdapat kebijakan industri yang mantap, namun semakin besar kecenderungan tindakan intervensionis pemerintah di sektor industri.⁹ Tampaknya masih belum tersedia kerangka kebijakan sektor industri beserta kejelasan instrumen-instrumen yang dipilih. Secara demikian terdapat ketidakpastian terhadap kebijakan pemerintah yang dirasakan oleh sektor swasta yang menimbulkan hambatan-hambatan usaha yang tidak perlu.

Apabila dikaji lebih lanjut, kecenderungan tindakan campur tangan langsung pemerintah sering kali menimbulkan hasil-hasil yang tidak diinginkan. Misalnya, pengawasan impor yang dimaksudkan untuk mengurangi impor dan memperbaiki neraca perdagangan, seringkali justru merugikan ekspor dan produksi dalam negeri dan berakhir dengan memburuknya neraca perdagangan.¹⁰

Dalam berbagai bentuknya distorsi terhadap harga pada gilirannya akan menimbulkan kesulitan-kesulitan dalam perekonomian suatu negara. Menurut studi-studi yang dilakukan oleh Bank Dunia,¹¹ distorsi-distorsi harga

⁹McCawley (1981), hal. 98, memberikan ilustrasi tentang kebijakan yang belum mantap ini.

¹⁰*World Development Report 1983*, hal. 57. Latar belakang campur tangan terhadap harga biasanya berasal dari serangkaian faktor politik dan ekonomi yang kompleks. Selain itu pada tahun 1950-an teori yang dominan dalam ekonomi pembangunan meremehkan kekuatan harga dalam penentuan tingkat fleksibilitas alokasi sumber daya. Rupanya pengaruh teori tersebut masih terasa di beberapa negara berkembang dewasa ini.

¹¹Lebih lanjut dapat dibaca pada *World Development Report 1983*, hal. 62 dst.

berlangsung sangat serius di banyak negara berkembang. Negara-negara dengan distorsi-distorsi yang paling parah menghasilkan tabungan dalam negeri yang jauh lebih rendah dan hasil per unit investasi yang lebih rendah pula, sehingga dengan demikian menyebabkan pertumbuhannya lebih rendah pula.

Ternyata menurut studi tersebut, tingkat distorsi harga memiliki korelasi negatif terhadap tingkat pertumbuhan PDB tahun 1970-an, dengan distorsi kurs mata uang yang paling berarti. Dalam Tabel 5 terlihat bahwa Indonesia dibandingkan dengan beberapa negara lain di Asia ternyata memiliki tingkat distorsi harga yang relatif tinggi, yaitu merupakan kedua yang tertinggi setelah Bangladesh. Pilipina, Malaysia dan Thailand memiliki tingkat distorsi harga yang lebih kurang sama, namun dengan penyebaran yang berbeda, oleh sebab itu pengaruhnya pun akan tidak sama. Korea Selatan relatif rendah tingkat distorsi harganya, ini dihubungkan dengan tingkat pertumbuhan PDB yang relatif tinggi.

Tabel 5

DISTORSI HARGA DI BEBERAPA NEGARA ASIA TAHUN 1970-AN

Negara	Kebijakan Harga Nilai Tukar			Kebijakan Harga Faktor Produksi		Kebijakan Harga Barang		
	Kurs Mata Uang	Industri	Pertanian	Modal	Tenaga Kerja	Tarif	Inflasi	
Thailand	1	2	1	1	1	3	1	= 11
Republik Korea	1	1	3	2	1	1	1	= 10
Malaysia	1	1	2	2	2	2	1	= 11
Pilipina	1	2	2	2	1	3	2	= 11
Indonesia	2	2	1	2	1	3	2	= 13
Bangladesh	1	3	2	3	3	3	3	= 18

Sumber: *World Development Report 1983*, hal. 62.

Dengan berbagai distorsi yang ada di sektor industri, pertumbuhan sektor industri tampaknya lebih menjurus ke pelebaran strukturnya. Kebijakan-kebijakan yang ada menghasilkan usaha-usaha industri yang terpusat pada dua ekstrem, yaitu pada industri hulunya atau pada industri hilirnya, seringkali tanpa memperhatikan faktor keunggulan komparatifnya. Dengan demikian jarang ditemui suatu cabang industri dengan landasan struktural yang cukup dalam sehingga terdapat kaitan-kaitan yang lengkap di dalamnya.

Selain kebijakan-kebijakan dalam bidang produksi (sektor industri pada khususnya), kebijakan-kebijakan perdagangan juga berpengaruh terhadap

pola alokasi sumber daya. Pengaruh ini dapat dibedakan berdasarkan strategi yang dianut, yaitu, strategi perdagangan yang melihat ke luar (*outward looking strategy*) dan strategi yang melihat ke dalam (*inward looking strategy*).

Pada dasarnya strategi melihat ke luar bersifat menguntungkan atau sekurang-kurangnya tidak merugikan ekspor, sedangkan strategi melihat ke dalam diciptakan untuk menguntungkan industri substitusi impor di dalam negeri. Pengaruh kebijakan melihat ke luar ditandai dengan pangsa ekspor yang relatif besar dalam Produk Nasional Bruto, ataupun dengan kenaikan pangsa tersebut sepanjang waktu. Sebaliknya, pengaruh kebijakan melihat ke dalam ditandai dengan pangsa ekspor yang relatif rendah ataupun yang semakin menurun.¹² Indonesia mencoba menerapkan kedua macam strategi tersebut namun dengan intensitas yang berbeda, yaitu pengembangan industri substitusi impor yang lebih ditekankan.

Menurut Gillis et al. (1983, hal. 432) ada dua dasar yang harus dipenuhi untuk mengembangkan industri substitusi impor. Yang pertama ialah tersedianya pasar dalam negeri yang luas, yang dapat ditunjukkan oleh jumlah impor yang relatif besar. Di samping itu harus dipastikan bahwa teknologi produksi dikuasai oleh para industriawan setempat atau ada kesediaan para penanam modal asing untuk menyediakan teknologi, manajemen dan modal. Yang kedua ialah terdapatnya proteksi baik berupa tarif ataupun kuota impor, sehingga dapat diatasi masalah ongkos permulaan yang tinggi dari produksi dalam negeri.

Meskipun demikian terdapat kelemahan-kelemahan kebijakan pengembangan substitusi impor ini. Pembenaan proteksi atau subsidi bagi industri muda (*infant industries*) adalah jika dalam jangka waktu tertentu industri tersebut sanggup bersaing dengan impor di pasar dalam negeri dan bahkan di pasar internasional.

Keadaan ini mengandaikan bahwa proteksi di cabang industri tertentu hanya bersifat sementara dan harus terus-menerus sampai suatu saat jumlahnya sama dengan nol. Namun demikian bukti-bukti empiris menunjukkan bahwa industri-industri tersebut tidak mampu berdiri sendiri dan bahkan meminta proteksi yang semakin besar karena telah terbiasa beroperasi di pasar yang tidak sempurna di atas. Bhagwati dan Srinivasan (1979, hal. 13) menjelaskan hal itu sebagai "otomatisasi proteksi," yaitu penggunaan kuota dan tarif segera setelah proteksi domestik dimulai. Apabila sistem institusional semacam ini diperbolehkan maka dapat dipastikan adanya jaminan proteksi

¹²Lihat Chenery (1979), hal. 27, dan juga Little, Scitovsky dan Scott (1970).

selanjutnya. Negara-negara berkembang pada umumnya termasuk Indonesia memilih strategi ini karena berbagai alasan, terutama alasan politik. Mereka berusaha mengurangi ketergantungan perekonomiannya terhadap negara lain dengan cara mengurangi impor.

Di lain pihak kebijakan yang berorientasi pengembangan ekspor hanya memberikan prospek pengembangan beberapa industri tertentu yang memiliki keunggulan komparatif. Strategi ini menghendaki pengurangan sebanyak mungkin intervensi pemerintah dalam perekonomian yang menimbulkan distorsi-distorsi. Namun demikian penerapan strategi ini secara konsekuen akan menumbuhkan sektor industri dengan struktur yang dalam dan pada gilirannya akan berkembang ekspornya berdasarkan keunggulan komparatif yang dimilikinya. Rupanya keadaan inilah yang dikehendaki yang merupakan perubahan struktural produksi dan perdagangan Indonesia guna mencapai tahap lepas landas.

KEBIJAKAN PRODUKSI DAN PERDAGANGAN YANG TERPADU

Walaupun terdapat banyak daya tarik kebijakan-kebijakan produksi dan perdagangan selama ini, terutama secara politis, pengalaman-pengalaman pembangunan negara lain patut diperhatikan pula. Negara berkembang lain yang menerapkan strategi melihat ke dalam ini tidak selalu berhasil mengembangkan perekonomiannya dengan pesat dalam jangka panjang.

Apabila dikemukakan alasan "proses belajar" bagi sektor industri Indonesia oleh sebab itu perlu pengembangan industri substitusi impor tersebut, maka alasan ini patut dipertanyakan. Pada tahap awal penerapan kebijakan semacam itu memang dapat dialami perkembangan ekonomi yang mengesankan. Akan tetapi bila tahap awal dan mudah ini telah dilalui, yaitu pengaruh positif terhadap neraca pembayaran akibat berkurangnya impor telah habis, maka akan dialami kelambanan pertumbuhan perekonomian akibat memburuknya neraca pembayaran. Memburuknya neraca pembayaran ini merupakan akibat bertambahnya impor barang-barang modal yang tidak diimbangi dengan meningkatnya jumlah ekspornya.

Di dalam pemilihan kebijakan yang tepat, kiranya harus selalu diperhitungkan peranan biaya (harga yang harus dibayar) dalam pengalokasian sumber-daya sehingga diperoleh hasil yang optimal. Seperti dikemukakan dalam analisa kebijakan di atas, proteksi yang berlebihan terhadap industri nasional dengan nilai tambah yang relatif kecil dengan maksud mendorong salah satu cabang industri, pada gilirannya akan menghasilkan perekonomian dengan biaya tinggi (high cost economy).

Pengembangan industri kiranya perlu dilihat dalam kerangka keunggulan komparatifnya yang dinamis. Dengan demikian kebijakan-kebijakan perindustrian didasarkan pada kekuatan struktur perekonomian Indonesia. Pada saat ini kekuatan struktur perekonomian Indonesia terletak pada produksi komoditi primer. Masalahnya adalah bagaimana meningkatkan kaitan pengembangan komoditi primer dan industri, sehingga komposisi ekspor untuk komoditi primer yang diolah oleh sektor industri semakin besar jumlahnya, sehingga tercapai perubahan struktural seperti yang dikehendaki dalam sasaran jangka panjang pembangunan Indonesia. Tampaknya sejauh ini kemajuan teknologi belum dimanfaatkan sedemikian rupa sehingga mampu mendukung dan mempercepat perubahan-perubahan yang ingin dicapai. Kiranya, masalah ini merupakan suatu bidang studi yang masih memerlukan pembahasan lebih lanjut agar bisa dihasilkan gagasan-gagasan lain yang baru dan lebih mendetail.

DAFTAR PUSTAKA

- Bhagawati dan Srinivasan, 1979. *Trade Policy and Development*. Baltimore and London: The John Hopkins University Press.
- Chenery, H. 1979. *Structural Change and Development Policy*. World Bank, Oxford University Press.
- Gillis, et al. 1983. *Economics of Development*. U.S.A.: W.W. Norton & Co. Inc., Cetakan Pertama.
- McCawley, et al. (editors). 1981. *The Indonesian Economy During Soeharto Era*. Malaysia: Oxford University Press. (Terjemahannya, *Ekonomi Orde Baru*, 1981. LP3ES).
- Rostow, W.W. 1969. *The Stage of Economic Growth A Non-Communist Manifesto*. New York: Cambridge University Press, Cetakan ke-9.
- Suhartono, R.B. 1981. *Monograf Pola dan Struktur Industri Indonesia Sekitar Akhir Pelita II*. Departemen Perindustrian Bagian Penelitian dan Pengembangan Industri.
- Wong, J. 1979. *ASEAN Economics in Perspective*. Hong Kong: The MacMillan Press Ltd., Cetakan ke-1.
- World Industry in 1980*. United Nations Industrial Development Organization, New York: United Nations Publication: 1981.
- World Development Report 1983*. World Bank, Oxford University Press.
- Laporan Bank Indonesia*. Laporan Tahun Pembukuan 1982/1983.
- Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. XX, No. 2, August 1984, Australian University of Canberra.
- Little, I., T. Scitovsky dan M. Scott. 1970. *Industry and Trade in Some Developing Countries*. London: Oxford University Press.