

## INDUSTRIALISASI: MEMUTAR UJUNG MENJADI PANGKAL

Hudiyanto

### Abstrak

*Berbagai macam fenomena yang bergelombang selama krisis ekonomi di Indonesia sejak tahun 1997 mengingatkan pada istilah yang pernah di pakai Bung Hatta, yaitu "memutar ujung jadi pangkal". Istilah memutar ujung jadi pangkal digunakan oleh Bung Hatta dalam menjelaskan kebijakan ekonomi yang tidak menggunakan logika yang benar. Maksudnya adalah kebijakan yang membalikkan logika, yang seharusnya "hasil" diubah sebagai "sumber", dan begitu sebaliknya (Hatta, 1954). Kebijakan yang sulit dimengerti ini bisa di lihat pada berbagai macam kasus yang muncul pada periode*

*1997 - 2001. Namun karena hampir tiap kali kasus serupa muncul, nampaknya tidak lagi membuat orang kaget. Kebijakan memutar ujung jadi pangkal juga berlaku di sektor industri. Tulisan ini menyoroti masalah industrialisasi yang menunjukkan ketidaksinambungan kebijakan yang diambil selama ini.*

*Kata kunci: krisis, kebijakan, industrialisasi*

### PENDAHULUAN

Berita besar selama krisis mempunyai sirkulasi yang cepat silih berganti. Ketika suatu kasus masih laik untuk di-*headline*-kan, kasus lain lebih laik untuk meng-gantikannya. Berbagai kasus menjadi menarik dan sering kali "menggemaskan" publik karena perbedaan alur nalar antar pelaku. Fenomena yang bergelombang ini mengingatkan pada istilah yang pernah di pakai Bung Hatta "memutar ujung jadi pangkal".

Istilah *memutar ujung jadi pangkal* digunakan oleh Bung Hatta dalam menjelaskan kebijakan ekonomi yang tidak menggunakan logika yang benar. Pada masa penjajahan, perekonomian Hindia Belanda diarahkan untuk ekspor (*export oriented*) dengan melakukan eksploitasi sumber daya alam. Kebijakan orientasi ekspor dengan menelantarkan pengembangan ekonomi rakyat merupakan tindakan "memutar ujung jadi pangkal". Maksudnya adalah kebijakan yang

membalikkan logika, yang seharusnya "hasil" diubah sebagai "sumber", dan begitu sebaliknya (Hatta, 1954).

Dengan perasaan sedih kita juga menyaksikan berlangsungnya pola memutar ujung jadi pangkal di kemudian hari berkaitan dengan merebaknya monopoli dan persoalan yang ditimbulkannya. Dalam pandangan negara-negara yang bukan beraliran Marxis, berbagai keterbelakangan negara sedang berkembang berawal dari faktor luar dan faktor dalam negeri. Faktor luar harus di-eliminasi dengan kebijakan yang nasionalistis, sedangkan faktor internal diatasi dengan pembinaan. Untuk itu maka solusi dari ketergantungan adalah dengan menyarankan dikembangkan industri substitusi impor.

Agar bisa bersaing dengan industri dari luar, maka industri baru itu harus diproteksi dengan memberikan berbagai hak untuk memonopoli usaha di dalam negeri. Meskipun dengan akibat harga barang tersebut menjadi relatif mahal dibandingkan dengan kalau mengimpor, tetapi semua warga negara ikhlas menerimanya demi pembangunan nasional. Dari sinilah kemudian berkembang sejumlah pengusaha nasional yang seharusnya andal sebagai hasil dari proteksi pemerintah.

Dalam pemikiran semacam itu maka sebagian besar negara sedang berkembang termasuk Indonesia mengupayakan pengembangan industri substitusi impor. Sebagai

konsekuensinya industri yang baru berkembang (*infant industri*) harus diproteksi baik dengan pengaturar (lisensi, pengenaan tarif, dan hambatan nontarif (*non tariff barrier*) seperti pencegahan (kuota) dan larangan impor. Berbagai proteksi itu selanjutnya akan memunculkan rente ekonomi, dan rente ekonomi ini lah yang akan bisa dinikmati oleh pengusaha di dalam negeri sehingga usahanya tetap eksis dalam bersaing dengan serbuan produk impor. Pangkal dari kebijakan adalah upaya untuk meningkatkan daya saing dan perkembangan usaha dalam negeri (nasionalisme), sedangkan ujung atau konsekuensinya adalah munculnya rente ekonomi karena proteksi. Karena rente ekonomi yang ada adalah sekadar ujung atau konsekuensi logis, maka semua warga bangsa bisa sepenuhnya memahami.

Namun dalam perkembangannya, ujung tersebut telah diputar menjadi pangkal. Apa yang menjadi konsekuensi logis telah menjadi tujuan pertama. Maka yang terjadi adalah bisnis yang bertujuan mencari rente ekonomi. Sejumlah pengusaha mendirikan dan mengembangkan usaha dengan tujuan mencari rente ekonomi yang memang menggiurkan, dengan akibat lanjut berupa korupsi dan pemaksaan-pemaksaan atas dasar kekuasaan. Kalangan akademik menyebutkan sebagai masyarakat pemburu rente (*rent seeking society*).

Proteksi yang semula dimaksudkan sebagai alat untuk menciptakan industri (bisnis) yang tangguh dalam menghadapi pesaing,

dari luar negeri (langkah nasionalistis) akhirnya berubah menjadi alat untuk mendapatkan rente ekonomi dan kemudian usaha dalam berhadapan dengan usaha lain di dalam negeri.

Tak pelak kalau langkah menghadapi tantangan dari luar secara bersama disebut langkah nasionalistis maka langkah menghadapi sektor lain di dalam negeri tanpa kriteria yang jelas adalah langkah sektarianistis dalam ekonomi. Sektarian jenis ini tidak mengenal suku, agama, ras dan antar golongan (SARA) melainkan sektarian atas dasar kepentingan bisnis. Gejala mempertahankan posisi monopoli, proteksi, pengaturan tata niaga suatu komoditas serta hak-hak khusus yang oleh publik dianggap tidak menguntungkan adalah bentuk dari pencarian rente alias memutar ujung jadi pangkal.

Seiring dengan tuntutan zaman, pemerintah melakukan deregulasi, yang dalam perbankan antara lain berupa kemudahan mendirikan sebuah bank berupa kemurahan dana awal. Kemudahan ini tentu dimaksudkan untuk memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada warga bangsa yang berpotensi untuk ikut mengelola dana yang dibutuhkan oleh dunia usaha. Namun, sekali lagi, tampaknya banyak yang memutar ujung menjadi pangkal.

Sejumlah pengusaha di sektor riil (non perbankan) yang sudah mendapatkan rente ekonomi sebelumnya melirik dan mendirikan perusahaan perbankan. Dalam

perjalanan bisnisnya kinerja bank tersebut diwarnai dengan besarnya dana yang dikucurkan kepada kelompok usaha sendiri melewati batas maksimum yang diizinkan UU. Hal ini menimbulkan kecurigaan yang kuat, jangan-jangan pendirian bank didorong oleh upaya membiayai kebutuhan dana perusahaan di sektor riil dengan mobilisasi dana publik. Atau dengan kata lain telah terjadi pembalikan logika, "memutar ujung jadi pangkal". Bank muncul karena perusahaan miliknya membutuhkan dana.

Dengan modal yang sangat murah dipoles dengan ketenaran nama, iming-iming hadiah dan bunga yang menarik, mengalirlah dana dari masyarakat ke perusahaan dalam kelompoknya. Sesuatu yang oleh UU dianggap sebagai pelanggaran. Dalam keadaan seperti ini maka resiko kredit macet sangat besar, dan karena menyangkut dana besar, berdampak serius pada kehidupan perbankan bersangkutan. Hal ini sekali lagi tampak pada keenam belas bank yang dilikuidasi yang pada umumnya melakukan pelanggaran prinsip *legal lending limit*. Pelanggaran atas *legal lending limit* oleh Menkeu dianggap sebagai pangkal masalah sehingga mendorongnya untuk melikuidasi, dengan akibat antara lain berupa kredibilitas pengusaha yang telah meianggar. Kredibilitas adalah ujung atau akibat dari sebuah sebab. Tetapi pengusaha menggunakan logika yang berbeda.

Kredibilitas dijadikan pangkal untuk menggugat sebuah keputusan. Akhirnya pemerintah juga yang mesti menalangnya lewat pengucuran dana murah oleh Bank Indonesia berupa Bantuan Likuiditas Bank Indonesia sebesar Rp. 80 triliun. Kredit likuiditas yang pada akhirnya tak bisa kembali alias ditanggung kerugiannya oleh Bank Indonesia lantaran proses pengucurannya yang amburadul.

Kisah lain bisa dilihat pada kasus uang Rp. 3,1 miliar yang diberikan kepada DPR untuk membahas RUU ketenagakerjaan. Jajaran Depnaker, diwakili oleh Jamsostek, mengemukakan apalah artinya uang Rp. 3,1 miliar dibandingkan dengan kekayaan Jamsostek yang triliunan rupiah. Uang triliunan rupiah berasal dari rupiah demi rupiah dari kantong para pekerja. Jamsostek tentulah sebuah amanat dari para buruh untuk kesejahteraan di kemudian hari. Namun melimpahnya dana telah menjadikannya lupa akan misi awalnya. Besarnya dana yang berhasil dihiimpun oleh Jamsostek dijadikan apologi untuk membenarkan keluarnya dana yang "hanya" Rp. 3,1 miliar.

Kebijakan yang sulit dimengerti ini bisa di lihat terus bagaimana penyelesaian bank Bali lewat perjanjian Cessie yang menggemaskan, kasus Texmaco, dan banyak kasus besar yang sampai tahun 2001 terus bermunculan. Namun karena hampir tiap kali kasus

serupa muncul, nampaknya tidak lagi membuat orang kaget.

### Dari Substitusi Impor ke Promosi Ekspor

Perkembangan industrial pada masa sesudah Perang Dunia II di negara-negara sedang berkembang diwarnai oleh strategi industrialisasi yang mengarah kepada substitusi impor (*import substitution*) disamping untuk tahap berikutnya berupa strategi yang mengarah kepada industri promosi ekspor. Motivasi dasar dari strategi ini adalah terutama karena keinginan untuk meragamkan (diversifikasi) perekonomian yang mendasarkan kepada produksi barang primer dan juga mempercepat laju pertumbuhan ekonomi. Untuk kawasan ASEAN, strategi industrialisasi itu juga berlangsung dengan pola semacam itu, tetapi dengan masa yang tidak sama antara negara

Di antara negara ASEAN industrialisasi di Indonesia nampak relatif lebih lambat. Industrialisasi di Indonesia terutama terjadi setelah di luncurkan Undang-undang tentang *Penanaman Modal Dalam Negeri dan Undang-Undang tentang Penanaman Modal Asing* pada tahun 1967 dan 1968. Industrialisasi yang terjadi diwarnai oleh pengembangan industri substitusi impor dimaksudkan untuk melindungi industri domestik yang menghasilkan barang konsumsi dari persaingannya dengan barang-barang impor. Dengan strategi ini maka proporsi impor barang konsumsi di Indonesia dari total impornya

mengalami penurunan secara tajam. Dari tahun 1966-1972 proporsi itu telah menurun dari 42,7 persen menjadi hanya 16,1 persen.

### Industrialisasi di Negara Sedang Berkembang: Pesimisme Ekspor

Masalah kebijaksanaan mengadopsi strategi perdagangan yang mempromosikan ekspor kembali muncul dalam sejarah negara-negara sedang berkembang. Ilmu ekonomi pembangunan sendiri sebenarnya lahir dalam situasi pesimisme terhadap ekspor yaitu pada akhir perang dunia II. Tetapi pada akhirnya 1960-an strategi promosi ekspor menunjukkan kesuksesannya dibandingkan dengan strategi substitusi impor. Hal ini ditunjukkan pula dengan sejumlah temuan yang menunjukkan kegagalan substitusi impor. Namun demikian krisis hutang yang terjadi pada tahun 1980-an, melemahnya aktivitas ekonomi dan berlanjutnya penurunan dari harga-harga produk primer kemudian memunculkan kembali terhadap strategi promosi ekspor.

Pesimisme bagi promosi ekspor dikemukakan antara lain oleh Ragnar Nurkse. Ia mencatat adanya peningkatan penggunaan bahan dasar dan adanya pengeseran dari bahan natural dengan barang-barang sintesis. Kedua kecenderungan dunia ini menyebabkan menurunnya permintaan barang ekspor dari negara-negara sedang berkembang. Negara-negara sedang berkembang dalam hal ini tidak akan berdaya untuk mengubah keadaan melainkan

sekedar hanya menyesuaikan dengan keadaan yang ada atau dengan kata lain sekedar *membeli payung untuk menghindari dari hujan*<sup>1</sup>.

Tetapi pesimisme terhadap ekspor ini tidak terbukti setelah PD II. Nilai perdagangan dunia ternyata bukan hanya tumbuh dengan cepat melainkan juga tumbuh dengan angka yang jauh lebih tinggi dari pertumbuhan GDP sebagaimana bisa dilihat dalam Tabel 1. di bawah ini.

Dari Tabel 1. tersebut nampak bahwa pada dekade pertama pasca PD II pertumbuhan perdagangan dunia mencapai 6,1 persen pertahun, sedangkan pertumbuhan output dunia 4,1 persen. Kecenderungan ini masih terjadi pada dekade berikutnya dengan pertumbuhan perdagangan 8,9 persen pertahun dan pertumbuhan output dunia 5,1 persen. Namun pada periode berikutnya kecenderungan ini melemah, dimana pertumbuhan perdagangan dunia hanya 2,8 persen sementara pertumbuhan output 2,5.

Pertumbuhan perdagangan yang cepat pada dekade-dekade pertama menunjukkan bahwa perdagangan dunia ekspor-impor memang berkembang. Melemahnya kecenderungan pada dekade terakhir kemudian menimbulkan pertanyaan seberapa jauh strategi ekspor bisa diterima. Sebab disamping terdapat penurunan pertumbuhan output dunia juga diikuti dengan penurunan pertumbuhan perdagangan dunia.

<sup>1</sup> Jaqdish N. Baghwati, *Research Absorber*, Word Bank, 1988

Tabel 1.  
Tingkat Pertumbuhan Output dan Perdagangan Dunia  
Pasca Perang Dunia II  
(% perubahan pertahun)

Periode	Output Dunia	Perdagangan Dunia
1953-1963	4,3	6,3
1963-1973	5,1	8,9
1973-1983	2,5	2,8

Sumber : Heufbauer dan Schott, 1985 tabel A-1, hal 97,  
dikutip dari Jagdish N Bagwati, *Research Observer*, 1988.

Pertumbuhan perdagangan dunia yang pesat itu telah diantisipasi oleh sejumlah negara sedang berkembang dari Timur Jauh yaitu Singapura, Taiwan, Hongkong, dan Korea. Pada akhir 1950-an dan awal 1960-an mereka dengan cepat mengubah strateginya menjadi strategi ekspor, dan sebagai *performance*-nya mereka saat sekarang merupakan negara-negara di Timur Jauh yang diperhitungkan dalam perdagangan dunia.

#### Pesimisme Ekspor Kedua

Setelah pesimisme atas pengembangan ekspor "tidak terbukti" dengan semakin berkembangnya aktifitas ekspor-impor, maka kembali aktifitas perdagangan internasional itu mengalami penurunan sehingga memunculkan pesimisme lagi dari strategi ekspor. Terdapat dua faktor yang menyebabkan munculnya pesimisme. Pertama, terdapat penurunan perekonomian dunia semenjak tahun

1970-an dan munculnya sikap proteksionis di negara-negara industri. Kedua adanya argumen akademik bagi adanya *inward looking trade policies* (industri substitusi impor) di negara-negara sedang berkembang.

#### Perubahan Strategi di Kawasan ASEAN

Disamping dari pespektif jangka panjang, transformasi industrial dirasakan sebagai hal yang normal. Perekonomian negara yang banyak bergantung kepada luar negeri (*small economies*) berhadapan dengan perubahan-perubahan ekonomi dunia terutama selama tahun 1970-20. Adanya krisis minyak pada tahun 1973 yang kemusian disusul dengan kenaikan harga minyak pada tahun 1979-1980 dan semakin ketatnya negara-negara industri menerapkan kebijaksanaan proteksionis menyebabkan negara-negara sedang

<sup>2</sup> Jagdish N. Baghwati, *ibid*.

berkembang melakukan penyesuaian-penyesuaian.

Negara-negara di kawasan ASEAN pada awalnya menekankan pada industri substitusi impor. Namun kemudian negara-negara itu segera mengubah kebijaksanaannya dengan mengembangkan usaha promosi ekspor.

Singapura dan Malaysia merupakan negara yang paling awal menerapkan promosi ekspor karena pasar domestik yang memang sudah jenuh. Singapura mengembangkannya pada pertengahan tahun 1960-an, sedangkan Malaysia mengembangkannya pada akhir tahun 1960-an. Philipina dan Thailand mengembangkan ekspor pada tahun 1970-an. Sedangkan Indonesia baru mengusahakan pada awal tahun 1980-an sebagai akibat dari penurunan peran minyak dalam perekonomian nasional karena penurunan harga minyak dunia.

Penyesuaian kebijaksanaan di Indonesia dimaksudkan untuk menurunkan ketergantungan kepada minyak bumi sebagai mesin tunggal pertumbuhan ekonomi. Pada masa lalu strategi industri substitusi impor dilakukan untuk menghemat devisa. Sedangkan pada masa berikutnya kebijaksanaan dimaksudkan untuk meningkatkan ekspor non minyak dan gas khususnya industri manufaktur untuk meningkatkan penerimaan pemerintah. Pengembangan ekspor juga dimaksudkan untuk menumbuhkan sektor manufaktur karena adanya penurunan dalam pertumbuhan permintaan domestik

karena penurunan dalam pertumbuhan GNP dan pengurangan aktifitas substitusi impor.

Beberapa jenis industri manufaktur ekspor yang diharapkan bisa berkembang baik untuk meningkatkan pertumbuhan maupun untuk meningkatkan kesempatan kerja antara lain adalah:

1. Produk kayu olahan termasuk sawn timber, plywood, veneer dan mouldings.
2. Produk-produk mineral seperti tin, alumina dan aluminium dan produk nikel.
3. Produk yang padat karya seperti tekstil, garmen dan produk kulit
4. Produk makanan seperti udang dan *chip* tapioka.

Industri substitusi impor yang mewarnai industrialisasi di Indonesia nampak pada tahun-tahun 1970-an. Pola pertumbuhan pada tahun 1971-1975 terutama menonjol pada industri pengolahan produk akhir. Hal ini disebabkan oleh peningkatan yang cepat dalam permintaan barang akhir sejalan dengan bonanza minyak bumi yang terjadi pada tahun 1973. Perkembangan pada paruh kedua dekade 1970-an diwarnai oleh perubahan dimana industri substansi impor memberikan sumbangan yang semakin penting pada pertumbuhan output sektor manufaktur di luar minyak dan gas bumi.

Pertumbuhan output tahun 1970-1978 terutama disebabkan oleh permintaan. Total permintaan barang, baik barang akhir maupun barang antara mencapai 95 sedangkan yang merupakan akibat dari substitusi

impor untuk barang konsumsi sebesar 1,3 persen sedangkan untuk barang antara hanya tercatat -3,8 persen. Rincian lebih lanjut untuk masing-masing sektor bisa dilihat dalam tabel. Perubahan terjadi pada tahun 1975-1980 dimana komponen pertumbuhan output pada periode itu yang berasal dari permintaan total mengalami penurunan yaitu menjadi 80,6 persen sedangkan yang diakibatkan oleh aktifitas substitusi impor meningkat menjadi 8,2 persen. Bahkan kalau dilihat dari harga konstan maka perubahan itu lebih nyata. Komponen pertumbuhan akibat permintaan secara total menurun sehingga menjadi hanya 73,3 persen sedangkan sebagai akibat dari substitusi impor meningkat menjadi 14,1 persen.

Keberhasilan dalam ekspor suatu barang dengan mudah bisa dicapai apabila diawali oleh masa industri substitusi impor.<sup>3</sup> Nampak sejumlah industri yang memulai eksportnya pada periode 1975-1980 adalah industri yang substitusi impor untuk periode 1970-1975 yaitu industri pengolahan buah-buahan, pakaian, perajutan, pupuk, pilp dan kertas, obat-obatan, semen dan baterai.

Hal ini menunjukkan bahwa ekspor akan mungkin dilakukan sebagai pengembangan kapasitas produksi yang dikembangkan untuk pasar domestik. Hal ini bisa dipahami karena ekspor yang dikembangkan dari pasar domestik menunjukkan

pasar dari industri itu luas sehingga industri yang dikembangkan menikmati skala ekonomi.

Pada awal tahun 1980-an perekonomian menghadapi masalah yang berkaitan dengan per-ekonomian Luar Negeri. Per-ekonomian yang tumbuh dengan cepat pada suatu dekade sebelum-nya diikuti dengan penurunan yang tajam dengan adanya *external shocks*.<sup>4</sup>

Pertama disebabkan adanya krisis ekonomi yang melanda dunia pada awal tahun 1980-an. Hal ini diikuti dengan penurunan harga minyak dengan lebih 60 persen pada tahun 1983-1989 sehingga memerlukan penyesuaian-penyesuaian yang berkaitan dengan ketergantungan ekonomi terhadap minyak dan gas mengingat pada tahun 1981/1982 minyak menyumbang 82 persen dari nilai ekspor Indonesia dan 71 persen dari penerimaan pemerintah. Kemudian setelah itu terjadi peningkatan nilai (*appreciation*) yang tajam dari nilai mata uang asing non dollar dimana sebagian besar utang (*debt service*) Indonesia mengalami kenaikan yang tajam.

Melihat keadaan berubah maka pada awal tahun 1980-an mulai dikembangkan promosi ekspor. Hal ini ditunjang dengan berbagai kebijaksanaan dibidang perdagangan dan pelayaran yang dimulai pada tahun 1985 sebagai bagian dan dilanjutkan dari kebijaksanaan

<sup>3</sup> Huib Poot, Arie Kuyrenhoven, Jaap Janse, *Industrialisasi and Trade In Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, hal 336.

<sup>4</sup> Mohammad Asyad Anwar, *Prospek Ekonomi Indonesia*, UI Press Jakarta, 1991, hal 100-138.



deregulasi pada tahun 1983. Serangkaian kebijaksanaan itu bisa dilihat dalam tabel 2. di bawah. Dari Tabel 2. tersebut nampak bahwa pada tahun 1980-an telah terdapat berbagai usaha pemerintah untuk disatu pihak mendorong dan dipihak lain menurunkan tarif dan non tarif barrier yang selam ini diberlakukan.

### Masalah dalam Strategi Industri Substitusi Impor

Penyesuaian kebijaksanaan di Indonesia dimaksudkan untuk menurunkan ketergantungan kepada minyak bumi sebagai mesin tunggal pertumbuhan ekonomi. Pada masa lalu strategi industri substitusi impor dilakukan untuk menghemat devisa. Sedangkan pada masa berikutnya kebijaksanaan dimaksudkan untuk meningkatkan ekspor non minyak dan gas khususnya industri manufaktur untuk meningkatkan penerimaan pemerintah.

Pengembangan ekspor juga dimaksudkan untuk pertumbuhan sektor manufaktur karena adanya penurunan dalam pertumbuhan permintaan domestik karenan penurunan dalam pertumbuhan GNP dan pengurangan aktivitas substitusi impor.

Salah satu konsekuensi dari pengembangan strategi industri substitusi impor adalah perkembangan industri dalam negeri yang cenderung tidak efisien.<sup>5</sup>

Masalahnya adalah karena kandungan impor dari produk dalam negeri masih relatif tinggi pada hampir semua jenis industri. Perkembangan industri yang didasarkan atas kesempatan dan proteksi tersebut pada akhirnya menghasilkan struktur industri dengan keterkaitan antar industri yang rendah.

Tidak adanya keterkaitan antar industri akan menyebabkan timbulnya inefisiensi baik karena masalah economies of scale maupun karena munculnya transaction cost. Inefisiensi yang muncul dari strategi yang muncul dari substitusi impor ini diperdebatkan lagi dengan masalah inefisiensi yang umumnya melanda negara-negara sedang berkembang sebagaimana dikemukakan oleh Gunnar Myrdal. Myrdal mengklasifikasikan negara sedang berkembang sebagai *soft state* dimana instaitusi di negara-negara itu rawan terhadap inefisiensi korupsi, kolusi dan nepotisme berkembang biak.

Pemberian dorongan untuk lebih berkembangnya industri substitusi impor mempunyai dua fungsi yaitu sebagai sarana untuk memenuhi kebutuhan barang di dalam negeri dan pada tahap lanjutannya bisa mempunyai keuntungan komparatif sehingga bisa dipasarkan di pasar Internasional.

Namun sebagai tahap awal industri substitusi impor terutama

<sup>5</sup> Anne O Krueger "Import Substitution Versus Export Promotion" dalam Philip King, *International Economic and International*

*Economic Policy: A Reader*, Mc Graw Hill International Edition, 1990, halaman 155-156.

dimaksudkan untuk bisa memenuhi kebutuhan di dalam negeri. Strategi pengembangan industri substitusi impor biasanya dilakukan dengan beberapa pertimbangan antara lain sebagai berikut.<sup>6</sup>

*Pertama*, sumber-sumber ekonomi seperti bahan baku dan tenaga kerja telah banyak tersedia di negara-negara yang sedang berkembang sendiri. *Kedua*, respon permintaan atas barang-barang industri di negara-negara sedang berkembang relatif rendah.

---

<sup>6</sup> Sayuti Hasibuan, "Lapangan Kerja dan Sasaran Pembangunan" dalam Esmara, *Teori Ekonomi dan Kebijakan Pembangunan*, Gramedia, Jakarta, 1987, halaman 516-570.

Tabel 2.  
Kebijaksanaan Deregulasi Ekonomi di Bidang Perdagangan

Reformasi	Isi Reformasi	Dampak
1985, Maret Resionalisasi Tarif	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Penyempitan interval dari 0-225 persen menjadi 0-60 persen</li> <li><input type="checkbox"/> Penyederhanaan tingkat tarif dari 25 menjadi 11</li> </ul>	Pengurangan proteksi atas industri dalam negeri
1985, April Reformasi Bea (Inpres n. 4)	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Menswastakan lembaga peneliti dari pemerintah kepada SGS</li> <li><input type="checkbox"/> Pengurangan aturan pilihan angkutan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Mengurangi waktu pengurusan impor ekspor</li> <li><input type="checkbox"/> Dampak psikologis yang penting</li> <li><input type="checkbox"/></li> </ul>
1986, Mei (PAKEM)	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Pengembalian bea impor ke ekspor</li> <li><input type="checkbox"/> Mengurangi non tarif barrier</li> <li><input type="checkbox"/> pengurangan tarif untuk aktifitas produktif</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Perbaikan iklim investasi</li> <li><input type="checkbox"/> Peningkatan investasi khususnya tujuan ekspor</li> </ul>
1986, Oktober	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Perubahan dari uji impor ke ekspor</li> <li><input type="checkbox"/> Mengurangi non tarif barrier</li> <li><input type="checkbox"/> Pengurangan tarif untuk aktivitas produktif</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Perbaikan iklim investasi khususnya tujuan ekspor</li> </ul>
1987, Juli Penyederhaan Kuota Tekstil	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Transparansi alokasi</li> <li><input type="checkbox"/> Alokasi pada skala kecil dan pendatang baru</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Ada perbaikan meskipun ada keluhan</li> </ul>
1988, November (PAKNOP)	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Penghapusan monopoli Impor baja dan plastik</li> <li><input type="checkbox"/> Deregulasi pelayaran antar pulau</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/></li> </ul>
1990, Mei	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Penghapusan lebih lanjut <i>no tariff barrier</i> perdagangan barang kimia dan <i>animal husbandry</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Perbaikan iklim investa</li> </ul>

Sumber : Moh Arsyad, 1991, hal 102-103

*Ketiga*, dengan substitusi impor maka diharapkan bisa mengurangi ketidakstabilan di pasar internasional terhadap pasaran di

dalam negeri. *Keempat*, insutri substitusi impor diharapkan bisa mendorong industri di dalam negeri.

*Kelima*, potensi permintaan di dalam negeri cukup memadai. *Keenam*, dengan berkembangnya industri di dalam negeri bisa meningkatkan kesempatan kerja. *Ketujuh*, bisa melakukan penghematan devisa dan bisa menggunakan penggunaan devisa untuk hal-hal yang produktif. Oleh karena itu maka banyak negara sedang berkembang yang menerapkan kebijaksanaan ini, dengan konsekuensi dilakukan proteksi terhadap industri di dalam negeri.

Sebagai alat untuk mengembangkan industri substitusi impor maka dibanyak negara diperlukan proteksi baik dengan tarif maupun non tarif barriers. Hal ini disebabkan industri yang sedang tumbuh dinegara-negara sedang berkembang tersebut mempunyai efisiensi yang masih rendah karena belum menikmati adanya skala ekonomis (*economies of scale*). Perlindungan berupa penerapan tarif bea masuk maupun yang bersifat non tarif barrier akan melindungi industri itu dari persaingannya dari luar negeri yang sudah besar dan telah menikmati skala ekonomis usaha.

Dalam undang-undang tarif sebenarnya Indonesia masih menggunakan Undang-undangan tarif tahun 1873 (stbl 1873 no. 35) Mulai pada tahun 1974 pengenaan tarif bea masuk di Indonesia relatif tinggi sesuai dengan kebijaksanaan pemerintah untuk menetapkan strategi industri substitusi impor. Pada tahun 1970-an perkembangan industri manufaktur amat tinggi tetapi

daya saingnya terhadap barang-barang produksi luar negeri tetap masih lemah.

Oleh karena itu sebagaimana sudah dikemukakan maka pada tahun 1980-an terdapat perubahan kebijaksanaan pemerintah mengembangkan kebijaksanaan industri ekspor karena peran dari minyak utama Indonesia mengalami penurunan yang tajam. Penurunan upaya untuk industri substitusi itu sampai pada penurunan tarif bea masuk pada bulan April 1985.

### Masalah Kandungan Impor

Sebagaimana sudah dikemukakan strategi industri substitusi impor memberikan beberapa keuntungan bagi masyarakat. Namun demikian terdapat pula sejumlah masalah dari dikembangkannya industri substitusi impor.

*Pertama*, meskipun bahan baku dan tenaga kerja tersedia namun kualitasnya masih perlu ditingkatkan diperlukan biaya ekstra. *Kedua*, karena industri ditujukan untuk konsumsi dalam negeri maka barang yang dihasilkan tidak diarahkan untuk bisa bersaing dengan produk luar negeri, atau dengan kata lain ada kemungkinan kecenderungan untuk adanya efisiensi usaha. *Ketiga*, akibat ketidakstabilan pasaran inter-nasional tidak bisa diharapkan karena ketergantungan dalam negeri berpindah dari ketergantungan atas produk-produk konsumsi kepada

<sup>1</sup> Hasibuan, Op. Cit; hal 78-79

kebergantungan atas barang modal dan teknologi. Masalah tingginya kandungan impor dalam produksi industri di Indonesia bisa dilihat di dalam Tabel 3 di bawah ini.

Tabel 3.  
Kandungan Impor Per Sektor Industri Tahun 1980

No.	Komoditi	Total	Langsung	Tidak Langsung
1	Produk logam lainnya	0,728	0,684	0,044
2	Pesawat	0,727	0,624	0,103
3	Pulp dan Kertas	0,699	0,635	0,064
4	Sepeda motor	0,677	0,615	0,063
5	Produk plastik	0,670	0,610	0,059
6	Peralatan listrik	0,670	0,595	0,074
7	Spinning	0,655	0,631	0,024
8	Kendaraan bermotor	0,637	0,594	0,043
9	Produk-produk kertas	0,595	0,539	0,055
10	Kimia yang lain	0,578	0,548	0,029
11	Elektronika	0,547	0,517	0,031
12	Peral Radio, TV Komunikasi	0,529	0,346	0,182
13	Mesin non elektronik	0,522	0,501	0,021
14	Mesin Elektronik	0,522	0,488	0,034
15	Shipbuilding	0,502	0,433	0,069
16	Peralatan jalan KA	0,492	0,471	0,021
17	Percetakan dan penerbitan	0,470	0,380	0,091
18	Tepung gandum	0,460	0,434	0,026
19	Ban dan Karet	0,458	0,433	0,025
20	Besi dan Baja	0,449	0,269	0,080
21	Batik	0,439	0,127	0,312
22	Pertambangan Minyak	0,436	0,127	0,033
23	Industri kimia dasar	0,020	0,406	0,071
24	Baja dasar	0,413	0,349	0,115
25	Peralatan fotografi	0,404	0,298	0,113
26	sabun dan kosmetika	0,390	0,292	0,063
27	Bateray	0,382	0,328	0,999
28	peralatan profesional	0,375	0,283	0,143
29	Kemitting	0,355	0,232	0,279
30	Karpet, Rugs and Rops	0,352	0,077	0,109
31	Lukisan	0,352	0,244	0,069
32	Pakaian	0,347	0,314	0,279
33	Manufaktur yang lain	0,325	0,068	0,079
34	Obat-obatan	0,311	0,210	0,100
35	Cutlary and Tools	0,305	0,133	0,172
36	Semen	0,302	0,251	0,051
37	Kaca	0,302	0,251	0,096
38	Bahan bangunan lainnya	0,299	0,206	0,131

No.	Komoditi	Total	Langsung	Tidak Langsung
39	Keperluan olah raga	0.299	0.168	0.117
40	Made Up Tekstiles	0.278	0.116	0.162
41	Perabot logam	0.274	0.121	0.153
42	Hasil bumi	0.259	0.215	0.044
43	Produk karet lainnya	0.265	0.022	0.243
44	Coklat	0.243	0.149	0.094
45	Produk minyak yang lain	0.232	0.012	0.233
46	Minuman ringan	0.225	0.136	0.089
47	Non Fero metal	0.207	0.094	0.113
48	Produk dairy	0.297	0.079	0.118
49	Produk structural clay	0.185	0.162	0.023
50	Produk makanan yang lain	0.185	0.085	0.100
51	Keramik	0.182	0.140	0.042
52	Produk roti	0.180	0.036	0.143
53	Minuman Alkohol	0.162	0.081	0.081
54	Produk sayur dan buah	0.151	0.040	0.111
55	Sigaret	0.120	0.087	0.033
56	Kulit Sepatu	0.119	0.061	0.058
57	perhiasan	0.117	0.084	0.032
58	Soyabean products	0.106	0.084	0.022
59	Peralatan Musik	0.870	0.044	0.033
60	Kulit	0.087	0.062	0.025
61	Pemrosesan iklan	0.077	0.043	0.034
62	Pemrosesan daging	0.071	0.044	0.055
63	Sugar Refinary	0.070	0.007	0.054
64	Oils and Fats	0.069	0.016	0.055
65	Playwood dan sawmills	0.061	0.014	0.044
66	Pemrosesan teh	0.059	0.020	0.043
67	Furniture	0.045	0.013	0.034
68	Wood and Cork Product	0.043	0.055	0.035
69	Coffe Grinding	0.037	0.002	0.035

Sumber : Dikutip dari Poot Huib, 1990, hal 324-325.

Kandungan impor dalam industri di Indonesia yang relatif masih tinggi pada sebagian besar industri tersebut tentu akan berkaitan erat dengan masalah efisiensi. Sebab, di satu pihak terdapat industri dengan kandungan impor yang tinggi sedangkan di pihak lain barang impor dikenakan tarif, sehingga harga barang produksi dalam negeri menjadi relatif mahal. Hal ini bisa diperburuk

lagi sekiranya kondisi kelembagaan di Indonesia masih seperti yang digambarkan oleh Myrdal.

Myrdal dalam *Asian Drama*-nya menggolongkan negara-negara sedang berkembang dalam *soft state*, yaitu negara yang kelembagaannya rawan terhadap inefisiensi sehingga menimbulkan ekonomi biaya tinggi (*high cost economy*).

**Masalah Pengganda Luar Negeri**

Dengan masih banyaknya industri yang tergantung dengan barang-barang impor maka hal tersebut akan berkaitan pula dengan pengganda produksinya (*production multiplier*). Sebagaimana diketahui setiap aktifitas ekonomi dan interaksi antar sektor atau tempat yang lain. Semakin tinggi kaitan antar sektor maka penggandaan bagi aktifitas

ekonomi di sektor yang lain itu akan tinggi. Demikian juga dengan kitannya dengan impor, angka pengganda produksi domestik akan tinggi sekiranya industri itu berkaitan erat dengan aktifitas di dalam negeri, sedangkan ia akan rendah kalau berkaitan dengan luar negeri (impor).

**DAFTAR PUSTAKA**

Anwar, Mohammad Arsyad, (1991), *Prospek Ekonomi Indonesia*, UI Press Jakarta.

Baghwati, Jaqdish N., (1988), *Research Abserver*, Word Bank.

Hasibuan Sayuti, (1987)., "Lapangan Kerja dan Sasaran Pembangunan" dalam Esmara, *Teori Ekonomi dan Kebijakan Pembangunan*, Gramedia, Jakarta.

Kruger, Anne O, (1990), "Import Substitution Versus Export Promotion" dalam Philip King, *International Economic and International Economic Policy: A Reader*, Mc Graw Hill International Edition.

Poot, Huib, Arie Kuyrenhoven, Jaap Janse, (1990), *Industrialisasi and Trade In Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.