

PERENCANAAN EKONOMI PEDESAAN RRC*

Karangan ini membahas pembangunan ekonomi di daerah-daerah pedesaan RRC dengan mengaitkannya dengan metode-metode koordinasi dan perencanaan nasional. Secara lebih tepat, karangan ini membahas soal-soal berikut: kebanyakan distrik pedesaan menganut kebijaksanaan investasi mana; siapa mengambil keputusan-keputusan; dan mengapa? Pembahasannya sebagian besar didasarkan atas laporan-laporan pers beberapa tahun terakhir dan atas suatu kunjungan ke dua distrik pedesaan di Cina pada bulan Desember 1971. Akan tetapi analisisnya terpaksa tentatif akibat kurangnya data yang tegas dan oleh sebab waktunya belum menempatkan kejadian-kejadian dalam perspektif. Langkanya statistik industri dan ekonomi sejak 1960, ketika instansi-instansi Cina berhenti menerbitkan angka-angka penjumlahan, tidak memungkinkan melukiskan dan menganalisa perkembangannya secara tepat. Selain itu, konsekuensi-konsekuensi prioritas-prioritas ekonomi Cina dan cara-cara industrialisasinya belum jelas karena kebijaksanaan-kebijaksanaan baru dilaksanakan sepenuhnya dalam waktu singkat.

Sejak 1957 perencanaan ekonomi menekankan pentingnya prakarsa lokal, industri lokal dan penggunaan perusahaan-perusahaan kecil dan sedang secara sistematis untuk mencapai industrialisasi yang cepat. Rasionale untuk kebijaksanaan-kebijaksanaan ekonomi ini berasal dari pembicaraan-pembica-

* Diambil dari Jon Sigurdson, "Rural Economic Planning", dalam Michel Oksenberg, Ed., *China's Development Experiment* (New York, 1973), hal. 68-79, oleh H. CAROKO

raan Partai tahun 1957 atau sebelumnya. Catatan-catatan Mao Ze-dong mengenai industrialisasi dalam essainya tahun 1957 "Cara menangani kontradiksi-kontradiksi rakyat yang tepat" sering dikutip bila perencana-perencana Cina membicarakan kebijaksanaan-kebijaksanaan industri dan pertanian secara resmi:

"Industri berat adalah inti pembangunan ekonomi Cina. Ini harus dikukuhkan. Tetapi pada waktu yang sama perhatian penuh harus diberikan kepada pembangunan pertanian dan industri ringan..... Dengan pembangunan pertanian dan industri ringan, industri berat akan dijamin pasaran dan dananya, dan secara demikian akan lebih cepat berkembang. Oleh sebab itu apa yang kelihatan seperti laju industrialisasi yang lebih lamban bukanlah demikian, bahkan temponya mungkin ditingkatkan..... Apa yang harus kita lakukan sekarang ialah mengusahakan agar waktu untuk mendapatkan pengalaman dalam pembangunan ekonomi lebih pendek dari pada waktu yang kita perlukan untuk mendapatkan pengalaman dalam karya revolusioner dan tidak membayar biaya setinggi itu. Kita harus membayar semacam biaya, tetapi harapan kita tidak setinggi yang kita bayar dalam periode revolusi."

Pendek kata, sejak 1957 pemimpin-pemimpin Cina mengakui bahwa adalah sangat penting untuk mengembangkan pertanian dan industri pedesaan. Hanya sektor-sektor ekonomi ini dapat menyediakan kesempatan kerja yang memadai bagi angkatan kerja bangsa yang meningkat. Bahkan perluasan sektor industri perkotaan yang paling cepat pun tidak dapat menyerap tambahan tenaga kerja tahunan. Hanya pembangunan pertanian dan industri pedesaan ringan dapat memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasar penduduk yang berkembang akan pangan dan perumahan. Lagi pula, sektor-sektor ini dapat menghasilkan sebagian besar dana yang diperlukan untuk pertumbuhan lebih lanjut. Pimpinan juga menekankan pembangunan industri berat secara cepat. Dia bertekad untuk sebanyak mungkin menekan perbedaan-perbedaan antara buruh perkotaan dan petani.

Program politik dan ekonomi untuk mengejar tujuan-tujuan ini dituangkan dalam serangkaian asas yang dikenal sebagai "berjalan atas dua kaki", yang berasal dari Mao. Terdapat lima asas: kembangkan industri dan pertanian secara bersamaan; kembangkan industri berat dan industri ringan, tetapi berikan prioritas kepada industri berat; kembangkan industri-industri nasional dan lokal; kembangkan perusahaan-perusahaan segala ukuran; dan gunakan metode-metode produksi yang modern dan pribumi. Implementasi kebijaksanaan-kebijaksanaan ini membutuhkan desentralisasi yang luas; tetapi perencanaan, pembagian kerja yang wajar, dan koordinasi di bawah pimpinan sentral selalu dianggap perlu.

Akibat desentralisasi, maka jumlah kementerian dan badan pusat di Cina kini kurang dari separuh jumlahnya sebelum Revolusi Kebudayaan. Orang yang bekerja pada administrasi pusat bahkan boleh jadi dikurangi secara yang lebih drastis. Pada waktu yang sama, pemerintah-pemerintah lokal, khususnya di tingkat regional dan distrik, diperluas untuk memikul tanggung jawab yang dialihkan untuk pembangunan industri, pendidikan dan kebudayaan, dan kesehatan rakyat. Dengan demikian fungsi-fungsi dan wewenang disebar dari kekuasaan sentral ke badan-badan pemerintahan lokal. Industri dan kategori-kategori penduduk tertentu bersamaan dengan itu disebar kembali dari pusat-pusat perkotaan. Perubahan-perubahan ini menunjukkan desentralisasi, tetapi tidaklah benar bahwa kekuasaan sentral banyak dikurangi. Wewenang dan kekuasaan kiranya dibagi oleh lebih banyak orang dari pada sebelumnya, tetapi perubahan-perubahan dalam organisasi sentral terutama adalah soal mendelegasikan soal-soal yang kurang mendesak kepada pemerintah-pemerintah lokal sambil memusatkan perhatian pada soal-soal yang perlu untuk menggalakkan pembangunan ekonomi yang menyeluruh dan industrialisasi cepat.

Industri lokal meliputi banyak jenis perusahaan. Satu bentuk perluasan industri lokal, di mana sumber-sumber daya

ANALISA

mengijinkannya, ialah pembangunan pabrik-pabrik metallurgi kecil dan tambang-tambang batubara, besi dan lain-lain yang kecil. Suatu bidang industri lokal lain yang penting ialah pembuatan mesin-mesin pertanian, pupuk buatan, obat hama dan kebutuhan-kebutuhan pertanian lain. Juga didirikan pabrik-pabrik tekstil, kilang-kilang gula, pabrik-pabrik pemrosesan pangan dan pabrik-pabrik barang-barang konsumsi lain.

Industri-industri lokal kini beroperasi pada segala tingkat — di 29 propinsi, 200 daerah, 2.000 distrik, sekitar 75.000 komune dan 750.000 brigade. Distrik-distrik di daerah-daerah yang padat di Cina adalah sekitar 2000 km² dan masing-masing mempunyai sekitar 300.000 penduduk. Rata-rata penduduk suatu komune hampir 10.000 orang tetapi banyak berbeda dari daerah ke daerah. Pabrik-pabrik distrik mengutamakan industri-industri keras untuk membuat alat-alat produksi yang perlu untuk memperlengkapi pabrik-pabrik komune dan brigade dan juga mensuplai kebutuhan-kebutuhan pertanian. Pabrik-pabrik komune membuat kebutuhan-kebutuhan pertanian, mengolah pangan, dan menyediakan bahan-bahan mentah untuk pabrik-pabrik distrik. Pabrik-pabrik brigade merakit dan memperbaiki alat-alat pertanian, menggiling tepung dan menambang biji-biji tambang untuk pabrik-pabrik distrik.

Menurut kebijaksanaan industri Cina, segala tingkat harus ikut dalam produksi industri, dan ukuran serta sophistication perusahaan-perusahaan harus meningkat dari brigade ke atas. Banyak barang dihasilkan pada beberapa tingkat. Pupuk kimia nitrogen misalnya dihasilkan dalam pabrik-pabrik nasional atau propinsi yang besar, di pabrik-pabrik regional yang sedang, dan dalam pabrik-pabrik kecil di distrik-distrik. Biaya pengangkutan yang lebih rendah ke dan dari pabrik-pabrik lokal kiranya mengimbangi sebagian kerugian akibat produksi pabrik kecil.

Kogellager juga dihasilkan oleh perusahaan-perusahaan nasional yang besar, pabrik-pabrik sedang propinsi dan kotamadya, dan oleh perusahaan-perusahaan kecil yang dikelola oleh distrik dan komune. Dalam kasus ini, perusahaan-

perusahaan yang kecil itu sangat terbatas ukuran dan mutunya. Menurut informasi yang tersedia, pengeluaran-pengeluaran modal dapat digantikan dengan tenaga kerja pada tingkat lokal. Akan tetapi untuk sebagian hal ini adalah akibat perbedaan-perbedaan upah yang cukup besar antara perusahaan nasional yang besar dan perusahaan distrik dan komune yang kecil.

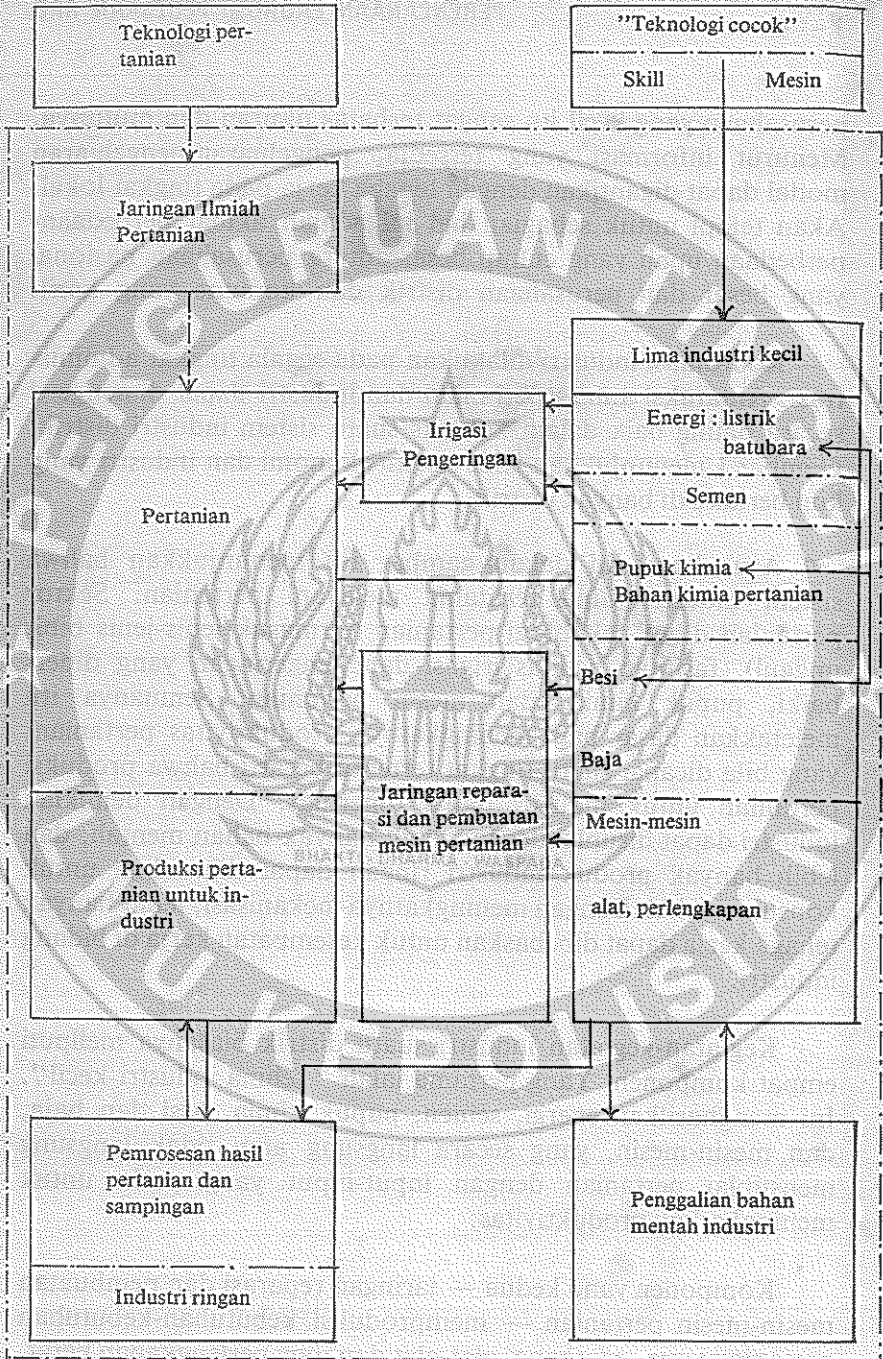
Koordinasi industri dilakukan pada segala tingkat administrasi. Antaraksi antara pertanian dan industri dapat dimengerti secara paling baik dalam konteks suatu sistem industri distrik. Gambar 1 menunjukkan jenis sistem ekonomi dan industri yang kini berlaku di banyak distrik.

Arus komoditi dalam gambar itu menunjukkan bahwa sistem industri Cina terutama melayani pertanian. Sektor pertanian diberi teknologi pertanian (termasuk jenis-jenis bibit unggul), fasilitas-fasilitas irigasi dan pengeringan yang diperbaiki, pupuk kimia, dan mesin pertanian. Semuanya itu meletakkan dasar bagi meningkatnya produktivitas pertanian, yang bila dicapai suatu tingkat tertentu berarti bahwa produksi pertanian untuk industri dapat diperluas. Dengan demikian industri dapat disuplai dengan lebih banyak bahan mentah, dan lebih banyak produk industri ringan dapat dihasilkan untuk konsumsi lokal. Dengan meningkatnya mekanisasi, lebih banyak tenaga kerja dapat dibebaskan untuk kesempatan kerja di bidang industri.

Kegiatan-kegiatan industri suatu distrik biasanya meliputi empat komponen. Yang pertama ialah "kelima industri kecil". Ini menghasilkan energi, semen, pupuk kimia, besi dan baja, dan mesin-mesin, yang secara langsung atau tidak langsung mensuplai pertanian dengan input-input yang perlu untuk meningkatkan produktivitas.

Komponen yang kedua — jaringan reparasi dan pembuatan mesin-mesin pertanian — memproduksi kebutuhan-kebutuhan pertanian yang sederhana, alat-alat dan juga perlengkapan berat.

Arus Komoditi



Sangat penting adalah reparasi dan perawatan alat-alat pertanian untuk mempertahankan tingkat penggunaan yang tinggi. Sedangkan "kelima industri kecil" itu terutama dikelola oleh distrik, jaringan reparasi dan pembuatan mempunyai suatu struktur tiga tingkat. Yang paling kecil dikelola oleh brigade, satuan-satuan sedang oleh komune dan satuan-satuan yang relatif besar oleh distrik. Terdapat suatu pembagian kerja yang jelas di antara satuan-satuan berbagai tingkat. Satuan-satuan brigade pokoknya disibukkan dalam reparasi dan pembuatan sederhana.

Komponen ketiga kegiatan industri distrik adalah industri ringan. Tanggung jawab pokok sektor ini ialah memroses hasil pertanian dan hasil sampingan dan menyediakan banyak barang konsumsi yang diperlukan bagi lokalitas. Perkembangan industri ringan sangat bergantung pada meningkatnya produktivitas dalam sektor pertanian, yang menyediakan banyak bahan mentah.

Komponen yang keempat, industri ekstraktif, menyediakan bahan mentah seperti batubara dan biji besi bagi "kelima industri kecil".¹ Penambangan mineral sering dilakukan oleh brigade dan komune.

Tenaga kerja untuk semua kegiatan industri itu hampir seluruhnya berasal dari pertanian. Kegiatan-kegiatan tertentu banyak terpengaruh oleh fluktuasi musiman yang besar dalam suplai tenaga kerja pertanian. Khususnya ini berlaku dalam pembangunan fasilitas-fasilitas pengeringan tanah dan irigasi dan dalam pertambangan dan kegiatan-kegiatan industri ringan. Kegiatan-kegiatan ini sangat padat karya. Jaringan reparasi dan pembuatan mesin-mesin pertanian tidak begitu dipengaruhi oleh perubahan-perubahan dalam suplai tenaga kerja karena kurang padat karya. Akan tetapi perubahan-perubahan musiman dalam kebutuhan itu memerlukan banyak keluwesan. Kelima industri kecil itu, sejauh menyangkut industri pemrosesan, adalah padat

ANALISA

modal dan secara demikian tidak banyak dipengaruhi oleh fluktuasi-fluktuasi tenaga kerja.

Perluasan industri terutama dibiayai dengan modal yang dikumpulkan dalam negeri. Pada permulaan, sektor pertanian meluas akibat proyek-proyek padat karya yang kecil biayanya, seperti pembangunan fasilitas-fasilitas irigasi dan pengeringan tanah. Pada tahap berikutnya fokus bergeser ke perluasan industri ringan di mana perluasan bergandengan dengan usaha mencari keuntungan, yang kemudian dapat digunakan untuk membiayai perluasan komponen-komponen industri lainnya. Tujuh puluh persen bahan mentah industri ringan berasal dari pertanian, dan berkat perbedaan antara biayanya dan harga barang jadinya terkumpul banyak modal.

Biarpun sistem industri distrik pada dasarnya swasembada, satuan-satuan yang lebih besar memberinya dua input penting. Pertama, teknologi dimasukkan dalam jaringan ilmiah pertanian, yaitu suatu organisasi massa banyak tingkat (distrik, komune, brigade dan tim), dengan maksud untuk mencapai panen dan produktivitas yang meningkat dengan cepat. Kedua, teknologi-teknologi yang cocok dan perlengkapan penting tertentu dimasukkan dalam struktur-struktur industri, terutama kelima industri kecil tetapi juga ke dalam industri ringan, pertambangan dan pabrikasi mesin-mesin pertanian.

Segi yang penting dari sistem industri lokal ini ialah tekanan berat untuk melengkapi pertanian dengan input-input bagi mekanisasi penuh pada tahap terakhir. Ini akan dicapai dengan bahan mentah, tenaga kerja dan modal setempat.

Jelas tidak semua distrik Cina mempunyai sumber-sumber daya untuk menciptakan suatu sistem industri lengkap semacam itu. Ukuran dan keanekaragaman suatu sistem industri distrik bergantung pada dasar sumber daya alam dan tingkat perkembangan ekonomi. Sementara distrik telah cukup maju. Di

situ nilai produksi industri seluruhnya melebihi nilai pertanian, tetapi kebanyakan masih pada tahap-tahap awal pembangunan sistem industri mereka.

Suatu analisa sistem ekonomi dan industri suatu daerah serupa itu akan menunjukkan adanya antaraksi yang sama antara industri dan pertanian. Akan tetapi daerah-daerah, sekali pun mengelola perusahaan-perusahaan mereka sendiri, pertama-tama memikirkan untuk memajukan perkembangan distrik-distrik mereka masing-masing.

Manajemen — yang tidak berkaitan dengan rutin harian — kebanyakan perusahaan dilakukan oleh instansi-instansi setempat (propinsi, daerah dan distrik). Mereka bertanggung jawab untuk menggalakkan perusahaan-perusahaan agar mencapai produksi potensialnya. Oleh sebab itu hubungan antara pemimpin-pemimpin politik lokal dan pimpinan perusahaan adalah erat dan langsung. Karena pendapatan pemerintah-pemerintah lokal secara langsung dipengaruhi oleh keuntungan atau kerugian perusahaan, yang pada gilirannya mempengaruhi perkembangan ekonomi lokal, pejabat-pejabat pemerintahan lokal akan lebih memikirkan produksi dan perkembangan perusahaan dan akan berusaha sebaik mungkin untuk meningkatkan produksi.

Perkembangan industri dan pertanian lokal bergantung pada penggunaan teknologi skala kecil, yang kadang-kadang disebut "teknologi cocok", yang biasanya kurang efisien dari pada teknologi yang digunakan pada perusahaan-perusahaan skala besar yang modern. Pembenaran utamanya ialah bahwa banyak lokalitas dapat mendirikan perusahaan-perusahaan sedang dan kecil yang, dibandingkan dengan pabrik-pabrik besar, masih bisa menghasilkan dengan biaya yang layak.

Alasan lain untuk menggunakan teknologi yang cocok ialah meningkatnya jumlah tenaga kerja Cina dan meluasnya

kesempatan kerja yang diciptakan olehnya. Suatu karangan dalam *People's Daily* bulan Pebruari 1958 membahas cara-cara untuk mengatasi masalah kependudukan negara. Dikemukakan bahwa perusahaan-perusahaan sedang dan kecil bisa menciptakan kesempatan kerja tambahan biarpun industri-industri lokal itu mempunyai kelemahan-kelemahan, seperti biaya produksi yang lebih tinggi. Karangan itu mencatat:

"Sosialisme tidak mempunyai preferensi untuk perusahaan-perusahaan sedang dan kecil saja secara yang mengesampingkan perusahaan-perusahaan modern yang besar, tetapi dalam keadaan tertentu kebijaksanaan suatu kombinasi perusahaan-perusahaan besar, sedang dan kecil akan membantu mengatasi kesulitan-kesulitan dan mempercepat industrialisasi. Sebagai akibat pendirian perusahaan-perusahaan besar secara eksklusif yang menggunakan teknologi maju, hanya sebagian angkatan kerja akan dilibatkan dalam produksi aktual yang menuntut alokasi sebagian besar sarana produksi yang tersedia. Sebagai akibatnya, bagian angkatan kerja yang lain tidak akan dilibatkan dalam produksi aktual karena tiadanya sarana produksi yang mencukupi. Secara demikian bagian angkatan kerja yang dilibatkan dalam produksi aktual itu harus menanggung bagian lain yang untuk sementara tidak dilibatkan dalam produksi aktual, dan dengan demikian menghamburkan banyak tenaga kerja yang tersedia. Lagi pula, mengenai akselerasi laju pengumpulan modal, pendirian perusahaan-perusahaan besar saja yang menggunakan teknologi maju tidaklah masuk akal sepenuhnya dalam keadaan tertentu."

Karangan yang sama juga mengemukakan bahwa untuk mencapai penempatan seluruh tenaga kerja (full employment), skala upah harus dibaharui untuk memperkecil perbedaan-perbedaan taraf hidup antara buruh dan petani. Ini akan mencegah terjadinya migrasi ke kota-kota dan meningkatnya pengangguran perkotaan.

Sementara teknologi yang cocok, khususnya dalam pabrik-pabrik pemroses yang kecil yang memproduksi hal-hal seperti besi dan baja atau pupuk kimia, sama-sama padat modal seperti teknologi yang digunakan dalam pabrik-pabrik besar. Ini adalah akibat perlunya mempertahankan mutu dan memanfaatkan ekonomi skala. Untuk lain-lain jenis produksi yang tidak menghadapi tekanan-tekanan itu, teknologi yang cocok adalah sangat padat karya. Dalam perusahaan-perusahaan yang mengalami pergeseran-pergeseran musiman yang besar dalam jumlah tenaga kerja yang tersedia, sering digunakan teknologi

padat karya. Aplikasi teknologi padat modal dalam kasus-kasus serupa itu akan meningkatkan biaya-biaya modal karena pabrik tidak bekerja secara penuh. Masalah ini khususnya gawat dalam industri-industri lokal seperti industri kilang gula dan pemerasan minyak, yang memroses bahan mentah yang hanya tersedia untuk suatu periode terbatas dalam tahun.

Pembangunan industri lokal dan pertanian dibarengi dengan perluasan besar dalam komunikasi, perdagangan, kebudayaan, pendidikan dan fasilitas-fasilitas kesehatan masyarakat. Tenaga kerja yang meningkat harus disalurkan ke bidang-bidang ini.

Akan tetapi teknologi padat karya dan industri lokal saja tidak dapat memecahkan masalah kesempatan kerja. Dalam kenyataan, pernyataan-pernyataan para perencana Cina menunjukkan bahwa pertanian kiranya akan menyerap sebagian besar tambahan tenaga kerja di masa mendatang ini. Dengan demikian teknologi cocok dikembangkan dan digunakan untuk mengembangkan industri lokal, yang pada gilirannya memungkinkan pertanian, yang semakin mengalami diversifikasi dan produktif, menyerap lebih banyak tenaga kerja.

Ada suatu segi penting lain yang erat berkaitan dengan pengalihan sumber-sumber daya. Di banyak tempat, industri lokal yang didasarkan atas teknologi cocok berkembang secara simultan dengan penggunaan bibit unggul, irigasi dan lebih banyak pupuk kimia. Produksi pertanian yang meningkat sebagai akibatnya — ekuivalen Cina bagi "revolusi hijau" — menciptakan tabungan-tabungan potensial. Industri lokal mempermudah pengalihan tabungan-tabungan potensial ini karena para petani mempunyai insentif untuk menanam uang kelebihan mereka untuk mendapatkan barang-barang industri bagi mereka sendiri maupun input-input lebih lanjut bagi pertanian mereka. Pendek kata, perusahaan-perusahaan lokal menarik investasi-investasi; oleh sebab itu tingkat konsumsi swasta meningkat lebih lambat daripada biasanya.

ANALISA

Pentingnya prakarsa lokal jelas ditekankan dalam perencanaan ekonomi Cina dewasa ini. Kebijakan ini rupanya menunjang perkembangan daerah-daerah yang telah berkembang dan secara demikian dapat meningkatkan perbedaan-perbedaan regional. Ini boleh jadi tepat pada tahap-tahap awal pembangunan lokal, tetapi instansi-instansi yang lebih tinggi (daerah, propinsi dan negara) mempunyai beberapa cara untuk mengendalikan penyebaran kegiatan industri dan secara demikian juga perataan pendapatan antara lokalitas-lokalitas.

Penguasaan dana-dana investasi merupakan suatu sarana penting untuk membimbing penyebaran geografis kegiatan-kegiatan industri. Pembangunan atau perluasan sementara industri lokal baru, seperti pabrik besi serta baja dan pabrik pupuk kimia, biasanya tidak dapat dilakukan oleh lokalitasnya sendiri. Penyebaran pusat-pusat pembangkit tenaga listrik dan pemasangan kawat-kawat penyalur dari jaringan-jaringan listrik induk adalah suatu cara lain untuk memaksakan koordinasi antara perencanaan lokal dan regional. Telah dirancang suatu tindakan lain lagi yang mempengaruhi perataan pendapatan dalam suatu distrik. Petani-petani yang untuk sementara bekerja dalam industri hanya menerima separuh upah mereka, dan selisihnya dikembalikan ke brigade asal mereka. Arus uang ke brigade ini menguntungkan semua anggotanya dan biasanya digunakan untuk membeli perlengkapan baru. Tenaga kerja petani secara demikian ditarik sesuai dengan kebutuhan brigade akan uang ekstra untuk membeli lebih banyak mesin pertanian.

Penyebaran ketrampilan yang sangat penting dan perlengkapan merupakan suatu cara yang lebih penting bagi pusat untuk mengkoordinasikan perencanaan pusat dan lokal. Suatu sistem industri listrik tidak akan membuat baja alloy khusus atau kogellager istimewa. Produk-produk semacam itu akan diperlukan di hari depan, tetapi kiranya hanya akan dibuat oleh sementara perusahaan nasional di puncak hierarki industri. Dengan meningkatnya permintaan akan perlengkapan khusus

dan dengan meluasnya dan semakin sophisticatednya industri lokal, lokalitas-lokalitas akan menjadi lebih bergantung pada pusat untuk perlengkapan tertentu yang sangat penting.

Tingkat-tingkat yang lebih tinggi akan tetap menguasai penerimaan mahasiswa pada lembaga-lembaga pendidikan tinggi dan kiranya juga akan memimpin alokasi tenaga kerja yang sangat terlatih. Karena diperlukan ketrampilan-ketrampilan yang semakin sophisticated untuk industrialisasi lebih lanjut di lokalitas-lokalitas, tingkat-tingkat ini (daerah, propinsi dan negara) akan mampu, dengan pembatasan-pembatasan tertentu, menggunakan penerimaan mahasiswa dari lokalitas-lokalitas dan alokasi tenaga kerja terlatih sebagai sarana untuk menguasai atau membimbing perkembangan ekonomi lokal.

Rupanya terdapat kontradiksi-kontradiksi jangka pendek dalam pengembangan simultan industri pedesaan dan perkotaan. Perusahaan-perusahaan perkotaan yang kebanyakan besar dan modern dipengaruhi dengan dua cara penting oleh perkembangan cepat industri lokal. Pertama, kalau perusahaan-perusahaan lokal mulai membuat barang-barang modal dan konsumsi, industri-industri perkotaan yang sebelumnya mensuplai barang-barang itu akan kehilangan sebagian pasarnya. Karena industri lokal berkembang di seluruh negeri, produsen-produsen industri besar kiranya akan semakin kena pengaruhnya. Ini memaksa diadakannya perubahan-perubahan dalam profil produksi perkotaan. Ini juga menuntut suatu keputusan mengenai pembagian kerja antara industri pedesaan dan perkotaan. Banyak industri besar semakin mengkhususkan diri pada produk-produk yang lebih besar dan rumit. Perkembangan industri mendatang di kota-kota industri besar pasti akan menekankan barang-barang bermutu tinggi dan barang-barang rumit.

Karena industri lokal pedesaan menjadi semakin banyak, lebih sophisticated dan lebih besar skalanya, pergeseran orientasi

ANALISA

bagi kota-kota industri besar ini kiranya akan berlangsung terus untuk sementara waktu. Salah satu akibatnya ialah mempercepat keusangan mesin-mesin perkotaan. Tetapi, oleh sebab industri pedesaan memerlukannya, perlengkapan semacam itu bisa dipindahkan ke daerah pedesaan dan disesuaikan dengan keadaan ekonomi yang berlainan dan skala produksinya yang lebih kecil.

Perkembangan industri pedesaan telah mempengaruhi industri di kota-kota dengan cara kedua yang penting. Industri pedesaan sangat kekurangan teknologi industri. Sebagian kebutuhan ini dipenuhi dengan saling belajar dan pertukaran antara industri-industri lokal di daerah-daerah pedesaan. Tetapi banyak masalah tidak dapat dipecahkan secara lokal dan harus dipecahkan dengan bantuan insinyur dan teknisi dari industri-industri perkotaan. Banyak latihan yang diperlukan oleh personal di industri-industri lokal juga dilakukan dalam perusahaan-perusahaan besar.

Kedua masalah ini — pergeseran berangsur-angsur produksi industri dari daerah perkotaan ke pedesaan dan kurangnya tenaga untuk memecahkan masalah dan memberikan latihan teknis — memerlukan suatu sistem perencanaan yang mengurangi kemerdekaan masing-masing perusahaan. Kalau perusahaan-perusahaan perkotaan dibolehkan mencari keuntungan maksimal, mereka pasti tidak banyak berminat untuk memberikan latihan industri dan keahlian memecahkan masalah-masalah kepada industri pedesaan. Lagi pula, sedikit perusahaan perkotaan akan bersedia melepaskan pasaran mereka. Sebagai akibatnya, banyak tanggung jawab untuk perusahaan masing-masing harus berada pada badan-badan perencanaan pemerintah lokal.

Lalu apakah peranan kementerian-kementerian pusat? Mereka menangani perusahaan-perusahaan yang bersifat eksperimen dan sejumlah kecil perusahaan khusus yang banyak di

antaranya berproduksi untuk sektor pertahanan. Departemen-departemen pemerintah pusat rupanya memusatkan perhatian pada perencanaan pusat yang menyeluruh, koordinasi nasional, dan masalah-masalah perimbangan. Mereka juga mengorganisasi riset bagi penyesuaian teknik-teknik baru dan memberikan bimbingan teknis. Tidak diragukan bahwa tugas-tugas ini jauh lebih rumit daripada manajemen konkrit.

RRC rupanya mencapai banyak kemajuan dalam memecahkan masalah-masalah kesempatan kerja dan regional yang menjadi serius di banyak negara berkembang. Suatu partai yang baik organisasinya, suatu pemerintahan yang semakin kompeten di segala tingkat, dan perusahaan-perusahaan kolektif ikut mendatangkan hasil-hasil itu. Interaksi dan kerjasama erat yang perlu antara industri-industri lokal yang kecil dan antara industri-industri pedesaan dan perkotaan kiranya tidak akan mungkin kalau perusahaan-perusahaan itu milik swasta. Tetapi isyu pemilikan di RRC menimbulkan masalah-masalah untuk hari depan.

Industri lokal yang besar jumlahnya itu yang mengerahkan sumber-sumber daya untuk mempercepat perkembangan ekonomi dan sosial telah menjadi mungkin secara ekonomis karena berbagai faktor. Penggunaan teknologi cocok merupakan sebagian keterangannya. Selain itu perbedaan upah (dan kadangkadangkang perbedaan mutu) antara perusahaan-perusahaan kecil dan besar adalah juga suatu keterangan penting bagi kemampuan perusahaan-perusahaan kecil untuk hidup. Para perencana Cina telah menciptakan suatu ekonomi ganda untuk sementara waktu, di mana industri pedesaan dengan upah yang lebih rendah dan produktivitas yang lebih rendah menghasilkan barang-barang yang terutama digunakan dalam sektor pertanian, sedangkan industri perkotaan dengan upah dan produktivitas yang lebih tinggi tetap menunjang pembangunan suatu dasar industri modern. Perbedaan-perbedaan ini tidak boleh berlangsung kecuali pada tahap peralihan.

Pembangunan sosialis menuntut ditingkatkannya pemilikan oleh seluruh rakyat sedangkan pemilikan oleh satuan-satuan kolektif yang kecil berkurang. Trend ekonomi sekuler mempermudah perubahan sosial ini: nilai output industri meningkat lebih cepat daripada nilai output pertanian. Oleh sebab industri dikelola oleh satuan-satuan kolektif yang lebih besar daripada pertanian, tampak bahwa trendnya adalah menuju transformasi sosialis di daerah-daerah pedesaan. Tetapi industri-industri kecil dimiliki secara kolektif oleh brigade atau komune, atau bersama oleh satuan-satuan kolektif dan negara, sedangkan perusahaan-perusahaan besar dimiliki oleh negara sepenuhnya. Karena perusahaan-perusahaan lokal yang kecil bertanggung jawab atas bagian yang meningkat dari seluruh produksi industri, ini bisa berarti bahwa satuan-satuan kolektif kecil akan mempunyai banyak pengaruh dalam menentukan penggunaan keuntungan dan investasi industri. Sebagai akibatnya bisa muncul kontradiksi-kontradiksi tertentu dalam perencanaan jangka panjang bahkan kalau tingkat-tingkat yang lebih tinggi (daerah, propinsi dan negara) menggunakan alat-alat tersebut untuk mengendalikan perkembangan lokal.

Pengeralahan sumber-sumber daya di daerah-daerah pedesaan, yang pada permulaan penting, lambat laun akan menjadi kurang penting. Setelah jaringan pengangkutan dikembangkan dan tingkat teknologi industri ditingkatkan, banyak perusahaan kecil akan menjadi usang. Maka perusahaan-perusahaan itu harus ditutup, diperluas atau diubah untuk produksi lain yang relevan. Masalah-masalah ini akan memerlukan perhatian terus menerus dan visi ke depan dari badan-badan perencana pada berbagai tingkat untuk membuat berfungsi ekonomi yang sebagian didesentralisasi.