

BEBERAPA POKOK PIKIRAN TENTANG PERANAN SWASTA DALAM PROSES INDUSTRIALISASI*

B.A. SURIADJAYA

PENDAHULUAN

Industrialisasi di suatu negara memiliki berbagai tujuan. Dari segi ekonomi, industrialisasi bertujuan untuk melaksanakan modernisasi dalam struktur ekonomi, sehingga pendapatan nasional dapat ditingkatkan, menyediakan lapangan kerja baru, meningkatkan produktivitas, melepaskan diri dari ketergantungan terhadap luar negeri dan mendukung sektor pertanian.

Industrialisasi bukan saja bertujuan ekonomis, akan tetapi juga politis, pertahanan dan sosial. Namun demikian, norma-norma efisiensi dalam produksi, pembiayaan, pemasaran dan tenaga kerja harus tetap memegang peranan penting dalam industrialisasi, sehingga dengan demikian produk-produk yang dihasilkan dapat terjangkau oleh masyarakat dan mampu bersaing, baik di pasaran luar negeri, maupun di pasaran dalam negeri terhadap barang-barang impor.

Untuk menyukseskan industrialisasi, pemerintah mempunyai peranan yang tidak kecil artinya, yaitu dalam menciptakan iklim ekonomi yang sehat dan stabil, sedangkan pihak swasta juga mempunyai peranan yang penting, yaitu dalam membina dan memajukan kewiraswastaan. Dengan demikian dapat disimpulkan, bahwa industrialisasi merupakan proyek nasional yang sangat besar yang tidak hanya melibatkan pihak pemerintah, akan tetapi juga pihak swasta.

Dalam makalah ini kami ingin meneropong perkembangan industri di negara kita dan juga beberapa aspek yang berkaitan dengan industrialisasi.

*Makalah disampaikan pada Seminar Industrialisasi Dalam Rangka Pembangunan Nasional,

Perlu kami tekankan di sini, bahwa "frame of reference" yang digunakan dalam makalah ini hanyalah terbatas pada industri manufaktur (manufacturing industry).

PERKEMBANGAN INDUSTRI DI INDONESIA

Dibandingkan dengan negara-negara ASEAN lainnya, perkembangan industri di Indonesia sangat terlambat. Pertumbuhan yang cepat baru terlihat dalam pemerintahan Orde Baru, berkat usaha pemerintah untuk memajukan pertumbuhan industri di negara kita. Perkembangan industri di Indonesia dapat dibagi dalam 2 tahap, yaitu tahap pertama, yang dimulai dari kemerdekaan Indonesia sampai dengan tahun 1966. Kemudian tahap kedua, yang berlangsung dari tahun 1967 sampai sekarang.

a. 1945 - 1966

Sejak proklamasi kemerdekaan sampai tahun 1950 belum banyak perhatian dapat diberikan kepada perkembangan industri. Ini disebabkan karena dalam revolusi fisik kita sibuk mempertahankan kemerdekaan dan kesatuan negara kita, dan hampir tidak ada waktu untuk memikirkan hal-hal yang berhubungan dengan industrialisasi. Baru sesudah pemulihan kedaulatan terlihat adanya usaha-usaha ke arah itu. Pada tahun 1951 telah dibentuk Panitia Industrialisasi yang ditugaskan untuk memberikan saran-saran kepada pemerintah mengenai industrialisasi Indonesia. Dalam laporannya, badan tersebut berpendapat sebagai berikut:

- i. Bahwa keadaan ekonomi Indonesia pada waktu itu (1951) memaksa pemerintah yang memimpin perkembangan ekonomi dengan memperhatikan pula inisiatif swasta. Jadi pemerintah di sini berperan sebagai "agent of development".
- ii. Tujuan industrialisasi adalah: Pertama, untuk mencapai struktur ekonomi yang seimbang. Kedua, untuk menampung tenaga kerja baru akibat pertambahan penduduk; dan ketiga, untuk meningkatkan pendapatan nasional.
- iii. Dasar industri adalah industri kecil dan industri sedang.

Selanjutnya dalam tahun lima puluhan sempat dibentuk Dewan Perancang Nasional (Depernas) yang merupakan pelopor Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) yang sekarang. Beberapa cetak biru telah dihasilkan, termasuk Rencana Pembangunan Semesta 8 tahun yang dimulai pada tahun 1961 dan berakhir pada tahun 1969. Karena perkembangan politik yang tidak stabil, hasil-hasil yang diperoleh masih belum memadai. Dalam

strategi industrialisasi di Indonesia. Mengenai jenis teknologi yang akan dipakai serta pameran utamanya dalam proses tersebut, apakah 100% pemerintah atau campuran antara pemerintah dan swasta, masih belum jelas.

b. 1967 - 1981

Sejak permulaan Orde Baru, arah proses industrialisasi makin jelas. Juga perhatian akan mendesaknya pengembangan industri, di samping pengembangan sektor pertanian, makin nyata. Hal itu dapat dilihat dari Repelita I dan Repelita II. Dalam Repelita III digariskan bobot yang makin besar dalam pembangunan sektor industri. Sektor industri diharapkan akan mendapatkan bobot yang lebih besar lagi dalam Repelita IV.

Dalam Repelita I, industri dikembangkan untuk menunjang sektor pertanian. Repelita II, meningkatkan pembangunan industri yang mengolah bahan mentah menjadi bahan baku, dan Repelita III, meningkatkan pembangunan industri yang mengolah bahan baku menjadi barang jadi. Selanjutnya dalam Repelita IV, meningkatkan pembangunan industri yang dapat menghasilkan mesin-mesin untuk industri, baik industri berat maupun industri ringan. Sektor industri dalam Repelita III ini diharapkan akan mempunyai peranan penting dalam mencapai terwujudnya Trilogi Pembangunan, yaitu:

- Pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya;
- Pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi;
- Stabilitas nasional yang sehat dan dinamis.

Dalam Repelita III pertumbuhan ekonomi diharapkan sebesar rata-rata 6,5% per tahun. Dalam jangka waktu yang sama diperkirakan, bahwa laju pertumbuhan sektor industri akan mencapai rata-rata 11% per tahun. Kenyataan selama 10 tahun terakhir ini menunjukkan, bahwa pemerintah telah menyediakan peranan yang lebih luas kepada pihak swasta dalam proses industrialisasi.

Dibandingkan dengan negara-negara maju, posisi industri Indonesia masih dalam tahap permulaan, bahkan masih merupakan embrio dalam beberapa bidang tertentu. Kehidupan ekonomi Indonesia masih didominasi oleh sektor pertanian dan pertambangan. Penghasil devisa utama Indonesia adalah ekspor minyak bumi dan hasil pertanian, sebagai bahan mentah atau setengah jadi. Pertumbuhan industri Indonesia akhir-akhir ini secara prosentual memang cepat, yaitu selama Pelita II mencapai laju 12% per tahun, dengan perincian: pertumbuhan industri ringan sebesar 10-14% per tahun, industri kimia 26%, industri logam 17-18%; sedangkan pertumbuhan industri kecil

Selama Repelita II pertumbuhan tenaga kerja yang aktif di bidang industri hanya 6% per tahun.

Jumlah industri menurut ukurannya, berdasarkan sensus industri 1974-1975, adalah sebagai berikut:

Ukuran		Jumlah	Persen
Industri kecil	(5-19 karyawan)	48.221	87,2
Industri sedang	(20-99 karyawan)	5.746	10,4
Industri besar	(100 karyawan atau lebih)	1.306	2,4
		55.273	100

Dari uraian sederhana di atas makin jelas, bahwa dunia industri di Indonesia masih dalam taraf permulaan; masih banyak yang dapat dikerjakan, dan cakrawala kegiatannya masih terbuka luas.

Sebagian besar dari industri di Indonesia berukuran kecil, yang masih jauh untuk dapat memenuhi kebutuhan rakyat Indonesia yang berjumlah 151 juta pada tahun 1981. Jelas kiranya, bahwa peningkatan pembangunan industri sedang dan besar sudah sangat mendesak.

Perkenankanlah dalam kesempatan ini kami juga menjelaskan mengenai industri permobilan di Indonesia.

Industri permobilan memegang peranan yang sangat penting dalam pembangunan ekonomi di Indonesia, yakni untuk memperlancar angkutan penumpang dan barang. Walaupun Indonesia terdiri dari 13.667 pulau (992 di antaranya berpenduduk), angkutan jalan raya ternyata memegang peranan yang jauh lebih besar daripada peranan angkutan laut. Berdasarkan survei Departemen Perhubungan yang bekerja sama dengan Departemen Pekerjaan Umum, selama tahun 1980/1981, dari 100 juta ton lebih barang yang diangkut antar kabupaten, 74% di antaranya berlangsung melalui jalan raya, 22% melalui laut dan sungai, dan hanya 4% melalui udara. Selama tahun yang sama, dari 500 juta lebih perjalanan angkutan penumpang, 92% di antaranya berlangsung melalui jalan raya, 5% melalui kereta api, 2% melalui laut dan sungai, dan hanya 1% melalui udara. Berdasarkan studi tersebut hal itu disebabkan oleh pertumbuhan yang cepat dari automotive industri di Indonesia, di samping perbaikan dan perluasan sarana jalan raya. Dewasa ini jumlah mobil di daerah-daerah Luar Jawa masih sangat kurang, terlebih-lebih dengan semakin ditingkatkannya pembangunan di daerah-daerah tersebut.

Daerah	Jumlah mobil	Persentase	Luas Daerah Km ²	Persentase
1. Sumatera	176.766	17,1	473.606	24,67
2. Jakarta	289.149	28,1	590	0,03
3. Jawa (di luar Jakarta)	453.495	44,0	131.597	6,86
4. Kalimantan	30.617	3,0	539.460	28,10
5. Sulawesi	37.216	3,6	189.216	9,86
6. Daerah-daerah lain	43.294	4,2	584.974	30,48
Indonesia	1.030.537	100,0	1.919.443	100,00

Data di atas menunjukkan, bahwa Jawa (termasuk Jakarta) yang luasnya hanya 6,9% dari luas Indonesia, telah menyerap 72,1% dari jumlah mobil yang ada di Indonesia, sedangkan Jakarta yang luasnya hanya 0,03% dari luas Indonesia telah menyerap 28,1% daripadanya. Selama periode 1973-1979 jumlah mobil di Indonesia telah mengalami kenaikan yang lebih besar dibandingkan dengan laju pertumbuhan penduduk. Hal ini dapat dilihat dari rasio jumlah mobil per 1.000 penduduk. Dari tahun 1973 sampai tahun 1979 angka tersebut telah meningkat dari 3,8 menjadi 7,1.

BEBERAPA ASPEK INDUSTRIALISASI

Strategi Industrialisasi

Dalam bab pendahuluan telah diuraikan tujuan industrialisasi, yang pada hakikatnya tidak saja dipengaruhi faktor-faktor ekonomis, tetapi juga memperhatikan faktor-faktor sosial, politis dan pertahanan.

Dalam meletakkan dasar-dasar bagi proses industrialisasi ini, kiranya penting sekali menentukan strategi manakah yang harus digunakan untuk mencapai tujuan tersebut.

Dari pengamatan yang kami lakukan, arah dan jalan yang selama ini digariskan dan ditempuh Pemerintah Republik Indonesia adalah yang terbaik, yaitu:

- mengembangkan industri dasar sebagai sumber produksi bahan-bahan kebutuhan pembangunan dan bahan dasar industri menengah dan ringan, di samping berfungsi pula sebagai penghasil devisa;
- mengembangkan industri menengah dan kecil yang menghasilkan substitusi barang impor. Beberapa unit produksi yang dapat memanfaatkan tersedianya bahan baku di dalam negeri dapat pula berfungsi sebagai peng-

Dengan perhitungan yang cermat dan pengarahan yang seksama kiranya kita boleh berbesar hati bahwa pertumbuhan industrialisasi dapat dipercepat.

Peranan Sektor Swasta

Dalam Garis-garis Besar Haluan Negara 1978 antara lain disebutkan, bahwa untuk meningkatkan partisipasi masyarakat yang lebih aktif dalam pembangunan, maka perluasan dunia usaha swasta nasional haruslah mendapat perhatian yang sungguh-sungguh. Memang dalam pembangunan ekonomi pada umumnya, dan pertumbuhan industri pada khususnya, sektor swasta memegang peranan penting. Hal ini terlihat secara menyolok di negara-negara Barat dan Jepang. Sejarah dari negara-negara Eropa Barat di masa lampau menunjukkan, bahwa sektor swastalah yang mencetuskan pertumbuhan ekonomi yang tinggi.

Di kawasan Asia, Jepang telah memelopori pembangunan ekonomi di abad ke-19. Setelah mendapatkan dorongan yang besar dari pihak pemerintah, maka pada bagian kedua dari abad ke-19, timbullah sejumlah "trading houses" swasta di negara tersebut, yang kemudian dikenal dengan nama Sogo Shosha. Peranan "trading houses" tersebut sangat besar dalam pembangunan ekonomi Jepang.

Di beberapa negara komunis, seperti Yugoslavia dan Hongaria, peranan swasta dalam batas-batas tertentu telah diperkenankan, dengan maksud untuk memajukan sektor pertanian, industri kecil, dan jasa.

Di Indonesia, peranan swasta dalam bidang industri, khususnya industri manufaktur, cukup meyakinkan. Pertumbuhan cepat dalam industri manufaktur terjadi terutama sejak jaman Orde Baru. Dalam periode 1971-1980, laju pertumbuhan GDP adalah sebesar 7,86% per tahun, sedangkan laju pertumbuhan industri manufaktur adalah 13,80 % per tahun. Dari tahun 1971 ke tahun 1980, peranan industri manufaktur dalam GDP telah mengalami peningkatan dari 8,8% pada tahun 1971 menjadi 14,32% pada tahun 1980 (atas harga konstan 1973).

Peranan Pemerintah dan Kebijaksanaannya

a. Pembagian Jelas Sektor Pemerintah, Koperasi dan Swasta

Semenjak Indonesia memproklamasikan kemerdekaannya, secara praktis perusahaan negara, swasta dan koperasi telah langsung melibatkan diri dalam pembangunan ekonomi. Perusahaan negara tampil di dalam memberi arti pada ayat 2 dan 3 pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945, yaitu yang mengharuskan

menguasai hidup orang banyak, dan kedua: pelaksanaan wewenang negara akan bumi, air, dan kekayaan yang terkandung di dalamnya bagi kemakmuran rakyat. Koperasi adalah lembaga ekonomi yang berwatak sosial, yaitu sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan, dan digunakan pula sebagai salah satu wadah utama untuk membina kemampuan golongan ekonomi kecil. Usaha swasta dimiliki dan dikelola oleh pihak swasta dengan tujuan utama untuk memperoleh laba.

Kalau kita memperhatikan perkembangan ketiga lembaga tersebut, ternyata masih belum terdapat batas-batas yang nyata bagi bidang usaha masing-masing.

Seyogyanya di masa mendatang dapat ditentukan batas-batas yang lebih jelas mengenai sektor-sektor mana yang merupakan bidang usaha pemerintah, koperasi dan swasta.

b. Menciptakan Iklim yang Sehat bagi Pertumbuhan Investasi Swasta

Investasi swasta berorientasi pada laba yang dapat diharapkan di masa mendatang, dan karena itu sangat terpengaruh oleh "investment climate" yang ada. Unsur-unsur yang mempengaruhi iklim tersebut dapat diperinci sebagai di bawah ini:

1) Adanya Kemantapan Kondisi Usaha

Pada umumnya para investor swasta berpegang pada kebijaksanaan pemerintah yang ada dan mengharapkan agar kebijaksanaan tersebut di kemudian hari tidak akan mengalami perubahan yang dapat merugikan investor-investor tersebut. Karenanya penting sekali diusahakan agar supaya terdapat konsistensi dalam peraturan-peraturan dan kebijaksanaan pemerintah, sehingga para investor tidak ragu-ragu melakukan investasi dalam usaha barunya.

2) Pemberian Incentive Kepada Investor

Hal ini sudah dilakukan oleh BKPM dan mencakup berbagai fasilitas sebagai berikut:

- a) *Dalam bidang perpajakan:* pemutihan modal untuk investasi, pembebasan bea meterai modal, tax holiday, investment allowance, pembebasan pajak dividen, kompensasi kerugian, penghapusan yang dipercepat, dan pembebasan bea balik nama atas kapal.
- b) *Bea masuk:* pembebasan/keringanan bea masuk dan pungutan-pungutan lainnya atas mesin/peralatan yang diperlukan untuk produksi, pembebasan/keringanan bea masuk dan pungutan lain untuk bahan baku/penolong paling lama untuk keperluan 2 tahun sejak importnya

c) *Jaminan transfer*: bagi investor asing untuk keuntungan perusahaan sesuai ketentuan perpajakan, biaya-biaya yang berhubungan dengan penggunaan tenaga asing, pelunasan pokok pinjaman, penyusutan alat-alat tetap dan kompensasi dalam hal nasionalisasi.

Penting sekali pemberian incentive tersebut dapat tetap dipertahankan.

3) *Bimbingan dan Pengarahan*

Program yang telah digariskan oleh pemerintah dalam bidang industri tertentu (kendaraan, elektronika, dan sebagainya) diawali dengan tahap perakitan yang kemudian harus menuju ke full-manufacturing. Khususnya bagi perusahaan patungan PMA, kiranya penting sekali bimbingan dan pengarahan pihak pemerintah, untuk secara pragmatis menentukan jadwal menuju ke full-manufacturing, sehingga memperbesar nilai tambah dari produk yang dihasilkan, dan memanfaatkan terjadinya transfer of technology.

4) *Pemberian Informasi yang Memadai*

Yang dibutuhkan oleh para calon investor dalam negeri adalah informasi mengenai bidang-bidang usaha yang terbuka bagi mereka, besarnya produksi dibandingkan dengan permintaan, kapasitas produksi yang telah ada, di mana letak dan potensi pasarannya, income distribution dari penduduk dan sebagainya. Di Indonesia informasi semacam itu masih sangat langka. Para calon investor yang mempunyai kemampuan dapat melakukan studi sendiri, atau meyerahkan studi tersebut kepada konsultan. Ada kalanya hasil studi yang diperoleh menyesatkan, karena didasarkan atas perkiraan-perkiraan yang kasar. Sebagai akibatnya, sering terjadi investasi yang salah arah, sehingga mengakibatkan pemborosan modal yang besar. Adanya sumber informasi yang kompeten akan sangat membantu terutama bagi pengusaha di daerah yang karena lokasi dan kemampuannya belum mempunyai "access" kepada informasi itu. Data-data impor berbagai jenis mesin dan kebutuhan lainnya akan memberikan gambaran akan kesempatan yang terbuka bagi mereka untuk melebarkan usahanya.

Alih Teknologi

Dalam proses industrialisasi, teknologi merupakan faktor kunci pula. Teknologi merupakan hasil dari penelitian dan pengembangan, sehingga kemajuan teknologi sangat erat hubungannya dengan dana manusia.

Sebagai ilustrasi dapat dikemukakan di sini, bahwa di negara-negara maju, persentase dana R & D terhadap produk bruto nasional berkisar sekitar 2%, sedangkan di negara-negara berkembang hanya sekitar 0,2%. Mengingat adanya perbedaan angka absolut yang besar antara GDP di negara maju dan di negara berkembang, dapat dibayangkan betapa besarnya perbedaan absolut biaya R & D yang dikeluarkan di negara-negara berkembang dibandingkan dengan negara-negara maju.

Berdasarkan pertimbangan di atas, dan mengingat bahwa dalam R & D dikenal efek "momentum", di mana R & D hanya efektif dalam skala besar, dapatlah kita simpulkan bahwa tidaklah mungkin untuk mengejar ketinggalan kita di bidang teknologi dengan cara mengembangkan sendiri teknologi di bidang-bidang tertentu. Karena itu amatlah penting bagi kita untuk meningkatkan alih teknologi dari negara-negara maju ke negara kita. Pada akhirnya tugas riset harus dapat dikembangkan di Indonesia juga.

Aspek teknologi ini adalah aspek yang paling kompleks dalam proses industrialisasi. Adalah wajar bahwa negara-negara maju lebih berminat untuk menjual hasil produksinya ke negara kita, daripada menerima royalties dari proses pembuatan hasil produksi di Indonesia.

Dalam alih teknologi kerjasama antara pemerintah dan pihak swasta amat penting. Pihak swasta dalam hal meningkatkan ketrampilan untuk mengalihkan teknologi tersebut, sedangkan pemerintah berusaha dalam pengaturan undang-undang manufaktur yang memungkinkan proses tersebut terjadi secara konsisten dan lancar. Istilah "proteksi" di sini hendaknya dikaitkan dengan biaya alih teknologi dan bukan semata-mata terhadap usaha pemasaran produk akhir di dalam negeri.

High Cost Economy

Kita semua menyadari, bahwa oleh terbatasnya kemampuan ekonomi dan keuangan negara, masih terdapat hambatan-hambatan bagi perkembangan industrialisasi di Indonesia. Sebagai contoh dapat dikemukakan antara lain, langkanya modal di dalam negeri, tingginya harga tanah, belum sempurnanya sarana-sarana umum dan sebagainya. Sungguhpun kita mengetahui, bahwa upah buruh di negara kita tergolong cukup rendah, namun perlu diperhatikan bahwa kaitan antara upah buruh dan biaya produksi terletak pada nilai output dari buruh yang bersangkutan. Dengan perkataan lain, efisiensi tenaga kerja kita memerlukan penelitian yang seksama untuk studi perbandingan apakah upah karyawan yang rendah di negara kita ini memang dapat merupakan

Dalam usaha untuk meringankan biaya produksi masih dapat ditempuh dengan menghilangkan berbagai unsur biaya, seperti di bidang perpajakan, transpor dan lain sebagainya, sehingga dapat meningkatkan daya saing produksi, khususnya bagi produksi untuk ekspor.

KESIMPULAN

Berdasarkan uraian kami di atas, kami telah sampai kepada kesimpulan sebagai berikut:

1. Industrialisasi bukan saja bertujuan ekonomis, tetapi juga politis, pertahanan dan sosial. Namun demikian, norma-norma efisiensi dalam produksi, pembiayaan, pemasaran dan tenaga kerja harus tetap memegang peranan penting dalam industrialisasi.
2. Industrialisasi merupakan proyek nasional yang sangat besar yang tidak hanya melibatkan pihak pemerintah akan tetapi juga pihak swasta.
3. Strategi industrialisasi adalah untuk membuat produk-produk yang dahulunya diimpor dan untuk memperoleh devisa dengan mengekspornya.
4. Peranan swasta di bidang industri sangat besar. Dari tahun 1971 ke tahun 1980, peranan industri manufaktur dalam GDP telah mengalami peningkatan dari 8,8% pada tahun 1971 menjadi 14,32% pada tahun 1980.
5. Untuk menciptakan iklim investasi dalam industri yang mantap, pemerintah perlu menentukan batas-batas yang lebih jelas mengenai sektor-sektor mana yang merupakan bidang usaha pemerintah, koperasi dan swasta. Di samping itu perlu dijaga konsistensi dalam peraturan-peraturan dan kebijaksanaan pemerintah. Begitu pula diharapkan adanya bimbingan dan follow-up dari pihak pemerintah dalam rangka mencapai program full-manufacturing. Akhirnya diharapkan adanya pusat informasi bagi calon-calon investor untuk memberikan kesempatan lebih luas lagi kepada para pengusaha dan menghindarkan terjadinya pemborosan modal akibat investasi yang salah arah.
6. Pemerintah dan pihak swasta keduanya harus dapat berkomunikasi untuk mencoba memperkecil biaya produksi.
7. Akhirnya pemerintah hendaknya memberikan dorongan kepada pihak swasta untuk pada saatnya mengembangkan R & D sebagai tulang punggung industrialisasi.