

KEBIJAKAN EKONOMI GLOBAL DI NEGARA SEDANG BERKEMBANG:

Tinjauan Teori, Problematika dan Interaksi Kebijakan Perdagangan dan Industrialisasi

Toto Suharto

Fakultas Ekonomi Sekolah Tinggi Agama Islam Negeri (STAIN) Cirebon

Abstract

It is generally speaking that a country must consider industrial and trade sector in making its global economical policies, as both of them are significant role to supporting national economic growth. According to the writer, when we discuss about experiences in the case of implementing industrial and trade policies in the developing countries, there are three dominant perspective analysis as written in the developmental literature, namely Neoclassical perspective, Structural perspective and Radical perspective. Furthermore, the problem in the industrial and trade policies mostly occurs on three main issues, those are exporting policy, importing policy, and strategic options of industrialization which lies on between import substituting industry or export promoting industry. In this paper, the writer also analyzing economical globalization issue as a big challenge nowadays and proposing strategic anticipatory actions that the developing countries should prepare.

Keywords: *global economical policies, industrialization and trade policies, import substituting industry, export promoting industry, balance of payment, export policy instruments*

PENDAHULUAN

Kebanyakan negara berkembang merupakan negara agraris, yang biasanya berusaha mencari keseimbangan antara sektor pertanian dengan berbagai subsektornya dan sektor industri. Dengan keadaan

demikian, kebijakan strategi dan rencana pembangunannya merupakan usaha untuk menjamin bahwa kedua sektor tersebut saling mendukung.

Istilah industrialisasi digunakan dengan berbagai cara yang berbeda dalam literatur ekonomi. Industrialisasi digunakan untuk menunjukkan pertumbuhan output industri yang bersama-sama membentuk sektor industri.

Banyak negara berkembang memandang sektor industri merupakan sarana pokok kebijakan dan salah satu cara yang paling efektif untuk meningkatkan taraf hidup rakyatnya. Oleh karena itu sektor industri sering dijadikan sebagai objek pembangunan dan dianggap perlu untuk menopang pertumbuhan ekonomi, menciptakan kesempatan kerja lebih luas, memenuhi kebutuhan pokok rakyat serta mengarah ke modernisasi perekonomian negara.

Pembangunan sektor industri merupakan satu jalur kegiatan untuk meningkatkan kesejahteraan dalam rangka meningkatkan taraf hidup yang lebih maju dan lebih bermutu. Dengan kata lain, pembangunan industri merupakan suatu fungsi dari tujuan pokok kesejahteraan rakyat, bukan merupakan kegiatan yang mandiri untuk sekedar mencapai tujuan fisik saja (Arsyad. L., 1997).

Dalam penelaahan peranan sektor industri dalam suatu perekonomian, maka tolok ukur terpenting adalah sumbangan sektor industri terhadap Pendapatan Domestik Bruto (PDB), jumlah tenaga kerja yang terserap di sektor industri dan sumbangan komoditi terhadap ekspor barang dan jasa (Arsyad L., 1997).

Di sisi lain, sektor perdagangan juga memegang peranan yang tak kalah penting dalam perekonomian suatu negara. Pada posisi inilah mutu produk suatu negara akan diuji apakah mampu bersaing dengan produk luar negeri, ataukah hanya untuk konsumsi dalam negeri saja. Dengan demikian sektor industri dan perdagangan diyakini akan mampu menopang pertumbuhan ekonomi yang mantap karena kontribusinya yang lebih besar dibandingkan sektor pertanian terhadap pendapatan nasional.

Atas dasar peranan sektor perdagangan dan sektor industri yang begitu besar dalam menopang pertumbuhan ekonomi negara serta keterkaitannya kedua sektor tersebut, maka suatu negara dalam menentukan kebijakan ekonomi global harus mempertimbangkan peranan kedua sektor tersebut.

Kebijakan ekonomi global meliputi di antaranya kebijakan perdagangan. Kebijakan perdagangan yang dianut suatu negara dapat berdampak besar terhadap pola dan langkah pembangunan industri. Berbagai peraturan perdagangan yang diterapkan oleh negara berkembang sangat berbeda-beda bahkan beberapa negara berkembang sering mengubah-ubah kebijakan perdagangannya termasuk Indonesia. Perbedaan kebijakan perdagangan ini selanjutnya dapat dikaitkan dengan hasil yang dicapai dari perdagangan dan industri yang sangat berbeda-beda.

Kebijakan perdagangan hendaknya dipahami sebagai sarana untuk mencapai tujuan industrialisasi dan bukan sebagai tujuan itu sendiri. Karenanya pilihan dan penggunaan berbagai langkah yang berkaitan dengan perdagangan harus ditetapkan oleh tujuan industrialisasi sebuah negara dan sasaran pembangunan pada umumnya serta dilaksanakan dalam hubungannya dengan alat kebijakan lainnya yang tepat untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut.

Kebijakan perdagangan dapat didefinisikan sebagai kebijakan yang dapat menopang percepatan laju pembangunan ekonomi dengan:

1. Memungkinkan negara berkembang memperoleh bagian besar dari manfaat perdagangan.
2. Meningkatkan laju pembentukan modal.
3. Meningkatkan industrialisasi.
4. Menjaga keseimbangan neraca pembayaran.

Menurut Haberler, bahwa perdagangan Internasional telah memberikan sumbangan luar biasa dan merupakan kebijakan yang terbaik bagi pembangunan ekonomi negara berkembang di abad 19 dan 20 yang dapat diharapkan sumbangan tersebut di masa yang akan datang.

TINJAUAN TEORI KEBIJAKAN PERDAGANGAN DAN INDUSTRIALISASI

Berbagai macam perspektif analisis dapat digunakan untuk membahas pengalaman pelaksanaan kebijakan perdagangan dan industrialisasi di negara berkembang, sehingga memperbesar perbedaan dalam penafsiran catatan historis dan dalam pengambilan kesimpulan dari penerapan kebijakan tersebut. Ada tiga perspektif analisis pokok

dalam literatur pembangunan, yaitu: perspektif Neoklasik, perspektif Strukturalis dan perspektif Radikal.

1. Perspektif Neoklasik

Pendekatan neoklasik dengan ilmu ekonomi kesejahteraan sebagai jantung teorinya, tolok ukur melakukan penilaian ekonominya adalah efisiensi dalam pengalokasian sumber daya langka yang tersedia. Dengan menggunakan analisis keseimbangan pasar, efisiensi dapat dicapai dengan penetapan harga masukan dan output yang mencerminkan kelangkaan relatifnya. Ketidakefisienan dan alokasi sumber daya yang keliru timbul bila pasar tidak menetap pada harga-harga pertukaran pasar yang seimbang. Untuk barang dan jasa yang diperdagangkan secara internasional, alokasi sumber daya yang efisien ditetapkan menurut produktivitas marginalnya pada harga internasional.

Kebijakan yang berasal dari analisis neoklasik adalah perlunya diperoleh harga yang tepat. Untuk mencapai tujuan tersebut, dua kebijakan pelengkap sama-sama mengemukakan perlunya: (i) penghapusan distorsi pasar dalam negeri yang mungkin merupakan akibat dari adanya campur tangan pemerintah sebelumnya atau kelembagaan lainnya sehingga memungkinkan pasar beroperasi secara bebas; (ii) pembebasan perdagangan internasional dan pasar mata uang asing dengan penghapusan kontrol perdagangan dan kontrol mata uang asing, sehingga memungkinkan perekonomian berfungsi sebagai rezim perdagangan bebas.

Teori perdagangan neoklasik menekankan adanya keuntungan statis dari perdagangan bebas dan tindakan proteksionis akan menurunkan tingkat kesejahteraan perekonomian yang bersangkutan. Perdagangan bebas yang didasarkan pada keunggulan komparatif akan menuntun masing-masing negara ke arah spesialisasi produk ekspor, yang padat dengan faktor-faktor produksi. Implikasi kebijakan analisis neoklasik adalah partisipasi yang lebih besar dalam perdagangan internasional dan interaksi yang lebih erat dalam perekonomian nasional.

2. Perspektif Strukturalis

Perspektif strukturalis berupaya memperlihatkan mekanisme harga di negara berkembang tidak bekerja sesuai dengan model persaingan sempurna dan karena itu teori neoklasik sebagian besar tidak dapat diterapkan. Selain itu, strukturalis berpendapat bahwa

kecenderungan jangka panjang di bidang perdagangan bergerak merugikan produk-produk primer yang berhadapan dengan barang hasil pabrikan (manufaktur), sehingga negara berkembang perlu beralih dari ketergantungan pada perdagangan dan ekspor barang primer ke industrialisasi yang mengandalkan pasar dalam negeri.

Industrialisasi yang cepat akan menciptakan kebutuhan modal yang besar dan impor barang antara yang hanya dapat dibeli dengan penerimaan ekspor yang terbatas, jika konsumsi dibatasi.

Menurut kaum strukturalis, industrialisasi memerlukan teknologi sedangkan teknologi itu tidak statis dan mempunyai sifat yang tidak sama antara satu negara dengan negara lain, karena teknologi akan terus menerus berubah dan saluran untuk mendapatkannya tidak sempurna. Kemampuan memperoleh dan memakai teknologi yang baik merupakan faktor yang sangat penting untuk menentukan hubungan antara perdagangan dan pembangunan industri.

3. Perspektif Radikal

Ide pokok dari kaum radikal adalah bahwa perdagangan internasional antara "pusat" dan "pinggiran" akan menghalangi kemajuan negara berkembang. Dengan meluasnya industrialisasi di negara berkembang, banyak investor untuk industri dilakukan oleh perusahaan transnasional melalui investasi asing langsung atau melalui usaha patungan dengan perusahaan swasta atau perusahaan negara setempat. Ketergantungan pada perusahaan transnasional memperbesar hubungan ketergantungan negara berkembang melalui beberapa cara khususnya terikat pada masalah ketergantungan teknologi. Dikemukakan bahwa negara berkembang secara khas mengimpor jenis teknologi yang tidak tepat dengan kondisi faktor yang ada dalam perekonomian yang sedang berkembang, acapkali terlalu padat modal dan menciptakan kesempatan kerja yang sedikit.

Pilihan teknologi pada gilirannya berhubungan dengan pilihan produk, dan negara maju dipandang sebagai produsen segugus output yang hanya memenuhi permintaan kelompok yang berpendapatan tinggi, yang tidak cocok dengan kebutuhan sebagian besar penduduk. Praktek-praktek monopoli yang dilakukan oleh negara maju seperti pemberian harga transfer dan kekuasaannya atas saluran pemasaran dan distribusi untuk ekspor, dipandang sebagai cara-cara tambahan yang melestarikan situasi ketergantungan pada modal asing.

Namun demikian kaum radikal tidak sependapat terhadap kemungkinan berkurangnya ketergantungan negara berkembang dan tercapainya 'industrialisasi yang independen'. Bagi sekelompok orang, pembinaan kemampuan teknologi dalam negeri, yang pada gilirannya menuntut adanya kemampuan lokal untuk memproduksi barang modal dipandang sebagai langkah penting ke arah industrialisasi yang independen. Sedangkan kelompok lain berpendapat bahwa bentuk pengembangan industri yang lebih mengandalkan kekuatan sendiri diperlukan.

PROBLEMATIKA KEBIJAKAN PERDAGANGAN DAN INDUSTRIALISASI

Berbicara mengenai kebijakan perdagangan luar negeri, maka harus dilihat dari segi ekspor dan segi impor yang kedua-duanya mempunyai problema yang berbeda. Sebagai pengekspor, akan menempatkan diri sebagai penjual barang sehingga pandangannya meliputi segi penyediaan barang yang akan dijual (*supply*) dan segi demand karena harus mampu memasarkan barang-barangnya. Sebaliknya sebagai pengimpor, maka titik beratnya adalah bagaimana penawaran barang-barang tersebut di luar negeri yang barangnya dibutuhkan dan juga harus memperhitungkan bagaimana kemungkinan bagi produksi dalam negeri yang akan dapat menggantikannya di masa yang akan datang.

1. Kebijakan Ekspor

Pada masa yang lalu, sekitar tahun 1950-an dan pertengahan pertama tahun 1960-an, titik berat kebijakan perdagangan luar negeri diarahkan pada usaha-usaha membatasi impor, pengaturan impor, dan pengontrolan valuta asing, di samping terus berusaha keras untuk mengembangkan ekspor. Sedangkan sekarang ini setiap negara sadar bahwa hal ini sulit dilaksanakan.

Prinsip kebijakan perdagangan luar negeri yang lama, yaitu berusaha mengimpor sekecil-kecilnya dan mengekspor sebanyak-banyaknya, ternyata justru berakibat menghambat dan mempersempit hubungan perdagangan internasional. Apabila semua negara berprinsip demikian, berarti tiap negara akan mengurangi impornya. Oleh sebab itu, sebagian besar negara berprinsip mengembangkan kedua-duanya. Akan tetapi, diusahakan agar perkembangan ekspor lebih cepat

dibandingkan impornya dan juga berusaha mengadakan perubahan struktur barang yang diimpor agar antara impor barang-barang konsumsi, barang modal dan bahan mentah tetap dalam perbandingan yang sesuai dengan kebutuhan.

a. Kesulitan-kesulitan di Bidang Ekspor

Kesulitan-kesulitan yang dihadapi oleh masing-masing negara tidaklah sama, tetapi secara teoritis, yakni dengan cara disederhanakan dapat ditarik garis-garis pokok dari kesulitan tersebut.

Studi yang dilakukan oleh ECOECEN (The Economic Cooperation Centre for The Asian and Pasific Region) memberikan gambaran mengenai kesulitan-kesulitan yang dialami, khususnya dalam usaha perluasan ekspor negara-negara berkembang di Asia Pasifik. Studi tersebut mengambil sampel keadaan di Taiwan, Korea, Thailand, Philipina dan Malaysia.

Kesulitan-kesulitan yang dialami di antaranya:

- Kesulitan yang berkaitan dengan bahan mentah lokal baik berupa harga yang tinggi, kualitas yang rendah dan jumlah yang terbatas.
- Jumlah kapal yang tidak memadai sehingga negara tersebut memperhitungkan harga ekspor atas dasar F.O.B (Free on Board).
- Tingkat ongkos angkut yang tinggi.
- Persaingan yang tajam antar negara-negara Asia Pasifik sendiri.
- Diskriminasi yang dilakukan oleh negara-negara tertentu seperti MEE, NAFTA dan sebagainya.
- Kesulitan mencari pasaran baru.
- Fasilitas pelabuhan yang sangat kurang.
- Proses ekspor sulit akibat prosedur peraturan yang berbelit-belit.
- Sejak tahun 1980-an, ditambah lagi oleh kesulitan memperoleh pengakuan berbagai macam ISO (International Standard Organization) seperti ISO 9000, ISO 9001, ISO 14000 dan sebagainya.

b. Alat-alat Pelaksanaan Kebijakan Ekspor

Untuk melaksanakan kebijakan ekspor maupun impor, perlu adanya suatu instrumen. Namun tentu saja tidak semua kebijakan

tersebut dapat dilaksanakan secara bersama-sama. Hal ini tergantung pada problema yang sedang dihadapi serta prasarana dan sarana yang dapat disiapkan yang dapat menunjang berhasilnya kebijakan tersebut. Adapun instrumen yang biasa digunakan antara lain:

➤ *Subsidi*

Barang-barang ekspor yang supplynya cukup banyak, tetapi kedudukan di pasaran dunia lemah sehingga demi memperoleh devisa yang cukup, pemerintah akan memberikan subsidi dengan berbagai bentuk seperti: bantuan kredit ekspor atau insentif. Di Indonesia pernah mengenal apa yang disebut sistem sertifikat devisa pada tahun 1950. Begitu pula macam-macam sistem inducement, Bukti Ekspor pada tahun 1957, juga sistem Bonus Ekspor pada tahun 1973. Pada tanggal 4 April 1985 dikeluarkan Inpres No. 4 tahun 1985 dalam rangka meningkatkan ekspor non migas.

➤ *Exchange Control (Kontrol Valuta Asing)*

Kontrol valuta asing dimaksudkan bila pemerintah berusaha untuk mengatur alat-alat pembayaran luar negeri secara langsung, baik dengan berusaha untuk memegang monopoli pemilikan valuta asing atau mengatur penggunaannya, mengatur tingkat kursnya dan sebagainya. Usaha mengadakan kontrol valuta asing banyak dilakukan mulai tahun 1930-an ketika banyak negara mengalami kesulitan valuta asing.

Kontrol valuta asing sebenarnya merupakan alat yang dianggap efektif untuk maksud-maksud yang sangat banyak, bukan hanya sebagai alat untuk melaksanakan kebijakan ekspor saja. Dalam bukunya Franklin Root menyebutkan tujuan-tujuan *exchange control* antara lain:

- mencegah mengalirnya modal ke luar negeri
- melindungi industri dalam negeri
- meningkatkan pendapatan negara
- memperkuat posisi negara dalam *bargaining* perdagangan
- memperluas ekspor
- memudahkan rencana pembangunan nasional.

➤ *International Commodity Agreement*

International commodity agreement merupakan perjanjian internasional yang biasa dilakukan oleh negara-negara pengekspor barang-barang yang sama dengan maksud memperkuat kedudukannya di pasaran internasional dan menghilangkan sikap saling bersaing.

Biasanya perjanjian-perjanjian semacam itu diadakan di antara negara-negara penghasil bahan mentah yang relatif supplynya melebihi demand di pasar dunia sehingga harga selalu cenderung turun atau tergantung segi permintaan.

Beberapa international commodity agreement antara lain: The International Coffee Agreement, The International Sugar Agreement, The International Wheat Agreement, Association of Natural Rubber Producing Countries, International Tin Council (Dewan Timah Internasional) dan The Organisation of Petroleum Exporting Countries (OPEC).

➤ *Dumping*

Dumping adalah suatu istilah dimana penjualan barang-barang di luar negeri lebih rendah dari harga pasar dalam negeri bagi barang-barang yang sama dalam keadaan yang sama (syarat-syarat penjualan) dengan memperhitungkan ongkos ekspor. Dengan kata lain, *dumping* adalah suatu diskriminasi harga dalam arti yang khusus.

Schumpeter berpendapat bahwa *dumping* akan berakibat naiknya harga dalam negeri. Bila suatu saat barang-barang yang diekspor tidak dapat diadakan secara *dumping*, maka para produsen tidak dapat menghentikan produksinya begitu saja. Sehingga sebagian besar dari barang-barang itu akan dijual di dalam negeri dengan merendahkan harganya.

2. Kebijakan Impor

Karena begitu eratnya antara kegiatan ekspor dan impor, maka sebenarnya kebijakan yang diambil untuk kedua bidang ini dalam praktiknya sulit dipisahkan satu sama lain. Kebijakan Impor juga akan berkaitan dengan strategi industrialisasi yang dijalankan di suatu negara.

Pada garis besarnya, kebijakan impor hanya menyangkut masalah tarif, kuota, non tarif dan sebagaimana di bidang ekspor juga kebijakan valuta asing, baik melalui *exchange control* maupun berbagai kebijakan kurs valuta asing.

a. Tarif Perdagangan

Perpajakan yang dikenakan dalam transaksi perdagangan merupakan hal yang sudah lama sekali dikerjakan bahkan sama tuanya dengan perdagangan itu sendiri. Khusus mengenai tarif, biasanya dikandung juga maksud, yaitu sebagai sumber penghasilan negara, alat melaksanakan proteksi, dan perbaikan neraca pembayaran. Arti tarif yang sebenarnya ialah daftar segala jenis barang-barang yang dikenakan beban pajak, baik pajak impor maupun ekspor, ataupun berupa pajak transit.

Suatu negara yang ingin menggunakan tarif sebagai instrumen kebijakan perdagangan akan menghadapi berbagai masalah yang harus diselesaikan, yaitu sistem perhitungan beban tarif yang dikenakan pada barang-barang. Biasanya ada tiga kemungkinan:

- *Advalorem*, yaitu pajak yang dikenakan atas dasar prosentase dari harga barang yang diimpor, misalnya 5%, 10% dan sebagainya.
- *Specific duties*, yaitu bila pajak itu dipungut atas dasar jumlah atau volumenya. Misalnya sebesar Rp.500 per sak semen.
- *Compound duty* atau *specific advalorem*, yaitu gabungan antara cara pertama dan kedua.

b. Kuota Impor

Yaitu kebijakan yang dilakukan oleh suatu negara dengan cara membatasi jumlah fisik terhadap barang-barang yang masuk ke negara tersebut. Dengan terbatasnya jumlah barang luar negeri masuk ke dalam negeri akan memungkinkan industri dalam negeri dapat berkembang karena hasil produknya akan terserap oleh masyarakat sekalipun harga lebih mahal dari pada produk luar.

c. Non Tarif

Yaitu suatu kebijakan yang dilakukan oleh suatu negara untuk melindungi industri domestik dengan memberikan hambatan terhadap barang luar negeri yang berbentuk selain tarif misalnya

pelarangan impor, rintangan administrasi, syarat kebersihan dan kesehatan.

3. Strategi Industrialisasi

Industrialisasi merupakan salah satu tahap perkembangan ekonomi yang dianggap penting untuk dapat mempercepat kemajuan ekonomi suatu bangsa. Industrialisasi merupakan proses perubahan struktur ekonomi dari struktur ekonomi pertanian atau agraris ke struktur ekonomi industri. Perubahan struktur ekonomi berujud pergeseran dari struktur agraris ke sektor non agraris.

Perekonomian yang bersifat industri lebih mampu menyerap banyak tenaga kerja. Karena itu, sasaran umum kebijakan industri antara lain: (a) untuk menyediakan lapangan kerja bagi penduduk, terutama dari sektor pertanian yang jumlahnya semakin banyak, sedangkan kesempatan kerja sangat terbatas; (b) meningkatkan taraf hidup; (c) untuk memperbaiki situasi neraca pembayaran; (d) untuk meningkatkan prestise suatu bangsa sehingga kerap kali terdapat proyek yang bersifat mercusuar.

Pentingnya Industrialisasi sebagai tahapan untuk mempercepat perkembangan ekonomi dengan mudah dapat dipahami. Namun untuk mengembangkannya memerlukan persyaratan yang cukup berat. Setidaknya sama dengan usaha mempercepat perkembangan ekonomi pada umumnya, yaitu: memerlukan modal yang cukup besar, kualitas SDM yang akan terlibat makin bervariasi, pranata sosial yang memungkinkan dapat mengembangkan daya kreatifitas, prasarana transportasi dan komunikasi yang lebih baik, pemasaran yang dapat diperluas, perbaikan kelembagaan baik birokrasi pemerintah maupun perbaikan organisasi/manajemen yang didukung oleh lembaga keuangan.

Mengingat betapa rumitnya permasalahan yang harus dihadapi serta persyaratan yang harus dipenuhi untuk melaksanakan industrialisasi, maka perlu sekali ada kejelasan langkah serta pentahapan dalam usaha mengembangkan industri agar tujuan yang dicita-citakan dapat tercapai. Melihat gejala yang dialami negara berkembang adalah sama, yaitu modal kurang, kesiapan SDM terdidik terbatas, situasi sektor pertanian yang menyedihkan/produktivitas rendah, pengangguran banyak terjadi, kehidupan petani miskin, prasarana-prasarana ekonomi terbatas. Karena itu perlu pilihan langkah yang tepat.

Sejarah mengenal ada dua alternatif usaha mengembangkan industri yang dilakukan oleh negara berkembang. Ada yang langsung memulai dengan usaha mengembangkan industri promosi ekspor dan ada yang memulai terlebih dahulu dengan mengembangkan industri substitusi impor. Pilihan tersebut sebenarnya bukannya terpisah sama sekali, melainkan sangat dipengaruhi oleh situasi negara berkembang masing-masing.

a. Industri Substitusi Impor (ISI).

Salah satu strategi industrialisasi yang dilaksanakan di negara berkembang adalah industri substitusi impor. ISI ini diharapkan bisa menghasilkan barang-barang baru di dalam negeri yang semula diimpor. Setelah substitusi impor ini berhasil, baru kemudian sebagian hasil produknya diekspor. Jadi substitusi impor memegang peranan penting dalam mengenalkan barang-barang baru yang dulunya diimpor dan kemudian dihasilkan sendiri.

Pada kenyataannya, banyak masalah yang dihadapi oleh negara berkembang dalam melaksanakan ISI, yaitu (i) kualitas barang yang dihasilkan di dalam negeri sebagai barang substitusi impor sering jauh lebih rendah daripada hasil produksi luar negeri. Kualitas barang yang rendah ini akan sulit untuk diekspor, sehingga menurunkan penerimaan ekspor; (ii) biaya produksi yang dibutuhkan pada tahap awal industrialisasi biasanya sangat besar yang digunakan untuk mendidik tenaga kerja, membeli mesin-mesin dan membeli bahan baku yang diperlukan, sehingga memerlukan modal yang cukup besar.

Oleh karena negara berkembang umumnya hanya memiliki modal yang sedikit, maka pada tahap awal industrialisasinya terpaksa mendatangkan modal dan tenaga kerja dari luar negeri yang berarti akan memperbesar biaya produksi sehingga melemahkan daya saing dari barang yang dihasilkan tersebut.

Mekanisme pokok dalam pelaksanaan strategi industri substitusi impor adalah dengan memberlakukan hambatan (*barrier*) bagi negara lain dalam beberapa bentuk seperti tarif, non tarif dan kuota Impor.

Pemberlakuan tiga jenis hambatan oleh pemerintah di atas merupakan suatu kebijakan proteksi (*protection policy*) dalam

upaya melindungi industri dalam negeri khususnya bagi Industri baru (*Infant Industri*).

Kebijakan proteksi yang dijalankan pemerintah sebetulnya hanya merupakan kebijakan sesaat dan sifatnya sementara, namun pada perkembangannya justru memanjakan industri-industri yang diproteksi bahkan mereka secara terus-menerus meminta perlindungan dan suntikan dana (subsidi).

Telah diakui oleh sebagian besar pengamat ekonomi seperti Tibor Scitovskyy, Kirk Patrick, Hubert Shnitz bahwa strategi industri substitusi impor menunjukkan keberhasilannya di sejumlah besar di negara berkembang, namun di balik keberhasilan itu muncul pula dampak negatif yang tidak diperkirakan sebelumnya, seperti:

- Penyalahgunaan segala proteksi dan kemudahan yang diberikan pemerintah yang dilakukan oleh perusahaan-perusahaan.
- Perusahaan-perusahaan asing yang sudah lama beroperasi di negara berkembang ikut mengambil manfaat dari proses industrialisasi.
- Strategi Industri substitusi impor hanya mungkin dilaksanakan dengan adanya impor barang-barang modal dan barang setengah jadi.
- Meningkatnya tekanan terhadap ekspor komoditi primer dalam rangka mendorong industri manufaktur domestik melalui impor barang modal dan barang setengah jadi sehingga pemerintah menetapkan kurs (*exchange rates*).

b. Industri Promosi Ekspor (IPE)

Strategi Industrialisasi lain yang dapat dilakukan adalah industri promosi ekspor, yaitu strategi yang memfokuskan suatu produk yang orientasinya akan dijual keluar negeri (ekspor). Sehingga dari awal produk yang akan dihasilkan harus mempunyai suatu nilai lebih (*comparative advantage*) agar laku di pasar internasional.

Strategi promosi ekspor didukung oleh kelompok pendukung perdagangan bebas seperti Deepak Lal, Sarath dan Bhagwati yang berpandangan adanya upaya promosi ekspor, penghapusan segala bentuk hambatan/barrier perdagangan Internasional serta pengha-

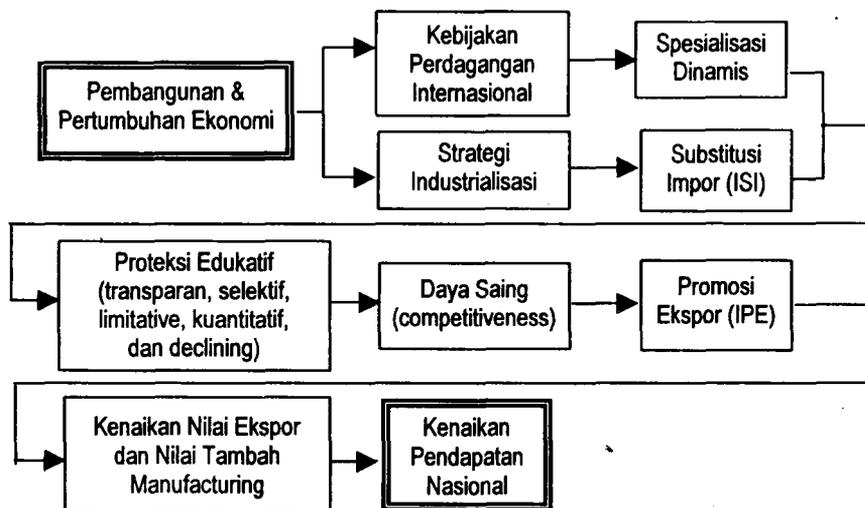
pusan distorsi harga sebagai syarat penting demi terciptanya pertumbuhan ekonomi dan peningkatan ekspor.

Ada empat faktor yang dapat menerangkan mengapa promosi ekspor dapat mendorong pertumbuhan ekonomi yang lebih pesat ketimbang strategi substitusi impor, yaitu (i) kaitan sektor pertanian dengan sektor industri, (ii) Skala ekonomis, (iii) dampak persaingan atas prestasi perusahaan dan (iv) dampak kekurangan devisa atas pertumbuhan ekonomi.

INTERAKSI KEBIJAKAN PERDAGANGAN DENGAN STRATEGI INDUSTRIALISASI

Pada dasarnya strategi industrialisasi yang dijalankan oleh suatu negara tidak dapat dijalankan secara kaku, tetapi harus bersifat fleksibel sehingga dapat disesuaikan dengan berbagai pertimbangan atau aspek dalam pelaksanaannya terutama yang berkaitan dengan kebijakan perdagangan luar negerinya. Hal ini dapat dijelaskan dengan skema berikut ini yang mana skema tersebut menunjukkan kemungkinan proses mekanisme interaksi perubahan/reorientasi strategi industrialisasi dengan kebijakan perdagangan internasional yang dapat meningkatkan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi suatu negara seperti Indonesia.

Gambar 1. Skema Interaksi Kebijakan Perdagangan Internasional dan Strategi Industrialisasi dalam Pembangunan Ekonomi



Sumber: Ekonomi Internasional, Buku kesatu, "Teori dan Kebijakan Perdagangan Internasional", 2000

Banyak negara berkembang memberlakukan kebijakan yang terpisah baik antara strategi industrialisasi dengan kebijakan perdagangan maupun dengan kebijakan-kebijakan lainnya. Namun dengan makin pentingnya peranan industri, baik untuk pasar dalam negeri maupun luar negeri, maka kebijakan perdagangan dan industrialisasi harus menjadi satu. Dengan kata lain, hubungan antara industri substitusi impor, industri ekspor dan industri pada umumnya dengan perdagangan luar negeri harus merupakan kebijakan yang terpadu, termasuk di Indonesia.

KEBIJAKAN PERDAGANGAN DAN INDUSTRIALISASI DI INDONESIA

Perkembangan industri di Indonesia termasuk cukup cepat. Selama dasawarsa 70-an, sektor industri dapat tumbuh rata-rata mencapai 12,8%. Kecepatan ini logis karena baru dalam taraf awal melalui penanaman modal secara besar-besaran, tetapi kemudian pertumbuhannya menurun bila mendekati titik kejenuhan, kecuali bila pasarannya dapat berkembang terus-menerus. Perkembangan sektor industri antara tahun 1985 – 1989 adalah sebagai berikut: tahun 1985 (11,9%), 1986 (9,29%), 1987 (10,16), 1988 (11,9%) dan tahun 1989 (9,09%). (Tinjauan Ekonomi Bank Bumi Daya, Sept. 1990, hal 5).

Problematika yang dihadapi dalam mengembangkan industri jelas dari masa ke masa akan tetap ada. Namun jenis problemanya yang tidak selalu sama. Di pertengahan tahun 1980-an struktur perindustrian masih lemah, baik dilihat dari segi permodalannya yang masih tergantung pada modal luar atau investasi asing, pemasarannya masih sangat tergantung pada pasar luar negeri, struktur industri yang masih terlalu berat pada industri hilir sehingga kebutuhan bahan baku serta barang modal dari luar negeri makin membesar yang sangat memberatkan neraca pembayaran.

Tujuan Industrialisasi di Indonesia bersifat komprehensif sehingga sebelum pengembangan industri itu dilakukan, lebih dahulu meningkatkan dan memperkuat sektor pertanian agar dapat menjadi pasaran yang semakin besar pada produk-produk industri yang akan dihasilkan, sekaligus sektor pertanian juga dapat menjadi sumber penghasil bahan baku/mentah bagi industri.

Sejak pembangunan lima tahun (Pelita I) dilaksanakan pada tahun 1969 hingga pertengahan dekade 1980-an, pemerintah Indonesia

menerapkan strategi industri substitusi impor. Tujuan utamanya adalah untuk membangun sektor industri manufaktur nasional yang kuat. Sedangkan tujuan sekundernya untuk meningkatkan kesempatan kerja dan surplus neraca perdagangan atau neraca pembayaran.

Pemerintah Indonesia mengharapkan bahwa substitusi impor akan memberikan hasil yang positif dalam arti Indonesia akan memiliki sektor industri yang kuat dengan tingkat efisiensi, produktivitas dan daya saing global yang tinggi. Sektor Industri manufaktur yang kuat akan mendukung kinerja ekspor non migas yang selanjutnya berarti Indonesia akan memiliki cadangan devisa yang besar.

Pada pertengahan tahun 1980-an pemerintah mengubah secara bertahap dari strategi substitusi impor ke strategi industri promosi ekspor dengan menerbitkan sejumlah paket deregulasi sebagai awal dari reformasi industrialisasi yang terus berjalan hingga sekarang.

Dalam promosi ekspor pemerintah lebih 'Open Economic Oriented' dibandingkan dengan substitusi impor, yaitu pemerintah menghilangkan sejumlah hambatan non tarif khususnya pembatasan impor secara kuantitatif. Selain itu juga melakukan penurunan proteksi tarif secara bertahap dan memperkenalkan pembebasan dan pengembalian pajak bagi perusahaan eksportir yang mengekspor paling sedikit 85% dari jumlah outputnya. Tetapi walaupun pemerintah telah menerbitkan sejumlah paket deregulasi, proteksi terhadap sejumlah industri di dalam negeri masih tinggi. Namun demikian sesuai kesepakatan pemerintah Indonesia dengan IMF yang ditanda tangani pada tahun 1998 untuk mempercepat reformasi ekonomi termasuk di bidang perdagangan luar negeri dan untuk mewujudkan konsistensi pemerintah pada kesepakatan APEC, AFTA dan WTO mengenai perdagangan bebas, proteksi dan hambatan-hambatan terhadap ekspor di Indonesia akan terus berkurang dalam proses yang lebih cepat.

GLOBALISASI EKONOMI SEBAGAI TANTANGAN DAN ANTISIPASINYA

Globalisasi secara alamiah merupakan proses yang tidak seimbang, dengan ketidaksetaraan distribusi dari kerugian dan manfaat. Kesenjangan ini menyebabkan terjadinya polarisasi antara negara satu dengan lainnya, satu pihak bisa maju pesat pihak lain semakin termarginalisasi.

Globalisasi menggambarkan proses percepatan interaksi yang luas dalam bidang politik, teknologi, ekonomi, sosial dan budaya. Globalisasi dalam pengertian di atas membawa konsekuensi yang cukup rumit bagi setiap negara, terutama negara-negara berkembang sehingga perlu menjadi bahan kajian secara komprehensif. Kajian tersebut bisa meliputi berbagai sudut pandang kepentingan dan keilmuan, sehingga dapat diperoleh manfaat yang maksimal dan meminimalkan kerugian.

Di bidang ekonomi, globalisasi dimaksudkan sebagai proses terintegrasinya perekonomian negara-negara ke arah masyarakat ekonomi dunia yang saling terkait, saling tergantung dan saling pengaruh-mempengaruhi. Globalisasi ekonomi diperlihatkan oleh tergantungnya dan bahkan terintegrasinya produksi, misalnya, produk sebuah komputer yang dirakit oleh Taiwan tetapi komponennya ada yang diimpor dari Jepang, Hongkong dan sebagainya. Selain bidang produksi, bidang-bidang lain seperti perdagangan, investasi, kredit, dan pemasaran antar negara semakin sulit dipisahkan dan semuanya akan menjadi satu kesatuan.

Bagi negara berkembang tentunya berharap-harap cemas, suka tidak suka dalam menghadapi perdagangan bebas (liberalisasi perdagangan). Untuk itu setiap negara berkembang mau tidak mau harus mulai mempersiapkan diri agar tidak tersingkir dalam persaingan ekonomi dunia.

Kemungkinan terjadinya pertikaian dagang dalam era globalisasi pada masa mendatang dan akan diberlakukannya perdagangan bebas cenderung memiliki frekuensi yang tinggi. Hal ini wajar mengingat pasar semakin luas, kuantitas penawaran dan permintaan lebih beragam dan yang tidak bisa diabaikan adalah bahwa kepentingan masing-masing negara kerap kali berbenturan dengan kepentingan global.

Ketika banyak pihak yang kritis mulai risau dengan dampak liberalisasi perdagangan terhadap negara berkembang, liberalisasi perdagangan malah meningkat. Ekspor dunia naik dari 61 milyar dolar AS pada tahun 1950 menjadi 315 milyar dolar AS pada tahun 1970 dan 3.447 milyar dolar AS pada tahun 1990, menguasai 6% GDP pada tahun 1950, kemudian 12% pada tahun 1973, lalu 16% pada tahun 1992.

Peningkatan peran perdagangan dibarengi oleh pengurangan hambatan tarif, baik di negara berkembang maupun negara maju akibat kebijakan otonomi yang merupakan sebagai rangkaian putaran perdagangan multilateral di bawah perjanjian mengenai perdagangan dan tarif (GATT).

Meskipun demikian, negara maju masih mengenakan tarif (bea masuk) yang tinggi untuk produk-produk di sektor pertanian dan tekstil serta beberapa produk manufaktur, yang justru merupakan produk-produk yang memberikan manfaat komparatif pada negara berkembang. Sebaliknya terjadi peningkatan penggunaan hambatan non tarif yang membawa dampak besar bagi akses negara berkembang kepada pasar di negara maju.

Martin Khor menyatakan, fenomena 'pembangunan yang tidak rata' ini menunjukkan hanya negara maju yang mengambil sebagian besar manfaat globalisasi pada abad 20. Ekspor negara maju menguasai 66% dari total ekspor negara berkembang pada tahun 1992 atau naik 30 persen dalam 20 tahun terakhir dan menguasai 66% arus Foreign Direct Investment (FDI) ke negara berkembang.

Melihat kondisi demikian, perlu ditempuh beberapa langkah penting bagi negara berkembang termasuk Indonesia sebagai tindakanantisipasi terhadap perdagangan bebas antara lain:

- Meningkatkan daya saing produk bukan hanya komoditas ekspor tetapi juga produk untuk pasar lokal. Peningkatan daya saing ini bisa diupayakan melalui iklim usaha yang kompetitif dengan penghapusan praktek monopoli/ oligopoli, penghapusan proteksi berlebihan pada sektor industri, pengurangan birokrasi yang dapat menimbulkan biaya siluman dan memberi perlindungan hukum lewat undang-undang persaingan sehat.
- Mengantisipasi perkembangan pasar dunia dengan mempelajari perilaku konsumen luar negeri (sisi permintaan) dan juga mengikuti perkembangan negara eksportir pesaing (sisi penawaran).
- Meningkatkan kualitas SDM sebagai pemain utama dalam mengelola dan menghasilkan barang dan jasa yang bermutu. Dalam era persaingan yang ketat, upaya mencari temuan-temuan baru yang kreatif dan sesuai dengan selera atau keinginan konsumen merupakan keharusan yang harus dilakukan.

- Kegiatan perekonomian akan dapat tumbuh berkembang dengan intensitas tinggi apabila didukung oleh iklim usaha yang baik, kondusif dan sehat.

PENUTUP

Pengalaman industrialisasi di negara berkembang menunjukkan bahwa pilihan perdagangan teramat sering ditampilkan dalam bentuk strategi terpisah satu sama lain dan saling bersaing. Dikotomi yang terjadi antara substitusi impor dan promosi ekspor adalah menyesatkan. Jika digunakan untuk waktu yang lebih lama. Substitusi impor dan promosi ekspor dapat dipandang sebagai tahap-tahap yang berurutan dalam proses industrialisasi di negara berkembang. Oleh karena itu persoalan yang dihadapi hanyalah lebih merupakan rangkaian optimalisasi tahap substitusi impor dan tahap promosi ekspor dalam proses industrialisasi dan bukan persoalan manfaat relatif sebagai strategi alternatif untuk bersaing satu sama lain.

Problematika kebijakan perdagangan dan industrialisasi di negara berkembang selalu menjadi bahan kajian analitis dan empiris. Namun demikian pemahaman tentang pengaruh berbagai kebijakan perdagangan terhadap pertumbuhan industri dan perkembangan ekonomi yang berbeda-beda tetap belum lengkap. Industrialisasi masih lebih rumit dari pada yang lazim dikemukakan dalam literatur perdagangan dan industrialisasi. Kebijakan perdagangan tidak lebih dari satu di antara banyak determinan pola dan kemajuan pembangunan industri di negara berkembang.

Pada umumnya, negara-negara berusaha mengembangkan industri yang dapat menghasilkan dalam waktu relatif pendek serta dapat menghemat devisa. Karena itu, pilihannya kerap kali jatuh pada usaha lebih dahulu mengembangkan industri substitusi impor, termasuk Indonesia. Namun biasanya akan terbentur bila suatu ketika pasaran dalam negeri sudah jenuh atau bila harus memasarkannya ke luar negeri.

Oleh karena itu, perkembangan tahap awal relatif cepat, kemudian makin lambat tatkala berbagai kemudahan dan perlindungan harus diakhiri. Dengan kesepakatan merealisasikan perdagangan bebas, mandiri dan daya saing jadi keharusan.

DAFTAR PUSTAKA

- Alatas, Ali, 9 Nopember 1994. Tantangan dan Peluang APEC, *Suara Karya*, tanpa hlm.
- Arsyad, L., 1997. *Ekonomi Pembangunan*. Edisi ketiga. Yogyakarta.: STIE YKPN.
- Boediono, 1981. *Ekonomi Internasional*, Yogyakarta: Penerbit Fakultas Ekonomi UGM
- Rachbini, Didik J., (ed.), 1994. *Khazanah Pemikiran Ekonomi Indonesia*, Jakarta: LP3ES.
- Latief, Dochak, 1984. *Kebijakan Ekonomi dan Permasalahannya*. Yogyakarta: Yayasan Penerbit FKIS-IKIP Yogyakarta.
- _____, 2001. *Pembangunan Ekonomi & Kebijakan Ekonomi Global*. Surakarta: Penerbit Universitas Muhammadiyah Surakarta.
- Hadi, Hamdy, 2000. *Ekonomi Internasional: Teori dan Kebijakan Perdagangan Internasional*. Jakarta: Penerbit Ghalia Indonesia.
- Todaro, Michael P., 2001. *Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga*. Jakarta: Penerbit Erlangga.
- Ibrahim, Saduddin, 1987. *Aspek-aspek Proteksi dalam Industri dan Perdagangan*. Jakarta: Penerbit Jaya Prasada.
- Arief, Sritua, 1998. *Teori dan Kebijakan Pembangunan*. Jakarta: CIDES.
- Triyanto Widodo, Suseno, 1997. *Ekonomi Indonesia: Fakta dan Tantangan dalam Era Globalisasi*. Yogyakarta: Penerbit Kanisius.