

## **INDUSTRIALISASI DI INDONESIA: PERKEMBANGAN INDUSTRI SUBSTITUSI IMPOR INDONESIA SELAMA MASA ORDE BARU**

**Haryono Rinardi**

Departemen Sejarah Fakultas Ilmu Budaya Undip  
*haryono.rinardi@gmail.com*

### ***Abstrak***

Dengan menggunakan metode sejarah yang berjalan dalam empat tahapan, yaitu; heuristik, kritik, interpretasi, dan historiografi, artikel sederhana ini mencoba mengkaji perkembangan industri substitusi di Indonesia, termasuk latar belakang, pengaruhnya terhadap perkembangan industri di Indonesia, dan kelemahan kebijakan substitusi impor terhadap negara-negara yang sedang berkembang yang menjalankan kebijakan substitusi impor dalam industrialisasinya. Beberapa data penting dalam artikel ini berasal dari perpustakaan Badan Pusat Statistik, dalam bentuk *Statistical Pocket Book of Indonesia* tahun 1960 dan 1966. Sumber penting lainnya adalah data dan artikel yang berasal dari *Bulletin of Indonesia Economic Studies* dan *Prisma* yang diperoleh dari Perpustakaan Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM, Yogyakarta. Data-data yang ada kemudian dikritik sehingga diperoleh fakta sejarah, misalnya kebijakan proteksi yang diambil pemerintah Indonesia untuk produk industri pada awal 1980-an. Selanjutnya fakta-fakta dianalisis pada tahap interpretasi. Ada beberapa temua dalam artikel ini, pertama, kebijakan industri substitusi impor dijalankan Pemerintah Indonesia pada masa Repelita II. Kedua, kebijakan industrialisasi terkait dengan strategi pembangunan Pemerintah Orde Baru yang mengutamakan pertumbuhan ekonomi. Ketiga, kebijakan industri substitusi impor didukung oleh Pemerintah Orde Baru dengan memberi payung hukum bagi jaminan legalitas berbagai perusahaan asing yang beroperasi di Indonesia. Keempat, melalui industri substitusi impor, industri tekstil modern, industri perakitan otomotif, produk pangan dan pengolahan minyak berkembang pesat, di Indonesia. Akan tetapi, kebijakan industri substitusi impor memiliki beberapa kelemahan yang merugikan negara-negara yang sedang berkembang, termasuk Indonesia. Industri substitusi impor membutuhkan proteksi pemerintah, sehingga seringkali tidak mampu bersaing dengan produk yang sejenis dari luar. Industri substitusi impor menyebabkan pemerintah kehilangan pendapatan negara dari sektor pajak dan bea masuk bagi berbagai jenis barang modal dan bahan baku untuk keperluan pembangunan industri substitusi impor.

*Key words: kebijakan, industrialisasi, dan pembangunan.*

## ***INDUSTRIALIZATION IN INDONESIA: THE DEVELOPMENT OF INDONESIA'S IMPORT SUBSTITUTION INDUSTRY DURING THE NEW ORDER ERA***

### ***Abstract***

*By using the historical method which consists of four stages, namely; heuristics, criticism, interpretation, and historiography, this article tries to examine the development of the substitution industry in Indonesia, including its background, its influence on industrial development in Indonesia, and the weakness of import substitution policies in developing countries that implement import substitution policies in their industrialization. Some important data in this article were taken from the library of the Central Bureau of Statistics, in the form of the Statistical Pocket Book of Indonesia in 1960 and 1966. The other important sources were data and articles from the Bulletin of Indonesia Economic Studies and Prisma obtained from the Central Library of Population Studies and UGM Policy, Yogyakarta. The existing data was then criticized so that historical facts were obtained, for example, the protection policies taken by the Indonesian government for industrial products in the early 1980s. Furthermore, the facts are analyzed at the interpretation stage. There are several findings in this article, first, the import substitution industry policy was implemented by the Government of Indonesia during the Repelita II period. Second, the Industrialization policy was*

*related to the development strategy of the New Order Government which prioritized economic growth. Third, the Import Substitution Industry policy was supported by the New Order Government by providing a legal umbrella to guarantee the legality of various foreign companies operating in Indonesia. Fourth, the modern textile industry, automotive assembly industry, food products, and oil processing are rapidly growing in Indonesia through the Import Substitution Industry.*

*Keywords: policy, industrialization, and development.*

## **I. PENDAHULUAN**

Pemerintah negara-negara yang sedang berkembang mempunyai tugas yang jauh lebih rumit dibanding dengan rezim yang ada di negara-negara maju. Salah satu kewajibannya adalah merencanakan pembangunan ekonomi bagi kemajuan bangsanya. Tindakan itu didasari pandangan bahwa taraf hidup masyarakat masih dapat ditingkatkan lagi, setelah kemerdekaan politik dapat dicapai. Setiap rezim yang baru merdeka kemudian merencanakan pembangunan ekonomi jangka panjang bagi bangsanya. Kebijakan pembangunan sector industri menjadi salah satu pilihan utamanya. Dalam hal ini, diharapkan melalui Industrialisasi akan tercipta kemakmuran kesejahteraan masyarakat. Dengan kata lain, negara-negara yang sedang berkembang percaya bahwa melalui Industrialisasi pembangunan akan dapat dijalankan. Masalahnya yang kemudian muncul adalah untuk melakukan Industrialisasi tidak semudah yang dibayangkan. Industrialisasi pada umumnya selalu membutuhkan modal, teknologi, tenaga kerja trampil dan sumber daya alam. Empat hal di atas hanya yang terakhir dimiliki oleh negara yang sedang berkembang, yaitu sumber daya alam. Dengan latar belakang itu, pemerintah negara yang sedang berkembang harus mencari jalan yang tepat guna melakukan industrialisasinya.

Secara umum ada dua cara pembangunan industri yang dilakukan oleh negara-negara yang sedang berkembang. Pertama, substitusi impor atau kebijakan untuk menghasilkan sendiri barang-barang industri yang sebelumnya diimpor. Kedua, industri orientasi ekspor, yaitu pengembangan industri yang hasilnya ditujukan kepada pasar luar negeri. Kebijakan ini dijalankan dengan harapan terciptanya pertumbuhan ekonomi yang didorong oleh ekspor. Dalam strategi kedua ini, proses industrialisasi dipercepat dengan cara mengeksport barang-barang yang keunggulan komparatifnya dimiliki oleh negara pengekspor tersebut. Melalui kebijakan tersebut, pemerintah suatu negara bertujuan untuk memperbanyak barang yang akan diekspor, (Irawan dan Suparmoko, 1992: 251) sehingga negara memperoleh lebih banyak devisa. Industri Substitusi Impor atau lebih dikenal dengan sebutan ISI awalnya menjadi strategi Industrialisasi yang dilakukan oleh beberapa negara berkembang di kawasan Amerika Selatan, seperti Brazillia dan Argentina.

Kebijakan industrialisasi yang diambil oleh pemerintah negara-negara yang sedang berkembang dilakukan karena beberapa alasan. Pertama, negara-negara yang sedang berkembang biasanya selalu mengalami kesulitan dalam neraca pembayarannya, maka substitusi impor dimaksudkan untuk mengurangi atau menghemat devisa. Lebih-lebih lagi, devisa bagi negara-negara yang sedang berkembang seringkali merupakan factor yang langka,

sehingga harus diadakan pemilihan penggunaannya. Kedua, substitusi impor sering muncul jika pemerintah suatu negara berkembang berusaha memperbaiki neraca pembayarannya, baik dengan cara pembatasan impor (kuota) maupun tarif. Hal itu menyebabkan berkurangnya barang impor, sedangkan permintaan di dalam negeri masih tetap besar. Kondisi itu mendorong pemerintah maupun swasta di dalam negeri untuk menghasilkan barang-barang yang impornya dibatasi. Ketiga, berkaitan dengan semangat nasionalisme suatu negara, sehingga mengambil kebijakan industrialisasi dengan tujuan untuk mandiri pada bidang ekonomi. Strategi industrialisasi yang didasarkan pada usaha-usaha menggantikan impor barang-barang maupun jasa-jasa, intinya melihat besarnya ketergantungan, khususnya negara-negara berkembang terhadap negara-negara maju penghasil barang-barang dan jasa-jasa. Hal ini tentunya akan mempengaruhi ketergantungan perekonomian domestik terhadap negara maju. Artinya bahwa setiap perubahan yang terjadi di negara maju tentunya akan berpengaruh terhadap perekonomian domestik negara yang sedang berkembang yang masih bergantung terhadap produk-produk negara maju (Jusmiliani, 1995: 30). Dengan kata lain negara yang sedang berkembang berharap melalui Industri Substitusi Impor mereka dapat melepaskan diri dari ketergantungannya kepada negara maju. Oleh karena itu, kebijakan industri substitusi impor dipilih karena dapat mengurangi ketergantungan terhadap berbagai macam barang impor. Keempat, bertujuan untuk memajukan atau mengembangkan kegiatan ekonomi dalam negeri (Irawan dan Suparmoko, 1992: 256-258).

Kebijakan substitusi impor menimbulkan sejumlah persoalan baik yang berhubungan dengan masalah ekonomi, sosial dan politik. Selain, itu perkembangan di dunia akademis juga ikut mempengaruhi kebijakan industri substitusi impor itu. Sebagai akibatnya banyak negara- yang sedang berkembang kemudian memilih strategi orientasi ekspor bagi pengembangan industrinya. Meskipun demikian, industri substitusi impor tetap berperan penting dalam pengembangan industri bagi negara-negara yang sedang berkembang terutama pada beberapa sektor manufaktur. Beberapa negara memilih menggunakan strategi industri substitusi impor dalam tahap awal industrialisasi, termasuk Indonesia. Industri substitusi impor tetap mampu memberi sumbangan penting bagi pertumbuhan ekonomi di negara-negara yang sedang berkembang.

Dengan latar belakang itu menarik untuk mengkaji perkembangan industri substitusi impor di Indonesia. Dalam hal ini, kajian mengenai industri substitusi impor dalam pandangan penulis belum banyak dilakukan. Pada beberapa karya seperti “Industrialisasi di Indonesia, Beberapa Kajian” (Thee Kian Wie, 1994), lebih membahas mengenai industrialisasi di Indonesia, terutama mengenai peran dan kontribusi teknologi dan penanaman modal asing (PMA). Buku itu membahas pula mengenai perkembangan industri kecil dan menengah di Indonesia. Karya Thee Kian Wie ini sesungguhnya berasal kumpulan tulisannya pada beberapa seminar. Karya lainnya yang membahas mengenai industrialisasi di Indonesia adalah buku dengan judul “Industrialisasi di Asean” (Muhammad Arief dan Hal Hill, 1988). Buku itu cukup menarik untuk dipelajari, karena mengkaji perkembangan dan kebijakan industrialisasi di Asean. Kajian yang menarik datang dari makalah yang dipresentasikan dalam Seminar *Institute of Developing Economic (IDE)* tahun 2003, dengan judul *Industrialization*

*in Indonesia since 1970's* (Masami Ischida, 2003). Karya itu membahas industrialisasi di Indonesia, khususnya bagaimana pemerintah Orde Baru melakukan langkah-langkah mengembangkan sektor-sektor industri manufaktur modern. Hal yang menarik adalah penulis menggunakan kebijakan substitusi impor (SI) bersama dengan *eksport oriented* (EO) sebagai upaya untuk menguji dan menganalisis perkembangan industrialisasi di Indonesia. Penulis juga menggunakan indikator-indikator yang ada pada kebijakan SI dan EO sebagai basis data dan sumber-sumber yang digunakan untuk membangun dan menganalisis berbagai macam indikator tersebut. Tulisan lain yang membahas tentang industrialisasi berasal dari artikel Peter McCawley (1986: 70-131) yang membahas tentang industri di Indonesia selama kurun 1960-an sampai akhir 1970-an. Akan tetapi, artikel itu tidak banyak mengkaji mengenai kebijakan industri substitusi impor yang dilakukan pemerintah Orde Baru. Dengan demikian kajian yang secara khusus membahas mengenai industri substitusi impor di Indonesia belum banyak dilakukan. Persoalan utama yang kemudian muncul dan hendak dibahas dalam makalah sederhana ini adalah, bagaimana hubungan fungsional antara kebijakan substitusi impor dan perkembangan ekonomi, khususnya sektor industri Indonesia, selama masa Orde Baru.

## II. METODE

Metode yang digunakan dalam penulisan makalah ini adalah metode sejarah (Garaghan, 1957: 33, Gottschalk, 1975: 32, Notosusanto, 1978: 11). Ada beberapa alasan yang mengharuskan digunakannya metode sejarah bagi penulisan makalah ini. Pertama, kebijakan industri impor dilakukan pemerintah Indonesia pada masa awal kekuasaan Orde Baru, yaitu pada periode 1970-an. Dengan demikian, terdapat rentang waktu lebih dari empat puluh tahun, sehingga penulisan makalah ini membutuhkan seperangkat aturan dan cara yang dapat membimbing penulis untuk mendapatkan data dan sumber yang berguna dan bermanfaat bagi penulisan makalah ini. Kedua, kajian ekonomis yang ada di Indonesia selama ini lebih banyak dilihat dari sudut pandang teknis ekonomi semata. Oleh karena itu, menarik apabila dilakukan kajian sejarah terhadap masalah ekonomis yang pernah menghampiri bangsa ini. Melalui cara itu diharapkan dapat diperoleh perspektif dan petunjuk baru terhadap berbagai masalah ekonomi yang sedang dan mungkin akan, tetapi harus diatasi Pemerintah Indonesia.

Penggunaan metode sejarah mewajibkan penulis untuk melakukan serangkaian langkah agar diperoleh hasil yang positif bagi makalah ini. Pertama adalah heuristik yaitu mengumpulkan sumber, baik primer dan sekunder yang sesuai dengan kebutuhan makalah ini. Dalam hal ini, beberapa perpustakaan, menjadi tempat yang ideal guna mendapatkan sumber itu. Bersamaan dengan itu, dilakukan kritik sumber untuk menentukan apakah sebuah sumber berguna bagi penulisan makalah ini atau tidak. Dalam hal ini harus diperhatikan berbagai macam pernyataan yang ada dalam sumber sejarah, sehingga tidak terjadi kesalahan dalam menafsirkan sebuah *statement*. Untuk itu, digunakan sumber lain sebagai pembanding untuk mendapatkan data yang tepat (Gottschalk, 1975: 114-116). Setelah melakukan heuristik dan kritik, maka akan diperoleh fakta mengenai industri substitusi impor di Indonesia. Beberapa

fakta yang ada antara lain; kebijakan industri substitusi impor dilakukan oleh Pemerintah Indonesia pada masa Orde Baru pada periode 1970-an sampai pertengahan 1980-an. Fakta lainnya ada kelemahan industri substitusi impor sehingga pemerintah memutuskan mengubah arah kebijakan industrinya menjadi industri yang berorientasi ekspor.

Langkah selanjutnya adalah interpretasi sumber dan fakta. Ada dua acara yang dapat dilakukan dalam interpretasi. Pertama analisis data dan fakta, artinya menguraikan data dan fakta yang ada. Kedua adalah sintesis, yaitu melakukan penyatuan data, artinya data-data yang ada dikelompokkan menjadi satu kemudian disimpulkan dengan memanfaatkan ilmu bantu (Suhartono, 2014: 55). Bersamaan dengan itu, berjalan bagian terakhir yaitu historiografi atau proses menyusun data menjadi sebuah tulisan yang sistematis sehingga mudah dipahami sebagai tulisan ilmiah.

### **III. HASIL DAN PEMBAHASAN**

#### **A. Kondisi Ekonomi Indonesia Awal Dekade 1960-an**

Secara umum ekonomi Indonesia pada paruh pertama dekade 1960-an ada dalam kondisi yang nyaris bangkrut. Terjadinya Perang Dunia II, yang kemudian disusul oleh Perang Kemerdekaan telah menyebabkan kehancuran ekonomi Indonesia, khususnya sektor perkebunan. Bersamaan dengan itu, karena semangat nasionalisme yang besar selama periode 1945-1963 tercipta sikap permusuhan terhadap modal Belanda, perusahaan perkebunan, bank, dan bentuk-bentuk investasi lain. Semuanya membawa malapetaka di bidang ekonomi, investasi asing khususnya dari Barat menjadi sesuatu yang diharamkan. Ekonomi Indonesia tidak lagi dapat berkembang seperti periode sebelum perang, sehingga beberapa sektor produksi mengalami kemandegan bahkan kemunduran.

Indonesia yang merupakan negara eksportir bahan dasar khususnya hasil pertanian mengalami stagnasi produksi, bahkan kemunduran. Produksi beberapa bahan ekspor andalannya tidak lagi meningkat, bahkan mengalami penurunan dibanding periode sebelumnya. Hal itu menyebabkan pemerintah tidak memiliki devisa yang cukup guna membiayai berbagai macam keperluannya, termasuk untuk membayar utang luar negeri pada waktunya, yang sebagian besar digunakan bagi tujuan-tujuan militer dan hal-hal yang tidak produktif. Jumlah utang luar negeri sesungguhnya tidak diketahui secara pasti, tetapi dapat diperkirakan mencapai \$2,5 milyar. Bersamaan dengan itu pendapatan dari ekspor jatuh pada tingkat yang sama sekali tidak cukup untuk membayar separuh dari kebutuhan impor minimum, tidak termasuk pembayaran beban utang luar negeri (Arndt, 1994: 82).

Sebagian besar produksi ekonomi mengalami kemerosotan, dengan pengecualian beras sebagai bahan pangan pokok. Akan tetapi, produksinya gagal mengimbangi pertumbuhan penduduk. Hal itu menyebabkan pada tahun 1966, 10% dari kebutuhan pangan harus diimpor. Suatu fenomena yang menarik adalah meningkatnya produksi tanaman pangan rakyat terutama ubi kayu dan jagung selama kurun waktu 1960-1966. Peningkatan itu bukan saja pada hasil produksinya, tetapi juga ada pada luas lahan yang digunakannya.

Pada tahun 1960 luas lahan ubi kayu dan jagung masing-masing sebesar 1,4 juta hektar dan 2,6 juta hektar. Angka itu kemudian bertambah menjadi 1,5 juta hektar dan 3,8 juta hektar. Produksinya juga bertambah dari 11,1 juta ton menjadi 11,2 juta ton untuk ubi kayu dan 2,5 juta ton menjadi 3,7 juta ton untuk jagung (BPS 1960 dan 1966). Munculnya gambaran peningkatan produksi tanaman pangan pengganti dan atau tambahan beras, seperti jagung dan ubi kayu memberi gambaran terjadinya penurunan tingkat kesejahteraan sebagian besar penduduk Indonesia pada waktu itu. Kedua jenis tanaman itu, harganya relatif jauh lebih murah dibanding beras. Dengan demikian, peningkatan produksi sekaligus kebutuhan kedua jenis tanaman mengindikasikan banyak penduduk yang mulai beralih dari beras kepada kedua jenis tanaman pangan itu. Hal itu kemungkinan besar disebabkan menurunnya daya beli penduduk, sehingga mereka memilih mengkonsumsi bahan pangan dengan harga yang relative lebih murah dibanding beras.

Pada tingkat makro kesulitan tetap terjadi bahkan menjadi lebih parah. Hasil karet rakyat mengalami penurunan kualitas, meskipun tingkat produksinya dapat dijaga. Keadaan yang berbeda terjadi pada karet produksi perkebunan, yang justru mengalami kemerosotan setelah terjadi rasionalisasi pemerintah sejak tahun 1957. Industri gula yang pernah mengalami kejayaan pada masa kolonial sudah tidak lagi mampu mengeskpor hasilnya sama sekali. Hal itu menyebabkan penerimaan ekspor mengalami kemerosotan hingga titik terendah, yang kemudian diperparah oleh meningkatnya penyelundupan di berbagai daerah yang sebelumnya merupakan kantong ekspor.

Secara umum selama periode 1960-an Indonesia mengalami penurunan pertumbuhan perkapita. Selama periode 1957-1967, *gross domestic product* (GDP) mengalami pertumbuhan, tetapi lebih lambat dibanding dengan masa 1950-1957. Rata-rata pertumbuhan tahunan menurut Bank Dunia dan angka-angka PBB adalah 1,7%. Van der Eng mengestimasi angkanya sebesar 1,4%. Keduanya secara tidak langsung mengindikasikan terjadinya penurunan pertumbuhan pendapatan perkapita penduduk, karena angka pertumbuhan penduduk Indonesia pada periode itu mencapai 2%/tahun. Dengan demikian, angka GDP ini dalam kurun waktu itu selalu di bawah tingkat pertumbuhan penduduk (Booth, 2002: 500).

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa ekonomi Indonesia selama periode 1957-1967 tidak menunjukkan perkembangan yang menggembirakan, kalau tidak dikatakan sebagai menyedihkan. Meskipun pemerintah sudah mencoba langkah stabilisasi pada Mei 1963 melalui sebuah paket reformasi yang bertujuan untuk menstimulasi melalui apa yang kemudian dikenal sebagai devaluasi, pertumbuhan produksi domestik dengan cara menghapus control harga dan memfasilitasi impor bahan-bahan mentah, dan mengurangi defisit anggaran melalui penghapusan subsidi dan meningkatkan pendapatan dari pajak impor dan pajak-pajak lainnya (Pitt, 1991; 64-66). Kebijakan itu menjadi sebuah lompatan dalam rasio pajak-pajak perdagangan impor dan ekspor, akan tetapi tidak mendapat dukungan politik yang kuat. Oleh karena itu, upaya liberalisasi itu mengalami kegagalan dalam implementasinya. Dalam hal ini, arah politik Indonesia yang anti Barat dan condong dengan blok sosialis kemungkinan telah menghalangi tidak lanjut dari upaya liberalisasi di bidang perdagangan dan fiskal. Kondisi itu menyebabkan pemerintah kehilangan peluang untuk memperoleh bantuan luar

negeri, khususnya dari negara Barat, guna reformasi ekonomi dalam negeri. Situasinya kemudian semakin memburuk dengan semakin bertambahnya anggaran untuk militer, khususnya untuk Operasi Dwikora. Bersamaan dengan itu, pemerintah juga membutuhkan dana yang besar untuk kegiatan yang sifatnya tidak produktif. Kombinasi semuanya telah menyebabkan bertambahnya deficit sebagai bagian dari GDP tahun 1963, 1964 dan 1965 dan inflasi yang luar biasa di tahun 1965 (Booth, 1998: 172).

Secara harafiah ekonomi Indonesia pada paruh pertama 1960-an dapat dikatakan bangkrut, tidak mampu memenuhi pembayaran utang luar negeri pada waktunya, yang sebagian besar digunakan untuk tujuan-tujuan militer, misalnya untuk Operasi Trikora dan Dwikora dan kegiatan yang tidak produktif lainnya. Jumlah utang luar negeri diperkirakan mencapai US\$2,5 miliar. Pendapatan ekspor jatuh pada tingkat yang tidak cukup guna membayar separuh dari impor. Semuanya memberikan gambaran buruk ekonomi Indonesia saat itu (Arndt, 1994: 82). Sebagian besar sector ekonomi, produksinya merosot. Produksi beras, dan bahan pangan lainnya, meskipun tidak mutlak menurun telah gagal mengimbangi pertumbuhan penduduk, sehingga pada tahun 1966 kira-kira sekitar 10% kebutuhan pangan Indonesia harus diimpor. Pada sector manufaktur karena kekurangan valuta asing guna membiayai impor bahan baku dan suku cadang, telah mengurangi output sebagian besar industry pabrik sampai pada kapasitas 10-20%. Infrastruktur yang ada, mulai dari jalan, pelabuhan, sarana umum, sarana irigasi, dan setiap bentuk peralatan modal, transportasi dan komunikasi bekerja tidak efisien sehingga memperburuk kondisi ekonomi (Arndt, 1994: 83).

## **B. Industri Substitusi Impor di Indonesia**

Indonesia dibanding dengan negara-negara Asia Tenggara lainnya, memiliki pengalaman yang berbeda di dalam proses industrialisasinya. Selama Orde Lama, Indonesia merupakan negara yang paling kurang maju dalam proses industrialisasinya dibandingkan dengan negara-negara tetangganya. Salah urus dalam bidang ekonomi, terutama setelah nasionalisasi beberapa perusahaan asing dalam dekade 1950-an, dan stagnasi ekonomi selama paruh pertama 1960-an menyebabkan sangat lambannya pertumbuhan sektor industry (Ariff & Hill, 1988: 23). Pemerintah selama kurun waktu itu berupaya meningkatkan perusahaan-perusahaan negara dalam sector manufaktur modern. Akan tetapi, karena kekurangan devisa untuk memenuhi kebutuhan bahan baku dan suku cadang, maka industri yang dibangun itu sangat kecil kapasitasnya. Pada titik yang lainnya, pemerintah mencoba mengembangkan industri berskala kecil (Soehoed, 1967: 65-84), yang tidak mempunyai ketergantungan terhadap bahan baku dan suku cadang dari luar negeri. Dengan dasar itu, beberapa usaha kerajinan seperti batik dan tenun berkembang luas selama periode pra-Orde Baru.

Sektor industri di Indonesia mulai “bergerak” setelah rezim Orde Baru berkuasa. Secara umum selama tiga repelita pertama, industrialisasi ditekankan pada kebutuhan dasar, sehingga industri yang berkembang adalah industri untuk memenuhi kebutuhan pasar dalam negeri (Soehoed, 1988: 47). Hal yang menarik adalah, selama masa itu sampai terjadinya resesi pada awal 1980-an, industri di Indonesia berkembang pesat dibanding sektor lainnya.

Bersama dengan sektor pertambangan, bangunan, pengangkutan dan komunikasi, sektor industri mencatat laju pertumbuhan yang pesat selama Repelita I. Selama periode itu, pembangunan industri mengutamakan hal-hal sebagai berikut:

1. Industri-industri yang menunjang sektor pertanian dengan memproduksi sarana-sarana pertanian atau mengolah hasil-hasil pertanian;
2. Industri-industri yang menghasilkan devisa atau menghemat devisa dengan jalan menghasilkan barang-barang pengganti impor;
3. Industri-industri yang mengolah lebih banyak bahan baku dari dalam negeri;
4. Industri-industri yang menggunakan relatif lebih banyak tenaga kerja daripada modal;
5. Industri-industri yang membangkitkan kegiatan pembangunan daerah (McCawley, 1986: 98).

Kebijakan industri substitusi impor mulai dipraktekkan pemerintah Orde Baru pada awal Repelita II, ketika pemerintah memiliki dana yang berlebih karena bonanza minyak bumi. Pemerintah saat itu mengembangkan industri berat, seperti besi dan baja, serta industri petrokimia yang sarat dengan teknologi dan mahal. Kondisi itu menyebabkan masuknya teknologi secara besar-besaran ke Indonesia, sehingga banyak yang menggeser teknologi lama yang sudah ada. Bersamaan dengan itu, masuk ke Indonesia modal asing yang juga bergerak pada sektor industri substitusi impor, khususnya pada industri manufaktur. Dalam hal ini, terdapat kecenderungan bahwa perusahaan asing yang beroperasi di Indonesia lebih padat modal dan teknologi dibanding perusahaan lokal (Booth, 1998: 261). Hal itu wajar karena pada dasarnya secara teknologi Indonesia jauh lebih tertinggal dibanding negara-negara Barat sebagai pemilik modal dan usaha yang berinvestasi di Indonesia. Pada sisi lainnya, bagaimanapun juga salah satu tujuan masuknya modal asing adalah adanya alih teknologi bagi pekerja Indonesia. Alih teknologi dihasilkan melalui pelatihan teknis dan pengetahuan yang dapat digunakan oleh penduduk untuk mengembangkan perusahaan dan industri lain (Salim dan Sutrisno, 2008: 1 dstnya). Hal itu juga sesuai dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal yang menyebutkan bahwa salah satu manfaat penanaman modal asing adalah untuk meningkatkan kapasitas dan kemampuan teknologi nasional. Dengan dasar itu, selama pertengahan 1970-an sampai pertengahan 1980-an investasi asing masuk pada sektor industri manufaktur, khususnya sektor substitusi impor. Selama periode itu, Jepang menjadi investor utama di Indonesia. Investasi Jepang bergerak pada bidang tekstil, barang-barang konsumsi yang tahan lama, dan otomotif (Booth, 1998: 261 dan Hill, 1992: tabel 7.8). Masuknya investor Jepang pada sektor substitusi impor cukup beralasan karena Indonesia merupakan negara dengan populasi penduduk yang besar sehingga menjadi pasar yang menguntungkan bagi produk-produk mereka. Dengan membangun pabrik bagi industrinya di Indonesia, maka mereka mendapatkan dua macam keuntungan. Pertama, mereka tidak perlu membuang biaya untuk pengiriman produknya ke pasar ekspor. Kedua, karena ongkos tenaga kerja di Indonesia lebih murah dibanding Jepang, mereka dapat menghemat biaya produksi. Dengan demikian, keuntungan yang diperoleh perusahaan asing, khususnya Jepang dengan beroperasi di Indonesia menjadi berlipat.

Dengan adanya modal asing yang masuk maka angka pertumbuhan sektor industri kemudian meningkat lagi pada tahun-tahun awal Repelita II. Selama periode itu, kebijakan pembangunan tidak mengalami pergeseran yang banyak dibanding dengan Repelita I. Hasilnya terjadi diversifikasi sektor industri selama besar-besaran. Beberapa cabang industri tradisional yang lebih besar, yaitu pengolahan pangan, tekstil, minuman dan tembakau tumbuh lebih lambat. Sebaliknya sektor industri besi dan baja, semen, karet, dan industri-industri rekayasa hanya mengalami pertumbuhan kecil atau bahkan tidak tumbuh sama sekali. Sektor industri petrokimia, penggergajian, produk-produk kaca dan kertas mencatat pertumbuhan tinggi. Secara umum industri dengan pertumbuhan yang pesat adalah sektor yang bersifat padat modal. Hal yang sama terjadi juga pada proyek-proyek besar pada sektor minyak, misalnya penyulingan minyak dan pabrik pengolah LNG (Arndt, 1994: 244). Pada sisi kegunaannya, industri yang berkembang pesat pada awal repelita adalah industri yang memusatkan perhatian kepada pengolahan bahan-bahan konsumen akhir. Dalam hal ini, industri itu sudah memiliki pasar di dalam negeri yang sudah siap dan dapat menyerap hasil produksinya. Bersamaan dengan itu, industri tersebut memiliki keunggulan komparatif terhadap produk impor (Ariff dan Hill, 1988: 20).

Peningkatan pertumbuhan sektor industri itu, berhubungan dengan strategi pembangunan yang diambil pemerintah. Saat itu, penguasa Orde Baru mengikuti konsep perencanaan ekonomi yang banyak diambil oleh negara berkembang. Dalam strategi itu, pertumbuhan ekonomi diukur melalui perkembangan *gross national product* (GNP) (Oshima, 1976: 18). Dengan cara itu, pemerintah mengedepankan strategi pertumbuhan ekonomi, sehingga program ekonomi yang diambil lebih diarahkan kepada usaha-usaha untuk memelihara stabilitas ekonomi, menaikkan laju pertumbuhan pendapatan perkapita, dan menciptakan kesempatan kerja (Prisma, 1976: 3-4). Hasilnya tercipta peningkatan laju pertumbuhan produk domestik bruto Indonesia dalam periode yang sama. Selama periode 1969-1973, PDB Indonesia meningkat dengan rata-rata 7,43% pertahun (Nasution, 1978: 3). Lebih jelas mengenai prosentase pertumbuhan sektor usaha di Indonesia periode 1969-1976 dapat dilihat dalam tabel di bawah ini.

Tabel 1. Laju Pertumbuhan Produk Domestik Bruto Indonesia  
Menurut Lapangan Usaha, 1969-1976

N No	Lapangan Usaha	1969-1973	1973-1976	1973/1974-1978/1979 <sup>1</sup>
1	Pertanian	3,89 %	2,8 %	4,6 %
2	Pertambangan	15,91 %	4,65 %	10,1 %
3	Industri	7,83 %	12,68 %	13,02 %
4	Bangunan	22,22 %	13,64 %	9,2 %
5	Pengangkutan	13,1 %	10,06 %	10 %
6	Lainnya	9,02 %	8,41 %	7,7 %

Sumber: Darmin Nasution, "Beberapa Aspek Pelaksanaan Repelita I dan II: Sebuah Tinjauan"  
dalam Prisma, Januari 1978, hlm. 4

<sup>1</sup> Rencana Pembangunan Lima Tahun Kedua, 1974-1975-1978/1979, Buku I, hlm. 180, karena itu prosentase ini bukan realisasi tapi baru target rencana.

Berdasar data di atas dapat diketahui bahwa lapangan pekerjaan pada sektor industri menunjukkan kecenderungan meningkat selama periode 1969-1979. Hal itu berkaitan dengan kebijakan substitusi impor yang salah satu tujuannya adalah untuk membuka lapangan pekerjaan. Dalam hal ini strategi industri substitusi impor mensyaratkan usaha-usaha penciptaan lapangan kerja (*employment opportunities*) untuk menyerap kelebihan tenaga kerja di sektor pertanian. Hal itu karena teknologi di sektor pertanian mengalami perkembangan yang baik, di lain pihak lahan/tanah terbatas, sehingga hal tersebut telah mengurangi jumlah kesempatan kerja yang tersedia di sektor pertanian (Jusmaliani, 1995: 25). Dengan demikian, pembukaan lapangan kerja harus dilakukan di luar sektor pertanian. Sektor industri menjadi salah satu pilihan yang dianggap tepat, karena beberapa jenis industri membutuhkan tenaga kerja yang banyak. Hal itu sesuai dengan kondisi negara yang sedang berkembang termasuk Indonesia. Investasi besar-besaran dengan melibatkan investor asing dan dalam negeri untuk membuka berbagai jenis industri yang pasarnya di dalam negeri dianggap merupakan langkah tepat guna membuka lapangan pekerjaan. Dalam hal ini terdapat hubungan timbal balik antara kebijakan substitusi impor dan perluasan lapangan kerja di sektor industri.

Agar supaya kebijakan industri substitusi impor ini dapat berjalan, maka pemerintah kemudian menyiapkan payung hukum guna memberi jaminan dari sisi legalitas. Tindakan pertama yang dilakukan pemerintah adalah dengan menyiapkan sebuah undang-undang agar investor bersedia menanamkan modalnya di Indonesia. Pemerintah pada tahun 1967 mengeluarkan UU Penanaman Modal Asing (PMA) No. 1 yang menawarkan berbagai insentif, seperti masa bebas pajak (*tax holiday*) selama enam tahun bagi proyek-proyek PMA baru, pembebasan pembayaran bea masuk atas peralatan modal dan bahan-bahan baku yang diimpor, depresiasi yang dipercepat dan jaminan bahwa perusahaan PMA dapat mengalihkan segala laba yang diperolehnya dari kegiatan-kegiatannya di Indonesia pada kurs devisa yang berlaku setelah semua pajak yang terhutang sudah dibayar. Di samping itu UU PMA juga menetapkan prosedur yang jelas mengenai penyelesaian pertikaian antara pemerintah Indonesia dan investor asing, dan memberikan jaminan pula bahwa pimpinan perusahaan PMA diberikan otonomi sepenuhnya dalam mengelola perusahaannya (Wie, 1996: 10 dan Sadli, 1972: 204-205).

Dengan kebijakan PMA yang seperti di atas, pemerintah membuka kesempatan seluas-luasnya bagi perusahaan asing untuk menanamkan modalnya di Indonesia. Melalui UU itu, memberikan peluang bagi pemodal luar negeri untuk berinvestasi di Indonesia. Dengan tujuan memajukan perusahaan serta ekonomi di Indonesia. Melalui UU PMA, Orde Baru ingin menjalin kedekatan dengan negara-negara maju melalui sektor ekonomi. UU PMA juga menandakan dimulainya era liberalisasi dan kapitalisasi Indonesia masa Orde baru (<https://www.kompas.com>, 2020). Pemerintah melalui UU tersebut memberi perlindungan bagi perusahaan asing untuk mengembangkan usahanya, sekaligus menarik keuntungan sebesar-besarnya dari usahanya di Indonesia. Kebijakan investasi yang sedemikian liberalnya itu kemungkinan disebabkan pemerintah tidak mempunyai modal yang cukup untuk berinvestasi dan mendorong pertumbuhan ekonomi nasional, sehingga membutuhkan

bantuan modal asing guna melakukannya. Hal itu menyebabkan pemerintah memberikan kemudahan yang sedemikian besarnya bagi investor asing untuk menanamkan modalnya di Indonesia. Masa *tax holiday* selama enam tahun jelas memberikan keuntungan yang luar biasa besarnya kepada investor asing. Pemerintah dengan demikian tidak mendapatkan pajak dari kegiatan perusahaan asing yang berinvestasi di Indonesia selama enam tahun. Dengan demikian, keuntungan yang didapat pemerintah adalah terbukanya peluang kerja bagi masyarakat Indonesia.

Undang-Undang Penanaman Modal Dalam Negeri termuat dalam UU No. 6 Tahun 1968. Dalam itu diatur tentang penanaman modal dalam negeri yaitu pada pasal 1 ayat (1) yang menyatakan bahwa “Modal dalam negeri ialah bagian daripada kekayaan masyarakat Indonesia, termasuk hak-hak dan benda-benda, baik yang dimiliki oleh negara maupun swasta nasional atau swasta asing yang berdomisili di Indonesia, yang disisihkan/disediakan guna menjalankan sesuatu usaha sepanjang modal tersebut tidak diatur oleh ketentuan-ketentuan pasal 2 Undang-Undang No. 1 tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing”. Dengan UU No. 6 Tahun 1968 pemerintah memberi payung hukum bagi investor dalam negeri untuk berinvestasi sekaligus membuka usaha di Indonesia. Hal itu dilakukan agar ekonomi Indonesia tumbuh lebih cepat, sekaligus juga sebagai upaya membuka lapangan kerja bagi penduduk Indonesia. Melalui UU itu, pemerintah memberi jaminan kepastian hukum, berusaha, dan keamanan berusaha bagi investor sejak dari awal pengurusan usaha. Kebijakan ini bertujuan untuk mengalirkan investasi dari pemodal-pemodal dalam negeri untuk perusahaan di Indonesia. Melalui UU PMDN, industrialisasi di Indonesia diharapkan mampu bertumbuh lebih pesat di berbagai bidang usaha (<https://www.kompas.com>, 2020).

Munculnya kebijakan yang seperti itu, tidak dapat dilepaskan dari kondisi ekonomi Indonesia. Awal rezim Orde Baru berkuasa nilai ekspor hanya mencapai \$350 juta, sarana produksi banyak yang hancur sehingga kapasitasnya sangat terbatas. Selanjutnya yang tidak kalah pentingnya adalah cadangan devisa nyaris kosong, sehingga pemerintah tidak leluasa untuk mengimpor barang modal dan kebutuhan pokok bagi penduduk. Pada sisi lainnya, terjadi *hyper* inflasi yang sangat luar biasa. Oleh karena itu, pemerintah harus melakukan banyak terobosan agar ekonomi nasional dapat bergerak, sehingga proses produksi dapat berjalan. Dua hal dilakukan pemerintah, ke luar mencari pinjaman baru dengan syarat yang ringan. Dengan cara itu, pemerintah mempunyai dana guna mendorong ekonomi nasional. Ke dalam, pemerintah menekan inflasi, mendorong ekspor, memperbaiki sarana dan prasarana ekonomi, dan yang tidak kalah pentingnya menciptakan regulasi yang dapat meningkatkan gerak ekonomi nasional, termasuk diantaranya regulasi dalam bidang penanaman modal, baik lokal maupun asing. Pemerintah kemudian melakukan liberalisasi dan deregulasi sistem devisa bagi keperluan pembangunan sektor industri besar dan sedang. Melalui kebijakan itu, bahan baku atau barang modal untuk keperluan pembangunan sektor industri mudah didapat (Sundrum, 1986: 40).

Dalam perkembangannya kedua UU mengenai penanaman modal itu kemudian diganti dengan UU yang baru. UU No. 1 Tahun 1967 tentang PMA diganti oleh UU No. 11 tahun

1970 dan UU No. 6 Tahun 1968 diganti oleh UU No. 12 Tahun 1970. Perubahan itu dilakukan dengan harapan dapat menarik lebih banyak investor dengan memberi kemudahan perizinan, prasarana yang menunjang, konsistensi peraturan, sehingga memberi jaminan keamanan berusaha dan berinvestasi. Dengan berbagai macam perubahan itu untuk pertama kalinya sejak kemerdekaan perusahaan-perusahaan industri modern berkembang pesat di Indonesia. Situasi itu menyebabkan selama tahun-tahun terakhir dekade 1960-an, *output* dari industri-industri utama di sektor modern meningkat dengan pesat (McCawley, 1986: 82). Hal itu disebabkan masuknya teknologi baru secara besar-besaran ke Indonesia, dan tidak sedikit yang menggeser teknologi-teknologi lama yang ada, sedang sisanya dimanfaatkan dalam proses produksi barang-barang baru. Dalam hal ini sifat Industrialisasi Indonesia sampai awal 1980-an, sangat eksklusif pada substitusi impor. Hal itu disebabkan menumpuknya permintaan konsumen dalam negeri yang belum terpenuhi, cepatnya pertumbuhan ekonomi dalam negeri yang dimotori oleh kenaikan harga-harga komoditi, dan meluasnya campur tangan pemerintah dalam bidang industri (Ariff dan Hill, 1988: 24). Semuanya mendorong industri substitusi impor tumbuh dan berkembang di Indonesia. Dengan adanya perlindungan pemerintah terhadap produk sejenis dari luar negeri, industri substitusi impor mampu mengisi pasar dalam negeri. Kebijakan proteksi itu berkaitan dengan adanya kepercayaan bahwa proteksi akan menolong industri-industri baru untuk tumbuh dan pada akhirnya memungkinkan mereka untuk bersaing dengan produk sejenis dari luar negeri (Ariff dan Hill, 1988: 24).

Industri substitusi impor di Indonesia terus berkembang hingga awal 1980-an. Selama periode itu, kebijakan substitusi mampu memacu Industrialisasi di Indonesia. Industrialisasi di Indonesia menggunakan pasar dalam negeri sebagai sasaran hasil produknya. Oleh karena itu, industrialisasi didukung pula dengan sejumlah kebijakan yang sifatnya nasionalistis, seperti peraturan investasi dan peningkatan kepemilikan pemerintah. Pemerintah secara bertahap menggunakan instrumen intervensi, seperti; lisensi usaha dan investasi untuk mengatur investasi domestik dan asing, penggunaan komponen lokal, dan perlindungan impor dalam bentuk tarif dan non tarif yang terus meningkat (Pangestu, 1994: xxi). Semuanya merupakan upaya pemerintah untuk melindungi industri dan produk dalam negeri dari produk sejenis yang diimpor. Dengan cara itu, beberapa industri tumbuh dan berkembang di Indonesia selama periode 1970-an sampai 1980-an. Semuanya berkembang di bawah payung proteksi pemerintah dalam rangka melindungi industri dalam negeri dari kompetitornya yang berasal dari luar negeri.

Salah satu jenis industri yang berkembang pesat selama awal rezim Orde Baru adalah industri tekstil. Keberhasilan industri tekstil Indonesia untuk hidup dan berkembang pada masa awal Orde Baru merupakan satu contoh keberhasilan industri substitusi impor. Dalam hal ini, melalui pemanfaatan teknologi baru yang mampu menggantikan penggunaan teknologi lama, sehingga industri tekstil menjadi lebih modern dan efisien (Anwar, 2000: 39-53). Keadaan itu mengakibatkan produksi tekstil di Indonesia mengalami kenaikan yang pesat selama awal kekuasaan Orde Baru. Indonesia bahkan berkembang dari negara importir produk tekstil menjadi eksportir produk tekstil. Kondisi itu salah satunya berkat

pengembangan industri tekstil, yang diawali oleh strategi substitusi impor. Efeknya adalah mulai digunakannya tenun sintesis dalam industri tekstil. Pengaruh selanjutnya, mulai ditinggalkannya produk tekstil tradisional yang dianggap lebih mahal, digantikan oleh jenis tekstil hasil produksi pabrik modern yang lebih efisien.

Contoh lain dari pengaruh keberadaan industri substitusi impor adalah terjadinya kenaikan yang dramatis dalam jumlah kendaraan bermotor, mulai dari sepeda motor, kendaraan angkutan ringan, dan berbagai jenis mobil (McCawley, 1986: 111). Jenis industri transportasi dan kendaraan bermotor awalnya hanya berupa industri perakitan barang-barang impor dari luar negeri. Hal itu berkembang sejak awal periode 1970-an, yaitu dengan masuknya kendaraan bermotor dari Jepang. Oleh karena, adanya berbagai hambatan yang dibuat pemerintah, pihak produsen tidak dapat mengeksport produknya secara utuh ke Indonesia. Mereka kemudian mengeksportnya dalam bentuk “terurai” sehingga perlu dirakit kembali di Indonesia, sebelum dipasarkan kepada konsumen. Dengan besarnya pasar di Indonesia, pihak produsen kemudian memberi kesempatan kepada agen tunggal pemegang merk (ATPM) untuk mengembangkan industri perakitan kendaraan bermotor di Indonesia. Industri perakitan kendaraan roda dua mampu memanfaatkan peluang itu, sehingga pada awal abad ini jumlah kendaraan roda dua terus berkembang pesat.

Industri kendaraan roda empat juga berkembang sejak awal dekade 1970-an. Embrionya adalah industri perakitan kendaraan yang dimiliki oleh ATPM. Meskipun demikian, sampai pergantian abad, industri kendaraan roda empat tidak mengalami perkembangan sepesat kendaraan roda dua. Pemerintah dan pihak ATPM sebenarnya sudah mencoba mengembangkannya. Pemerintah memberi insentif pajak bagi industri kendaraan roda empat yang telah memenuhi persyaratan kandungan lokal yang digunakannya. Sedangkan pihak ATPM mencoba mengembangkan kendaraan jenis niaga yang sejak awal pasarnya cukup besar dan tidak mendapat tambahan pajak dari pemerintah. Meskipun demikian, dalam perkembangannya industri kendaraan roda empat tetap menghadapi banyak kendala dalam perkembangannya. Akan tetapi, dengan melihat tren perkembangan ekonomi dunia, Indonesia dapat menjadi salah satu kekuatan ekonomi baru yang akan terus tumbuh. Dengan kondisi itu, industri kendaraan roda empat yang juga berawal dari industri perakitan dapat tumbuh dan berkembang seperti industri kendaraan roda dua.

Perkembangan industri substitusi impor di Indonesia dapat juga dilihat dari bertambahnya penggunaan barang-barang plastik dan meluasnya pemakaian pupuk kimia dan pestisida di kalangan petani dekade 1970-an. Sebagaimana disebut di depan, industri substitusi impor biasanya berhubungan dengan penanaman modal asing. Hal itu terjadi juga dalam sektor perminyakan, bahkan menjadi penerima terbesar investasi asing di Indonesia selama periode 1970-an (Arief dan Hill, 1988: 44). Kondisi itu wajar karena selama periode itu, pemerintah Indonesia menerima *windfall* akibat melonjaknya harga minyak dunia, sehingga sektor perminyakan digenjot guna menopang pertumbuhan ekonomi. Efeknya sektor petrokimia juga mendapat *cipratan*-nya, sehingga jenis industri ini ikut berkembang selama periode 1970-an. Apalagi didukung oleh kebutuhan yang besar di dalam negeri sebagai akibat melesatnya pertumbuhan ekonomi nasional dalam periode tersebut.

Perkembangan industri jenis substitusi impor itu yang berorientasi kepada pasar dalam negeri menyebabkan terjadinya beberapa perubahan di Indonesia. Selain adanya fenomena baru seperti di atas, maka dari segi ekonomi makro selama dasawarsa 1970-an impor pupuk dan kertas telah berkurang secara signifikan. Hal yang lebih penting lagi adalah secara absolut industri substitusi impor telah meniadakan impor tepung terigu, benang dan bahan pakaian, soda api dan obat pemberantas serangga. Indonesia hampir berswasembada dalam sebagian besar produk pangan, tekstil, dan produk-produk minyak (Arndt, 1994: 244). Dengan demikian, sampai titik tertentu industri substitusi impor yang dikembangkan rezim Orde Baru mampu mengurangi ketergantungan Indonesia terhadap kebutuhan impor berbagai macam jenis barang. Hal itu berarti pula pemerintah berhasil menghemat devisa yang sebelumnya digunakan untuk membiayai impor berbagai barang dari luar negeri. Dengan demikian, sebagian rencana pemerintah pada satu sisi cukup berhasil dalam kebijakan industri substitusi impornya.

Sisi positif industri substitusi impor lainnya adalah bertambahnya peluang kerja di Indonesia, karena dibuka berbagai macam jenis industri. Berkembangnya industri tekstil modern selama awal Orde Baru jelas membutuhkan banyak tenaga kerja yang terlibat di dalamnya. Sebuah perhitungan sederhana memperkirakan bahwa munculnya industri tekstil modern selama awal era Orde Baru yang menyebabkan meningkatkan produksi tekstil secara massal telah mengakibatkan bertambahnya kesempatan kerja di sektor tekstil modern sebesar 90.000 orang. Pada sisi lainnya, harga produk tekstil di Indonesia telah mengalami penurunan, dibandingkan dengan harga barang-barang lain. Kondisi itu tentu saja sangat menguntungkan bagi konsumen di Indonesia. Masyarakat Indonesia memperoleh tekstil dan produk tekstil dengan harga yang lebih murah dibanding sebelumnya. Dengan demikian, industri substitusi impor khususnya tekstil jelas memberi keuntungan terutama kepada para konsumen.

### **C. Kelemahan Industri Substitusi Impor**

Dengan melihat berbagai hal di atas sepintas kebijakan industri substitusi impor memberi dampak positif bagi perekonomian Indonesia. Akan tetapi jika ditelaah lebih dalam, industri jenis itu memiliki kelemahan yang dalam bagi perkembangan ekonomi suatu negara. Industri substitusi impor biasanya adalah jenis industri yang padat modal dan teknologi. Kebijakan pengembangan industri jenis ini membutuhkan masuknya investor asing yang menanamkan modalnya di Indonesia. Mereka datang dengan teknologi dan uang yang jauh lebih banyak dibanding industri sejenis yang telah ada, sehingga biasanya akan mematikan industri yang telah lebih dulu ada itu. Dengan spesifikasi industri yang padat modal dan teknologi itu, dapat ditebak jika industri substitusi impor adalah kategori industri besar. Akan tetapi untuk dapat hidup dan berkembang memerlukan berbagai macam campur tangan pemerintah. Dengan demikian, pada dasarnya industri substitusi impor rapuh karena harus ditopang oleh proteksi pemerintah.

Industri substitusi impor sebagaimana yang disebutkan di atas telah membantu perkembangan industri tekstil di Indonesia, berkat penggunaan teknologi baru yang jauh lebih efisien dibanding teknologi tradisional yang dipakai sebelumnya. Selain meningkatnya produksi, pengaruhnya adalah merosotnya produksi tekstil tradisional yang sebelumnya menonjol selama masa Orde Lama. Hal itu mengakibatkan terjadinya pengurangan kesempatan kerja sebanyak antara 40.000-90.000 orang (McCawley, 1986: 112). Dengan demikian, terjadi konflik kepentingan diantara produsen tekstil di Indonesia sejak berkembangnya industri tekstil modern, sebagai akibat strategi substitusi impor itu. Pada satu sisi ada sekelompok produsen yang diuntungkan, sebaliknya ada pula yang dirugikan. Demikian pula dengan para tenaga kerja yang terlibat. Berkurangnya industri tekstil tradisional karena masuknya industri modern jelas menyebabkan merosotnya tenaga kerja yang terlibat dalam industri tradisional. Hal itu mengakibatkan banyak tenaga kerja yang sebelumnya terlibat dalam industri tekstil tradisional menjadi kehilangan pekerjaan karena berkembangnya industri tekstil modern. Dengan demikian, perkembangan strategi substitusi impor tidak selamanya membuka kesempatan kerja bagi masyarakat lokal. Dalam kasus industri tekstil di Indonesia selama era Orde Baru memperlihatkan terjadinya fenomena menciutnya kesempatan kerja di sektor industri tekstil tradisional karena strategi substitusi impor bagi produk tekstil, dengan memanfaatkan teknologi modern.

Kelemahan strategi substitusi impor lainnya adalah industri yang dikembangkan selalu membutuhkan proteksi yang kuat dari pemerintah, baik yang bersifat tarif maupun nontarif (Wie, 2002: 222) agar mampu bersaing dengan produk sejenis dari luar negeri. Munculnya proteksi karena dalam tahap awal industrialisasi biasanya membutuhkan biaya yang sangat besar, baik untuk mendidik tenaga kerja, membeli mesin-mesin, maupun membayar bahan-bahan dasar yang dibutuhkan. Semuanya itu menyebabkan ongkos produksi pada permulaan industrialisasi menjadi sangat tinggi. Ongkos produksi akan menjadi lebih mahal jika modalnya berasal dari pinjaman luar negeri dengan tingkat bunga yang tinggi. Dengan demikian, produk yang dihasilkan akan menjadi mahal dari produk sejenis yang diimpor. Oleh karena itu, untuk dapat menghadapi persaingan dari barang-barang impor yang sejenis dengan kualitasnya lebih baik dan biaya produksinya yang lebih murah, pemerintah harus memberikan proteksi dalam bentuk tarif maupun pengendalian impor. Semuanya ditujukan agar industri substitusi impor mampu hidup dan bertahan.

Proteksi dengan tarif diberikan pemerintah Indonesia melalui bea impor dan pajak penjualan barang impor (Ariff dan Hill, 1988: 124). Melalui cara itu, barang-barang impor sejenis dengan yang diproduksi di dalam negeri menerima pajak yang sangat tinggi. Proteksi yang diberikan kepada beberapa industri manufaktur, terutama industri perakitan kendaraan mewajibkan importir membayar tunai 100% dari bea masuk, 100% dari nilai impor dengan garansi, dan 100% pembayaran di muka dari nilai impor pada waktu membuka L/C. Pihak perbankan, selain itu juga tidak diperkenankan memberi kredit bagi importir komoditi tersebut. Ketentuan yang mulai berlaku pada 1 Januari 1977 itu kemudian dihapus atau setidaknya dikurangi ketentuan tarif bea masuknya setelah devaluasi pada bulan November 1978. Akan tetapi industri substitusi impor tetap memperoleh manfaat yang besar dari