

INDUSTRIALISASI BERBASIS PERTANIAN SEBAGAI *GRAND STRATEGY* PEMBANGUNAN EKONOMI NASIONAL

Pantjar Simatupang dan Nizwar Syafa'at¹⁾

ABSTRACT

As a developing economy Indonesia, should have a comprehensive integrated long-term development plan which may be used as the guideline in implementing its national economic development as well as an instrument for evaluating government accountability and credibility. The New Order regime had prepared its first and second long-term development plan for 1969-1993 and 1993-2018 successively. The twin plans, however, has led Indonesia to the 1997-1999 multi dimensions crises and is considered in appropriate in the existing new era of total reformation. It must be totally reconstructed. For this, public discussions on the need for the government to formulated the new grand strategy of national development have emerged, but up and down, in the last two years. As an active contribution to the public debate, this paper reviews previous, Indonesia development plans, others' countries experiences as well as grand theories of economic development. Then it is suggested that the agricultural based industrialization may be the most suitable one for Indonesia. The new grand strategy should be decided based on a national consensus in order to avoid the practice of just for political rhetoric's as was during the New Order regime.

Key words: *grand strategy, economic development, agriculture based industrialization.*

ABSTRAK

Bagi negara berkembang seperti Indonesia, rencana pembangunan jangka panjang komprehensif-integratif sangat diperlukan sebagai acuan pelaksanaan pembangunan dan sebagai salah satu instrumen akuntabilitas dan kredibilitas pemerintah. Pemerintahan Orde Baru telah menyusun Rancangan Pembangunan Jangka Panjang Tahap I dan II masing-masing untuk periode 1969-1993 dan 1993-2018. Rencana jangka panjang yang disusun rejim Orde Baru tersebut terbukti membawa Indonesia kedalam krisis tahun 1997-1999 dan sudah tidak sesuai dalam era Reformasi sehingga perlu dirancang ulang. Dalam dua tahun terakhir sesungguhnya telah muncul wacana publik yang menuntut agar pemerintah segera menyusun *grand strategy* (strategi besar) pembangunan nasional. Sebagai bagian dari wacana tersebut, tulisan ini mereview tentang konsepsi strategi pembangunan selama Orde Baru, pengalaman beberapa negara lain pemikiran teoritis tentang strategi pembangunan ekonomi. Berdasarkan hasil review tersebut, disarankan agar industrialisasi berbasis pertanian (*agricultural based industrialization*) dijadikan sebagai strategi besar (*grand strategy*) pembangunan nasional. Strategi tersebut haruslah dijadikan sebagai konsensus nasional, sehingga tidak sekedar retorika politik seperti pada masa Orde Baru.

Kata Kunci : *strategi besar, pembangunan ekonomi, industrialisasi berbasis pertanian.*

PENDAHULUAN

Saat ini sedang terjadi silang pendapat mengenai arah strategi besar (*grand strategy*) pembangunan nasional jangka panjang pasca krisis ekonomi. Berbeda dengan negara maju, bagi negara sedang berkembang seperti Indonesia rencana pembangunan yang komprehensif-integratif memang sangat diperlukan sebagai acuan pelaksanaan pembangunan sehingga upaya-upaya pembangunan dapat berdayaguna dan berhasilguna dalam mewujudkan cita-cita bangsa kesejahteraan yang adil dan merata bagi seluruh rakyat Indonesia. Rencana pembangunan berguna pula sebagai

salah satu instrumen pendukung akuntabilitas dan kredibilitas pemerintah karena dapat berfungsi sebagai tolok ukur unjuk kerja pemerintah. Dengan demikian, dokumen strategi pembangunan nasional dapat dijadikan sebagai instrumen *good government*.

Strategi pokok pembangunan nasional yang disusun rejim Orde Baru perlu dikaji ulang. Hal ini sangat jelas karena sesungguhnya krisis ekonomi yang kemudian berkembang menjadi krisis multi-dimensi ekonomi-sosial-politik pada tahun 1997-1999 merupakan bukti bahwa strategi maupun implementasi pembangunan rejim Orde Baru gagal mewujudkan

1) Masing-masing adalah Ahli Peneliti Utama dan Ahli Peneliti Muda pada Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian, Bogor.

pembangunan berkelanjutan. Sesungguhnya, tuntutan agar strategi pembangunan Orde Baru dikaji ulang telah lama dilontarkan oleh para pakar dan politisi (Mubyarto, 1988, Soetrisno, 1988).

Kini merupakan waktu yang tepat untuk menyusun konsep baru strategi pokok pembangunan nasional. Perubahan radikal strategi pokok pembangunan nasional hanya mungkin terjadi apabila ada perubahan rejim pemerintahan. Perubahan radikal dari orientasi politik ke orientasi pembangunan ekonomi yang dilakukan rejim Orde Baru hanya mungkin terjadi setelah rejim Orde Lama tumbang pada pertengahan tahun 1960-an. Pemerintahan Gus Dur - Megawati yang berlandaskan pada semangat "Reformasi Total" mestinya memiliki kesempatan yang baik untuk merumuskan konsep baru strategi pembangunan nasional jangka panjang. Hasil kajian pengalaman historis Indonesia menunjukkan bahwa: rencana pembangunan yang paling tidak berhasil adalah dimana peran serta para ahli ekonomi adalah yang paling minimal (Sjahril 1986; 1987).

STRATEGI BESAR: IDE DAN TEORI

Berdasarkan dokumen GBHN, rejim Orde Baru telah menyusun dua tahapan strategi besar pembangunan berupa Pola Umum Pembangunan Jangka Panjang (PU-PJP) yaitu PU-PJP1 (1969-1994) dan PU-PJP2 (1994-2019). PJP1 diarahkan untuk menciptakan landasan yang kuat memasuki proses tinggal landas (*take-off*), sementara PJP-2 merupakan masa tinggal landas yang disebut sebagai era kebangkitan nasional kedua. Baik PU-PJP1 maupun PU-PJP2 menitik beratkan pada pembangunan ekonomi dan sama-sama bertumpu pada Trilogi Pembangunan : stabilitas, pertumbuhan dan pemerataan. Ketiga tumpuan pembangunan ini pada dasarnya ialah sasaran antara obyektif dalam rangka mewujudkan tujuan pembangunan normatif yaitu mewujudkan masyarakat adil dan makmur. PU-PJP2 sangat umum sehingga sulit dievaluasi. Namun demikian, PU-PJP1 mestinya memadai untuk mengkaji Strategi Besar Pembangunan rejim Orde Baru karena PJP2 masih pada tahapan awal.

Dalam konsep PU-PJP1 (1969-1994) dengan jelas dikemukakan visi pembangunan ekonomi yaitu terwujudnya landasan memasuki era tinggal landas (*take-off*) yang dicirikan oleh : (i) Terciptanya ekonomi yang kokoh dan berimbang yaitu struktur ekonomi dengan titik berat industri yang maju didukung oleh pertanian yang tangguh, serta (ii) Terpenuhinya

kebutuhan pokok rakyat. Untuk itu, pembangunan dilaksanakan melalui lima-serangkaian Repelita yang semuanya dititik beratkan pada sektor pertanian dan sektor industri yang diubah secara bertahap :

- (1) Repelita-1 : titik berat pada sektor pertanian dan industri pendukung sektor pertanian.
- (2) Repelita-2 : titik berat pada sektor pertanian dengan meningkatkan industri pengolahan bahan mentah menjadi bahan baku.
- (3) Repelita-3 : titik berat pada sektor pertanian menuju swasembada pangan dan meningkatkan industri pengolahan bahan baku menjadi bahan jadi.
- (4) Repelita-4 : titik berat pada sektor pertanian untuk melanjutkan usaha menuju swasembada pangan dengan meningkatkan industri penghasil mesin-mesin.
- (5) Repelita-5 : melanjutkan Repelita 4. Pada akhir Pelita-5, (Maret 1994) struktur perekonomian yang kokoh yaitu struktur ekonomi dengan titik berat industri yang maju dan didukung oleh pertanian yang tangguh diharapkan tercapai sehingga siap memasuki fase tinggal landas.

Paparan di atas menunjukkan dengan jelas bahwa strategi PJP1 didasarkan pada pendekatan industrialisasi bertahap dan berimbang dengan dukungan sektor pertanian. Rencananya, selama periode 25 tahun sektor pertanian dijadikan sebagai titik berat pembangunan sehingga tumbuh kuat dan mampu menjadi basis ekonomi. Industrialisasi dilakukan secara bertahap mulai dari industri hilir ke industri hulu.

Secara formal-teknis, PU-PJP1 mengandung visi, arah, gagasan dan strategi yang jelas dan disusun dengan *log-frame* sistematis. Strategi pembangunan disusun berdasarkan teori transformasi ekonomi bertahap dan berimbang yang dipelopori oleh Rostow (1960). Menurut Rostow, perekonomian berkembang dalam lima tahapan : masyarakat tradisional (*traditional society*), persiapan tinggal landas (*precondition for take-off*), tinggal landas (*take-off*), langkah menuju matang (*drive to maturity*), dan era konsumsi tinggi (*high mass consumption*). Para perancang PU-PJP1 beranggapan bahwa pada awal Orde Baru Indonesia masih berada pada tahapan masyarakat tradisional sehingga PJP-1 diarahkan sebagai persiapan atau masa transisi menuju tinggal landas. Kebijakan untuk menetapkan sektor pertanian sebagai titik berat pembangunan ekonomi juga sesuai dengan rekomendasi Rostow dalam rangka persiapan tinggal landas. Ia mengemukakan : *The point is that it takes more than industry to industrialize. Industry it self takes time to*

develop momentum and competitive competence, in the meanwhile there is certain to be a big social overhead capital bill to meet and there is almost certain to be a radically increased population to feed. In a generalized sense modernization takes a lot of working capital; and a good part of this working capital must come from rapid increases in output achieved by higher productivity in agriculture and extractive industries (Rostow 1960, halaman 22). Bagi Rostow, dua masalah sektoral pada masa transisi persiapan tinggal landas ialah : *The problem of increased productivity in agriculture and extractive industries, and the problem of social overhead capital* (Rostow, 1960, halaman 21).

Menurut Rostow, Revolusi Pertanian merupakan syarat mutlak bagi keberhasilan upaya menciptakan prakondisi tinggal landas. Dengan lebih spesifik ia mengatakan bahwa ada tiga peran besar khas yang harus diemban sektor pertanian agar proses menuju tinggal landas berhasil:

- (1) Harus memasok makanan dalam jumlah yang semakin besar untuk menjamin ketahanan pangan dan penghematan devisa. Hal ini penting karena pada masa transisi pertumbuhan penduduk masih tinggi. Sementara sektor industri belum mampu menghasilkan devisa yang cukup untuk membiayai impor pangan yang besar. Peningkatan produksi pangan domestik dan pertumbuhan pertanian secara umum merupakan faktor penentu batas keberhasilan proses transisi: *the rate of increase in output in agriculture may set the limit within which the transition to modernization proceeds* (Rostow, 1960, halaman 23).
- (2) Harus menciptakan pasar (permintaan) yang makin besar bagi produk sektor industri dan nonpertanian secara umum. Hal ini penting karena pada periode transisi sektor pertanian merupakan, yang paling dominan baik dalam penyerapan tenaga kerja maupun dalam hal volume kegiatan ekonomi, sementara sektor pemerintahan tidak begitu besar untuk menciptakan permintaan terhadap produk sektor industri yang meningkat cepat: *an environment of rising real incomes in agriculture, rooted in increased productivity, may be an important stimulus to new modern industrial of sectors essential to the take off* (Rostow, 1960, halaman 24).
- (3) Harus menyediakan transfer dana ke sektor modern dalam bentuk pajak, tabungan, investasi atau secara tidak langsung melalui penekanan harga (*terms of trade*).

Pandangan Rostow di atas sesungguhnya sudah lama disadari oleh para pemikir ekonomi. Adam Smith, pelopor teori ekonomi pasar mengakui peran esensial sektor pertanian dalam proses industrialisasi dengan mengatakan :

But when by the improvment and cultivation of land the labor of one family can provide food for two, the labor of half of society becomes sufficient to provide food for the whole. The other half therefore, or at least the greater part of them, can be employed in providing other things, or in satifying the other wants and fancies of mankind (Smith, 1939, p.63)

Arthur Lewis, salah seorang pemikir klasik teori pembangunan di negara-negara sedang berkembang merupakan yang pertama menjelaskan landasan logika tesis tersebut:

Now if the capitalist sector produce no food, its expansion increases the demand for food, raises the price of food in terms of capitalist products, and so reduces profits. This is one the senses in which industrialization is dependent upon agricultural improvment; it is not profitable to produce a growing volume of manufactures unless agricultural production is growing simultaneously. This is also why industrial and agrarian revolutions always go together, and why economics in which agriculture is stagnant do not show industrial development (Lewis, 1954, halaman 433, garis bawah ditambahkan).

Tesis bahwa Revolusi Pertanian merupakan prasyarat atau syarat komplementer Revolusi Industri juga konsisten dengan hasil analisis pengalaman historis beberapa negara industri. Sebagai contoh, analisis Nurkse (1954) menyimpulkan bahwa Revolusi Industri di Inggris pada abad-18 dapat terjadi karena didahului oleh Revolusi Pertanian melalui introduksi teknologi turnip (sejenis tanaman bunga). Walaupun ada interpretasi yang berbeda tentang peran sektor pertanian dalam proses revolusi industri di Inggris, namun peran kunci peningkatan produksi pertanian tidak terbantahkan (Timmer, 1969, Hayami and Ruttan, 1985).

Dari uraian di atas dapatlah disimpulkan bahwa *grand strategy* resmi pembangunan ekonomi masa Orde Baru mengacu pada paradigma transformasi struktural berimbang melalui industrialisasi bertahap berbasis sektor pertanian. Paradigma ini merupakan salah satu teori *main stream* pada periode awal penyusunan *grand strategy* tersebut. Dalam kaitan ini kiranya patut digarisbawahi bahwa para ekonom senior perancang

grand strategy tersebut adalah ahli ekonomi Universitas Indonesia yang juga alumni Universitas Berkeley yang cenderung dituduh beraliran kapitalisme liberal ternyata menganut aliran pemikiran strukturalis dan mengakui peran esensial sektor pertanian dalam proses industrialisasi dalam menyusun rencana pembangunan yang tepat bagi Indonesia. Ini merupakan pilihan yang dilakukan secara sadar karena pada masa itu telah lama populer teori *main stream* lain yaitu teori pembangunan *Big Push* (Rosenstein-Rodan, 1943) dan teori *leading sector driven* serta teori neoklasik yang menganggap sektor pertanian tidak layak dijadikan sebagai prioritas utama pembangunan. Merekapun tidak terpengaruh akan efek gengsi bahwa sektor pertanian itu kumuh dan tradisional, sementara sektor industri itu canggih dan modern. Hal ini sangat jelas dari kesaksian Profesor Emil Salim berikut :

The strategies to be pursued in coming years in the area of agricultural development, particularly food crop production, were a matter of debate in Indonesia. India and China had embarked on ambitious industrialization drives, and the question arose as to whether Indonesia should not launch a similar effort. We economic technocrat argued however, that as the great proportion of Indonesia population still lived and worked at land, their purchasing power should first be raised by increasing agricultural productivity. During this early period priority needed to be given to agricultural and rural development - in other words, community development large scale industrialisation, which would mainly benefit the large urban centre was not considered desirable. Raising rice production, for example was to be done not by state or by the large estate, but by individual farmers. Hence from the outset we were concerned with development with equity. There was unanimous agreement on the need to give priority to agricultural development. (Salim, 1997, p.57-58).

Mereka adalah ekonom kompeten dan bijaksana, setidaknya tat kala merumuskan *grand strategy* pembangunan nasional pada awal Orde Baru.

Strategi pembangunan industri bertahap yang diawali dengan pembangunan industri yang mendukung sektor pertanian merupakan langkah yang tepat karena selain akan meningkatkan keberhasilan pembangunan sektor pertanian yang merupakan prioritas utama, hal itu juga akan membangkitkan artikulasi keterkaitan antar industri, yang berarti mengeksplorasi potensi eksternal ekonomis baik *pecuniary* maupun *real externalities* sehingga pertumbuhan ekonomi mengalami percepatan

dengan struktur yang berimbang dan kokoh. Dari sini jelas terlihat bahwa gagasan untuk menjadikan agroindustri dan agribisnis secara umum sebagai prioritas pembangunan ekonomi nasional sesungguhnya bukanlah hal baru. Walau tidak dikatakan secara eksplisit, para ekonom senior perancang PU-PJPI telah menyadari hal itu.

Dari dokumen PU-PJPI dapat pula dilihat bahwa pembangunan sektor industri dilakukan secara bertahap mengikuti pola membalik arus yaitu diawali dari industri hilir (pengolah bahan mentah menjadi bahan baku) dan selanjutnya secara bertahap ke industri hulu (industri dasar penghasil mesin-mesin industri). Hal ini berarti industrialisasi dirancang secara bertahap, diawali dengan pembangunan industri sederhana-padat tenaga kerja yang selanjutnya diikuti pembangunan industri yang semakin maju hingga industri padat modal berbasis ilmu pengetahuan dan teknologi canggih. Dengan demikian, para perancang PU-PJPI sama sekali tidak menganjurkan strategi lompatan besar teknologi (*great leap technology*). Strategi industrialisasi dalam dokumen PU-PJPI menekankan prioritas pengembangan industri skala kecil-menengah yang padat tenaga kerja. Dalam hal inipun, gagasan populer akhir-akhir ini untuk menitikberatkan pengembangan industri/usaha kecil menengah sesungguhnya sudah dicanangkan oleh para penyusun PU-PJPI lebih dari 30 tahun lalu.

Secara umum dapat disimpulkan bahwa secara formal *grand strategy* pembangunan ekonomi rejim Orde Baru ialah industrialisasi bertahap, artikulatif dan berimbang berbasis pertanian. Secara implisit, ini dapat diartikan sebagai industrialisasi dengan pendekatan sistem agribisnis yang hangat dibicarakan akhir-akhir ini. Oleh karena prioritas utama ialah pembangunan sektor pertanian maka kiranya dapat pula dikatakan bahwa *grand strategy* pembangunan ekonomi tersebut ialah pembangunan dengan pendekatan sistem agribisnis atau pembangunan berbasis pertanian. Pada pendekatan ini, sektor kunci (*key-sector*) atau sektor pemimpin (*leading sector*) bergeser secara bertahap, diawali oleh sektor pertanian lalu kemudian bergeser ke sektor industri.

Satu hal yang mungkin dapat dinilai sebagai salah satu kekurangan konseptual dari PU-PJPI ialah tidak dimasukkannya secara eksplisit pembangunan infrastruktur (*social overhead capital*) sebagai salah satu prioritas utama pembangunan. Secara teoritis, infrastruktur yang memadai merupakan salah satu prasyarat esensial bagi pembangunan ekonomi secara umum

lebih-lebih pada masa transisi menuju tahap tinggal landas sebagaimana dikemukakan oleh Rostow (1960). Secara obyektif, pada awal pelaksanaan PJPI kondisi infrastruktur ekonomi maupun sosial masih sangat kurang, berkualitas buruk dan penyebaran regionalnya timpang, sehingga merupakan salah satu kendala utama pembangunan.

KEBIJAKAN OPERASIONAL: STRATEGI FORMAL vs REALITA

Telah dikemukakan bahwa dokumen formal, *grand strategy* pembangunan rejim Orde baru ialah tranformasi bertahap dan berimbang melalui industri-alisasi berbasis pertanian yang dapat disebut pula pendekatan sistem agribisnis yang tergolong pendekatan neostrukturalis. Pertanyaan kemudian ialah apakah strategi ini sungguh diimplementasikan? Pada bagian sebelumnya telah dikemukakan bahwa secara umum strategi dalam PU-PJPI memang dijabarkan secara konsisten dalam Pola Umum Pembangunan Jangka Menengah (PU-PJM). Namun pertanyaan yang lebih relevan ialah apakah strategi tersebut dijabarkan dalam kebijakan operasional? Pertanyaan ini dapat diuji melalui beberapa indikator orientasi kebijakan pemerintah seperti yang diuraikan berikut.

Pertama, kebijakan perdagangan dan harga merupakan modus yang paling umum dilakukan untuk merangsang dan mengendalikan arah pembangunan ekonomi. Intensitas kebijakan perdagangan dan harga dapat diukur secara kuantitatif dengan Tingkat Proteksi Efektif (NPR = *Nominal Rate of Protection*) dan Tingkat Proteksi Efektif (EPR = *Effective Rate of Protection*). Dari Tabel 1, dan mengingat liberalisasi perdagangan baru dilaksanakan secara bertahap sejak awal dekade 1980-an, dapat disimpulkan bahwa pemerintah jauh lebih melindungi sektor industri, khususnya industri non-migas, sebagaimana ditunjuk-

kan oleh jauh lebih tingginya NPR dan lebih-lebih EPR sektor industri pengolahan daripada sektor pertanian pada tahun 1987. Memang pada tahun 1995 dan tahun 2003 (perkiraan) NPR sektor industri lebih rendah dibandingkan sektor pertanian (tidak termasuk kehutanan dan perikanan), namun diukur dengan EPR proteksi netto sektor industri tetap jauh lebih tinggi dibandingkan sektor pertanian. Bahkan, sektor kehutanan dan perikanan mengalami disproteksi yang cenderung makin berat. Hal ini menunjukkan bahwa kebijakan pemerintah bias memberikan insentif yang lebih besar bagi sektor industri non-migas.

Gambaran yang lebih spesifik tentang bias kebijakan perdagangan dan harga pemerintah untuk mendorong pembangunan sektor industri dapat dilihat berdasarkan indikator tingkat pajak relatif netto (Garcia, 1997). Seperti yang ditunjukkan pada Tabel 2, tingkat pajak netto pada sektor pertanian relatif terhadap sektor industri selalu bertanda negatif dan secara absolut sangat besar. Jika dilihat menurut kategori tampak bahwa tingkat pajak relatif pada produk ekspor pertanian jauh lebih tinggi dibandingkan produk impor pertanian lebih-lebih pada periode akhir-akhir ini (1995). Ini menunjukkan bahwa kebijakan pemerintah lebih bias anti produk ekspor pertanian. Menarik pula diperhatikan bahwa sub-sektor tanaman pangan yang selama ini terkesan lebih dilindungi pemerintah ternyata juga menderita bias kebijakan industri. Data ini menunjukkan walaupun mungkin intervensi langsung pemerintah pada bidang perdagangan dan kebijakan harga masih terkesan melindungi sektor pertanian, khususnya subsektor tanaman pangan, tetapi adanya efek intervensi tidak langsung yang bias anti sektor pertanian telah membuat secara keseluruhan kebijakan pemerintah menekan pembangunan sektor pertanian. Secara umum dapat disimpulkan bahwa, bertentangan dengan strategi formal kebijakan operasional pemerintah lebih memprioritaskan pembangunan sektor industri.

Tabel 1. Tingkat Proteksi Menurut Sektor, 1987-2003 (%)

Sektor	NPR			EPR		
	1987	1995	2003	1987	1995	2003
Pertanian (diluar kehutanan dan perikanan)	14	8	4	9	4	5
Kehutanan dan Perikanan	-22	-24	-28	-36	-34	-37
Pertambangan	0	1	1	-12	-6	-3
Industri Non-migas	21	6	3	66	16	11
Industri Total	16	5	1	32	11	9

Sumber: Fane and Condon (1996), perkiraan untuk tahun 2003 berdasarkan paket liberalisasi Mei 1995.

Tabel 2. Tingkat Pajak Netto Sektor Pertanian Relatif Terhadap Sektor Industri dan Proteksi Efektif Menurut Subsektor, 1987-1995 (%)

Sektor	Pajak Netto Relatif		EPR	
	1987	1995	1987	1995
Pertanian (total)	-48	-32	20	15
- Tanaman pangan	-44	-25	28	15
- Perkebunan	-53	-35	8	-1
- Peternakan	-41	-23	35	17
- Kehutanan	-65	-69	-20	-53
- Perikanan	-50	-17	-16	27
* Produk ekspor	-58	-55	-3	-31
* Produk impor	-43	-24	31	17

Sumber: Garcia (1997)

Kedua, kebijakan fiskal, yang dalam hal ini didasarkan pada alokasi anggaran pembangunan pemerintah. Alokasi anggaran pembangunan pemerintah merupakan keputusan politik (ditetapkan pemerintah dan DPR) sehingga merupakan indikator yang baik bagi orientasi kebijakan pemerintah. Dari Tabel 3 terlihat bahwa alokasi anggaran pembangunan pemerintah relatif kecil, paling tinggi 20,5 persen pada periode tahun 1969-1974 (Pelita I), yang berarti jauh lebih rendah dari pangsa PDB-nya yang mencapai sekitar 37 persen. Lebih ironis lagi, alokasi anggaran pembangunan tersebut menurun terus sehingga hanya sekitar 10 persen pada periode tahun 1994-1996. Hal ini menunjukkan bahwa kebijakan fiskal pemerintah tidak memprioritaskan sektor pertanian dan dukungan pemerintah terhadap sektor pertanian justru cenderung menurun.

Ketiga, orientasi kebijakan moneter, yang dalam hal ini diukur dengan pangsa alokasi kredit pada sektor pertanian. Dalam hal ini kiranya perlu dicatat bahwa alokasi kredit perbankan tidak sepenuhnya dapat dikendalikan pemerintah, tetapi terutama tergantung pada mekanisme pasar, sehingga besaran pangsa alokasi

kredit kurang valid sebagai indikator orientasi kebijakan moneter. Namun demikian, trend pangsa alokasi kredit tersebut merupakan indikasi yang cukup baik tentang perubahan orientasi kebijakan perkreditan pemerintah. Dari Tabel 3 terlihat jelas bahwa selain relatif kecil, pangsa alokasi kredit perbankan pada sektor pertanian menurun drastis sejak Pelita I. Hal ini juga petunjuk yang baik bahwa kebijakan perbankan tidak efektif untuk mendukung strategi pembangunan yang meletakkan prioritas pada pembangunan pertanian.

Keempat, arah kebijakan penanaman modal swasta, yang dalam hal ini diukur dengan pangsa investasi swasta, baik Penanam Modal Dalam Negeri (PMDN) maupun Penanam Modal Asing (PMA). Seperti halnya kredit perbankan, alokasi investasi swasta bukanlah sepenuhnya keputusan pemerintah, namun kebijakan investasi pemerintah dapat mempengaruhinya sehingga trend perubahannya dapat dipandang sebagai indikator arah preferensi kebijakan pemerintah. Dari Tabel 3 terlihat bahwa investasi swasta relatif kecil dan cenderung menurun (khususnya PMA) sejak Pelita I. Hal ini juga menunjukkan bahwa kebijakan investasi pemerintah relatif kurang efektif

Tabel 3. Alokasi Anggaran Pembangunan Pemerintah, Kredit Perbankan dan Nilai Investasi Swasta pada Sektor Pertanian, 1969-1996 (%)

Pangsa dari	1969-1974	1975-1982	1983-1993	1994-1996
1. Anggaran pembangunan	20,50	16,00	12,10	10,33
2. Kredit perbankan	24,61	9,03	7,98	7,18
3. Investasi PMDN	22,83	15,00	17,64	14,33
4. Investasi PMA	28,16	9,42	3,82	3,60

Sumber: Sipayung (1999).

untuk mendukung strategi pembangunan yang menetapkan pembangunan sektor pertanian sebagai prioritas utama.

Kelima, kebijakan industri: apakah benar pembangunan sektor industri dilakukan secara bertahap, diawali dari industri pendukung sektor pertanian (agroindustri) dan industri hilir (*down stream*) kemudian ke industri hulu (*up stream*). Ternyata hal itu tidak benar, seperti tampak dari kebijakan yang dibuat oleh Ir. A.R. Soehoed yang justru menganjurkan dari industri hulu ke industri hilir atau paradigma *big push* (Soehoed, 1988).

Sebelum Ir. Soehoed menyelesaikan gagasannya itu, ia digantikan oleh Ir. Hartarto yang menjadi Menteri Perindustrian pada Kabinet Pembangunan-4 (1983-1988). Walaupun mengakui peran strategis industri dasar (hulu), yang disebutnya sebagai industri kunci, namun ia lebih menyenangi pendekatan spektrum luas, yaitu membangun semua kelompok industri secara bersamaan dengan misi yang berbeda.

Salah satu bukti kongkrit bahwa kebijakan industri pada masa Orde Baru tidak menitikberatkan pada pembangunan agroindustri, khususnya industri pangan, ini dapat dilihat dari data komposisi investasi kumulatif seperti yang ditunjukkan pada Tabel 4. Dari tabel tersebut terlihat jelas bahwa struktur industri telah mengalami perubahan fundamental. Industri makanan dan minuman tidak lagi menjadi industri dominan. Pangsa kapital pada industri makanan dan minuman menurun drastis dari 53 persen pada tahun 1974 menjadi hanya 15 persen pada tahun 1995. Dilihat dari nilai

kapital, sektor industri non migas Indonesia semakin diversifikasi. Industri yang paling dominan saat ini ialah industri tekstil, kimia, logam dan mesin, serta kayu dan kertas. Gambaran ini konsisten dengan uraian sebelumnya bahwa secara faktual strategi pembangunan industri didasarkan pada substitusi impor mudah (*easy import substitution*) yang kemudian dilanjutkan dengan pengembangan industri dasar. Industri substitusi impor mudah diwakili oleh industri tekstil, sementara keempat industri utama lainnya tergolong industri dasar.

Memang industri tekstil, kayu dan kertas tergolong agroindustri. Namun demikian, industri tekstil berbasis pada bahan baku kapas, yang tidak banyak dihasilkan di Indonesia, sehingga tidak mungkin mengakar pada sektor pertanian domestik. Industri tekstil sangat tergantung pada bahan baku impor. Industri kayu dan kertas berbasis pada produk kehutanan yang bersifat ekstraktif sehingga tidak memiliki keterkaitan kuat dengan perekonomian desa. Secara umum, pembangunan industri secara defakto tidak mengikuti paradigma sistem agribisnis yang menekankan pembangunan agroindustri berbasis usaha pertanian domestik.

Dari paparan di atas terlihat jelas bahwa dalam realitanya kebijakan industri tidak benar-benar mengacu pada apa yang ditetapkan pada dokumen PU-PJP. Hal ini disebut sebagai masalah pelencengan kebijakan pembangunan industri (*industrial policy discomfort*). Secara khusus, dari kesaksian kedua mantan menteri perindustrian tersebut terlihat jelas bahwa agroindustri sama sekali tidak disebut sebagai titik berat pembangu-

Tabel 4. Pertumbuhan dan Distribusi Stok Kapital pada Sektor Manufaktur, 1974-1995 (Rp. milyar konstan 1983)

ISIC	Stok Kapital		Investasi Kumulatif	Pertumbuhan (persen)
	1974	1995		
3.1. Makanan, minuman & tembakau	3.674 (53,1)	5.998 (14,6)	2.324 (6,8)	63
3.2. Tekstil, garmen & kulit	736 (10,6)	9.629 (23,4)	8.893 (26,0)	1.208
3.3. Produk kayu	284 (4,1)	4.281 (10,4)	3.997 (11,7)	1.407
3.4. Kertas, percetakan & penerbitan	733 (10,6)	4.148 (10,1)	3.415 (10,0)	466
3.5. Kimia, karet dan plastik	738 (10,7)	6.141 (15,0)	5.403 (15,8)	1.003
3.6. Mineral bukan logam	100 (1,4)	3.100 (7,5)	3.000 (8,8)	30
3.7. Logam dasar	42 (0,6)	1.277 (3,1)	1.235 (3,6)	2.940
3.8. Produk logam dengan mesin	603 (8,7)	6.025 (14,7)	5.422 (15,9)	899
3.9. Lainnya	6 (0,1)	472 (1,1)	466 (1,4)	7.767
Total Manufaktur	6.916 (100)	41.071 (100)	34.155 (100)	494

Keterangan : Angka di dalam kurung adalah pangsa (%).

Sumber : Timmer (1999)

nan industri. Justru yang disebut sebagai *key industry* ialah industri dasar atau industri hulu sehingga berbeda dengan yang ditetapkan pada dokumen PU-PJP1, pembangunan industri diawali dari hulu melalui investasi besar-besaran oleh pemerintah. Barangkali satu-satunya jenis agroindustri yang tergolong industri dasar dan memang dijadikan salah satu prioritas pembangunan ialah pabrik pupuk. Fenomena pelencengan kebijakan industri merupakan refleksi dari perbedaan cara pandang antara dua kelompok elit cendekiawan : kelompok ekonom senior UI dan kelompok teknolog ITB. Kelompok ekonom senior UI, yang berperan dominan pada perumusan PU-PJP menganut paradigma struktural dengan strategi dari hilir ke hulu yang menekankan pengembangan industri kecil-menengah tanpa keterlibatan langsung pemerintah, sementara kelompok teknolog ITB, yang berperan dominan dalam perumusan kebijakan operasional, menganut paradigma strukturalis dengan strategi dari hulu ke hilir yang menekankan pengembangan industri dasar berskala besar sebagai industri kunci melalui investasi langsung pemerintah.

Disamping pelencengan kebijakan industri akibat perbedaan aliran pemikiran perancang PU-PJP dan aliran baru pembuat kebijakan industri, fenomena senjang *grand strategy* dengan *actual industrial policy* adalah akibat distorsi pada tatanan pasar ekonomi-politik (*political market place*). Perbedaan antara tujuan pemerintah untuk meraih pertumbuhan ekonomi setinggi-tingginya dan lobi pengusaha-birokrat politisi menyebabkan kebijakan industrialisasi pada awal PJP1 lebih didasarkan pada aspek kecepatan menghasilkan output dan laba besar dibandingkan kemantapan dan sinergi struktur industri. Untuk itu, industrialisasi dilaksanakan dengan kebijakan substitusi impor melalui pemberian perlindungan dan fasilitas dukungan dari pemerintah. Pada tahapan pertama yang dikembangkan ialah industri substitusi impor mudah (*easy import substitution*) yaitu penghasil barang-barang konsumsi akhir yang permintaan domestiknya terbesar seperti industri makanan dan minuman, tekstil dan obat-obatan, yang kemudian pada tahap kedua dilanjutkan dengan industri substitusi impor penghasil bahan baku dan komponen dan tahap ketiga dengan pengembangan industri dasar. Strategi substitusi impor ini berlangsung hingga periode awal tahun 1980-an (Wie, 1990). Strategi substitusi impor ini telah menyebabkan struktur industri yang rapuh: tidak berbasis pada kekuatan domestik dan keterkaitan antara industri lemah, industri berkembang pesat melalui perluasan tetapi kurang mengalami

pendalaman. Keterkaitan industri dengan pertanian domestik sangat lemah. Industri sangat tergantung pada modal, teknologi dan bahan baku impor.

KINERJA PEREKONOMIAN

Hingga tahun 1996, pembangunan ekonomi yang dilaksanakan rejim Orde Baru menunjukkan berbagai keberhasilan yang spektakuler. **Pertama**, pertumbuhan ekonomi, khususnya sektor industri manufaktur sangat tinggi yaitu rata-rata sekitar 7 persen/tahun selama periode 1968-1996. Pertumbuhan yang demikian tinggi telah berhasil mengangkat posisi Indonesia sebagai salah satu negara industri baru (NICS) dan disebut pula sebagai negara macan ekonomi Asia (*Asian economic tiger*). **Kedua**, jumlah penduduk miskin absolut menurun tajam dari 54,2 juta orang atau 40,1 persen dari total penduduk pada tahun 1976 menjadi 22,5 juta orang atau 11,4 persen dari total penduduk pada tahun 1996 (Tabel 5). **Ketiga**, walaupun krisis pangan temporer masih terjadi secara lokal dan sporadis, secara nasional ketahanan pangan cukup mantap. Indonesia telah berhasil meningkatkan produksi beras dengan demikian spektakuler sehingga statusnya berubah dari negara importir beras terbesar di dunia menjadi negara berswasembada bahkan eksportir beras. **Keempat**, stabilitas ekonomi cukup mantap, masalah hiper inflasi dan kontraksi ekonomi tidak pernah terjadi lagi.

Namun demikian, keberhasilan tersebut ternyata tidak berkelanjutan (*unsustainable*). Pada pertengahan tahun 1997 hingga pertengahan tahun 1999 Indonesia terjerembab dalam krisis ekonomi akut yang kemudian berkembang menjadi krisis multi dimensi sosial-ekonomi-politik, sehingga rejim Orde Baru sendiri mengalami keruntuhan. Perekonomian mengalami hiper inflasi, konstruksi dan pengangguran terbuka. Insiden kemiskinan meningkat tajam menjadi sekitar 18 persen (Tabel 5) yang berarti kembali seperti kondisi pada awal tahun 1980-an. Krisis pangan demikian akut sehingga dikhawatirkan menimbulkan sindroma kehilangan generasi di masa depan. Impor beras meningkat tajam hingga sekitar 6 juta ton yang berarti Indonesia kembali menjadi negara importir terbesar dunia. Krisis ini menunjukkan bahwa rejim Orde Baru gagal menciptakan struktur ekonomi berimbang dan tangguh sebagaimana diamanatkan pada GBHN dan khususnya dalam PU-PJP1. Dengan demikian, pembangunan ekonomi secara defakto memprioritaskan pembangunan sektor industri

Tabel 5. Jumlah Penduduk Miskin di Indonesia

Tahun	Jumlah (Juta Orang)			Persentase Populasi		
	Kota	Desa	Total	Kota	Desa	Total
1976	10,0	44,2	54,2	38,8	40,4	40,1
1978	8,3	38,9	47,2	30,8	33,9	33,3
1980	9,5	32,8	42,3	29,0	28,4	28,6
1981	9,3	31,3	40,6	28,1	26,5	26,9
1984	9,3	25,7	35,0	23,1	21,2	21,6
1987	9,7	20,3	30,0	20,1	16,4	17,4
1990	9,4	17,8	27,2	16,8	14,3	15,1
1993	8,7	17,2	25,9	13,5	13,8	13,7
1996	7,2	15,3	22,5	9,7	12,3	11,3
1998	17,6	31,9	49,5	21,9	25,7	24,2
1999	12,4	25,1	37,5	15,1	20,2	18,2

Sumber : Irawan dan Romdiati (1999)

terbukti gagal menciptakan pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*). Perekonomian mengidap berbagai masalah struktural, sehingga sangat rapuh dan rentan terhadap gejolak eksternal.

Pertama, sindroma pertumbuhan tanpa transformasi struktural (*growth without structural transformation*). Pertumbuhan ekonomi yang demikian pesat telah mengubah komposisi PDB secara drastis yaitu dari

Tabel 6. Jumlah Penyerapan Tenaga Kerja Menurut Sektor, 1971-1995 (ekivalen ribu orang)

Sektor	1971	1975	1980	1985	1990	1995
1. Pertanian	26.473 (67,22)	29.990 (61,29)	32.817 (58,32)	37.260 (56,06)	39.005 (52,51)	41.039 (47,03)
a. Tanaman Pangan	24.207 (61,46)	27.125 (55,43)	27.797 (49,40)	30.572 (46,00)	30.794 (41,46)	31.174 (35,72)
b. Perkebunan	1.255 (3,19)	1.415 (2,89)	2.439 (4,34)	3.758 (5,65)	3.880 (5,22)	4.564 (5,23)
c. Peternakan	325 (0,82)	659 (1,35)	1.225 (2,18)	1.508 (2,27)	2.669 (3,59)	3.304 (3,79)
d. Kehutanan	126 (0,32)	218 (0,45)	518 (0,91)	389 (0,59)	618 (0,83)	712 (0,82)
e. Perikanan	561 (1,42)	574 (1,17)	844 (1,50)	1.033 (1,55)	1.039 (1,40)	1.286 (1,47)
2. Pertambangan	86 (0,22)	389 (0,80)	369 (0,66)	437 (0,66)	698 (0,94)	831 (0,95)
3. Industri	3.361 (8,53)	5.943 (12,15)	6.979 (12,40)	7.649 (11,51)	10.894 (14,67)	14.921 (17,10)
4. Jasa	9.463 (24,03)	12.613 (25,77)	16.101 (28,62)	21.122 (31,78)	23.676 (31,87)	30.481 (34,93)
5. Total	39.383 (100)	48.936 (100)	56.266 (100)	66.467 (100)	74.278 (100)	87.272 (100)

Sumber : BPS, Angka di dalam kurung adalah pangsa (%)

dominan pertanian menjadi dominan industri, sedangkan komposisi tenaga kerja tetap didominasi sektor pertanian. Titik balik transformasi struktural (*structural transformation turning point*) tidak pernah tercapai. Seperti yang ditunjukkan pada Tabel 6, walaupun pangsa tenaga kerja sektor pertanian masih tetap meningkat (Data SAKERNAS BPS menunjukkan bahwa jumlah orang yang berkerja di sektor pertanian telah menurun pada paruh pertama dekade 90-an. Namun, jumlah orang yang bekerja kurang valid dijadikan sebagai acuan untuk melihat titik balik transformasi struktural, karena sebagian pekerja tersebut tidak bekerja penuh. Tidak terjadinya titik balik transformasi merupakan petunjuk terjadinya fenomena industrialisasi prematur (*premature industrialization*) di Indonesia. Hal ini juga menunjukkan bahwa perekonomian Indonesia belum siap menuju tahapan tinggal landas (*take-off*). Pada transformasi struktur perekonomian Indonesia merupakan fenomena pola menyimpang. Pola yang umum ialah pangsa PDB dan pangsa tenaga kerja sektor pertanian sama-sama menurun, namun pangsa tenaga kerja menurun lebih cepat (Timmer, 1988).

Sindroma pertumbuhan tanpa transformasi juga diindikasikan oleh pengamatan empiris yaitu sangat cepatnya pertumbuhan penyerapan tenaga kerja pada sektor jasa. Pada proses transformasi normal industrialisasi pada awalnya akan menyebabkan penyerapan tenaga kerja di sektor industri mendominasi penyerapan tenaga kerja sektor-sektor lainnya. Dominasi sektor jasa baru terjadi pada fase lanjut pembangunan. Tingginya penyerapan tenaga kerja pada sektor jasa mengindikasikan masih besarnya peranan sektor informal dalam penyediaan lapangan kerja. Sektor informal merupakan sektor *survival* yang berfungsi sebagai katup pengaman yaitu menampung angkatan kerja yang tidak dapat tertampung pada sektor formal. Apabila sektor industri mampu menyediakan lapangan kerja yang cukup, maka penyerapan tenaga kerja di sektor informal mestinya menurun, tidak hanya pada pangsa (secara relatif) tetapi juga secara absolut. Dengan demikian, cepatnya peningkatan penyerapan tenaga kerja di sektor jasa juga merupakan akibat dari fenomena industrialisasi prematur.

Fenomena industrialisasi prematur merupakan akibat dari strategi yang lebih menekankan pengembangan substitusi impor dan industri dasar yang cenderung padat modal dan kurang artikulatif dengan sektor-sektor lain dalam perekonomian. Fenomena inilah yang men-

jadi akar penyebab masalah kemiskinan yang masih tetap menjadi masalah utama pembangunan hingga saat ini. Seperti ditunjukkan pada Tabel 5, sebagian besar penduduk miskin di Indonesia berada di pedesaan, dimana pertanian merupakan basis utama perekonomian. Masalah kemiskinan di pedesaan tak lain merupakan akibat dari terlalu besarnya beban tenaga kerja pada sektor pertanian. Disisi lain penduduk miskin di perkotaan merupakan cerminan dari terlalu besarnya beban tenaga kerja pada sektor jasa informal, sebagai akibat dari ketidak mampuan sektor industri menyediakan tenaga kerja yang cukup.

Masalah besar kedua yang ditimbulkan oleh fenomena industrialisasi prematur ialah rentannya kembali ketahanan pangan nasional. Pembangunan pertanian, khususnya pada tahun 1970-an hingga awal tahun 1980-an telah berhasil menciptakan sistem ketahanan pangan yang cukup mantap yang berarti juga berperan dalam menciptakan kondisi yang baik bagi investasi dalam sektor industri dan jasa. Namun demikian, setelah peningkatan produksi beras mulai mengalami saturasi (*leveling-off*) pada akhir tahun 1980-an (Simatupang, 1999), ketahanan pangan nasional merosot tajam dan mencapai puncaknya dengan terjadinya krisis pangan akut pada tahun 1998. Masalah ketahanan pangan telah kembali menjadi masalah pokok perekonomian seperti pada awal Orde Baru. Hal ini menunjukkan telah terjadinya sindroma kemunduran ketahanan pangan (*food security backwardation syndrom*). *Food security backwardation syndrom* merupakan suatu anomali dalam tahapan normal pembangunan ekonomi. Fenomena ini mestinya tidak terjadi apabila industrialisasi berhasil meningkatkan daya beli masyarakat dan devisa yang cukup, sehingga sistem ketahanan pangan tidak lagi terlalu tergantung pada keberhasilan produksi pangan domestik. Pengalaman pembangunan Jepang dan Korea Selatan merupakan bukti yang baik mengenai hal ini. Sebagai salah satu prakondisi tinggal landas industrialisasi, pada awalnya sistem ketahanan pangan bertumpu pada produksi pangan domestik, namun untuk selanjutnya setelah industrialisasi berhasil ketahanan pangan tidak pernah lagi menjadi masalah, walaupun produksi pangan domestik mengalami penurunan.

Masalah ketiga ialah timpangnya distribusi pembangunan baik secara individual, spasial maupun sektoral. Data kongkrit tentang ketimpangan pendapatan secara individual memang tidak ada. Namun, kenyataan adanya beberapa orang Indonesia yang berhasil menjadi kelompok orang terkaya di dunia dan betapa fantastisnya

nilai pajak yang dibayar oleh 100 orang Indonesia. Pembayar terbesar di tengah-tengah masih banyaknya penduduk miskin merupakan indikasi kuat parahnya ketimpangan pendapatan. Ketimpangan pendapatan secara individu, spasial dan sektoral ditunjukkan dengan jelas oleh data pada Tabel 7. Beberapa kesimpulan dapat ditarik dengan membandingkan pola perubahan pada pendapatan disposabel relatif pada periode dekade 1970-an hingga paruh pertama dekade 1980-an, yaitu sektor pertanian yang tumbuh pesat, khususnya subsektor tanaman pangan sebagai hasil dari terobosan teknologi revolusi hijau, dengan pola perubahan sesudahnya, tatkala revolusi hijau mulai mengalami saturasi, sementara pembangunan sektor industri diarahkan untuk memacu ekspor :

1. Pada periode tahun 1975-1985, perbedaan antara tingkat pendapatan disposabel per kapita antar golongan rumah tangga pertanian maupun antara golongan rumah tangga pertanian dan golongan rumah tangga nonpertanian di pedesaan tidak berubah nyata atau tidak meningkat secepat pada periode tahun 1985-1998. Hal ini berarti bahwa pertumbuhan sektor pertanian yang cukup pesat tidak berdampak buruk terhadap distribusi pendapatan di pedesaan.

2. Perbedaan antara tingkat pendapatan disposabel per kapita rumah tangga di perkotaan dan rumah tangga di pedesaan menurun nyata pada periode tahun 1975-1985, lalu kemudian meningkat nyata setelah tahun 1985. Hal ini berarti bahwa pertumbuhan sektor pertanian dapat memperbaiki senjang pendapatan desa-kota, sedangkan pertumbuhan sektor industri, walaupun berorientasi ekspor, cenderung memperburuk senjang pendapatan desa-kota.

Kesimpulan di atas adalah konsisten dengan hasil penelitian Chatterjee (1995) yang menunjukkan bahwa hubungan antara laju pertumbuhan ekonomi dan penurunan insiden kemiskinan, yang berarti juga pemerataan pendapatan, sangat tergantung pada sumber-sumber pertumbuhan ekonomi tersebut. Pertumbuhan sektoral yang secara nyata dan konsisten berpengaruh positif terhadap penurunan insiden kemiskinan hanyalah pertumbuhan sektor tanaman pangan. Kesimpulan tersebut juga konsisten dengan hasil penelitian Adelman (1984) yang menunjukkan bahwa strategi industrialisasi berbasis pertanian (ADLI = *Agricultural Demand-Led Industrialization*) lebih unggul dari strategi industrialisasi berorientasi ekspor (ELI = *Export-Led Industrialization*), baik dalam tingkat

Tabel 7. Perbandingan (ratio) Pendapatan Disposabel per Kapita menurut Golongan Rumah Tangga di Indonesia Tahun 1975 - 1998

Golongan Rumah Tangga	Pendapatan Disposabel per Kapita per Tahun						
	1975	1980	1985	1990	1993	1995	1998
1. Rumah tangga buruh tani	1.00	1.00	1.04	1.00	1.00	1.00	1.00
2. Rumah tangga petani gurem (yang memiliki lahan pertanian < 0.5 hektar	1.08	1.31	1.00	1.31	1.62	1.58	1.65
3. Rumah tangga pengusaha pertanian yang memiliki lahan 0.50-1 hektar	1.44	1.51	1.49	1.60	1.93	2.02	2.12
4. Rumah tangga pengusaha yang memiliki lahan > 1 hektar	2.11	1.95	2.42	2.49	3.14	2.97	3.15
5. Rumah tangga bukan pertanian golongan rendah di desa	1.33	1.72	1.27	1.18	1.35	2.98	2.98
6. Bukan angkatan kerja di desa	1.25	1.47	1.18	2.24	2.83	2.82	2.67
7. Rumah tangga bukan pertanian golongan atas di desa	1.76	3.30	2.21	2.52	3.96	5.79	7.90
8. Rumah tangga bukan pertanian golongan rendah di kota	3.81	2.81	2.25	1.94	2.18	3.85	3.59
9. Bukan angkatan kerja di kota	1.05	2.31	2.24	2.14	2.64	3.45	3.33
10. Rumah tangga bukan pertanian golongan atas di kota	6.47	5.33	3.78	4.53	6.63	8.82	9.53

Sumber: BPS (1998)

pertumbuhan ekonomi maupun dalam hal pemerataan pendapatan. Dengan demikian, semakin buruknya ketimpangan pembagian pendapatan dan masalah persistennya kemiskinan di Indonesia diantaranya merupakan akibat dari kesalahan strategi pembangunan ekonomi yang secara defakto tidak berbasis pada sektor pertanian.

Selain sindroma pertumbuhan tanpa transformasi masalah fundamental yang secara sistematis merongrong struktur perekonomian Indonesia selama Orde Baru ialah sindroma pertumbuhan tanpa mengakar ke dalam (*growth without internal roots*). Walaupun tumbuh pesat hingga tahun 1996, perekonomian Indonesia semakin lama semakin tergantung pada perekonomian luar negeri, baik dalam hal modal investasi, input produksi (barang modal dan bahan baku) dan pemasaran produksi sektor industri maupun dalam hal APBN (kebijakan fiskal dan pengendalian nilai tukar-neraca perdagangan. Pudarnya kemandirian ekonomi inilah yang membuat struktur perekonomian nasional sangat rapuh dan rentan terhadap gejolak eksternal dan akhirnya ambruk dalam krisis total tahun 1997-1998.

Terkikisnya kemandirian ekonomi merupakan akibat dari strategi pembangunan yang lebih menitikberatkan pada pencapaian tingkat pertumbuhan setinggi-tingginya melalui pembangunan sektor industri yang berspektrum luas tanpa memperhatikan aspek kemandirian, keterkaitan antar sektoral dan penyerapan tenaga kerja. Untuk itu, pemerintah mengundang

investor asing dengan berbagai fasilitas kemudahan dan perlindungan pasar. Oleh karena itu industri yang lebih dulu berkembang ialah industri substitusi impor mudah (*easy import substitution*) yang lebih berorientasi memanfaatkan potensi permintaan domestik yang dijadikan pemerintah sebagai pasar khusus (*captive market*) melalui kebijakan proteksi perdagangan. Oleh karena itulah, industri yang berkembang sangat tergantung pada modal, teknologi dan bahan baku impor. Ironisnya walaupun sejak pertengahan dekade 80-an, pembangunan lebih diarahkan pada promosi impor, tetapi data pada Tabel 8 menunjukkan bahwa kegiatan produksi domestik semakin tergantung pada perekonomian eksternal. Hal ini jelas terlihat dari semakin besarnya kandungan impor dalam produk domestik yang dicerminkan oleh rasio barang modal dan bahan baku dalam PDB. Kandungan bahan impor dalam PDB meningkat tajam dari sekitar 8 persen pada awal Orde Baru menjadi lebih dari 10 persen pada dekade 90-an. (Tabel 8)

Disamping dalam hal produksi, keuangan negara (pemerintah) juga sangat tergantung pada pinjaman luar negeri. Tanpa pinjaman luar negeri pemerintah akan mengalami krisis yang akut. Seperti yang ditunjukkan pada Tabel 8, sumbangan utang dalam pengeluaran pembangunan pemerintah berkisar 30-71 persen pada periode 1970-1996. Masalahnya ialah menumpuknya utang luar negeri telah menimbulkan beban cicilan yang sangat berat. Beban cicilan utang luar negeri meningkat cepat, sehingga telah mencapai 42 persen pada tahun

Tabel 8. Indikator Ketergantungan Eksternal

Indikator	1970 (1970/71)	1980 (1980/81)	1990 (1990/91)	1996 (1996/97)
I. Ketergantungan Produksi & Investasi				
1. Rasio barang modal impor/PDB (%)	4,25	2,07	7,06	4,97
2. Rasio bahan baku impor/PDB (%)	8,41	11,07	17,34	15,89
3. Rasio input impor/PDB (%)	12,67	13,14	24,40	20,86
II. Ketergantungan APBN				
1. Rasio penerimaan utang luar negeri/ pengeluaran pembangunan (%)	(71,18)	(29,71)	(56,76)	(33,02)
2. Rasio cicilan utang/pengeluaran rutin (%)	(10,73)	(14,20)	(43,61)	(41,76)
3. Penerimaan utang netto (milyar Rp)	(90)	(709)	(-3.278)	(-12.384)
III. Beban Utang Publik				
1. Rasio cicilan utang/ekspor (%)	13,8	13,9	33,4	36,8
2. Rasio total utang/GNP (%)	31,4	28,0	64,0	59,7
3. Rasio cicilan utang/GNP (%)	1,7	4,1	9,1	9,9
4. Utang perkapita (US \$)	25,9	142,1	390,1	650,6

1996. Sudah barang tentu krisis ekonomi akhir-akhir ini telah membuat utang luar negeri melonjak tajam. Barangkali, jumlah utang luar negeri telah mencapai titik kritis, sehingga pemerintah Indonesia telah tererosok ke dalam perangkap utang (*debt trap*). Seperti yang ditunjukkan pada Tabel 8, beban cicilan utang telah melampaui nilai pinjaman dengan jumlah yang semakin besar. Utang baru tidak cukup untuk menutupi beban cicilan utang, sehingga utang semakin menumpuk cepat. Ketergantungan utang inilah salah satu penyebab pemerintah terpaksa kehilangan kedaulatannya dalam menetapkan kebijakan pembangunan, karena harus mengikuti persyaratan IMF.

Betapa besarnya beban utang tersebut juga terlihat dari indikator rasio cicilan utang terhadap ekspor. (DSR : *Debt Service Ratio*) yang telah mencapai sekitar 37 persen pada tahun 1996. Rasio total utang maupun cicilan utang terhadap GDP juga melonjak tajam yang semuanya menunjukkan betapa parahnya beban utang Indonesia. Gambaran yang lebih dramatis ialah melonjaknya utang perkapita dari sekitar 26 US \$ pada tahun 1975 menjadi 651 US \$ pada tahun 1996. Pudarnya kemandirian ekonomi ini juga merupakan akibat dari kekeliruan strategi pembangunan. Dengan demikian perumusan kembali strategi besar (*grand strategy*) pembangunan merupakan kebutuhan riil yang sangat mendesak.

PENUTUP

Bagi negara sedang berkembang seperti Indonesia, *grand strategy* pembangunan ekonomi nasional yang komprehensif-integratif memang sangat diperlukan, karena amat berguna sebagai: (a) Acuan pelaksanaan pembangunan sehingga upaya-upaya pembangunan dapat berdayaguna dan berhasilguna dalam mewujudkan cita-cita bangsa kesejahteraan yang adil dan merata bagi seluruh rakyat Indonesia; (b) Wahana untuk memobilisasi partisipasi rakyat dalam perumusan pembangunan sehingga sesuai dengan prinsip dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat; (c) Salah satu instrumen pendukung akuntabilitas dan kredibilitas pemerintah karena dapat berfungsi sebagai tolok ukur unjuk kerja pemerintah. Dengan demikian, dokumen strategi pembangunan nasional dapat dijadikan sebagai instrumen *good governance*.

Secara umum dapat disimpulkan bahwa *grand strategy* pembangunan ekonomi rejim Orde Baru ialah industrialisasi bertahap, artikulatif dan berimbang berbasis pertanian. Secara implisit, ini dapat diartikan

sebagai industrialisasi dengan pendekatan sistem agribisnis yang hangat dibicarakan akhir-akhir ini. Oleh karena prioritas utama ialah pembangunan sektor pertanian maka kiranya dapat pula dikatakan bahwa *grand strategy* pembangunan ekonomi tersebut ialah pembangunan dengan pendekatan sistem agribisnis atau pembangunan berbasis pertanian. Pada pendekatan ini, sektor kunci (*key-sector*) atau sektor pemimpin (*leading sector*) bergeser secara bertahap, diawali oleh sektor pertanian kemudian bergeser ke sektor industri. Strategi pembangunan industri mengikuti pola membalik arus yaitu dimulai dari industri hilir kemudian diperluas dan diperdalam ke industri hulu.

Namun dalam kenyataannya, para elit pemerintahan Orde Baru tampaknya tidak sepakat dengan strategi dasar yang ditetapkan dalam PU-PJP1. Perbedaan *school of thought* yang dianut para teknokrat ekonom dan teknolog tampaknya telah menimbulkan perdebatan dan tarik-menarik kebijakan tentang apakah strategi pembangunan berbasis pertanian dan pola pembangunan industri membalik arus, seperti yang ditetapkan dalam PU-PJP1 cocok bagi Indonesia. Strategi ini merupakan gagasan para teknokrat ekonom yang dipimpin oleh Profesor Widjojo Nitiasastro. Di sisi lain, para teknokrat teknolog yang diwakili oleh para mantan Menteri Perindustrian memandang strategi pembangunan industri yang paling baik bagi Indonesia ialah yang mengikuti pola mengikuti arus yaitu diawali dari pengembangan industri dasar (hulu) melalui investasi pemerintah secara besar-besaran lalu kemudian pengembangan industri hilir (strategi *big push*). Dalam pada itu, interaksi dalam tataran pasar politik-ekonomi (*political market place*) telah pula turut berperan sehingga kebijakan industri bias ke pengembangan industri substitusi impor berkat penyediaan *captive market* dan fasilitas insentif dari pemerintah. Perpaduan antara perbedaan *school of thought* para elit pemerintahan dan kuatnya lobi ekonomi dalam tataran *political market place* inilah yang membuat terjadinya kesenjangan antara strategi formal dan kebijakan operasional pembangunan.

Tidak dapat dipungkiri, setidaknya hingga tahun 1996, pembangunan ekonomi yang dilaksanakan rejim Orde Baru telah berhasil memacu pertumbuhan ekonomi, khususnya sektor industri, sehingga dikategorikan sebagai salah satu fenomena keajaiban ekonomi Asia (*Asian economic miracle*). Jumlah penduduk miskin absolut menurun tajam dan ketahanan pangan relatif mantap. Namun, fakta menunjukkan semua itu tidak berkelanjutan dan bahkan menimbulkan berbagai

masalah struktural sehingga Indonesia terjerumus ke dalam krisis akut yang meruntuhkan rejim Orde Baru sendiri pada tahun 1998.

Secara umum, pembangunan yang dilaksanakan Orde Baru terbukti gagal menciptakan struktur ekonomi yang berimbang dan tangguh secara berkelanjutan. Strategi industri *actual* telah menimbulkan fenomena industrialisasi premature (*premature industrial development*) sebagai akibat dari berbagai masalah struktural. seperti: (i) Sindroma pertumbuhan tanpa transformasi (*growth without transformation*); (ii) Sindroma kemunduran ketahanan pangan (*food security backwardation*); dan (iii) Sindroma ketergantungan ekonomi (*external economic dependency*). Ketiga penyakit struktural inilah yang menyebabkan perekonomian Indonesia sangat rapuh dan rentan terhadap gejolak eksternal, seperti yang ditunjukkan pada krisis 1997-1998. Pembangunan ekonomi telah gagal menciptakan landasan yang kuat untuk tinggal landas sebagaimana diamanatkan dalam PU-PJP1.

Penciptaan struktur ekonomi sebagai landasan yang kuat untuk tahap tinggal landas sangat penting agar proses transformasi ekonomi Indonesia dapat berjalan mulus. Oleh karena pembangunan selama ini gagal membangun struktur ekonomi yang kokoh untuk landasan tahap tinggal landas, maka saat ini merupakan waktu yang tepat untuk melakukan reorientasi strategi pembangunan agar tercipta struktur ekonomi yang kokoh. Untuk itu agenda utama pembangunan ekonomi Indonesia pasca krisis ialah mengatasi ketiga penyakit struktural, seperti yang disebut di atas. Belajar dari pengalaman Orde Baru dan pengalaman negara-negara lain, memperhatikan berbagai penelitian teoritis-empiris, serta berdasarkan kondisi perekonomian saat ini, diusulkan agar *Grand Strategy* pembangunan ekonomi Indonesia ke depan dikembalikan ke gagasan awal Orde Baru yaitu industrialisasi berbasis pertanian.

DAFTAR PUSTAKA

- Adelman, I. 1984. Beyond Exoprted growth. World Development. 12(9):937-949.
- Bautista, R.M. 1995. Rapid Agricultural Growth Is Not Enough : The Philippines. In Agricultural on the Road to Industrialization (J.W. Mellor ed.). The John Hopkins University Press London.
- Bell, C. and P. Hazell., 1980. Measuring The Inderect Effects of an Agricultural Investment Project on Its Surrounding Region. AJAE 65: 75-86.
- Berry, A. 1995. The Contribution of Agricultural to Growth : Colombia In Agricultural on the Road to Industrialization (J.W. Mellor ed.). The John Hopkins University Press London.
- Bhalla, G.S. 1995. Agricultural Growth and Industrial Development in Punjab. In Agricultural on the Road to Industrialization (J.W. Mellor ed.). The John Hopkins University Press London.
- Bigsten, A. and P. Collier. 1995. Lingkages From Agricultural Growth in Kenya. In Agricultural on the Road to Industrialization (J.W. Mellor ed.). The John Hopkins University Press London.
- Fane, G and T. Condon. 1996. Trase Reform in Indonesia, 1987-1995. Bulletin of Indonesian Economic Studies 32(3):33-54.
- Garcia, J.G., 1997. Trade and Price Policies : Incentives or Disincentives for Indonesian Agriculture ?. The World Bank, RSI. Jakarta.
- Hartarto. 1985. Menumbuhkan Pohon Industri dan Keterkaitannya. PRISMA 14(5):65-70.
- Hayami, Y. and V. Ruttan. 1985. Agricultural Development. An International Perspective. John Hopkins University Press, Baltimore.
- Hirschman, A.O. 1958. The Strategy of Economic Development. Yale University Press, New Haven.
- Mubyarto. 1988. Pengkajian Ulang Strategi Pembangunan Nasional.PRISMA 16(1):3-12.
- Mundlak, Y and R. Donenech. 1995. Agricultural Growth in Argentina. In Agricultural on the Road to Industrialization (J.W. Mellor ed.). The John Hopkins University Press London.
- Nurske, R. 1953. Probolems of Capital Formation in Underdeveloped Countries. Oxford University Press, New York.
- Panchamukhi, V.R., 1975. Linkages in Industrialization : A Study of Selected Developing Coutries. JDP No. 8. United Nations.
- Rangarajan, C., 1982. Agricultural Growth and Industrial Performance in India. IFPRI. Research Report 33. Washington, D.C.
- Rostow, W.W. 1960. The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto. Cambridge University Press, Cambridge.

- Salim, E. 1997. Recollection of My Career. *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 33(1):45-73.
- Simatupang, P., 1997. Akselerasi Pembangunan Pertanian dan Pedesaan Melalui Strategi Keterkaitan Berspektrum Luas. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi. Bogor.
- Sipayung, T. 1999. Pengaruh Kebijakan Makro Ekonomi Terhadap Sektor Pertanian dalam Pembangunan Ekonomi Indonesia: Suatu Pendekatan Sisi Penawaran. Disertasi Doktor, Institut Pertanian Bogor.
- Sjahrir. 1986. Perencanaan Ekonomi Indonesia: Ide, Perencanaan dan Implementasi. *PRISMA* 15(10):14-24.
- Sjahrir. 1987. Kebijaksanaan Negara: Konsistensi dan Implementasi. Lembaga Penelitian, Pendidikan dan Penerangan Ekonomi dan Sosial (LP3ES), Jakarta.
- Soehoed, A.R. 1988. Deflections on Industrialization and Industrial Policy in Indonesia. *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 24(2):43-57.
- Soetrisno, L. 1988. Negara dan Peranannya dalam Menciptakan Pembangunan Desa yang Mandiri. *PRISMA* 17(1):13-25.
- Syafa'at, N. 2000. Kajian Pertanian dalam Strategi Pembangunan Ekonomi Nasional: Analisis Simulasi melalui Pendekatan Imbas Investasi (Induced Investment). Disertasi Doktor. Institut Pertanian Bogor.
- Tambunan, T., 1995. Forces Behind the Growth of Rural Industries in Developing Countries : A Survey of Literature and A Case Study from Indonesia. *Journal of Rural Studies* Vol. 11(2):203-215.
- Timmer, C.P. 1969. The Turnip, the New Husbandry and the English Agricultural Revolution. *Quarterly Journal of Economics* 83:375-395.
- Timmer, C.P. 1988. The Agricultural Transformation. *In* H. Chenery and T.N. Srinivasan (Eds.), *Handbook of Development Economics*, Volume I, page 275-331. North Holland, Amsterdam.
- Wie, T.K. 1990. Perubahan ke Arah Industrialisasi Berorientasi Ekspor: Peluang dan Tantangan. *PRISMA* 19(3):29-43.
- Wie, T.K. 1988. Industrialisasi Indonesia: Analisis dan Catatan Kritis. Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.