

## SEKTOR INDUSTRI MANUFAKTUR DAN PEMBANGUNAN DAERAH (MANUFACTURE SECTOR AND REGIONAL DEVELOPMENT)

Suahasil Nazara

Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia

LD-FEUI Gedung A, Kampus FEUI, Depok 16424

nazara@ldfeui.org

### ABSTRAK

**T**ransformasi struktural yang terjadi di Indonesia telah menggeser peranan dominan sektor pertanian ke sektor industri. Di sisi lain, pembangunan ekonomi regional Indonesia memasuki paradigma baru yang ditandai dengan pelaksanaan skema desentralisasi dan otonomi daerah sejak satu dekade yang lalu. Tulisan ini melihat bagaimana pembangunan industri manufaktur juga seharusnya menjadi agenda pembangunan daerah di Indonesia. Pembangunan industri menghadapi tantangan internal maupun eksternal, yang harus diatasi dengan menggunakan dua strategi, yaitu *top-down* dan *bottom-up*. Strategi *bottom-up* menuntut daerah sebagai ujung tombak pembangunan industri. Daerah hendaknya mampu membangun kompetensi intinya sehingga daerah mampu meningkatkan daya saing lokal dan global, menyerap tenaga kerja, dan diharapkan mampu meningkatkan pemerataan pertumbuhan sektor industri di seluruh wilayah Indonesia. Salah satu program untuk mendukung strategi *bottom-up* adalah dengan pembinaan usaha kecil dan menengah (UKM). Pendekatan *top-down* menempatkan pemerintah pusat pada posisi sentral pengembangan industri nasional. Pemerintah menetapkan kebijakan pembangunan industri nasional yang ditujukan untuk memberikan arah baru bagi pengembangan industri nasional di masa datang dan menyelesaikan berbagai permasalahan yang menghambat perkembangan industri saat ini. Kebijakan ini harus dijadikan pedoman oleh seluruh *stakeholder* di sektor industri manufaktur.

**Kata kunci :** industri manufaktur, pembangunan daerah, desentralisasi, pembangunan industri, kompetensi inti.

### ABSTRACT

**T**he more than three decades economic structural transformation in Indonesia has been shifting the dominance of agriculture to industrial outputs. On the other hand, in the last decade Indonesia entered the new paradigm of regional economic development, marked by the new decentralization scheme. This paper discusses how the development of manufacturing industry should also be the agenda of regional governments in Indonesia. Indonesia's industrial development faces both internal and external challenges, for which a two-tier strategy is in order: *top-down* and *bottom-up*. The *bottom-up* strategy requires regions at the forefront of industrial development. Regions need to develop their core competency in order to improve their local and global competitiveness, create employment, toward a more even distribution of industrial activities across Indonesia. One of the programs to support the *bottom-up* strategy is the development of small and medium enterprises (SMEs). The *top-down* strategy puts the central government as the main stakeholder in the national industrial policy. The government formulates the national policy on industrial development to guide the future development and resolve on going problems faced by the industries. This guideline should be followed by all stakeholders in the national industrial development.

**Keywords :** manufacturing industry, regional development, decentralization, industrial development, core competency.

**I. PENDAHULUAN**

Transformasi struktural yang terjadi di Indonesia telah mengubah peranan dominan sektor pertanian yang bergeser ke sektor industri. Hal ini sejalan dengan teori mengenai transformasi struktural yang diutarakan Chenery & Syrquin (1975). Teori transformasi struktural itu sendiri mengatakan bahwa perubahan peran dominan tersebut tidak hanya akan terjadi dalam struktur produksi, namun juga akan terjadi pada struktur konsumsi dan juga penyerapan tenaga kerja.

Tabel 1 menyajikan proporsi masing-masing sektor dalam perekonomian Indonesia. Sektor pertanian semakin menurun dari tahun ke tahun, sebaliknya sektor industri manufaktur mengalami kenaikan. Pada tahun 1968, sektor pertanian mampu memberi sumbangan sebesar 51% terhadap keseluruhan perekonomian yang merupakan sumbangan tertinggi dibandingkan diberikan sektor lain, misalnya sektor industri manufaktur hanya menyumbang 8,5%. Sejak tahun 1993, sumbangan sektor pertanian tidak pernah melebihi sektor industri manufaktur. Sementara itu, pada saat krisis ekonomi tahun 1998, sektor pertanian hanya berperan 17,4% terhadap PDB; sementara ekspansi pada hampir semua komoditi

industri menyebabkan industri manufaktur menyumbang 23,9% terhadap PDB.

Terdapat beberapa isu strategis yang terkait dengan peningkatan peranan sektor industri manufaktur. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) menunjukkan bahwa permasalahan struktural industri Indonesia tidak sedikit. Terdapat masalah internal dalam industri manufaktur Indonesia seperti pertama, industri Indonesia masih terkonsentrasi secara geografis di kawasan barat Indonesia, khususnya di Pulau Jawa, Bali dan Sumatra. Industri manufaktur Indonesia cenderung terkonsentrasi secara spasial di Jawa sejak tahun 1970-an. Pulau Jawa menyumbang sekitar 78% hingga 82% tenaga kerja yang bekerja di sektor industri Indonesia dari tahun 1978 hingga 2004. Pulau Sumatra menyerap sekitar 12% kesempatan kerja di sektor industri Jawa dan Sumatra juga merupakan konsentrasi dari industri kecil dan rumah tangga. Pada tahun 2004, sebesar 79% tenaga kerja industri manufaktur terkonsentrasi di Pulau Jawa, 14,10% di Pulau Sumatera, dan 5,2% lainnya berada di Kalimantan, Sulawesi, dan Papua (Gambar 1).

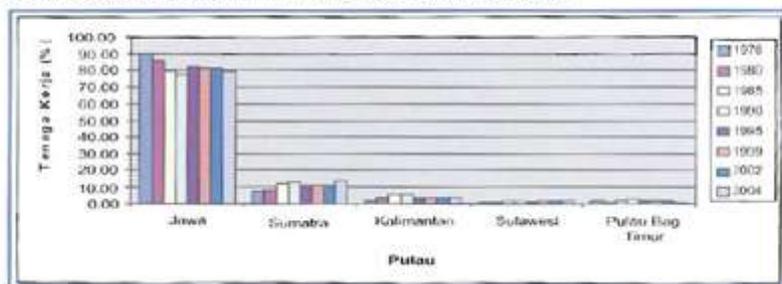
Masalah lain yang mengemuka dalam pengembangan sektor industri adalah

**Tabel 1.** Persentase Produk Domestik Bruto (PDB) Menurut Lapangan Usaha, Tahun 1968-2006

Lapangan Usaha	1968	1978	1983	1988	1993	1998	2000	2005	2006
Pertanian	51,0	30,5	22,9	24,1	17,9	17,4	15,6	13,4	13,6
Pertambangan dan Penggalian	4,2	17,6	20,8	12,1	9,6	8,3	12,1	10,4	10,5
Industri Manufaktur	8,5	10,0	12,8	18,5	22,3	23,9	27,6	28,1	28,0
Lainnya <sup>1)</sup>	36,3	41,9	43,6	45,2	50,3	50,3	44,6	48,1	47,9
<b>PDB</b>	<b>100,0</b>								

Catatan: <sup>1)</sup> Lainnya terdiri atas sektor listrik, gas dan air minum, konstruksi, perdagangan, pengangkutan dan komunikasi, bank dan lembaga keuangan, sewa rumah, pemerintah, dan jasa-jasa

Sumber: BPS (2007), Departemen Perindustrian (2007), Kuncoro(2007)



**Gambar 1.** Penyerapan Tenaga Kerja Industri Manufaktur Menurut Pulau: 1976-2004 (%)

keberadaan infrastruktur yang belum sepenuhnya mendukung perkembangan industri. Contoh dari masalah infrastruktur ini adalah tenaga listrik yang tidak mencukupi, sarana telekomunikasi, serta infrastruktur jalan yang tidak memadai. Kekurangan infrastruktur ini sesungguhnya terjadi pada daerah-daerah yang masih memiliki potensi untuk dikembangkan. Masalah ketiga adalah tingginya kandungan impor bahan baku dan bahan setengah jadi untuk industri padat modal dan padat karya. Tingginya komponen impor ini menjadikan industri padat modal Indonesia sangat sensitif terhadap perkembangan ekonomi dunia, khususnya dalam hal nilai tukar. Keempat, Indonesia masih tetap menghadapi masalah dualisme, yaitu keberadaan usaha mikro dan kecil yang mendominasi unit usaha dan penyeratan tenaga kerja, dan usaha besar yang mendominasi output dan nilai tambah. Sebagai perbandingan, usaha kecil dan menengah merupakan 83% unit usaha dengan 62% penyerapan tenaga kerja. Sebaliknya industri besar dan menengah, yang jumlah unit usahanya hanya 0,2%, menyerap 9,6% tenaga kerja.

Dari sisi eksternal, sektor industri manufaktur Indonesia menghadapi rangkaian tantangan regional dan global. Implementasi ASEAN Economic Community (AEC) merupakan konsensus bersama masyarakat Asia Tenggara di bidang ekonomi. Hal tersebut diharapkan menciptakan lingkungan ekonomi yang kompetitif, sehingga beraga manfaat dapat diambil oleh region ini. Dengan ASEAN menjadi menjadi pasar tunggal yang didukung oleh aliran barang dan jasa, investasi, modal dan tenaga kerja terdidik yang lebih bebas, maka ASEAN akan menjadi magnet bagi penanaman modal asing. Di samping itu, dinamika perekonomian regional semakin terintegrasi dengan perekonomian global. Jepang adalah kekuatan ekonomi yang telah lama tumbuh. Korea berada di belakang Jepang, sementara Cina dan India tumbuh menjadi kekuatan yang besar pula. Tantangan dari Cina dan India terkait aliran investasi dan sumber daya di ASEAN serta lingkungan global yang makin kompetitif.

Di sisi lain, pembangunan ekonomi regional Indonesia memasuki paradigma baru yang ditandai dengan pelaksanaan skema desentralisasi dan otonomi daerah

sejak satu dekade yang lalu. Penerapan UU 22 dan 25 tahun 1999 menandai implementasi desentralisasi dan otonomi daerah baru yang efektif dijalankan sejak tahun 2001. Meskipun ditandai dengan skema baru pengaturan hubungan keuangan pusat dan daerah, namun paradigma baru tersebut lebih dari sekedar pelaksanaan desentralisasi fiskal. Terkandung dalam paradigma baru tersebut ialah keinginan menjadikan perekonomian daerah sebagai ujung tombak pembangunan Indonesia. Lebih dari sekedar desentralisasi fiskal, paradigma baru tersebut mengarah kepada desentralisasi ekonomi.

Tulisan ini akan melihat bagaimana pembangunan industri manufaktur juga seharusnya menjadi agenda pembangunan daerah di Indonesia. Tantangan internal maupun eksternal seperti yang diuraikan di atas diatasi dengan menggunakan dua strategi, yaitu *top-down* dan *bottom-up*. Strategi *bottom-up* menuntut daerah sebagai ujung tombak pembangunan industri. Daerah hendaknya mampu membangun kompetensi intinya sehingga daerah mampu meningkatkan daya saing lokal dan global, menyerap tenaga kerja, dan diharapkan mampu meningkatkan pemerataan pertumbuhan sektor industri di seluruh wilayah Indonesia. Selanjutnya, diperlukan suatu program untuk mendukung strategi *bottom-up*, salah satunya adalah dengan pembinaan usaha kecil dan menengah (UKM).

Sistematisasi dari tulisan ini disusun sebagai berikut. Bagian II akan menguraikan mengenai gambaran industri manufaktur di Indonesia. Bagian III menguraikan mengenai strategi pengembangan sektor industri di daerah. Bagian ini menguraikan review dari proses desentralisasi yang dilaksanakan, dan dirangkai dengan pendekatan *top-down* dan *bottom-up* dalam pengembangan sektor industri. Bagian IV menguraikan pentingnya kebijakan pengembangan usaha kecil dan menengah, dan khususnya industri kecil manufaktur. Bagian V adalah penutup.

## II. GAMBARAN INDUSTRI MANUFAKTUR DI INDONESIA

### 2.1 Kondisi Manufaktur Indonesia

Industri manufaktur memegang peranan penting bagi perekonomian Indonesia. Strategi industrialisasi memang merupakan pilihan dari pemerintah sejak awal pembangunan ekonomi Indonesia. Karena itu

untuk periode waktu yang relatif panjang sektor industri memang dapat dikatakan sebagai penopang pertumbuhan ekonomi Indonesia. Gambar 2 menunjukkan bahwa pertumbuhan sektor industri secara rata-rata ada di atas pertumbuhan ekonomi Indonesia selama periode 1961-2006. Sebelum krisis, industri manufaktur mampu tumbuh dengan dua digit, yaitu rata-rata sekitar 11% per tahun selama periode 1974-1997. Jika dibandingkan pertumbuhan ekonomi, pertumbuhan sektor industri manufaktur selalu di atas pertumbuhan ekonomi sejak tahun 1961 sampai 2006, kecuali pada tahun 1973 dan 1983 (krisis minyak) dan pada tahun 1997 (krisis moneter).

Krisis telah merubah karakteristik industri manufaktur Indonesia. Sejak tahun 1999, pertumbuhan sektor industri relatif rendah hanya berkisar antara 3,5% hingga 7,7%. Selama 1996 sektor industri manufaktur tumbuh hampir 12%, namun pada 1997 tumbuh hanya 5,3%, dan pada 1998 justru mengalami kontraksi sebanyak -11,4% (Tabel 2). Sejak krisis ekonomi Asia sampai dengan 2005 pertumbuhan sektor industri manufaktur hanya meningkat dengan laju satu digit. Selanjutnya, proporsi

produk industri manufaktur terhadap total ekspor mengalami penurunan dari tahun ke tahun. Kesulitan menghadapi tekanan krisis tersebut mengakibatkan pengurangan tenaga kerja, pengurangan kapasitas produksi, dan banyak pula perusahaan yang harus menutup usahanya. Gejala deindustrialisasi mulai terlihat di sentra-sentra industri utama khususnya di pulau Jawa (Kuncoro, 2007: Bab 16).

## 2.2 Kebijakan Mengenai Industri Manufaktur

Perkembangan kebijakan industri manufaktur dapat dilihat dalam Gambar 3. Pada era Orde Lama, pemerintah melakukan intervensi yang sangat intensif kepada sektor industri. Sampai dengan tahun 1966, pengembangan strategi industri difokuskan pada pengembangan Badan Usaha Milik Negara (BUMN), yang didukung dengan kucuran kredit perbankan, subsidi, dan valas. Namun, minimnya cadangan devisa nasional menyebabkan pemerintah menerapkan kontrol devisa, yang pada gilirannya menyebabkan langkanya bahan baku dan suku cadang impor. Selama periode ini ketidakstabilan politik, defisit anggaran yang tak terselesaikan, inflasi yang melonjak,



Sumber: Departemen Perindustrian (2006)

Gambar 2. Pertumbuhan Ekonomi dan Pertumbuhan Sektor Industri Manufaktur, 1961-2006

Tabel 2. Pertumbuhan PDB dan Sektor Industri Manufaktur Indonesia, 1997-2005 (%)

	1997	1998	1999	2000	2001*	2002	2003**	2004**	2005
PDB	4,7	-13,1	0,8	4,9	3,8	4,3	4,9	4,9	5,6
Industri manufaktur	5,3	-11,4	3,9	6,0	3,3	5,9	5,3	6,4	4,6
Industri migas	-2,0	3,7	6,8	-1,7	-6,2	2,5	0,6	12,9	
Industri non-migas	6,3	-13,1	3,5	7,0	4,9	6,4	5,4	10,6	

Catatan: \*) Mulai 2001 atas dasar harga konstan 2000.

\*\*\*) Angka sementara

Sumber: Diolah dari BPS

campur tangan pemerintah dalam pasar yang sangat kuat menghasilkan lingkungan yang tidak menguntungkan bagi perkembangan industri nasional.

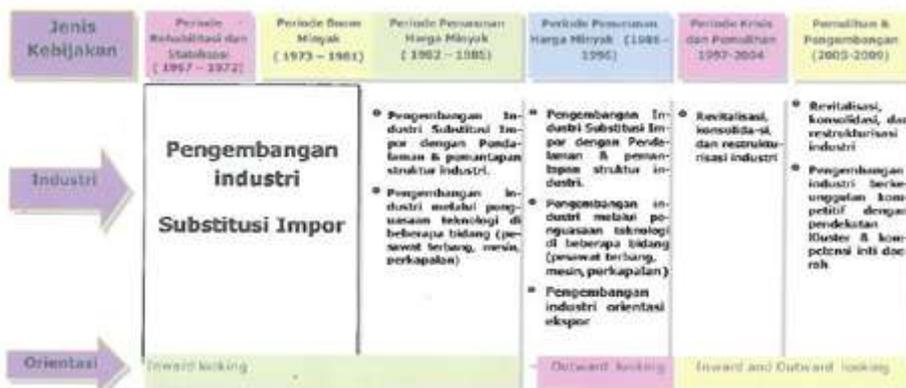
Di bawah kepemimpinan Soeharto, periode kebijakan industri meliputi periode rehabilitasi dan stabilisasi (1967-1972), periode bonanza minyak (1973-1981), periode penurunan harga minyak (1982-1996) dan periode krisis (1997). Pada periode rehabilitasi dan stabilisasi (tahun 1967-1972) dan periode terjadinya *boom* minyak (tahun 1973-1981), kebijakan industri memberi fokus kepada industri substitusi impor. Peningkatan harga minyak membenarkan pendapat yang lebih tinggi kepada Indonesia, dan menjadikan kebijakan tersebut lebih diintensifkan lagi.

Memasuki periode 1980an, pemerintah menghadapi resesi dunia. Selanjutnya pemerintah menjalankan kebijakan deregulasi dan debirokratisasi. Pemerintah melakukan sejumlah kebijakan yang menguntungkan sektor manufaktur terutama liberalisasi perdagangan dan unifikasi nilai tukar (Poot, *et al.*, 1991). Dunia usaha swasta mendapat prioritas pengembangan, dan diikuti pula oleh liberalisasi perbankan. Promosi penanaman modal dilakukan untuk mengundang investor asing masuk ke Indonesia. Di sisi lain, perlakuan khusus, seperti subsidi pada perusahaan pemerintah mulai dihilangkan. Hasilnya, barang baku dan suku cadang industri semakin mudah ditemukan dan mulailah era bonanza industri.

Kebijakan industri yang diformu-

lasikan ke dalam Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita), selama Orde Baru memberi penekanan kepada: (1) industri-industri yang menghasilkan devisa dengan cara memproduksi barang-barang substitusi impor; (2) industri-industri yang memproses bahan-bahan mentah (industri dasar) dalam negeri dalam jumlah yang besar; (3) industri-industri padat karya; (4) perusahaan-perusahaan negara untuk tujuan strategis dan politis (Prawiro, 1998: 155; Soehodo, 1988). Pada masa Orde Baru, peran negara sangat kuat dalam pengembangan industri manufaktur. Peran tersebut menempatkan negara sebagai investor, pemilik, pengatur, dan juga penyedia dana usaha.

Pokok-pokok kebijakan industrialisasi pada periode 1983 sampai 1993 diletakkan untuk menjadi arah bagi industrialisasi dengan cakrawala pandang sampai akhir Pembangunan Jangka Panjang tahap pertama yaitu pada tahun 1998. Pokok-pokok kebijakan tersebut bertumpu pada industri dengan daya saing kuat. Kebijakan tersebut mencakup wawasan dan pola pikir dalam membangun industri nasional serta butir-butir Kebijakan Industri Nasional yang mencakup strategi utama, strategi penunjang, dan langkah operasional yang perlu ditempuh. Pola pikir dan wawasan yang melandasi sektor industri tersebut adalah sebagai berikut (Sastrosoenarto, 2006: 25-33): Pertama, perlu ditempuh sejumlah upaya agar pembangunan industri nasional bergerak semakin cepat dan meningkat. Upaya tersebut diimplementasikan dengan adanya kebijakan industri nasional yang



Sumber: Departemen Perindustrian (2006: 20); Kuncoro (2007: 83)

Gambar 3. Perkembangan Kebijakan Industri Nasional, 1967- 2009.

memadai, dukungan iklim usaha yang semakin kondusif, dan dukungan partisipasi masyarakat, utamanya dunia usaha baik PMDN, PMA, non PMA/PMDN maupun UKM, untuk memanfaatkan peluang pasar yang terbuka luas, baik dalam negeri maupun ekspor. Kedua, sesuai dengan amanat GBHN pada waktu itu, sektor industri diharapkan mampu mewujudkan struktur ekonomi yang seimbang, yaitu sektor industri yang maju didukung oleh sektor pertanian yang tangguh.

Pasca presiden Soeharto, terjadi perubahan orientasi kebijakan industri (Kuncoro, 2007: bab 4-5). Setelah Soeharto digantikan oleh Presiden Habibie pada tahun 1998, jenis kebijakan industrinya berubah menjadi periode pemulihan krisis. Sejak terjadinya krisis ekonomi pada tahun 1998 sampai dengan sekarang kebijakan yang ditempuh adalah penyelamatan industri agar mampu bertahan melalui Program Revitalisasi Industri. Periode krisis di Indonesia berlangsung mulai 1997. Tentunya krisis ini memberi dampak yang cukup besar kepada sektor industri. Selama masa pemerintahan Gus Dur dan Megawati, kebijakan industri yang diterapkan adalah revitalisasi, konsolidasi dan restrukturisasi industri, serta mulai menerapkan pendekatan kluster.

Pemerintahan SBY-JK memvisikan kebijakan industri agar "pada tahun 2020 Indonesia menjadi negara industri baru". Dalam kebijakan perkembangan industri nasional dicantumkan sasaran kualitatif dalam jangka menengah (2004-2009) dan jangka panjang (2010-2020). Sasaran pembangunan industri dalam jangka panjang mencakup: (1) kuatnya industri yang memiliki daya saing berkelanjutan; (2) kuatnya struktur industri manufaktur, terutama antara industri kecil-menengah (IKM) dan industri besar; (3) seimbangnyasumbangan industri kecil dan menengah dalam PDB dibandingkan sumbangan industri besar; (4) terdistribusinya industri ke seluruh wilayah tanah air (Departemen Perindustrian, 2005: 10-11). Tahun 2005 hingga 2009 adalah masa pemulihan dan pengembangan industri setelah krisis. Revitalisasi, konsolidasi, dan restrukturisasi industri masih menjadi salah satu fokus kebijakan industri, sementara itu pemerintah juga memprioritaskan pengembangan industri berkeunggulan kompetitif dengan pendekatan kluster dan kompetensi inti daerah (Departemen Perindustrian, 2005).

Sasaran kuantitatif perkembangan industri ini diharapkan tumbuh sebesar 8,56% dan mampu menyerap 2,6 juta pekerja.

#### ILUSTRATEGI PENGEMBANGAN SEKTOR INDUSTRI DI DAERAH

Pemerintah daerah memegang peranan penting dalam pembangunan Indonesia sejak diberlakukannya desentralisasi dan otonomi daerah berdasarkan UU 22 dan 25 tahun 1999. Pemerintah daerah menerima mandat dan wewenang yang sangat luas menentukan struktur pengeluaran pada anggaran daerah, dan karenanya dapat digunakan sebagai kebijakan mengembangkan industri. Pemerintah daerah pun memiliki kekuasaan yang lebih besar dalam menerbitkan peraturan daerah. Bagian ini akan mengulas desentralisasi yang telah dilaksanakan selama ini. Bagian ini akan dirangkai dengan konsepsi mengenai pengembangan sektor industri di daerah.

#### 3.1. Review Desentralisasi

Memasuki tahun 2001, pembangunan ekonomi regional Indonesia memasuki paradigma baru yang ditandai dengan pelaksanaan skema desentralisasi dan otonomi daerah. Meskipun di'andai dengan skema baru pengaturan hubungan keuangan pusat dan daerah, namun paradigma baru tersebut lebih dari sekedar pelaksanaan desentralisasi fiskal. Terkandung dalam paradigma baru tersebut ialah keinginan menjadikan perekonomian daerah sebagai ujung tombak pembangunan Indonesia. Lebih dari sekedar desentralisasi fiskal, paradigma baru tersebut mengarah kepada desentralisasi ekonomi.

Daerah memegang peranan yang makin lama makin penting tidak saja dalam perekonomian nasional, namun pula dalam perekonomian internasional. Ohmae (2005) menyebut region sebagai pusat pertumbuhan baru ekonomi dunia. Baginya, peran daerah yang lebih penting adalah sebagai unit ekonomi, dan tidak semata-mata hanya sebagai unit politik sebagaimana sebuah negara. Sebagai unit ekonomi, daerah memiliki fleksibilitas yang tidak dimiliki oleh negara dalam memainkan perannya di panggung dunia.

Desentralisasi fiskal yang dimulai dengan UU no. 22 dan 25 tahun 1999 yang kemudian disempurnakan oleh UU no. 32 dan 33 tahun 2004, merupakan gerak menuju desentralisasi ekonomi Indonesia

(Brodjonegoro 2006). Desentralisasi ekonomi berhubungan langsung dengan ide Ohmae: region sebagai pusat pertumbuhan. Di masa yang akan datang, pertumbuhan ekonomi Indonesia akan disusun atas pertumbuhan daerah-daerahnya. Pertumbuhan ekonomi Indonesia akan bersumber dari pertumbuhan masing-masing daerahnya, yang di antaranya dicapai dengan semangat spesialisasi ekonomi.

Desentralisasi ekonomi dicapai dengan melaksanakan dua gerak secara simultan. Kedua gerak ini direpresentasikan oleh Gambar 4. Gerak pertama adalah gerak vertikal di mana berbagai pengambilan keputusan yang dahulunya menjadi urusan pusat kemudian diserahkan kepada daerah. Hal ini harus dimaknai lebih luas dari sekedar penyerahan wewenang anggaran negara. Gerak yang sama pun telah dapat dilihat dalam desentralisasi politik Indonesia. Namun harus diakui bahwa pemerintah masih menjadi elemen utama dalam pembangunan ekonomi daerah. Pembagian kewenangan dan urusan pemerintahan di antara pemerintah pusat dan daerah masih merupakan elemen penting, terutama dalam penyediaan layanan publik di Indonesia. Arah ke depan dari desentralisasi fiskal masih harus terus mendapat perhatian dari perencanaan.

Gerak kedua adalah gerak horisontal di mana berbagai elemen ekonomi lokal (pemerintah, kelompok bisnis, dan juga masyarakat madani) menggalang sinergi peningkatan kesejahteraan lokal. Kesejahteraan lokal adalah *concern* utama perekonomian dan pemerintah daerah. Karena itu, kinerja pemerintah daerah tidak boleh lagi didasarkan semata-mata kepada anggaran. Kinerja pemerintah daerah tidak ditunjukkan oleh berbagai indikator yang didasarkan kepada besarnya anggaran belanja, penerimaan asli daerah, atau yang sejenis.



Gambar 4. Desentralisasi Pemerintah Pusat



Gambar 5. Pengembangan Industri dengan Pendekatan Top-down dan Bottom-Up

Pemerintah daerah seyogyanya dinilai keberhasilannya atas pencapaian peningkatan pendapatan masyarakat, angka pengangguran dan pengentasan kemiskinan. Indikator-indikator tersebut lebih tepat dalam mengukur kesejahteraan masyarakat.

Ada satu konsekuensi utama dari dua gerak simultan vertikal dan horisontal di atas. Dengan desentralisasi ekonomi, perekonomian daerah adalah suatu unit ekonomi di mana kepala daerah seyogyanya bersikap sebagai *chief executive officer* (CEO). Sebagai CEO, pimpinan daerah menetapkan visi daerah yang kemudian dijalankan oleh birokrasi daerah yang bersangkutan. Pemerintah daerah bukan lagi sekedar penguasa di tingkat daerah. Pemerintah seyogyanya menjadi mitra dunia usaha dan bisnis dalam meningkatkan kesejahteraan di daerah.

### 3.2 Pendekatan Top-Down dan Bottom-Up

Ketika otonomi daerah (Otda) dicanangkan oleh Pemerintah Pusat pada 2001, banyak yang mempertanyakan apakah otomatis akan terjadi perubahan paradigma yang mendasar dan bersifat struktural. Banyaknya variasi antar daerah menunjukkan masing-masing daerah memiliki potensi dan keunggulan yang berbeda.

Penentuan sektor industri prioritas nasional dan daerah dilakukan dengan pendekatan *top-down* dan *bottom-up*. Secara ringkas pendekatan ini dapat diartikan bahwa pengembangan sektor industri dilaksanakan dengan arahan dari pusat yang pada saat bersamaan juga mengakomodasi aspirasi daerah (Gambar 5). Dengan pendekatan tersebut, pemilihan industri prioritas nasional dan daerah diyakini akan lebih tepat.

### 3.2.1 Pendekatan *Top-Down*

Pendekatan *top-down* merupakan pendekatan pembangunan sektor industri di mana pemerintah pusat memegang peranan besar. Pemerintah pusat menetapkan kebijakan industri nasional dan penentuan arah umum pengembangan industri, yang kemudian dijadikan pedoman oleh seluruh *stakeholder* di sektor industri manufaktur. Pemerintah menetapkan kebijakan pembangunan industri nasional yang ditujukan untuk memberikan arah baru bagi pengembangan industri nasional di masa datang dan menyelesaikan berbagai permasalahan yang menghambat perkembangan industri saat ini (Depperin, 2005).

Arah umum pengembangan industri dengan pendekatan *top-down* menghasilkan industri prioritas nasional. Cabang-cabang industri yang akan diprioritaskan pengembangannya dipetakan dalam sebuah Bangun Industri sebagaimana terlihat pada Gambar 6. Cabang-cabang industri tertentu yang akan diprioritaskan pengembangannya dipilih dengan seksama dengan tujuan agar lebih terfokus pada sasaran tertentu, serta lebih mudah diukur kriteria keberhasilannya.

Bangun Industri masa depan tersebut adalah gambaran keadaan sektor industri yang sudah mapan, di mana sektor ini telah menjadi mesin penggerak utama (*primo mover*) perekonomian nasional, sekaligus tulang punggung ketahanan ekonomi nasional dengan berbasis sumber daya nasional yang memiliki struktur keterampilan dan kedalaman yang kuat, serta memiliki daya saing yang tangguh di pasar internasional.

Bagi pemerintah daerah, bangun industri tersebut harus diperhatikan dan disesuaikan dengan kondisi daerah masing-masing. Suatu daerah tidak harus membangun keseluruhan bangun industri di atas. Dalam kerangka bangun industri di

atas, satu daerah hendaknya mampu mengidentifikasi apa yang menjadi potensinya. Inilah makna utama dari pendekatan *bottom-up* yang akan diuraikan di bawah ini.

### 3.2.2 Pendekatan *Bottom-Up*

Undang-Undang no. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah mengamandatkan bahwa pemerintah pusat, provinsi maupun pemerintah kabupaten/kota hendaknya meningkatkan kemandirian lokal melalui pemanfaatan sumber daya alam yang dimiliki secara efisien dan optimal dalam rangka membangun daya saing daerah. Untuk itu seluruh sumber daya yang dimiliki oleh daerah tersebut perlu diolah agar menjadi produk olahan yang bernilai tambah lebih tinggi dan didorong menjadi produk unggulan dan selanjutnya menjadi kompetensi inti daerah.

Kompetensi inti merupakan kumpulan kemampuan dari sumberdaya dan perangkat pendukungnya yang akan meningkatkan daya saing. Sedangkan kompetensi inti daerah berarti unggulan daerah yang paling dapat diandalkan untuk menggerakkan ekonomi di daerah bersangkutan. Kompetensi inti daerah perlu diidentifikasi dengan menggunakan beberapa kriteria, di antaranya adalah: (a) produk tersebut memberikan akses potensial untuk masuk pada beragam pasar; (b) produk tersebut mampu memberikan kemanfaatan yang tinggi bagi pelanggan produk akhir; dan (c) produk tersebut unik sehingga sulit ditiru oleh pesaing.

Pengembangan industri berbasis kompetensi daerah secara umum bertujuan untuk pertama, penciptaan kompetensi inti melalui proses kewirausahaan atau kemampuan inovasi. Kedua, untuk melindungi kompetensi inti agar tetap memiliki keunggulan komparatif. Ketiga, membuat perencanaan komprehensif mengenai insentif terutama mengatasi perilaku masyarakat terhadap insentif organisasi yang berbeda-beda sesuai dengan kebutuhan.

Pemerintah daerah memegang peranan penting dalam menentukan kompetensi inti daerah ini. Namun demikian pengusaha dan kompetensi inti daerah ini tidak serta merta harus dilakukan oleh pemerintah daerah, melainkan oleh dunia usaha. Karena itu penentuan kompetensi inti daerah saja tidaklah cukup. Pemerintah daerah harus pula memastikan bahwa dunia usaha



Sumber: Depperin (2005: 40)

Gambar 6 . Bangun Industri Indonesia Masa Depan

memiliki komitmen untuk mengusahakan produk yang dijadikan kompetensi inti tersebut. Di sinilah arti penting dari pimpinan pemerintah daerah sebagai *chief executive officer* (CEO) yang bekerja untuk mensinergikan beragam potensi yang ada, menciptakan nilai tambah yang lebih besar.

#### IV. UKM SEBAGAI PENGGERAK SEKTOR INDUSTRI

Berkembangnya industri berbasis sumber daya lokal dan kompetensi daerah merupakan salah satu cita-cita industri Indonesia di masa depan dengan harapan agar potensi masing-masing daerah dapat dimanfaatkan secara optimal yang nantinya dapat mendukung daya saing industri nasional. Dengan peningkatan kemampuan inti daerah diharapkan pula tidak ada lagi ketidakmerataan persebaran industri karena masing-masing daerah mampu mengembangkan industri.

Satu mekanisme penting penggerak sektor industri di perekonomian daerah adalah usaha kecil dan menengah, atau yang lebih tepat adalah industri kecil dan menengah. Karena itu bentuk usaha ini perlu mendapatkan perhatian serius dari pemerintah agar keberadaannya dapat mendukung pembangunan industri nasional.

Industri kecil dan menengah seyogyanya masuk dalam kerangka kerja kemitraan dengan industri yang lebih besar. Kemitraan ini perlu didorong dengan kebijakan pemerintah, namun realisasinya harus didasari oleh prinsip saling menguntungkan dibandingkan oleh semata-mata regulasi. Harus ada sinergi yang diciptakan melalui kemitraan tersebut. Insentif khusus dapat diberikan oleh pemerintah untuk itu. Kemitraan tersebut tidak hanya dalam keterkaitan input, namun juga perlu dikembangkan dalam konteks keterkaitan output dan distribusi.

Desentralisasi dan otonomi daerah memberikan banyak wewenang bagi pemerintah daerah untuk mengatur perekonomian yang sangat terkait dengan usaha mikro, kecil dan menengah, dengan memberikan insentif dan kemudahan kepada masyarakat/investor bepedoman kepada peraturan perundang-undangan. Peningkatan kapasitas industri memerlukan pembinaan terpadu UKM di daerah untuk penguatan daya saing daerah melalui fasilitasi pengembangan nilai tambah komoditi ekspor primer. UKM diharapkan mampu mendukung

strategi *bottom-up*, dan daerah diharapkan mampu memberdayakan produk industri unggulannya. Konsep *one village one product* (OVOP) dapat dioperasionalkan sehingga mempunyai daya saing lokal. Untuk itulah pemerintah daerah harus mendukung UKM.

Oleh karena itu diperlukan seperangkat upaya untuk menumbuhkan usaha mikro dan kecil. Pemerintah perlu memberikan dukungan pembiayaan membuka usaha. Bantuan usaha yang melalui perbankan akan terbentur kepada prinsip kehati-hatian bank yang harus memenuhi seperangkat ketentuan untuk mendapatkan modal awal. Bantuan permodalan yang sifatnya transfer adalah alternatifnya, namun bantuan seperti ini akan lebih efektif apabila diarahkan untuk peningkatan kapasitas (dibandingkan untuk memulai usaha baru).

Satu dimensi penting adalah masalah agunan. Agunan juga adalah salah satu masalah yang dihadapi oleh kelompok usaha mikro dan kecil dalam hal meminjam di bank. Terkait dengan ini adalah fakta bahwa biasanya kelompok usaha mikro dan kecil tersebut tidak memiliki aset yang diakui secara formal. Jika mereka memiliki aset, biasanya tidak memiliki dokumen yang sah yang dapat membuat aset tersebut dipakai sebagai agunan. Dalam konteks ini, program sertifikasi tanah secara menyeluruh, terutama di daerah perdesaan, akan menjadi langkah awal menciptakan agunan bagi kelompok miskin.

Dalam jangka panjang, diharapkan usaha mikro dan kecil dapat 'naik kelas' ke kelompok usaha yang lebih besar. Kelompok usaha mikro diharapkan menjadi usaha kecil, usaha kecil diharapkan jadi usaha menengah, dan seterusnya. Naik kelas ini haruslah berdasarkan produktivitas yang juga naik, dan bukannya berdasarkan subsidi semata. Khusus untuk kelompok usaha informal, pemerintah harus menyediakan insentif khusus agar kelompok usaha informal bersedia berubah menjadi usaha formal. Insentif ini dapat berupa perijinan yang lebih sederhana dan kemungkinan untuk hubungan ke pihak perbankan yang lebih luas. Di sisi lain, manfaat dari bentuk usaha yang lebih formal adalah perlindungan pekerja yang lebih baik dan juga pada akhirnya adalah penerimaan negara yang lebih besar.

Kebijakan lain untuk mendukung perkembangan UMKM, utamanya kelompok

usaha menengah, adalah mempromosikan kewirausahaan yang berorientasi pada teknologi dan ekspor; memperkuat peran UMKM sebagai pemasok barang dan jasa kepada pasar domestik, khususnya untuk memenuhi permintaan masyarakat pada umumnya. Salah satu cara untuk memberikan peluang usaha bagi UMKM adalah melakukan penataan ruang (*spacing*) untuk UMKM berpromosi, misalnya di tempat keramaian yang banyak dikunjungi oleh masyarakat luas, seperti *mall*. Pemberian ruang secara gratis atau dengan biaya yang rendah akan sangat membantu UMKM mempromosikan produk/jasa yang dihasilkan.

Pentingnya usaha mikro dan kecil bagi masyarakat miskin tidak saja karena jenis usaha ini adalah yang paling mungkin menyediakan lapangan pekerjaan saja. Pentingnya usaha mikro dan kecil ini juga bersumber dari fakta bahwa masyarakat miskin paling mungkin mengkonsumsi output yang dihasilkan oleh kelompok usaha ini. Karena itu diperlukan usaha mikro dan kecil yang efisien sehingga ia dapat menghasilkan barang dan jasa yang murah untuk konsumsi masyarakat miskin. Di beberapa waktu terakhir terlihat betapa kelompok masyarakat miskin sangat terpuak akibat mahalnya kedelai yang merupakan bahan baku dari berbagai jenis makanan. Bahan baku yang mahal tersebut telah sedikit banyak menghambat usaha mikro dan kecil di berbagai daerah yang memproduksi tempe dan tahu, dan pada gilirannya berdampak kepada konsumsi masyarakat miskin.

#### V. PENUTUP

Proses transformasi struktural telah mengubah perekonomian Indonesia sehingga kontribusi sektor industri manufaktur menjadi lebih signifikan dalam pendapatan nasional. Industri manufaktur menjadi salah satu industri yang diharapkan mampu berkontribusi terhadap pembangunan ekonomi, tidak saja pada tingkat nasional namun lebih penting lagi di tingkat daerah. Kontribusinya tersebut terlihat dari penyerapan tenaga kerja dan keterkaitannya terhadap sektor-sektor lainnya. Dalam perkembangannya, industri manufaktur masih mengalami berbagai permasalahan dan tantangan. Permasalahan dan tantangan tersebut berasal dari internal dan eksternal. Belum meratanya pembangunan industri manufaktur di wilayah Indonesia disebabkan karena lebih terkon-

sentris di daerah barat Indonesia, permasalahan ketergantungan terhadap impor bahan baku dan bahan setengah jadi serta persediaan infrastruktur, merupakan tantangan internal yang dihadapi. Tantangan eksternal, pada intinya mengerucut pada daya saing terhadap produk-produk luar negeri, terlebih dengan adanya globalisasi yang mendorong persaingan bebas.

Strategi pembangunan sektor industri manufaktur Indonesia perlu memadukan pendekatan *top-down* dan *bottom-up* sekaligus. Pemerintah pusat menetapkan arah umum pengembangan industri, dan dalam kerangka itu kemudian pemerintah daerah menentukan industri unggulan dan kompetensi inti daerahnya masing-masing dengan memperhatikan karakteristik lokal.

Di era desentralisasi dan otonomi daerah sekarang ini, strategi *bottom-up* sangat mungkin untuk dilaksanakan karena pemerintah dan pimpinan daerah memegang peran yang signifikan dalam perumusan kebijakan. Hal ini terkait pula dengan kenyataan bahwa sektor industri manufaktur yang ada di daerah sebagian besar masih bersifat industri kecil atau menengah. Berbagai permasalahan yang dihadapi oleh usaha kecil dan menengah harus mendapat perhatian serius dari pemerintah, dan utamanya pemerintah daerah. Pemberdayaan UKM sangat diperlukan untuk membantu mengkoordinasikan industri-industri yang selama ini belum terkluster. UKM juga membantu industri-industri kecil dalam memperoleh bahan baku serta pembinaan terhadap para pekerjanya. Masalah pembiayaan juga dapat diatasi karena sektor industri tersebut telah terkoordinasi.

#### DAFTAR PUSTAKA

1. Chenery, Hollis B. & Moshe Syrquin, 1975. *Patterns of Development 1950-1970*, London. Oxford University Press.
2. Departemen Perindustrian, 2005. *Kebijakan Pembangunan Industri Nasional* Depperin, Jakarta.
3. Departemen Perindustrian, 2006a. *Membangun Daya saing Industri dengan Basis Kluster dan Kompetensi Inti Daerah* Depperin, Jakarta.
4. Departemen Perindustrian, 2006b. *Kebijakan Pembangunan Industri Nasional, 2004-2009* Depperin, Jakarta.

5. Departemen Perindustrian. 2007. *Kebijakan Pembangunan Industri Nasional*. Deppern, Jakarta
6. Kuncoro, M. 2007. *Ekonomi Industri Indonesia: Menuju Negara Industri Baru 2030*. Penerbit Andi, Yogyakarta.
7. Poot, H., Kuyvenhoven, A., and Jansen, J. (1991). *Industrialization and Trade in Indonesia*. Yogyakarta, Gadjah Mada University Press
8. Prawiro, R. (1998). *Indonesia's Struggle for Economic Development: Pragmatism in Action*. Oxford University Press, Oxford
9. Sastrosoenarto, Hartarto. 2006. *Industrialisasi Serta Pembangunan Sektor Pertanian dan Jasa Menuju Visi Indonesia 2030*. PT. Shourcut Gagas Imaji, Jakarta
10. Soehoed, A. R. (1988). 'Reflections on industrialisation and Industrial Policy in Indonesia'. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 24(2), 43-57.