

# INDUSTRIALISASI DAN URBANISASI DI ASIA TENGGARA

Oleh Hastu Prabatmodjo & Michael Micklin

*Tulisan ini menyoroti beberapa aspek perubahan struktural di empat negara-negara Asia Tenggara (Indonesia, Malaysia, Filipina dan Thailand) dengan konsentrasi pada proses industrialisasi dan urbanisasi. Disebabkan beberapa kesamaan dalam karakteristik ekonomi mereka, negara-negara tersebut nampaknya menghadapi masalah pembangunan ekonomi yang hampir serupa pula. Mereka adalah eksportir tradisional hasil-hasil pertanian dan pertambangan ke pasar yang sama (Amerika Serikat, Jepang dan negara-negara Eropa Barat). Negara-negara tersebut juga memiliki pengalaman yang sama dalam mengubah strategi industrialisasi mereka dari substitusi-impor ke orientasi-ekspor melalui penggunaan tenaga kerja murah (Hara, 1984).*

*Ke empat negara tersebut adalah anggota pokok ASEAN yang dimaksudkan untuk menggalang kerjasama ekonomi, sosial-budaya dan politik. Singapura dan Brunei tidak dibahas, berhubung karakteristik ke dua negara tersebut amat berbeda dengan ke empat anggota ASEAN lainnya. Meskipun ASEAN dapat menjadi wadah untuk menjalin kerjasama dalam menghadapi pasar internasional maupun untuk meningkatkan situasi ekonomi dalam negeri, disebabkan falsafah pembangunan ekonomi yang nasionalistik yang memandang pembangunan ekonomi sebagai kunci untuk membangun bangsa (lihat Hara, 1984), kerjasama semacam itu belum terlaksana secara baik. Kepentingan nasional adalah lebih utama daripada kepentingan regional yang pada gilirannya menghasilkan pola-pola kerjasama yang longgar, meskipun ini juga dianggap berperan dalam menunjang viabilitas ASEAN (Wong, 1985). Kerjasama ekonomi dalam ASEAN dipengaruhi oleh interaksi antara kerjasama dan persaingan. Bagaimana hal ini mempengaruhi industrialisasi dan urbanisasi di empat negara tersebut adalah sebuah pertanyaan yang perlu untuk dieksplorasi jawabannya.*

*Dalam kaitannya dengan perubahan struktur pembagian kerja internasional, ke empat negara tersebut telah membuat penyesuaian-penyesuaian yang esensial untuk menangkap peran yang lebih besar sebagai pengekspor barang-barang industri tingkat bawah. Ini telah mempengaruhi struktur ekonomi subnasional, termasuk urbanisasi mereka (Lo dan Salih, 1987). Di samping peningkatan dalam tingkat urbanisasi dengan pertumbuhan tahunan sekitar 3,7 persen pada periode 1980-1985, negara-negara tersebut telah mengalami peningkatan tingkat primasi perkotaan (Pernia, 1988) dengan kekecualian Malaysia di mana primasi adalah isu yang tidak relevan (Lo dan Salih, 1987).*

*Tulisan ini membahas situasi dan prospek-prospek industrialisasi dan urbanisasi di empat negara Asia Tenggara dengan memberi perhatian khusus pada konsekuensi-konsekuensi di bidang ketenagakerjaan. Harapan yang terkandung adalah agar dapat diperoleh perspektif yang lebih luas untuk mengkaji keterkaitan isu-isu substansial dalam konteks regional, sehingga dapat memberikan arahan untuk memantapkan kerjasama ekonomi di antara negara-negara anggota ASEAN.*

## Struktur Produksi dan Perdagangan

Dengan penduduk sejumlah 300 juta dan pendapatan per kapita rata-rata 624 US\$ pada tahun 1987, ke empat negara Asia Tenggara tersebut adalah sebuah potensi ekonomi yang tidak dapat diabaikan. Di antara ke empat negara anggota pokok ASEAN, Indonesia adalah yang paling rendah pendapatan per kapitanya dengan jumlah penduduk terbesar, sedangkan Malaysia adalah kebalikannya. Situasi yang berlawanan ini menimbulkan pertanyaan apakah potensi ekonomi yang tercermin melalui pendapatan per kapita dan jumlah penduduk juga tercermin dalam struktur produksi negara-negara tersebut.

Dalam tahun 1987, sektor-sektor utama yang menyumbang Produk Domestik Bruto (PDB) Indonesia dan Malaysia adalah sektor jasa dan industri (termasuk manufaktur), meskipun kontribusi manufaktur di Malaysia lebih tinggi dibandingkan dengan Indonesia (22 persen berbanding 14 persen). Kalau menggunakan kriteria besarnya sumbangan manufaktur dalam PDB, Indonesia adalah negara yang paling rendah tingkat industrialisasinya di antara ke empat anggota ASEAN.

Tabel 1 menunjukkan bahwa pendapatan per kapita adalah berbanding lurus dengan sumbangan sektor industri dan jasa dalam ekonomi dan berbanding terbalik dengan sumbangan sektor pertanian. Dengan menganggap bahwa struktur ekonomi Jepang sudah mencapai keseimbangan,

dapat ditafsirkan bahwa sektor industri di Malaysia hampir mencapai puncaknya, meskipun sektor manufaktur masih mungkin untuk berkembang mendekati situasi di Jepang. Thailand adalah agak khusus. Pendapatan per kapitanya lebih sedikit daripada yang diharapkan kalau dilihat dari relatif rendahnya sumbangan sektor pertanian dan tingginya sumbangan sektor jasa dan manufaktur. Hal ini dapat dimengerti, karena pendapatan suatu negara lebih ditentukan oleh nilai tambah dari berbagai kegiatan ekonomi, sedangkan struktur produksi hanya mengindikasikan potensi untuk mendapatkan nilai tambah yang lebih besar.

Setelah mengalami masa pertumbuhan ekonomi yang cepat dari tahun 1965 sampai 1980, Asia Tenggara menunjukkan pertumbuhan yang lebih rendah tujuh tahun berikutnya. Sangat menarik untuk melihat bahwa Asia Selatan yang lebih rendah tingkat industrialisasinya daripada Asia Tenggara, mengalami sebuah periode pertumbuhan industri umumnya ataupun manufaktur khususnya yang cepat (Tabel 2). Dalam periode tersebut, ekspor dari Asia Selatan meningkat lebih cepat daripada Asia Tenggara, sedangkan informasi lain menunjukkan bahwa lebih dari setengah ekspor tersebut terdiri atas produk-produk manufaktur. Dengan demikian, cukup alasan untuk menarik kesimpulan bahwa pertumbuhan ekonomi tergantung kepada ekspor produk-produk industri/manufaktur. Ketergantungan kepada ekspor tersebut mendukung hipotesis

**TABEL 1**  
**BEBERAPA INDIKATOR DASAR DAN STRUKTUR PRODUKSI**  
**NEGARA-NEGARA ASIA TERPILIH, 1987**

NEGARA	Penduduk tengah tahun (juta)	P N B		DISTRIBUSI PDB (%)			
		Per kapita (US \$)	Pertumb/thn 65 - 87	Pertumbuhan	Industri	Manufak	Jasa
Asia Tenggara :	299,9	624	3,6	22	35	21	43
Indonesia	171,4	450	4,5	26	33	14	41
Malaysia	16,5	1.810	4,1	22	39	22	39
Filipina	58,4	590	1,7	24	33	25	43
Thailand	53,6	850	3,9	16	35	24	49
Asia Selatan :	1006,1	290	1,5	33	24	15	43
Banglades	106,1	160	0,3	47	13	7	39
India	797,5	300	1,8	30	30	20	40
Pakistan	102,5	350	2,5	23	28	17	49
Asia Timur :	164,2	12.409	5,3	7	42	30	52
Jepang	122,1	15.760	4,2	3	41	29	57
Korea Selatan	42,1	2.690	6,4	11	43	30	46

Angka-angka untuk sub wilayah Asia adalah hasil rata-rata negara-negara yang tercantum.

Sumber : World Bank, 1989, Tabel 1 dan 3 ; United Nations, 1988, h.244

**TABEL 2**  
**PERTUMBUHAN PRODUKSI NEGARA-NEGARA ASIA TERPILIH (PERSEN)**

NEGARA	PERTUMBUHAN RATA-RATA TAHUNAN									
	P D B		PERT		INDUSTRI		MANUFAK		JASA	
	65 - 80	80 - 87	65 - 80	80 - 87	65 - 80	80 - 87	65 - 80	80 - 87	65 - 80	80 - 87
ASIA TENGGARA :	7,1	3,4	4,5	3,0	7,4	2,8	7,7	4,8	5,0	4,0
Indonesia	8,0	3,6	4,3	3,0	11,9	2,1	12,0	7,8	7,3	5,6
Malaysia	7,4	4,5	t.a	3,4	t.a	5,8	t.a	6,3	t.a	3,8
Filipina	5,9	-0,5	4,6	1,8	8,0	-2,8	7,5	-1,1	5,2	0,0
Thailand	7,2	5,6	4,6	3,7	9,5	5,9	11,2	6,0	7,6	6,4
ASIA SELATAN :	3,7	5,0	2,5	2,2	4,7	7,0	5,6	6,5	4,6	6,1
Banglades	2,4	3,8	1,5	2,4	3,8	4,7	6,8	2,4	3,4	5,2
India	3,7	4,6	2,8	0,8	4,0	7,2	4,3	8,3	4,6	6,1
Pakistan	5,1	6,6	3,3	3,4	6,4	9,1	5,7	8,9	5,9	7,1
ASIA TIMUR :	7,9	6,2	1,9	2,6	12,5	7,9	14,1	8,7	7,3	5,4
Jepang	6,3	3,8	0,8	0,8	8,5	4,9	9,4	6,7	5,2	3,1
Korea Selatan	9,5	8,6	3,0	4,4	16,5	10,8	18,7	10,6	9,3	7,7

Angka rata-rata untuk sub wilayah Asia adalah hasil rata-rata negara-negara yang tercantum.

Sumber : World Bank, 1989, Tabel 2

dependent industrialization yang berimplikasi pada proses-proses urbanisasi di negara-negara sedang berkembang di Asia Tenggara dan Asia Selatan khususnya.

Pertumbuhan ekonomi umumnya menciptakan lapangan kerja, dengan kekecualian pada pertumbuhan pertanian yang disebabkan oleh mekanisasi dengan akibat terdesaknya tenaga kerja pertanian. Meskipun demikian, negara-negara dengan pertumbuhan ekonomi yang cepat nampaknya menunjukkan perluasan lapangan kerja, berapapun besarnya. Sangat penting bagi negara-negara Asia Tenggara--dengan permasalahan ketenagakerjaan yang nyata--untuk menyandarkan pertumbuhan ekonomi pada kegiatan-kegiatan yang menyerap tenaga kerja. Sektor manufaktur diharapkan akan memainkan peranan yang lebih besar dalam penyerapan tenaga kerja yang tumbuh cepat sampai paling tidak sampai akhir abad ini (lihat Tabel 3).

Filipina mengalami pertumbuhan yang paling lambat selama 1965-1980 (Tabel 2). Bahkan, sektor industri dan manufaktur mengalami pertumbuhan negatif selama 1980-1987. Sejak awal 1980an, Filipina telah melakukan restrukturisasi industri melalui reformasi tarif, liberalisasi impor, insentif ekspor dan program revitalisasi untuk meningkatkan daya saing industrinya. Usaha-usaha tersebut terganggu oleh ketidakstabilan politik dan resesi ekonomi antara 1983-1985 (Edgren, 1989, h.95). Dengan pertumbuhan tenaga kerja sebesar 3.1 persen antara 1973-1984 (Tabel 3), pertumbuhan

negatif sektor industri menimbulkan permasalahan serius bagi usaha untuk mengembangkan kesempatan kerja.

Struktur produksi--dalam beberapa hal--juga tercermin melalui distribusi tenaga kerja antar sektor. Di ke-empat negara Asia Tenggara tersebut, pertanian masih menjadi lapangan kerja utama, meskipun sumbangannya pada PDB terus menurun. Diharapkan, ekspansi industri akan lebih banyak memberikan manfaat ekonomi daripada pertanian. Ekspansi industri juga penting bagi negara-negara tersebut, karena peningkatan teknologi produksi pertanian sering menimbulkan dampak terdesaknya tenaga kerja pertanian. Sektor pertanian tidak dapat lebih lama lagi berperan sebagai 'kantong penyelamat' untuk menyerap pertumbuhan tenaga kerja.

Terdapat keragaman dalam struktur manufaktur di antara negara-negara Asia Tenggara. Produk-produk pertanian telah memainkan peranan besar dalam manufaktur di Filipina dan Thailand sejak tahun 1970, serta di dua negara yang lain. Malaysia mendapatkan bagian besar nilai tambah dari manufaktur permesinan dan peralatan transpor. Tekstil dan pakaian jadi relatif lebih penting di Indonesia dan Thailand. Produk-produk kimia kurang penting di Thailand. Dari observasi tersebut menunjukkan bahwa negara-negara Asia Tenggara memiliki potensi dan konsentrasi kegiatan manufaktur yang berbeda. Ini dapat membantu usaha-usaha untuk mengonsolidasikan kegiatan ekonomi.

**TABEL 3**  
**STRUKTUR TENAGA KERJA NEGARA-NEGARA ASIA TERPILIH (PERSEN)**

NEGARA	Penduduk berumur 15 - 64	TENAGA KERJA						PERTUMBUHAN TENAGA KERJA		
		PERTANIAN		INDUSTRI		JASA		65 - 80	80 - 85	85 - 2000
		'65	'80	'65	'80	'65	'80			
ASIA TENGGARA :	58	67	56	11	15	22	30	7,7	2,6	2,2
Indonesia	56	71	57	9	13	21	30	2,1	2,4	2,2
Malaysia	57	59	42	13	19	29	39	3,4	2,9	2,6
Filipina	56	58	52	16	16	26	33	2,5	2,5	2,4
Thailand	59	82	71	5	10	13	19	2,8	2,5	1,7
ASIA SELATAN :	54	72	67	12	12	16	22	2,1	2,7	2,5
Banglades	53	84	75	5	6	11	19	1,9	2,8	3,0
India	56	73	70	12	13	15	17	1,7	2,0	1,8
Pakistan	53	60	55	18	16	22	30	2,6	3,2	2,8
ASIA TIMUR :	66	40	24	24	31	36	46	1,9	1,8	1,2
Jepang	68	26	11	32	34	42	55	1,0	0,9	0,5
Korea Selatan	64	55	36	15	27	30	37	2,8	2,7	1,9

Angka-angka untuk sub wilayah Asia adalah rata-rata negara-negara yang tercantum.

Sumber : World Bank, 1988, Tabel 1

Kemajuan manufaktur dapat dilihat dari relatif besarnya sumbangan produk-produk permesinan dan kecilnya sumbangan produk-produk pangan dan pertanian dalam nilai tambah. Namun, kemajuan manufaktur tidak selalu meimbulkan perluasan kesempatan kerja yang sepadan, karena prosesnya seringkali bersifat padat modal. Industri-industri tekstil dan pakaian jadi besar peranannya dalam memberikan lapangan kerja di samping besar potensinya untuk mendapatkan nilai tambah dari kegiatan ekspor. Industri-industri rumah tangga yang 'kurang maju' justru memberikan lapangan kerja yang besar yaitu ditaksir lebih dari 80 persen tenaga kerja manufaktur di Indonesia dan 27 persen di Filipina (Hiemenz, 1983).

Telah disinggung bahwa industrialisasi terkait erat dengan kegiatan perdagangan internasional. Meskipun negara-negara Asia Tenggara menunjukkan ketergantungan yang besar terhadap impor mesin dan perkakas, Malaysia dan Thailand telah berhasil meningkatkan jumlah dan keragaman ekspor mereka. Hal ini menunjukkan keberhasilan usaha negara-negara tersebut untuk meningkatkan ekspor melalui strategi yang berorientasi keluar secara konsisten sejak awal 1960an (Tabel 4), meskipun komponen utama ekspor mereka masih

berupa komoditi-komoditi primer. Indonesia juga telah berusaha meningkatkan keragaman ekspor sejak tahun 1980an, namun hasilnya masih belum memadai.

Struktur ekspor menandakan posisi suatu negara dalam pembagian kerja internasional. Negara-negara Asia Tenggara menempati posisi perifer dengan ekspor utama komoditi-komoditi primer. Namun perlu dicatat bahwa dengan kontribusi yang menonjol dari permesinan dan peralatan transpor dalam ekspornya, Malaysia telah menampilkan kepeloporan dalam industri di antara ke empat negara-negara Asia Tenggara. Baik industri padat modal maupun padat karya ada di Malaysia (Roe dan Shane, 1979).

#### **Pola-pola Urbanisasi**

Pengaruh industrialisasi terhadap urbanisasi berlangsung terutama melalui pemilihan lokasi, komposisi industri dan kinerja ekonomi. Pengaruh lain seperti teknologi dan strategi perdagangan merupakan penurunan dari faktor-faktor primer tersebut. Karakteristik urbanisasi yang perlu diulas adalah tingkat dan kecenderungan urbanisasi, primasi perkotaan serta ketenagakerjaan.

**TABEL 4**  
**ORIENTASI PERDAGANGAN DAN KETERGANTUNGAN LUAR NEGERI (PERSEN)**

	INDONESIA	MALAYSIA	FILIPINA	THAILAND
Orientasi Perdagangan : 1963 - 1973	-	Moderat ke luar	Moderat ke dalam	Moderat ke luar
1973 - 1985	Moderat ke dalam	Moderat ke luar	Moderat ke dalam	Moderat ke luar
Ekspor / PDB 1987	25	57	16	24
Impor / PDB 1987	21	40	21	27
Perdagangan / PDB 1987	46	97	37	51
Pertumbuhan Ekspor : 1965 - 1980	9,6	4,4	4,7	8,5
1980 - 1987	2,7	9,7	-0,4	10,2
Pertumbuhan Impor : 1965 - 1980	14,2	2,9	2,9	4,1
1980 - 1987	-2,2	-0,7	-4,0	3,4
Aliran Modal Asing / PDB 1987	3,5	-2,4	0,6	*
Utang Jangka Panjang / PNB 1987	9,8	14,3	6,9	6,2
Utang Jangka Panjang / Ekspor 1987	33,2	20,0	25,7	20,6

\* kurang dari 0,1

Orientasi perdagangan adalah dari Edgren, 1989, Tabel 3.6

Ketergantungan luar negeri adalah dari World Bank, 1989, Tabel 3, 14, 22 dan 23

Tingkat urbanisasi. Tabel 5 melukiskan beberapa aspek urbanisasi. Malaysia dan Filipina lebih tinggi tingkat urbanisasinya daripada dua negara Asia Tenggara lainnya, diukur dengan proporsi penduduk yang tinggal di perkotaan. Di Asia Tenggara dan Asia Selatan, tingkat urbanisasi nampak konsisten dengan sumbangan industri dalam ekonomi, sedangkan tingkat urbanisasi di Asia Timur nampak melebihi sumbangan tersebut (lihat juga Tabel 1). Ini mengisyaratkan bahwa seraya ekonomi berkembang, urbanisasi didorong terutama oleh pertumbuhan kegiatan jasa di perkotaan. Secara umum, proporsi penduduk perkotaan di Asia Tenggara meningkat pesat dalam periode 1960-1987.

Pertumbuhan sektor industri/manufaktur dan jasa di Indonesia dan Thailand, serta sektor industri di Malaysia nampaknya berperan dalam peningkatan urbanisasi. Yang menarik adalah kasus Filipina. Ketika seluruh sektor ekonomi mengalami penurunan selama 1980-1987, proporsi penduduk perkotaan justru meningkat pada tingkat yang diduga melebihi tingkat pertumbuhan alami. Diduga banyak di antara migran dari pedesaan ke perkotaan di Filipina terlibat

ke dalam kegiatan-kegiatan informal. Tidak mengherankan kalau dinyatakan bahwa hubungan antara industrialisasi dan urbanisasi adalah tidak secara langsung (Lo dan Shalih, 1987).

Industri-industri apa yang berperan dalam urbanisasi di Asia Tenggara? Secara teoritis, industri-industri padat karya adalah yang berperan dalam urbanisasi. Pertumbuhan industri permesinan, peralatan transpor dan kimia haruslah memiliki dampak yang terbatas pada urbanisasi, karena industri-industri tersebut cenderung padat modal. Orientasi industri dan perdagangan mestinya menimbulkan dampak tidak langsung melalui macam industri yang dibangkitkan. Posisi periferal dalam pembagian kerja internasional adalah pencerminan dari ekspor yang bertumpu pada bahan mentah atau produk-produk dengan nilai tambah yang rendah. Umumnya industri-industri tersebut padat karya. Diharapkan negara-negara dengan orientasi perdagangan keluar yang kuat akan membangkitkan lapangan kerja yang memadai. Malaysia dan Thailand memiliki orientasi semacam itu sejak tahun 1960-an.

**TABEL 5**  
**URBANISASI DI NEGARA-NEGARA ASIA TENGGARA TERPILIH (PERSEN)**

NEGARA	A		B		C		D	
	'65	'87	65 - 80	80 - 87	'60	'80	'60	'80
ASIA TENGGARA :	22	32	4,7	4,7	32	45	2,4	8,7
Indonesia	16	27	4,8	5,0	34	50	2,9	3,2
Malaysia	26	40	4,5	5,0	0	27	1,9	3,1
Filipina	32	41	4,2	3,8	27	34	2,9	1,4
Thailand	13	21	5,1	4,9	65	69	t.a	27,2
ASIA SELATAN :	16	24	4,9	4,8	26	47	1,4	1,8
Banglades	6	13	6,4	5,8	20	51	1,5	2,5
India	19	27	3,9	4,1	26	39	1,2	1,1
Pakistan	24	31	4,3	4,5	33	51	1,5	1,8
ASIA TIMUR :	50	73	4,0	2,5	48	60	2,4	2,8
Jepang	67	77	2,1	0,8	35	42	2,8	3,0
Korea Selatan	32	69	5,8	4,2	61	77	2,1	2,6

A : Persentase penduduk perkotaan

B : Pertumbuhan penduduk perkotaan per tahun

C : Persentase penduduk perkotaan di kota berpenduduk lebih 500.000

D : Rasio penduduk di kota terbesar dengan kota terbesar berikutnya

t.a : tidak ada data

Angka-angka untuk sub wilayah Asia adalah rata-rata negara-negara yang tercantum

Sumber : World Bank, 1989, Tabel 31; LaRosa, 1990, Tabel 2 dan 9

Primasi Perkotaan. Industri yang berbasis perkotaan seperti tekstil dan pakaian jadi, elektronika dan permesinan besar peluangnya untuk mempengaruhi primasi perkotaan. Ada dua macam indikator primasi perkotaan pada Tabel 5: persentase penduduk perkotaan yang tinggal di kota-kota berpenduduk lebih dari 500 ribu dan rasio penduduk di kota terbesar dibandingkan dengan di kota terbesar ke dua. Berdasarkan indikator pertama, Thailand dan Indonesia menunjukkan primasi yang tinggi. Ke dua indikator menunjukkan bahwa Thailand adalah negara dengan primasi terbesar di Asia Tenggara, bahkan di dunia (lihat LaRosa, 1990).

Munculnya primasi perkotaan terutama disebabkan oleh pertumbuhan cepat kegiatan ekonomi di kota-kota besar. Negara-negara Asia Tenggara telah menjadi sasaran investasi asing sejak tahun 1970an. Industri-industri yang disponsori modal asing cenderung berlokasi di daerah metropolitan (hampir 100 persen di Thailand, sekitar 97 persen di Filipina, 83 persen di Indonesia dan 22 persen di Malaysia, lihat Fuchs dan Pernia, 1989, h.395). Konsentrasi investasi sekitar Jakarta dan kota-kota besar lain di Jawa (Forbes dan Thrift, 1987, h.82) tidak

diragukan lagi peranannya dalam meningkatkan primasi perkotaan di Indonesia.

Meskipun telah muncul perhatian yang lebih besar terhadap pola-pola spasial pembangunan di ke-empat negara Asia Tenggara, dengan kekecualian Malaysia, negara-negara di wilayah tersebut memerlukan usaha-usaha nyata untuk mengoreksi kecenderungan ketidakmerataan pembangunan. Usaha-usaha untuk mendorong dekonsentrasi investasi telah dilakukan melalui berbagai upaya seperti insentif untuk penanaman investasi di wilayah-wilayah terbelakang, pengontrolan relokasi industri dan migrasi, dan pembangunan wilayah terpadu. Namun, perlu diakui bahwa pengontrolan lokasi pembangunan untuk mendorong desentralisasi ternyata tidak efektif (lihat Yeung, 1989).

Penyerapan tenaga kerja. Dengan pertumbuhan rata-rata tahunan penduduk usia kerja sebesar 2,6 persen selama 1980-1985 dan diproyeksikan sebesar 2,2 persen untuk periode 1980-2000 (Tabel 3), permasalahan ketenagakerjaan di Asia Tenggara amat jelas di depan mata.

Sementara pertumbuhan ekonomi yang cepat telah meningkatkan kapasitas sektor manufaktur dan jasa untuk menyerap tenaga kerja yang bertambah, namun aliran besar migran dari desa ke kota--terutama di Indonesia, Thailand dan Filipina--telah meningkatkan tingkat pengangguran dan setengah pengangguran di perkotaan. Di wilayah dengan peranan sektor pertanian dan jasa yang besar dalam ekonomi, pengangguran terbuka berlangsung terutama di sektor-sektor perkotaan yang terorganisasi. Setengah pengangguran terdapat di pekerja-pekerja yang bekerja sendiri dan pekerja keluarga. Disebabkan industrialisasi lebih merupakan perluasan sektor yang terorganisasi--dengan tingkat pendidikan yang rendah--hasilnya adalah peningkatan pengangguran terbuka.

Beberapa aspek industrialisasi yang berimplikasi pada urbanisasi dan ketenagakerjaan (McGee, 1982, h.130):

1. Industri substitusi impor lebih bertumpu pada perkotaan, sehingga cenderung mendorong primasi. Meskipun mereka telah berperan dalam memperluas lapangan kerja, rasio modaltenaga kerja yang tinggi tidak menunjang penciptaan lapangan kerja yang tinggi. Semua negara-negara Asia Tenggara melaksanakan strategi ini pada awal pembangunan industrinya.

2. Industri berorientasi ekspor umumnya berdasarkan penggunaan tenaga kerja yang intensif, sehingga menghasilkan perluasan kesempatan kerja yang memadai. Selain itu, industri ini juga dapat berlokasi di tempat yang jauh dari kota-kota besar, sehingga tidak mendorong primasi. Malaysia dan Thailand menjadi pelopor dalam mengembangkan industri semacam itu. Pengangguran tidak kentara di wilayah ini--terutama di pedesaan--menunjukkan pentingnya industrialisasi. Percepatan pertumbuhan ekonomi melalui pembangunan pertanian dengan paket-paket 'Revolusi Hijau' tidak selalu menghasilkan penyerapan tenaga kerja yang lebih besar (Jha, 1987). Apapun kebijaksanaan industrialisasi dan urbanisasi yang diambil, perhatian kepada masalah ketenagakerjaan harus mendapat prioritas.

#### Prospek-prospek Masa Depan

Berlanjutnya globalisasi menyebabkan pola-pola industrialisasi dan urbanisasi akan dipengaruhi secara langsung atau tidak langsung oleh perubahan struktural dalam ekonomi internasional. Dalam menghadapi perubahan pembagian kerja internasional, negara-negara Asia Tenggara telah berusaha untuk melakukan restrukturisasi industri yang mempengaruhi alokasi sumberdaya antar dan

**TABEL 6**  
**PROYEKSI KEPENDUDUKAN DI EMPAT NEGARA-NEGARA**  
**ASIA TENGGARA (MEDIUM)**

KOMPONEN	INDONESIA			FILIPINA			MALAYSIA			THAILAND		
	1995	2000	2005	1995	2000	2005	1995	2000	2005	1995	2000	2005
Penduduk total (x 1000)	194811	208329	220575	69922	77447	84882	19186	20870	22320	59605	63670	67724
Penduduk usia 15-24 (persen)	21,1	19,9	18,4	19,8	20,1	20,2	19,0	19,0	19,7	20,6	19,5	17,4
Persen Perkotaan	32,5	36,5	40,5	45,5	49,0	52,8	46,4	50,4	54,1	25,9	29,4	33,3
Persen di kota terbesar	17,8	17,4	t.a	31,1	30,3	t.a	24,0	24,4	t.a	56,0	54,7	t.a

t.a : tidak ada data

Sumber : United Nations, 1989

intra negara. Restrukturisasi industri dapat bersifat 'defensif' atau 'ofensif'. Pada kasus yang pertama, kebijaksanaan untuk melindungi kapasitas ketenagakerjaan (atau mengurangi hilangnya kesempatan kerja) atau memelihara kapasitas yang tidak digunakan sepenuhnya adalah sebagai perangkat utama. Pada kasus ke dua, usaha-usaha diarahkan untuk meningkatkan pendapatan dari investasi melalui ekspor.

Di samping kondisi-kondisi eksternal, beberapa faktor internal seperti pertumbuhan tenaga kerja yang pesat (yang tidak selalu berarti penambahan modal manusia), kelangkaan sumberdaya dan modal, konsentrasi modal dan ketidakmerataan pembangunan akan mempengaruhi sifat dan kinerja industrialisasi. Sumberdaya alam (minyak, kayu, bahan tambang) telah dan akan memainkan peranan yang penting bagi industrialisasi di Indonesia dan Malaysia. Dengan strategi berorientasi ke luar yang konsisten di Malaysia, menjadikan negara tersebut sebagai eksportir terkemuka produk-produk industri di Asia Tenggara. Thailand dan Filipina dengan kekayaan alam yang terbatas, harus lebih kreatif dalam mengembangkan industrinya. Dengan jenuhnya pasar domestik, ke dua negara tersebut harus berkonsentrasi ke strategi yang mengutamakan ekspor. Dalam kaitan ini, Thailand sudah menunjukkan hasil yang menggembirakan.

Masalah ketenagakerjaan tetap akan menjadi isu utama di Asia Tenggara sampai akhir abad ini. Proporsi pencari kerja potensial (penduduk usia 15-24) tidak terlalu banyak berbeda di antara empat negara pada tahun 2000 (Tabel 6). Meskipun angka-angka tersebut tidak menggambarkan permasalahan ketenagakerjaan yang sebenarnya, karena hanya memperlihatkan sisi penawaran saja. Keberhasilan negara-negara Asia Tenggara dalam mengembangkan ekonomi dan kesempatan kerja akan menentukan besarnya beban ketenagakerjaan. Besarnya jumlah penduduk tidak mengisyaratkan pasar yang potensial kecuali ditunjang oleh pendapatan yang memadai. Adalah industrialisasi yang sehat di Asia Tenggara kalau pekerjaan yang memadai dapat tercipta.

Sampai akhir abad ini, Thailand dan Malaysia akan menjadi negara yang paling rendah dan paling tinggi tingkat urbanisasinya. Proyeksi tersebut adalah sepenuhnya demografis. Dengan memasukkan variabel-variabel ekonomi dan industrialisasi, angka-angka yang diperoleh mungkin saja berbeda. Meskipun tingkat urbanisasi di Malaysia hampir sama dengan Filipina, tingkat pendapatannya diharapkan akan lebih tinggi daripada Filipina sampai akhir abad ini. Pekerja-pekerja perkotaan Filipina nampaknya terlibat dalam matapencaharian yang kurang

produktif daripada pekerja Malaysia. Sebaliknya, Thailand yang memiliki tingkat urbanisasi yang lebih rendah daripada Indonesia, memiliki tingkat pendapatan yang lebih tinggi daripada Indonesia. Pekerja-pekerja pedesaan di Thailand diduga terlibat dalam pekerjaan yang lebih produktif daripada pekerja di Indonesia.

Thailand nampaknya akan mengalami penurunan primasi perkotaan di tahun 2000 yang disebabkan beberapa usaha untuk menyebarkan pembangunan, meskipun tingkat primasi di Thailand masih tergolong ekstrim. Primasi perkotaan di Indonesia juga diharapkan sedikit menurun dengan adanya usaha-usaha untuk menyebarkan investasi.

### Implikasi Strategi

Industrialisasi di Asia Tenggara memikul dua peran pokok, bukan hanya untuk menciptakan pertumbuhan ekonomi, tetapi yang tidak kalah pentingnya adalah juga untuk menciptakan kesempatan kerja. Hal ini merupakan kriteria yang agak membatasi pemilihan strategi industrialisasi yang dapat diterapkan. Pertumbuhan pesat sektor industri di Indonesia dan Malaysia pada tahun 1970an jelas berkaitan dengan pertumbuhan industri-industri pengolahan sumberdaya alam yang cenderung padat modal. Dengan demikian, pertumbuhan yang didapat dari industri-industri semacam itu perlu dipandang sebagai modal untuk mengembangkan industri-industri padat karya yang seperti telah diperlihatkan banyak di antaranya terdiri dari industri-industri dengan tujuan ekspor. Meskipun untuk sementara ini bagian terbesar dari produk-produk ekspor terdiri atas produk dengan nilai tambah rendah, dengan terus berlangsungnya perubahan struktur pembagian kerja internasional, diharapkan negara-negara Asia Tenggara mampu mendapatkan nilai tambah yang semakin besar dari produk eksportnya.

Untuk Indonesia dan Malaysia dengan kekayaan alam yang relatif berlimpah, suatu strategi industrialisasi ganda adalah yang paling tepat. Ini dapat dicapai melalui, pertama, industri-industri berbasis sumberdaya alam yang menghasilkan bahan baku untuk pengolahan berikutnya. Industri-industri semacam itu masih menawarkan pertumbuhan yang memadai. Kedua, melalui industri-industri yang mencerminkan posisi negara-negara tersebut dalam pembagian kerja internasional yaitu industri yang menghasilkan produk-produk konsumsi seperti tekstil dan pakaian jadi, elektronika, berbagai alat rumah tangga, mesin-mesin sederhana, barang kerajinan dan lain-lain. Industri-industri ini dapat menyumbang nilai tambah yang lebih besar serta memberikan kesempatan kerja.



Untuk Thailand dan Filipina--disebabkan keterbatasan sumberdaya alam--pertumbuhan ekonomi dan penciptaan kesempatan kerja perlu diletakkan di atas industri-industri yang berorientasi ekspor yang menghasilkan produk-produk konsumsi. Thailand telah terbukti berhasil dalam mengembangkan industri semacam itu. Ke dua negara tersebut perlu lebih intensif dalam strategi tunggal industrialisasi, sambil pada waktu yang sama mengatasi masalah unik mereka: utang luar negeri dan ketidakstabilan politik (Filipina) dan rendahnya pendidikan (Thailand).

Disebabkan adanya persamaan dalam strategi yang ditempuh, sangat mungkin bahwa negara-negara Asia Tenggara akan saling berkompetisi dalam perdagangan internasional. Semangat ASEAN sebenarnya dapat menjadi landasan untuk bekerja sama dalam menghadapi pasar dan kepentingan politik internasional, juga untuk membangun industri-industri yang saling melengkapi di antara negara-negara ASEAN. Meskipun kerjasama tersebut masih perlu banyak dikembangkan, dengan total penduduk sebanyak 300 juta dan sumberdaya alam yang relatif berlimpah, pembentukan ekonomi regional yang dinamis adalah sangat mungkin. Hal ini dapat didorong dengan menciptakan semacam pembagian kerja

regional--karena perbedaan-perbedaan dalam potensi dan kekuatan industrialisasi telah ada--dan pasar bersama yang mendorong arus pertukaran di antara negara-negara ASEAN. Integrasi ekonomi ASEAN dipandang akan memberikan manfaat yang lebih besar bagi wilayah ini.

Industrialisasi di Asia Tenggara adalah juga isu regional yang dipengaruhi oleh hubungan-hubungan internasional maupun regional. Meskipun urbanisasi juga dipengaruhi oleh investasi asing melalui karakteristik dan lokasi investasi, umumnya urbanisasi adalah isu nasional. Primasi perkotaan di Thailand dan Filipina--dan dalam tingkat yang lebih rendah Indonesia--memerlukan koreksi lebih jauh, karena itu menggambarkan ketidakseimbangan pembangunan dan berperan dalam menciptakan ketidakefisienan. Sangat penting bagi pemerintah di negara-negara tersebut untuk menciptakan insentif untuk menyebarkan pembangunan dan industrialisasi khususnya. Investasi yang diarahkan ke pedesaan ataupun kota-kota kecil/menengah dapat memainkan peranan penting dalam menciptakan pembangunan yang lebih seimbang secara spasial. Kebijakan-kebijaksanaan semacam itu nampaknya akan memperoleh dukungan luas di negara-negara yang sebagian besar penduduknya hidup di pedesaan. \*\*\*

#### DAFTAR PUSTAKA

- Edgren, G. **Restructuring, Employment and Industrial Relation : adjustment issues in Asian industries**. Geneva : International Labour Office, 1989.
- Forbes, D. and N. Thrift. "International impacts on the Urbanization Process in the Asian Region : a review". H.67-87 dalam R.J. Fuchs; G.J. Jones dan E.M. Pernia (ed.). *Urbanization and Urban Policies in Pacific Asia*. Boulder : Westview Press, 1987.
- Fuchs, R.J. and E.M. Pernia. "The Influence of Foreign Direct Investment on Spatial Concentration." H.387-410 dalam F.J. Costa; A.K. Dutt; L.J.K. Ma; A.G. Noble (ed.). *Urbanization in Asia: spatial dimension and policy issues*. Honolulu: University Hawaii Press, 1989.
- Hara, Y. "Future Directions in ASEAN's Economic Development". *Asian Journal of Economic and Social Studies* No.3: 68-74, 1984.
- Hiemenz, U. "Growth and Efficiency of Small and Medium Industries in ASEAN Countries". *Asian Development Review*: 101-118, 1983.
- Jha, S.C. "Rural Development in Asia : issue and perspective". *Asian Development Review* No.5: 84-93, 1987.
- LaRosa, F. *An Analysis of Urban Primacy : Reasserting the Need for National Spatial Planning in Developing Countries*. Unpublished Ph.D. Dissertation, Department of Urban and Regional Planning, Florida State University, 1990.
- Lo, F.C. dan K. Salih. "Structural Change and Spatial Transformation: review of urbanization in Asia, 1960-1980". H.38-64 dalam R.J. Fuchs; G.W. Jones; dan E.M. Pernia (ed.). *Urbanization and Urban Policies in Pacific Asia*. Boulder: Westview Press, 1987.
- McGee, T.G. "Urban System, Labour Markets and the Urbanization Process in Southeast Asia: research priorities for government policy". H.115-138 dalam R.P. Misra. *Regional Development*, Meruzen Asia, 1982.
- Roe, T. dan M. Shane. "Export Performance, Marketing Services and the Technological Characteristic of the Malaysia Industrial Sector". *Journal of Developing Areas* No.13: 175-189, 1979.
- United Nations. *Statistical Yearbook for Asia and the Pacific 1988*. Bangkok, 1988.
- Wong, J. "ASEAN's Experiences in Regional Cooperation". *Asian Development Review* No. 3: 79 - 98, 1985.
- World Bank, *World Development Report 1988*. New York : Oxford University Press, 1988.