

STRUKTUR DAN KINERJA INDUSTRI BESI DAN BAJA INDONESIA TIDAK SEKUAT DAN SEKOKOH NAMANYA

P. Eko Prasetyo

Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Semarang
email: prasetyo.dr.eko@gmail.com

ABSTRACT

The existence of iron and steel industry occupy vital role in the development process and become strategically for the progress of a nation, because almost all metal equipment that are used by people made of steel. This research is aim to study structure and performance also competitive power of Indonesian national iron and steel industry that is below the note and not as firm as the name. This study endured by the way of literature research based from the primary data of BPS during the last five years that was since years 2004 until the beginning of year 2010. Based on the result of the research it is concluded that structure and performance of Indonesian iron and steel industry are still weak contradictive. The main reason that faced by this industry is the high import dependencies of raw material, especially at head steel industry. The low level of consumption per capita that at 33 kg per capita cannot be fulfilled by the level of national production that always under the level of the consumption, with the result that this lag must be fulfilled with import. The next consequence, national iron and industry are not become standalone and low at competition power, with the result that the problem of consumption that always be bigger than the production become more dependent at the condition of world iron and steel market. Because the lack of raw material, and the international price of raw material highly increased. In the other side, the chaos at the industry cannot be released from the uncertain policy of the government during the time, with the result that national iron and steel industry's structure can't stand alone and their competitive power are low. For that reason, investment policy to support this industry and local resource wielding are very strategic opportunity to build self-employment and performance of iron and steel industry competitive power including related industry and the lower at Indonesia recently and the future.

Keywords: *Structure of iron and steel industry, performance productivity, and competitive power of the industry, investment policy and local resources.*

PENDAHULUAN

Salah satu indikator kuat dan tidaknya perekonomian suatu negara di dunia pada saat ini dan ke depan dapat dilihat dari kekuatan dan kekokohan dari struktur dan kinerja industri besi dan baja yang dimiliki oleh suatu negara yang bersangkutan. Sebagai salah satu contohnya adalah China, pada awal abad ke-21 saat ini China adalah produsen terbesar industri besi dan baja dunia, sehingga pantas jika kondisi kekuatan dan kemampuan pergerakan perekonomian China pada saat ini dan ke depan tak dapat diragukan. Jika sebelum abad ke-18 raksasa ekonomi dunia ada di negara-negara Eropa, dan abad 20 di Amerika, maka nampaknya China adalah calon raksasa baru yang akan menguasai dunia di abad ke 21 ini.

Dalam proses pembangunan, keberadaan industri besi dan baja memegang peranan vital. Karena besi dan baja merupakan material logam yang memegang peranan sangat penting dalam peradaban atau kehidupan manusia. Karena besi dan baja merupakan bahan utama industri manufaktur dan pembangunan infrastruktur, serta hampir 95% lebih peralatan logam yang digunakan manusia berasal dari bahan baku besi dan baja ini. Atas perannya yang sangat penting tersebut, maka keberadaan industri besi dan baja menjadi sangat strategis untuk memacu kemajuan dan kemakmuran suatu negara. Karena itu, sejalan dengan peningkatan pembangunan sektor industri dan makin intensifnya pembangunan; infrastruktur, listrik, peralatan pabrik, transportasi, pertahanan, peralatan rumah tangga, perumahan dan perangkat telekomu-

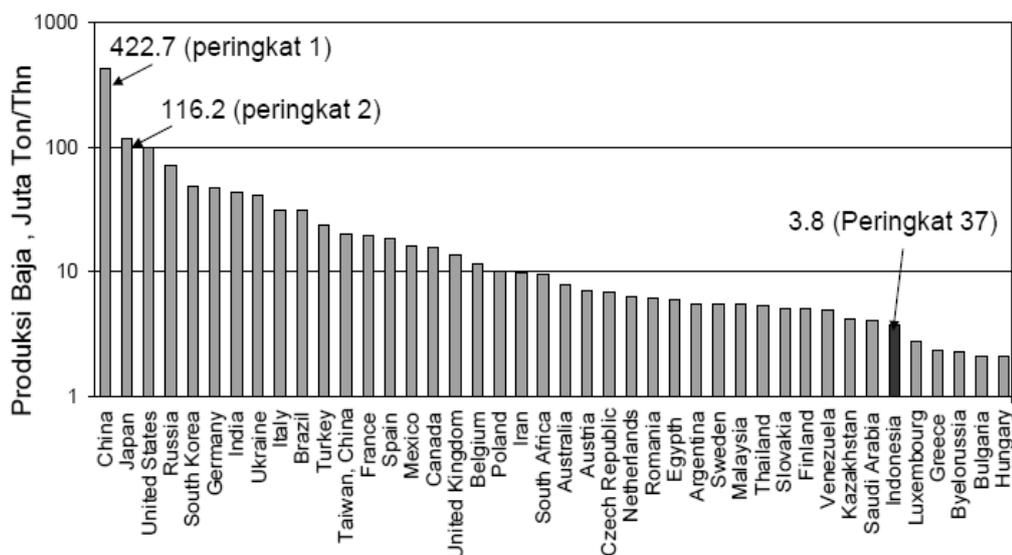
nikasi di Indonesia, maka kebutuhan akan produk besi dan baja nasional akan terus mengalami peningkatan yang signifikan.

Pokok permasalahannya adalah bagaimana dengan kondisi industri besi dan baja nasional di Indonesia, khususnya bagaimana struktur dan kinerja industri besi dan baja Indonesia. Apakah memiliki struktur industri yang kokoh dan memiliki kinerja produktivitas serta daya saing yang kuat dan sekokoh namanya. Nampaknya, dalam kurun waktu sepuluh tahun terakhir ini, kondisi struktur dan kinerja industri besi dan baja masih memprihatinkan, karena belum menunjukkan kinerja produktivitas dan daya saing yang membanggakan. Dalam percaturan bisnis perbajaan global, kinerja daya saing produksi baja Indonesia menempati peringkat 37 dengan indeks konsumsi yang tergolong relatif rendah yaitu hanya sekitar 33 kg per kapita per tahun (lihat gambar 1). Ironisnya, meski bangsa ini memiliki sejumlah besar sumber daya alam (SDA) yang bisa menjadi andalan, namun pemanfaatannya masih kurang optimal dan potensinya lebih besar dikuasai perusahaan asing. Karena itu, diperlukan kebijakan pemerintah yang strategis untuk memberdayakan industri besi dan baja nasional serta untuk memperbaiki sejumlah iklim investasi untuk mendorong daya saing industri tersebut.

Untuk menjadikan industri besi dan baja nasional mampu berperan dalam memajukan dan mensejahterakan bangsa Indonesia, maka perlu

adanya industri baja yang lebih mandiri dan kompetitif. Pemberdayaan potensi sumber daya lokal terutama bijih besi dan sumber daya energi merupakan salah satu peluang strategis untuk membangun fundamental kemandirian dan daya saing industri baja nasional. Karena itu, setiap negara khususnya Indonesia harus melindungi industri besi dan baja agar tetap eksis dan berkembang. Misalkan China, adalah sangat memperhatikan terhadap keberadaan industri besi dan baja di dalam negerinya. Pada saat ini, China adalah negara produsen baja terbesar di dunia yang mampu menguasai lebih dari 34% produksi baja dunia sejak pada tahun 2006 hingga sekarang. Meskipun, China telah menjadi produsen terbesar dunia, ia masih tetap merasa perlu terus untuk memberikan berbagai insentif bagi industri besi dan bajanya. Berkat berbagai kebijakan insentif ini, maka biaya produksi (*production cost*) industri ini bisa menjadi lebih murah, sehingga industri besi dan baja dari China menjadi lebih rentan terkena tuduhan dumping di mana produk besi dan baja China tersebut dipasarkan termasuk di Indonesia.

Pada saat ini, pokok masalah yang lebih serius adalah konsumsi besi dan baja di Indonesia masih sangat rendah, yakni hanya sekitar 33 kg perkapita, dan masih di bawah konsumsi negara-negara di Asia Tenggara. Selain itu, pada saat ini tingkat produksi besi dan baja nasional Indonesia juga belum mampu memenuhi seluruh kebutuhan besi dan baja nasional. Misalkan, pada Tahun 2006, kebutuhan baja



Gambar 1. Peringkat Produk Baja Indonesia

nasional untuk jenis *crude steel*, HCR, dan CRC, masing-masing sebesar; 5,42 juta ton, 3,33 juta ton, dan 1,44 juta ton. Sementara itu, produksinya baru hanya sebesar 3,46 juta ton (*crude steel*), 2,82 juta ton (HRC) serta 0,92 juta ton (CRC). Karena itu, Indonesia harus mengimpor produk besi dan baja dari luar negeri terutama dari China dan India. Padahal produknya belum tentu sekualitas produk dari Krakatau Steel (KS) dan industri besi baja dalam negeri lainnya.

Dampak dari mudahnya impor bagi produk baja dari luar negeri masuk ke Indonesia, maka pada saat ini industri baja domestik Indonesia banyak yang bangkrut akibat kalah bersaing dengan produk serupa dari negara lain, khususnya China. Indikasi kebangkrutan pada tahun 2009 adalah ditandai dengan adanya PHK besar-besaran dari Industri besi dan baja di Indonesia serta telah ditutupnya sekitar 30% perusahaan baja di dalam negeri dalam kurun waktu kurang dari lima tahun terakhir ini. Pada saat artikel ini ditulis, kondisi struktur industri KS sebagai salah satu industri besi-baja terbesar di Indonesia sedang mengalami masalah kerapuhan dan rentan terhadap kebangkrutan, akibat masalah kekurangan modal. Artinya, berbagai permasalahan industri baja tersebut cukup fundamental sehingga harus segera ditangani secara lebih serius agar multiplier efek negatif dari keberadaan industri besi baja nasional tidak berkepanjangan.

Berdasarkan fenomena di atas, sebenarnya merupakan peluang sekaligus tantangan bagi tumbuh dan berkembangnya industri besi dan baja nasional, maka produksi industri besi dan baja harus dapat ditingkatkan dan diberikan berbagai kebijakan intensif, termasuk perlindungan melalui peningkatan tarif impor, sehingga keberadaan industri besi dan baja Indonesia dapat tetap eksis dan mampu bersaing dengan Industri baja dari luar negeri. Permasalahan mendasar yang masih perlu terus dikaji lebih mendalam adalah mampu dan seriuskah Indonesia menangani Industri besi baja ini. Kebijakan apa saja yang harus dilakukan agar keberadaan industri besi baja nasional memiliki kemandirian serta kinerja produktivitas dan daya saing yang tangguh.

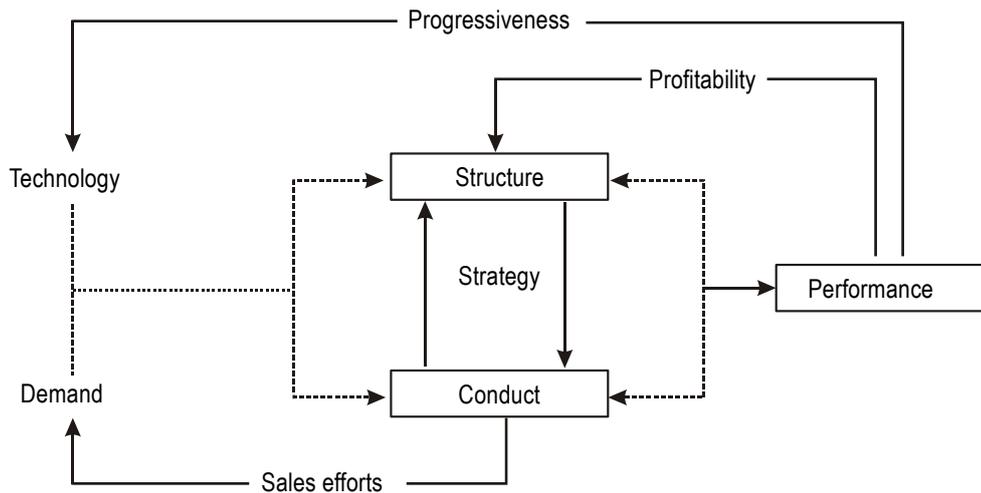
Tujuan kajian dalam artikel ini adalah untuk mengkaji struktur dan kinerja industri besi baja khusus untuk menjelaskan struktur pasar industri

dan kinerja produktivitas serta kinerja daya saing industri besi baja Indonesia termasuk kebijakan yang dilakukan pemerintah selama ini. Secara khusus, tujuan artikel ini ingin menjelaskan tingkat produksi, konsumsi, ekspor, dan impor serta tingkat investasi di sektor industri besi dan baja ini beserta kemampuan kebijakan pemerintah selama kurun waktu lima tahun terakhir ini dalam menangani permasalahan yang dihadapi oleh industri besi dan baja nasional Indonesia. Sementara itu, kinerja produktivitas yang dimaksud dalam artikel ini adalah untuk mengukur tingkat output produksi besi baja yang dapat dihasilkan dan kualitas output per unit input sumber daya energi bahan baku yang digunakan. Produktivitas ini dapat pula berarti pengurangan selisih tingkat konsumsi dan tingkat produksi yang dihasilkan. Sedangkan, kinerja daya saing yang dimaksud adalah daya saing lokal maupun daya saing internasional.

LANDASAN TEORI

Dalam teori ekonomi industri khususnya dalam teori organisasi industri, telah dijelaskan hubungan serta pengaruhnya antara *structure-conduct* dan *performance*, (Shepherd, 1990, Krouse, 1990, Hasibuan, 1994, Martin, 1994, Jaya, 2001, dan Kuncoro, 2003). Selain itu, juga telah dijelaskan tentang teori kluster industri berdasarkan Sistem Informasi Geografis (SIG). Namun demikian, dalam artikel ini hanya akan dikaji tentang struktur dan kinerja pada kasus industri besi dan baja di Indonesia dengan menggunakan pendekatan teori organisasi industri, khususnya teori Shepherd (1990) serta Martin (1994) dan kluster industri Kuncoro (2003).

Tanpa mengesampingkan analisis perilaku industri (*conduct industry*), maka dalam kajian pada artikel ini lebih difokuskan pembahasannya berdasarkan kajian teori struktur industri (*structure industry*) dan kinerja industri (*performance industry*). Berdasarkan tujuan dalam artikel ini, maka struktur dan kinerja industri yang dimaksud dapat pula dimaknai sebagai struktur pasar industri dan kinerja pasar industri. Sedangkan garis besar kajian struktur dan kinerja industri yang dimaksud dapat dilihat seperti pada gambar-2 di bawah ini.



Sumber: Stephen Martin (1994, 7)

Gambar 2. The interactive structure-conduct-performance market framework

Biji besi dan baja merupakan material logam yang memegang peranan sangat penting dalam kehidupan manusia di dunia ini, sehingga semakin maju tingkat pembangunan berarti semakin banyak dibutuhkan sumber daya besi dan baja dalam proses pembangunan tersebut. Dengan kata lain, semakin maju pembangunan suatu negara semakin banyak dibutuhkan produk besi dan baja sebagai sumber daya pembangunannya. Dengan demikian, untuk menjadikan industri baja nasional mampu berperan dalam memajukan dan mensejahterakan bangsa Indonesia, maka diperlukan adanya industri besi dan baja yang lebih mandiri dan kompetitif serta memiliki daya saing yang tangguh. Karena daya saing industri besi baja yang buruk menyebabkan sebuah perekonomian sangat rentan terhadap gejala eksternal dan mudah didera krisis yang berkepanjangan. Sebaliknya, fundamental perekonomian suatu negara yang baik yang bertumpu pada kemandirian dan kemampuan daya saing industri besi baja, akan lebih mampu segera pulih dari krisis bahkan bangkit kembali untuk menjadi perekonomian yang tangguh dan terhormat.

Sebagai contoh, jika konsumsi besi dan baja di suatu negara dapat mencapai 100kg per kapita, maka tingkat pertumbuhan ekonominya bisa mencapai 7% per tahun dengan lebih mudah. Artinya, tingginya pertumbuhan ekonomi tersebut dapat dicapai dengan lebih mudah karena didorong oleh kegiatan investasi dan pembangunan infrastruktur di negara tersebut, di mana komponen besi dan baja

berperan menjadi penopang utamanya yang sangat fundamental dan substansioanal dalam proses pembangunan tersebut. Persoalannya adalah apakah Indonesia sudah mencapai tingkat konsumsi besi dan baja sebesar itu?

Hasil penelitian sebelumnya yang berkaitan dengan permasalahan ini telah dilakukan oleh IISI (2005). Hasil riset terakhir dari *International Iron and Steel Institute* (IISI) atau Institute Besi dan Baja Internasional (IBBI) dan laporan *Steel Statistical Yearbook, 2004 and KS analysis* menyebutkan bahwa tingkat konsumsi baja nasional Indonesia pada tahun 2004 baru mencapai 24,4 kg per kapita. Pada tahun berikutnya (2005) tingkat konsumsi baja nasional hanya naik tipis menjadi 26,2 kg per kapita. Selanjutnya, pada tahun 2006 tingkat konsumsi besi baja nasional Indonesia hanya sebesar 33 kg per kapita, (lihat tabel-1). Angka tersebut masih jauh di bawah konsumsi negara pesaing terdekat di Asean yakni seperti; Singapura (691 kg per kapita), Malaysia (279 kg per kapita), Thailand (204 kg per

Tabel 1. Konsumsi Baja Per Kapita (2006)

No.	Negara	Konsumsi Kg per Kapita
1	Indonesia	32,9
2	Philipina	35,8
3	Vietnam	65,9
4	Thailan	204
5	Malaysia	278,9
6	Singapura	691

Sumber: Republika, 13 Desember, 2007, Rubik, hal. 15

kapita), Vietnam (66 kg per kapita), bahkan Filipina (36 kg per kapita).

Data pada tabel-1 ini menunjukkan bahwa tingkat konsumsi besi baja Indonesia pada dasarnya masih rendah. Dengan kata lain, lambannya pertumbuhan ekonomi yang terjadi belakangan ini merupakan salah satu penyebab utama lemahnya konsumsi produk besi dan baja. Fenomena lemahnya kinerja konsumsi dan kinerja produksi besi baja nasional Indonesia saat ini telah diakui oleh pemerintah, bahkan Dirjen Industri Logam Mesin Tekstil dan Aneka Departemen Perindustrian Ansari Bukhari dalam makalahnya pada seminar Produksi Baja, Dumping dan Peranan Pemerintah dalam Persaingan Pasar Bebas yang diselenggarakan Pusat Pengembangan Manajemen Tunas 17 Januari 2009 lalu, menilai industri baja nasional 'jalan di tempat.' Hal itu dimungkinkan karena sejumlah persoalan yang telah lama menyelimuti industri besi dan baja hingga sekarang tidak kunjung terselesaikan.

Berbagai persoalan tersebut sebenarnya tidak hanya permasalahan dumping yang pernah dilakukan oleh sejumlah negara produsen besar, tetapi juga meliputi masalah hambatan nontarif yang masih lemah dan semakin maraknya penjualan besi baja ilegal atau slundupan. Dampak berikutnya dari berbagai persoalan tersebut justru menyebabkan produksi besi baja nasional hingga saat ini hanya berkisar pada angka 6 juta ton saja per tahun. Produksi sebesar 6 juta ton ini jelas masih jauh di bawah pencapaian produksi di negara Thailand yang telah mencapai sekitar 11 hingga 12 juta ton per tahun.

Pada dasarnya, berbagai upaya telah dilakukan untuk mengembangkan industri besi baja nasional Indonesia, antara lain dengan cara meningkatkan kapasitas terpasang pabrik dari 53% pada 2004 menjadi 56,3% (2006). Selain itu telah dilakukan penambahan tenaga kerja dari 74.276 orang pada 2004 menjadi 74.871 (2005) dan 76.272 orang (2006). Namun demikian, berbagai upaya pemerintah tersebut belum menjadi solusi terbaik untuk membuat industri besi dan baja nasional Indonesia dapat meningkat lebih besar. Sebab industri padat modal ini masih terus menghadapi kenyataan ketergantungan impor bijih besi (pellet) sebagai bahan baku utama untuk memproduksi baja.

Berdasarkan data kajian pustaka nampak bahwa dampak berikutnya dari keterbatasan bahan baku bijih besi ini maka kinerja daya saing industri baja selama kurun waktu sepuluh tahun terakhir ini masih tetap memprihatinkan. Ironisnya, meski bangsa ini memiliki sejumlah besar sumber daya alam (SDA) yang bisa menjadi andalan, namun pemanfaatannya masih belum optimal dan potensinya lebih besar masih dikuasai perusahaan asing. Karena itu, pemerintah harus segera memperbaiki sejumlah iklim investasi yang kondusif untuk mendongkrak daya saing.

Persoalan industri besi baja nasional tersebut diperkuat dari hasil penelitian survei *Growth Competitiveness Index* sebelumnya yang dilakukan oleh *World Economic Forum* (WEF, 2008) dan diperkuat oleh ranking of the world competitiveness (2008). Berdasarkan hasil penelitian tersebut, daya saing Indonesia berada pada peringkat 51 dari 55 negara yang disurvei. Namun demikian, untuk dapat membangkitkan kinerja daya saing ini bukanlah sederhana. Karena itu, peningkatan daya saing ini harus ditunjang dengan industrial base yang tangguh yakni industri besi dan baja yang mandiri, kuat, dan tangguh serta memiliki kinerja produktivitas dan daya saing yang handal dan profesional.

Secara teori ekonomi energi, kinerja industri besi dan baja yang masih rendah ini dapat disebabkan oleh beberapa faktor misalkan; kelangkaan sumber daya bahan baku, struktur industri yang lemah dan belum utuh, kondisi mesin atau peralatan yang sudah tua dan tidak produktif, tingkat skala produksi yang terbatas, tingkat efisiensi yang rendah, serta penyebaran industri yang tidak merata dan tidak fisibel. Selain itu, dari sisi eksternal dapat disebabkan oleh tarif pajak yang tidak kompetitif, kebijakan dumping, krisis energi dan listrik, ketergantungan impor yang masih tinggi, kenaikan harga bahan baku internasional yang terus meroket, pembangunan infrastruktur yang rendah, termasuk penerapan FTA ASEAN-China, sebenarnya merupakan ancaman bagi industri besi baja nasional Indonesia.

Berdasarkan hasil kajian empiris beberapa tahun terakhir, terutama sejak tahun 2002 hingga saat ini, krisis yang terjadi pada industri besi-baja dikuwatirkan dapat berdampak buruk bagi perekonomian nasional Indonesia. Proyek-proyek pemba-

ngunan yang diharapkan sebagai pemacau utama pertumbuhan ekonomi seperti infrastruktur dan properti bisa terhenti, industri otomotif terancam, dan masih banyak lagi dampaknya. Upaya pemerintah menghapus bea masuk impor memang dapat membuat harga besi-baja sedikit menurun, tetapi belum menyelesaikan masalah utamanya: kelangkaan akibat meningkatnya permintaan baja oleh China selama beberapa tahun terakhir hingga akhir tahun 2008 pernah menggoncang kondisi industri baja dunia dan Indonesia. Negeri Tirai Bambu itu ibarat raksasa lapar, yang melahap baik bahan baku baja, baja lembaran (*slab*), besi bekas (*scrap*), baja lembaran canai panas (*hot rolled coil*, HRC), dan baja lembaran canai dingin (*cold rolled coil*, CRC). Dampaknya, pembangunan infrastruktur yang besar-besaran di sana yang membuat pertumbuhan ekonomi negeri itu semakin melejit sampai 10%, dan bahkan sebagai salah satu yang pertumbuhannya tetap positif dan terbesar ketika dilanda krisis global akhir 2008-2009.

Sejak tahun 2002 hingga sekarang, kebutuhan konsumsi industri besi-baja di Indonesia selalu lebih tinggi daripada kemampuan produksi. Sebenarnya, permasalahan ini sangat menguntungkan bagi industri besi-baja Indonesia. Selain itu, total volume produksi besi-baja di beberapa negara produsen utama untuk tahun 2002 baru mencapai 531,21 juta ton. Jadi, jauh di bawah tingkat konsumsinya. China adalah produsen dan sekaligus konsumen utama besi-baja dunia. Dengan tingginya permintaan domestik, maka seluruh produksi besi-baja China bakal diserap oleh pasar lokal. Jika kondisi pasar dunia sudah sedemikian rupa, mampukah industri baja dalam negeri melayani kebutuhan domestik? Tantangan terbesar industri baja dunia adalah negara raksasa produsen baja, seperti China, Jepang, Amerika Serikat (AS), dan Rusia.

Sedangkan, menurut Menperidag (Fahmi Idris, 2009) strategi pembangunan industri ke depan perlu memperhatikan kecenderungan pemikiran-pemikiran baru dalam konsep penciptaan daya saing yang terus berkembang sangat dinamis. Konsep penciptaan daya saing internasional yang dominan pada saat ini masing-masing adalah, pertama, *knowledge based economy* atau ekonomi berbasis pengetahuan; dan kedua, *resource-based economy* atau ekonomi berbasis sumber daya baik alam maupun

manusia. Argumentasi pemikiran strategis tersebut adalah bahwa dunia saat ini dan ke depan sedang berkembang sangat dinamis dan menuju perubahan, maka kita harus mengikuti perubahan jaman yakni dunia sedang berubah dari masyarakat industri (*industrial society*) menuju masyarakat berpengetahuan (*knowledge society*) dan dari ekonomi industri (*industrial economy*) menuju ke ekonomi berbasis pengetahuan (*knowledge-base economy*) dan ekonomi berbasis sumber daya alam maupun manusia yang berkualitas (*resource-base economy quality*).

Dalam kaitannya dengan konteks penelitian ini yang terkait dengan struktur dan daya saing industri besi dan baja nasional Indonesia, maka dasar pemikiran ini cukup bermanfaat untuk dijadikan dasar solusi yang strategis. Artinya, untuk membangun struktur dan kinerja industri besi dan baja nasional Indonesia secara kolektif, dengan mencermati modal dasar sumber daya lokal bangsa Indonesia, maka penggabungan dan perpaduan dua konsep tersebut di atas (*knowledge based economy* dan *resource-base economy quality*), mutlak untuk segera dilakukan guna mencapai *winning strategies for value creation*. Oleh karena itu, perpaduan dua konsep dasar teori ini yang digunakan sebagai pengukuran daya saing industri besi dan baja nasional serta untuk merumuskan rekomendasi rencana strategis kebijakan pemerintah. Argumentasi ini cukup beralasan karena struktur industri dan pemain baja di dunia pada saat ini cenderung sedang mengami konsolidasi ke dalam untuk menjadikan dirinya sebagai produsen baja terbesar di dunia, sebab dengan menjadikan negaranya sebagai industri besi baja terbesar dunia, maka ia akan dapat mengatur dunia ini bagaikan raja melalui *price maker*, (lihat gambar-1 dan tabel-1 di atas).

METODE PENELITIAN

Penelitian ini didesain dengan model penelitian kajian pustaka (*liberary research*). Untuk kepentingan analisis dibutuhkan data khususnya melalui data BPS dan berbagai intansi terkait termasuk (web). Teknik pengukuran struktur industri digunakan pendekatan konsentrasi industri terutama melalui pendekatan indeks *concentration ratio* (CR) dan indeks struktur pasar industri yang lainnya termasuk

indeks Bain dan indeks Herfindahl. Sedangkan, kinerja industri yang dimaksud terutama didekati dengan dimensi ukur tingkat produktivitas serta daya saing industri. Sumber data yang digunakan sebagai informasi pengukuran struktur dan kinerja industri ini didasarkan pada kondisi tingkat; konsumsi, produksi, investasi, ekspor dan impor serta produktivitas, efisiensi dan elastisitas produksi dan konsumsi.

Untuk menganalisis struktur dan kinerja daya saing industri besi baja nasional Indonesia maka dilakukan analisis CR khususnya CR₄ dan CR₈ serta alat analisis kinerja industri yang dilihat berdasarkan pertumbuhan output dan nilai tambah; kontribusi industri besi baja terhadap industri manufaktur dari sisi tenaga kerja, unit usaha, dan nilai tambah yang dihasilkan; efisiensi; serta keuntungannya. Untuk melihat daya saing industri dilakukan dengan melihat kluster-kluster yang ada pada industri tersebut. Maka dalam penelitian ini dilakukan analisis kluster industri untuk melihat bagaimana kluster atau sebaran geografis industri logam dasar besi dan baja. Analisis kluster ini menggunakan alat analisis Sistem Informasi Geografis (SIG), skala, dan indeks *spesialisasi*. Jenis data yang digunakan adalah data sekunder time series tahun 2003-2010, sumber data utama diperoleh dari Badan Pusat Statistik, Krakatau Steel dan Kementerian Perindustrian Republik Indonesia.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kondisi Struktur Industri Besi-Baja Indonesia

Berdasarkan hasil penelitian struktur industri menunjukkan bahwa Industri besi baja nasional Indonesia adalah berbentuk oligopoli penuh dan ketat. Hasil penelitian menunjukkan bahwa struktur industri logam dasar besi dan baja Indonesia berdasarkan CR₄ adalah sebesar 72,25% sehingga tergolong oligopoli ketat dan berdasarkan CR₈ sebesar 91,15% sehingga dapat disebut oligopoli penuh. Jika dilihat dari kluster, hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa industri besi baja nasional Indonesia didominasi di Kabupaten Cilegon Propinsi Banten di daerah ini terdapat industri besi baja nasional Indonesia terbesar yang bernama Krakatau Steel (KS). Kemudian, baru mulai awal 2009 kluster ini menyebar ke Kalimantan Selatan.

Produk besi dan baja memang bukan barang mewah seperti emas. Namun, tanpa besi dan baja, maka suatu negara akan sulit untuk membangun dan

berkembang maju. Sebab, produk besi-baja merupakan salah satu produk industri yang cukup penting dan vital untuk mendukung pembangunan di dalam negeri. Artinya, jika suatu negara ingin berkembang lebih maju, maka harus mengembangkan industri besi dan baja di negaranya dengan baik. Oleh karena itu, kondisi produksi besi dan baja nasional Indonesia dari tahun 2004-2007 juga cukup mengalami perkembangan sekalipun masih kecil dan lambat. Khususnya, produk besi dan baja canai panas, perkembangan tingkat utilitesnya cukup lebih baik dibanding kinerja besi-baja kasar dan besi-baja canai dingin. (lihat Tabel-2).

Pada Tabel-2 nampak bahwa struktur konsumsi produk industri besi-baja Indonesia selalu lebih tinggi dibanding struktur produksinya. Konsumsi baja nasional yang cenderung naik, sekilas struktur ini menguntungkan untuk memacu produksi bagi industri besi-baja di dalam negeri. Karena, dengan terus meningkatnya konsumsi produk besi-baja ini per kapita yang masih rendah merupakan peluang sekaligus tantangan bagi industri besi-baja di Indonesia. Namun sayangnya, produksi tersebut tetap saja belum mampu mencukupi kebutuhan konsumsi dalam negeri, sehingga kekurangan ini harus terus diimpor. Artinya, sekalipun berkembang dari waktu ke waktu, maka akan tetap sulit memenuhi kebutuhan baja yang terus meningkat. Karena industri besi baja dalam negeri selalu mengamati kekurangan bahan baku biji besi sebagai bahan baku utamanya untuk memproduksi besi dan baja tersebut baik secara kualitas maupun kuantitasnya, sehingga bahan baku yang ada juga masih perlu diolah dengan teknologi padat modal. Padahal hampir sebagian besar industri besi-baja yang ada saat ini secara struktural sedang menghadapi kekurangan banyak modal, sehingga kenaikan harga bahan baku dunia semakin menyulitkan struktur industri besi-baja nasional Indonesia. Selain itu, kebijakan pemerintah saat ini juga belum terintegrasi dengan berbagai masalah internal yang cukup rumit yang sedang dihadapi oleh berbagai industri besi-baja dalam negeri Indonesia yang pada saat ini banyak mengalami kekurangan bahan baku, rendahnya modal usaha dan tetap redahnya tingkat produksi.

Struktur dan kondisi kebutuhan industri besi dan baja nasional Indonesia saat ini masih sangat

Tabel 2. Kondisi Industri Besi dan Baja di Indonesia (dalam ton)

Kondisi	2004	2005	2006	2007
Besi-Baja Kasar:				
Produksi	3.717.049	2.728.528	3.804.504	4.159.923
Konsumsi	6.383.000	6.385.000	7.414.200	7.892.200
Ekspor	19.002	12.797	31.866	7.668
Impor	1.706.892	1.750.013	1.922.543	2.036.798
% Utilitas	58.2	58.4	51.3	52.7
Besi Canai Panas:				
Produksi	1.529.772	1.420.150	1.658.588	1.817.887
Konsumsi	2.207.648	2.172.522	1.946.127	2.596.498
Ekspor	194.834	176.795	280.458	93.040
Impor	872.710	929.267	567.997	871.652
% Utilitas	69.2	64.6	75.4	82.6
Besi Canai Dingin:				
Produksi	823.220	722.250	761.974	788.643
Konsumsi	1.202.404	1.336.246	1.105.405	1.416.060
Ekspor	183.641	97.895	166.250	91.870
Impor	562.824	711.891	509.682	719.287
% Utilitas	61	53.5	56.4	58.4

Sumber: Dirjen Industri Logam, Mesin dan Aneka, Departemen Perindustrian, 2008 (diolah).

rendah. Kebutuhan baja di Indonesia yang saat ini baru hanya sekitar 6 juta ton per tahun, dipasok dari dalam negeri hanya 4 juta ton dan sisanya sekitar 2 juta ton impor. Hal ini sangat ironis mengingat pasokan baja domestik kelebihan sampai 2,5 juta ton atau 50 persen dari produksi riil sekitar 4 juta ton per tahun. Kelebihan pasokan tersebut menyebabkan industri baja memasuki fase sangat rawan. Produk baja yang tidak terserap pasar, adalah jenis *long product* dan *flat product* segala ukuran. Tidak terserapnya pasokan baja domestik diakibatkan oleh: (a) rendahnya penyerapan baja pada proyek infrastruktur, (b) serbuan baja impor ilegal, dan (c) praktek dumping negara lain.

Proyek infrastruktur seharusnya mengutamakan produk baja nasional. Pemerintah berjanji akan segera mengeluarkan tata niaga impor baja. Dalam materi pokok tata niaga impor baja, disepakati bahwa impor baja hanya bisa dilakukan oleh importir produsen dan importir terdaftar. Ada 202 pos tarif yang dicantumkan dalam tata niaga tersebut. Impor baja yang diperketat adalah yang sudah diproduksi di Indonesia, misalnya baja lembaran canai panas atau *hot rolled coil* (HRC), baja lembaran atau *hot rolled plate* (HRP), dan besi beton. Tata niaga impor baja itu juga membatasi impor baja dilakukan di pelabuhan tertentu. Sedangkan, untuk jenis baja yang belum bisa diproduksi di Indonesia tidak diatur dalam tata niaga. Jenis baja yang harus diimpor adalah *stainless steel* atau baja untuk komponen otomotif. Menurut Menperin (Fahmi Idris), industri

otomotif nasional yang telah berkembang sejak 35 tahun lalu hingga sekarang masih harus mengandalkan pelat baja impor sebagai bahan baku utama. Karena itu, kebijakan pembangunan industri baja harus diprioritaskan.

Berdasarkan data Departemen Perindustrian, produksi nasional industri baja tahun 2008 sebesar 8,9 juta ton per tahun dengan tingkat utilisasi 59,8 persen. Namun, krisis ekonomi menyebabkan produksi baja kian turun, dari 4,16 juta ton menjadi 4,08 juta ton. Artinya, di saat krisis global tahun 2008, industri baja merupakan salah satu sektor industri yang terkena dampak krisis ekonomi global. Maraknya impor produk besi dan baja menyebabkan 14 pabrik paku bangkrut pada akhir tahun 2008. Pabrik-pabrik itu mengurangi produksi karena permintaan menurun. Tahun 2009 utilisasi pabrik besi dan baja cukup tinggi yakni 20-40 persen. <http://www.korantempo.com>, 20 Februari, 2009.

Sementara itu, tingkat produksi baja Indonesia melalui BUMN PT Krakatau Steel (KS) juga tidak lagi dapat diharapkan, karena sumbangan industri KS ini hanya sekitar 1-3 juta ton/tahun. Padahal kebutuhan dalam negeri sekitar 6-7 juta ton/tahun. Karena itu, harus ada upaya keras untuk mendongkrak industri yang sangat vital ini. Permasalahannya justru semakin kompleks, karena pada saat ini industri KS sebagai industri baja terbesar di Indonesia justru sedang banyak menghadapi masalah internal yang sangat rumit dan terancam kebangkrutan. Salah satu

pilihannya adalah apakah menerima investasi asing dari "si Raja Besi" dari India yakni Lakshmi Mittal, atau menghimpun dana melalui pasar saham untuk memperkuat PT KS ini, kedua pilihan ini juga masih rumit dan ketika artikel ini ditulis pemerintah belum mengambil keputusan ini.

Indikasinya ada kecenderungan untuk memilih perhimpunan dana demi memperkuat struktur pemodal-an KS melalui pasar modal. Artinya sebagian saham KS akan dijual ke publik. Namun demikian, jika ingin menyelamatkan industri KS dan tetap menjaga kewibawaan bangsa dan negara serta demi rakyat, sebaiknya melalui upaya patnersip saja dari pihak swasta yang besar yang ada di Indonesia dan jangan dijual ke pihak asing seperti PT Indosat. Sebab industri KS ini cukup strategis bagi pembangunan bangsa Indonesia ke depan. Jika PT KS sahamnya dijual ke pihak asing dengan harga yang tidak wajar, maka ini dapat berarti bunuh diri.

Salah satu solusi untuk mengatasi masalah kekurangan bahan baku tersebut sebenarnya selain menjual saham secara patnersip pada pihak swasta dalam negeri Indonesia, juga dapat dilakukan kebijakan secara integrasi ke hulu atau beraliansi dengan industri pemasok utama dalam negeri yang lain atau berintegrasi dengan industri besar di dunia, terutama kepada industri pemasok bahan baku terbesar di dunia seperti dengan Amerika, Australia, Korea atau bahkan dengan India dan China sendiri. China merupakan salah satu produsen bahan baku terbesar untuk industri besi dan baja, jadi volume importasi bahan baku dan penunjang untuk industri besi dan baja nasional banyak melakukan impor dari negara China. Karena, jika hal ini tidak dilakukan, justru kebijakan integrasi yang telah dilakukan oleh industri strategis di negar lain akan tetap mengancam pasokan biji besi berskala kecil seperti di Asia Tenggara termasuk di Indonesia. Artinya, daripada kita dimakan sebaiknya kita bergabung atau berintegrasi dengan yang mau memakan kita.

Kondisi Daya Saing Industri Besi-Baja Indonesia

Mengapa industri besi-baja nasional Indonesia dengan jumlah penduduk yang sangat besar, produksi bajanya hanya baru mencapai 3,8 juta ton per tahun, atau hanya 0,3% dari produksi baja dunia dan

juga tidak mampu mencukupi kebutuhan konsumsi dalam negeri? Idealnya produksi baja nasional Indonesia pada awal tahun 2010 saat ini adalah lebih besar dari 100 juta ton per tahun. Karena itu, kinerja daya saing industri besi-baja Indonesia harus segera ditingkatkan. Karena, salah satu indikator rendahnya proses pembangunan dan daya saing bangsa tercermin dalam rendahnya daya saing industri besi-baja nasional di negara yang bersangkutan. Persoalannya adalah mengapa kinerja daya saing produk industri besi-baja Indonesia tetap berdaya saing rendah dan tidak mandiri?

Permasalahan yang paling utama terjadi pada industri besi baja nasional Indonesia adalah, industri ini masih memiliki ketergantungan impor bahan baku yang sangat tinggi, terutama pada industri baja hulu, sehingga industri baja nasional Indonesia tidak mandiri dan sangat tergantung pada kondisi pasar baja dunia. Argumentasinya, karena industri besi baja nasional belum mampu menciptakan atau mengembangkan teknologi untuk pengolahan bijih besi lokal menjadi bahan mentah yang digunakan sebagai bahan baku untuk industri besi baja tersebut. Isu terjadinya kelangkaan bahan baku besi baja yang menyebabkan kenaikan harga bahan baku dunia pada tahun 2003 menyebabkan kinerja pertumbuhan output dan nilai tambah industri baja Indonesia menjadi negatif pula.

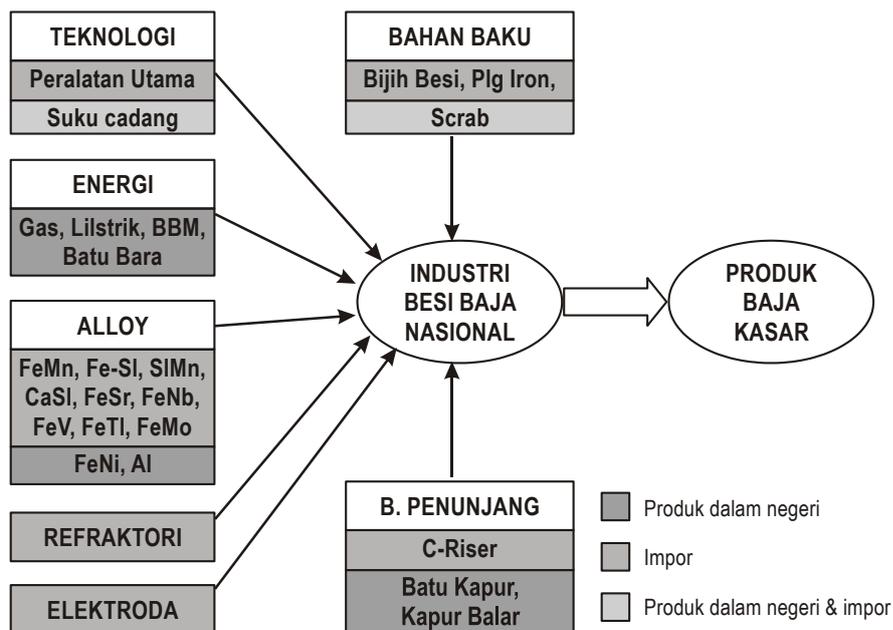
Kemudian, pada tahun akhir 2008 terjadi krisis global, dan sejak saat itu hingga awal tahun 2010 ini juga terjadi krisis baja dunia yang semakin besar, akibat adanya permintaan besi baja yang sangat besar dari negara-negara khususnya seperti China, Irak, dan Rusia. Negara-negara produsen baja terbesar dunia seperti China, Jepang, Amerika dan Rusia juga tidak mau mengekspor produknya dengan alasan digunakannya sendiri. Selain itu, Industri besi baja nasional Indonesia ini pun masih menggunakan sumber energi gas yang harganya semakin meningkat dalam proses produksinya padahal energi pasokan listrik juga terbatas, sehingga menyebabkan teknik pengolahannya pun menjadi kurang efisien. Berdasarkan permasalahan ini mencerminkan bahwa industri besi baja nasional Indonesia sangat dipengaruhi oleh kondisi pasar baja internasional sehingga jika sedikit saja terjadi guncangan perekonomian dunia yang menyebabkan terjadinya kenaikan harga bahan baku baja akan sangat berpengaruh buruk terhadap struktur dan kinerja industri besi baja nasional Indonesia.

Dampak multiplier efek dari keberadaan potensi bahan baku besi-baja di Indonesia yang masih rendah baik secara kualitas dan kuantitas, ternyata menjadi faktor utama rendahnya daya saing produksi besi-baja nasional Indonesia yang tidak sekuat dan sekokoh namanya. Rendahnya kualitas dan kuantitas bahan baku dalam negeri berdampak pada proses produksi yang harus dicampur terlebih dahulu dengan teknologi yang tinggi dan mahal sebelum diolah. Padahal persediaan modal dana terus semakin menipis akibat terus meningkatnya harga bahan baku internasional yang berkualitas dari tahun ketahun belakangan ini. Padahal, kebijakan investasi untuk menambah modal usaha juga bukan merupakan hal yang mudah untuk segera dilakukan. Sementara itu, kebijakan pemerintah yang terintegrasi untuk membantu menyelesaikan permasalahan tersebut tidak segera dilakukan, "bahkan ada kesan membiarkan" seperti kasus indosat pada saat itu yang akhir penyelesaiannya dijual ke pihak asing dengan harga yang sangat murah. Inilah contoh buruk kebodohan bangsa Indonesia yang mungkin akan dapat terulang kembali.

Rendahnya potensi bahan baku berdampak kepada tetap rendahnya tingkat produksi yang pada gilirannya menjadi tetap rendahnya kinerja produktivitas dan daya saing industri besi baja nasional Indonesia dan juga tidak mandiri. Selanjutnya, hasil

penelitian menunjukkan bahwa biji besi yang ada di Indonesia sebagai bahan baku baja belum ekonomis untuk diolah, karena perlu teknologi yang padat modal untuk mengolahnya. Sementara itu, jumlahnya masih sedikit dan terpencar-pencar seperti di Kalimantan. Akibatnya, untuk dapat memenuhi kapasitas produksi, maka bahan baku tersebut lebih banyak diimpor (lihat gambar-3).

Dengan demikian, tantangan utama dan peluang untuk dapat membangun dan mengembangkan industri besi-baja nasional Indonesia agar memiliki kinerja daya saing yang kuat dan mandiri adalah masalah pengadaan bahan baku dan terbatasnya sumber energi listrik. Misalnya, bahan baku biji besi dan *scrap* hampir seluruhnya masih diimpor. Di sisi lain, ketersediaan energi listrik nasional saat ini masih sangat terbatas, sehingga industri besi-baja tidak dapat beroperasi secara optimal, yang secara langsung dapat mengakibatkan turunnya kinerja produktivitas dan kenaikan indeks biaya produksi dari waktu ke waktu. Sebenarnya, masih ada potensi keunggulan komparatif dari potensi geologi bahan-bahan tambang seperti; batu bara, gas alam, bijih mangan, nikel, krom kapur, dan dolomit yang selama ini belum didayagunakan oleh industri besi-baja nasional Indonesia, bahkan ironisnya, keberadaan sumber daya energi tersebut sekarang banyak yang diekspor. Potensi sumber



Gambar 3. Kebutuhan Material Bahan Baku dan Kemandirian Industri Baja Indonesia

daya tersebut seperti batu bara, gas alam, sinar matahari, air, nuklir dan sebagainya juga cukup potensial untuk sumber daya penggerak listrik sebagai sumber daya industri besi baja, sehingga listrik tidak hanya dijalankan dengan minyak saja. Namun, sumberdaya ini juga belum dioptimalkan penggunaannya, akibatnya tingkat kinerja produksi baja Indonesia masih tetap rendah dibanding tingkat konsumsinya.

Pada awal tahun 2010 ini, produksi besi baja Indonesia masih sangat tergantung pada bahan baku impor, sehingga daya saing industri baja nasional justru makin terkikis akibat pembengkakan biaya produksi, yang disertai dengan liberalisasi pasar Asean-China (ACFTA) dan defisit pasokan energi. Menurut Direktur Industri Logam Ditjen Industri Logam Mesin Tekstil dan Aneka Kementerian Perindustrian I Putu Suryawirawan menyatakan bahwa pada awal tahun 2010 ini sekitar 80% dari biaya produksi baja berasal dari bahan baku impor. Ia menegaskan bahwa "hampir semua kebutuhan bahan baku baja berupa material dasar, seperti bijih besi dan baja mentah, yakni slab dan billet yang sebagian besar masih diimpor dengan harga pasar," kata Putu dalam workshop Pendalaman Kebijakan Industri untuk Wartawan, Awal Maret 2010.

Selanjutnya, ketergantungan terhadap impor bahan baku itu menyebabkan produk hilir yang diolah dari slab (bahan baku untuk baja lembaran) dan billet (bahan baku baja lonjoran) sulit bersaing dengan produk baja impor. Berdasarkan catatan Kementerian, volume knpor material dasar baja pada 2007 mencapai 1,85 juta ton senilai US\$657,6 juta. Impor tersebut melonjak menjadi 2,7 juta ton senilai US\$1,47 miliar pada 2008 dan sempat menyusut pada 2009 akibat krisis global menjadi 1,89 juta ton

senilai US\$639,7 juta. Sementara itu, nilai impor baja mentah pada 2007 mencapai 2 juta ton atau senilai US\$1,1 miliar. Pada 2008 nilai itu melonjak menjadi US\$2,1 miliar atau sebesar 2,6 juta ton. Namun demikian, impor sempat menyusut pada 2009 menjadi 2,1 juta ton senilai US\$933,2 juta. Ironisnya, industri hulu justru mengimpor hampir 100% dari kebutuhan bahan baku penting itu dengan harga yang tinggi. Hal ini semestinya dapat berarti jika industri ini bisa memperoleh bahan baku lebih murah, tentu daya saing bisa ditingkatkan. Misalkan, salah satu caranya adalah dengan cara meningkatkan investasi.

Selain itu, pada awal tahun 2010 ini justru industri baja dihadapkan pada dampak ACFTA. Kerja sama ini bisa semakin menekan daya saing produk hilir yang sebagian besar berbasis pasar lokal. Pasalnya, China masih mengenakan subsidi ekspor bagi sejumlah sektor manufaktur melalui skema rabat pajak nilai tambah ekspor, artinya; "skema subsidi ekspor ini justru bisa semakin mengikis daya saing industri baja nasional. Di sisi internal, penurunan daya saing juga dipicu oleh keterbatasan pasokan energi, seperti gas dan listrik. Pasokan gas dan listrik bagi industri baja hulu pada tahun 2010 ini terancam berkurang lebih dari separuh dari total kebutuhan pada industri ini.

Pada dasarnya, kinerja masih tetap rendahnya tingkat produksi industri baja nasional Indonesia juga dialami oleh beberapa negara di ASEAN dalam kurun waktu 10 tahun terakhir ini (Lihat Tabel-3). Pada tabel-3 tersebut nampak tingkat produksi baja di Indonesia paling tinggi, namun jika dikaitkan dengan jumlah penduduk Indonesia dibanding dengan negara anggota Asean lainnya justru Indonesia paling kecil. Masih tetap kecilnya tingkat

Tabel 3. Produksi dan Konsumsi Baja ASEAN 1998-2006

NEGARA	PRODUKSI, x1000T			KONSUMSI, x1000T		
	1998	2002	2006	1998	2002	2006
Indonesia	2.699	2.462	3.759	3.314	4.859	6.245
Malaysia	1.903	4.722	5.834	4.087	7.061	6.779
Philippines	884	550	558	2.977	3.735	3.141
Singapore	499	545	607	3.245	2.925	2.575
Thailand	1.814	2.538	5.210	3.827	9.988	13.416
Vietnam	306	409	1.400	2.046	4.489	5.821
Total	8.150	11.226	17.368	19.496	33.057	37.977

Sumber: PT Krakatau Steel, 2007

konsumsi produk baja per kapita ini mengindikasikan bahwa proses pembangunan bangsa Indonesia semakin jauh ketinggalan dengan negara-negara anggota Asean tersebut. Hal ini berarti dapat dinyatakan bahwa daya saing industri besi-baja nasional Indonesia juga tetap lebih rendah daripada daya saing industri besi-baja negara-negara Asean.

Secara umum, kondisi kinerja produktivitas dan daya saing produk baja nasional Indonesia masih tetap rendah dan bahkan semakin tertinggal serta kalah efisien jika dibanding dengan negara-negara lain termasuk Asean. Hasil kajian menunjukkan bahwa nilai utilitas kapasitas produksi industri besi-baja nasional Indonesia masih sangat rendah, rata-rata hanya sekitar 56%. Berbagai faktor yang menyebabkan masalah kondisi tersebut terjadi adalah; (a) industri penyedia bahan baku belum berkembang, (b) kurangnya ketersediaan dan meningkatnya harga energi industri baja hulu, (c) ketergantungan permanen industri baja nasional pada bahan baku impor, (d) rendahnya jumlah investasi pembangunan industri baja dan industri terkait turunannya, (e) rendahnya pertumbuhan konsumsi industri baja nasional, (f) rendahnya daya saing dari berbagai sisi yang lain (g) regulasi yang kurang efektif, sehingga perlu ada penataan kembali terutama dari sisi pengawasan, dan sebagainya.

Pada prinsipnya, kebutuhan baja nasional akan semakin terus meningkat sesuai dengan peningkatan pertumbuhan ekonomi dan jumlah penduduk. Pada tahun 2025 diproyeksikan konsumsi baja nasional Indonesia dapat mencapai 100 kg per kapita. Hal ini merupakan tantangan yang tidak mudah bagi industri besi-baja nasional Indonesia untuk dapat memenuhinya jika mengingat kondisi struktur dan kinerja industri tersebut masih rendah dan kekurangan bahan baku yang berkualitas. Oleh karena itu, sangat dibutuhkan kebijakan pemerintah yang sangat serius untuk mengatasi permasalahan tersebut. Sebab, dengan pada saat ini ada indikasi terjadinya deindustrialisasi di Indonesia, sehingga pemerintah sebagai pemegang regulator dan pemilik terbesar industri besi-baja KS harus segera turun tangan dengan benar, arif dan bijaksana. Selain itu, juga ada indikasi bahwa dengan semakin meningkatnya harga bahan baku dunia yang makin mahal, ada kecenderungan industri baja dunia mulai mengutamakan kebutuhan pasar negaranya masing-masing. Artinya,

kondisi industri baja dunia menjadi semakin sulit diprediksikan. Sebagai contoh, ketika tahun 2008 China sebagai tuan rumah Olimpiade, hampir sebagian besar bahan baku baja dunia tersedot ke China sejak beberapa tahun sebelumnya. Begitu juga yang terjadi di Irak, dampak pembangunan kembali infrastruktur Irak yang rusak akibat perang juga menjadi pesaing utama China dalam mengkonsumsi produk baja dunia.

Kondisi pasar baja internasional yang demikian, mau tidak mau juga berdampak terhadap industri baja nasional Indonesia yang masih tergantung kepada bahan baku dan produk baja impor. Karena, pokok permasalahan untuk mencari bahan baku besi-baja bukan hanya sulit, tetapi juga mahal harganya. Permasalahan ini menjadi semakin sulit dan kompleks karena tidak didukung pasokan bahan baku lokal yang cukup baik secara kualitas maupun kuantitas. Argumentasi lainnya adalah, karena negara produsen terbesar sekalipun seperti China juga akan melindungi industri baja nasionalnya. Misalkan China dan Malaysia masing-masing memberikan bea masuk HCR 39% dan 50%. Padahal di Indonesia, mengharapkan pedagang yang loyal terhadap produk domestik agaknya sangat mustahil dilakukan. Karena itu, perlu dilakukan harmonisasi tarif dari hulu ke hilir. Cara ini juga pernah dilakukan pada industri pipa baja di Indonesia (Prasetyo, 2006).

Berdasarkan Tabel-4, bahwa dari 11 jenis produk baja nampak telah terjadi peningkatan sekitar 1,07% sampai 12,50%, di mana kenaikan terkecil sebesar 1,07% terjadi pada jenis *Plate*, dan kenaikan terbesar sebesar 12,50 terjadi pada jenis *Tin Plate*. Walaupun demikian, masih ada 7 jenis produk besi dan baja yang masih mengalami penurunan hingga sampai sekitar 0,27%-20,86%, dan penurunan terbesar adalah jenis besi spon (20,86%) sedangkan penurunan terkecil adalah jenis produk HRC. Sementara itu, tingkat utilitas industri besi-baja nasional pada tahun 2008 juga meningkat sebesar 1,1% yakni dari 60,5% pada tahun 2007 menjadi 61,6% di tahun 2008.

Hasil penelitian menjelaskan lebih lanjut bahwa, penurunan tersebut banyak disebabkan oleh adanya perbaikan mesin-mesin produksi yang sudah tua, pemogokan buruh, dan tingginya persediaan produk tahun-tahun sebelumnya serta menurunnya permintaan dalam negeri akibat krisis. Sementara itu,

Tabel 4. Kapasitas Terpasang dan Produksi Industri Besi Baja Nasional Indonesia

No.	Kelompok Produk Industri	Kapasitas Terpasang 2008	Produksi		Perubahan (%)
			2007	2008	
1	Besi Spon	2.300.000	1.322.740	1.046.8191	- 20.86
2	Slap baja	1.850.000	1.364.550	1.381.007	1.21
3	Bilet/Ingot/Bloom	7.057.200	2.795.373	2.696.137	-3.55
4	Besi Beton/profil ringan	5.843.950	1.842.630	1.683.820	2.23
5	Batang kawat baja	1.390.000	919.562	839.101	-8.75
6	Profil berat (rolled)	250.000	256.279	237.241	-7.43
	HRC	2.200.000	1.817.887	1.801.950	-0.88
	Plate	920.000	826.049	834.915	1.07
7	HRC & Plate	3.120.000	2.643.936	2.636.865	-0.27
8	Pipa las lurus/spiral	2.243.000	642.832	637.050	-0.9
9	CRC/Sheet	1.350.000	788.643	802.900	1.81
10	BjLS/warna	1.200.000	329.509	336.850	2.23
11	Tin plate	130.000	98.670	111.004	12.5
Utilities			60.50%	61,6%	1,1

Sumber: Deperindag (diolah)

kecenderungan adanya peningkatan persediaan ini terutama disebabkan adanya kekwatiran pada harga sebelum naik, sehingga kenaikan terbesar ini hanya dapat dilihat dari meningkatnya produk Tin Plate (12,50%).

Kebijakan Program Pembangunan Industri Besi Baja dan Persoalannya

Kebijakan program pembangunan sektor industri manufaktur pada RPJMN (2004-2009) difokuskan untuk memperkuat struktur dan daya saing perekonomian Indonesia. Pembangunan industri ini sebenarnya merupakan bagian dari upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang mengacu kepada 3 pilar utama (*pro growth, pro job* dan *pro poor*). Namun demikian, industri besi baja sekarang dan ke depan masih menghadapi persoalan besar, yakni faktor eksternal terberat yang dihadapi industri ini adalah serbuan produk impor akibat kelebihan produksi baja internasional, khususnya dari China dan India. Surplus industri baja internasional ini sebenarnya telah terjadi sejak 2005 dan akan berlangsung hingga 2010. Kondisi kelebihan pasokan internasional ini sekilas menguntungkan kebutuhan baja Indonesia yang masih lebih besar tingkat konsumsinya daripada tingkat produksinya. Namun, di sisi lain justru mematikan industri baja nasional, karena harga produk besi-baja interna-

sional lebih murah daripada produk besi-baja nasional (dalam negeri Indonesia).

Dalam situasi pasar baja yang abnormal itu, perlindungan industri besi-baja dalam negeri dengan kebijakan *tariff barriers* saja sebenarnya tidak cukup, apalagi pengaturan tarif di Indonesia belum harmonis. Oleh karena itu, pemerintah harus segera menuntaskan masalah harmonisasi tarif bagi produk baja dari hulu hingga hilir terlebih dahulu. Kebijakan ini harus ditempuh agar tidak terjadi beban ganda bagi produsen baja, sekaligus untuk menekan harga di pasar domestik. Selanjutnya, agar industri baja nasional menjadi "percaya diri", maka pemerintah juga perlu menjaga eksistensi mereka dengan kebijakan perlindungan nontarif. Kebijakan non tarif ini misalkan ada keharusan penggunaan Standard Nasional Indonesia (SNI), ijin impor, anti dumping, subsidi atau *safeguard*, penguatan modal, dan sebagainya. Selain itu, juga perlu ada pengendalian kebijakan impor baja yang cenderung spekulatif dan merusak harga domestik, dan perlindungan terhadap *free trade area* (FTA) terutama dari serbuan China dan India.

Persoalan internal program pembangunan industri besi-baja nasional terberat saat ini adalah kekurangan modal untuk pemenuhan bahan baku yang berkualitas dalam jumlah yang memadai. Sekalipun, dalam era globalisasi, perangkat *World*

Trade Organization (WTO) yang dapat digunakan untuk melindungi industri domestik memang hanya kebijakan nontarif. Namun demikian, keberadaan industri besi-baja nasional tetap harus dilindungi dengan cara diberi kekuatan, karena industri ini memerlukan padat modal, sehingga tidak bisa hanya dipecahkan oleh industriawan saja. Kebijakan investasi terhadap industri besi-baja nasional dalam waktu dekat ini mutlak harus segera dilakukan agar keberadaan industri besi-baja nasional mampu bertahan. Karena, jika kebijakan investasi yang memihak industri baja nasional tidak dilakukan, maka industri besi-baja nasional tidak akan sekuat namanya jika bersaing dengan produk baja impor di era globalisasi ini. Selain itu, perlu dilakukan riset secara terus menerus terhadap permasalahan bahan baku bijih-besi sebagai bahan dasar produksi industri baja nasional kita yang selama ini belum berkualitas dan jumlahnya belum memadai. Sebab, cara yang paling baik dari sisi internal untuk mengurangi impor adalah dengan memperbesar hasil produksi besi baja dalam negeri sendiri, maka industri besi-baja nasional harus dibantu dan terus dipacu untuk memperbesar produksinya.

Strategi Kebijakan Industri Besi Baja Indonesia ke Depan

Berdasarkan analisis hasil penelitian di atas, semakin jelas bahwa industri besi baja nasional Indonesia sangat membutuhkan peningkatan kapasitas untuk memenuhi defisit baja nasional. Namun, langkah ini akan sulit terealisasi bila industri baja nasional Indonesia terus dibiarkan bertarung dengan pemain global yang sudah kuat. Oleh karena itu diperlukan strategi kebijakan *protecting*, *enabling* dan *empowering* agar keberadaan Industri besi baja nasional Indonesia mampu bersaing dengan industri baja Internasional. Langkah pemerintah membiarkan tarif impor bagi baja luar negeri lebih rendah dibandingkan negara lain (seperti Thailand dan Malaysia) dalam jangka pendek memang dapat dibenarkan bila dilihat dari kepentingan konsumen. Namun, dalam jangka panjang, strategi kebijakan ini akan menyebabkan matinya industri baja dalam negeri yang ujungnya akan merugikan kepentingan konsumen dan kepentingan nasional bangsa Indonesia.

Strategi kebijakan melalui penjualan KS ke pihak asing (jika ada rencana ini) juga bukan solusi yang tepat bila dikaitkan untuk meningkatkan kapasitas produksi baja KS dan nasional. Jika KS dijual ke asing dalam kondisi masih merugi (*distress*), maka harganya pasti akan jatuh. Di luar ini, banyak kasus akuisisi baja mengalami kegagalan karena masalah *incompatible motive*, *incompatible culture*, *overpromising*, *cheating*, *minimum commitment on development*, dan sebagainya yang perlu menjadi pelajaran bagi bangsa Indonesia. Sebagai aset strategis, semestinya KS jangan dijual dan harus tetap dipertahankan jika sewaktu-waktu dibutuhkan dalam rangka sebagai penjaga gawang kekuatan keberadaan industri baja nasional Indonesia. Salah satu strategi kebijakan yang dibutuhkan untuk meningkatkan kapasitas produksi baja nasional adalah dengan membuka investasi baru yang seluas-luasnya bagi pemain baru (lokal dan asing). Dengan demikian, sejumlah hambatan regulasi di sektor investasi baja perlu dibenahi. Inilah langkah strategi kebijakan yang tepat untuk mengatasi berbagai problema yang ada pada industri baja nasional Indonesia.

Selain itu, mengingat kelemahan fundamental yang terjadi pada industri besi baja nasional Indonesia adalah masih sedikitnya bahan baku produksi baik secara kualitas dan kuantitas, maka perlu dilakukan strategi kebijakan yang lebih memiliki keterkaitan ke belakang (*backward linkage*) kepada industri logam dasar terkait. Misalkan terhadap keberadaan industri logam dasar besi dan baja, seperti logam non ferro (aluminium, tembaga dan nikel). Ada beberapa strategi kebijakan yang harus dilakukan terkait dengan industri logam dasar tersebut yakni; (a) mengembangkan jindustri logam non ferro dengan memanfaatkan potensi dan sumber daya lokal untuk meningkatkan nilai tambah di dalam negeri. (b) mendorong tumbuhnya industri logam non ferro hulu dan hilir antara, (c) mendorong peningkatan utilitas pada industri yang ada dan diikuti peningkatan kapasitas dan kualitas produksi melalui penerapan standarisasi nasional dan internasional, dan (d) memberikan kemudahan perizinan untuk memperoleh kuasa pengembangan (KP) bagi investor baru yang akan membangun industri besi baja di Indonesia.

Beberapa investor asing baru yang akan membangun industri besi baja di Indonesia adalah; (a) Nanjing Iron and Steel Company Ltd (NISCO), dari China yakni berencana untuk memperluas usahanya di Indonesia dengan membangun pabrik pengolahan biji besi yang berasal dari Kalimantan Selatan. NISCO ini pada Desember 2007 telah melakukan studi kelayakan dan telah membuka kantor perwakilan (representative office). (b) Essar International dari India telah membangun pabrik pengolahan biji besi di Kalimantan Selatan sejak Mei 2007. (c) China Nickel Resources, berencana untuk membangun pabrik besi baja khususnya untuk konstruksi bangunan tinggi dengan memanfaatkan biji besi yang memiliki kandungan nikel yang cukup tinggi di Kalimantan Selatan. Pada saat ini China juga telah menjalin kerjasama dengan PT Yiwon Mining di Kabupaten Tanah Bumbu Kalimantan Selatan. (d) PT Semeru Surya Steel, juga telah membangun pabrik besi baja dengan kapasitas 300.000 ton per tahun dengan teknologi *Blast Furnace* dengan nilai investasi US\$40 juta dan tanah seluas 200 Ha di Kecamatan Jorong, Pelaihari, Kabupaten Tanah Laut Kalimantan Selatan, dan pembangunan ini telah dimulai sejak 11 Desember 2007.

Menurut Deperindag (2009) selain beberapa strategi di atas, juga dapat dilakukan beberapa alternatif strategi kebijakan yang lain sebagai opsi untuk penyelamatan keberadaan industri besi baja nasional Indonesia, yakni; (a) Menjual rugi untuk kurangi stok yang menumpuk, (b) Mengintensifkan manajemen risiko dengan mengurangi aksi spekulasi, (c) Menurunkan harga untuk penyerapan produk baja lokal, (d) Membangun pabrik baja kasar (steel making) untuk mengurangi impor dan (e) Memperkuat sinergi dan kebersamaan industri hulu dan hilir.

SIMPULAN DAN SARAN

Masalah masih ketergantungan yang sangat tinggi terhadap bahan baku impor besi-baja dan masalah infrastruktur yang belum memadai serta masih lemahnya kompetensi sumber daya manusia merupakan kendala utama lemahnya kinerja daya saing dan pertumbuhan industri besi baja dan industri nasional Indonesia lainnya. Sementara itu, mesin-mesin produksi yang sudah tua, terbatasnya

pasokan energi gas dan listrik serta terbatasnya kemampuan teknologi untuk mengelola bahan baku lokal yang tidak berkualitas juga merupakan permasalahan yang semakin melemahkan daya saing industri besi baja di Indonesia. Karena itu, diperlukan pembangunan infrastruktur di segala bidang khususnya infrastruktur pendidikan dan jalan dengan asumsi regulasi kebijakan antara pemerintah pusat dan daerah harus tetap sejalan baik yang bersifat teknis maupun non teknis. Jika kita semua tidak serius berkomitmen membangun infrastruktur pendidikan dan jalan, sebaiknya kita lupakan saja mimpi pembangunan nasional Indonesia ke depan yang moderen seperti visi di tahun 2030.. Karena kita harus sadar, jika negara sekecil seperti Singapura konsumsi baja 900 kg per kapita per tahun, maka agar Indonesia dapat menjadi bangsa modern seperti mimpinya di tahun 2030, minimal sekarang harus sudah mengkonsumsi baja sekitar 1000 kg per kapita per tahun.

Industri baja adalah salah satu industri utama yang mempunyai peranan sangat strategis untuk mendorong proses industrialisasi bagi pembangunan ekonomi suatu bangsa. Tingkat konsumsi baja perkapita merupakan indikator yang menunjukkan tingkat kemajuan ekonomi suatu negara, karena pertumbuhan ekonomi didorong oleh kegiatan investasi dan pembangunan infrastruktur di segala bidang, di mana baja berperan sebagai penghelanya. Karena itu, sudah semestinya jika kebijakan pembangunan industri besi dan baja di Indonesia harus segera diprioritaskan agar mampu berkembang dan berdaya saing tangguh seperti namanya.

Peluang berkembangnya industri besi baja nasional Indonesia masih sangat terbuka lebar jika dilihat dari tingkat konsumsi baja perkapita yang masih sangat rendah yakni baru 33 kg per kapita per tahun. Di mana kondisi konsumsi baja nasional yang cenderung terus meningkat, sementara produksinya masih selalu di bawah tingkat konsumsi yang dibutuhkan. Namun demikian, keterbatasan sumber daya bahan baku produksi baik secara kualitas dan kuantitas serta masih rendahnya tingkat kemampuan investasi modal dan terus meningkatnya harga bahan baku impor justru merupakan masalah yang lebih besar daripada sekedar peluang di atas. Ada berbagai faktor yang menyebabkan masalah kondisi

tersebut terjadi yaitu; (a) industri penyedia bahan baku belum berkembang, (b) kurangnya ketersediaan dan meningkatnya harga energi industri baja hulu, (c) ketergantungan permanen industri baja nasional pada bahan baku impor, (d) rendahnya jumlah investasi pembangunan industri baja dan industri terkait atau turunannya, (e) rendahnya pertumbuhan konsumsi industri baja nasional, (f) rendahnya daya saing dari berbagai sisi yang lain (g) kebijakan regulasi yang kurang efektif, sehingga perlu ada penataan kembali terutama dari sisi pengawasan, dan sebagainya.

Jika kita menyimak lebih dalam, sebenarnya semua problem di atas tak ada yang baru, semua pekerjaan rumah ini harus segera dikerjakan dengan sangat serius jika Indonesia ingin maju. Sebenarnya, Indonesia sangat kaya akan sumber daya alam termasuk bahan baku biji besi dan logam dasar, sebagai bahan baku pemandu dan pendukung industri baja. Potensi ini harus dapat dimanfaatkan dengan baik agar terjadi nilai tambah yang menguntungkan untuk membangun kemampuan industri nasional dalam negeri. Oleh karena itu, strategi kebijakan pemberdayaan yang sinergi antara pusat dan daerah untuk memperkuat struktur dan meningkatkan kinerja daya saing industri besi baja nasional Indonesia pada saat ini mutlak sangat dibutuhkan. Pemberdayaan yang dimaksud dalam hal ini adalah pemberdayaan potensi sumber daya lokal yang strategis serta kebijakan peluang investasi untuk memperkokoh struktur serta membangun

kemandirian dan daya saing industri besi baja nasional Indonesia ke depan.

DAFTAR PUSTAKA

- Ansari Bukhari, 2009, *Produksi Baja, Dumping dan Peranan Pemerintah dalam Persaingan Bebas*, makalah seminar nasional, 17 Januari 2009, Jakarta: Pusat Pengembangan Manajemen Tunas.
- Gorg, Holger, (2000), *Analysing Foreign Market Entry*, *Journal of Economic Studies*, Vol, 27, No. 3 p.165-181 MCB, University Press.
- Koesnohadi dan Ahmad Sobandi, 2008, *Potensi Sumber Daya Lokal Untuk Membangun Kemandirian dan Daya Saing Industri Baja Nasional*, Bandung: Tek Mira ITB.
- Krouse, Clement G., 1990, *Theory of Industrial Economics*, Cambridge: Basil Blackwell, Inc.
- Martin, Stephen, 1994, *Industrial Economics: Economic Analysis and Public Policy*, Second edition, Macmilan Publishing Company, New York.
- Prasetyo P. Eko, 2006, *Economies of Scale dan Concentration Ratio sebagai Diterminan dalam Struktur Pasar Pada Industri Pipa Baja di Indonesia*, *Jurnal Dinamika Ekonomi*, Semarang: FE Unnes
- Shepherd, William G., 1990, "The Economics of Industrial Organization", International Editions, Prentice Hall, 3 rd Ed, p.6.
- Sunarsip dan Nursanita Nasution, 2007, *Republika; Rubik Pareto*, hal. 15., Kamis 13 Desember, 2007, Jakarta: Republika.