

Strategi dan Capaian Indonesia dalam Memberdayakan Konten Lokal di Bidang Industri, Perdagangan, dan Pengadaan

Muhammad Iqbal Mutaqin

Kementerian Keuangan, Indonesia

Email : muhammad.mutaqin@kemenkeu.go.id

Abstract *The Domestic Component Level (TKDN) Program is one of Indonesia's strategies in advancing its domestic industry. This local product protection policy has been implemented by Indonesia since the beginning of independence and has continued to be refined during subsequent governments. Although the TKDN policy has not succeeded in making Indonesia an industrial country like Korea, Indonesia's TKDN practice has not caused market failure as happened in Brazil. Indonesia needs to complement the TKDN policy with other industrial strengthening programs, so that the domestic industry becomes stronger and becomes the main pillar of national economic growth.*

Keywords: *TKDN, Industry, Local Content, Procurement, Procurement, Domestic*

Abstrak Program Tingkat Komponen Dalam Negeri (TKDN) merupakan salah satu strategi Indonesia dalam memajukan industri domestiknya. Kebijakan proteksi produk lokal ini sudah dijalankan Indonesia sejak awal masa kemerdekaan dan terus disempurnakan pada masa pemerintahan selanjutnya. Meski kebijakan TKDN belum berhasil menjadikan Indonesia menjadi negara industri seperti Korea, namun praktik TKDN Indonesia tidak menyebabkan kegagalan pasar seperti yang terjadi di Brazil. Indonesia perlu melengkapi kebijakan TKDN dengan program penguatan industri yang lainnya, supaya industri domestik makin kuat dan menjadi pilar utama pertumbuhan ekonomi nasional.

Kata Kunci : TKDN, Industri, Konten Lokal, Pengadaan, Pengadaan, Domestik

1. PENDAHULUAN

Program pengutamaan produk dan pelaku usaha dalam negeri merupakan salah satu strategi utama dalam kebijakan pembangunan industri dan perdagangan berbagai negara di dunia. Program yang sering disebut dengan proteksionisme ini mempunyai efek beragam di berbagai negara. Korea Selatan merupakan contoh negara yang berhasil memajukan industrinya melalui gerakan proteksionisme dengan jargon “*Jarip Gyongje*” atau “Ekonomi Berdikari”. Sedangkan Brazil, syarat tingkat komponen dalam negeri (TKDN) produk komputer lewat “*Politica Nacional de Informatica*” ternyata gagal membuat industri teknologi informasinya maju dan bersaing.

Pemerintah Indonesia juga telah melakukan kebijakan proteksionisme sejak awal kemerdekaan. Program pertama adalah Gerakan Benteng pada tahun 1950, dengan tujuan utama melawan dominasi pengusaha Cina dan Belanda di tanah merdeka. Pemerintah berkuasa selanjutnya pun, terus memperbaiki dan menyempurnakan program serupa dengan nama yang berbeda-beda. Kebijakan pro konten lokal yang kini bernama Gerakan Nasional Bangga Buatan Indonesia (Gernas BBI) itu, diwarnai berbagai dinamika dalam proses implementasinya. Selain penuh dengan pro dan kontra, beberapa program juga ada yang hasilnya melenceng dari tujuan semula.

Keseriusan berbagai negara dalam membela produk lokal juga tercermin pada regulasi pengadaan barang/jasa (PBJ) pemerintah. Melalui regulasi PBJ, pemerintah dapat mewajibkan penggunaan produk lokal pada belanja dan proyek yang menggunakan sumber anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN). Dengan kewajiban belanja produk lokal pada PBJ pemerintah, uang pembayar pajak akan kembali dibelanjakan pada sektor domestik. Pemerintah berharap bahwa belanja produk TKDN akan menciptakan efek domino pada industri lokal. Efek yang diharapkan adalah meningkatnya kapasitas produksi dan efisiensi industri domestik, sehingga lama kelamaan industri domestik bisa bersaing dengan produk asing di pasar internasional.

Maksud baik pemerintah dalam memajukan industri negaranya melalui proteksionisme tidak selalu berakhir indah. Apabila kebijakan proteksi tidak dikelola dengan tepat, harapan efek baik dari proteksionisme dapat berubah menjadi efek yang tidak diharapkan. Indonesia perlu belajar dari pengalamannya sendiri dan mengambil pelajaran dari negara Korea dan Brazil dalam meramu kebijakan proteksi produk TKDN.

2. TUJUAN DAN MANFAAT

Melalui artikel ini, penulis ingin memberikan pemahaman yang lebih lengkap mengenai kebijakan perlindungan produk dalam negeri, baik dari sisi regulasi maupun implementasinya di tingkat nasional dan global. Pada artikel ini, pembaca akan mengetahui pro kontra kebijakan proteksionisme serta contoh keberhasilan dan kegagalannya di negara Korea dan Brazil. Selain itu, artikel ini juga menyajikan berbagai strategi dan capaian kebijakan TKDN pemerintah Indonesia dari masa ke masa. Dengan berkaca pada capaian kebijakan TKDN negeri sendiri dan melihat contoh dari negara lain, maka pembaca akan dapat menilai kebijakan TKDN apa yang kira-kira lebih tepat diterapkan di Indonesia, supaya lebih memajukan dan menumbuhkan industri domestik.

3. PEMBAHASAN

Pro Kontra Kebijakan Pengutamaan Produk Lokal

Dalam literatur ekonomi, pengutamaan produk lokal daripada produk impor disebut dengan istilah proteksionisme. Gerakan proteksi produk lokal ini dijalankan lewat kebijakan tarif dan non-tarif. Kebijakan proteksi melalui tarif adalah berupa pengenaan pajak dan bea masuk terhadap barang impor. Sedangkan contoh kebijakan non-tarif adalah berupa kuota, lisensi, dan syarat TKDN.

Gerakan proteksionisme biasanya dibela oleh kelompok aliran ekonomi nasionalis dan ditentang oleh aliran ekonomi liberal. Kalangan ekonomi nasionalis berpendapat bahwa kunci kemajuan ekonomi suatu bangsa adalah kuatnya sektor industri domestik. Menurut kaum nasionalis, cara terbaik memperkuat industri dalam negeri adalah melalui perlindungan sementara waktu dari kompetisi internasional. Dengan proteksi, industri domestik akan makin berkembang karena menguasai pasar dalam negeri. Setelah industri domestik maju, barulah pasar internasional dibuka.

Sama dengan kaum nasionalis, kaum liberal juga berpendapat bahwa ekonomi suatu bangsa akan kuat jika ditopang oleh aktivitas industri yang maju. Bedanya, kaum liberal berpendapat bahwa kuatnya industri adalah akibat dari kompetisi, bukan proteksi. Absennya pemain dan produk asing di dalam negeri akan membuat industri domestik menjadi malas dan tidak inovatif. Menurut kaum liberal, kompetisi adalah kunci utama dalam mendorong inovasi dan efisiensi. Dengan adanya kompetisi, industri domestik akan terpacu untuk terus meningkatkan kualitas produk dan efisiensi produksi agar dapat bersaing dengan produk asing.

Baik proteksionisme maupun liberalisme memiliki kelebihan dan kekurangan masing-masing. Proteksionisme dapat melindungi industri dalam negeri dari persaingan global yang mungkin belum siap dihadapi. Hal ini dapat membantu industri domestik tumbuh dan berkembang sebelum harus bersaing di pasar global. Namun, proteksionisme juga dapat menghambat inovasi dan efisiensi karena kurangnya persaingan.

Di sisi lain, liberalisme dapat mendorong inovasi dan efisiensi melalui kompetisi. Namun, kompetisi yang terlalu bebas dapat merugikan industri dalam negeri yang belum siap bersaing. Oleh karena itu, diperlukan keseimbangan antara proteksionisme dan liberalisme. Kebijakan harus dibuat dengan mempertimbangkan kondisi dan kapabilitas industri domestik, serta dinamika pasar global

Kisah Sukses Kebijakan Proteksionisme Ekonomi

Korea Selatan adalah contoh negara yang berhasil menyeimbangkan kebijakan ekonomi proteksi dan liberal. Sebagai salah satu negara termiskin di dunia pada tahun 1950an dan dilanda perang saudara, Korea Selatan (Korea) berhasil menjadi negara industri yang mampu bersaing secara global di tahun 1970an. Keberhasilan transformasi ekonomi Korea itu, tidak lepas dari keberhasilan pemerintah dalam melindungi industri rintisan dan menegakkan regulasi TKDN di negaranya sejak tahun 1960an (Westphal, 1990).

Pada awal tahun 1960an, dibawah kepemimpinan Mayor Jenderal Park Chung Hee, kebijakan ekonomi Korea mempunyai dua tujuan utama: mendorong ekspor dan mendukung kemajuan industri rintisan. Dua tujuan besar tersebut dijalankan dengan strategi “netral” dan “non-netral”. Strategi netral adalah kebijakan pro pasar bebas (*free market*), dengan mendorong industri yang sudah mapan supaya berorientasi ekspor. Sedangkan strategi non netral adalah kebijakan pasar tertutup (*closed market*), dengan cara melindungi industri rintisan yang baru berkembang dari kompetisi produk sejenis dari luar negeri (Westphal, 1990).

Ketika Presiden Park berkuasa di Korea pada tahun 1961 – 1979, pimpinan berlatar belakang militer itu berhasil mengubah kondisi ekonomi Korea secara drastis (Chaudhuri, S. 1996). Nilai investasi di tahun 1962 yang hanya 12.8% dari produk nasional bruto (PNB) naik pesat menjadi 35.7% PNB di tahun 1979. Ekspor juga naik pesat, dari 2.4% PNB di tahun 1962 menjadi 31% PNB di 1979. Kepemimpinan Presiden Park juga berhasil menjadikan Korea sebagai negara industri. Pada tahun 1980, sektor manufaktur tercatat menyumbang 30.6% produk domestik bruto (PDB) dan berhasil menyerap 21.6% tenaga kerja Korea di tahun 1980.

Kunci sukses Presiden Park dalam memajukan Korea adalah ketepatannya dalam memilih sektor industri mana yang perlu diproteksi supaya maju. Alokasi sumber daya ekonomi juga tidak diserahkan pada mekanisme pasar. Melalui *The Economic Planning Board* (EPB), pemerintah Park tidak hanya memberikan insentif harga dan subsidi pada produk lokal, tapi juga menggunakan mekanisme non-pasar seperti kewajiban TKDN (Chaudhuri, 1996).

Dengan jargon “*Jarip Gyongje*” atau “ekonomi berdikari”, EPB Korea memilih sektor industri yang perlu didukung dalam periode waktu tertentu (Lee, 2011). Industri prioritas yang diproteksi EPB berawal dari industri dasar seperti semen, pupuk, dan kilang minyak di lima tahun pertama (1962 – 1966). Kemudian berkembang ke industri yang lebih kompleks seperti barang kimia, besi, dan permesinan pada lima tahun kedua (1967 – 1971). Tidak ingin tergesa-gesa, proteksi industri berteknologi tinggi seperti semikonduktor dan bioteknologi baru menjadi prioritas Korea pada tahun 1990an (Chang, 1993).

Nasionalisme benar-benar menjadi penuntun Korea dalam kebijakan ekonominya. Negara itu berprinsip bahwa perusahaan asing tidak boleh berkembang dengan mengorbankan perusahaan Korea (Chaudhuri, 1996). Setelah industrinya benar-

benar kuat, barulah Korea memulai kesepakatan perdagangan bebas pada tahun 1998, dimulai dengan *Free Trade Agreement* (FTA) dengan negara Chile, kemudian Jepang pada tahun 2002 (Hyun, 2003).

Kisah *Market Failure* (Kegagalan Pasar) Akibat Kebijakan Proteksionisme

Brazil adalah contoh negara yang mengalami kegagalan pasar akibat kebijakan pro konten lokal (Thaker, 2018). Melalui "*Politica Nacional de Informatica*" yang berlaku di tahun 1977 – 1992, Brazil bermaksud mengembangkan industri komputer nasional. Namun, kebijakan proteksi tersebut gagal memajukan industri komputer. Absennya produk saingan dari luar negeri justru membuat harga komputer lokal mahal dan ketinggalan jaman.

Pada tahun 1970an, Brazil telah memiliki beberapa industri komputer lokal, namun kurang menguasai pasar. Pasar domestik lebih memilih produk luar negeri seperti IBM dan Apple, karena lebih unggul dari sisi kualitas dan harga. Demi nasionalisme dan untuk memajukan industri komputer domestik, pemerintah Brazil memberlakukan dua kebijakan. Kebijakan pertama adalah memasukkan industri komputer sebagai industri yang vital bagi keamanan nasional. Kebijakan kedua adalah memberlakukan syarat TKDN yang ekstrim untuk produk komputer pada tahun 1977.

Selama masa proteksi industri komputer dari tahun 1977 – 1992, pemerintah Brazil melarang penjualan komputer asal luar negeri. Bukan hanya itu, karena masuk industri vital bagi keamanan nasional, pabrikan asing seperti IBM dan Apple juga tidak boleh membangun pabrik di Brazil. Harapan pemerintah, kebijakan proteksi ekstrim itu akan mendorong industri komputer lokal menjadi makin efisien dan berkembang teknologinya.

Namun, tujuan dan hasil kebijakan TKDN komputer Brazil rupanya tidak selaras. Brazil mendapatkan beberapa konsekuensi yang tidak diinginkan dari kebijakan TKDN ekstrimnya. Pertama, walau sudah memonopoli pasar lokal dan jumlah produksinya meningkat drastis, harga komputer lokal masih sangat mahal. Luzio (1995) mengungkapkan bahwa komputer lokal Brazil 70 – 100% lebih mahal daripada produk dengan kualitas sejenis di pasar internasional. Kedua, aturan TKDN ternyata hanya efektif di dunia PBJ pemerintah dan bisnis besar yang formal. Masyarakat kalangan bawah lebih memilih membeli komputer impor dari pasar gelap yang lebih murah dan lebih berkualitas. Luzio (1995) mencatat bahwa pada tahun 1991 komputer impor hasil selundupan mencapai 65% dari total jumlah komputer di pasar domestik.

Proteksi industri komputer selama 15 tahun juga gagal memajukan teknologi komputer Brazil. Alih-alih mengembangkan riset atau kerja sama transfer teknologi, pabrikan lokal melakukan jalan pintas dengan memproduksi barang replika komputer Apple dan IBM melalui “*reverse engineering*”. Pembuatan replika komputer untuk produksi massal ini, ternyata membutuhkan waktu dan biaya yang tinggi. Akibatnya, produk komputer Brazil selalu ketinggalan jaman dan tidak laku di pasar ekspor.

Ketika kebijakan proteksi komputer dicabut pada tahun 1992, pabrikan domestik yang semula menjadi jago kandang selama 15 tahun, harus kembali bersaing dengan produk asing. Akibat kalah bersaing dari sisi kualitas dan harga, pabrikan komputer lokal Brazil harus gulung tikar pasca liberalisasi. Apabila industri komputer Brazil bisa memanfaatkan kesempatan selama 15 tahun proteksi supaya lebih efisien dan setara dengan pemain global, tentu kisah Brazil akan seindah Korea.

Peraturan Internasional Terkait Proteksionisme

Kebijakan proteksionisme untuk perlindungan industri nasional ini dapat memicu negara yang merasa dirugikan untuk melakukan pembalasan pembatasan impor. Kegiatan saling membalas yang tak berkesudahan bisa memicu terjadinya perang dagang, yang tentu saja buruk bagi perdagangan dan ekonomi global. Untuk memitigasi risiko terjadinya perang dagang, maka lembaga internasional seperti *World Trade Organization* (WTO) telah memfasilitasi kesepakatan internasional terkait perdagangan dan investasi.

Terkait proteksionisme dalam bentuk syarat TKDN, sekurang-kurangnya terdapat empat perjanjian internasional WTO yang mengatur (Fernando & Ing, 2022), yaitu:

a. Artikel III *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT)

Perjanjian ini berisi kesepakatan mengenai pengaturan atas barang impor yang sudah berada di pasar domestik. Pada kesepakatan GATT, pemerintah dilarang membedakan perlakuan terhadap produk impor ketika sudah memasuki pasar lokal.

b. Artikel 2 *Agreement on Trade-Related Investment Measures* (TRIM)

Artikel 2 TRIM mengatur mengenai regulasi dagang domestik dan pembatasan kuantitas. Pada artikel itu, ditegaskan bahwa aturan dagang dan investasi negara-negara anggota TRIM harus sejalan dengan artikel III GATT.

c. Artikel 3 *Agreement on Subsidies and Countervailing Measures* (ASCM)

Artikel 3 ASCM melarang negara anggotanya untuk memberikan subsidi ekspor dan subsidi produk domestik, kecuali untuk produk pertanian.

d. Artikel IV *Agreement on Government Procurement* (GPA)

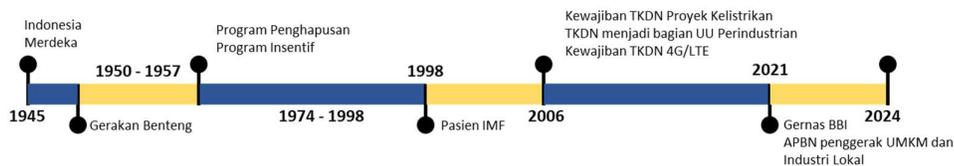
Artikel IV GPA menegaskan bahwa, bagi negara yang sudah meratifikasi GPA, harus memastikan perlakuan yang sama atas barang, jasa, dan pelaku usaha asal domestik atau impor dalam proses PBJ pemerintah.

Indonesia adalah salah satu negara anggota WTO yang telah meratifikasi GATT sejak Desember 1994 melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1994 tentang Pengesahan *Agreement Establishing The World Trade Organization*. Selain GATT, Indonesia juga sudah menyepakati TRIM dan ASCM. Kesepakatan dalam WTO yang belum diratifikasi oleh pemerintah Indonesia adalah yang terkait PBJ pemerintah, yaitu GPA.

Kebijakan dan Capaian Pro Konten Lokal di Indonesia

Sejak masa awal kemerdekaan, Indonesia telah memberlakukan kebijakan pro produk dan pelaku usaha dalam negeri. Kebijakan pertama adalah Gerakan Benteng untuk memberdayakan pengusaha pribumi, yang berlaku pada masa Orde Lama. Pada masa Orde Baru, peningkatan TKDN benar-benar digalakkan melalui “Program Penghapusan” dan “Program Insentif”. Pada masa pasca reformasi, pemerintah juga terus menggalakkan program TKDN, terakhir dengan Gerakan Nasional Bangga Buatan Indonesia (Gernas BBI).

Pada paparan berikut ini, penulis akan menceritakan kebijakan dan capaian regulasi pemberdayaan konten lokal di Indonesia dari masa ke masa. Mulai dari orde lama, orde baru, sampai dengan masa pasca reformasi.



Gambar 1. Linimasa Kebijakan Pro Konten Lokal di Indonesia

Kebijakan Pemberdayaan Pengusaha Lokal Ala Orde Lama

Pasca merdeka, pemerintah berkuasa mengupayakan transformasi dari ekonomi kolonial ke ekonomi nasional. Upaya pertama yang dilakukan adalah dengan menasionalisasi perusahaan-perusahaan Belanda seperti *De Javasche Bank* menjadi Bank Indonesia dan *Koninklijk Nederlands-Indische Luchtvaart Maatschappij* (KNILM) menjadi Garuda Indonesia (Thee, 2012).

Upaya nasionalisasi perusahaan Belanda ternyata belum cukup mengubah wajah ekonomi Indonesia merdeka. Pasca nasionalisasi, orang Indonesia asli masih tersingkir dari aktivitas ekonomi yang didominasi oleh pengusaha keturunan Cina dan Belanda. Kala itu, pengusaha Cina sangat mendominasi kegiatan sektor perdagangan barang, sedangkan pengusaha Belanda sangat menguasai sektor pertambangan, industri, dan keuangan.

Guna meningkatkan partisipasi orang Indonesia asli sekaligus menggerus dominasi pengusaha Cina dan Belanda, Pemerintah Orde Lama mencanangkan Gerakan Benteng yang berlaku di tahun 1950 – 1957. Inti dari Gerakan Benteng ini adalah mempromosikan gerakan wirausaha orang asli Indonesia, melalui pemberian hak eksklusif lisensi impor dan kemudahan kredit.

Melalui Gerakan Benteng, lisensi impor beberapa barang hanya diberikan kepada pengusaha lokal. Barang-barang dengan ijin impor eksklusif itu kemudian dikenal dengan istilah barang benteng. Barang benteng terdiri dari produk konsumsi yang mudah dijual di pasaran seperti tekstil, kain tenun, kertas, korek, dan barang kebutuhan rumah tangga. Untuk mendukung kegiatan importir domestik, pemerintah Orde Lama juga menyalurkan kredit modal impor sejumlah Rp40 juta untuk impor tekstil, Rp12 juta untuk kain tenun, dan Rp7 juta untuk barang rumah tangga (Thee, 2012).

Berkat Gerakan Benteng, pengusaha pribumi berhasil menguasai 70 persen kegiatan impor pada tahun 1950an. Namun, ternyata angka ini hanyalah catatan di atas kertas yang tidak selaras dengan realita di lapangan. Kenyataannya, mayoritas importir pribumi yang mendapat hak eksklusif lisensi impor adalah perusahaan “Ali-Baba” dan importir aktentas (Thee, 2012).

Perusahaan “Ali-Baba” adalah sebutan bagi perusahaan impor yang di atas kertas dimiliki oleh pribumi, namun kenyataannya dijalankan oleh pengusaha Cina. Sedangkan importir aktentas adalah sebutan bagi importir pribumi mencari untung lewat penjualan hak lisensi impornya. Berdasarkan hasil audit Menteri Roosseno pada tahun 1955, 90% importir lokal merupakan “Ali-Baba” dan importir aktentas. Karena hasilnya melenceng dari tujuan yang diharapkan, Gerakan Benteng ini kemudian dihentikan pada tahun 1957 (Wardjojo, 2019).

Peningkatan TKDN Gaya Orde Baru

Pemerintah Orde Baru mempunyai dua program utama substitusi impor untuk meningkatkan TKDN industri Indonesia. Strategi pertama bernama “Program

Penghapusan” yang berjalan pada tahun 1974 – 1993, kemudian “Program Insentif” yang berlaku pada tahun 1993 sampai dengan 1998. Kedua program ini menasar peningkatan TKDN pada industri otomotif nasional. Meski cukup berhasil mengembangkan industri otomotif domestik, program TKDN gaya Orde Baru ini harus terhenti akibat krisis moneter tahun 1998.

Menteri Perindustrian A.R. Soehoed adalah pencetus ide dari “Program Penghapusan” pada masa Orde baru di tahun 1970an. Program yang menasar industri otomotif ini bertujuan untuk meningkatkan TKDN pada mobil komersial seperti bus dan truk. Pada masa itu, kegiatan utama pabrik mobil di Indonesia adalah merakit komponen CKD (completely knocked down) kendaraan yang diimpor dari pabrikan luar negeri. Supaya industri pendukung otomotif lokal berkembang, maka Menteri Soehoed mewajibkan penghapusan beberapa komponen impor CKD, kemudian digantikan komponen produksi lokal.

Program Penghapusan juga bermaksud meniru gaya Jepang dalam menumbuhkan hubungan subkontrak yang kuat dan stabil antara perusahaan perakitan kendaraan dan perusahaan suku cadang lokal. Menteri Soehoed berharap, hubungan subkontrak akan memfasilitasi transfer teknologi dari perusahaan mobil di luar negeri kepada perusahaan suku cadang domestik.

Ketika Menteri Soehoed memperkenalkan rencana Program Penghapusan, pabrik perakitan mobil CKD yang kebanyakan adalah kepanjangan tangan prinsipal mobil merek Jepang keberatan. Perusahaan perakit mobil CKD berpendapat bahwa pabrik suku cadang lokal tidak akan bisa memenuhi volume dan standar mutu yang ditetapkan prinsipal Jepang (Chalmers, 1988). Namun, perusahaan perakit mobil CKD akhirnya tidak punya pilihan lain, setelah Menteri Soehoed merilis Keputusan Menteri Nomor 307 Tahun 1976 yang mewajibkan pabrik perakit mobil untuk menghapus beberapa komponen tertentu dari CKD impor untuk diganti dengan suku cadang produksi lokal.

Kekhawatiran prinsipal mobil Jepang ternyata menjadi kenyataan. Pabrikan suku cadang lokal secara teknologi belum bisa memproduksi komponen setara kualitas orisinal. Transfer teknologi ke pabrikan lokal seperti harapan Menteri Soehoed ternyata membutuhkan investasi modal yang besar. Akhirnya, alih-alih bekerja sama dengan pabrikan komponen lokal, sebagian besar prinsipal Jepang malah memilih membuka pabrik suku cadang di Indonesia. Pabrik suku cadang binaan langsung prinsipal Jepang

tersebut memproduksi komponen-komponen yang wajib dihapuskan dari impor CKD (Thee, 2012).

Program Penghapusan yang dinilai kurang bisa mendorong transfer teknologi ke pabrikan suku cadang lokal akhirnya diberhentikan pada tahun 1993. Sebagai gantinya, pemerintah memperkenalkan “Program Insentif”. Berbeda dengan “Program Penghapusan”, “Program Insentif” tidak mewajibkan penggunaan komponen lokal tertentu. Untuk meningkatkan TKDN mobil, pemerintah memberikan insentif bea masuk. Semakin tinggi tingkat komponen lokal pada sebuah mobil yang dirakit, bea masuk yang dikenakan akan semakin rendah.

Program Insentif dinilai lebih berhasil dalam mengembangkan industri suku cadang lokal. Dengan insentif bea masuk dan tidak adanya kewajiban menghapus impor komponen tertentu, pabrik perakitan mobil bisa lebih bebas bekerja sama dengan pabrik suku cadang lokal yang memenuhi syarat volume dan kualitas. Kerja sama subkontrak yang tumbuh lebih alami sesuai mekanisme pasar ini, selain berhasil meningkatkan TKDN juga berhasil meningkatkan transfer teknologi dan kualitas pabrikan komponen otomotif lokal (Thee, 2012).

Saat krisis ekonomi melanda Indonesia pada tahun 1998, penjualan mobil di Indonesia menurun drastis dari 387.000 unit di tahun 1997 menjadi hanya 58.000 unit di 1998 (Farrel & Findlay, 2001). Karena pasar pabrik perakitan mobil adalah penjualan domestik, maka penurunan penjualan mobil juga berarti penurunan kebutuhan suku cadang lokal. Akibatnya, sebagian besar pabrikan komponen lokal berguguran saat krisis 1998 terjadi.

Krisis ekonomi 1998 telah memaksa Indonesia untuk menjadi pasien *International Monetary Fund* (IMF). Ketika menjadi pasien IMF, kebijakan perdagangan dan industri Indonesia harus sejalan dengan semangat liberalisasi, sebagai salah satu syarat untuk dapat menerima bantuan. Imbasnya, kebijakan proteksionisme seperti “Program Insentif” harus dihentikan.

Program TKDN Pasca Reformasi

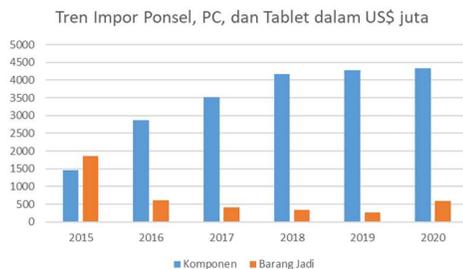
Pasca reformasi, pemerintah kembali aktif mendorong peningkatan TKDN, utamanya melalui Kementerian Perindustrian. Tonggak awalnya adalah melalui Peraturan Menteri Perindustrian Nomor 48 Tahun 2010 yang mewajibkan produk TKDN untuk proyek ketenagalistrikan. Kemudian, kewajiban pemberdayaan industri komponen otomotif lokal melalui Peraturan Menteri Perindustrian Nomor 80 Tahun 2014. Pada level

undang-undang, regulasi yang pertama kali mewajibkan penggunaan produk TKDN pada PBJ pemerintah juga Undang Undang tentang Perindustrian, yaitu Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2014.

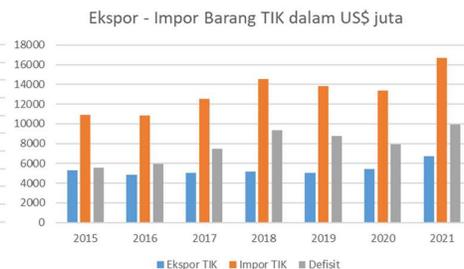
Seperti “Program Penghapusan” pada masa orde baru, pemerintah pasca reformasi juga mewajibkan tingkat komponen lokal. Bedanya, pemerintah pasca reformasi menargetkan industri alat telekomunikasi berbasis *long term evolution* (LTE) dan tidak menentukan detail komponen apa yang wajib disubstitusi produk lokal. Melalui Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika (Menkominfo) Nomor 27 Tahun 2015, setiap alat berbasis 4G/LTE yang digunakan di Indonesia wajib memenuhi TKDN minimal 20% - 40%.

Untuk memenuhi kewajiban TKDN, perusahaan-perusahaan besar alat telekomunikasi dunia seperti Samsung, Xiaomi, dan Oppo memilih jalan membuka pabrik perakitan ponsel di Indonesia. Dengan membuka pabrik perakitan, produk 4G/LTE akan mendapatkan TKDN dari komponen tenaga kerja dan hubungan subkontrak dengan industri lokal. Selain memberikan efek penyerapan tenaga kerja, pembukaan pabrik juga menjadikan Indonesia masuk ke rantai pasok industri alat telekomunikasi dunia.

Kebijakan syarat TKDN pada alat berbasis LTE tidak lepas dari kritik. Menurut penelitian tim ekonom *Centre for Strategic and International Studies* (CSIS), syarat TKDN memang menurunkan impor ponsel, komputer, dan tablet dalam bentuk jadi. Namun, nilai impor komponen ponsel melonjak nilainya. Artinya, kebijakan TKDN produk LTE belum berhasil mengembangkan industri lokal pendukung ponsel di tanah air (Aswicahyono et al., 2022).



Gambar 2. Tren Impor Ponsel, PC, dan Tablet. Sumber: CSIS (2023)



Gambar 3. Nilai Ekspor – Impor dan Defisit Perdagangan Barang TIK. Sumber: CSIS (2023)

Aswicahyono et al., (2022) berpendapat bahwa pembukaan pabrik ponsel oleh merek-merek besar dunia tidak serta merta menjadikan Indonesia sebagai pemain global alat telekomunikasi. Komponen ponsel dan pc yang diimpor dan dirakit di Indonesia tujuannya untuk pemenuhan pasar domestik, bukan ekspor. Dari data ekspor impor

barang teknologi informasi dan komunikasi (TIK) tahun 2015 – 2021 terlihat bahwa secara agregat Indonesia masih terus mengalami peningkatan defisit perdagangan TIK.

Data dan analisis CSIS memang benar, namun keberpihakan pemerintah kepada tenaga kerja dan industri pendukung lokal juga patut diapresiasi. Sektor TIK merupakan salah satu sektor ekonomi dengan pertumbuhan tercepat di Indonesia dan menyumbang PDB sekitar 4,5% (Aswicahyono et al., 2022). Dengan kebijakan TKDN pada industri TIK, peredaran uang sejumlah 4,5% PDB atau sekitar Rp695 triliun per tahun tentu akan lebih bisa dirasakan oleh rakyat Indonesia melalui penyerapan tenaga kerja dan relasi subkontrak.

Pemerintah pasca reformasi juga patut diapresiasi karena tidak meniru langkah Brazil dalam memproteksi industri TIK secara ekstrim. Pemerintah juga tidak memaksakan komponen tertentu harus diproduksi oleh pabrikan lokal seperti “Program Penghapusan” era Orde Baru. Dengan tidak memaksakan hubungan industrial, maka transfer teknologi dan transfer pengetahuan lewat subkontrak ke pengusaha lokal akan terjadi dengan alami dan sesuai mekanisme pasar.

Pelaku usaha lokal yang berskala kecil dan menengah (UMKM) juga diberdayakan pemerintah dengan Gerakan Nasional Bangga Buatan Indonesia (Gernas BBI). Melalui Keputusan Presiden Nomor 15 Tahun 2021, Presiden Joko Widodo memberi amanat kepada Menteri Koordinator Bidang Kemaritiman dan Investasi (Menko Marves) untuk memimpin kegiatan Gernas BBI yang meliputi:

- a. Digitalisasi pelaku usaha UMKM, supaya bisa masuk dalam ekosistem digital;
- b. Peningkatan transaksi pembelian produk lokal;
- c. Peningkatan dan percepatan siklus ekonomi lokal; dan
- d. Pemberian stimulus ekonomi untuk UMKM.

Untuk menyukseskan Gernas BBI, Presiden Joko Widodo juga mengeluarkan Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2022. Pada instruksi tersebut, Presiden mengamanatkan bahwa paling tidak 40% PBJ pemerintah harus dibelanjakan ke produk UMKM. Terkait TKDN, Presiden mengamanatkan kewajiban pembelian produk dalam negeri dengan TKDN minimal 25% pada PBJ Pemerintah, apabila terdapat produk dalam negeri dengan TKDN dan Bobot Manfaat Perusahaan (BMP) minimal 40%.

Dibandingkan dengan era pemerintahan sebelumnya, Presiden Joko Widodo merupakan Presiden yang paling serius dalam mengatur pembelian produk TKDN pada PBJ Pemerintah. Pada era Presiden Joko Widodo, pembelian produk lokal pada PBJ

bukan hanya sekedar himbauan, tetapi juga terdapat mekanisme pengawasan serta penegakan hukum terhadap pelanggarannya.

Kebijakan Pro Konten Lokal di PBJ Pemerintah

Saat pemerintahan Orde Baru berkuasa selama 32 tahun, regulasi PBJ Pemerintah belum diatur dalam peraturan yang khusus. Pada masa itu, aturan PBJ masih menjadi bagian dari regulasi pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN). Ketentuan penggunaan produk dalam negeri (PDN) pada regulasi pelaksanaan APBN sudah ada, namun sifatnya baru sebatas himbauan umum tanpa petunjuk detail dan belum ada ketentuan penegakan hukumnya.

Contohnya adalah Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 29 Tahun 1984 tentang Pelaksanaan APBN. Pada Keppres tersebut sudah terdapat definisi PDN, yaitu segala jenis barang dan jasa yang dibuat atau dihasilkan di dalam negeri, walau ada unsur impornya. Selain sudah mendefinisikan PDN, pembelian PDN juga telah menjadi salah satu prinsip dalam pelaksanaan APBN.

Meskipun sudah menjadi prinsip belanja negara, ketentuan pembelian PDN pada PBJ era Orde Baru masih menggunakan parameter yang bersifat kualitatif. Keppres 29 Tahun 1984 misalnya, menggunakan frasa “sejauh hal ini dimungkinkan” pada prinsip belanja PDN. Selain parameter yang masih kualitatif, produk lokal juga tidak mendapatkan preferensi harga dan hak eksklusifitas pada PBJ Pemerintah.

Pasca Orde Baru, PBJ Pemerintah diatur melalui regulasi yang terpisah dari aturan pelaksanaan APBN. Regulasi yang terpisah tersebut, pertama kali diterbitkan oleh Presiden Abdurrahman Wahid melalui Keppres Nomor 18 Tahun 2000 tentang Pedoman Pelaksanaan PBJ Instansi Pemerintah. Pada Keppres tersebut, PDN mulai mendapatkan preferensi harga pada proses PBJ, yaitu sebesar 15% terhadap barang impor atau 7,5% dari kontraktor asing.

Pada era Presiden Megawati dan Susilo Bambang Yudhoyono (SBY), pedoman PBJ Pemerintah diatur dalam Keppres Nomor 80 Tahun 2003. Meski menggunakan aturan PBJ baru, ketentuan mengenai PDN masih sama dengan rezim sebelumnya. Persentase preferensi harga dan himbauan penggunaan PDN pada Keppres 80 Tahun 2003 nilainya masih sama dengan Keppres 18 Tahun 2000.

Pengaturan PDN dalam PBJ Pemerintah mulai naik tingkat keseriusannya pada tahun 2009. Melalui Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 2 Tahun 2009, Presiden SBY membentuk Tim Nasional Penggunaan Produk Dalam Negeri Dalam PBJ Pemerintah

(Timnas P3DN) yang diketuai oleh Menteri Perindustrian. Tugas Timnas P3DN adalah merumuskan kebijakan dan langkah strategis untuk memaksimalkan PDN pada PBJ Pemerintah.

Setelah Timnas P3DN terbentuk pada tahun 2009, peraturan terkait pengadaan diperbaharui dengan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 54 Tahun 2010. Pada Perpres 54 Tahun 2010, PDN tidak hanya diberikan preferensi harga, tapi juga diberikan eksklusifitas saat tender PBJ. Eksklusifitas akan diberikan apabila pada saat tender ada PDN yang mempunyai TKDN dan BMP minimal sebesar 40%. Ketika syarat itu terpenuhi, maka tender tersebut wajib menggunakan PDN.

Keseriusan Presiden SBY dalam peningkatan PDN pada PBJ Pemerintah dilanjutkan dan ditingkatkan levelnya oleh Presiden Joko Widodo. Pada saat Presiden Joko Widodo menjabat pada tahun 2014, kewajiban PDN pada PBJ Pemerintah dimasukkan pada Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2014 tentang Perindustrian. Pada undang-undang tersebut, untuk pertama kalinya diperkenalkan sanksi atas pelanggaran ketentuan PDN.

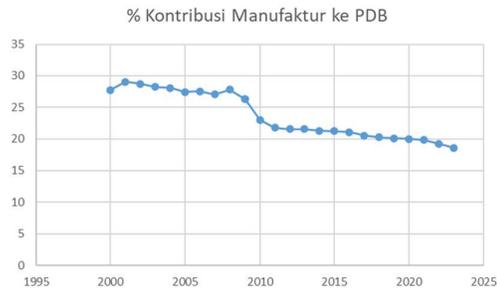
Sanksi terkait pelanggaran yang diinisiasi pada Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2014 didetailkan tata caranya pada Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 29 Tahun 2018 tentang Pemberdayaan Industri. Pada tahun yang sama pula, terbit Perpres Nomor 18 Tahun 2018 sebagai pedoman baru dalam PBJ Pemerintah. Pada PP Nomor 29 Tahun 2018, pelaku PBJ Pemerintah yang tidak melaksanakan ketentuan TKDN diancam dengan sanksi denda administratif hingga Rp500 juta.

Kebijakan pro konten lokal pada PBJ Pemerintah kembali memasuki tahap baru setelah Presiden Joko Widodo mencanangkan Gernas BBI melalui Keputusan Presiden Nomor 15 Tahun 2021. Dengan komando Menko Marves, Gernas BBI membuat berbagai kegiatan untuk mempromosikan dan meningkatkan kesadaran belanja PDN di lingkungan pemerintahan dan BUMN. Sejak tahun 2022 sampai dengan Maret 2024, tercatat sudah ada tujuh kegiatan *Business Matching* dalam rangka Gernas BBI. Tujuan utama kegiatan *Business Matching* adalah untuk mempertemukan pelaku usaha lokal dengan pelaku PBJ instansi pemerintah, guna mempercepat realisasi belanja PDN melalui APBN.

Kebijakan Pro Konten Dalam Negeri dan Industri Nasional

Saat Indonesia menjadi pasien IMF pada sekitar tahun 1998 – 2006, kebijakan industri dan perdagangan Indonesia cenderung liberal dan menuruti arahan IMF. Pada masa non proteksi tersebut, sektor industri/manufaktur domestik secara stabil memberi

kontribusi ke Produk Domestik Bruto (PDB) sekitar 27% – 28%. Meski terdapat banyak faktor yang mempengaruhi sektor industri, pada era proteksi produk lokal di kurun tahun 2009 – 2023, kontribusi sektor manufaktur ke PDB justru terus menurun dari 26% pada tahun 2009 menjadi hanya sekitar 18% pada tahun 2023.



Gambar 4. Kontribusi Sektor Industri ke PDB. Sumber: BPS, 2009 & 2024.



Gambar 5. Persentase Pertumbuhan PDB dan Pertumbuhan Manufaktur. Sumber: BPS, 2019 & 2024.

Tren kontribusi manufaktur ke PDB pada gambar di atas adalah indikasi bahwa sektor industri yang seharusnya menjadi mesin utama pertumbuhan ekonomi kurang berkembang. Islami & Hastiadi (2020) bahkan berpendapat bahwa Indonesia mengalami gejala deindustrialisasi. Menurut Islami & Hastiadi (2020), deindustrialisasi di Indonesia termasuk fenomena kemunduran industri yang terlalu cepat. Prematurnya kemunduran industri di Indonesia ini merupakan salah satu sebab mengapa ekonomi Indonesia tidak pernah tumbuh lebih dari 6% sejak tahun 2014.

Kemunduran Industri juga akan nampak jelas apabila kita membandingkan antara pertumbuhan ekonomi dan pertumbuhan sektor manufaktur dari tahun ke tahun. Sejak tahun 2005 sampai dengan tahun 2023, pertumbuhan sektor industri tidak pernah melampaui pertumbuhan PDB Indonesia. Bahkan, pada tahun 2009 pertumbuhan industri sempat tumbuh minus 1,53% di saat ekonomi Indonesia tumbuh sekitar 4%.

Kemunduran sektor industri Indonesia yang bertepatan krisis keuangan global tahun 2009 langsung disikapi pemerintah dengan kebijakan pemberdayaan industri lokal. Melalui Inpres Nomor 2 Tahun 2009, Presiden SBY membentuk Timnas P3DN guna menggerakkan pertumbuhan industri melalui belanja negara. Pemerintah sadar, bahwa nilai ratusan trilliun kegiatan belanja modal dan belanja barang pada APBN bisa menggerakkan industri nasional.

Pada sektor swasta, pemerintah juga membuat kebijakan supaya kegiatan industri semakin semarak. Pada sektor ini, melalui Peraturan Menkominfo Nomor 27 Tahun 2015, pemerintah mewajibkan TKDN minimal 20% - 40% untuk alat 4G/LTE

yang akan digunakan di Indonesia. Hasilnya, kecuali Apple, seluruh merek ponsel yang beredar di Indonesia telah membuka pabrik perakitannya di Indonesia (detikinet, 2024).

4. KESIMPULAN

Sejak awal masa kemerdekaan hingga era pasca reformasi, pemerintahan Indonesia telah membuat kebijakan proteksi produk dan pemain lokal. Tujuan dari proteksi tersebut adalah untuk memajukan industri nasional. Berbagai upaya tersebut diantaranya adalah Gerakan Benteng, Program Penghapusan, Program Insentif, dan Gernas BBI. Meski kebijakan proteksi Indonesia tidak membawa konsekuensi negatif seperti yang terjadi di Brazil, kebijakan TKDN belum juga berhasil mentransformasi Indonesia menjadi pemain manufaktur global seperti Korea Selatan.

Pasca reformasi, Indonesia justru dihantui oleh gejala deindustrialisasi yang bisa berbahaya bagi pertumbuhan ekonomi nasional. Stimulus industri lewat belanja APBN seperti Gernas BBI masih kurang berhasil menggerakkan industri domestik. Program TKDN alat 4G/LTE yang telah membuat pemain ponsel dunia membuka pabrik di Indonesia juga belum bisa meningkatkan sumbangan sektor manufaktur pada PDB.

Untuk mengatasi gejala deindustrialisasi dan memperkuat sektor industri, pemerintah perlu mengambil langkah-langkah strategis. Hal ini meliputi peningkatan investasi dalam sektor industri, perbaikan infrastruktur yang mendukung produksi dan distribusi, peningkatan kualitas produk dalam negeri agar lebih kompetitif di pasar global, serta peningkatan akses terhadap teknologi dan pasar internasional. Dengan langkah-langkah ini, diharapkan Indonesia dapat mengatasi gejala deindustrialisasi dan memperkuat sektor industri sebagai salah satu pilar utama pertumbuhan ekonomi nasional.

5. DAFTAR PUSTAKA

- Aswicahyono, H., Fauri, A., Friawan, D., Setiati, I., Ngadiman, J. S., Mangunsong, C., & Damuri, Y. R. (2022). *Economic Impacts of Local Content Requirements in Indonesia* (pp. 1–66). CSIS.
- Chalmers, I. M. (1988). *Economic nationalism and the third world state: the political economy of the Indonesian automotive industry, 1950-1984*. The Australian National University (Australia).
- Chang, H. J. (1993). The political economy of industrial policy in Korea. *Cambridge Journal of Economics*, 17(2), 131-157.

- Chaudhuri, S. (1996). Government and economic development in South Korea, 1961-79. *Social Scientist*, 18-35.
- Farrell, R., & Findlay, C. C. (2001). *Japan and the ASEAN4 automotive industry: Developments and inter-relationships in the regional automotive industry*. International Centre for the Study of East Asian Development.
- Fernando, O., & Ing, L. Y. (2022). Indonesia's local content requirements: An assessment on consistency with free trade agreement commitments.
- Hyun, J. T. (2003). Free trade agreements and Korea's Trade Policy. *Journal of International and Area Studies*, 21-37.
- Islami, M. I., & Hastiadi, F. F. (2020). Nature of Indonesia's deindustrialization. *Economics Development Analysis Journal*, 9(2), 220-232.
- Lee, K. M. (2011). Toward nation branding systems: evidence from brand Korea development. *Journal of International and Area Studies*, 1-18.
- Luzio, E., & Greenstein, S. (1995). Measuring the performance of a protected infant industry: the case of Brazilian microcomputers. *The Review of Economics and Statistics*, 622-633.
- Thaker, P. (2018). The Infant Industry Argument: Case Study on the Brazilian Computer Industry. Available at SSRN 3591683.
- Thee, K. W. (2012). *Indonesia's economy since independence* (Vol. 35). Institute of Southeast Asian Studies.
- Wardodjo, W. W. (2019). Ekonomi Indonesia Tahun 1950-an dan Penguasaan Negara terhadap Perusahaan Kereta Api Pasca KMB 1949. *Indonesian Historical Studies*, 2(2), 96-106.
- Westphal, L. E. (1990). Industrial policy in an export-propelled economy: lessons from South Korea's experience. *Journal of Economic Perspectives*, 4(3), 41-59.
- Badan Pusat Statistik Indonesia. (2009, July 2). [Seri 2000] Distribusi PDB Triwulanan Atas Dasar Harga Berlaku Menurut Lapangan Usaha (Persen), 2000-2014. Retrieved March 21, 2024, from <https://www.bps.go.id/id/statistics-table/1/MTIwNyMx/-seri-2000--distribusi-pdb-triwulanan-atas-dasar-harga-berlaku-menurut-lapangan-usaha--persen---2000-2014.html>
- Badan Pusat Statistik Indonesia. (2019, December 1). Laju Pertumbuhan PDB Menurut Lapangan Usaha. Retrieved March 21, 2024, from <https://www.bps.go.id/id/statistics-table/2/OSMy/laju-pertumbuhan-pdb-menurut-lapangan-usaha.html>
- detikinet. (2024, February 5). Dear capres, hanya iPhone Tak Dirakit di Pabrik Indonesia. Retrieved from <https://inet.detik.com/cyberlife/d-7177489/dear-capres-hanya-iphone-tak-dirakit-di-pabrik-indonesia>

Badan Pusat Statistik Indonesia. (2024, March 6). [Seri 2010] Laju Implisit PDB Menurut Lapangan Usaha Seri 2010. Retrieved March 21, 2024, from <https://www.bps.go.id/id/statistics-table/2/MTA1IzI%3D/-seri-2010--laju-implisit-pdb-menurut-lapangan-usaha-seri-2010.html>

Badan Pusat Statistik Indonesia. (2024, March 6). [Seri 2010] Distribusi PDB Menurut Lapangan Usaha Seri 2010 Atas Dasar Harga Berlaku. Retrieved March 21, 2024, from <https://www.bps.go.id/id/statistics-table/2/MTA2IzI%3D/-seri-2010--distribusi-pdb-menurut-lapangan-usaha-seri-2010-atas-dasar-harga-berlaku.html>