

KEBIJAKAN OTOMOTIF DI INDONESIA 1966-1996: MEMAHAMI KONTEKS POLITIK PROSES LAHIRNYA KEBIJAKAN PUBLIK

Oleh: Erwan Agus Purwanto

Automotive industrialization is the most relevant topic for discuss to understand the development of industrialization in Indonesia. Because, automotive industry has specific character as representation of Indonesian strategy that is sensitive influenced by political factors. Many interests and missions have to accommodate in automotive industry have made automotive industry become dynamic and uncertain sector to be influenced.

This research intended to understand the dynamic changing of automotive policies among 1966-1996, that are contains many controversial policies, with policy study approach. This approach does to answer the research question: how political context will affect policy making process in Indonesian automotive policies.

The research analysis focused on the understanding of factors interaction in policy making process by observing the patterns of the interaction among the government, business man, political and economical enviroment.

Based on the research result, political context of automotive policies among period 1966-1996 was influenced by strong patronage in the Indonesian automotive policy making process because the interest in: nativism, foreign capital pressure, and nepotism.

Pendahuluan

Inpres No. 2 tahun 1996 jo Kepres No. 42 tahun 1996 tentang Mobil nasional (Mobnas) merupakan kebijakan pemerintah yang paling hangat dan kontroversial untuk didiskusikan sepanjang tahun 1996, bahkan sampai saat ini. Kebijakan yang diumumkan oleh Menteri perindustrian dan perdagangan Tungky Ariwibowo pada tanggal 28 Februari 1996 tersebut kemudian telah mengundang banyak reaksi dari berbagai pihak, baik para pelaku bisnis otomotif yang merasa dirugikan oleh kemunculan kebijakan tadi, maupun para

pengamat ekonomi, politik, dan kebijakan publik yang mempunyai pendapat kritis terhadap kebijakan Mobnas.

Pada skala nasional, kajian para ekonom terutama mempertanyakan efektivitas dan efisiensi kebijakan, sementara para analis politik lebih banyak menyoroti *fairness* (keadilan) dalam pelaksanaan kebijakan tersebut. Sementara itu, pada level internasional kemunculan Inpres Mobnas tersebut dilihat sebagai kebijakan yang kurang populer dan tidak tepat momentum kemunculannya. Ketidaktepatan momentum ini sangat erat kaitannya dengan keikutsertaan Indonesia

dalam menandatangani persetujuan perdagangan bebas seperti WTO (*World Trade Organization*), GAAT (*General Agreement on Tariff and Trade*), AFTA (*Asean Free Trade Area*), APEC (*Asia Pacific Economic Cooperation*). Sebagai akibatnya kebijakan mobnas yang memberikan proteksi dini (*infant protection*) kepada PT. TPN (Timor Putra Nasional) telah mengundang kecaman keras dari Amerika Serikat bahkan Jepang telah menggugat mengajukan gugatan ke panel forum WTO¹.

Kontroversi yang muncul diseputar kebijakan Mobnas, apabila diamati secara jeli, pada dasarnya hanyalah merupakan salah satu kasus dalam rangkaian kebijakan otomotif di Indonesia. Kajian historis terhadap berbagai kebijakan otomotif di Indonesia selama ini menunjukkan bahwa kontroversi dan inkonsistensi² telah banyak muncul dalam kebijakan

otomotif sebelumnya. Pendapat yang dikutip dari T. Pawitra³ berikut kiranya sangat cocok mewakili observasi tadi.

“...masalah ketiga (dalam industri otomotif) adalah tentang peraturan-peraturan pemerintah yang tidak konsisten dengan rencana industrialisasi. (Oleh karena itu) perlu diadakan suatu perpaduan, suatu sinkronisasi, yang lebih baik antara semua departemen yang bersangkutan dengan industri otomotif. Termasuk ini adalah peraturan yang cenderung menjadi tujuan; bukan sebagai alat untuk mencapai sasaran nasional dalam bidang industri otomotif”.

Pernyataan senada juga dilontarkan oleh Faisal Basri yang menyoroti betapa sektor otomotif ini telah menjadi ajang pertarungan penanaman pengaruh sehingga muncul kebijakan-kebijakan yang tidak konsisten dan kontroversial tadi.

“Cukup mendalami industri otomotif, untuk memahami dinamika industrialisasi di Indonesia. Hal ini karena industri otomotif disarati berbagai misi, digiring dari satu ke lain arah, dikutak-kutik dengan bertubi-

¹ Baca Kristianto Wibisono, 'Anatomi Industri Otomotif Global dari Soal Kaizen, dalam *KOMPAS*, 13 Oktober 1996.

² Tentang inkonsistensi kebijakan otomotif di Indonesia ini telah dibahas banyak pakar, terakhir mendapat sorotan yang tajam dalam kongres ISEI ke-13 di Medan. Sorotan terutama diarahkan pada seringnya muncul kebijakan yang mendadak dan berubah-ubah arahnya. Kenyataan ini membuat para pakar menyimpulkan bahwa pemerintah tidak memiliki visi yang jelas dan kebijakan yang konsisten untuk mengarahkan kiprah industri otomotif. Baca 'Industri otomotif Mendapat Sorotan Tajam Kongres ISEI', *Kompas*, 14 Oktober 1996. Baca Juga *The Jakarta Post*, 1 Maret 1996 yang memuat tajuk dan beberapa artikel tentang hal ini.

³ T. Pawitra, *Perspektif Bisnis Industri Otomotif*, dalam Sri Bintang Pamungkas (ed), *Industri Otomotif Menjelang Tinggal Landas*, Yayasan Bina Pembangunan, 1986.

tubi pengaturan, dicerca karena tidak efisien dan menguras kantong masyarakat. Juga sangat diminati oleh berbagai kelompok kepentingan (*interest group*) dan kekuatan bisnis besar, dan diombang-ambingkan oleh globalisasi dan regionalisasi”.

Bukti-bukti empiris menunjukkan bahwa selama periode 1970-an sampai 1995, yaitu sejak dikeluarkannya SK 307/M/8/76 yang mengatur program penanggalan untuk pemakaian komponen lokal, kebijakan pembatasan merek yang ditegaskan lagi pada tahun 1985 dengan SK Menteri Perindustrian No. 404/M/SK/10/1985, paket deregulasi otomotif 1993 dan 1995, kesemuanya terkesan dilaksanakan secara tidak konsisten. Munculnya berbagai SK yang menanggukkan berlakunya kebijakan-kebijakan tadi tidak dapat dibantah telah memperkuat konstataasi tentang kelemahan dalam implementasi kebijakan pada sektor otomotif di Indonesia.

Terjadinya inkonsistensi dalam implementasi kebijakan otomotif nasional selama ini memunculkan dugaan adanya variabel *interest* politik dari berbagai aktor yang harus diakomodasi pada kebijakan sektor otomotif. Dengan demikian, meskipun industri otomotif hanya memberi kontribusi yang kecil terhadap PDRB (selama tahun 1990-1994 sumbangan sektor

otomotif ini tidak lebih dari 2,8%⁴), bahkan sektor otomotif tercatat sebagai kontributor utama defisit transaksi berjalan Indonesia dengan jumlah nilai impor lebih dari US\$ 3,5 miliar⁵, akan tetapi karena karakteristik yang khas dari sektor otomotif sebagai industri yang prestisius⁶ telah menjadikan sektor otomotif menjadi sektor industri tumpuan untuk dikembangkan di Indonesia. Kecenderungan tersebut tentunya tidak terlalu mengejutkan apabila dilihat dari cara pandang politisi dunia ketiga terhadap industri otomotif.

...industri otomotif menjadi tumpuan harapan pembangunan industri banyak politisi Dunia Ketiga (termasuk Indonesia). Gengsi yang terkandung dalam pengembangan kapasitas manufaktur, yang dalam hal ini diartikan sebagai produksi ---bukan perakitan--- mobil secara lengkap, serta potensi industri ini untuk menciptakan keterkaitan dengan sektor-sektor ekonomi

⁴ BPS, Statistik Industri Indonesia, 1990; 1991; 1992; 1993; 1994.

⁵ -----, TIRAS, No. 7/Th.II/14 Maret 1996.

⁶ Dalam kebijakan ekonomi suatu negara pun mobil sering diperlakukan sebagai industri luar biasa. Mirip seperti perusahaan penerbangan yang diperlakukan sebagai identitas nasional sehingga perlu memperoleh perlakuan yang istimewa. Baca Djisman S. Simanjuntak, 'Pemecahan Pasar bagi Industri Mobil Indonesia, dalam Mari Pangestu (et al), Transformasi Industri dalam Era Perdagangan Bebas, CSIS, Jakarta, 1996.

lain, menjadikannya calon ISI (industri Substitusi Impor) yang disukai banyak kalangan⁷.

Besarnya pengaruh Pemerintah terhadap industri otomotif telah menjadikan kebijakan otomotif di Indonesia memiliki karakteristik yang khas, yaitu, selain didasarkan pada pertimbangan ekonomi (argumen-argumen pertumbuhan ekonomi dan industrialisasi) kebijakan otomotif lebih banyak didasarkan pada pertimbangan politis (atas dasar kepentingan-kepentingan kelompok elit tertentu). Kondisi yang demikian menyebabkan kebijakan otomotif di Indonesia sangat rentan terhadap pengaruh politik, sebab perubahan konfigurasi hubungan antara elit pemerintah dengan pelaku bisnis otomotif akan sangat mempengaruhi pula karakteristik kebijakan yang dihasilkan sebagai respon akomodatif terhadap kepentingan-kepentingan elit dalam aliansi politik baru tersebut.

Apabila dugaan-dugaan tersebut benar, artinya bahwa munculnya kebijakan otomotif yang terkesan tidak konsisten tersebut karena upaya-upaya untuk merespon kepentingan politik elit tertentu dalam hubungan antara pemerintah dan pelaku bisnis otomotif, maka pencermatan untuk memahami pertanyaan-pertanyaan tentang

bagaimana konteks politik perumusan kebijakan otomotif di Indonesia, serta faktor-faktor apa yang berpengaruh dalam proses perumusan kebijakan otomotif tersebut tentunya menjadi suatu *academic discourses* yang menarik untuk dilakukan.

Otomotif dan Industrialisasi

Eksistensi industri otomotif tidak akan dapat dipisahkan dengan konstelasi makro strategi pengembangan industri/industrialisasi di Indonesia. Sementara itu, industrialisasi sendiri adalah nama lain dari pembangunan atau pertumbuhan ekonomi yang mulai dilakukan pemerintah Indonesia sejak Pelita I dicanangkan.

Hubungan-hubungan yang sistematis antara pembangunan, pertumbuhan ekonomi, dan industrialisasi sudah menjadi aksioma yang tidak perlu diuji lagi kebenarannya. Imperatif teoritis tentang *ideal society* yang harus diwujudkan oleh semua pemerintah negara di muka bumi ini dalam menjalankan pembangunan mereka dengan indikator-indikator keberhasilan yang dinyatakan sebagai besarnya pertumbuhan ekonomi untuk mencapai kondisi masyarakat sebagaimana dikemukakan oleh Rostow, telah memaksa pemerintah negara berkembang untuk melakukan industrialisasi sebagai satu-satunya pilihan untuk mencapai apa yang

⁷ Ian Chalmers, *Konglomerasi: Negara dan Modal dalam Industri Otomotif Indonesia 1950-1985*, PT. Gramedia, Jakarta, 1996, h. 59.

terlihat pada negara-negara barat (negara industri/post industry) saat ini.

Posisi strategis industrialisasi dalam menunjang pembangunan dikatakan oleh Huib Poot⁸: *Manufacturing has been key sector in the economic development of many countries over the past three decades. Several developing countries have succeeded in building up full industri structure as in the case of the group of so called Newly Industrialised Countries (NICs).* Statemen senada dikemukakan oleh Mier⁹, bahwa industrialisasi akan bermanfaat secara substansial dalam merubah struktur ekonomi yang kurang berkembang untuk mengatasi kelemahan ekspor dan pengangguran dibanyak negara berkembang.

Akan tetapi meskipun telah ada kesepakatan dalam mendefinisikan pembangunan sebagai pembangunan ekonomi dan industrialisasi bukan berarti bahwa pelaksanaan pembangunan dapat berjalan linear mengikuti jejak perkembangan apa yang terjadi pada negara-negara industri. Adanya *demonstration effect* dan *time pressure* terhadap negara-negara berkembang menyebabkan paradigma-paradigma ekonomi

klasik yang meletakkan pembangunan pada mekanisme pasar menjadi kurang efektif untuk diterapkan. Tujuan-tujuan untuk mencapai hasil pembangunan dalam jangka pendek telah memaksa negara-negara berkembang menggunakan sistem perencanaan (*blue print*) dalam melaksanakan pembangunan mereka yang secara mengagumkan ditunjukkan keberhasilannya oleh Jepang dan Rusia.

Sistem insustrialisasi yang terencana tersebut sudah barang tentu memerlukan prioritas-prioritas sub sektor ataupun sektor-sektor ekonomi yang akan dijadikan sebagai sektor unggulan. Metode ataupun cara yang tepat untuk menentukan prioritas pilihan tadi kemudian melahirkan beragam bentuk paradigma dan strategi pembangunan yang dipercaya sebagai instrumen yang paling tepat dalam menentukan arah dan merealisasi tujuan-tujuan industrialisasi.

Berbagai bentuk strategi industrialisasi tersebut, yang paling populer dipakai adalah strategi industri substitusi impor (ISI) dan industri yang berorientasi ekspor. Sebagian besar negara berkembang menggunakan strategi industri substitusi impor pada saat pertama kali mengembangkan industri mereka. Industri substutisi impor, pada phase pertama, dilaksanakan dengan cara memproduksi barang-barang kebutuhan pokok (barang konsumsi), sedangkan barang-

⁸ Huib Poot, Arie Kuyvenhoven, Jaap Jansen, *Industrialisation and Trade in Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1990

⁹ Gerald M. Mier, *Leading Issues in Economic Development Studies in International Poverty*, Oxford University Press, USA, 1970.

barang modal tetap masih diimpor. Tahap berikutnya, industri akan diarahkan untuk menggantikan barang modal. Instrumen kebijakan yang biasa digunakan dalam menerapkan strategi ISI adalah proteksi dalam berbagai bentuknya, misalnya dalam bentuk pengenaan tarif impor dan berbagai macam restriksi lainnya.

Namun demikian, kebijakan proteksi yang terus menerus pada akhirnya justru menyebabkan terjadinya distorsi pasar, sehingga dampaknya akan mengganggu efisiensi dalam alokasi sumberdaya. Strategi yang demikian hanya akan melahirkan industri-industri yang tidak efisien, sangat tergantung pada pemerintah, dan tidak kompetitif dalam pasar global.

Kegagalan strategi ISI kemudian mendorong munculnya strategi industri yang lebih berorientasi ekspor sebagai strategi alternatif. Strategi ini biasanya diterapkan dengan mengembangkan industri dimana negara yang bersangkutan memiliki keunggulan komparatif dibanding negara yang lain. Observasi Kovousi (1984), Mealy (1987), dan Mennes (1985) sebagaimana dikutip oleh Huib Poot membuktikan bahwa ada hubungan yang signifikan antara peningkatan ekspor dan peningkatan pendapatan negara.

“Several of such empirical studies found a significant positive correlation between exports and income growth.

Recently found that the significance of exports for growth has increased in the course of the 1970s, and that the relationship not only applies to the more developed of the developing countries, but also to low-income developing countries”

Sementara itu pengalihan strategi industrialisasi dari ISI ke industri yang lebih berorientasi ekspor ini tidak akan dapat berjalan dengan sendirinya. Pengalihan tersebut hanya akan berhasil apabila suatu negara mampu melakukan transisi industrialisasi melalui kebijakan deregulasi dan debirokratisasi yang didukung oleh kebijakan devaluasi¹⁰.

Strategi industrialisasi di Indonesia, apabila dikaji, jelas mengikuti arah strategi sebagaimana diuraikan di depan. Kebijakan industrialisasi pada masa Orde Baru jika dibuat periodisasi secara umum dapat dikategorikan dalam tiga episode pokok¹¹, yaitu: **Tahap I** (1969-1975) industri yang dikembangkan adalah industri substitusi impor yang berorientasi pertanian. Industri terutama

¹⁰ J.B. Donges, “A Comparative Study of Industrialization Policies in Fifteen Semi-industrial Countries”, *Weltwirtschaftliches Archiv*, 1976. Dalam Huib Poot, Arie Kuyvenhoven, Jaap Jansen, opcit baca juga Mari Pangestu, *The Political-Economy Of Adjustment: Policies and Processes*, Mimiograf, 1995.

¹¹ Tungki Ariwibowo, “Peluang Pengembangan Industri Di Indonesia”, *BESTARI*, Nopember-Desember 1991.

dikembangkan untuk menggantikan barang-barang input pertanian seperti semen, pupuk, pestisida, pacul. Dan juga industri penunjang sektor pertanian seperti transportasi, sandang, dan papan. **Tahap II** (1975-1982) industri yang dikembangkan masih ISI, akan tetapi yang mempunyai kaitan ke depan dan kebelakang. Misalnya industri baja, aluminium, olefin dsb. **Tahap III** (1983-sekarang) adalah periode dimulainya strategi transisi industri, dengan kebijakan-kebijakan deregulasi dan devaluasi untuk meningkatkan daya saing produk-produk industri di pasar internasional.

Strategi industrialisasi di Indonesia sebagaimana digambarkan, dalam pelaksanaannya tidaklah semulus sebagaimana digambarkan. Perbedaan 'ideologi' atau dalam bahasa teknis visi dan misi industrialisasi telah melahirkan serangkaian variasi kebijakan yang menunjukkan adanya pergeseran-pergeseran fokus industrialisasi serta cara-cara untuk mewujudkan sasaran industrialisasi.

Konflik yang serius dalam pemilihan strategi industrialisasi ini di Indonesia muncul antara teknokrat yang diwakili oleh pandangan-pandangan Widjojo dan teknolog yang diwakili oleh ide-ide Habibie. Perbedaan pandangan antara Widjojo, yang kemudian disebut sebagai *Widjojonomics*, dan Habibie yang disebut sebagai *Habibienomics*, pada dasarnya bermula dari cara pandang yang berbeda dalam memulai dan

menggunakan instrumen-instrumen industrialisasi. Widjojo sebagai ekonom lebih berorientasi pada *demand* dengan menggunakan instrumen teknologi tepat guna dan keunggulan komparatif, sementara Habibie lebih menekankan pada *supply* dengan dukungan teknologi canggih dan berbasis pada asumsi keunggulan kompetitif.

Perbedaan-perbedaan pandangan antara teknokrat dan teknolog ini akan menjadi basis teoritis penting dalam memahami munculnya pergeseran kebijakan-kebijakan otomotif selama Orde Baru. Kebijakan-kebijakan yang berasal dari kantor para teknokrat cenderung mengarah pada penggunaan instrumen-instrumen perdagangan. Sementara kebijakan-kebijakan yang muncul dari kantor teknolog sesudah periode tersebut lebih mengarah pada upaya-upaya penguasaan teknologi untuk memenangkan persaingan perdagangan.

Perspektif Kebijakan Publik

Upaya-upaya untuk memahami pergeseran-pergeseran titik berat kebijakan otomotif di Indonesia dapat dipahami dari berbagai dimensi. Akan tetapi untuk dapat menggambarkan pengaruh-pengaruh aktor utama dalam menentukan karakteristik kebijakan yang muncul, perspektif kebijakan publik merupakan alternatif yang paling tepat untuk digunakan.

Penggunaan model yang dikembangkan dalam studi

kebijakan publik untuk memahami interaksi antar aktor (*stake holder*) diharapkan akan mampu menjelaskan secara lebih baik apa latar belakang, motif politik, dan interes-teres yang harus dipuaskan oleh masing-masing aktor dalam proses perumusan kebijakan. Penggunaan model dalam memahami suatu kebijakan ini pertama kali dikembangkan oleh Ripley¹²: “*The policy process is complicated, and the analyst must seek to simplify it. The generic form of simplification used... is a model... This model include stages in the policy process that include both political activities and intellectual activities*”

Untuk dapat memperoleh hasil yang maksimal, penggunaan model sebagaimana dianjurkan oleh Ripley dalam aplikasinya harus pula dilihat dalam konteks struktur pengambilan kebijakan di Indonesia serta dalam konteks sistem politik di Indonesia. Artinya adalah bahwa keyakinan para aktor terhadap paradigma serta strategi pembangunan sebagaimana disebutkan di depan tidak terjadi dalam ruang hampa yang dengan mudah dipahami dalam suatu model, akan tetapi interaksi yang disederhanakan dalam model tersebut harus dipahami dalam kerangka struktur pengambilan kebijakan dan sistem perpolitikan di Indonesia.

¹² Randall B. Ripley, *Policy Analysis in Political Science*, Chicago: Nelson-Hall, 1985.

Sistem pemerintahan di Indonesia yang *executive oriented* telah mengakibatkan kekuasaan membuat kebijakan publik terpusat pada tangan-tangan para eksekutif, Presiden, Anggota Kabinet, serta jajarannya, baik di tingkat pusat maupun daerah.

Sementara itu sistem perpolitikan di Indonesia yang dicirikan oleh adanya “otoritarianisme-birokratik”¹³ serta “bureaucratic-polity”¹⁴ telah mendorong munculnya dominasi birokrasi dalam proses perumusan kebijakan. Dominasi birokrasi tersebut kemudian menimbulkan mekanisme *Patron-Client* dalam proses perumusan kebijakan publik di Indonesia. Rangkuman observasi para ahli tentang bagaimana kebijakan dirumuskan di Indonesia yang dilakukan oleh Jackson (1978,1986), Crouch (1979,1986), John Girling (1981), Ruth Macvey dan Jamie Mackie (1986) akhirnya sampai pada kesimpulan sebagai berikut:

“there is little scope for those outside state structure to influence policy, but in so far as this does occur, it is

¹³ Gueterme O’Donel, *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism: Studies in South American Politics*, Berkeley University Of California, 1973.

¹⁴ Karl D. Jackson, ‘Bureaucratic Polity: A Theoretical Framework for the Analysis of Power in Indonesia’, dalam Karl D. Jackson dan Lucian Pye, *Political Power and Communication in Indonesia*, University of California Press, Berkeley, LA, 1978.

principally on the basis of patrimonial links which are productive of specific and limited benefits (usually material) for individual, rather than broader or economic grouping.

Konteks Politik Kebijakan Otomotif di Indonesia 1966-1996

Industri otomotif di Indonesia mempunyai akar sejarah yang panjang, dari masa kolonial hingga saat ini. Akan tetapi munculnya embrio industri otomotif di Indonesia adalah nasionalisasi pabrik General Motor (GM) yang dilakukan oleh pemerintah pada tahun 1950 dengan nama ISC (Indonesia Service Company). Setelah itu usaha-usaha otomotif di Indonesia berkembang dalam bentuk usaha-usaha impor modil dengan mengandalkan lisensi pemerintah. Pola-pola patronase antara birokrasi-militer- importir merupakan karakteristik khas kegiatan otomotif era Orde Lama.

Pada masa Orde Baru kegiatan industri otomotif mengalami kevacuman semenjak meletusnya G 30 S PKI tahun 1966. Runtuhnya aliansi-aliansi pebisnis otomotif Orde Lama menyebabkan kegiatan industri otomotif lesu sampai tahun 1969. Baru setelah periode 1970 industri otomotif di Indonesia mengalami booming dengan

kenaikan rata-rata sebesar 10,6% pertahun¹⁵.

Gairah pembangunan ekonomi yang terus meningkat akibat sistem pembangunan terencana yang dilakukan pemerintah Orde Baru melalui Repelita dan dukungan investasi asing telah berdampak positif pada perkembangan industri otomotif. Permintaan alat transportasi yang melonjak drastis pada tahun 1970-an kemudian telah menyebabkan tingginya angka inflasi dan defisit transaksi berjalan. Kondisi-kondisi ini merupakan tonggak awal munculnya kebijakan otomotif di Indonesia selama periode 1966-1996 yang akan dijelaskan dalam analisis ini.

Untuk keperluan analisis dalam memahami konteks politik munculnya berbagai kebijakan otomotif selama periode 1966-1996, maka kebijakan-kebijakan tersebut akan dikategorikan menjadi tiga periode pokok. **Periode pertama** adalah tahun 1966-1972, **periode kedua** adalah 1972-1995, **periode ketiga** adalah 1996-sekarang.

Periode pertama 1966-1972: Kebijakan Larangan Impor Mobil Completely Built Up (CBU), Nasionalisme Ekonomi dan Pribumisasi Industri Otomotif

¹⁵ Djisman S. Simanjuntak, 'Pemecahan Pasar Bagi Industri Mobil Indonesia', dalam Mari E. Pangestu (et all), *Transformasi Industri Indonesia dalam Era Perdagangan Bebas*, CSIS, 1996.

Kebijakan otomotif di Indonesia yang terbengkelai pada masa-masa peralihan rejim mengalami momentum kebangkitannya pada awal tahun 1970-an dengan digulirkannya pembangunan ekomi di Indonesia melalui Repelita. Meningkatnya aktivitas ekonomi masyarakat pada gilirannya telah mendorong pula kebutuhan-kebutuhan sarana transportasi yang kemudian mendorong meningkatnya permintaan mobil, baik angkutan barang maupun angkutan orang. Akan tetapi hal ini telah pula menyebabkan timbulnya masalah inflasi dan defisit transaksi berjalan yang harus ditanggung pemerintah karena impor mobil CBU dalam jumlah besar. Tekanan-tekanan yang diberikan oleh IMF untuk membuat perencanaan pengendalian inflasi sebagai syarat pemberian bantuan kemudian mendorong pemerintah untuk mengeluarkan kebijakan-kebijakan dalam sektor otomotif. Melalui SK bersama menteri perdagangan dan perindustrian No. 32/M/SK/1/69, Pemerintah selanjutnya membuat ketetapan bahwa impor mobil harus dalam keadaan terurai (CKD). Kebijakan ini juga sangat terkait dengan kondisi perusahaan perakitan yang merana sampai akhir 1968. Tekanan-tekanan yang diberikan oleh pengusaha domestik telah pula menyebabkan Pemerintah mengeluarkan peraturan bahwa perusahaan transnasional harus berurusan dengan satu importir

nasional saja untuk dapat beroperasi di Indonesia. Perakitan selanjutnya akan dilakukan pada salah satu dari tujuh perusahaan yang nanti akan ditunjuk Pemerintah.

Berdasarkan ketentuan tersebut Pemerintah kemudian menunjuk perusahaan-perusahaan perakitan yang dapat merakit mobil-mobil impor yaitu: PN Gaya Motor, PT ISC milik Ning, PT Udatin milik Eman, PT Imermotor milik Koerwet, PT National Motors milik Lubis yang masih teman dekat Ning. Sementara itu perusahaan-perusahaan perakitan yang lain berkedudukan sebagai sub kontraktor dari perusahaan-perusahaan yang ditunjuk Pemerintah. Penunjukkan terhadap perusahaan-perusahaan perakitan yang diberi fasilitas oleh Pemerintah tersebut tidak dapat dilepaskan dari kedekatan antara Ning dengan Jusuf (Menteri Perindustrian) dan Soemitro (Menteri Perdagangan) pada waktu itu. Juga kedekatan antara Eman pengusaha dari Manado dengan Jusuf turut pula mempengaruhi pemberian lisensi tersebut¹⁶.

Dalam pelaksanaannya, kebijakan otomotif selama periode 1966-1972 juga mengikuti strategi industrialisasi yang umum dipakai oleh negara-negara yang baru mulai melakukan industrialisasi, yaitu dengan memberikan proteksi kepada pengusaha-pengusaha dalam negeri dari para pesaingnya

¹⁶ Ian Chalmer, opcit h.177

dari luar. Ketentuan-ketentuan yang mengatur bahwa perusahaan transnasional harus berhubungan dengan salah satu importir saja di dalam negeri jelas dimaksudkan untuk memberikan proteksi bagi perusahaan importir dari persaingan dengan perusahaan transnasional dan untuk meningkatkan skala ekonomi tingkat penjualan para importir dalam negeri.

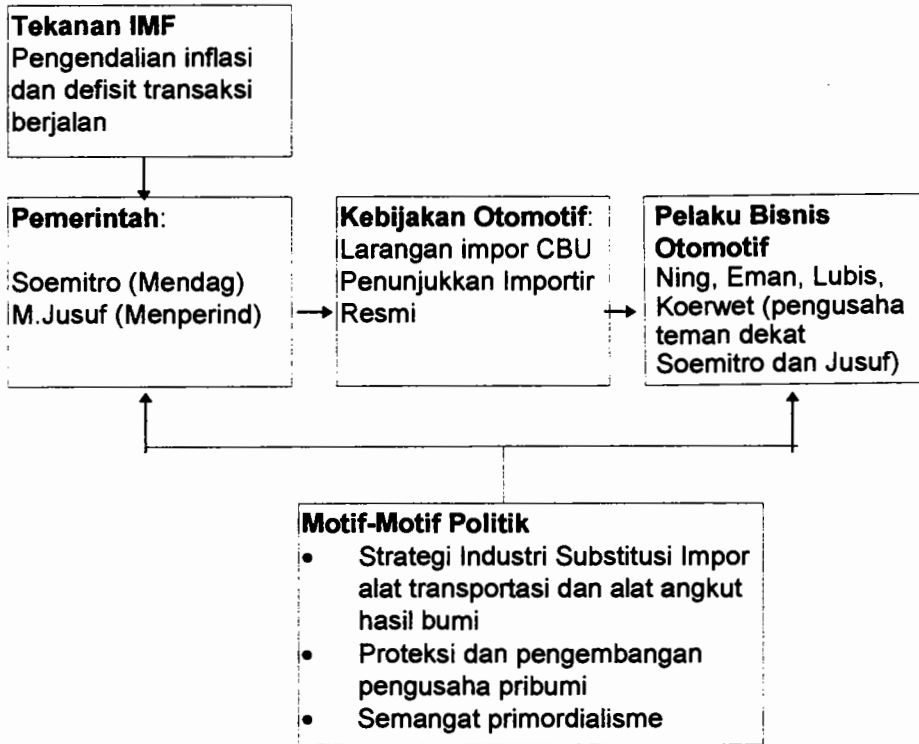
Paradigma industrialisasi substitusi impor yang dilakukan dengan pemberian proteksi pada kurun waktu 1966-1972, dalam prakteknya kemudian juga dimaksudkan untuk memberikan keuntungan bagi pengusaha pribumi. Hal ini tidak dapat dilepaskan dari peran Soemitro yang mempunyai komitmen besar terhadap upaya-upaya untuk meningkatkan peran pengusaha pribumi dengan kebijakan Bentengnya. Akan tetapi, kedekatan hubungan antara Soemitro dengan

pengusaha-pengusaha otomotif pribumi yang berasal dari Sumatra Barat, seperti Ning dan Lubis telah pula menyebabkan kebijakan-kebijakan otomotif yang dibuat oleh Departemen Perdagangan dan Perindustrian banyak diwarnai motif-motif pertemanan ini.

Dari kenyataan-kenyataan tersebut, maka jelas terlihat bahwa kemunculan berbagai kebijakan otomotif pada tahun 1966-1972-an sangat dipengaruhi oleh motif politik untuk membela kepentingan pengusaha pribumi. Penunjukkan tujuh perusahaan pribumi yang memiliki kedekatan hubungan dengan Soemitro merupakan bukti yang kuat untuk mendukung hipotesis tadi.

Pola hubungan antar aktor pada kurun waktu 1969-1972 tersebut apabila digambarkan dalam sebuah model kebijakan maka akan tampak sebagai berikut:

Gambar. 1 Pola Hubungan Antar Aktor Dalam Perumusan Kebijakan Otomotif 1969-1972



Sumber: Hasil analisis

**Periode kedua 1972-1995:
Kebijakan Penanggalan, Munculnya Pendaatang Baru dan Tekanan Perusahaan Transnasional.**

Situasi yang melingkupi perkembangan industri otomotif mengalami perubahan pada tahun 1972 ketika persaingan antara Departemen Perdagangan dan Departemen Perindustrian makin meningkat dalam mengontrol perkembangan industri otomotif. Konsensus yang dibuat antara Departemen Perdagangan dan

Departemen Perindustrian untuk menentukan arah perkembangan industri otomotif secara bersama-sama menjadi retak dengan meningkatnya pengaruh politik Direktorat Jendral Industri Logam Mesin yang diberi kesempatan yang luas oleh Menteri Perindustrian M. Jusuf untuk mengembangkan visi industrialisasi otomotif. Kedudukan Direktorat menjadi semakin kokoh dengan munculnya Keputusan Presiden No. 42 tahun 1972 yang berisi pemberian wewenang penuh

kepada Departemen Perindustrian untuk mengatur industri otomotif.

Beralihnya pusat kekuasaan pembuatan kebijakan dari teknokrat ke teknolog telah merubah visi pengembangan industri otomotif dari perdagangan mobil ke industri mobil. Dengan memperoleh dukungan Habibie selaku Menteri Riset dan Teknologi melalui BPPT, maka Direktorat kemudian membuat serangkain kebijakan sebagai langkah awal industrialisasi sektor otomotif. Puncak dari visi industrialisasi otomotif Direktorat adalah dikeluarkannya SK Menteri Perindustrian No. 307/M/8/1976 yang fenomenal. SK tersebut berisi ketentuan keharusan mempergunakan komponen buatan dalam negeri dalam perakitan kendaraan bermotor. Melalui SK 307 tersebut Pemerintah secara tegas menetapkan jadwal pemakaian komponen lokal melalui perhitungan penggunaan kandungan lokal secara bertahap. Perusahaan-perusahaan perakitan yang dalam waktu tiga tahun tidak dapat memenuhi kandungan lokal yang ditetapkan pemerintah kemudian akan ditutup.

Akan tetapi obsesi Direktorat untuk full manufacturing industri otomotif di Indonesia telah menimbulkan korban runtuhnya pengusaha-pengusaha otomotif yang tidak mempunyai dukungan modal kuat untuk mengembangkan full manufacturing tadi. Secara tersamar kebijakan ini jelas dimaksudkan pula untuk rasionalisasi jumlah

perakit yang terus membengkak dari waktu ke waktu.

Upaya direktorat untuk membatasi pelaku bisnis otomotif nampaknya mulai membuahkan hasil dengan tumbangny perusahaan-perusahaan kecil dan mulai bermunculannya para pelaku bisnis otomotif baru bermodal kuat seperti Wiliam Soeryadjaja dengan Astra yang mengageni merek Toyota, Daihatsu, Peugeot, dan Renault; Sjarnubi Said yang mempunyai hubungan dengan Ibnu Soetowo sebagai pemilik Krama Yudha yang mengageni Mitsubishi; Probosutedjo yang memperoleh keagenan General Motors yang mengageni merek Opel dan Chevrolet; Lieam Sioe Liong melalui Indomobil mengageni merek Suzuki.

Dalam perkembangannya, makin terkonsentrasinya perusahaan otomotif pada sekelompok kecil pengusaha telah pula meningkatkan *bargaining position* kelompok ini terhadap kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan Depertemen perindustrian. Reaksi para pengusaha ini muncul terhadap ketentuan penjadwalan penggunaan komponen lokal yang ditetapkan oleh SK 307 yang dipandang oleh mereka sebagai tidak realistis dan tidak mungkin dilakukan. Astra, kelompok terbesar otomotif, menentang program lokalisasi karena dianggap akan lebih menguntungkan saingan-saingannya. Selanjutnya Astra minta jadwal lokalisasi diundur.

Tekanan-tekanan yang diberikan oleh para pengusaha kuat telah memaksa pemerintah memikirkan kembali pelaksanaan kebijakan lokalisasi lewat SK 307.

Pada akhirnya cerita tentang obsesi industrialisasi otomotif yang dimiliki Direktorat tidak pernah menjadi kenyataan. Semenjak ditundanya pemberlakuan SK 307 dengan SK 231/M/11/78 yang kemudian diberlakukan kembali pada tahun 1979, cita-cita untuk membuat mobil buatan Indonesia menjadi cerita tarik menarik kepentingan antara Direktorat dengan visi industrialisasinya berhadapan dengan kepentingan para pelaku bisnis otomotif yang ingin tetap menjadi ATPM saja karena dorongan ingin terus menikmati proteksi dari pemerintah. Kuatnya lobi para pengusaha ini terlihat dengan tidak pernah diberlakukannya secara serius program penanggalan lewat SK 307 tersebut. Hal ini ditunjukkan dengan diluarkannya SK No. 11/M/SK/10/1990 oleh Menteri Perindustrian yang berisi ketentuan tentang Penjadwalan Kembali Program Penanggalan, yang artinya pemerintah tidak pernah secara tegas menerapkan sanksi menutup perusahaan yang tidak memenuhi kandungan lokal dengan cara mengulur-ulur jadwal penggunaan kandungan lokal tersebut sampai batas waktu yang tidak pernah ditentukan.

Kegagalan strategi industrialisasi otomotif lewat sistem pinalti tersebut kemudian mendorong

pemerintah untuk merubah strategi industrialisasi melalui sistem insentif dengan diberlakukannya Deregulasi Otomotif, Keppres No. 54 tahun 1993 dan SK Menteri Perindustrian No. 114/M/SK/6/1993, yang mengatur kebijaksanaan pemberian insentif bagi perusahaan yang sudah memenuhi kandungan lokal tertentu yang ditetapkan oleh pemerintah dengan membebaskan PPN dan PPn-BM. Kebijakan pemberian insentif ini terus disempurnakan dengan Paket Mei 1995 lewat Keppres No. 31 tahun 1995 yang mengatur penurunan Bea Masuk (BM) dan Bea Masuk Tambahan (BMT).

Tidak dapat dipungkiri, serangkaian kebijakan otomotif selama tahun 1976-1995 telah gagal mewujudkan obsesi Direktorat tentang industrialisasi otomotif yang dicita-citakannya. Justru obsesi yang berlebihan tersebut telah menyebabkan tersingkirnya pengusaha kecil dan pengusaha pribumi serta makin terkonsentrasinya bisnis otomotif pada sedikit kelompok saja, kecuali Bimantara yang mulai masuk dalam sektor otomotif pada tahun 1990-an. Hasil observasi yang dilakukan oleh Silalahi¹⁷ menunjukkan bahwa sektor otomotif adalah sektor yang paling terkonsentrasi dan paling monopolis dibanding dengan sektor yang lain dalam sejarah industrialisasi di Indonesia.

¹⁷ Silalahi, opcit

Purwanto

Data Tabel 1 berikut menunjukkan bahwa pelaku industri otomotif di Indonesia hanya didominasi oleh lima pemain utama yaitu Astra, Indomobil,

Kramayudha, Bimantara, dan Imora dengan indeks konsentrasi CR4 masing-masing 99,8 untuk niaga, dan 8,9 untuk sedan.

Tabel 1 . Pangsa Pasar Mobil Menurut Kelompok Produsen di Indonesia 1995¹⁸

Kelompok Produsen	Merek Kendaraan	Niaga (%)	Sedan (%)	Total (%)
Astra	Toyota, Daihatsu, Isuzu, Nissan Diesel, BMW, Peugeot, Renault, Fiat	56,4	42,6	55,0
Indomobil	Suzuki, Mazda, Hino, Nissan, Volvo	21,7	12,4	20,8
Krama Yudha	Mitsubishi	20,4	7,8	19,2
Bimantara	Mercedes-Benz, Ford, Hyundai	1,1	21,4	3,1
Imora	Honda	-	12,8	1,3
Mercubuana	Chevrolet, Opel	0,2	1,7	0,3
Lainnya	Landrover, Daewoo, Jeep, dll	0,2	1,3	0,3

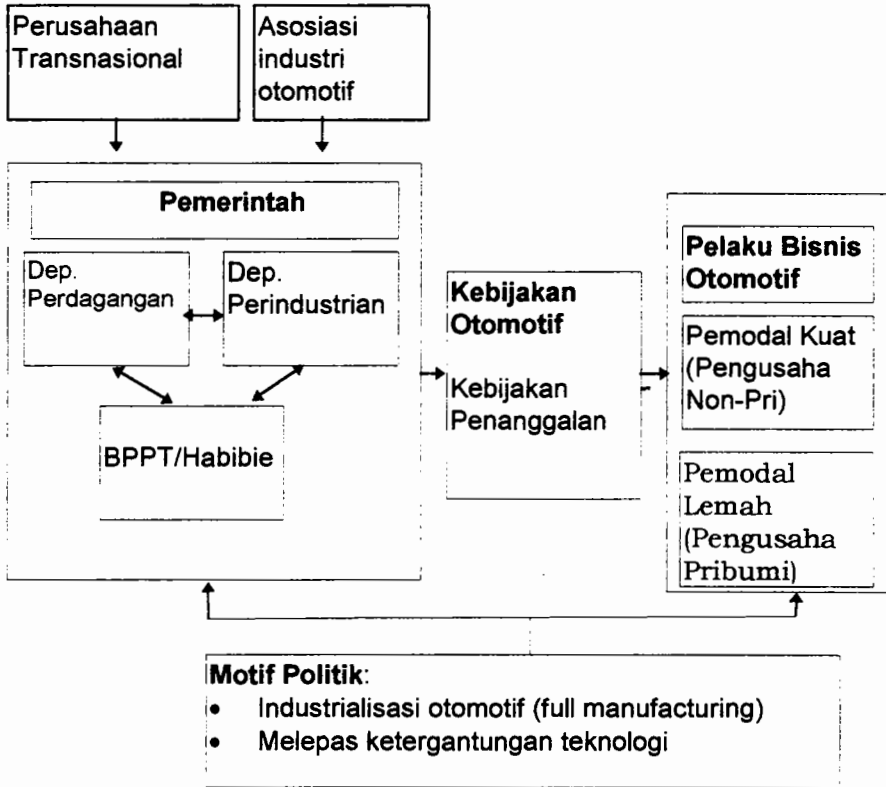
Sumber: Yose Rizal Pande Radja Silalahi, 'Industri Mobil Indonesia: Suatu Tinjauan', dalam Mari Pangestu, Raymond Adjie, Julius Mulyadi, *Transformasi Industri Indonesia dalam Era Perdagangan Bebas*, CSIS, Jakarta, 1996.

Dari serangkaian interaksi antar aktor dalam proses perumusan kebijakan otomotif selama periode 1972-1995 sebagaimana telah diuraikan di depan, pola hubungan

antar aktor dalam proses perumusan kebijakan otomotif selama periode tersebut dapat digambarkan dalam bentuk model sebagai berikut:

¹⁸ Data yang sejenis yang menampilkan jumlah absolut perolehan penjualan masing-masing ATPM dapat dibaca pada Soehari Sargo, 'Kinerja empat besar mobil RI', dalam *Bisnis Indonesia* 2 Oktober, 1996.

Gambar 2. Pola Hubungan Antar Aktor Dalam Proses Perumusan Kebijakan Otomotif 1972-1995



Sumber: Hasil Analisis

**Periode ketiga 1996-Sekarang :
kebijakan Mobil Nasional,
Nasionalisme Ekonomi dan
Patronase kebijakan**

Kegagalan industrialisasi otomotif yang dicanangkan oleh Departemen Perindustrian selama kurun waktu 1972-1995 telah menggelisahkan pemerintah. Sistem produksi yang tidak efisien, pemborosan devisa negara untuk

impor komponen , struktur industri yang rapuh merupakan alasan utama yang digunakan oleh Pemerintah untuk meluncurkan Inpres Mobnas. Keberhasilan Indonesia menerbangkan produk pesawat terbang yang benar-benar buatan Indonesia, N250, pada tanggal 10 Agustus 1995, turut pula menambah keyakinan pemerintah akan kemampuan Indonesia dalam

mengusasai teknologi, termasuk otomotif tentunya.

Secara teknis dan substansi kebijakan, Inpres Mobnas pada dasarnya dapat diterima oleh para pelaku bisnis otomotif di Indonesia. Akan tetapi pada tahapan implementasi, munculnya kebijakan Mobnas tidak dapat menghindarkan diri dari kesan yang deskriminatif, elitis, dan melanggengkan praktek-praktek patronase dalam bisnis otomotif selama ini. Penunjukkan PT.TPN sebagai satu-satunya perusahaan yang dianggap mampu melaksanakan program mobnas kemudian telah banyak menimbulkan kritik terhadap kebijakan mobnas.

Jargon-jargon demi kepentingan nasional atau nasionalisme industri otomotif kemudian menjadi perlu dipertanyakan ulang. Kepentingan nasional yang mana? Berbagai pertanyaan tentang kepentingan nasional perlu dituntaskan untuk dapat menjawab secara tuntas sisi kepatutan dalam pemberian *transfer of value* dari pemerintah yang begitu besar bagi bagi konsumen mobil, yang notabene termasuk kelas menengah yang tidak memerlukan subsidi pemerintah, dengan kemurahan harga karena pembebasan PPN dan PPnBm.

Perumusan kebijakan mobnas yang sangat elitis pada akhirnya

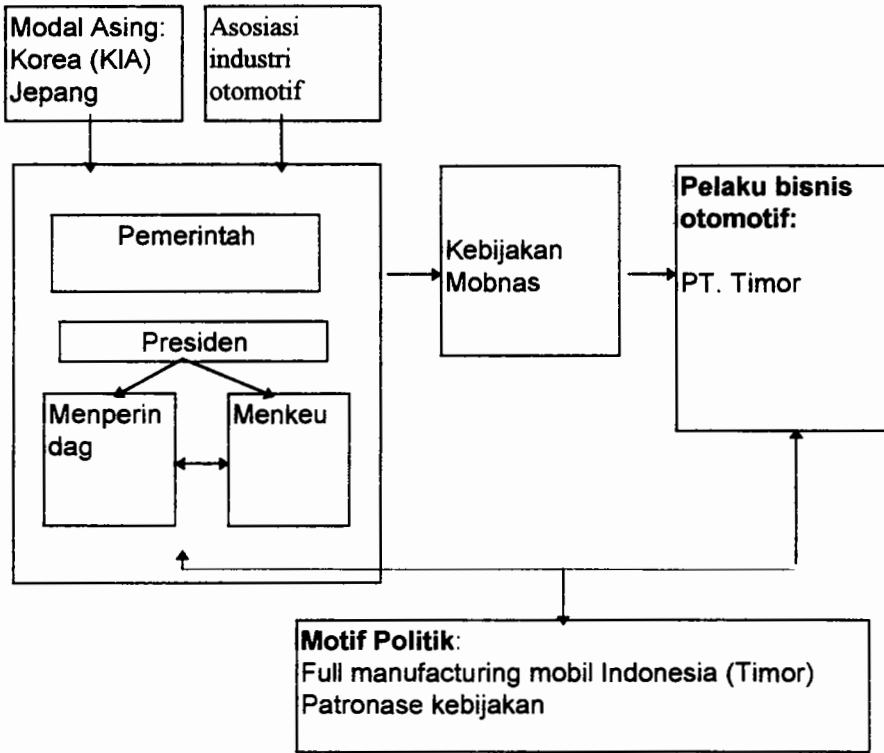
menyebabkan kebijakan mobnas menjadi cacat politik. Cacat politik dalam proses perumusan kebijakan tersebut kemudian menimbulkan cacat image pada masyarakat. Akibatnya target penjualan mobil Timor sebesar 4.000 unit/bulan pada tahun pertama tidak terpenuhi. Cacat politik disini termasuk inkonsistennya pemerintah dalam melaksanakan kebijakan mobnas selama ini. Munculnya Keppres No. 2 tahun 1996 sebagai umbrella baru dengan mengizinkan mobnas dibuat di luar negeri telah menimbulkan kritikan dan ketidakpercayaan masyarakat terhadap kredibilitas pemerintah¹⁹

Kenyataan-kenyataan yang demikian akhirnya membawa kepada kesimpulan bahwa hanya kekuatan politik yang begitu besar saja yang mampu merumuskan kebijakan yang dalam banyak hal bertentangan dengan trend kebijakan nasional maupun internasional.

Pola hubungan antar aktor dalam proses perumusan kebijakan otomotif selama periode 1996-sekarang apabila digambarkan nampak sebagai berikut:

¹⁹ A. Tony Prasetyantono, dalam Seminar nasional Industrialisasi Dan Transfer Teknologi di Indonesia kajian Terhadap Sektor Otomotif, UC, UGM, 17 April 1997.

Gambar 3 . Pola Hubungan Antar Aktor dalam Kebijakan Mobnas, 1996-Sekarang



Sumber: Hasil Analisis

Kesimpulan

Dari serangkaian analisis yang dilakukan terhadap konteks politik kebijakan otomotif di Indonesia, dapat diambil beberapa kesimpulan sebagai berikut:

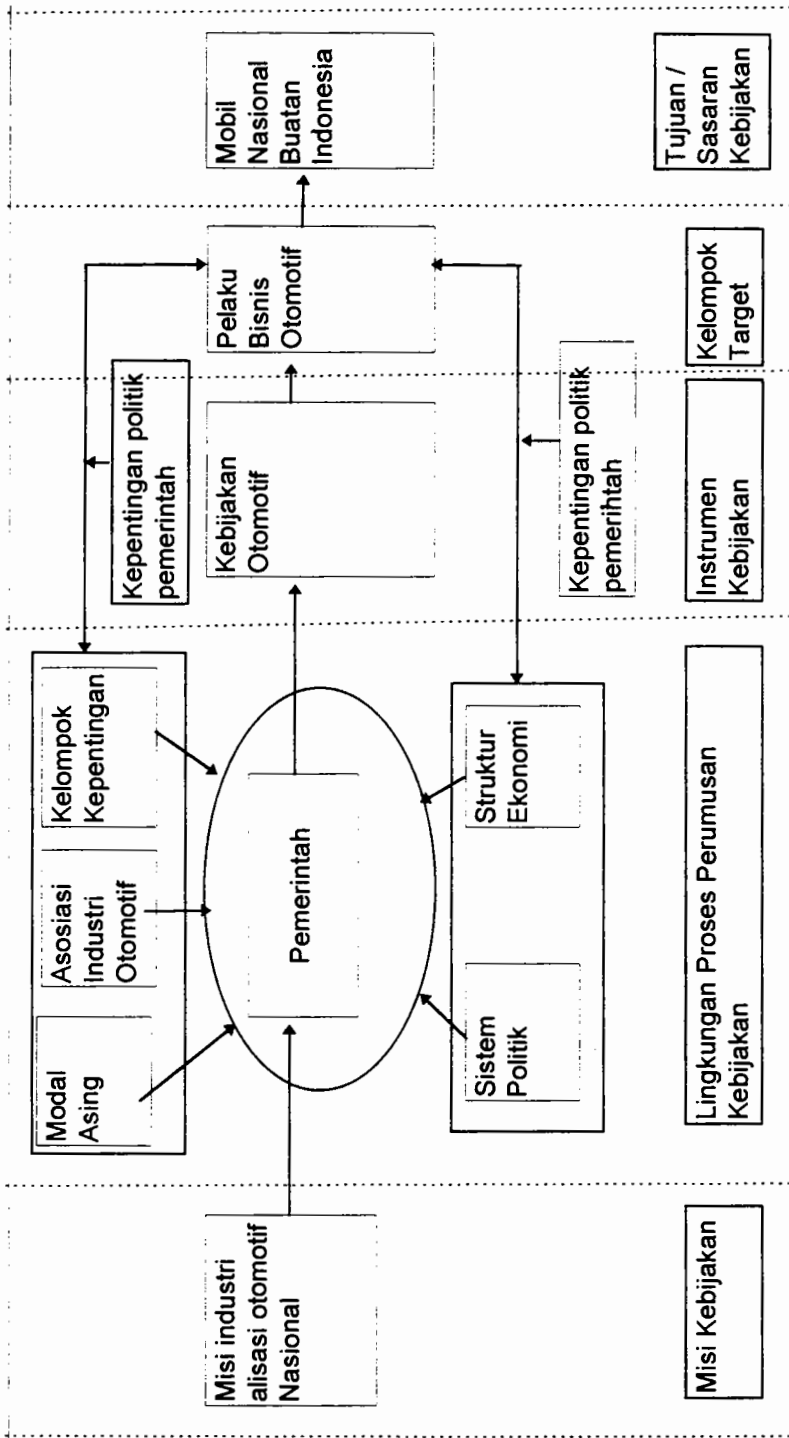
1. Bahwa interes pemerintah terhadap industri otomotif yang dianggap sebagai sektor yang prestisius telah menyebabkan tingginya campur tangan pemerintah terhadap upaya industrialisasi otomotif di Indonesia. Besarnya campur tangan tadi telah menyebabkan kebijakan-kebijakan sektor otomotif lebih banyak didasarkan pada pertimbangan politis dibanding didasarkan pada pertimbangan efisiensi.
2. Interes politik pemerintah terhadap industri otomotif dilakukan dengan pola patronase antara elit politik sebagai patron dengan pelaku bisnis otomotif sebagai klien. Patronase ini terlihat dalam hal pemberian lisensi impor kepada para importir yang mempunyai hubungan dekat dengan elit pemerintah maupun militer. Hal ini terjadi baik pada masa Orde Lama maupun Orde Baru
3. Pola patronase pemerintah dalam industri otomotif antara Orde Lama dengan Orde Baru mempunyai perbedaan dalam hal kompleksitas struktur pelaku industri otomotif dan tekanan modal asing. Perkembangan visi industrialisasi otomotif yang dimiliki oleh Departemen

Perindustrian pada masa Orde Baru, serta perkembangan struktur pelaku industri otomotif di Indonesia telah mengubah pola patronase dalam industri otomotif menjadi tiga tahapan.

Tahapan yang pertama adalah antara tahun 1966-1972 yang ditandai dengan tingginya proteksi terhadap pengusaha pribumi sebagai realisasi kebijakan larangan impor mobil CBU. Pada periode ini lisensi impor banyak diberikan pada pengusaha kelompok pribumi yang mempunyai kedekatan dengan Menteri Soemitro dan M. Jusuf. **Tahapan kedua** antara tahun 1972-1995 adalah patronase pengusaha bermodal kuat (sebagian besar etnis Cina) yang didukung oleh perusahaan transnasional dengan Pemerintah sebagai realisasi visi industrialisasi Departemen Perindustrian yang dikendalikan oleh Direktorat ILME dengan program penanggalannya. **Tahapan ketiga** 1996-sekarang adalah munculnya kembali sentimen nasionalisme ekonomi seperti pada periode pertama dengan patronase pengusaha pribumi yang dekat dengan elit pemerintah untuk mewujudkan cita-cita Mobil nasional Indonesia.

4. Berdasarkan analisis terhadap faktor-faktor yang mempengaruhinya, maka proses perumusan kebijakan otomotif di Indonesia dapat digambarkan dalam sebuah model sebagai berikut:

Gambar 4. Model Perumusan Kebijakan Otomotif di Indonesia



Sumber: Hasil Analisis

Dari model yang berhasil dirumuskan tersebut lingkungan yang mempengaruhi pembuatan kebijakan otomotif di Indonesia adalah modal asing, asosiasi industri otomotif, kelompok kepentingan, sistem politik, dan struktur ekonomi. Dalam proses yang sebenarnya lingkungan tersebut berinteraksi dengan pemerintah sebagai pembuat kebijakan dan pelaku bisnis otomotif sebagai target kebijakan. Interaksi disini kemudian sangat dipengaruhi oleh kepentingan-kepentingan politik yang sedang dianut oleh pemerintah (aktor-aktor utama pembuat kebijakan) serta kondisi pelaku bisnis otomotif pada saat itu. Pada akhirnya corak kebijakan yang dihasilkan oleh pemerintah akan sangat ditentukan oleh bargaining power antara pemerintah dan pelaku bisnis otomotif sebagai aktor yang paling berkepentingan dengan eksistensi kebijakan otomotif.

DAFTAR PUSTAKA

-----, TIRAS, No.7/Th.II/14 Maret 1996.

Ariwibowo, Tungki, "Peluang Pengembangan Industri Di Indonesia", *BESTARI*, Nopember-Desember 1991.

BPS, Statistik Industri Indonesia, 1990; 1991; 1992; 1993; 1994.

Chalmers, Ian, *Konglomerasi: Negara dan Modal dalam Industri Otomotif Indonesia*

1950-1985, PT. Gramedia, Jakarta, 1996.

- Donges, J.B., "A Comparative Study of Industrialization Policies in Fifteen Semi-industrial Countries", *Weltwirtschaftliches Archiv*, 1976.
- Jackson, Karl D., 'Bureaucratic Polity: A Theoretical Framework for the Analysis of Power in Indonesia', dalam Karl D. Jackson dan Lucian Pye, *Political Power and Communication in Indonesia*, University of California Press, Berkeley, LA, 1978.
- Mier, Gerald M., *Leading Issues in Economic Development Studies in International Poverty*, Oxford University Press, USA, 1970.
- O'Donel, Guelmer, *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism: Studies in Shouth American Politics*, Berkeley University Of california, 1973.
- Pangestu, Mari, *The Political-Economy Of Adjusment: Policies and Processes*, Mimiograf, 1995.
- Pawitra, T., Perspektif Bisnis Industri Otomotif, dalam Sri Bintang Pamungkas (ed), *Industri Otomotif Menjelang Tinggal Landas*, Yayasan Bina Pembangunan, 1986.
- Poot, Huib, Arie Kuyvenhoven, Jaap Jansen, *Industrialisation and Trade in Indonesia*,

- Gadjah Mada University Press,
Yogyakarta, 1990
- Prasetiantono, A. Tony, dalam
Seminar nasional
Industrialisasi Dan Transfer
Teknologi di Indonesia kajian
Terhadap Sektor Otomotif, UC,
UGM, 17 April 1997.
- Ripley, Randall B., *Policy Analysis
in Political Science*, Chicago:
Nelson-Hall, 1985.
- Simanjuntak, Djisman S.,
'Pemecahan Pasar Bagi
Industri Mobil Indonesia',
dalam Mari E. Pangestu (et
all), *Transformasi Industri
Indonesia dalam Era
Perdagangan Bebas*, CSIS,
1996.
- Wibisono, Baca Kristianto,
'Anatomi Industri Otomotif
Global dari Soal Kaizen, dalam
KOMPAS, 13 Oktober 1996.