Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

73128

Mempercepat Laju:
Revitalisasi Pertumbuhan di Sektor Manufaktur Indonesia

THE WORLD BANK OFFICE JAKARTA
Indonesia Stock Exchange Building, Tower II/12-13th Fl.
Jl. Jend. Sudirman Kav. 52-53
Jakarta 12910
Tel: (6221) 5299-3000
Fax: (6221) 5299-3111

Printed in September 2012

Mempercepat Laju: Revitalisasi Pertumbuhan di Sektor Manufaktur Indonesia is a product of staff of the World Bank. The findings, interpretations and conclusions expressed herein do not necessarily reflect the views of the Board of Executive Directors of the World Bank or the governments they represent.

The World Bank does not guarantee the accuracy of the data included in this work. The boundaries, colors, denominations and other information shown on any map in this work do not imply any judgment on the part of the World Bank concerning the legal status of any territory, or the endorsement of acceptance of such boundaries.

Cover photograph is: Copyright @ Unilever. All rights reserved.

Ringkasan Eksekutif

MEMPERCEPAT LAJU:

Revitalisasi Pertumbuhan di Sektor Manufaktur Indonesia

Multi Donor Facility
Trade and Investment Climate

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Confederation

Federal Department of Economic Affairs FDEA
State Secretariat for Economic Affairs SECO

Kingdom of the Netherlands

USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

Table of Contents

Executive Summary

1. Introduction
2. How has the Indonesian manufacturing sector performed?
3. Is the Indonesian manufacturing sector facing a "second chance" and why is it so important?
4. Where does the Indonesian manufacturing sector stand in terms of export competitiveness?
5. How did the macro and external environments affect the Indonesian manufacturing sector?
6. How did the business climate affect the sector's performance?
7. How did the sector fare in terms of productivity and job creation?
8. Are there manufacturing agglomerations in Indonesia and how do they affect competitiveness?
9. Conclusion and Suggestion for a Policy Framework

Policy Note 1: Why the Manufacturing Sector Still Matters for Growth and Development in Indonesia

1. A Snapshot of the Indonesian Manufacturing Sector
2. How is manufacturing linked with the rest of the economy?
3. Context
4. Creating Higher-Productivity Jobs
   a Dynamic Linkages and More Jobs
   b Higher Labor Productivity
   c Social Upgrading
   d Improving the Gender Gap
5. Sustaining Higher Economic Growth and Progress in Structural Change
   a Higher Growth Contribution
   b More Capital Accumulation
   c Lower Volatility
6. Positioning Indonesia to Achieve Long-term Prosperity
   a Learning Spillovers from Integration with the Global Economy
   b Global Production Networks
   c Technological Progress and Innovation
7. Conclusion

Policy Note 2: Export Competitiveness in Indonesia's Manufacturing Sector

1. A "second chance" for export manufacturing?
2. Performance and competitiveness challenges in the manufacturing sector
   a Struggling to compete with "factory Asia"
   b Lower export entry and higher death rates since the crisis
   c Challenges to improve product quality
3. Opportunities to re-establish competitiveness
   a Growing wage gap
   b Leveraging scale of domestic and regional markets
4. The constraints to be addressed
   a Regulatory environment
   b Access to finance
   c Transport and trade facilitation
   d Labor regulations
   e Firm sophistication, innovation, and standards
   f Market access
5. Conclusions and Policy Implications

Policy Note 3: How the MacroeconomicEnvironment and Investment Climate Have Affected the Manufacturing Sector

1. Introduction
2. What has happened to profitability?
3. Macroeconomic factors have increased the opportunity costs of operating in manufacturing
4. The Underlying Factors behind the Deterioration of Profit Margins at the Firm Level
   a Pressures on Revenues
   b Pressures on Costs
   c Increased Uncertainty
   d Conclusions and Broad Policy Recommendations

Policy Note 4: Constraints on Productivity and Investment in Indonesia's Manufacturing Sector: Survey-based Analysis of Business Constraints

1. Background
2. What Survey Data Tell Us about Business Constraints
   a. Business constraints by firm characteristics
   b. How do manufacturing firms perceive different elements of the business climate: the case of Indonesia, the Philippines and Vietnam
3. How Do Business Constraints Affect Manufacturing Performance?
   a. How do business constraints affect productivity?
   b. How do business constraints affect decisions to invest?
4. Potential Areas for Intervention Wins

Policy Note 5: Productivity Performance in Indonesia's Manufacturing Sector

1. Introduction
2. Total Factor Productivity
3. The Role of Allocative Efficiency
4. Plant Size: The Missing Middle
5. Jobs and Wages
6. Conclusions

Policy Note 6: Agglomeration and Manufacturing Activities in Indonesia

1. Introduction
2. Agglomeration process in Indonesian manufacturing sector
3. Impact of agglomeration on productivity
4. Constraints that can slow down the process
5. Conclusions and Implications for the Policy Framework

Acknowledgments

This study into the Indonesian manufacturing sector, entitled Picking up the Pace: Reviving Growth in Indonesia's Manufacturing Sector, is a product of the Trade and Competitiveness Cluster in the World Bank Office in Indonesia.

This report has been prepared by a core team led by Sjamsu Rahardja (EASPI), consisting of Lili Yan Ing (EASFP), Gonzalo Varela (EASPI), Fitria Fitriani (EASPI) and Deborah Winkler (PREMTR). The contributors to Policy Note 1 were Deborah Winkler and Sjamsu Rahardja with contributions also from Lili Yan Ing. The contributors to Policy Note 2 were Deborah Winkler and Thomas Farole. The contributors to Policy Note 3 were Gonzalo Varela, Swati Ghosh and Sjamsu Rahardja. The contributors to Policy Note 4 were Lili Yan Ing and Gonzalo Varela. The contributors to Chapter 5 were Beata Javorcik, Fitria Fitriani, and Leonardo Iacovone, with the collaboration of Gonzalo Varela and Victor Duggan. Finally, the contributors to Chapter 6 were Sjamsu Rahardja and Ari Kuncoro, with help from Fitria Fitriani, Gonzalo Varela, Moh. Adhi Dipo and Victor Duggan.

Contributions from the Expert Committee Meeting are gratefully acknowledged. The members of the committee were: Anshari Buhcari, Ministry of Industry; Thee Kian Wie, LIPI; Ari Kuncoro, University of Indonesia; M. Chatib Basri, University of Indonesia; David Parsons, KADIN Indonesia; Haryo Aswicahyono, CSIS; Fukunari Kimura, ERIA; Tulus Tambunan, Trisakti University; Donisius Narjoko, ERIA; Bacelius Ruru, National Team for Enhancing Export and Investment (PEPI); Benny Sutrisno, Expert Staff of the Ministry of Industry; Gustav Papanek, Boston University; Kasan, Ministry of Trade; Amalia Widyasanti, Bappenas; and Wisnu , Investment Coordinating Board (BKPM). Those participating from the World Bank included: Greg Elms, Enrique Aldaz-Carroll, Sjamsu Rahardja, Shubham Chaudhuri, P.S. Srinivas, Henry Sandee and Lili Yan Ing.

The study was produced under the overall guidance of Vikram Nehru, former Sector Director, EASPR, Tunc Uyanik, FFSDR, Hormoz Aghdaey, EASFP, P.S. Srinivas, EASFP, and Shubham Chaudhuri, Lead Economist for Indonesia (EASPR). Strategic guidance and key comments were also provided by Stefan G. Koeberle, World Bank Country Director, Indonesia.

This study benefited from the valuable comments of: Sudhir Shetty, Sector Director, EASPR World BAnk; Abayomi Alawode, FFSDR, World Bank; Jose Guilherme Reis, PREMTR, World Bank; Hamid Alavi, EASFP World Bank; Yulia Immajati, EASPI, World Bank; Kiyoshi Taniguchi, EASPI, World Bank; Hal Hill, Australian National University; M. Chatib Basri, the National Economic Committee; and Olivier Cadot , Université de Lausanne.

This study also received valuable inputs extracted from a series of focus group discussions with government officials and the private sector, including manufacturers associations, such as APINDO, API, ASMINDO, GIAMM, GAIKINDO, APRISINDO, AISI and ISWA; and financial institutions such as EXIM Bank and a number of commercial banks. The team also received valuable input from numerous manufacturing companies. The focus group discussions were organized between February and September 2011, and the members of the World Bank team participating in the focus group discussion were Sjamsu Rahardja, Lili Yan Ing, Thomas Farole, Deborah Winkler, Fitria Fitriani, Leonardo Iacovone, Della Tumenggung and Fei Ming. The focus group discussions were organized by Lili Yan Ing and Fitria Fitriani.

Thanks also go to Peter Milne and Arsianti for the final editing, design and production of the series of policy notes and the executive summary, together with PT Unilever Indonesia and SECO for help with providing photographs and Indra Irnawan for the cover design. Dini Sari Djalal and Randy Salim provided supports for its dissemination.

Funding from the Multi-Donor Facility for Trade and Investment Climate (MDFTIC) is gratefully acknowledged.

Preface

Over the past forty years, Indonesia has undergone a significant economic transformation. Since 1970, the proportion of GDP from agriculture has fallen from 45 percent to around 17 percent. At the same time, the proportion of Indonesians living below the poverty line has also fallen dramatically. Since 1970, gross nominal income per capita has increased from US$80 to around US$3,000 and now Indonesia is considered as an emerging middle-income country.

Such an achievement would not be possible if Indonesia had not undertaken a conscious effort to facilitate industrial transformation. Indonesia implemented reforms in investment, trade facilitation, and deregulations that allowed manufacturers to operate more efficiently. As a result, Indonesia enjoyed rapid GDP growth supported by export-oriented and labor-intensive manufacturing industries. The manufacturing sector became a significant source for investment and job creation. By the early 1990s, Indonesia was already considered one of the new "Tigers" among the East Asian economies, along with Malaysia and Thailand.

But growth in Indonesia's manufacturing sector decelerated considerably after the 1998 Asian Crisis. Manufacturing output grew at only half of the double-digit rate that was the norm before the Asian Crisis and the proportion of manufacturing in total exports has gradually declined. The role of manufacturing in providing new jobs has also stagnated. At the same time, the manufacturing sectors in other developing countries in East Asia continue to expand and ascend along the product value chain. Only very recently has Indonesia finally experienced an increase in investment in the manufacturing sector and unusually high growth in manufacturing output.

For policy makers, business associations and labor representatives alike it will be important to identify and agree on key areas for policy reform and coordinate the necessary policy interventions to improve competitiveness in the Indonesian manufacturing sector.

We hope that the findings of this study will help inform the ongoing discourse in Indonesia on how to best encourage the country's manufacturing sector to grow more rapidly and accelerate the process of economic transformation in Indonesia.

Stefan G. Koeberle
World Bank Country Director, Indonesia.

Glossary of Terms and Abbreviation

ADB	: Asia Development Bank
ASEAN	: Association of South East Asian Nations
ASEAN FTA	: ASEAN Free Trade Association
Asmindo	: The Association of Indonesia Furniture and Handicraft Industry
BBK	: Batam-Bintan-Karimun
BPK	: State Audit Agency (Badan Pemeriksa Keuangan)
BPKP	: Financial and Development Supervisory Agency (Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan)
BPS	: Central Bureau of Statistics (Badan Pusat Statistik)
CPI	: Consumer Price Index
DAU	: General Allocation Fund (Dana Alokasi Umum)
EAP	: East Asia Pacific
EASPI	: Poverty Reduction & Economic Management (PREM) in Indonesia
EU	: European Union
FDI	: Foreign Direct Inflows
FTZ	: Free Trade Zone
GDP	: Gross Domestic Products
GPNs	: Global Productions Networks
HHI	: Herfindahl-Hirschmann Index
ICT	: Information and Communication Technology
IFC	: International Finance Corporation
IMF	: International Monetary Fund
INSW	: Indonesia National Single Window
ISIC	: International Standard Industrial Classification
IUI	: Business License (Ijin Usaha Industri)
JETRO	: Japan External Trade Organization
Kabupaten	: District
KAPETs	: Integrated Economic Development Zones
Kota	: City
KPPOD	: Committee for Monitoring Regional Autonomy
LPEM	: Institute of Economic and Social Research (Lembaga Penyelidikan Ekonomi dan Masyarakat)
LPI	: Logistics Performance Index

MA-OTRI	: Market Access Overall Trade Restrictiveness Index
MA-TTRI	: Market Access-Tarrif Trade Restrictiveness Index
MICI	: Monitoring Investment Climate in Indonesia
MP3EI	: Master Plan for the Acceleration and Expansion of Indonesia's Economic Development
OECD	: Organisation for Economic Co-operation and Development
OLS	: Ordinary Least Squares
PRMTR	: World Bank's International Trade Department
PTSP	: Local One-Stop Shop
R&D	: Research and Development
SEZ	: Special Economic Zones
SIUP	: Trade License (Surat Ijin Usaha Perdagangan)
SMEs	: Small and Medium Enterprises
SVLK	: Timber Legal Verification (Sistem Verikasi Legalitas Kayu)
TCF	: Textiles, Clothing and Footwear
TDP	: Corporate Registry (Tanda Daftar Perusahaan)
TFP	: Total Factor Productivity
Timnas PEPI:	: National Team for Enhancing Export and Investment
VAT	: Value Added Tax
WBES	: World Bank Enterprise Survey
WDI	: World Development Index

1. Pendahuluan

Setelah pernah mendapat predikat bintang, sejak krisis Asia tahun 1997-98, reputasi sektor manufaktur Indonesia meredup karena penurunan kinerja dibandingkan sektor manufaktur di kawasan regional maupun antara sektor-sektor perekonomian lainnya. Para analis, komentator dan media domestik sepakat tentang perlunya revitalisasi sektor manufaktur Indonesia dan perdebatan intensif muncul dan berpusat pada bagaimana cara terbaik untuk melakukannya.

Bagaimana pembuat kebijakan dapat menghapuskan berbagai rintangan agar sektor manufaktur Indonesia dapat memajukan perekonomian dan bukan menghalanginya untuk mencapai potensi secara penuh? Intervensi pemerintah apa yang dibutuhkan untuk menyegarkan kembali sektor manufaktur dengan meningkatkan daya saing? Laporan ini mengulas pertanyaan-pertanyaan tersebut, memeriksa bukti, mencoba memberikan jawaban dan berupaya menggambarkan langkah ke depan.

Perdebatan kebijakan seputar revitalisasi sektor manufaktur adalah tepat waktu karena berbagai alasan. Pertumbuhan di Indonesia digerakkan oleh lonjakan perdagangan komoditas global dalam beberapa tahun belakangan ini. Ekspor komoditas dan sumber daya primer telah meningkat secara signifikan dan menarik investasi dalam jumlah besar. Tetapi meskipun sektor jasa mempunyai kinerja yang kuat, sektor manufaktur Indonesia belum berhasil mendapatkan kembali dinamismenya yang semula. Yang menjadi kekhawatiran adalah bahwa, selama masalah-masalah fundamental yang melemahkan daya saing di sektor manufaktur tidak diatasi, Indonesia dapat terlalu bergantung pada sektor primer yang terbatas kapasitasnya untuk memberikan kontribusi kepada pembangunan ekonomi di masa mendatang. Kinerja sektor manufaktur yang lemah juga dapat menambah dorongan untuk memberlakukan berbagai kebijakan intervensionis yang belum tentu dapat menyelesaikan persoalan-persoalan inti. Perdebatan kebijakan juga tepat waktu karena Pemerintah telah memperkenalkan sebuah Rencana Induk baru untuk mempercepat dan memperluas pembangunan ekonomi Indonesia (MP3EI), yang mencakup pengembangan industri manufaktur di seluruh koridor ekonomi utama Indonesia sebagai salah satu fokus utama.

Untuk memaksimalkan potensinya, Indonesia perlu memanfaatkan sebaik-baiknya tenaga kerja dan sumber daya alamnya yang besar seraya secara progresif bergerak naik dalam rantai nilai (value chain) sektor manufaktur dan jasa. Hal ini akan membuat Indonesia mampu meragamkan kegiatan perekonomiannya sehingga keluar dari kegiatan subsisten di sektor komoditas primer. Hal ini juga akan memperbaiki kapasitas Indonesia untuk memanfaatkan rantai pasokan yang semakin bersifat global dan lebih terampil dalam merespons perubahan-perubahan di lingkungan ekonomi eksternal, seraya memperbaiki pemenuhan kebutuhan pasar domestiknya yang terus meningkat. Seraya kegiatan dan proses manufaktur semakin canggih, rakyat Indonesia dapat berharap akan menikmati upah yang lebih tinggi dan standar hidup yang lebih baik.

Mendorong pengembangan sektor manufaktur yang dinamis sangat penting bagi kebutuhan transformasi struktural perekonomian Indonesia. Manufaktur merupakan sumber utama lapangan pekerjaan yang berkualitas maupun pendorong pembangunan di sektor jasa. Selain itu, pengembangan fundamental bagi sektor manufaktur yang kompetitif—misalnya, infrastruktur yang berkualitas, logistik yang baik, tenaga kerja yang berpendidikan dan sistem perundang-undangan yang sehat — selanjutnya dapat bermanfaat untuk kegiatan yang bernilai tambah tinggi yang memerlukan dukungan serupa.

Serangkaian catatan ini menyampaikan hasil pengkajian terhadap karakteristik, kinerja dan tantangan sektor manufaktur di Indonesia. Rangkaian catatan ini terdiri dari enam catatan yang masing-masing berfokus pada pertanyaan tertentu dan menyampaikan rekomendasi kebijakan:

1. Apakah sektor manufaktur Indonesia akan mempunyai "kesempatan kedua" dan mengapa hal itu begitu penting?
2. Di mana posisi sektor manufaktur Indonesia jika dilihat dari segi daya saing ekspor?
3. Bagaimana lingkungan makro dan eksternal mempengaruhi sektor manufaktur Indonesia?
4. Bagaimana iklim usaha mempengaruhi kinerja sektor manufaktur?
5. Bagaimana kinerja sektor jika dilihat dari produktivitas dan penciptaan lapangan pekerjaan?
6. Bagaimana perusahaan-perusahaan manufaktur tersebar secara geografis dan apa pengaruhnya terhadap daya saing mereka?

Secara umum laporan ini memberikan gambaran yang optimis namun tetap berhati-hati. Meskipun menghadapi gejolak ekonomi dan ketidakstabilan perdagangan global baru-baru ini, sektor manufaktur Indonesia mungkin berada pada titik tolak kebangkitan setelah satu dekade yang sulit pasca krisis keuangan Asia. Sejak tahun 2010, kegiatan manufaktur di Indonesia mulai bangkit karena adanya pemulihan ekonomi global dan sentimen investor yang lebih baik terhadap prospek yang ditawarkan oleh pasar domestik.[1] Perkembangan positif ini pasti menggembirakan dan perlu dipertahankan. Akan tetapi, untuk mengembalikan sektor manufaktur Indonesia ke dalam peta manufaktur global, dibutuhkan kemajuan berkelanjutan yang terutama bergantung pada teratasinya tantangan-tantangan fundamental yang menghambat daya saing perekonomian Indonesia. Pemerintah pusat dan daerah memainkan peranan penting dalam mengembangkan kerangka kebijakan dan iklim usaha yang kondusif bagi sektor manufaktur guna mencapai potensinya secara penuh sebagai mesin pendorong inovasi, kewirausahaan, penciptaan lapangan kerja dan kemajuan ekonomi di Indonesia.

2. Bagaimana kinerja sektor manufaktur Indonesia selama ini?

Dari tahun 1990 sampai 1996, pertumbuhan sektor manufaktur non-migas Indonesia mencapai 12 persen per tahun dan menyumbangkan sepertiga dari seluruh pertumbuhan PDB riil. Kinerja pertumbuhan yang mengagumkan ini mempercepat transformasi Indonesia dari perekonomian agraris menjadi semi-industrialis.[2] Tetapi, setelah krisis keuangan, ekonomi dan politik pada akhir tahun 1990an, kegiatan manufaktur mengalami 'resesi pertumbuhan' dan memberikan kontribusi yang jauh lebih sedikit terhadap pertumbuhan PDB.

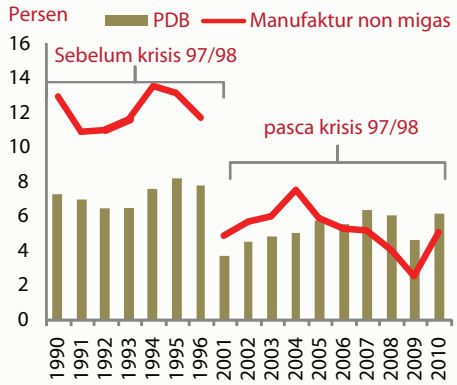
Penurunan kinerja sektor manufaktur Indonesia pasca krisis Asia sangat kontras dengan sektor manufaktur di negara-negara lain di kawasan regional. Bersama Malaysia dan Thailand, Indonesia dianggap sebagai salah satu dari negara-negara "Macan Asia baru" pada tahun 1990an–yaitu negara-negara yang mengalami pertumbuhan ekonomi pesat yang didorong oleh laju industrialisasi yang cepat. Akan tetapi, sektor manufaktur di negara-negara lain di kawasan regional mengalami pemulihan yang lebih cepat dari krisis Asia (Gambar 2).

[1] Bank Dunia (2011), Indonesia Economic Quarterly, Desember 2011.

[2] Hill (1995).

Gambar 1: Setelah mengalami lonjakan pada awal tahun 1990an, sektor manufaktur Indonesia mengalami tingkat pertumbuhan yang jauh lebih rendah

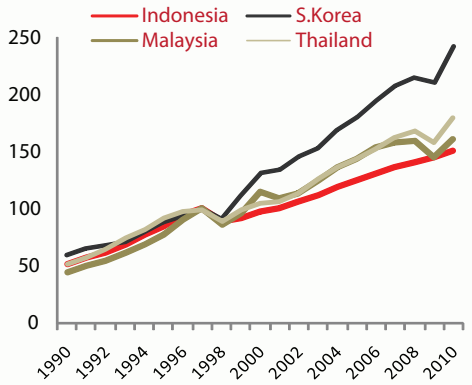
(tingkat pertumbuhan PDB riil, persen)



Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia dari data BPS

Gambar 2: Sektor manufaktur Indonesia mengalami pemulihan yang lebih lambat dari krisis Asia dibandingkan dengan negara-negara tetangga di kawasan regional

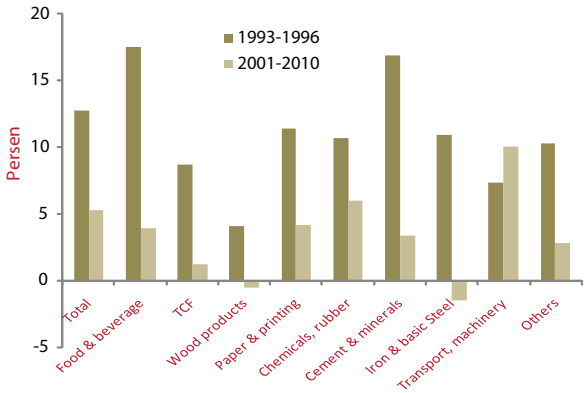
(PDB riil sektor manufaktur, 1997=100)



Sumber: Indikator Pembangunan Dunia (WDI) Bank Dunia dan perhitungan staf Bank dunia

Gambar 3: Kecuali peralatan transportasi, pertumbuhan output di semua subsektor manufaktor mengalami penurunan

(rata-rata pertumbuhan tahunan nilai tambah riil, dalam persen)



Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia dari data BPS
Catatan: FBTadalah makanan, minuman dan tembako. Semen dan bahan galian hanya mencakup bahan galian non-logam.

Hampir semua sub-kategori manufaktur mengalami penurunan pertumbuhan output, khususnya subsektor berbasis ekspor seperti tekstil, pakaian dan alas kaki (TCF) serta produk-produk kayu (Gambar 3). Permintaan domestik yang lebih rendah dan lingkungan usaha yang memburuk pada tahun-tahun setelah krisis Asia menjadi pemicu utama penurunan ini.[3] Secara keseluruhan, pertumbuhan ekspor tahunan produk manufaktur non-migas anjlok dari 21 persen pada tahun 1990-95 menjadi 8,8 persen pada tahun 1996-2000, dan menjadi hanya 5,1 persen pada pertengahan pertama tahun 2000an, sebelum pulih kembali menjadi 11,4 persen antara tahun 2005 dan 2010, terutama didorong oleh industri-industri berbasis sumber daya alam.[4]

Selain pertumbuhan ekspor yang lebih rendah, lonjakan harga-harga komoditas juga menyebabkan pergeseran ekspor Indonesia dari produk manufaktur tradisional ke manufaktur berbasis komoditas dan sumber daya alam. Persentase produk berbasis sumber daya alam terhadap seluruh ekspor non-migas meningkat dari 34 persen pada tahun 1995 menjadi 47 persen pada tahun 2010. Persentase produk TCF terhadap ekspor non-migas menurun dari 24 persen pada tahun 1995 menjadi hanya 11 persen pada tahun 2008.

[3] Aswicahyono, Hill, dan Narjoko (2010).

[4] Hal ini hendaknya tidak menyembunyikan fakta bahwa banyak sektor manufaktur telah kehilangan daya saing ekspor mereka setelah krisis Asia, terutama industri pakaian jadi dan alas kaki yang mencapai hampir sepertiga dari nilai ekspor manufaktur pada awal tahun 1990an.

3. Apakah sektor manufaktur Indonesia akan mempunyai "kesempatan kedua" dan mengapa hal itu begitu penting?

Krisis keuangan global baru-baru ini merupakan salah satu rintangan baru dalam perjalanan yang panjang menuju pemulihan sektor manufaktur Indonesia setelah krisis Asia pada akhir tahun 1990an, tetapi kecenderungan naik terlihat jelas. Pada triwulan ketiga tahun 2011, produksi perusahaan manufaktur berskala menengah dan besar mengalami pertumbuhan 5,6 persen per tahun. Pertumbuhan nilai tambah riil terjadi relatif luas di mana pendorong utamanya adalah mesin dan suku cadang otomotif dengan kenaikan yang sangat pesat sebesar 29,8 persen per tahun, yang diikuti oleh sektor bahan kimia (19,8 persen).

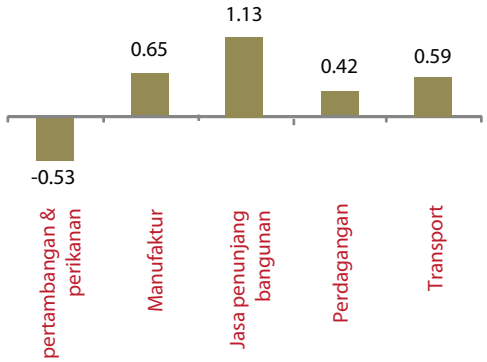
Momentum positif sektor manufaktur Indonesia ini bermanfaat bagi pertumbuhan penghasilan dan kesejahteraan jangka panjang. Memo Kebijakan(Policy Note) 1 menyatakan bahwa hal ini terjadi karena sektor manufaktur menawarkan peluang yang besar dalam penciptaan lapangan pekerjaan (secara kuantitas maupun kualitas), memfasilitasi transformasi struktural yang positif, memperlihatkan produktivitas tenaga kerja yang lebih tinggi dari sektor-sektor lain, menyediakan saluran penting untuk penataran sosial dan mendorong kesempatan untuk mengatasi kesenjangan gender.

Sebagian peningkatan output manufaktur Indonesia baru-baru ini disebabkan oleh kenaikan arus investasi langsung asing. Pada awal krisis keuangan global, arus masuk investasi langsung asing (FDI) netto Indonesia turun hampir separuh dari US$$9,3 miliar pada tahun 2008 menjadi US$4,9 miliar pada tahun 2009. Pada tahun 2011, FDI netto mencapai hampir dua kali puncak pada waktu krisis sebesar US$18,9 miliar. Indonesia menarik bagi investor manufaktur sebagai lokasi produksi yang berbiaya rendah dan sebagai pasar domestik yang bertumbuh dengan pesat. Selain itu, inisiatif integrasi regional di mana Pemerintah terlibat di dalamnya menjadikan negeri ini lokasi yang menarik bagi para investor yang ingin melayani pasar Asia Timur.

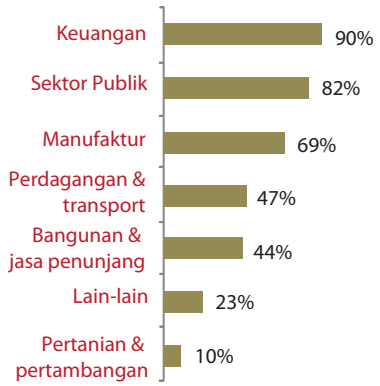
Sektor manufaktur merupakan pendorong utama pertumbuhan yang berkualitas, cepat dan stabil bagi perekonomian secara keseluruhan. Sektor manufaktur berkaitan dengan kontribusi pertumbuhan yang lebih tinggi jika dibandingkan dengan sektor-sektor tradisional karena ukuran relatifnya dan keterkaitannya di seluruh sektor perekonomian (Gambar 4). Sektor manufaktur biasanya menarik lebih banyak investasi sehingga mendorong pertumbuhan produktivitas dan memfasilitasi pergeseran dari kegiatan yang berproduktivitas rendah kepada kegiatan yang berproduktivitas tinggi. Keterkaitan perusahaan-perusahaan manufaktur Indonesia dengan jaringan produksi dan rantai pasokan globaldapat memberikan manfaat dari limpahan pembelajaran (learning spillovers), sehingga mendorong kemajuan teknis serta peningkatan kualitas perekonomian Indonesia yang lebih luas. Akhirnya, fluktuasi pertumbuhan ekspor manufaktur tidak sampai separuh dari fluktuasi ekspor produks komoditas mentah sehingga berkontribusi terhadap stabilitas pertumbuhan ekonomi.

Pertumbuhan sektor manufaktur menciptakan pekerjaan yang lebih banyak dan lebih baik. Sektor manufaktur Indonesia menyediakan 12 persen dari total lapangan pekerjaan pada tahun 2009, dibandingkan dengan 10 persen pada tahun 1990. Seperti yang diperlihatkan dalam Catatan Kebijakan (Policy Note) 1, pertumbuhan sektor manufaktur juga menyumbang kepada penciptaan lapangan pekerjaan di sektor-sektor perekonomian yang berbeda (terutama di sektor konstruksi dan transportasi, dan, sampai pada taraf yang lebih rendah, sektor perdagangan). Karena tingkat produktivitasnya yang relatif lebih tinggi maka 69 persen lapangan pekerjaan di sektor manufaktur di Indonesia merupakan sektor formal dengan nilai upah tinggi (Gambar 5), sehingga memberikan kesempatan untuk keluar dari kegiatan subsisten dan meningkatkan standar hidup. Bagi para lulusan sekolah menengah, sektor manufaktur menawarkan tingkat upah riil tertinggi (yang meningkat dua kali lipat pada periode dari tahun 1995 sampai 2009).

Gambar 4: Transformasi yang pesat dari negara-negara Asia Timur berkaitan dengan tingginya pertumbuhan di sektor manufaktur …
(Perluasan output per sektor selama periode pertumbuhan tertinggi)



Gambar 5: …sedangkan sektor manufaktur menawarkan sumber-sumber tambahan untuk lapangan pekerjaan formal.
(Pekerjaan formal per sektor, Agustus 2010, persen)



Sumber: Estimasi staf Bank Dunia berdasarkan data WDI

Industri manufaktur memberikan peluang untuk mengurangi kesenjangan gender. Di Indonesia, seperti halnya di negara-negara lain, sektor manufaktur padat karya terutama menggunakan tenaga kerja perempuan. Hasil penelitian kami menunjukkan bahwa proporsi pekerja perempuan di sektor ini sedikitnya mencapai 80 persen.

Untuk memaksimalkan kotribusi potensialnya bagi percepatan industrialisasi serta pembangunan ekonomi dan sosial maka Pemerintah telah menempatkan sektor manufaktur pada posisi sentral. Master Plan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI) berencana menjadikan Indonesia sebagai salah satu pemasok pangan utama dunia – yaitu, pusat pengolahan hasil pertanian, perikanan dan sumber daya alam – dan mentransformasi negeri ini menjadi perekonomian yang bernilai tambah tinggi dan berbasis inovasi.[5]

Kunci percepatan pertumbuhan adalah pembangunan 'infrastruktur lunak' yang diperlukan di mana Pemerintah memainkan peranan penting. Ini mencakup ketersediaan dan aksesibilitas pelayanan yang modern dan berdaya-saing, maupun investasi berat pada sumber daya manusia untuk meningkatkan kapasitas dalam menyerap dan menyesuaikan teknologi asing.

4. Di mana posisi sektor manufaktur Indonesia jika dilihat dari segi daya saing ekspor?

Ada tiga subsektor manufaktur yang membantu menggambarkan apa yang telah terjadi pada daya saing ekspor sektor manufaktur Indonesia. Memo Kebijakan (Policy Note) 2 mengulas tiga subsektor yaitu furniture, pakaian jadi dan otomotif, untuk menggambarkan daya saing sektor manufaktur di Indonesia. Dua subsektor yang pertama bersifat padat karya dan tradisional di Indonesia, sedangkan subsektor yang ketiga merupakan contoh yang baik dari sektor manufaktur padat modal yang baru muncul.

Secara keseluruhan, produsen Indonesia yang bergerak di subsektor furniture dan pakaian jadi menghadapi tantangan kualitas, sehingga kalah bersaing dalam memperoleh pangsa pasar dengan negara-negara di Asia, terutama dengan Cina. Namun, mereka telah berhasil menembus

[5] MP3EI (2011).

pasar baru dengan produk yang ada, sehingga industri diharapkan akan lebih terlindungi dari penurunan permintaan negara-negara anggota OECD. Meskipun demikian, perusahaan kecil domestik menghadapi tantangan serius untuk berpartisipasi dalam pasar ekspor dan mempunyai kemampuan yang lebih rendah untuk bertahan.

Sejak krisis Asia, subsektor furniture dan pakaian jadi (garmen) mengalami penurunan kualitas produk yang dijual di pasar ekspor. Akibatnya, perusahaan-perusahaan Indonesia berisiko terjebak di antara pesaing asing yang berhasil mendapatkan pangsa pasar untuk produk murah dan mereka yang berhasil menguasai pangsa pasar untuk produk berkualitas tinggi.

Namun, subsektor furniture dan pakaian jadi di Indonesia beragam dalam segi produk, pangsa pasar ekspor, serta jumlah perusahaan yang masuk ke dan bertahan di pasar ekspor. Subsektor pakaian jadi telah tumbuh selama satu dekade terakhir (dan di pasar penting seperti Amerika, subsektor ini mendapatkan pangsa pasar untuk sebagian besar jenis produk). Namun, setelah krisis Asia, lebih sedikit produsen pakaian jadi Indonesia yang berhasil masuk ke pasar ekspor, dan di antara yang berhasil, hanya sebagian kecil saja yang dapat bertahan. Ekspor semakin terkonsentrasi pada perusahaan-perusahaan lebih besar yang jumlahnya semakin sedikit. Sebaliknya, di subsektor furniture, jumlah perusahaan yang masuk ke pasar ekspor naik relatif cepat ke tingkat pra-krisis, tetapi output setiap perusahaan cendurung menurun dan tidak pernah pulih, dan persentase penjualan furniture Indonesia menurun di semua pasar (Gambar 6 dan 7).[6]

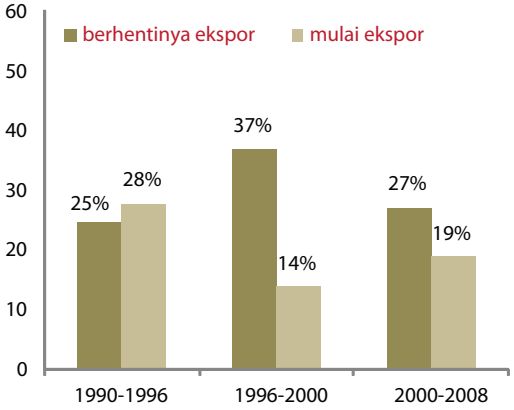
Gambar 6: Di sektor pakaian jadi, peningkatan perusahaan yang keluar dari pasar ekspor dan penurunan perusahaan yang masuk ke pasar ekspor semakin kuat setelah krisis …

(Persentase rata-rata eksportir yang keluar dari pasar ekspor dan persentase rata-rata perusahaan yang masuk ke pasar ekspor)

Sumber: Perhitungan berdasarkan Sensus Manufaktur

Gambar 7: … sedangkan di sektor furniture, tingkat yang masuk dan bertahan pulih setelah krisis

(Persentase rata-rata eksportir yang keluar dari pasar ekspor dan persentase rata-rata perusahaan yang masuk ke pasar ekspor)



Sumber: Perhitungan berdasarkan Sensus Manufaktur

Subsektor otomotif jauh lebih dinamis dengan peningkatan nilai ekspor yang dramatis dalam dua dekade terakhir. Meskipun ekspor produk otomotif tahun 1996 hanya sekitar 1/6 dari ekspor furniture dan 1/16 dari ekspor pakaian, pada tahun 2008 ekspor otomotif mencapai sekitar dua kali nilai ekspor pakaian dan tiga kali nilai ekspor furniture. Di subsektor otomotif, skala merupakan penentu daya saing. Oleh karena itu, subsektor ini mendapatkan manfaat yang besar karena berintegrasi dengan rantai nilai regional.

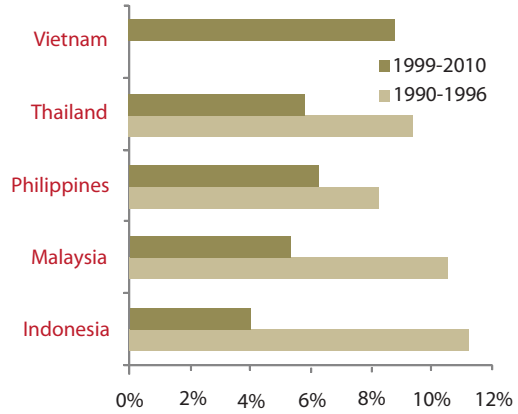
[6] Meskipun penurunan angka perusahaan yang masuk ke pasar ekspor di sektor pakaian telah terjadi lebih dulu, penghentian secara bertahap kesepakatan Multi Fiber Arrangement sampai tahun 2005 kemungkinan telah memperburuk penurunan angka masuk ke pasar ekspor karena banyak perusahaan mungkin telah menghindari masuk ke pasar ekspor untuk mengantisipasi persaingan yang lebih ketat.

Tantangan Indonesia mencakup bergerak naik dalam rantai nilai (value chain), menciptakan nilai tambah dan melakukan inovasi – semuanya akan membantu menciptakan lapangan pekerjaan yang lebih berkualitas. Rendahnya tingkat kecanggihan perusahaan manufaktur di Indonesia saat ini merupakan hambatan utama terhadap daya saing. Maka, belum cukup hanya mengandalkan biaya buruh yang rendah dan potensi pasar domestik yang sangat besar. Indonesia hendaknya mengambil manfaat melalui integrasi yang lebih efektif dengan rantai nilai pasok regional, dan secara bertahap menghapuskan hambatan bagi pengusaha lokal, meningkatkan keterampilan dan memperbaiki inovasi dan kualitas produk.

5. Bagaimana lingkungan makro dan eksternal mempengaruhi sektor manufaktur Indonesia?

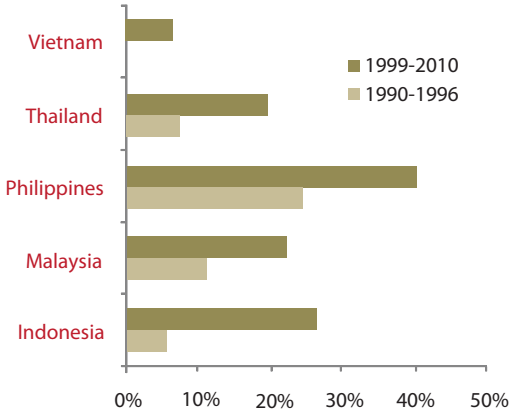
Lingkungan ekonomi makro di mana sektor manufaktur Indonesia beroperasi telah berubah setelah krisis Asia. Tingkat perolehan (rate of return) menurun meskipun risiko laba meningkat di banyak negara Asia, tetapi dampaknya lebih besar di Indonesia di mana sektor-sektor padat karya terkena dampak terburuk (Gambar 8 dan Gambar 9).

Gambar 8: Tingkat perolehan perusahaan menurun setelah krisis …
(Tingkat perolehan penjualan untuk perusahaan yang terdaftar/ listed firms)



Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan data Bloomberg.

Gambar 9: … meskipun risiko laba meningkat
(deviasi standar tingkat perolehan untuk perusahaan yang terdaftar)



Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan data Bloomberg.

Marjin laba mengalami penurunan akibat dari stagnasi harga output karena meningkatnya persaingan dan cepatnya kenaikan harga input non-tradable. Dari segi biaya, minimnya kapasitas infrastruktur yang disertai dengan lonjakan perdagangan komoditas yang menyebabkan kenaikan permintaan tenaga kerja dan jasa dengan tingkat persaingan yang terbatas (non-tradable), berdampak pada harga input manufaktur, yang naik lebih cepat daripada harga output. Dari segi pendapatan, pasar ekspor yang relatif lebih ketat selama tahun 2000an berimplikasi pada penurunan bertahap premium laba yang diperoleh oleh eksporter dibandingkan dengan non-eksporter. Peningkatan persaingan impor membatasi kemampuan perusahaan-perusahaan importer untuk menaikkan harga guna mengimbangi kenaikan biaya.

Meningkatnya ketidakpastian harga maupun permintaan telah semakin mennghambat perusahaan manufaktur. Meningkatnya ketidakpastian ini disebabkan oleh lingkungan dalam dan luar negeri, dan biasanya menghambat rencana investasi atau bahkan mengalihkan sumber daya dari kegiatan-kegiatan produktif yang akhirnya sulit untuk pulih kembali (dalam konteks ketidakpastian yang tinggi tahun 2009, misalnya, arus masuk investasi langsung asing (FDI) ke Indonesia turun lebih

dari separuh). Ketidakpastian keuntungan meningkat di satu pihak disebabkan karena ketidakpastian nilai tukar yang tinggi, dan di lain pihak karena meningkatnya ketidakpastian permintaan.

Perubahan lingkungan makro mempunyai dampak yang cukup besar terhadap kinerja ekspor. Seperti di negara-negara lain, ekspor manufaktur Indonesia didapati sangat sensitif terhadap variasi perekonomian dunia. Ekspor manufaktur Indonesia juga lambat dalam merespons perubahan harga dan dipengaruhi oleh kenaikan biaya buruh yang melebihi tingkat produktivitas (terutama pada awal tahun 2000an). Ekspor manufaktur ini juga dipengaruhi oleh kenaikan harga non-tradables dan ketidakpastian nilai tukar (Memo Kebijakan (*Policy Note*) 3 membahas lebih terperinci mengenai seberapa besar dampak tersebut).

Perubahan lingkungan makro juga mungkin menjadi penyebab penurunan kapasitas sektor manufaktur untuk mengubah pertumbuhan output menjadi lapangan kerja setelah krisis Asia. Perubahan insentif makro, harga komoditas yang cenderung naik, dan peningkatan biaya buruh yang disertai dengan peraturan ketenagakerjaan yang kaku menyebabkan pergeseran komposisi dari sektor-sektor padat karya dan penurunan intensitas buruh rata-rata dalam proses produksi perusahaan.

Untuk mengimbangi penurunan insentif berusaha di sektor manufaktur di Indonesia maka pemangku kebijakan perlu mengembangkan lingkungan yang menguntungkan bagi investasi di sektor manufaktur. Stabilitas ekonomi makro akan menciptakan lingkungan operasional yang lebih dapat diprediksi. Meningkatnya persaingan di pasar faktor produksi dan produk akan membantu menurunkan biaya. Sikap terbuka terhadap perdagangan dan FDI membantu perusahaan manufaktur untuk mendapatkan manfaat dari harga input yang lebih rendah dan akses teknologi baru. Sektor jasa yang terbuka dan kompetitif dapat memainkan peranan penting dalam meningkatkan daya saing di sektor manufaktur. Fleksibilitas pasar tenaga kerja membantu perusahaan manufaktur untuk memanfaatkan ketersediaan tenaga kerja yang lebih banyak.

6. Bagaimana iklim usaha mempengaruhi kinerja sektor manufaktur?

Iklim usaha yang kondusif penting bagi sektor manufaktur untuk memperluas dan meningkatkan produktivitas. Iklim usaha yang kondusif bagi pertumbuhan mencakup pasar yang berfungsi secara efisien, infrastruktur dan ketersediaan jasa yang andal, serta regulasi yang sederhana dan transparan. Banyak dari unsur-unsur ini sampai kini masih belum didapati di Indonesia.

Hambatan iklim usaha bervariasi menurut jenis perusahaan manufaktur. Memo Kebijakan (Policy Note) 4 memperlihatkan bahwa beberapa hambatan usaha menimpa beberapa perusahaan tertentu secara tidak proporsional. Peraturan ketenagakerjaan yang kaku dan tarif pajak yang tinggi termasuk di antara lima hambatan usaha utama bagi perusahaan besar dan eksporter. Di antara peraturan-peraturan ketenagakerjaan, ketentuan yang dianggap sebagai habatan terbesar adalah pembayaran pesangon, upah minimum dan prosedur PHK. Akses ke pembiayaan, meskipun penting bagi semua perusahaan, kebanyakan mempengaruhi kinerja perusahaan kecil dan menengah, demikian juga praktek persaingan sektor informal. Di lain pihak, ketidakstabilan politik dan isu-isu yang berkaitan dengan kepemilikan lahan, misalnya, lebih cenderung mempengaruhi perusahaan-perusahaan asing.

Beberapa hambatan usaha memberikan dampak yang terukur terhadap kinerja perusahaan sehingga membatasi daya saing sektor tersebut. Misalnya, akses ke pembiayaan, tenaga listrik dan pengaturan pemerintah yang berlebihan mempunyai pengaruh yang cukup besar terhadap produktivitas rata-rata perusahaan manufaktur di Indonesia, di mana hambatan akses ke pembiayaan saja mencapai 70 persen dari total dampak negatif rintangan-rintangan tersebut. Sementara itu, karena sebagian besar produksi manufaktur dihasilkan oleh perusahaan-perusahaan besar maka

peraturan pemerintah yang berlebihan dan membatasi operasi perusahaan-perusahaan yang lebih besar mempunyai dampak negatif yang tidak proporsional terhadap pertumbuhan produktivitas sektor manufaktur Indonesia secara keseluruhan.

Meskipun tidak ada satu kebijakan bisa mengatasi semua hal, ada potensi untuk mencapai *quick wins*. Perubahan kebijakan yang mempengaruhi iklim investasi di Indonesia mungkin sama-sama tidak menguntungkan bagi semua perusahaan. Mengurangi pembatasan akses ke pembiayaan dan mengatur praktek persaingan di sektor informal diharapkan akan bermanfaat bagi perusahaan kecil, domestik dan non eksporter. Perubahan peraturan ketenagakerjaan dapat menghilangkan kekhawatiran utama perusahaan-perusahaan besar dan eksporter. Memfasilitasi akses ke lahan industri dan memperbaiki stabilitas politik dapat membantu mendatangkan lebih banyak perusahaan asing. Pembuat kebijakan perlu memusatkan perhatian pada isu-isu yang dapat memperbaiki iklim investasi bagi sebanyak mungkin perusahaan.

Peraturan yang transparan dan sederhana dapat mempunyai pengaruh yang cukup besar terhadap kinerja sektor manufaktur. Misalnya, perbaikan substansial dapat dicapai dengan biaya yang relatif rendah melalui penanganan isu-isu sehubungan dengan prosedur perizinan usaha. Hal ini mencakup penyederhanaan prosedur dan menyediakan informasi kepada publik tentang syarat-syarat antara lain (a) cara mengurus izin, (b) lembaga mana yang berwenang mengeluarkan izin, dan (c) berapa lama yang dibutuhkan dan berapa besar biaya yang harus dikeluarkan.

7. Bagaimana kinerja sektor jika dilihat dari produktivitas dan penciptaan lapangan pekerjaan?

Produktivitas faktor total (*total factor productivity/TFP*) — efisiensi transformasi input menjadi output — di sektor manufaktur Indonesia meningkat dengan lambat dalam periode 1990-2009. Memo Kebijakan (Policy Note) 5 memperlihatkan bahwa peningkatan yang dilaporkan ini sebagian disebabkan oleh perbaikan efisiensi di setiap perusahaan yang menyiratkan bahwa, secara rata-rata, produktivitas perusahaan mengalami sedikit peningkatan dan sebagian lagi disebabkan oleh realokasi sumber daya dari perusahaan yang kurang produktif ke yang lebih produktif.

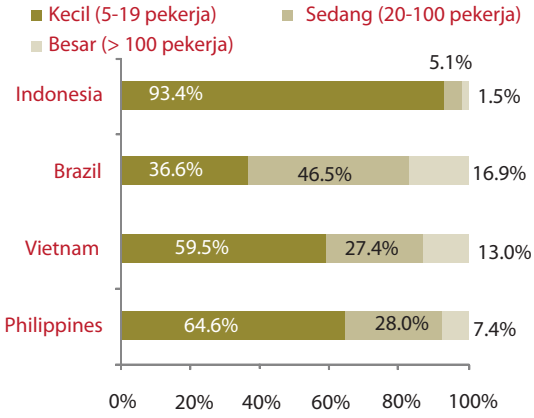
Peningkatan produktivitas didorong hanya oleh beberapa subsektor. Peningkatan produktivitas terutama didorong oleh beberapa subsektor yang memproduksi barang elektronik, mesin dan peralatan, serta tekstil, pakaian jadi dan alas kaki (subsektor yang terutama menghadapi kondisi makro dan eksternal negatif sebagaimana dibahas dalam Memo Kebijakan (Policy Note) 3), sedangkan subsektor berbasis sumber daya alam, di mana laba yang dicapai lebih tinggi karena harga komoditas yang tinggi, memperlihatkan dinamisme produktivitas yang lebih rendah.

Perusahaan-perusahaan yang lebih terintegrasi dengan perekonomian global memperlihatkan pertumbuhan produktivitas yang lebih cepat. Perusahaan-perusahaan yang lebih terintegrasi dengan perekonomian global, baik karena mereka mengekspor sebagian besar produk mereka maupun karena mengimpor input, atau karena menjadi bagian dari perusahaan multinasional, tidak hanya lebih produktif melainkan juga menunjukkan pertumbuhan produktivitas yang lebih cepat. Selain itu, perusahaan-perusahaan besar cenderung lebih produktif dibandingkan perusahaan sedang dan menengah sedangkan perusahaan-perusahaan kecil yang masih baru (start ups) memiliki pertumbuhan produktivitas yang lebih cepat dari rata-rata.

Kesenjangan produktivitas pada perusahaan-perusahaan manufaktur di Indonesia telah meningkat, dengan 10 persen perusahaan teratas lima kali lebih produktif daripada 10 persen perusahaan terbawah. Hal ini berarti bahwa produktivitas keseluruhan dalam perekonomian Indonesia dapat meningkat secara signifikan jika sumber daya dapat mengalir lebih bebas dari perusahaan yang kurang efisien kepada perusahaan yang lebih efisien. Perbaikan seperti ini dapat

dicapai melalui reformasi regulasi yang mempermudah perusahaan untuk masuk/keluar dari dan membuka persaingan dengan luar negeri yang mendorong perusahaan-perusahaan untuk berinovasi agar dapat tetap kompetitif.

Gambar 10: "Missing middle" di Indonesia: distribusi perusahaan manufaktur menurut ukuran



Sumber: Survey Perusahaan, Bank Dunia, 2009.

Tetapi yang umum terjadi di sektor manufaktur Indonesia adalah "missing middle" (hilangnya lapisan tengah). Di Indonesia, ada beberapa faktor yang membatasi pertumbuhan kapasitas perusahaan sehingga mereka tidak dapat memanfaatkan keuntungan dari skala ekonomis (economies of scale). Ini dibuktikan oleh struktur ukuran perusahaan di Indonesia yang menyingkapkan keberadaan banyak perusahaan kecil secara tidak proporsional menurut standar internasional. Peraturan-peraturan yang membebani dan pasar modal yang tidak sempurna adalah dua kemungkinan alasan atas fenomena ini, yang biasanya disebut "missing middle" (dengan perusahaan kecil dalam jumlah yang banyak dan perusahaan sedang dalam jumlah yang relatif sedikit, yang mengalami transisi dari perusahaan kecil menjadi perusahaan besar; Gambar 10).

Hasil penelitian kami memperlihatkan bahwa, seperti di negara-negara lain, perusahaan-perusahaan baru tidak hanya memperlihatkan pertumbuhan produktivitas yang lebih cepat melainkan juga memainkan peranan penting dalam penciptaan lapangan pekerjaan. Hal ini relevan dari perspektif kebijakan karena hal ini memperlihatkan bahwa fokus dari kebijakan perlu berubah dari hanya berfokus pada mendukung usaha kecil dan menengah secara umum menjadi mempromosikan perusahaan-perusahaan baru yang kebetulan umumnya juga usaha kecil.

Kebijakan hendaknya juga bertujuan untuk mengurangi penghalang untuk keluar-masuk pasar output dan kekakuan pada pasar faktor produksi (input), sehingga mendorong masuknya perusahaan-perusahaan yang memiliki pertumbuhan produktivitas tinggi dan keluarnya perusahaan-perusahaan yang kurang produktif. Selain itu, kebijakan yang meningkatkan keterbukaan terhadap perdagangan dan integrasi dengan perekonomian global perlu didukung mengingat dampak positif yang dihasilkan atas produktivitas perusahaan maupun alokasi sumber daya yang mereka gunakan dengan cara yang paling produktif.

8. Apakah ada aglomerasi manufaktur di Indonesia dan apa pengaruhnya terhadap daya saing mereka?

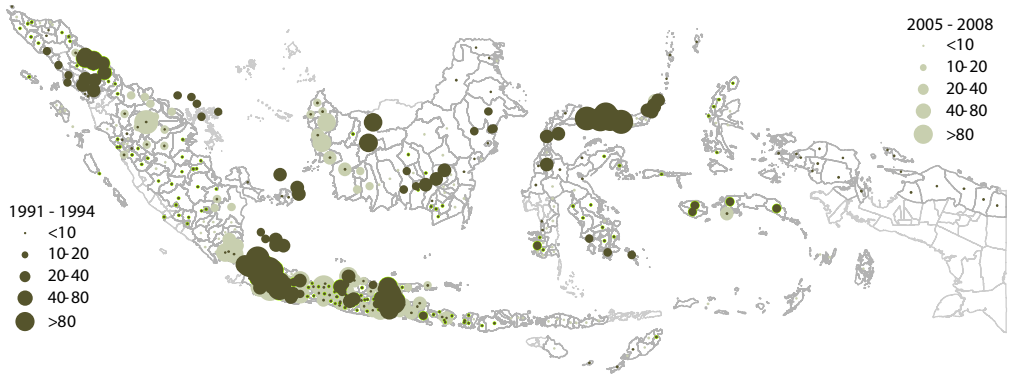
Aglomerasi terjadi pada sektor manufaktur di Indonesia. Kegiatan-kegiatan manufaktur tampaknya terkonsentrasi di kota-kota besar seperti Jakarta Raya, Bandung dan Surabaya (Gambar 11). Proses ini berlangsung secara berulang karena perusahaan-perusahaan baru cenderung memilih lokasi dengan kepadatan kegiatan manufaktur lain yang tinggi. Penentuan lokasi cenderung dipengaruhi oleh ketersediaan jenis keterampilan tenaga kerja tertentu dengan biaya yang wajar, infrastruktur dan kedekatan dengan pasar input maupun output serta dampak limpahan ekspor dan FDI.

Aglomerasi baru juga telah terbentuk di luar kawasan manufaktur yang lama. Pembentukan aglomerasi baru juga dipengaruhi oleh kekuatan pasar. Ketika biaya kongesti (hambatan bagi operasional perusahaan) mengurangi daya tarik aglomerasi di lokasi yang lama maka perusahaan-perusahaan mencari lokasi lain, lalu sebuah proses baru pun dimulai. Biaya buruh, masalah infrastruktur, dan beragam perizinan merupakan contoh-contoh yang khas dari biaya kongesti. Akhirnya, tekanan upah di kawasan dengan tingkat urbanisasi yang tinggi dapat memindahkan kegiatan manufaktur ke kawasan non-tradisional yang baru. Patut disebutkan bahwa di Indonesia, perusahaan-perusahaan yang memilih kawasan non-tradisional untuk beroperasi adalah perusahaan-perusahaan manufaktur ringan, dan perusahaan-perusahaan dengan skala hasil (returns to scale) yang lebih rendah.

Di Indonesia, seperti di negara-negara lain, aglomerasi terkait dengan produktivitas yang lebih tinggi. Bukti di Indonesia memperlihatkan bahwa selama periode 1993-2009, perusahaan-perusahaan yang beroperasi di kawasan aglomerasi utama rata-rata 30 persen lebih produktif daripada perusahaan-perusahaan di luar kawasan aglomerasi, dan kesenjangan ini terus meningkat seraya waktu berlalu. Selain itu, dan dalam periode yang sama, perusahaan-perusahaan yang berlokasi di kawasan aglomerasi yang baru ternyata 10 persen lebih produktif.

Di Indonesia, aglomerasi juga berkaitan dengan peningkatan keragaman kegiatan industri yang didefinisikan secara luas dan, dalam setiap kegiatan, disertai dengan proses diversifikasi produk. Bukti memperlihatkan bahwa keragaman industri dari setiap aglomerasi telah meningkat di Indonesia (yaitu, setiap daerah tidak lagi memiliki industri yang khas). Di setiap sektor, diversifikasi produk telah meningkat. Peningkatan keragaman produk yang dihasilkan jauh lebih cepat di antara perusahaan-perusahaan yang berlokasi di kawasan aglomerasi utama dibandingkan dengan mereka yang berlokasi di kawasan lain.

Gambar 11: Perusahaan-perusahaan baru mulai beroperasi di Jawa dan beberapa kota besar di Indonesia
(Jumlah perusahaan manufaktur baru di kabupaten pada tahun 1991-94 dan 2005-08)



Sumber: Estimasi dari sensus BPS terhadap perusahaan menengah dan besar.

Kebijakan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah dapat mendorong pembentukan aglomerasi manufaktur. Pemerintahan dan peraturan di daerah merupakan permasalahan yang relevan bagi perusahaan manufaktur dan berperan penting dalam menentukan lokasi. Kabupaten di mana sistem perizinan usaha dianggap menguntungkan cenderung menarik lebih banyak perusahaan baru. Selain itu, persepsi tentang transparansi dan kepastian kebijakan ketenagakerjaan di kabupaten cenderung berkaitan dengan kehadiran perusahaan-perusahaan dengan produktivitas tinggi di kabupaten tersebut. Perusahaan-perusahaan dengan produktivitas tinggi mungkin memilih kabupaten yang mempunyai peraturan yang terdefinisi dengan lebih baik dan, selain itu, peraturan yang terdefinisi dengan lebih lebih baik akan kondusif bagi produktivitas untuk meningkatkan proses

produksi. Kawasan ekonomi khusus (KEK) juga dapat digunakan untuk memfasilitasi aglomerasi asalkan ada insentif yang jelas bagi perusahaan untuk memilih lokasi di sana, seperti infrastruktur, akses ke energi dan pengurusan perizinan yang dipermudah.

Implementasi MP3EI perlu mempertimbangkan langkah-langkah lebih lanjut untuk memfasilitasi kekuatan aglomerasi berbasis perusahaan guna mendorong pembangunan industri. Langkah-langkah tersebut hendaknya mencakup perbaikan konektivitas, penyederhanaan perizinan bagi investor, kepastian kebijakan daerah terhadap sektor manufaktur dan pengembangan pengetahuan dan kemampuan sehingga hasil interaksi dapat dimaksimalkan. Oleh karena itu, taraf sejauh mana MP3EI dapat membantu merevitalisasi sektor manufaktur bergantung pada sinergi antara kebijakan pemerintah pusat dan kebijakan pemerintah daerah.

9. Kesimpulan dan Saran untuk Kerangka Kebijakan

Bagaimana Indonesia dapat memulihkan pertumbuhan sektor manufaktur? Kerangka kebijakan (kebijakan industri) seperti apa yang perlu dipertimbangkan Pemerintah untuk diterapkan?

Masalah-masalah yang melemahkan daya saing sektor manufaktur Indonesia saat ini adalah permasalahan lintas bidang, dan hal tersebut hendaknya menjadi fokus utama dari tindakan kebijakan. Lingkungan dalam dan luar negeri untuk kegiatan-kegiatan manufaktur semakin kompetitif dan menuntut kemampuan untuk berinovasi dan beroperasi dengan lebih efisien. Untuk mempertahankan lingkungan yang wajar bagi perusahaan manufaktur yang beroperasi di Indonesia, Pemerintah hendaknya memusatkan upayanya untuk menyelesaikan permasalahan di sisi penawaran agar perusahaan manufaktur mempunyai profitabilitas yang lebih tinggi sebagaimana yang diharapkan. Kekakuan dan banyaknya perusahaan manufaktur berukuran kecil di Indonesia menunjukkan bahwa mereka menghadapi hambatan yang serius untuk perluasan, yang mungkin menyebabkan mereka tetap kecil dan tidak efisien. Jika masalah infrastruktur, konektivitas domestik, ketidakpastian peraturan, rintangan untuk bersaing dan akses ke pembiayaan bagi UKM dapat diatasi maka hal ini akan menghasilkan kesejahteraan yang tinggi dan memastikan kesinambungan pertumbuhan alami sektor manufaktur Indonesia.

Perusahaan manufaktur Indonesia akan mendapatkan manfaat dari intervensi kebijakan yang mengantar sektor manufaktur Indonesia ke tahap berikutnya. Kemampuan perusahaan untuk menciptakan nilai tambah dan berinovasi merupakan faktor kunci dalam menentukan keberhasilan sektor manufaktur di masa mendatang. Oleh karena itu, mengatasi rintangan umum merupakan prasyarat untuk mempertahankan pertumbuhan di sektor manufaktur Indonesia. Selain itu, ada intervensi yang dapat mendatangkan eksternalitas positif yang meningkatkan kapasitas sektor manufaktur untuk bergerak naik dalam rantai nilai yang lebih tinggi. Investasi untuk modal manusia, infrastruktur komunikasi berteknologi tinggi, fasilitasi penelitian dan pengembangan serta fasilitasi transfer teknologi dari FDI kepada perusahaan lokal merupakan strategi yang bisa jadi ingin digunakan juga oleh Indonesia. Karena proses-proses tersebut membutuhkan lembaga yang relevan dengan insentif yang tepat maka melakukan kajian terhadap efektivitas dari lembaga-lembaga yang ada serta program-program mereka untuk mengidentifikasi peluang-peluang perbaikan dapat menjadi permulaan yang baik.

Memperluas partisipasi sektor manufaktur dalam jaringan produksi regional juga dapat mempercepat pengembangan manufaktur.[7] Berbeda dengan negara-negara di Amerika Latin yang berlokasi jauh dari Factory Europa atau Factory America, Indonesia hendaknya memanfaatkan lokasinya yang berada di jantung Factory East Asia dengan lebih banyak berpartisipasi dalam

[7] Lihat ilustrasi dalam makalah terbaru yang disusun oleh Richard Baldwin (2011), "Trade and Industrialisation after Globalisation's 2nd Unbundling: How Building and Joining a Supply Chain are Different and Why It Matters", Kertas Kerja NBER 17716

rantai pasokan regional perusahaan manufaktur yang telah mapan. Keberhasilan sektor otomotif Indonesia menunjukkan bahwa bergabung dengan jaringan produksi regional dapat mempercepat pertumbuhan, menyediakan pasar bagi pemasok lokal, dan memfasilitasi transfer pengetahuan. Namun, agar strategi ini dapat memperdalam proses industrialisasi di Indonesia, perbaikan dibutuhkan pada kapasitas perusahaan Indonesia dan keterampilan pekerja untuk bekerja sama dengan rekan-rekan mereka dari luar negeri.

Fokus pada promosi industri tertentu merupakan salah satu pilihan untuk mempercepat pertumbuhan di sektor manufaktur tetapi taruhannya tinggi. Intervensi tertentu seperti konsesi, insentif pajak, subsidi dan hambatan non-tarif telah digunakan oleh negara-negara lain untuk meningkatkan dan melindungi daya saing industri domestik tertentu.[8] Meskipun mungkin bermanfaat untuk melaksanakan strategi tersebut, dampak akhirnya bagi Indonesia bergantung pada apakah masalah-masalah umum yang menghambat pertumbuhan sektor manufaktur sebagian besar telah diselesaikan dan apakah kebijakan industri berpautan. Jika permasalahan infrastruktur, akses ke input dan kemudahan bagi perusahaan manufaktur lain untuk memasuki pasar tidak diselesaikan, maka insentif dan perlindungan untuk investasi yang besar di industri berat dapat segera membatasi persaingan dan mengurangi produktivitas. Melindungi industri manufaktur hilir melalui hambatan non-tarif seraya mempertahankan pembatasan atas input impor dan FDI di bidang jasa logistik dapat melemahkan proses hilirisasi. Keberhasilan dalam mempromosikan industri-industri tertentu juga bergantung pada apakah Pemerintah dapat menerapkan perangkat penegakan disiplin tertentu (persaingan domestik atau target ekspor) untuk memastikan bahwa perusahaan-perusahaan dari industri yang dipromosikan termotivasi dengan baik untuk mencapai kinerja seefisien dan secepat mungkin. Jika kebijakan industri yang ditargetkan dan bersifat proteksionis tidak disertai dengan tindakan-tindakan untuk membantu memastikan perilaku perusahaan yang efisien maka Indonesia dapat mengalami masalah serius dalam jangka panjang.[9]

Meskipun pasar domestik besar, Indonesia perlu tetap proaktif dalam memperluas ekspor produk manufaktur. Pasar domestik yang besar dan bertumbuh pesat menyediakan landasan dan skala ekonomis (economies of scale) bagi sektor manufaktur domestik untuk berkembang. Meskipun demikian, bukti dalam Memo Kebijakan (*Policy Note*) 5 memperlihatkan bahwa perusahaan eksporter akan mendapatkan keuntungan produktivitas jika mengenal pembeli dari luar negeri dan memenuhi pasar kompetitif. Peningkatan fasilitasi perdagangan dan pelayanan logistik dapat membantu eksporter mengimpor input dan bahan sehingga membantu mereka menjadi lebih efisien. Mendukung promosi ekspor dan menghubungkannya dengan pembiayaan perdagangan serta melakukan evaluasi kinerja dapat menjadi pilihan lain. Karena Indonesia telah menjadi anggota G20, maka dukungan untuk kesimpulan dari Doha Round dan pengurangan hambatan perdagangan (trade barriers) dalam perdagangan Selatan-Selatan (yaitu, perdagangan antar negara berkembang) dapat memenuhi kepentingan Indonesia dalam mempromosikan ekspor manufaktur.

Saran untuk memperkuat lingkungan usaha bagi sektor manufaktur setidaknya terdapat dalam tiga pilar sub-tujuan yang saling berkaitan (Gambar 12).

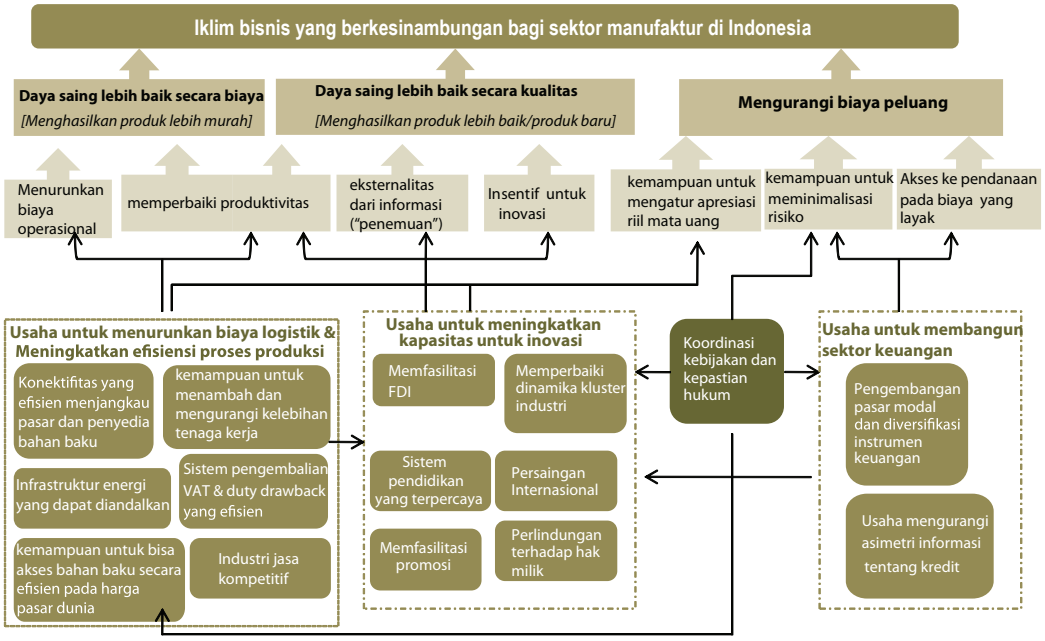
- **Memperbaiki daya saing biaya** (*cost competitiveness*) **penting bagi perusahaan manufaktur yang menghadapi persaingan global yang lebih ketat dan kecenderungan apresiasi nilai tukar.** Hal ini terutama berfokus pada memperbaiki konektivitas logistik, memastikan akses ke input yang dapat diandalkan, dan menghapuskan hambatan untuk mengurangi biaya operasional dan memaksimalkan manfaat dari skala ekonomis internal dan eksternal.

[8] Lihat, misalnya, Pierre-Andre' Buigues dan Khalid Sekkat (2009), "Industrial Policy in Europe, Japan, and the USA", Palgrave MacMillan.

[9] Risikonya adalah kelebihan kapasitas, aktivitas mencari rente yang berkepanjangan, dan keputusan investasi yang buruk, yang dapat menimbulkan beban fiskal bagi Pemerintah atau kerugian di sektor perbankan domestik. Risiko lainnya adalah menciptakan pengendalian melalui peraturan perundang-undangan karena perusahaan-perusahaan yang ada tidak efisien.

- **Memperbaiki daya saing berbasis nilai** (*value-based competitiveness*) **penting untuk memfasilitasi sektor manufaktur Indonesia agar dapat bergerak naik dalam rantai nilai.** Kebijakan-kebijakan dalam pilar ini terutama akan berfokus pada meningkatkan kapasitas dan menetapkan kondisi dan insentif yang tepat untuk mendorong inovasi, seperti memperbaiki pendidikan tinggi, memastikan persaingan lokal dan internasional, memfasilitasi dampak limpahan dari FDI, dan memfasilitasi Litbang di sektor swasta. Pada saat yang sama, kemajuan dalam meningkatkan daya saing biaya juga akan meningkatkan kemajuan dalam mencapai daya saing berbasis nilai.
- **Mengurangi biaya kesempatan** (*opportunity costs*) **untuk investasi di sektor manufaktur merupakan pilar yang penting karena Indonesia memiliki potensi kekayaan sumber daya alam yang, meskipun terjadi gejolak harga komoditas, tetap memberikan tingkat perolehan yang tinggi dibandingkan dengan investasi di sektor manufaktur.** Kemajuan pada dua pilar sebelumnya pasti akan membantu mencapai sub-tujuan ini, tetapi mengurangi ketidakpastian peraturan perundang-undangan dan mengurangi hambatan pembiayaan melalui informasi kredit yang lebih baik, perlindungan kreditur yang lebih kuat serta pengembangan lebih lanjut pada pasar modal dapat menjadi prioritas utama.

Gambar 12: Saran kerangka kebijakan



Kerangka kebijakan seperti ini dapat berguna untuk mengidentifikasi daftar prioritas dan intervensi kebijakan yang mungkin ingin dipertimbangkan oleh Pemerintah. Misalnya, bidang-bidang kebijakan yang berdampak terhadap operasi manufaktur dan membutuhkan perhatian adalah:

- **Memperkuat ketahanan ekonomi makro guna mengurangi gejolak di lingkungan usaha domestik.** Mempunyai protokol untuk menangani krisis ekonomi makro, mempersiapkan stimulus fiskal kontingensi, dan mempersiapkan dukungan pembiayaan perdagangan kontingensi melalui Eximbank dapat membantu mengurangi dampak situasi eksternal yang memburuk terhadap perusahaan manufaktur.

- **Mengurangi biaya logistik dan biaya kongesti (kendala beroperasi) untuk meningkatkan marjin laba yang diharapkan oleh perusahaan manufaktur dan memperkuat proses aglomerasi.** Konektivitas yang lebih baik memungkinkan perusahaan manufaktur meningkatkan efisiensi operasional. Pemerintah mungkin ingin mempertimbangkan penetapan prioritas kebijakan-kebijakan berikut ini:
  - o Memperkuat konektivitas di kawasan aglomerasi manufaktur utama — seperti Jakarta dan sekitarnya (Jabodetabek), Bandung, Cirebon, Semarang, serta Surabaya dan sekitarnya, dan memperbaiki konektivitas antar pulau dengan meningkatkan infrastruktur pelabuhan, meningkatkan pelayanan angkutan laut, dan memperbaiki pelayanan angkutan penyeberangan.
  - o Memprioritaskan peningkatan produktivitas pelabuhan di pelabuhan-pelabuhan utama yang berdekatan dengan kawasan aglomerasi industri seperti Belawan, Tanjung Priok, Tanjung Mas, Tanjung Perak, dan Makassar, dan memfasilitasi penggunaan dry ports untuk proses kepabeanan di kawasan industri yang berada di wilayah daratan (inland).
  - o Menghapuskan ketidakpastian peraturan perundang-undangan di bidang investasi jasa logistik pihak ketiga dan end-to-end yang modern untuk membantu meningkatkan produktivitas manufaktur.
  - o Menjajaki kemungkinan untuk memberikan insentif anggaran melalui dana alokasi khusus (DAK) kepada pemerintah daerah dalam rangka menyederhanakan perizinan investasi di sektor manufaktur dan mengidentifikasi rencana aksi guna memperkuat Kawasan Ekonomi Khusus untuk memfasilitasi aglomerasi di klaster-klaster manufaktur.
- **Mempertahankan perekonomian yang relatif terbuka untuk memastikan akses ke dan keragaman faktor produksi (input), dan akses ke teknologi bagi perusahaan manufaktur Indonesia.** Pertama, setiap kebijakan yang berupaya melindungi produsen domestik dengan menambah hambatan impor (import barriers) akan memperbesar biaya ekspor secara substansial bagi perusahaan manufaktur Indonesia. Kedua, kehadiran FDI mendorong peningkatan kinerja dari perusahaan-perusahaan manufaktur Indonesia di sektor-sektor yang menyediakan input bagi industri-industri di mana terdapat FDI. Pemerintah mungkin ingin mempertimbangkan tindakan-tindakan berikut ini:
  - o Menyederhanakan dan meningkatkan transparansi dalam proses penerbitan izin impor dan memastikan bahwa tindakan-tindakan non-tarif ditinjau sebagaimana mestinya dengan masukan dari sektor swasta.
  - o Melaksanakan koordinasi tingkat tinggi untuk memastikan agar peraturan perundang-undangan baru yang dapat mempengaruhi investasi asing selaras dengan semangat untuk menarik FDI dalam rangka meningkatkan daya saing dan pertumbuhan perekonomian Indonesia.
- **Merasionalisasi insentif pajak khusus untuk memfasilitasi investasi dengan eksternalitas tinggi yang diharapkan.** Pemanfaatan insentif pajak masih menjadi kontroversial karena adanya biaya administrasi, dampak negatif terhadap efisiensi perekonomian dan praktek mencari rente. Selanjutnya, insentif pajak mungkin hanya mempunyai dampak marjinal karena adafaktor-faktor lebih penting lain yang menentukan keputusan investasi. Akan tetapi, insentif pajak tertentu dapat dipertahankan untuk mendorong investasi dalam kegiatan-kegiatan yang dapatmendatangkan manfaat ekonomi lebih di luar nilai proyek meskipun biayanya terlalu tinggi untuk ditanggung oleh sektor swasta. Investasi di bidang penelitian dan pengembangan serta pembinaan keterampilan adalah beberapa contoh di antaranya. Perhatikan bahwa insentif pajak tidak harus berarti pembebasan atau pengurangan pajak (tax holidays), tetapi bisa berupa kredit pajak, tunjangan pajak, dan percepatan penyusutan untuk investasi baru. Juga penting untuk

mempunyai mekanisme yang andal, sederhana dan transparan dalam memberikan insentif kepada investor baru. Subsidi melalui hibah kompetitif untuk penelitian dan pengembangan juga dapat menjadi insentif fiskal alternatif.

Dalam jangka menengah dan panjang, Pemerintah mungkin juga ingin mempertimbangkan:

- **Mengatasi "*missing middl*e" (hilangnya lapisan menengah) dengan menangani kongesti dan kegagalan di pasar faktor produksi (input) dan output untuk mengurangi hambatan masuk (dan keluar) bagi perusahaan manufaktur.** Survei Doing Business menempatkan Indonesia di antara perusahaan-perusahaan berkinerja terburuk dalam memulai dan menutup usaha, dan hal ini bukan hanya menghalangi masuknya perusahaan-perusahaan dengan berpotensi tetapi juga membiarkan perusahaan-perusahaan dengan kinerja yang buruk menyandera produktivitas perekonomian secara keseluruhan. Menyederhanakan perizinan usaha untuk membuka dan menutup suatu usaha dapat mengatasi situasi ini. Memastikan peraturan ketenagakerjaan cukup fleksibel juga dapat membantu perusahaan untuk menjadi lebih besar tanpa terlalu khawatir memperkecil operasi mereka jika situasi mengharuskannya. Memperkuat perlindungan bagi kreditor dan memfasilitasi biro-biro kredit swasta dapat membantu sektor perbankan untuk memberikan lebih banyak pinjaman kepada perusahaan domestik, terutama usaha kecil dan menengah. Tetapi hal ini juga perlu disertai dengan pengembangan lebih lanjut pasar obligasi, pasar asuransi dan dana pensiun di Indonesia, semuanya akan membantu menurunkan biaya pinjaman.
- **Membangun klaster-klaster manufaktur yang mampu memperbaiki posisi sektor manufaktur Indonesia dalam persaingan global. Mengembangkan inovasi lokal di bidang desain, pemasaran, pengolahan dan jasa sangat penting untuk mendapatkan nilai tambah yang lebih tinggi pada spektrum proses manufaktur.** Meningkatkan kualitas tenaga kerja menjadi keharusan dalam memperluas ketersediaan tenaga kerja yang berketerampilan tinggi untuk dimanfaatkan oleh sektor manufaktur Indonesia. Memupuk kerjasama antara perusahaan dan perguruan tinggi di bidang pelatihan karyawan atau penelitian dan pengembangan melalui hibah atau insentif pajak yang cocok dapat menjadi pilihan yang praktis. Namun, meningkatkan kualitas sistem pendidikan tinggi di Indonesia dan menyelaraskannya dengan proses industrialisasi sangat penting.

Akan tetapi, menyelesaikan tantangan-tantangan tersebut merupakan proses yang kompleks dan memerlukan mekanisme koordinasi kebijakan dan konsultasi dengan sektor swasta. Kebijakan pemerintah pusat dan daerah yang dikoordinasikan dengan baik mutlak diperlukan untuk usaha di sektor manufaktur. Sementara itu, sektor swasta berada di garis depan usaha manufaktur. Oleh karena itu, mekanisme memperolehmasukan (*feedback*) dalam proses pembuatan kebijakan merupakan langkah penting untuk memperkuat dialog kebijakan. Hal ini dapat dicapai dengan memperkuat struktur koordinasi yang diterapkan Pemerintah untuk melaksanakan MP3EI:

- Membentuk sebuah Satuan Tugas Manufaktur tingkat tinggi dengan suatu jaringan dari Kelompok-Kelompok Kerja MP3EI atau Tim Nasional Peningkatan Ekspor dan Peningkatan Investasi (Timnas PEPI) yang memiliki anggaran khusus dan sebuah sekretariat yang dihubungkan dengan Sekretariat MP3EI untuk mengkonsolidasikan, menyelaraskan dan memprioritaskan rencana-rencana aksi guna merevitalisasi sektor manufaktur Indonesia pada koridor-koridor ekonomi yang berbeda.
- Menerapkan praktek yang baik di bidang peraturan perundang-undangan seperti menetapkan proses tinjauan antar lembaga dan melembagakan dialog pemerintah-swasta dalam Kelompok Kerja Reformasi Peraturan Perundang-undangan atau Timnas PEPI.
- Memperkuat insentif fiskal bagi pemerintah daerah untuk melaksanakan kebijakan berbasis luas (*broad based policies*) yang mempunyai dampak positif terhadap investasi swasta.