

PENGEMBANGAN USAHA KECIL

Pemihakan Setengah Hati

PENGEMBANGAN USAHA KECIL

Pemihakan Setengah Hati

Penulis :

Isono Sadoko

Maspiyati

Dedi Haryadi

Pembaca Kritis

Prof.Dr. Sediono M.P. Tjondronegoro

Penerbit Yayasan AKATIGA, Jl. Raden Patah No. 28 Bandung 40132

© Hak cipta dilindungi oleh undang-undang

Penyunting bahasa : Harry Seldadyo Gunardi

Tata letak : Budiman Pagarnegara

Desain sampul : Budiman P. & Dedi Haryadi

Sirkulasi : Budiman Pagarnegara

Diterbitkan pertama kali oleh Yayasan AKATIGA

Bandung, Juni 1995

Dilarang memperbanyak sebagian
atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari penerbit

Katalog Dalam Terbitan (KDT)

SADOKO, Isono, dkk.

Pengembangan usaha kecil: pemihakan setengah hati;

oleh Isono Sadoko dkk.; Editor: Harry Seldadyo Gunardi;

Kata Pengantar Sediono M.P. Tjondronegoro – Bandung

Yayasan AKATIGA, 1995.

xxiii, 123 hlm.; 20 cm

Bibliografi.

ISBN 979-8589-13-0

1.Usaha kecil – Pengembangan

I. Judul

338.964

DAFTAR ISI

RINGKASAN	v
SUMMARY	ix
KATA PENGANTAR.....	xiii
DAFTAR ISI.....	xvii
DAFTAR SKEMA	xix
DAFTAR SINGKATAN.....	xxi
PENDAHULUAN	1
Latar Belakang	3
Cakupan Studi.....	5
Format Tulisan	6
Sumber Informasi yang Digunakan.....	7
KEBIJAKAN DALAM PERSPEKTIF SEJARAH.....	9
Periodisasi Kebijakan	13
Kontinuitas dan Perubahan Kebijakan bagi Usaha Kecil.....	18
Basis Pembangunan: Luas Atau Sempit.....	24
KEBIJAKAN DAN PENGEMBANGAN KELEMBAGAAN	29
Posisi Usaha Kecil dalam Struktur Perekonomian.....	31
Heterogenitas Usaha Kecil	36
Kebijakan dan Peraturan Pengembangan Prasarana Kelembagaan	43
Akses Pasar Bagi Usaha Kecil.....	50
ANALISIS TERHADAP PROGRAM PENGEMBANGAN USAHA KECIL	55
Lembaga Keuangan.....	58
Peningkatan Sumber Daya Manusia	73
Aglomerasi Usaha	80
Pemasaran dan Keterkaitan Usaha.....	85

KONTEKS KEBIJAKAN	97
Iklim Kebijakan	99
Kebijakan Perkotaan	103
CATATAN PENUTUP	109
DAFTAR PUSTAKA	115

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Tulisan ini merupakan sumbangan pemikiran yang diharapkan dapat digunakan sebagai bahan masukan bagi penyusunan kebijakan pengembangan kesempatan kerja bagi usaha kecil dan usaha perorangan di Indonesia¹. Selain itu, tulisan ini juga bermaksud untuk memberikan pemahaman yang kontekstual tentang kebijakan pengembangan usaha kecil bagi pihak-pihak yang memiliki kepedulian terhadap kondisi usaha kecil, khususnya lembaga-lembaga swadaya².

Pengembangan usaha kecil di Indonesia dewasa ini dirasakan semakin penting mengingat pada pembangunan 25 tahun mendatang kemampuan sektor pertanian sangat terbatas dalam menyerap tambahan tenaga kerja yang ada, yakni sekitar 2,3 juta orang setahun. Di sisi lain, penyerapan tenaga kerja oleh sektor jasa dan industri besar juga masih terbatas. Pada kondisi semacam ini, di masa mendatang, ketika sektor perkotaan menjadi semakin penting peranannya, usaha kecil diharapkan akan memainkan peran dalam penyerapan tenaga kerja.

Dewasa ini menurut data Biro Pusat Statistik (BPS, 1990) kira-kira separuh dari seluruh angkatan kerja yang ada terlibat dalam kegiatan usaha kecil, termasuk pekerja mandiri (*self employment*). Di perkotaan kegiatan ini mencapai sekitar 40 persen. Meskipun tidak cukup tersedia data yang akurat untuk menggambarkan peranan subsektor ini, diperkirakan peranan sektor ini dalam penyerapan tenaga kerja di pedesaan cukup tinggi. Perkiraan ini didasarkan pada komposisi penduduk desa yang 40% di antaranya adalah tunakisma dan kira-kira separuh dari pendapatan rumah tangga pedesaan berasal dari kegiatan nonpertanian.

Berdasarkan beberapa penelitian yang telah dilakukan, kesempatan kerja yang ditawarkan oleh kegiatan-kegiatan ekonomi produktif

¹ Studi ini terselenggara atas kerjasama Yayasan AKATIGA dengan penasehat ahli Ditjen Binapenta Depnaker RI dari *Centraal Bureau voor de Arbeids-voorziening* Negeri Belanda.

² Proses analisis ini diperkuat oleh Dr. L. Th. Schmit, penasehat ahli *Projects Division for Southeast Asia Leiden University* Negeri Belanda.

dan jasa pada sektor usaha kecil dapat memberikan tingkat pendapatan yang memadai. Dalam beberapa kasus bahkan memberikan penghasilan yang lebih baik dibandingkan dengan sektor modern besar yang setara. Hasil penelitian CPIS (1992) menggambarkan bahwa pendapatan pemulung dan pedagang kaki lima di Jakarta lebih baik dari pada pendapatan buruh industri atau buruh di restoran dan perhotelan.

Namun demikian kondisi yang digambarkan di atas bukanlah kondisi yang umum yang terjadi. Pada kegiatan-kegiatan yang marginal, kondisi kesejahteraan buruh dalam sektor ini masih memprihatinkan yang, antara lain, terlihat dari tingkat upah yang rendah serta kondisi kerja yang buruk. Meskipun demikian sepanjang belum terbuka alternatif lain, betapapun buruknya, sektor ini tetap memiliki arti penting bagi jutaan pekerja yang terlibat di dalamnya.

Bagaimanapun, upaya untuk mengembangkan usaha kecil tetap diperlukan mengingat adanya beberapa fungsi penting usaha kecil dalam perekonomian Indonesia. **Pertama**, usaha kecil tidak hanya menyediakan barang-barang dan jasa bagi konsumen yang berdaya beli rendah, tetapi juga bagi konsumen perkotaan lain yang berdaya beli lebih tinggi. Selain itu usaha kecil juga menyediakan bahan baku atau jasa bagi usaha menengah dan besar, termasuk pemerintah lokal. **Kedua**, usaha kecil hingga saat ini mampu menyediakan kesempatan kerja dan sumber pendapatan bagi sekitar 30 juta orang dari 189 juta orang penduduk Indonesia (16%). Selain itu, dari 80 juta orang angkatan kerja yang ada, baru sekitar 11 juta orang (14%) yang terdaftar sebagai tenaga kerja formal di sektor industri, jasa dan pemerintah (Latief, 1994).

Ketiga, usaha kecil memberikan kontribusi yang tinggi (sekitar 55%) terhadap pertumbuhan ekonomi Indonesia di sektor-sektor perdagangan, transportasi dan industri (Indoconsult, 1993). **Keempat**, sektor ini mempunyai peran cukup penting dalam penghasilan devisa negara melalui usaha pakaian jadi (*garments*), barang-barang kerajinan termasuk **meubel** dan pelayanan bagi turis. **Kelima**, sektor ini mempunyai peran strategis yang mengantari kebijakan pemerintah untuk mengembangkan sektor industri berdasarkan teknologi canggih dan kebijakan pengentasan kemiskinan (lihat 1.3).

Berdasarkan kelima fungsi tersebut perhatian pemerintah terhadap usaha kecil dan perorangan makin muncul. Mengacu pada situasi itu, sektor ini perlu diberi prioritas kebijakan dalam pembangunan dua puluh lima tahun mendatang (*Prospek*, 4 Oktober 1993, *Kompas*, Februari 1994). Karenanya telaah tentang sektor ini yang meliputi pelbagai aspek terasa sangat diperlukan. Persoalannya kemudian adalah, hingga saat ini, pengetahuan mengenai dinamika sektor ini, kebijakan yang menghambat dan kebijakan yang secara efektif mendukung sektor ini masih belum banyak diketahui. Diharapkan tinjauan ini dilakukan pada tahun 1993 hingga April 1994, berdasarkan data sekunder yang ada, ditunjang dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh beberapa penelitian -- baik yang tergabung dalam proyek penelitian peluang kerja sektor nonpertanian di pedesaan Jawa Barat maupun AKATIGA (1987-1993) serta penelitian pihak lain -- mampu untuk memberi gambaran seberapa jauh kebijakan yang ada berhasil mendukung atau, dalam kasus tertentu, justru menghambat perkembangan usaha kecil.

Cakupan Studi

Ada banyak batasan mengenai usaha kecil yang digunakan oleh pihak-pihak yang peduli terhadap pengembangan usaha kecil. Sebagai contoh, Biro Pusat Statistik menggunakan batasan usaha kecil yang mengacu pada jumlah tenaga kerja, yakni kurang dari 20 orang³. Sementara Departemen Perindustrian menggunakan kriteria kepemilikan investasi hingga Rp600 juta di luar gedung dan bangunan. Tentu saja kedua batasan itu mengandung bias yang sulit dihindari. Di sini, misalnya, usaha-usaha yang mengandalkan teknologi canggih dan melibatkan sedikit tenaga kerja dapat dikategorikan sebagai usaha kecil menurut batasan BPS sekalipun omzet usahanya bisa jadi melampaui bilangan ratusan juta rupiah. Begitu pula beberapa batasan lain yang digunakan oleh Departemen Keuangan serta Departemen Koperasi dan Pengembangan Pengusaha Kecil.

Kendati sulit untuk menerapkan satu definisi yang konsisten, pembahasan dalam tulisan ini akan difokuskan pada usaha kecil

³ Usaha kecil yang dimaksud di sini adalah industri manufaktur (Komentar Editor: HSG).

yang memiliki omzet kurang dari Rp50 juta. Termasuk di dalam batasan ini adalah usaha perorangan⁴. Hal ini didasarkan pada kenyataan bahwa kegiatan ekonomi skala ini merupakan porsi terbesar dalam struktur usaha kecil yang ada di lapangan dan justru belum banyak tersentuh oleh banyak pihak -- kecuali sejumlah lembaga swadaya masyarakat.

Berdasarkan batasan BPS (1990) yang memakai konsep pekerja mandiri, usaha perorangan adalah usaha yang mempekerjakan dirinya sendiri dengan atau tanpa dibantu oleh tenaga kerja keluarga atau buruh tidak tetap. Usaha perorangan meliputi usaha-usaha di sektor nonpertanian tetapi tidak mencakup usaha yang profesional -- seperti dokter, konsultan ataupun manajer formal. Termasuk ke dalam kategori ini adalah usaha-usaha yang melibatkan tenaga kerja tidak dibayar.

Menurut definisi Deperin (1993) khususnya mengenai usaha industri ada perbedaan antara usaha yang disebut *cottage industries* dengan usaha kecil. *Cottage industries* adalah unit usaha dengan jumlah tenaga kerja rata-rata 2 sampai 3 orang⁵. Sementara yang dimaksudkan dengan usaha kecil adalah unit kegiatan ekonomi dengan jumlah tenaga kerja antara 6 sampai 7 orang (CPIS, 1992). Definisi ini mirip dengan definisi yang digunakan oleh Bank Dunia (1990) untuk membedakan usaha yang disebut *small industries* dengan *micro-enterprises*.

Format Tulisan

Tulisan ini terdiri dari enam bagian. Mula-mula dideskripsikan lebih dulu tujuan penulisan, batasan serta sumber yang digunakan sebagai dasar analisis. Selanjutnya, uraian tentang tinjauan terhadap proses kebijakan pengembangan usaha kecil selama ini dan apa cakupannya dewasa ini. Sedangkan berbagai permasalahan yang dihadapi oleh usaha kecil dewasa ini -- yang ditelaah dari segi

⁴ Sebagai terjemahan dari *self-employment*.

⁵ BPS, untuk sektor manufaktur, juga menetapkan kriteria 1-4 orang pekerja sebagai industri rumah tangga (Komentar editor: HSG).

struktur ekonomi, perkembangan kelembagaan dan akses -- akan disajikan dalam pada uraian berikutnya.

Selanjutnya akan dianalisis sejumlah pengalaman dari berbagai program pengembangan pada masa lampau. Analisis ini diikuti dengan, uraian mengenai dampak kebijakan nasional secara umum dan kebijakan pada tingkat perkotaan bagi usaha kecil. Akhirnya, pada bagian terakhir, akan ditarik suatu refleksi sebagai pelajaran penting.

Sumber Informasi yang Digunakan

Tulisan ini mengandalkan pada data sekunder, sedangkan evaluasi kebijakan-kebijakan yang berkaitan dengan usaha kecil akan didasarkan pada hasil-hasil studi kepustakaan. Selain itu, evaluasi juga mengacu pada hasil studi lapangan mengenai usaha-usaha kecil dalam proyek penelitian tentang usaha non-pertanian di Jawa Barat maupun yang dilakukan oleh Akatiga, serta sebagian diambil dari studi sektor informal dan industri kecil yang dilakukan *Center for Policy and Implementation Studies* (CPIS 1992).

Lebih jauh, tulisan ini juga memanfaatkan hasil-hasil penelitian yang telah diterbitkan dalam bentuk artikel dan buku ilmiah baik tentang Indonesia maupun luar negeri, serta informasi yang dikumpulkan dari surat-surat kabar, majalah, dan media umum lainnya.

KEBIJAKAN DALAM PERSPEKTIF SEJARAH

Kebijakan pengembangan usaha kecil sesungguhnya bukanlah hal yang baru. Sejak zaman kolonial -- pada masa kebijakan politik etis (1906-1942) -- sampai zaman kemerdekaan, sektor usaha kecil telah mendapat perhatian khusus. Perhatian itu diwujudkan dalam bentuk-bentuk formula kebijakan, pengembangan kelembagaan sampai ke program-program spesifik.

Pada zaman kemerdekaan, perhatian kepada usaha kecil dituangkan ke dalam beberapa pasal Undang-Undang Dasar 1945 (utamanya pasal 26 dan 33), Pancasila (sila kelima), dan Trilogi Pembangunan (pertumbuhan ekonomi, pemerataan dan stabilitas). Perhatian ini selanjutnya dilebarkan dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara dan diarahkan kepada pembentukan sistem perekonomian "khas Indonesia". Dalam hal ini, azas kekeluargaan menjadi dasar arah pengembangan perekonomian nasional. Artinya, sistem perekonomian nasional tidak mengarah kepada sistem ekonomi kapitalis dan sistem sosialis, melainkan mengarah kepada suatu sistem ekonomi yang "khas Indonesia"¹.

Pada dataran lain, kebijakan pembangunan nasional ternyata juga ditandai oleh pengaruh budaya bangsa lain yang kemudian mewarnai dinamika kehidupan nasional. Hal ini terlihat sejak masa-masa masuknya agama Hindu dan Islam, kolonialisasi Belanda, kemerdekaan dan bahkan sampai saat ini. Kemudian, utamanya setelah Perang Dunia II, kebijakan pembangunan nasional juga mendapat pengaruh internasional yang lebih luas yang sejalan dengan perkembangan beberapa arus pemikiran berikut. **Pertama**,

¹ Secara eksplisit tampaknya agak sukar untuk memastikan sistem ekonomi apa yang ("patut"?) dianut Indonesia. Bung Hatta, di umur-umur awal Indonesia, pernah mengajukan pemikiran tentang "Sosialisme Indonesia" dengan basis ekonomi rakyat, kekeluargaan dan koperasi. Sayangnya, secara akademik pemikiran ini hampir tidak pernah mendapat tanggapan di tingkat paradigmatis-ideologis, selain beberapa permakluman praktis saja. Tetapi pada tengah-akhir 1970-an hingga awal-tengah 1980-an, Emil Salim dan Mubyarto mencoba untuk memberi penegasan tentang sistem ekonomi Indonesia -- selanjutnya disebutnya Ekonomi Pancasila -- yang dibayangkan memiliki "sistem tersendiri". Diskusi tentang ini kemudian disambut oleh Arief Budiman dengan mengajukan jalan pilihan ke arah yang lebih sosialis -- untuk beberapa varian bahkan ditambahkan *embel-embel* menjadi "Sosialisme Demokrat" ataupun "Sosialisme Pancasila". Pada tengah-akhir 1980-an, di kesempatan yang berbeda diskusi ini, secara tidak langsung diskusi bersambung kembali. Kwik Kian Gie, dalam penelanjangannya mengenai tindak-tanduk konglomerat Indonesia, dengan tegas mengajukan jalan kapitalis -- yang juga diberi *label* Kapitalisme Pancasila. Sementara dalam kesempatan yang juga berbeda, Ikatan Sarjana Ekonomi Indonesia, merespon permintaan Presiden RI, telah menuangkan pokok-pokok pikirannya tentang sistem ekonomi Indonesia yang kemudian disebut Demokrasi Ekonomi Indonesia. (Komentar **ed.**: HSG).

teori modernisasi dan pertumbuhan ekonomi. Teori yang muncul pada dekade 1950-an terasa mendominasi kebijakan-kebijakan investasi pada sektor industri dan pertanian. **Kedua**, teori pembangunan integratif, teori ketergantungan dan teori substitusi impor yang muncul pada dekade 60-an dan 70-an. **Ketiga**, era kebangkitan neo-liberal dan teori pasar pada dekade 80-an. **Keempat**, munculnya kembali teori keterkaitan sektor umum dan swasta, serta pembangunan kelembagaan dan sumber daya manusia pada dekade 90-an.

Paduan antara kebijakan pemerintah yang khas dan perkembangan teori pembangunan internasional cenderung melahirkan dualisme kebijakan pembangunan nasional. Dualisme ini, dalam sejarah perkembangan kebijakan pascakolonial, oleh kelompok penentu kebijakan, selalu diarahkan pada harmonisasi kebijakan. Berbagai pandangan dan sistem yang berbeda selalu diusahakan supaya berjalan bersama berdasarkan asas kekeluargaan dan, yang paling penting, tanpa diwarnai konflik (Schmit, 1991 dan Vatikiotis, 1993).

Dualisme kebijakan ini terlihat dari beberapa dikotomi seperti pertumbuhan **versus** pemerataan, modern **versus** tradisional, perkotaan **versus** pedesaan, industri **versus** pertanian, intervensi langsung pemerintah **versus** orientasi mekanisme pasar, serta pengembangan usaha skala kecil **versus** usaha besar. Ia, secara konseptual, juga bisa dilihat dari pertentangan antara fungsi sosial dan fungsi ekonomi lembaga pemerintahan dan koperasi. Kebijakan tentang orientasi pasar, misalnya, juga menunjukkan gejala dualisme, yakni substitusi impor (persaingan berdasarkan keunggulan komparatif) **versus** orientasi ekspor (persaingan berdasarkan keunggulan kompetitif) (Wijmenga, 1990 dan Tambunan, 1994). Sampai kini dualisme yang digambarkan itu masih tetap berlangsung bahkan memasuki ruang dialog yang lebih lebar. Polemik, misalnya, tentang arah kebijakan pembangunan berbasis sempit (*narrow based development*) dan pembangunan berbasis luas (*broad-based development*) pada pertengahan tahun 1993 bisa memperlihatkan gejala dualisme yang belum berakhir.

Sangatlah ideal jika dualisme kebijakan itu dapat dijalankan dalam harmoni dan seimbang. Tetapi, kenyataan menunjukkan bahwa harmonisasi dan keseimbangan itu tidak mudah dicapai. Dualisme kebijakan, bagaimanapun, akan membawa perkembangan ekonomi yang merugikan pelakunya. Dalam konteks promosi dan advokasi usaha kecil, misalnya, dualisme kebijakan sangat berpeluang bergerak ke arah yang merugikan usaha kecil. Bahkan, ditilik dari sikap

dan ekspresi politiknya -- seperti yang nyata terlihat dari dualisme itu -- pengambilan kebijakan bagi usaha kecil tidak lebih dari sekedar konsumsi politik. Dalam praktek, kebijakan itu tidak banyak membantu mereka. Dalam hal ini biaya sosial dualisme kebijakan jauh lebih besar daripada manfaat yang bisa diperoleh usaha kecil.

Periodisasi Kebijakan

Sejarah kebijakan pembangunan nasional dapat dibagi ke dalam beberapa babak. Sejak kemerdekaan hingga tahun 1950, sebagai babak pembuka, praktis tidak dapat ditemui adanya kebijakan pembangunan, kecuali di Yogyakarta². Kemudian setelah itu dapat dilacak adanya beberapa babak pembangunan, yakni (i) masa 1950- 1957; (ii) 1958-1968; (iii) 1969-1982; (iv) 1984-1992; dan (v) masa sekarang sebagai awal tinggal landas. Menilik pembagian masanya, periodisasi ini akan memperlihatkan dua hal, yakni (1) pengaruh teori pembangunan internasional terhadap fluktuasi kebijakan nasional dan (2) berbagai kebijakan diterjemahkan ke dalam berbagai program-program pengembangan usaha kecil (lihat skema 1).

Empat babak kebijakan (1950-1993)

Pada masa 1950-1957 kebijakan nasional sangat diwarnai perkembangan politik. Pada periode ini terjadi lima kali pergantian kabinet yang mengakibatkan tidak adanya kontinuitas kebijakan pembangunan. Kebijakan pada periode berikutnya, tahun 1958-1967, lebih bersifat populis dan korporatis yang tercermin dari kebijakan Ekonomi dan Politik Terpimpin. Kebijakan masa ini juga diwarnai beberapa peristiwa politik penting, di antaranya pemberontakan daerah (DI/TII di Jawa Barat, DI/TII di Sulawesi Selatan, PRRI-PERMESTA di Sumatera Barat), konfrontasi dengan Malaysia dan integrasi Irian Jaya, krisis keuangan nasional (tingkat inflasi 600%), penolakan bantuan luar negeri serta destabilisasi politik (Robison, 1986).

² Di sini Sultan Hamengkubowono IX mengambil inisiatif melakukan percobaan tentang organisasi pemerintahan daerah dan beberapa kebijakan sosial ekonomi.

Skema 1

Evolusi Teori Pembangunan, Kebijakan dan Program

PERIODE	TEORI PEMBANGUNAN YANG BERPENGARUH	KEBIJAKAN MAKRO	PROGRAM PENGEMBANGAN USAHA KECIL
1950 - 1957	<ul style="list-style-type: none"> - Teori Ekonomi Keynesian - Teori Pertumbuhan Ekonomi Rostow, disini ada harapan terjadinya mekanisme trickle down effect - Teori Modernisasi, disini ada harapan terjadinya perubahan sifat tradisional menjadi sifat modern. Fokus perubahan diharapkan terjadi pada birokrasi 	<ul style="list-style-type: none"> - Rencana Urgensi Perekonomian Prof. Soemitro Djohadikusumo - Rencana Kasimo - Strategi Balance Development; sektor industri dan pertanian dibangun secara sekaligus - Badan-badan pemerintah diharapkan bertindak sebagai agen pembangunan seperti Bank Rakyat Indonesia dan Bank Negara Indonesia berdasarkan Undang-undang Perbankan 1953 - Perhatian terhadap perlunya stabilitas politik nasional - Nasionalisasi perusahaan Belanda - Mengakomodasi tumbuhnya aspirasi ekonomi kerakyatan golongan Islam 	<ul style="list-style-type: none"> - Program Benteng - Pembentukan Induk Perusahaan - Pemberian fasilitas kredit dan pelatihan bagi pengusaha kecil - Perlindungan usaha kecil batik
1957 - 1967	<ul style="list-style-type: none"> - Teori Pembangunan Terpadu (Integrated Development Theory) - Konsep Pengembangan masyarakat (community development) diperkenalkan, dan ini merupakan bagian dari teori pembangunan terpadu - Ada penilaian kembali tentang industri tradisional, seperti yang dilakukan Geertz misalnya - Program FAO dan PBB; perang melawan kelaparan. Di sini terjadi perubahan orientasi dari commodity investmen menjadi food investment production - Myrdal memperkenalkan istilah soft state; modernisasi birokrasi kurang berhasil - Peranan pemerintah ditingkatkan - Tetap terbuka terhadap pasar luar negeri 	<ul style="list-style-type: none"> - Politik dan Ekonomi Terpimpin - Nasakom (Nasional, Agama, Komunis) - Konsep Gotong Royong (mutual help) - Konsep berdikari (ketidaktergantungan terhadap bantuan luar negeri) - Konsep Marhaenisme (Populisme Soekarno) Konsep sandang, pangan, dan papan - Nasionalisasi terus berlangsung - Nasionalisasi perbankan/pembentukan bank nasional - Diundangkannya Undang-undang - Penanaman Modal Asing (PMA) 	<ul style="list-style-type: none"> - Pembentukan Pusat Pengadaan dan Distribusi Padi. Hal ini juga berkaitan erat dengan pembentukan Koperasi Tani dan Nelayan - Peraturan Pemerintah no. 10 tahun 1959 yang isinya membatasi aktivitas ekonomi golongan cina. - Pembentukan Koperasi Serba Usaha - Pembentukan Koperasi Simpan Pinjam Gotong Royong dan Bank Pembangunan Daerah. Pembentukan kedua institusi ini didukung oleh kalangan militer

<p>1968 - 1983</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Teori Pembangunan Terpadu (Integrated Development Theory) terus berlangsung - Teori Kebutuhan Pokok (Basic Needs) - Revolusi Hijau (Green Revolution) - Teori Ketergantungan (Dependency Theory) - Orde Ekonomi Internasional Baru/NIEO (New International Economic Order) 	<ul style="list-style-type: none"> - Awal Orde Baru - Substitusi import - Trilogi pembangunan pertumbuhan, pemerataan dan stabilitas - Depolitisasi Masyarakat - Rencana Pembangunan Lima Tahun - Pembentukan Lembaga Donor inter Governmental Group on Indonesia (IGGI) - Peranan negara kembali meningkat. Hal ini dapat dilihat dari kebijakan tentang BUMN, kredit likuiditas dan subsidi - Peranan pemerintah sebagai agen pembangunan dihidupkan kembali - Program swasembada pangan - Eksploitasi minyak bumi - Introduksi konsep golongan ekonomi lemah - Diundangkan Undang-undang Penanaman Modal dalam Negeri (PMDN) - Daftar negatif investasi PMA & PMDN 	<ul style="list-style-type: none"> - Pembentukan lingkungan Industri Kecil (LIK) dan Balai Informasidan Pengembangan Industri Kecil(BIPIK) - Program Kredit Investasi Kecil (KIK) dan Kredit Modal Kerja Permanen (KMKP) - Program Bimbingan Masal (BIMAS) dan pembentukan Koperasi Unit Desa (KUD) - Berbagai program kredit seperti Kredit Kelayakan, Kredit Candakkulak, Kredit Mini/Midi - Pembentukan BKK (Badan Kredit Kecamatan) dalam rangka pembangunan Daerah - Pembentukan Kelompok Usaha Bersama (KUB) sebagai institusi prakoperasi - Pembentukan Koperasi Industri Kerajinan Rakyat (KOPINKRA) - Pembentukan Himpunan Kerukunan Tani Indonesia (HKTI), Himpunan Pengusaha Muda Indonesia (HIPMI), Himpunan Nelayan Seluruh Indonesia (HNSI). Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD) - Introduksi program Bapak-Anak Angkat - Pembentukan berbagai asosiasi industri - Keterlibatan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) semakin intensif
<p>1983 - 1992</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Kemunculan Neoliberalisme - Reaganomics. Ini aplikasi aliran Chicago School yang dipelopori Milton Friedman - Deregulasi dan debirokratisasi - Ideologi pasar - Privatisasi dan profesionalisasi - Orientasi Ekspor - Pasar Global - Keunggulan komparatif 	<ul style="list-style-type: none"> - Deregulasi dan debirokratisasi - Liberalisme perbankan. Pada 1992 muncul Undang-undang perbankan - Strategi industrialisasi orientasi ekspor (non migas) - Mobilisasi dana melalui perpajakan, pasar modal dan perbankan. Pada 1984 muncul UU perpajakan - Pembatasan Kredit likuiditas - Peningkatan peran PMA dan PMDN - Peningkatan peran LSM yang lebih besar dalam UU organisasi massa - IGGI berubah menjadi Consultative Group on Indonesia (CGI) 	<ul style="list-style-type: none"> - Program Kredit Umum Pedesaan (Kupedes) - Penyempurnaan program BKK dalam rangka orientasi pasar - Program Kredit Usaha Kecil (KUK) 20% dan portfolio kredit bank - Program Bapak angkat dan alokasi 1-5% dari keuntungan BUMN, dan juga subcontracting pada perusahaan swasta - Program Kredit Usaha Tani (KUT) khususnya untuk tanaman palawija - Program Kredit Usaha Mandiri (KUM) - Program Pengembangan Hubungan Bank dengan KSM (Kelompok Swadaya Masyarakat) - Promosi Pariwisata - Keterlibatan LSM semakin beragam - Introduksi berbagai program tabungan (simpedes dll.)

Selanjutnya, dengan mengacu pada skema 1, dapat dilihat bahwa, sejak 1968, ada kesinambungan kebijakan makro. Titik berat pembangunan dengan tegas diletakkan pada depolitisasi kehidupan massa dan pertumbuhan ekonomi melalui pengawasan tingkat inflasi, sebagai bagian dari Trilogi Pembangunan. Di sini upah buruh dan harga bahan pokok dipertahankan rendah. Sementara itu kemudahan bagi kegiatan investasi dengan segera diciptakan. Pelaksanaan strategi ini dikontrol pemerintah secara ketat dan mendapatkan bantuan dana luar negeri, utamanya dari *Inter-Governmental Group on Indonesia* (IGGI).

Dalam keadaan yang lain, meskipun aspek pemerataan -- bagian dari Trilogi Pembangunan yang lain -- dianggap penting, aspek ini masih ditempatkan sebagai prioritas kedua. Dalam pelaksanaannya kebijakan pemerataan itu terutama diarahkan pada sektor pertanian, yang diwujudkan dalam program swasembada beras (Glassburner, 1974). Selain itu, harus diakui, berbagai program pengembangan usaha kecil dan masyarakat marginal lain -- sebagai bagian dari pemerataan -- cenderung bersifat sporadis dan kurang dijadikan prioritas. Kendati pembangunan ekonomi selama 25 tahun terakhir berhasil menciptakan pertumbuhan ekonomi rata-rata 6,8% per tahun, keberhasilan tersebut juga diikuti berbagai kesenjangan. Sejak kebijakan deregulasi (1983) digelindingkan, kesenjangan sosial-ekonomi cenderung semakin melebar karena kemampuan pemerintah mempertahankan setiap program bersubsidi bagi sektor pertanian dan pengusaha kecil semakin melemah. Ini terjadi karena menurunnya harga minyak bumi di pasar internasional. Selain itu kesenjangan juga muncul karena pola distribusi subsidi dan fasilitas program pembangunan pertanian (BIMAS, INPRES dll.) lebih memprioritaskan lembaga-lembaga semiofisial, seperti LKMD dan KUD serta para pemilik tanah sawah (Sayogyo, 1986 dan Tjondronegoro, 1984).

Akan tetapi, juga harus diakui, bantuan bagi usaha kecil dalam bentuk pembangunan infrastruktur pedesaan cukup berhasil dan sampai tingkat tertentu hal itu bisa mengurangi bobot kemiskinan. Sejalan dengan itu, digelindingkan pula beberapa program perkreditan baru (lihat 1.3) -- yang berorientasi pada mekanisme pasar -- yang cukup berhasil memperluas ruang gerak para pengusaha kecil di pedesaan.

Pada saat yang sama, penyediaan dana dan pengembalian kredit bagi pengusaha kecil di perkotaan mengalami kemacetan. Ironi ini semakin menjadi jika juga diingat bahwa kesempatan bagi pengusaha besar-perkotaan justru semakin lebar. Hal ini sekurangnya dapat dilacak dari

munculnya peluang baru akibat liberalisasi perbankan dan perluasan izin penanaman modal luar dan dalam negeri yang justru lebih mudah dimanfaatkan pengusaha menengah ke atas -- utamanya yang berbentuk kelompok bisnis atau konglomerat.

Lebih jauh, melihat situasi seperti digambarkan, pemerintah bisa berada dalam dua aspek peran. Dalam peran **pertama** pemerintah memberikan subsidi untuk sejumlah sektor ekonomi. Namun, instrumen subsidi bagaimanapun potensial untuk menimbulkan distorsi pasar, karena, dalam subsidi, pasar yang terbentuk adalah pasar artifisial. Selain itu, kemampuan untuk melakukan subsidi juga akan cenderung menurun sejalan dengan posisi keuangan pemerintah yang semakin terbatas -- utamanya manakala pendapatan negara dari sektor minyak dan gas menurun. Sedangkan dalam peran **kedua** pemerintah mengkoordinasi dan mendukung kegiatan usaha. Dengan itu, pemerintah terlihat seolah-olah mengakomodasi semua kegiatan usaha. Tetapi, pada tingkat pelaksanaannya, seringkali peranan pemerintah ini menjadi tidak jelas.

Pada beberapa waktu ke depan, besar kemungkinan pemerintah akan meninggalkan peran pertama dan mengambil peran kedua. Di sini pemerintah akan condong aktif berperan sebagai fasilitator aktivitas investasi sektor swasta. Pertanyaannya kemudian, bagaimana sektor usaha kecil dan sektor ekonomi marginal lain mendapat porsi perhatian dalam kebijakan pemerintah selanjutnya?

Lebih lanjut, mengingat situasi kesenjangan dan dinamika yang ada, pada dekade 90-an pemerintah ingin mengoreksi situasi ini. Pemerintah mulai menyadari perlunya mendorong sektor riil dan menciptakan ekonomi yang berbasis luas. Tetapi, soalnya, daya saing perusahaan konglomerat -- yang mendapat berbagai fasilitas untuk menjadi ujung tombak perekonomian -- di pasar internasional mulai dipertanyakan masyarakat. Utamanya setelah muncul teori pembangunan ekonomi yang meletakkan negara sebagai pembuat strategi kebijakan industri, peranan negara menjadi lebih penting dalam bidang inovasi teknologi, pengembangan infrastruktur, komunikasi serta pengembangan sumber daya manusia. Dalam konteks seperti itulah sangat penting untuk dikaji pola dan konsistensi kebijakan pemerintah terhadap usaha kecil.

Kontinuitas dan Perubahan Kebijakan bagi Usaha Kecil

Bagi usaha kecil masih ditemui adanya kebijakan yang terpecah-pecah dan belum difokuskan pada pengembangan strategi makro terencana. Kolom 3 pada skema 1 di atas, misalnya, bisa memperlihatkan adanya perbedaan antara konsistensi kebijakan makro dan kebijakan khusus usaha kecil. Pada tingkat kebijakan makro, pemerintah secara konsisten dan responsif melaksanakan dan mengadaptasi strategi pertumbuhan ekonomi. Tetapi, berbagai program yang ditujukan ke arah usaha kecil lebih kelihatan bernuansa politis dan belum sungguh-sungguh menyusun strategi pengembangan usaha kecil. Artinya, program pengembangan usaha kecil kurang menjadi prioritas makro ekonomi, bahkan lebih digunakan sebagai alat politik daripada reformasi ekonomi yang nyata.

Keadaan di atas juga terlihat dari telaah ulang mengenai kontinuitas dan perubahan sejarah pengembangan usaha kecil. Telaah ini dapat memperlihatkan dua sisi dimensi persoalan, yakni (a) kontinuitas dan perubahan dari segi program dan kelembagaan; dan (b) kontinuitas dan perubahan dari segi konseptualisasi masalah, yang akan dipaparkan pada bagian berikut.

Kontinuitas dan Perubahan Program dan Institusi

Dari segi program, sejak tahun 50-an inisiatif pengembangan cenderung berjalan secara inkrementalis. Artinya, setiap langkah menimbulkan aspirasi dan klaim kelompok kepentingan tertentu yang merasa kurang mendapat manfaat. Proses itu bisa dilihat dari perkembangan program Benteng dan program Induk Perusahaan pada dekade 50-an, yang kemudian berkembang menjadi program pembentukan koperasi (Koperasi kredit model Hatta; Koperasi Tani Nelayan (KTN) model PNI; Koperasi Serba Usaha (KSU) model Masjumi dan KOSIPA dan KOSGORO model ABRI). Selanjutnya, pada awal dekade 70-an KSU dan KTN diintegrasikan dalam program KUD yang dilakukan dalam rangka program Bimbingan Masal (BIMAS). Pada pertengahan tahun 70-an dikenalkan program Kredit Investasi Kecil (KIK), Kredit Modal Kerja Permanen (KMKP) dan Kredit Kelayakan (KK), yang diikuti, di akhir tahun 70-an, dengan program Kredit Mini dan Midi. Program KUPEDES/SIMPEDES juga diintroduksi pada awal tahun 80-an, sedangkan program Bapak Anak Angkat pada pertengahan tahun 80-an, sementara program Kredit Usaha Kecil, program subkontraktinng dan undang-undang perlindungan pengusaha kecil dikenalkan pada awal tahun 90-an.

Program Benteng dan program Induk Perusahaan dikemas berdasarkan strategi pembangunan seimbang (*balanced development*) dari Prof. Soemitro Djojohadikoesoemo. Pada awalnya program ini bertujuan melibatkan pengusaha nasional dalam kegiatan impor melalui penyaluran dana dari Bank Nasional Indonesia, utamanya ketika kegiatan impor dikuasai perusahaan bekas Hindia-Belanda. Program itu juga memperhatikan kepentingan pengusaha kecil di pedesaan melalui penyaluran dana dari Bank Rakyat Indonesia (BRI) dan KTN (Schmit, 1991).

Namun demikian, strategi itu belum cukup memperhatikan aspirasi golongan pedagang Islam yang ingin memperluas peranan mereka dalam aktivitas ekonomi di pedesaan untuk mengimbangi dominasi golongan pedagang asal Cina (Robison, 1986 dan Schmit, 1991). Program itu juga cenderung mengabaikan pembangunan koperasi model Hatta. Selain itu peranan TNI/ABRI mengatasi pemberontakan daerah memberikan kesempatan kepada mereka untuk terlibat dalam proses nasionalisasi setiap perusahaan perkebunan di daerah serta menciptakan model koperasi bagi veteran tentara, yaitu KOSIPA dan KOSGORO.

Pada 1959 melalui Keputusan Presiden No. 10/59 golongan pedagang Islam yang diwakili partai politik (Masjumi dan NU) dan ikut ambil bagian dalam strategi NASAKOM (Nasional, Agama, Komunis) langsung mengambil inisiatif. Keputusan itu bertujuan melarang kelompok Cina berdagang di pedesaan. Kepres No. 10/59 itu selanjutnya memberi dampak pada (a) munculnya KSU yang berafiliasi dengan partai politik Islam dan berkembang bersama-sama dengan KTN yang berafiliasi dengan Partai Nasional Indonesia (PNI); (b) munculnya pola usaha "Ali Baba"; pedagang pribumi bekerja untuk kepentingan pengusaha Cina yang pindah ke perkotaan; (c) persaingan antar pedagang pribumi dan non-pribumi di wilayah perkotaan menjadi semakin tajam (Vatikiotis, 1993).

Pada awal Orde Baru keadaan di atas semakin kompleks karena pemerintah memberikan kesempatan lebih luas kepada beberapa kelompok pedagang Cina untuk ambil bagian dalam strategi pertumbuhan ekonomi. Sementara itu di pedesaan setiap model koperasi didepolitisasi dan diamaligasi ke dalam KUD. Kemudian bersama BRI, KUD mendapat wewenang menyalurkan subsidi dan dana kredit BIMAS dalam program swasembada beras (Schmit, 1991).

Meningkatnya pemasukan negara dari bantuan IGGI, utamanya dari Bank Dunia melalui "*Small Enterprise Development Project*" (SEDP I-III), dan dari peningkatan hasil penjualan minyak bumi mendorong lahirnya program Kredit Likuiditas (KL). Program KL menekankan fungsi "agen pembangunan" bagi bank pemerintah. Program KL diprioritaskan bagi pengusaha pribumi yang mengalami kesulitan menghadapi persaingan dengan kelompok pengusaha Cina. Pengusaha pribumi yang mengalami masalah keuangan dalam kegiatan ekspansi usaha mendapat kemudahan akses kepada setiap program KL. Beberapa program KL -- antara lain KIK/KMKP dan KK bagi "golongan pengusaha kecil" (golongan ekonomi lemah) -- disalurkan melalui BRI dan bank umum milik pemerintah lainnya. Sementara golongan pengusaha muda, yang tergabung dalam Himpunan Pengusaha Muda Indonesia (HIPMI), mendapat akses kepada sumber dana yang berasal dari Pertamina dan BUMN sektoral (Robison, 1986; Schmit, 1991 dan Muhaimin 1991).

Selanjutnya, untuk menjamin peningkatan kemampuan produksi golongan pengusaha kecil, pemerintah menyediakan jasa pelayanan pembinaan dan pelatihan melalui perindustrian dan koperasi. Pelayanan itu diberikan atas dasar asumsi bahwa kelemahan pengusaha kecil terletak pada ketidakmampuan mereka memenuhi kebutuhan masukan produksi sehingga mereka tidak mampu mempertahankan usahanya. Program koperasi diarahkan untuk menjawab persoalan itu. Dalam derajat tertentu asumsi itu benar terutama bagi mereka yang telah memiliki akses pemasaran.

Akhir dekade 70-an penyaluran dana bersubsidi dari Pertamina dan SEDP mulai berkurang, sementara itu bank-bank pemerintah mengalami kesulitan untuk mendapatkan kembali uang pinjaman dari masing-masing kategori nasabah di pedesaan dan perkotaan. Pada 1981, misalnya, tunggakan kredit Bimas mencapai 80% dari *outstanding loans*. Tunggakan KIK/KMKP yang disalurkan melalui proyek SEDP menimbulkan kerugian sekitar Rp800 milyar bagi Perusahaan Asuransi Kredit Indonesia (ASKRINDO) yang menjamin 75% dari resiko pinjaman itu (England, 1986 dan IBRD, 1990). Untuk mengatasi masalah itu, pada awal dekade 80-an pemerintah menciptakan alternatif berupa program bapak-angkat bagi pengusaha kecil di lingkungan perkotaan, serta program KUPEDES/SIMPEDES dan program sejenis lainnya dari badan perkreditan kecamatan bagi nasabah di wilayah pedesaan.

Dalam konteks kebijakan deregulasi, yang diawali liberalisasi perbankan pada 1983, sejumlah program KL dihapuskan secara bertahap. Berbagai kredit likuiditas, khususnya dalam kerangka kredit kecil, pada awal dekade 90-an diganti oleh program KUK, atau pengaturan kuota 20% portfolio kredit bank pemerintah dan swasta.

Perkembangan program dan kelembagaan yang terpecah-pecah secara jelas memperlihatkan beberapa ciri kelemahan kebijakan usaha kecil, yaitu:

1. lebih tampak sebagai kompensasi atau respon politis terhadap kesenjangan perhatian; usaha besar lebih diperhatikan ketimbang usaha kecil. Hal ini menyebabkan beberapa program sering tenggelam dalam kompleksitas birokrasi.
2. berdampak melemahkan setiap badan pelayanan kredit, menimbulkan ketergantungan terhadap sumber dana pemerintah dan tidak membentuk pola pelayanan profesional.
3. beberapa program pengembangan baru diciptakan dan diimplementasikan berupa pilot proyek. Dalam tempo singkat pilot proyek itu ditingkatkan menjadi program nasional sementara kemampuan kelembagaan belum memadai.
4. ketidakjelasan fungsi agen pembangunan lembaga perbankan pemerintah. Mereka juga ditugaskan memperkuat fungsi ekonomi dan kesejahteraan anggota KUD. Akibatnya KUD tidak dianggap sebagai lembaga yang berakar pada rakyat.
5. kurang mendalami dan berfokus pada akar permasalahan usaha kecil
6. terlalu terfokus pada sisi pengadaan dari pada sisi pemasaran (lihat bab 3).

Kontinuitas dan Perubahan Konsep

Struktur pelayanan perbankan yang ada sejauh ini belum menggambarkan pemahaman terhadap masalah usaha kecil. Pada bagian ini hendak diperlihatkan kelembagaan pemberi kredit kecil yang lebih menggambarkan jalur-jalur kepentingan birokrasi ketimbang segmen pasar yang dilayani. Banyak program seperti bantuan kredit untuk koperasi lebih menggambarkan kepentingan instansi yang melayani daripada yang dilayani. Hal itu terjadi karena tingginya keragaman konseptual setiap program sehingga membingungkan pelaksana program pengusaha kecil.

Kebingungan di atas tampaknya berakar pada pendekatan dualistis. Pendekatan itu telah muncul pada zaman kolonial Hindia-Belanda di mana sistem hukum adat mendapat status tersendiri dan terpisah dari sistem hukum modern. Berdasarkan pendekatan itu beberapa dinas kesejahteraan, khususnya sistem perkreditan rakyat, kerap dipakai sebagai alat untuk melindungi rakyat pedesaan dari kekuatan ekonomi kapitalis. Oleh karena itu tujuan sosial dan tujuan ekonomi sangat sulit dibedakan, serta sering menyatu.

Ketidakjelasan konseptual muncul kembali dalam UUD 45 utamanya pasal 26 dan pasal 33 yang berkaitan dengan pemikiran organis, yakni diberikannya status "budaya khas Indonesia". Dalam pengertian ini kepentingan sosial selalu mendapat prioritas di atas hak milik pribadi. Hal itu juga bermakna ciri organisasi ekonomi Indonesia berdasarkan "azas kekeluargaan". Secara lebih khusus pandangan itu tercermin dari retorika pembangunan, misalnya, pada masa aplikasi teori pembangunan seimbang dekade 50-an. Pada masa itu Prof. Soemitro berprinsip bahwa kebijakan pembangunan yang baik harus melindungi rakyat kecil dan sekaligus mendorong individu supaya lebih energik. Berdasarkan pengertian itulah bank-bank pemerintah tetap menggunakan konsep "agen pembangunan" -- yang juga mencerminkan fungsi investasi pemerintah yang diambil dari teori ekonomi 'Keynesian' (Schmit 1991 dan Djojohadikusumo, 1991).

Pada zaman Ekonomi Terpimpin dan Politik Terpimpin (1957- 1967), setelah Presiden Soekarno memutuskan kembali ke UUD 1945, konsep "gotong royong" atau "tolong-menolong" menjadi sangat populer. Konsep itu relevan dengan Marhaenisme yang menetapkan tujuan pembangunan sebagai "berdiri di atas kaki sendiri" (BERDIKARI) dalam memenuhi kebutuhan pokok (sandang, pangan dan papan). Konsep "gotong royong" ini juga mirip dengan dasar pemikiran dalam pendekatan pengembangan masyarakat (*community development*) dalam teori pembangunan internasional.

Setelah masa transisi dari Orde Lama ke Orde Baru selesai, muncul konsep baru yang mencerminkan peran ABRI dalam proses pembangunan, di antaranya konsep unit operasional daerah BUUD dan KUD, konsep satuan tugas (SATGAS). Di sini badan pelaksana pembangunan digabungkan ke dalam suatu pimpinan unit daerah atau wilayah. Pada saat yang sama, muncul juga konsep "pengendalian" seperti tercermin dalam tugas "Sekretaris Pengendali Operasi

Pembangunan" (SESDALOPBANG), yang mencerminkan keikutsertaan ABRI dalam proses pembangunan berdasarkan prinsip Dwifungsi.

Kaitan langsung antara koseptualisasi masalah pengembangan usaha kecil dan usaha mandiri dapat dilihat dari munculnya konsep "golongan ekonomi lemah" pada pertengahan dekade 70-an. Kemunculannya berawal dari kesadaran bahwa pendekatan pengembangan daerah terlalu *top-down*. Penegasian tentang itu, muncul pada akhir *dekade 70-an dan awal 80-an, yang memajukan konsep bottom-up* dalam perencanaan pembangunan. Sedangkan pada dataran yang lain, di dalam perkembangan koperasi dan kewirausahawan, sering digunakan konsep "deofisialisasi" dan "kemandirian" (Suyono 1986). Selanjutnya pada zaman deregulasi dikenal antara lain konsep "deregulasi", "debokratisasi", "professionalisasi" dan lain-lain, yang mencerminkan orientasi pembangunan pada mekanisme pasar.

Selanjutnya pada awal dekade 90-an, karena struktur ekonomi dan sosial yang kurang seimbang -- didominasi dan dihegemoni oleh konglomerat - - dimunculkan berbagai konsep kesetaraan, di antaranya adalah konsep "kemitraan" (kerjasama antara pengusaha pribumi dan non-pribumi); "bapak anak angkat" (dukungan dari BUMN terhadap pengusaha kecil); dan konsep "Indonesia Inc." yang mendasari kerjasama pemerintah dengan swasta meniru model Jepang dan Korea Selatan. Saat ini dalam kerangka *narrow-based development versus broad-based development* muncul konsep "kekompakan" (untuk kebijakan industrialisasi), konsep "perlindungan" (untuk perkembangan pengusaha kecil) dan "pengentasan kemiskinan" (untuk pemerataan).

Dari refleksi di atas, berikut ditarik beberapa kesimpulan yang lebih bersifat pendahuluan dan sementara:

1. Secara konseptual dan kelembagaan, kebijakan pengembangan usaha kecil tetap berdasarkan perpaduan antara tujuan sosial, ekonomi, dan politik.
2. Setiap pilihan untuk membuat kebijakan yang tidak inkrementalis dan didasarkan pada visi jangka panjang, tidak bisa dinilai dengan mengabaikan adanya pengalaman -- apalagi jika pengalaman itu tidak dipelajari dan dipahami secara benar.
3. Meskipun terjadi pertumbuhan dan perkembangan (proliferasi) kelembagaan sangat luar biasa, namun sistem ini lebih bersifat fragmentatif dan segmentatif serta belum mampu membuka akses bagi pengusaha kecil untuk memilih fasilitas pelayanan yang mereka butuhkan.

Basis Pembangunan: Luas atau Sempit

Awal pembentukan kabinet pertama Pembangunan Jangka Panjang Tahap kedua (PJPT II) dimulai dengan perdebatan pemilihan strategi pembangunan, yakni berbasis luas atau berbasis sempit. Jalan tengah dari perdebatan tersebut adalah diciptakannya satu dualisme baru, yakni industri yang memiliki keunggulan komparatif dan berorientasi ekspor digarap bersama-sama dengan pengembangan berbagai industri strategis yang bersandar pada keunggulan kompetitif. Secara prinsip kombinasi ini terlihat ideal. Di satu pihak pembangunan harus bersandar pada keunggulan komparatif padat karya, karena adanya surplus tenaga kerja utamanya kelompok berpendidikan rendah. Di pihak lain jika hanya bersandar pada keunggulan komparatif tanpa berupaya merebut sektor-sektor bernilai tambah tinggi akan menyebabkan tetap terbelakang.

Sayangnya, perdebatan yang terjadi tidak disertai *accountability* dari pilihan-pilihan tersebut. Sebenarnya perhitungan untung-rugi (*benefit-cost*) dari setiap pilihan pengembangan antara industri berbasis sempit dengan berbasis luas merupakan kunci bagi perumusan kombinasi kebijakan yang dualis tersebut.

Namun dalam pelaksanaan, apabila dilihat dari APBN saat ini, kebijakan makro yang terjadi di Indonesia masih berpegang pada strategi lama yang dimulai sejak awal Orde Baru, tanpa mengalami perubahan yang berarti. Pembangunan tetap dikontrol oleh pemerintah melalui mekanisme perijinan, kebijakan impor dan pengendalian arus dana yang dipertahankan pada tingkat inflasi rendah. Sementara itu kebijakan investasi agak bergeser dari investasi pemerintah sebagai lokomotif pembangunan seperti ketika pemerintah mempunyai banyak dana dari minyak, kepada investasi swasta sebagai andalan pembangunan pada saat ini. Mekanisme kontrol juga pelan-pelan bergeser ke arah mekanisme pajak.

Asumsi Dasar Kebijakan Kabinet VI

Kabinet pembangunan VI pada dasarnya berusaha untuk melanjutkan strategi pembangunan yang berorientasi pada dua tujuan. **Pertama**, meningkatkan daya saing di pasar internasional melalui investasi dalam bidang teknologi dan pengembangan infrastruktur serta peningkatan

kualitas sumber daya manusia. **Kedua**, perluasan dasar pengembangan melalui penguatan kapasitas usaha kecil, peningkatan kesempatan kerja, dan peningkatan kapasitas lembaga-lembaga yang ambil bagian dalam pengentasan kemiskinan dan pelestarian sumber daya alam.

Dalam hal kedua, memajukan usaha kecil sebagai tujuan utama merupakan investasi modal jangka panjang dan investasi langsung dalam pengentasan kemiskinan. Argumen ini muncul didasarkan pada pertimbangan bahwa sumber daya manusia akan berperan aktif dan kritis dalam berbagai kegiatan ekonomi. Nantinya diharapkan terjadi efek *spin-off* dalam pemanfaatan bidang strategis itu secara optimal. Dari sini terlontar pula pengalaman akan keluwesan dan efisiensi usaha kecil, terlebih jika mengingat fungsi sistem ekonomi regular (formal) yang relatif rendah efisiensinya. Di samping itu disadari pula akan kurangnya daya serap sektor pertanian dan perusahaan regular dalam penyediaan kesempatan kerja dan penghasilan yang mencukupi bagi sedikitnya dua juta pencari kerja per tahun. Sebaliknya dari peningkatan usaha kecil diharapkan akan ada penambahan mencolok dalam penyediaan kesempatan kerja dan pembagian pendapatan di tingkat lokal. Akhirnya, kebijakan yang konsisten di bidang ini dirasakan penting artinya dilihat dari sudut kemasyarakatan dan stabilitas politik serta kelestarian pengelolaan lingkungan alam.

Langkah kebijakan kabinet pembangunan VI

Berdasarkan pertimbangan itu, maka pada akhir PJPT I ada beberapa inisiatif yang diajukan:

1. Reorganisasi pada Departemen Koperasi dan Pengembangan Pengusaha Kecil, Departemen Tenaga Kerja, Departemen Perindustrian, Departemen Dalam Negeri dan BAPPENAS.
2. Mempersiapkan perangkat Undang-undang Perlindungan bagi Pengusaha Kecil serta peninjauan kembali Undang-undang Perbankan tahun 1992 dan Undang-undang Perpajakan 1984.
3. Mewajibkan usaha kecil (minimal mempekerjakan 5 orang) mengikutsertakan pekerjanya ke dalam program ASTEK.
4. Meningkatkan investasi pendidikan kejuruan untuk meningkatkan keterkaitan antara pendidikan dan pasar kerja.
5. Meninjau kembali program kredit likuiditas, menyisihkan 20% portfolio kredit bagi usaha kecil dan usaha mandiri serta memberikan hak khusus (*privilege*) kepada sub-sektor dalam 25 tahun mendatang.

6. Membentuk dana pengembangan usaha kecil melalui penyisihan 1%- 5% dari keuntungan perusahaan negara.
7. Menyediakan dana INPRES Desa Tertinggal (IDT) bagi 18.000 desa miskin dan tertinggal. Program ini melibatkan organisasi swasta, perusahaan dan pemerintah.
8. Meninjau kembali program bapak anak-angkat dan introduksi sistem produksi sub kontrak.
9. Meninjau kembali fungsi sentra industri kecil (*Kompas*, 1993/1994).

Langkah-langkah reorganisasi departemen belum begitu jelas, karena hampir setiap departemen mempunyai Dirjen atau Direksi pengembangan usaha kecil. Mungkin saja reorganisasi departemen tidak akan banyak berarti jika koordinasi dalam kabinet pembangunan masih berdasarkan pengelompokan di bawah menteri koordinator. Masalahnya, setiap departemen menganggap masalah pembangunan usaha kecil hanya sebagai *second best option*. Selain itu keterkaitan dengan kondisi daerah membuat masalah pengembangan usaha kecil bersifat spesifik. Ini artinya peluang sukses pengembangan usaha kecil semakin terbatas jika tidak disertai desentralisasi.

Penting diperhatikan bahwa pengembangan usaha kecil jangan berdasarkan perundangan-undangan dualistis atau protektif, melainkan tetap memperhatikan kebutuhan integrasi vertikal setiap tingkat kegiatan ekonomi. Di pihak lain, seberapa jauh pengaturan program ASTEK akan meningkatkan beban pengusaha kecil belum begitu jelas. Ini karena mayoritas pengusaha kecil segan memformalkan status usaha jika manfaatnya tidak jelas.

Pola alokasi anggaran pendidikan juga belum begitu jelas. Artinya, bagaimana alokasi anggaran pendidikan (teknologi) tinggi, menengah dan atau kejuruan akan dilakukan, karena biaya satu unit pendidikan tingkat atas sekitar 50 kali lebih besar daripada satu unit pendidikan menengah atau sekitar 150 kali satu unit pendidikan kejuruan. Selain itu, jika pendidikan tidak diorientasikan pada kebutuhan dunia swasta dan tidak dikaitkan dengan latihan praktis maka manfaatnya bisa diragukan (Cobbe dan Boediono, 1993).

Sumber dana bagi pengembangan usaha kecil sesungguhnya cukup potensial, akan tetapi pembagian kerja antara berbagai lembaga perantara -- Bank Perkreditan Rakyat (BPR), Bank Desa atau Koperasi Unit Desa (KUD), Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), asosiasi perusahaan swasta sektoral, asosiasi pengusaha kecil lokal, Kamar Dagang dan

Industri Daerah (KADINDA), aparat pemerintah daerah atau lembaga pembangunan pedesaan dan perkotaan, seperti BKK dan LKMD, serta yang lainnya -- belum begitu jelas. Untuk itu tetap perlu dikaji secara seksama yang menyangkut wewenang dan status hukum; identitas, struktur dan tujuan organisasi; kemampuan manajemen, materil, personil, administratif; sistem insentif dan sangsi; tingkat pendidikan personil; jaringan informasi, pengalaman pengembangan; dan akses terhadap sumber dana lain.

KEBIJAKAN DAN PENGEMBANGAN KELEMBAGAAN

Mengacu pada data sekunder, peraturan-peraturan dan kebijakan pemerintah yang ada, hasil-hasil penelitian lapangan yang dilakukan Akatiga di Jawa Barat, penelitian CPIS (1992) mengenai sektor informal, dan industri kecil, dan hasil-hasil penelitian pihak lain, bab ini akan merangkum masalah-masalah kebijakan dan pengembangan kelembagaan bagi penguatan usaha kecil di Indonesia. Dalam mendeskripsikan masalah yang ada, secara singkat dibahas struktur usaha dan heterogenitas usaha kecil. Kemudian dirangkum esensi dari berbagai aturan dan prasarana yang berkaitan dengan usaha-usaha kecil. Tulisan ini juga mencoba melihat dinamika dan akses yang dimiliki usaha kecil dalam ruang gerak yang ada sekarang.

Posisi Usaha Kecil dalam Struktur Perekonomian

Dalam mengamati persoalan usaha kecil perlu juga dilihat posisi usaha-usaha kecil dalam perekonomian yang lebih luas. Sayangnya data statistik BPS tidak membagi semua usaha atas usaha kecil dan besar⁸. Dalam hal tenaga kerja bisa dibedakan antara usaha kecil dan usaha perorangan dengan usaha lainnya, namun pembagian atas kategori kecil, sedang, dan besar hanya ada pada pembagian usaha dimana yang kecil didefinisikan sebagai usaha dengan pekerja di bawah 20 orang.

Terlepas dari sulitnya melakukan pembagian yang lebih definitif antarskala usaha, struktur perekonomian di Indonesia dewasa ini memang kurang seimbang. Menurut Dataconsult Inc. (dikutip dalam laporan Bank Dunia tahun 1993) terdapat sekitar 200 konglomerat yang mengontrol sekitar 4.000 perusahaan dengan jumlah omzet sekitar Rp93 triliun, yakni kurang lebih 35% dari Produk Nasional Bruto pada tahun 1990 (IBRD 1993). Di samping itu fenomena ketimpangan juga ditemukan baik sektoral maupun regional dalam aspek sosial ekonomi yang lebih luas. Hal ini, misalnya, terlihat dalam pertumbuhan angkatan kerja yang sangat cepat -- jauh melampaui pertumbuhan lapangan kerja yang tersedia. Bahkan, dalam usaha kecil itu sendiri terdapat ketimpangan

⁸ Khusus untuk sektor manufaktur, BPS menyajikan data industri menurut skala usaha yang dipecah ke dalam ISIC *number* dua *digit*. Kode industri ini -- yang mencakup ISIC 31 hingga 40 -- meliputi 10 subsektor manufaktur yang terdiri dari industri makanan dan minuman (31) hingga usaha perseorangan dan rumah tangga (40) (Komentar editor: HSG).

dengan lebih dari separuh usaha yang ada bergerak di sektor perdagangan.

Dalam situasi perekonomian yang timpang itu, usaha kecil memiliki peran yang sangat penting, antara lain, dalam penyerapan tenaga kerja yang ada. Dengan jumlah angkatan kerja yang terus bertambah, dari sekitar 74 juta di tahun 1990 menjadi sekitar 80 juta di tahun 1994, sektor usaha kecil diharapkan akan menjadi semakin penting mengingat sektor pertanian dan formal sangat terbatas kemampuannya dalam menyerap tenaga kerja. Sektor ini juga akan memberikan kesempatan berpenghasilan bagi sebagian tenaga kerja yang tergeser dari sektor nonpertanian pedesaan ke sektor perkotaan.

Pada PJPT II dapat diperkirakan bahwa penyerapan utama tenaga kerja akan bergeser dari sektor pertanian dan pedesaan ke sektor non-pertanian dan perkotaan, walaupun jumlah terbesar tenaga kerja yang ada masih berada di sektor pertanian. Pada kondisi tersebut peran usaha kecil nonpertanian sebagai penyerap tenaga kerja menjadi semakin penting. Kemampuan usaha-usaha ini dalam menciptakan nilai tambah akan menentukan seberapa besar basis ekonomi Indonesia dan daya beli masyarakat dapat ditingkatkan. Contoh untuk hal ini, misalnya, tingkat pendapatan yang ditawarkan oleh sektor informal yang produktif dapat dikatakan cukup besar.

Posisi Pengusaha Kecil dalam Sektor Industri

Menurut laporan Bank Dunia (1992) dalam sektor industri perusahaan kecil dan *micro enterprises* menyerap berturut-turut 11% dan 55% dari keseluruhan jumlah tenaga kerja di sektor industri. Di beberapa daerah, misalnya Jawa Tengah, persentase itu bisa mencapai 90% dari jumlah tenaga kerja di sektor industri (Rietveld dan Kameo, 1993). Menurut Tambunan (1994) porsi kategori usaha yang disebut *cottage industries* sedang mengalami penurunan sejak 1975. Berdasarkan data Sensus Ekonomi 1986, Weyland (1990) telah memerinci bahwa di pulau Jawa terdapat sekitar 1,5 juta *cottage industries*. Ini berarti, rata-rata satu unit usaha kecil memberikan kesempatan kerja kepada 2-3 orang di perkotaan dan 1-2 orang di pedesaan. Tetapi, sekitar 80% dari tenaga kerja itu merupakan "tenaga kerja tanpa upah" -- dalam arti termasuk anggota rumah tangga pemilik unit usaha.

Pada tahun 1993, Departemen Perindustrian mencatat ada sekitar 1,5 juta unit industri kecil di seluruh Indonesia dengan jumlah tenaga kerja 6,2 juta atau rata-rata sekitar 4 orang pekerja per unit. Secara umum prospek perkembangan industri kecil dianggap lebih baik daripada jenis *cottage industries*, karena lebih dinamis sebagai sumber pertumbuhan dan lapangan kerja. Industri kecil yang memiliki potensi besar dapat berkait secara vertikal dengan aktivitas ekonomi yang lebih besar. Tetapi belum jelas apakah harapan tentang potensi industri kecil bisa direalisasikan secara optimal karena dinamika perkembangannya makin tergantung pada kebijakan makro dan dinamika sektoral secara umum.

Di dalam konteks itulah menjadi perlu pula dipertanyakan mengapa *cottage industries* menampilkan kinerja tidak lebih baik daripada industri kecil. Dalam hal ini beberapa faktor yang berpengaruh terhadap penurunan peran *cottage industries* adalah:

1. Dinamika dan perubahan sejumlah *cottage industries* menjadi usaha kecil.
2. Adanya perubahan pola konsumsi dari barang asli (*indigeneous*) kepada barang baru.
3. Kemampuan mengadopsi teknologi baru yang terbatas mengakibatkan rendahnya nilai tambah yang diperoleh.
4. Terjadi peralihan tenaga kerja ke industri lain serta sektor jasa yang memberikan tingkat upah yang lebih tinggi.
5. Situasi persaingan yang semakin tajam dengan sektor industri tingkat menengah-besar.
6. Kebijakan proteksi yang tidak seimbang dan tetap dipertahankan hingga saat ini. Menurut analisis Wymenga (1990) walaupun mekanisme perlindungan terhadap *infant industries* dan sistem monopoli tetap ada di Indonesia, tetap kurang jelas apakah proteksi ini juga dinikmati *cottage industries* dan industri kecil⁹.

Selain sebagai penyerap tenaga kerja, usaha kecil juga mempunyai peran yang penting dalam penghasil devisa dan penyedia jasa yang murah bagi pekerja di sektor yang lebih besar. Mayoritas pekerja formal perkotaan mengandalkan jasa penjaja makanan yang diproduksi oleh industri rumahan¹⁰ untuk dapat bertahan hidup di kota dengan

⁹ Dalam perspektif makro tampaknya *infant industries argument* nyaris tidak pernah dibidikkan ke arah industri kecil. Argumen ini justru dihadirkan untuk memberi proteksi dan monopoli kepada industri skala besar padat modal.

¹⁰ Bahkan juga untuk transportasi ataupun perumahan informal (usaha kecil dan rumah tangga) untuk sektor non-industri.

pendapatan yang mereka peroleh. Dalam hal perolehan devisa, industri kecil menyumbang sekitar 15% dari seluruh nilai ekspor industri yang ada. Contoh untuk ini, misalnya, ekspor Industri kecil garmen, sandang, dan kulit meningkat tajam (700-1200%) sejak tahun 1987. Contoh lain adalah industri kerajinan juga meningkat walaupun volumenya lebih fluktuatif.

Perlu disadari walaupun dari angka statistik bisa terlihat gambaran umum kondisi usaha kecil, sesungguhnya kondisi usaha kecil itu sendiri sangatlah beragam baik jenis usaha, skala usaha maupun tingkat produktivitas mereka. Ada usaha rumahan yang memproduksi keset, tikar atau pedagang kecil dengan nilai omzet per hari yang hanya mencapai seratus sampai lima ratus rupiah. Sementara ada pula usaha lapak daur ulang serta warung-warung yang relatif besar dengan omzet jutaan rupiah sehari. Pada keadaan yang lain, ada usaha-usaha yang sangat bergantung pada usaha lain yang lebih besar dan ada pula usaha yang independen.

Dalam perspektif kebijakan, potret keragaman ini menjadi sangat perlu diperhatikan. Ada beberapa kebijakan yang secara makro menguntungkan usaha kecil secara keseluruhan, ada pula yang memberikan dampak merugikan usaha kecil. Oleh karena itu akan lebih baik bila masalah-masalah usaha kecil dipecahkan secara spesifik sesuai jenis usaha, lokasi, dan kebutuhan mereka. Dalam pengertian inilah peran pemerintah daerah akan menjadi sangat penting.

Struktur Investasi Usaha

Telaah tentang strategi perluasan kesempatan kerja perlu memperhatikan besar investasi yang dibutuhkan untuk menciptakan satu kesempatan kerja. Komparasi nilai ekonomis itu perlu dilakukan bukan saja di antara berbagai usaha kecil yang heterogen, melainkan juga di antara usaha-usaha yang lebih besar, sebagai pertimbangan strategi mana yang akan diambil.

Menurut laporan Bank Dunia (1993) penciptaan setiap satu kesempatan kerja pada usaha kecil (*small enterprise*) membutuhkan investasi modal sekitar Rp6,5 juta (USD 3200). Dapat dipastikan bahwa investasi modal akan lebih besar pada usaha berskala lebih besar karena bersifat lebih padat modal. Sayangnya, sampai saat ini belum ada informasi yang

menggambarkan besarnya investasi tersebut, baik pada usaha menengah-besar maupun usaha kecil termasuk usaha perorangan.

Umumnya modal awal untuk membangun industri kecil relatif besar dibandingkan modal awal membangun industri menengah-besar. Perbedaan ini antara lain karena persentase biaya untuk mendapatkan perijinan pada industri kecil jauh lebih besar daripada pada usaha menengah dan besar, walaupun secara formal pengurusan perijinan tersebut tidak memerlukan biaya yang besar (CPIS, 1992; Bisnis Indonesia Februari 1994). Hasil penelitian UGM menggambarkan bahwa biaya-biaya untuk mendapatkan perijinan bagi usaha kecil bisa mencapai hingga Rp 400.000.

Pada usaha kecil non-industri perizinan seringkali tidak dijadikan prioritas dalam menjalankan usaha, karena memang manfaat langsungnya tidak dapat dirasakan. Pada kasus tertentu perizinan akan bermanfaat bagi keamanan kerja. Akan tetapi, pada umumnya keamanan kerja lebih ditentukan oleh bentuk hubungan sosial-budaya pengusaha dengan penguasa lokal tempat mereka bekerja. Hubungan semacam ini, dalam istilah kelembagaan, dikenal sebagai konsep *embeddedness* (Granovetter, 1985).

Selain itu, penting juga diperhatikan faktor intensitas investasi dan permodalan dibandingkan dengan intensitas tenaga kerja. Analisis Weyland (1990) menunjukkan bahwa rendahnya nilai tambah yang didapat oleh *cottage industries* di Jawa pada umumnya disebabkan oleh sifat industri yang sangat padat tenaga kerja -- dengan, sebaliknya, kepadatan modalnya sangat rendah. Akumulasi nilai tambah (*value added*) yang tercipta dalam setahun hanya mencapai sekitar Rp4,5 juta di perkotaan dan Rp1,8 juta di pedesaan. Struktur permodalan umumnya sangat bergantung pada aset tetap (*fixed assets*). Ini berarti industri kecil berada dalam kondisi kekurangan modal kerja (*working capital*) yang akan mengakibatkan usaha kecil tidak mampu memanfaatkan kesempatan untuk mengekspansi produksi dalam pasar yang berkembang secara dinamis.

Heterogenitas Usaha Kecil

Dalam kacamata pemerintah ketidakberhasilan berbagai upaya pengembangan usaha kecil seringkali dinilai sebagai ketidakmampuan usaha kecil dalam menyokong perkembangan perekonomian nasional. Kontribusi usaha kecil dalam menciptakan pertumbuhan tidak bisa terlalu banyak diharapkan karena ada berbagai keterbatasan kemampuan internal usaha kecil itu sendiri. Pendapat semacam ini untuk beberapa kasus dapat dibenarkan karena ada banyak usaha kecil yang kurang produktif dan lebih merupakan strategi bertahan hidup. Mereka harus bekerja dengan jam kerja panjang, upah tidak memadai, dan menghasilkan produk yang inferior. Dalam hal ini, usaha-usaha semacam ini memang tidak punya banyak prospek untuk dikembangkan. Walaupun demikian, dukungan terhadap pengembangan usaha kecil masih tetap diperlukan, karena usaha ini tetap berfungsi sebagai alternatif untuk mempertahankan hidup sebelum ada alternatif kesempatan kerja lain yang lebih baik.

Berlawanan dengan situasi itu, ada juga usaha kecil yang produktif dan prospektif. Dalam banyak kasus perbandingan antara investasi dan keuntungan pada usaha kecil justru lebih tinggi daripada usaha besar. Banyak usaha kecil yang tetap bisa berkembang dalam persaingan yang sangat ketat. Persaingan ini justru menggambarkan persaingan pasar bebas yang sebenarnya, tidak seperti kondisi pasar yang dihadapi usaha-usaha besar yang memperoleh fasilitas berbagai kemudahan dan kekuatan monopoli. Dengan demikian, penting sekali diingat bahwa kinerja usaha kecil sangat heterogen.

Ciri Khas dan Heterogenitas Usaha

Sektor usaha kecil tersebar di hampir seluruh daerah di Indonesia. Sektor ini mempunyai beberapa ciri khas seperti halnya di negeri-negeri berkembang lainnya. Menurut Liedholm (1987) ada beberapa karakteristik yang menjadi ciri khas usaha kecil, antara lain:

1. Mempunyai skala usaha yang kecil, baik modal, penggunaan tenaga kerja maupun orientasi pasarnya.
2. Banyak berlokasi di wilayah pedesaan dan kota-kota kecil atau daerah pinggiran kota besar.
3. Status usaha milik pribadi atau keluarga.

4. Sumber tenaga kerja berasal dari lingkungan sosial budaya (etnis, geografis) yang direkrut melalui pola pemagangan (*apprenticeship*) atau melalui pihak ketiga (bandar).
5. Pola bekerja seringkali *part-time* atau sebagai usaha sampingan dari kegiatan ekonomi lainnya.
6. Memiliki kemampuan terbatas dalam mengadopsi teknologi, pengelolaan usaha dan administrasinya sederhana.
7. Struktur permodalan sangat tergantung pada *fixed assets*, berarti kekurangan modal kerja dan sangat tergantung terhadap sumber modal sendiri serta lingkungan pribadi.
8. Izin usaha seringkali tidak dimiliki dan persyaratan resmi sering tidak dipenuhi.
9. Strategi perusahaan sangat dipengaruhi oleh kondisi lingkungan yang sering berubah-ubah secara cepat.

Selain itu ada beberapa karakteristik lainnya sering dinilai sebagai kelemahan-kelemahan usaha kecil, yakni:

1. Intensitas perubahan usaha sering terjadi sehingga sulit untuk membangun spesialisasi atau profesionalisme usaha.
2. Ketidakstabilan mutu produk dan adanya sifat yang cenderung ingin mencari keuntungan jangka pendek sehingga seringkali sangat spekulatif, tiru-meniru, situasi persaingan mengarah kepada persaingan tak sehat, dan lain-lain. Sifat-sifat ini dapat merugikan usaha jangka panjang.
3. Manajemen keuangan belum tercatat dengan baik dan belum ada pembedaan antara konsumsi rumah tangga dengan biaya produksi usaha serta keterbatasan modal dan ketrampilan.
4. Adanya keterkaitan kekerabatan yang tinggi sehingga akumulasi modal tidak dapat tercipta melainkan tersebar di antara sanak-saudara.
5. Memiliki rasa kebersamaan yang menyebabkan persaingan menjadi terbatas.
6. Selain itu seperti sudah disinggung sebelumnya kebanyakan usaha kecil merupakan usaha untuk mempertahankan hidup bukan usaha yang produktif.

Walaupun ciri khas dan kelemahan di atas merupakan fenomena umum sektor usaha kecil, sektor ini bagaimanapun sangat heterogen. Heterogenitas sektor ini dapat ditemukan di seluruh wilayah daerah dan perkotaan Indonesia serta menyangkut hampir seluruh lapisan masyarakat. Selain itu, heterogenitas ini bisa dilihat dari beberapa segi berikut.

1. Sektoral

Usaha kecil terdiri dari bermacam-macam jenis usaha (produksi) dan jasa (memproses bahan baku, bahan sisa produksi dan konsumsi, bahan makanan atau minuman, perdagangan distribusi dan koleksi, transportasi, bangunan, kepariwisataan dan lain-lain).

2. Strategi dan Motivasi

Berdasarkan strategi dan motivasi pengusaha kecil dapat diklasifikasi menjadi usaha-usaha untuk bertahan hidup atau *survival strategy*; adaptasi atau akumulasi (lihat klasifikasi Agha Khan, 1992); sumber penghasilan tambahan, spesialisasi atau diversifikasi (lihat juga Downing, 1992).

3. Lokasi

Usaha kecil banyak terdapat di perkotaan atau pedesaan baik berupa usaha yang tidak menetap (kegiatan keliling seperti *bakul* atau kaki lima) maupun menetap (*workshop*, kios, warung, dan lain-lain) baik secara terpisah-pisah atau beraglomerasi (*cluster*).

4. Latar Belakang Pengusaha

Tingkat pendidikan beragam dari teknis hingga nonteknis (sekolah tinggi, menengah, dasar, sampai tidak sekolah); berjenis kelamin laki-laki dan perempuan; anak-anak hingga dewasa; sebagai kepala keluarga (laki-laki dan perempuan -- *female headed household*) maupun anggota keluarga (suami-istri-anak); status sipil (belum menikah, menikah atau cerai). Juga bisa dibedakan berdasarkan kelompok etnis atau asal daerah; orang yang pindah dari kerja berupah di sektor usaha menengah/besar dan pemerintah, *drop-out* dari sekolah dan pemuda yang baru lulus sekolah; 'migran' yang pindah dari desa ke kota (migrasi tetap atau sementara), pengusaha transmigran yang pindah dari wilayah berpenduduk padat ke wilayah bukaan baru, sampai kategori pengusaha yang perlu direhabilitasi dari hukum.

5. Orientasi terhadap Pasar Penjualan

Produsen yang berorientasi ke pasar konsumen (setempat, daerah, kota besar, luar negeri), atau kepada usaha menengah ke atas ("borongan" dan *_sub-contracting_*), termasuk juga jasa membersihkan kantor atau perbaikan/perawatan peralatan pemerintah), atau usaha pengantara dalam proyek bangunan atau perindustrian ("bandar", "mandor", atau "makelar")

6. Orientasi terhadap Pasar Tenaga Kerja

Menggunakan tenaga kerja yang berubah atau tidak berubah dengan pola rekrutmen tenaga kerja dari lingkungan keluarga, tetangga, setempat, atau daerah asal.

7. Orientasi pada Pasar Keuangan

Pola-pola pembentukan berasal dari modal sendiri, pinjam di keluarga, atau lingkungan rumah tangga, arisan, rentenir (*money-lender*), bank perkreditan rakyat, koperasi, kelompok simpan pinjam, kelompok usaha bersama dan lain-lain. Usaha kecil dan perorangan juga bisa dibedakan berdasarkan siklus kebutuhan modal investasinya. Menurut Yaffey (1992) ada tiga jenis usaha berdasarkan tingkat kebutuhan mereka akan investasi modal. **Pertama**, usaha yang berada pada tingkat nol, yakni tidak ada perbedaan antara konsumsi dengan modal produksi. **Kedua**, usaha pada tingkat pertama, yakni usaha yang telah melakukan perbedaan tersebut tetapi belum memiliki kemampuan untuk mengatur **cash flow** investasi secara rinci. Kesadaran akan *cost and benefits* belum muncul. **Ketiga**, usaha pada tingkat dua telah memiliki kemampuan mengelola keuangan secara profesional. Pengusaha juga telah bisa merencanakan investasi untuk masa depan. Menurut Liedholm (1993) kebutuhan pengusaha akan modal terus berkembang mulai dengan kebutuhan modal investasi, terus menjadi kebutuhan akan modal kerja dan, pada tahap selanjutnya, kembali menjadi kebutuhan modal investasi untuk ekspansi produksi atau inovasi teknologis.

Kondisi usaha kecil yang sangat beragam seperti di atas mempunyai implikasi terhadap permasalahan dan kebutuhan yang beragam dan tidak bisa disamakan. Ini berarti pelayanan kepada pengusaha kecil perlu disesuaikan dengan kebutuhan spesifik masing-masing usaha (*demand-following*).

Strategi Usaha Jangka Pendek

Pada umumnya usaha kecil dijalankan berdasarkan strategi jangka pendek dan cenderung mengabaikan strategi usaha jangka panjang. Ini berarti keuntungan usaha diharapkan dapat tercapai dalam waktu singkat. Sebenarnya strategi "mau cepat untung" tanpa memikirkan kelanggengan usaha jangka panjang terjadi dalam semua skala usaha di Indonesia. Hal ini terjadi karena iklim bisnis tidak menjamin adanya kepastian. Iklim bisnis selalu mengalami perubahan secara cepat. Sementara itu berbagai kolusi banyak terjadi sehingga para pengusaha berusaha mencari untung sebesar-besarnya agar titik impas terjadi

dalam jangka pendek. Pada kondisi ini, kepedulian akan kelanggengan usaha dalam jangka panjang memang terbatas.

Pilihan atas strategi yang seperti ini membawa konsekuensi terbaikannya faktor mutu produk. Perhatian lebih difokuskan pada upaya untuk menjual produk dalam waktu cepat ketimbang mempertahankan kestabilan mutu produk. Di samping itu, penurunan mutu produk seringkali juga terjadi karena rantai perdagangan di atasnya, yang menjalankan fungsi penyaluran produk usaha kecil tersebut, terlalu dominan. Akibatnya, terjadi penekanan harga yang cenderung merugikan usaha kecil. Padahal, apabila bisa terjadi simbiosis mutualistik yang lebih berimbang antara usaha kecil dengan usaha lebih besar di atasnya, penurunan mutu dan adanya strategi tiru-meniru yang bersifat saling menjatuhkan dapat dihindari. Hubungan yang mutualistik itu dapat diwujudkan apabila posisi tawar antara usaha kecil dengan usaha besar yang lebih berimbang dan iklim usaha yang berorientasi jangka panjang lebih berkembang. Pada kondisi tersebut, demi memenuhi kebutuhan sendiri usaha besar akan membantu usaha kecil dalam perbaikan mutu, pengenalan selera konsumen dan kebutuhan teknik produksi serta permodalan. Hal ini dapat terlihat pada kasus lapak dengan rantai ke atas yang cukup beragam. Dalam kasus ini bandar yang berada di atas lapak selalu menjaga hubungan baik dan berusaha meningkatkan produktivitas lapak di bawahnya demi kelanggengan usahanya sendiri.

Fleksibilitas

Apabila dilihat dari sudut pandang yang berbeda, sebagian dari ciri-ciri dan kelemahan-kelemahan yang disebutkan di atas justru merupakan potensi yang sangat menguntungkan dan menunjukkan fleksibilitas dalam menghadapi tantangan-tantangan yang harus dihadapi pengusaha kecil. Di sini, misalnya, tingginya mobilitas usaha kecil bisa dilihat sebagai suatu kelemahan. Tetapi, di lain pihak, hal ini merupakan suatu strategi yang penting. Dalam kondisi persaingan yang ketat dan dalam kondisi ketidakpastian yang tinggi akibat kebijakan pemerintah yang sering berubah secara cepat serta lemahnya posisi mereka, fleksibilitas menjadi kunci untuk dapat bertahan atau bahkan berkembang. Pengalaman pedagang kaki lima atau usaha daur ulang, misalnya, menunjukkan bahwa pencapaian keuntungan yang memadai dengan modal terbatas, atau dengan sistem akumulasi modal bertahap, dapat terjadi melalui pengelolaan usaha yang sangat fleksibel (CPIS, 1992).

Fleksibilitas atau kelenturan, dalam arti luwes melakukan perubahan, terjadi apabila ada kondisi eksternal yang memaksakan pengusaha untuk melakukan perubahan. Walau secara keseluruhan kelihatannya mobilitas usaha kecil sangat tinggi, sebenarnya perubahan hanya terjadi, utamanya, pada tahun-tahun awal usaha mereka, yakni tahun-tahun di saat masih terjadi proses belajar dan pencarian bentuk. Sesudah lebih mapan, perubahan usaha yang terjadi umumnya lebih merupakan akibat intervensi pemerintah atau kebijakan dari usaha-usaha besar yang menjadi pasar atau pemasok mereka.

Pedagang kaki lima atau pengusaha industri daur-ulang (lapak) di Jakarta rata-rata sudah lebih dari lima tahun menggeluti pekerjaan ini. Perubahan usaha terjadi apabila ada penertiban oleh petugas kota, ada perubahan fungsi pasar, atau ada perubahan kebijakan impor bahan baku yang berkaitan dengan pasaran bahan daur-ulang yang mereka usahakan.

Di dataran lain, diversifikasi usaha sering juga mereka lakukan, karena akumulasi modal hingga batas tertentu mengandung resiko yang sangat tinggi -- apalagi bagi mereka yang mempunyai kemampuan permodalan yang terbatas. Dalam kondisi ini, diversifikasi merupakan konsekuensi logis dari kondisi-kondisi yang harus mereka hadapi. Diversifikasi akan berkurang apabila kebijakan yang ada lebih konsisten dan mendukung.

Bagi industri kecil kelenturan dalam spesialisasi tertentu (*flexible specialization*) adalah suatu alternatif bagi sistem produksi massa dalam konteks pasar yang sangat dinamis seperti di Indonesia dewasa ini. Menurut teori itu pengusaha kecil bisa mengadaptasi pola produksi dan jumlah tenaga kerja lebih cepat daripada pengusaha besar, walaupun yang besar memiliki keuntungan relatif dari segi *internal economic of scale*. Hal ini karena pengusaha kecil mempunyai akar yang kuat dalam lingkungan lokal, yakni berasal dan memanfaatkan sumberdaya yang ada di lokal. Usaha kecil bisa memanfaatkan *external economies* yang diberikan oleh jaringan usaha lokal, termasuk hubungan kelembagaan serta hubungan non-ekonomis lainnya melalui kekerabatan dan asosiasi pengusaha. Implikasinya adalah sangat penting untuk menciptakan jaringan kerja lokal, pembagian kerja antar-usaha, dan negosiasi kolektif dengan pemerintah lokal yang dapat memberikan efisiensi kolektif dan keuntungan pribadi (Best, 1990; Rasmussen, Schmitz dan van Dijk, 1993; Smyth 1993).

Kebersamaan dan Keekerabatan

Apakah usaha kecil masih memegang erat prinsip kebersamaan dan keekerabatan sebenarnya patut dipertanyakan. Banyak contoh yang membuktikan bahwa persaingan pada usaha kecil seringkali sangat sengit. Apabila kita kembali mengambil kasus lapak dan pedagang kaki lima sebagai contoh, persaingan yang terjadi sangat ketat, yang menyebabkan, antara lain, terciptanya pangsa-pangsa pasar yang sangat sempit dan spesifik. Memang terlihat juga adanya sistem kebersamaan dan keekerabatan berdasarkan asal (satu kampung). Namun, fenomena ini tetap mengandung logika ekonomi tersendiri.

Dalam kasus lapak dan pedagang kaki lima, sistem keekerabatan yang mengandalkan kejujuran dan kebersamaan (senasib sepenanggungan) menjadi penting untuk menjamin kelangsungan usaha cabang-cabangnya. Seperti telah disebut, bisnis lapak dan pedagang kaki lima mengandung risiko tinggi bila modal diakumulasi lebih jauh. Sampai batas tertentu peningkatan usaha membutuhkan lonjakan modal yang besar. Apabila mayoritas modal tersebut tidak bisa disediakan sendiri, risiko yang harus ditanggung menjadi terlalu tinggi. Sementara itu keuntungan tambahan yang dapat dicapai belum tentu sebanding dengan risikonya. Dalam hal ini, jauh lebih menguntungkan untuk melebarkan usaha dengan penganekaragaman usaha atau membuka usaha di tempat lain dari pada meningkatkan strata usaha. Pelebaran usaha inilah yang selanjutnya mengandalkan bekerjanya mekanisme sistem keekerabatan.

Di sisi lain sistem kebersamaan sering dibutuhkan agar persaingan di antara mereka tidak dimanfaatkan oleh rantai usaha yang lebih tinggi, utamanya untuk tujuan menekan mereka. Cara yang paling populer adalah dengan mendorong satu sama lain untuk melakukan perang harga. Di sini berarti perlu ada persaingan yang *fair*, dengan menghilangkan kekuatan monopolistik atau distorsi akibat kolusi. Dengan sistem ini rantai usaha yang lebih tinggi tidak bisa melakukan dominasi untuk menghilangkan sifat-sifat perdagangan bebas.

Keekerabatan juga penting untuk mengatasi ketidakpastian dalam perekrutan tenaga kerja -- khususnya yang memiliki ketrampilan tertentu -- atau untuk mendapat informasi tentang kejujuran dan kemampuan calon pekerja, serta juga kemauan pembeli untuk membayar produk atau jasa tertentu. Seperti telah dijelaskan dalam aspek fleksibilitas, keekerabatan penting sekali dalam meningkatkan kepastian dan

kepercayaan tentang kejujuran pekerja maupun pembeli barang dan penjual bahan baku, serta petugas dari dinas-dinas atau lembaga-lembaga yang terlibat dalam perkembangan sektor ini (Granovetter, 1985 dan Williamson, 1984).

Dalam kaitan dengan kebijakan, penting di sini untuk dapat memberikan iklim berusaha yang kondusif, sehingga yang berpotensi dapat berkembang dan yang tidak berpotensi secara perlahan bisa beralih atau terserap oleh usaha lain yang lebih produktif. Interaksi di antara kelompok kekerabatan atau jaringan usaha lokal (*entrepreneur network*) dengan peran aparat pemerintah lokal sampai saat ini masih diabaikan. Menurut Hansen (1993) ada tiga jenis jaringan yang dapat berfungsi dalam proses interaksi ini, yakni (a) jaringan vertikal dengan tujuan utama memperbaiki posisi para pengusaha di pasar luar daerah; (b) jaringan horizontal yang meletakkan pengusaha dengan kebutuhan yang sama bekerjasama dalam pertukaran informasi, teknologi, alat produksi dan bernegosiasi dengan aparat pemerintah untuk mendapatkan fasilitas umum, seperti infrastruktur dan perijinan; (c) jaringan informasi yang bertujuan kerjasama untuk meningkatkan pengetahuan, tukar-menukar pelajaran atau pengalaman dan memperbaiki proses produksi secara umum. Jelas, kalau belum ada jaringan seperti jenis pertama dan kedua, jaringan kerja jenis terakhir merupakan kebutuhan minimal yang harus dibangun.

Dalam kaitan yang sama, interaksi antara jaringan pengusaha atau asosiasi pengusaha dengan aparat pemerintah juga memberikan kesempatan untuk memasarkan pelayanan beberapa jasa umum. Jaringan semacam ini akan sangat bermanfaat untuk proses seleksi calon pengusaha, pengawasan kualitas kerja mereka, penyaluran, dan pelelangan transaksi ("tender") sampai penjamin pinjaman (*credit guarantee*) oleh pemerintah lokal (Pean dan Watson, 1993 dan ILO, 1993). Sayangnya, sampai hari ini di Indonesia belum ditemukan contoh sejenis mekanisme kerjasama tripartit antara pemerintah lokal, lembaga pelayanan, dan asosiasi pengusaha. Diharapkan institusi seperti itu akan mengorbit jika pemerintah lokal diberi wewenang yang lebih luas, utamanya dalam kerangka kebijakan desentralisasi.

Kebijakan dan Peraturan Pengembangan Prasarana Kelembagaan

Dalam bab 1 sudah dijelaskan bahwa ciri khas iklim kebijakan di Indonesia adalah pendekatan yang dualistik, baik dari segi sosial-ekonomi maupun dari segi pertumbuhan sektor usaha besar dan kecil

(Vatikiotis, 1993). Berkaitan langsung dengan pendekatan yang dualistik itu, ada pertanyaan penting yang muncul, yakni sampai seberapa jauh pemerintah Indonesia akan melibatkan diri dalam pembangunan usaha kecil, baik secara langsung maupun tidak langsung.

Mengacu pada rekomendasi Indoconsult (1993), kebijakan dan intervensi langsung (*direct policy intervention*) pemerintah kepada usaha kecil masih tetap diperlukan, karena kebijakan makro -- sebagai kebijakan tak langsung -- cenderung mengabaikan atau bahkan merugikan usaha kecil. Keadaan ini tampaknya paralel dengan kenyataan bahwa sebelum masa deregulasi (1983) intervensi pemerintah juga telah dilakukan secara langsung, khususnya melalui kredit likuiditas dari Bank Indonesia.

Masih dalam kerangka kebijakan, pada keadaan yang lain, Steel (1993) membedakan dua jenis kebijakan, yakni yang mengakibatkan alokasi sumber daya melalui mekanisme pasar dan melalui anggaran belanja. Tetapi, mekanisme pasar ternyata lebih memberi manfaat pada usaha-usaha berskala besar daripada usaha kecil. Oleh karena itu intervensi langsung pemerintah -- sebagai lawan dari mekanisme pasar -- diharapkan dapat memberi dampak positif bagi usaha kecil. Walaupun demikian, pola keterlibatan pemerintah ini perlu dibahas lebih mendalam (lihat bab 4).

Memang benar bahwa proses perkembangan usaha kecil tidak hanya bisa diserahkan kepada mekanisme pasar. Pada banyak kasus upaya pengembangan usaha kecil bahkan (telah) disuplementasi oleh Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) untuk mengatasi ketimpangan yang ada. Dengan demikian yang dibutuhkan pada saat ini, meminjam pemikiran Chopra (1986), adalah suatu kebijakan yang memungkinkan para aktor untuk memanfaatkan insentif-insentif yang muncul dari mekanisme pasar, baik dengan cara pengendalian (*governing*), seperti pengalaman Taiwan (Wade, 1989), maupun penciptaan basis yang mendukung berjalannya mekanisme pasar atau (*underpinning*) (Laporan Bank Dunia, 1993).

Implikasi dari pengertian di atas adalah aparat negara mempunyai peran penting dalam proses perkembangan kelembagaan baik dalam pengertian lingkungan kelembagaan (*institutional environment*), peraturan kelembagaan (*institutional arrangements*), maupun perkembangan organisasi (*organisational development*). Lebih konkret lagi, peran pemerintah sangat penting dalam hal-hal berikut:

1. Menyesuaikan sistem perundang-undangan dan peraturan, termasuk membenahi aparat hukum.
2. Menciptakan kebijakan ekonomi makro (kebijakan moneter, perdagangan luar dan dalam negeri, keuangan serta strategi industrialisasi).
3. Meningkatkan kemampuan aparat pemerintah, termasuk wewenang departemen dan desentralisasi.
4. Membuka kesempatan kepada masyarakat untuk berpartisipasi (dalam proses penyusunan, implementasi, monitoring dan evaluasi kebijakan).

Wewenang dan Kepentingan Departemen

Saat ini, mengacu pada Indoconsult (1993), berbagai kebijakan yang ada selalu memiliki tujuan ganda dan dapat dikategorikan menjadi tiga strategi utama, yaitu (a) upaya memberikan akses pengusaha kecil kepada jasa keuangan; (b) memberi dukungan kepada pengusaha; (c) memberi dukungan kepada perusahaan. Ketiga strategi itu diterjemahkan ke dalam banyak aturan dan keputusan, mekanisme penyalur dana serta lembaga-lembaga pelaksana. Akibatnya ditemui kesulitan dalam melakukan koordinasi serta kehilangan pandangan strategis. Sebagai contoh, paling sedikit ada sepuluh departemen dan tiga lembaga pemerintah pusat telah diidentifikasi sebagai *stake-holder* dalam kebijakan ini. Masing-masing departemen mempunyai tujuan tersendiri yang seringkali tidak sejalan satu sama lain. Apalagi jika diingat bahwa setiap departemen cenderung memperhatikan kepentingan lembaga di bawah struktur mereka.

Mengingat bahwa struktur Kabinet VI Indonesia terdiri dari empat bidang kebijakan (Bidang Ekonomi, Keuangan dan Pengawasan Pembangunan; Bidang Industri dan Perdagangan, Bidang Politik dan Keamanan serta Bidang Kesejahteraan Masyarakat) peluang untuk menciptakan suatu pendekatan yang komprehensif (*steering group*) atau pola pengawasan oleh salah satu departemen (*management approach*), seperti yang diusulkan oleh Indoconsult, sulit direalisasikan. Inisiatif itu nampak akan lebih mudah dilakukan di atas kertas daripada secara riil. Belum jelas departemen mana yang paling layak untuk mengambil posisi utama, mengingat kondisi internal lembaga-lembaga pendukung yang ada sampai saat ini masih perlu dibenahi. Apalagi, sebagaimana telah disebutkan, selain koordinasi diperlukan juga desentralisasi, karena pada akhirnya kegiatan ekonomi dan

penciptaan kesempatan kerja harus terjadi pada lokasi tertentu. Lemahnya akumulasi pengetahuan aparat pemerintah lokal mengenai kondisi usaha di lapangan menyebabkan tugas-tugas (dinas) melulu dilaksanakan secara administratif (*machine bureaucracy*; lihat, Mintzberg, 1983) berdasarkan prosedur yang tidak disesuaikan dengan keadaan setempat (*deconcentration*; lihat, Silverman, 1993). Selain itu, lemahnya pengetahuan mengenai kondisi di lapangan sering menghasilkan kebijakan yang kurang peka terhadap masalah yang akan dihadapi. Di samping dampak dari kelemahan pengetahuan, kebijakan yang tidak peka dan kaku sering juga terjadi karena aparat pemerintah lokal sering tidak berani mengambil resiko untuk mencoba melakukan terobosan-terobosan baru -- yang, tentunya, dari segi administrasi mempunyai risiko yang lebih besar ketimbang meneruskan tradisi administrasi yang sudah ada. Keterbatasan pengetahuan, yang menyebabkan kurangnya profesionalisme dan tumpang tindihnya berbagai peraturan, menjadi semakin kompleks apabila ditambah dengan kurangnya koordinasi antara aparat dari suatu instansi instansi yang lain.

Masalahnya, mekanisme pendelegasian tugas ke daerah belum dapat meningkatkan wewenang eksekutif bagi aparat pemerintah tingkat daerah. Implikasinya, dinas-dinas tingkat daerah belum mampu menciptakan strategi tersendiri untuk melaksanakan kebijakan departemennya secara kreatif. Hal ini berarti juga bahwa pemerintah lokal tidak mampu melakukan peran koordinasi di antara masing-masing dinas yang terlibat. Selama pemerintah lokal tidak mempunyai wewenang dan tidak mampu berkreasi serta menjalankan fungsi koordinasi (tidak ada dasar fiskal), mereka hanyalah merupakan partner semu dalam proses konsultasi dan negosiasi bagi asosiasi pengusaha kecil dan pihak berkepentingan lainnya (OECD, 1993).

Inkonsistensi Peraturan dan Perizinan

Lebih jauh, dapat ditemui beberapa keterbatasan di pihak pemerintah yang membuat usaha kecil masih sulit dikembangkan. Paling penting di sini berkaitan dengan peraturan perizinan yang ada. Secara formal pemerintah melalui mekanisme perizinannya ingin mengatur dan memantau semua perkembangan usaha. Dalam hal ini ada berbagai perizinan yang perlu dipenuhi oleh usaha kecil. Contoh-contoh untuk ini adalah izin untuk tempat usaha (ITU) dari pemerintah daerah yang menyangkut kelayakan usaha, lokasi serta dampak terhadap

kesehatan dan lingkungan (AMDAL) bagi dari segi tempat maupun usaha itu sendiri. Di dalam perizinan ini terkait berbagai badan, seperti pertanahan, lingkungan hidup, tata kota dan lain-lain dari tingkat pemda kotamadya atau kabupaten yang bersangkutan. Selain itu masih ada ijin dari Departemen Perdagangan untuk mendapatkan Izin Usaha Perdagangan (SIUP) dan dari Departemen Perindustrian untuk mendapatkan Izin Usaha Industri (IUI) sebelum mendapat SIUP apabila usaha tersebut usaha industri. Secara keseluruhan banyak instansi yang terlibat di dalam proses perizinan ini sementara hal-hal yang ingin diatur sering tumpang-tindih satu dengan lainnya. Hal ini menyebabkan urusan menjadi berlipat ganda.

Sayangnya dengan sistem perizinan yang berlapis-lapis itu, mekanisme pengontrolan tidak dapat berfungsi secara efektif. Data dan pengetahuan yang diperoleh mengenai sistem perizinan ini tidak berhasil dirangkum secara kumulatif menjadi suatu pengetahuan dan strategi yang baik bagi dunia usaha umumnya dan usaha kecil khususnya. Sebagai mekanisme kontrol, berlapisnya aturan yang ada juga tidak berhasil mengontrol berbagai penyimpangan yang sebenarnya ingin dikendalikan oleh pemerintah. Berbagai hal yang tertulis di atas kertas permohonan perizinan ataupun peraturan belum tentu terlaksana secara konsekuen di lapangan.

Lemahnya pelaksanaan peraturan di lapangan, antara lain, terjadi karena aturan yang ada tidak memuat petunjuk pelaksanaan yang cukup jelas dan detail. Cukup banyak hal yang diserahkan pada keputusan aparat pelaksana. Pada satu segi hal ini baik karena akan menciptakan fleksibilitas pelaksanaan, tetapi di lain segi hal ini membuka peluang bagi munculnya berbagai interpretasi. Ketidakjelasan petunjuk pelaksanaan dan berlapisnya perizinan membuka peluang terjadinya penyalahgunaan perizinan oleh aparat untuk mencari keuntungan. Ini semua tentunya menyebabkan biaya perizinan meningkat tajam. Bagi usaha kecil biaya ini secara relatif menjadi sangat tinggi.

Pada saat ini memang ada pengembangan usaha kecil yang ditangani secara lebih serius, utamanya usaha-usaha yang mempunyai harapan menghasilkan devisa. Berkaitan dengan pembinaan pemerintah, kemungkinan suksesnya pengembangan usaha kecil tergantung pada seberapa jauh aparat pemda mau menciptakan sistem yang bersifat melayani publik serta mau mengerti persoalan-persoalan yang dihadapi.

Strategi Pengembangan Prasarana Kelembagaan

Salah satu ciri utama prasarana kelembagaan di Indonesia adalah, sekalipun lembaga umum dan swasta terus bertambah, tetap belum dapat memenuhi seluruh kebutuhan akan pelayanan yang muncul dari sektor usaha kecil. Jika masalah itu akan diatasi melalui penyesuaian sarana kelembagaan, maka mengatasi kurangnya informasi serta melunakkan persyaratan pelayanan diharapkan akan langsung menyelesaikan persoalan. Hal ini karena lembaga-lembaga pelayanan yang ada belum memahami ciri khas usaha kecil serta mengajukan persyaratan yang sulit untuk dipenuhi oleh sektor ini. Di sisi lain para pengusaha kecil tidak memahami dan tidak dapat memenuhi persyaratan yang ditetapkan lembaga untuk mendapatkan pelayanan.

Dari sudut pandang struktural atau dualistik, gejala itu disebut sebagai penekanan dan penutupan akses. Untuk memperbesar akses (keterbukaan) terhadap lembaga-lembaga itu dapat dilakukan dua strategi berikut. **Pertama**, apapun alternatif yang dipilih, pada dasarnya masing-masing inisiatif dapat dilakukan dengan mekanisme yang bervariasi. **Kedua**, mengusahakan perubahan struktural. Intervensi lembaga tertentu diharapkan akan menjembatani kesenjangan itu baik dengan pembentukan pengantara yang baru (*linking*), dengan mengaktifkan kembali lembaga dan organisasi yang sudah ada, atau pembentukan lembaga pelayanan baru (Schmidt dan Krahn, 1992). Secara struktural, bentuk intervensi apapun yang dipilih tidaklah akan memberikan banyak manfaat bagi usaha kecil jika tidak langsung diarahkan kepada perubahan perimbangan posisi tawar-menawar mereka.

Apabila infrastruktur kelembagaan pendukung usaha kecil dianalisis secara dalam, banyak gejala yang perlu diperhatikan. Beberapa di antaranya adalah:

1. Koordinasi dan pembagian kerja antar-lembaga serta keterlibatan lembaga dalam proses formulasi kebijakan.
2. Wewenang, status hukum, identitas, misi, dan orientasi nilai kelembagaan.
3. Koalisi dan persaingan antar-lembaga dalam hal alokasi dana dan afiliasi dengan masing-masing departemen.
4. Ketidakjelasan biaya dan manfaat dan beban *opportunity costs* bagi lembaga yang terlibat dalam proyek serta ketergantungan pada dana yang berasal dari pemerintah.

5. Ketergantungan lembaga terhadap penasehat asing serta kurangnya kualitas konsultan lokal.

Kemampuan Internal Lembaga

Kemampuan kelembagaan secara internal sangat dipengaruhi oleh lingkungan kebijakan dan kondisi infrastruktur kelembagaan seperti telah digambarkan di atas. Akan tetapi kemampuan lembaga yang terlibat dalam pengembangan usaha kecil juga tergantung pada beberapa karakteristik internal lembaga, baik lembaga umum maupun swadaya atau swasta, seperti diuraikan berikut.

1. Struktur organisasi, termasuk bentuknya secara hierarkhis dan perwakilan kantor di daerah (*outreach*).
2. Pola manajemen, termasuk kemampuan menciptakan strategi jangka panjang baik dari segi tujuan organisasi maupun dari segi pengelolaan keuangan (*cash flow*) dan ketahanan (*maintenance*) aset materil.
3. Tingkat spesialisasi atau diversifikasi dalam menyediakan jasa untuk memenuhi seluruh kebutuhan (*responsiveness* dan *accessibility*) yang diperlukan oleh usaha kecil yang heterogen.
4. Pola seleksi kelompok sasaran didasarkan pada persyaratan spesifik, seperti keanggotaan kelompok (koperasi dan asosiasi) atau berstatus penduduk setempat (lembaga pembangunan seperti BKK, atau LKMD dan lain-lain), atau berdasarkan mekanisme pasar (*cost-sharing* dan *user charges*).
5. Pola pelayanan nasabah didasarkan pada kontrak yang kurang sesuai dengan kemampuan atau pengertian para nasabah, misalnya syarat agunan atau *collateral* berupa sertifikat kepemilikan tanah dan bangunan.
6. Kurang efisien akibat tingkat biaya untuk mendapatkan informasi dan melakukan supervisi terhadap nasabah (*transaction costs*), atau tingkat biaya operasional (*handling costs*) terlalu tinggi.
7. Tidak ada insentif dan atau sanksi bagi para personil (petugas) untuk mengupayakan terjadinya penurunan ongkos pelayanan.
8. Keterbatasan pendidikan dan pelatihan bagi personil, atau ketidakpaduan pendidikan terhadap kondisi lokal setempat, dapat mengakibatkan kurangnya kepercayaan terhadap nasabah atau peserta, yang pada akhirnya akan menghindarkan kontinuitas hubungan dengan nasabah.

9. Tidak ada syarat spesifik, baik kualitatif maupun kuantitatif, untuk menentukan penghapusan hubungan dengan nasabah-nasabah (*exit*) yang menyalahgunakan jasa pelayanan.
10. Tidak ada sistem monitoring dan evaluasi berdasarkan parameter yang kritis sehingga proses untuk menarik pelajaran dari kegiatan yang telah dijalankan tidak dapat dilakukan. Pada umumnya kondisi ini berpengaruh terhadap kurangnya kelenturan atau kemampuan lembaga untuk beradaptasi pada situasi yang berubah.
11. Tidak ada pola pertukaran informasi antar lembaga.

Seperti telah digambarkan di atas, kelemahan-kelemahan kelembagaan mengakibatkan terjadinya kesenjangan antara lembaga dengan nasabah atau peserta program. Sayangnya banyak inisiatif yang dilakukan untuk menjembatani kesenjangan itu tidak berjalan efektif. Seringkali terjadi pembentukan lembaga perantara jauh lebih mahal ketimbang memperbaiki secara langsung kelemahan-kelemahan di atas dan atau membuka akses serta partisipasi bagi nasabah atau peserta.

Akses Pasar bagi Usaha Kecil

Akses yang penting bagi pengembangan usaha kecil antara lain akses terhadap pasar, termasuk pasar penjualan, pasar modal dan pasar informasi. Pembahasan akan hal ini didasarkan pada asumsi bahwa pasar penjualan perlu mendapat perhatian utama dan upaya untuk membuka akses pemasaran sangat tergantung pada akses terhadap informasi. Masalah akses lembaga keuangan dan pendidikan/latihan akan dibahas lebih lanjut pada uraian selanjutnya.

Akses Terhadap Pasar Penjualan

Akses pasar merupakan akses terpenting. Dalam membantu usaha kecil akses ini dibuka melalui pengembangan pola subkontrak, mekanisme pusat informasi pasar, promosi pasar atau konsumsi melalui anggaran pemerintah. Promosi dan pusat informasi akan sangat berguna bila didukung oleh kemampuan profesional membaca peluang pasar bagi usaha kecil tersebut dan pelayanan tersebut disediakan bagi siapa saja (tidak diskriminatif). Pada dataran lain, hingga batas tertentu, sebaiknya rencana belanja pemerintah dirancang agar dapat dipenuhi oleh produk usaha kecil. Untuk memanfaatkan pembelanjaan negara sebagai komponen untuk membantu usaha kecil, pemerintah perlu

mengenali potensi dari ekonomi asli (*indigenous economy*) pada tiap daerah, sehingga pilihan sistem yang akan diterapkan disesuaikan dengan potensi lokal. Cara ini akan membuka kesempatan bagi perkembangan usaha kecil.

Subkontrak merupakan suatu sistem yang menguntungkan usaha kecil karena adanya jaminan pasar. Namun di sisi lain subkontrak bisa merugikan apabila hanya dipakai sebagai alat untuk dominasi usaha atau alat untuk mengalihkan resiko dari rantai di atasnya. Subkontrak baru akan menguntungkan kedua belah pihak apabila ada posisi tukar yang berimbang. Secara teoretis, makin banyak prinsipal akan makin kuat posisi negosiasi harga bagi produsen, sepanjang tidak terjadi fragmentasi. Di sini juga ada peran positif lembaga keuangan yang memberikan kredit perdagangan kepada *bakul* atau pedagang kecil. Dukungan keuangan semacam ini setidaknya dapat diharapkan akan menumbuhkembangkan banyak pedagang kecil. Pada akhirnya kondisi ini akan menguntungkan produsen karena mendapatkan pilihan yang lebih luas.

Berdasarkan pengalaman keberhasilan subkontrak di Jepang, keseimbangan posisi tawar terjadi dalam beberapa kondisi. **Pertama**, ada beberapa alternatif yang tersedia bagi produsen kecil untuk menyalurkan produknya. **Kedua**, adanya permintaan atas produk yang cukup tinggi. **Ketiga**, produsen kecil memiliki keahlian khusus yang tidak mudah digantikan. Dalam kondisi berimbang dan ditunjang oleh munculnya iklim usaha yang lebih berorientasi jangka panjang, usaha pada rantai lebih atas akan berusaha meningkatkan produktivitas usaha kecil di bawahnya karena akan menguntungkan usaha besar itu sendiri. Upaya peningkatan ini dapat dilakukan melalui pinjaman modal, peningkatan kemampuan produksi, manajemen dan peningkatan kontrol mutu (lihat skema 3). Pola interaksi (supervisi dalam hubungan kontrak) akan dibahas lebih dalam uraian selanjutnya.

Secara umum ada dua faktor penyebab terbatasnya akses usaha kecil pada pasar penjualan. **Pertama**, panjangnya jalur pemasaran. Makin banyak pengantara produsen pasar, makin tinggi persaingan harga penjualan, sementara margin yang diperoleh produsen akan semakin kecil. **Kedua**, fragmentasi struktur pasar (Evers, 1989). Pembagian wilayah "gerak" oleh pengantara akan mengurangi kemungkinan negosiasi harga bagi produsen karena tidak adanya pilihan. Kedua kondisi di atas saling mendorong proses penurunan margin bagi produsen. Informasi

tentang pasar melalui radio atau media lain, dalam kondisi seperti ini, sedikit sekali manfaatnya bagi produsen kecil.

Akses pada sumber modal kerja yang lebih luas bisa menolong produsen kecil untuk melakukan perluasan pasar. Hal ini karena kemampuan keuangan (modal kerja) memungkinkannya untuk memperpanjang proses negosiasi dengan para bandar dan membentuk stok yang bisa dijual pada waktu tertentu. Likuiditas usaha kecil seringkali terbatas karena mekanisme pembayaran bukan dengan uang tunai (*cash*). Penting diperhatikan bahwa kredit perdagangan bisa juga mengakibatkan jalur pemasaran menjadi lebih panjang lagi, atau membuka peluang bagi pedagang untuk meningkatkan ketergantungan produsen kepadanya melalui mekanisme uang muka (*persekot*).

Selanjutnya, lembaga keuangan juga perlu berperan secara lebih positif dengan memperhatikan potensi pasar bagi nasabah. Selain itu, peningkatan kredit tanpa memperhatikan potensi pasar justru akan menjerumuskan nasabah. Sebenarnya lembaga keuangan yang hanya memperhatikan margin suku bunga dan tingkat pengembalian pinjaman telah mengabaikan misi perbankan yang seharusnya menjaga kepentingan pihak yang menabung uang dan nasabah yang meminjam uang. Akhir-akhir ini, lembaga keuangan yang telah kebanjiran uang simpanan memang terpaksa mencari *outlet* perkreditan yang lebih mantap, supaya tetap bisa menjamin kewajiban kepada deposan. Dalam hal ini lembaga keuangan perlu berfungsi seperti lembaga investor yang mau mencari terobosan baru dalam pasar dan turut mengembangkan usaha debitornya.

Promosi sudah sering dilakukan oleh masing-masing lembaga yang terlibat dalam pengembangan usaha kecil. Asosiasi Pengusaha Kecil Indonesia (APKI), misalnya, setiap tahun mengorganisasikan pameran nasional di Jakarta dan pada tingkat daerah ada pameran produksi (masing-masing intervensi promosi yang ada akan dibahas secara lebih mendalam pada halaman 85). Ada dua gejala yang menarik berkaitan dengan promosi ini. **Pertama**, promosi produk Indonesia sering dikaitkan dengan promosi pariwisata dan cenderung menitikberatkan aspek tradisi dan budaya daerah. Ini berarti promosi terfokus pada usaha kerajinan atau *handicrafts* (rotan, kayu, batu hiasan) dan tekstil asli, utamanya yang diproduksi oleh *cottage industries*. Promosi yang terarah pada pola konsumsi baru yang muncul di dalam negeri atas dasar peningkatan daya beli konsumen perkotaan, atau yang berarah

kepada inovasi teknologis, jarang terjadi. Akibatnya, para produsen kecil kurang menyadari pentingnya kemungkinan menciptakan rancangan baru atau aplikasi baru produk mereka. *Kedua*, berdasarkan pengalaman, promosi-promosi tingkat nasional memberi kesan kurang efektif. Order-order yang diterima melalui pameran tersebut seringkali diserahkan kepada usaha menengah yang lebih mampu menjamin kualitas dan standar tertentu.

Akses terhadap Informasi

Akses terhadap informasi, baik tentang kebijakan, institusi yang terlibat dalam implementasi ataupun pasar konsumen serta perusahaan lain dan dinas-dinas pemerintah, juga sangat terbatas. Saluran informasi bagi pengusaha kecil yang tersedia adalah media umum -- radio, televisi dan surat kabar -- buku-buku pengantar yang sederhana, dan brosur. Hingga saat ini belum ada jaringan informasi yang dikelola oleh asosiasi pengusaha kecil. Jelas bahwa sumber-sumber informasi media massa bersifat sangat umum dan sulit sekali disesuaikan dengan kebutuhan pengusaha yang beragam dan spesifik. Material (buku) pengantar teknis yang sederhana mungkin lebih bermanfaat, tetapi kalau tidak diperbaharui setiap jangka waktu tertentu, manfaatnya akan cepat hilang.

Salah satu hambatan umum untuk membuka akses pengusaha kecil terhadap informasi adalah keterbatasan tingkat pendidikan mereka serta kebiasaan membaca yang minim. Untuk mengatasi masalah itu media video atau presentasi dalam bentuk drama bisa menjadi jalan keluar. Penting diingat bahwa informasi yang diberikan dalam bentuk seperti itu jarang sekali yang berhasil mendorong pengusaha dalam situasi lingkungan yang berubah secara cepat. Selain itu, tidak mudah memilihkan informasi yang tepat dengan persepsi kebudayaan dan pengetahuan asli (*indigenous knowledge*) mereka.

Dewasa ini muncul kecenderungan untuk menyesuaikan komunikasi dengan sistem pengetahuan asli yang didasarkan pada asumsi bahwa sistem itu mempunyai arti penting yang sering diabaikan. Pendekatan seperti itu memang memberi hasil, dalam konteks tertentu, seperti dalam kasus pandai besi di Ciwidey, Jawa Barat. Di kalangan pengusaha pandai besi itu instruksi lebih gampang diterima, karena para instruktur terlibat langsung dalam upacara 'mantra' dan melakukan 'puasa' sebagai bagian dari proses pembuatan sebilah keris. Walaupun pengalaman itu pada dasarnya cukup menarik, tetap masih perlu

dipertanyakan, apakah upaya untuk menghidupkan kembali *indigenous of knowledge* betul-betul sesuai dengan kebutuhan informasi dan instruksi dalam konteks ekonomi modern.

ANALISA TERHADAP PROGRAM PENGEMBANGAN USAHA KECIL

Seperi sudah disinggung sebelumnya program-program bagi pengembangan usaha kecil belum berhasil mengangkat kondisi usaha kecil secara nyata. Kegagalan ini terjadi karena keterbatasan kemampuan lembaga pelaksana, di samping material program itu sendiri yang sering lebih sebagai kompensasi politis daripada upaya pengembangan usaha kecil yang sungguh-sungguh. Selain itu, kebanyakan program bantuan yang ada masih terpaku pada sisi pengadaan fasilitas (*supply*). Pendekatan pengadaan ini umumnya didasarkan pada asumsi bahwa masalah yang dihadapi usaha kecil lebih disebabkan oleh keterbatasan internal yang ada pada usaha itu sendiri daripada struktur eksternal yang harus dihadapi.

Lebih jauh, program yang terfokus pada sisi pengadaan dilakukan karena intervensi pada sisi permintaan produk dan jasa (*demand*) mengandung kendala besar yang terkait dengan kepentingan berbagai pihak yang cukup kuat, kemampuan pihak yang membantu, dan keterbatasan informasi. Perlunya penekanan yang lebih besar pada sisi permintaan bukan berarti bantuan pada sisi pengadaan, seperti pelatihan managerial, peningkatan teknologi, dan penyediaan modal, tidak dibutuhkan oleh usaha kecil. Namun, pendekatan dari sisi pengadaan, tanpa ada kejelasan mengenai strategi pemasaran, justru akan menjerumuskan usaha kecil itu sendiri.

Pada keadaan lain, usaha kecil dapat mengalami kebangkrutan karena beban utang untuk perluasan modal atau harus menghadapi beban manajerial yang lebih kompleks manakala prospek pemasaran tidak diperhitungkan. Bantuan dari sisi pengadaan tanpa prospek pasar yang jelas, paling tidak, dapat menimbulkan harapan-harapan semu.

Ditilik dari sisi intervensi, secara umum, program pengadaan ini lebih terkonsentrasi pada pelayanan keuangan. Hal ini berangkat dari asumsi bahwa upaya pengembangan usaha kecil akan berhasil jika keterbatasan keuangan yang dihadapi kebanyakan usaha kecil dapat diatasi. Asumsi ini didasarkan pada persepsi pengusaha kecil itu sendiri yang seringkali menganggap bahwa modal merupakan faktor utama yang menentukan kelancaran usaha.

Berkenaan dengan situasi di atas, mengacu pengalaman selama ini, ada beberapa program dan intervensi utama yang perlu mendapat perhatian. Beberapa diantaranya adalah (i) efektivitas lembaga keuangan, (ii) peningkatan sumber daya manusia, (iii) aglomerasi serta (iv) pemasaran dan keterkaitan usaha.

Lembaga Keuangan

Sistem perkreditan rakyat di Indonesia telah berkembang sejak lama (lihat Soemitro, 1991, Suharto, 1985, dan Schmit, 1991, & 1994). Sejarahanya dimulai dengan pendirian Bank Priyayi Poerwokerto pada 1895 sebagai bank perkreditan untuk melawan ekspansi ekonomi kelompok nonpribumi yang ketika itu tumbuh dengan cepat. Kelompok ekonomi ini sering terlibat dalam usaha meminjamkan uang (*mindring*) kepada masyarakat pedesaan¹¹. Dalam usia satu tahun bank tersebut kemudian diambil alih pemerintah kolonial dan fungsinya diubah menjadi semacam pusat koperasi model Raifeinsten di Jerman. Sekitar tahun 1900 sistem koperasi itu dipecah menjadi bentuk bank simpan-pinjam perkotaan yang mengawasi sejumlah *loemboeng* desa dan bank desa di wilayah pedesaan¹². Sesudah itu berdiri puluhan bank priyayi dengan tujuan yang serupa hingga dibentuknya dinas perkreditan rakyat (*Volkscredietwezen*) pada 1913.

Sekalipun banyak bank telah tumbuh dan berkembang, bank-bank tersebut belum memberikan pelayanan untuk kebutuhan produktif bagi pengusaha kecil. Mereka masih berorientasi pada pelayanan protektif, seperti (a) memperkuat golongan priyayi dan elit pedesaan terhadap golongan nonpribumi; (b) menyediakan padi atau uang bagi masyarakat pedesaan untuk mengatasi musim kemarau (*paceklik*) dan memenuhi kebutuhan konsumtif. Di samping itu ada pula tujuan politis pemerintah kolonial dalam mendirikan dinas perkreditan tersebut, yaitu mengkooptasi aspirasi nasionalis yang tumbuh makin kuat di Jawa. Lembaga *Volkscredietwezen* ini menciptakan suatu sistem keuangan semi-negara yang diharapkan dapat mengakomodasikan sifat nasionalis bergaya priyayi seperti yang didirikan Boedi Utomo (1908) serta sifat nasionalis yang bergaya atau bernafaskan Islam seperti yang didirikan Serikat Dagang Islam (1909). Kedua aliran itu berkembang bersamaan dan sangat jelas dicerminkan dari gaya perbankan dan gaya koperasi yang mewarnai sistem perkreditan rakyat tersebut.

¹¹ *Loemboeng* desa digerakkan di atas dasar bahan padi, sedangkan bank desa digerakkan berdasarkan uang

Sampai tahun 1930-an sistem perkreditan rakyat semakin berkembang. Ini terlihat dari adanya sekitar 95 bank perkreditan rakyat tingkat kota, 5.500 *loemboeng* padi, 5.500 bank desa serta 250 koperasi pada tingkat pedesaan. Status hukum masing-masing jenis lembaga tetap semi-ofisial atau lembaga pedesaan. Namun pada 1934 sistem perkreditan rakyat menjadi badan negara dengan sebutan Bank Umum Perkreditan Rakyat (*Algemeene Volkscredietbank; AVB*), yang melayani produsen pertanian maupun perdagangan dan pengusaha kecil. Pada zaman Jepang (1942-1945) status bank ini diubah menjadi kantor cabang dari Yokohama Bank dan koperasi Syomin Ginko.

Pada suasana yang lain, di kisaran 1940-50, diinisiasi pendirian beberapa bank penting. Pada 1945, misalnya, Bank Rakyat Indonesia (BRI) mengambil warisan dari AVB. Sementara itu setahun kemudian (1946) muncul Bank Nasional Indonesia (BNI) yang didirikan oleh kaum nasionalis priyayi yang berasal dari Boedi Oetomo dan partai PARINDRA. Sedangkan pada 1950-an didirikan Bank (Koperasi) Tani dan Nelayan (BKTN) atas inisiatif PNI, Koperasi Serba Usaha (KSU) atas inisiatif Masjumi, serta Kosgoro yang berafiliasi dengan TNI.

Pada 1960-an dan 1970-an dunia perbankan dilengkapi dengan pembentukan beberapa Bank Pembangunan Daerah dan lembaga kredit kecamatan, seperti BKPD, BKK, KURK dan lain lain, untuk melayani beberapa sistem perkreditan bersubsidi yang bertujuan menanggulangi praktek-praktek rentenir. Sementara itu, dalam kerangka program BIMAS didirikan BRI unit desa dan sistem KUD yang merupakan amalgamasi KSU dan KTN serta Bank Umum Koperasi Indonesia (BUKOPIN).

Sistem subsidi ini tampak terus menguat. Setidaknya hingga tahun 1983 banyak sistem perkreditan yang ditawarkan mengandung unsur subsidi. Model kredit semacam ini, apabila tanpa sistem pengawasan yang ketat dan penilaian kredit yang objektif, cenderung digunakan oleh pihak lain yang lebih mampu daripada petani dan pengusaha kecil. Golongan atau lapisan yang lebih mampu dapat membuka akses langsung ke arah sistem bersubsidi, karena sistem itu dipakai sebagai alat legitimasi bagi aparat negara di wilayah pedesaan (White 1989). Akibatnya, terjadi kolusi antara pimpinan rakyat dengan pejabat bank dan pegawai masing-masing dinas pemerintah. Kondisi ini menyebabkan risiko kemacetan pengembalian menjadi tinggi. Kredit BIMAS merupakan contoh nyata dari kegagalan sistem ini. Pembentukan program Badan Kredit Kecamatan (BKK) pada 1970-an, serta KUPEDDES pada 1980-an mencoba memperbaiki kegagalan

ini. Dari segi tingkat pengembalian, pinjaman alternatif baru ini lebih berhasil. Namun dari segi keterjangkauan bagi golongan ekonomi lemah, sistem ini dapat dikatakan belum berhasil.

Liberalisasi Perbankan

Dikeluarkannya Paket 1 Juni 1983, sebagai reaksi atas berakhirnya masa bonansa minyak, berkembang kondisi yang belum pernah muncul sebelumnya, yakni liberalisasi perbankan. Liberalisasi ini pada prinsipnya dilakukan untuk mengembalikan sistem perbankan ke dalam sistem perhitungan ekonomi yang lebih murni serta untuk mengurangi ketergantungan terhadap dana pemerintah dan bank sentral melalui mobilisasi dana simpanan masyarakat. Di wilayah-wilayah pedesaan KUPEDES dan BKK dijadikan "pelopor" pendekatan baru ini. Dilihat dari dampaknya, pendekatan ini, antara lain, mengakibatkan peningkatan suku bunga deposito dan penyerapan dana masyarakat hingga 40%.

Melalui Paket Oktober '88 liberalisasi perbankan dijalankan lebih jauh lagi. Pakto '88 pada intinya memberikan kelonggaran pada bank, baik asing maupun domestik (termasuk BPR), untuk mendirikan cabang-cabang di daerah. Hal ini menyebabkan makin bertambahnya lembaga perbankan hingga mencapai tiga kali lebih banyak dari jumlah (66 bank) yang ada sebelumnya. Sejalan dengan ini pemerintah mewajibkan agar 50% dari investasi dana kredit bank asing -- juga *joint venture* -- harus disalurkan bagi produksi barang-barang ekspor (penghasil devisa). Akan tetapi keterbatasan aturan main yang ada berdampak pada menguatnya gejala konglomerasi.

Dalam usaha liberalisasi ini sebagian besar kredit likuiditas yang merupakan subsidi dihapuskan secara gradualis, baik bagi usaha besar maupun usaha kecil. Pada 1990 KIK dan KMKP diubah menjadi KUK dengan bunga sesuai bunga pasar. Tujuan utama dari ketiga paket itu adalah mengubah fungsi BI sebagai bank pelayanan menjadi bank pengawasan. Namun karena sifat kebijakan pemerintah yang dualistik, di mana keputusan dan pengaturan selalu diimbangi dengan kompensasi bagi pihak berkepentingan, proses penghapusan kredit likuiditas tidak berjalan lancar. Apalagi usulan dari kompartemen EKUIN untuk menyesuaikan status BI sebagai bank pengawasan itu memakan waktu delapan tahun! Inisiatif itu disahkan dalam Undang-undang Perbankan 1992, meskipun demikian status BI belum juga sempurna. Pasal 12 undang-undang tersebut itu,

misalnya, tetap mewajibkan seluruh badan perbankan untuk menjalankan kebijakan sosial politik negara.

Untuk memperkecil kemungkinan makin melebarnya kesenjangan antara usaha besar dan kecil, melalui Pakjan 1990 pemerintah mewajibkan 20% dari kredit likuidasi harus disalurkan bagi usaha kecil dengan sanksi penghapusan lisensi bagi bank yang tidak dapat memenuhi syarat itu. Anehnya, ada perubahan yang cukup mendasar dalam peraturan ini, yakni definisi usaha kecil diperluas menjadi usaha yang memiliki aset hingga Rp600 juta, yang sebenarnya termasuk golongan usaha kecil-menengah. Jelas, bahwa petunjuk mengenai penyaluran 20% ini tidak terlalu tegas dan tidak bisa diawasi secara konkret. Berdasarkan hasil penelitian Pangestu, sebagaimana dikutip Indoconsult (1993), disimpulkan bahwa pada 1992 sekitar separuh dari sejumlah Rp28 triliun yang tercatat sebagai KUK, digunakan untuk sektor perdagangan, perhotelan dan restoran, serta sebagian lain digunakan sebagai kredit komsumtif bagi golongan menengah. Bukan digunakan untuk kegiatan produktif pengusaha kecil.

Keengganan bank-bank untuk menyalurkan 20% kredit bagi pengusaha kecil, selain karena kekhawatiran akan macetnya kredit dan besarnya biaya administrasi, juga karena kurangnya pengalaman bank dalam menyalurkan kredit bagi usaha kecil. Keengganan ini mempunyai alasan yang logis, namun belajar dari pengalaman KUPEDES dan BKK yang berhasil dikembangkan, alasan keengganan tersebut tidak selalu benar. Pengalaman BRI menyalurkan kredit bagi usaha kecil memperlihatkan bahwa penyaluran kredit bagi usaha kecil lebih menguntungkan dan kurang berisiko dibandingkan penyaluran kepada konglomerat. Kemacetan kredit di BRI dan BAPINDO justru terjadi pada kredit-kredit untuk usaha besar yang sulit dikontrol penggunaannya. Pada kasus BRI yang menjadi penyelamat justru unit-unit desa (UD) yang dapat memutar dana rakyat secara aman dan menguntungkan.

Untuk mengatasi masalah kurangnya pengalaman tersebut BI mendorong terbentuknya pola kerjasama bank dengan lembaga perantara seperti LSM atau BPR yang dikenal dengan PHBK. Selain itu, BI juga memberi peluang kepada bank-bank yang tidak mempunyai akses pada kredit kecil untuk menyalurkan dananya melalui bank-bank yang mengkhususkan diri pada kredit kecil melalui surat berharga pasar uang (pasar sekunder). Lebih jauh lagi dalam rangka mendorong tersedianya permodalan bagi usaha

kecil pemerintah menentukan bahwa 1-5% dari keuntungan BUMN harus dialokasikan bagi pembinaan usaha kecil.

Dari uraian di atas terlihat BI sebenarnya secara konsisten terus berusaha agar kredit dapat menjangkau usaha kecil. Berbagai usaha dilakukan untuk memperbaiki kesalahan sebelumnya. Namun, terbatasnya aturan pelaksanaan dan kurang konsistennya pelaksanaan menyebabkan hasil yang dicapai belum memadai. Perbandingan total nilai penyaluran kredit antara kredit besar dan kredit kecil terlihat masih tidak seimbang. Kredit kecil yang disalurkan tahun-tahun terakhir baru mencapai sekitar 3-5% dari seluruh nilai kredit yang disalurkan bank seperti dijelaskan pada bagian berikut.

Prasarana Perkreditan di Indonesia

Selama dasawarsa 1983-1993 terdapat sejumlah program perkreditan yang dapat diinventarisasi berdasarkan tinjauan sejarah di bagian awal tulisan ini dan sinopsis Indoconsult (1993). Setidaknya, terdapat enam program nasional/daerah yang secara khusus diarahkan kepada sektor usaha kecil nonpertanian, yakni:

1. Program KIK/KMKP yang dilayani oleh BI dengan sekitar 55 bank pelaksana (*handling banks*) didukung oleh sekitar 600 kantor wilayah.
2. Program KUK yang dilayani sejumlah bank umum dan bank nasional di Indonesia (pengganti KIK/KMKP pada 1991).
3. Program KUPEDES/SIMPEDES bagi masyarakat pedesaan bersama program Simpanan Masyarakat Kota (SIMASKOT) yang dilayani BRI melalui sekitar 3.200 unit desa (pengganti BIMAS dan Kredit Mini/Midi pada 1984).
4. Program Pusat Pelayanan Kredit Koperasi Pedesaan (PPKKP) yang dilayani BUKOPIN melalui sekitar 150 KUD dan sekitar 1.600 kelompok simpan pinjam.
5. Proyek Percontohan Pengembangan Penyempurnaan Kredit Candak Kulak (P4KCK) yang dilayani KUD atas bimbingan Departemen Koperasi.
6. Program Pengembangan Hubungan Bank-KSM (PHBK) yang dilayani oleh BI melalui sekitar 40 bank pelaksana (*handling banks*), 18 lembaga swadaya masyarakat (LSM) dan sekitar 760 kelompok usaha
7. Program kredit kecamatan yang dilayani dari beberapa Badan Kredit Kecamatan (BKK, LKPD, KURK dan lain-lain).

Karena masing-masing program yang disebutkan di atas berbeda dalam tujuan, prasyarat untuk mendapatkannya, organisasi serta jangkauannya, menjadi sulit untuk membandingkan hasil dan efektifitasnya satu sama lain. Di sini, misalnya, definisi usaha kecil dalam program KUK bervariasi antara Rp200 - Rp600 juta, berbeda dari definisi yang dipakai dalam program-program lain.

Di samping program nasional/daerah di atas, ada pula beberapa program sektoral yang dikenalkan dalam kerangka kredit kecil, seperti Kredit Usaha Tani (melalui BULOG/KUD), kredit P4K bagi kelompok tani dan nelayan dari BRI, serta kredit bagi kelompok keluarga berencana dari BPKKB. Di samping itu masih ada program-program yang dikembangkan oleh swasta termasuk LSM, antara lain Karya Usaha Mandiri (KUM), bank pasar dan bank pegawai termasuk sistem Bank Perkreditan Rakyat (BPR) yang berfungsi secara komersial, baik di wilayah pedesaan maupun perkotaan. Selanjutnya dikembangkan pula sistem Koperasi Unit Desa yang mempunyai fungsi tabungan dan perkreditan, di samping menjalankan fungsi produksi dan perdagangan dengan jumlah sekitar 7.000 unit.

Saat ini Indonesia termasuk negeri berkembang yang tergolong padat lembaga keuangannya. Terdapat sekitar 216 bank nasional yang mengawasi sekitar 8.000 kantor cabang (*Infobank*, Mei 1992), ditambah dengan sekitar 7.700 BPR (termasuk sekitar 2.250 BPR asli, 1.940 lembaga keuangan pedesaan nonbank yang sejak 1988 telah berstatus BPR, 220 Bank Kaya Produksi Desa, atau BKPD dan 200 bank pasar/bank pegawai) serta sekitar 5.300 bank desa (bekas zaman kolonial) yang sebagian besar berada dalam kondisi "tidur". Angka itu masih terus bertambah, misalnya, pada awal 1993 tercatat sekitar 870 BPR yang akan memperoleh lisensi. Data paling akhir menggambarkan pada akhir tahun 1993 jumlah lembaga perbankan di Indonesia telah mencapai 8.570 (*Kompas*, Februari 1994).

Jumlah ini belum termasuk koperasi (LKBB) yang pada 1992 berjumlah sekitar 35.000 buah dengan total anggota sekitar 25 juta orang (lihat Baridjambek, 1992). Sementara itu masih terdapat banyak model kredit informal baik usaha individual seperti rentenir maupun kelompok arisan, atau kredit kelompok yang diusahakan oleh LSM dengan dukungan dana lokal dan/atau internasional.

Apabila konfigurasi lembaga keuangan dikaji secara rinci akan terlihat adanya tumpang tindih yang sangat besar dalam cakupan pelayanan. Selain itu, struktur lembaga keuangan yang ada, seperti terlihat pada butir-butir di bawah ini, lebih menggambarkan fragmentasi birokrasi pemerintahan daripada menggambarkan pangsa pasar yang akan dilayani oleh bank-bank itu sendiri. Walaupun pada dasarnya semua lembaga keuangan berada di bawah pengawasan Bank Indonesia, dari segi hierarki birokrasi lembaga keuangan yang ada dapat dibagi sebagai berikut (lihat skema 2):

1. Jalur Departemen Keuangan melalui BI dan BRI. Kredit dan pendanaan untuk program-program pemerintah yang pendanaannya melalui BI atau modelnya diperkenalkan BI biasanya disalurkan melalui BRI dan unit-unit desanya.
2. Jalur Depkop dan Bukopin. Dana koperasi yang disponsori pemerintah seperti KUD dan dana yang terkait dengan program-program tersebut biasanya disalurkan melalui BUKOPIN yang bernaung di bawah BULOG dan Departemen Koperasi.
3. Jalur Depdagri dan Bank Pembangunan Daerah (BPD). Depdagri, pemda dengan BPD, BKPD di tingkat kabupaten dan BKK di tingkat kecamatan mempunyai jalur sendiri.
4. Jalur nonpemerintah. Swasta atau lembaga nonpemerintah yang bergerak bidang ini, biasanya bergerak melalui BPR atau LSM, baik secara terpisah ataupun dalam perkembangan terakhir akan bekerja sama dalam PHBK.
5. Jalur BAPPENAS. Pelayanan program INPRES Desa Tertinggal melalui aparat pemerintah lokal dengan bantuan dari NGO, swasta dan lembaga pedesaan.

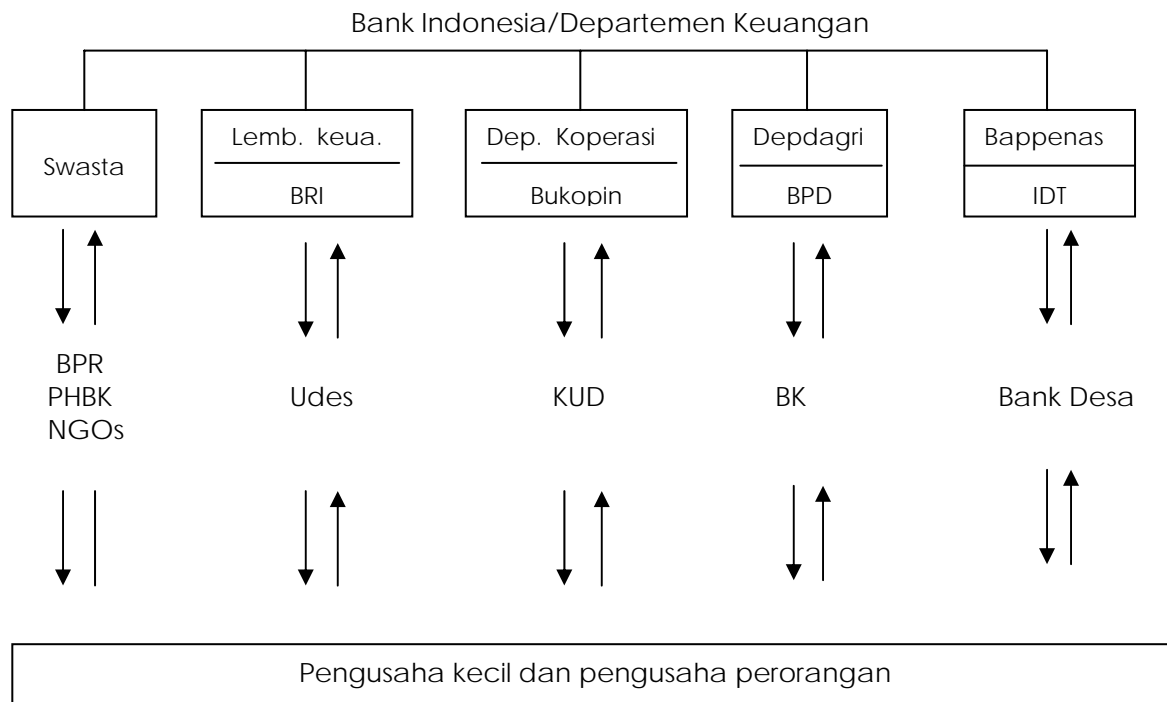
Semua jalur dalam skema 2 mengklaim dirinya sebagai bank yang membantu usaha kecil, tetapi tanpa kejelasan spesialisasinya. Jalur-jalur tersebut memang lebih memperlihatkan jalur-jalur kekuasaan dari birokrasi di atasnya ketimbang tipe kredit yang diberikan atau pangsa pasar yang dilayaninya.

Pada prinsipnya adanya tumpang tindih seperti ini tidak menjadi masalah bagi pengusaha kecil apabila setiap program secara konsisten benar-benar ditujukan untuk melayani mereka dengan pelayanan yang fleksibel dan tidak terfragmentasi oleh birokrasi di atasnya. Banyaknya pilihan pelayanan justru memberikan alternatif yang luas bagi mereka. Sayangnya, persyaratan yang diberikan oleh masing-masing program

belum menunjang usaha kecil untuk memperoleh dana apalagi untuk dapat melakukan pilihan.

Misalnya, adanya persyaratan agunan yang berupa aset tetap yang mudah diperjual belikan (bagi kredit kecil pada umumnya, kredit hanya diberikan sebesar 70% dari nilai barang yang diagunkan), merupakan syarat yang sulit dipenuhi oleh golongan ekonomi lemah, utamanya kalau tidak memiliki tanah atau bangunan -- termasuk juga dari segi simpanan persyaratan seringkali kurang sesuai dengan kebutuhan nasabah. Pilihan mengambil kredit dari rentenir sulit dihindari bila simpanan (di bank) tidak bisa diambil untuk memenuhi kebutuhan yang datang secara tiba-tiba.

Skema 2
Prasarana Perkreditan di Indonesia



Kemampuan Menjangkau Pengusaha Kecil

Seperti telah disebutkan di atas, perbandingan total nilai penyaluran kredit antara kredit besar dan kecil terlihat masih tidak seimbang. Menurut catatan dari BI proporsi kredit pada usaha kecil seluruhnya mencapai sekitar 23% dari jumlah kredit yang disalurkan bank pada 1992 dan mencapai 29% pada 1993. Penting diingat bahwa KUK bisa mencapai jumlah Rp200 juta. Ini berarti KUK dapat melayani usaha kecil/menengah

atau konsumen yang cukup mampu. Pada 1992 jumlah kredit kecil yang disalurkan sebenarnya baru mencapai sekitar Rp4,5 triliun atau sekitar 3%-5% dari seluruh nilai kredit yang disalurkan. Apabila dirinci dari total kredit tersebut sekitar Rp 1,6 triliun merupakan (sisa) KIK/KMKP; sekitar Rp1,6 triliun KUPEDES; kurang lebih Rp250 miliar kredit sejenis BKK; Rp1,1 triliun kredit BPR. Sementara itu program simpanan dari BRI dan BKK mampu melayani berturut-turut 8 juta dan 4,4 juta orang (*Kompas*, Februari 1992 dan *Prospek* 4 Desember 1993).

Jumlah nasabah yang menikmati salah satu di antara jenis-jenis fasilitas keuangan yang disebut di atas dapat diprediksi berdasarkan beberapa asumsi. **Pertama**, berdasarkan jumlah nasabah yang saat ini berjumlah lebih dari 5 juta nasabah, atau sekitar 15-20% dari jumlah angkatan tenaga kerja di Indonesia. **Kedua**, koperasi yang berjumlah 35.000 mempunyai 25 juta anggota. Apabila diasumsikan 1 keluarga terdiri dari 5 orang maka keluarga yang bisa dijangkau sekitar 69% dari total keluarga Indonesia (Baridjambek, 1992). Penting diperhatikan memang penyebaran jumlah nasabah di wilayah Indonesia kurang seimbang sesuai dengan sebaran lembaga keuangan itu sendiri yang sebagian besar bermukim di Kawasan Barat Indonesia.

Dari sudut pandang perbankan ada beberapa faktor yang menjadi penghambat dalam penyaluran kredit kecil, antara lain:

1. Biaya transaksi yang relatif tinggi bagi kredit kecil. Dari hasil evaluasi terhadap UKK-BI prosentase biaya transaksi bagi kredit di bawah Rp.500.000,00 akan meningkat 4 sampai 10 kali lipat dibandingkan kredit antara 5 juta sampai dengan 25 juta rupiah (final report, *Small Credit Monitoring Project*, 1992).
2. Biaya perluasan jaringan perbankan agar bisa terjangkau oleh berbagai usaha kecil di pelosok cukup mahal. Biaya sewa kantor dan *overhead* bisa meningkatkan biaya operasional sekitar 20%.
3. Kekurangpahaman akan cara kerja usaha kecil biasanya dihitung oleh bank sebagai peningkatan risiko. Konsekuensi logis dari asumsi ini kebanyakan bank enggan menyalurkan kreditnya bagi usaha kecil. Di sisi lain kebanyakan aset usaha kecil merupakan aset yang tidak didukung oleh legitimasi berupa surat-surat formal. Dilihat dari sudut pembukuan formal, pembukuan usaha kecil sering tidak terlalu jelas pengaturannya. Hal ini bukan berarti sistem pembukuan informal mencerminkan ketidakmampuan pengusaha dalam mengendalikan usaha tersebut. Beberapa pengusaha kecil telah menjalankan suatu sistem kerja yang berdasarkan mekanisme perputaran uang tunai yang cepat. Sintesis terhadap pola kerja semacam ini, melalui interaksi yang informal, sebetulnya dapat

menghasilkan model pembukuan yang sesuai dengan pola kerja mereka. Masalahnya pola pembukuan seperti itu tidak sama dengan sistem pembukuan yang biasanya diajarkan secara formal. Sebenarnya bila melihat usaha kecil yang sehat perbandingan keuntungan dan modal relatif sangat besar dan perputarannya juga lebih cepat dibandingkan usaha-usaha yang besar. Dengan demikian peluang untuk mendapatkan keuntungan dari pemberian kredit bagi usaha kecil cukup menjanjikan.

4. Usaha kecil membutuhkan pendampingan dalam melakukan ekspansi usahanya. Dalam sistem perkreditan modern idealnya penyaluran dana bank bagi suatu usaha lebih merupakan suatu investasi. Dalam kerangka kerja semacam ini bank berkepentingan secara aktif mendampingi usaha kreditornya. Dalam kasus usaha kecil, lembaga keuangan pemberi kredit turut bertanggung jawab untuk memberikan pendampingan bagi pengembangan (ekspansi) usaha tersebut. Bank yang tidak mampu menilai tingkat kelayakan nasabah kecil bisa bekerjasama dengan lembaga profesional lain untuk melakukan hal ini. Tetapi di sini muncul pertanyaan, apakah bank masih bisa memperoleh keuntungan jika turut bertanggungjawab dalam pendampingan? Margin bunga (*spread*) yang diberlakukan bagi usaha kecil saat ini sangat besar. Jika bank bisa melakukan efisiensi dengan baik, margin ini dapat digunakan sebagai biaya pendampingan. Pada dasarnya margin bunga yang besar masih bisa ditanggung usaha kecil asalkan pelayanan kredit disertai bantuan yang terintegrasi dengan penanganan persoalan permasalahannya. Usaha kecil umumnya membutuhkan modal kerja yang dapat disediakan dalam waktu cepat dan memberikan margin keuntungan yang relatif besar. Pendampingan yang diarahkan untuk mendorong terbentuknya usaha yang sehat di lain pihak justru akan mengurangi biaya bank melalui pengurangan risiko kredit macet.

Kondisi di atas menyebabkan biaya pemberian kredit kepada usaha kecil menjadi besar. Selisih antara bunga pinjaman dan pengembalian (*spread*) berkisar 30-180%. *_Spread_* yang wajar pada saat ini seharusnya hanya berkisar 5-10%. Masalah selisih bunga yang tinggi ini tidak hanya terjadi pada kredit kecil tetapi juga kredit-kredit yang besar, walaupun pada kredit kecil tentunya jauh lebih ekstrem. Angka ini menggambarkan lembaga perbankan kita masih belum efisien. Perbankan di Indonesia belum benar-benar menjadi bisnis keuangan tetapi lebih menyerupai makelar penyaluran dana.

Pada intinya perbaikan sistem perkreditan perlu ditempuh melalui pengadaan pelayanan pendampingan yang profesional serta pemberian kredit yang terintegrasi dengan intervensi lain untuk mengatasi faktor-faktor penghambat pengembangan usaha kecil itu sendiri. Faktor penghambat itu, di antaranya, adalah rantai pemasaran. Untuk mengatasi biaya administrasi dan risiko, muncul pemikiran untuk membuat sistem kredit kelompok dengan risiko macet ditanggung secara berkelompok ("tanggung renteng").

Alternatif Pelayanan Kredit

Keberhasilan KUPEDES dalam beberapa segi patut untuk dijadikan pelajaran. BRI mempunyai jaringan kerja yang sangat ekstensif. Penilaian kelayakan kredit KUPEDES disusun dengan jelas dengan memasukan berbagai aspek usaha kecil. Prestasi cabang BRI dinilai berdasarkan profesionalisme mereka dalam melakukan pelayanan Kupedes dan Simpedes. Saat ini BRI bahkan melakukan perluasan jaringan melalui perantara yang diseleksi dari nasabah mereka yang dinilai berhasil. Sistem ini akan mengurangi biaya perluasan jaringan BRI. Bahayanya, ada kemungkinan perantara ini akan berlaku seperti rentenir; mereka memberlakukan bunga yang tinggi karena margin bunga boleh ditentukan sendiri oleh perantara sebagai insentif.

Alternatif lain yang telah diujicobakan oleh BRI sejak 1991 adalah menghidupkan kembali sebagian dari bank desa dan lumbung desa (BKD). Pelayanan yang diberikan BRI meliputi penyediaan modal dasar (*seed money*), menyempurnakan sistem administrasi, dan menciptakan suatu program simpanan. Belum jelas apakah status BKD akan menjadi kantor (unit) desa dari BRI, sebagai BPR, atau tetap sebagai lembaga pedesaan. Perkembangan inisiatif itu menjadi titik perhatian untuk penelitian lanjutan.

Keberhasilan KUPEDES terutama terletak pada jaringan yang sangat luas, monitoring atas penilaian kredit dan prestasi cabang dalam pemberian kredit yang ketat serta sistem pinjaman yang tanpa subsidi sehingga kelanggengannya terjamin. Namun demikian, keberhasilan KUPEDES dalam meraih lapisan bawah masih terbatas. Hal ini karena KUPEDES memang tidak menargetkan segmen yang demikian. Tingkat keberhasilan Kupedes dalam mendorong perkembangan usaha kecil juga belum jelas karena proporsi kredit bagi usaha industri/kerajinan serta proporsi nasabah perempuan masih kecil (UNIDO, dikutip dalam Indoconsult, 1993).

Selain itu ada beberapa uji-coba sistem kredit, dalam skala yang jauh lebih kecil, yang menarik untuk disimak. Program PHBK atau sistem kredit melalui LSM berhasil menjembatani kekurangan pemahaman bank mengenai nasabah golongan ekonomi lemah. Sayangnya, karena efisiensi dan profesionalismenya masih terbatas, kelanggengan PHBK masih diragukan; margin bungapun masih relatif tinggi. Dari pengamatan lapangan terhadap pelaksanaan PPHBK didapatkan gambaran bahwa tingkat bunga yang ditanggung oleh pengusaha kecil bisa sampai 45-65% per tahun (Thamrin, 1993).

Pemanfaatan kedekatan hubungan dengan usaha nasabahnya juga banyak dilakukan oleh BPR di daerah pinggiran kota. Bentuk hubungan itu dibangun melalui proses interaksi yang intensif. Dalam hal ini mekanisme monitoring dilakukan sampai tingkat rumah atau kios nasabah secara satu persatu. Sayangnya, margin bunga yang diambil juga masih sangat tinggi dan pelayanan pendampingan masih terbatas -- hanya berasal dari LSM. Di sisi lain, profesionalisme perbankan pada kebanyakan LSM masih lemah dibandingkan BRI.

Replikasi model Grameen Bank juga dilakukan di Indonesia yang dituangkan dalam program Karya Usaha Mandiri (KUM) dalam bentuk kredit kelompok yang sangat kecil. Kredit ini terlihat mempunyai harapan dapat membantu kegiatan ekonomi berskala rumah tangga khususnya yang dikelola oleh perempuan di pedesaan. Untuk skala usaha yang produktif kredit ini masih terlalu kecil. Berdasarkan pengalaman KUM, mekanisme tanggung renteng dalam kredit berkelompok dapat meningkatkan kedisiplinan kreditor dalam hal pengembalian pinjaman. Selain itu pengawasan dilaksanakan melalui kontrol sosial dengan memanfaatkan "budaya malu". Model ini lebih dapat dijangkau oleh lapisan bawah karena tidak mensyaratkan adanya agunan.

Berdasarkan asumsi-asumsi tersebut replikasi Grameen Bank mulai dipromosikan oleh Depkop, PPK dan Himpunan Pengusaha Lemah Indonesia (HIPLI) untuk dikembangkan secara luas (*Kompas*, 23 Maret 1994). Persoalannya, dalam model kelompok semacam ini sulit sekali untuk menilai kelayakan usaha. Selain itu kelangsungan dalam jangka panjang juga masih perlu diuji karena masih ada unsur subsidi dalam biaya *overhead* (lihat juga Mann, Grindle dan Shipton, 1989). Pada situasi yang lain, juga belum terlalu jelas sampai seberapa jauh situasi di Indonesia mirip dengan negara asal modal Grameen Bank (Bangladesh). Menurut Ghate (1993), replikasi model Grameen Bank membutuhkan tiga persyaratan, yakni (1) tingkat kepadatan penduduk miskin sangat tinggi; (2) perempuan

sangat berperan aktif dalam ekonomi rumah tangga dan (3) lingkungan kelembagaan yang padat dengan LSM.

Percobaan kredit kelompok yang lain dikembangkan oleh BUKOPIN bekerjasama dengan Rabo Bank Belanda. Kredit ini disalurkan melalui KUD mandiri. Adanya kelompok, sistem tanggung renteng dan penyaluran yang sangat memperhatikan kebutuhan pengusaha berhasil mengurangi masalah risiko kemacetan. Tetapi, mengingat biaya administrasinya sepenuhnya diperhitungkan dalam biaya kredit, kelangsungan usaha ini masih dipertanyakan. Selain itu, asumsi sistem ini akan menguntungkan semua anggota kelompok tidak selalu benar. Ada kemungkinan bahwa sistem ini hanya menguntungkan ketua kelompok. Pada kasus tertentu kredit ini berhasil menguntungkan usaha milik koordinator kelompok, tapi merugikan usaha/buruh *makloon* yang berada di bawahnya.

Contoh kasus lain ialah kasus kredit kelompok mesin jahit. Dana yang ada dipinjam anggota yang menjadi buruh *makloon* untuk membeli mesin jahit. Sebelum ada kredit, mesin jahit disediakan oleh bandar secara cuma-cuma. Pemilikan mesin oleh pekerja tidak memberikan tambahan penghasilan bahkan cenderung merugikan. Biaya produksi yang dibayar oleh bandar sama seperti pada waktu mesin jahit masih dipinjamkan oleh bandar. Dalam kasus seperti ini nilai tambah dari investasi kredit yang dibebankan pada industri rumahan pada umumnya lebih dinikmati usaha kecil yang berperan sebagai bandar bukan untuk memperkuat pekerja *makloon* tersebut. Alternatif untuk menggunakan mesin tersebut untuk kepentingan lain juga sangat terbatas.

Program Peduli yang dilakukan Bank International Indonesia (BII) mencoba melakukan pendekatan integratif dengan menciptakan koperasi dan pemberian kredit dari bank formal untuk memotong jaringan usaha daur ulang yang ada. Contoh ini memperlihatkan bahwa pendekatan integratif tanpa pengetahuan yang memadai mengenai medan dan masalah dalam sistem jaringan yang ada juga tidak dapat berhasil.

Rantai industri daur ulang berawal dari pemulung diikuti dengan serangkaian usaha, antara lain lapak, bandar, pemasok dan berakhir pada industri formal yang cukup besar. Industri daur ulang ini meliputi berbagai komoditi, seperti plastik, kertas dan lain-lain. Program Peduli-BII dimulai dengan memfokuskan diri pada industri kertas. Dari pengamatan selintas, apabila jarak antara lapak dan pembeli akhir (pabrik) dapat diperpendek maka penghasilan pemulung dapat ditingkatkan. Berdasarkan pemikiran ini, didirikan koperasi lapak dan pemulung sebagai pengganti rantai-rantai

perantara yang ada. Koperasi mendapat pinjaman dana yang dibutuhkan dari BII dengan bunga komersial. Dana ini dibutuhkan untuk pengadaan bahan yang diperlukan karena mekanisme pembayaran pabrik baru diterima 2-3 bulan kemudian. Penjamin kredit dalam hal ini adalah pabrik, karena dana yang dijamin oleh kredit tersebut ada di tangan pabrik.

Sistem ini ternyata tidak berjalan karena tidak disukai oleh lapak. Hal ini berkenaan dengan mekanisme administratif yang dianggap tidak kondusif, yakni, setelah dipotong biaya administrasi dan biaya lainnya, sistem ini hanya memberikan nilai keuntungan yang sedikit lebih tinggi dibandingkan dengan sistem yang lama. Tetapi di sisi lain, sistem baru ini menimbulkan ketergantungan baru kepada pabrik sebagai penjamin. Dulu memang ada ketergantungan pada perantara/pemasok, namun dalam posisi tukar yang lebih berimbang. Pemasok, karena persaingan yang tinggi antar-sesamanya, sangat membutuhkan kestabilan pasokan dari lapak. Bahkan pada sistem lama, karena ketergantungan pemasok pada lapak yang juga besar, dimungkinkan bagi lapak untuk meminjam uang tanpa bunga dari pemasok untuk keperluan modal kerja -- atau bahkan untuk keperluan rumah tangga lapaknya. Pinjaman seperti ini memperkuat keterikatan lapak ke pemasok, tetapi tidak sampai terjadi dominasi, karena apabila harga tidak memadai, lapak tetap dapat menjual ke pemasok lain. Sedangkan pinjaman rumah tangga seperti ini tidak dapat diberikan bank tanpa jaminan yang memadai.

Dari uraian di atas terlihat bahwa mekanisme pengadaan dana bagi usaha kecil sudah berjalan baik dan menjanjikan keuntungan. Meskipun demikian masih ada beberapa kekurangan untuk dapat diterapkan secara luas dan lebih efektif. Untuk itu masih dibutuhkan beberapa hal berikut:

1. Profesionalisme yang lebih baik.
2. *Accountability* yang mendukung kelanggengan sistem ini.
3. Pengenalan dan pemahaman yang lebih baik mengenai dinamika usaha kecil itu sendiri.
4. Pendampingan agar pemberian kredit dapat terintegrasi dengan aspek usaha yang lain terutama aspek pemasaran.
5. Perlu adanya upaya bersama dari LSM serta institusi lain yang memberikan kredit kecil ini untuk menggalang sumber dana. Dana tersebut, antara lain, dapat diperoleh dari dana 5% keuntungan BUMN, dana kredit likuiditas bagi usaha kecil dan dana tabungan serta sumbangan yang sudah banyak dikumpulkan oleh masyarakat (zakat) Islam sebagaimana dana yang ada di bank Muamalat. Dana-dana ini perlu dipikirkan penyalurannya agar dapat digunakan secara efektif dan efisien.

Sejajar dengan di atas, Patten dan Rosengard (1991) menyebutkan beberapa hal yang diangkat dari program KUPEDES dan BKK yang mungkin bisa dipertimbangkan dalam membenahi lembaga- lembaga keuangan, yakni: (1) adanya kesadaran beban biaya - manfaat (*cost-benefit*) berdasarkan prinsip *profit centre*. Berdasarkan prinsip kemandirian, unit yang mengalami kerugian akan ditutup; (2) pola pelajaran sedang berkembang; (3) sistem pendidikan dilakukan berulang-ulang dan (4) akuntabilitas. Kedua penulis (lihat juga Schmit, 1991; Adams dan Von Pischke 1992) juga mempertanyakan sampai berapa jauh pengalaman ini bisa dipakai secara umum. Mungkin saja bisa, tetapi harus diperhatikan beberapa faktor yang mungkin tidak ada di lain negeri, seperti (a) kepadatan penduduk; (b) dinamika ekonomi dalam konteks deregulasi; (c) komitmen dari pimpinan dan staf untuk mempertahankan posisi lembaganya (*survival*); (d) kontinuitas dalam pelayanan nasabah sebagai alat untuk meningkatkan disiplin pembayaran kembali; (e) komitmen dan dorongan dari pemerintah dan badan donor luar negeri.

Berdasarkan pembahasan di atas juga dapat diambil beberapa kesimpulan strategis. **Pertama**, dengan jumlah nasabah yang menikmati kredit sekitar lima juta orang muncul kesan bahwa penyaluran kredit kepada usaha kecil sudah jenuh, tetapi belum efisien dan efektif. Efisiensi masih dapat ditingkatkan dengan menurunkan biaya transaksi dan biaya operasional. Keterbatasan (efektivitas) akses bagi pengusaha kecil disebabkan fragmentasi prasarana keuangan. Hal ini mengakibatkan mereka tidak bisa memilih secara bebas alternatif yang mereka inginkan.

Kedua, industri kecil dan kerajinan serta kelompok nasabah perempuan tetap diabaikan. Memang benar dalam program KUPEDES dan BKK proporsi nasabah perempuan sudah mencapai berturut-turut 25 dan 75% dari total nasabah, tetapi sebagian besar mereka bergerak dalam perdagangan. Sedangkan **ketiga**, sebagian dari pengusaha kecil (baik laki-laki maupun perempuan) telah bergerak dalam jaringan usaha atau kelompok mandiri yang sudah bisa memenuhi kebutuhan akan modal secara efisien dan efektif. Sebenarnya jenis pelayanan seperti arisan atau *rotating savings association* (ROSCA), dari segi transaksi, pada prinsipnya tidak berbeda dari pola transaksi lembaga keuangan, hanya tidak tertulis secara legal. Apalagi jenis kelompok seperti itu mempunyai beberapa keunggulan dari segi informasi tentang usaha, saling percaya antaranggota, persyaratan berpartisipasi, serta disiplin pengembalian uang,

yang mungkin tidak pernah bisa dicapai oleh lembaga keuangan resmi (Adams, 1992 dan Von Pischke, 1992).

Keempat, kebutuhan kredit bukan masalah utama yang dihadapi usaha kecil, tetapi akses kepada pasarlah akhirnya yang akan menentukan kemampuan perkembangan mereka sebagaimana terlihat dalam teks berikut.

Peningkatan Sumber Daya Manusia

Peningkatan sumber daya manusia melalui pelatihan sudah ada di Indonesia sejak tahun 1960-an dan sudah dilakukan secara ekstensif. Di sektor pertanian, misalnya, penyuluhan sudah lama dilakukan dengan cukup berhasil. Dampak dari pelatihan dan penyuluhan di sektor pertanian ini cukup positif dan meluas. Akan tetapi, dampak dari program-program pelatihan bagi pengembangan usaha kecil secara keseluruhan masih sangat terbatas. Pada umumnya keberhasilan yang ada bersumber pada potensi individual dan dampaknya secara makro belum terasa.

Pada keadaan lain, program pelatihan yang berkaitan dengan usaha kecil sudah dilakukan oleh berbagai departemen pemerintahan maupun lembaga swasta dan lembaga-lembaga pendampingan masyarakat non-pemerintah. Khusus di sektor industri pelatihan dilakukan, antara lain, oleh Departemen Tenaga Kerja dan Departemen Perindustrian. Sejak 1980-an banyak prasarana pelatihan muncul, misalnya Balai Latihan Kerja DEPNAKER, BIPIK/UPT/LIK dari DEPERIN, KADIN, atau lembaga-lembaga khusus, seperti IPPM, Direktorat Pendidikan Masyarakat dari DEPDIKBUD, program PKK, BKKBN dan juga lembaga-lembaga non pemerintah lain, baik yang bertujuan sosial maupun kursus-kursus komersial.

Program-program pelatihan yang terkait dengan peningkatan sumber daya manusia bagi penunjang usaha kecil ada yang dilakukan secara spesifik dan langsung terkait dengan usaha kecil tersebut. Di samping itu, ada pula pelatihan yang bersifat umum yang pengaruhnya lebih terasa melalui peningkatan kemampuan masyarakat dalam kewiraswastaan dan kemampuan teknis yang menunjang usaha kecil.

Program Pelatihan Pemerintah

Program pelatihan yang dilakukan pemerintah terdapat pada berbagai program dalam beberapa Departemen tertentu. Walaupun pada saat ini sering didengungkan oleh pemerintah pentingnya pembangunan yang menekankan peningkatan sumber daya manusia dan pada bantuan bagi golongan ekonomi lemah, nyataannya sampai saat ini pelatihan dan penyuluhan yang dilakukan oleh pemerintah masih terfragmentasi dalam program yang terpisah-pisah tanpa ada strategi dan koordinasi yang jelas. Upaya untuk mengevaluasi hasil-hasil pelatihan yang sudah ada selama ini melalui umpan balik usaha kecil dan kepentingan dari usaha itu sendiri hampir tidak ada.

Dalam hubungan di atas, sebagai contoh, peningkatan SDM bagi buruh dan pengusaha kecil yang dilakukan oleh Departemen Pendidikan dan Kebudayaan (Depdikbud) dalam menghadapi Pembangunan Jangka Panjang Tahap II ini (PJP II). Program dilakukan melalui dua program utama, **pertama** melalui pendidikan dasar yang akan diperpanjang menjadi sembilan tahun dan dilengkapi dengan pendidikan magang pada industri serta usaha swasta. Sampai saat ini yang akan diupayakan adalah permagangan pada usaha formal yang mapan. Pendidikan magang ini akan dilakukan oleh usaha swasta, termasuk penentuan materi yang akan diberikan dalam pelatihan. Upaya ini dilakukan agar angkatan kerja yang akan muncul di masa mendatang dapat dipersiapkan selama sembilan tahun dan sudah sesuai dengan kebutuhan pasar tenaga kerja. Kesesuaian ini diharapkan terjadi karena materi permagangan yang diberikan sudah dilakukan langsung oleh dunia usaha yang kelak akan menyerap tenaga kerja tersebut.

Namun bagaimana upaya ini secara rinci akan dilakukan, masih belum jelas. Di sini, misalnya, bagaimana program magang ini tidak hanya dimanfaatkan oleh usaha swasta untuk mendapatkan buruh murah. Sebaliknya, bagaimana menarik minat usaha swasta untuk mau melakukan program magang secara serius demi peningkatan SDM, masih merupakan tanda tanya. Jumlah angkatan kerja yang berpendidikan setingkat SMTP yang sangat besar dan orientasi usaha yang pada umumnya masih berjangka pendek merupakan kendala utama untuk mewujudkan

permagangan bagi program pendidikan dasar di atas. Apabila program ini dapat direncanakan secara matang dan terinci perlu dipikirkan kemungkinan magang tidak hanya pada usaha-usaha formal yang mapan. Seperti telah diutarakan pada bab sebelumnya sebagian besar angkatan kerja masih akan terserap pada sektor usaha kecil. Di sisi lain, dalam pendidikan dasar sendiri akan terdapat murid dengan beragam strata sosial, ekonomi dan kemampuan berkembang. Melihat hal itu sebaiknya program permagangan juga melibatkan usaha-usaha kecil. Hal ini juga akan mendorong makin banyak terjadi dialog dua pihak antara program pemerintah para pengusaha kecil.

Program pelatihan dan penyuluhan lain yang diselenggarakan oleh Depdikbud dilaksanakan melalui program pendidikan masyarakat (DIKMAS). Program pelatihan DIKMAS yang tertuju pada usaha kecil umumnya berupa pelatihan ketrampilan yang dilakukan pada tingkat kelurahan bekerjasama dengan Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD) dan PKK. Secara umum program ini belum berhasil melakukan perubahan yang berarti, walaupun dalam kasus-kasus tertentu terdapat program-program yang berhasil memajukan perekonomian pada tingkat desa melalui program-program kewiraswastaan. Keberhasilan ini masih tergantung pada potensi dan kreativitas individu pelaksana serta pihak yang dibantu bukan programnya secara keseluruhan.

Departemen Perdagangan tidak secara khusus menyelenggarakan pelatihan bagi usaha kecil, sedangkan Kompartemen Kadin secara insidental melakukan penyuluhan bagi usaha kecil. Sementara itu Departemen Perindustrian banyak melakukan bimbingan dan pelatihan teknis yang umumnya terkait dengan program-program tertentu, antara lain pengembangan sentra industri kecil, program bapak angkat serta proyek-proyek pengembangan usaha kecil lainnya yang banyak jumlahnya dan beragam -- termasuk program intersektoral seperti UPPKA, P2WKSS dan lain-lain. Departemen Tenaga kerja mempunyai berbagai jenis Balai Latihan Kerja (BLK) namun tidak secara langsung terkait dengan usaha kecil, bahkan lebih berorientasi kepada penyediaan tenaga kerja bagi industri sedang dan besar modern. BLK ini juga sering hanya tertuju bagi lulusan SMTA. Departemen Sosial sampai saat ini lebih banyak mengkhususkan diri pada pelatihan yang tertuju pada usaha kecil, atau usaha informal, namun sejauh ini hasilnya juga belum terlihat jelas.

Terbatasnya evaluasi dan umpan balik dari usaha kecil itu sendiri menyebabkan pelatihan ini belum dapat berfungsi secara efektif. Banyak pelatihan yang diselenggarakan oleh suatu departemen dilakukan lebih

untuk kepentingan pelaksanaan program departemen itu sendiri dari pada secara sungguh-sungguh mencoba mempelajari kebutuhan dari kelompok sasaran pelatihan. Pelatihan yang dilakukan pemerintah juga belum ada yang mampu berkembang menjadi institusi pelatihan yang mandiri secara profesional dan finansial.

Program Pelatihan Swasta dan Nonpemerintah

Sejajar dengan gambaran sebelumnya, program pelatihan bagi usaha kecil dilakukan juga oleh lembaga-lembaga pendidikan swasta. Ada yang dilakukan oleh lembaga pendidikan yang cukup besar seperti IPPM yang secara langsung bertujuan turut membantu pengembangan usaha kecil dengan biayai oleh sponsor maupun biaya sendiri melalui mekanisme subsidi silang dari program pelatihan lain yang banyak menghasilkan dana. Kekuatan dari program pelatihan yang dilakukan oleh lembaga semacam IPPM terletak pada penyelenggaraannya dilakukan secara cukup profesional. Namun, dalam hal ini masih dijumpai kekurangan pada metoda dan materi pelatihan yang sering masih terpaku pada metoda pelatihan formal -- hanya diubah fokusnya. Akibatnya manfaat praktis seringkali tidak langsung dapat dirasakan.

Berbagai kursus teknik, seperti montir, komputer, radio dan lain-lain, yang dilakukan secara sederhana oleh berbagai institusi pendidikan berskala kecil juga mempunyai peran yang berarti bagi pengembangan kewiraswastaan usaha kecil. Banyak lulusan kursus-kursus semacam ini yang kemudian berhasil menciptakan usaha (kecil) baru. Demikian pula lulusan dari kursus-kursus komputer yang banyak berkembang terutama di perkotaan dewasa ini, berhasil menciptakan kesempatan kerja minimal bagi dirinya sendiri. Bentuk-bentuk kesempatan kerja yang tercipta tersebut, antara lain, pelayanan jasa pengetikan naskah yang dilakukan secara informal. Seperti halnya dinamika industri kecil, kursus-kursus semacam ini hanya efektif dalam batas waktu tertentu, kemudian akan mencapai kejenuhan mengingat terus bertambahnya pencari kerja yang memanfaatkan keterampilan ini untuk memperoleh penghasilan. Kelebihan pelatihan seperti ini materi dan metode terus dikembangkan disesuaikan dengan tuntutan kebutuhan pasar kerja. Selain itu secara umum lembaga pelatihan yang dikelola oleh swasta umumnya memiliki kemampuan finansial sehingga mampu bertahan dalam waktu yang cukup lama.

Pada keadaan lain, pelatihan-pelatihan yang dikembangkan oleh lembaga-lembaga swadaya masyarakat (LSM) banyak dilakukan dalam bentuk paket-paket pelatihan khusus dan atau dalam rangka penguatan

(*empowerment*) basis sosial ekonomi kelompok sasarannya. Kedekatan hubungan sosial LSM dengan kelompok sasarannya _ _serta pemahaman mereka akan dinamika persoalan usaha kecil menyebabkan pelatihan-pelatihan semacam ini berpotensi besar untuk mendorong perkembangan sektor ini. Akan tetapi, orientasi kegiatan yang bertujuan majemuk (sosial, ekonomi dan politis) serta rendahnya tingkat kemampuan dan pengetahuan (pemasaran dan kewirausahaan) tenaga pelatih yang ada dalam LSM menyebabkan pelatihan kurang efektif. Banyak pelatihan LSM yang terjebak ke dalam pola pelatihan formal, selain juga kurikulum dibangun tanpa memperhatikan kompleksitas dan keragaman kelompok sasaran.

Menurut Fluitman (ILO, 1989) ada perbedaan karakteristik yang mencolok antara pelatihan untuk usaha informal (usaha kecil) pelatihan formal umumnya (lihat juga, Levitsky, 1993). Perbedaan-perbedaan itu, antara lain:

Ciri-ciri pelatihan formal

- Materi pelatihan terdefinisi secara Khusus
- Dilakukan untuk mendapatkan pekerjaan atau pekerjaan yg lebih baik
- Murid datang ke tempat latihan
- Pelatihan dilakukan di kelas (di luar pekerjaan)
- Instruktur hanya melakukan supervise
- Pelatihan dilakukan berdasarkan teori
- Komunikasi terutama melalui tulisan
- Pendekatan buku rujukan (textbook)
- Sistematis dan baku
- Waktu tetap dan relatif panjang
- Ada kurikulum standar
- Pelatuhnya profesional
- Pelatih berasal dari luar lingkungan peserta
- Pelatihan merupakan suatu upaya yang berdiri sendiri
- Biaya per orang tinggi tapi dirasakan relatif murah bagi peserta
- Fasilitas mencukupi

Ciri-ciri pelatihan untuk usaha kecil:

- Materi pelatihan terdefinisi secara lebih meluas
- Dilakukan untuk meningkatkan kemampuan usaha
- Pelatih datang ke muridnya
- Dilakukan di tempat kerja/usaha yang dilatih
- Instruktur turut terlibat langsung
- Dilakukan berdasarkan pengetahuan praktis
- Komunikasi terutama melalui visual/ccontoh
- Pendekatan paket pengetahuan
- Fleksibel
- Sesuai kemampuan dan prestasi serta umumnya dilakukan dalam waktu pendek
- Disesuaikan dengan kemampuan dan masalah individual
- Pelatih umumnya seorang praktisi.
- Pelatih sebaiknya orang dari lingkungan yg sama atau mengenal lingkungan tsb. dengan baik
- Pelatihan merupakan bagian dari upaya bantuan usaha secara keseluruhan
- Biaya per orang rendah tapi dirasakan mahal bagi peserta
- Fasilitas sederhana

Melihat uraian di atas ada beberapa kelemahan dan beberapa butir pemikiran yang perlu diperhatikan dalam program pelatihan, yakni:

1. Penyelenggara pelatihan perlu mempelajari terlebih dahulu kekuatan dan kelemahan usaha kelompok sasaran serta bentuk-bentuk intervensi yang diperlukan untuk meningkatkan daya saing. Seringkali pelatihan diberikan dengan tujuan yang sangat umum, misalnya peningkatan kemampuan teknis produksi dan administrasi yang dibutuhkan oleh pengusaha kecil. Tujuan ini dititikberatkan pada kemampuan usaha formal sebagai acuannya. Sejalan dengan tujuan tersebut, seringkali materi pelatihan yang diberikan merupakan prosedur untuk merubah suatu usaha dapat menjadi formal. Padahal, tidak dapat dipastikan bahwa formalisasi akan lebih menguntungkan usaha kecil. Selain itu, hambatan formalisasi usaha kecil tidak hanya disebabkan oleh ketidaktahuan mereka terhadap prosedur, tetapi seringkali justru karena kesulitan birokrasi perijinan. Hal yang serupa juga muncul pada akses terhadap kredit. Dalam hal ini, belum tentu kredit merupakan kunci perkembangan usaha dan belum tentu ketidaktahuan akan prosedur menjadi penghambat usaha kecil untuk mengakses kredit.
2. Seringkali pelatihan juga memberikan pengetahuan "teknologi tepat guna" yang ternyata diciptakan secara terisolasi dari problem-problem praktis yang dihadapi kelompok sasaran. Padahal teknologi atau manajemen yang benar-benar tepat guna hanya bisa diciptakan melalui pergulatan dan pemahaman serta pengembangan potensi dari masalah-masalah sehari-hari yang dihadapi usaha kecil yang bersangkutan. Perlu diingat bahwa usaha kecil itu sendiri sangat beragam (lihat heterogenitas yang dipaparkan sebelumnya). Masing-masing jenis usaha mempunyai karakter tersendiri yang sangat mempengaruhi pola manajemen, penggunaan teknologi, strategi pemasaran usaha dan lain-lain. Pelatihan yang dilakukan seringkali kurang memperhatikan keragaman dan dinamika dari sektor usaha kecil ini. Memang dibutuhkan pengetahuan yang berlaku umum mengenai tantangan yang dihadapi usaha ini. Namun di lain pihak, sangat perlu disadari bahwa setiap strata, wilayah, dan subsektor usaha ini mempunyai tantangan tersendiri yang tidak bisa dipecahkan dengan

injeksi pengetahuan yang disamaratakan. Paling sedikit fasilitas latihan dengan tegas perlu membedakan antara (1) jenis usaha yang berada dalam kondisi *survival*, (2) usaha yang mengarah pada konsolidasi dalam kondisi yang kurang pasti, serta (3) latihan buat mendorong ekspansi dan inovasi (Harper, 1992).

3. Kebanyakan pelatihan masih dilakukan secara sambil lalu. Profesionalisme untuk mendorong terciptanya kelanggengan dalam pembiayaan, mekanisme evaluasi oleh peserta, akumulasi pengetahuan, pendekatan yang fleksibel dan multidisiplin serta terintegrasi dengan kelompok sasaran masih sangat lemah.
4. Pelatihan sering dilakukan tanpa didasarkan pada tingkat pengetahuan dasar yang dimiliki para peserta pelatihan. Pelatihan yang berorientasi pada teori dan buku-buku teks sering sulit dicerna dan tidak praktis. Oleh karena itu, pelatihan perlu diorientasikan pada penyelesaian atau pemecahan langsung persoalan nyata di lapangan dengan contoh-contoh konkret secara visual. Dalam hal ini sistem *on the job training* dan magang (*apprentiship*) merupakan pemecahan yang baik.
5. Adanya banyak pelatihan yang, di satu sisi, perlu dikoordinasikan satu sama lain dan dilandaskan pada strategi yang jelas agar dapat berjalan secara efektif tanpa tumpang tindih. Sedangkan di lain pihak, diperlukan keluwesan dan kebebasan agar kepentingan lapis bawah yang heterogen dapat terakomodasi. Strategi dan perencanaan yang efektif diperlukan mengingat peningkatan SDM merupakan faktor penentu perkembangan di masa depan.
6. Ide pengembangan pendidikan dasar 9 tahun dengan memasukkan komponen permagangan yang efektif di dalamnya merupakan suatu titik tolak yang baik. Apabila hal ini dilakukan juga dengan melibatkan usaha-usaha kecil yang potensial, direncanakan secara seksama dengan mempelajari masukan dari bawah serta dilakukan dengan melibatkan berbagai potensi yang sudah ada, seperti lembaga pendidikan swasta dan LSM, maka dampaknya dapat dirasakan secara luas. Untuk itu perlu adanya alokasi sumber daya yang lebih besar dan efektif mengingat keuntungan secara sosial yang diciptakan oleh sistem ini akan sangat berarti.
7. Pelatihan sebaiknya tidak dilakukan secara eksklusif, tetapi terkait dengan pengembangan usaha secara keseluruhan dan dengan penciptaan lingkungan eksternal yang lebih mendukung. Seperti sudah disinggung juga sebelumnya, intervensi yang dibutuhkan bagi usaha kecil biasanya merupakan kombinasi dari beberapa komponen utama suatu usaha, seperti modal, lokasi usaha, lingkungan usaha, kemampuan tenaga kerja dan strategi pemasaran.

Aglomerasi Usaha

Aglomerasi usaha kecil pada prinsipnya akan menguntungkan karena beberapa faktor. **Pertama**, aglomerasi membuka peluang bagi diciptakannya prasarana, seperti saluran-saluran, pengadaan listrik, sistem pengolahan limbah dan lain-lain secara efisien. **Kedua**, aglomerasi menciptakan kemungkinan terjadinya akumulasi sumber daya serta interaksi yang intensif antarpengusaha kecil, baik dalam bentuk persaingan maupun saling keterkaitan. Interaksi semacam ini dapat meningkatkan produktivitas sumber daya tersebut. **Ketiga**, aglomerasi bagi usaha perdagangan menguntungkan karena dapat menjadi suatu pusat perhatian yang dapat menawarkan keanekaragaman dan pilihan produk. Dalam hal ini, faktor perluasan ruang serta upaya-upaya untuk meraih pasar sangat penting bagi usaha-usaha yang berkonsentrasi (**cluster**) akibat terjadinya proses pertukaran informasi dan persaingan dalam hal kualitas dan harga.

Berlawanan dengan hal di atas, konsentrasi juga bisa mengakibatkan semakin berkembangnya fenomena tiru-meniru dan persaingan yang cenderung mengarah pada iklim yang tidak sehat. Iklim usaha yang demikian dapat terjadi jika para pengusaha dipermainkan pihak luar. Pertanyaannya adalah seberapa jauh persaingan dan kerjasama di antara pengusaha dalam suatu kelompok tertentu bisa dikelola para pengusaha kecil, sehingga iklim usaha yang merugikan dapat dicegah atau bahkan dapat memunculkan iklim usaha yang kondusif?

Aglomerasi yang merupakan suatu pengelompokan spasial juga dapat mendorong terbentuknya pengelompokan yang fungsional, seperti pembentukan koperasi atau asosiasi usaha secara sektoral (lihat uraian tentang kebersamaan dan kekerabatan). Kebijakan pembentukan aglomerasi oleh pemerintah di Indonesia dikenal dalam bentuk pengadaan sentra-sentra perdagangan atau industri kecil. Kadang-kadang, bersamaan dengan itu, didorong juga pembentukan lembaga koperasi.

Selain aglomerasi yang diprogramkan, ada pula aglomerasi spontan. Bersamaan itu tidak jarang ada pengakuan dari pemerintah lokal yang bersifat sementara -- dan dengan ketidakpastian tentang kelanjutan aglomerasi seperti itu. Biasanya interaksi antara perwakilan aglomerasi spontan pemerintah lokal belum berjalan secara teratur dan lebih cenderung berpotensi menimbulkan konflik daripada negosiasi dan arbitase.

Aglomerasi Resmi

Sentra yang terjadi selama ini ada yang diciptakan pemerintah ada pula yang terjadi dengan sendirinya. Kebanyakan sentra-sentra hasil bentukan gagal berkembang, walaupun kadang-kadang pada perjalanannya kemudian tempat tersebut digunakan oleh usaha-usaha kecil lain yang lambat laun juga berkembang. Pada perkembangan terakhir, pemerintah berusaha agar sentra dapat menjadi suatu kawasan industri kecil yang berorientasi ekspor mengikuti pola kawasan industri berikat yang sudah ada.

Kegagalan sentra yang diciptakan pemerintah terjadi karena seringkali lokasi yang dipilih tidak strategis (jauh dan sulit dijangkau). Akibatnya, biaya pengangkutan barang menjadi mahal dan kemungkinan konsumen untuk datangpun mengecil. Sering juga terjadi sentra yang ditawarkan tidak mempunyai fasilitas atau prasarana apapun kecuali tanah, sehingga keuntungan yang ditawarkan melalui pola aglomerasi -- efisiensi infrastruktur -- tidak terjadi.

Beberapa lokasi sentra yang semula ditinggalkan, karena dinamika perkembangan kota menjadikan lokasi itu lebih mudah dijangkau, termasuk adanya kelengkapan sarana listrik, air dan lain-lain, yang akhirnya mempunyai daya tarik juga bagi usaha kecil. DEPERIN, dalam beberapa kasus, juga mencoba menghidupkan sentra dengan menyediakan beberapa fasilitas bersama. LIK di Bandung, misalnya, mulai dioperasikan pada 1982 dengan harapan dapat dijadikan sentra industri kulit dan sandang. Beberapa pengusaha kecil antara lain dari aglomerasi spontan (Cibaduyut, sebelum berkembang seperti sekarang) ditempatkan di sentra ini. Pada awalnya terdapat 42 pengusaha, namun pada 1984 hanya tertinggal empat pengusaha. Lokasi yang sangat jauh dari keramaian kota, kesulitan dalam pencapaian dan terbatasnya infrastruktur yang tersedia (kebutuhan minimum usaha seperti listrik saja belum tersedia) menyebabkan LIK tersebut tidak berkembang. Namun, pada saat ini,

karena perkembangan jalan, transportasi dan infrastruktur kota sudah sangat meluas dibandingkan dengan tahun 1984, mulai banyak lagi usaha kecil yang menempati LK itu. Jenis industri yang ada di sana saat ini utamanya adalah industri logam dan industri elektronik yang menghasilkan barang setengah jadi (*intermediate goods*) bagi usaha lain. Jenis komoditi

semacam ini memang tidak langsung berhadapan dengan konsumen umum sehingga industri seperti ini cukup puas dengan lokasi yang tersedia - selain karena tidak perlu memikirkan masalah keberatan warga akan kebisingan, perizinan dan tidak perlu memiliki surat izin usaha (cukup surat tanda bebas izin usaha) dari DEPERIN.

Aglomerasi Spontan

Aglomerasi spontan adalah aglomerasi yang terjadi dengan sendirinya. Terbentuknya aglomerasi semacam ini sangat dipengaruhi oleh dinamika pasar. Dengan demikian, kemungkinan untuk dapat bertahan lebih besar ketimbang aglomerasi resmi. Hal ini bukan berarti peran pemerintah dalam pengembangan aglomerasi atau sentra ini tidak berarti atau selalu merugikan. Berdasarkan contoh-contoh yang telah ada, intervensi dalam tingkat yang terbatas dan peka terhadap persoalan nyata di lapangan akan lebih efektif daripada penciptaan aglomerasi resmi yang eksklusif tanpa melihat potensi dan perkembangan lokal yang ada.

Sentra seperti di Cibaduyut tumbuh dengan sendirinya dan dapat berkembang dengan baik. Peran pemerintah dalam hal ini hanya terbatas pada usaha memperbaiki prasarana jalan dan mempromosikan lokasi ini sebagai daerah kunjungan wisata serta sebagai sentra industri sepatu kulit. Embrio sentra Cibaduyut sebenarnya sudah mulai muncul sejak 1950. Pengrajin kulit dalam areal tersebut secara berangsur-angsur berkembang dan terjadi akumulasi pengetahuan dan pengelompokan usaha. Peningkatan kemampuan (ketrampilan) dan pengelompokan memungkinkan mereka mendapat akses kredit perbankan.

Pada 1980-an, dengan dorongan promosi Pemerintah Daerah, Cibaduyut mengalami masa jaya. Hal-hal yang mendorong kesuksesan Cibaduyut ini, antara lain, (i) adanya akumulasi pengetahuan dan pengelompokan usaha; (ii) adanya promosi dan perbaikan prasarana lokasi oleh pemerintah; (iii) adanya aglomerasi yang menimbulkan daya tarik

konsumen untuk datang langsung ke sentra produksi karena harga produk yang ditawarkan lebih murah dan lebih banyak pilihan.

Namun demikian, di lain pihak, di dalam sentra Cibaduyut ini juga timbul beberapa hal yang justru melemahkan keberadaan sentra. Manakala Cibaduyut mulai dikenal, semakin banyak pihak yang tertarik untuk memanfaatkan kesempatan berusaha tersebut. Selain usaha-usaha produksi tumbuh menjamur, banyak toko sepatu didirikan di sepanjang sisi kiri dan kanan jalan utama. Pola hubungan produksi subkontrak (horizontal dan vertikal) kemudian berkembang, baik di dalam lingkungan internal Cibaduyut maupun dengan pihak di luar Cibaduyut. Situasi persaingan dalam memproduksi cenderung mendorong terjadinya perang harga yang merugikan. Perang harga ini menyebabkan margin keuntungan yang diperoleh pengusaha produsen menjadi sangat kecil. Pada akhirnya penurunan mutu produksi sebagai konsekuensi dari penurunan margin sulit dihindari. Selain itu, juga terjadi tindakan tiru-meniru antara satu produsen dengan produsen lain. Seluruh gejala ini menyebabkan pasaran produk kulit dari Cibaduyut sempat jenuh dan tingkat penjualan menurun drastis.

Walaupun saat ini sudah lebih baik dari masa penurunan itu, masa kejayaan delapan puluhan sudah berlalu. Sesungguhnya ada usaha yang dilakukan oleh beberapa tokoh pengusaha di sana untuk membuat semacam asosiasi untuk melindungi pengusaha kecil Cibaduyut. Namun demikian, karena berbagai hambatan, hingga saat ini belum dicapai hasil yang memuaskan.

Selain masalah penurunan penjualan, di Cibaduyut juga terjadi proses penurunan kemampuan (*deskilling*) di tingkat buruh akibat pola produksi yang berubah. Pola lama yang memungkinkan buruh mempunyai keahlian menyeluruh dalam pembuatan sepatu bergeser ke pola yang sangat tersubspesialisasi. Dalam pola ini seorang buruh hanya mengerjakan suatu bagian kecil sepatu, misalnya pengeleman, secara terus-menerus. Spesialisasi ini dari satu segi menciptakan efisiensi produksi namun di segi lain membuat buruh menjadi sangat tergantung pada sistem produksi keseluruhan. Peluang bagi buruh untuk meningkatkan diri menjadi pengusaha atau menjadi ahli masalah produksi menjadi sangat terbatas. Selanjutnya, berkaitan dengan *deskilling*, sistem produksi rumahan yang mandiri juga sering digantikan oleh sistem tersubspesialisasi yang dilakukan pengusaha perantara dari luar. Kondisi demikian juga melemahkan posisi tukar usaha-usaha kecil itu sendiri.

Adanya kejenuhan pasar karena penurunan kualitas dan tiru-meniru sering terjadi di berbagai sentra industri kerajinan yang ada di Indonesia. Namun Keberhasilan desa Pejaten Bali yang pernah mendapat hadiah Upakarti dari Presiden RI untuk menghindari kejenuhan dan melakukan diversifikasi usaha patut dipelajari. Di sini ada beberapa unsur penting yang menyebabkan Pejaten berhasil dan bisa bersatu menghadapi tekanan dari luar. Unsur keberhasilan ini berkaitan dengan kondisi eksternal maupun internal yang ada. Kondisi eksternal yang berpengaruh, misalnya, permintaan potensial (*potential demand*) produk genteng dan benda seni keramik ini relatif besar dan konstan. Sedangkan beberapa kondisi internal yang menguntungkan adalah:

1. Adanya peran kepala desa dengan gaya kepemimpinannya yang sangat memperhatikan legitimasi sosial. Sifat kewirausahaan yang diarahkan kepada akumulasi usaha dan sekaligus menjadi *spin-off* bagi masyarakat desa. Dia juga mempunyai sifat inovatif, berkemampuan dalam mengambil pelbagai peluang dari lingkungannya, serta kemampuan untuk mengantisipasi perubahan situasi pasar melalui peningkatan kualitas dan penciptaan rancangan baru.
2. Masyarakat desa Pejaten Bali sangat memegang teguh ikatan kekerabatannya. Hal ini menyebabkan kebersamaan yang diciptakan melalui usaha bersama dapat terjalin dengan baik. Sistem pengambilan keputusan pada kelompok-kelompok kekerabatan yang ada relatif demokratis -- tidak terjadi dominasi oleh pihak tertentu. Oleh karena itu, usaha-usaha produksi genteng di Pejaten dapat berkembang secara bersama-sama. Memang, persaingan dalam skala usaha dan kualitas produk yang dihasilkan tetap terjadi. Tetapi mekanisme penetapan standar harga penjualan yang disepakati bersama ternyata berhasil mencegah terjadinya perang harga seperti yang umum terjadi pada usaha-usaha kecil lain. Pada kebanyakan usaha kecil persaingan harga seringkali berimplikasi pada mekanisme eksploitasi diri (*self-exploitation*) sebagai upaya untuk mempertahankan kelangsungan hidup pengusaha yang bersangkutan.
3. Usaha bersama yang dibentuk dapat menjembatani produsen dengan pasar. Selain itu, semua transaksi jual-beli harus melalui usaha bersama dan fungsi-fungsi pengawasan serta pengendalian harga dijalankan secara ketat. Dalam hal ini masalah yang dihadapi adalah sulitnya dipahami situasi pasar yang terjadi untuk produk- produk kerajinan semacam ini. Oleh karena itu, dibutuhkan peran lembaga antara yang

dapat menjembatani pasarnya dan pengusaha. Lembaga perantara ini harus mewakili kepentingan usaha kecil dan mempunyai pengetahuan akan perilaku pasar tempat produk usaha tersebut dijual. Lembaga antara ini hendaknya tidak menjadi pihak yang justru mengeksploitasi usaha kecil. Di sinilah kemudian terlihat bahwa usaha bersama dapat memainkan peran pentingnya.

4. Usaha bersama dengan mekanisme kerja yang mirip koperasi ini -- melalui ketuanya yang kreatif -- mampu memanfaatkan pengetahuan dari luar untuk menerobos kejenuhan pasar melalui diversifikasi usaha. Usaha bersama berhasil mendapatkan bantuan berupa program pengenalan teknologi tepat guna untuk meningkatkan mutu gentengnya (diversifikasi melalui kelas mutu) dan menciptakan produk-produk baru berupa keramik seni (diversifikasi dalam bentuk produk baru tetapi masih menggunakan komponen peralatan dan pengetahuan dasar yang sama). Sebagai upaya untuk mengembangkan usaha kecil, intervensi semacam ini sebaiknya dilakukan secara berkala sesuai perkembangan pasar serta sesuai dengan kebutuhan dan potensi yang ada.

Pemasaran dan Keterkaitan Usaha

Intervensi pada sisi pemasaran selama ini masih relatif terbatas walaupun akhir-akhir ini kelihatannya pemerintah ingin mendorong segi ini melalui berbagai program dengan lebih aktif. Dalam hal ini, program-program yang dikembangkan -- yang terkait dengan sisi pemasaran -- dapat dikategorikan ke dalam dua aspek, yakni aspek keterkaitan dan aspek promosi. Pola hubungan keterkaitan sebenarnya sudah lama berlangsung secara spontan, misalnya dalam bentuk subkontrak, jaringan pemasaran maupun order-order dari pasar serba ada dan lain-lain. Program pemerintah yang menyangkut keterkaitan adalah program bapak angkat. Sedangkan dalam aspek promosi selain melalui keterkaitan bapak angkat, ada pula yang dilakukan secara terpisah oleh berbagai lembaga nonpemerintah.

Program Bapak Angkat

Program Bapak Angkat mulai dicanangkan pada 1982 dan secara serius mulai dikampanyekan pada 1991. Sumber dana untuk program ini berasal dari pengalokasian 1-5% keuntungan BUMN -- yang harus disisihkan bagi pengembangan usaha kecil. Pada 1992 jumlah dana yang tersedia dari banyak BUMN telah mencapai sekitar Rp185 milyar (Indoconsult, 1993).

Program bapak angkat dianjurkan juga untuk dilakukan oleh swasta dalam bentuk keterkaitan langsung dengan rantai usaha. Pola hubungan yang mungkin diciptakan adalah pembelian produk usaha kecil sebagai input usaha "bapak" atau untuk dipasarkan oleh usaha "bapak". Pola hubungan ini dapat dilengkapi dengan pemberian pelbagai macam bimbingan dan atau penyediaan modal.

Pada BUMN pola hubungan "bapak" dengan usaha kecil "anak" terlihat lebih beragam. Hubungan keduanya bisa sama sekali tidak terkait dengan jenis bisnis atau usaha "bapak". Bantuan yang diberikan tanpa keterkaitan usaha mengambil beberapa bentuk, seperti promosi, pelatihan baik yang dilakukan sendiri oleh "bapak" maupun yang dilakukan oleh pihak yang didanai "bapak"), pemberian pinjaman untuk modal hingga batas tertentu hingga mencari jalur pemasaran. Pola hubungan PUSRI dengan para pengrajin makanan dan kain tenun songket di Sumatera Selatan merupakan contoh yang gamblang untuk menggambarkan ketidakterkaitan usaha "bapak" dengan "anak". Demikian pula hubungan antara PT Krakatau Steel produsen emping.

Sekalipun dapat dirasakan manfaat yang cukup berarti, pola hubungan semacam ini banyak mendapat perhatian, utamanya untuk mempertanyakan kembali seberapa jauh efektivitas program ini bagi usaha kecil. Dibandingkan dengan kedua contoh di atas, program Garuda mengangkat para pengusaha *catering* dan jasa transportasi lain jauh lebih logis. Hal yang sama dapat dilacak pula dalam pola hubungan perusahaan swasta semacam Sarinah dengan para pengusaha yang bergerak dalam bisnis eceran (*retail business*) (lihat Indoconsult, 1993).

Dewasa ini program bapak angkat yang terdaftar di DEPERIN telah mencapai 8.000 lebih (Indoconsult, 1993). Namun dari pengalaman dilapangan ternyata sebagian besar program tersebut bersifat artifisial beberapa di antaranya bahkan fiktif. Tidak jarang program hanya sekedar pemberian order biasa yang sesungguhnya sejak lama berlangsung sebelum program ini diimplementasikan. Selain itu ada pula berupa bantuan yang sporadis dan seremonial.

Bantuan yang disalurkan oleh program bapak angkat tanpa keterkaitan usaha dengan "bapak" -- walaupun bisa memberikan beberapa keuntungan -- pada pokoknya mempunyai banyak kelemahan. Usaha yang menjadi "bapak" perlu menciptakan suatu bagian khusus untuk menangani hal ini, yaitu Pusat Industri Kecil (PIK). Seringkali PIK menjadi tubuh asing dalam badan induk yang tidak terkait dengan kegiatan induk,

atau bahkan menjadi tempat "parkir" bagi staf yang dianggap kurang berpotensi.

Profesionalisme staf PIK untuk dapat membantu pengembangan pengusaha kecil juga dapat dipertanyakan. Meskipun demikian, bantuan yang diharapkan cukup efektif adalah pemberian dana dan promosi. Promosi dapat dilakukan karena luasnya jaringan komunikasi maupun pengaruh yang dimiliki "bapak". Pemberian dana, baik berupa pinjaman maupun hibah, sebaiknya dilakukan dengan bantuan lembaga pendamping yang sudah berpengalaman dalam jenis usaha dan keterkaitan dari usaha kecil yang akan dibantu tersebut.

Program bapak angkat yang mempunyai keterkaitan dapat dibedakan menjadi keterkaitan produksi dan non-produksi. Keterkaitan produksi dapat mengambil dua bentuk, yakni *pertama*, berupa pembelian produk industri kecil sebagai input bagi industri besar (pola subkontrak), dan *kedua*, keterkaitan antara usaha kecil dengan usaha perdagangan yang lebih besar (pola dagang). Sementara keterkaitan non-produksi dapat berupa pembelian produk-produk usaha "anak" yang hanya sebagai unsur pendukung usaha "bapak", seperti pembelian alat-alat kantor, seragam atau lainnya (pola *vendors*).

Kedua pola keterkaitan (subkontrak dan dagang) pada prinsipnya dapat sangat menunjang usaha kecil. Keterkaitan antarindustri kecil dengan pedagang yang lebih besar akan sangat menguntungkan industri kecil karena pemasaran lebih terjamin. Usaha bapak juga bisa memberikan informasi dan bimbingan mengenai keinginan pasar, seperti standar mutu, perkembangan selera konsumen dan lain-lain. Selain itu, usaha bapak juga bisa menyertakan modal untuk membantu modal kerja usaha kecil itu.

Pada satu sisi, cukup banyak keuntungan yang dapat diakses melalui pola subkontrak (akan dibahas pada bagian berikut dan dapat dilihat pada skema 3). Namun, di lain pihak, keterkaitan ini bisa juga merugikan usaha kecil apabila terdapat alternatif jalur penjualan lain yang lebih menguntungkan. Dominasi usaha bapak memungkinkan dia untuk menekan harga sehingga margin keuntungan lebih banyak dinikmati oleh "bapak". Sementara itu risiko usaha dialihkan kepada usaha kecilnya. Pengalihan ini dilakukan melalui sistem konsinyasi dan kontrol mutu dengan menetapkan bahwa produk-produk yang tidak memenuhi standar mutu

tertentu akan ditolak. Dengan cara ini risiko produksi ditanggung sepenuhnya oleh pengusaha kecil yang bersangkutan.

Penyertaan modal dari usaha yang lebih besar akan menjadi positif apabila ditujukan untuk mengembangkan usaha kecil secara mandiri. Apabila penyertaan modal -- seperti yang sering terjadi saat ini -- dilakukan untuk mengkooptasi usaha kecil pada saat komoditi yang diperdagangkan menguntungkan, hal ini justru akan mematikan kemandirian usaha kecil tersebut.

Pola Hubungan Subkontrak

Model subkontrak atau bapak angkat dalam keterkaitan produk industri merupakan program yang sudah lama diterapkan di Jepang. Model ini menjadi kisah sukses sejarah industrialisasi Jepang untuk sampai pada tahap perkembangan yang sekarang. Setelah Perang Dunia II, Jepang mengawali pembangunan industrinya dengan menganakemaskan usaha besar. Namun melihat basis utama ekonomi yang bersumber pada 90% industri yang pada saat itu merupakan industri kecil, Jepang dengan cepat merubah strategi dengan memperkuat industri kecil dan menengah. Banyak upaya yang dilakukan Jepang untuk memperkuat industri kecilnya, seperti menciptakan badan bantuan bagi industri kecil di bawah MITI. Program bapak angkat merupakan salah satu dari strategi untuk memperkuat industri kecil ini.

Pola subkontrak sendiri umumnya bisa diklasifikasikan ke dalam suatu matriks yang mengandung dua subpola utama, yakni (1) pola kontrak sementara atau tetap; (2) pola interaksi secara intensif atau ekstensif. Masing-masing pola interaksi dan pengawasan perlu diperhatikan untuk dapat menilai posisi negosiasi dan keuntungan kedua belah pihak yang terlibat dalam kontrak. Secara sederhana, skema 3 di bawah ini akan menggambarkan empat pola hubungan subkontrak yang dimaksud.

Skema 3

Matriks Pola Hubungan Subkontrak

Interaksi	Kontrak	
	Tetap	Sementara
Intensif	Industri padat modal Teknologi canggih karya	Industri padat Teknologi
Ekstensif	sederhana Industri pengolahan sumberdaya dan ulang pertanian	Industri daur

Dalam perkembangannya, pola hubungan subkontrak ternyata cukup lentur dalam menghadapi perubahan pasar. Hal yang serupa juga terlihat pada usaha kecil pendukung dengan modal dan kapasitas organisasi produksi terbatas serta berada di bawah payung usaha besar yang mudah mengikuti dinamika perubahan pasar tersebut.

Di Indonesia sistem bapak angkat, seperti telah disebutkan sebelumnya, dapat dibagi atas dua jenis, yakni (1) mempunyai keterkaitan ekonomi, seperti pola subkontrakting dan dagang; dan (2) tidak memiliki keterkaitan ekonomi, seperti yang dilakukan beberapa BUMN. Bandingan keuntungan dan kerugian antara kedua sistem tersebut dapat terlihat pada skema 4 dan 5.

Skema 4
Keuntungan dan Kerugian Pola Subkontrak
(Keterkaitan Ekonomi dan Produksi Secara Langsung)

	Keuntungan	Kerugian
Bagi Bapak Angkat	1. Pasokan terjamin 2. Kelenturan produksi 3. Dapat mengalihkan risiko pasar dan risiko produksi ke bawah 4. Produksi lebih efisien 5. Dapat menekan harga dgn menumbuhkan persaingan yg kurang sehat di antara anak-anaknya atau siste kontrol yang tidak wajar	1. Keterlambatan produksi 2. Kualitas produksi bisa Bervariasi 3. Ada risiko dgn modal bantuan yg diberikan ternyata anak menjual produknya ke tempat lain
Bagi Usaha kecil	1. Kepastian pasar 2. Mendapat pengetahuan dan teknologi produksi baru 3. mendapat bantuan modal dan pengetahuan mengenai perilaku pasar	1. Lebih menjadi korban Resesi dan risiko Fluktuasi pasar 2. Pembayaran secara konsinyasi 3. Harus menerima margin yang kecil atau ' <i>selfexploitative</i> '

Skema 5
Keuntungan dan Kerugian Sistem Bapak Angkat
(Tanpa Keterkaitan Ekonomi dan Produksi Secara Langsung)

	Keuntungan	Kerugian
Bagi Bapak angkat	1. Mendapat <i>public image</i> yg baik : - pamor dalam birokrasi - memperlihatkan itikad baik bagi masyarakat sekitar - publikasi dan promosi	1. Dana digunakan secara tidak efisien 2. Harus menciptakan institusi baru bagi sistem ini yang tidak berkaitan dgn usaha secara langsung
Bagi Usaha keci	1. Turut mendapat Publisitas 2. Mendapat bantuan keuangan & pelatihan 3. Dapat memanfaatkan Jaringan bapak angkat Bagi pemasaran	1. Bantuan tidak sesuai dengan kebutuhan 2. Publikasi kadang-kadang mengundang berbagai pihak yg belum tentu menguntungkan

Keuntungan subkontrak bagi perusahaan "bapak", sebagaimana dapat dilihat dari skema 4, adalah diperolehnya kepastian pasokan, di samping elenturan dan efisiensi produksi. Selain itu "bapak" bisa pula mendapat keuntungan karena posisinya yang dominan. Dalam pola hubungan subkontrak, manakala kondisi pasar memburuk, industri bapak relatif tidak akan terpukul. Hal ini terjadi karena banyak komponen modal produksi yang tidak menjadi tanggungan "bapak". Akibatnya, penurunan kapasitas produksi tidak menimbulkan kerugian besar.

Keadaan lain yang menjadikan industri "bapak" berada dalam posisi yang lebih baik adalah terjadinya kompetisi antarusaha kecil dan menguatnya permintaan untuk mendapatkan order terhadap industri "bapak". Kondisi ini secara potensial membuka peluang bagi "bapak" untuk melakukan penekanan harga produk usaha "anak". Seringkali penekanan harga dilakukan sampai sedemikian rendah, bahkan kadang-kadang hingga di bawah biaya produksi, sehingga usaha kecil harus mengurangi biaya produksi. Dalam hal ini komponen biaya tenaga kerja merupakan komponen yang paling mungkin ditekan melalui pemberian upah yang rendah atau mengeksploitasi diri sendiri. Faktor upah ini bisa menjadi faktor yang rawan, terutama karena ketentuan upah minimum belum berlaku pada dalam sektor usaha kecil.

Strategi penekanan ongkos produksi seperti di atas dilakukan untuk mempertahankan jalur penjualan yang ada. Persaingan antarusaha kecil "anak" yang cenderung tidak sehat seperti ini, kadang-kadang, memang diciptakan "bapak" untuk meraih keuntungan yang lebih besar. Akibatnya, akumulasi sumber daya yang bisa diciptakan "anak" dan faktor mutu produk sering terpaksa dikorbankan. Bagi industri "bapak", secara jangka panjang, hal ini sebenarnya merugikan. Hal ini kelihatannya sejajar dengan fenomena dunia bisnis di Indonesia yang pada saat ini memang lebih berorientasi pada keuntungan jangka pendek.

Pada bagian lain, kerugian pola subkontrak yang dapat dilacak -- dibandingkan dengan sistem produksi sendiri -- tampaknya berkaitan dengan masalah mutu dan ketepatan waktu produksi yang tidak bisa dikontrol sepenuhnya. Dalam hal ini tingkat mutu dan ketepatan waktu seringkali tidak sesuai dengan yang diinginkan.

Sejajar dengan itu, hal lain yang sering dikeluhkan oleh usaha "bapak" adalah perlakuan curang yang dilakukan "anak" dengan menjual sebagian produk ordernya kepada pihak lain sekalipun modal kerja berasal dari "bapak". Kecurangan semacam ini dalam perspektif tertentu bisa dibaca sebagai salah satu strategi mendiversifikasi pasar. Namun pada perspektif lain hal ini justru merupakan bentuk perlawanan usaha kecil terhadap mekanisme penekanan harga yang dilakukan oleh "bapak" agar usaha kecil bisa mempertahankan usahanya.

Selain situasi yang digambarkan, sistem pembayaran di belakang atau penggunaan cek mundur (2-3 bulan) yang umum dilakukan oleh industri "bapak" ternyata sangat merugikan usaha "anak". Dengan pemilikan modal kerja yang terbatas, sistem ini sering menghambat kelancaran produksi usaha anak. Risiko biaya yang timbul akibat selang waktu antara pembelian input dan penjualan *output* menjadi tanggung jawab anak. Jelas bahwa sistem pembayaran semacam ini merupakan salah satu bentuk pengalihan risiko, di samping pengalihan biaya investasi lainnya¹³. Dalam hal ini keharusan "bapak" untuk membayar tunai kepada usaha kecil diharapkan dapat mengatasi hambatan permodalan yang sering dihadapi usaha kecil untuk kelangsungan (kontinuitas) usaha. Namun demikian tetap perlu dipertimbangkan efektivitas sistem ini terutama jika mengacu pada tujuan akumulasi mengingat rumah tangga produksi pengusaha kecil umumnya sama dengan rumah tangga konsumsi ditinjau dari sudut finansial, manajemen, tenaga kerja dan lain-lain.

Seperti sudah disinggung sebelumnya dan terlihat pada skema 5, industri "bapak" seringkali memberikan bantuan modal bagi "anak". Pemberian modal ini dapat berbentuk modal kerja yang akan diperhitungkan dalam pembayaran kemudian ataupun penyertaan modal untuk memperluas atau memperbaiki usaha. Hal ini dirasakan sangat positif dan akan memperkuat hubungan keterkaitan yang saling menguntungkan kedua belah pihak. Namun, dalam kasus-kasus tertentu, bantuan dana ini cenderung dipakai sebagai pengikat yang bertujuan untuk menekan harga. Selain itu penyertaan modal, secara potensial, dapat berkembang

¹³ Lebih tegas, situasi ini sesungguhnya menggambarkan bahwa usaha kecil telah memberikan subsidi langsung kepada usaha besar melalui mekanisme penundaan pembayaran *output* oleh usaha besar terhadap usaha kecil. Aliran subsidi ini makin nyata terlihat manakala usaha kecil harus menanggung biaya bunga dan modal (*opportunity cost of capital*) dari kredit modal kerjanya. Jikalau kredit modal kerja usaha kecil merupakan kredit bersubsidi, maka jelas proses yang terjadi adalah *trickle up development process* -- bukan paradigma sebaliknya. (Komentar Editor: HSG).

menjadi pengambilalihan usaha, utamanya jika dinilai bahwa prospek bisnis akan menguntungkan.

Sejauh ini ada kecenderungan dari pemerintah untuk mengkhususkan jenis-jenis bisnis tertentu bagi usaha kecil. Pengkhususan ini tercermin dari rancangan Undang-undang Usaha Kecil yang baru disusun. Ada kekhawatiran bahwa pengkhususan ini akan merusak pola hubungan keterkaitan yang akan terjadi, karena apabila ketentuan ini diterapkan, usaha kecil dan besar akan terpisahkan secara sektoral. Namun demikian masih terlalu dini untuk menilai rancangan undang-undang itu karena pelaksanaan butir-butir yang tertulis di dalamnya masih belum jelas.

Mengacu pada kebijakan pemerintah pada industri pertanian, dapat diduga bahwa pemisahan akan dilakukan secara horisontal. Ini berarti rantai-rantai bawah dari suatu proses produksi dipisahkan dan dialokasikan khusus bagi usaha kecil. Contoh yang jelas adalah industri susu. Pada industri ini usaha-ternak akan dikhususkan bagi usaha skala rumahan, sedangkan usaha besar bergerak di sisi pabrikasi susu atau produk-produk derivatnya, seperti keju, mentega, dan lain-lain.

Sampai saat ini pola hubungan subkontrak sudah banyak terjadi. Namun hubungan subkontrak ini lebih banyak terjadi antara usaha menengah dan kecil, sementara keterkaitan antara BUMN industri kecil cenderung bersifat artifisial. Kalaupun ada, hubungan keterkaitan antara industri besar seperti Astra usaha kecil juga masih sangat terbatas.

Pengalaman salah satu industri kecil yang sudah berhasil menjadi rekanan industri besar berikut ini dapat menggambarkan betapa sulitnya bagi industri kecil untuk menjadi pemasok bagi industri besar. Pada tingkat manajemen utama, industri besar ini sudah menunjukkan itikad baik dan menyadari keuntungan dari kerjasama dengan industri kecil. Kemudian, beberapa industri kecil diundang untuk diajak membuat beberapa komponen produk industri besar ini. Namun, pada saat pelaksanaan, usaha kecil harus berhadapan dengan manajemen internal usaha besar, utamanya di bagian pengadaan. Biasanya bagian ini sudah mempunyai pemasok tetap yang sudah dipercaya dan juga mampu memberikan "pelayanan" yang baik, termasuk *service* secara pribadi kepada bagian pengadaan.

Kasus yang pernah ada menunjukkan bahwa sebuah usaha kecil memerlukan waktu sekitar satu tahun untuk berusaha mencocokkan kualifikasi produknya agar sesuai dengan standar mutu yang diberlakukan dalam usaha besar. Padahal, ketika dilakukan cek silang pada balai pengujian yang kompeten, hasil industri kecil ini sejak awal sudah memenuhi standar mutu yang ditetapkan. Kemampuan dan ketahanan pengusaha kecil untuk terus berusaha secara gigih selama satu tahun dimungkinkan karena masih mempunyai beberapa sumber daya lain untuk membiayai upaya itu. Kemampuan membiayai seperti ini bagi industri kecil tampaknya lebih merupakan kasus khusus -- sebuah pengecualian. Namun, pengalaman yang merupakan pengecualian ini akhirnya digunakan sebagai propaganda keberhasilan program bapak angkat. Industri kecil itu kemudian berhasil mendapatkan penghargaan Kalpataru dan dengan cerdas memanfaatkan penghargaan tersebut untuk mempromosikan diri.

Pengalaman lain memperlihatkan situasi yang kurang lebih serupa. Upaya industri kecil untuk menjadi pemasok barang-barang perlengkapan pada instansi pemerintah juga mengalami kesulitan. Serupa dengan kasus di atas, kesulitan ini bersumber pada persaingan yang tidak *fair*, yakni adanya pemasok lain yang memanfaatkan koneksi tertentu atau mampu memberikan pelayanan spesial kepada bagian pengadaan.

Contoh-contoh di atas memperlihatkan kenyataan bahwa cukup banyak faktor penghambat bagi usaha kecil untuk membentuk pola hubungan subkontrak dengan usaha yang lebih besar, sekalipun kehendak itu sudah diinisiasi oleh usaha besar. Hambatan itu tidak hanya terbatas pada persaingan pasar yang "murni", tetapi justru aspek-aspek di luar "kemurnian" persaingan. Di dalam keterbatasan assetnya, industri kecil sudah sulit menghadapi persaingan murni dengan industri yang lebih besar, apalagi jika harus ditambah unsur-unsur yang bukan merupakan persaingan pasar "murni".

Selanjutnya, selain karena hambatan di bagian pengadaan, keterbatasan industri kecil menjadi pemasok industri besar juga karena banyak industri besar yang membangun usaha yang terintegrasi dari sektor hulu-hilirnya. Kondisi semacam ini hanya bisa dilakukan secara menguntungkan jika industri besar ini mempunyai kekuatan monopoli. Demi perkembangan industri kecil dan efisiensi ekonomi Indonesia, fenomena monopoli seperti ini perlu dipertanyakan kembali.

Lebih jauh, ada pula kondisi lain seperti yang akan diungkapkan dalam contoh kasus Cibaduyut dan Ciomas di bawah ini (Maspiyati (*ed.*), 1991 dan Thamrin (*ed.*), 1991) yang menarik untuk dipahami dalam kaitan pengembangan industri kecil. Di sini peluang suatu pola hubungan subkontrak dapat menumbuhkan usaha kecil yang produktif dan mampu berkembang sangat tergantung pada dua hal, yakni kemandirian dan posisi tawar usaha kecil terhadap usaha "bapak". Di Cibaduyut industri rumahan masih mempunyai posisi tawar yang lebih baik terhadap bapaknya daripada industri rumahan yang berada di Ciomas. Posisi tawar-menawar yang lebih kuat ini tercipta karena beberapa hal berikut:

1. Industri rumahan ini mempunyai akses terhadap modal, sehingga pengadaan bahan baku tidak terlalu tergantung pada pemesan produk tersebut. Dalam keadaan yang terbalik, apabila bahan baku juga diberikan oleh prinsipal, industri rumahan sering hanya menerima nilai tambah yang sangat minim sebagai upah kerja.
2. Popularitas Cibaduyut di masyarakat umum dan *booming* permintaan yang menyertainya menyebabkan pasar yang ada relatif lebih sukar dimonopsoni oleh usaha-usaha yang membeli produk tersebut.
3. Dari sudut jenis komoditas, tingkat kebutuhan akan komoditas sepatu relatif tinggi. Banyaknya pemesan secara potensial mengurangi kemungkinan monopsoni atau oligopsoni pasar, selain menjadikan para pedagang sepatu Cibaduyut mendapat pasokan yang stabil. Situasi ini kemudian memaksa usaha "bapak" untuk berinteraksi secara kontinu dengan industri rumahan ini -- karena banyaknya kompetitor lain. Akibatnya, posisi tukar usaha rumahan lebih kuat.

Promosi

Sebagai suatu kebijakan pemerintah yang serius, promosi baru dilakukan akhir-akhir ini. Dibandingkan program-program pada sisi penawaran -- seperti kredit dan pelatihan -- program promosi bagi usaha kecil masih terbatas dan belum lama dilakukan. Promosi bagi usaha kecil biasa dilakukan dalam beberapa bentuk berikut:

1. Misi promosi dagang keluar negeri yang umumnya merupakan kerjasama Kadin dengan pemerintah. Produk usaha kecil ini biasanya tidak dipromosikan secara eksklusif, tetapi merupakan bagian dari promosi produk ekspor secara umum -- sebagaimana terjadi pada bermacam kerajinan dan *garments*, atau sebagai bagian dari promosi dagang daerah (yang bekerjasama dengan Kadinda).

2. Promosi yang dilakukan swasta dalam kapasitas peran sebagai distributor atau penjual dari produk-produk usaha kecil tersebut. Contoh seperti ini adalah promosi yang dilakukan Sarinah, Matahari, dan Pasar Raya.
3. Promosi untuk usaha kecil juga dilakukan oleh yayasan-yayasan swasta, seperti Yayasan TS mempromosikan produk-produk kerajinan rakyat atau Yayasan Bunga Nusantara yang memasarkan bunga-bunga produksi petani. Promosi yang dilakukan oleh yayasan-yayasan itu dilakukan dalam bentuk pameran nasional maupun pameran ke luar negeri.

Promosi ini apabila dilakukan secara profesional dan berkesinambungan akan sangat membantu usaha kecil untuk menjangkau pasar-pasar di luar lingkungan sosial, misalnya golongan menengah-atas di kota besar ataupun pasar ekspor. Promosi juga akan sangat efektif apabila dipadukan dengan upaya distribusi dan manajemen pengadaan. Manajemen pengadaan ini perlu dikaitkan dengan bimbingan untuk menjaga kestabilan mutu, jumlah produk yang ditawarkan, dan diversifikasi produksi sesuai perkembangan selera pasar. Hal ini akan menguntungkan baik bagi promotor maupun usaha kecil yang dibantunya.

Namun demikian, usaha seperti ini masih sangat terbatas dan ada beberapa kelemahan yang perlu diwaspadai. *Pertama*, promosi-promosi yang ada hingga saat ini belum dilaksanakan secara profesional. Hal ini justru bisa menjadi bumerang bagi pengusaha kecil yang terlibat. *Kedua*, apabila produk promosi dianggap menguntungkan seringkali pihak promotor cenderung berusaha menarik keuntungan sebesar mungkin dengan cara mendominasi, misalnya menekan harga beli dan lain-lain atau mengkooptasi usaha kecil tersebut misalnya usaha kecil itu relatif diubah menjadi buruh lepas. Hal semacam ini secara potensial sering terjadi pada pola penyertaan modal ventura. *Ketiga*, sering juga upaya promosi ini merupakan upaya eksklusif hanya melibatkan kelompok usaha kecil tertentu yang mempunyai keterkaitan khusus dengan promotor. Kendati hal seperti ini tidak terlalu merugikan, dampak bantuan promosi menjadi sangat terbatas.

KONTEKS KEBIJAKAN

Skema 6 Struktur Perizinan

Tahapan yang harus dilampaui untuk mendapat izin usaha	SERTIFIKAT	ADVIS PLANNING	IZIN MENDIRIKAN BANGUNAN	IZIN TEMPAT USAHA	TANDA DAFTAR PERUSAHAAN	IZIN USAHA INDUSTRI	SURAT IZIN USAHA PERDAGANGAN
Pemberi izin:	Agraria	Dinas Tata Kota	Tata Bangunan & Pengawasan Bangunan	PEMDA (berbagai kedinasan) termasuk AMDAL	Kandep Perdagangan	Kandep Perindustrian	Kandep Perdagangan
Tujuan Perizinan:	1. Pencatatan	1. Pencatatan	1. Pencatatan	1. Pencatatan	1. Pencatatan	1. Pencatatan	1. Pencatatan
	2. Pengaturan tata guna tanah	2. Pengaturan tata guna tanah		2. Pengaturan tata guna tanah			
	3. Bukti dan pengaturan kepemilikan tanah	3. Mengatur kesehatan lingkungan kota		Kesehatan atau keamanan lingkungan			
			2. Pengaturan tata guna bangunan	2. Mengatur kegiatan usaha	2. Mengatur kegiatan usaha	2. Mengatur kegiatan usaha	2. Mengatur kegiatan usaha
Kegunaan izin bagi usaha kecil	Jaminan kredit jumlah kredit max 70% dari harga tanah bila di lokasi baik		Syarat mendapat kredit bangunan dari bank		Syarat mendapat kredit usaha dari bank		Syarat mendapat kredit modal dagang dari bank
Biaya resmi	Tergantung luas dan posisi tanah yang tidak mampu gratis	Tergantung lokasi	Tergantung lokasi dan luas bangunan	Tergantung besar usaha dan lokasi	Rp. 10.000,-	Bagi usaha kecil gratis	Rp. 15.000,-
	Tergantung seperti di atas umumnya > 200 ribu	sda	Tergantung seperti di atas umumnya > 200 ribu	100 ribu s/d 1 juta	25 s/d 200 ribu	100 s/d 250 ribu	50 s/d 200 ribu
USULAN PEYEDERHANAAN PERIZINAN	TANDA BUKTI KEPEMILIKAN & PENENTUAN POTENSI PENGGUNAAN TANAH		IJIN PENGGUNAAN TANAH DAN BANK SERTA PENCATATAN & PENGATURAN USAHA (Pemda Deperin & Depdag di Koordinasi Secara bersama. Conton koordinasi. Seperti ini adalah kantor bersama pengurusan STNK)		* Pencatatan ulang dilakukan hanya apa bila ada perubahan fungsi atau skala usaha		

Kekerangan dari sistem perizinan yang ada sekarang:

1. Pengaturan banyak namun efektivitas pengaturan diragukan
2. Setiap instansi melakukan pencatatan namun tidak banyak digunakan bagi pengendalian dan perencanaan
3. Terjadi banyak overlapping pengaturan (lihat blok yang diarsir)
4. Urutan perizinan tidak tersusun secara sederhana dan logis
5. Tidak ada standar perizinan yang transparan dan jelas
6. Akibat ruwetnya perizinan terjadi pungutan liar
7. Kurangnya koordinasi antar instansi
8. Izin masih harus diperbaharui secara berkala (walaupun dlm deregulasi sudah banyak yang tak perlu diperbaharui secara berkala)

Perencanaan dan Pengendalian Kota

Sejajar dengan kebijakan makro, kebijakan perencanaan kota sampai saat ini bersifat dualistik yang terwariskan dari zaman pemerintahan kolonial Belanda. Ketika itu model pembangunan kota terbagi dua. *Pertama*, model pembangunan kota terencana yang mengikuti kaidah barat. Model pembangunan ini banyak diaplikasikan pada kota-kota pusat kegiatan pemerintahan Belanda. *Kedua* adalah model pembangunan tidak terencana yang diaplikasikan pada kota-kota bermukimnya penduduk pribumi.

Dalam perkembangannya kemudian, kegiatan pemukiman dan ekonomi yang mengikuti kaidah Barat berkembang menjadi daerah perkotaan dan sering disebut sebagai "daerah formal". Sementara itu perkembangan kegiatan pemukiman "asli" bergerak relatif lamban. Pemukiman ini biasanya ditemukan pada kantong-kantong perkampungan kota dan daerah kumuh. Kegiatan ekonomi penduduk asli masih tersebar di daerah kampung maupun kaki lima pada daerah formal. Kegiatan ekonomi asli di daerah perkotaan ini sering juga disebut sebagai "ekonomi informal".

Sejak zaman Belanda, perekonomian "asli" ini bersifat "informal", karena dalam perencanaan dan kebijakan perkotaan kelompok ini nyaris tidak diperhitungkan. Dalam konteks perekonomian kota secara *de facto*, kelompok ini merupakan suatu kesatuan yang mempunyai fungsi penting dalam kegiatan perekonomian secara keseluruhan. Perspektif kebijakan kota memandang kelompok ini sebagai fenomena transisional yang mempunyai peranan sangat penting, namun keberadaannya tidak diharapkan. Melihat kecenderungan perkembangan tenaga kerja, sektor informal perkotaan tetap mempunyai peran penting -- paling tidak sampai 25 tahun ke depan.

Dualisme sikap pemerintah terlihat dari sikap dasarnya yang menganggap sektor informal sebagai sektor pengganggu keindahan dan kelancaran fungsi kota. Tetapi pada saat yang bersamaan politik perkotaan juga menyadari peranan penting sektor ini. Sikap mendua seperti itu melahirkan berbagai kebijakan yang sifatnya pasang-surut. Maksudnya, suatu ketika sektor ini "ditertibkan"¹³, sementara pada kesempatan lain dibiarkan berkembang. Sikap pemerintah seperti itu tidak menguntungkan usaha informal.

¹³ Harus dinyatakan di sini bahwa *term* "ditertibkan" atau "diamankan" merupakan suatu eufimisme sikap dalam politik berbahasa. Secara praktis, di lapangan *term* "ditertibkan" dan

Konflik kepentingan antara aparat tingkat atas dan tingkat bawah dalam organisasi pemerintahan kota-kota besar, seperti Jakarta dan Medan, sangat mewarnai pola pelaksanaan kebijakan perkotaan. Bagi aparat tingkat bawah keberadaan berbagai usaha informal pribumi bisa merupakan sumber pendapatan tidak resmi. Sedangkan aparat tingkat atas, yang seringkali dipengaruhi kepentingan pemodal besar, menganggap keberadaan usaha informal asli sebagai gangguan. Fenomena ini sangat terasa di kota besar semacam Jakarta yang ditandai oleh ketatnya persaingan penggunaan tanah dan besarnya populasi pemodal besar. Di kota kecil dan menengah persaingan penggunaan tanah dan jumlah pemodal relatif terbatas, karenanya konflik kepentingan antara aparat tingkat atas dan bawah tidak menonjol secara tegas.

Dualisme sikap sesungguhnya melahirkan perlakuan yang tidak adil. Di sini, misalnya, keberadaan pasar asli atau pasar tradisional sering dianggap sebagai sumber problema kelalulintasan dan sumber masalah kesehatan. Sebaliknya, berbagai pusat perbelanjaan modern tidak dianggap sebagai sumber kemacetan lalu lintas. Padahal keberadaan pusat-pusat perbelanjaan justru memperlihatkan fenomena yang sebaliknya. Malahan hal itu dilihat dan diterima sebagai konsekuensi keterbatasan infrastruktur. Sedangkan dari sudut kesehatan, pasar tradisional, dalam beberapa kasus, memang bisa menimbulkan masalah kesehatan. Akan tetapi problema ini masih terbuka untuk didiskusikan, yakni apakah hal itu terjadi karena kegiatan pasar tradisional atau karena tidak ada dukungan pemerintahan kota.

Pemerintah perlu memberikan perlakuan berimbang dengan lebih memperhatikan aspirasi golongan ekonomi lemah. Perlakuan berimbang tidak berarti usaha ekonomi mandiri boleh berkembang tanpa peraturan, sebab aspek paling penting dari perlakuan berimbang adalah aspirasi dan kepentingan mereka diperhatikan, diakomodasikan dan diartikulasikan. Kasus kota Surabaya memperlihatkan bahwa aspirasi dan kepentingan usaha kecil bisa diakomodasikan dan diartikulasikan dalam perencanaan tata kota tanpa harus mengorbankan keteraturan dan kebersihan sistem kota. Pembukaan peluang berusaha disertai pengaturan kebersihan, pungutan redistribusi, dan pengontrolan jumlah populasi memberikan harapan besar bahwa sektor informal bisa berkembang baik.

"diamankan" berada dalam kondisi yang sangat bertolak belakang dari makna dasar katanya. (Komentar Editor: HSG).

Kini pemerintah DKI Jakarta mulai mengakomodasi kepentingan usaha kecil misalnya, melalui pembentukan suatu badan koordinasi pengembangan usaha kecil. Selain itu, masyarakat bisa pula mengakses hasil perencanaan tata kota. Ini artinya informasi perencanaan tata kota sudah cukup terbuka. Persoalannya adalah proses pengambilan keputusan perencanaan tata kota belum transparan. Proses itu masih didominasi dan berorientasi ke pusat kekuasaan. Adanya komitmen baru -- yang berpihak pada usaha kecil -- dapat dijadikan sebagai momentum untuk melahirkan perencanaan dan pengendalian kota yang lebih adil dan berorientasi pada kepentingan rakyat. Akan tetapi pemanfaatan peluang itu tergantung pada kesungguhan aparat pelaksana, kemampuan usaha kecil, dan berbagai pihak pembela kepentingan usaha kecil dalam menggunakan kesempatan ini.

Secara nasional, pola perencanaan dan pengendalian perkotaan terlihat dari pola perencanaan dan pengembangan kota-kota menengah. Di berbagai kota menengah, dualisme skala usaha terlihat tidak begitu kontras, karena tingkat perkembangan kota cukup moderat, konflik pertentangan tidak menonjol, dan perlakuan pemerintah daerah cukup adil. Selain itu, dinamika perekonomian kota menengah ini digerakkan juga oleh usaha menengah dan kecil. Di sini keterkaitan fungsional berbagai skala usaha tumbuh wajar dan berimbang.

Dari keseluruhan tinjauan, menarik untuk dicatat mengenai pentingnya interaksi antara birokrasi di berbagai skala -- politik, *policy*, dan implementasi-aksi -- dengan "target" ataupun "calon korban potensial" dari rangkaian politik, *policy*, dan implementasi-aksi, itu sendiri. Interaksi ini yang selanjutnya melahirkan proses dialogis yang terus-menerus.

D

iskusi tentang kebijakan sedikitnya akan menemui dua jenis kebijakan. Selain kebijakan langsung, ada juga kebijakan tidak langsung yang bersifat umum yang mempengaruhi usaha kecil. Dalam formulasi kebijakan umum seringkali kepentingan usaha kecil tidak diartikulasikan. Keadaan ini dapat dilihat secara jelas pada hasil-hasil implementasi beberapa kebijakan nasional -- bahkan pada kebijakan pemerintah daerah tentang perkotaan lebih jelas memperlihatkan diabaikannya kepentingan usaha kecil.

Iklm Kebijakan

Penciptaan iklim kebijakan yang positif bagi pengembangan usaha kecil haruslah dikaitkan dengan pengendalian ekonomi makro secara hati-hati, berbagai upaya menghindari distorsi pasar serta pengembangan kelembagaan (Bank Dunia, 1993). Berdasarkan prinsip *good governance*, aspek penting berikut ini harus diperhatikan bagi pengembangan usaha kecil. *Pertama*, terciptanya (atau tidak) suatu iklim kebijakan yang positif tergantung pada kemampuan negara dalam menerjemahkan tujuan proses pembangunan. *Kedua*, memberikan kesempatan formal bagi berbagai kelompok kepentingan untuk berpartisipasi dalam proses formulasi, implementasi, dan evaluasi kebijakan. *Ketiga*, memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk mengambil bagian dalam proses pembangunan (Boeninger, 1992).

Iklim kebijakan secara umum dapat dianggap negatif apabila ditandai oleh mekanisme birokrasi yang terlalu mengatur berbagai kegiatan, ketidakmampuan birokrasi melakukan koordinasi, atau menjalankan kebijakan bagi kepentingan elit secara konsisten -- utamanya untuk isu yang bukan prioritas utama pemerintah. Banyak kritik yang timbul terhadap fenomena kolusi dan penyelewengan yang selama ini telah terjadi. Sedikitnya secara sosial, kedua fenomena ini meninggikan biaya pengembangan usaha kecil.

Masalah lain dalam telaah tentang kebijakan yang paling penting adalah kurangnya konsistensi kebijakan berdasarkan perencanaan jangka panjang. Inkonsistensi kebijakan melahirkan situasi yang memaksa banyak pengusaha berorientasi jangka pendek. Berbagai gebrakan ekonomi, seperti deregulasi, dan kebijakan uang ketat, sebagai contoh kebijakan berorientasi jangka pendek, sering muncul mendadak. Secara makro

berbagai kebijakan itu pada dasarnya mempunyai tujuan baik, namun pengalaman memperlihatkan kebijakan semacam itu bisa menimbulkan goncangan serius terhadap kontinuitas usaha.

Dalam keadaan yang lain patut pula diingat bahwa secara umum iklim kebijakan nasional berada dalam kondisi transisi. Ini berarti pola kekuasaan, sistem perundang-undangan, sistem nilai dan konfigurasi kelembagaan serta interaksi negara dengan masyarakat sedang berubah secara cepat. Sejalan dengan itu, dewasa ini negara sedang mengalami perubahan peran, yakni dari pola intervensi langsung menjadi pola manajemen pembangunan strategis. Implikasi yang ditimbulkannya adalah dalam PJPT II diharapkan negara mampu menjamin terciptanya landasan perundang-undangan serta perkembangan kelembagaan yang melibatkan berbagai kelompok kepentingan (*interest groups*) dalam proses formulasi dan negosiasi kebijakan melalui mekanisme koordinasi, konsultasi dan arbitrase.

Lebih jauh, dalam kondisi transisi seperti sekarang ini dijumpai beberapa masalah utama yang harus dihadapi pemerintah. *Pertama*, bagaimana menggabungkan keperluan kebijakan yang mengandung visi jangka panjang dengan kebutuhan untuk mempertahankan dukungan masyarakat yang relatif berjangka pendek. Di sini, misalnya, bagaimana memadukan kecenderungan untuk mengembangkan teknologi tinggi (berjangka panjang) dengan upaya pengentasan kemiskinan (berjangka pendek). Sayangnya, sistem pendidikan yang ada belum memadai untuk menghadapi tantangan jangka panjang. Saat ini sistem pendidikan perlu disiapkan agar mampu menjawab tantangan praktis dunia usaha dan menunjang proses industrialisasi.

Kedua, peran baru berdasarkan prinsip *good governance* memaksa pemerintah mengorbankan berbagai kepentingan dalam birokrasi, utamanya birokrasi tingkat menengah. Tantangannya adalah bagaimana menciptakan motivasi dan sistem insentif agar birokrasi tingkat menengah tetap mendukung prinsip tersebut.

Ketiga, supaya transisi berjalan baik dan peranan kelompok birokrasi menengah bisa meningkat, diperlukan desentralisasi. Akan tetapi azas desentralisasi secara *inherent* mengandung dilema kekuasaan. Di satu pihak kontrol ketat dalam proses pembangunan masih dibutuhkan, sementara itu di lain pihak kemandirian daerah perlu dikembangkan. Desentralisasi juga bisa meningkatkan kesenjangan antardaerah. Lahirnya kebijakan dalam unit wilayah administratif dapat menyulitkan perkembangan kantong-kantong ekonomi yang bobot perkembangannya bisa melampaui batas

administratif (lihat Firman, 1993). Selain itu kemampuan koordinasi antarpemerintah daerah masih terbatas dan sampai saat ini masih berorientasi ke atas.

Dampak Sektoral

Pada beberapa kasus, iklim kebijakan tidak berdampak bagi usaha kecil karena tingginya fleksibilitas usaha kecil, atau karena ruang gerak usaha yang terbatas. Dalam kasus lain, dampak itu justru sangat dirasakan oleh usaha kecil, karena daya tahan permodalan yang minimum serta kepentingan dan hak hidup yang tidak diakui.

Suatu kasus bisa memperlihatkan contoh bagaimana kebijakan deregulasi dan proteksi mempengaruhi usaha kecil. Kasus ini terjadi pada industri kecil lapak yang mengolah berbagai barang daur ulang sampah untuk dijadikan input berbagai industri. Lapak menerima berbagai macam bahan sampah dari pemulung. Di sini lapak melakukan proses awal, sedangkan proses selanjutnya berlangsung di pabrik atau bandar. Barang olahan mencakup berbagai macam plastik, kertas, besi bekas, botol, beling, tulang, dan lain-lain, dengan komoditas utama adalah kertas, plastik, dan besi.

Analisis perkembangan usaha tiga komoditi lapak menunjukkan bahwa ada beberapa kebijakan nasional yang mempengaruhi dinamika usaha kecil. Zaman keemasan komoditi plastik terjadi ketika pemerintah mengembangkan industrialisasi melalui kebijakan substitusi impor. Pada saat itu impor biji plastik dimonopoli oleh dua distributor pemerintah. Hal ini menyebabkan harga biji plastik di dalam negeri meninggi, selain tingkat penawaran yang tidak stabil. Industri penghasil barang-barang plastik terpaksa mengandalkan plastik daur-ulang. Selanjutnya, peningkatan permintaan mendorong kenaikan harga biji plastik. Lonjakan permintaan ini diperkuat oleh tingginya dinamika perekonomian.

Pada awal deregulasi permintaan biji plastik daur ulang semakin meningkat. Situasi ini mendorong beberapa pihak mengimpor sampah plastik murah yang berharga negatif di negara asalnya. Akibatnya, harga plastik dalam negeri turun drastis. Penurunan harga ini masih bisa diatasi karena industri plastik hulu masih diproteksi sehingga harganya juga masih relatif mahal. Setelah berbagai protes muncul -- limbah plastik impor sering mengandung bahan berbahaya -- akhirnya pemerintah melarang impor limbah plastik. Keadaan ini membawa situasi pasar plastik membaik kembali. Namun demikian perbaikan harga plastik belum bisa dinikmati oleh lapak dan

pemulung, karena penyesuaian ideal belum terjadi. Di sini para bandarlah yang kemudian mendapatkan keuntungan besar.

Pada komoditi kertas juga terjadi berbagai penyesuaian. Sampai saat ini banyak pabrik kertas yang masih menggunakan bahan daur ulang. Sejak pemerintah mengambil langkah, banyak muncul pabrik kertas yang berorientasi ekspor. Namun, penurunan harga kertas di pasar internasional membawa dampak pada membanjirnya produk- produk kertas itu di pasar domestik. Lebih jauh dari itu, industri kertas daur ulang terpukul sekali lagi ketika sampah kertas impor berdatangan. Berbeda dengan plastik, ketika itu tidak ada isu lingkungan yang mempermasalahakan impor sampah kertas. Akibatnya, pemerintah tidak terdorong untuk melarang impor sampah kertas.

Kondisi usaha kecil daur ulang semakin parah karena monopoli oleh dua industri kertas swasta. Mereka secara sistematis mengambil alih berbagai industri menengah. Kedua industri ini juga menguasai rantai produk kertas dari hulu -- melalui penguasaan HPH -- sampai hilir. Pola industri terintegrasi seperti itu menyebabkan lemahnya posisi tawar pengusaha daur ulang. Industri ini cenderung memanfaatkan bahan baku hasil produksi sendiri. Hal ini secara potensial membahayakan lingkungan, menurunkan efisiensi ekonomi nasional serta mengancam eksistensi usaha menengah dan kecil yang mengusahakan komoditi serupa.

Kasus lainnya memperlihatkan perbedaan antara kondisi pasar kertas dan plastik dengan kondisi pasar komoditi besi bekas yang selalu baik. Pada pasar besi bekas permintaan selalu lebih tinggi dari pada penawaran. Akibatnya, impor besi bekas tidak mengurangi tingkat absorpsi besi bekas lokal karena kebutuhan masih sangat tinggi. Impor besi bekas utamanya dilakukan oleh industri berskala besar, sedangkan industri menengah mengandalkan besi bekas lokal karena lebih praktis dan menguntungkan. Harga besi bekas impor sesungguhnya tidak begitu rendah, karena di negara asalnya besi bekas mempunyai nilai ekonomi positif. Satu-satunya kelesuan terjadi tatkala diberlakukan kebijakan uang ketat. Kebijakan ini menyebabkan menurunnya volume perdagangan besi bekas. Tetapi hal itu tidak menyebabkan perubahan harga. Pada saat itu volume produksi industri pengguna besi bekas mengalami penurunan, tetapi kegiatan sumber penyediaan besi bekas, seperti rehabilitasi bangunan, peremajaan alat-alat berat, dan lain-lain masih terus berlangsung.

Contoh di atas memperlihatkan bahwa iklim kebijakan makro mempengaruhi perkembangan usaha kecil secara spesifik. Apabila kebijakan makro akan mengakomodasikan berbagai kepentingan usaha kecil maka pengetahuan tentang siklus usaha kecil perlu ditingkatkan. Sampai saat ini penelitian tentang hal itu masih terbatas, padahal industri berskala kecil peka terhadap berbagai perubahan yang terjadi dalam konteks kebijakan.

Contoh berikut, menggambarkan kepekaan usaha kecil terhadap kebijakan makro. Di Bandung, Jawa Barat, ada satu industri kecil pencetakan logam yang secara ekonomis dikatakan sehat. Ketika isu Undang-Undang Lalu Lintas berkembang, industri ini menduga kebutuhan sabuk pengaman akan meningkat tajam. Saat itu industri ini memproduksi kunci sabuk pengaman dalam jumlah banyak dengan modal berasal dari pinjaman bank. Penundaan berlakunya undang-undang merugikan unit usaha tersebut, karena peningkatan permintaan belum terjadi. Sementara itu persediaan produk kunci sabuk pengaman belum terjual. Pada saat yang sama total kredit yang harus dibayar semakin besar, karena tingginya tingkat bunga pinjaman.

Kebijakan Perkotaan

Kendala utama mengembangkan ekonomi swasta pada saat ini terletak pada kemampuan dan kemauan pemerintah daerah melanjutkan iklim deregulasi yang sudah digulirkan secara nasional. Adanya kebijakan deregulasi dan pengakuan hak hidup usaha kecil pada tingkat pemerintah daerah -- pengaturan dan perencanaan kota -- membawa dampak positif besar bagi usaha kecil. Ada dua hal penting perlu diperhatikan dalam hubungan usaha kecil dengan pengaturan dan perencanaan kota. *Pertama*, peraturan perizinan lokasi dan membangun usaha. *Kedua*, perencanaan dan pengendalian kota yang menempatkan usaha kecil pada posisi marginal.

Perizinan Lokasi dan Membangun Usaha

Setiap usaha proses perizinan ini seringkali berbelit dan manfaatnya terbatas. Hal ini lebih nyata dirasakan oleh usaha berskala kecil -- sementara dalam usaha kecil sendiri juga terdapat perbedaan bobot kesulitan. Sektor industri kecil (manufaktur) lebih sulit menghindari proses perizinan daripada sektor perdagangan. Kendati demikian kedua sektor ini tidak dapat

melepaskan diri dari politik perizinan yang ada. Diagram berikut dapat menggambarkan proses perizinan untuk usaha kecil.

Pada sektor manufaktur industri kecil harus menanggung beban waktu dan biaya yang lebih besar daripada industri besar. Padahal manfaat yang dirasakan -- sebagai kompensasi dari "biaya" yang telah dikeluarkan dalam proses perijinan -- terbatas pada pemenuhan salah satu persyaratan untuk mendapatkan kredit bank. Namun demikian, pemenuhan persyaratan itu tidak menjamin perolehan kredit bagi industri kecil -- karena ada syarat lain lagi yang justru sulit dan krusial untuk dipenuhi oleh usaha kecil. Pada sektor perdagangan, perizinan memang bisa meningkatkan keamanan berusaha bagi usaha industri, namun bagi usaha perdagangan manfaat yang dirasakan pun sangat terbatas.

Usaha kecil dapat mengambil manfaat perizinan jika prosedur disederhanakan, biaya murah serta aparat lebih bersifat melayani. Izin formal sebenarnya merupakan pengakuan pemerintah terhadap keberadaan usaha kecil. Pengakuan ini sangat penting, utamanya bagi usaha kecil di perkotaan. Sifat informal usaha kecil di perkotaan sering dimanfaatkan oleh aparat untuk memungut retribusi tidak resmi.

Upaya penyederhanaan prosedur perizinan serta pemungutan retribusi kota diharapkan sepadan dengan pelayanan terhadap usaha kecil. Kesepadanan ini akan meningkatkan penerimaan daerah, karena pelayanan hanya akan diberikan sesuai dengan retribusi yang dibayar warga. Mekanisme itu juga mendorong efektivitas penggunaan dana sesuai dengan biaya yang dikeluarkan pihak penerima layanan. Dalam hal ini terdapat dua hal penting yang dapat dicatat, yakni (1) prinsip kesepadanan tidak perlu diterapkan secara kaku; dan (2) dalam konteks biaya perizinan dan pungutan lain, mekanisme pembiayaan silang masih mungkin dilakukan secara proporsional.

CATATAN PENUTUP

Ada beberapa catatan penting -- sebagai pelajaran -- yang bermanfaat bagi upaya pengembangan usaha kecil di masa mendatang. Secara umum berbagai pelajaran itu bisa dibedakan pada tiga tingkat, yakni (a) kebijakan umum; (b) kelembagaan, dan (c) lapangan.

Analisis tentang kebijakan umum menyimpulkan bahwa dewasa ini pola pemerintahan telah bergeser dari intervensi langsung ke pengelolaan (*governance*). Pergeseran ini tidak "mengubah esensi" bahwa pemerintah mempunyai peran penting tetapi "mengggeser" peran, yakni dari intervensi pemerintah yang bersifat protektif dan penuh subsidi ke pola yang menuntut dan menempatkan pemerintah berperan sebagai menajer pembangunan. Pola baru itu memerlukan kebijakan keuangan yang hati-hati, kebijakan hukum yang adil serta transparan, partisipasi, dan akuntabilitas dalam proses pembangunan.

Kebijakan keuangan nasional selama ini banyak mengalami distorsi. Semula kebijakan itu diharapkan dapat memperkuat ekonomi nasional, namun kenyataannya hanya dinikmati segelintir usaha besar. Distorsi ini melahirkan ketidakadilan, utamanya bagi usaha kecil. Sebagian besar kredit likuiditas investasi, pengurangan pajak impor dan fasilitas lain dinikmati oleh usaha besar. Investasi langsung pemerintah sebagian besar juga dinikmati oleh kontraktor besar. Di dalam konteks itu diperlukan suatu kebijakan yang didasarkan pada pemahaman mengenai dinamika internal sektor usaha. Selanjutnya, dalam rangka kebijakan pengentasan kemiskinan dan mereduksi distorsi, pengusaha kecil dirasakan masih perlu mendapat prioritas fasilitas keuangan.

Kebijakan hukum pada saat ini berada dalam kondisi transisi. Di satu pihak, ada kebutuhan untuk menyesuaikan sistem perundangan dengan proses globalisasi dan strategi industrialisasi. Namun di pihak lain berkembang keinginan merumuskan undang-undang proteksi bagi lapisan masyarakat tidak mampu. Dalam masa transisi ini akan ditemukan lapisan masyarakat yang tidak mampu beradaptasi terhadap situasi baru. Pranata hukum diharapkan mampu menjamin supaya mekanisme pasar berjalan optimal. Adanya Undang-undang Antimonopoli patut menjadi pemikiran. Ini berarti dukungan bagi usaha kecil bukan sekedar upaya pemerataan, melainkan berkaitan erat dengan kontinuitas pertumbuhan ekonomi dan kesempatan kerja.

Untuk menjaga supaya proses transisi hukum berjalan adil dan efisien, sistem pelaksanaan hukum harus menjamin hak-hak setiap pelaku usaha. Selain itu

keberadaan sistem kekerabatan yang mampu menghasilkan interaksi ekonomi secara efisien dan adil perlu dihargai dan dijadikan potensi untuk membangun sistem formal.

Pada jajaran selanjutnya, transparansi bisa dilihat sebagai suatu kondisi yang memperhatikan keterbukaan dan kejelasan proses konsultasi, negosiasi, dan formulasi kebijakan. Konsultasi artinya ada mekanisme bagi masuknya aspirasi dan kepentingan berbagai kelompok yang dipengaruhi kebijakan itu. Atas dasar konsultasi kepentingan berbagai pihak dinegosiasikan dan diformulasikan. Mekanisme ini bisa menjamin tumbuhnya rasa memiliki pada masing-masing pihak.

Lebih jauh, secara nyata transparansi menjamin beberapa hal berikut:

1. Tumbuhnya komitmen dalam proses implementasi sehingga konsistensi dan kelanggengan terjaga.
2. Reduksi peluang kolusi. Semakin jelas proses negosiasi dan formulasi kebijakan, peluang kolusi semakin terbatas.
3. Peningkatan efektivitas kebijakan. Semakin jelas persepsi tentang permasalahan pengusaha kecil, formulasi kebijakan akan semakin terarah dan potensial mampu menjawab kebutuhan mereka secara akurat.
4. Memperjelas peran dan tanggung jawab masing-masing pihak.
5. Kesesuaian perencanaan, penjadwalan dan skala kegiatan dengan kebutuhan.

Aplikasi prinsip partisipasi, sejauh ini, baru berada pada tahap pelaksanaan kebijakan. Partisipasi merupakan mekanisme yang melibatkan pengusaha kecil mulai dari proses pengambilan keputusan sampai evaluasi. Ruang gerak berorganisasi bagi usaha kecil menjadi syarat penting untuk berpartisipasi. Selain itu semakin besar partisipasi berbasis hubungan fungsional, semakin tinggi pula peluang sukses dan kontinuitasnya.

Dalam akuntabilitas, hal ini dapat berarti (a) ada kriteria kuantitatif dan kualitatif sehingga keberhasilan suatu kebijakan bisa dibandingkan terhadap alternatif lain; (b) pada tahap awal perlu ada kriteria kuantitatif dan kualitatif sehingga perkembangan dan hasil kebijakan dapat dimonitor dan dinilai berdasarkan kriteria itu -- di sinilah perlunya dilakukan studi awal; (c) ada penilaian untung rugi berdasarkan sudut pandang pengusaha kecil.

Dalam hal di atas, ada tiga aspek kelembagaan yang perlu diperhatikan. *Pertama*, untuk menunjang lima prinsip *governance*, harus diciptakan kerjasama antara pemerintah, swasta, dan institusi swadaya sehingga bisa berjalan seimbang berdasarkan fungsi pembagian kerja. Pembentukan

institusi swadaya dari bawah perlu diakui sebagai pelaksana berbagai fungsi, seperti perwakilan, pertukaran informasi, pendidikan, pengawasan kualitas, serta arbitrase. Sebaiknya lembaga swadaya tidak menutupi adanya perbedaan kepentingan individual antarpengusaha. Artinya, lembaga swadaya hanya berperan sesuai dengan kepentingan individual pengusaha kecil.

Kedua, supaya kelima prinsip pengelolaan pembangunan itu bisa direalisasikan, peningkatan kemampuan kelembagaan (negara, swasta maupun swadaya) perlu diprioritaskan. Pengalaman memperlihatkan bahwa program pengembangan usaha kecil selama ini seringkali mengabaikan kemampuan lembaga. Walaupun penilaian kelemahan dan keunggulan komparatif itu dilakukan, hal itu tidak dilakukan secara sistematis. Kemampuan kelembagaan sendiri mencakup empat aspek, yakni (a) kemampuan merancang rencana kegiatan yang luwes; (b) kemampuan manajemen dan administrasi secara profesional; (c) kemampuan mengoperasikan dan mengimplementasikan tugas-tugas kelembagaan secara efektif dan meluas; serta (d) kemampuan mempertahankan kelanjutan pendanaan secara efisien dan mandiri.

Ketiga, meningkatkan akses dan mempermudah persyaratan pelayanan sesuai dengan karakteristik para penerima jasa layanan sangat penting. Hal itu bisa menjembatani kesenjangan lembaga pelayanan dengan pengusaha kecil. Upaya itu bisa dilakukan melalui beberapa alternatif berikut:

1. Mengembangkan lembaga perantara sehingga dapat melakukan beberapa tugas lembaga formal diantaranya menyediakan dan memberi informasi, seleksi, pengawasan, serta bimbingan kepada pengusaha kecil.
2. Menurunkan kriteria dan persyaratan formal, memperpanjang dan memperluas jaringan kerjasama dan daya jangkauan serta pola-pola pelayanan institusi yang ada supaya disesuaikan dengan karakteristik dan kebutuhan nasabah.
3. Membentuk lembaga baru untuk mengambilalih beberapa tugas lembaga formal.
4. Membentuk lembaga sektoral dan jaringan fungsional yang mewakili kepentingan usaha kecil dalam proses negosiasi dan formulasi kebijakan.

Pemilihan alternatif itu dipengaruhi oleh keragaman institusi (status maupun fungsi), keragaman situasi lokal, keragaman nasabah serta kebutuhan nasabah terhadap jasa pelayanan. Setiap alternatif mempunyai implikasi

berbeda, baik dari segi pola pelayanan (individual atau berkelompok) maupun strategi pelayanan (mekanisme pasar atau subsidi). Kecenderungan generalisasi untuk mendapatkan model pendekatan yang paling cocok sebaiknya dihindari.

Akhirnya, kajian terhadap dinamika usaha di atas menampilkan beberapa pelajaran. Pengembangan potensi pertumbuhan ekonomi serta kesempatan kerja perlu diprioritaskan. Hal ini dimaksudkan supaya akses terhadap pasar, peluang terlibat dalam jaringan fungsional (horizontal-vertikal), tingkat pendidikan dan pengalaman praktis dapat dikembangkan secara optimal. Konsep pengembangan usaha kecil berdasarkan asumsi kelemahan dan ketidakmampuan mereka sebaiknya dihindarkan. Pelayanan berbasis asumsi seperti itu terbukti tidak efektif. Sebaliknya perlu lebih diperhatikan adalah aspek-aspek inovasi, akumulasi, kekerabatan, kepemimpinan yang kuat dan bijak serta fleksibilitas usaha.

Dari beberapa faktor itu, akses terhadap pasar dan fleksibilitas usaha merupakan kunci utama bagi usaha kecil untuk bertahan dalam kondisi persaingan semakin ketat. Kedua faktor itu juga penting untuk proses adaptasi dimana kerangka kelembagaan dan konteks kebijakan tidak menjamin kepastian (sedang berubah cepat). Bahkan jika iklim kebijakan kondusif faktor fleksibilitas merupakan keunggulan komparatif usaha kecil dalam menghadapi usaha menengah-besar. Peran aparat pemerintah lokal menyediakan akses pendidikan, latihan, informasi dan kontrak kerja semakin penting. Selain itu dunia usaha lokal bisa berperan lebih aktif dengan memberi masukan kepada jaringan produksi vertikal serta membuka peluang bagi usaha kecil untuk memperkenalkan teknologi baru dan pengalaman praktis.

DAFTAR SKEMA

Skema 1	Evolusi Teori Pembangunan, Kebijakan, dan Program	14
Skema 2	Prasarana Perkreditan di Indonesia	65
Skema 3	Matrik Pola Hubungan Subkontrak	89
Skema 4	Keuntungan dan Kerugian Pola Subkontrak	90
Skema 5	Keuntungan dan Kerugian Sistem Bapak Angkat	90
Skema 6	Struktur Perizinan	105

DAFTAR SINGKATAN

ABRI	= Angkatan Bersenjata Republik Indonesia
AMDAL	= Analisis Mengenai Dampak lingkungan
APBN	= Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
ASTEK	= Asuransi Tenaga Kerja
ASKRINDO	= Asuransi Kredit Indonesia
BAPINDO	= Bank Pembangunan Indonesia
BKK	= Badan Kredit Kecamatan
BKKBN	= Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional
BLK	= Balai Latihan Kerja
BPR	= Badan Perkreditan Rakyat
BIMAS	= Bimbingan Massal
BIPIK	= Bimbingan dan Pengembangan Industri Kecil
BUMN	= Badan Usaha Milik Negara
BULOG	= Badan Urusan Logistik
BUKOPIN	= Bank Umum Koperasi Indonesia
BPKKB	= Badan Pengembangan Kredit Keluarga Berencana
EKUIN	= Ekonomi, Keuangan dan Industri
BRI	= Bank Rakyat Indonesia
Depnker	= Departemen Tenaga Kerja
Deperin	= Departemen Perindustrian
GBHN	= Garis-garis Besar Haluan Negara
HIPMI	= Himpunan Pengusaha Muda Indonesia
HIPPLI	= Himpunan Pengusaha Lemah Indonesia

IDT	= Instruksi Presiden mengenai Desa Tertinggal
IGGI	= Inter Governmental Group on Indonesia
IBRD	= International Bank for Rural Development
ITU	= Ijin Tempat Usaha
IPPM	= Institut Pendidikan dan Pengembangan Manajemen
IUI	= Ijin Usaha Industri
KADINDA	= Kamar Dagang dan Industri Daerah
KIK	= Kredit Investasi Kecil
KMK	= Kredit Modal Kerja Permanen
KCK	= Kredit Canda Kulak
KL	= Kredit Likuiditas
KI	= Kredit Investasi
KUK	= Kredit Usaha Kecil
KOSIPA	= Koperasi Simpan Pinjam
KUD	= Koperasi Unit Desa
KOSGORO	= Koperasi Gotong Royong
KTN	= Koperasi Tani Nelayan
KUPEDES	= Kredit Usaha Pedesaan
KUM	= Karya Usaha Mandiri
KSM	= Kelompok Swadaya Masyarakat
KURK	= Kredit Usaha Rakyat Kecamatan
KSU	= Kredit Serba Usaha
LIK	= Lingkungan Industri Kecil
LSM	= Lembaga Swadaya Masyarakat
LKPD	= Lembaga Kredit Pelayanan Desa
LKBB	= Lembaga Keuangan Bukan Bank
LKMD	= Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa
P4KCK	= Proyek Percontohan Pengembangan

	Penyempurnaan Kredit Candak Kulak
PNI	= Partai Nasional Indonesia
PHBK	= Pengembangan Hubungan Bank-KSM
P2WKSS	= Peningkatan Peranan Wanita dan Kesejahteraan Sosial
SIMASKOT	= Simpanan Masyarakat Kota
SIMPEDES	= Simpanan Pedesaan
SEDP	= Small Enterprises Development Project
SIUP	= Surat Ijin Usaha Perdagangan
UPPKA	= Usaha Peningkatan dan Pengembangan Keluarga Akseptor

DAFTAR PUSTAKA

Adams, D.W.

1992. *Using Contracts to Analyse Informal Finance*. Paper presented to Conference Financial Landscapes Reconstructed, 17-19 November, Wageningen.

Adams, D.W. and J.D. von Pischke.

1992. "Micrenterprise Credit Programs: Déja Vu" in *World Development*, Vol. 20, No. 10, p. 1463-70.

Bank Indonesia.

1992. *Transaction Costs at Rural Banks*. Jakarta.

Bank Rakyat Indonesia.

1992. Revised Terms of Reference. Jakarta.

Baridjambek, M.C.

1993. "Jaringan Usaha Koperasi Bagi Mewujudkan Demokrasi Ekonomi" dalam *Koperasi Indonesia, Tinjauan & Prospek*. Jakarta: Departemen Koperasi.

BBPT/DGIS, et al.

1993. *The Bogor Streetfood Project, 1988-1992*. Final Report. The Hague.

Best, M.H.

1990. *The New Competition': institutions of industrial restructuring*. Harvard UP, Cambridge Mass.

Boeninger, E.

1992. "Good governance and Development. Issue and constraints" in L.H Summers & S. Shah (eds). *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*, p.267-287. Washington DC.

Center for Policy and Implementation Studies.

1992. *Ekonomi Informal Perkotaan Laporan Internal*. Jakarta: CPIS.

Chopra, R.K.

1989. "Institutional Development: The unheralded dimension of development-lessons of experience". International Conference on Development Policies and Cooperation in the Nineties, October 11- 12, The Hague.

Cobbe, J. and Boediono.

1993. "Education, Demographics, the Labour Market: Indonesia in the process of transition" in *Journal of Asian and African studies* Vol. XXVIII, no. 1-2, p. 1-29.

1992. "Indonesia dalam Proses Transisi: Pendidikan, Pasar Kerja dan Pembangunan" dalam *Prisma* vol XXII No.2 hal 833-854. Jakarta: LP3ES.

Djojohadikoesoemo, S.

1991. *Sistem Perkreditan Rakyat dalam Masa Depresi*. Jakarta.

Downing, J.

1990. "Gender and the Growth and Dynamics of Microenterprises" dalam *Gemini Working Papers* No.5, Bethesda.

England, V.

1986. "No Need for Guarantees" in *Far Eastern Economics Review*. hal 89- 91.

Firman, T.

1992. "The Spatial Pattern of Urban Population Growth in Java, 1980- 1990" in *Bulletin of Indonesian Economic Studies* Vol. 28, no. 2, p. 95-109.

Glassburner, B.

1978. "Political Economy and the Soeharto Regime" in *Bulletin of Indonesian Economics Studies* vol 28 (1992), hal 51-73.

Granovetter, M.

1983. "Economic Action and Social Structure: 'the problem of embeddedness'" in *American Journal of Sociology* Vol. 91 (1985), No. 3, p. 511-521.

Hansen, G.E.

1978. "Bureaucratic Linkages and Policy-making in Indonesia: Bimas revisited" in K.D Jackson and LD Pye (eds). *Political Power and Communication in Indonesia*, hal 322-342. Berkeley.

Hansen, G.E.

1993. *"The Promotion and Development of Entrepreneurial Networks"*. Paper for the International Workshop The design and Implementation of Strategies for Local Employment and Economic Development, Aarhus, Denmark.

Harper, M.

1989. "Training and Technical assistance for Micro-enterprise" in J. Levitsky (ed), *Microenterprises in Developing Countries* hal. 177-188. London.

IBRD.

1993. *Indonesia, Sustaining Development 1993*. Washington DC.

IDRC.

1993. *Small Enterprise Development and the International Research Centre*. Support for research'. Ottawa.

Latief, A.

1994. *Sapta Karyatama Pelita VI DEPNAKER. Kebijakan Utama Departemen Tenaga Kerja*. Jakarta: Depnaker.

Krahnen, J.P. and Schmidt, R.H.

1992. *Development Finance as Institution Building*. Geneva: ILO

- Kilby, P.
1990. "Entrepreneurial Evolution" in *Africa Regional Program on Enterprise Development (REPD) Research and Development (R & D) Program Proposal*, Vol. I & II, Washington DC: IBRD.
- Levitsky, J.
1993. 'Private Sector Organisations and Support for Small and Micro- enterprises' in: A.H.J. Helmsing and Th. Kolstee (eds.) *Small Enterprises and Changing Policies. Structural adjustment, financial policies and assistance programmes in Africa*, hal 318- 340, Exeter .
- Liedholm, C. & D. Mead.
1988. "Small-scale Enterprises: A Profil" in *Economic Impact*, vol 63 hal 12-17.
- Liedholm, C.
1993. "Small and Micro-enterprises Dynamics and the revolving role of Finance" in A.H.J Helmsing and Th. Kolstee (eds) *Small Enterprises and Changing Policies. Structural Adjustment, Financial Policies and Assistance Programmes in Afrika*, hal 261- 276, Exeter.
- Mann, C.K. & M.S. Grindle & P. Shipton (eds.).
1989. *Seeking Solutions: Framework and cases for small Enterprise development Programs* West Harford.
- Maspiyati (ed).
1991. *Organisasi Produksi dan Ketenagakerjaan dalam Industri Kecil Sepatu: Kasus Ciomas Kabupaten Bogor*. Working Paper Series No.B- 19. Proyek Penelitian Sektor Non pertanian Pedesaan Jawa Barat. Bandung.
- Mintzberg, H.
1983. *Structure in Fives*. Englewood Cliffs.
- Muhaimin, Y.
1991. *Bisnis dan Politik di Indonesia*. Yogyakarta.

Narayanasuwami, C.

1991. "Institution Building for Development: lessons learned and tasks ahead" in *Asian Development Review*, Vol. 9 no.2, p. 137-155.

NEI.

1992. Small Credit Monitoring Project. Final report to the Netherlands authorities. Rotterdam: NEI.

North, D.

1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge UP.

- 1993. *Project Circle Management. Integrated Approach and Logical Framework*. Bryxelles.

OECD.

1993. *OECD Background Paper on Local Development and Structural Change*. Paper for the International Workshop The design a for Local Employment and Economic Development, Aarhus, Denmark, 28- 30.

Pean, L. and P. Watson.

1993. "Promotion of Small-scale Enterprises in Senegal's Building and construction Sector: the "AGETIP" experience" in OECD (ed.) *New Directions in Donor assistance to Micro-enterprises*, p. 55-64, Paris.

Piciotto, R.

1992. *Participatory Development: Myths and dilemmas*. Washington DC: IBRD WPS 930.

Poot, H. and Kuyvenhoven, A. and J.C. Jansen.

1990. *Industrialisation and Trade in Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Indoconsult, PT.

1993. *Policies and Strategies for Grass-roots Programs*. Jakarta: ILO/UNDP/DEPNAKER.

1993. *Documentation of Models of Cooperation between Big Business and Small Enterprises in Indonesia*. Jakarta: ILO/UNDP/DEPNAKER.

1993. *Stability, Jobs, Growth - Policies to Promote Self-Employment*. Jakarta: ILO/UNDP/DEPNAKER.

Rasmussen, J. and H. Schmitz and M.P. van Dijk.

1993. "Introduction: exploring a new approach to small-scale industry" in *IDS Bulletin* Vol. 23, No. 3, p. 2-8.

Rietveld, P. and D.D. Kameo.

1993. "The Spatial Distribution of Manufacturing Industries: an analysis of Central Java" in *Ekonomi dan Keuangan Indonesia* Vol. 41, No. 2, p. 211-224.

Robison.

1986. *The Rise of Capital in Indonesia*. Sydney.

Sayogyo.

1986. "National Government and Agricultural Development in Indonesia" in *Bisniss News Indonesia* No.4307 hal 1-6.

Schmit, L. Th.

1991. *Rural Credit Between Subsidy and Market: The Adjustment Of The Village Units Of Bank Rakyat Indonesia In Historical Perspective*. Leiden.

Schmit, L. Th.

1994. "A History of the "Volkscredietwezen" (Popular Credit Bank) 1895-1935" in Th. A. Fruin (K. Kuiper ed.) *_A Provisional Manual for the Credit Business of the General Popular Credit Bank_*, p.1-36. Leiden.

Silverman, J.M.

1992. *Public Sector Decentralization: Economic Policy and Sector Investment Programs*. Washington DC: IBRD.

- Sjahrir.
1993. "Kebutuhan Pokok di Indonesia" dalam *Warta Ekonomi*. Jakarta.
- Smith, Y.
1993. "Collective Efficiency and Selective Benefits: the growth of the rattan industry of Tegalwangi (Indonesia)" in *IDS Bulletin* Vol. 23 (1993), No. 3, p. 51-55.
- Steel, W.F.
1993. "Analysing the Policy Framework for Small Enterprise Development" in A.H.J. Helmsing and Th. Kolstee (eds.) *Small Enterprises and Changing Policies: Structural adjustment, financial policies and assistance programmes in Africa*, p.39-52. Exeter.
- Suharto, P.
1988. *Sejarah Pendirian Bank Perkreditan Rakyat di Indonesia*. Jakarta.
- Suwandi.
1986. "Peranan Pemerintah dalam Pengembangan Koperasi Unit Desa di Indonesia" *Prisma* vo. XV No.7 hal 72-86.
- Tambunan, T.
1994. "Assesing the Anderson's Proposition on the Growth of Small Scale Industries: the Indonesian context" in *Economic Paper* No. 18 Rotterdam: Erasmus University.
- Thamrin, J.
1993. *Mekanisme Kredit Kecil dengan Institusi Alternatif: Mempelajari Pengalaman Proyek Hubungan Bank - KSM (PBHK) Khususnya Model-2. Kasus Sumatera Utara dan Yogyakarta*. Makalah Semiloka. Bandung: Yayasan Akatiga.
- Tjondronegoro, S.M.P.
1993. "Negara dan Dilema dalam Swastanisasi" dalam *Koperasi Indonesia, Tinjauan & Prospek*. Jakarta: Departemen Koperasi. Jakarta.

Vatikiotis, M.R.J.

1993. *Indonesian Politics under Suharto: Order, Development and Pressure for Change*. London.

Wade, R.

1989. *Governing the Market. Economic theory and the role of government In East Asian Industrialisation*. Princeton: Princeton UP.

Weijland, H.

1990. *Urban Bias of Rural Industry: Case Study of the Indonesian Provinces*. Research memorandum VUA, Amsterdam.

t.t. *Cottage Industry in Indonesia Provinces: Analysis of the Census Statistics 1986-1987*. Research memorandum VUA, Amsterdam.

White, B.

1989. "Java's Green Revolution in Long-term Perspective" dalam *Prisma* (English edition), No. 48, hal 67-81. Jakarta: LP3ES.

Williamson, O.E.

1984. "The Economics of Governance: framework and implications" in *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 140, hal 195- 223.

Wijmenga, P.

1990. *The Structure of Protection in 1989 in Indonesia* . Rotterdam: NEI

World Bank.

1992. *Annual Report*. Washington, D.C: World Bank.

1993. *Annual Report*.

Yaffey, M.

1992. "Financial Analysis for Micro-enterprises" in *Small Enterprise Development*, vol 3. hal 28-36.

Yusuf, V.

1992. *Mengisi Pasar Dunia: Catatan Sementara Perkembangan Industri Rotan di Tegalwangi, Cirebon*. Working Paper series No.B-27. Proyek Penelitian Sektor Nonpertanian Pedesaan Jawa Barat. Bandung: Yayasan Akatiga.