

Masalah Kemitraan dalam Pembinaan Industri Kecil

Oleh Arief Ramelan Karseno



Arief Ramelan Karseno, lahir di Yogyakarta 4 Juni 1952 Alumni Fakultas Ekonomi UGM (1979), sedangkan MA diperoleh di University of the Philipines at Diliman, Quezon City Philipines (1984). Adapun Gelar Phd diperoleh di University of Colorado at Boulder, Colorado USA (1991). Saat ini sebagai dosen tetap pada Almamaternya. Selain itu ia juga aktif melakukan Penelitian-penelitian dan menulis Buku antara lain "Mathematics for Economic"

Pendahuluan

Pertumbuhan ekonomi di Indonesia di masa datang sangat tergantung pada pengembangan dan pertumbuhan sektor industri, khususnya industri manufaktur, mengingat bahwa dalam waktu yang relatif dekat Indonesia akan menjadi net-importer di sektor minyak. Sedangkan pertumbuhan sektor industri di suatu negara, pada umumnya berkaitan erat dengan peran industri kecil di negara itu. Pada umumnya, negara yang memiliki sektor industri manufaktur yang kuat, memiliki industri kecil yang sangat berperan di dalam negeri. Besar atau kecilnya peran industri kecil di dalam struktur industri suatu negara, sangat ditentukan oleh pola kebijaksanaan industrialisasi yang diambil oleh pemerintah negeri itu. Sebagai ilustrasi, angka yang menggambarkan peran industri kecil pada berbagai negara di wilayah Asia-Pacific, dapat dilihat pada tabel 1.

Kebijaksanaan Industrialisasi

Secara teoritis ada tiga kelompok besar konsep pembangunan ekonomi, dengan memanfaatkan sektor industri motor utamanya. Yang pertama adalah konsep comparative advantage, dimana sektor industri yang diprioritaskan adalah sektor-sektor yang memiliki keunggulan relatif (khususnya tenaga kerja) yang terbesar. Yang kedua adalah konsep pembangunan dengan loncatan teknologi ke depan. Dalam hal investasi besar-besaran harus dilakukan untuk menemukan suatu pola produksi yang memiliki nilai tambah faktor produksi yang tinggi. Konsep yang ketiga adalah konsep industri dengan memperhatikan masalah linkage.

Pengembangan industrialisasi dengan pola ini, mengarahkan pertumbuhan industri dengan prioritas pada sektor-sektor yang memiliki keterkaitan industri yang besar.

Tabel 1
Peran Industri Menengah dan Kecil (SME) di negara-negara APEC

Negara	% SME	% Penyerapan Tenaga Kerja	% Sales
Australia	95% (thn.1991-1992)	39.6% (thn.1991-1992)	
Brunei	> 90%	69.4%	
Canada	99.8% (thn.1992)	59.24% (thn.1991)	
RRC		84.27%	
Hong Kong	97.95% (thn.1993)	63% (thn.1993)	
Indonesia	97% (thn.1993)	67% (thn.1986)	
Japan	99.1% (thn.1991)	79.2% (thn.1991)	
Malaysia			
Mexico	98.17% (thn.1993)	50.77% (thn.1993)	
New Zealand			
Philippine	9.22% (thn.1991)	32% (thn.1991)	
Cina Taipeh	96.77% (thn.1991)	68.63% (thn.1992)	33.66% (thn.1992)
Thailand	98.63% (thn.1991)	73.80% (thn.1991)	
USA	99.72% (thn.1990)	53.67% (thn.1990)	

Sumber: Tjakrawerdya, S. 1994

Masing-masing pola pengembangan industrialisasi tersebut diatas, memiliki keunggulan dan

kelemahannya sendiri-sendiri. Pola yang *pertama* memiliki kelemahan, yaitu bahwa sektor-sektor yang unggul adalah sektor-sektor pertanian saja, karena pengalaman produksi di sektor ini sudah cukup lama. Keunggulan comparative muncul sebagai akibat tingginya efisiensi produksi suatu komodity. Oleh karena itu sektor-sektor yang memiliki keunggulan comparative yang tinggi adalah sektor yang 'mature' di dalam tahapan produksinya. Sebagai akibatnya, sektor-sektor industri yang relative baru tidak mungkin tergolong sebagai sektor yang memiliki comparative advantage. Hal ini akan merugikan perkembangan industri di dalam jangka panjang.

Model industrialisasi yang *kedua* adalah, dengan loncatan teknologi, akan menguntungkan term of trade sektor industri di dalam jangka panjang. Nilai tambah sektor industri akan menjadi sangat tinggi, karena sektor itu akan mampu mengembangkan jenis produksi yang dibutuhkan dan relatif langka. Apabila hal ini mampu dilakukan, maka perekonomian nasional akan melaju dengan kecepatan yang cukup pesat. Salah satu kelemahannya adalah, tingginya angka ketidak pastian untuk sukses, dan tingginya biaya yang harus dikeluarkan di dalam jangka pendek. Defisit anggaran pada tahun-tahun pertama program akan menjadi kendala utama pola industrialisasi ini.

Yang *ketiga* adalah model industrialisasi dengan memperhatikan linkage atau struktur keterkaitan. Model ini mengharuskan adanya prioritas pengembangan industri yang memiliki keterkaitan yang paling besar, baik ke depan maupun ke belakang. Salah satu keunggulan model ini adalah banyaknya pihak yang bisa terlibat dalam pengembangan. Model ini biasanya dipilih apabila pengambil keputusan bermaksud untuk meningkatkan pemerataan hasil dari proses industrialisasi. Disamping itu, model linkage ini juga bermanfaat untuk pengembangan industri substitusi import. Dilain pihak, kelemahan model ini antara lain adalah bahwa pengembangan industri kadang-kadang tidak memperhatikan masalah efisiensi. Industri dikembangkan dan dibina hanya atas dasar adanya keterkaitan dengan industri yang sudah ada. Dengan demikian, pengembangan industri seringkali harus melibatkan proteksi dari pemerintah, yang secara langsung akan merugikan konsumen. Perilaku dan kehendak produsen, khususnya pada industri hulu, relatif diabaikan, sehingga muncul berbagai masalah ditingkat *implementasi*.

Industri Kecil di Indonesia

Pola pengembangan industri dengan metoda keterkaitan adalah salah satu model pengembangan industri yang dianut Departemen Perindustrian RI. Metoda ini dipilih, antara lain untuk membantu

mengembangkan sektor industri kecil dan rumah tangga. Program pengembangan industri kecil ini dilaksanakan sebagai bagian dari program pemerataan hasil pembangunan, dan sekaligus merupakan program pengentasan kemiskinan di Indonesia.

Dilihat dari definisi BPS, industri kecil adalah perusahaan yang mempekerjakan buruh antara 5 s/d 19 orang, sedangkan industri rumah tangga adalah perusahaan dengan 4 orang tenaga kerja atau kurang. Istilah industri kecil pada paper ini merujuk pada definisi industri kecil dan industri rumah tangga versi BPS. Dari catatan sensus Industri 1986, diketahui bahwa industri kecil dan industri rumah tangga merupakan sektor-sektor diluar sektor pertanian yang paling banyak menyerap tenaga kerja. Dari sejumlah 60 juta pekerja di sektor manufakturing pada tahun 1986, sekitar 67 persen lebih diserap oleh sektor industri kecil dan rumah tangga.

Secara konseptual, pengembangan industri dengan metoda keterkaitan dapat diharapkan untuk mengangkat industri kecil menjadi industri sedang atau besar dalam waktu singkat. Salah satu syarat berhasilnya tujuan itu adalah apabila sektor industri kecil memiliki keterkaitan dengan usaha sektor industri besar baik secara langsung maupun tidak. Dengan cara ini nilai kandungan import setiap hasil produksi akhir dapat dikurangi semaksimal mungkin. Dan usaha menuju pada kemandirian industri dapat diwujudkan. Dengan kata lain, melalui program keterkaitan ini diharapkan juga adanya pengembangan industri substitusi import untuk tujuan ikut mengurangi defisit neraca berjalan.

Bapak - Anak Angkat (BAA)

Dengan berpedoman pada konsep tersebut di atas, pemerintah mengembangkan suatu kebijaksanaan yang dimaksudkan untuk memajukan industri-industri di Indonesia. Kebijaksanaan untuk itu dituangkan pada program Bapak-Anak Angkat, yaitu dimulai sejak Peraturan Pemerintah nomor 3 tahun 1983. Peraturan ini dimaksudkan untuk mendorong perusahaan-perusahaan Besar BUMN dan BUMS untuk berperan aktif ikut mengembangkan industri kecil melalui program keterkaitan ini.

Berdasarkan PP nomor 3 tahun 1983 itu, Departemen Perindustrian menindak lanjuti dengan mengeluarkan Instruksi Menteri Perindustrian no. 301/M/SK/8/1984, yang pada pokoknya menyatakan bahwa Departemen Perindustrian bertugas untuk mempromosikan program keterkaitan antara pengusaha besar dan pengusaha kecil melalui: (1) hubungan *subcontracting*, dan (2) hubungan Bapak-Anak Angkat.

Hubungan *subcontracting* adalah hubungan antara BUMN atau perusahaan besar lainnya dengan perusahaan kecil dalam bentuk pemesanan suku cadang

atau komponen (part) produksi akhir. Sedangkan hubungan Bapak-Anak Angkat (BAA) adalah bentuk pengembangan pengusaha kecil oleh perusahaan besar melalui hubungan mitra dagang, atau sebagai pemasok kebutuhan operasional pengusaha besar. Bentuk-bentuk bantuan pengusaha besar kepada pengusaha kecil tidak dibatasi dalam bentuk mitra dagang saja, tetapi bisa juga di dalam bentuk pembinaan yang lain.

Program keterkaitan antara Pengusaha Besar dengan Pengusaha Kecil dan Menengah ini menjadi lebih penting setelah dikeluarkan Undang-undang R.I. No. 5 tahun 1984 tentang Perindustrian. Sejak dikeluarkannya UU ini, maka berarti pola keterkaitan sudah dinyatakan sebagai pola umum perindustrian di Indonesia.

Manfaat, Kerugian dan Permasalahan Program Keterkaitan

Seperti telah dibahas di atas, program keterkaitan memiliki beberapa keunggulan dan kelemahan. Keunggulannya adalah adanya pemerataan partisipasi kegiatan industri pada semua level masyarakat. Kelemahan yang menonjol adalah munculnya proteksionisme pada industri yang tidak kompetitif. Kelemahan ini dapat dianggap kecil atau bisa diabaikan apabila pola keterkaitan ini mampu menghasilkan pemerataan partisipasi berproduksi bagi industri-industri kecil. Karena kita menyadari sepenuhnya bahwa pemerataan pembangunan khususnya di sektor perindustrian memerlukan usaha dan biaya yang tidak kecil. Namun demikian permasalahan yang muncul di dalam program pemerintah ini terutama pada tingkat teknis pelaksanaan.

Manfaat Program Keterkaitan Bagi Pengusaha Kecil

Pengusaha kecil memiliki tiga masalah utama, yaitu: (1) modal, (2) ketidak pastian pasar dan (3) standardisasi produksi. Ketiga masalah ini adalah masalah klasik industri kecil yang secara teoritis akan mampu diatasi dengan adanya program Bapak-Anak Angkat.

Dengan program BAA, ini masalah permodalan pengusaha kecil dapat diselesaikan a.l. dengan memanfaatkan dana bantuan yang berasal dari 1 s/d 5 persen laba BUMN. Dengan adanya program Bapak-Anak Angkat persoalan permodalan yang umumnya dihadapi oleh pengusaha kecil dapat diselesaikan dengan bantuan pengusaha besar. Misalnya, apabila pengusaha kecil mengalami kesulitan mendapatkan reference untuk memperoleh modal dari institusi formal seperti bank, maka Bapak Angkat bisa membantunya.

Ketidak pastian pasar juga merupakan salah satu

permasalahan yang dihadapi pengusaha kecil. Apabila program BAA bisa dilaksanakan dengan baik, pengusaha kecil akan mendapatkan manfaat karena ia bisa memperoleh quota produksi atau porsi kontrak yang pasti selama satu periode tertentu. Dengan demikian mereka tidak perlu khawatir mengenai kelangsungan penjualan hasil produksinya.

Permasalahan lain yang bisa diselesaikan dengan sistem linkage ini ialah masalah standardisasi. Pengusaha kecil selalu mengalami masalah didalam standardisasi kualitas. Ada dua macam standard yang perlu diperhatikan didalam pengembangan industri, yaitu standard dalam teknik produksinya dan standard dalam hal ke-ajeg-an kualitasnya. Dua hal ini biasanya saling terkait satu sama lainnya. Peningkatan teknik produksi akan meningkatkan kualitas hasil dan sekaligus mengecilkan variasi kualitas. Dengan bantuan industri besar berupa training atau bantuan supervisi akan sangat membantu pengusaha kecil meningkatkan kapasitas dan kualitas produksinya.

Kerugian Program Keterkaitan (BAA) bagi Industri Kecil

Meskipun secara umum terdapat manfaat dari program Bapak-Anak Angkat, ada juga kerugian yang harus diderita oleh industri kecil dari program ini.

1. Ketergantungan

Dengan membiasakan diri tergantung pada satu pembeli secara terus-menerus, produsen memiliki kecenderungan menjadi manja dan tidak bisa bersaing. Mereka terpaksa meninggalkan kebiasaan mengambil keputusan di dalam bidang pemasaran. Padahal di dalam jangka panjang, keputusan bidang pemasaran ini akan menjadi ujung tombak pengembangan industri. Disamping itu, apabila secara tiba-tiba si Bapak Angkat menghentikan pembeliannya karena faktor-faktor external, maka perusahaan kecil mengalami kesulitan untuk terus hidup, karena tidak mampu lagi mencari pasarnya sendiri.

2. Exploitasi

Dengan adanya bentuk integrasi vertikal yang *disengaja* ini, pasti ada korban yang muncul. Salah satu korban adalah produsen di level bawah, yaitu pengusaha kecil. Pola pembagian keuntungan pada vertikal integrasi ini, -- karena memiliki struktur "single buyer" --, maka pada umumnya lebih menguntungkan produsen hilir daripada hulu. Oleh karena itu pengusaha kecil pemasok, akan menderita, karena terjadi eksploitasi oleh pengusaha besar yang merupakan Bapak Angkatnya melalui mekanisme penetapan harga jual produk. Sistem harga yang ditetapkan, dalam banyak kasus lebih rendah daripada harga pasar, karena alasan kualitas dan

kontinuitas hubungan produksi.

Permasalahan pada Program Linkage

Selain manfaat dan kelemahannya, program Bapak-Anak Angkat ini memiliki banyak sekali permasalahan, khususnya apabila dilaksanakan di lapangan. Permasalahan atau hambatan itu pada umumnya berkaitan dengan aspek kelembagaan.

Konsep linkage atau BAA yang tidak didasarkan atas minat atau keinginan perusahaan besar untuk membangun dasar industri domestik yang luas, tidak akan menghasilkan sesuatu yang menguntungkan bagi kedua belah pihak. Namun demikian kerugian biasanya jatuh pada pihak pengusaha kecil (AA).

Perusahaan dengan skala ekonomi yang besar akan cenderung memiliki teknik produksi dan pola hubungan dengan mitra bisnis yang lebih efisien dibanding dengan perusahaan dengan skala ekonomi kecil. Variabel keputusan yang menjadi perhatian bisnis besar biasanya lebih banyak mengabaikan faktor detail yang bersifat variasi individual. Manajer pada perusahaan besar sering kali lebih memilih biaya minimal jangka pendek dari pada pengembangan hubungan industri jangka panjang, karena tuntutan pembayaran hutang kapital yang besar. Pembinaan industri kecil di dalam line of basisnya seringkali justru dilihat sebagai ancaman bagi perluasan pasarnya sendiri, terutama apabila industri kecil itu berada diluar kontrolnya.

Dalam beberapa hal, perusahaan dengan skala besar seringkali merasa lebih efisien membeli faktor produksi dari luar negeri daripada membantu mengembangkan industri kecil pemasok komponen (part) domestik yang sebenarnya mampu membuat komponen (part) sendiri. Hal ini sangat sering terjadi di bidang industri teknologi tinggi seperti komputer dan elektronik.

Secara umum dapat dikatakan bahwa suatu perusahaan besar yang melakukan usaha di dalam negeri dengan melewati proses mulai dari sejak industri itu masih kecil akan lebih mudah memberikan bantuan kepada Anak Angkatnya daripada industri yang dibangun langsung dengan modal raksasa dan tidak memiliki industrial base di dalam negeri. Pola pengambilan keputusan kedua jenis industri ini akan berbeda.

Masalah lain yang muncul dari program BAA ini ialah bahwa tidak semua industri kecil memiliki line bisnis yang sama dengan industri besar. Oleh karena itu keharusan mengambil Anak Angkat mengakibatkan besarnya angka kegagalan penciptaan linkage ini. Sering juga terjadi penunjukan Bapak-Anak Angkat secara sembarangan, demi pemenuhan target pemerintah (10.000 Anak Angkat di akhir Pelita ke V).

Liberalisasi Perdagangan Bagi Industri Kecil

Dengan disetujuinya perjanjian perdagangan multilateral GATT, putaran Uruguay pada akhir tahun 1993 lalu, tentu akan memiliki dampak kepada industri di Indonesia, khususnya industri kecil.

Perjanjian GATT adalah perjanjian antar pemerintah negara-negara di dunia. Kepentingan pemerintah antar negara ini adalah meningkatkan nilai perdagangan antar negara yang mereka pimpin. Sementara bisnis, khususnya bisnis kecil tidak memiliki kepentingan langsung dengan perjanjian perdagangan antar negara ini. Sehingga secara organisational, sebenarnya terdapat perbedaan kepentingan antar bisnis kecil dengan pemerintah.

Pemerintah berkepentingan dengan peningkatan investasi, guna mencapai target pembangunan, berupa pertumbuhan sebesar 6,2% setahun. Investasi domestik maupun investasi asing, bagi pemerintah tidak tampak ada perbedaan yang berarti. Perbedaan yang penting bagi "decision maker" adalah *besar* atau *kecilnya* skala usaha dan investasi. Sehingga, apabila dihadapkan pada pilihan usaha *besar-asing/domestik* atau usaha *kecil-domestik*, pola pikir pembangunan yang dipakai oleh para pengambil keputusan akan berpihak kepada usaha besar baik asing maupun domestik. Oleh karena itu, dimasa datang, deregulasi yang berkaitan dengan pengembangan industri kecil diduga tidak akan terlalu berarti bagi kepentingan pengusaha kecil.

Dengan situasi tersebut, pengusaha kecil harus sadar sepenuhnya, bahwa dunia usaha kecil tidak bisa terlalu banyak mengharapkan bantuan pembinaan dari pemerintah. Dunia usaha kecil hanya bisa maju apabila diantara mereka mampu menciptakan "net-work" yang mandiri. Keterkaitan yang menguntungkan dengan perusahaan besar harus selalu diusahakan sendiri tanpa harus menunggu jatah atau arahan dari pemerintah. Bantuan pemerintah akan selalu menguntungkan, tetapi hal itu tidak akan terlalu banyak.

Kesimpulan

1. Penciptaan linkage industri yang menguntungkan industri kecil hanya dimungkinkan apabila industri besar memiliki interest ke arah pembinaan basis industri yang luas di dalam negeri. Apabila hal itu tidak menjadi bagian dari tujuan pengusaha besar, maka akan sangat sulit untuk dilaksanakan. Membina usaha kecil di dalam line of bisnis usaha besar, paling tidak akan mengurangi pilihan pengembangan bagi si pengusaha besar. Sampai saat ini, salah satu alasan utama bagi industri besar untuk mengembangkan sistem BAA adalah karena adanya peraturan pemerintah.

2. Diperlukan sistem pembinaan usaha kecil yang terus-menerus dan dalam waktu yang panjang untuk meningkatkan kualitas produksi. Keterbatasan kemampuan BUMN untuk menangani program ini dapat diatasi dengan mendelegasikannya kepada pihak ketiga, yang dimotori secara ketat oleh pihak-pihak yang berkepentingan. Hasil pembinaan itu harus dievaluasi secara baik.
3. Pembinaan industri kecil melalui sistem BAA memerlukan sistem monitoring yang sangat baik. Sistem monitoring yang kurang efektif kemungkinan justru akan merugikan perkembangan industri kecil itu sendiri. Hal ini antara lain disebabkan karena tidak semua pengusaha besar berminat mengembangkan industri kecil menjadi besar atau berkembang.
4. Dengan semakin banyak industri-industri raksasa yang berorientasi export dan dengan menggunakan lebih banyak modal asing, maka peluang keberhasilan pengembangan industri kecil melalui program BAA akan semakin menyusut. Globalisasi akan memaksa industri-industri besar untuk mempertimbangkan setiap rupiah pengeluarannya secara lebih efisien. Dan ini berarti bertolak belakang dengan arah pengembangan industri kecil.
5. Tekanan perdagangan internasional dan GATT/WTO akan mengalihkan perhatian pemerintah ke arah industri-industri besar/raksasa, baik domestik maupun asing. Kepentingan industri kecil, apabila tidak terkait secara baik dengan kepentingan industri besar, tidak akan termasuk di dalam domain perhatian pemerintah.

Oleh karena itu secara umum kemandirian industri kecil menjadi lebih masuk akal.

Daftar Pustaka

- Hoesel, Peter van. 1994: "*County SME profiles*" Proceedings The 21st International Small Business Congress, Jakarta, September.
- Hill, Hal. 1990: *Indonesia's Industrial Transformation*, Part I, in: Bulletin of Indonesian Economic Studies, Vol.26, no.2, August, pp. 79-120.
- _____, Hal, 1992 (1): *Manufacturing Industry*, in: Booth (1992), pp.204-257.
- _____, Hal, 1992 (2): *Indonesia's Foreign Investment Regime Since 1986: Balancing Economic Imperatives and Political Constraints*, in: M. Arsyad Anwar, et.al. (1992), pp.591-615.
- Thee, Kian Wie, and Pangestu, Mari, 1993: *Technological Dynamism and R & D Indonesia's Manufactured Exports-Report on Company Interviews*. Revised Report for the UNCTAD Project on Technological Dynamism and R \$ D in the Exports of Manufactures from Developing Countries, Jakarta, April.
- Tjakrawerdaya, S. 1994: "*The Role of SMEs in Developing Countries*", Proceedings The 21st International Small Business Congress, Jakarta, September.
- The World Bank Document (1993): *Indonesia Industrial Policy-Shifting into High Gear*, September.