

**TANAH, BURUH dan USAHA KECIL
DALAM PROSES PERUBAHAN**

KUMPULAN RINGKASAN HASIL PENELITIAN AKATIGA

TANAH, BURUH DAN USAHA KECIL
DALAM PRODES PERUBAHAN
KUMPULAN RINGKASAN HASIL PENELITIAN AKATIGA

Penerbit Yayasan AKATIGA, Jl. Raden Patah no. 28 Bandung 40132
© Hak cipta dilindungi oleh undang-undang

Penyunting : Endang Suhendar
Tata letak : Budiman Pagarnegara
Desain sampul : Edwin Rizal
Sirkulasi : Budiman Pagarnegara
Diterbitkan pertama kali oleh Yayasan AKATIGA
Bandung, Januari 1995

Dilarang memperbanyak sebagian
Atau seluruh isi buku tanpa izin tertulis dari penerbit

Katalog Dalam Terbitan (KDT)

Suhendar, Endang
Tanah, Buruh, dan Usaha Kecil Dalam Proses Perubahan, Kumpulan
Ringkasan Hasil Penelitian Akatiga./ Oleh Endang Suhendar
(Penyunting);
Kata Pengantar Juni Thamrin. -Bandung : Yayasan AKATIGA, 1995
vi, 270 hlm.; 22 cm

Bibliografi.

1. Usaha Kecil
3. Tenaga Kerja
II. Suhendar, Endang

2. Pertanahan
I. Judul

301.15

KATA PENGANTAR

Tulisan ini merupakan kumpulan dari berbagai ringkasan hasil-hasil penelitian yang dilakukan oleh AKATIGA-Pusat Analisis Sosial dan semasa lembaga ini masih dalam status "embrional", yaitu dimana para pendirinya msih bergabung dalam proyek penelitian bersama antara Institute of Social Studies (ISS) The Hague Natherlands, Puasat Penelitian Lingkungan Hidup (PPLH) ITB dan Pusat Pembangunan (PSP) IPB.

Penelitian-penelitian yang telah dijalankan ini --dimana saripatinya dapat segera anda baca dalam tulisan berikut ini--mencakup golongan isu pertanahan, perburuhan, pengembangan usaha kecil, aspek gender, intervensi, peranan Ornop (Organisasi Non Pemerintah - LSM) dan pola investasi. Laporan penelitian lengkapnya telah tersedia dalam bentuk cetakan di kantor AKATIGA Bandung. Tujuan penerbitan ini, tak lain adalah hasrat yang kuat yuntuk mengkomunikasikan berbagai substansi penelitian, agar dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan dalam proses pengambilan keputusan masing-masing pihak. Khusus bagi ornop, tulisan ini merupakan salah satu bentuk *accountability* AKATIGA yang sejak dari awal berdirinya telah dengan sadar memosisikan diri untuk membantu mengartikulasi kepentingan golongan masyarakat ekonomi lemah dan masyarakat tertinggal.

Besar harapan kami, ringkasan hasil-hasil penelitian ini sedikit banyaknya dapat membentu para pembaca untuk melihat "sisi lain" dari berbagai fenomena struktural yang sedang terjadi di Indonesia. Melalui informasi dan perkembangan isu yang sedang terjadi yang diproyeksikan melalui berbagai hasil penelitian disini, kami berharap dapat terbangun debat konstruktif kearah perbaikan mutu hidup kelompok-kelompok masyarakat yang tertinggal. Terima kasih.

Bandung, Januari 1995
AKATIGA-Pusat Analisis Sosial

Juni Thamrin
Direktur Pelaksanaan Harian

DAFTAR ISI

PERTANANAH	1
PERBURUHAN	21
USAHA KECIL	47
PERKREDITAN	141
LEMBAGA SWADAYA MASYARAKAT	175
INVESTASI	205
GENDER	255

PERTANAHAN

Endang Suhendar: *Pemetaan Pola-pola Sengketa Tanah di Jawa Barat* [The Patterns of Land Disputes in West Java] (pp. xvi + 86, Februari 1994) Harga Rp 7,500,- (Indonesia), US\$ 15,- (abroad)

Tulisan ini merupakan penelaahan (*overview*) kasus sengketa tanah yang terjadi di Jawa Barat dengan fokus kasus pada masa Orde Baru. Data yang digunakan diambil dari berbagai sumber sekunder, di antaranya kliping kasus sengketa tanah di Jawa Barat, laporan penelitian, data dari berbagai instansi pemerintah, dan sumber pustaka lainnya. Tujuan dari studi ini pertama, untuk memperoleh pemahaman yang lebih baik mengenai peta kasus sengketa tanah di Jawa Barat. Kedua, menelaah berbagai dampak yang muncul dari suatu kasus sengketa tanah (terutama yang terkena proyek pembangunan) terhadap warga masyarakat tergusur. Oleh karena itu, tulisan ini tidak memberikan saran kebijakan karena masih memerlukan penelitian yang lebih mendalam.

Kasus sengketa tanah sebenarnya bukan fenomena baru, tetapi sudah sering terjadi. Kasus ini muncul sejak masyarakat mulai merasa kekurangan tanah, sebagai akibat penjajahan dan ledakan jumlah penduduk. Kebijakan agraria yang dikeluarkan pemerintah kolonial, seperti pelaksanaan penanaman kopi wajib di Priangan (*Preangerstelsel*), kebijakan pajak tanah (*landrente*) dari Rafles, kebijakan tanam paksa (*Cultuurstelsel*), dan kebijakan pemberian tanah partikelir sangat merugikan hak-hak penduduk atas tanah. Penderitaan penduduk semakin berat ketika Pemerintah Kolonial Belanda memberlakukan Undang-Undang Agraria pada tahun 1870 yang kemudian dikenal dengan *Agrarische Wet*.

Diberlakukannya Undang-Undang Agraria 1870 (yang memberikan kebebasan kepada swasta asing dengan hak *erfpacht* dan konsep domein *verklaring*-nya) dan bertambahnya jumlah penduduk, menyebabkan timbulnya kekurangan tanah untuk pertanian. Di mana-mana masyarakat petani telah kehilangan tanah mereka, karena sebagian besar digunakan untuk komoditas perkebunan. Sampai tahun 1920-an di Jawa Barat telah berdiri ribuan perusahaan perkebunan yang tersebar hampir di semua karesidenan.

Kondisi kekurangan tanah pertanian ini pada gilirannya mengakibatkan timbulnya berbagai gerakan petani, seperti yang terjadi di Tangerang ada tahun 1924 dan di seputar daerah Priangan antara tahun 1900-1925. Gerakan ini pada dasarnya menuntut pengembalian hak atas tanah masyarakat yang selama ini lepas dari genggamannya.

Memasuki babak baru kemerdekaan sampai diberlakukannya UUPA 1960, kasus pertanahan masih mewarnai kehidupan penduduk, terutama penduduk pedesaan. Pada periode ini pula pemerintah mengeluarkan beberapa peraturan keagrariaan, seperti Undang-Undang Pokok Bagi Hasil (UUPBH), Undang-Undang Landreform, Peraturan Pendaftaran Tanah, dan lain-lain. Periode ini sering pula dikatakan sebagai periode keberhasilan pemerintah dalam meletakkan dasar pembangunan pedesaan. Kasus-kasus sengketa tanah yang muncul pada periode ini lebih bersifat lokal pedesaan, seperti antara petani pemilik dengan petani penggarap atau buruh tani, atau lebih menyangkut masalah *landreform* dan implikasi-implikasi sosialnya.

Pada masa Orde Baru dengan orientasi pembangunan ekonomi yang cenderung mengagungkan modal, luka-luka lama persoalan agraria terkoyak-koyak kembali. Tanah-tanah yang telah diperjuangkan penduduk selama ini kini terancam oleh cengkeraman kekuatan modal yang kian mendominasi kehidupan ekonomi. Kasus-kasus sengketa tanah timbul secara serentak hampir di seluruh wilayah Jawa Barat. Prinsip-prinsip hak menguasai dari negara untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan udara berdasarkan UUPA 1960 semakin terbawa arus kekuatan ekonomi-politik kelompok elit tertentu.

Hasil penelitian ini mengungkapkan bahwa kooptasi tanah-tanah terutama di pedesaan oleh kekuatan besar ekonomi dari luar komunitas mereka semakin menggejala. Pembangunan sektor ekonomi, seperti pembangunan kawasan industri, pabrik-pabrik tekstil, garmen dan sepatu, dan sarana pariwisata yang berkembang sangat pesat telah menyita banyak lahan penduduk. Demikian pula instansi-instansi pemerintah memerlukan tanah untuk pembangunan perkantoran, infrastruktur ekonomi, dan lain-lain. Di daerah perkotaan, pemilik modal (konglomerat) bekerja sama dengan birokrat

membeli tanah-tanah penduduk untuk kepentingan pembangunan hotel, pusat-pusat perbelanjaan, dan lain-lain. Begitu pula di daerah pedesaan pemilik modal menggusur tanah-tanah penduduk baik untuk kepentingan argoindustri, pemukiman mewah, dan sarana pariwisata lapangan golf. Dalam kasus ini, banyak tanah negara yang dikuasai penduduk dengan status tidak jelas (yang sebenarnya merupakan objek *landreform*) dijadikan sasaran dan cara termudah untuk menggusur penduduk.

Penelitian ini juga mengungkapkan bahwa kasus sengketa tanah yang terjadi di Jawa Barat lebih terkonsentrasi di dua pusat pertumbuhan ekonomi yaitu Wilayah Pembangunan Botabek (37 persen) dan Wilayah Pembangunan Bandung Raya (35 persen). Kondisi ini sejalan dengan terkonsentrasinya penanaman modal di kedua pusat pertumbuhan tersebut. Gejala ini semakin memperkuat asumsi bahwa kekuatan ekonomi-politik pemilik modal semakin menancapkan hegemoninya dalam penguasaan faktor produksi tanah yang semakin langka.

Dilihat dari segi isu yang melatarbelakangi berbagai kasus sengketa tanah, persoalan ganti rugi pembebasan tanah (34,7 persen) dan sengketa status penguasaan tanah (31,5 persen) merupakan penyebab terbesar terjadinya sengketa. Persoalan lainnya biasanya menyangkut hal ganti rugi pembebasan tanah, misalnya ganti rugi rendah, manipulasi ganti rugi, pemotongan ganti rugi, dan penundaan pembayaran ganti rugi. Peraturan Pembebasan Tanah yang selama ini dijadikan acuan dalam berbagai kasus pembebasan tanah (Permendagri no. 15 tahun 1975) lebih menguntungkan posisi pihak pembebas daripada melindungi kepentingan masyarakat yang tanahnya harus dibebaskan. Sengketa status penguasaan tanah yang terjadi antara masyarakat yang menduduki tanah-tanah negara (terutama eks. perkebunan asing) dengan instansi pemerintah maupun perusahaan swasta, seperti yang terjadi pada kasus Cimacan, kasus Rancamaya, kasus Cijayanti, dan lain-lain merupakan contoh kasus yang mewarnai perjalanan sejarah agraria Orde Baru. Keppres no. 32 tahun 1979 tentang Pokok-pokok Kebijakan dalam Rangka Pemberian Hak Baru Atas Tanah Asal Konversi Hak Barat, yang memberikan prioritas pemberian hak atas tanah kepada petani penggarap tidak mampu membendung kekuatan ekonomi-politik pemilik modal.

Dilihat dari segi pihak-pihak yang bersengketa, penelitian ini mengungkapkan bahwa persentase terbesar terjadi antara masyarakat dengan berbagai instansi pemerintah (57 persen) dan antara masyarakat dengan perusahaan swasta (30 persen). Hal ini dapat dikatakan bahwa konflik sebenarnya terjadi antara *state* dan *civil society*.

Munculnya kasus-kasus sengketa tanah mendorong lahirnya berbagai aksi protes terutama dari petani-petani yang langsung maupun tidak langsung merasa dirugikan oleh strategi pembangunan. Aksi yang sama muncul pula dari kelompok menengah terpelajar yang mempunyai kepedulian yang sama. Gerakan ini berkembang semakin marak terutama pada pertengahan tahun 1980-an. Dari sekian banyak aksi yang telah dilakukan, tuntutan yang diajukan hanya sebatas metodologis teknis, misalnya mempermasalahkan besarnya nilai ganti rugi, keterlibatan aparat keamanan, atau hanya mencari jalan pemecahan kasus per kasus. Pola aksi masih berkisar pada pembentukan delegasi ke institusi politik, dengan penekanan tuntutan agar mekanisme yang ada diefektifkan. Sampai saat ini, belum ada upaya yang lebih menekankan ke arah perubahan sistem yang sudah ada.

Akhirnya, secara umum dapat dikatakan bahwa timbulnya kasus-kasus sengketa ini merupakan konsekuensi dari sistem pembangunan Pemerintah Orde Baru yang tidak meletakkan masalah pertanahan sebagai dasar pembangunan. Pemerintah memandang masalah pertanahan hanya sebagai bagian kecil proses pembangunan. Pada masa Orde Baru ini, kebijakan pertanahan lebih diarahkan kepada sektor pertanian yang mengutamakan produktivitas pertanian tanaman pangan dan sektor industri, tanpa menata dahulu struktur pemilikan dan penguasaan tanah. Berbagai regulasi pertanahan yang dikeluarkan lebih banyak mengakomodasikan kepentingan modal daripada memperkuat hak-hak masyarakat atas tanah. Konsekuensinya, dapat dilihat dari berbagai kasus sengketa tanah yang muncul dewasa ini, yang pada akhirnya merupakan proses pemiskinan masyarakat "bawah."

Endang Suhendar: Potret Ketimpangan Penguasaan Tanah: Kasus Jawa Barat [The Problem of Land Tenure Imbalance: A Case Study in west Java] (Februari 1995)

Fenomena ketimpangan tampaknya sudah sedemikian melekat dalam berbagai aspek kehidupan manusia. Dalam terminologi pembangunan di Indonesia misalnya, kita sering mendengar istilah ketimpangan sektoral, ketimpangan regional, dan lain-lain. Demikian pula dalam tata ekonomi dan politik internasional, ketimpangan antara negara maju (seringkali disebut negara utara) dan negara-negara berkembang (karena letaknya berada di belahan bumi selatan, disebut negara selatan) merupakan fenomena nyata yang selalu menjadi perdebatan menarik.

Demikian pula dalam hal penguasaan tanah, fenomena ketimpangan adalah warna yang begitu melekat dalam sejarah penguasaan tanah baik secara umum di berbagai negara berkembang maupun di Indonesia, atau secara khusus di Jawa Barat. Padahal, tanah adalah sumberdaya yang sangat penting bagi sebagian besar penduduk yang kehidupannya sangat tergantung pada sumberdaya agraris. Ketimpangan penguasaan tanah, akan berimplikasi pada ketimpangan penguasaan ekonomi, politik, sosial, dan lain-lain. Berbagai pemikiran baik pada tingkat konseptual maupun pada tingkatan praktis telah banyak dilakukan. Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) melalui Food and Agricultural Organization (FAO) misalnya telah memandang perlu menyelenggarakan konferensi internasional yang direfleksikan dengan diselenggarakannya *The World Conference on Agrarian Reform and Rural Development* di Roma pada tahun 1979. Konferensi ini menekankan pentingnya akses atas tanah dan sumber produksi lainnya sebagai determinan kunci dari pembangunan pedesaan serta peningkatan rural income dan standar kehidupan.

Tulisan ini membahas fenomena ketimpangan penguasaan tanah di Jawa Barat. Data yang digunakan sebagian besar berupa data statistik, hasil-hasil penelitian mikro, sumber-sumber sejarah, dan lain-lain. Studi ini secara khusus ingin melihat perubahan struktur agraris melalui penelusuran data sejarah dan data kontemporer. Pertanyaan yang muncul adalah seberapa jauh perubahan struktur

agraris yang terjadi di Jawa Barat baik pada masa sebelum penjajahan, masa penjajahan maupun setelah melewati kemerdekaan.

Ketimpangan penguasaan tanah bukanlah fenomena baru dalam sejarah penguasaan tanah di Jawa Barat, tetapi sudah tercipta sejak sebelum adanya penguasa asing. Pada saat itu dalam masyarakat sudah terbentuk tiga kelas penguasaan tanah. Pertama, kelompok besar petani tunakisma yang seringkali menumpang pada keluarga petani pemilik lahan. Kedua, kelompok petani yang menguasai tanah terutama pemegang tanah kesikepan dan elit desa lainnya. Ketiga, yaitu kelas pamong desa yang selain menguasai tanah milik pribadi atau sikep juga menguasai sejumlah besar tanah desa sebagai upah dalam mengatur pemerintahan. Ketimpangan ini semakin parah dengan adanya penguasa asing yang secara langsung berkepentingan untuk menguasai tanah penduduk. Berbagai kebijakan yang dikeluarkan pemerintah kolonial, misalnya adanya sistem penanaman kopi wajib di Priangan, adanya kerja wajib bagi pemilik tanah (*hierendiens*), penarikan pajak tanah dan pajak tanaman, dan kebijakan lain yang memberatkan pemilik tanah telah mendorong pemilik tanah untuk meninggalkan tanahnya daripada melakukan berbagai kewajiban yang sangat memberatkan. Tanah-tanah tersebut kemudian dikuasai oleh elit-elit pedesaan. Tidak diperoleh data statistik yang menggambarkan struktur penguasaan tanah saat itu.

Data statistik pertama yang dapat mengungkapkan fenomena ketimpangan penguasaan tanah di Jawa Barat adalah hasil penelitian tentang menurunnya kehidupan penduduk pribumi pada tahun 1905 dalam *Mindere Welvaart Onderzoek*. Hasil penelitian tersebut menggambarkan bahwa sebagian besar keluarga di Jawa Barat (51%) merupakan keluarga tunakisma. Dari jumlah keluarga pemilik lahan, 67% keluarga di antaranya hanya menguasai tanah kurang dari 1 bau (0,7 hektar), dan pada sisi lain terdapat 7% keluarga menguasai tanah di atas 6 bau (4,2 hektar). Akan tetapi, perlu dijelaskan di sini bahwa kenyataannya banyak keluarga pedesaan yang menguasai tanah puluhan hektar. Terutama di daerah Priangan pada tahun 1905 tercatat ada sekitar 559 keluarga yang menguasai tanah di atas 30 bau. Angka ini pada tahun 1925 naik menjadi 1226 keluarga. Kemudian angka tunakisma di Kabupaten Bandung tercatat cukup besar. Dari 189.325 keluarga yang terdaftar, hanya 31% saja yang

memiliki lahan. Di Distrik Majalaya tercatat hanya 34% keluarga saja yang memiliki lahan pertanian.

Memasuki masa kemerdekaan, fenomena ketimpangan dan sempitnya luas usaha tani tidak mengalami perubahan. Pada tahun 1940 luas rata-rata pemilikan tanah per kapita di Jawa dan Madura hanya 0,170 hektar dan pada tahun 1951 menurun menjadi 0,162 hektar. Fenomena kecilnya luas rata-rata telah mendorong penduduk untuk menguasai tanah-tanah bekas perkebunan terlantar yang banyak ditinggalkan semasa perang kemerdekaan.

Menurut data statistik tahun 1957 tercatat sekitar 10.000 keluarga menguasai tanah di atas 5 hektar. Akan tetapi, pada sisi lain sebagian besar keluarga pedesaan di Jawa Barat hanya menguasai tanah di bawah 0,5 hektar. Demikian pula beberapa hasil penelitian mikro menunjukkan hal yang sama. Hasil penelitian di Desa Cibodas Kabupaten Bandung diperoleh keterangan bahwa 69% keluarga di desa tersebut adalah petani tunakisma dan hanya 23% keluarga yang memiliki tanah, itupun dibawah 1 hektar. Di Desa Cipicung Kabupaten Pandeglang tercatat hanya 30% keluarga yang memiliki tanah. Tingginya ketimpangan dan angka tunakisma menyebabkan semakin tingginya tingkat penyakapan. Di sini posisi petani penyakap sangat rentan terutama berkaitan dengan perjanjian bagi hasil. Walaupun pada tahun 1960 telah dikeluarkan UU No.2/1960 tentang Perjanjian

Bagi Hasil, tetapi tidak mampu memperkuat posisi petani penyakap menghadapi kekuatan pemilik tanah. Demikian pula data hasil sensus pertanian tahun 1963, 1973, 1983, dan 1993. Data lengkap hasil sensus pertanian 1993 di Jawa Barat sampai saat penulisan belum bisa diperoleh. masih tetap diwarnai ketimpangan penguasaan tanah. Bahkan pada sensus pertanian 1983 penguasaan tanah di atas 2 hektar mengalami kenaikan, sementara penguasaan tanah di bawah 0,1 hektar mengalami penurunan. Tingkat ketunakismaan mencapai angka 45% dari jumlah rumah tangga pedesaan. Angka-angka menurut sensus pertanian ini sebenarnya dapat dikatakan lebih moderat dibandingkan dengan data hasil penelitian mikro. Hasil penelitian SAE-SDP di sebuah desa di Kabupaten Cirebon mencatat bahwa sekitar 73% rumah tangga tergolong tunakisma dan pada penelitian yang sama di Kabupaten Subang tercatat 76% rumah tangga tergolong tunakisma. Tingginya tingkat ketunakismaan dan semakin kecilnya akses atas tanah, telah mendorong petani kecil dan tunakisma pedesaan keluar dari sektor pertanian. Salah

satu upaya mempertahankan kehidupan di antaranya dengan cara melakukan migrasi ke kota, misalnya menjadi buruh bangunan, penarik becak, atau ke sektor informal lainnya.

Sebenarnya upaya penataan struktur agraria warisan sejarah yang timpang menuju struktur agraria yang adil sudah diawali sejak tahun 1960 ketika dikeluarkannya UU No. 5 tahun 1960 tentang Pokok-pokok Agraria. Berbagai peraturan pelaksanaan di antaranya pembatasan penguasaan maksimal, larangan pemilikan tanah absentee, dan redistribusi tanah telah diupayakan. Akan tetapi, upaya ini tidak sempat dituntaskan ketika terjadi prahara politik pada tahun 1965. Peraturan agraria ini secara perlahan menjadi terabaikan. Ironisnya, banyak kebijakan yang menyangkut agraria dewasa ini yang justru semakin memperbesar ketimpangan dan semakin menggusur petani kecil dan tunakisma pada kondisi yang lebih buruk. Fenomena ini tampaknya akan terus berlangsung pada masa yang akan datang, kecuali jika ada upaya pemecahan secara dini.

**Jan Breman: *Kerja dan Hidup sebagai buruh tanpa lahan di pesisir Jawa* [Working and living conditions of landless labourers on the coastal area of Java] (pp.xxiii + 46, Maret 1992)
Harga Rp. 9,500,-(Indonesia); US\$ 19,-(abroad)**

I. Tatanan sosial-ekonomi

Kampung S., lokasi penelitian, mulai tumbuh ketika kawasan tanah partikelir Pamanukan dan Ciasem di pelataran utara Subang sekitar dekade kedua abad ke 20 dibuka bagi pemukiman petani. Kemudian, pengeringan daerah dataran rendah tersebut dan pembangunan jalan KA melintasi kawasan ini telah mendorong proses pemukiman para pendatang dari Indramayu dan Cirebon. Sampai tahun empatpuluhan penduduk S. berjumlah sekitar 50 kepala keluarga. Jumlah ini terus bertambah dengan masuknya buruh tani dari Tegal dan Pemalang pada tahun limapuluhan. Migrasi keluar terjadi pada awal tahun enam puluhan akibat tekanan krisis ekonomi, antara lain ke Banten. Pada tahun 1990 penduduk S. berjumlah 809 orang atau 216 kepala keluarga. Dari sejarah pertumbuhannya jelas bahwa Kampung S. bukan prototipe suatu masyarakat tertutup yang berorientasi ke dalam.

Penduduk generasi pertama beruntung dapat mengkonversikan lahan yang sebelumnya tidak dimanfaatkan menjadi lahan pertanian. Bagi penduduk yang datang kemudian tidak mudah lagi mendapat lahan pertanian. Proses diferensiasi yang digerakkan oleh pertumbuhan penduduk dan ekonomi telah mempertajam pelapisan masyarakat di Kampung S. Kini 21 rumahtangga menguasai sekitar 80% dari lahan pertanian. Sedangkan 169 dari total 216 rumahtangga (78%) tidak memiliki lahan.

Pada permulaan tahun tujuh puluhan saluran irigasi dari jaringan irigasi Citarum mencapai Kampung S. kemudian disusul oleh "revolusi hijau" mengakibatkan produktivitas tanah melonjak. Sawah dapat ditanami dua kali setahun dan produktivitas per kesatuan tanah meningkat. Bagi petani tuna-

kisma terdapat tiga jalan untuk menguasai lahan pertanian. Pertama, menyewa lahan, di mana uang sewa dibayar di muka. Kedua, menggadai lahan. Lahan yang digadaikan dikelola oleh si pemberi pinjaman. Tetapi bentuk ini terutama digunakan oleh petani kaya sebagai cara untuk mengumpulkan modal agar bisa membeli lebih banyak lahan pertanian baru. Ketiga, melalui sistem maro yang umumnya digunakan petani kaya untuk membantu kaum kerabat miskin atau membalas loyalitas yang telah ditunjukkan oleh buruh-buruh tetap.

Bentuk-bentuk akses terhadap lahan garapan di atas di dalam realitas tidak membuat golongan tani miskin mudah mendapat lahan garapan. Hal ini tercermin dari usaha 30 kepala keluarga pemilik lahan sempit menyewa lahan sawah di Cilincing Jakarta-Utara selama beberapa waktu per tahun. Usaha ini merupakan strategi yang harus ditempuh untuk dapat mempertahankan kedudukan mereka sebagai petani mandiri. Dari 50 rumahtangga petani tuna-kisma yang menyewa tanah rata-rata tidak lebih dari 0,25., 15 rumahtangga menguasai lahan sedemikian sempitnya sehingga penghasilannya di bawah setengah dari total pendapatan mereka, terlampau kecil untuk menggolongkan mereka sebagai petani mandiri.

Pertanian merupakan sumber penghidupan utama di S., namun bukan satu-satunya. Sebanyak 53 rumahtangga dari total 216 dapat digolongkan non-agraris, terdiri dari pedagang, calo, pewartung, buruh sampai pelacur. Pekerjaan tetap dapat juga dikategorikan sebagai suatu bentuk pemilikan, seperti dalam hal jabatan guru, sopir atau malah buruh tetap pabrik di kota, karena semua itu menuntut pendidikan tertentu.

Kedudukan sosial petani tergantung dari besarnya modal yang mereka kuasai, di dalam hal ini pemilikan lahan dan pembentukan modal di luar sektor pertanian merupakan faktor yang saling memperkuat. Beranjak dari sini, penduduk Kampung S. dapat digolongkan dalam tiga kelas:

Atas Pemilik atau penggarap lahan pertanian lebih dari 1 ha., pedagang dan pemilik toko, pegawai pimpinan dan guru;

MenengahPemilik atau penyewa lahan pertanian paling sedikit 0,25 ha., pedagang dengan modal kecil, pemilik warung, penarik ojek, tukang ahli dan buruh dengan pekerjaan tetap, pegawai rendah (seperti hansip dan penjaga pintu air);

Bawah Buruh tani, pemilik dan penyewa lahan marginal, pekerja kasar dan pekerja tidak tetap, pekerja transport tanpa milik, pedagang asongan dan pembantu rumahtangga.

Dari penduduk yang ekonomi aktif, hampir seperlima (18%) tergolong pada kelas atas, hampir sepertiga (31%) adalah kelas menengah dan setengahnya (51%) merupakan kelas bawah.

II. Kesempatan kerja dan ciri kerja memburuh

Kampung S. yang dihuni 216 rumahtangga terdiri dari 541 warga yang dapat digolongkan sebagai ekonomi aktif. Sisanya sebanyak 268 orang, sepertiga dari penduduk, adalah anak-anak dan orang tua tersebar rata di semua lapisan masyarakat S. Sebanyak 541 laki-laki dan perempuan ekonomi aktif dapat dibagi menurut pekerjaan sebagai berikut:

Sektor pertanian:	336
Buruh tani	249
Petani	82
Pengembala itik	5
Sektor non pertanian:	112
Pemilik toko/warung	25
Buruh transport/ojek	16
Pedagang besar/kecil	14
Pelacur	14
Pegawai/guru	11
Buruh bangunan	10
Pembantu rumahtangga	10
Tukang/buruh pabrik	9
Tukang pijat/dukun	2
Buruh pelabuhan	1
Pekerja ikutan:	93

Tabel di atas menegaskan kembali sifat agraris dari kampung lokasi penelitian. Tigaperempat dari penduduk bekerja di sektor pertanian atau hidup sebagian besar dari sektor pertanian. Dalam hal ini bekerja sebagai buruh tani merupakan sumber penghasilan yang paling penting. Dalam studi ini pengertian buruh-tani -- yang cirinya sangat elastis ini-- akan diartikan sebagai: mereka yang setidaknya-tidaknya setengah dari pendapatannya diperoleh dari bekerja di atas lahan yang bukan miliknya. Mayoritas buruh tani merupakan rumahtangga tuna-kisma, sebagian kecil merupakan rumahtangga petani kecil baik pemilik maupun penyewa. Suatu kategori buruh-tani khusus disebut *kulikang*. Mereka adalah tenaga buruh tetap petani kaya. Walaupun tingkat pendapatannya tidak berbeda dengan buruh-tani lain, *kulikang* mempunyai pendapatan tetap dan kerap kali diberi hak memaro sawah majikannya.

Kesempatan kerja bagi buruh-tani ditentukan oleh siklus pertanian. Sampai tahun tujuh puluhan masa tanam hanya satu kali setahun, mula dan akhir masa tanam berbeda-beda menurut daerah. Selang waktu antara musim tanam lama dan baru diisi dengan tanaman palawija. Pada akhirnya buruh-tani mendapat bagian lebih besar dari total produksi per musim. Walaupun teknik pertanian kini masih tetap bersifat padat-karya, namun pelipat-gandaan produksi sawah tidak mengakibatkan peningkatan kesempatan kerja yang setara. Pekerjaan persiapan lahan banyak diambil-alih oleh traktor, ani-ani diganti dengan sabit dan untuk daerah yang luas waktu tanam diharuskan serentak. Penciutan lapangan kerja ini hanya sebagian saja dikompensasi oleh masa tanam yang kini menjadi lebih panjang karena dapat menanam dua kali setahun. Pekerjaan di luar sektor pertanian tidak lebih hanya sampingan yang hasilnya sering lebih kecil ketimbang memburuh tani. Sektor ini menjadi ramai bila sektor pertanian juga sedang ramai, sehingga tidak bisa dimanfaatkan buruh-tani dengan sepenuhnya.

Sejak dua dasawarsa belakangan ini mobilitas buruh-tani meningkat dalam skala dan aksi radius operasinya. Salah-

satu faktor penting yang mendorong mobilitas buruh-tani ialah peningkatan penerapan sistem *ceblokan*. Dengan demikian daerah-daerah yang masih menerapkan sistem panen terbuka menjadi penampungan bagi buruh-tani yang tidak kebagian pekerjaan di kampung mereka sendiri. Terutama pada panen musim hujan, maka arus buruh-tani yang masuk melebihi dari tenaga-kerja lokal. Diperkirakan tigaperempat buruh-tani menempuh jarak sekitar 15 km, *ngadugdag* (pulang-pergi) dari kampung ke tempat di mana ada pekerjaan. Yang datang dari lebih jauh lagi akan menginap di rumah kerabat atau tidur di tepi sawah di bawah langit terbuka. Keharusan mengejar panen untuk mencukupi kebutuhan rumahtangga membuat sepeda menjadi sangat dihargai. Sepasang suami istri merupakan bentuk kelompok kerja yang paling efisien untuk memanen. Istri memotong padi, suami menebah, memasukkan gabah ke karung dan mengangkutnya. Lapangan kerja sektor pertanian di luar kampung bukan monopoli laki-laki saja. Terutama wanita dari rumahtangga tuna-kisma bergabung di dalam apa yang dinamakan kelompok tanam dan mengadakan perjalanan sampai jauh dari kampung untuk mendapatkan borongan-borongan menanam padi di sawah (Rp. 50.000,-/ha.). Kelompok tanam terdiri dari 2-3 laki-laki dan sekitar 50 wanita. Setelah beberapa hari di luar kampung bekerja dari satu majikan ke lainnya, mereka pulang kembali ke kampung. Seorang anggota kelompok tanam wanita dapat memperoleh sekitar Rp. 40.000,-. Tidak semua kelompok tanam mencari pekerjaan jauh dari kampung asal. Hanya wanita dari rumahtangga tuna-kisma menggabungkan diri dengan kelompok tanam yang aksi radiusnya besar sehingga harus bermalam di luar kampung.

III. Batas-batas mobilitas

Peningkatan mobilitas tenaga-kerja dari desa dengan sendirinya dihubungkan dengan pola migrasi ke kota, dengan harapan lapangan pekerjaan dan upah yang lebih besar. Jakarta dapat ditempuh dalam 4 jam dari Kampung S., dan angkutan umum dengan biaya terjangkau hilir mudik boleh dikatakan selama 24 jam/hari. Namun di luar dugaan hanya sekitar 10% dari penduduk angkatan kerja Kampung S. --40 dari 541 orang-- yang mendapatkan lapangan kerja di kota. Dari jumlah ini hanya minoritas kecil yang mendapatkan pekerjaan tetap atau memiliki usaha

kecil yang tetap: pegawai kecil, buruh pabrik, buruh pelabuhan, tukang, pengusaha kecil-kecilan, sopir. Mereka

yang bekerja di sektor formal ini tinggal di kota hampir sepanjang tahun, dengan meninggalkan anak istri di kampung. Bagian mayoritas bekerja di sektor informal: pedagang asongan, pembantu rumahtangga, buruh kasar dan pelacur. Kehidupan mereka lebih rawan, sering dilanda fluktuasi dan mereka lebih sering pulang ke kampung untuk waktu yang tidak pasti. Ketidak-mampuan mereka mengantisipasi dinamika peluang kerja membuat perilaku mereka seakan nampak impulsif tanpa perhitungan.

Kesempatan kerja di sektor formal kecil dan akses ke dalamnya dihalangi oleh persyaratan pendidikan, pengalaman dan sering juga uang pelicin. Mereka yang sudah dengan susah payah menduduki celah-celah yang aman dari ekonomi kota tidak jarang berada dalam posisi dilematis, karena untuk mengamankan kedudukan mereka sendiri, mereka harus menolak permintaan dan tuntutan dari sesama warga desa atau bahkan keluarga untuk bertindak sebagai perantara ke sektor formal.

Ada anggapan populer bahwa tidak terdapat tembok penghalang yang berarti untuk memasuki sektor informal. Bahwa peluang kerja di sektor ini terbuka untuk siapa pun yang datang dari pedesaan. Anggapan ini sangat menyesatkan karena tidak memperhitungkan persyaratan yang harus ditanggung seperti rekomendasi dari rekan yang berani bertanggung-jawab atasnya, biaya pelatihan dan perlindungan. Yang lebih tidak sering dikemukakan ialah bahwa dalam beberapa hal tembok halangan tidak saja menghadang mereka yang ingin masuk namun juga bagi mereka ingin keluar dari sektor informal. Pembantu rumahtangga sering kali tidak dapat memutuskan hubungan kerja karena berada di bawah berbagai macam tekanan dan ikatan hutang. Pelacur malah menghadapi ancaman fisik.

Kebijaksanaan pemerintah merupakan tembok tersendiri yang menghalangi penduduk desa mencari pekerjaan di kota. Nasib tukang becak yang setahap demi setahap disingkirkan dari kota bukanlah hal yang berdiri sendiri. Dapat pula ditambahkan bahwa pekerjaan di kota

yang diperoleh migran dari desa umumnya tidak memberikan tambahan pengetahuan dan kontak-kontak, sehingga mobilitas vertikal ke sektor formal atau pergeseran horisontal ke jenis pekerjaan lain tidak terjadi.

Uraian tersebut di atas perlu dihadapkan dengan gambaran tentang desa sebagai arena di mana tenaga-kerja bebas bersirkulasi. Revolusi hijau sepertinya telah berhasil meningkatkan kesempatan kerja. Dalam hal ini penelitian di Kampung S., dapat memberi gambaran yang lebih riil dan mungkin berlaku juga untuk daerah dataran rendah di Jawa lainnya. Pertama, pekerjaan di dalam kampung ternyata tidak cukup sepanjang tahun untuk menutupi kebutuhan minimal dari rumahtangga tunakisma dan petani marginal. Namun di pihak lain ketergantungan dari golongan kelas bawah ini pada sumber penghidupan di kampung sendiri kini sudah berkurang. Pertumbuhan transport memungkinkan petani memburu pekerjaan sawah dan khususnya pekerjaan panen sampai jauh dari kampung. Kedua, sebagai reaksi lokal terhadap mobilitas buruh tani ini mulai muncul kasus-kasus di mana masyarakat kampung menutup sebagian dari kawasan persawahan untuk orang luar. Kini mulai berkembang pendapat bahwa peluang kerja yang ada di kampung terutama bagi penduduk kampung itu sendiri. Pada beberapa kasus digunakan intimidasi dan kekerasan -- seperti misalnya pembakaran gubug-gubug darurat di tepi sawah tempat bernaung buruh-tani dari luar-- terhadap buruh-tani dari luar. Usaha membatasi tenaga-kerja dari kampung lain juga terjadi secara terselubung, seperti halnya di mana sawah dipanen pada malam hari dengan bantuan penerangan lampu petromax atau bahkan dengan lampu senter, supaya buruh-tani dari luar tidak bisa ikut berpartisipasi. Pembatasan ruang gerak buruh-tani dari luar juga dilakukan secara lebih terang-terangan oleh penduduk kampung dengan menancapkan bendera-bendera tertentu sebagai tanda batas di dalam lingkungan mana orang boleh ikut memanen dengan syarat tertentu, seperti misalnya menyerahkan sebagian bawon pada lumbung kampung. Alasan yang biasa diberikan adalah bahwa tindakan ini demi pengumpulan dana bagi kepentingan kampung. Namun akibatnya terjadi saling balas membalas antara kampung-kampung. Kecemasan akan terjadinya eskalasi dari praktek-praktek ini dikemukakan oleh aparat kecamatan, dan juga oleh pemilik tanah luas yang takut ruang gerak

dalam merekrut tenaga-kerja berkurang. Apakah daerah pedesaan akan terbuka lagi seperti sediakala bagi buruh-tani masih harus dipertanyakan menilik kecenderungan bahwa sistem panen terbuka di banyak daerah kini mulai didesak oleh sistem yang lebih tertutup, seperti misalnya *ceblokan*.

Dalam paragraf ini telah dinyatakan bahwa akses terhadap lapangan pekerjaan baik di kota maupun di desa dibebani berbagai batasan. Penelitian juga menunjukkan bahwa garis-garis pemisah yang umumnya dibuat dalam hubungannya dengan lapangan kerja, seperti di dalam dan di luar sektor pertanian atau kontradiksi antara kota dan desa, ternyata bukan variabel-variabel yang menentukan kehidupan ekonomi golongan kelas bawah di pedesaan. Variabel-variabel yang ternyata lebih relevan ialah perbedaan antara kerja upahan dengan usaha sendiri di satu pihak dan hubungan kerja lepas atau kerja tetap di pihak lain. Selain itu pembagian ekonomi ke dalam sektor formal dan informal tidak dapat dikaitkan lagi dengan dikotomi kerja di kota dan desa atau antara kerja di sektor industri dan sektor pertanian.

IV. Kualitas hidup memburuh

Terutama 10 tahun belakangan ini produktivitas dan produksi sektor pertanian memperlihatkan kemajuan berarti. Beranjak dari pernyataan di atas kita dapat mengajukan pertanyaan, apa pengaruh kemajuan tersebut bagi golongan buruh-tani tuna-kisma?

Terdapat cukup petunjuk bahwa dalam hal upah buruh terdapat peningkatan riil. Di sini dapat dibedakan antara hasil yang diperoleh dari kerja sawah lain (memacul, menyiang dan sebagainya) dan dari memanen. Yang pertama, upah kerja sawah, telah mengalami kenaikan sama atau lebih tinggi dari pada kenaikan biaya hidup. Fenomena ini telah diketahui sejak tahun 1970-1971 berdasarkan hasil penelitian di lokasi yang sama. Lain halnya dengan bawon sebagai upah memanen. Di dalam setengah abad ini bawon turun dari 1/5 bagian (20% dari panen) menjadi 1/10 bagian (10% dari panen). Penurunan terjadi bertahap, dari 1/5 bagian tahun 1940 menjadi 1/7 hingga 1/9 pada tahun 1970 dan kemudian pada tahun 1990 tidak ada yang memberikan lebih dari 1/10 bagian.

Perubahan lain yang merugikan buruh-tani ialah penggunaan timbangan untuk menakar bawon. Kebiasaan memberikan toleransi pada waktu penakaran yang dilakukan buruh-tani sendiri, kini tidak ada lagi.

Walaupun demikian pendapatan petani secara riil memang meningkat. Ini terutama disebabkan oleh bertambah panjangnya masa tanam dan peningkatan produktivitas.

Data-data dari penelitian tahun delapanpuluhan di Kampung S., menunjukkan bahwa 1/3 dari pendapatan rumahtangga buruh-tani berasal dari sektor non-pertanian. Sejak itu tidak terjadi perubahan dalam perbandingan tersebut. Keadaan stabil ini disebabkan oleh sedikitnya akses dari kalangan buruh-tani terhadap pekerjaan non-pertanian. Anggapan umum bahwa upah di luar sektor pertanian secara substansial lebih tinggi ternyata tidak didukung oleh data-data yang ada. Perlu diperhatikan bahwa penghidupan di kota memerlukan biaya jauh lebih tinggi.

Atas dasar penelitian yang dilakukan sekitar tahun tujuhpuluhan, beberapa peneliti berkesimpulan bahwa pertumbuhan ekonomi dan perluasan skala di pedesaan telah menimbulkan perubahan struktural. Menurut mereka ciri homogen yang dulu mencirikan masyarakat Jawa telah menjadi heterogen atas dasar pemilikan lahan. Dalam hal ini hasil penelitian mereka lebih cenderung membicarakan stratifikasi ketimbang polarisasi. Selain itu hubungan antara lapisan pemilik tanah dengan lapisan bawah dilukiskan sebagai hubungan patron-klien, bercirikan tolong-menolong dan saling menguntungkan serta tidak ada tempat bagi antagonisme. Dasar dari pernyataan tersebut ialah data yang mereka kumpulkan menunjukkan bahwa secara keseluruhan terdapat peningkatan pendapatan tanpa memperlebar jurang perbedaan.

Beberapa peneliti lain mempunyai pendapat berbeda mengenai dinamika masyarakat desa saat ini. Pertama, tidak disinggunginya peluang kerja dan pendapatan di luar sektor pertanian dalam penelitian tersebut di atas perlu sangat disesalkan. Kedua, modernisasi sektor

pertanian telah memperbesar kesenjangan ekonomi di desa, karena pada proses tersebut keuntungan bagi pemilik modal lebih besar dari upah tenaga-kerja, sehingga makin mempertegas kesenjangan.

V. Dinamika kemakmuran dan kemiskinan

Berdasarkan posisi sosial-ekonomi masyarakat yang telah dibahas di muka, dapat dikemukakan tiga strategi hidup yang ditempuh oleh tiga lapisan masyarakat di kampung tersebut. Bagi kelas atas dari masyarakat, maka akumulasi merupakan kuncinya. Sedangkan bagi kelas menengah dari masyarakat strateginya ialah konsolidasi. Bagi kelas bawah masyarakat strateginya atau sikap hidupnya ditentukan oleh kata kunci, *survival*, bagaimana cara menyambung hidup.

Bagi kelas bawah masyarakat desa permasalahan mencukupi kebutuhan hidup dengan mengandalkan pada beragam kerja lepas dan upah mengakibatkan orang jadi berorientasi pada pemikiran jangka pendek dan tuntutan ketahanan fisik. Kedinamisan bukan keterkungkungan adalah ciri kerja sektor pertanian di pedesaan Jawa. Karena itu anggapan populer bahwa kemiskinan mengakibatkan manusia menjadi statis tidak didukung oleh data yang ada. Demikian pula pendapat mengenai ciri keharmonisan dan kehidupan saling bantu dalam gerak tenaga-kerja antara desa dan kota adalah tidak realistis. Pekerja migran dikemukakan tidak saja sebagai orang yang paham namun juga menguasai keadaan dan atas dasar itu mengambil keputusan yang matang. Dengan pemahaman seperti itu karakteristik kerja migran sebagai pelaksanaan strategi untuk *survival* tidak nampak. Menggambarkan sirkulasi dan pengeluaran gerombolan perempuan dan laki-laki dari lingkungan pedesaan sebagai suatu hal yang dilakukan secara bebas dan sebagai hasil pilihan matang menunjukkan adanya suatu cara pandang yang tidak realistis.

Kurang, artinya kebutuhan minimum yang tidak terpenuhi, demikian golongan tuna-kisma dan golongan yang sedikit di atasnya mendefinisikan kualitas hidup memburuh yang mereka jalani. Kemiskinan tidak saja berciri absolut

, namun secara relatif bertambah karena kesenjangan ekonomi dengan mayoritas penduduk yang berada di garis kemiskinan bertambah besar. Pernyataan bahwa penanggulangan kemiskinan yang paling efektif ialah dengan memacu pertumbuhan ekonomi ternyata tidak memperhitungkan akibat-akibat kontra produktif dari suatu proses perubahan masyarakat di mana secara sistematis kepentingan modal didahulukan ketimbang kepentingan pekerja.

PERBURUHAH

**Dedi Haryadi, Indrasari Tjandraningsih, Indraswari dan Juni Thamrin: *Tinjauan Kebijakan Pengupahan Buruh di Indonesia* [An Overview on Labour Wage Policy in Indonesia] (pp. xix + 111, April 1994)
Harga Rp 7,500,-(Indonesia), US\$ 15,-(abroad)**

Kondisi dan syarat kerja yang dihadapi buruh Indonesia masih buruk. Hal ini dapat dilihat dari upah yang rendah serta jam kerja yang panjang. Tingkat upah buruh baru sekitar 60-70 persen dari nilai Kebutuhan Fisik Minimum (KFM), sementara itu mereka harus mencurahkan 10-14 jam kerja sehari. Permasalahan upah buruh merupakan penyebab utama terjadinya sengketa antara majikan dan buruh, terutama di sektor industri yang masih memberikan upah di bawah standar upah minimum. Ekses kelebihan penawaran tenaga kerja menyebabkan posisi tawar-menawar buruh dan organisasi buruh selalu berada pada posisi lemah dibandingkan dengan posisi pihak majikan pada setiap sengketa perburuhan. Dalam jangka panjang, rendahnya upah buruh dapat menyebabkan rendahnya produktivitas tenaga kerja dan dapat mengganggu stabilitas politik, yang pada akhirnya dapat menghambat kelangsungan pembangunan.

Buku ini menguraikan persoalan upah dalam konteks yang lebih luas. Pertama-tama upah dikaji dalam kerangka teoritis. Di sini berbagai pemikiran tentang upah dikemukakan. Dalam kerangka pemikiran ekonomi klasik, tingkat upah sebagai imbalan jasa bagi tenaga kerja, diperlukan hanya untuk mempertahankan dan melanjutkan kehidupan tenaga kerja, tidak kurang tidak lebih. Tingkat upah pada titik ini dianggap sebagai harga keseimbangan tenaga kerja. Memang karena akumulasi modal atau perkembangan teknologi misalnya, harga keseimbangan ini bisa naik atau turun. Akan tetapi, hal itu hanya berlangsung dalam tempo singkat. Pada akhirnya, kekuatan pasar akan mengembalikan tingkat upah ke titik keseimbangan. Tingkat upah pada titik keseimbangan ini mencakup kebutuhan pokok pekerja beserta keluarganya. Ricardo mengemukakan bahwa sebaiknya tingkat upah diserahkan saja pada mekanisme pasar, tidak perlu ada campur tangan pemerintah.

Berbeda dengan Ricardo, Marx mengemukakan bahwa penentuan nilai tenaga kerja mempunyai elemen sejarah dan moral. Dalam hal ini tingkat upah sangat bergantung pada kebiasaan-kebiasaan dan keinginan-keinginan, termasuk di

antaranya adalah keinginan untuk membentuk kelas buruh yang bebas. Menurut Marx, serikat buruhlah yang harus memperjuangkan tingkat upah mereka. Sebenarnya hanya sedikit pemikiran Marx yang dicurahkan untuk upaya meningkatkan upah agar lebih tinggi atau mengurangi jam kerja menjadi lebih pendek. Pemikirannya lebih ditujukan pada upaya menciptakan suatu perubahan struktur dalam masyarakat. Dalam kerangka pemikiran neoklasik, upah tenaga kerja ditentukan oleh permintaan tenaga kerja yang diwakili oleh nilai produk fisik marjinal tenaga kerja.

Secara historis, sangat menarik untuk melihat bagaimana perkembangan kebijakan pengupahan. Selama kurun Orde Baru banyak kebijakan yang ditujukan untuk memberikan upaya perlindungan dan peningkatan kesejahteraan buruh. Akan tetapi, ada juga di antara kebijakan itu yang mensterilkan posisi tawar-menawar kolektif buruh. Dinamika perkembangan serikat pekerja memperlihatkan secara jelas bagaimana peran dan keinginan pemerintah terhadap organisasi serikat pekerja. Dampak yang dapat dirasakan dari kebijakan pemerintah terhadap serikat pekerja adalah potensi posisi tawar-menawar kolektif buruh tidak berkembang dengan semestinya.

Kebijakan ketentuan upah minimum pada dasarnya ditujukan untuk memberikan jaring pengaman bagi buruh agar minimal mereka bisa hidup pada tingkat subsiten. Kenyataannya, pada tingkat implementasi, kebijakan itu tidak fungsional dan banyak digunakan oleh pengusaha untuk tidak beranjak dari nilai upah minimum, sekalipun perusahaan itu cukup mampu. Banyak faktor yang menyebabkan keadaan seperti itu. Di antaranya inkonsistensi kebijakan dan rendahnya **law enforcement**. Di luar instrumen itu, baru-baru ini pemerintah mengeluarkan Undang-undang Jaminan Sosial Tenaga Kerja. Itu juga merupakan cermin kemaun politik pemerintah untuk melindungi dan menyejahterakan buruh. Akan tetapi, masih ada kemungkinan instrumen Undang-undang Jamsostek ini tidak memberikan hasil optimal, karena secara konseptual masih ada beberapa celah yang memungkinkan Undang-undang itu tidak bekerja.

beberapa kelemahan berkaitan dengan konsep kebijakan ketentuan upah minimum, *pertama*, konsep itu mengacu pada kebutuhan fisik minimum yang dirumuskan 36 tahun lalu. Artinya, ada beberapa komponen kebutuhan yang belum masuk dalam perumusan. Padahal komponen itu esensial bagi kebutuhan buruh sekarang. *Kedua*, KFM itu dirumuskan

berdasarkan kebutuhan buruh laki-laki, sementara saat ini yang banyak menjadi buruh industri adalah perempuan. Jadi, ada cacat gender. Kelemahan secara konseptual tersebut, dicoba diatasi dengan rencana mengintroduksi konsep Kebutuhan Hidup Minimum (KHM). Bentuk penyederhanaan KFM menjadi KHM menghasilkan pengurangan jumlah komponen kebutuhan dari 47 komponen untuk buruh lajang dan 53 komponen untuk buruh berkeluarga menjadi 31 komponen untuk kedua kelompok buruh tersebut. Dalam KHM sudah diakomodasikan kepentingan kaum buruh perempuan dan komponen kebutuhan hidup nonfisik seperti pendidikan dan rekreasi.

Kebijakan ketentuan upah minimum bersifat ambivalen. Di satu sisi, pemerintah punya keinginan kuat untuk meningkatkan kesejahteraan dan produktivitas buruh. Akan tetapi, pada saat yang sama pelaksanaan dan pengamanan kebijakan tersebut bisa berimplikasi menurunkan produktivitas dan kinerja buruh. Ambivalensi kebijakan ini juga bisa dilihat dari frekuensi peninjauan KFM dan UM. KFM ditinjau dan disusun sebulan sekali, sedangkan UM dua tahun sekali.

Penelaahan mengenai kondisi upah selama kurun 1986-1990 secara sektoral dan regional -- dalam hal ini di Jawa Barat -- mengungkapkan beberapa hal menarik. **Pertama**, secara sektoral kondisi pengupahan di sektor industri lebih baik daripada sektor perkebunan. Tingkat upah sektor industri 26-35% lebih tinggi dari sektor perkebunan. Sementara itu, tingkat kenaikan upah per tahun di sektor industri dan sektor perkebunan berturut-turut 4-8% dan 2-15%. **Kedua**, secara regional, sungguhpun upah nominal mengalami kenaikan 30,2% namun sebenarnya upah riil mereka turun 7,42%. **Ketiga**, kondisi upah sektor industri tidak jauh berbeda dengan kondisi upah regional. Kenaikan upah sektor industri 33,43% diikuti dengan meningkatnya indeks harga konsumen 32,29%. **Keempat**, perbedaan upah nominal dan upah riil buruh di sektor perkebunan dengan upah buruh secara umum dan upah buruh di sektor industri tidak terlalu tajam. Ini dipengaruhi oleh persentase kenaikan upah 39,68% dan peningkatan nilai tukar petani 2,31%.

Indraswari dan Juni Thamrin: Potret Kerja Buruh Perempuan: Tinjauan Pada Agroindustri Tembakau Ekspor di Jember_ [The Problem of Women Workers: A Case Study on Tobacco Agroprocessing Industries in Jember] (pp. xviii + 87, Juni 1994)

Harga Rp 7,500,- (Indonesia), US\$ 15,- (abroad)

Upaya pemerintah Indonesia mengembangkan sumber-sumber pertumbuhan baru di luar migas, menempatkan posisi dan peranan agroindustri menjadi semakin penting. Setidaknya dipandang dari sumbangannya terhadap ekonomi secara makro maupun kesempatan kerja yang diciptakannya. Agroindustri tembakau di daerah Jember (karesidenan Besuki), merupakan suatu contoh yang menarik dalam melihat pola pergeseran kesempatan kerja dari sektor pertanian ke sektor industri, dengan insentif utama dari pasar dunia. Total produksi tembakau dari daerah ini telah memberikan kontribusi lebih dari 50% pendapatan total ekspor tembakau Indonesia. Produksi tembakau asal Jember yang utama dari jenis *Besuki Na Oogst* (BNO) merupakan bahan dasar untuk pembuatan cerutu, telah menciptakan suatu proses dan dinamika kerja yang saling berkaitan. Sekalipun produk tembakau Jember tidak hanya ditujukan untuk pasar dunia semata. Ada beberapa jenis tembakau yang ditujukan bagi pasar domestik dan lokal.

Proses kerja yang dijalankan dalam kegiatan usaha ini meliputi aktifitas budidaya tembakau di kebun dan aktifitas pemilahan serta sedikit perlakuan di gudang agar daun tembakau siap diekspor. Suatu ciri yang menonjol dalam proses kerja di kedua tempat tersebut (kebun dan gudang) adalah sifat *labour intensif*, yang diisi oleh angkatan kerja utama perempuan dan mengikuti irama musim pertanian.

Lokasi produksi yang berada di wilayah pedesaan, memberikan penjelasan bahwa keberadaan agroindustri ini memanfaatkan keuntungan komparatif dari pasar tenaga kerja yang murah dan pasar input sekaligus. Masuknya angkatan kerja perempuan desa sebagai mayoritas buruh dalam usaha ini, dapat dijelaskan melalui mekanisme penawaran dan permintaan tenaga kerja. Secara umum telah terjadi kondisi surplus tenaga kerja perempuan di pedesaan, akibat pertumbuhan penduduk dan keterbatasan kesempatan kerja di sektor pertanian serta pola khas migrasi sirkuler kaum laki-laki ke kota dari komunitas keturunan Madura di pedesaan di kabupaten Jember. Dari sisi penawaran,

kesempatan kerja yang ada secara historis telah didefinisikan menjadi pekerjaan bersifat feminin. Oleh karena itu, kesempatan kerja yang ada hanya terbuka bagi perempuan.

Kombinasi dari kondisi tersebut menyebabkan tenaga kerja perempuan pedesaan di dalam unit usaha ini menjadi marginal dan berupah rendah. Dalam kurun waktu 15 tahun (1978-1993) tingkat upah buruh perempuan di unit usaha ini secara nominal meningkat, tetapi daya belinya merosot. Semula upah buruh hanya Rp225 yang setara dengan 8 kg beras kemudian menjadi Rp2.250 yang setara dengan 4 kg beras. Tingkat upah yang berlaku itu hanya dapat memenuhi 75% kebutuhan fisik minimum bagi buruh lajang dan hanya memenuhi 30% kebutuhan keluarga yang mempunyai 2 anak.

Kondisi upah yang rendah tersebut disertai pula dengan kondisi kerja yang tidak memenuhi syarat-syarat kerja. Gambaran seperti ini umumnya terjadi pada unit-unit perusahaan. Hal yang kontras justru terjadi di unit-unit usaha kecil dan tradisional. Secara umum, tingkat upah yang diterima buruh di sana untuk jenis pekerjaan yang relatif sama lebih tinggi dibandingkan dengan buruh yang bekerja di perusahaan. Bahkan tingkat upah di perusahaan milik negara (BUMN) lebih kecil dibandingkan dengan rata-rata upah buruh di perusahaan swasta.

Kekhususan yang agak menonjol dari dinamika tenaga kerja di dalam agroindustri tembakau ini adalah rendahnya tingkat *labour turn-over*. Hal ini berkaitan dengan kecilnya kesempatan kerja yang ada, terutama di luar sektor pertanian dan berkait pula dengan kebanyakan status *inferior* yang disandang buruh perempuan di sana. Status perkawinan dalam usia muda, mempunyai anak dan umumnya secara *defacto* merupakan *single parent* karena suami melakukan migrasi ke kota, tingkat pendidikan yang rendah dan kebanyakan berasal dari keluarga miskin, makin memperlemah posisi mereka dalam pasar kerja yang ada.

Posisi yang lemah itu tercermin juga dari sepihnya kiat-kiat perlawanan buruh sehari-hari. Kepatuhan buruh perempuan desa dalam proses kerja, menyebabkan pihak perusahaan lebih leluasa melalaikan penyediaan fasilitas penyelamatan kerja. Pengadaan masker sangat terbatas dibandingkan dengan jumlah buruh yang ada, itupun hanya digunakan sewaktu-waktu bila ada inspeksi mendadak dari kantor Departemen Tenaga Kerja. Posisi buruh yang demikian

dimanfaatkan pula sebagai sasaran intervensi pengendalian jumlah penduduk melalui program massal penggunaan kontrasepsi tertentu yang seringkali tidak cocok dengan kondisi fisik atau aspirasi mereka. Intervensi program-program pemerintah melalui perusahaan yang berhubungan erat dengan posisi kerja, merupakan ciri umum yang dapat dijumpai.

Mobilitas vertikal buruh dalam lingkungan kerja sangat terbatas. Posisi tertinggi yang dapat diraih oleh buruh adalah mandor, sekalipun dalam masa kerja yang sangat lama. Dalam sistem ketenagakerjaan agroindustri ini terjadi segmentasi tenaga kerja, antara buruh harian dan staf. Buruh harian yang umumnya perempuan, merupakan buruh yang dapat diberhentikan pada saat volume kerja menurun dan direkrut kembali ketika persediaan tembakau dari kebun telah datang. Sementara para staf yang lebih dominan laki-laki, bekerja sepanjang perusahaan tersebut masih beroperasi.

Dalam masa sepi pekerjaan tembakau -- karena siklus penanaman diperuntukan padi -- buruh perempuan yang bekerja di gudang-gudang tembakau diberhentikan dan beralih menjadi buruh tani (baik yang dibayar tunai maupun dibayar dengan padi). Bagi perusahaan-perusahaan agroindustri tembakau, siklus demikian cukup menguntungkan karena mereka tidak perlu membayar upah buruh selagi volume kerja menurun sekaligus buruh-buruh mereka masih mendapatkan akses minimal terhadap *security food*-nya.

Pola penarikan kembali tenaga kerja dilakukan melalui tangan mandor yang merupakan perpanjangan tangan perusahaan. Mandor ini umumnya berperan ganda, sebagai tenaga pengawas kerja, pencari tenaga kerja baru pada saat musim kerja tiba, dan menjadi pemasok (*_blandang*) tembakau perusahaan yang stoknya diambil dari petani.

Pola hubungan sosial mandor-buruh di dalam lingkungan kerja berjalan paralel sebagai relasi *patron-client* di dalam komunitas mereka. Mandor secara tidak langsung berfungsi pula sebagai "polisi" tingkah laku buruh dalam komunitas. Pengendalian seperti ini menguntungkan pihak perusahaan, karena dengan demikian perusahaan akan mendapat jaminan ketersediaan buruh "segar" keesokan harinya. Bahkan dalam waktu-waktu tertentu, pengerahan kerja yang mendadak untuk mengejar *dead line* ekspor, dapat mudah dilakukan.

Proses industrialisasi di Jember yang akan dimasuki melalui jalur agroindustri tembakau, memang mempunyai dampak menyediakan lapangan kerja yang cukup luas. Akan tetapi, hal itu belum diikuti dengan perbaikan nasib buruh melalui peningkatan upah yang layak sehingga dapat mendorong daya beli. Dari sisi pandang peningkatan kualitas sumberdaya manusia, syarat-syarat ke arah itu belum dipenuhi.

Verdi Yusuf: Pembentukan angkatan kerja industri garmen untuk ekspor, Pengalaman dari Bandung - Jawa Barat_ [Labour force formation in the export garment industry: the experience of Bandung, West Java] (pp. xvii + 83, Februari 1991) Harga Rp 6,500,- (Indonesia); US\$ 15,- (abroad)

Sejak awal tahun 1980-an industri garmen untuk ekspor di daerah Bandung telah mengalami pertumbuhan pesat dan lebih lanjut lagi telah menyediakan lapangan pekerjaan dalam jumlah yang cukup mengesankan. Bersama industri tekstil, kedua sektor ini merupakan penampung tenaga kerja terbesar dalam sektor industri pengolahan di Jawa Barat dan memberikan pangsa penerimaan non-migas terbesar kedua, setelah kayu-lapis, bagi pendapatan devisa negara.

Ekspor diperlukan oleh industri garmen Indonesia karena pasar domestik masih sangat lemah. Sampai sekarang Amerika Serikat merupakan pasar terbesar bagi garmen Indonesia. Pendapat lazim bahwa kebijaksanaan deregulasi telah berhasil menciptakan lapangan kerja dan mengembangkan ekspor non-migas Indonesia, sering melupakan satu masalah penting dalam industri garmen, yaitu kondisi kerja macam apa yang harus dialami oleh para pekerja perempuan dibalik keberhasilan ledakan spektakuler ekspor tersebut.

Beberapa studi mengenai ekonomi Indonesia telah menunjukkan bagaimana pengaruh berbagai hubungan khusus dengan kelompok penguasa terhadap keberhasilan beberapa kelompok pengusaha. Walaupun demikian, pertumbuhan dan perkembangan perusahaan garmen di masa depan dalam usaha menembus pasar internasional akan lebih ditentukan oleh efisiensi dan keterampilan manajerial ketimbang pemilikan hubungan dengan para penentu kebijaksanaan.

Berbeda dengan industri tekstil, modernisasi teknologi dalam industri garmen mempunyai korelasi sebaliknya dalam hal kebutuhan tenaga kerja. Dalam produksi tekstil, makin modern mesin tenun yang dipergunakan akan semakin sedikit operator yang dibutuhkan. Sebaliknya, sesuai dengan sifatnya, perkembangan dalam teknologi garmen akan selalu diikuti dengan peningkatan permintaan terhadap tenaga kerja. Tidak terdapat kemungkinan bahwa restrukturisasi teknologi garmen akan mengurangi lapangan kerja. Dengan demikian pilihan yang tersedia bagi garmen industri untuk meningkatkan keluaran dan/atau produktivitas kerja adalah: (1) memperbanyak jumlah mesin jahit, dan ini pada

gilirannya memperluas kesempatan kerja, atau (2) memperpanjang jam-kerja, dengan mana kebutuhan untuk penambahan tenaga-kerja bisa ditangguhkan, karena penambahan keluaran bisa diperoleh dengan cara intensifikasi tenaga-kerja, dan bukan dengan cara ekstensifikasi lapangan-kerja. Industri garmen untuk ekspor di Bandung mengambil kedua pilihan tersebut sekaligus. Jumlah lapangan-kerja bertambah pesat dan pada masa mendatang juga akan tetap demikian, sementara pada waktu yang sama pelaksanaan jam-kerja sudah mencapai 12 hingga 14 jam per hari. Dalam beberapa kasus ekstrim jam-kerja bahkan baru berakhir pada keesokan harinya, hingga mencapai total 36 jam.

Selanjutnya ternyata bahwa perempuan desa merupakan mayoritas pekerja pada industri ini. Hal ini bisa dijelaskan bila kita mengingat bahwa penawaran tenaga-kerja perempuan, baik dari daerah perkotaan maupun pedesaan, jauh lebih tinggi dari permintaan, dan juga kenyataan bahwa jumlah perempuan pencari kerja jauh lebih banyak ketimbang pria.

Di Jawa Barat menurut Sensus Penduduk BPS pada tahun 1980 jumlah perempuan yang tidak mempunyai pekerjaan di pedesaan mencapai 75% (pria hanya 32%) dan di perkotaan 81% (pria 44%). Saat tersebut adalah tepat ketika pekerja perempuan mulai masuk ke dan sekaligus mulai menggantikan pekerja pria dalam industri garmen. Angka-angka tersebut menunjukkan bahwa pasar tenaga-kerja perempuan lebih rawan ketimbang pasar tenaga-kerja pria. Ini semua memaksa para pekerja perempuan harus mau menerima upah lebih rendah, jauh lebih rendah dibanding dengan upah tenaga-kerja pria. Hal ini menerangkan perubahan yang terjadi dalam strategi penerimaan tenaga-kerja baru para pengusaha garmen, dari tenaga pria beralih ke tenaga perempuan. Lebih lanjut ideologi lazim yang mengaitkan status sosial inferior pada kaum perempuan masih merupakan suatu faktor penting yang menyebabkan berbagai kerugian bagi para pekerja perempuan.

Kebijakan deregulasi hanya mempercepat laju masuknya industri garmen ke pasar internasional, di mana sebelumnya kekuatan tenaga-kerjanya telah dikondisikan dengan pemakaian tenaga-kerja yang lebih murah, yaitu tenaga-kerja perempuan. Selanjutnya perubahan strategi pemakaian tenaga-kerja dilaksanakan sesuai dengan asal para pekerja, yaitu penggunaan tenaga-kerja yang semula berasal dari daerah perkotaan atau semi perkotaan ke daerah pedesaan.

Kekhususan yang paling mencolok dari ketenaga-kerjaan dalam industri garmen adalah tingginya arus masuk-keluar pekerja (labour turn-over), yang jauh lebih tinggi dibanding dengan dalam industri tekstil. Para buruh garmen di Bandung dengan mudah dapat memperoleh dan meninggalkan pekerjaan mereka. Bahkan untuk pekerjaan yang sama mereka selalu berpindah-pindah dari pabrik garmen yang satu ke pabrik yang lain. Hampir setiap buruh garmen mempunyai pengalaman kerja di beberapa pabrik garmen lain sebelum mereka memasuki tempat-kerja yang sekarang. Selain itu, tingkat pendidikan buruh garmen lebih rendah ketimbang buruh tekstil. Juga perlu dikemukakan bahwa bagi para buruh industri garmen ini tidak tersedia serikat buruh sebagaimana diharuskan oleh Undang Undang Perburuhan di Indonesia.

Agar bisa menjelaskan berbagai macam konflik yang muncul dari proses produksi dalam suatu pabrik dengan mayoritas buruh perempuan seperti pada kasus pabrik-pabrik garmen, kita perlu mengamati hubungan sosial dalam komunitas di mana para buruh tersebut bertempat-tinggal, desa asal mereka dan juga rumah-tangga mereka.

Penelitian ini menjumpai kasus-kasus bagaimana komunitas, di mana para buruh menyewa tempat-tinggal di lokasi dekat pabrik, menekan para buruh perempuan agar pada malam hari tetap tinggal di rumah, dan menicap mereka sebagai bukan perempuan baik-baik bila tekanan tersebut tidak dihiraukan. Tekanan seperti ini menguntungkan pabrik, karena dengan demikian buruh-buruh tersebut akan bisa memperoleh waktu istirahat yang sangat mereka butuhkan setelah bekerja selama duabelas sampai empatbelas jam. Selanjutnya bisa diharapkan bahwa bila mereka segera tidur, mereka akan bisa mempersiapkan diri untuk hari kerja berikutnya yang panjang dan melelahkan. Lebih jauh lagi, para buruh wanita tersebut ditekan agar jangan sampai hamil sebelum menikah. Bila toh hal tersebut terjadi, pabrik akan membantu orang-tua gadis yang bersangkutan dalam penyelenggaraan pesta pernikahan. Dengan demikian campur-tangan pabrik dalam hal-hal yang sangat pribadi tampak jelas, apalagi mengingat kenyataan bahwa mayoritas buruh perempuan tersebut masih lanjang.

Walaupun norma-norma sosial dan kontrol terhadap buruh merupakan dua bidang yang sama-sekali berbeda, berbagai kasus yang ditemukan menunjukkan bagaimana "ideologi" yang

menekan para perempuan untuk bertindak sesuai dengan citra yang dianggap baik, sepenuhnya sejalan dengan kepentingan pabrik untuk memperoleh tenaga-kerja yang berdisiplin dan penurut. Karena itu perjuangan bagi persamaan posisi antara pria dan perempuan dalam setiap aspek sosial sama pentingnya dengan upaya untuk memperoleh upah dan kondisi kerja yang lebih baik.

Ingin mencari pengalaman dulu dan belum ingin menikah adalah alasan yang sering dikemukakan oleh para pekerja bila ditanya tentang motivasi mengapa mereka bekerja di pabrik garmen. Pada umumnya, suatu jaringan hubungan dengan teman-teman yang telah bekerja di pabrik bagi mereka merupakan saluran penting untuk bisa memperoleh pekerjaan. Jaringan tersebut sering pula dimanfaatkan oleh pabrik untuk merekrut buruh. Cara rekrutmen lain yang tidak begitu umum adalah 'membajak' buruh garmen dari pabrik lain yang ada di sekitar.

Desa-desa di daerah Bandung Raya sejalan zaman kolonial adalah pemasok tenaga-kerja tradisional bagi industri tekstil. Hal ini bisa dipahami bila kita melihat pada kenyataan bahwa tingginya tingkat ketuna-kismaan dan tajamnya kesenjangan dalam distribusi penguasaan lahan di daerah tersebut sudah lama dikenal dalam sejarah. Keadaan ini mulai timbul terutama sejak adanya penetrasi ekonomi-uang yang dibawa oleh berbagai perusahaan perkebunan besar. Struktur pertanian daerah tersebut dengan demikian menghasilkan timbulnya lapisan besar masyarakat yang tidak menguasai lahan; karena itu mereka harus menjual tenaga untuk bisa tetap hidup. Diperkirakan, sejak pergantian abad, lebih dari separoh penduduk Bandung Raya menjadi tuna-kisma, yang mengesankan bahwa daerah ini strukturnya memang sudah dipersiapkan bagi industrialisasi.

Pembagian kerja yang cukup rinci dalam proses produksi garmen mulai dilaksanakan sejak mesin jahit pedal disingkirkan dan digantikan oleh mesin jahit otomatis. Penggunaan mesin jahit otomatis kemudian diikuti oleh perubahan dalam strategi rekrutmen pekerja dari pria ke perempuan, yang sebenarnya berarti penekanan upah. Memang, sejak para perempuan merupakan bagian terbesar dari tenaga-kerja, suasana kerja di pabrik garmen menjadi lebih tertib, yaitu misalnya jumlah pencurian dan perkelahian, baik antar para buruh sendiri maupun buruh lawan petugas satuan pengamanan, telah menurun.

Walaupun semua pabrik garmen di Bandung lebih menyukai merekrut tenaga buruh perempuan, namun tenaga buruh pria masih tetap ada dalam bagian-bagian tertentu, khususnya dalam pabrik-pabrik berskala sedang yang membuat pakaian jadi untuk pasar domestik. Tetapi para buruh pria kini tidak lagi menganggap sudah dengan sendirinya bahwa mereka mendapat upah lebih tinggi ketimbang buruh perempuan, sebagaimana halnya pada masa lalu. Hal ini untuk sebagian besar disebabkan oleh ekspansi buruh perempuan dalam lapangan kerja garmen yang telah memaksa para buruh pria menerima upah seharga upah buruh perempuan.

Sebagian besar buruh garmen untuk ekspor di Bandung tidak mempunyai pengalaman kerja dalam industri pengolahan. Ketrampilan menjahit mereka peroleh dari pengalaman kerja pertama di pabrik garmen yang mereka masuki. Memang, ratusan perusahaan garmen berskala kecil yang dibangun sejak tahun 1940-an dan berlokasi di dekat sekian banyak perusahaan garmen modern berskala besar, ternyata tidak menjadi pusat pembentukan ketrampilan bagi para buruh garmen. Selanjutnya, pertumbuhan sekian banyak pabrik garmen modern berskala besar tersebut memang tidak memusnahkan ratusan perusahaan kecil yang telah ada, karena adanya perbedaan pasar dari kedua jenis perusahaan tersebut.

Kerap kali jam kerja dalam industri garmen mencapai 12 hingga 14 jam per hari, tanpa shift. Walaupun keadaan ini tercatat sudah berlangsung sejak akhir tahun 1970-an, tetapi legalisasi penambahan jam kerja lebih dari 10 jam ini baru diberikan belakangan oleh Departemen Tenaga Kerja pada pertengahan tahun 1980-an. Dalam hal ini para pengusaha garmen memang membutuhkan kepastian hukum dari pemerintah agar dapat memenuhi ketentuan quota. Di tengah birokrasi yang berbelit-belit, ternyata untuk mendapatkan izin seperti itu dari pemerintah, yang harus diperbaharui setiap tahun, tidak terlalu sulit. Dengan jam kerja sepanjang itu para pekerja menderita kejemuhan dan kekurangan tidur yang berkepanjangan. Para pengusaha selalu mengajukan alasan bahwa penerapan sistem dua shift dalam proses kerja akan merupakan pemborosan biaya, padahal pasaran garmen masih belum stabil. Alasan ini sulit untuk diterima, karena data menunjukkan bahwa baik volume dan nilai ekspor garmen maupun jumlah perusahaan garmen terus meningkat pesat.

Sebab lain yang menjadi kendala bagi penerapan sistem shift adalah karena secara teknis proses kerja dalam industri garmen memang tidak memudahkan pengalihan pelanjutan pekerjaan yang sudah digarap oleh kelompok sebelumnya. Bila dalam industri tekstil praktis mesin-mesin yang melakukan pekerjaan, sedang para operator bertugas melayani mesin. Yang terjadi dalam industri garmen adalah sebaliknya. Proses kerja dalam industri garmen sangat tergantung, bukan pada mesin tetapi pada kecepatan dan ketahanan fisik para pekerjanya. Dalam industri ini tenaga manusialah yang berproduksi, dan mesin-mesin melayani mereka.

Dengan demikian memang tak dapat disangkal bahwa perencanaan produksi garmen tidak akan begitu saja membiarkan satu kelompok pekerja mengambil-oper pekerjaan dari shift lain, justru karena besarnya tingkat keterlibatan tenaga manusia tersebut.

Sebagaimana sudah dikemukakan di atas kekhususan paling mencolok dari industri ini adalah sangat tingginya arus masuk-keluar dan ketidak-hadiran pekerja. Angka masuk dan keluar pekerja pada pabrik-pabrik garmen adalah 5% dan 7% per bulan. Dan angka-angka tersebut akan melonjak tajam saat menjelang akhir dan/atau setelah bulan Ramadhan, dan pada awal/akhir tahun pelajaran sekolah. Dalam penelitian ini kami jumpai satu pabrik garmen yang telah berdiri lebih dari 10 tahun, tetapi 90% dari pekerjanya baru berkerja kurang dari satu tahun di pabrik tersebut. Pada satu sisi, berlimpah-ruahnya barisan pendatang kerja baru memberikan tenaga- kerja bagi pabrik-pabrik garmen, yang cenderung akan bersikap penurut, setia dan rajin. Tapi pada sisi lain, tenaga-kerja yang tidak stabil seperti itu (tingginya arus masuk-keluar dan ketidak-hadiran) mengacau disiplin kerja; disiplin yang justru sangat dibutuhkan dalam proses produksi komoditi untuk ekspor seperti ini, yang memerlukan ketepatan waktu yang tidak bisa ditawar-tawar dalam hal pengiriman barang dan menerapkan kontrol kualitas yang ketat.

Banyak muncul keraguan bila orang menyatakan bahwa tingginya arus masuk-keluar di atas berkaitan dengan siklus kegiatan pertanian, karena musim panen di desa membuat para pekerja untuk sementara waktu meninggalkan pabrik. Tanpa mengabaikan pengaruh siklus kehidupan (pernikahan, kehamilan dan persalinan) terhadap arus masuk-keluar, karena hampir semua pekerja adalah

perempuan, kami menduga bahwa ketidak-stabilan angkatan kerja tersebut adalah akibat dari rendahnya upah dan buruknya kondisi kerja. Derasnya arus perpindahan pekerja dari pabrik yang satu ke pabrik yang lain dan tingginya angka ketidak-hadiran pekerja merupakan suatu bentuk perlawanan, untuk menunjukkan ketidak-setiaan mereka kepada pabrik.

Bila para pekerja bersedia untuk menekuni hari-hari kerja yang sedemikian panjang, dengan waktu kerja 12 hingga 14 jam, atau bahkan dua kali lipat dari jam kerja normal per hari, mereka baru akan berprestasi sedikit di atas batas Kebutuhan Fisik Minimum (KFM) yang ditetapkan oleh pemerintah. Bila tidak, orang-tua mereka atau ekonomi pedesaan terpaksa harus mensubsidi biaya hidup mereka, sebagaimana yang terjadi pada kasus buruh-buruh industri pengolahan di Tangerang. Penelitian yang dilakukan oleh C. Mather (1987) menemukan bahwa kebutuhan hidup sehari-hari para buruh industri perempuan di Tangerang tidak akan dapat terpenuhi, kecuali jika mereka secara teratur menerima kiriman beras dari desa asal mereka. Dengan kata lain, ekonomi pedesaan mensubsidi ongkos tenaga-kerja dari proses industrialisasi. Pada umumnya, dengan beberapa kekecualian, hasil penelitian kami menunjukkan bahwa upah buruh pada sektor industri garmen untuk ekspor lebih rendah ketimbang upah buruh pada sektor pertanian di beberapa tempat di Jawa Barat. Hasil-hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa pertumbuhan pesat sektor industri ini belum mampu menyelesaikan kerawanan pasaran tenaga-kerja perempuan.

Dengan jam kerja sedemikian panjang seperti itu para pekerja akan berprestasi sekitar Rp. 72.000,- per bulan. Berdasarkan penghitungan kasar, pengeluaran seorang pekerja lanjang sebulan adalah Rp. 31.500,-; jumlah tersebut untuk membayar kamar, makanan dan angkutan. Secara teoretis seorang pekerja akan mempunyai kelebihan uang sebesar Rp. 40.500,- per bulan atau sekitar Rp. 1.350,- per hari. Kelebihan uang tersebut akan merosot menjadi hanya Rp. 150,- per hari jika kita menghitung kebutuhan biaya hidup dengan pedoman resmi KFM, yaitu Rp. 56.068,- per bulan. Bukan mustahil bahwa kelebihan uang yang Rp. 1.350,- (atau Rp. 150,-) tersebut akan jauh berkurang atau malah akan menjadi saldo negatif, jika untuk kebutuhan hidup sehari-hari tersebut kita hitung juga biaya pengobatan dan pakaian.

Harus diakui bahwa sasaran penciptaan kesempatan kerja bagi barisan angkatan kerja yang terus meningkat dengan cara mendorong ekspor non-migas, sebagaimana telah ditunjukkan dalam sektor industri garmen untuk ekspor, memang telah berhasil. Walaupun begitu, bagi para pekerja itu sendiri, masalah utama mereka bukan hanya terciptanya lapangan kerja tetapi juga mutu dari kondisi kerja. Patut disayangkan, bahwa berbagai masalah penting seperti misalnya kondisi kerja, upah, jam kerja dan tunjangan-tunjangan lainnya menjadi terlalaikan oleh obsesi untuk mendorong ekspor non-migas dan menciptakan lapangan kerja baru.

Dari sudut pandang para pekerja, apa yang terjadi di belakang lonjakan spektakuler ekspor garmen Indonesia adalah sangat beratnya beban kerja dibanding dengan sangat kecilnya imbalan yang diterima.

**Indrasari Tjandraningsih (ed.): Tenaga kerja pedesaan pada industri besar sepatu olahraga untuk ekspor: Studi kasus Tangerang dan Bogor [Rural workers in the large-scale export sports-shoe industry: Case study of Tangerang and Bogor districts] (pp. xxiii + 76, Juli 1991)
Harga Rp 5,000,- (Indonesia); US\$ 10,- (abroad)**

Sejak pertengahan tahun 1980-an, sejumlah pabrik yang memproduksi sepatu olahraga untuk ekspor telah melakukan relokasi dari negara-negara Asia Timur (yang lebih dikenal sebagai Negara Industri Baru, *The Newly Industrial Countries* - NICs, seperti Korea Selatan, Taiwan, Hongkong) ke Indonesia, khususnya ke wilayah Botabek (Bogor-Tangerang-Bekasi) di Jawa Barat. Pabrik-pabrik tersebut memproduksi berdasarkan kontrak dengan pemegang lisensi merek terkenal seperti: Reebok, Nike, Wrangler dan sebagainya, yang dengan cara ini tidak mempunyai hubungan langsung dengan persoalan ketenagakerjaan. Konsekuensi yang ditimbulkannya terhadap pergeseran tenaga-kerja sangat nyata, yaitu dengan dibangunnya sebuah pabrik besar dapat menciptakan kesempatan kerja untuk minimal 3.000 pekerja yang kebanyakan berasal dari wilayah pedesaan.

Studi kami yang dilakukan pada pertengahan tahun 1990 bertujuan menganalisa beberapa aspek dari perluasan lapangan kerja ini: proses perekrutan tenaga-kerja, profil pelaksanaan peraturan kerja, kondisi dan imbalan kerja, mekanisme pengendalian dan perlawanan buruh. Studi kami mengambil 6 pabrik di Kabupaten Tangerang dan 1 pabrik di Kabupaten Bogor. Temuan-temuan utama dari studi ini sangat mirip dengan studi kasus kami yang lain tentang industri garmen untuk ekspor di wilayah Bandung.

Mayoritas buruh pabrik - yang lazim disebut operator - adalah perempuan (berkisar antara 75%-85%), berusia antara 15-28 tahun, belum menikah dan tidak mempunyai anak. Ada beberapa buruh yang berstatus janda dan mempunyai tanggungan beberapa orang anak, tetapi umumnya upah yang mereka terima terlalu rendah untuk menafkahi tanggungan.

Mereka umumnya mempunyai latar-belakang pedesaan, datang dari beberapa tempat seperti Sukabumi dan Cianjur di Jawa Barat, daerah Selatan Jawa Tengah dan Jawa Timur. Mereka kebanyakan datang dari keluarga yang relatif banyak anak dan mempunyai latar-belakang pendidikan yang relatif baik (umumnya berpendidikan sekolah menengah kejuruan) yang

dalam banyak kasus merupakan kualifikasi untuk menduduki pekerjaan yang lebih layak, tetapi dalam kasus ini tidak mereka dapatkan.

Bekerja di pabrik sepatu dalam banyak kasus merupakan pilihan kesekian setelah beberapa kali gagal mencoba mencari pekerjaan yang lebih sesuai dengan pendidikan. Latar-belakang keluarga orang-tua umumnya bukan dari kalangan buruh tani atau petani gurem di pedesaan, tetapi umumnya mempunyai pekerjaan sebagai guru, pedagang atau bekerja di sektor informal pedesaan.

Faktor-faktor tersebut memberi kesan bahwa pada pembentukan angkatan kerja dalam industri sepatu olahraga untuk ekspor para buruh umumnya bukan berasal dari golongan termiskin di pedesaan, tetapi datang dari golongan yang sedikit ada di atasnya, yang mampu memberikan tingkat pendidikan relatif lebih baik dan mengharapkan untuk mendapat pekerjaan di luar bidang pertanian.

Walaupun para buruh mempunyai pendidikan relatif baik, namun pabrik-pabrik sepatu umumnya tidak mensyaratkan standar pendidikan tinggi. Karena itu tingkat pendidikan tidak mempengaruhi status atau posisi pekerjaan dan demikian juga penghasilan.

Dalam perekrutan tenaga-kerja pabrik yang baru dibangun (yang membutuhkan ribuan tenaga-kerja secara cepat) mengembangkan beberapa strategi antara lain membuka iklan di surat kabar atau stasiun radio swasta, memasang poster di persimpangan jalan terdekat dari pabrik, mencari tenaga langsung ke pedesaan dengan bantuan aktif dari aparat desa, atau membajak buruh pabrik sepatu lain. Setelah periode perekrutan tenaga-kerja awal dilalui, perekrutan tenaga dilakukan secara lebih selektif seperti melalui surat lamaran yang dapat disampaikan melalui jalur pribadi atau melalui prosedur biasa. Peranan satpam (satuan pengamanan) penting sebagai penyaring pertama di pintu gerbang, apakah surat lamaran seseorang dapat diteruskan atau tidak ke bagian personalia.

Hanya ada satu kasus pabrik sepatu (di Kabupaten Bogor di mana pabrik itu terletak dalam kompleks pabrik semen yang mempunyai hubungan dengan pabrik raksasa penghasil tepung terigu) di mana perekrutan tenaga-kerja awalnya dilakukan melalui jaringan personal: kebanyakan buruh di pabrik

sepatu itu direkrut melalui perantaraan orang yang telah bekerja di kompleks pabrik semen atau terigu.

Pabrik-pabrik sepatu sangat menyukai buruh nonlokal (migran), dengan pertimbangan mereka mudah dikontrol dan tidak suka membuat 'repot' seperti buruh lokal.

Keluar masuk tenaga-kerja pada pabrik sepatu yang sangat tinggi bukan hanya disebabkan karena ada buruh yang pindah atau melahirkan, tetapi juga karena mereka sangat mudah dan sengaja pindah pabrik, begitu mendengar ada pabrik yang menawarkan upah yang sedikit lebih tinggi dibanding di tempat kerja asal mereka, ingin mencari suasana kerja atau teman kerja lain karena bosan dengan pekerjaan yang sangat monoton.

Pembuatan sepatu olahraga secara garis besar terdiri atas tiga tahap yang semuanya dilakukan di dalam pabrik dan masing-masing pabrik mempunyai pola pembagian kerja sendiri. Menggunakan contoh salah-satu pabrik di Tangerang, gambaran pembagian kerja adalah sebagai berikut:

- a. Pembuatan *outsole* (bagian bawah) dari bahan sintetis dan karet. Bagian ini melibatkan sekitar 600 pekerja manual terdiri dari 13 tahapan pekerjaan utama, 8 tahap khusus yang terdiri dari para buruh lelaki, 2 tahap khusus untuk buruh perempuan dan 3 tahap pekerjaan campuran antara laki-laki dan perempuan. Secara umum hanya terdapat sekitar 1/4 pekerja perempuan di bagian ini.
- b. Pembuatan *uppers* (bagian muka) yang terdiri dari pekerjaan utama memotong dan menjahit, melibatkan 2.000 lebih buruh perempuan.
- c. Bagian *assembling* (penyatuan *outsole* dengan *uppers*, terdiri dari beberapa pekerjaan utama seperti mengelem, mengepres, membersihkan, mengecek dan mengepak sepatu. Bagian ini terdiri dari 600 buruh yang didominasi oleh perempuan yang bekerja dalam kompleks *assembling line* yang terdiri dari 100 orang per kompleksnya.

Para operator melakukan pekerjaan yang sifatnya sangat terspesialisasi, berulang-ulang dan tidak menuntut keterampilan. Dalam proses ini sepasang sepatu setidaknya ditangani oleh 50 orang operator. Walaupun operator perempuan menggunakan mesin dalam berbagai pekerjaan, terdapat juga kecenderungan besar untuk menempatkan perempuan pada pekerjaan murni manual misalnya memasang tali sepatu atau membungkus.

Pabrik-pabrik sepatu umumnya dikelilingi oleh tembok yang tinggi - ada di antaranya yang dialiri arus listrik - dan hanya mempunyai satu pintu gerbang utama sebagai sarana kontrol penting. Di beberapa pabrik para operator dilarang berbicara, memakai alas kaki, berjalan ke bagian lain selama jam kerja, membawa tas, air minum atau tempat roti ke dalam ruangan pabrik.

Sebagian besar pabrik memberlakukan jam kerja selama 10 jam per hari mulai pukul 07.30 - 17.30 dengan pembagian sebagai berikut:

- 7 jam kerja biasa,
- 1 jam yang tidak dibayar untuk istirahat,
- 2 jam kerja lembur wajib.

Mengingat sebagian besar buruh bertempat-tinggal cukup jauh dari lokasi pabrik dan menggunakan bus jemputan yang sangat berjejal, jam kerja normal ini berarti menyita 12,5 sampai 15 jam sehari untuk bekerja dan untuk perjalanan. Lembur sampai pukul 21.00 adalah hal yang sangat umum untuk sebagian buruh yang diperlukan terutama yang bekerja pada posisi produksi yang sifatnya 'bottle-neck' (satu bagian produksi yang produknya selalu ditunggu oleh bagian lain yang tidak dapat paralel bekerja dengan bagian tersebut).

Sebagian besar pabrik menyediakan fasilitas sebagai berikut:

- a. Makan siang kualitas rendah (beberapa pabrik memberikan uang makan Rp 400,- per hari; bandingkan dengan harga sepiring nasi putih Rp 300,-).
- b. Drum-drum air minum yang di beberapa pabrik sering menjadi sasaran protes karena kotor, disamping persediaan gelas dalam jumlah yang sangat terbatas untuk sekian ratus/ribu mulut.
- c. Klinik dengan dokter, paramedis dan persediaan obat-obatan yang terbatas, tanpa fasilitas untuk memberikan pertolongan pertama jika terjadi kecelakaan kerja yang serius.
- d. Mushola dan WC yang sangat dikontrol penggunaannya.

Pabrik-pabrik ini banyak yang tidak menyediakan sarana perlindungan kerja dan jikapun ada jumlahnya sangat terbatas. Alat-alat pengaman kerja sering dibuat sendiri oleh buruh misalnya menggunakan baju bekas sebagai masker untuk menutup muka atau sebagai sarung tangan untuk

melindungi tangan/lengan. Tidak juga disediakan perumahan atau membantu membayar kontrakan dan juga tak ada uang pensiun.

Keluhan kesehatan yang umum terdengar, seperti dapat diduga mengingat jam kerja yang panjang dan kondisi kerja yang demikian adalah kelelahan, varises, mata rabun dan sakit kepala.

Para operator dalam kebanyakan pabrik dibayar dengan sistem per jam, bukan per potong hasil kerja. Semua pabrik membedakan upah untuk perempuan dan laki-laki. Upah untuk laki-laki berkisar antara Rp 150,- sampai Rp 320,- per jam dan upah perempuan Rp 120,- sampai Rp 240,- per jam. Pabrik yang memberikan upah dengan sistem harian tidak membedakan upah lelaki dan perempuan. Jika dihitung untuk 7 jam kerja, kebanyakan pabrik memberikan upah di bawah standar upah minimum yang ditetapkan pemerintah (untuk sektor sepatu di Jawa Barat adalah Rp1.600,- per hari).

Upah yang diterima pada umumnya ditambah atau dikurangi dengan beberapa faktor:

- ditambah 2 jam lembur wajib per hari dibayar 1,5 kali basis,
- ditambah lembur biasa dibayar 1,5 kali basis untuk jam pertama dan 2 kali basis untuk jam-jama berikutnya,
- ditambah premi hadir Rp 5.000 - Rp 6.000 perbulan jika terus-menerus hadir,
- dikurangi iuran ASTEK Rp 500 per bulan,
- ditambah atau dikurangi berbagai tambahan atau potongan lain yang spesifik untuk setiap pabrik.

Rata-rata pendapatan bulanan yang diterima oleh seorang buruh perempuan yang telah bekerja selama 6 bulan, ditambah lembur wajib 2 jam per harinya (atau sama dengan 54 jam kerja per minggu, 6 hari kerja) adalah sekitar Rp 45.000 sampai Rp 50.000. Walaupun tingkat penghasilan ini sedikit di atas Ketentuan Upah Minimum untuk sektor ini di Jawa Barat, tetapi perlu diingat bahwa jumlah ini dicapai dengan bekerja lembur wajib 2 jam per hari, sedangkan upah minimum telah ditetapkan untuk 7 jam kerja per hari (Rp 228,6 per jam kerja).

Pabrik-pabrik sepatu mencoba memberlakukan sejumlah mekanisme kontrol yang ketat terhadap para buruh untuk mempertahankan tingkat produktivitas tertentu, mencegah pencurian dan melakukan berbagai upaya yang secara

potensial makin mengurangi kesempatan buruh untuk beristirahat. Berbagai mekanisme pengendalian tersebut diterapkan di dalam pabrik dan dalam satu kasus diperluas lagi dalam komunitas/perkampungan tempat tinggal buruh.

Sebaliknya, buruh mempunyai banyak cara melakukan perlawanan 'harian' terhadap mekanisme pengendalian tersebut, misalnya melakukan pencurian komponen-komponen sepatu dalam jumlah kecil. Pencurian sepatu utuh juga terjadi, tetapi biasanya dalam persekongkolan dengan satpam.

Mayoritas pabrik sepatu tidak mempunyai SPSI. Hanya dijumpai satu pabrik yang mempunyai SPSI, tetapi pada kasus inipun cenderung lebih berperan sebagai alat pengendali buruh untuk kepentingan pihak pabrik.

Buruh-buruh migran umumnya tinggal di bedeng-bedeng dengan cara menyewa antara 4-6 orang per bedeng, dengan uang sewa sekitar Rp 8.000 - Rp 10.000 (termasuk listrik) per bulan per orang.

Upah yang diperoleh umumnya tidak cukup untuk memenuhi seluruh biaya hidup pokok buruh) sehingga umumnya mereka masih harus mengandalkan bantuan dari keluarga asalnya. Para buruh menggunakan beberapa strategi ekonomi untuk mempertahankan hidup antara lain:

- iuran memenuhi kebutuhan akomodasi penghuni bedeng bersama,
- berhutang makan malam di warung yang dibayar setelah gaji,
- mengunjungi sanak keluarga terdekat secara berkala untuk mendapatkan subsidi baik berupa uang maupun barang.

Dalam kehidupan sosial di luar pabrik para buruh terbiasa dengan kondisi terisolasi dari lingkungan mereka, karena sedikitnya waktu luang yang mereka miliki untuk dapat melakukan kontak-kontak sosial. Waktu yang sedikit itu umumnya digunakan untuk mencuci dan menyeterika pakaian serta tidur. Buruh pabrik sepatu olahraga untuk ekspor juga hanya bisa melakukan aktivitas rekreatif secara terbatas, yang selain disebabkan karena kurangnya waktu luang juga karena upah yang diterima tidak memungkinkannya.

USAHA KECIL

Erna Ermawati Chotim: *Subkontrak Dan Implikasinya Terhadap Pekerja Perempuan: Kasus Industri Kecil Batik Pekalongan* [Subcontracting and Its Implications to Women Workers: A Case Study in Pekalongan Batik Small-Scale Industries] (pp. xvii + 77, Mei 1994)
Harga Rp 7,500,- (Indonesia), US\$ 15,- (abroad)

Peranan sistem desentralisasi produksi berupa keterkaitan industri skala besar-kecil dalam menciptakan struktur industri yang mantap akhir-akhir ini semakin disadari. Keberhasilan sistem subkontrak, sebagai salah satu bentuk desentralisasi produksi, banyak diungkapkan. Pengalaman industrialisasi Jepang misalnya, membuktikan bahwa sistem subkontrak telah mampu memainkan peranan cukup penting dalam mendukung dan memperkuat struktur industri negaranya.

Kesuksesan desentralisasi produksi yang menciptakan struktur industri yang kuat di Jepang ini, menumbuhkan optimisme bahwa desentralisasi produksi sangat potensial dalam upaya mengembangkan usaha kecil. Banyak studi yang mengungkapkan kebaikan atau kekuatan sistem ini, akan tetapi mereka seringkali mengabaikan kelemahan atau dampak negatif yang mungkin timbul. Sebaliknya, ada juga beberapa studi yang lebih memusatkan perhatian pada aspek negatif sistem produksi subkontrak.

Laporan penelitian ini melihat dinamika sistem subkontrak secara komprehensif. Berbagai kemungkinan keuntungan dan kerugian, kekuatan dan kelemahan sistem itu dikaji secara seksama. Kecuali itu aspek tenaga kerja perempuan juga mendapatkan tekanan khusus. Hal menarik dalam mengkaji sistem subkontrak adalah pertama, sistem ini akan melibatkan banyak industri berskala kecil. Kedua, industri berskala kecil memiliki potensi sangat besar dalam menyerap tenaga kerja.

Sungguhpun memiliki potensi penyerapan tenaga kerja cukup besar, akan tetapi industri berskala kecil masih dipandang sebagai sektor yang sulit dikembangkan. Pandangan itu didasarkan pada kenyataan bahwa sektor industri kecil dihadapkan kepada berbagai kendala seperti modal, pemasaran, teknik produksi, dan manajemen. Introduksi sistem subkontrak dalam pengembangan usaha kecil diharapkan mampu menjembatani kendala-kendala itu.

Industri batik Pekalongan telah mengalami dua tahap perkembangan proses produksi. Pada awal abad ke-19 sistem produksi batik dicirikan oleh penggunaan produk terbatas di kalangan keraton atau kalangan ningrat. Kemudian memasuki awal abad ke-20 sistem produksi batik bersifat masal. Artinya, penggunaan batik sudah begitu meluas pada semua lapisan masyarakat. Produksi utama batik Pekalongan dipasarkan untuk memenuhi permintaan pasar lokal, pasar dalam negeri, dan sebagian kecil dilempar ke pasar luar negeri.

Sistem produksi subkontrak banyak dijumpai pada industri batik Pekalongan. Dalam istilah setempat sistem ini disebut *sanggan*. Sistem subkontrak menciptakan satu kaitan antara pihak pemesan (prinsipal) dan pihak produsen (subkontraktor). Keuntungan bagi pihak pemesan adalah tidak terlibat secara langsung dalam proses produksi serta dapat menguasai secara seluruh rantai pemasaran. Sedangkan keuntungan bagi pihak subkontraktor adalah tersedianya bahan baku, bahan pendukung, dan terjaminnya pemasaran.

Idealnya bentuk kaitan seperti itu melahirkan hubungan saling menguntungkan yang ditandai adanya proses alih teknologi, akumulasi modal, serta keterampilan dari pihak prinsipal kepada pihak subkontraktor. Kenyataan menunjukkan bahwa sistem ini menimbulkan dampak negatif bagi pihak subkontraktor. Ada kecenderungan, terjadi pengalihan sebagian besar resiko dari pihak prinsipal ke pihak subkontraktor. Kecenderungan ini memposisikan pihak subkontraktor sebagai pekerja atau buruh.

Pihak subkontraktor mempunyai posisi tawar lemah karena lemahnya akses mereka terhadap modal dan pemasaran. Hal ini menciptakan situasi ketergantungan pihak subkontraktor kepada pihak prinsipal yang hampir permanen. Posisi itu semakin diperlemah dengan berkembangnya sistem pembayaran melalui cek atau giro mundur yang jatuh tempo antara 1-3 bulan.

Sistem subkontrak banyak melibatkan buruh perempuan sebagai *putting out workers*. Dimensi pembagian kerja secara seksual sangat jelas terlihat. Perkembangan jumlah jenis batik menggeser kedudukan buruh perempuan pada jenis-jenis pekerjaan marginal. Akibatnya pendapatan dan kondisi kerja buruh perempuan lebih buruk dibandingkan dengan buruh laki-laki. Padahal dalam sistem produksi batik, terutama batik tulis sutera, buruh perempuan lebih

banyak melakukan jenis pekerjaan yang mensyaratkan tingkat keterampilan, ketekunan, dan ketelitian lebih tinggi. Faktor relasi gender menyebabkan upah yang diterima buruh perempuan lebih rendah dari pada upah buruh laki-laki, sungguhpun buruh perempuan itu memiliki keterampilan lebih tinggi. Dengan demikian, dalam kasus ini korelasi positif antara tingkat upah dan tingkat keterampilan tidak berlaku.

Industri kecil batik Pekalongan mampu merangsang pertumbuhan dan perkembangan sektor-sektor lain, terutama sektor jasa dan perdagangan. Intervensi dari berbagai pihak khususnya pemerintah, juga muncul dalam sektor produksi batik tersebut. Namun intervensi yang ada masih cenderung administratif, belum menyentuh persoalan yang mendasar yang dihadapi pengusaha kecil batik secara keseluruhan. Dampaknya, industri batik Pekalongan sampai saat ini tidak mengalami perkembangan yang pesat.

**Frida Rustiani: *Peluang Pasar dan Posisi Petani: Pengalaman Petani Sayur di Kabupaten Bandung* [Market Acces and Farmer Position: An Experience of Farmers Vegetables in Kabupaten Bandung] (pp.xviii + 70, November 1994)
Harga Rp. 7,000,-(Indonesia), US\$ 14,-(abroad)**

Pertumbuhan sektor pertanian dewasa ini sangat lambat dan jauh tertinggal dibandingkan dengan pertumbuhan sektor-sektor lain, terutama sektor industri. Untuk itu, pengembangan agrobisnis sebagai salah satu strategi pembangunan di sektor pertanian banyak dilakukan. Relevansi pengembangan agrobisnis dalam perekonomian pedesaan sering dikaitkan dengan perbaikan pendapatan petani.

Asumsi dasar dari pengembangan agrobisnis adalah untuk mengatasi beberapa kendala yang dihadapi petani dalam mengembangkan usahanya. Kendala tersebut terutama berkaitan dengan masalah teknik produksi, modal, dan pasar. Secara konseptual agrobisnis menyediakan pelayanan teknis, modal, dan jaminan pasar.

Tulisan ini lebih menekankan pada masalah pasar yang terjadi di Desa Pasir Halang Kecamatan Cisarua Kabupaten Bandung. Sampai akhir tahun 1986 hampir seluruh *output* produksi dari lahan-lahan yang diolah petani dari daerah ini ditujukan untuk konsumsi lokal. Kota-kota yang tercatat sebagai pasar sayuran dari daerah ini hanya Bandung dan Jakarta. Perubahan mulai terjadi sekitar awal 1987, ketika seorang petani setempat berhasil menjalin kerja sama dengan seorang importir dari Singapura untuk mensuplai sayuran ke pasar Singapura. Suplai sayuran yang dikehendaki importir ternyata meliputi jumlah yang cukup besar. Oleh karena itu, petani pelopor pasar ekspor tersebut merasa perlu untuk mencari pasokan sayur dari petani lain di daerah ini. Dengan demikian, dapat dikatakan sejak saat itu petani-petani di desa ini berhubungan dengan pasar ekspor. Pasar ekspor inilah yang dimaksudkan sebagai salah satu bentuk agrobisnis yang mulai berkembang di desa ini. Perkembangan selanjutnya, usaha sejenis mulai banyak dilakukan oleh petani-petani lain. Dengan demikian, makin banyak pula petani yang terlibat dalam pasar ekspor.

Pasar ekspor memiliki keunggulan komparatif dibandingkan pasar lokal, yaitu harga komoditas lebih tinggi dan masa tanamnya lebih pendek. Petani berkesempatan memperoleh

penghasilan lebih cepat dan lebih baik. Namun, kemunculan pasar ekspor ini membawa konsekuensi tertentu pada petani. Untuk menjaga kontinuitas pengiriman hasil pertanian, pihak eksportir lokal atau bandar, melibatkan diri pada tahap produksi di tingkat petani. Keterlibatan para eksportir ini berbentuk pemberian bibit, modal kerja, dan nasihat teknis. Di balik penanaman investasi eksportir terhadap petani, ternyata terjadi pengontrolan yang cukup ketat dalam hal produksi. Jaminan pasar diberikan sebagai imbalan atas kepatuhan petani terhadap eksportirnya.

Dampak lain dari kemunculan pasar ekspor ini adalah terjadinya perubahan dalam hubungan kelembagaan yang erat kaitannya dengan penguasaan lahan pertanian dan struktur ketenagakerjaan di desa bersangkutan. Pergeseran hubungan kelembagaan yang terjadi tampak dari hubungan sewa-menyewa menjadi bagi hasil. Dalam penguasaan lahan terjadi pergeseran. Pada masa sewa-menyewa petani kecil dan sebagian petani sedang lebih suka menyewakan tanahnya daripada menggarap sendiri. Mereka umumnya beralih menjadi buruh tani. Hal ini dilakukan atas pertimbangan bahwa sebelum ada pasar ekspor, sayuran mereka hanya dikonsumsi untuk pasar lokal maka risiko terkena fluktuasi harga pasar cukup besar, sehingga petani sering merugi. Perpindahan sebagian petani penggarap menjadi buruh tani, tentu saja menimbulkan pergeseran pada struktur ketenagakerjaan.

Sementara ketika pasar ekspor muncul, petani lebih suka menggarap lahannya sendiri melalui sistem bagi hasil daripada menyewakannya kepada orang lain. Hal ini dilakukan atas pertimbangan bahwa dengan jaminan pasar yang jelas, petani bisa melakukan estimasi terhadap hasil penjualan *output* produksi lahannya tanpa takut terkena fluktuasi harga pasar. Walaupun demikian, untuk menuju ke arah itu petani harus menebusnya dengan melepaskan kekuasaannya terhadap proses produksi yang selama ini ditentukan oleh petani penggarap. Dengan berubahnya buruh tani menjadi petani penggarap, kembali struktur ketenagakerjaan mengalami pergeseran.

Ada juga dampak lain dari kemunculan pasar ekspor ini, yaitu masuknya tenaga-tenaga kerja perempuan di dalam gudang-gudang pengepakan sayuran untuk ekspor. Masuknya tenaga-tenaga kerja perempuan dalam kegiatan pasca panen ini, secara materil memberikan keuntungan dengan menambah penghasilan keluarga dari luar sektor pertanian. Sementara

itu, keterlibatan perempuan dalam aktivitas pengepakan sayuran dengan jam kerja yang cukup panjang ini, mengakibatkan berkurangnya curahan waktu mereka bagi keluarganya. Tulisan ini juga secara khusus melihat pergeseran yang terjadi di dalam keluarga sebagai akibat tidak langsung dari kemunculan pasar ekspor ini.

**Hetifah Sjaifudian dan Erna Ermawati Chotim: *Dimensi Strategis Pengembangan Usaha Kecil: Subkontrak Pada Industri Garmen Batik* [Strategic Dimension of Small-scale Enterprises Development: Subcontracting on Batik Garment Industry] (pp.xvi + 78, Desember 1994)
Harga Rp. 6,500,-(Indonesia), US\$ 12,-(abroad)**

Dalam upaya membangun usaha kecil yang merupakan sektor usaha strategis dalam sistem ekonomi Indonesia, para ahli dan perumus kebijakan pembangunan usaha kecil mulai memandang serius persoalan desentralisasi produksi melalui hubungan subkontrak sebagai strategi alternatif potensial. Pengalaman industrialisasi negara yang lebih maju, seperti Jepang, Korea, dan Taiwan merupakan stimulus berkembangnya isu subkontrak di Indonesia. Dengan munculnya PP No.20/1994 tentang pemilikan saham pada perusahaan PMA, kesadaran akan pentingnya mencari solusi yang tepat untuk mengembangkan usaha domestik semakin meningkat. Paling tidak, pengembangan sistem subkontrak bisa dilihat sebagai isu tandingan, agar kesan bahwa pemerintah terlalu memanjakan pengusaha asing dan mengabaikan pengusaha domestik dapat dinetralkan.

Secara konseptual pola hubungan subkontrak menawarkan harapan-harapan, pertama, terjadinya pertumbuhan ekonomi yang seimbang melalui pembagian kerja dan spesialisasi. Kedua, dapat memfasilitasi proses alih teknologi dan pengetahuan dari industri besar kepada industri kecil. Terakhir, mendorong peningkatan kapasitas kewirausahaan pengusaha industri kecil, sehingga kontributif terhadap pemerataan pendapatan. Harapan ini hanya akan tercapai bila sistem subkontrak yang dijalankan memenuhi beberapa kondisi yang memungkinkan hubungan berjalan adil dan saling menguntungkan pihak-pihak yang terlibat.

Pencapaian kondisi yang kondusif terhadap perkembangan hubungan subkontrak yang saling menguntungkan akan sangat bergantung pada situasi spesifik setiap lokasi. Walaupun pengalaman negara lain dalam mengembangkan sistem subkontrak tetap bermanfaat, namun situasi usaha kecil dan sistem subkontrak yang sudah berkembang di Indonesia harus dipahami terlebih dahulu. Tujuannya, agar dapat merumuskan kebijakan yang tepat dalam mendorong berkembangnya sistem subkontrak di Indonesia.

Penelitian ini dilakukan untuk menggali data empiris mengenai hubungan subkontrak yang sudah berjalan di

Indonesia. Informasi yang terkumpul diharapkan dapat dimanfaatkan untuk meningkatkan pemahaman akan situasi dan permasalahan pengembangan hubungan subkontrak. Sebagai kasus, akan ditelaah hubungan subkontrak pada sebuah industri garmen batik di kota Solo.

Beberapa faktor akan ditelaah secara khusus untuk dilihat implikasinya terhadap kemungkinan aplikasi dan pengembangan hubungan subkontrak di masa mendatang. Faktor-faktor tersebut antara lain motivasi pada pihak prinsipal maupun subkontraktor, jenis produk yang dihasilkan, serta kebijakan pemerintah. Selain itu, dipetakan pula isu-isu strategis mengenai aplikasi dan pengembangan sistem subkontrak.

Motivasi pihak prinsipal dan subkontraktor ketika memasuki hubungan subkontrak sangat menarik perhatian. Motif ekonomi menjadi landasan utama hubungan subkontrak. Sementara itu motif sosial yang biasanya dikemas dalam ungkapan "mencoba membantu mengangkat usaha kecil" menjadi pembungkus motif sebenarnya. Paling tidak, dari motif sosial itu, pihak prinsipal akan mendapatkan legitimasi dan dukungan pihak lain. Bagi prinsipal, memasuki hubungan subkontrak berarti bisa mengurangi kebutuhan investasi lahan, peralatan, fluktuasi permintaan, ongkos produksi, dll. Melalui sistem ini prinsipal diuntungkan, karena dapat merekrut buruh berupah rendah, menghindari risiko konflik perburuhan, serta bebas dari kewajiban memberikan jaminan sosial bagi buruh. Selain itu, segala risiko dan biaya kontrol produksi dialihkan ke tangan subkontraktor. Sementara peluang pemecahan masalah klasik, seperti pasar, alih teknologi dan pengetahuan, bahan baku, dan modal menjadi motif subkontraktor memasuki sistem subkontrak.

Sistem subkontrak melahirkan diferensiasi kelas pengusaha besar, menengah, dan kecil berdasarkan penguasaan asset dan keterampilan. Diferensiasi kelas pengusaha ini menciptakan diferensiasi keuntungan. Pengusaha menengah dan besar cenderung memperoleh keuntungan lebih besar dibandingkan pengusaha kecil. Artinya, akumulasi modal, keterampilan, dan pengetahuan lebih mungkin terjadi pada pengusaha menengah dan besar daripada pengusaha kecil.

Sistem subkontrak juga berpeluang melahirkan ketergantungan di antara para pelakunya. Idealnya, ketergantungan itu bersifat timbal-balik antara prinsipal dan subkontraktor. Kasus pada penelitian ini menunjukkan

bahwa sifat ketergantungan cenderung searah, yakni dari subkontraktor ke prinsipal, tidak sebaliknya. Kecenderungan ini muncul karena pilihan subkontraktor sedikit dan terbatas, dibandingkan dengan pilihan prinsipal. Modal yang dimiliki prinsipal bisa menciptakan berbagai pilihan, sehingga neraca ketergantungan bergeser sepihak ke arah subkontraktor. Hal itu bisa dilihat dari diversifikasi usaha prinsipal dengan cara membangun unit proses produksi sendiri. Padahal proses produksi selama ini dikuasai subkontraktor.

Jenis produk juga mempengaruhi kelangsungan sistem subkontrak, sebab sistem subkontrak hanya cocok untuk produk tertentu dengan syarat tertentu pula. Di antaranya, memiliki bobot penggunaan tenaga kerja yang tinggi, bisa distandardisasi, bisa dipecah-pecah dalam pembagian kerja terspesialisasi, dan sifat permintaannya fluktuatif. Semakin tinggi fluktuasi permintaan, semakin besar peluang bagi produk itu untuk dikembangkan melalui sistem subkontrak. Syarat-syarat itu relatif ada pada produk industri garmen. Kegiatan industri pakaian jadi berhubungan dengan kerja manual, menggunakan tenaga kerja intensif tetapi kurang intensif modal, serta produknya mengenal fluktuasi permintaan. Selain itu, industri pakaian jadi banyak melibatkan industri kecil dengan penguasaan keterampilan relatif rendah.

Ada temuan menarik berkaitan dengan kontribusi tenaga kerja perempuan terhadap industri pakaian jadi pada sistem subkontrak. Pertama, diduga peluang kerja di sektor pakaian jadi didominasi tenaga kerja perempuan. Dugaan ini muncul dari beberapa hasil penelitian dan pandangan umum yang beranggapan bahwa pekerjaan menjahit pada industri pakaian jadi merupakan pekerjaan khas perempuan. Dengan asumsi, tenaga kerja perempuan memiliki karakteristik rajin, tekun, teliti, rapi, dan lain-lain. Ternyata hal tersebut tidak terbukti pada kasus ini. Jumlah tenaga kerja laki-laki dan perempuan relatif seimbang.

Kedua, pada kasus ini, produktivitas dan kualitas pekerjaan tenaga kerja laki-laki untuk pekerjaan yang dianggap sebagai pekerjaan perempuan ternyata lebih baik daripada tenaga kerja perempuan sendiri. Oleh karena itu, anggapan umum tentang karakteristik tenaga kerja perempuan harus diuji kembali kebenarannya. Artinya, tekun, rajin, ulet, rapi, dan lain-lain tidak serta-merta menjelaskan

karakter untuk jenis pekerjaan atau jenis kelamin tertentu.

Kebijakan pemerintah merupakan aspek paling penting dalam pengembangan sistem subkontrak. Sistem subkontrak memang potensial menguntungkan usaha kecil dan ini menjadi pusat perhatian pemerintah. Banyak kasus hubungan subkontrak terjadi secara otomatis tanpa intervensi pemerintah, meskipun perkembangannya lambat, unit usaha yang terlibat dapat memperoleh keuntungan. Akan tetapi sampai saat ini, pemerintah belum mengeluarkan peraturan mengenai hubungan subkontrak. Khususnya, peraturan yang menyangkut sistem kontrak dan sistem pembayaran. Padahal, peraturan tentang hal tersebut potensial melindungi subkontraktor dari kontrak yang merugikan. Apalagi bila melihat kemungkinan ke depan bahwa sistem subkontrak akan dikembangkan, maka kesungguhan pemerintah dalam pengembangan dan pengawasan praktek hubungan subkontrak sangat diperlukan.

Frida Rustiani: Petani dalam Keterkaitan Usaha: Pertajaman Diferensiasi dan Potensi Ketergantungan [Farmers In The System of Linkages: The Sharpen of Differentiation and Potency of Dependence] (Februari 1995)

Tulisan ini mencoba menganalisis dampak negatif yang mungkin timbul dari penerapan sistem keterkaitan usaha di dalam usaha bunga. Keterkaitan yang dimaksud adalah keterkaitan antara usaha besar (pengusaha bunga) dan usaha kecil (petani bunga). Apapun bentuk keberhasilan yang dicapai petani dalam keterkaitan usaha ini, bobotnya akan berkurang bahkan menjadi tidak berarti, bila dampak negatifnya diabaikan. Oleh karena itu, tanpa menghilangkan faktor keuntungan yang mungkin diperoleh petani, kajian utama tulisan ini lebih diarahkan pada dampak negatif bagi petani yang mungkin muncul dari hubungan keterkaitan usaha besar dan kecil.

Ada dua dampak negatif yang diperkirakan akan muncul dari hubungan keterkaitan ini. Kedua dampak tersebut dapat diamati dari dua aspek, yaitu potensi pertajaman diferensiasi sosial dan potensi ketergantungan petani terhadap usaha besar sebagai intinya.

Potensi pertajaman diferensiasi dimungkinkan terjadi paling tidak melalui pola tanam dalam proses produksi dan pemasaran. Dengan mempertimbangkan kualitas dan biaya kontrol terhadap produksi petani, pihak pengusaha cenderung menggunakan pola tanam monokultur pada bunga untuk ekspor. Pola tanam monokultur, di lokasi penelitian, tidak mungkin dilakukan oleh petani kecil, terutama karena pertimbangan *return*-nya yang lambat. Sedangkan dalam hal pasar, adanya standar kualitas untuk bunga ekspor semakin mempertajam diferensiasi yang sudah ada di dalam masyarakat bunga di lokasi penelitian. Diferensiasi tersebut berkaitan dengan kuantitas produk yang dihasilkan yang menentukan karakteristik pasar yang akan dimasuki oleh setiap lapis petani. Dengan demikian bila hal tersebut terjadi maka keberhasilan keterkaitan usaha (jika ada) akan menjadi bias pada kelas menengah atau kelas atas pedesaan.

Sementara potensi ketergantungan petani dapat bekerja melalui dua hal, yaitu perolehan sarana produksi termasuk transfer teknologi dan pasar. Perolehan sarana produksi dari pihak pengusaha (inti) terutama bibit diikuti transfer teknologi produksi, dapat mengakibatkan

ketergantungan petani. Alasannya, pertama, bibit bunga untuk ekspor adalah jenis tanaman dengan teknologi budidaya yang tidak diketahui petani. Dengan demikian, petani akan tergantung dalam hal teknologi kepada inti. Kedua, bibit ekspor tidak mudah diperoleh di pasaran bebas. Jelas dalam keterkaitan ini petani sangat tergantung kepada pasokan bibit dari inti.

Dalam hal pasar, ketergantungan petani bisa terjadi karena pertama, rantai pemasarannya tidak dikuasai petani. Dalam kondisi seperti ini pengusaha mempunyai posisi tawar-menawar yang kuat untuk menentukan seberapa besar keuntungan yang bisa diperoleh petani. Kedua, untuk bunga-bunga ekspor, selain harganya mahal (karena bibitnya mahal), jenis tersebut tidak terlalu dikenal konsumen domestik. Oleh karena itu, sulit mendapatkan harga yang pantas untuk produk ini.

Apabila hubungan keterkaitan usaha akan diterapkan di lokasi penelitian, kedua dampak negatif tersebut di atas harus diperhatikan agar hubungan keterkaitan dapat mencapai keuntungan optimal, khususnya bagi petani. Perhatian pada kedua dampak tersebut dapat dilakukan dengan merumuskan lebih lanjut sistem/strategi yang dapat mereduksi pertajaman diferensiasi sosial dan ketergantungan petani pada keterkaitan usaha.

**Isono Sadoko, Maspiyati, Dedi Haryadi dan L. Schmit:
Kebijakan dan Pengembangan Usaha Kecil di Indonesia
[Policy and Development of Small Scale Enterprises in
Indonesia]
(February 1995)**

Usaha kecil termasuk 'selfemployment' akan semakin penting peranannya bagi perekonomian Indonesia di masa mendatang. Sektor ini bukan saja berperan sebagai penyedia lapangan kerja yang utama bagi sebagian besar angkatan kerja yang terus bertambah, tetapi juga produksi dan distribusi barang serta jasa yang makin bervariasi akan semakin diperlukan. Kontribusi sektor ini dalam penciptaan devisa negara semakin diharapkan terutama karena kemampuannya dalam memanfaatkan potensi lokal untuk bersaing di pasar global yang semakin kompetitif dewasa ini.

Tinjauan kritis ini dibuat dengan mengandalkan studi literatur berdasarkan hasil-hasil analisis yang telah tersedia ditunjang data sekunder, diharapkan dapat memberikan pemahaman yang luas bagi pihak-pihak berkepentingan. Fokus bahasan adalah usaha-usaha berskala sangat kecil.

Ciri Khas kebijakan ekonomi Indonesia untuk usaha kecil, misalnya, menemukan bahwa kebijakan Indonesia hingga saat ini selalu diwarnai secara khas oleh perpaduan tujuan-tujuan sosial, ekonomi dan politis. Dalam setiap kebijakan yang telah diambil selalu ada pengaruh dari pemikiran internasional yang dikembangkan oleh perencana ekonomi maupun lembaga-lembaga bantuan internasional antara lain kelompok negara pemberi bantuan (IGGI) dan Bank Dunia. Dalam perspektif sejarah, kebijakan-kebijakan yang telah diambil sejak dasawarsa 1950-an menunjukkan adanya perubahan yang bertahap, baik dalam program-program maupun pengembangan kelembagaan. Selain itu, ada pula kesinambungan komitmen untuk mengembangkan usaha kecil sejalan dengan mandat yang terkandung dalam landasan negara (UUD'45 dan Pancasila).

Beberapa karakteristik usaha kecil antara lain sangat heterogen, struktur investasi sangat bergantung kepada modal kerja, strategi usaha bersifat jangka pendek dan sangat lentur menghadapi perubahan yang terjadi dalam lingkungan usaha. Selain itu ditemukan mekanisme kerja yang kuat di antara kelompok-kelompok usaha tertentu yang

didasarkan pada ikatan kebersamaan. Karakteristik ini berimplikasi pada terciptanya iklim kondusif yang menggiring usaha-usaha yang potensial agar dapat berkembang -- sementara yang kurang berpotensi dapat beralih ke sektor produktif lainnya. Ini berarti perlu dikembangkan jaringan kerjasama yang fungsional baik vertikal maupun horizontal.

Meskipun ada banyak lembaga pendukung yang telah tumbuh dan berkembang, secara umum dukungan yang diberikannya terhadap pengembangan usaha kecil masih sangat terbatas. Pembagian kerja yang dilakukan, berdasarkan kapasitas internal masing-masing lembaga dan mekanisme kerjasama yang fungsional, masih sangat terbatas. Pola kerja masing-masing lembaga baik pemerintah, swasta maupun lembaga swadaya lebih berorientasi kepada program -- belum kepada problem. Begitu pula kemampuan internal dalam sisi administratif maupun finansial, kemampuan ini masih harus dibenahi agar kontinuitas (program maupun lembaga) dapat berkembang ke arah kemandirian. Suatu kebijakan yang menjamin terbukanya peluang bagi lembaga pendukung sektor ini untuk berpartisipasi diharapkan akan menjadi faktor pendorong perkembangan kelembagaan. Selain itu, lewat kebijakan ini diharapkan akan meningkatkan akses pengusaha sektor ini terhadap sumber daya (modal, pasar serta informasi).

Program-program pengembangan yang telah dijalankan hingga saat ini cenderung ke arah sisi pengadaan barang, khususnya melalui pelayanan permodalan. Beragam kredit likuiditas sejak awal tahun 1970-an dan secara bertahap, mulai tahun 1983, diganti dengan kredit komersial. Namun demikian skema-skema kredit ini sangat terfragmentasi, selain juga akses usaha kecil untuk memilih jenis pelayanan yang diinginkannya sangat terbatas. Lebih jauh, pola pelayanan yang dijalankan juga cenderung birokratis karena adanya sejumlah prasyarat administrasi yang seringkali sulit dipenuhi oleh pengusaha kecil. Berlawanan dengan itu, pola pelayanan alternatif yang dikembangkan oleh LSM -- melalui pendekatan kelompok -- sangat potensial untuk membantu pengembangan usaha kecil, karena ditunjang oleh interaksi yang intensif dan mekanisme monitoring langsung di lapangan.

Dalam pengembangan sumber daya manusia, program pendidikan dan pelatihan yang dikembangkan oleh instansi pemerintah merupakan program yang bersifat sektoral yang

digelindingkan dari pusat. Seringkali program-program semacam ini kurang relevan bagi kepentingan usaha kecil yang heterogen. Dibandingkan dengan program-program yang dikembangkan oleh lembaga-lembaga non-pemerintah (swasta maupun lembaga swadaya), efektifitas program pendidikan dan pelatihan pemerintah masih sangat terbatas. Sementara itu program yang diinisiasi oleh swasta umumnya dikembangkan berdasarkan potensi pasar dan bermanfaat untuk jangka pendek. Dalam keadaan sedemikian, lembaga swadaya mencoba merespon kebutuhan usaha kecil, namun lingkup layannyapun masih sangat terbatas.

Selain diwarnai oleh bias homogenisasi yang cenderung menyeragamkan usaha kecil yang sesungguhnya sangat heterogen, kedua pendekatan di atas juga diwarnai oleh bias formalisasi dan bias gender. Meskipun secara formal diskriminasi pelayanan bagi pengusaha perempuan mulai berkurang, pada prakteknya peluang perempuan untuk mendapatkan kredit, misalnya, masih tetap terbatas.

Keterbatasan dalam pemasaran seringkali juga merupakan hambatan terbesar bagi pengembangan usaha kecil, karena sifat problem ini sangatlah kompleks yang melibatkan kepentingan ekonomi politik banyak pihak. Program Bapak Angkat, misalnya, yang dalam prakteknya sangat mirip dengan pola subkontrak memberikan manfaat insidental dan belum berhasil mengembangkan pasar usaha kecil untuk jangka lebih panjang. Proses akumulasi usaha melalui pola subkontrak yang terprogram lebih terbatas dibandingkan dengan subkontrak spontan. Ketimpangan penguasaan alat-alat produksi potensial mengakibatkan terjadinya kooptasi usaha kecil oleh kegiatan ekonomi berskala lebih besar.

Adalah kenyataan bahwa dinamika usaha kecil sangatlah dipengaruhi oleh iklim usaha di sekitarnya. Seringkali kebijakan makro ekonomi tidak memperhitungkan hal ini, sementara dampak yang ditimbulkannya dapat memarginalisasikan atau bahkan mengancam kelangsungan hidup usaha kecil. Terlebih adanya upaya-upaya penanganan di tingkat lokal dalam konteks penertiban untuk keindahan kota semakin membatasi ruang gerak mereka hanya di daerah pinggiran.

Pengembangan usaha kecil di masa mendatang perlu memperhatikan beberapa isu. Pertama, dalam konteks kebijakan, peran penting pemerintah hendaklah menjamin terintegrasinya kepentingan usaha kecil dalam kebijakan

makroekonomi dan tidak diskriminatif. Pengembangan usaha kecil tidak hanya berlandaskan asas pemerataan tetapi lebih terkait dengan kelangsungan pertumbuhan ekonomi dan kesempatan kerja.

Kedua, di tingkat kelembagaan, mekanisme kerjasama antara lembaga pemerintah, swasta maupun swadaya harus dikembangkan berdasarkan pembagian kerja fungsional. Peningkatan kemampuan internal merupakan prioritas pengembangan baik dalam perencanaan maupun pengelolaan program secara administratif dan finansial. Selain itu upaya peningkatan akses usaha kecil terhadap sumber daya dan pelayanan merupakan sasaran seharusnya yang akan dicapai oleh lembaga-lembaga pendukung.

Ketiga, prioritas pengembangan usaha kecil haruslah dalam konteks pertumbuhan ekonomi dan kesempatan kerja. Ini berarti pengembangan infrastruktur haruslah diorientasikan kepada pola distribusi sumber daya yang merata terhadap pelaku ekonomi yang ada. Konsep pengembangan hendaklah dibangun berdasarkan kepentingan usaha yang sangat spesifik. Berdasarkan pengalaman di lapangan, akses kepada pasar serta kelenturan merupakan dua faktor yang paling penting bagi kelangsungan hidup usaha kecil. Oleh karena pertumbuhan harus terjadi di tingkat lokal maka pola pelimpahan wewenang kepada lembaga di tingkat lokal hendaklah disertai dengan pelimpahan tanggung jawab.

Anita van Velzen: Small scale food processing industries in West Java: Potentialities and constraints (pp. xxi + 116, Maret 1992)

Harga Rp. 15,300,- (Indonesia), US\$ 30,- (abroad)

*P*engolahan makanan dari bahan mentah hasil pertanian menjadi jenis makanan yang bernilai jual lebih tinggi dan lebih tahan lama merupakan suatu cara yang telah lama sekali dilakukan oleh banyak kegiatan usaha di pedesaan. Sub-sektor ini adalah salah-satu lahan usaha yang paling banyak menyerap tenaga perempuan pedesaan baik sebagai produsen, buruh, pekerja keluarga yang tidak diberi upah, maupun sebagai pedagang produk tersebut. Tujuan penelitian ini ialah mempelajari apakah sub-sektor tradisional ini akan dapat terus bertahan dan tetap bisa menyediakan lapangan kerja bagi sekian banyak masyarakat pedesaan, khususnya bagi para perempuannya. Kami juga ingin mengetahui apakah keadaan sub-sektor industri pengolahan makanan berskala kecil seperti sekarang ini dapat diubah sedemikian rupa sehingga kondisi orang-orang yang bekerja di sektor akan membaik.

Penelitian mengenai sektor pengolahan makanan berskala kecil ini dilakukan di delapan lokasi di Jawa Barat. Lokasi-lokasi penelitian ini terkenal sebagai pusat industri pengolahan makanan, serta terdaftar sebagai pusat industri kecil pada Departemen Perindustrian. Sub-sektor industri pengolahan makanan merupakan salah-satu sumber utama peluang kerja di beberapa desa yang terpilih. Penelitian terhadap sub-sektor industri ini kami golongan atas dasar bahan-bahan baku utama yang digunakan. Produk-produk tersebut terdiri dari:

1. Produk yang menggunakan bahan baku dari laut.
2. Produk yang menggunakan bahan baku dari kacang kedelai.
3. Produk yang menggunakan bahan baku dari tepung terigu.
4. Produk yang menggunakan bahan baku dari beras ketan.
5. Produk yang menggunakan bahan baku dari singkong.
6. Produk yang menggunakan bahan baku dari buah mlinjo.

Penelitian ini dilaksanakan di desa-desa yang menunjukkan adanya keaneka-ragaman jenis usaha yang kami kelompokkan

berdasarkan jumlah orang yang dipekerjakan yaitu: jenis A, yaitu jenis usaha yang hanya mempekerjakan anggota keluarga sendiri saja; jenis B, yaitu jenis usaha dengan jumlah tenaga kerja satu sampai dengan empat orang; jenis C, yaitu jenis usaha dengan jumlah tenaga kerja 5-14 orang; dan jenis D, yaitu jenis usaha dengan jumlah tenaga kerja 15 orang atau lebih.

Sejak tahun 70-an, keaneka-ragaman dan jenis-jenis makanan ringan dan makanan jadi telah semakin banyak, jumlah kegiatan usaha pengolahan makanan berskala kecil yang memproduksi berbagai jenis makanan telah meningkat pesat. Dengan demikian telah makin banyak orang yang melibatkan diri dalam jenis industri pedesaan ini, khususnya di pusat-pusat pengolahan makanan berskala kecil.

Penyebab utama pertumbuhan sub-sektor industri pengolahan makanan berskala kecil adalah semakin meningkatnya permintaan akan makanan jadi, terlebih-lebih di kota-kota. Sebab kedua, yaitu adanya kemudahan memasarkan hasil pedesaan tersebut ke pasar-pasar kota dengan semakin membaiknya sarana angkutan dan jaringan distribusi. Sebab ketiga adalah menurunnya kesempatan kerja di berbagai bidang kegiatan usaha berskala kecil lainnya. Sebagaimana kita ketahui, setelah tahun 1965 banyak industri tradisional berskala kecil seperti industri batik, tekstil, sepatu dan lain-lain jatuh bangkrut karena datangnya persaingan dari sektor modern. Juga, banyak lahan pekerjaan di bidang pertanian menghilang. Dengan demikian, sub-sektor industri pengolahan makanan berskala kecil ini menjadi suatu jaringan penyelamat bagi kaum perempuan dan kaum laki-laki. Faktor penting lainnya adalah ketiadaan saingan dari perusahaan-perusahaan berskala besar. Produk makanan jadi yang dibuat oleh industri berskala besar dan modern tidak menjadi saingan kegiatan usaha berskala kecil, karena jenis produk dan sasaran konsumen mereka berbeda.

Meskipun sub-sektor industri pengolahan makanan berskala kecil hingga saat ini masih terus berkembang, masa keemasan industri ini sebenarnya terjadi pada tahun 70-

an. Pada masa tersebut banyak kegiatan usaha baru didirikan sementara kegiatan usaha yang telah berdiri lebih dulu masih tetap dapat tumbuh dengan baik. Krisis minyak telah memberikan dampak yang sangat besar bagi berbagai kegiatan usaha berskala kecil seperti ini. Devaluasi mata uang rupiah menyebabkan harga-harga bahan-bahan mentah naik tajam, sementara harga jual makanan jadi tidak berubah. Permintaan menurun, karena daya beli pada umumnya terpengaruh juga. Akibatnya, banyak perusahaan bangkrut atau harus mengurangi skala produksi mereka. Kini, walaupun jumlah kegiatan usaha masih terus bertambah, akan tetapi jumlahnya masih jauh lebih sedikit jika dibandingkan dengan masa tahun 70-an. Di lain pihak beberapa perusahaan baru yang relatif cukup besar telah mulai didirikan.

Makanan jadi dikonsumsi oleh sebagian besar masyarakat Indonesia, terlebih-lebih oleh kelompok masyarakat berpenghasilan rendah, baik di daerah perkotaan maupun di daerah pedesaan. Pengeluaran belanja bagi makanan jadi di Indonesia meningkat antara tahun 1980 dan 1984 dari 11% hingga 14,6%. Meskipun pada umumnya nilai gizi makanan jadi tersebut memuaskan dan dengan demikian ikut berperan dalam usaha mendiversifikasikan menu masyarakat sehari-hari, masih terdapat resiko gangguan terhadap kesehatan karena kontaminasi mikro-biologi dan kimia, serta penggunaan bahan-bahan tambahan yang berbahaya.

Satu dari sifat-sifat menonjol jenis industri kecil ini adalah banyaknya unit ekonomi yang kami teliti ternyata merupakan kegiatan usaha keluarga: baik suami dan isteri yang memimpin suatu kegiatan usaha bersama-sama, atau para kaum perempuan dengan anak-anak mereka, atau bahkan dengan ibu-ibu mereka. Dalam konteks perkembangan sub-sektor industri pengolahan makanan, kegiatan usaha keluarga memiliki baik segi positif maupun segi negatif. Segi positifnya antara lain: keluwesan dalam pembagian tugas, waktu dan sumber daya, yang merupakan suatu keuntungan besar. Segi negatifnya antara lain: tidak ada garis pemisah yang jelas antara urusan keuangan perusahaan dengan urusan keuangan rumahtangga, dan

terlalu banyaknya jumlah orang yang tergantung pada kelangsungan hidup usaha ini.

Sub-sektor industri pengolahan makanan berskala kecil bukan merupakan sektor yang homogen. Terdapat suatu diferensiasi menurut lokasi, jenis produk dan skala kegiatan usaha. Pusat-pusat pengolahan makanan yang berhasil, biasanya berlokasi dekat kota-kota besar atau dekat jalur perdagangan penting. Semua jenis produk yang kami teliti mempunyai dua ciri yang sama, yaitu: bersifat musiman dan tidak tahan lama. Perbedaan-perbedaan utama terdapat dalam cara produksi, skala produksi, distribusi produksi, penghasilan bagi produsen dan permintaan pasar.

Di desa-desa, keikut-sertaan kaum perempuan baik sebagai produsen maupun sebagai buruh cukup tinggi. Dalam berbagai kegiatan usaha ditemukan pembagian tugas yang ketat menurut jenis kelamin, umur dan kedudukan. Secara umum dapat dikatakan bahwa pembagian tugas didasarkan pada empat faktor: jenis produk, skala produksi, tingkat teknologi yang digunakan dan dimensi budaya. Di desa-desa masyarakat Sunda, kaum perempuan mengurus bidang produksi, sementara suami-suami mereka menangani masalah pemasaran dan penjualan. Urusan keuangan di semua lokasi ditangani oleh kaum perempuan. Secara umum bisa dikatakan, semakin besar skala produksi semakin besar kesempatan bagi kaum laki-laki untuk lebih terlibat dalam kegiatan usaha pengolahan makanan. Hal ini dapat terjadi melalui berbagai cara: melalui penerapan teknologi baru, kaum laki-laki yang tadinya menganggur kemudian ikut menangani kegiatan usaha isteri mereka, melalui pola pewarisan, dan melalui sosialisasi. Buruh-buruh yang bekerja pada suatu kegiatan usaha pengolahan makanan biasanya masih muda, anak laki-laki melakukan pekerjaan yang berat dalam bidang produksi, sementara para gadis umumnya terlibat dalam pekerjaan pengepakan. Di banyak kegiatan usaha, anak-anak, kaum ibu dan saudara-saudara perempuan membantu dalam tugas-tugas produktif dan reproduktif, sebagai buruh keluarga yang tidak mendapat upah.

Intensitas kerja pada kegiatan usaha pengolahan makanan berskala kecil cukup tinggi. Nilai tambah hasil produksi juga tinggi karena para produsen menggunakan bahan-bahan mentah lokal secara efisien. Teknologi yang cukup memadai, tetapi tingkat teknologi pengolahan makanan, yang berkenaan dengan cara mempersiapkan makanan dan penggunaan bahan-bahan tambahan, masih rendah. Akibatnya, kualitas dan harga jual produk tersebut juga rendah.

Modal awal dan modal kerja rata-rata rendah. Kebanyakan produsen memulai usaha mereka dengan modal kecil pinjaman dari sanak keluarga atau tabungan dari kegiatan usaha mereka sebelumnya. Bahan-bahan mentah biasanya dibeli dengan mengutang dari pemasok. Sementara itu, produksi mereka juga harus dijual kepada para pedagang dengan sistem komisi. Sedikit sekali produsen yang menggunakan jasa bank untuk memperoleh kredit. Hampir semua kegiatan usaha memperlihatkan kurangnya pengetahuan manajemen, khususnya dalam hal perencanaan dan keuangan.

Penghasilan bagi produsen dalam sub-sektor industri pengolahan makanan berbeda-beda, tergantung pada skala produksi, jenis produk dan cara pemasaran. Kebanyakan produsen dari jenis A memperoleh penghasilan antara Rp 2.000,- hingga Rp 5.000,- per hari; produsen jenis B antara Rp 5.000,- hingga Rp 12.000,-; produsen jenis C antara Rp 12.000,- hingga Rp 20.000,-; sementara beberapa produsen jenis D pada hari-hari baik dapat memperoleh penghasilan hingga Rp 50.000,-. Angka-angka tersebut hanya merupakan angka rata-rata secara kasar. Bila dibandingkan dengan tingkat upah di sektor pertanian atau perindustrian lainnya, pemasukan yang diperoleh para produsen pengolah makanan nampak tinggi, tetapi mereka harus mengimbangi hal tersebut dengan total jumlah jam kerja yang jauh lebih banyak dan pengerahan tenaga semua anggota rumahtangga. Produk biasanya bersifat musiman dan ada kelebihan kapasitas yang cukup besar. Salah-satu ciri produk sub-sektor pengolahan makanan berskala kecil ini ialah kenyataan bahwa makanan-makanan tersebut tidak tahan lama. Karena produk tersebut dijual dengan sistem komisi,

produk yang tidak laku terjual berarti kerugian bagi para produsen.

Bila bahan-bahan mentah yang dipakai merupakan komoditi yang langka dan musiman, seperti dalam kasus produksi laut dan emping mlinjo, sejumlah kecil pedagang menengah cenderung memonopoli pemasokan. Dalam banyak kasus lain, hubungan antara para pemasok dan para produsen bersifat pribadi, dalam bentuk hubungan timbal-balik yang saling menguntungkan. Hubungan dengan para pedagang makanan lebih rumit. Pemasaran sering menjadi kendala utama dan karena para produsen kecil mempunyai posisi yang lemah terhadap para pedagang. Perkembangan sub-sektor pengolahan makanan jelas lebih menguntungkan pihak pedagang ketimbang pihak produsen. Kadar ketergantungan pada pedagang berbeda, tergantung pada jenis produk dan skala produksi.

Produsen kecil makanan jadi secara teori sering menjadi sasaran berbagai kebijaksanaan dan campur-tangan pemerintah, seperti misalnya dalam hal berbagai kebijaksanaan perindustrian dan berbagai program untuk pengembangan industri kecil, kebijaksanaan yang berkaitan dengan kedudukan kaum perempuan dan berbagai peraturan tertentu yang berkaitan dengan keamanan dan kualitas kesehatan makanan. Dampak dari berbagai kebijaksanaan tersebut, di desa-desa yang kami teliti tidak banyak. Meskipun hampir semua produsen mengeluh kekurangan modal ternyata hanya 16% yang menyatakan bahwa mereka pernah menerima kredit resmi. Kaum perempuan terutama berusaha memanfaatkan fasilitas pinjaman lunak, karena kredit seperti ini tidak memerlukan agunan, melayani kebutuhan kredit kecil, jangka waktu pengembalian pendek dan lokasi tempat pengurusannya mudah dijangkau. Tarif bunga secara keseluruhan tampaknya tidak menjadi masalah bagi kaum perempuan tersebut. Kaum laki-laki biasanya mengajukan pinjaman pada program KIK/KMKP, yang merupakan program yang menyediakan nilai pinjaman paling tinggi, tapi juga merupakan program dengan tata cara pengajuan yang paling sulit.

Departemen Perindustrian dan Departemen Tenaga Kerja telah menyelenggarakan beberapa rangkaian kursus di empat lokasi penelitian. Departemen Perindustrian

mengadakan kursus selama tiga hari tentang topik-topik khusus, sementara Departemen Tenaga Kerja menyelenggarakan kursus selama empatbelas hari penuh, yang ditujukan bagi para pengusaha muda. Meskipun mayoritas produsen makanan adalah perempuan, hampir semua orang yang diundang pada kursus-kursus tersebut laki-laki. Secara umum, dampak kursus-kursus tersebut kecil. Pokok pembicaraan tidak selalu ada kaitannya dengan kegiatan usaha mereka, materi kursus sering terlampau rendah, dan tidak ada waktu yang disediakan untuk latihan, diskusi atau tindak-lanjut lainnya. Hal ini terutama disebabkan oleh rendahnya anggaran belanja kantor-kantor Departemen Perindustrian setempat.

Telah disebutkan bahwa kekenyalan dan pertumbuhan sub-sektor industri pengolahan makanan berskala kecil selama 20 tahun terakhir ini telah menunjukkan potensi sub-sektor ini untuk berkembang. Untuk mempelajari prospek dari sub-sektor ini secara sistematis, kami menerapkan analisis SWOT: suatu inventarisasi atas dasar empat dimensi, yaitu: dimensi kekuatan, dimensi kelemahan, dimensi kemungkinan dan dimensi ancaman.

Dua dimensi yang disebut pertama termasuk dimensi internal. Lima aspek penting dari dimensi 'kekuatan' adalah: tingkat penyerapan tenaga kerja yang tinggi, kemampuan untuk menyesuaikan diri, harga produk yang rendah, penggunaan materi dan teknologi tepat guna, serta mental bisnis para produsen. Bila kita mengamati secara kritis keadaan sub-sektor pengolahan makanan berskala kecil, sangatlah mudah untuk melihat berbagai kelemahan yang ada. Banyak dari kelemahan tersebut yang sebenarnya mudah untuk ditanggulangi. Kesulitan terbesar adalah terputusnya produksi karena pengaruh musim, kendala pemasaran, kekurangan modal, pembusukan, dan kurangnya pengetahuan manajemen. Bila analisis mengenai dimensi kekuatan dan dimensi kelemahan bersumber pada materi yang berhasil kami kumpulkan di lapangan, dimensi kemungkinan dan dimensi ancaman lebih terfokus pada masa-masa yang akan datang. Bila kita mencoba melihat prospek sub-sektor pengolahan makanan berskala kecil di masa yang akan datang, kemungkinan-kemungkinan di bawah ini tampaknya cukup penting untuk dipelajari: banyaknya

permintaan, tidak adanya persaingan dari industri berskala besar, adanya jaringan perdagangan yang luas dan fasilitas transportasi yang cukup baik, dan banyaknya fasilitas kredit dan program bantuan yang disediakan oleh pemerintah. Dimensi ancaman pada sub-sektor pengolahan makanan berskala kecil dapat ditemukan dalam berbagai aspek: ketergantungan pada para pedagang, peningkatan harga bahan baku, persaingan dari perusahaan modern berskala menengah, peraturan pemerintah dan tindakan para konsumen. Dua aspek terakhir adalah dampak dari terlalu banyaknya bahan tambahan yang dicampurkan, untuk mengurangi biaya produksi.

Analisis SWOT, yang terutama merupakan hasil inter-relasi antara empat dimensi, telah membawa kami pada suatu kesimpulan yang cukup mengejutkan, yaitu bahwa pada saat ini potensi sub-sektor pengolahan makanan berskala kecil justru terletak pada masih buruknya keadaan. Kombinasi dari cara produksi padat-karya dengan upah rendah, penggunaan bahan baku berharga murah, serta produk yang berkualitas rendah dan tidak tahan lama, menunjukkan bahwa permintaan untuk produksi murahan cukup tinggi, tetapi tak ada satu pun perusahaan berskala besar yang masuk dalam sub-sektor industri ini. Pada saat ini, para produsen hanya memanfaatkan beberapa kemungkinan yang ada, berbagai kelemahan dan ancaman yang ada tidak sampai menyebabkan hapusnya sektor ini.

Tanpa intervensi eksternal, prospek sub-sektor pengolahan makanan berskala kecil tentunya akan makin memburuk, karena produk saingan, yang berharga lebih murah dan berkualitas lebih tinggi, dari para pengusaha berskala menengah akan makin gencar. Selanjutnya permintaan akan produk tradisional tentu akan menurun.

Ada beberapa kemungkinan untuk melakukan perubahan dan mengoptimalkan potensi sub-sektor pengolahan makanan berskala kecil. Suatu "dorongan" dari luar diperlukan. Pada situasi ekonomi dan politik seperti sekarang ini, kemungkinan perubahan terutama dapat ditemukan pada lima bidang garapan, yaitu: pemasaran, perkreditan,

pelatihan serta bimbingan teknis, manajemen dan kualitas. Para produsen akan mampu memanfaatkan kesempatan yang ada, bila mereka selalu dapat berhubungan dan bekerja-sama dengan para pembuat kebijaksanaan dan para pelaksananya di lapangan.

Beberapa rekomendasi untuk intervensi:

Pada waktu lampau, berbagai kebijaksanaan pemerintah ternyata malah sering menjadi hambatan bagi perkembangan kegiatan usaha pengolahan makanan berskala kecil, karena banyak kebijaksanaan tersebut berangkat dari anggapan bahwa produk tradisional tersebut: murahan dan tidak bersih. Sikap pemerintah seperti ini harus diubah, yaitu dari sikap "mengawasi" ke "menstimulasi". Ketimbang mengancam sektor ini dengan berbagai macam peraturan yang terutama bertujuan ingin mengawasi kualitas, lebih baik dilakukan suatu pendekatan aktif untuk meningkatkan kualitas. Toleransi, atau bahkan stimulasi dari pihak pemerintah untuk malakukan kerja-sama secara informal, akan berdampak besar pada posisi runding para produsen. Integrasi pelatihan kejuruan pada pendidikan dasar akan membantu masa depan generasi penerus para produsen kecil. Nampaknya sangat bijaksana untuk memusatkan intervensi ke desa-desa yang berlokasi strategis dan pada produk-produk yang berpotensi besar, agar penggunaan sumber-sumber finansial yang langka dapat dapat lebih efisien. Semua campur-tangan harus diarahkan untuk memaksimalkan kesempatan kerja dan memperbaiki kondisi kerja.

Penyediaan kredit kecil dengan prosedur cepat, untuk tujuan-tujuan produktif dan konsumtif, dengan cara pembayaran angsuran harian sangat diperlukan oleh para produsen kecil. Peminjaman uang, yang bervariasi antara Rp 50.000,- hingga Rp 500.000,- diperlukan oleh para produsen dari jenis B dan C dengan cara pembayaran angsuran mingguan dan sedikit agunan. Penggunaan kredit ini harus dibarengi dengan program pelatihan, yang dimulai dengan pembuatan rencana usaha dan diakhiri dengan mengevaluasi dampak dari penerimaan kredit. Pola kredit harus

lebih memperhatikan kemungkinan kegiatan menabung di antara berbagai kelompok yang sangat miskin, anak-anak perempuan dan perempuan-perempuan muda.

Untuk meningkatkan kualitas berbagai kursus pelatihan, perlu perhatian lebih besar pada masalah kendala pemasaran, dan program pelatihan harus lebih peka pada perbedaan-perbedaan yang ada di antara para produsen. Kursus-kursus pelatihan teknis sangat diperlukan untuk meningkatkan kualitas produk makanan yang dihasilkan, terutama pada segi-segi: keamanan, keawetan, ketinggian nilai gizi dan kerapihan pembungkusan. Perbaikan-perbaikan harus sejalan dengan tingkat teknologi produksi, tingkat harga dan jenis konsumen, dan juga tidak usah langsung mencoba memasarkan pada pasar kelas menengah. Kursus-kursus khusus diperlukan supaya kontinuitas produksi dapat terpelihara, khususnya pada usaha diversifikasi produk dan bentuk-bentuk kerja-sama khas. Kursus tentang penyusunan rencana kegiatan usaha secara sederhana perlu diselenggarakan bagi para produsen muda, kursus tentang cara mengelola keuangan dan penyusunan rencana jangka panjang perlu ditawarkan bagi para pemilik kegiatan usaha jenis C dan D. Karena sebagian besar produsen adalah perempuan, maka bagian terbesar peserta pun harus perempuan. Penyelenggaraan kursus harus disesuaikan dengan waktu-waktu yang cocok untuk para perempuan tersebut dan harus menyediakan beberapa fasilitas untuk mengurus anak. Pada lokasi-lokasi di mana kegiatan usaha pengolahan makanan nampaknya kurang maju, baik karena lokasi atau jenis produk, kursus-kursus harus direncanakan agar para perempuan tersebut mendapat keahlian dan fasilitas baru, untuk mendapatkan pekerjaan yang sebelumnya tidak biasa dilakukan oleh perempuan.

Bila kualitas yang lebih tinggi dapat dicapai dan masalah kontinuitas produksi dapat diatasi dengan pembatasan produksi melalui kerja-sama pemasaran, penyediaan sistem kredit yang lebih baik dan lebih banyak bantuan teknis yang tepat, maka para produsen akan lebih berdaya tahan untuk menghadapi akibat menurunnya permintaan dan akibat persaingan dengan perusahaan-perusahaan besar. Karena proses produksi mereka memang lebih murah dan lebih fleksibel

dalam memenuhi perubahan dalam permintaan. Bila kita melihat pada masa yang lebih jauh lagi, beberapa keraguan mengenai prospek sub-sektor ini tetap ada. Tampaknya, dua kecenderungan dapat diperkirakan. Yang pertama, berkat kemajuan teknologi, peningkatan permintaan akan produk yang "aman" serta "modern", dan lemahnya posisi produk makanan modern di pasar internasional, tampaknya perhatian baik industri berskala menengah maupun berskala besar akan lebih terfokus pada pasar nasional, dan mereka akan mendiversifikasikan produk mereka untuk memenuhi permintaan masa konsumen akan makanan kecil yang murah. Kecenderungan kedua lebih memperhatikan perubahan gaya-hidup para konsumen. Diperkirakan bahwa para konsumen urban akan lebih memperhatikan kesehatan dan jenis makanan yang mereka konsumsi, serta akan meninggalkan berbagai produk makanan tradisional dan berganti pada makanan yang bernilai kalori lebih rendah dan yang "berstatus" modern. Dalam jangka panjang, peran sub-sektor industri pengolahan makanan berskala kecil akan merosot dan dengan begitu akan timbul kebutuhan besar untuk penyediaan lapangan kerja bagi sebagian besar penduduk pedesaan.

Anita van Velzen: Kegiatan usaha industri pengolahan makanan berskala kecil di Jawa Barat: Potensi dan kendala [Small scale food processing industries in West Java: Potentialities and constraints] (pp. xxi + 135, Maret 1992) Harga Rp 16,000,- (Indonesia), US\$ 32,- (abroad)

Pengolahan makanan dari bahan mentah hasil pertanian menjadi jenis makanan yang bernilai jual lebih tinggi dan lebih tahan lama merupakan suatu cara yang telah lama sekali dilakukan oleh banyak kegiatan usaha di pedesaan. Sub-sektor ini adalah salah-satu lahan usaha yang paling banyak menyerap tenaga perempuan pedesaan baik sebagai produsen, buruh, pekerja keluarga yang tidak diberi upah, maupun sebagai pedagang produk tersebut. Tujuan penelitian ini ialah mempelajari apakah sub-sektor tradisional ini akan dapat terus bertahan dan tetap bisa menyediakan lapangan kerja bagi sekian banyak masyarakat pedesaan, khususnya bagi para perempuannya. Kami juga ingin mengetahui apakah keadaan sub-sektor industri pengolahan makanan berskala kecil seperti sekarang ini dapat diubah sedemikian rupa sehingga kondisi orang-orang yang bekerja di sektor akan membaik.

Penelitian mengenai sektor pengolahan makanan berskala kecil ini dilakukan di delapan lokasi di Jawa Barat. Lokasi-lokasi penelitian ini terkenal sebagai pusat industri pengolahan makanan, serta terdaftar sebagai pusat industri kecil pada Departemen Perindustrian. Sub-sektor industri pengolahan makanan merupakan salah-satu sumber utama peluang kerja di beberapa desa yang terpilih. Penelitian terhadap sub-sektor industri ini kami golongan atas dasar bahan-bahan baku utama yang digunakan. Produk-produk tersebut terdiri dari:

1. Produk yang menggunakan bahan baku dari laut.
2. Produk yang menggunakan bahan baku dari kacang kedelai.
3. Produk yang menggunakan bahan baku dari tepung terigu.
4. Produk yang menggunakan bahan baku dari beras ketan.
5. Produk yang menggunakan bahan baku dari singkong.
6. Produk yang menggunakan bahan baku dari buah mlinjo.

Penelitian ini dilaksanakan di desa-desa yang menunjukkan adanya keaneka-ragaman

jenis usaha yang kami kelompokkan berdasarkan jumlah orang yang dipekerjakan yaitu: jenis A, yaitu jenis usaha yang hanya mempekerjakan anggota keluarga sendiri saja; jenis B, yaitu jenis usaha dengan jumlah tenaga kerja satu sampai dengan empat orang; jenis C, yaitu jenis usaha dengan jumlah tenaga kerja 5-14 orang; dan jenis D, yaitu jenis usaha dengan jumlah tenaga kerja 15 orang atau lebih.

Sejak tahun 70-an, keaneka-ragaman dan jenis-jenis makanan ringan dan makanan jadi telah semakin banyak, jumlah kegiatan usaha pengolahan makanan berskala kecil yang memproduksi berbagai jenis makanan telah meningkat pesat. Dengan demikian telah makin banyak orang yang melibatkan diri dalam jenis industri pedesaan ini, khususnya di pusat-pusat pengolahan makanan berskala kecil.

Penyebab utama pertumbuhan sub-sektor industri pengolahan makanan berskala kecil adalah semakin meningkatnya permintaan akan makanan jadi, terlebih-lebih di kota-kota. Sebab kedua, yaitu adanya kemudahan memasarkan hasil pedesaan tersebut ke pasar-pasar kota dengan semakin membaiknya sarana angkutan dan jaringan distribusi. Sebab ketiga adalah menurunnya kesempatan kerja di berbagai bidang kegiatan usaha berskala kecil lainnya. Sebagaimana kita ketahui, setelah tahun 1965 banyak industri tradisional berskala kecil seperti industri batik, tekstil, sepatu dan lain-lain jatuh bangkrut karena datangnya persaingan dari sektor modern. Juga, banyak lahan pekerjaan di bidang pertanian menghilang. Dengan demikian, sub-sektor industri pengolahan makanan berskala kecil ini menjadi suatu jaringan penyelamat bagi kaum perempuan dan kaum laki-laki. Faktor penting lainnya adalah ketiadaan saingan dari perusahaan-perusahaan berskala besar. Produk makanan jadi yang dibuat oleh industri berskala besar dan modern tidak menjadi saingan kegiatan usaha berskala kecil, karena jenis produk dan sasaran konsumen mereka berbeda.

Meskipun sub-sektor industri pengolahan makanan berskala kecil hingga saat ini masih terus berkembang, masa

keemasan industri ini sebenarnya terjadi pada tahun 70-an. Pada masa tersebut banyak kegiatan usaha baru didirikan sementara kegiatan usaha yang telah berdiri lebih dulu masih tetap dapat tumbuh dengan baik. Krisis minyak telah memberikan dampak yang sangat besar bagi berbagai kegiatan usaha berskala kecil seperti ini. Devaluasi mata uang rupiah menyebabkan harga-harga bahan-bahan mentah naik tajam, sementara harga jual makanan jadi tidak berubah. Permintaan menurun, karena daya beli pada umumnya terpengaruh juga. Akibatnya, banyak perusahaan bangkrut atau harus mengurangi skala produksi mereka. Kini, walaupun jumlah kegiatan usaha masih terus bertambah, akan tetapi jumlahnya masih jauh lebih sedikit jika dibandingkan dengan masa tahun 70-an. Di lain pihak beberapa perusahaan baru yang relatif cukup besar telah mulai didirikan.

Makanan jadi dikonsumsi oleh sebagian besar masyarakat Indonesia, terlebih-lebih oleh kelompok masyarakat berpenghasilan rendah, baik di daerah perkotaan maupun di daerah pedesaan. Pengeluaran belanja bagi makanan jadi di Indonesia meningkat antara tahun 1980 dan 1984 dari 11% hingga 14,6%. Meskipun pada umumnya nilai gizi makanan jadi tersebut memuaskan dan dengan demikian ikut berperan dalam usaha mendiversifikasikan menu masyarakat sehari-hari, masih terdapat resiko gangguan terhadap kesehatan karena kontaminasi mikro-biologi dan kimia, serta penggunaan bahan-bahan tambahan yang berbahaya.

Satu dari sifat-sifat menonjol jenis industri kecil ini adalah banyaknya unit ekonomi yang kami teliti ternyata merupakan kegiatan usaha keluarga: baik suami dan isteri yang memimpin suatu kegiatan usaha bersama-sama, atau para kaum perempuan dengan anak-anak mereka, atau bahkan dengan ibu-ibu mereka. Dalam konteks perkembangan sub-sektor industri pengolahan makanan, kegiatan usaha keluarga memiliki baik segi positif maupun segi negatif. Segi positifnya antara lain: keluwesan dalam pembagian tugas, waktu dan sumber daya, yang merupakan suatu keuntungan besar. Segi negatifnya antara lain: tidak ada garis pemisah yang jelas antara urusan keuangan perusahaan dengan urusan keuangan rumahtangga, dan

terlalu banyaknya jumlah orang yang tergantung pada kelangsungan hidup usaha ini.

Sub-sektor industri pengolahan makanan berskala kecil bukan merupakan sektor yang homogen. Terdapat suatu diferensiasi menurut lokasi, jenis produk dan skala kegiatan usaha. Pusat-pusat pengolahan makanan yang berhasil, biasanya berlokasi dekat kota-kota besar atau dekat jalur perdagangan penting. Semua jenis produk yang kami teliti mempunyai dua ciri yang sama, yaitu: bersifat musiman dan tidak tahan lama. Perbedaan-perbedaan utama terdapat dalam cara produksi, skala produksi, distribusi produksi, penghasilan bagi produsen dan permintaan pasar.

Di desa-desa, keikut-sertaan kaum perempuan baik sebagai produsen maupun sebagai buruh cukup tinggi. Dalam berbagai kegiatan usaha ditemukan pembagian tugas yang ketat menurut jenis kelamin, umur dan kedudukan. Secara umum dapat dikatakan bahwa pembagian tugas didasarkan pada empat faktor: jenis produk, skala produksi, tingkat teknologi yang digunakan dan dimensi budaya. Di desa-desa masyarakat Sunda, kaum perempuan mengurus bidang produksi, sementara suami-suami mereka menangani masalah pemasaran dan penjualan. Urusan keuangan di semua lokasi ditangani oleh kaum perempuan. Secara umum bisa dikatakan, semakin besar skala produksi semakin besar kesempatan bagi kaum laki-laki untuk lebih terlibat dalam kegiatan usaha pengolahan makanan. Hal ini dapat terjadi melalui berbagai cara: melalui penerapan teknologi baru, kaum laki-laki yang tadinya menganggur kemudian ikut menangani kegiatan usaha isteri mereka, melalui pola pewarisan, dan melalui sosialisasi. Buruh-buruh yang bekerja pada suatu kegiatan usaha pengolahan makanan biasanya masih muda, anak laki-laki melakukan pekerjaan yang berat dalam bidang produksi, sementara para gadis umumnya terlibat dalam pekerjaan pengepakan. Di banyak kegiatan usaha, anak-anak, kaum ibu dan saudara-saudara perempuan membantu dalam tugas-tugas produktif dan reproduktif, sebagai buruh keluarga yang tidak mendapat upah.

Intensitas kerja pada kegiatan usaha pengolahan makanan berskala kecil cukup tinggi. Nilai tambah hasil produksi juga tinggi karena para produsen menggunakan bahan-bahan mentah lokal secara efisien. Teknologi yang cukup memadai, tetapi tingkat teknologi pengolahan makanan, yang berkenaan dengan cara mempersiapkan makanan dan penggunaan bahan-bahan tambahan, masih rendah. Akibatnya, kualitas dan harga jual produk tersebut juga rendah.

Modal awal dan modal kerja rata-rata rendah. Kebanyakan produsen memulai usaha mereka dengan modal kecil pinjaman dari sanak keluarga atau tabungan dari kegiatan usaha mereka sebelumnya. Bahan-bahan mentah biasanya dibeli dengan mengutang dari pemasok. Sementara itu, produksi mereka juga harus dijual kepada para pedagang dengan sistem komisi. Sedikit sekali produsen yang menggunakan jasa bank untuk memperoleh kredit. Hampir semua kegiatan usaha memperlihatkan kurangnya pengetahuan manajemen, khususnya dalam hal perencanaan dan keuangan.

Penghasilan bagi produsen dalam sub-sektor industri pengolahan makanan berbeda-beda, tergantung pada skala produksi, jenis produk dan cara pemasaran. Kebanyakan produsen dari jenis A memperoleh penghasilan antara Rp 2.000,- hingga Rp 5.000,- per hari; produsen jenis B antara Rp 5.000,- hingga Rp 12.000,-; produsen jenis C antara Rp 12.000,- hingga Rp 20.000,-; sementara beberapa produsen jenis D pada hari-hari baik dapat memperoleh penghasilan hingga Rp 50.000,-. Angka-angka tersebut hanya merupakan angka rata-rata secara kasar. Bila dibandingkan dengan tingkat upah di sektor pertanian atau perindustrian lainnya, pemasukan yang diperoleh para produsen pengolah makanan nampak tinggi, tetapi mereka harus mengimbangi hal tersebut dengan total jumlah jam kerja yang jauh lebih banyak dan pengerahan tenaga semua anggota rumahtangga. Produk biasanya bersifat musiman dan ada kelebihan kapasitas yang cukup besar. Salah-satu ciri produk sub-sektor pengolahan makanan berskala kecil ini ialah kenyataan bahwa makanan-makanan tersebut tidak tahan lama. Karena produk tersebut dijual dengan sistem komisi,

produk yang tidak laku terjual berarti kerugian bagi para produsen.

Bila bahan-bahan mentah yang dipakai merupakan komoditi yang langka dan musiman, seperti dalam kasus produksi laut dan emping mlinjo, sejumlah kecil pedagang menengah cenderung memonopoli pemasokan. Dalam banyak kasus lain, hubungan antara para pemasok dan para produsen bersifat pribadi, dalam bentuk hubungan timbal-balik yang saling menguntungkan. Hubungan dengan para pedagang makanan lebih rumit. Pemasaran sering menjadi kendala utama dan karena para produsen kecil mempunyai posisi yang lemah terhadap para pedagang. Perkembangan sub-sektor pengolahan makanan jelas lebih menguntungkan pihak pedagang ketimbang pihak produsen. Kadar ketergantungan pada pedagang berbeda, tergantung pada jenis produk dan skala produksi.

Produsen kecil makanan jadi secara teori sering menjadi sasaran berbagai kebijaksanaan dan campur-tangan pemerintah, seperti misalnya dalam hal berbagai kebijaksanaan perindustrian dan berbagai program untuk pengembangan industri kecil, kebijaksanaan yang berkaitan dengan kedudukan kaum perempuan dan berbagai peraturan tertentu yang berkaitan dengan keamanan dan kualitas kesehatan makanan. Dampak dari berbagai kebijaksanaan tersebut, di desa-desa yang kami teliti tidak banyak. Meskipun hampir semua produsen mengeluh kekurangan modal ternyata hanya 16% yang menyatakan bahwa mereka pernah menerima kredit resmi. Kaum perempuan terutama berusaha memanfaatkan fasilitas pinjaman lunak, karena kredit seperti ini tidak memerlukan agunan, melayani kebutuhan kredit kecil, jangka waktu pengembalian pendek dan lokasi tempat pengurusannya mudah dijangkau. Tarif bunga secara keseluruhan tampaknya tidak menjadi masalah bagi kaum perempuan tersebut. Kaum laki-laki biasanya mengajukan pinjaman pada program KIK/KMKP, yang merupakan program yang menyediakan nilai pinjaman paling tinggi, tapi juga merupakan program dengan tata cara pengajuan yang paling sulit.

Departemen Perindustrian dan Departemen Tenaga Kerja telah menyelenggarakan beberapa rangkaian kursus di empat lokasi penelitian. Departemen Perindustrian

mengadakan kursus selama tiga hari tentang topik-topik khusus, sementara Departemen Tenaga Kerja menyelenggarakan kursus selama empatbelas hari penuh, yang ditujukan bagi para pengusaha muda. Meskipun mayoritas produsen makanan adalah perempuan, hampir semua orang yang diundang pada kursus-kursus tersebut laki-laki. Secara umum, dampak kursus-kursus tersebut kecil. Pokok pembicaraan tidak selalu ada kaitannya dengan kegiatan usaha mereka, materi kursus sering terlampau rendah, dan tidak ada waktu yang disediakan untuk latihan, diskusi atau tindak-lanjut lainnya. Hal ini terutama disebabkan oleh rendahnya anggaran belanja kantor-kantor Departemen Perindustrian setempat.

Telah disebutkan bahwa kekenyalan dan pertumbuhan sub-sektor industri pengolahan makanan berskala kecil selama 20 tahun terakhir ini telah menunjukkan potensi sub-sektor ini untuk berkembang. Untuk mempelajari prospek dari sub-sektor ini secara sistematis, kami menerapkan analisis SWOT: suatu inventarisasi atas dasar empat dimensi, yaitu: dimensi kekuatan, dimensi kelemahan, dimensi kemungkinan dan dimensi ancaman.

Dua dimensi yang disebut pertama termasuk dimensi internal. Lima aspek penting dari dimensi 'kekuatan' adalah: tingkat penyerapan tenaga kerja yang tinggi, kemampuan untuk menyesuaikan diri, harga produk yang rendah, penggunaan materi dan teknologi tepat guna, serta mental bisnis para produsen. Bila kita mengamati secara kritis keadaan sub-sektor pengolahan makanan berskala kecil, sangatlah mudah untuk melihat berbagai kelemahan yang ada. Banyak dari kelemahan tersebut yang sebenarnya mudah untuk ditanggulangi. Kesulitan terbesar adalah terputusnya produksi karena pengaruh musim, kendala pemasaran, kekurangan modal, pembusukan, dan kurangnya pengetahuan manajemen. Bila analisis mengenai dimensi kekuatan dan dimensi kelemahan bersumber pada materi yang berhasil kami kumpulkan di lapangan, dimensi kemungkinan dan dimensi ancaman lebih terfokus pada masa-masa yang akan datang. Bila kita mencoba melihat prospek sub-sektor pengolahan makanan berskala kecil di masa yang akan datang, kemungkinan-

kemungkinan di bawah ini tampaknya cukup penting untuk dipelajari: banyaknya permintaan, tidak adanya persaingan dari industri berskala besar, adanya jaringan perdagangan yang luas dan fasilitas transportasi yang cukup baik, dan banyaknya fasilitas kredit dan program bantuan yang disediakan oleh pemerintah. Dimensi ancaman pada sub-sektor pengolahan makanan berskala kecil dapat ditemukan dalam berbagai aspek: ketergantungan pada para pedagang, peningkatan harga bahan baku, persaingan dari perusahaan modern berskala menengah, peraturan pemerintah dan tindakan para konsumen. Dua aspek terakhir adalah dampak dari terlalu banyaknya bahan tambahan yang dicampurkan, untuk mengurangi biaya produksi.

Analisis SWOT, yang terutama merupakan hasil inter-relasi antara empat dimensi, telah membawa kami pada suatu kesimpulan yang cukup mengejutkan, yaitu bahwa pada saat ini potensi sub-sektor pengolahan makanan berskala kecil justru terletak pada masih buruknya keadaan. Kombinasi dari cara produksi padat-karya dengan upah rendah, penggunaan bahan baku berharga murah, serta produk yang berkualitas rendah dan tidak tahan lama, menunjukkan bahwa permintaan untuk produksi murahan cukup tinggi, tetapi tak ada satu pun perusahaan berskala besar yang masuk dalam sub-sektor industri ini. Pada saat ini, para produsen hanya memanfaatkan beberapa kemungkinan yang ada, berbagai kelemahan dan ancaman yang ada tidak sampai menyebabkan hapusnya sektor ini.

Tanpa intervensi eksternal, prospek sub-sektor pengolahan makanan berskala kecil tentunya akan makin memburuk, karena produk saingan, yang berharga lebih murah dan berkualitas lebih tinggi, dari para pengusaha berskala menengah akan makin gencar. Selanjutnya permintaan akan produk tradisional tentu akan menurun.

Ada beberapa kemungkinan untuk melakukan perubahan dan mengoptimalkan potensi sub-sektor pengolahan makanan berskala kecil. Suatu "dorongan" dari luar diperlukan. Pada

situasi ekonomi dan politik seperti sekarang ini, kemungkinan perubahan terutama dapat ditemukan pada lima bidang garapan, yaitu: pemasaran, perkreditan, pelatihan serta bimbingan teknis, manajemen dan kualitas. Para produsen akan mampu memanfaatkan kesempatan yang ada, bila mereka selalu dapat berhubungan dan bekerja-sama dengan para pembuat kebijaksanaan dan para pelaksananya di lapangan.

Beberapa rekomendasi untuk intervensi:

Pada waktu lampau, berbagai kebijaksanaan pemerintah ternyata malah sering menjadi hambatan bagi perkembangan kegiatan usaha pengolahan makanan berskala kecil, karena banyak kebijaksanaan tersebut berangkat dari anggapan bahwa produk tradisional tersebut: murahan dan tidak bersih. Sikap pemerintah seperti ini harus diubah, yaitu dari sikap "mengawasi" ke "menstimulasi". Ketimbang mengancam sektor ini dengan berbagai macam peraturan yang terutama bertujuan ingin mengawasi kualitas, lebih baik dilakukan suatu pendekatan aktif untuk meningkatkan kualitas. Toleransi, atau bahkan stimulasi dari pihak pemerintah untuk melakukan kerjasama secara informal, akan berdampak besar pada posisi runding para produsen. Integrasi pelatihan kejuruan pada pendidikan dasar akan membantu masa depan generasi penerus para produsen kecil. Nampaknya sangat bijaksana untuk memusatkan intervensi ke desa-desa yang berlokasi strategis dan pada produk-produk yang berpotensi besar, agar penggunaan sumber-sumber finansial yang langka dapat lebih efisien. Semua campur-tangan harus diarahkan untuk memaksimalkan kesempatan kerja dan memperbaiki kondisi kerja.

Penyediaan kredit kecil dengan prosedur cepat, untuk tujuan-tujuan produktif dan konsumtif, dengan cara pembayaran angsuran harian sangat diperlukan oleh para produsen kecil. Peminjaman uang, yang bervariasi antara Rp 50.000,- hingga Rp 500.000,- diperlukan oleh para produsen dari jenis B dan C dengan cara pembayaran angsuran mingguan dan sedikit agunan.

Penggunaan kredit ini harus dibarengi dengan program pelatihan, yang dimulai dengan pembuatan rencana usaha dan diakhiri dengan mengevaluasi dampak dari penerimaan kredit. Pola kredit harus lebih memperhatikan kemungkinan kegiatan menabung di antara berbagai kelompok yang sangat miskin, anak-anak perempuan dan perempuan-perempuan muda.

Untuk meningkatkan kualitas berbagai kursus pelatihan, perlu perhatian lebih besar pada masalah kendala pemasaran, dan program pelatihan harus lebih peka pada perbedaan-perbedaan yang ada di antara para produsen. Kursus-kursus pelatihan teknis sangat diperlukan untuk meningkatkan kualitas produk makanan yang dihasilkan, terutama pada segi-segi: keamanan, keawetan, ketinggian nilai gizi dan kerapihan pembungkusan. Perbaikan-perbaikan harus sejalan dengan tingkat teknologi produksi, tingkat harga dan jenis konsumen, dan juga tidak usah langsung mencoba memasarkan pada pasar kelas menengah. Kursus-kursus khusus diperlukan supaya kontinuitas produksi dapat terpelihara, khususnya pada usaha diversifikasi produk dan bentuk-bentuk kerja-sama khas. Kursus tentang penyusunan rencana kegiatan usaha secara sederhana perlu diselenggarakan bagi para produsen muda, kursus tentang cara mengelola keuangan dan penyusunan rencana jangka panjang perlu ditawarkan bagi para pemilik kegiatan usaha jenis C dan D. Karena sebagian besar produsen adalah perempuan, maka bagian terbesar peserta pun harus perempuan. Penyelenggaraan kursus harus disesuaikan dengan waktu-waktu yang cocok untuk para perempuan tersebut dan harus menyediakan beberapa fasilitas untuk mengurus anak. Pada lokasi-lokasi di mana kegiatan usaha pengolahan makanan nampaknya kurang maju, baik karena lokasi atau jenis produk, kursus-kursus harus direncanakan agar para perempuan tersebut mendapat keahlian dan fasilitas baru, untuk mendapatkan pekerjaan yang sebelumnya tidak biasa dilakukan oleh perempuan.

Bila kualitas yang lebih tinggi dapat dicapai dan masalah kontinuitas produksi dapat diatasi dengan pembatasan produksi melalui kerja-sama pemasaran, penyediaan sistem kredit yang lebih baik dan lebih banyak bantuan teknis yang tepat, maka para produsen

akan lebih berdaya tahan untuk menghadapi akibat menurunnya permintaan dan akibat persaingan dengan perusahaan-perusahaan besar. Karena proses produksi mereka memang lebih murah dan lebih fleksibel dalam memenuhi perubahan dalam permintaan. Bila kita melihat pada masa yang lebih jauh lagi, beberapa keraguan mengenai prospek sub-sektor ini tetap ada. Tampaknya, dua kecenderungan dapat diperkirakan. Yang pertama, berkat kemajuan teknologi, peningkatan permintaan akan produk yang "aman" serta "modern", dan lemahnya posisi produk makanan modern di pasar internasional, tampaknya perhatian baik industri berskala menengah maupun berskala besar akan lebih terfokus pada pasar nasional, dan mereka akan mendiversifikasikan produk mereka untuk memenuhi permintaan masa konsumen akan makanan kecil yang murah. Kecenderungan kedua lebih memperhatikan perubahan gaya-hidup para konsumen. Diperkirakan bahwa para konsumen urban akan lebih memperhatikan kesehatan dan jenis makanan yang mereka konsumsi, serta akan meninggalkan berbagai produk makanan tradisional dan berganti pada makanan yang bernilai kalori lebih rendah dan yang "berstatus" modern. Dalam jangka panjang, peran sub-sektor industri pengolahan makanan berskala kecil akan merosot dan dengan begitu akan timbul kebutuhan besar untuk penyediaan lapangan kerja bagi sebagian besar penduduk pedesaan.

Ines A. Smith: *Growth and differentiation in rural handicrafts production in selected location in West Java* (pp.xx + 119, Maret 1992)

Harga Rp. 10,000,- US\$ 20,- (abroad)

Tujuan penelitian ini adalah untuk menambah pengetahuan kita mengenai berbagai karakteristik produksi kerajinan tangan di pedesaan Jawa Barat serta peranannya dalam menciptakan lapangan kerja. Selain itu, penelitian ini dimaksudkan untuk mengetahui perbedaan pola pengembangan berbagai jenis industri kerajinan tangan di propinsi ini.

Pola pengembangan seperti tersebut di atas mengacu pada dua karakteristik jenis industri kerajinan, yakni:

- a. Jumlah perusahaan dan pekerja dengan kemampuan yang berbeda-beda yang terlibat di dalamnya.
- b. Pengembangan aspek teknik produksi seperti jenis mesin dan perkakas yang digunakan, serta tingkat kesulitan dan segmentasi dalam proses produksi.

Penelitian ini tidak mencakup semua jenis industri kerajinan tangan yang ada. Karena itu, beberapa jenis industri sengaja dipilih pada berbagai lokasi yang berbeda.

Jenis industri	Lokasi
Kerajinan bambu setengah jadi Tasikmalaya	Kabupaten
Kelom (Sandal kayu)	Kabupaten Tasikmalaya
Tikar Mendong	Kabupaten Tasikmalaya
Payung	Kabupaten Tasikmalaya
Kerajinan bambu (perabot dan topi) Tangerang	Kabupaten
Tikar pandan	Kabupaten Tangerang
Barang-barang dari rotan Tangerang	Kabupaten
Wayang golek	Kabupaten Purwakarta
Kerajinan bambu (perabot rumah-tangga) Purwakarta	Kabupaten
Barang-barang keramik	Kabupaten Purwakarta
Kerajinan tembikar	Kabupaten Cirebon

Kerajinan bambu (perabot rumah-tangga) Kabupaten Ciamis

Kerajinan bambu (perabot rumah-tangga) Kabupaten Majalengka

Penelitian ini menggunakan berbagai macam data sekunder dari sumber-sumber resmi seperti Biro Pusat Statistik, Departemen Perindustrian, badan-badan Internasional, berkas-berkas laporan dari lembaga-lembaga non-pemerintah dan lembaga-lembaga akademik, literatur mengenai pembangunan, dan potongan-potongan berita dari surat-kabar atau majalah. Penelitian ini melibatkan kegiatan di lapangan sehingga sebagian besar informasi merupakan data primer. Waktu yang digunakan untuk melakukan kerja lapangan di lokasi-lokasi di atas berkisar antara beberapa hari hingga beberapa minggu.

Hasil-hasil penelitian

Salah-satu hasil penelitian yang paling penting adalah kenyataan bahwa industri kerajinan tangan merupakan sumber pendapatan utama penduduk pedesaan di Jawa Barat.

Sumbangan penghasilan dari produk kerajinan tangan terhadap pendapatan rumah-tangga berbeda-beda, tergantung pada jenis barang kerajinan dan sumber pendapatan yang ada lainnya. Karakteristik lain yang menonjol dari industri kerajinan ini adalah pengelolaan kerja dan waktu yang bersifat informal. Para pengusaha atau pekerja tidak selalu dapat menentukan kapan, di mana, atau bagaimana mereka bekerja. Jenis pekerjaan ini bersifat fleksibel sehingga dapat dilakukan bersamaan dengan aktivitas-aktivitas produktif, reproduktif, atau aktivitas sosial lainnya.

Hasil penelitian lainnya menyangkut kekhasan letak geografis yang berdekatan yang menjadi ciri umum dari hampir keseluruhan jenis industri kerajinan tangan. Keuntungan dari dekatnya lokasi adalah terjadinya pertukaran perkakas, bahan baku dan alat transport, serta informasi. Namun, hal ini tidak melahirkan hasil yang terlalu menggembirakan. Sedikit

sekali perusahaan yang menghasilkan produk yang benar-benar bermutu karena biasanya mereka lebih banyak meniru ketimbang mengimbangi atau menyaingi hasil kerja perusahaan lain.

Hasil-hasil penelitian yang lebih rinci kami ringkas berdasarkan dua karakteristik seperti tersebut di atas.

1. Jumlah perusahaan dan jumlah pekerja dengan kemampuan yang berbeda-beda yang terlibat di dalamnya.

Perluasan usaha merupakan ciri dari industri kerajinan yang berkaitan dengan dunia pariwisata dan pasar lain yang lebih luas, seperti halnya industri wayang golek (di Plered) dan pembuatan barang-barang hiasan dari bambu (di Tasikmalaya). Sebaliknya, industri-industri kerajinan tangan yang tergantung pada pasar pedesaan tertentu tidak menunjukkan perkembangan yang sama, bahkan sebagian di antaranya mengalami kemacetan usaha. Sebagai contoh, hal seperti ini terjadi pada produksi sebagian besar perabotan rumah-tangga yang terbuat dari bambu (di Majalengka dan Ciamis) dan tikar pandan (di Tangerang).

Hal lain yang mempengaruhi kinerja dari masing-masing industri kerajinan adalah faktor lingkungan. Tasikmalaya merupakan contoh yang baik dari hal ini di mana kerajinan tangan yang diteliti di daerah tersebut menunjukkan adanya perkembangan. Hal ini terjadi karena daerah tersebut memberikan lingkungan dan hubungan yang memungkinkan terjadinya perkembangan. Di sisi lain, minimnya fasilitas infrastruktur seperti jalan, menimbulkan masalah bagi para pengusaha perempuan yang memproduksi tikar pandan di desa-desa terpencil di Tangerang dan bagi para pengusaha kerajinan bambu di Purwakarta.

Perbedaan dalam pertumbuhan usaha dapat pula disebabkan oleh adanya campur tangan kebijakan pemerintah. Dampak yang timbul dari kebijakan-kebijakan tersebut tergantung pada rancangan dan penerapannya terhadap situasi yang ada sebelumnya. Sebagai contoh, para produsen barang-barang tembikar memperoleh keuntungan dari bantuan teknis yang mereka

terima. Namun, proyek tersebut kurang memberi manfaat pada perajin tembikar di Situwinangun atau para produsen kerajinan bambu di Majalengka atau Ciamis.

Dalam hal penciptaan lapangan kerja, hasil penelitian menunjukkan bahwa pertumbuhan jumlah perusahaan dibarengi dengan perluasan lapangan kerja di lokasi-lokasi di mana pertumbuhan tersebut berlangsung. Namun, tingkat perluasan lapangan kerja itu tidaklah terlalu tinggi karena sebagian besar dari perusahaan-perusahaan baru itu beroperasi dalam skala kecil, kecuali pada industri kerajinan sandal kayu atau kelom dan barang tembikar Plered. Perusahaan-perusahaan baru yang bergerak pada kedua industri tersebut mampu beroperasi dalam skala menengah dan tinggi. Masih diterapkannya teknologi sederhana pada industri kelom dan barang tembikar memungkinkan perluasan lapangan kerja terus berlangsung.

Ciri-ciri kualitatif pekerjaan berikut ini merupakan hal yang penting untuk diperhatikan.

Keterampilan dan pencapaiannya: pelatihan yang diberikan dalam industri kerajinan tangan berlangsung secara informal. Meskipun para pengusaha yang telah berumur mempunyai kecakapan yang mumpuni, namun kebiasaan n praktek pengalihan pekerjaan kepada pihak lain (sub-kontraktor) telah melahirkan pengkhususan dan spesialisasi pekerjaan.

Mobilitas pekerja: mobilitas pekerja pada sebagian besar bidang industri kerajinan tangan mencapai tingkat yang tinggi baik secara vertikal maupun, yang lebih sering lagi, secara horizontal. Sebagai contoh, pada bidang industri kelom dan barang tembikar.

Keteraturan kerja: tingkat keteraturan kerja sangat rendah, dan sebagian besar pekerjaan yang ada bukanlah pekerjaan tetap karena bersifat musiman. Hal ini diakibatkan baik oleh faktor fluktuasi permintaan dan tersedianya bahan baku atau persaingan untuk memperoleh pekerja dengan sektor-sektor lainnya (terutama sektor pertanian).

Upah: tingkat upah sangat beragam, dan pada bidang kerajinan yang paling tidak berkembang (industri perabotan dari bambu, di hampir seluruh lokasi penelitian, industri tikar pandan di Tangerang, dan sebagainya) menunjukkan kecenderungan yang lebih rendah. Perbedaan upah untuk jenis pekerjaan yang berbeda dalam satu bidang industri kerajinan dan dalam satu perusahaan yang sama bahkan lebih mencolok. Sebagai contoh, dalam industri kelom yang cukup besar seorang tukang kayu yang terampil dapat memperoleh penghasilan sebanyak Rp 12.000,00 per hari. Sedangkan seorang perempuan pekerja pada unit yang memperoleh pekerjaan untuk membuat pinir hanya mendapatkan upah sebesar Rp 1.250,00 per hari. Perbedaan pendapatan antara pengusaha dan perajin sangat besar sejalan dengan perbedaan skala usaha.

Kondisi Kerja: kondisi kerja di masing-masing industri kerajinan sangat berbeda-beda. Sebagai contoh, para pekerja pada industri tembikar harus menghadapi kesulitan

dan bahaya yang ditimbulkan dari tungku pembakaran dan bahan-bahan kimia. Serat-serat kayu alami mungkin tidak terlalu berbahaya bagi pekerja, namun tetap merupakan ancaman dalam kondisi kerja yang buruk. Kondisi kerja di perusahaan peralatan rumah-tangga lebih banyak dikendalikan secara langsung oleh para pekerja. Pada perusahaan-perusahaan yang lebih besar seperti perusahaan sandal atau bengkel rotan, kondisi kerja diatur oleh pemilik atau manajer.

Jenis kelamin dan usia: perempuan pekerja lebih banyak terlibat dalam industri pemintalan dan industri tembikar dibandingkan dengan industri ukiran kayu dan pembuatan sandal. Dengan kata lain, para perempuan pekerja terpusat pada industri kerajinan yang tidak menuntut penggunaan kekuatan fisik. Pembagian pekerjaan berdasarkan jenis kelamin pada masing-masing industri kerajinan pun bervariasi. Sebagai contoh, dalam industri bambu setengah jadi pemberian tugas dilakukan tanpa memandang jenis kelamin; dalam industri tembikar tidak terdapat pembagian kerja berdasarkan jenis kelamin yang jelas; namun dalam industri wayang golek, terdapat satu bidang kerja yang sudah baku, yaitu hanya kaum lelaki yang mencari

bahan baku dan menjual hasilnya. Selain itu, terdapat satu perbedaan yang jelas dalam hal usia para perempuan pekerja yang berkecimpung dalam industri kerajinan. Subsektor-subsektor industri kerajinan bambu setengah jadi, wayang golek, barang-barang tembikar, dan sandal mempekerjakan para perempuan pekerja dari berbagai tingkatan umur. Sedangkan industri kerajinan bambu yang lain dan industri tikar pandan hanya menyertakan perempuan pekerja yang telah berumur. Di samping itu, hasil penelitian menunjukkan bahwa jumlah pekerja anak-anak, baik laki-laki maupun perempuan, menunjukkan adanya peningkatan. Meskipun para pekerja muda ini lebih banyak terlibat dalam bidang industri kerajinan tangan yang paling tidak berkembang seperti industri anyaman bambu di Tangerang dan Majalengka, pembuatan jari-jari payung dan pengikatan simpul-simpul tikar mendong (di Tasikmalaya), namun banyak di antara mereka yang bekerja dalam unit-unit usaha yang lebih modern seperti pada industri sandal di Tasikmalaya. Mereka menggeluti pekerjaan yang tidak menuntut keterampilan tinggi dengan upah yang rendah.

2. Perkembangan aspek-aspek teknik produksi dan tingkat kompleksitas serta segmentasi dalam proses produksi.

Meskipun terdapat sejumlah kekecualian, sebagian besar bidang industri kerajinan masih menggunakan teknik produksi dan perkakas yang sederhana. Para produsen menghadapi banyak masalah-masalah teknis yang menyebabkan rendahnya kualitas produk mereka. Satu dari sekian masalah yang sering dijumpai adalah tidak tersedianya cukup lahan untuk menyimpan dan mengeringkan barang, terutama pada saat pergantian musim. Tingkat pembagian kerja yang tinggi dan keengganan masing-masing pihak (yang menangani pekerjaan yang berbeda dalam proses produksi) untuk menanggung ongkos dan risiko untuk melakukan terobosan semakin mempersulit penanganan masalah ini. Praktek pembagian kerja ini tidak hanya dilakukan pada bidang industri kerajinan tradisional tetapi juga pada bidang industri yang lebih maju meskipun hal itu berjalan lebih kompleks.

Implikasi hasil penelitian bagi kebijakan

Hasil-hasil penelitian ini dapat dimanfaatkan untuk penyusunan kebijakan. Berkenaan dengan masalah informasi, dapat dilakukan usaha untuk menambah pengetahuan mengenai:

- Aktivitas para pedagang kerajinan tangan, baik itu produsen maupun pihak-pihak yang hanya membeli dan menjual produk kerajinan.
- Keluarga pekerja serta batasan-batasan bagi pengertian "keluarga pekerja" dan bilamana serta mengapa mereka dibayar.
- Asumsi, definisi, dan cara yang digunakan untuk mendata industri kecil rumah-tangga, terutama ketepatan penggunaan "pusat-pusat industri" sebagai prinsip bagi pendataan dan penentuan kebijakan.

Berkenaan dengan campur tangan pemerintah:

- Penerapan kebijakan-kebijakan berskala besar harus disertai pertimbangan yang cermat mengenai dampaknya terhadap segmen-segmen ekonomi yang lemah. Selain itu, kebijakan-kebijakan sektoral harus direncanakan dengan memperhatikan bagaimana kedua bentuk campur tangan tersebut saling mempengaruhi. Hal ini perlu diperhatikan untuk menghindari kebijakan yang saling bertentangan atau akibat-akibat yang tidak diperkirakan sebelumnya.
- Para pengusaha adalah pihak yang menarik keuntungan dari sebagian besar campur tangan pemerintah yang ditujukan pada sektor industri kecil, termasuk industri kerajinan tangan. Manfaat dan kesempatan (dalam hal keterampilan dan pelatihan teknis, saluran informasi, dan sebagainya) harus menjangkau pihak perajin atau produsen, dan hal ini memang seharusnya diarahkan bagi kepentingan mereka. Selain itu, penyuluhan yang ditujukan kepada para pengusaha harus mencakup masalah hak-hak dan kepentingan para pekerja.
- Diperlukan adanya kebijakan yang benar-benar memperhatikan kepentingan kaum perempuan karena seringkali proyek-proyek yang ditujukan bagi sektor industri kecil atau industri rumah-tangga hanya memperlemah posisi ekonomi kaum perempuan. Hal-hal yang sangat diperlukan mereka adalah peningkatan kreativitas,

profesionalisme, dan bantuan dana dalam jumlah yang memadai.

- Pemberian kredit merupakan cara yang biasanya dianjurkan sebagai bentuk bantuan bagi para produsen kecil. Namun, pemberian kredit ini tidak sampai menjangkau para produsen perempuan muda dan para perajin yang tidak mempunyai lahan kerja. Oleh karena itu, perluasan fasilitas kredit melalui pemberian kredit kelompok kerja, pengurangan peraturan-peraturan sekunder, dan penyebaran informasi merupakan hal yang sangat perlu dijalankan.
- Segmen industri kerajinan kecil menghadapi kesulitan untuk memperoleh bahan baku. Hal ini mengakibatkan terjadinya kenaikan harga, penghentian produksi, dan rendahnya mutu barang. Masalah ini dapat ditanggulangi dengan membentuk kelompok-kelompok pengusaha yang membeli bahan baku dalam jumlah besar atau menyediakan fasilitas kredit langsung kepada kelompok-kelompok kerja untuk membeli bahan baku.
- Campur tangan pemerintah untuk meningkatkan kinerja industri kerajinan tangan dapat pula dilakukan dalam hal pemasaran. Banyak hal yang dapat dilakukan untuk meningkatkan peran serta pemerintah dalam bidang ini, misalnya dengan menggunakan barang-barang kerajinan di kantor-kantor, sekolah-sekolah, dan badan-badan pemerintah lainnya. Kemungkinan-kemungkinan bagi pemasaran produk yang belum dimanfaatkan dapat juga dilakukan oleh kelompok-kelompok elit Indonesia yang mulai menghargai kembali nilai tradisi budaya bangsa dan produknya.
- Diperlukan adanya penanggulangan teknis bagi sejumlah masalah. Masalah pengeringan dan penyimpanan barang merupakan hal yang memerlukan penanganan yang saksama melalui pembenahan kondisi lingkungan desa sehingga akan menguntungkan semua pihak. Kesulitan transportasi yang dihadapi oleh banyak perajin memerlukan tersedianya sarana transportasi bersama yang murah, dengan syarat bahwa sarana-sarana tersebut tidak dimonopoli oleh sekelompok kecil agen-agen yang telah mapan. Daya tahan produk dari serat (terutama serat dari bambu), ketidaseragaman kualitas dan ukuran tikar mendong merupakan masalah-masalah lain yang mungkin tampak kurang menarik bagi para pakar namun sebenarnya merupakan hal yang sangat menantang yang memerlukan penanganan.

Ines A. Smyth: Differentiation among petty commodity producers: The effects of a development project on handicrafts production in a Sundanese village (pp. vii + 36, Maret 1990)

Harga Rp 4,500,- (Indonesia); US\$ 10,- (abroad)

*D*aerah sekitar Tasikmalaya, Jawa Barat (Indonesia), terkenal karena kerajinan-tangannya, yang biasanya diproduksi di daerah perkotaan. Penelitian terdahulu di daerah tersebut (Smyth 1986) telah menunjukkan bahwa perajin setempat hanya mempunyai sedikit keleluasaan dalam produksi dan perdagangan, karena kegiatan usaha ini hampir sepenuhnya berada di bawah kekuasaan para pedagang perantara. Penelitian yang sama juga menyimpulkan bahwa berbagai unit produksi anyaman ternyata tidak merupakan suatu kesatuan homogen, tapi bisa digolongkan ke dalam berbagai peringkat sesuai dengan akses mereka terhadap modal (bisa berbentuk macam-macam, seperti misalnya memiliki lahan atau pekerjaan tetap lain), pasar dan keahlian. Juga ditemukan suatu bentuk diferensiasi antara perajin wanita dan pria, yang ada kaitannya dengan tingkat pendapatan dan kontrol terhadap produksi.

Laporan ini menyoroti hasil-hasil kajian ulangan yang dilakukan di daerah tersebut, yang terutama dimaksudkan untuk mengamati dampak dari suatu proyek pengembangan yang diselenggarakan oleh Departemen Perindustrian Indonesia bagi para perajin anyaman tersebut. Setelah menganalisis berbagai perubahan yang terjadi selama lima tahun terakhir ini di kampung tempat penelitian dilakukan, tulisan ini menyajikan berbagai penemuan yang diperoleh tentang adanya diferensiasi di antara para perajin, dan dengan cara bagaimana hal ini, secara tidak langsung, semakin dipertajam oleh berbagai kebijaksanaan yang diambil dalam penerapan proyek pengembangan tersebut. Tulisan ini juga memuat beberapa catatan tentang pelaksanaan proyek dimaksud, dan berbagai kesimpulan menekankan bahwa dalam setiap kajian mengenai perkembangan daerah pedesaan penting sekali artinya untuk memahami adanya berbagai proses diferensiasi yang sedang berlangsung.

**Joan Hardjono: The dilemma of commercial vegetable production in West Java (pp. ix + 28, Maret 1990)
Harga Rp 4,500,- (Indonesia); US\$ 10,- (abroad)**

Salah satu masalah utama yang dihadapi para penyusun kebijakan di Jawa sekarang ini adalah menentukan strategi untuk memperluas lapangan kerja di pedesaan agar mampu mencegah arus migrasi lebih lanjut ke daerah perkotaan. Perdagangan komoditi pertanian selama beberapa tahun terakhir telah mampu menyediakan lapangan kerja bagi banyak penduduk pedesaan. Walaupun demikian, penyerapan tenaga kerja lebih lanjut di bidang ini hanya mungkin terjadi bila terdapat kesinambungan pertumbuhan kuantitas hasil pertanian yang bisa diperdagangkan. Sekarang ini, di banyak tempat, usaha-usaha untuk mengembangkan areal pertanian menghadapi masalah kemerosotan lingkungan. Pengembangan industri yang berorientasi pedesaan, khususnya industri pengolah komoditi pertanian, tampaknya bisa merupakan pendekatan yang cocok untuk menciptakan lapangan kerja di daerah pedesaan.

Sasaran kajian ini ada dua, pertama, mengkaji dampak dari suatu sistem produksi pertanian di suatu daerah pegunungan dengan cara penggarapan lahan yang umum berlaku saat ini, walaupun cara tersebut bukan ancaman bagi kelestarian lingkungan. Kedua, mengamati rangkaian jaringan yang ada atau yang mungkin bisa dibangun antara sistem produksi dan berbagai kegiatan ekonomi lainnya, seperti industri pengolahan komoditi pertanian.

Sejak akhir tahun enampuluhan telah terjadi perkembangan pesat dalam produksi sayuran di Jawa Barat. Dekatnya jarak ke pasar-pasar besar di Jakarta, di mana harga produksi pertanian cukup tinggi, telah mendorong makin meluasnya lahan pertanian, khususnya di daerah-daerah pegunungan seperti Bandung, Garut, dan Cianjur. Untuk penelitian ini dipilih dua desa pertanian di Kabupaten Garut. Kedua desa tersebut terletak di atas lahan bekas perkebunan pada zaman kolonial, di lereng gunung Papandayan, sekitar 25 km dari kota Garut pada ketinggian antara 1.350 dan 1.700 meter. Selama masa pendudukan Jepang dan gangguan keamanan Darul Islam pada tahun 1950-an dan awal 1960-an, perkebunan ini diterlantarkan, oleh karena itu, penduduk setempat terdorong untuk menanami sebagian lahan tersebut dengan berbagai tumbuhan pangan komersial. Pada akhir tahun 1960-an masalah hak pemilikan tanah tersebut bisa diselesaikan ketika pemerintah kabupaten memutuskan untuk

melaksanakan ketentuan Undang-Undang Pokok Agraria 1960 dengan membagikan tanah tersebut kepada perwira ABRI yang akan menjalankan masa purnawirawan. Sertifikat-sertifikat pemilikan tanah diterbitkan, tetapi sebagian besar segera pula berpindahtangan, karena para petani yang selama ini secara tidak resmi menggarapnya bersedia untuk membelinya.

Sejak saat itu terjadi perubahan besar dalam cara pengolahan tanah. Budidaya teh dan kina ditinggalkan, diganti dengan sistem produksi sayuran yang mampu memberi peluang kerja kepada banyak orang sekaligus memberikan keuntungan cukup baik kepada para penggarapnya. Dikarenakan seluruh tanah bekas perkebunan telah berubah menjadi lahan pertanian, para petani setempat kini mulai menggarap tanah kehutanan di daerah sekitarnya. Penduduk setempat juga mulai menjarah masuk jauh ke dalam hutan untuk mencari kayu, baik untuk keperluan sendiri maupun untuk dijual. Dua macam permasalahan lingkungan segera tampak, yaitu merosotnya kesuburan tanah dan terjadinya erosi lapisan tanah paling atas, sebagai akibat dari pengolahan lahan curam selama bertahun-tahun, di daerah bercurah hujan tinggi, tanpa penerasan. Di beberapa tempat telah dilakukan usaha-usaha reboisasi, tetapi karena Dinas Kehutanan memperbolehkan penanaman sayuran di antara pohon-pohon muda (tumpang sari), hasil usaha ini masih sangat sedikit.

Hasil-hasil penelitian menunjukkan kompleksitas masalah yang dihadapi para penyusun kebijaksanaan. Produksi sayuran di desa-desa ini mampu menyerap tenaga buruh sekitar 294 orang per hari per hektar tanah, untuk menghasilkan sayuran berusia tiga bulan seperti kol atau kentang. Angka tersebut, yang lebih besar dari angka penyerapan tenaga buruh pada budidaya padi sawah, malah akan lebih tinggi lagi di tempat-tempat yang topografinya menyebabkan penggarapan lahan lebih sulit dan pada masa kemarau di mana harus dilakukan penyiraman tanaman. Dengan demikian, pengolahan tanah seperti ini sangat bersifat padat karya sekaligus padat modal karena dibutuhkan banyak pengeluaran untuk pupuk dan pestisida. Walaupun tingkat keuntungan pada umumnya cukup tinggi, kerugian juga sering terjadi, tergantung pada pasar musiman dan keadaan cuaca.

Kecuali beberapa kaitan yang ada hubungannya dengan industri pupuk dan peternak unggas, yang menyediakan pupuk untuk mempertahankan kesuburan tanah, produksi sayuran di daerah penelitian ini hanya akan melibatkan sedikit sekali

jaringan usaha. Pupuk kandang diangkut ke Garut dengan truk-truk yang mengangkut sayuran ke Jakarta, dari berbagai peternakan besar yang banyak tersebar di berbagai kota kabupaten sekitar ibukota. Pemasaran dan pengangkutan sayuran menyediakan lapangan kerja sesuai dengan jumlah sayuran yang akan dijual.

Semua sayuran dijual secara borongan. Sama sekali tidak dilakukan penyortiran, pembedaan kualitas, atau pengolahan sayuran. Jika industri pengolahan yang bersifat padat karya bisa didirikan, mungkin kelanjutan cara pengolahan tanah seperti ini bisa lebih dipertanggungjawabkan. Akan tetapi, tampaknya pendirian suatu pabrik pengolahan bukan merupakan suatu kemungkinan, karena jenis-jenis sayuran yang ditanam tidak cocok untuk tujuan tersebut, dan para konsumen di kota lebih menyukai sayuran segar, dan untuk itu mereka bersedia membayar harga tinggi. Selanjutnya, para petani sendiri tampaknya sudah sangat puas dengan keuntungan yang sekarang bisa mereka peroleh.

Setiap usaha untuk melarang penanaman sayuran di daerah lereng gunung seperti ini akan berarti penghilangan lapangan kerja, seperti usaha-usaha untuk menggantikan kembali tanaman sayuran dengan pohon teh, yang hanya menyediakan sedikit kesempatan kerja dengan imbalan upah sangat rendah, walaupun usaha seperti ini mungkin akan bisa menyelamatkan masalah lingkungan. Beberapa kebijaksanaan mendesak yang perlu ditempuh untuk menghadapi masalah-masalah ini antara lain, penerasan lahan pertanian sayur, penghentian usaha tumpang sari di daerah reboasasi, pencegahan usaha-usaha penebangan kayu di hutan-hutan milik negara. Juga studi kelayakan tentang kemungkinan pendirian suatu industri pengolah sayuran yang dihasilkan daerah ini perlu dilakukan.

**Joan Hardjono: *Development in the Majalaya textile industry* (pp. ix + 56, Maret 1990)
Harga Rp. 6,500,- (Indonesia); US\$ 15,- (abroad)**

Majalaya adalah satu dari segelintir kota di pedesaa Jawa Barat dimana lapangan kerja non-pertanian telah mampu berkembang hingga mencapai skala yang cukup besar. Perkembangan ini bisa ditelusuri sejak saat mulai tumbuhnya industri textile pada awal tahun tiga puluhan, ketika pemerintah kolonial mengambil kebijaksanaan untuk membantu berbagai usaha kecil-kecilan pribumi semacam kerajinan pertenunnan rakyat. Sekarangpun Majalaya masih tetap merupakan pusat tekstil yang penting, walaupun tidak lagi menduduki posisi utama yang dulu pernah dimilikinya. Hal ini disebabkan oleh perkembangan industri tekstil di Bandung dan di berbagai daerah lainnya.

Industri tekstil Majalaya sekarang ini digolongkan ke dalam dua kelompok, yaitu industri kecil dan aneka industri. Pengelompokan ini didasarkan atas besarnya investasi. Perusahaan-perusahaan yang termasuk kelompok aneka industri adalah perusahaan yang bersifat padat-modal dalam penggunaan mesin tenun dan berbagai peralatan lainnya. Walaupun demikian, perusahaan jenis ini tetap mempekerjakan banyak tenaga ketrja untuk berbagai pekerjaan manual seperti misalnya pengepakan dan bongkar muat.

Pada tahun 1987 di Majalaya terdapat 155 perusahaan yang tergolong jenis industri kecil; secara keseluruhan perusahaan-perusahaan ini pada taun tersebut menyediakan lapangan kerja bagi lebih dari 6000 tenaga kerja. Semuanya adalah perusahaan kecil. Secara rata-rata pada setiap perusahaan bekerja 42 orang buruh, dengan catatan bahwa 69 persen dari perusahaan yang ada hanya mempunyai buruh kurang dari 40 orang. Jika diterapkan cara pengelompokan seperti yang dilakukan pada Sensus Ekonomi 1986, maka 79 persen dari perusahaan-perusahaan tersebut termasuk kategori menengah (mempekerjakan 20 hingga 99 orang buruh) dan 15 persen termasuk kategori kecil (kurang dari 20 orang buruh). Hanya 6 persen yang dapat digolongkan sebagai perusahaan besar (lebih dari 100 orang buruh).

Pada umumnya tingkat teknologi pabrik tenun yang tergolong industri kecil masih rendah. Salah ssatu kendala utama dalam produksi adalah tuanya mesin-mesin tenun yang masih digunakan, banyak rancang bangun yang masih sangat

sederhana. Kendala lain adalah banyak pabrik hanya dapat memproduksi satu shift per hari karena berlokasi di daerah pemukiman, dimana orang berkeberatan terhadap adanya gangguan suara gaduh pada malam hari.

Saat ini produk utama dari pabrik-pabrik tersebut adalah kain setengah jadi yang berkualitas rendah, yang untuk pengolahan selanjutnya, pencelupan, pencapan dan proses finishing, masih harus dikirim ke pabrik lain. Produk terpenting kedua adalah kain sarung, diikuti oleh kain bahan kemeja. Produk lainnya antara lain kain kasur, seprei, selimut katun dan handuk. Hampir semua produser kain setengah jadi bekerja atas dasar makloon atau sub-kontrak, yang mengikat mereka pada pabrik-pabrik besar yang memasok benang dan membeli kain yang dihasilkan. Dengan demikian sangat sulit bagi para pengusaha kecil untuk bisa memproduksi dengan cara lain, karena mereka tidak bisa menjual langsung produk mereka kepada konsumen. Sebagian memang bisa menjual produk mereka kepada pabrik pencelupan/finishing setempat, tetapi pabrik-pabrik semacam ini sangat langka karena mereka dalam pemasaran harus bersaing dengan pabrik-pabrik lain yang jauh lebih besar. Sebaliknya para produsen kain sarung berada dalam posisi lebih kuat, karena produk mereka tidak memerlukan proses finishing dan bisa langsung dijual kepada konsumen.

Di Majalaya dan di desa-desa daerah pegunungan sebelah selatan dan timur masih bisa dijumpai industri pertenunan manual, yang oleh Departemen Perindustrian tidak digolongkan ke dalam industri kecil karena tidak menggunakan mesin. Bagaimanapun industri jenis ini akan makin surut; hanya produsen-produsen yang bisa menemukan celah pasar untuk barang-barang hasil produk mereka yang bernilai sangat rendah seperti misalnya kain pel, yang mungkin akan masih bisa bertahan. Saat ini produk utama industri pertenunan manual adalah kain setengah jadi yang mutunya terlalu rendah untuk bisa dijual ke pabrik pencelupan/finishing, sehingga hanya digunakan sebagai bahan pelapis pada industri sepatu, tas dan barang sejenis lainnya. Urutan kedua diduduki oleh produksi kain pel. Pertenunan manual kain sarung, yang merupakan cikal bakal industri tekstil Majalaya, kini sedang menyusur cepat. Industri perajutan dan penyulaman kecil Majalaya menyediakan sedikit lapangan kerja, tapi tampaknya kecil harapan untuk bisa berkembang. Yang lebih memberi harapan adalah industri pengolahan kapas buangan, dimana sisa kapas dari pabrik pemintalan diolah secara manual di desa-

desa sekitar Majalaya menjadi gulungan kapas untuk keperluan kosmetik dan kesehatan.

Jenis pekerjaan dalam pabrik-pabrik industri kecil sangat padat karya. Rasio antara buruh dan alat tenun adalah 1 berbanding 0,87 tetapi bila warping dan berbagai perlengkapan lainnya ikut dihitung, rasionya 1 berbanding 1. Terdapat beberapa petunjuk bahwa jumlah buruh wanita di pabrik-pabrik ini merosot, sebabnya terutama karena kini pabrik kecilpun menggunakan mesin pemutar gelendong benang, pekerjaan yang dahulu dilakukan secara manual oleh buruh wanita. Pabrik-pabrik tidak mendapat kesulitan dalam mencari tenaga kerja, malahan karena penduduk kota Majalaya sendiri terus bertambah, di masa depan prosentase buruh yang berasal dari daerah pedesaan akan makin sedikit. Sementara itu, meskipun pabrik-pabrik industri kecil diharuskan membayar upah pokok yang besarnya setiap tahun ditetapkan oleh Persatuan Perusahaan Tekstil Seluruh Indonesia (PERTEKSI), yang pada bulan Mei 1989 dinaikkan menjadi RP. 1.603,- per hari, sebagian besar pabrik menolak untuk memberikan tunjangan tambahan apapun.

Peningkatan yang terjadi pada tahun delapanpuluhan pertama dalam ekspor pakaian jadi dan kemudian dalam kain tenun mempunyai dampak tidak langsung yang menguntungkan terhadap beberapa perusahaan industri kecil di Majalaya. Berbagai perusahaan dengan teknologi maju yang tergolong kategori aneka industri kini mengarahkan sebagian besar dari keluaran mereka untuk ekspor. Ini berarti bahwa banyak perusahaan yang tidak begitu pada modal, yang memproduksi kain untuk pasar domestik dapat meningkatkan jumlah kain yang mereka produk sendiri dan juga jumlah kain setengah jadi yang mereka peroleh dengan cara makloon dari berbagai pabrik industri kecil. Gejala ini tampaknya akan terus berlanjut, dengan syarat bahwa pabrik-pabrik besar dan moderen tidak akan mengusik pasar domestik. Tampaknya tak terelakkan bahwa perusahaan-perusahaan dengan peralatan sangat kuno, yang beradapada peringkat paling bawah dari jenis industri kecil akan terdepak habis karena rendahnya mutu kain yang mereka hasilkan, walaupun ada berbagai usaha pemerintah untuk membantu mereka melalui program bapak angkat.

Anita van Velzen: *Women in foodprocessing industries in West Java: The production of kerupuk and marine products in a small coastal village in Subang* (pp. ix + 70, Maret 1990)

Harga Rp 8,000,-(Indonesia); US\$ 19,-(abroad)

Di Muara, sebuah des di pantai utara Subang, terdapat dua macam usaha pengolahan makanan. Usaha pertama yaitu pengolahan ikan dan udang menjadi ikan asin, terasi dan pindang, adalah suatu cara pengolahan dan pengawetan tradisional yang pada masa lampau dikerjakan oleh para istri nelayan. Sekarang, sekitar 45 usaha keluarga mengkhususkan diri dalam cara pengolahan makanan seperti ini. Dalam perusahaan kecil, sebagian besar pekerjaan masih dilakukan oleh para wanita, sementara para suami mereka menjual hasilnya ke desa-desa sekitar atau bekerja sebagai buruh. Pindang biasanya dibuat oleh pasangan-pasangan yang sudah agak lanjut usia. Hanya perusahaan-perusahaan yang tergolong besar, yang memproduksi jambal roti, dikelola oleh kaum pria. Perusahaan-perusahaan seperti itu memproduksi dalam skala besar, biasanya lebih bersifat padat-moral, dan produk mereka dijual kepada para pedagang besar di Bandung.

Walaupun permintaan terhadap produksi ikan seperti relatif stabil, pendapatan para nelayan pada umumnya rendah. Pekerjaan cukup menyita waktu, tetapi tidak begitu membutuhkan banyak tenaga kerja. Hampir tidak ada buruh upahan. Masalah utama bagi para pengusaha kecil adalah penyediaan bahan mentah: kuantitas dan harga ikan di tempat pelelangan ikan di desa sangat tidak stabil dan selama empat hingga enam bulan pertahun malah tidak ada ikan sama sekali. Karena tidak ada alternatif lapangan kerja lain selama musim paceklik ikan banyak keluarga terjerat hutang. Hanya perusahaan-perusahaan besar yang mempunyai peluang untuk berkembang: para pemiliknya mampu membeli ikan dari daerah-daerah lain di Jawa dan mampu memproduksi hampir sepanjang tahun.

Usaha pengolahan lainnya yang terdapat di bagian selatan desa adalah produksi kerupuk dari tepung tapioka. Seorang migran dari Jawa memperkenalkan kerupuk sangrai ini pada tahun limapuluhan. Sekitar tahun 1958-1960 banyak petani mulai membuaat kerupuk sebagai kegiatan tambahan selain usaha tani. Pada waktu itu per tahunin hanya ada panen satu kali. Kerupuk yang dibuat di desa ini dijual ke Jakarta

kepada para pedagang di pasar dan kepada anak-anak sekolah.

Pembuatan kerupuk sangrai sangat membutuhkan banyak tenaga kerja. Di sini hanya dipergunakan teknologi yang sangat tradisional. Dalam tahun-tahun puncak produksi, para wanita di desa membuat kerupuk dengan bantuan anak-anak mereka dan beberapa buruh upahan, sementara suami mereka mendagangkannya di Jakarta. Perusahaan-perusahaan besar bahkan mampu menggaji pemuda untuk menjajakannya di Jakarta atau kota-kota besar lainnya. Cara produksi seperti ini terus berkembang hingga sekitar tahun 1975. Setelah periode ini, jumlah berbagai penjaja makanan berkembang pesat di Jakarta, juga persaingan antara produsen baru di Muara meningkat. Para pedagang memperkenalkan tepung tapioka hasil pabrik baru. Para petani kecil dan buruh tani didorong oleh para pedagang ini untuk membeli tepung dengan cara pembayaran kredit jangka panjang. Karena itu bagi para petani kaya pembuatan kerupuk menjadi tidak menarik lagi, juga karena adanya modernisasi pertanian, terutama rampungnya sistem irigasi baru yang menghubungkan sawah-sawah dengan bendungan Jatiluhur, yang berarti dua kali panen setahun.

Kini para produsen yang masih ada hampir semuanya terdiri dari buruh tani yang menggabungkan pembuatan kerupuk dengan bekerja sebagai buruh. Mereka hanya mampu mengolah 100 kg tepung per bulan. Kendala utama adalah permintaan: bila dulu para pria bisa menjual 100 kg kerupuk per minggu, mereka kini paling tidak membutuhkan waktu tiga minggu. Sementara itu ongkos angkutan ke dan biaya hidup di kota telah meningkat pesat.

Para Produsen kecil yang tidak begitu banyak memperoleh manfaat dari modernisasi pertanian yang berlangsung di desa mereka, tidak mempunyai pilihan lain kecuali melanjutkan memproduksi kerupuk dengan imbalan yang sangat tipis.

Walaupun pendapatan dari usaha pengolahan makanan semacam ini relatif rendah, lapangan pekerjaan non-pertanian seperti ini merupakan sumber pendapatan tambahan bagi 112 keluarga. Bagi para wanita bidang ini biasanya merupakan lapangan kerja satu-satunya yang tersedia bagi mereka di desa. Kemudian, masih berkaitan dengan usaha pengolahan makanan, paling sedikit 260 orang di desa ini bekerja di bidang usaha dagang dan jasa; itu berarti 28% dari seluruh

populasi. Karena kegiatan pertanian padi dan perikanan bersifat musiman, lapangan kerja seperti ini sangat berguna bagi keluarga-keluarga paling miskin di desa tersebut.

Anita van Velzen: Women in foodprocessing industries in West Java: A study of Weru, Cirebon: centre of production and trade of cake and biscuits_ (pp. xii + 91, Maret 1990) Harga Rp 9,000,- (Indonesia); US\$ 20,- (abroad)

Weru adalah suatu kecamatan yang terletak 6 km di sebelah barat kota Cirebon. Letak geografis Weru pada jalan raya perdagangan utama Jakarta-Bandung-Surabaya dan sejarah perekonomian Weru merupakan faktor-faktor penting dalam terbentuknya pemusatan banyak industri kecil di daerah ini. Sejak sekitar tahun 1930 jumlah industri kecil di Weru telah meningkat pesat. Pendirian banyak perusahaan pada periode tersebut disebabkan oleh: kepadatan penduduk, perkebunan tebu yang menyita sebagian besar lahan pertanian, tidak adanya sistem irigasi, adanya kesultanan Cirebon dan Trusmi, serta lokasinya yang terletak di antara Jawa Barat dan Jawa Tengah.

Berbagai produk makanan kue kering, dibuat di enam desa di Weru. Pada masa lalu orang-orang menjual produk mereka di pasar setempat. Ketika pada tahun 1981 sebuah pasar baru dibangun, pasar lama berubah menjadi khusus pasar kue. Pasar kue merupakan pasar induk. Produk dari berbagai industri rumah tangga di Weru dan daerah-daerah lain dijual kepada para pedagang yang datang dari pasar-pasar di desa-desa dan kota-kota sekitar. Pasar kue juga merupakan pusat distribusi: berbagai produk dari Jawa Tengah juga dikirim ke dan diperdagangkan di Weru. Semua pedagang di Pasar Kue adalah wanita. Adanya berbagai kaitan antara para produsen dan pedagang sangat penting artinya bagi potensi ekonomi subsektor ini.

Di Weru terdapat berbagai ragam usaha pengolahan makanan, dari yang terkecil usaha industri rumah tangga yang sepenuhnya dilakukan oleh seorang wanita hingga perusahaan-perusahaan yang menggunakan berbagai mesin dengan mempekerjakan buruh sampai 50 orang. Berbagai jenis perusahaan menghadapi berbagai kendala yang berbeda juga, dan dengan demikian membutuhkan bentuk kebijaksanaan yang berbeda pula. Pada masa lalu para wanita memainkan peranan yang sangat menentukan dalam produksi kue. Mereka bertanggungjawab untuk pemasaran, tetapi juga menjadi pegusaha atau manajer utama dalam berbagai perusahaan. Karena kini kesempatan kerja dalam berbagai bidang lain (industri batik, tekstil, dan sepatu) di daerah ini menciut, terjadi semacam penjinakan kaum pria: mereka memasuki bidang industri rumah tangga kecil. Dengan makin

berkembangnya skala produksi, peran wanita dalam manajemen pun makin menyusut, hanya kaum pria yang menjadi manajer. Pembagian kerja interen dan ideologi gender memainkan peranan menentukan dalam berbagai usaha pengolahan makanan berskala kecil di weru.

Perusahaan-perusahaan kecil tersebut mempunyai tingkat penyerapan tenaga kerja yang tinggi: pria dan wanita muda serta belum menikah dipekerjakan sebagai buruh. Perusahaan-perusahaan ini juga menunjukkan relatif efisien dalam penggunaan berbagai sumber: dengan intensitas modal rendah, teknologi sederhana tetapi tepat dengan bahan baku murah, mereka mampu memproduksi sejumlah besar kue yang mempunyai nilai tambah tinggi.

Mutu produk memang rendah, tetapi mereka memang membuatnya untuk kelompok berpenghasilan rendah. Mereka harus memperhitungkan biaya produksi dengan harga eceran. Walaupun para pengusaha secara terpisah sepakat menyebut inflasi, resesi, tingginya harga bahan baku dan persaingan sebagai penyebab turunya produksi dalam beberapa tahun ini, tetapi subsektor usaha ini mempunyai kekenyalan dan dinamika interen yang tinggi. Sektor makanan bisa tetap hidup karena bisa menyesuaikan diri terhadap berbagai perubahan eksteren. Kehadiran pasar induk, lokasi yang strategis serta pemusatan sekian banyak perusahaan dan pedagang membuat desa yang bersifat 'kota' ini benar-benar menjadi pusat produksi dan perdagangan makanan.

Anita van Velzen and Titi Setiawati: *Women in foodprocessing industries in West Java: Home-industries producing kerupuk and rice-sweets (wajit/dodol) in Cikoneng and Cililin (pp.xi + 82, Maret 1990)*
Harga Rp 8,000,-(Indonesia); US\$ 19,-(abroad)

Iaporan kerja lapangan ini merupakan hasil penelitian mengenai hasil berbagai industri kecil pengolahan makanan yang memproduksi kue semi basah dan kerupuk di dua lokasi: desa Cililin di kabupaten Bandung dan Kecamatan Cikoneng di kabupaten Ciamis.

Istilah kue semi basah mencakup berbagai jenis panganan manis yang terbuat dari bahan-bahan yang sama (beras ketan, gula dan kelapa) seperti misalnya wajit, angleng, lamaya, dodol dan ladu. Biasanya kue semi basah dibuat oleh wanita pedesaan untuk menyongsong peristiwa-peristiwa khusus: perkawinan, khitanan. Kebiasaan tersebut sekarangpun masih tampak jelas. Di samping untuk peristiwa khusus seperti itu kini berbagai panganan manis diproduksi secara komersial di banyak desa di daerah pegunungan Jawa Barat: Garut, Bandung, Tasikmalaya dan Ciamis.

Hingga tahun 1960 pemasaran wajit di Cililin masih bersifat lokal dan di sana hanya terdapat beberapa produsen. Sejak tahun enampuluan terbuka kesempatan untuk memperdagangkannya di Bandung, permintaan pun meningkat. Banyak suami dan anak pria mulai membantu wanita dalam produksi. Berbagai perusahaan baru dibuka baik oleh wanita maupun oleh pria. Sementara para produsen lama membuat wajit bermutu tinggi, para produsen baru memperkenalkan jenis yang lebih murah, yang disebut wajit pasar.

Perusahaan-perusahaan di Cikoneng mulai berkembang pada tahun 1979. Pasaran lokal di kota Ciamis dan Tasikmalaya menjadi terlalu kecil bagi produksi berskala besar. Ketika beberapa pedagang besar pada awal tahun delapanpuluhan berhasil memasuki pasar-pasar di Bandung dan Jakarta, terjadi proses 'lepas landas'. Kini, situasi ekonomi di Cikoneng jauh lebih baik dari pada di Cililin. Beberapa perusahaan memproduksi secara besar-besaran dengan mepekerjakan banyak buruh. Perbandingan antara kedua dewsa menunjukkan bahwa factor-faktor seperti akses terhadap kredit dan pasar, persediaan bahan baku local, hubungan keluarga, persaingan, mutu dan keterampilan dalam mengelola perusahaan memainkan peranan sangat penting bagi

keberhasilan dalam sector pengolahan makanan tradisional ini.

Kerupuk adalah produk makanan khas Indonesia. Jenis penganan ini banyak tersedia dalam berbagai ukuran, warna dan rasa. Di Cikoneng sebagian besar produsen membuat kerupuk goring: kerupuk yang digoreng di dalam minyak goreng dan biasanya dimakan bersama nasi. Di Cililin kebanyakan perusahaan menhususkan diri dalam kerupuk sangria, yang juga terbuat dari tepung tapioka tetapi tidak digoreng di dalam minyak panas melainkan dipanggang dalam pasir panas.

Bagi kerupuk, perdagangan jarak jauh sulit: kerupuk sangat memakan tempat, hanya bias disimpan selama dua atau tiga hari, sedangkan transportasi mahal. Akibatnya, banyak anak pria dari para produsen kerupuk pindah ke daerah-daerah lain untuk membuka usaha baru. Produsen kerupuk dari daerah Ciamis bias dijumpai di seluruh Jawa. Mereka bias membawa serta beberapa orang buruh dan penjaja keliling. Produsen pertama kerupuk goring di Cililin juga berasal dari Ciamis. Sementara kerupuk goreng dibuat oleh perusahaan-perusahaan relative besar yang terutama mempekerjakan buruh pria serta menggunakan mesin pembuat adonan, sedangkan kerupuk sangria lebih merupakan produk tradisional yang dibuat oleh usaha keluarga. Setelah keeping-keeping kerupuk kecil dikeringkan dan dipanggang, lalu dilumuri sambal dan dikemas dalam kantong-kantong plastic kecil, yang akan dijual di warung-warung setempat dan di kota-kota.

Bila kue semi asah secara tradisional merupakan produk kaum wanita, kerupuk sebaliknya dibuat oleh kaum pria; manajer, buruh dan penjaja. Kehidupan ekonomi perusahaan-perusahaan kerupuk goring pada umumnya bias diandalkan: produk mereka menjadi bagian menu sehari-hari dan dikonsumsi di setiap tempat. Batasannya hanya jarak fisik perdagangan. Perusahaan-perusahaan ini telah memanfaatkan secara tepat teknologi, kredit dan berbagai sumber energi. Penyerapan tenaga kerja cukup tinggi, karena sebagian besar proses produksi dikerjakan dengan tangan. Perusahaan-perusahaan ini relative padat modal bila dibandingkan dengan perusahaan-perusahaan yang memproduksi kerupuk sangria.

Agih para produsen kerupuk sangria perkembangan usahanya tidak begitu cerah: harga bahan baku dalam tahun-tahun

terakhir ini melonjak pesat dan arena terlampau banyak persaingan permintaan merosot. Juga para produsen sangat tergantung kepada para penjaja. Makin sedikit orangmuda yang mau menjadi penjaja kerupuk karena imbalan uyang mereka terima rendah.

Anita van Velzen: *Women in foodprocessing industries in West Java: Production and labour relations in enterprises producing emping melinjo in Tuk, Cirebon* (pp. ix + 64, Maret 1990)

Harga Rp 7,000,- (Indonesia); US\$ 16,- (abroad)

Nalaupun letak Tuk hanya berjarak beberapa kilometer dari kota Cirebon, desa ini kelihatannya lebih menyerupai desa terpencil, dan hal tersebut sama sekali bukan karena budaya *santri*-nya. Para *kiayi* setempat merupakan pemimpin desa di mana banyak keluarga terlibat dalam produksi *emping*, sejenis kerupuk yang dibuat dari biji buah *melinjo*. Beberapa *kiayi* juga merangkap sebagai pedagang besar *melinjo*.

Pada tahun tujuh puluhan Tuk yang pada mulanya suatu desa pertanian miskin telah berubah menjadi pusat produksi *emping*. Banyak lahan persawahan desa ini dijual kepada kota Cirebon atau kepada spekulan tanah, bagi perluasan areal kota. Di samping itu produksi dan perdagangan *emping* suatu hasil kerajinan tradisional wanita pedesaan- mulai menjadi menguntungkan karena permintaan untuk kebutuhan nasional dan ekspor meningkat. Kini sekitar 300 dari 868 keluarga di Tuk langsung terlibat dalam produksi *emping*, baik sebagai buruh (600 wanita dan anak gadis) atau sebagai pemilik perusahaan (80 Keluarga).

Pada masa lalu *emping* diproduksi musiman oleh para wanita dengan bantuan para anak gadis mereka. Kini semua kegiatan usaha di Tuk bisa disebut sebagai usaha keluarga: biasanya berupa kegiatan usaha rumah-tangga yang dikelola oleh pasangan suami-isteri. Para wanita masih memainkan peran yang menentukan dalam produksi *emping*: mereka mengelola produksi dan juga bertanggung-jawab untuk pemasarannya. *Emping* yang mereka hasilkan dijual kepada para pedagang (besar) dan pasar-pasar di Cirebon, yang kemudian mereka jual kembali ke berbagai daerah lain di Jawa. Di Tuk hanya ada satu perusahaan yang mempunyai hubungan ekspor. Lima perusahaan terbesar di Tuk menjual langsung *emping* yang mereka hasilkan kepada para pedagang besar di Jakarta dan Bandung. Modal mereka cukup banyak sehingga mampu menimbun persediaan bahan baku. Semua perusahaan tersebut dikelola oleh pria!

Perusahaan-perusahaan di Tuk rata-rata mempekerjakan 6-8 buruh: semua wanita. Banyak gadis sudah mulai bekerja sejak umur 13 tahun. Mayoritas buruh adalah wanita muda

yang sudah menikah dan mempunyai anak-anak kecil. Bila dibandingkan dengan upah pada berbagai usaha industri pengolahan makanan lainnya, tingkat upah dalam industri *emping* cukup tinggi. Jam kerja mereka mulai pukul 07.00 hingga pukul 13.00.

Kendala utama bagi para produsen *emping* adalah kurangnya modal, dan tingginya fluktuasi harga *melinjo* yang diakibatkan oleh musim buah tersebut, tetapi juga oleh spekulasi para pedagang besar. Karena *melinjo* bisa disimpan berbulan-bulan, para pedagang besar mempunyai kecenderungan untuk menimbunnya agar bisa mempengaruhi pedagang *melinjo*. Berbagai bentuk sub-kontrak bisa ditemukan di Tuk.

Potensi produk *emping melinjo* cukup tinggi: permintaan stabil, harga eceran tinggi, sejauh mutu bisa tetap terjamin. Sebagai kegiatan ekonomi produksi *emping* juga berpotensi: tingkat penyerapan tenaga-kerjanya tinggi, modal awal yang dibutuhkan tidak banyak, keuntungan yang diperoleh berkisar dari cukup hingga tinggi, hampir tidak ada barang yang terbuang sebagaimana yang tampak dalam berbagai industri pengolahan makanan lainnya. Masalah utama adalah organisasi dalam produksi di mana para *bandar* mendominasi unit-unit kecil yang tidak terorganisasi. Peran distributif dari industri *emping* juga lebih kompleks. Dari satu sisi perkembangan industri ini secara umum telah meningkatkan kemakmuran desa dan memperluas kesempatan kerja bagi para wanita. Dari sisi lain, 'kemungkinan' baru ini telah mengalihkan tugas dan tanggung-jawab pria kepada wanita. Banyak pria telah beralih dari kegiatan sebagai buruh upahan (pertanian, konstruksi) menjadi semacam pengangguran sebagai pasangan pemilik resmi dari suatu usaha keluarga.

Joan Hardjono and Maspiyati: *Production organisation and employment in the West Java poultry Industry* (pp. xvi + 71, September 1990)

Harga Rp 5,200,- (Indonesia); US\$ 14,- (abroad)

Penelitian ini, yang dilaksanakan selama bulan Januari sampai dengan April 1989 di sembilan kabupaten di Jawa Barat, mengamati organisasi produksi, peluang tingkat penyerapan tenaga-kerja dan penciptaan sumber pendapatan bagi produsen telur ayam dan ayam potong berskala kecil dalam industri peternakan unggas di Jawa Barat.

Sejak akhir tahun 1960-an pemerintah Indonesia telah mendorong pemeliharaan ternak unggas sebagai suatu sumber pendapatan bagi para produsen kecil dan juga sebagai suatu usaha dengan mana konsumsi gizi masyarakat bisa ditingkatkan. Kampanye untuk mempromosikan pemeliharaan ternak unggas ketika itu dipusatkan pada usaha lebih memperkenalkan pemeliharaan ayam rasa, yaitu bibit unggul ayam betina yang diimpor untuk pertama kalinya ke negeri ini pada awal tahun 1960-an. Sebelumnya, produksi ternak unggas sepenuhnya berasal dari ternak unggas pribumi, yaitu *ayam kampung* atau ayam buras (bukan ras). Selama tahun 1970-an, Program Intensifikasi Ternak yang menyediakan kredit dan bimbingan teknis bagi para produsen kecil telah terbukti efektif dalam menunjukkan bahwa pemeliharaan ternak unggas pada tingkat rumahtangga secara ekonomis merupakan kegiatan usaha yang cukup menguntungkan.

Walaupun pada mulanya pemeliharaan ayam ras merupakan kegiatan produsen kecil, usaha peternakan unggas tumbuh membesar ketika perkembangan teknologi dan pertimbangan ekonomi memungkinkannya. Pada awal tahun 1980-an para produsen kecil mulai merasakan bahwa mereka semakin tidak dapat bersaing dengan para produsen besar, yang banyak diantaranya telah membangun sistem produksi terintegrasi sehingga mampu menangani sendiri semua tahapan produksi sejak pembiakan DOC (*day-old-chicks*), pembuatan pakan hingga pemasaran produknya. Produksi ayam potong dan telur ayam meningkat pesat selama periode ini. Bila pada tahun 1978 di Jawa Barat terdapat 4,5 juta ekor ayam ras, pada tahun 1986 angkanya sudah mencapai 16,8 juta. Demikianlah jumlah produksi segera melampaui kapasitas pasar, dengan akibat kemerosotan harga dan disusul oleh kebangkrutan banyak produsen, baik kecil maupun besar.

Dari sejumlah produsen kecil yang masih dapat bertahan, sangat sedikit yang bisa disebut mandiri. Kesulitan pokok mereka terletak di bidang pemasaran dan dalam menghadapi resiko yang tak bisa diperkirakan untuk menghadapi fluktuasi biaya produksi dan harga jual produk. Karena itu banyak di antaranya, terutama mereka yang memelihara ayam potong, mengusahakan peternakan unggas atas dasar suatu ikatan sistem kontrak informal dengan seorang "pengusaha" yang menyediakan segala bahan yang diperlukan dan kemudian menangani pemasaran. Di Kabupaten Bandung dan Tasikmalaya, dalam skala lebih rendah juga di Bogor dan Sukabumi, para "pengusaha" tersebut adalah para pemilik Poultry Shop yang menjual berbagai bahan kebutuhan peternak. Lebih dekat lagi ke Jakarta, terutama di Tangerang, sistem kontrak seperti ini tidak begitu lazim karena banyaknya perusahaan peternakan unggas besar.

Pada umumnya seorang pengusaha toko memasok kebutuhan para pemilik kandang yang mampu memelihara kira-kira 3.000 DOC; pengusaha toko juga memasok pakan dan obat-obatan selama 42 hari yang dibutuhkan untuk membesarkan ayam potong hingga mencapai ukuran cukup besar untuk dipasarkan. Para produsen kecil menyediakan semua tenaga yang dibutuhkan untuk membuat kandang dan memelihara ayam, juga minyak tanah atau tenaga listrik untuk pemanasan. Para produsen ini tidak perlu membuat suatu keputusan apapun dan dengan demikian mereka memikul resiko yang sangat kecil. Bentuk kontrak yang ditawarkan oleh pengusaha toko tergantung pada kemungkinan pemasaran yang dimilikinya, lokasi kandang terhadap konsumen kota, tingkat persaingan setempat dan lamanya hubungan usaha dengan produsen. Pada umumnya terdapat dua jenis kontrak, yaitu, pertama berupa imbalan gaji tetap dan kedua pembagian keuntungan. Bila dipilih kontrak dengan imbalan gaji tetap, pengusaha membayar sejumlah uang pada produsen, yang tak dikaitkan dengan biaya berbagai masukan atau harga jual produk, tapi menyangkut biaya sewa kandang dan upah kerja produsen. Pengusaha memasok semua kebutuhan pakan dan obat-obatan. Beberapa pengusaha menyediakan bonus sebagai perangsang agar produsen bekerja berhati-hati. Kadang-kadang pengusaha tidak membayarkan besar upah yang pasti, tetapi berdasarkan upah per ayam. Hal ini akan mendorong produsen untuk menekan angka kematian serendah mungkin.

Pada kontrak jenis kedua, yang juga dikenal sebagai persetujuan bagi hasil, keuntungan dibagi antara pengusaha dan produsen. Di sini, produsen juga menyediakan kandang

dan tenaga-kerja sementara pengusaha memasok semua masukan, tapi atas dasar kredit. Bila ayam potong sudah terjual, pengusaha akan memotong segala biaya masukan dan membagi-rata laba yang diperoleh dengan produsen. Para produsen akan beruntung jika harga jual meningkat, tetapi jika harga tiba-tiba merosot, keuntungan mereka akan lebih kecil dari yang diperkirakan semula. Karena banyak produsen tidak bersedia mengambil resiko kemungkinan jatuhnya harga, kadang-kadang para pengusaha menawarkan garansi tingkat harga jual minimal dan maksimal, pada saat mereka membuat suatu persetujuan. Sejalan dengan ini juga terdapat kasus-kasus di mana kandang-kandang oleh pemiliknya disewakan kepada seorang pengusaha yang kemudian mempekerjakan seorang buruh untuk mengurus ternak ayam yang mereka tempatkan di sana. Buat pengusaha, biaya pengaturan semacam ini, yang tidak bisa disebut kontrak pemeliharaan, lebih murah tetapi mengandung resiko lebih besar dari persetujuan kontrak karena di sini tidak ada pengawasan terhadap pekerja.

Pemerintah, menyadari kesulitan yang dihadapi oleh para produsen kecil, telah dua kali berusaha mencoba melindungi kepentingan mereka. Pada bulan November 1981, ketika menjadi jelas bahwa beberapa perusahaan poultry besar dengan cepat telah mendominasi sektor industri ini sementara para produsen kecil menderita rugi, diterbitkan Keppres 50/81. Pendekatan yang diambil antara lain penetapan batas besar maksimal suatu perusahaan peternakan; untuk produsen ayam potong jumlah penjualan tidak boleh lebih dari 750 ekor per minggu sedang untuk pemelihara ayam penelur tidak boleh dari 5.000 ekor. Seharusnya ini berarti bahwa perusahaan perusahaan besar tersebut akan harus ditutup. Dan pada waktu yang sama akan banyak produsen kecil terdorong untuk mendirikan perusahaan peternakan.

Pelaksanaan berbagai peraturan yang terkandung dalam Keppres 50/81 terbukti mustahil, karena sangat dapat dimengerti bila para pengusaha besar tidak bersedia untuk disingkirkan secara bertahap dari bisnis yang menguntungkan ini. Sementara itu banyak produsen kecil berhasrat untuk membangun usaha peternakan, terutama karena pemerintah menyediakan fasilitas kredit bagi mereka untuk terjun ke dalam jenis usaha ini. Namun hambatan pokok sesungguhnya terletak pada instansi pemerintah yang bertanggung-jawab untuk melaksanakan peraturan ini, yaitu Direktorat Jenderal Peternakan, yang memperlihatkan sikap

mendua dalam proses penyingkiran perusahaan perusahaan besar termaksud. Dalam suatu usaha yang tampaknya tetap berusaha mengikuti bunyi, tetapi jelas mengingkari jiwa Keputusan Presiden di atas, Direktorat Jenderal tersebut melaksanakan kebijaksanaan yang dikenal sebagai pengaplingan, dengan antara lain mengizinkan perusahaan-perusahaan peternakan besar yang ada untuk dibagi-bagi menjadi unit-unit kecil dengan jumlah maksimal 5.000 ekor ayam penelur atau 4.500 ekor ayam potong per unit. Dalam teori, setiap kapling atau unit akan dimiliki oleh orang yang berbeda, akan menjadi sumber penghasilan pokok bagi pemiliknya serta dikelola secara pribadi pula olehnya. Para pengusaha besar tidak sukar untuk mengelakkan berbagai pembatasan jumlah sebagaimana ditetapkan oleh Keppres 50/81, karena mereka hanya tinggal mendaftarkan nama-nama para anggota keluarga mereka sebagai pemilik baru dari unit-unit yang lebih kecil tersebut, kepada siapa mereka di atas kertas membagikan perusahaan mereka.

Pada waktu yang sama, Direktorat Jenderal Peternakan juga terus melaksanakan bagian kedua dari peraturan tersebut, yaitu merangsang pendirian berbagai usaha peternakan kecil, dalam bentuk pemberian kredit pemerintah. Pada bulan Maret 1982 Bank Rakyat Indonesia (BRI) mengumumkan bahwa BRI akan menyediakan kredit sebesar Rp. 2,4 juta bagi setiap unit usaha dengan jumlah ayam penelur sebanyak 500 ekor, sedang untuk setiap usaha dengan jumlah ayam potong sebanyak 500 ekor tersedia kredit sebesar Rp. 1,145 juta. Para penerima kredit harus merupakan anggota KUD, harus mempunyai lahan dan harus membuat persetujuan bersedia menjual semua produk mereka kepada KUD.

Program tersebut pada umumnya diakui telah gagal. Usaha peternakan tidak pernah benar-benar menjadi suatu kegiatan usaha berskala kecil dan kredit yang dikeluarkan pemerintah tidak dibayar kembali. Karena di negeri ini pasar telur ayam dan ayam potong relatif terbatas dan adanya keengganan pada para pejabat pemerintah untuk menerapkan peraturan pembatasan jumlah ternak, bagi para produsen kecil telah terbukti mustahil untuk memasarkan produk mereka. Dalam keadaan seperti itu mereka tidak mempunyai harapan akan bisa membayar balik kredit yang pernah mereka ambil, karena kebanyakan dari mereka dalam tempo satu tahun harus menerima kebangkrutan total. Sejak bulan Maret 1983 tingkat harga telur ayam dan ayam potong sangat berfluktuasi dari minggu ke minggu. Ini sebagian besar karena ulah para pengusaha besar yang kelanjutan

eksistensinya dan bahkan ekspansinya antara lain dimungkinkan oleh kebijaksanaan pengaplingan. KUD-KUD ternyata sangat tidak mampu mengelola pemasaran produk para anggotanya, sementara BULOG tampaknya tidak ingin melibatkan diri, walaupun sebenarnya dalam Keppres 50/81 peranserta badan milik pemerintah ini diharapkan akan menjadi unsur pemelihara stabilitas bagi keseluruhan program tersebut.

Sebagai suatu program kredit, usaha untuk mendorong pendirian berbagai usaha peternakan kecil di atas mau tidak mau akan berakhir dengan kegagalan, karena pada hakekatnya tidak ada kontrol atas kredit yang diberikan. Untuk pinjaman tersebut tidak diperlukan suatu agunan apapun, pinjaman tidak hanya terbatas bagi golongan ekonomi lemah, banyak pejabat menerima komisi dari setiap pinjaman, banyak penerima kredit sebelumnya sama sekali tidak mempunyai pengalaman di bidang usaha peternakan, sementara banyak lagi penerima lainnya yang sama sekali tidak mempunyai maksud untuk menggunakan uang pinjaman yang mereka terima di bidang usaha peternakan. Dan akhirnya, bimbingan dan bantuan teknis yang di-sediakan bagi para penerima kredit sangat tidak memadai.

Pada tahun 1984 pemerintah melancarkan suatu pendekatan baru dalam usaha mencoba mendorong peranserta para produsen kecil di bidang industri peternakan. Juga pendekatan ini sebagian dimaksudkan untuk menciptakan suatu penyelesaian kelembagaan yang akan memungkinkan para produsen kecil tersebut bisa melunasi hutang mereka. Dalam penerapannya pendekatan baru ini merupakan bentuk pelaksanaan konsep Perusahaan Inti Rakyat (PIR), yang berdasarkan atas prinsip integrasi vertikal. Secara singkat dengan cara kerja sebagai berikut, suatu _inti_ (dalam hal ini poultry shop) akan memasok para produsen kecil (_plasma_) dengan berbagai masukan produksi dan kemudian memasarkan produk mereka. Lagi-lagi, juga usaha untuk melakukan restrukturisasi ini terbukti gagal. Penyebabnya adalah, karena walaupun beberapa perusahaan peternakan besar tidak bisa terus bertahan hidup ketika harus menghadapi persaingan ketat, beberapa perusahaan yang termasuk paling besar justru berhasil mempertahankan dominasi mereka di sektor industri ini. Ironisnya, mereka mampu melakukan ini semua karena mereka cukup cerdas untuk bisa melihat bahwa integrasi vertikal adalah salahsatu cara untuk memperkuat posisi mereka. Mereka tidak hanya

membangun jaringan pemasaran keluaran mereka sendiri, tetapi juga usaha penetasan dan pakan ternak.

Implikasi bagi setiap program pemerintah yang dimaksudkan untuk membantu golongan ekonomi lemah sangat gamblang, sebagaimana juga halnya implikasi bagi berbagai program kredit pemerintah. Bila terjadi kegagalan, maka tak terhindarkan lagi akan timbul konsekwensi sosialnya, dalam hal ini tampak jelas dari perasaan benci yang kuat terhadap pemerintah, karena dianggap pada awalnya telah merangsang pendirian berbagai usaha peternakan kecil, tetapi kemudian menelantarkannya pada saat mereka menghadapi berbagai kekuatan dalam suatu persaingan yang tidak sehat. Rasa benci di atas berkembang makin jauh karena adanya tekanan kepada para penerima kredit untuk selain harus melunasi pokok pinjaman mereka juga harus melunasi bunga pinjaman yang berlaku. Ini semua telah mengakibatkan hilangnya kepercayaan secara umum kepada berbagai program pemerintah, justru pada orang-orang yang merupakan kelompok sasaran.

Pembenaran yang biasa dikemukakan bagi produksi peternakan besar-besaran adalah efisiensi, yang bisa diperoleh melalui usaha ekonomi berskala besar dan integrasi vertikal berbagai kegiatan. Ternyata, walaupun perusahaan-perusahaan besar tersebut didengung-dengungkan bekerja efisien, mereka tidak mampu menurunkan biaya produksi mereka sampai ke suatu tingkat harga jual di mana produk mereka bisa bersaing dengan produk asing yang bisa diperoleh di sini. Dalam kenyataannya pada tahun 1970-an industri peternakan kecil bisa bekerja sangat efisien, pada waktu mana produk mereka bisa mencapai konsumen pada tingkat harga yang wajar dan stabil. Masalah sebenarnya pada dasarnya bukan efisiensi tetapi distribusi pendapatan yang bisa diperoleh dari produksi ternak, yaitu, apakah keuntungan akan dibagikan kepada sejumlah kecil pengusaha besar ataukah kepada sejumlah besar pengusaha kecil. Jika sasaran pembangunan agro-industri, seperti misalnya usaha peternakan, adalah untuk menyediakan lapangan kerja dan menciptakan sumber pendapatan bagi golongan ekonomi lemah, berbagai kebijaksanaan yang dijalankan sekarang jelas belum memadai.

Walaupun usaha peternakan tidak terlalu bersifat padat karya dibandingkan dengan berbagai jenis usaha lainnya, seperti misalnya usaha penanaman padi, bidang ini merupakan kegiatan yang mampu menyediakan lapangan kerja

bagi banyak orang. Seorang pekerja penuh waktu, dalam keadaan rata-rata bisa mengurus 1.000 ekor ayam penelur atau 3.000 ekor ayam potong. Dewasa ini, ikatan kontrak adalah satu-satunya jalan usaha yang relatif cukup aman yang masih tersedia bagi para produsen kecil yang mempunyai kandang, karena sektor industri ini sepenuhnya telah dikuasai oleh segelintir pengusaha besar. Beberapa diantaranya memelihara lebih dari 100.000 ekor ayam. Para produsen kecil sebenarnya tidak membutuhkan kredit; yang mereka butuhkan adalah kepastian akan bisa menjual produk yang mereka hasilkan pada tingkat harga yang memberikan imbalan cukup layak bagi tenaga yang mereka curahkan.

Joan Hardjono and Maspiyati: The Processing of cassava starch in West Java: Production and employment relationship (pp.xvii + 109, November 1990)
Harga Rp. 7,200,- (Indonesia); US\$ 16,- (abroad)

Jawa Barat telah lama merupakan produsen utama tapioka di Indonesia. Produk ini dihasilkan melalui dua tahap pengolahan. Pada tahap pertama, aci kasar disarikan dari umbi ketela pohon segar, sedang pada tahap kedua aci kasar tersebut diperhalus menjadi tepung yang dikenal sebagai tapioka atau aci halus. Kajian berikut, yang didasarkan pada penelitian yang dilakukan sejak Agustus hingga November 1989 di delapan kabupaten penghasil aci terbesar di Jawa Barat, mengamati bentuk hubungan produksi dan ketenaga-kerjaan pada proses pengolahan aci di propinsi ini, berbagai permasalahan yang dihadapi para produsen aci dan berbagai kemungkinan kecenderungan arah dari industri ini pada tahun-tahun mendatang.

Proses pembuatan aci dimulai dengan memarut umbi ketela pohon yang sudah dikupas hingga menjadi bubur. Kemudian bubur ini diperas dan disaring untuk memperoleh sari aci. Cairan sari aci ini lalu diendapkan dalam bejana dangkal, kemudian airnya dibuang hingga tampak aci kasar yang masih basah menggumpal menjadi kepingan-kepingan kecil, untuk selanjutnya dijemur di bawah sinar matahari. Dalam keadaan normal, satu ton umbi ketela pohon yang sudah dikupas menghasilkan 250 kg aci kasar kering dan sekitar 80 kg ampas kering (onggok). Pengolahannya harus dilakukan segera setelah umbi dipanen, karena sesudah lewat 24 jam ketela pohon warnanya akan menghitam dan dengan demikian nilainya merosot bila diolah menjadi aci. Hal ini, ditambah dengan kenyataan bahwa sosok ketela pohon volumenya sangat besar sehingga bila diangkut memerlukan biaya tinggi, menjelaskan mengapa pabrik-pabrik aci memusat di daerah-daerah penghasil ketela pohon, yang biasanya bisa ditemukan di daerah-daerah dengan kesuburan tanah yang relatif rendah, yaitu di daerah pedalaman pebukitan bagian selatan Jawa Barat. Kebutuhan air yang berlimpah dalam tahap proses pengambilan sari dan penyaringan menjelaskan mengapa tanpa kecuali semua lokasi pabrik-pabrik aci terletak di tepi sungai atau paling tidak dekat sumber air.

Beberapa dasawarsa yang lalu pembuatan aci sepenuhnya dikerjakan secara manual. Pada tahun 1940-an mesin parut yang digerakkan oleh kaki dan tenaga air mulai

menggantikan cara pamarutan memakai tangan. Hal ini terus berlangsung hingga tahun 1970-an, pada masa mana mulai diperkenalkan mesin parut bertenaga disel, yang membawa suatu perubahan besar dalam industri ini, karena pada masa-masa sebelumnya pamarutan umbi ketela pohon merupakan bagian dari proses pengolahan aci yang paling menyita waktu dan paling banyak menyerap tenaga-kerja. Pembaruan besar lain yang kemudian segera menyusul adalah diperkenalkannya piranta mekanis untuk memisahkan aci dari bubur parutan. Sekarang ini masih banyak pabrik aci kecil yang tidak mempunyai piranti mekanis apapun kecuali mesin parut; mereka menyarikan aci dari larutan bubur dengan pemerasan secara manual. Beberapa pabrik lain mempunyai piranti mekanis untuk menyarikan dan menyaring aci, dan mungkin juga mempunyai mesin untuk mencuci dan mengupas umbi ketela pohon sebelum diparut, dengan menggunakan tenaga disel yang sama yang menggerakkan mesin parut. Pabrik-pabrik besar menggunakan piranti mekanis untuk seluruh tahapan produksi kecuali yang terakhir, yaitu pengangkutan dan pengeringan gumpalan aci setelah proses pengendapan. Sejauh ini, seluruh produsen di Jawa Barat, tak peduli perusahaan besar atau kecil, untuk tahapan ini, tergantung pada cara kerja manual, yang saat ini merupakan bagian dari proses pengolahan yang paling banyak menyerap tenaga-kerja. Pada tahap ini gumpalan-gumpalan aci harus dihancurkan dan didadarkan hingga halus dan rata pada nampan pengering, yang ditempatkan pada deretan rak di bawah sinar matahari. Pengeringan biasanya membutuhkan waktu satu Setengah hingga dua hari.

Walaupun dalam industri aci-tapioka terdapat hubungan vertikal yang sangat kuat, di Jawa Barat tidak terjadi suatu integrasi vertikal. Tampaknya juga tidak ada hubungan berdasarkan kontrak kerja antara petani dan pabrik aci atau antara pabrik aci dan pabrik tapioka, paling tidak sekarang pada saat pasar sedang lesu. Semua pihak yang terlibat dalam industri ini membutuhkan pasar bagi produk mereka; ketergantungan yang tak terelakkan pada kegiatan di tahap berikutnya mempengaruhi harga jual yang mereka terima. Para petani biasanya menjual ketela pohon mereka kepada pedagang perantara atau bandar, yang kemudian akan menjualnya lagi kepada pabrik aci. Pabrik-pabrik aci besar sering menggaji tenaga bandar tersendiri, atau paling tidak menyediakan modal dan kadang-kadang truk pengangkut bagi bandar setempat untuk membeli ketela pohon yang mereka butuhkan. Karena bandar sudah berfungsi sebagai pemborong dan karena biaya angkutan selalu tinggi

bagi komoditi yang pada hakekatnya harga jualnya rendah, sulit bagi para petani untuk menjual produk mereka dengan cara lain. Demikian pula pabrik-pabrik aci menghadapi keterbatasan dalam memasarkan produk mereka, karena permintaan akan aci selain dari pabrik tapioka, sangat kecil. Pada gilirannya pabrik-pabrik tapioka ini tergantung pada permintaan pasar untuk bisa melemparkan produk mereka. Bahkan bila harga merosot tajam, peningkatan permintaan akan tapioka yang terjadi, yang terutama dikonsumsi oleh para produsen kerupuk, roti atau produsen makanan lainnya, sangat kecil.

Sensus Perekonomian Jawa Barat 1986 mencatat adanya 236 pabrik aci kecil (lima hingga sembilanbelas pekerja), 52 persen diantaranya berlokasi di kabupaten Bogor. Dari 91 perusahaan sedang dan besar (pekerjanya lebih dari 20 orang), 44 persen diantaranya berada di kabupaten Ciamis dan 27 persen di kabupaten Tasikmalaya. Rincian mengenai usaha rumahtangga (jumlah pekerja kurang dari lima orang) dalam sensus 1986 ini tidak tersedia, walaupun sebenarnya pengolahan aci pada tingkat skala usaha seperti ini masih banyak dijumpai di beberapa daerah.

Pengolahan aci pada tingkat skala usaha rumahtangga merupakan kegiatan yang selama limabelas tahun terakhir ini telah semakin berkurang, dan tampaknya memang sudah akan menghilang. Perusahaan-perusahaan dari jenis ini yang masih bisa bertahan hidup terutama berlokasi di daerah-daerah yang lebih terpencil lagi, di mana tidak terdapat pabrik aci besar dan di mana harga ketela pohon yang dibutuhkan rendah. Di sebagian besar lokasi di mana banyak produsen pada tingkat usaha rumahtangga dijumpai, mereka ternyata hanya bisa bertahan hidup karena mempunyai pasar yang bisa diandalkan untuk menjual produk mereka. Kebanyakan menjual produk mereka pada pengusaha kecil setempat yang membuat kerupuk, mie dan bahan makanan sejenis berkualitas rendah bagi konsumen di daerah sekitar. Perusahaan-perusahaan ini mampu menekan biaya produksi mereka serendah mungkin, karena produk mereka tidak menggunakan tapioka tetapi aci kasar.

Dalam industri aci Jawa Barat, produksi aci di desa-desa yang dekat ke kotamadya Bogor merupakan suatu kasus khusus. Sebabnya adalah karena pembuat aci pada tingkat usaha berskala kecil di daerah ini dengan menggunakan metode penggunaan tenaga-kerja intensif dalam hampir seluruh proses produksi mereka, mampu meng-hasilkan aci

berkualitas sangat tinggi sekali. Sebagian besar dari mereka mengolah tak lebih dari dua ton ketela pohon per hari, dengan jumlah pekerja rata-rata enam sampai sembilan orang. Penggunaan teknologi moderen dibatasi pada mesin parut bertenaga disel; pengambilan sari aci dilakukan dengan tangan. Para produsen aci di Bogor hanya bersedia membeli umbi ketela pohon yang telah bersih dikuliti; kemudian mereka mengambil sari dan menyaring aci dengan sangat hati-hati dan lalu menebarkan gumpalan aci basah setipis mungkin pada nampan pengering. Selanjutnya, sebagian besar dari mereka tidak menggunakan air sungai tetapi mata air, yang di daerah Bogor sangat jernih sekali. Sebenarnya metode seperti ini bisa ditiru di daerah lain, tetapi kesulitan terletak dalam masalah menjual produk. Para produsen di daerah lain akan menghadapi kesulitan untuk mendapatkan pembeli yang bersedia membayar harga lebih mahal dari harga yang diminta oleh para produsen aci dengan proses pengolahan yang lebih intensif. Karena permintaan akan aci berkualitas sangat tinggi terutama hanya terbatas dari industri kerupuk berorientasi ekspor di Sidoarjo (Jawa Timur) dan para produsen biskuit serta makanan sejenis berkualitas tinggi lainnya dari Jakarta.

Di daerah-daerah lain, mekanisasi metode pengolahan usaha berskala kecil yang mempekerjakan antara lima sampai sembilanbelas orang telah berkembang lebih jauh ketimbang di daerah Bogor. Mereka berbeda dalam dua hal pokok, yaitu, mereka mengolah umbi ketela pohon yang baru dikuliti sekedarnya dan mereka menggunakan lebih banyak mesin ketimbang tenaga manusia untuk memisahkan aci dari serat-seratnya. Dari mereka ini, mereka yang berada pada aras paling bawah, bisa tetap bertahan hidup, seperti halnya produsen pada aras skala usaha rumahtangga, dengan menjual aci mereka pada industri kerupuk dan pengolahan makanan sejenis lainnya di daerah sekitar, sementara mereka yang berada pada aras paling atas mengikuti metode pengolahan dan pemasaran umum dari perusahaan-perusahaan berskala sedang.

Mereka yang termasuk kelompok usaha berskala sedang, yang mempunyai pekerja lebih dari duapuluh orang, berbeda dengan kelompok usaha berskala kecil dalam beberapa hal. Mereka pada umumnya bekerja sepanjang tahun, atau paling tidak sepuluh bulan, berbeda dengan pabrik-pabrik kecil yang hanya beroperasi selama bulan-bulan puncak panen ketela pohon mulai Juli hingga November, dan mereka

biasanya mempekerjakan sejumlah kecil penduduk setempat sebagai tenaga-kerja tetap, yang menangani berbagai kegiatan pemeliharaan selama bulan-bulan lesu dan merupakan tenaga-kerja inti berpengalaman yang selalu siap untuk bekerja setiap waktu. Beberapa perusahaan besar telah melakukan investasi dalam berbagai perbaikan teknis seperti misalnya pemasangan lantai gelas dalam bak pengendapan, yang memungkinkan mereka untuk mengurangi tingkat kekotoran aci. Beberapa perusahaan lain juga mempekerjakan beberapa tenaga-kerja harian lepas untuk mengupas ulang umbi ketela pohon yang telah dikuliti yang mereka beli dari petani, untuk memperoleh kualitas aci yang lebih baik.

Menurut Sensus Perekonomian 1986, sekitar 5.000 orang bekerja dalam industri aci Jawa barat (usaha berskala rumahtangga tidak termasuk), jumlah rata-rata pekerja pada setiap perusahaan adalah 15,2 orang. Tampaknya sangat bisa jadi bahwa jumlah pekerja sebenarnya jauh lebih banyak, jika jumlah tenaga-kerja yang terserap selama musim sibuk dan penyerapan tenaga-kerja dalam pengolahan residu turut dihitung. Pada umumnya dibutuhkan seorang pekerja untuk mengolah satu ton umbi ketela pohon, sedangkan metode manual intensif yang diterapkan di Bogor untuk mengolah satu ton umbi ketela pohon yang telah dikupas bersih membutuhkan empat tenaga kerja. Produksi hampir sepenuhnya tergantung pada buruh upahan, walaupun semua pemilik perusahaan dari seluruh skala usaha mengelola pabrik mereka sendiri. Dari 2.115 orang yang bekerja di pabrik berskala kecil pada 1986, 25 persen diantaranya perempuan; angka ini dalam pabrik berskala sedang makin berkurang, yaitu hanya 15,6 persen buruh perempuan dari 2.869 buruh yang tercatat dalam Sensus. Tenaga-kerja perempuan terutama dipekerjakan untuk mengeringkan aci, walaupun dalam aras berskala rumahtangga dan kecil tenaga-kerja perempuan juga melakukan peng-ambilan sari aci yang dilakukan secara manual. Karena anak-anak tidak memiliki kekuatan fisik yang dibutuhkan untuk melakukan berbagai pekerjaan berat, keterlibatan mereka dalam industri ini tidak dikenal tampaknya.

Dalam masalah imbalan, terdapat dua kategori besar tenaga-kerja, yaitu mereka yang bekerja atas dasar upah harian, dan mereka yang dibayar berdasarkan banyaknya pekerjaan yang berhasil mereka selesaikan, atau atas dasar upah borongan. Orang-orang yang mencuci dan memarut umbi ketela pohon pada pabrik-pabrik kecil biasanya dipekerjakan atas dasar upah harian, tapi para pemilik pabrik besar

berpendapat bahwa dalam hal ini sistem upah borongan lebih efisien. Mereka yang mem-bersihkan dan merawat peralatan selalu dibayar atas dasar upah harian. Sebaliknya, pekerjaan mengeringkan aci selalu dibayar atas dasar upah borongan. Untuk pekerjaan ini pola umum yang banyak dijumpai di Jawa Barat adalah sepasang suami isteri bekerja bersama, di mana sang isteri menghancurkan gumpalan aci serta menebarkannya pada nampan, sedang sang suami menempatkan nampan-nampan tersebut pada rak pengeringan. Di banyak daerah, dengan Bogor sebagai kekecualian, terdapat cukup banyak pekerja pendatang, pekerja musiman, khususnya untuk pekerjaan pengeringan aci.

Di antara berbagai kegiatan usaha yang timbul dari industri aci adalah usaha pengolahan ongkok. Ampas ini, yang sebagian besar terdiri dari serat, tetapi masih mengandung sejumlah aci, dikeringkan di bawah sinar matahari. Hal ini sering dilakukan bila musim pembuatan aci telah usai. Ampas kering ini kemudian dijual ke pabrik kecil, yang akan mengolahnya kembali untuk mendapatkan aci yang tersisa. Tepung kasar ini, yang disebut tepung asia, dijual ke pabrik-pabrik pembuat bahan makanan berkualitas rendah, kepada mereka yang membuat pakan ternak dan ke pabrik-pabrik yang mengolah dan mengekspor pellet singkong.

Industri aci-tapioka Jawa Barat sekarang ini sedang menghadapi sejumlah masalah. Pertama, rendahnya keuntungan yang diperoleh. Untuk sebagian hal ini bisa dijelaskan dari kenyataan bahwa produksi singkong di seluruh negeri, dan juga di Jawa Barat, telah meningkat pesat selama dua tahun belakangan ini. Fluktuasi secara periodik di daerah-daerah penanaman singkong selama ini merupakan ciri khusus dari budidaya singkong di Jawa Barat, dan hal ini berkaitan dengan tingkat sampai sejauh mana singkong tersebut dibutuhkan untuk produksi gaplek, perkembangan mana sangat langsung mempengaruhi industri aci. Ketidaktaatan-azasan kebijaksanaan pemerintah dalam masalah impor dan ekspor gaplek, yang bukan hanya sama sekali tidak membantu para produsen aci, tetapi malah sejak 1987 makin menambah ruwet saja.

Masalah kedua, yang dari segi potensinya merupakan masalah yang lebih serius, bagi aci-tapioka Jawa Barat adalah terus makin meningkatnya persaingan dengan pabrik-pabrik tapioka berskala besar dan padat modal yang mulai

didirikan di propinsi Lampung sejak tahun 1978. Dengan penggunaan peralatan serba otomatis untuk setiap tahapan produksi, termasuk oven untuk proses pengeringan aci, pabrik-pabrik ini mengolah umbi ketela pohon yang belum dikupas dalam satu proses produksi menjadi tapioka. Walaupun tapioka yang diolah melalui proses pengeringan di bawah sinar matahari sebagai bahan untuk membuat kerupuk berkualitas tinggi kualitasnya dianggap lebih baik dari yang dikeringkan dalam oven, suatu keadaan yang menguntungkan bagi para produsen tapioka Jawa Barat, tetapi pasar tapioka selebihnya di seluruh Indonesia berangsur-angsur diambil-alih oleh industri Lampung, yang ekspansinya lebih jauh secara aktif dirangsang oleh berbagai kebijaksanaan pemerintah. Celakanya, skala ekonomi besar-besaran yang dilakukan oleh pabrik-pabrik ini tidak cukup untuk memungkinkan tapioka produksi mereka mampu bersaing di pasar internasional, tetapi mereka cukup besar untuk memungkinkan Tapioka Lampung masuk ke dalam pasar domestik, suatu kecenderungan yang tampaknya pada akhirnya akan menyebabkan surutnya industri aci-tapioka Jawa Barat yang banyak menyerap tenaga-kerja.

Anita van Velzen: *The taste of Indonesia: case studies of kecap and tauco in Cirebon and Cianjur* (pp. viii + 37, Desember 1990)

Harga Rp 4,500,- (Indonesia); US\$ 10,- (abroad)

*K*ecap dan *tauco* merupakan produk yang berasal dari seni memasak Cina. Walaupun demikian, produksi *tauco* di Cianjur dan produksi *kecap* di daerah pedesaan secara berangsur-angsur telah diambil alih oleh perusahaan-perusahaan milik orang Indonesia. Hanya di kota Bandung masih terdapat banyak pabrik *kecap* yang diusahakan oleh orang Cina.

Bahan baku, teknologi, serta proses produksi *kecap* dan *tauco* sangat mirip satu sama lain. Cara produksi murni tradisional membatasi besarnya perusahaan. Piranti yang digunakan sangat sederhana. Produksi *kecap* dan *tauco* membutuhkan modal awal dan modal kerja cukup besar. Modal awal biasanya pinjam dari bank. Perputaran uang dan penghasilan cukup, malahan boleh dibilang bagus bila dibandingkan dengan jenis industri pengolahan makanan lain.

Tingkat penyerapan tenaga kerja (sekitar 10 buruh dalam satu perusahaan) ternyata lebih besar jika dibandingkan dengan keadaan pada industri pengolahan makanan berskala kecil lainnya. Tingkat penyerapan paling tinggi terdapat pada jenis usaha pengolahan *tauco* berskala kecil, diikuti jenis usaha pengolahan *kecap* berskala kecil di Cirebon. Pengusaha kecil tradisional terutama mempekerjakan buruh pria. Kesempatan kerja bagi buruh perempuan sangat terbatas. Banyak perusahaan besar kadang-kadang bersedia mempekerjakan buruh perempuan sebagai tenaga pengisi botol, jika mereka belum menggunakan mesin pengisi botol. Beberapa pengusaha *kecap* dan *tauco* ikut berperan serta dalam berbagai program kredit. Berbagai kursus pelatihan khusus hanya pernah diselenggarakan bagi para pengusaha *tauco*.

Pasar domestik bagi *tauco* terbatas. *Tauco* terutama dijual di Cianjur. Karena keterbatasan pasar dan tidak tahan lama, peluang pengembangan usaha *tauco* juga terbatas. Perusahaan-perusahaan *kecap* berskala kecil mempunyai pasar yang jauh lebih besar. Para produsen kecil tersebut menghadapi persaingan sengit baik dari pabrik-pabrik besar serta modern maupun dari sesama pabrik kecil lainnya. Pabrik-pabrik kecil terutama memproduksi bagi pasar lokal.

Mereka dapat memperbesar peluang pasar mereka dengan cara memproduksi *kecap* yang berharga jual sangat murah bagi para penjaja makanan jalanan (mie baso) atau memproduksi *kecap* yang berharga jual sangat mahal untuk restoran-restoran. Walaupun pemasaran sulit, tampaknya perusahaan-perusahaan *kecap* masih mungkin untuk berkembang.

**Juni Thamrin (ed.): Organisasi produksi dan ketenaga-kerjaan pada industri kecil sepatu: Studi kasus Cibaduyut - Bandung [Production organization and employment in the small-scale footwear industry: Case study of Cibaduyut, Bandung] (pp.xvi + 117, Juli 1991)
Harga Rp. 6,500,- (Indonesia); US\$ 15 (abroad)**

Penelitian ini merupakan satu dari tiga rangkaian penelitian kasus tentang sub-sektor persepatuan di Jawa Barat. Secara lebih khusus penelitian ini memberikan perhatian utama pada dinamika hubungan antar pelaku dalam industri persepatuan di Cibaduyut, antara lain berupa: mekanisme pertahanan hidup dari unit-unit produksi sepatu skala kecil dan kecenderungan perubahan yang terjadi di antara unit-unit tersebut; pola-pola hubungan sub-kontrak yang diwarnai dinamika hubungan produksi yang ada; perubahan sistem ketenaga-kerjaan dan dampak berbagai bentuk intervensi yang masuk ke Cibaduyut.

Industri persepatuan di Cibaduyut dimulai sejak dekade 1920-an, dengan bentuk usaha perorangan dan atau keluarga, yang pada saat itu lebih ditujukan untuk melayani pesanan-pesanan perorangan. Berkembangnya keterampilan pembuatan sepatu di Cibaduyut pada saat itu dibawa oleh beberapa orang tokoh persepatuan orang luar Cibaduyut yang kemudian menetap dan berkeluarga di sana. Sampai dengan dekade 1960-an, industri persepatuan Cibaduyut mengalami perubahan yang sangat lambat, akan tetapi *trend* perubahan mulai menuju pada "orientasi pasar". Hal itu ditandai dengan terjadinya perubahan teknologi dalam pembuatan sepatu seperti: pengantian sol kulit menjadi sol karet dan fiber, perubahan pemakaian paku sebagai alat bantu perekat utama ke pemakaian lem, yang pada intinya mengalihkan sebagian penggunaan kulit pada bahan-bahan non-kulit.

Masuknya unsur non-kulit dalam upaya pembuatan sepatu di Cibaduyut secara tidak langsung dipengaruhi oleh aktivitas **Gabungan Pengusaha Sepatu Desa Bojongloa (GPSDB)** sebuah organisasi lokal para pemilik bengkel sepatu pada salah-satu wilayah Cibaduyut.

Pada dekade 60-an hingga awal dekade 70-an, perubahan umum yang terjadi di Cibaduyut lebih diwarnai perubahan kelembagaan dan masuknya sistem

perbankan ke Cibaduyut. Reorganisasi GPSDB menjadi bentuk *Koperasi Produksi Sepatu Indonesia (KOPSI)* dan akhirnya terbentuk pula *Koperasi Persepatuan Bandung Kot (KPBK)* merupakan langkah baru dalam gerak kelembagaan di Cibaduyut. Dalam soal pemasaran produk pada saat itu mulai diperkenalkan pembayaran dengan bilyet giro dan cek mundur, hal mana berarti mekanisme ekonomi hutang makin ramai berlaku di Cibaduyut.

Memasuki dekade 80-an, Cibaduyut mengalami masa "boom" terutama setelah dilakukan perbaikan infrastruktur dan sarana (jalan dan listrik) dan gencarnya promosi tentang Cibaduyut oleh media massa yang disertai dengan banyak kunjungan oleh pejabat tinggi negara. Berdirinya stasiun pemancar TVRI Bandung, makin mempercepat proses pertumbuhan wilayah ini menjadi sentra industri kecil kerajinan sepatu terbesar di Indonesia, yang pada akhirnya diikuti pula dengan pertumbuhan pesat di sektor perdagangan dan jasa terkait. Demikian pula semakin nyata perubahan cepat terhadap struktur internal di Cibaduyut, terutama yang berkaitan dengan pola-pola hubungan ketergantungan antar berbagai pelaku yang terlibat dalam proses produksi, distribusi dan penyediaan bahan-baku untuk komoditi persepatuan.

Perubahan struktur internal itu diikuti dengan makin padatnya Cibaduyut menerima berbagai bentuk intervensi, baik yang dilakukan oleh pemerintah, perguruan tinggi, pemilik modal maupun *Lembaga Pengembangan Swadaya Masyarakat (LPSM)*. Akibatnya diferensiasi yang memang telah ada makin diperkuat dan dipertajam. Pada satu sisi tumbuh beberapa elit yang berhasil memanfaatkan peluang boomingnya komoditi persepatuan. Tetapi di lain pihak, berbagai variasi hubungan ketergantungan, seperti berbagai bentuk hubungan sub-kontrak dan beragam pola pekerjaan upahan makin terbuka.

Dalam perkembangan selanjutnya para elit ini berupaya melindungi kepentingannya untuk menguasai pasaran lokal sepatu di Cibaduyut dari upaya intervensi pemilik modal orang-orang Cina secara langsung. Caranya dengan melarang

orang-orang Cina mendirikan toko-toko sepatu di Cibaduyut. Larangan tersebut tidak diberlakukan secara formal, tetapi hanya merupakan bentuk larangan tidak tertulis. Proteksi tersebut banyak melahirkan praktek-praktek perdagangan semu, dalam arti toko-toko yang dibuka di Cibaduyut seolah-olah milik "orang Cibaduyut" sendiri tetapi modal dan penguasaannya tetap banyak dilakukan oleh orang-orang Cina.

Persaingan usaha antar elit dalam memperebutkan pasaran lokal perdagangan sepatu di Cibaduyut, mempunyai dampak yang kurang sehat terhadap eksistensi lembaga koperasi. Praktek-praktek "pseudo" koperasi makin menjadikan lembaga ini sebagai lembaga legitimasi belaka untuk menerima kemudahan-kemudahan dan fasilitas yang diberikan oleh pemerintah.

Di sisi produksi persepatuan Cibaduyut terjadi pergeseran dua arah, di mana usaha-usaha perorangan dan rumah-tangga yang pada awalnya banyak mempekerjakan tenaga-kerja keluarga yang tidak dibayar (*artisan*), menjadi bentuk usaha kecil yang mempekerjakan buruh. Pergeseran bentuk lain adalah pemilik unit usaha *artisan* menjadi pekerja-pekerja maklon (*putting out workers*). Dalam skala yang lebih besar, bengkel-bengkel sepatu yang mampu menumpuk surplus kemudian mempunyai kecenderungan untuk menanamkan kembali surplusnya dalam sisi perdagangan dengan membuka kios ataupun toko sepatu. Agak jarang terlihat pemilik bengkel sepatu besar yang berusaha untuk menanamkan kembali surplusnya dalam bidang yang sama, yakni perluasan bengkel sepatu untuk peningkatan produk. Bentuk integrasi usaha produksi dan distribusi ini menjadi kecenderungan umum di Cibaduyut.

Dalam kondisi seperti itu, produsen besar kemudian membangun hubungan sub-kontrak dengan banyak bengkel kecil untuk memenuhi permintaan pasar yang diantisipasi. Di samping itu bengkel besar masih tetap mempertahankan keberadaan usaha produksinya sendiri, sebagai upaya untuk dapat mempertahankan stabilitas produksi atas order rutin yang didapatkannya.

Dalam proses produksi pembuatan sepatu di bengkel-bengkel, juga terjadi spesialisasi pekerjaan dengan pembagian tukang atas (pembuat *upper* sepatu) dan tukang bawah (pembuat *out sole* atau penyatu *out sole* dengan *upper* sehingga menjadi sepatu). Proses *de-skilling* ini berarti sangat jarang ditemui tukang sepatu yang masih dapat mengerjakan pembuatan sepatu secara utuh lagi, karena adanya pembagian kerja yang cukup ketat ini.

Di pihak lain pasaran tenaga-kerja upahan mulai berkembang di sektor produksi dan distribusi sepatu, misalnya sebagai penjaga toko dan pekerja pada toko bahan-baku sepatu. Khusus di sisi produksi sepatu, terjadi pula pola pergeseran ciri-ciri pasaran tenaga-kerja muda. Proses magang yang pada masa awal tumbuhnya sentra Cibaduyut merupakan salah-satu tahapan untuk transfer pengetahuan dan keterampilan membuat sepatu, di mana seorang yang magang harus membayar pada seorang 'pandai' sepatu, tetapi dalam kondisi sekarang proses magang ini telah cukup banyak berubah. Magang saat sekarang merupakan salah-satu strategi para pekerja (tukang) sepatu untuk mendapatkan tenaga-kerja yang murah.

Sistem imbalan kerja yang umum berlaku di bengkel-bengkel sepatu berdasarkan jumlah pekerjaan yang diselesaikan (*piece-work*) yang dalam istilah setempat dikenal dengan sistem borongan. Dengan sistem tersebut bantuan tenaga dari seorang magang sangat mempunyai arti dalam meningkatkan hasil kerja yang dapat dicapai, di mana tenaga magang ini dibayar dengan imbalan yang sangat murah, dengan dalih mereka "sedang belajar". Produktivitas seorang pekerja dengan seorang magang akan dapat mencapai dua kali lipat hasil kerja seorang tukang tanpa seorang magang.

Seperti telah dikemukakan di atas, perkembangan sentra produksi persepatuan Cibaduyut diikuti dengan berkembangnya kegiatan perdagangan dan jasa yang terkait. Bahkan perkembangan di kedua sektor tersebut melebihi pertumbuhan di sektor produksi sepatu itu sendiri. Perubahan tersebut mengakibatkan pula makin terdesaknya lahan-lahan pertanian dan mata pencarian di sektor ini serta makin membuat harga tanah menjadi

mahal. Hal itu sejalan dengan usaha perluasan kotamadya Bandung.

Dalam proyeksi jangka panjang perlu dipikirkan bahwa masa depan produk sepatu Cibaduyut akan menghadapi saingan berat. Terutama yang datang dari pabrik-pabrik besar sepatu hasil dari relokasi pabrik-pabrik raksasa yang tadinya ada di negara-negara Macan Asia, yang sekarang sudah banyak berlokasi di daerah Jabotabek. Sehingga diperlukan suatu antisipasi mulai sekarang terhadap masa depan produk Cibaduyut, jangan sampai pelajaran dari industri kecil tekstil di Majalaya terulang kembali di Cibaduyut.

**Maspiyati (ed.): Organisasi produksi dan ketenagaan pada industri kecil sepatu: Studi kasus Ciomas - Bogor [Production organization and employment in small-scale footwear industry: Case study of Ciomas, Bogor] (pp.xvi+106, Juli 1991)
Harga Rp. 5,500,- (Indonesia); US\$ 12,- (abroad)**

Laporan ini merupakan hasil penelitian yang dilaksanakan pada bulan Januari dan Mei 1990 yang bertujuan untuk mengamati bentuk organisasi produksi dan pembagian kerja, struktur internal dan pola hubungan eksternal, pola pertumbuhan dan perkembangan industri, peluang kerja dan pembagian pendapatan di antara pelaku-pelaku yang terlibat, serta melihat dampak-dampak intervensi yang dilakukan.

Usaha pembuatan sepatu di sentra industri Ciomas yang telah ada sejak tahun 20-an dewasa ini merupakan salah satu ladang usaha yang potensial. Jenis-jenis produk yang dihasilkan adalah sepatu dan sandal kulit dan imitasi untuk laki-laki dan perempuan serta sepatu olah raga dengan sasaran konsumen dari segmen pasar menengah ke bawah.

Sampai tahun 1950-an usaha pembuatan sepatu masih merupakan usaha *artisan* yang jumlahnya sekitar 20 orang. Produk yang dihasilkan adalah sepatu kulit. Keterampilan ini dipelajari beberapa penduduk Ciomas dengan cara berburuh ke bengkel-bengkel sepatu di Jakarta kemudian diterapkan dengan membuka usaha artisan yang produknya dijual ke toko-toko sepatu di Jakarta dan beberapa kota di Jawa Barat.

Memasuki tahun 50-an perkembangan industri ini mulai terasa cepat dengan bertambahnya jumlah pembuat sepatu yang membuka usahanya di rumah-rumah. Kebangkitan industri ini ditandai dengan berdirinya sebuah bentuk usaha bersama dalam wadah koperasi *Persebo* pada tahun 1953. Koperasi yang beranggotakan para perajin sepatu kulit melayani order untuk memenuhi keperluan ABRI di samping juga membantu memasarkan produksi dari bengkel di sekitarnya. Peran yang dijalankan oleh *Persebo* makin mendorong tumbuhnya usaha-usaha artisan di beberapa desa di kecamatan Ciomas, hingga masa tingginya tingkat

inflasi pada tahun 60-an yang menyebabkan perekonomian Indonesia secara makro sangat terganggu. Peristiwa ini merupakan satu tonggak sejarah yang sangat penting yang kemudian mengubah struktur internal dan hubungan-hubungan eksternal yang terjadi dalam industri persepatuan di Ciomas.

Setelah tingkat inflasi bisa ditekan, struktur internal industri ini mengalami proses diferensiasi. Banyak usaha 'artisan' yang berkembang menjadi bengkel dengan beberapa orang tenaga kerja upahan. Dalam transaksi perdagangan sepatu mulai dikenal penggunaan cek dan giro yang pada tahun-tahun selanjutnya sangat mempengaruhi tingkat kemandirian pemilik bengkel kepada penampung produknya. Masuknya banyak pemodal dari luar Ciomas pada tahun 1970-an, yang membawa sistem pembayaran dengan bon putih merupakan awal terjadinya pergeseran status pemilik usaha menjadi pengusaha 'semu' melalui hubungan sub-kontrak. Adanya kebijaksanaan Pemerintah yang mengizinkan ekspor kulit mentah, yang dikeluarkan pada tahun 1975 juga menyebabkan terjadinya perubahan dalam hal penggunaan bahan baku dari kulit menjadi imitasi, yang kemudian memisahkan segmen pasar Ciomas dengan Cibaduyut.

Dinamika yang terjadi dalam industri persepatuan Ciomas sekarang ini diwarnai oleh pola-pola hubungan sub-kontrak yang terjadi antara bengkel sebagai produsen dengan penampung produk yang kebanyakan adalah pedagang grosir. Di samping itu terdapat pula hubungan sub-kontrak dengan pabrik. Sementara dalam hubungan eksternal yang terjadi antar bengkel lebih dominan ditandai dengan pola hubungan makloon dan juga berbagai hubungan sub-kontrak antara bengkel besar dengan bengkel kecil.

Gejala umum menunjukkan bahwa industri persepatuan Ciomas banyak melibatkan pemilik bengkel dan keluarganya sebagai tenaga kerja dalam proses produksinya di samping tenaga kerja upahan yang dikenal sebagai tukang. Sebagian dari tenaga keluarga yaitu pemilik bengkel dan istrinya tidak menerima upah, sebagian lagi yaitu anak-anaknya, laki-laki dan perempuan, menerima imbalan dengan tingkat upah yang lebih rendah daripada upah yang

diberikan kepada tukangnyanya. Besarnya tidak tetap, bervariasi sesuai dengan order yang sedang dilakukan. Pengerahan tenaga keluarga merupakan salah satu langkah strategi untuk menekan biaya produksi.

Dalam pasar tenaga kerja yang didominasi oleh tenaga laki-laki, diwarnai dengan tingginya tingkat mobilitas para tukang, yang dipengaruhi oleh sifat fluktuatif industri persepatuan itu sendiri, kondisi kerja serta sifat hubungan kerja dengan pemilik bengkel yang tidak terikat.

Sistem produksi yang terpusat di bengkel seringkali dikombinasikan dengan sistem penyebaran ke luar bengkel. Sistem ini sangat banyak ditemukan di Ciomas di mana dalam unit produksi tersebut mempekerjakan tenaga upahan di dalam bengkel dan tenaga makloon. Sistem pengupahan borongan berlaku untuk tukang atas dan bawah (dihitung dalam satuan kodi) dan makloon sedangkan tukang dalam dibayar mingguan.

Secara umum dapat dikatakan bahwa sisi produksi sekarang ini merupakan bagian yang terpisah dari sisi hulu dan hilirnya di mana kedua sisi tersebut dikuasai oleh satu pelaku yang sama. Bahkan akhir-akhir ini ada kecenderungan baru yaitu munculnya usaha produksi yang terintegrasi secara vertikal di mana pemilik bengkel juga memproduksi beberapa jenis bahan baku serta memiliki kios penjualan produk persepatuan. Pemodal yang demikian biasanya adalah pendatang dari luar kecamatan.

Berbagai upaya untuk memajukan bengkel-bengkel sepatu yang selama ini telah dilaksanakan oleh berbagai lembaga. seperti kursus dan latihan, belum banyak membantu karena materi yang diberikan merupakan dasar-dasar / prinsip produksi yang telah diketahui oleh para perajin (maksudnya tukang dan pemilik bengkel). Intervensi yang bersifat kelembagaan seperti Persebo, SPIT dan sebagainya juga mengalami hambatan dalam memainkan perannya untuk bergerak di sektor hulu dan hilir. Titik utama yang menjadi kunci untuk bergerak di kedua sektor ini adalah permodalan yang sejak tahun 70-an hingga sekarang dikuasai oleh sekelompok pemilik modal saja.

Juni Thamrin: Organisasi produksi dan intervensi koperasi persusuan di Jawa Barat [Production organization and cooperative interventions in the dairy industri of West Java] (pp.xxiii+92, Maret 1992)

Harga Rp. 12,000,-(Indonesia); US\$ 24,- (abroad)

Embangunan persusuan nasional dalam kerangka makro oleh banyak pihak sering dipandang sebagai salah satu instrumen dalam upaya mendinamisir dan mengkaitkan perkembangan ekonomi pedesaan dengan ekonomi industri, terutama industri pengolahan susu (IPS). Tetapi sebenarnya rangkaian keterkaitan ekonomi 'persusuan' itu ternyata lebih banyak melibatkan berbagai pelaku ekonomi. Masing-masing pelaku ekonomi tersebut saling berusaha untuk mendapatkan *share* terbesar dari tarik menarik "ekonomi persusuan", diantaranya dengan upaya mengembangkan berbagai bentuk kelembagaan, untuk memperkuat posisi tawar dan posisi politis mereka masing-masing. Dalam kerangka mikro, pembangunan persusuan berarti campur tangan pemerintah dalam mengembangkan berbagai bentuk usaha peternakan sapi perah di pedesaan dan membangun institusi koperasi.

Beberapa isu pokok yang berkaitan dengan pembangunan persusuan adalah:

1. Pada tingkat nasional digalakkan usaha pemerintah untuk meningkatkan dan memacu pertumbuhan produksi susu dalam negeri serta mengurangi ketergantungan pada susu impor; pengendalian impor susu melalui mekanisme tunggal "satu pintu" serta mengembangkan pembinaan peternak sapi melalui sistem PIR (Peternakan Inti Rakyat), Koperasi dan usaha swasta.
2. Pada tingkat regional (Jawa Barat), perlindungan pemerintah terhadap institusi koperasi mengakibatkan tingkat ketergantungan yang makin tinggi, dari ketergantungan ekonomi menjadi ketergantungan politis dan ekonomi.
3. Pada tingkat koperasi dan peternak isu pokok yang sering mencuat ke permukaan adalah berkisar pada ketidakharmonisan hubungan antara pengurus dengan anggota-anggota koperasi.

Studi ini bertujuan untuk melihat struktur organisasi produksi persusuan di Jawa Barat, dengan menganalisis

berbagai faktor yang mempengaruhi proses-proses pembentukan struktur tersebut, antara lain:

- 1) Pola-pola hubungan yang terjadi antar berbagai aktor yang terlibat dalam sistem produksi, koordinasi dan distribusi susu di Jawa Barat;
- 2) Menganalisis berbagai bentuk proses produksi usaha sapi perah rakyat skala kecil di Jawa Barat;
- 3) Mempelajari dampak dari intervensi kelembagaan koperasi dan kebijaksanaan pemerintah terhadap anggota-anggotanya;
- 4) Melihat kaitan pengaruh industri hulu dan hilir pada usaha peternakan sapi perah rakyat skala kecil;
- 5) Studi profil desa yang memberikan konteks dinamika sosial ekonomi para peternak sapi perah skala kecil itu berada.

Di Indonesia, perkembangan usaha peternakan sapi perah secara intensif baru dimulai pada awal Pelita III, tepatnya pada tahun 1979/1980. Walaupun sebelum tahun itu peternakan sapi perah rakyat telah dilakukan secara sporadis. Perkembangan tersebut dirangsang dengan diberlakukannya kebijakan pemerintah yang lebih menekankan pada sisi *supply*, yakni dengan mengimpor bibit-bibit sapi perah dari luar negeri secara besar-besaran. Hal tersebut beberapa tahun kemudian mengakibatkan terjadinya kondisi *over supply* susu di tanah air, sehingga sering kita dengar ada beberapa tangki susu yang terpaksa dibuang karena melebihi kapasitas tampung dan pengolahan industri susu.

Dalam kaitan tersebut, pada tahun 1983 pemerintah mengundang salah satu group investor untuk membangun pabrik susu yang baru (berproduksi tahun 1985) dengan kapasitas sebanyak 150.000 liter susu segar per hari. Untuk mendapat jaminan akan adanya kontinuitas *supply* minimal susu segar setiap harinya, maka pihak perusahaan itu mengembangkan konsep peternakan PIR persusuan di Boyolali Jawa Tengah. Dalam prakteknya, PIR persusuan itu lebih menyerupai bentuk 'putting out workers' dan mengalami kegagalan.

Pada tahun yang sama (awal Pelita III), usaha pengembangan sapi perah secara intensif juga dilakukan dengan model koperasi. Koperasi bertindak sebagai pemasok tunggal input-input produksi plus seluruh kebutuhan rumah tangga anggota-anggotanya, sekaligus bertindak sebagai

pembeli tunggal susu dari para peternak anggota-anggotanya. Pola kedua ini lebih banyak dijalankan di sentra-sentra produksi susu Jawa Barat dan Jawa Timur. Model pengembangan usaha peternakan sapi perah yang lain adalah bentuk usaha komersial.

Jawa Barat merupakan daerah penghasil susu terbesar di seluruh Indonesia. Jawa Barat menyumbang 64% dari total produksi susu nasional, dengan produksi 370 ton per hari yang dihasilkan dari 71.000 ekor sapi perah. Tingkat pertumbuhan populasi sapi sebesar 6% per tahun dan pertumbuhan produksi susu mencapai angka 10% per tahun. Keterlibatan rumah tangga peternak mencapai 22 ribu yang menjadi anggota 42 koperasi persusuan di seluruh Jawa Barat (Laporan Komda GKSI Jawa Barat, 1990).

Daerah kantong susu Jawa Barat terkonsentrasi di Kabupaten Bandung, khususnya di kecamatan-kecamatan Pangalengan, Cisarua dan Lembang. Daerah lain yang dikenal sebagai jalur susu Jawa Barat adalah Kabupaten Bogor, Kabupaten Sukabumi, Kabupaten Cianjur dan Kabupaten Garut. Di luar lima kabupaten tersebut, pemeliharaan sapi perah masih bersifat sporadis.

Dari tujuh buah pabrik pengolahan susu yang ada di pulau Jawa, empat di antaranya berada di Jawa Barat. Hal ini juga menunjukkan bahwa Jawa Barat merupakan kantong susu terbesar di Indonesia. Produk dari empat pabrik tersebut bervariasi mulai dari susu bubuk, susu segar pasturisasi, susu kental manis, susu bayi, mentega, keju dan yoghurt. Dari 42 koperasi primer persusuan di Jawa Barat 99% pemasarannya sangat tergantung pada industri pengolahan susu yang ada, hanya ada sebagian kecil usaha rumah tangga yang mengelola susu menjadi caramel dan dodol, yakni sebagian kecil usaha skala rumah tangga dan skala kecil di Pangalengan.

Di dua lokasi penelitian (Desa Pangalengan dan Desa Girijaya) organisasi produksi usaha peternakan sapi perah rakyat mempunyai pola yang sama yaitu:

- 1) Pola peternakan keluarga, pekerjaan ini secara *de facto* merupakan mata pencarian utama keluarga yang mempekerjakan tenaga kerja keluarga tanpa diupah;

- 2) Pola maro_, yakni usaha ternak sapi perah yang dijalankan oleh pengelola yang bukan miliknya;
- 3) Pola peternakan yang mempekerjakan buruh, dalam pola ini pihak majikan atau pihak pemilik benar-benar memperlakukan usaha peternakan sapi perah sebagai upaya akumulasi modal.

Karakteristik umum peternak sapi skala kecil di dua lokasi adalah sebagai berikut:

- 1) Pemilikan sapi perah kurang dari lima ekor, atau rata-rata memiliki tiga ekor sapi perah betina;
- 2) Tenaga kerja yang digunakan adalah tenaga kerja keluarga, perempuan (ibu rumahtangga) umumnya bertanggung-jawab atas pelaksanaan pekerjaan perandangan dibantu oleh anak-anaknya;
- 3) Lahan yang digunakan sebagai tempat untuk menjalankan usaha tani (biasanya mempunyai lahan sempit, kurang dari 0,5 ha) diganti menjadi lahan-lahan yang ditanami rumput gajah sebagai bahan makanan pokok sapi perah;
- 4) Tingkat pendidikan peternak berkisar antara buta huruf sampai dengan tidak tamat SLTP;
- 5) Mempunyai kebiasaan berhutang pada koperasi persusuan, baik yang berupa bahan kebutuhan untuk peternakan ataupun bahan kebutuhan untuk keperluan keluarga sehari-hari;
- 6) Mencampur-baurkan antara keuangan untuk keperluan usaha beternak sapi perah dengan keuangan untuk konsumsi keluarga.

Usaha peternakan sapi perah memerlukan curahan waktu yang banyak dan tidak mengenal libur, karena tuntutan terhadap pekerjaan kandang sangat tinggi. Secara khusus tidak ada pembagian seksual dalam aktivitas ini, tetapi karena sifat pekerjaan yang dituntut lebih dekat dengan sifat-sifat pekerjaan perempuan (seperti pengasuhan, pemeliharaan dan dekat dengan tempat tinggal), maka kerap kali banyak perempuan yang terlibat lebih intensif dalam pekerjaan ini dan dibantu dengan anak-anaknya. Kaum pria (bapak) lebih banyak menangani pekerjaan pemerah, sedangkan pekerjaan-pekerjaan rutin lainnya banyak dikerjakan oleh perempuan, anak (laki-laki dan perempuan) atau oleh para buruh. Beban kerja perempuan dalam aktivitas ini berkisar antara 65-75% dari keseluruhan jenis pekerjaan peternakan sapi perah di dua lokasi. Kondisi demikian membawa konsekuensi logis

terhadap posisi sosial ekonomi perempuan dalam komunitas di kedua lokasi tersebut.

Perbedaan perkembangan kedua koperasi (KPBS Pangalengan dan KUD Cikajang) digambarkan sebagai berikut: perkembangan aset tidak sama, koperasi Pangalengan asetnya lebih besar sekitar 10 kali dibandingkan dengan KUD Cikajang. Hal ini disebabkan karena ada perbedaan dalam jumlah anggota koperasi, sejarah pertumbuhannya, perbedaan akses terhadap institusi keuangan, populasi ternak, penguasaan alat-alat bantu pengolahan susu di koperasi dan perbedaan produksi susu.

Pembelian harga dasar susu oleh IPS dari koperasi ditinjau setiap enam bulan sekali, akan tetapi tidak seluruh koperasi memperlakukan hal yang sama pada anggota-anggotanya.

Setidaknya ada empat persoalan pokok yang menjadi masalah besar yang dihadapi oleh para peternak skala kecil terhadap koperasinya yaitu:

- 1) Adanya monopoli dan monopsoni yang dilakukan oleh koperasi, sehingga mengakibatkan posisi anggota semakin marginal terutama jika anggota dihadapkan dengan keputusan sepihak yang diambil oleh koperasi;
- 2) Masalah status quo dan lemahnya kontrol terhadap pengurus koperasi, hal ini menyebabkan banyak terjadi kebocoran, penyimpangan, manupulasi dan gejala nepotisme yang mengkooptasi aset-aset sumberdaya koperasi untuk kepentingan keluarga/golongan tertentu;
- 3) Masalah keperluan uang tunai di kalangan anggota koperasi, terutama pada saat-saat tertentu;
- 4) Masalah penguasaan teknik beternak sapi perah.

Intervensi pokok koperasi primer persusuan adalah menjamin pembelian susu yang dihasilkan oleh para anggota-anggotanya dan menyediakan input sarana produksi minimal sama dengan harga di pasaran bebas. Misi utama itu memang sudah dipenuhi oleh kedua koperasi kasus, akan tetapi banyak sekali eksekusi negatif yang ditimbulkan sebagai akibat sampingannya. Hal itu dimulai dari adanya gejala nepotisme dalam susunan kepengurusan koperasi

yang langsung berpengaruh terhadap penguasaan sumberdaya koperasi. Di dua koperasi kasus, koperasi dikuasai oleh dua "keluarga" besar yang 'bertahta' sampai saat ini. Akibat lebih lanjut adalah wadah koperasi diintervensi oleh *unfair* bisnis keluarga pengurus, sehingga sebagian besar surplus koperasi beralih ke keluarga tersebut.

Untuk melindungi kepentingan ekonomi keluarga pengurus, di dua koperasi kasus, pengurus kemudian mengembangkan mekanisme *konservasi* status quo dengan berbagai cara, antara lain berkolaborasi dengan kekuasaan politik (lokal, regional bahkan nasional) dengan menduduki berbagai posisi politis di luar koperasi, melebarkan sayap-sayap bisnis keluarga dengan melakukan diversifikasi usaha dengan menggunakan fasilitas koperasi secara langsung maupun tidak langsung, mengontrol barisan karyawan koperasi dengan suatu sistem birokrasi yang ketat sehingga menghasilkan karyawan-karyawan yang monoloyalistik.

Bentuk-bentuk perlawanan dari peternak sebagai respons terhadap perlakuan pengurus koperasi dapat diidentifikasi sebagai berikut:

- 1) melakukan pengolahan terhadap susu yang ditolak;
- 2) melakukan perlawanan fisik;
- 3) pada saat-saat tertentu melakukan pemalsuan susu;
- 4) menjadi keanggotaan ganda;
- 5) berhutang sebanyak mungkin pada koperasi;
- 6) meminjam uang pada bandar;
- 7) menjual sapi kredit;
- 8) menjual susu ke luar koperasi;
- 9) mengadakan arisan susu.

Bentuk perlawanan itu sebagian merupakan strategi pertahanan hidup para peternak sebagian lainnya merupakan aksi responsif.

PERKREDITAN

**Harry Seldadyo dkk.: Kredit Untuk Rakyat: Dari Mekanisme Arisan Hingga BPR [Credit for People: From Arisan Mechanism to BPR] (pp.xvii+250, November 1994)
Harga Rp. 10,500,- Indonesia, US\$ 20,- (abroad)**

Dalam upaya memperkuat posisi perekonomian penduduk miskin, baik di pedesaan maupun di perkotaan, kredit seringkali dijadikan sebagai alat untuk membantu mereka. Asumsinya adalah pemberian kredit kepada kelompok miskin dapat meningkatkan pendapatan dan kesempatan kerja. Salah satu lembaga yang mempunyai tugas menghimpun dana dan menyalurkan kredit kepada masyarakat adalah perbankan. Akan tetapi, dewasa ini lembaga keuangan komersial relatif tidak tertarik untuk mengembangkan mekanisme kredit bagi nasabah kecil, terutama pedesaan, karena nilai transaksi yang kecil dan lokasinya yang tersebar. Hal ini pada gilirannya akan menyebabkan tingginya biaya transaksi yang harus dikeluarkan oleh bank. Kalaupun ada lembaga keuangan yang sudah beroperasi di pedesaan, lebih menjangkau lapisan atas pedesaan.

Untuk mengisi kekosongan dalam memperluas jangkauan fasilitas kredit kepada kelompok miskin, dewasa ini telah banyak Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang mengembangkan mekanisme kredit kecil. Mekanisme yang dikembangkan pun sangat beragam, mulai dari mekanisme dana berputar (*revolving fund*) sampai kepada bentuk formal yaitu dengan pendirian Bank Perkreditan Rakyat (BPR).

Untuk melihat seberapa jauh perkembangan mekanisme penyaluran kredit kecil kepada kelompok miskin tersebut, AKATIGA melakukan serangkaian studi mengenai kredit yang secara langsung menyentuh lapisan rakyat terbawah (*grassroot*) terutama yang dilakukan oleh lembaga swadaya masyarakat (LSM). Ada tujuh kasus yang diangkat dalam penelitian ini, yaitu: (1) sebuah kelompok arisan pedagang pasar di Pasar Citeureup Kabupaten Bogor; (2) kasus Program Usaha Peningkatan Keluarga Akseptor (UUPKA); (3) kasus Karya Usaha mandiri (KUM) yang merupakan replikasi dari Grameen Bank; (4) kasus Proyek Pengembangan Hubungan Bank dengan KSM (PPHBK) di Sumatera Utara; (5) kasus pengembangan Koperasi Kredit Daerah (BK3D) Bogor-Banten; (6) kasus pengembangan BPR milik LSM di Lombok; (7) kasus BPR Syariah di Bandung.

Tujuan dari studi ini adalah menelaah: (1) Tingkat efisiensi dan efektivitas institusi pemberi kredit dari sudut pandang finansial, termasuk di dalamnya tingkat pengembalian dan keberlanjutan finansial; (2) Tingkat partisipasi masyarakat luas dan akses golongan miskin terhadap kesempatan kerja dan pendapatan; (3) Dampak sosial-ekonomis dari program; (4) Faktor penentu keberhasilan maupun kegagalan program kredit. Hasil penelitian ini telah dibahas dalam suatu seminar dan lokakarya (Semiloka) yang mengambil tema " Refleksi Program Kredit LSM/ORNOP di Indonesia" pada tanggal 19-20 Agustus 1993 di Cisarua Bogor.

Pada tinjauan makro, studi ini mengungkapkan bahwa sektor perkreditan telah berhasil mendorong tingkat pertumbuhan ekonomi nasional. Pertumbuhan dan perluasan bank, tingkat mobilisasi dana dan nilai kredit yang disalurkan meningkat dengan angka-angka yang menakjubkan. Akan tetapi, ternyata prestasi makro ini tidak diikuti dengan perkembangan pemberian perhatian kepada usaha rakyat. Situasi terbatasnya penyaluran kredit kecil ini, secara umum disebabkan adanya empat bias. Pertama, adanya bias dalam menentukan kelompok sasaran. Di sini sektor-sektor usaha kecil gagal didefinisikan menurut kondisi faktual. Misalnya dalam sektor industri, usaha kecil didefinisikan oleh nilai asset hingga Rp.600 juta, padahal kenyataannya usaha kecil yang mempunyai asset di bawah itulah yang selayaknya mendapatkan fasilitas kredit kecil. Kedua, bias ekonomi formal, padahal, bisnis rakyat yang kecil dan sangat kecil tidak dapat dibaca di dalam format ekonomi formal. Dengan demikian, usaha kecil informal sangat sulit dijangkau oleh fasilitas kredit. Ketiga, bias kelembagaan formal, dalam hal ini bisnis rakyat dihadapkan kepada institusi perkreditan formal yang baku, misalnya keharusan adanya agunan. Keempat, bias suku bunga, dalam hal ini usaha kecil dihadapkan kepada tingginya tingkat suku bunga di atas bunga pasar.

Dengan mengacu kepada empat bias tersebut, secara umum situasi perkreditan berada dalam kondisi "optimisme makro dan pesimisme mikro". Optimisme makro bersandarkan kepada perkembangan ekonomi dan tingkat penyaluran kredit yang menunjukkan kecenderungan positif. Sedangkan pesimisme mikro bersandar pada kekhawatiran akan *default risk* dan biaya operasi penyaluran kredit yang dinilai tinggi serta acuan filosofis dan legalitas yang masih bertahan pada rinsip-prinsip konvensional.

Berbeda dengan penampilan makro yang berada pada kondisi "optimisme makro dan pesimisme mikro", rangkaian kasus yang dipresentasikan dalam buku ini menunjukkan gejala sebaliknya yaitu "pesimisme makro dan optimisme mikro". Pesimisme makro mengacu kepada situasi tidak kelihatannya dampak nyata dari "aturan" dan "imbauan" atau berbagai kebijakan makro pada pembiayaan bisnis rakyat. Sedangkan optimisme mikro bersandar pada kenyataan empirik bahwa bisnis rakyat dan bentuk-bentuk eksperimental penyaluran kredit rakyat menunjukkan tanda-tanda positif.

Untuk menunjukkan tanda-tanda positif tersebut, pembahasan ditekankan pada dua tingkatan yaitu tingkatan institusi dan tingkatan target group. Pada tingkatan institusi, kesemua kasus yang ditampilkan pada rangkaian penelitian ini ditelaah dari segi: (1) prosedur administrasi yang harus ditempuh oleh program; (2) alokasi pinjaman yang diberikan; (3) tingkat bunga yang di berlakukan; (4) agunan; (5) hubungan dengan target group; (6) pembinaan nasabah; (7) cara penagihan; (8) keberlanjutan finansial; (9) peluang pengembangan. Sedangkan pada tingkatan target group terdapat enam item yang ditelaah, yaitu: (1) karakter target group yang dipilih; (2) akses kelompok miskin dan (3) wanita terhadap program; (4) dampak sosial; (5) ekonomi di tingkat target group yang ditimbulkan akibat program; (6) tingkat partisipasi target group terhadap program.

Artien Utrecht (ed.): Peranan kredit skala kecil dan usaha bersama dalam pengembangan peluang kerja sektor non pertanian pedesaan Jawa Barat [The role of small scale credit programmes and cooperatives in rural nonfarm employment development in West Java] (pp. xxxiv + 88, Maret 1992)

Harga Rp. 14,000,- (Indonesia), US\$ 28,- (abroad)

Pengantar

Penelitian ini dilaksanakan antara bulan Juni sampai dengan Oktober 1990 dan menelaah beberapa program/proyek kredit skala kecil yang menyalurkan pinjaman kepada anggota masyarakat melalui wadah kelompok (Usaha Bersama atau "UB"). Alasan utama untuk mempelajari berbagai kasus program *group lending* ini adalah karena sistem pemberian kredit seperti ini pada umumnya dianggap mempunyai potensi lebih besar untuk dapat menjangkau kaum miskin dibandingkan dengan sistem kredit konvensional (atas dasar perorangan).

Di Indonesia, sebagaimana juga di negeri-negeri sedang berkembang lainnya, program-program kredit murah untuk produsen skala kecil di pedesaan kebanyakan mengalami kegagalan; baik dari sudut pandang lembaga perbankan (karena tingginya tingkat penunggakan dan penyalah-gunaan kredit), maupun dari sudut pandang masyarakat miskin (di mana kredit umumnya tidak dapat menjangkau kaum miskin di pedesaan).

Dalam tahun-tahun belakangan ini, berbagai lembaga donor semakin gencar mempromosikan *kredit kelompok* atau *group lending*, yaitu kredit yang disalurkan melalui kelompok-kelompok usaha bersama atau koperasi. Bank-bank dan lembaga-lembaga keuangan lain pun telah mulai menaruh minat pada program-program kredit kelompok. Minat ini berkaitan dengan himbuan pihak Pemerintah Indonesia kepada dunia perbankan agar bersedia menyisihkan sejumlah keuntungan usahanya untuk kredit skala kecil, dalam upaya pemerataan hasil-hasil pembangunan.

Beberapa kelebihan penyaluran kredit melalui kelompok di antaranya:

1. Kelompok dapat berfungsi sebagai penjamin, sehingga agunan perorangan tidak diperlukan lagi. Kelompok

- merupakan wadah tanggungan bersama (*joint liability*), sehingga resiko penunggakan diperkecil
2. Karena kelompok atau koperasi merupakan perantara di tingkat lokal, maka ongkos transaksi bisa ditekan serendah mungkin, baik bagi peminjam maupun bagi lembaga pemberi pinjaman.
 3. Kelompok (terutama jika telah mempunyai status formal seperti koperasi) memiliki posisi runding yang relatif lebih kuat terhadap pihak lembaga keuangan.

Kini tersedia beberapa kisah sukses kegiatan kredit kelompok skala kecil. Kisah sukses yang paling terkenal dalam kepustakaan adalah misalnya *Grameen Bank* di Bangladesh, *Working Women's Forum* serta *Self-Employed Women's Association* di India. Beberapa kisah sukses tersebut menjadi pendorong mengapa kami tertarik untuk mempelajari pengalaman sejumlah program dan proyek (termasuk di antaranya yang kurang lebih merupakan replikasi dari *Grameen Bank*) yang sedang dijalankan di Jawa Barat.

Tujuan studi dan metodologi

Tiga pertanyaan pokok yang dicoba untuk dijawab melalui studi ini adalah:

1. Sejauh mana program-program kredit kecil melalui kelompok dapat meningkatkan akses kelompok masyarakat lapisan miskin terhadap kesempatan kerja serta pendapatan di sektor non-pertanian?
2. Faktor-faktor apa saja yang menentukan atau mempengaruhi keberhasilan (atau kegagalan) program-program kredit kelompok dalam usaha peningkatan akses tersebut?
3. Apakah terdapat berbagai dampak lain, baik ekonomis ataupun sosial, dari program-program tersebut terhadap kelompok-kelompok yang dijadikan sasaran, dan terhadap masyarakat setempat?

Lima program/proyek sengaja dipilih sebagai studi kasus. Kemudian, kami meneliti juga dua studi kasus, yang "tidak diprogramkan", yaitu kegiatan simpan-pinjam yang diprakarsai oleh kelompok masyarakat sendiri tanpa mengandalkan pada dana dari luar. Penambahan kasus-kasus ini dilakukan agar dapat membandingkan kegiatan-kegiatan

kredit yang dikembangkan "dari atas" dengan yang tumbuh "dari bawah".

Teknik studi kasus yang kami terapkan, lebih mengutamakan wawancara mendalam dan pengamatan langsung. Teknik pengumpulan data seperti ini kami anggap akan dapat mengungkapkan kompleksitas dari berbagai faktor yang mempengaruhi keberhasilan berbagai program yang kami teliti.

Selain kordinator umum, penelitian ini melibatkan tujuh peneliti lain, yang terbagi dalam beberapa tim, terdiri dari satu atau dua orang, yang untuk setiap studi kasus menghabiskan waktu selama tiga minggu di lapangan. Pada akhir masa penelitian, temuan-temuan penelitian telah didiskusikan dalam suatu seminar, yang dihadiri oleh wakil-wakil dari berbagai program/proyek yang diteliti.

Untuk penelitian ini kami telah menyusun sebuah kerangka analisis sederhana, yang tujuannya menelusuri hubungan antara kelompok sasaran dan dampak ekonomi seras sosial dari program/proyek tersebut, di satu pihak, dengan tujuan-tujuan, asumsi yang mendasari, perencanaan dan pelaksanaan berbagai program/proyek tersebut, di pihak lain. Perhatian terhadap khusus diarahkan pada aspek *gender*, baik pada saat penyusunan kerangka penelitian maupun pada saat pelaksanaannya.

Kasus-kasus yang diteliti

Berikut uraian singkat tentang lima program/proyek dan dua kegiatan (non-proyek) yang kami teliti:

1. Pusat Pelayanan Koperasi Kredit Pedesaan (PPKKP) BUKOPIN

Program ini berasal dari proyek kerjasama dengan Pemerintah Belanda. Pelaksanaannya diselenggarakan di lima propinsi, pada saat penelitian berlangsung pengawasan dan pembinaan dilakukan oleh salah-satu divisi dari BUKOPIN. Di Jawa Barat, program tersebut telah menjadi kegiatan rutin dari BUKOPIN.

PPKKP bekerja melalui KUD-KUD yang dipilih. Kredit disediakan untuk kegiatan produktif, baik di sektor

pertanian maupun di sektor non-pertanian. Masing-masing kelompok mendapat pinjaman antara tiga sampai lima juta rupiah, yang harus lunas dibayar kembali dalam kurun waktu enam tahun dengan suku bunga sebesar 18% per tahun. Program ini dikembangkan melalui sistem *revolving fund*. Pinjaman kepada anggota kelompok berkisar antara Rp. 50.000,- sampai Rp. 150.000,- dan mesti dikembalikan dalam kurun waktu enam bulan dengan suku bunga 4% per bulan, di mana 1,5% menjadi bagian BUKOPIN dan sisanya diakumulasikan sebagai tabungan dalam kelompok dan KUD. Agunan yang diajukan dapat berupa apa saja, dan nilainya tidak harus sepadan dengan besar pinjaman.

Di Jawa Barat program ini telah membantu 182 kelompok yang masing-masing beranggotakan 40 sampai 60 orang, dan merupakan bagian dari 21 KUD di enam kabupaten. Pada penelitian tingkat mikro, kami telah memilih tiga kelompok di Kabupaten Tasikmalaya, di mana sebagian besar pinjaman telah diberikan untuk berbagai kegiatan perdagangan di sektor non-pertanian, seperti para pedagang kecil, perajin kompor, perajin "panda" (mainan binatang-binatangan dari kain), dan perajin emas.

2. Karya Usaha Mandiri (KUM)

KUM merupakan pilot proyek, yang diselenggarakan oleh Lembaga Pengembangan Perbankan Indonesia (LPPI) dan Pusat Penelitian Sosial-Ekonomi Pertanian (PPSEP) Departemen Pertanian. KUM adalah replikasi dari "model" Grameen Bank di Bangladesh, dengan tujuan meningkatkan pendapatan masyarakat miskin di pedesaan melalui pemberian kredit usaha tanpa agunan. Dana operasional untuk dua tahun (1989-1991) berasal dari Asian and Pacific Development Centre (APDC) sedangkan Bank Indonesia menyediakan dana kredit. Kecamatan Nanggung dipilih sebagai daerah operasi karena tercatat sebagai daerah termiskin di Kabupaten Bogor. Kriteria untuk memilih peminjam adalah: pendapatan rumahtangga maksimal Rp. 60.000,-/bulan, asset senilai Rp. 150.000,- atau kurang, dan pemilikan tanah tidak lebih dari 0,3 ha.

Peraturan-peraturan KUM mengenai pengembalian pinjaman dan disiplin kelompok persis seperti yang dilaksanakan Grameen Bank. Untuk dapat memperoleh pinjaman, peserta harus bergabung dalam kelompok (di sini disebut kumpulan) yang masing-masing beranggotakan lima orang. Kumpulan

bertindak sebagai penjamin kredit yang diberikan pada anggota-anggotanya. KUM menyediakan kredit kecil sebesar Rp. 25.000,- sampai Rp. 30.000,- jangka waktu pengembalian satu tahun. Pembayaran angsuran dicicil, cicilan sangat kecil, setiap minggu. Tingkat suku bunga ("ongkos administrasi") adalah 3,3% per bulan.

Setiap dua kelompok bergabung membuat suatu "pusat". Perempuan dan laki-laki membentuk organisasi yang terpisah. Pada akhir bulan Juli 1990 telah terbentuk 16 kelompok (80 anggota), sembilan kelompok perempuan dan tujuh kelompok laki-laki. Kami memilih tiga kelompok untuk diteliti. Hampir semua anggota bekerja sebagai pedagang kecil.

3. Pembinaan Peningkatan Pendapatan Petani-Nelayan Kecil (P4K)

P4K terselenggara dalam 2 fase: fase I (1979/80 - 1985/86), dengan bantuan dana dari UNDP/FAO dan fase II (1988/89 - 1995/96), dengan bantuan dana dari Pemerintah Belanda (sampai 1991/92), UNDP dan IFAD. Proyek ini merupakan proyek yang sangat besar, beroperasi di enam propinsi dan dimaksudkan untuk mendorong pembentukan 22.750 kelompok petani (dan nelayan) yang masing-masing beranggota delapan sampai enambelas orang. P4K membuat kriteria yang tegas mengenai kelompok sasarannya, yakni mereka yang berpendapatan setara 320 Kg beras/tahun/per kapita atau kurang. Survey-survey telah dilakukan untuk mengidentifikasi dan menyeleksi anggota-anggota kelompok. Kredit adalah komponen yang penting dalam proyek. Kredit tanpa agunan diberikan untuk kegiatan produktif di sektor pertanian dan/atau sektor non-pertanian. Untuk memperoleh kredit, kelompok akan disaring berdasarkan kelayakan Rencana Usaha Bersama (RUB) kelompok. Bantuan kredit dikeluarkan oleh BRI. Kelompok menerima pinjaman sebesar Rp. 750.000,- atau Rp. 1.000.000,- untuk dikembalikan dalam kurun waktu tiga tahun. Walaupun dalam fase proyek yang pertama kredit diberikan kepada kelompok pada tingkat suku bunga yang murah yaitu 6% menurun per tahun, pada fase kedua suku bunga yang ditetapkan adalah 22,5% menurun per tahun (12% mendatar).

Di Jawa Barat, proyek (fase II) dijalankan di 12 kabupaten. Lokasi kegiatan yang relevan bagi studi

kami adalah di Kabupaten Cirebon dan Indramayu, karena di sana terdapat banyak kelompok yang menggunakan pinjaman untuk kegiatan non-pertanian. Ada tiga kelompok (fase I) yang kami teliti di Kabupaten Cirebon, yang meliputi kegiatan usaha pembuatan pagar bambu, sapu ijuk dan penjual pisang.

4. Peningkatan Peranan Wanita dalam Industri Kecil (P2W-IK) - UNDP

P2W-IK - UNDP adalah pilot proyek yang dibiayai oleh UNDP dan Pemerintah Belanda, yang bertujuan untuk mengembangkan model terpadu dalam meningkatkan partisipasi perempuan miskin dalam kegiatan-kegiatan produktif. Tujuan utama dari proyek ini adalah pembentukan berbagai Kelompok Usaha Bersama (KUB) perempuan dengan kegiatan ekonomi yang mantap. Kelompok sasaran dari proyek ini adalah perempuan yang:

- a. Berusia antara 16-60 tahun, yang sudah atau ingin terlibat dalam industri rumahtangga/kegiatan produktif lainnya.
- b. Kepala rumahtangga (*female household heads*).
- c. Tidak memiliki sumber nafkah lain.
- d. Termasuk golongan ekonomi lemah.
- e. Drop out dari sekolah menengah.

Kelompok kategori kedua dan ketiga adalah kelompok yang diprioritaskan. Setelah fase pertama (1982-85) yang diikuti oleh fase kedua (1986-89), proyek ini dilanjutkan dengan periode berikutnya selama tiga tahun. Kegiatan utamanya meluas, meliputi bantuan teknis dan penyediaan peralatan melalui *revolving funds*. Akses terhadap kredit untuk modal kerja dimulai pada tahun 1989; pinjaman kelompok diberikan melalui cabang BRI dengan suku bunga murah sebesar 12% per tahun.

Sebelas dari 120 kelompok berada di Jawa Barat, yang tersebar di delapan kabupaten, dengan anggota-anggota yang melakukan kegiatan usaha anyaman bambu, bordir, rajut, konfeksi dan pengolahan makanan. Anggota kelompok berkisar sekitar 24 orang. Kami meneliti tiga kelompok di Bandung, Sumedang dan Bekasi.

5. Usaha Peningkatan Pendapatan Keluarga Akseptor (UPPKA) - BOTABEK

Proyek ini dibiayai oleh Pemerintah Belanda. Target utamanya adalah perempuan akseptor Keluarga Berencana (paling tidak sebanyak 55%), yang termasuk dalam lapisan masyarakat berpendapatan rendah dan terlibat dalam kegiatan produktif. Proyek ini ingin mendukung tujuan umum program keluarga berencana nasional, untuk mencapai *Norma Keluarga Kecil Bahagia dan Sejahtera (NKKBS)*. Pemberian kredit, yang disalurkan melalui BRI, adalah kegiatan utama proyek. Pengawasan dan penyuluhan dilakukan oleh petugas lapangan KB dengan dibantu oleh petugas lapangan dari Bina Swadaya, salah-satu LPSM yang terbesar di Indonesia. Bantuan hanya diberikan pada orang yang telah menjadi anggota kelompok simpan-pinjam. Setiap kelompok memperoleh pinjaman tanpa bunga sebesar satu sampai tiga juta rupiah. Aturan penyimpanan dan peminjaman berbeda-beda tergantung kelompoknya; kebanyakan anggota kelompok memperoleh Rp. 50.000,- - Rp. 100.000,- untuk dikembalikan dalam waktu 10 bulan atau setahun, dengan tingkat suku bunga 2% sampai 4% (mendatar) per bulan. Pada akhir bulan Juli 1990 sudah ada 104 kelompok dengan jumlah anggota masing-masing antara 10-35 orang. Peserta proyek terlibat dalam berbagai kegiatan: menganyam bambu, membuat bata, konfeksi, dan berdagang kecil-kecilan.

Latihan keterampilan diberikan pada kelompok-kelompok yang sebagian besar anggotanya terlibat dalam satu cabang industri yang sama (ketika penelitian ini dilaksanakan hanya pada kegiatan anyaman bambu). Walaupun proyek ini tidak direncanakan sebagai proyek khusus untuk perempuan, namun kebanyakan peserta adalah perempuan. Lima kelompok UPPKA telah kami teliti: dua kelompok di Kabupaten Tangerang dan tiga kelompok lainnya di Kabupaten Bogor.

Dua studi kasus non proyek yang juga diteliti adalah:

1. Studi kasus mengenai suatu Koperasi Kredit di Sukabumi, sebagai salah-satu anggota dari 83 anggota yang berada di bawah payung *Badan Koordinasi Koperasi Kredit Daerah Bogor-Banten (BK3D Bogor-Banten)*. Tahun 1990 organisasi ini memiliki 330 anggota. Kredit diberikan untuk kebutuhan apa saja, dengan suku bunga 1,5% per bulan. Studi ini melengkapi studi mengenai dua koperasi kredit lain di bawah BK3D Bogor-Banten yang telah

dilakukan dalam proyek ini melalui penelitian tentang LPSM tahun 1989.

2. Studi kasus tentang empat kelompok arisan pedagang pasar di Citeureup, Kabupaten Bogor. Ada dua motif utama dalam kelompok arisan, yaitu: (a) untuk menambah modal kerja; (b) untuk menabung. Rata-rata kelompok arisan beranggotakan 30 orang. Setiap harinya anggota membayar iuran pada kelompok antara Rp. 1.000,- sampai Rp. 6.000,-.

Kelompok yang menikmati manfaat program/proyek

Hasil penelitian kami menunjukkan bahwa program/proyek yang kami teliti memang berhasil menjangkau golongan miskin pedesaan, meskipun pada umumnya bukan mereka yang tergolong paling miskin. Perlu ditegaskan bahwa bilamana dalam penentuan peserta tidak ditetapkan kriteria kemiskinan yang ketat, yang dijangkau itu tidak hanya terbatas golongan miskin saja. Di dalam banyak kelompok yang diteliti terdapat kesenjangan-kesenjangan pendapatan yang cukup besar. Sementara pada semua program anggota-anggota yang tergolong miskin rata-rata pendapatan rumahtangganya per bulan sekitar Rp. 100.000,- atau kurang, dijumpai juga sejumlah anggota yang berpendapatan Rp. 300.000 - 400.000, dan di dalam beberapa kelompok bahkan Rp. 600.000 - 700.000 atau lebih. Para peserta yang lebih mampu ini sebenarnya mempunyai akses juga kepada kredit komersial dan kredit dari program-program kredit umum. Hanya pada program-program yang menetapkan kriteria kemiskinan yang ketat (seperti KUM, P4K) kami tidak menjumpai peserta yang berpendapatan bulanan di atas Rp. 200.000,-

Ini berarti bahwa lima program/proyek yang kami teliti memang berhasil menjangkau kelompok masyarakat, dengan pengecualian pada sebagian peserta yang memiliki pendapatan lebih besar, yang sebelumnya tidak terjangkau oleh berbagai program kredit umum, seperti misalnya KUPEDES, dan juga tidak terjangkau oleh kredit komersial. Rendahnya tingkat suku bunga serta tidak perlu menyerahkan agunan, oleh banyak peserta disebut sebagai faktor-faktor menguntungkan dari program/proyek penyediaan kredit kecil atas dasar kelompok ini. Lebih sering lagi disebut sebagai faktor yang menguntungkan adalah kemungkinan untuk meminjam dalam jumlah kecil dan

kemudahan untuk memperolehnya (jarak ke sumber pinjaman dekat dan hubungan dengan pemberi pinjaman, pimpinan kelompok, akrab). Ada beberapa indikasi yang menunjukkan bahwa kehadiran berbagai program/proyek ini telah berhasil mengurangi ketergantungan sebagian warga masyarakat pada rentenir setempat.

Dengan strategi yang diterapkan sekarang, tampaknya program penyediaan kredit kecil atas dasar kelompok ini tetap belum mampu menjangkau beberapa golongan masyarakat miskin.

Golongan pertama adalah kelompok buruh-upahan, terutama mereka yang tidak mempunyai keahlian khusus, yang seringkali harus hidup di bawah garis kemiskinan dengan pendapatan kurang dari Rp. 50.000,- per bulan. Mereka masih belum terjangkau, karena dianggap tidak akan mampu mengangsur cicilan pinjaman secara rutin, dan karena berbagai program/proyek yang ada lebih ditujukan bagi mereka "yang melakukan kegiatan usaha".

Golongan kedua adalah anggota rumahtangga peserta. Mereka belum terjangkau karena sebagian kredit (tidak semua) memang ditujukan kepada "rumahtangga", yang mencerminkan keinginan untuk membatasi partisipasi peserta pada satu orang per rumah tangga. Aturan "satu orang per keluarga" ini membatasi keterlibatan formal generasi muda. Dengan pendekatan seperti itu tampaknya banyak perempuan (isteri) yang akan tersisihkan. Untunglah pelaksanaan berbagai program/proyek cukup luwes mengenai siapa yang boleh menjadi peserta, suami atau isteri.

Kinerja ekonomi dan dampak berbagai program/proyek kredit kecil

Dari tingkat pengembalian kredit yang pada umumnya amat tinggi, rata-rata 90-100%, tampak bahwa kaum miskin layak kredit. Namun kita juga harus berhati-hati dalam menilai tingkat pengembalian yang tinggi itu dan tidak langsung menghubungkannya dengan keberhasilan kegiatan usaha dan peningkatan pendapatan peminjam. Dalam penelitian ditemui beberapa kasus di mana peminjam tetap rajin membayar cicilan, padahal kegiatan usahanya memburuk. Karena bila tidak rajin mencicil peminjam merasa malu

dan takut kehilangan akses pada sumber kredit khusus seperti ini. Kebutuhan uang untuk mencicil dipenuhi dengan mencari pinjaman pada tetangga/ keluarga atau menjual harta milik.

Dampak program/proyek pada kesempatan kerja sejauh ini relatif terbatas. Pada umumnya kredit yang diberikan tersalur kepada usaha-usaha yang sudah berjalan, bukan untuk membuka usaha baru. Hanya sedikit peserta yang menggunakan kredit untuk membuka usaha baru; dalam semua kasus usaha baru ini usaha warung kecil. Para peminjam yang mengelola usaha lama umumnya adalah pengusaha kecil/ rumah tangga yang mempekerjakan kurang dari lima orang. Beberapa di antaranya berhasil memperluas usaha mereka dan merekrut satu dua tenaga kerja upahan baru, termasuk anak-anak mereka yang masih remaja. Penambahan tenaga kerja yang lebih besar terjadi pada pengusaha yang lebih kuat (menengah). Namun, peningkatan usaha-usaha ini bukan hanya dampak dari adanya kredit. Kondisi pasar agaknya merupakan faktor yang lebih menentukan, mengingat bahwa peningkatan usaha terutama terjadi di daerah-daerah yang sedang mengalami intensifikasi kegiatan ekonomi dan di dalam cabang-cabang produk yang sedang naik pasarannya. Untuk program/proyek yang baru dijalankan kurang dari dua tahun (UPPKA, KUM), tampaknya kini masih terlalu dini untuk dapat menyimpulkan dampaknya pada peluang kerja.

Bagi para peminjam, manfaat ekonomi kredit beragam. Secara umum dapat dikatakan bahwa kredit yang diberikan memang membantu usaha mereka, namun bukan merupakan faktor yang menentukan. Manfaat utama kredit, sebagaimana dikemukakan oleh peminjam yang diwawancarai adalah:

- a. Sebagai tambahan modal.
- b. Sebagai "cadangan" bila mengalami kesulitan keuangan, dalam hal ini pinjaman sering diinvestasikan dulu ke dalam aset bukan usaha, misalnya perhiasan emas.
- c. Bisa meminjam jika ada keperluan mendadak.

Walaupun berbagai program kredit ini dimaksudkan untuk membuka kegiatan usaha produktif, dalam hampir semua program sejumlah besar pinjaman (dalam beberapa kelompok diperkirakan mencapai 50%) digunakan untuk tujuan-tujuan non-produktif. Anggota kelompok mungkin saja menggunakan pinjaman, atau sebagian dari pinjaman,

untuk keperluan biaya sekolah anak, pengobatan, hubungan sosial (menghadiri selamatan), membayar hutang atau membeli perabot rumahtangga. Pinjaman sering juga digunakan untuk tujuan ekonomi yang berbeda dengan yang disampaikan, secara lisan pada kelompok atau tertulis pada formulir permohonan kredit; atau untuk kegiatan usaha orang lain yang tidak menjadi anggota kelompok.

Penggunaan kredit secara fleksibel ini menunjukkan bahwa dalam pola pengeluaran rumahtangga-rumahtangga berpendapatan rendah sulit diadakan pemisahan yang jelas antara produksi dan konsumsi. Penggunaan kredit demikian juga memperlihatkan bahwa kredit akan selalu digunakan untuk keperluan yang paling mendesak pada saat yang bersangkutan. Keadaan di atas berarti bahwa penggunaan kredit yang tercantum dalam laporan-laporan resmi program belum tentu sesuai dengan kenyataan. Hal ini bisa berakibat bahwa pihak pembuat kebijaksanaan memperoleh informasi yang tidak tepat mengenai soal ini.

Sejauh kredit digunakan untuk usaha-usaha produktif, bisa dikatakan bahwa pada umumnya manfaat terbesar dirasakan oleh peserta yang paling mampu memanfaatkan peluang pasar yang muncul. Dan kemampuan seseorang untuk bisa berbuat demikian tergantung pada banyak faktor ekonomi, sosial dan pribadi. Berbagai program/proyek kredit tidak atau sedikit sekali bisa mempengaruhi faktor-faktor tersebut, karena program/proyek tersebut memang membatasi diri pada penyediaan kredit dan tidak mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk mendukung kemampuan teknik dan pemasaran (P2W-IK/UNDP merupakan pengecualian karena program ini memang pada mulanya bukan program penyediaan kredit). Dalam kelompok yang sejak awal sudah heterogen, mekanisme seperti ini malah dapat memperlebar kesenjangan yang ada. Akses ke pasar tampaknya merupakan kendala utama bagi industri pedesaan berskala kecil. Kendala seperti ini tidak bisa ditanggulangi melalui intervensi dari *supply side* seperti kredit. Pemasaran merupakan hambatan bagi banyak pengusaha kecil, lebih-lebih bagi mereka yang sudah terjerat oleh hubungan sub-kontrak.

Distribusi manfaat ekonomi dari berbagai program penyediaan kredit dengan sendirinya juga ditentukan oleh distribusi pinjaman dalam kelompok. Besar pinjaman yang diberikan kepada seorang anggota kelompok

disesuaikan pada banyak faktor, antara lain, kemampuan mencicil angsuran, yaitu tingkat pendapatan peminjam. Dalam kelompok heterogen hal ini bisa memperlebar kesenjangan, karena besar pinjaman golongan miskin akan selalu lebih sedikit dari golongan yang lebih kaya. Akan tetapi, pada semua program yang kami teliti, akibat seperti itu bisa dikurangi melalui mekanisme pembatasan maksimum besar pinjaman. Distribusi manfaat kredit yang paling merata terdapat pada proyek-proyek-proyek P4K dan KUM, di mana setiap anggota mendapat besar pinjaman yang sama. Dalam proyek-proyek tersebut kondisi ekonomi para anggota kelompok memang lebih egaliter, karena penerapan batasan kemiskinan yang tegas dan seleksi pembatasan keanggotaan kelompok.

Dalam beberapa kelompok pernah diambil prakarsa untuk melakukan kegiatan ekonomi secara kolektif seperti usaha kolam ikan dan usaha pembelian bahan baku bersama. Kecuali dalam satu kasus di mana kelompok mengusahakan penyewaan semprotan sebagai usaha tambahan, sejauh ini kegiatan-kegiatan kolektif belum membawa hasil yang memuaskan. Kurangnya minat anggota merupakan kendala utama. Usaha-usaha untuk melakukan pembelian bahan baku secara berkelompok gagal karena bagi para anggota ternyata pembelian secara perorangan lebih menguntungkan.

Bila pemberian kredit dihubungkan dengan persyaratan adanya usaha bersama, umpamanya syarat adanya Rencana Usaha Bersama, seringkali rencana tersebut hanya disusun untuk memenuhi formalitas yang dipersyaratkan. Dalam hal ini tampaknya pengelompokan berbagai tahapan proses produksi tidak menguntungkan bagi masing-masing anggota.

Dampak sosial

Pada umumnya wadah kelompok dipandang positif oleh anggota-anggotanya. Selain kelompok dianggap sebagai tempat untuk bertemu dan menjalin kontak, keterlibatan dalam kelompok juga dianggap meningkatkan "status" sosial kepada anggotanya.

Akan tetapi, sejauh-mana kelompok merupakan wadah yang dalam jangka panjang dapat memperkuat posisi runding

golongan miskin, adalah hal yang dapat dipertanyakan, khususnya dalam kelompok-kelompok yang heterogen. Cukup banyak kelompok dicirikan oleh adanya kesenjangan di antara pimpinan (pengurus) dan anggotanya. Dalam kelompok-kelompok ini pengurus mempunyai status sosial dan atau ekonomi yang lebih tinggi. Keadaan ini tidak mudah dihindari karena anggota cenderung memilih orang yang bisa dipanuti sebagai pengurus. Oleh penanggung-jawab program, pengurus dengan status yang (lebih) tinggi juga dianggap menguntungkan karena beberapa alasan. Pertama, mereka dianggap akan mampu mengelola masalah keuangan kelompok. Kedua, mereka dilihat sebagai jembatan antara para anggota kelompok di satu pihak dan berbagai lembaga serta pejabat formal di pihak lain. Dalam kelompok-kelompok seperti itu pengambilan keputusan didominasi oleh pengurus. Para anggota pada umumnya bersikap pasif. Kegiatan pertemuan kelompok biasanya berlangsung dalam bentuk komunikasi satu arah, yang isinya terutama menyangkut masalah angsuran kredit. Yang merupakan masalah utama adalah bahwa kesenjangan dalam kelompok-kelompok seperti itu seringkali berkembang sejalan dengan ketergantungan anggota kepada pengurus, dari segi sosial dan politik (kadang-kadang juga ekonomi).

Memang benar bahwa di dalam kelompok-kelompok yang lebih egaliter, yang seluruhnya terdiri dari para produsen miskin, tidak terdapat kesenjangan sosial antara pengurus dan anggota. Tapi, dalam kelompok-kelompok seperti itu ketergantungan pada pihak pembina proyek (*program officer*) tampak lebih besar. Keadaan demikian tentu berkaitan dengan kenyataan bahwa keberadaan kelompok-kelompok tersebut memang masih sangat baru. Walaupun jalan kemandirian bagi kelompok-kelompok tersebut jelas masih sangat panjang, dan bukannya tanpa hambatan (antara lain, sikap paternalistik dari para pembina proyek), pada prinsipnya kelompok-kelompok tersebut tampaknya makin lama akan makin lebih mampu memperkuat posisi runding golongan miskin.

Dampak terhadap perempuan

Partisipasi perempuan di dalam program-program kredit kasus amat beragam (kecuali dalam proyek P2W-IK yang

khusus untuk perempuan): persentase keanggotaan perempuan dalam kelompok bervariasi antara nol (P4K fase I) sampai 30-40% (rata-rata pada program PPKKP) atau lebih tinggi (KUM dan beberapa kelompok PPKKP), bahkan mencapai 85-100% (UPPKA).

Kebijaksanaan akhir-akhir ini yang memandang keanggotaan perempuan sebagai hal yang perlu didorong, sedikit banyak bertitik-tolak dari pertimbangan-pertimbangan yang "instrumental". Perempuan dilihat sebagai nasabah yang lebih terpercaya, yang lebih seksama dalam penggunaan dan pengembalian kredit. Di daerah di mana mobilitas laki-laki tinggi, keanggotaan perempuan bahkan didorong dengan pertimbangan bahwa karena mereka tinggal di desa, mereka akan lebih mampu memenuhi kewajiban-kewajiban program seperti misalnya membayar cicilan dan atau menghadiri pertemuan.

Pelaksanaan program/proyek yang spesifik atau hampir spesifik untuk perempuan (P2W-IK dan UPPKA) dicirikan oleh kurangnya profesionalisme. Masalah ini mungkin disebabkan oleh kurangnya pengalaman para petugas lapangan dalam membimbing kegiatan usaha para peminjam, karena mereka memang tidak direkrut khusus untuk tugas seperti itu (UPPKA), dan adakalanya karena posisi proyek tersebut dalam struktur lembaga pelaksana bersifat marginal (P2W-IK).

Perbandingan antara berbagai kegiatan proyek dengan kegiatan non-proyek

Dari kasus-kasus yang diteliti tidak dijumpai adanya perbedaan yang terlalu mencolok antara kegiatan perkreditan yang "diprogramkan" dan kegiatan perkreditan yang tumbuh "dari bawah" dari segi-segi profil sosial-ekonomi peserta, dampak ekonomi dan manfaat sosialnya. Satu-satunya perbedaan adalah dalam hal tuntutan akan cara penggunaan kredit: berbagai program/proyek membatasi penggunaan kredit hanya untuk keperluan produktif, sedangkan koperasi dan arisan tidak membatasi cara penggunaan uang. Perbedaan ini, dalam kasus koperasi kredit, juga memungkinkan keikutsertaan peserta yang bekerja sebagai buruh-upahan. Perbandingan langsung antara koperasi kredit dengan kegiatan arisan sulit dilakukan, karena cara perputaran dananya sangat lain. Beberapa kasus yang kami teliti

menunjukkan bahwa kegiatan pengumpulan dana dari bawah memang melibatkan banyak orang yang tergolong sangat miskin, tetapi penyelenggaraannya biasanya dikelola oleh orang-orang yang termasuk kelas menengah (bawah).

Rekomendasi

A. Mengenai penelitian

Penelitian yang umumnya dilakukan terhadap program-program kredit kecil amat terfokus pada aspek-aspek keuangan. Bilamana pembuat kebijaksanaan menghendaki program-program yang dirancang secara lebih baik dan disesuaikan kepada kebutuhan-kebutuhan kelompok sasaran, diperlukan lebih banyak penelitian tentang dampak-dampak program kredit dengan berbagai pendekatan terhadap para peminjam pada tingkat-tingkat perorangan dan rumahtangga.

B. Langkah strategis yang perlu ditempuh

Kredit seharusnya dikaitkan kepada penciptaan peluang kerja dengan kualitas yang memadai, yaitu peluang kerja yang memberi pendapatan yang layak bagi pihak pengusaha maupun buruh, dan kepada usaha terwujudnya hubungan-hubungan sosial yang lebih merata.

Dalam rangka ini, berbagai program/proyek penyediaan kredit kecil seyogyanya tidak dirancang menurut pendekatan proyek yang sempit (*project oriented*), karena pendekatan demikian sering hanya menguntungkan segelintir pengusaha ketimbang mayoritas yang lain. Selain itu kredit seyogyanya diintegrasikan ke dalam serangkaian program serta kegiatan yang tertuju kepada perubahan-perubahan struktural. Yang terakhir ini akan melibatkan perubahan-perubahan dalam: (a) konteks makro ekonomi dari berbagai kegiatan usaha berskala kecil, yang akan memungkinkan penciptaan pasaran yang stabil bagi produk-produk mereka; dan (b) lingkungan politik, yang akan membuka peluang untuk membicarakan isu-isu perbaikan posisi kaum buruh dan isu-isu struktural pada umumnya.

C. Mengenai kebijaksanaan dan intervensi

1. Kredit sejauh mungkin harus diberikan bersama dengan bantuan teknis, bantuan pemasaran dan pelatihan lain, disatukan dalam satu program dalam bentuk keterkaitan antar program.
2. Perhatian yang yang besar perlu diberikan kepada kemungkinan (secara formal) penggunaan kredit untuk keperluan lain dari usaha produktif. Karena pembatasan pemberian kredit hanya untuk kegiatan usaha sering tidak sesuai dengan kebutuhan nyata dari rumahtangga-rumahtangga miskin di pedesaan. Lagipula, di dalam rumahtangga ini pemisahaan yang jelas antara kebutuhan produktif dan kebutuhan konsumtif sulit dilakukan.
3. Akan lebih baik apabila program kredit tidak terarah kepada unit keluarga atau rumahtangga melainkan kepada perorangan. Orientasi demikian akan menciptakan kesempatan berpartisipasi yang lebih besar bagi beberapa kategori yang kini kurang terjangkau, khususnya generasi muda (mereka yang putus sekolah dan yang belum menikah) dan para istri (mereka sering mempunyai kegiatan usaha sendiri di samping usaha kepala rumahtangga).
4. Kelompok-kelompok yang kecil dan homogen, yang terdiri dari golongan miskin, lebih baik dari kelompok-kelompok yang besar dan heterogen, walaupun kemandirian keuangan kelompok baru akan tercapai dalam waktu yang relatif lama. Alasannya adalah karena kelompok-kelompok demikian mempunyai potensi yang lebih besar untuk mengembangkan kebersamaan dan menciptakan partisipasi nyata dari anggotanya. Selanjutnya, kerjasama dan pembentukan jaringan antar kelompok perlu juga dikembangkan, dengan maksud memperkuat posisi runding kaum miskin.
5. Ketergantungan pada tokoh-tokoh desa sebagai titik masuk ke daerah dan komunitas tertentu seringkali sulit dihindari. Dalam tahap-tahap pertama pelaksanaan program, peran tokoh-tokoh ini penting khususnya dalam menjalin hubungan dengan lembaga-lembaga formal setempat. Namun, tokoh-tokoh perantara ini sebaiknya tetap berada di luar struktur kelompok dan juga tidak dilibatkan dalam pembentukan kelompok.
6. Program/proyek sebaiknya tidak melakukan usaha-usaha mendorong keikut-sertaan perempuan yang didasarkan pada berbagai pertimbangan palsu atau dibuat-

buat. Bila penyediaan kredit dimaksudkan untuk tujuan-tujuan produktif, kredit bagi seorang perempuan sebaiknya diarahkan untuk membantu kegiatan usaha yang bersangkutan atau keluarganya (bila yang bersangkutan cukup mempunyai pengaruh dalam pengambilan keputusan). Di daerah-daerah di mana kaum perempuan tidak atau kurang terlibat dalam kegiatan ekonomi pasar, keikut-sertaan perempuan tidak perlu didorong secara khusus, kecuali bila penyediaan kredit tersebut disertai dengan berbagai kegiatan konkret untuk pengembangan usaha ekonomi kaum perempuan melalui pelatihan tentang organisasi, keterampilan dan manajemen, serta bimbingan teknis dan bantuan pemasaran.

7. Program-program kredit khusus untuk perempuan seharusnya mendapat kedudukan yang lebih mantap (bukan pinggiran) di dalam struktur organisasi lembaga pelaksana. Hendaknya cukup sumber daya dialokasikan untuk pelatihan secara profesional bagi para penanggung-jawab proyek serta petugas lapangan.
8. Rancangan cetak-biru (*blue-print*) program hendaknya dihindari. Setiap rancangan program seharusnya memiliki ruang yang cukup untuk mengadakan penyesuaian-penyesuaian berbagai unsur program (persyaratan kredit, besarnya kelompok, bentuk kelompok, dan lain-lain) pada kondisi setempat.

Artien Utrecht (ed.): Peranan kredit skala kecil dan usaha bersama dalam pengembangan peluang kerja sektor non pertanian pedesaan Jawa Barat [The role of small scale credit programmes and cooperatives in rural nonfarm employment development in West Java] (pp. xxxiv + 88, Maret 1992)

Harga Rp. 14,000,- (Indonesia), US\$ 28,- (abroad)

Pengantar

Penelitian ini dilaksanakan antara bulan Juni sampai dengan Oktober 1990 dan menelaah beberapa program/proyek kredit skala kecil yang menyalurkan pinjaman kepada anggota masyarakat melalui wadah kelompok (Usaha Bersama atau "UB"). Alasan utama untuk mempelajari berbagai kasus program *group lending* ini adalah karena sistem pemberian kredit seperti ini pada umumnya dianggap mempunyai potensi lebih besar untuk dapat menjangkau kaum miskin dibandingkan dengan sistem kredit konvensional (atas dasar perorangan).

Di Indonesia, sebagaimana juga di negeri-negeri sedang berkembang lainnya, program-program kredit murah untuk produsen skala kecil di pedesaan kebanyakan mengalami kegagalan; baik dari sudut pandang lembaga perbankan (karena tingginya tingkat penunggakan dan penyalah-gunaan kredit), maupun dari sudut pandang masyarakat miskin (di mana kredit umumnya tidak dapat menjangkau kaum miskin di pedesaan).

Dalam tahun-tahun belakangan ini, berbagai lembaga donor semakin gencar mempromosikan *kredit kelompok* atau *group lending*, yaitu kredit yang disalurkan melalui kelompok-kelompok usaha bersama atau koperasi. Bank-bank dan lembaga-lembaga keuangan lain pun telah mulai menaruh minat pada program-program kredit kelompok. Minat ini berkaitan dengan himbuan pihak Pemerintah Indonesia kepada dunia perbankan agar bersedia menyisihkan sejumlah keuntungan usahanya untuk kredit skala kecil, dalam upaya pemerataan hasil-hasil pembangunan.

Beberapa kelebihan penyaluran kredit melalui kelompok di antaranya:

1. Kelompok dapat berfungsi sebagai penjamin, sehingga agunan perorangan tidak diperlukan lagi. Kelompok

- merupakan wadah tanggungan bersama (*joint liability*), sehingga resiko penunggakan diperkecil.
2. Karena kelompok atau koperasi merupakan perantara di tingkat lokal, maka ongkos transaksi bisa ditekan serendah mungkin, baik bagi peminjam maupun bagi lembaga pemberi pinjaman.
 3. Kelompok (terutama jika telah mempunyai status formal seperti koperasi) memiliki posisi runding yang relatif lebih kuat terhadap pihak lembaga keuangan.

Kini tersedia beberapa kisah sukses kegiatan kredit kelompok skala kecil. Kisah sukses yang paling terkenal dalam kepustakaan adalah misalnya *Grameen Bank* di Bangladesh, *Working Women's Forum* serta *Self-Employed Women's Association* di India. Beberapa kisah sukses tersebut menjadi pendorong mengapa kami tertarik untuk mempelajari pengalaman sejumlah program dan proyek (termasuk di antaranya yang kurang lebih merupakan replikasi dari *Grameen Bank*) yang sedang dijalankan di Jawa Barat.

Tujuan studi dan metodologi

Tiga pertanyaan pokok yang dicoba untuk dijawab melalui studi ini adalah:

1. Sejauh mana program-program kredit kecil melalui kelompok dapat meningkatkan akses kelompok masyarakat lapisan miskin terhadap kesempatan kerja serta pendapatan di sektor non-pertanian?
2. Faktor-faktor apa saja yang menentukan atau mempengaruhi keberhasilan (atau kegagalan) program-program kredit kelompok dalam usaha peningkatan akses tersebut?
3. Apakah terdapat berbagai dampak lain, baik ekonomis ataupun sosial, dari program-program tersebut terhadap kelompok-kelompok yang dijadikan sasaran, dan terhadap masyarakat setempat?

Lima program/proyek sengaja dipilih sebagai studi kasus. Kemudian, kami meneliti juga dua studi kasus, yang "tidak diprogramkan", yaitu kegiatan simpan-pinjam yang diprakarsai oleh kelompok masyarakat sendiri tanpa mengandalkan pada dana dari luar. Penambahan kasus-kasus ini dilakukan agar dapat membandingkan kegiatan-kegiatan

kredit yang dikembangkan "dari atas" dengan yang tumbuh "dari bawah".

Teknik studi kasus yang kami terapkan, lebih mengutamakan wawancara mendalam dan pengamatan langsung. Teknik pengumpulan data seperti ini kami anggap akan dapat mengungkapkan kompleksitas dari berbagai faktor yang mempengaruhi keberhasilan berbagai program yang kami teliti.

Selain kordinator umum, penelitian ini melibatkan tujuh peneliti lain, yang terbagi dalam beberapa tim, terdiri dari satu atau dua orang, yang untuk setiap studi kasus menghabiskan waktu selama tiga minggu di lapangan. Pada akhir masa penelitian, temuan-temuan penelitian telah didiskusikan dalam suatu seminar, yang dihadiri oleh wakil-wakil dari berbagai program/proyek yang diteliti.

Untuk penelitian ini kami telah menyusun sebuah kerangka analisis sederhana, yang tujuannya menelusuri hubungan antara kelompok sasaran dan dampak ekonomi serat sosial dari program/proyek tersebut, di satu pihak, dengan tujuan-tujuan, asumsi yang mendasari, perencanaan dan pelaksanaan berbagai program/proyek tersebut, di pihak lain. Perhatian terhadap khusus diarahkan pada aspek *gender*, baik pada saat penyusunan kerangka penelitian maupun pada saat pelaksanaannya.

Kasus-kasus yang diteliti

Berikut uraian singkat tentang lima program/proyek dan dua kegiatan (non-proyek) yang kami teliti:

1. Pusat Pelayanan Koperasi Kredit Pedesaan (PPKKP) BUKOPIN

Program ini berasal dari proyek kerjasama dengan Pemerintah Belanda. Pelaksanaannya diselenggarakan di lima propinsi, pada saat penelitian berlangsung pengawasan dan pembinaan dilakukan oleh salah-satu divisi dari BUKOPIN. Di Jawa Barat, program tersebut telah menjadi kegiatan rutin dari BUKOPIN.

PPKKP bekerja melalui KUD-KUD yang dipilih. Kredit disediakan untuk kegiatan produktif, baik di sektor

pertanian maupun di sektor non-pertanian. Masing-masing kelompok mendapat pinjaman antara tiga sampai lima juta rupiah, yang harus lunas dibayar kembali dalam kurun waktu enam tahun dengan suku bunga sebesar 18% per tahun. Program ini dikembangkan melalui sistem *revolving fund*. Pinjaman kepada anggota kelompok berkisar antara Rp. 50.000,- sampai Rp. 150.000,- dan mesti dikembalikan dalam kurun waktu enam bulan dengan suku bunga 4% per bulan, di mana 1,5% menjadi bagian BUKOPIN dan sisanya diakumulasikan sebagai tabungan dalam kelompok dan KUD. Agunan yang diajukan dapat berupa apa saja, dan nilainya tidak harus sepadan dengan besar pinjaman.

Di Jawa Barat program ini telah membantu 182 kelompok yang masing-masing beranggotakan 40 sampai 60 orang, dan merupakan bagian dari 21 KUD di enam kabupaten. Pada penelitian tingkat mikro, kami telah memilih tiga kelompok di Kabupaten Tasikmalaya, di mana sebagian besar pinjaman telah diberikan untuk berbagai kegiatan perdagangan di sektor non-pertanian, seperti para pedagang kecil, perajin kompor, perajin "panda" (mainan binatang-binatangan dari kain), dan perajin emas.

2. Karya Usaha Mandiri (KUM)

KUM merupakan pilot proyek, yang diselenggarakan oleh Lembaga Pengembangan Perbankan Indonesia (LPPI) dan Pusat Penelitian Sosial-Ekonomi Pertanian (PPSEP) Departemen Pertanian. KUM adalah replikasi dari "model" Grameen Bank di Bangladesh, dengan tujuan meningkatkan pendapatan masyarakat miskin di pedesaan melalui pemberian kredit usaha tanpa agunan. Dana operasional untuk dua tahun (1989-1991) berasal dari Asian and Pacific Development Centre (APDC) sedangkan Bank Indonesia menyediakan dana kredit. Kecamatan Nanggung dipilih sebagai daerah operasi karena tercatat sebagai daerah termiskin di Kabupaten Bogor. Kriteria untuk memilih peminjam adalah: pendapatan rumahtangga maksimal Rp. 60.000,-/bulan, asset senilai Rp. 150.000,- atau kurang, dan pemilikan tanah tidak lebih dari 0,3 ha.

Peraturan-peraturan KUM mengenai pengembalian pinjaman dan disiplin kelompok persis seperti yang dilaksanakan Grameen Bank. Untuk dapat memperoleh pinjaman, peserta harus bergabung dalam kelompok (di sini disebut kumpulan) yang masing-masing beranggotakan lima orang. Kumpulan

bertindak sebagai penjamin kredit yang diberikan pada anggota-anggotanya. KUM menyediakan kredit kecil sebesar Rp. 25.000,- sampai Rp. 30.000,- jangka waktu pengembalian satu tahun. Pembayaran angsuran dicicil, cicilan sangat kecil, setiap minggu. Tingkat suku bunga ("ongkos administrasi") adalah 3,3% per bulan.

Setiap dua kelompok bergabung membuat suatu "pusat". Perempuan dan laki-laki membentuk organisasi yang terpisah. Pada akhir bulan Juli 1990 telah terbentuk 16 kelompok (80 anggota), sembilan kelompok perempuan dan tujuh kelompok laki-laki. Kami memilih tiga kelompok untuk diteliti. Hampir semua anggota bekerja sebagai pedagang kecil.

3. Pembinaan Peningkatan Pendapatan Petani-Nelayan Kecil (P4K)

P4K terselenggara dalam 2 fase: fase I (1979/80 - 1985/86), dengan bantuan dana dari UNDP/FAO dan fase II (1988/89 - 1995/96), dengan bantuan dana dari Pemerintah Belanda (sampai 1991/92), UNDP dan IFAD. Proyek ini merupakan proyek yang sangat besar, beroperasi di enam propinsi dan dimaksudkan untuk mendorong pembentukan 22.750 kelompok petani (dan nelayan) yang masing-masing beranggota delapan sampai enambelas orang. P4K membuat kriteria yang tegas mengenai kelompok sasarannya, yakni mereka yang berpendapatan setara 320 Kg beras/tahun/per kapita atau kurang. Survey-survey telah dilakukan untuk mengidentifikasi dan menyeleksi anggota-anggota kelompok. Kredit adalah komponen yang penting dalam proyek. Kredit tanpa agunan diberikan untuk kegiatan produktif di sektor pertanian dan/atau sektor non-pertanian. Untuk memperoleh kredit, kelompok akan disaring berdasarkan kelayakan Rencana Usaha Bersama (RUB) kelompok. Bantuan kredit dikeluarkan oleh BRI. Kelompok menerima pinjaman sebesar Rp. 750.000,- atau Rp. 1.000.000,- untuk dikembalikan dalam kurun waktu tiga tahun. Walaupun dalam fase proyek yang pertama kredit diberikan kepada kelompok pada tingkat suku bunga yang murah yaitu 6% menurun per tahun, pada fase kedua suku bunga yang ditetapkan adalah 22,5% menurun per tahun (12% mendatar).

Di Jawa Barat, proyek (fase II) dijalankan di 12 kabupaten. Lokasi kegiatan yang relevan bagi studi

kami adalah di Kabupaten Cirebon dan Indramayu, karena di sana terdapat banyak kelompok yang menggunakan pinjaman untuk kegiatan non-pertanian. Ada tiga kelompok (fase I) yang kami teliti di Kabupaten Cirebon, yang meliputi kegiatan usaha pembuatan pagar bambu, sapu ijuk dan penjual pisang.

4. Peningkatan Peranan Wanita dalam Industri Kecil (P2W-IK) - UNDP

P2W-IK - UNDP adalah pilot proyek yang dibiayai oleh UNDP dan Pemerintah Belanda, yang bertujuan untuk mengembangkan model terpadu dalam meningkatkan partisipasi perempuan miskin dalam kegiatan-kegiatan produktif. Tujuan utama dari proyek ini adalah pembentukan berbagai Kelompok Usaha Bersama (KUB) perempuan dengan kegiatan ekonomi yang mantap. Kelompok sasaran dari proyek ini adalah perempuan yang:

- a. Berusia antara 16-60 tahun, yang sudah atau ingin terlibat dalam industri rumahtangga/kegiatan produktif lainnya.
- b. Kepala rumahtangga (*female household heads*).
- c. Tidak memiliki sumber nafkah lain.
- d. Termasuk golongan ekonomi lemah.
- e. Drop out dari sekolah menengah.

Kelompok kategori kedua dan ketiga adalah kelompok yang diprioritaskan. Setelah fase pertama (1982-85) yang diikuti oleh fase kedua (1986-89), proyek ini dilanjutkan dengan periode berikutnya selama tiga tahun. Kegiatan utamanya meluas, meliputi bantuan teknis dan penyediaan peralatan melalui *revolving funds*. Akses terhadap kredit untuk modal kerja dimulai pada tahun 1989; pinjaman kelompok diberikan melalui cabang BRI dengan suku bunga murah sebesar 12% per tahun.

Sebelas dari 120 kelompok berada di Jawa Barat, yang tersebar di delapan kabupaten, dengan anggota-anggota yang melakukan kegiatan usaha anyaman bambu, bordir, rajut, konfeksi dan pengolahan makanan. Anggota kelompok berkisar sekitar 24 orang. Kami meneliti tiga kelompok di Bandung, Sumedang dan Bekasi.

5. Usaha Peningkatan Pendapatan Keluarga Akseptor (UPPKA) - BOTABEK

Proyek ini dibiayai oleh Pemerintah Belanda. Target utamanya adalah perempuan akseptor Keluarga Berencana (paling tidak sebanyak 55%), yang termasuk dalam lapisan masyarakat berpendapatan rendah dan terlibat dalam kegiatan produktif. Proyek ini ingin mendukung tujuan umum program keluarga berencana nasional, untuk mencapai *Norma Keluarga Kecil Bahagia dan Sejahtera (NKKBS)*. Pemberian kredit, yang disalurkan melalui BRI, adalah kegiatan utama proyek. Pengawasan dan penyuluhan dilakukan oleh petugas lapangan KB dengan dibantu oleh petugas lapangan dari Bina Swadaya, salah-satu LPSM yang terbesar di Indonesia. Bantuan hanya diberikan pada orang yang telah menjadi anggota kelompok simpan-pinjam. Setiap kelompok memperoleh pinjaman tanpa bunga sebesar satu sampai tiga juta rupiah. Aturan penyimpanan dan peminjaman berbeda-beda tergantung kelompoknya; kebanyakan anggota kelompok memperoleh Rp. 50.000,- - Rp. 100.000,- untuk dikembalikan dalam waktu 10 bulan atau setahun, dengan tingkat suku bunga 2% sampai 4% (mendatar) per bulan. Pada akhir bulan Juli 1990 sudah ada 104 kelompok dengan jumlah anggota masing-masing antara 10-35 orang. Peserta proyek terlibat dalam berbagai kegiatan: menganyam bambu, membuat bata, konfeksi, dan berdagang kecil-kecilan.

Latihan keterampilan diberikan pada kelompok-kelompok yang sebagian besar anggotanya terlibat dalam satu cabang industri yang sama (ketika penelitian ini dilaksanakan hanya pada kegiatan anyaman bambu). Walaupun proyek ini tidak direncanakan sebagai proyek khusus untuk perempuan, namun kebanyakan peserta adalah perempuan. Lima kelompok UPPKA telah kami teliti: dua kelompok di Kabupaten Tangerang dan tiga kelompok lainnya di Kabupaten Bogor.

Dua studi kasus non proyek yang juga diteliti adalah:

1. Studi kasus mengenai suatu Koperasi Kredit di Sukabumi, sebagai salah-satu anggota dari 83 anggota yang berada di bawah payung *Badan Koordinasi Koperasi Kredit Daerah Bogor-Banten (BK3D Bogor-Banten)*. Tahun 1990 organisasi ini memiliki 330 anggota. Kredit diberikan untuk kebutuhan apa saja, dengan suku bunga 1,5% per bulan. Studi ini melengkapi studi mengenai dua koperasi kredit lain di bawah BK3D Bogor-Banten yang telah dilakukan

dalam proyek ini melalui penelitian tentang LPSM tahun 1989.

2. Studi kasus tentang empat kelompok arisan pedagang pasar di Citeureup, Kabupaten Bogor. Ada dua motif utama dalam kelompok arisan, yaitu: (a) untuk menambah modal kerja; (b) untuk menabung. Rata-rata kelompok arisan beranggotakan 30 orang. Setiap harinya anggota membayar iuran pada kelompok antara Rp. 1.000,- sampai Rp. 6.000,-.

Kelompok yang menikmati manfaat program/proyek

Hasil penelitian kami menunjukkan bahwa program/proyek yang kami teliti memang berhasil menjangkau golongan miskin pedesaan, meskipun pada umumnya bukan mereka yang tergolong paling miskin. Perlu ditegaskan bahwa bilamana dalam penentuan peserta tidak ditetapkan kriteria kemiskinan yang ketat, yang dijangkau itu tidak hanya terbatas golongan miskin saja. Di dalam banyak kelompok yang diteliti terdapat kesenjangan-kesenjangan pendapatan yang cukup besar. Sementara pada semua program anggota-anggota yang tergolong miskin rata-rata pendapatan rumahtangganya per bulan sekitar Rp. 100.000,- atau kurang, dijumpai juga sejumlah anggota yang berpendapatan Rp. 300.000 - 400.000, dan di dalam beberapa kelompok bahkan Rp. 600.000 - 700.000 atau lebih. Para peserta yang lebih mampu ini sebenarnya mempunyai akses juga kepada kredit komersial dan kredit dari program-program kredit umum. Hanya pada program-program yang menetapkan kriteria kemiskinan yang ketat (seperti KUM, P4K) kami tidak menjumpai peserta yang berpendapatan bulanan di atas Rp. 200.000,-

Ini berarti bahwa lima program/proyek yang kami teliti memang berhasil menjangkau kelompok masyarakat, dengan pengecualian pada sebagian peserta yang memiliki pendapatan lebih besar, yang sebelumnya tidak terjangkau oleh berbagai program kredit umum, seperti misalnya KUPEDES, dan juga tidak terjangkau oleh kredit komersial. Rendahnya tingkat suku bunga serta tidak perlu menyerahkan agunan, oleh banyak peserta disebut sebagai faktor-faktor menguntungkan dari program/proyek penyediaan kredit kecil atas dasar kelompok ini. Lebih sering lagi disebut sebagai faktor yang menguntungkan adalah kemungkinan untuk meminjam dalam jumlah kecil dan

kemudahan untuk memperolehnya (jarak ke sumber pinjaman dekat dan hubungan dengan pemberi pinjaman, pimpinan kelompok, akrab). Ada beberapa indikasi yang menunjukkan bahwa kehadiran berbagai program/proyek ini telah berhasil mengurangi ketergantungan sebagian warga masyarakat pada rentenir setempat.

Dengan strategi yang diterapkan sekarang, tampaknya program penyediaan kredit kecil atas dasar kelompok ini tetap belum mampu menjangkau beberapa golongan masyarakat miskin.

Golongan pertama adalah kelompok buruh-upahan, terutama mereka yang tidak mempunyai keahlian khusus, yang seringkali harus hidup di bawah garis kemiskinan dengan pendapatan kurang dari Rp. 50.000,- per bulan. Mereka masih belum terjangkau, karena dianggap tidak akan mampu mengangsur cicilan pinjaman secara rutin, dan karena berbagai program/proyek yang ada lebih ditujukan bagi mereka "yang melakukan kegiatan usaha".

Golongan kedua adalah anggota rumahtangga peserta. Mereka belum terjangkau karena sebagian kredit (tidak semua) memang ditujukan kepada "rumahtangga", yang mencerminkan keinginan untuk membatasi partisipasi peserta pada satu orang per rumah tangga. Aturan "satu orang per keluarga" ini membatasi keterlibatan formal generasi muda. Dengan pendekatan seperti itu tampaknya banyak perempuan (isteri) yang akan tersisihkan. Untunglah pelaksanaan berbagai program/proyek cukup luwes mengenai siapa yang boleh menjadi peserta, suami atau isteri.

Kinerja ekonomi dan dampak berbagai program/proyek kredit kecil

Dari tingkat pengembalian kredit yang pada umumnya amat tinggi, rata-rata 90-100%, tampak bahwa kaum miskin layak kredit. Namun kita juga harus berhati-hati dalam menilai tingkat pengembalian yang tinggi itu dan tidak langsung menghubungkannya dengan keberhasilan kegiatan usaha dan peningkatan pendapatan peminjam. Dalam penelitian ditemui beberapa kasus di mana peminjam tetap rajin membayar cicilan, padahal kegiatan usahanya memburuk. Karena bila tidak rajin mencicil peminjam merasa malu

dan takut kehilangan akses pada sumber kredit khusus seperti ini. Kebutuhan uang untuk mencicil dipenuhi dengan mencari pinjaman pada tetangga/ keluarga atau menjual harta milik.

Dampak program/proyek pada kesempatan kerja sejauh ini relatif terbatas. Pada umumnya kredit yang diberikan tersalur kepada usaha-usaha yang sudah berjalan, bukan untuk membuka usaha baru. Hanya sedikit peserta yang menggunakan kredit untuk membuka usaha baru; dalam semua kasus usaha baru ini usaha warung kecil. Para peminjam yang mengelola usaha lama umumnya adalah pengusaha kecil/ rumah tangga yang mempekerjakan kurang dari lima orang. Beberapa di antaranya berhasil memperluas usaha mereka dan merekrut satu dua tenaga kerja upahan baru, termasuk anak-anak mereka yang masih remaja. Penambahan tenaga kerja yang lebih besar terjadi pada pengusaha yang lebih kuat (menengah). Namun, peningkatan usaha-usaha ini bukan hanya dampak dari adanya kredit. Kondisi pasar agaknya merupakan faktor yang lebih menentukan, mengingat bahwa peningkatan usaha terutama terjadi di daerah-daerah yang sedang mengalami intensifikasi kegiatan ekonomi dan di dalam cabang-cabang produk yang sedang naik pasarannya. Untuk program/proyek yang baru dijalankan kurang dari dua tahun (UPPKA, KUM), tampaknya kini masih terlalu dini untuk dapat menyimpulkan dampaknya pada peluang kerja.

Bagi para peminjam, manfaat ekonomi kredit beragam. Secara umum dapat dikatakan bahwa kredit yang diberikan memang membantu usaha mereka, namun bukan merupakan faktor yang menentukan. Manfaat utama kredit, sebagaimana dikemukakan oleh peminjam yang diwawancarai adalah:

- a. Sebagai tambahan modal.
- b. Sebagai "cadangan" bila mengalami kesulitan keuangan, dalam hal ini pinjaman sering diinvestasikan dulu ke dalam aset bukan usaha, misalnya perhiasan emas.
- c. Bisa meminjam jika ada keperluan mendadak.

Walaupun berbagai program kredit ini dimaksudkan untuk membuka kegiatan usaha produktif, dalam hampir semua program sejumlah besar pinjaman (dalam beberapa kelompok diperkirakan mencapai 50%) digunakan untuk tujuan-tujuan non-produktif. Anggota kelompok mungkin saja menggunakan pinjaman, atau sebagian dari pinjaman,

untuk keperluan biaya sekolah anak, pengobatan, hubungan sosial (menghadiri selamatan), membayar hutang atau membeli perabot rumahtangga. Pinjaman sering juga digunakan untuk tujuan ekonomi yang berbeda dengan yang disampaikan, secara lisan pada kelompok atau tertulis pada formulir permohonan kredit; atau untuk kegiatan usaha orang lain yang tidak menjadi anggota kelompok.

Penggunaan kredit secara fleksibel ini menunjukkan bahwa dalam pola pengeluaran rumahtangga-rumahtangga berpendapatan rendah sulit diadakan pemisahan yang jelas antara produksi dan konsumsi. Penggunaan kredit demikian juga memperlihatkan bahwa kredit akan selalu digunakan untuk keperluan yang paling mendesak pada saat yang bersangkutan. Keadaan di atas berarti bahwa penggunaan kredit yang tercantum dalam laporan-laporan resmi program belum tentu sesuai dengan kenyataan. Hal ini bisa berakibat bahwa pihak pembuat kebijaksanaan memperoleh informasi yang tidak tepat mengenai soal ini.

Sejauh kredit digunakan untuk usaha-usaha produktif, bisa dikatakan bahwa pada umumnya manfaat terbesar dirasakan oleh peserta yang paling mampu memanfaatkan peluang pasar yang muncul. Dan kemampuan seseorang untuk bisa berbuat demikian tergantung pada banyak faktor ekonomi, sosial dan pribadi. Berbagai program/proyek kredit tidak atau sedikit sekali bisa mempengaruhi faktor-faktor tersebut, karena program/proyek tersebut memang membatasi diri pada penyediaan kredit dan tidak mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk mendukung kemampuan teknik dan pemasaran (P2W-IK/UNDP merupakan pengecualian karena program ini memang pada mulanya bukan program penyediaan kredit). Dalam kelompok yang sejak awal sudah heterogen, mekanisme seperti ini malah dapat memperlebar kesenjangan yang ada. Akses ke pasar tampaknya merupakan kendala utama bagi industri pedesaan berskala kecil. Kendala seperti ini tidak bisa ditanggulangi melalui intervensi dari *supply side* seperti kredit. Pemasaran merupakan hambatan bagi banyak pengusaha kecil, lebih-lebih bagi mereka yang sudah terjerat oleh hubungan sub-kontrak.

Distribusi manfaat ekonomi dari berbagai program penyediaan kredit dengan sendirinya juga ditentukan oleh distribusi pinjaman dalam kelompok. Besar pinjaman yang diberikan kepada seorang anggota kelompok

disesuaikan pada banyak faktor, antara lain, kemampuan mencicil angsuran, yaitu tingkat pendapatan peminjam. Dalam kelompok heterogen hal ini bisa memperlebar kesenjangan, karena besar pinjaman golongan miskin akan selalu lebih sedikit dari golongan yang lebih kaya. Akan tetapi, pada semua program yang kami teliti, akibat seperti itu bisa dikurangi melalui mekanisme pembatasan maksimum besar pinjaman. Distribusi manfaat kredit yang paling merata terdapat pada proyek-proyek-proyek P4K dan KUM, di mana setiap anggota mendapat besar pinjaman yang sama. Dalam proyek-proyek tersebut kondisi ekonomi para anggota kelompok memang lebih egaliter, karena penerapan batasan kemiskinan yang tegas dan seleksi pembatasan keanggotaan kelompok.

Dalam beberapa kelompok pernah diambil prakarsa untuk melakukan kegiatan ekonomi secara kolektif seperti usaha kolam ikan dan usaha pembelian bahan baku bersama. Kecuali dalam satu kasus di mana kelompok mengusahakan penyewaan semprotan sebagai usaha tambahan, sejauh ini kegiatan-kegiatan kolektif belum membawa hasil yang memuaskan. Kurangnya minat anggota merupakan kendala utama. Usaha-usaha untuk melakukan pembelian bahan baku secara berkelompok gagal karena bagi para anggota ternyata pembelian secara perorangan lebih menguntungkan.

Bila pemberian kredit dihubungkan dengan persyaratan adanya usaha bersama, umpamanya syarat adanya Rencana Usaha Bersama, seringkali rencana tersebut hanya disusun untuk memenuhi formalitas yang dipersyaratkan. Dalam hal ini tampaknya pengelompokan berbagai tahapan proses produksi tidak menguntungkan bagi masing-masing anggota.

Dampak sosial

Pada umumnya wadah kelompok dipandang positif oleh anggota-anggotanya. Selain kelompok dianggap sebagai tempat untuk bertemu dan menjalin kontak, keterlibatan dalam kelompok juga dianggap meningkatkan "status" sosial kepada anggotanya.

Akan tetapi, sejauh-mana kelompok merupakan wadah yang dalam jangka panjang dapat memperkuat posisi runding

golongan miskin, adalah hal yang dapat dipertanyakan, khususnya dalam kelompok-kelompok yang heterogen. Cukup banyak kelompok dicirikan oleh adanya kesenjangan di antara pimpinan (pengurus) dan anggotanya. Dalam kelompok-kelompok ini pengurus mempunyai status sosial dan atau ekonomi yang lebih tinggi. Keadaan ini tidak mudah dihindari karena anggota cenderung memilih orang yang bisa dipanuti sebagai pengurus. Oleh penanggung-jawab program, pengurus dengan status yang (lebih) tinggi juga dianggap menguntungkan karena beberapa alasan. Pertama, mereka dianggap akan mampu mengelola masalah keuangan kelompok. Kedua, mereka dilihat sebagai jembatan antara para anggota kelompok di satu pihak dan berbagai lembaga serta pejabat formal di pihak lain. Dalam kelompok-kelompok seperti itu pengambilan keputusan didominasi oleh pengurus. Para anggota pada umumnya bersikap pasif. Kegiatan pertemuan kelompok biasanya berlangsung dalam bentuk komunikasi satu arah, yang isinya terutama menyangkut masalah angsuran kredit. Yang merupakan masalah utama adalah bahwa kesenjangan dalam kelompok-kelompok seperti itu seringkali berkembang sejalan dengan ketergantungan anggota kepada pengurus, dari segi sosial dan politik (kadang-kadang juga ekonomi).

Memang benar bahwa di dalam kelompok-kelompok yang lebih egaliter, yang seluruhnya terdiri dari para produsen miskin, tidak terdapat kesenjangan sosial antara pengurus dan anggota. Tapi, dalam kelompok-kelompok seperti itu ketergantungan pada pihak pembina proyek (*program officer*) tampak lebih besar. Keadaan demikian tentu berkaitan dengan kenyataan bahwa keberadaan kelompok-kelompok tersebut memang masih sangat baru. Walaupun jalan kemandirian bagi kelompok-kelompok tersebut jelas masih sangat panjang, dan bukannya tanpa hambatan (antara lain, sikap paternalistik dari para pembina proyek), pada prinsipnya kelompok-kelompok tersebut tampaknya makin lama akan makin lebih mampu memperkuat posisi runding golongan miskin.

Dampak terhadap perempuan

Partisipasi perempuan di dalam program-program kredit kasus amat beragam (kecuali dalam proyek P2W-IK yang khusus untuk perempuan): persentase keanggotaan

perempuan dalam kelompok bervariasi antara nol (P4K fase I) sampai 30-40% (rata-rata pada program PPKKP) atau lebih tinggi (KUM dan beberapa kelompok PPKKP), bahkan mencapai 85-100% (UPPKA).

Kebijaksanaan akhir-akhir ini yang memandang keanggotaan perempuan sebagai hal yang perlu didorong, sedikit banyak bertitik-tolak dari pertimbangan-pertimbangan yang "instrumental". Perempuan dilihat sebagai nasabah yang lebih terpercaya, yang lebih seksama dalam penggunaan dan pengembalian kredit. Di daerah di mana mobilitas laki-laki tinggi, keanggotaan perempuan bahkan didorong dengan pertimbangan bahwa karena mereka tinggal di desa, mereka akan lebih mampu memenuhi kewajiban-kewajiban program seperti misalnya membayar cicilan dan atau menghadiri pertemuan.

Pelaksanaan program/proyek yang spesifik atau hampir spesifik untuk perempuan (P2W-IK dan UPPKA) dicirikan oleh kurangnya profesionalisme. Masalah ini mungkin disebabkan oleh kurangnya pengalaman para petugas lapangan dalam membimbing kegiatan usaha para peminjam, karena mereka memang tidak direkrut khusus untuk tugas seperti itu (UPPKA), dan adakalanya karena posisi proyek tersebut dalam struktur lembaga pelaksana bersifat marginal (P2W-IK).

Perbandingan antara berbagai kegiatan proyek dengan kegiatan non-proyek

Dari kasus-kasus yang diteliti tidak dijumpai adanya perbedaan yang terlalu mencolok antara kegiatan perkreditan yang "diprogramkan" dan kegiatan perkreditan yang tumbuh "dari bawah" dari segi-segi profil sosial-ekonomi peserta, dampak ekonomi dan manfaat sosialnya. Satu-satunya perbedaan adalah dalam hal tuntutan akan cara penggunaan kredit: berbagai program/proyek membatasi penggunaan kredit hanya untuk keperluan produktif, sedangkan koperasi dan arisan tidak membatasi cara penggunaan uang. Perbedaan ini, dalam kasus koperasi kredit, juga memungkinkan keikutsertaan peserta yang bekerja sebagai buruh-upahan. Perbandingan langsung antara koperasi kredit dengan kegiatan arisan sulit dilakukan, karena cara perputaran dananya sangat lain. Beberapa kasus yang kami teliti

menunjukkan bahwa kegiatan pengumpulan dana dari bawah memang melibatkan banyak orang yang tergolong sangat miskin, tetapi penyelenggaraannya biasanya dikelola oleh orang-orang yang termasuk kelas menengah (bawah).

Rekomendasi

A. Mengenai penelitian

Penelitian yang umumnya dilakukan terhadap program-program kredit kecil amat terfokus pada aspek-aspek keuangan. Bilamana pembuat kebijaksanaan menghendaki program-program yang dirancang secara lebih baik dan disesuaikan kepada kebutuhan-kebutuhan kelompok sasaran, diperlukan lebih banyak penelitian tentang dampak-dampak program kredit dengan berbagai pendekatan terhadap para peminjam pada tingkat-tingkat perorangan dan rumahtangga.

B. Langkah strategis yang perlu ditempuh

Kredit seharusnya dikaitkan kepada penciptaan peluang kerja dengan kualitas yang memadai, yaitu peluang kerja yang memberi pendapatan yang layak bagi pihak pengusaha maupun buruh, dan kepada usaha terwujudnya hubungan-hubungan sosial yang lebih merata.

Dalam rangka ini, berbagai program/proyek penyediaan kredit kecil seyogyanya tidak dirancang menurut pendekatan proyek yang sempit (*project oriented*), karena pendekatan demikian sering hanya menguntungkan segelintir pengusaha ketimbang mayoritas yang lain. Selain itu kredit seyogyanya diintegrasikan ke dalam serangkaian program serta kegiatan yang tertuju kepada perubahan-perubahan struktural. Yang terakhir ini akan melibatkan perubahan-perubahan dalam: (a) konteks makro ekonomi dari berbagai kegiatan usaha berskala kecil, yang akan memungkinkan penciptaan pasaran yang stabil bagi produk-produk mereka; dan (b) lingkungan politik, yang akan membuka peluang untuk membicarakan isu-isu perbaikan posisi kaum buruh dan isu-isu struktural pada umumnya.

C. Mengenai kebijaksanaan dan intervensi

1. Kredit sejauh mungkin harus diberikan bersama dengan bantuan teknis, bantuan pemasaran dan pelatihan lain, disatukan dalam satu program dalam bentuk keterkaitan antar program.
2. Perhatian yang yang besar perlu diberikan kepada kemungkinan (secara formal) penggunaan kredit untuk keperluan lain dari usaha produktif. Karena pembatasan pemberian kredit hanya untuk kegiatan usaha sering tidak sesuai dengan kebutuhan nyata dari rumahtangga-rumahtangga miskin di pedesaan. Lagipula, di dalam rumahtangga ini pemisahaan yang jelas antara kebutuhan produktif dan kebutuhan konsumtif sulit dilakukan.
3. Akan lebih baik apabila program kredit tidak terarah kepada unit keluarga atau rumahtangga melainkan kepada perorangan. Orientasi demikian akan menciptakan kesempatan berpartisipasi yang lebih besar bagi beberapa kategori yang kini kurang terjangkau, khususnya generasi muda (mereka yang putus sekolah dan yang belum menikah) dan para istri (mereka sering mempunyai kegiatan usaha sendiri di samping usaha kepala rumahtangga).
4. Kelompok-kelompok yang kecil dan homogen, yang terdiri dari golongan miskin, lebih baik dari kelompok-kelompok yang besar dan heterogen, walaupun kemandirian keuangan kelompok baru akan tercapai dalam waktu yang relatif lama. Alasannya adalah karena kelompok-kelompok demikian mempunyai potensi yang lebih besar untuk mengembangkan kebersamaan dan menciptakan partisipasi nyata dari anggotanya. Selanjutnya, kerjasama dan pembentukan jaringan antar kelompok perlu juga dikembangkan, dengan maksud memperkuat posisi runding kaum miskin.
5. Ketergantungan pada tokoh-tokoh desa sebagai titik masuk ke daerah dan komunitas tertentu seringkali sulit dihindari. Dalam tahap-tahap pertama pelaksanaan program, peran tokoh-tokoh ini penting khususnya dalam menjalin hubungan dengan lembaga-lembaga formal setempat. Namun, tokoh-tokoh perantara ini sebaiknya tetap berada di luar struktur kelompok dan juga tidak dilibatkan dalam pembentukan kelompok.
6. Program/proyek sebaiknya tidak melakukan usaha-usaha mendorong keikut-sertaan perempuan yang didasarkan pada berbagai pertimbangan palsu atau

dibuat-buat. Bila penyediaan kredit dimaksudkan untuk tujuan-tujuan produktif, kredit bagi seorang perempuan sebaiknya diarahkan untuk membantu kegiatan usaha yang bersangkutan atau keluarganya (bila yang bersangkutan cukup mempunyai pengaruh dalam pengambilan keputusan). Di daerah-daerah di mana kaum perempuan tidak atau kurang terlibat dalam kegiatan ekonomi pasar, keikutsertaan perempuan tidak perlu didorong secara khusus, kecuali bila penyediaan kredit tersebut disertai dengan berbagai kegiatan konkret untuk pengembangan usaha ekonomi kaum perempuan melalui pelatihan tentang organisasi, keterampilan dan manajemen, serta bimbingan teknis dan bantuan pemasaran.

7. Program-program kredit khusus untuk perempuan seharusnya mendapat kedudukan yang lebih mantap (bukan pinggiran) di dalam struktur organisasi lembaga pelaksana. Hendaknya cukup sumber daya dialokasikan untuk pelatihan secara profesional bagi para penanggung-jawab proyek serta petugas lapangan.
8. Rancangan cetak-biru (*blue-print*) program hendaknya dihindari. Setiap rancangan program seharusnya memiliki ruang yang cukup untuk mengadakan penyesuaian-penyesuaian berbagai unsur program (persyaratan kredit, besarnya kelompok, bentuk kelompok, dan lain-lain) pada kondisi setempat.

**Moehammad Ferry Bagdja: Peranan kredit skala kecil dan usaha bersama dalam pengembangan peluang kerja sektor non pertanian pedesaan Jawa Barat: Studi Kasus Badan Koordinasi Koperasi Kredit Bogor-Banten [The role of small scale credit programmes and cooperatives in rural nonfarm employment development in West Java: Case study of BK3D Bogor-Banten] (pp. xv + 49, Februari 1992)
Harga Rp 7,500,-(Indonesia); US\$ 15,-(abroad)**

Li daerah pedesaan pulau Jawa telah berlangsung usaha-usaha diversifikasi mata pencaharian di sektor non-pertanian oleh rumahtangga-rumahtangga setempat. Hal ini, antara lain, sebagai dampak dari masuknya perekonomian dan teknologi modern yang membawa perubahan pada pola penguasaan berbagai sumber daya lokal.

Salah satu kendala dalam usaha diversifikasi mata pencaharian di sektor non-pertanian adalah kelangkaan modal. Karena itulah pihak pemerintah dan swasta menyediakan berbagai macam program kredit bagi masyarakat pedesaan. Semua program tersebut pada intinya ingin meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan atau setidaknya mengurangi kemiskinan di pedesaan.

Ternyata usaha untuk mengatasi kelangkaan modal di pedesaan tidak hanya berasal dari luar pedesaan, bahkan muncul usaha-usaha swadaya pengumpulan modal dari, oleh, dan untuk masyarakat setempat. Bentuk usaha swadaya ini adalah lembaga koperasi kredit (kopdit) yang menghimpun dana dari para anggotanya dan dimanfaatkan kembali oleh para anggotanya untuk modal usaha atau kegiatan lainnya.

Meskipun demikian modal yang terkumpul dari hasil swadaya tersebut belum mencukupi sehingga terbuka peluang bagi pihak luar untuk turut membantu memberikan pinjaman. Bantuan pinjaman dari pihak luar ini tidak diberikan langsung kepada rumahtangga-rumahtangga melainkan melalui kelompok, dalam hal ini adalah koperasi kredit. Keuntungan dari penyaluran pinjaman atau kredit lewat kelompok ialah adanya kelompok sebagai penjamin, ongkos transaksi berkurang, dan kelompok sebagai wakil rumahtangga-rumahtangga mempunyai posisi runding yang lebih baik.

Lembaga koperasi kredit yang cukup dikenal adalah Badan Koordinasi Koperasi Kredit Indonesia (BK3I) yang menghimpun tidak kurang dari 20 Badan Koordinasi Koperasi Kredit Daerah (BK3D) yang tersebar di pelosok tanah air dan mewadahi sekitar 1.395 koperasi kredit (kopdit) yang beranggotakan 167.000 orang dengan aset tidak kurang dari Rp. 16 milyar. BK3I bekerja sama dengan *Konrad Adeanauer Stiftung (KAS)*, *Swiss Development Cooperation (SDC)*, dan *Canadian Cooperation Association (CDA)* untuk mendapat bantuan, baik berupa dana maupun proyek-proyek koperasi.

Salah satu anggota BK3I adalah Badan Koordinasi Koperasi Kredit Daerah (BK3D) Bogor Banten, yang berkantor di Cibadak Sukabumi Jawa Barat dan didirikan pada 24 November 1983. Tujuan pendirian BK3D Bogor Banten adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui proses pendidikan kegiatan ekonomi yang berazaskan:

- pendidikan, yakni koperasi kredit didirikan sebagai alat pendidikan, mengingat tujuan pendidikan,
- setia kawan, yakni koperasi kredit akan bersikap setia kawan kepada siapapun dengan tidak melihat suku bangsa, agama dan aliran politik,
- swadaya, yakni koperasi kredit harus berjalan dengan semangat swadaya, tidak tergantung kepada uluran tangan pihak lain.

Sampai tahun 1990 BK3D Bogor-Banten beranggotakan:

- Kopdit binaan 83 kopdit
- Kopdit anggota simpan-pinjam 50 kopdit
- Kopdit anggota Dana Perlindungan Bersama 20 kopdit
- Kopdit anggota Yayasan Bina Kopdit 31 kopdit

Anggota BK3D Bogor Banten terdiri dari kopdit-kopdit yang masing-masing memiliki ciri khas, satu di antaranya adalah koperasi kredit Rikrik Gemi. Koperasi kredit Rikrik Gemi ini tumbuh di daerah perkebunan yang diketahui tingkat pendapatan masyarakatnya relatif rendah, tapi ternyata kopdit ini memiliki aset di atas Rp. 15 juta dan sekitar 30% anggotanya bergerak di sektor non-pertanian.

Kopdit Rikrik Gemi didirikan di Desa Kabandungan Kecamatan Kelapa Nunggal Kabupaten Sukabumi tanggal 1

April 1982 oleh 15 orang pionir yang kebanyakan bekerja sebagai guru. Modal awal kopdit sebesar Rp . 33.000. Dalam perkembangannya, sampai Juli 1990 tercatat 330 orang menjadi anggota dengan laba mencapai Rp. 1.834.542,-. Suatu perkembangan yang cukup mengesankan.

Sementara itu, di daerah Cigembong Kabupaten Bogor terdapat sebuah kopdit, yakni kopdit Puspa Jaya yang juga memiliki ciri khas. Ciri khas dari kopdit ini adalah sebaran tempat tinggal anggotanya yang amat luas, meliputi daerah Kabupaten Bogor dan DKI Jakarta, memiliki aset di atas Rp. 20 juta dan 50% anggotanya bekerja sebagai karyawan swasta.

Menurut sejarah pendirian, kopdit Puspa Jaya diawali pembentukannya melalui arisan 14 alumni AKA Bogor (SAA-SAKMA) yang pada 1980 dikembangkan menjadi usaha simpan pinjam. Baru pada 1 April 1981 resmi didirikan Himpunan Usaha Simpan Pinjam Karyawan disingkat Puspa Jaya yang pada 1984 menjadi anggota BK3D Bogor Banten. Sekarang ini jumlah anggota mencapai 192 orang dengan laba pada akhir 1989 tercatat sebesar Rp. 5.421.340.

Baik BK3D Bogor-Banten maupun kopdit Rikrik Gemi dan Puspa Jaya, melakukan serangkaian pelayanan dan kegiatan baik yang langsung untuk kepentingan para anggotanya maupun yang bermanfaat bagi masyarakat luas. Kegiatan-kegiatan tersebut antara lain:

- Pendidikan koperasi kredit, yakni menyelenggarakan program pendidikan bagi para anggota mengenai perkoperasian, agar mereka menjadi insan koperasi yang tangguh dan mandiri.
- Silang pinjam antar kopdit (interlending) yakni kegiatan silang pinjam di tingkat kopdit sehingga antara kopdit yang beraset besar dengan yang beraset kecil dapat saling membantu dalam masalah dana,
- Dana perlindungan bersama (Daperma) yakni semacam asuransi bagi resiko kecelakaan dan kematian yang menutupi kerugian sisa pinjaman dan pemberian santunan, dalam hal ini BK3D Bogor-Banten juga menjadi anggota Daperma BK3I.

- Silang audit dan silang kunjung yakni kegiatan antar kopdit untuk mengoreksi kelemahan atau kekurangan kopdit lainnya serta memberi solusinya sehingga akan tercipta kopdit dengan sistem keuangan sehat dan benar, di sisi lain guna tumbuhnya rasa kebersamaan dan persaudaraan.
- Kegiatan sosial yakni kegiatan yang berhubungan dengan masyarakat sekitarnya, misalnya dalam membantu pemasangan aliran listrik di pedesaan, khitanan massal, perayaan hari-hari besar nasional dan agama, sehingga diharapkan dengan kegiatan-kegiatan semacam ini kopdit menjadi lebih dikenal dan bermanfaat luas.

Menilik apa-apa yang telah dicapai, baik oleh BK3D Bogor Banten maupun oleh kopdit Rikrik Gemi dan Puspa Jaya dapat dikatakan bahwa usaha-usaha untuk meningkatkan kesejahteraan para anggotanya telah cukup berhasil bahkan telah memberi manfaat bagi masyarakat di sekitarnya. Hal ini dapat dilihat sepintas dari perkembangan masing-masing lembaga yang relatif tumbuh cepat dan mengesankan.

Namun meski bagaimanapun juga selalu ada kekurangan dan hambatan yang menghadang dan harus diatasi. Misalnya dampak Pakto 27 yang mencuatkan persaingan antara Bank Perkreditan Rakyat (BPR) yang beroperasi di tingkat kecamatan dengan kopdit-kopdit setempat, karakteristik pendidikan anggota, karakteristik mata pencaharian dan pendapatan anggota dan lain-lain.

Semua masalah di atas harus diatasi dengan meningkatkan profesionalisme dan ketangguhan dari para pengurus, sistem peminjaman yang diarahkan untuk kegiatan produktif, keswadayaan koperasi dengan usaha-usaha kewira koperasian, serta usaha-usaha lainnya yang kompetitif, antisipatif dan realistis.

Moehammad Ferry Bagdja: Peranan kredit skala kecil dan usaha bersama dalam pengembangan peluang kerja sektor non pertanian pedesaan Jawa Barat: Studi kasus Karya Usaha Mandiri [The role of small scale credit programmes and cooperatives in rural nonfarm employment development in West Java: Case study of KUM] (pp. xii + 50, Februari 1992)

Harga Rp 7,500,- (Indonesia); US\$ 15,- (abroad)

Menarik untuk dikaji bahwa ada usaha-usaha diversifikasi mata pencaharian di sektor non-pertanian oleh rumahtangga-rumahtangga di pedesaan. Usaha tersebut sebagai akibat dari adanya pergeseran-pergeseran dalam pola penguasaan berbagai sumber daya lokal dengan masuknya teknologi modern.

Untuk menunjang usaha tersebut, pemerintah dan pihak swasta mencoba memberi bantuan berupa pinjaman atau kredit untuk mengatasi kelangkaan modal usaha. Tujuan pemberian pinjaman atau kredit adalah agar terjadi peningkatan pendapatan dan kesejahteraan pada rumahtangga-rumahtangga pedesaan, sehingga bisa menghapus atau sedikitnya mengurangi kemiskinan di pedesaan.

Bahwa kemudian pinjaman atau kredit tersebut lebih diarahkan untuk kelompok dan bukan langsung kepada rumahtangga merupakan suatu upaya pengembangan manfaat kredit tersebut, untuk meningkatkan posisi runding warga masyarakat, kontrol pemanfaatan, dan menekan biaya administrasi. Dengan kata lain, kelompok sebagai kumpulan dari beberapa rumahtangga bertindak sebagai wakil dan perantara antara pemberi kredit (pemerintah atau lembaga swasta) dengan penerima kredit (rumahtangga-rumahtangga anggota kelompok).

Salah satu dari kasus tersebut, di mana kelompok berfungsi sebagai wadah penyaluran kredit adalah Karya Usaha Mandiri, suatu replikasi dari Grameen Bank di Indonesia yang dipilot-projectkan atas dukungan _Asian and Pasific Development Centre (APDC)_, Bank Indonesia (BI), Lembaga Penelitian Perbankan Indonesia (LPPI), dan Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian (PPSEP) Departemen Pertanian.

Pilot project ini yang *Memorandum of Understanding* (MOU)-nya ditandatangani tanggal 20 Februari 1989 bertujuan untuk memberikan pinjaman kepada masyarakat termiskin

sesuai kriteria yang disyaratkan. Keyakinan yang melandasi proyek ini, sebagaimana juga Grameen Bank, adalah bahwa sebenarnya masyarakat termiskin itu memiliki keterampilan atau kesanggupan untuk mempertahankan hidup (*skill of survival*), dan bahwa yang mereka butuhkan sebenarnya adalah bantuan modal tanpa perlu disertai penyuluhan atau bimbingan khusus untuk penggunaan modal tersebut.

Untuk pelaksanaan proyek ini dibentuk suatu team pelaksana yang berinduk pada PPSEP. Pilot project terletak di Kecamatan Nanggung Kabupaten Bogor, yaitu di Desa Curug Bitung dan beberapa desa di sekitarnya.

Sebagai suatu replikasi dari Grameen Bank, KUM memiliki peraturan-peraturan yang diadopsi dari peraturan Grameen Bank, antara lain mengenai syarat-syarat keanggotaan, jenis usaha yang dapat memperoleh pinjaman, mekanisme pembentukan kelompok, aktivitas rutin kelompok, serta beberapa ketentuan lainnya.

Syarat keanggotaan KUM yang harus dipenuhi adalah anggota tersebut seorang kepala keluarga atau anggota keluarga yang telah memiliki pekerjaan tetap (selain berburuh) dengan kekayaan tidak lebih dari sekitar Rp. 150.000, (harta bergerak dan tak bergerak) serta berpendapatan sekitar Rp. 40.000/bulan atau setara dengan 320 kg beras per kapita per tahun. Pada dasarnya KUM ingin meraih anggota dari kelompok termiskin pedesaan, namun dianggap cukup mampu untuk mengangsur pinjaman dengan baik.

Kegiatan KUM dapat dikelompokkan dalam tiga tahap, yakni tahap pra pembentukan, tahap pembentukan kumpulan, dan tahap aktivitas rutin.

Dalam tahap pra-pembentukan, dilakukan kegiatan-kegiatan:

- *Projection meeting* yakni pertemuan antara petugas KUM dengan pemuka masyarakat dan warga setempat untuk menjelaskan perihal KUM dan pendataan warga yang berminat menjadi anggota.
- Uji kelayakan, yakni wawancara dengan warga yang berminat menjadi anggota untuk menentukan kelayakan syarat keanggotaan.

Kemudian tahap pembentukan, meliputi:

- pembentukan kumpulan, yakni bila telah genap terendah paling sedikit lima calon anggota yang memenuhi syarat, yaitu antara lain berjenis kelamin sama dan bertempat

tinggal dalam areal tertentu; bila telah ada minimal dua kumpulan (maksimal enam kumpulan) dibentuklah satu rembug pusat.

- latihan wajib kumpulan, yakni ujian bagi keabsahan kumpulan.

Tahap terakhir, yakni tahap aktivitas rutin yang meliputi:

- *minggon*, yakni aktivitas rutin dari sebuah rembug pusat satu kali dalam satu minggu untuk menjadi ajang komunikasi antara petugas KUM dan anggota serta juga antar anggota, dalam minggon ini juga dilakukan pembayaran angsuran.

Apabila telah terlaksana minggon berarti KUM telah berhasil membentuk wadah penerimaan kredit dan kelancaran aktivitas ini harus dipelihara sebaik-baiknya.

Besarnya pinjaman yang diberikan berkisar antara Rp. 15.000, sampai Rp. 30.000, dengan angsuran sekitar Rp. 300, sampai Rp. 850/minggu serta tabungan wajib Rp. 100/minggu, disimpan selama 50 minggu. Bunga atau uang administrasi yang dibebankan kepada peminjam besarnya sekitar 39,6% per tahun. Pinjaman diberikan tanpa perlu adanya seorang penjamin, tanpa agunan, dan bila wafat sisa pinjaman dianggap lunas.

Perkembangan KUM sampai tanggal 14 Juli 1990 tercatat:

- pinjaman yang diberikan : Rp 1.645.000
- tingkat pengembalian/angsuran sekitar : 109%
- tunggakan : 0%
- jumlah anggota : 55 orang
- jumlah kumpulan : 11 kumpulan
- jumlah rembug pusat : 5 rembug pusat

meliputi Desa Curug Bitung, Nanggung, dan Parakan Mucang.

Memperhatikan beberapa hal, antara lain status KUM yang masih bersifat pilot project, jumlah pinjaman yang relatif kecil namun dimanfaatkan sebaik-baiknya oleh anggota serta tingkat pengembalian yang di atas 100%, manfaat ekonomi berupa pemupukan modal dan manfaat sosial seperti kepercayaan terhadap diri sendiri yang meningkat dan kebersamaan, aktivitas rutin yang lancar, dan lain-lain, maka dapat dikatakan bahwa proyek KUM berhasil dan dapat mandiri di masa depan selepas status pilot project usai tahun 1991.

Faktor-faktor yang berpengaruh terhadap keberhasilan KUM, adalah:

- faktor karakter personal pengurus KUM yang ulet, tekun, dedikatif dan komunikatif,
- faktor pola kerja KUM yang intensif namun terarah,
- faktor sosial budaya masyarakat dan cara pendekatannya. ketiga faktor tersebut secara serempak mendukung terlaksananya program KUM dengan baik.

Meskipun demikian untuk kemajuan yang lebih berarti di masa depan sudah selayaknya diperbaiki beberapa kekurangan dengan melakukan antara lain:

- pembakuan panduan pelaksanaan kerja di lapangan,
- pembakuan materi latihan wajib kumpulan,
- training bagi pelaksanaan lapangan,
- peninjauan tingkat pendapatan, aset, bunga dan wewenang petugas lapangan.

**Endang Iradati dan Asep Sumaryana: Peranan kredit skala kecil dan usaha bersama dalam pengembangan peluang kerja sektor non pertanian pedesaan Jawa Barat: Studi kasus Program Peningkatan Pendapatan Petani-Nelayan Kecil [The role of small scale credit programmes and cooperatives in rural nonfarm employment development in West Java: Case study of P4K] (pp. xiii + 89, Februari 1992)
Harga Rp 11,000,- (Indonesia); US\$ 22,- (abroad)**

Penelitian ini mengamati program kredit kecil yang telah dilakukan oleh Departemen Pertanian, khususnya Balai Pendidikan dan Latihan Penyuluhan Pertanian dengan Program Peningkatan Pendapatan Petani-Nelayan Kecil (P4K). Lokasi penelitian dipusatkan di Kecamatan Beber di Kabupaten D.T. II Cirebon. Terpilihnya daerah ini didasarkan pada banyak penggunaan bantuan P4K oleh petani yang ada di sana dalam kegiatan non pertanian.

Penelitian ini ingin meneliti faktor-faktor penentu keberhasilan atau kegagalan P4K, khususnya dalam upaya meningkatkan akses masyarakat yang terlibat dalam kelompok penerima kredit yang dijadikan sasaran penelitian terhadap kesempatan kerja dan peningkatan pendapatan. Dalam kaitan ini pula penelitian mencoba mengamati dicari dampak sosial-ekonomi dari program tersebut terhadap anggota kelompok serta terhadap masyarakat sekitarnya.

Untuk meneliti hal-hal tersebut di atas digunakan metode penelitian non survey karena dalam penelitian ini pada dasarnya merupakan penelitian dampak yang tidak saja mengandalkan pada pedoman wawancara, namun juga kecermatan pengamatan serta penggunaan data sekunder sebagai pelengkap analisis. Dengan demikian, diharapkan seluruh kompleksitas kenyataan di lapangan serta perubahan-perubahan yang terjadi dalam kelompok sasaran dapat direkam dan dilaporkan.

P4K mulai dilaksanakan awal Pelita III (Tahun 1979/80) di 11 propinsi yang meliputi 68 kabupaten dengan 120 kecamatan rawan. Untuk membiayai proyek ini digunakan dana pinjaman dari UNDP/FAO. Latar belakang dilaksanakannya P4K itu sendiri berawal dari kesadaran bahwa buruh tani, petani penggarap dan petani perajin masih banyak yang berpenghasilan rendah. Dengan pembangunan yang menekankan pada pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya, maka menolong petani kecil itu menjadi keharusan yang sangat mendesak. Bahkan setelah pelaksanaan P4K, golongan petani

misikin (juga nelayan) diperkirakan masih berjumlah sekitar 45 juta orang. Dengan demikian P4K berlanjut dengan fase II dengan dana tambahan dari IFAD dan UNDP serta bantuan teknis dari Pemerintah Belanda. Walaupun P4K telah berjalan sejak tahun 1979, namun di lokasi penelitian proyek ini baru dirasakan manfaatnya oleh anggota kelompok pada tahun 1982/1983 dan tahun 1983/1984.

Terpilihnya kelompok-kelompok di Kecamatan Beber oleh P4K tidak saja didasarkan pada tingkat pendapatan yang relatif rendah (320 kg/orang/tahun setara beras), namun juga didasarkan pada usaha yang dilakukan oleh kelompok petani tersebut dalam bidang lain yang menjadi sumber nafkahnya. Usaha membuat sapu di Itikurih, mengusahakan pisang di Sukamaju serta mengusahakan pagar bambu di Prihatin telah berlangsung lama. Berdasarkan usaha-usaha itulah ketiga kelompok di Kecamatan Beber memperoleh bantuan dari proyek P4K. Untuk melaksanakan bantuan tersebut, proyek ini memiliki tenaga pembina yang bertugas memotivasi anggota kelompok binaan P4K di Kecamatan Beber, baik dalam hal membuat Rencana Usaha Bersama (RUB) maupun dalam hal memonitor penggunaan uang pinjaman serta melaporkan kemajuan kelompok binaannya kepada pimpinan proyek. Untuk P4K fase awal Pembina Kelompok (PK) tersebut diambil dari tenaga BUTSI dengan anggapan dapat memusatkan perhatian PK terhadap kelompok yang dibinanya. Sedangkan pada fase kedua PK diambil dari Penyuluh Pertanian Lapangan (PPL) setempat dengan maksud di samping lebih mengetahui keadaan petani di lokasi tersebut, juga karena tenaga BUTSI-nya telah tidak ada.

Hasil yang diperoleh menunjukkan bahwa P4K di lokasi penelitian telah menjangkau sebagian besar masyarakat petani kecil walaupun tidak seluruh penerima P4K berpenghasilan maksimal 320 kg/orang/tahun setara beras. Hal itu dapat terlihat dari beberapa responden yang dimintai keterangan tentang usaha dan pendapatannya. Para responden umumnya memiliki usaha yang dilakukan sejak lama, karena usaha tersebut merupakan upah turun temurun. Berlangsungnya usaha tersebut (jual pisang, anyaman dan pembuatan sapu) secara turun temurun tidak berarti bahwa hasil dari usaha itu mencukupi kebutuhan hidup sehari-hari atau banyak memberi kelebihan untuk menabung. Usaha-usaha itu dilakukan karena tidak ada usaha lain pilihan terlihat lebih menguntungkan, juga dari segi terbatasnya dana yang dimiliki. Datangnya bantuan P4K tidak serta merta mampu mendorong peningkatan pendapatan bagi para anggota

kelompok atau memotivasi agar dapat melakukan pengembangan/ diversifikasi usaha. Ini karena besarnya bantuan (Rp 30.000 - Rp 50.000) memang tidak mencukupi untuk memodali usaha baru atau diversifikasi usaha. Kendala lain adalah masih rendahnya kemampuan anggota kelompok untuk memanfaatkan PK sebagai media informasi dan media komunikasi, untuk melakukan pengembangan usaha melalui perluasan pasar dan pencarian dana tambahan. Bahkan keaktifan PK yang kemudian terlihat lebih menonjol, adalah mengupayakan lancarnya pengembalian kredit ketimbang mengupayakan agar anggota kelompok dapat berbuat banyak dengan uang terbatas untuk peningkatan pendapatan keluarga.

Pemupukan modal kelompok yang diupayakan agar kehidupan anggota kelompok dapat meningkat secara ekonomis, tidak terus berlanjut sejak cicilan utang ke P4K lunas. Hal demikian menunjukkan bahwa kesiapan anggota kelompok untuk hidup dalam ikatan ketentuan organisasi masih kurang. Di samping itu, pendeknya waktu pembinaan serta bantuan P4K yang hanya datang sekali di dua kelompok kasus dan baru memasuki bantuan kedua di satu kelompok kasus lainnya, merupakan sebab yang turut mendukung tidak terbentuknya kesadaran dan kesiapan hidup berkelompok dengan segala aturan yang ada di dalamnya.

Sampai bantuan turun, tidak banyak anggota tahu tentang proses pengajuan pinjaman serta perincian pinjaman. Yang diketahuinya adalah jumlah pinjaman yang datang serta cicilan yang harus dibayar kepada pengurus kelompok. Bahkan di kelompok-kelompok kasus para anggota tidak tahu pula cara membuat RUB sebagai prasyarat turunnya bantuan P4K. Di samping ketidaktahuan para anggota mengenai pembuatan RUB, juga sebagian besar anggota belum mengetahui adanya pembukuan kelompok yang ada di ketua kelompok/sekretaris. Hal demikian disebabkan oleh tingkat pendidikan yang rendah serta tidak selalu diberitahukannya mengenai pembukuan itu oleh pihak pengurus kelompok atau PK. Walaupun begitu, anggota kelompok rata-rata mengetahui mengenai jumlah simpanannya sendiri di kelompok. Itu membuktikan bahwa walaupun manajemen agak tertutup, namun untuk hal-hal yang dirasakan oleh para anggota sebagai cukup penting, pengurus kelompok selalu memberitahukannya melalui pertemuan-pertemuan yang diadakan oleh pengurus.

Dilihat dari peningkatan pendapatan anggota kelompok, sulit dipastikan bahwa peningkatan pendapatan itu

disebabkan karena adanya bantuan. Selain bantuannya kecil dan hanya datang sekali bagi kebanyakan kelompok kasus, juga pembinaan yang dilakukan oleh PK tidak mengacu pada produktivitas, sehingga tipis kemungkinan bahwa bantuan tersebut dapat meningkatkan pendapatan. Di lapangan peneliti bahkan melihat adanya korelasi antara peningkatan pendapatan anggota tersebut dengan jumlah anggota keluarga yang terlibat dalam proses produksi. Di kelompok Itikurih misalnya, dengan makin besarnya anak-anak anggota kelompok kesempatan seorang ibu untuk ikut terlibat dalam pembuatan sapu juga makin besar. Hal ini pada waktunya nanti juga akan melibatkan anak-anak dalam proses produksi. Dengan banyaknya anggota keluarga yang terlibat, maka produksi sapu di kelompok Itikurih menjadi lebih banyak.

Secara umum, P4K di lokasi penelitian dikatakan berhasil bila dilihat dari segi pengembalian pinjaman. Hal demikian, selain pinjamannya kecil dan diangsur dalam waktu yang lama (10 bulan), juga ditunjang kesadaran pengembalian pinjaman anggota kelompok cukup tinggi, terutama bila dikaitkan dengan ajaran agama yang dianutnya (Islam) bahwa hutang itu wajib dibayar. Walaupun kesadaran terhadap pengembalian utang besar, namun kemampuan untuk merencanakan kehidupan di masa datang masih belum begitu kuat. Keadaan demikian terlihat dari rendahnya kemampuan menabung dan tidak memperhitungkan untung-rugi secara cermat dari usaha yang dilakukan. Dalam perencanaan hidup ini peran PK seharusnya cukup besar pula sehingga tertanam kesadaran untuk menghadapi hidup secara rasional. Dengan orientasi pada kelancaran pengembalian pinjaman, maka upaya menata perencanaan hidup untuk meningkatkan pendapatan anggota menjadi terabaikan.

LEMBAGA SWADAYA MASYARAKAT

Artien Utrecht (ed.): Peranan LPSM dalam pengembangan peluang kerja sektor non pertanian pedesaan Jawa Barat [The role of NGOs in rural nonfarm employment development in West Java] (pp.xxv + 123, Maret 1991)
Harga Rp. 8,700,-(Indonesia), US\$ 18,-(abroad)

Latar-belakang penelitian

Penelitian berikut, yang dilaksanakan selama bulan Januari-April dan September-Oktober 1989, mengamati berbagai kegiatan **Lembaga Pengembangan Swadaya Masyarakat (LPSM)** di sektor non-pertanian pedesaan. Beberapa pertanyaan utama yang ingin dijawab melalui penelitian ini adalah sejauh mana LPSM-LPSM telah berhasil memperbesar peluang kerja/usaha masyarakat pedesaan berpendapatan rendah dalam sektor tersebut di atas; kendala-kendala apa yang mereka hadapi dalam melakukan kegiatan mereka, dan strategi apa yang mereka ambil untuk mengatasinya. Juga pertanyaan sejauh mana LPSM-LPSM tersebut, dalam pelaksanaan berbagai program pengembangan ekonomi, telah berhasil memperkuat kemampuan berorganisasi kelompok sasaran mereka. Kami berpendapat bahwa perbaikan kondisi ekonomi kelompok miskin mustahil terlaksana tanpa mengorganisasikan mereka dalam kelompok-kelompok lokal yang diarahkan agar bersifat mandiri dan partisipatif. Sebagai kesatuan-kesatuan non-birokratis, LPSM-LPSM dianggap berada dalam posisi lebih baik ketimbang pemerintah untuk mengorganisasikan kelompok miskin pedesaan dan menerapkan pendekatan partisipatif.

Ruang-lingkup

Penelitian ini mencakup sejumlah studi kasus di 11 kabupaten Jawa Barat, khususnya 11 LPSM dan 26 proyek atau kelompok. LPSM-LPSM tersebut adalah:

1. Perkumpulan Untuk Pengembangan Usaha Kecil (PUPUK) di Bandung,
2. Badan Kordinasi Kelompok Usaha Bersama (BKKUB), di Subang, yang dibimbing oleh Bina Swadaya,
3. Yayasan Mandiri di Bandung,
4. Yayasan Pondok Pesantren Darul Fallah di Ciampea, Bogor,
5. Yayasan Ar Ridho di Pandeglang,
6. Yayasan Paguyuban Ciremai (YPC) di Ciwaringin, Cirebon,

7. Badan Kordinasi Koperasi Kredit Daerah (BK3D) Bogor-Banten, di Cibadak, Sukabumi,
8. Yayasan Pengembangan Kerajinan Rakyat Indonesia (Pekerti) di Jakarta,
9. Yayasan Bina Karya di Bandung,
10. Yayasan Bina Lingkungan Hidup (YBLH) di Ciamis,
11. Perkumpulan untuk Keluarga Berencana Indonesia (PKBI), cabang Majalengka.

Berbagai studi kasus tersebut, yang mencakup berbagai tingkat mulai kelembagaan (LPSM) hingga rumahtangga, dilengkapi dengan penelitian singkat terhadap empat LPSM besar yang berkedudukan di Jakarta (biasa disebut Big NGOs, atau BINGOs). Keempat BINGOs tersebut adalah: Lembaga Studi Pembangunan (LSP), Lembaga Penelitian, Pendidikan dan Penerangan Ekonomi dan Sosial (LP3ES), Bina Swadaya dan Badan Kordinasi Koperasi Kredit Indonesia. Konsep laporan semua studi kasus telah didiskusikan dengan LPSM-LPSM yang bersangkutan dalam tiga loka-karya kecil, sesudah mana telah dilakukan perbaikan konsep laporan. Pada saat penyelenggaraan loka-karya akhir, yang dihadiri oleh semua LPSM, BINGOs dan beberapa informan kunci, berbagai permasalahan pokok yang dihadapi oleh LPSM-LPSM yang bergerak di sektor non-pertanian pedesaan telah dibicarakan dan beberapa rekomendasi umum dikemukakan.

Perkembangan LPSM di Indonesia

Walaupun di Indonesia keberadaan berbagai organisasi non-profit di luar lingkungan pemerintahan bukan merupakan suatu gejala baru, jenis LPSM yang kita bahas di sini, yaitu LPSM yang berorientasi pada pembangunan dan mendapat biaya dari luar negeri, baru muncul pada paruh kedua tahun 1960-an. Periode 1974-83 menunjukkan adanya ledakan pertumbuhan LPSM, baik dalam jumlah maupun besarnya, hal ini banyak berkaitan dengan derasnya arus bantuan asing. Setelah 1983 banyak LPSM tersebut berkembang menjadi organisasi-organisasi yang lebih profesional, sementara hubungan dunia LPSM secara keseluruhan dengan pemerintah membaik, sebagian karena berubahnya posisi pemerintah setelah anjloknya harga

minyak dan makin besarnya ketergantungan pemerintah kepada donor asing (IGGI, Bank Dunia dan Jepang).

Pertumbuhan LPSM-LPSM bersamaan dengan makin ragamnya kegiatan yang mereka lakukan. Usaha-usaha penciptaan lapangan kerja baru, termasuk kegiatan pelatihan keterampilan dan manajemen, serta penyediaan kredit, dilakukan oleh banyak LPSM. Walaupun demikian, kami hanya menjumpai sedikit LPSM yang aktif bergerak di sektor non-pertanian pedesaan, paling tidak di Jawa Barat. Padahal peran kegiatan usaha non-pertanian bagi penduduk pedesaan makin besar dan kemampuan sektor pertanian untuk menyerap tenaga-kerja pedesaan makin berkurang.

Kelompok sasaran dan masalah rekrutmen

Pada komunitas:

Beberapa LPSM yang diteliti mengarahkan kegiatan mereka bagi seluruh komunitas desa ketimbang bagi beberapa kategori sosial atau profesional. Salah-satu di antaranya BK3D Bogor-Banten, sesungguhnya merupakan suatu lembaga yang menjadi payung bagi berbagai lembaga kredit lainnya. Pendirian lembaga dalam kasus-kasus seperti ini merupakan tujuan tersendiri, dan prakarsa untuk ini dianggap terutama berasal dari bawah. Kegiatan pokok adalah simpan-pinjam, dan bagi banyak kelompok malah merupakan kegiatan satu-satunya. Beberapa kelompok oleh LPSM dilengkapi dengan fasilitas dana berputar. Kelompok-kelompok tersebut mempunyai anggota yang kebanyakan termasuk kelas menengah, di antaranya terdiri dari guru sekolah, pegawai negeri sipil dan pemilik toko kecil, atau anggota yang terdiri dari berbagai kelompok sosial-ekonomi yang berbeda di bawah pimpinan kelas menengah. Hal ini juga berlaku bagi beberapa kelompok wanita yang ada. Dalam banyak kelompok, pimpinan direkrut dari tokoh desa: kepala desa, istri kepala desa, pamong desa lainnya atau dari kalangan apa yang disebut dengan para pemimpin informal masyarakat. Masalah bagi kelompok-kelompok yang sudah terstratifikasi adalah bahwa kegiatan kelompok cenderung akan lebih memperlebar kesenjangan yang telah ada ketimbang mempersempitnya. Sementara itu, diferensiasi intern tampaknya tidak terlalu tegas di antara berbagai kelompok kecil di daerah tingkat pemerintahan paling

bawah (dusun) dan di antara berbagai daerah yang 'miskin sumber-daya', di mana diferensiasi sosial dalam masyarakat juga tidak terlalu tajam. Berbagai kegiatan LPSM yang kami teliti mampu memenuhi banyak kebutuhan dana para anggota kelompok sasaran yang paling mendesak. Tetapi dampak berbagai kegiatan tersebut pada produktivitas sektor non-pertanian pedesaan ternyata terbatas dan tidak langsung. Berdasarkan pengamatan, 70 hingga 95% dari anggota kelompok menggunakan pinjaman untuk tujuan-tujuan konsumtif, termasuk untuk biaya pendidikan anak-anak. Anggota kelompok selebihnya, 5 hingga 30%, menggunakan pinjaman tersebut untuk modal kerja atau investasi bagi kegiatan usaha mereka, yang kebanyakan berupa perdagangan kecil-kecilan.

Pada sektor usaha:

Sebagian besar dari proyek LPSM yang diteliti bertujuan ingin meningkatkan produktivitas kegiatan usaha berskala kecil dalam berbagai sektor produksi: pengolahan makanan, pembuatan mainan anak-anak, pandai-besi, kerajinan-tangan, penyamakan kulit, dan sebagainya. Kelompok sasaran mereka di antaranya adalah para produsen kecil, yang walaupun mempunyai kegiatan usaha sendiri tetapi dalam banyak kasus sangat tergantung pada bandar (atau pedagang) yang memasok bahan-baku dan yang memasarkan produk mereka. Intervensi LPSM sering dimulai dengan pembentukan suatu kelompok yang melakukan kegiatan simpan-pinjam, yang kemudian diikuti oleh pelaksanaan bantuan teknis.

Kebutuhan dan kendala pemasaran

Pemasaran merupakan salah-satu faktor menentukan bagi keberhasilan atau kegagalan dari berbagai upaya yang dilakukan oleh LPSM. Dalam hal ini terdapat perbedaan antara proyek LPSM lokal dengan proyek LPSM yang jangkauan kegiatannya bersifat regional atau nasional, yang biasanya lebih profesional.

Beberapa LPSM lokal kecil yang kami teliti mengarahkan kegiatan mereka pada

kelompok sasaran yang memproduksi barang berkualitas rendah bagi lapisan bawah masyarakat pedesaan. Karena segmen pasar seperti ini mempunyai daya beli rendah dan bersifat involutif, margin keuntungan yang memang sudah minimal tampaknya akan tetap marginal. Peningkatan mutu produksi dengan tujuan meraih segmen pasar yang lebih tinggi, tampaknya sulit dilakukan karena produk bagi segmen tersebut telah dikuasai oleh "modal besar". Lagipula, baik LPSM maupun kelompok sasaran tidak memiliki kemampuan, paling tidak dalam waktu dekat ini, untuk menyerap besarnya dana yang dibutuhkan bagi perubahan dan peningkatan mutu produksi yang sangat mendasar tersebut. Terutama bagi para produsen kecil, setiap perubahan mengandung resiko yang tidak bisa mereka pikul. Dengan kondisi seperti ini, kemungkinan pasar kelompok sasaran tampaknya akan tetap seperti semula. Intervensi LPSM dalam hal ini, jangankan untuk menciptakan lapangan kerja baru, untuk meningkatkan produktivitas kelompok sasaran secara agak berarti pun telah gagal. Meskipun demikian, melalui penyelenggaraan dana berputar, para anggota kelompok telah mampu memenuhi berbagai kebutuhan mereka yang paling pokok, baik untuk tujuan produksi maupun konsumsi (seperti membayar hutang, uang sekolah, memperbaiki peralatan kerja, dan sebagainya).

LPSM-LPSM yang lebih profesional mempunyai kemampuan relatif lebih baik dalam melakukan kegiatan bantuan peningkatan pemasaran. Mereka memiliki keahlian teknis dan berada dalam posisi yang lebih baik untuk mendapatkan informasi tentang pasar. Dalam pemilihan kelompok sasaran, berlainan dengan LPSM-LPSM lokal yang menerapkan campuran kriteria pribadi, primordial dan sosial, LPSM-LPSM profesional cenderung menerapkan kriteria ekonomi seperti misalnya potensi pasar. Tetapi pengalaman menunjukkan bahwa LPSM-LPSM tetap menjumpai berbagai macam kesulitan untuk membantu para produsen kecil memperoleh pangsa pasar yang cukup berarti dan stabil. Kesulitan tersebut sebagian besar bersumber dari tidak adanya peraturan yang melindungi industri kecil, yang selama ini diterlantarkan oleh berbagai kebijaksanaan pemerintah yang menguntungkan usaha besar di sektor industri dan impor.

Kami mengamati beberapa kegiatan yang dilakukan oleh LPSM-LPSM dalam upaya pembentukan saluran pemasaran bagi kelompok sasaran mereka. Satu di antaranya mencoba menghubungkan produsen kecil dengan perusahaan besar (bapak-angkat) atas dasar hubungan sub-kontrak. Suatu LPSM lain mendirikan usaha dagang yang langsung membeli produk kerajinan-tangan dari para produsen kecil untuk diekspor. Pada sisi lain, semua upaya tersebut tidak hanya membuahakan ketergantungan produsen kecil pada bapak-angkat atau LPSM, tetapi juga membuahakan manfaat yang berbeda pada kelompok sasaran. Para produsen yang paling banyak mereguk manfaat adalah mereka yang berjiwa pengusaha, yaitu mampu memenuhi tuntutan pasar khususnya dalam masalah mutu, harga dan waktu penyerahan produk. Memang kemampuan untuk memenuhi berbagai tuntutan dari suatu pasar baru tidak bisa dibangun dalam tempo singkat, dengan sekedar mengikuti beberapa kali pelatihan yang diselenggarakan oleh LPSM. Beberapa anggota kelompok sasaran bahkan mungkin tidak tersentuh oleh berbagai upaya perbaikan tersebut, atau memang dilibatkan tetapi hanya sebagai buruh yang berada pada lapisan paling bawah dalam hubungan kerja sub-kontrak. Dalam hal ini, intervensi LPSM memang telah meningkatkan produktivitas beberapa produsen, tetapi sekaligus juga telah memperkuat perbedaan yang telah ada di antara produsen pedesaan di berbagai lokasi.

Mengandalkan yang kuat atau kemandirian yang lemah?

Dalam hal ini sangat relevan untuk mempertanyakan apakah benar berbagai macam kegiatan LPSM tersebut di atas diarahkan pada perkembangan yang mandiri dan merata. Dalam beberapa kelompok simpan-pinjam kami menjumpai bahwa kelompok sering berfungsi sebagai tempat pertemuan untuk membicarakan berbagai masalah dan dengan demikian memupuk rasa kebersamaan. Gejala ini bisa terjadi terutama bila keanggotaan kelompok tidak terlalu heterogen. Tetapi, bila bentuk kegiatan ekonomi telah melampaui tahap simpan-

pinjam, misalnya jika berlanjut dengan kegiatan bantuan teknik, segera solidaritas kelompok digerogeti oleh "ideologi kewirasawastaan" LPSM. Ideologi tersebut memang mengandalkan peran progresif dari beberapa pengusaha terkemuka dalam perkembangan masyarakat. Jika dari suatu kelompok hanya beberapa orang saja yang dapat memanfaatkan bantuan yang disediakan oleh LPSM, segera anggota-anggota lainnya tidak tertarik lagi pada segala kegiatan kelompok dan kemudian menarik diri. Kami menjumpai dua kasus di mana beberapa orang anggota kelompok yang paling banyak menikmati bantuan membentuk "kelompok" baru, yang terdiri dari para pekerja dan sub-kontraktor yang terikat pada usaha mereka.

Besarnya perhatian pada kewirasawastaan individual sejalan dengan kurangnya upaya sistematis untuk melakukan kegiatan kolektif, seperti misalnya pembelian bahan-baku dan pemasaran produk secara kolektif. Walaupun dalam kasus-kasus yang diteliti terlihat adanya upaya-upaya ke arah itu, tetapi secara keseluruhan pemanfaatan dana kelompok secara kolektif masih terbatas.

Kendala di tingkat makro

Walaupun demikian, masalah pemasaran yang dihadapi para produsen kecil sebenarnya terutama berkaitan dengan kebijaksanaan ekonomi di tingkat makro yang tidak mendorong perkembangan industri kecil pedesaan. Kebijakan deregulasi ekonomi yang dilancarkan pemerintah sejak 1983 tampaknya tidak membuat semakin baiknya kesempatan bagi produsen kecil pedesaan. Justru sebaliknya, ekspansi bank komersial, perhatian menggebu-gebu pada produksi untuk tujuan ekspor dan pertumbuhan cepat tak terkendali dari sejumlah konglomerat yang menguasai seluruh rangkaian industri di beberapa sektor usaha, cenderung makin mempersempit kemungkinan pengembangan usaha pedesaan berskala kecil. Kendala pemasaran bagi produsen kecil ini akan tetap ada selama pemerintah tidak mengubah berbagai kebijaksanaan yang ada sekarang dan menempuh kebijaksanaan yang bertujuan untuk mengurangi monopoli dan melindungi industri berskala kecil.

LPSM dan advocacy kebijaksanaan

Pada tingkat makro LPSM-LPSM, khususnya BINGO, secara teoretis dapat memainkan peran efektif dengan melakukan advocacy kebijaksanaan. Untuk memungkinkan hal tersebut, LPSM-LPSM perlu mengembangkan kekuatan tawar-menawar kolektif terhadap pemerintah. Ketika menghadapi ancaman U.U. No. 8 tahun 1985 tentang Keormasan, LPSM-LPSM telah mulai membangun beberapa jaringan di tingkat regional, nasional dan internasional. Tetapi hanya sebagian kecil dari jaringan tersebut yang telah dimanfaatkan sebagai alat untuk melakukan advocacy kebijaksanaan dan tekanan terhadap pemerintah. Memang, kekuatan yang sedang menguasai politik dan ekonomi, tampaknya terlalu besar untuk bisa diimbangi oleh LPSM-LPSM. Hingga saat ini, usaha-usaha untuk mempengaruhi kebijaksanaan pemerintah, khususnya di bidang ekonomi, dilakukan dalam bentuk konsultasi pembangunan dan lobbying (pada beberapa departemen) oleh masing-masing LPSM secara terpisah. Beberapa bentuk konsultasi pembangunan yang dilakukan oleh LPSM-LPSM, walaupun tidak menyentuh masalah-masalah yang lebih struktural, memang telah berhasil membuahkan sedikit 'koreksi' dalam kebijaksanaan, tetapi sebagian besar demi kelangsungan hidup mereka sendiri.

LPSM dan perempuan

Penelitian yang kami lakukan menaruh perhatian khusus pada kaum perempuan. Pada waktu pelaksanaan penelitian kami tidak menjumpai satu pun LPSM perempuan di Jawa Barat. Dalam beberapa kasus yang kami teliti, perempuan dilibatkan dalam berbagai kegiatan LPSM, antara lain: sebagai kelompok sasaran dalam proyek-proyek peningkatan pendapatan yang khusus ditujukan bagi kaum perempuan (4 proyek); sebagai pengusaha dalam proyek-proyek yang tidak khusus ditujukan bagi kaum perempuan; sebagai anggota suatu kelompok; dan secara tidak langsung sebagai buruh (keluarga) upahan atau tak dibayar dalam berbagai kegiatan usaha yang didukung oleh

LPSM. Walaupun terdapat beraneka-ragam bentuk keterlibatan perempuan dalam proyek-proyek yang diselenggarakan oleh LPSM-LPSM, tampak pula adanya beberapa anggapan dasar yang dianut oleh mereka. Pertama, LPSM-LPSM menyatakan bahwa semua kegiatan mereka sama terbuka baik bagi laki-laki maupun perempuan. Bila ternyata peranserta kaum perempuan lebih rendah, itu disebabkan oleh faktor-faktor budaya yang tidak bisa diubah oleh LPSM. Kemudian, LPSM-LPSM mempunyai anggapan bahwa berbagai kegiatan yang ditujukan pada kepala rumahtangga (laki-laki, dalam 80 hingga 90% dari kasus-kasus) akan sekaligus bermanfaat bagi seluruh anggota rumahtangga, termasuk kaum perempuan.

Kami menjumpai bahwa dalam beberapa industri rumahtangga, kaum perempuan sering memegang kendali utama dalam masalah-masalah keuangan dan pengawasan proses produksi. Tetapi karena LPSM tidak mengenal adanya pembagian tugas seperti itu, semua kontak dengan kelompok sasaran selalu melalui kepala kegiatan usaha/rumahtangga, yang kebanyakan laki-laki. Dalam suatu proyek, hal ini telah mengakibatkan ketidakhadiran seorang perempuan pun dalam rangkaian pertemuan dan pelatihan yang diselenggarakan. Dengan menetapkan kepala kegiatan usaha/rumahtangga sebagai unit akhir intervensi, LPSM-LPSM tidak memperdulikan hubungan kerja dalam suatu kegiatan usaha/rumahtangga, berikut diskriminasi dalam pengupahan terhadap kaum perempuan. Dalam suatu proyek yang berkaitan dengan pendirian suatu kegiatan usaha baru, diskriminasi pengupahan terhadap kaum perempuan justru diperkenalkan oleh LPSM. Berbagai kegiatan untuk peningkatan pendapatan kaum perempuan yang dilakukan oleh beberapa LPSM merupakan buah dari kebijaksanaan yang ditempuh oleh lembaga-lembaga donor yang berusaha agar perhatian terhadap kaum perempuan meningkat. Tetapi, filosofi yang melatar-belakangi berbagai proyek untuk kaum perempuan di atas, tampaknya tetap suatu hal yang asing bagi sebagian besar LPSM-LPSM tersebut. Pernyataan beberapa tokoh LPSM mengungkapkan bahwa penyelenggaraan proyek-proyek untuk kaum perempuan memang terutama karena atas permintaan lembaga donor dan bukan karena keyakinan bahwa hal tersebut dibutuhkan oleh yang bersangkutan. Di antara LPSM-LPSM yang diteliti, kekurangan tenaga staf dan pengalaman yang berkenaan dengan kaum perempuan

dan pembangunan tampaknya sangat parah. Kegagalan dua proyek yang dimaksudkan agar bisa meraih kelompok sasaran perempuan pada pokoknya disebabkan oleh kekurangan di atas. Kebutuhan akan saran dan informasi mengenai berbagai kegiatan kaum perempuan secara khusus diungkapkan oleh banyak staf lapangan LPSM.

Rekomendasi umum

Beberapa rekomendasi umum yang terungkap dalam lokakarya pada dasarnya menunjuk pada perlunya memperkuat komitmen sosial dan profesionalisme di antara LPSM-LPSM. Dalam hal ini bukan hanya profesionalisme yang menyangkut teknis ekonomi, tetapi juga dalam pengertian 'sosial'. LPSM-LPSM perlu memperdalam pengetahuan dan pemahaman mengenai dimensi politik, ekonomi dan budaya yang dihadapi oleh kelompok sasaran mereka. Dalam hal ini LPSM-LPSM harus mampu meningkatkan kemampuan melakukan penelitian di lingkungan mereka sendiri dan melalui kerjasama sistematis dengan perguruan tinggi. Kerjasama di antara LPSM perlu ditingkatkan melalui jaringan-jaringan yang mempunyai agenda kerja konkret. Kerjasama perlu diarahkan pada upaya untuk memperoleh akses sistematis mengenai informasi pasar, untuk bertukar pengalaman dan untuk meningkatkan peran LPSM sebagai pendukung masyarakat miskin di pedesaan (dan perkotaan). Kegiatan advocacy tidak perlu hanya ditujukan pada pemerintah, tetapi juga pada kelas menengah melalui media dan berbagai cara lainnya, dan pada lembaga donor. Sehubungan dengan kaum perempuan, usaha-usaha untuk meningkatkan pengetahuan staf LPSM mengenai masalah 'gender' merupakan salahsatu dari langkah-langkah yang segera harus diambil. Kami sangat merekomendasikan agar dilakukan dialog teratur di antara LPSM-LPSM yang bergerak langsung di lapangan dengan beberapa LPSM perempuan yang telah ada. Dialog tersebut seyogyanya mencakup program pelatihan.

K. Wiryosepupro and Lies M. Marcoes: Peranan LPSM dalam pengembangan peluang kerja sektor non pertanian pedesaan Jawa Barat:Kasus Vendors Development Programme [The role of NGOs in rural nonfarm employment development in West Java: Case-study of Vendors Development Programme](pp. xv + 31, Maret 1991]

Harga Rp. 5,000,-(Indonesia); US\$ 10,-(abroad)

Studi kasus ini merupakan bagian dari serangkaian studi kasus dalam rangka penelitian tentang "Peranan LPSM dalam pengembangan peluang kerja sektor non-pertanian pedesaan Jawa Barat", yang mencakup sebelas studi kasus LPSM di tingkat mikro dan lima *Big NGOs* (BINGO) yang berkedudukan di Jakarta. Departemen Perindustrian, berupaya untuk mengatasi kendala yang dihadapi dunia industri kecil dengan mencanangkan suatu rekayasa keterkaitan antara industri besar dengan industri kecil, atau yang dikenal dengan istilah *_sistem keterkaitan bapak angkat*. Kendatipun pola keterkaitan ini secara langsung tidak melibatkan suatu LPSM, melainkan sebuah badan *parastatal*, karena *Vendors Development Programme (VDP)* bernaung di bawah *Badan Usaha Milik Negara (BUMN) PT. Krakatau Steel (PTKS)*. Namun pemilihan tema keterkaitan ini dianggap penting dalam konteks penelaahan terhadap peran/kebijakan LPSM.

VDP dalam struktur organisasi (PTKS), diletakkan di bawah Divisi Perencanaan. Kegiatan VDP yang utama adalah membuka pintu keterkaitan untuk kelompok industri kecil, khususnya yang berada di Wilayah Pembangunan Banten (Kabupaten Serang, Pandeglang dan Lebak). Kelompok industri kecil yang memperoleh kesempatan dalam keterkaitan ini, selain yang ada kaitannya dengan industri baja seperti para perajin pandai besi, juga yang sama-sekali tidak ada kaitannya dengan industri baja seperti perajin emping mlinjo. Kedua jenis industri pedesaan tersebut merupakan jenis industri kecil yang cukup terkenal di wilayah Banten. Untuk kebutuhan studi ini dipilih dua desa yang dianggap cukup representatif, yakni Desa Kepandean, sebagai desa perajin pandai besi dan Desa Ketileng, sebagai desa perajin emping mlinjo.

Dalam kegiatan produksi perajin pandai besi terdapat dua macam proses pengolahan barang, yaitu: (1) proses

pandai panas dan (2) proses pandai dingin. Proses pandai panas dilakukan dengan cara pembakaran, penempaan untuk pembentukan dan pengasahan, sementara pandai dingin hanya melalui proses pemotongan bahan dan pengasahan. Pada proses pandai dingin tidak dikenal suatu organisasi kerja apa pun. Seluruh pekerjaan cukup dilakukan oleh satu orang saja, yang umumnya dilakukan oleh wanita/ibu rumah-tangga, yang menggunakan dapur mereka sebagai tempat kerja. Sementara proses pandai panas paling sedikit memerlukan tiga orang pekerja, yang terdiri dari seorang empu sekaligus merupakan pemilik bengkel kerja (gasoli), dibantu oleh seorang tukang ubub (tukang pompa udara untuk meniup api di tungku/prapen) dan seorang tukang tempa. Dari segi kekerabatan, kedua pembantu empu ini pada umumnya merupakan famili sang empu.

Bahan baku (besi tua, besi baja/plat) dan bahan pembantu (arang kayu) didapat dari para bandar langganan mereka. Bandar merupakan pihak yang sangat menentukan dalam proses pemasaran barang-barang pandai besi. Segmen pasar mereka adalah kelompok masyarakat berpenghasilan rendah. Untuk segmen pasar seperti ini masalah mutu barang dianggap bukan merupakan satu kebutuhan dan tuntutan konsumen yang utama. Para konsumen biasanya cukup puas bila dapat memperoleh barang dengan harga semurah mungkin.

Sementara itu pihak VDP, yang mulai menerapkan program keterkaitan dengan para perajin di daerah ini sejak tahun 1984, beranggapan bahwa justru rendahnya kualitas barang itulah yang menjadi penyebab seretnya pemasaran. Berangkat dari asumsi tersebut VDP mencanangkan program peningkatan mutu dan program pembuatan produk alternatif seperti misalnya gerobak dorong dan sekup. Sayangnya program pembuatan produk alternatif ini tidak ditunjang dengan pembinaan/penyadaran perubahan perilaku kerja. Padahal untuk membuat jenis produk baru ini para perajin harus mengenal penghitungan, pengukuran, pemolaan dan pengelasan. Secara ringan pihak VDP sendiri (juga Departemen Perindustrian) menyatakan bahwa masalah perubahan ketrampilan para perajin telah bisa diatasi dengan pelatihan. Namun dari pengamatan lapangan terbaca bahwa bagi para perajin sendiri yang telah bertahun-tahun dan secara turun temurun menekuni serta hidup

dengan pola kerja sebagai perajin pandai besi, peralihan produk ini betul betul merupakan suatu masalah besar. Harap diingat, tidak semua perajin pandai besi bisa baca tulis, apalagi harus berhitung dengan rumusan goneometri, yang paling sederhana sekalipun.

Masalah kedua, pemasaran. Ketergantungan mereka selama ini kepada para bandar sebagai distributor dan ketidakjelasan wilayah pasar produk baru itu, terang membuat mereka enggan mengambil resiko. Sementara itu, daya serap PTKS sendiri sangat terbatas. Padahal jatah bahan baku yang disediakan PTKS untuk para perjin di Kepandean cukup banyak. Adanya perbedaan jumlah yang cukup besar antara bahan yang dibutuhkan untuk membuat gerobak pesanan PTKS dengan bahan baku yang disediakan, ditambah dengan adanya perbedaan harga yang lumayan jika dibandingkan dengan harga pasar, tidak bisa lain mendorong munculnya keanehan-keanehan yang bisa dibaca sebagai suatu penyalah-gunaan. Sudah menjadi bahan bisik-bisik bahwa jatah bahan-baku itu kerap-kali telah terjual ketika masih dalam bentuk surat DO (delivery order). Pengurus *Kopinkra* "*Serba Guna*" yang bertanggung-jawab atas pengambilan barang berdalih bahwa bahan-baku itu terpaksa dijual karena memang tidak cocok untuk membuat barang-barang pandai yang konvensional. Mereka mengakui bahwa tidak semua perajin bisa memahami kebijaksanaan pengurus koperasi. Dan akibatnya bisa dimengerti bila kemudian muncul suara-suara yang menyatakan bahwa order PTKS itu hanya dinikmati oleh pengurus *Kopinkra* "*Serba Guna*" serta perajin yang terhitung dekat dengan ketua.

Kopinkra "*Serba Guna*" didirikan ketika paket keterkaitan bapak-angkat ini mulai dijalankan oleh PTKS. Membaca latar belakang pendiriannya, ada kesan bahwa sejak awal koperasi ini didirikan bukan demi kepentingan perajin sebagai anak-angkat melainkan untuk memenuhi persyaratan formalitas yang dikehendaki oleh bapak-angkatnya. Di atas kertas memang VDP tidak melayani keterkaitan secara individual melainkan kelompok. Sayangnya prasyarat ini tidak didukung oleh analisis sosial yang cukup kritis. VDP nampaknya hampir tak peduli pada kenyataan bahwa perajin-perajin itu pada dasarnya secara tradisional telah tumbuh dengan bentuk perusahaan yang bersifat individual. Selama

bertahun-tahun, sepanjang hidup mereka, kerajinan pandai besi ini mereka kelola sebagai suatu usaha keluarga, yang mandiri.

Upaya penyatuan mereka, yang dianggap oleh VDP sebagai salah-satu jalan keluar dari persoalan-persoalan fundamental yang dihadapi para perajin, merupakan suatu langkah terpuji. Akan tetapi penyatuan tidak cukup dengan sekedar mencatatkan nama mereka ke dalam suatu wadah, apapun namanya, seperti yang dilakukan pengurus Kopinkra "Serba Guna". Masih dibutuhkan banyak langkah lain yang sungguh-sungguh mengandung makna pembinaan.

Gambaran di atas, dalam derajat dan persoalan yang berbeda ditemui pula pada kasus perajin emping mlinjo di Desa Ketileng Cilegon. Seluruh proses pembuatan dan pemasaran emping dikerjakan oleh wanita. Mungkin itu pula sebabnya mengapa pekerjaan ini dianggap sebagai sambilan. Pembuatan emping memang biasa dikerjakan setelah mereka selesai mengerjakan urusan rumah-tangga. Namun jika dilihat dari kontinuitas dan curahan waktu yang lebih dari 8 jam/hari, jelas kegiatan ini tidak bisa lain merupakan pekerjaan pokok mereka. Apalagi jika diingat bahwa mata-pencaharian kebanyakan laki-laki di desa ini, amat tidak menentu.

Masalah yang mereka hadapi selaku produsen emping adalah kerapuhan posisi mereka. Mereka tak lebih menjadi tukang-tukang yang bermajikan para bandar, kendatipun modal usaha disediakan oleh para perajin sendiri. Dalam tata-niaga emping, para bandar menjadi penentu mutlak, baik dalam hal jumlah dan ritme produksi, apalagi jika menyangkut harga. Inilah agaknya yang kemudian menjadi landasan pokok program keterkaitan VDP dengan para perajin emping mlinjo.

Dalam menjalankan program keterkaitan dengan para perajin emping mlinjo ini, VDP menawarkan dua pilihan sebagai jalan keluar. Pertama mengupayakan jalur ekspor dan kedua mencarikan bantuan pinjaman modal ke bank. Dan untuk pelaksanaannya, VDP kemudian melimpahkan tugas ini kepada *PT. Purna Sentana Baja (PT. PSB)*, salah-satu anak perusahaan PTKS yang mengurus ekspor non-baja. Anehnya, kedua pilihan itu, diakui sendiri oleh PT.

PSB sebagai jalan yang masih buntu. Misalnya, usaha mengekspor emping seringkali mengalami kegagalan karena mutu emping dan kontinuitas produk yang tidak pasti. Selain itu volume ekspor yang disanggupi PT. PSB ternyata sangat terbatas.

Bantuan modal dari bank diakui oleh PT. PSB belum mampu menembus perajin yang sesungguhnya, karena kesulitan pengontrolan penggunaan dana. Dari data di lapangan tercatat bahwa tak satu pun wanita perajin sempat memperoleh kemudahan pinjaman modal dari bank atas tanggungan PT. PSB.

Dalam kasus emping mlinjo, perhatian pihak bapak angkat lebih tertuju pada masalah komoditi ketimbang pada masalah yang dihadapi para perajin. Prioritas kegiatan lebih menekankan pada usaha agar komoditi para perajin diekspor. Sebab dengan demikian dianggap telah ada bukti bahwa program keterkaitan telah berhasil. Ironisnya, demi mengejar target ekspor dan dengan alasan-alasan yang lebih bersifat ekonomis, mereka kemudian lebih banyak berhubungan dengan para tengkulak ketimbang dengan para perajin. Padahal sejak awal mereka telah menyimpulkan bahwa kehadiran para tengkulak itulah yang menjadi penyebab rumitnya tata-niaga emping.

Kalau program keterkaitan dimaksudkan sebagai upaya untuk menciptakan akses bagi para perajin kecil, maka gambaran di atas jelas menunjukkan bahwa program keterkaitan ini belum sepenuhnya berhasil. Berikut catatan tentang beberapa hal yang kami anggap sebagai penyebab kegagalan tersebut:

Pihak bapak-angkat sejak awal beranggapan bahwa program ini sekedar suatu kegiatan non-profit, suatu kerja sosial sebagai "dharma bakti" perusahaan kepada masyarakat.

Program ini dilaksanakan tanpa diawali oleh pengamatan dan analisis sosial yang cermat. Sehingga langkah-langkah intervensi yang dilakukan pihak bapak-angkat seringkali tidak kena sasaran. Misalnya, program-program penyuluhan hanya disampaikan kepada bapak-bapak kepala rumah-tangga, padahal produsen emping adalah para wanita ibu rumah-tangga.

Sejak awal secara linier terjadi pemahaman yang berbeda dalam mengartikan "perusahaan" antara pihak anak-angkat dan bapak-angkatnya. Bagi para perajin, industri kerajinan rumah-tangga tidak mereka dirikan dengan maksud menjadikannya sebagai suatu usaha, dalam arti mencari keuntungan dan menumpuk modal, melainkan sebagai usaha untuk menutupi kebutuhan sehari-hari. Jadi, sebagai usaha rumah-tangga berskala kecil, usaha mereka lebih merupakan "survival strategy". Oleh karena itu mereka kadang-kadang tidak bisa menjaga kualitas produk. Usaha mereka sangat tergantung kepada perputaran modal yang relatif kecil, karena itu kadang-kadang mereka terpaksa harus menurunkan mutu. Sementara itu, langkah-langkah intervensi yang dilakukan pihak bapak-angkat dalam upaya menjalankan program keterkaitan seperti: memperkenalkan komoditi kualitas ekspor, menuntut kontinuitas dan kualitas produk, serta mengusahakan pinjaman modal ke bank, dengan jelas sekali menunjukkan bahwa pihak bapak-angkat telah mengandaikan usaha para perajin itu sebagai usaha yang bertujuan untuk pemupukan modal. Pihak bapak-angkat lebih memperhatikan persoalan komoditi ketimbang menyelesaikan masalah yang dihadapi para perajin.

Lola Shirin Wagner dan Lie Sing Tioe: *Peranan LPSM dalam pengembangan peluang kerja sektor non pertanian pedesaan Jawa Barat: Kasus Perkumpulan untuk Peningkatan Usaha Kecil (PUPUK)* [The role of NGOs in rural nonfarm employment development in West Java: Case-Study of the Association for Small-scale Enterprise Development (PUPUK)] (pp. xiii + 87, Maret 1991)
Harga Rp. 5,600,-(Indonesia); US\$12,-(abroad)

Lembaga Pengembangan Swadaya Masyarakat (LPSM) diketahui cukup berperan dalam usaha pengembangan industri kecil dan perluasan kesempatan kerja di daerah pedesaan, terutama setelah menyadari keterbatasan Pemerintah dalam melakukan hal tersebut. Penelitian ini dilaksanakan untuk mengamati sebuah Lembaga Pengembangan Swadaya Masyarakat yang bergerak di sektor pengembangan industri kecil dan yang melakukan kegiatan di beberapa desa di Jawa Barat, yaitu Perkumpulan Untuk Peningkatan Usaha Kecil (PUPUK). Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui sejauh mana upaya yang telah dilakukan PUPUK dalam menyerap tenaga kerja dan menciptakan sumber pendapatan bagi para perajin industri kecil di daerah pedesaan. Penelitian dilakukan di 4 buah kabupaten dengan 4 buah sektor industri kecil yang berbeda, yaitu industri kecil keramik di kabupaten Purwakarta, industri kecil pandai besi di kabupaten Bandung, industri kecil rotan di kabupaten Cirebon dan industri kecil kulit di kabupaten Garut.

Pada mulanya PUPUK merupakan "lembaga ad hoc" yang bernama PIK KADIN (Pengembangan Industri Kecil Kamar Dagang dan Industri Jawa Barat) dan dibentuk atas kerjasama antara Kamar Dagang dan Industri Jawa Barat dengan sebuah lembaga donor dari Jerman Barat, yaitu Fredrich Naumann Stiftung. Pada masa itu cita-citanya adalah mendirikan Chamber of Craftsmen atau Asosiasi Pengrajin yang otonom dengan sponsor KADIN JABAR dan mengambil lokasi di 2 buah sentra industri kecil yaitu industri kecil keramik Plered serta sentra industri kecil pandai besi di Pasir Jambu. Pada akhir tahun 1970-an PIK KADIN berganti nama menjadi PUPUK. Pada saat ini PUPUK telah diakui sebagai organisasi berbadan hukum yang mapan berdasarkan Surat Keputusan Menteri Kehakiman (1988). Kegiatan PUPUK

pada saat ini tidak lagi terbatas di propinsi Jawa Barat tetapi sudah meluas sampai ke luar pulau Jawa. Tujuhbelas kegiatan PUPUK (63%) meliputi daerah-daerah pedesaan di beberapa kabupaten di Jawa Barat.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa ketergantungan PUPUK dengan lembaga donor tampaknya cukup kuat, terutama dalam hal finansial. Hal ini selanjutnya berdampak pada organisasi PUPUK terutama dalam nilai-nilai, pandangan dan wawasan yang dimiliki lembaga donor. Pada masa PIK KADIN ide pembentukan Chamber of Craftsmen dipengaruhi oleh advisor lembaga donor, seorang sosiolog. Kriteria yang digunakan pada masa itu lebih terarah pada segi mengenal kelompok sasaran dari dekat dan mengutamakan kelompok bawah dari stratifikasi masyarakatperajin. Pada masa peralihan dari PIK KADIN ke PUPUK, advisor lembaga donor diganti oleh seorang ekonom. Kriteria yang digunakan pada masa PUPUK ini lebih terarah kepada administrasi-pembukuan, pembenahan PUPUK dan hubungan PUPUK dengan lembaga nasional dan internasional, serta kelompok sasaran lebih diutamakan dari kelompok menengah masyarakat perajin.

Sebagai sebuah LPSM PUPUK memiliki sistem komunikasi yang cukup baik di antara sesama staf, antara staf dengan pimpinan dan lembaga donor. Tidak ada jenjang karier di dalam tubuh PUPUK walaupun struktur organisasi yang ada tampaknya berjenjang. Selain itu masing-masing staf memperoleh iklim kebebasan untuk mengembangkan diri. Namun perlu dicatat di dalam organisasi PUPUK tidak ada seorang pun konsultan wanita. Semua staf wanita hanya bekerja sebagai tenaga administrasi, keuangan dan pengetikan.

Upaya mengenal kelompok sasaran biasanya diawali PUPUK dengan mengadakan penelitian kuantitatif dan menggunakan kuestioner. Setelah itu PUPUK melakukan upaya mendekati pengusaha menengah yang berpotensi dan bermotivasi memajukan daerahnya. Dengan merekalah PUPUK melakukan kontak sebelum dan sesudah melakukan intervensi di suatu sentra industri kecil. Selanjutnya PUPUK

melakukan kegiatan pendidikan dan latihan peningkatan teknik serta manajemen kepada kelompok sasarannya, baru setelah itu membentuk kelompok-kelompok usaha bersama.

Di lapangan PUPUK menemui kesulitan terutama berkaitan dengan masalah pemasaran. Kesulitan pemasaran ini berasal dari struktur masyarakat desa itu sendiri yang didominasi oleh jaringan para bandar. Penguasaan akses terhadap pemasaran oleh para bandar sangat kuat dan tak mampu diatasi PIK KADIN maupun PUPUK. Hal ini harus dilihat dalam konteks pemasaran bagi produk domestik yang memang sulit karena persaingannya dengan barang-barang impor di satu pihak dan persaingan di antara pengusaha kecil dengan pengusaha menengah dan besar di pihak lainnya. Salah satu upaya PUPUK dalam mengatasi kendala pasar adalah dengan memperkenalkan jenis produk baru, namun penerapannya hanya terbatas pada sekelompok kecil perajin di dalam suatu sentra industri yang kemudian memperoleh peluang kerja baru. Selain itu dalam melakukan intervensi di suatu sentra industri kecil, PUPUK seringkali memilih jenis komoditi strategis dan membaca pasar.

Sebagai sebuah LPSM yang bergerak di bidang ekonomi, peluang dan hambatan kegiatan PUPUK di lapangan berkaitan erat dengan kebijaksanaan-kebijaksanaan dan keputusan-keputusan pemerintah di bidang ekonomi; seperti misalnya kebijaksanaan larangan ekspor bahan mentah, fasilitas kredit dan pendirian Unit Pelayanan Teknis, serta pola keterkaitan bapak angkat di daerah sentra industri kecil, otonomi koperasi dan lain-lain. Di lain pihak peluang tersebut pada saat yang sama merupakan hambatan yang seringkali harus dialami PUPUK. Misalnya lembaga-lembaga seperti koperasi di wilayah sentra industri kecil seringkali dijadikan entry point pihak pemerintah dalam memberikan izin kepada PUPUK untuk melaksanakan kegiatannya dan kelompok sasaran PUPUK diharapkan akan menggabungkan diri pada koperasi.

Alternatif lain yang diupayakan PUPUK untuk meningkatkan peluang kerja dan pendapatan perajin kecil adalah dengan cara menerapkan sistem "saudara angkat", yaitu sistem pertukaran informasi mengenai komponen produk tertentu

dari bermacam-macam industri kecil kepada para perajin. Penerapan sistem ini diharapkan dapat menekan ongkos produksi seminimal mungkin dan produk yang dihasilkan perajin sudah berupa produk yang utuh (bukan lagi dalam bentuk salah satu komponen). Dengan demikian perajin tidak perlu lagi menjual salah satu produk komponen melainkan produk yang utuh kepada industri besar.

Di tingkat nasional, tampaknya PUPUK telah berhasil mengadakan pendekatan dengan pemerintah yaitu dengan cara mengadakan konperensi dan melakukan round table advocacy dengan beberapa pejabat pemerintah, pengusaha dan pemilik modal serta pihak bank. Meskipun round table advocay ini sifatnya masih tertutup dan terbatas bagi kalangan tertentu saja tetapi di dalam kegiatan tersebut telah didiskusikan permasalahan yang dihadapi industri kecil dan diupayakan mencari jalan keluar yang lebih baik bagi peningkatan industri kecil. PUPUK pernah juga mengadakan sebuah konperensi dengan Lembaga Studi Pembangunan dan Departemen Perindustrian. Usai konperensi tersebut, Departemen Perindustrian mengeluarkan sebuah kebijaksanaan tingkat nasional, yaitu berupa himbauan dan mengakui perlunya kerjasama antara LPSM dengan pemerintah dalam upaya mengembangkan industri kecil di pedesaan.

PUPUK sebagai sebuah LPSM yang bergerak di bidang ekonomi yang ingin meningkatkan kemampuan ekonomi kelompok sasaran tampaknya berhasil dalam mengatasi beberapa hambatan yang pada umumnya dialami industri kecil, yaitu masalah modal dan pemasaran. Sayangnya, jumlah kelompok sasaran yang memperoleh manfaat dari kegiatan PUPUK relatif masih sangat kecil jika dibandingkan dengan jumlah seluruh perajin di suatu sentra industri kecil. Dan walaupun sasaran PUPUK pada mulanya ditujukan kepada kelompok pengusaha "menengah" yang sudah memiliki prospek untuk berkembang, pada kenyataannya kelompok pengusaha kecil, yang kurang memiliki prospek, bermodal kecil dan masih menggunakan peralatan tradisional cukup banyak yang menjadi kelompok sasaran PUPUK.

**Juni Thamrin: Peranan LPSM dalam pengembangan peluang kerja sektor non pertanian pedesaan Jawa Barat: Kasus LP3ES - Jakarta [The role of NGOs in rural nonfarm employment development in West Java: Case study of LP3ES, Jakarta] (pp.xiii + 32, Maret 1991)
Harga Rp. 5,000,-(Indonesia); US\$ 10,-(abroad)**

Penelitian ini merupakan studi kasus dari serangkaian penelitian tentang peranan Lembaga Pengembangan Swadaya Masyarakat (LPSM besar, lebih dikenal sebagai BINGO, Big NGOs) yang terintegrasi dalam satu kerangka penelitian tentang "Peranan LPSM di sektor pertanian pedesaan Jawa Barat". Penelitian lapangan dilakukan selama bulan Agustus 1989, setelah terlebih dahulu mengumpulkan banyak data sekunder.

Tujuan penelitian ini adalah: (1) Melihat sejauh mana Lembaga Penelitian, Pendidikan dan Penerangan Ekonomi dan Sosial (LP3ES) telah menggeser kebijakan mereka ke arah orientasi yang lebih bersifat ekonomis, khususnya dalam mengidentifikasikan peluang-peluang usaha yang ada dan menciptakan ruang gerak bagi LPSM lokal dan kelompok sasaran mereka; (2) Mengetahui usaha-usaha advocacy yang dilakukan oleh LP3ES sebagai pressure group pada tingkat nasional dan internasional, dalam arti memperjuangkan kepentingan LPSM lokal terhadap pengambil kebijakan.

LP3ES adalah salah satu LPSM besar yang mempunyai jangkauan nasional, dilahirkan oleh yayasan Perhimpunan Indonesia untuk Pembinaan Pengetahuan Ekonomi dan Sosial (Bineksos) yang terdiri dari tokoh-tokoh intelektual Indonesia yang banyak menduduki posisi sebagai menteri dan pejabat tinggi negara. Ide dasar pendirian yayasan ini, dilandasi oleh kesadaran kritis akan kondisi sosial ekonomi Indonesia yang masih banyak kekurangannya, terutama masih tingginya angka pengangguran.

LP3ES dilahirkan dalam periode awal pelaksanaan Pelita I, dengan tujuan untuk membina pengetahuan ekonomi dan sosial di antara masyarakat dan mengembangkan pengetahuan yang luas tentang keadilan sosial, terutama ditujukan untuk kaum muda. Pilihan kelompok sasaran kaum muda ini, didasari oleh pemikiran bahwa kategori ini mempunyai

potensi strategis untuk memainkan peranan aktif pada suatu proses perubahan sosial di masyarakat luas.

Pada tahap awal, pendanaan LP3ES didukung penuh oleh sponsor tunggal yakni Friedrich Naumann Stiftung (FNS), sebuah yayasan dari Republik Federasi Jerman. Sehingga strategi pelaksanaan aktifitas LP3ES pada saat itu masih berorientasi pada tujuan "menghabiskan dana" melalui berbagai macam aktivitas. Pada periode ini, LP3ES cukup leluasa mengembangkan kreativitas program dan melakukan berbagai macam 'eksperimen' kearah inovasi tertentu. Pada periode ini pula LP3ES banyak mengembangkan serangkaian pelatihan dan pendidikan penelitian untuk kaum muda. Setelah enam tahun bertahan dengan program-program yang sifatnya "menghabiskan dana", pihak sponsor mulai memberikan isyarat pada LP3ES untuk mencari jalan ke arah kemandirian.

Hal tersebut berakibat pada pergeseran kebijakan LP3ES, yaitu meninggalkan "low profile policy" menjadi aktif dan progresif dalam mencari peluang-peluang usaha baru dan sumber dana baru (diversifikasi donor). Langkah itu diikuti dengan penciptaan program-program pengembangan masyarakat (yang menghabiskan dana) menjadi lembaga yang mulai memperhitungkan cost and benefit, dengan langkah baru ke arah development consultancy.

Dalam kerangka itu, kemudian LP3ES banyak menyerahkan sebagian besar dari program-program utamanya pada beberapa LPSM lain, yang juga turut dibangun oleh orang-orang LP3ES sendiri. Program pengembangan industri kecil dan kerajinan misalnya banyak dialihkan untuk dikembangkan lebih lanjut pada Yayasan Pekerti dan Perkumpulan Untuk Pengembangan Usaha Kecil (PUPUK). Demikian pula dengan program pesantren, banyak juga yang "dialihkan" pada Pusat Pengembangan Pesantren dan Masyarakat (P3M). Sementara program-program community development sendiri banyak diserahkan pada cabang LP3ES Klaten (di mana LPSM ini pada awalnya merupakan pilot project LP3ES).

Peranan yang tetap dipertahankan oleh LP3ES adalah program publikasi dan diseminasi hasil-hasil penelitian. Program penerbitan buku-buku ilmiah dan teks perguruan tinggi, serta majalah ilmiah "PRISMA" dijadikan sebagai mekanisme untuk menyebarkan gagasan awal, sekaligus

sebagai salah satu sumber pendapatan LP3ES. Sementara itu sifat penelitian yang dikembangkan oleh LP3ES juga turut berubah. Pada awalnya LP3ES mengembangkan penelitian yang bersifat "mandiri" dan memberikan peluang untuk melayani LPSM dalam mengembangkan penelitian aksi, kini beralih menjadi lembaga yang menerima penelitian pesanan. Sehingga perannya sebagai salah satu pressure group juga mengalami pergeseran. Pada awalnya LP3ES lebih vokal sebagai "orang luar", saat ini jalur yang dipilih LP3ES adalah masuk sebagai "orang dalam" dengan memberikan rekomendasi terhadap proyek-proyek pemerintah yang disub-kontrakkan pada LP3ES.

Pergeseran tersebut cukup membawa dampak terhadap hubungan LP3ES dengan LPSM lainnya. Bagi LPSM yang progresif, langkah yang diambil oleh LP3ES merupakan gambaran keberhasilan pemerintah dalam usaha melakukan penjinakan. Sementara itu tidak sedikit pula LPSM lain yang dapat memahami tindakan yang diambil oleh LP3ES. Sejalan dengan pergeseran peran yang diambil oleh LP3ES, di sisi lain terjadi pengentalan kemampuan intelektual LP3ES yang ditandai dengan bangkitnya The Society for Political and Economic Studies (SPES) sebagai sayap intelektual LP3ES. Kemudian dengan berjalannya waktu SPES memisahkan diri dari induksemangnya menjadi lembaga yang otonom.

Salah satu kekuatan LP3ES adalah masih ada kehidupan demokratis di dalam dinamika internalnya. Hal itu dicerminkan dengan adanya rotasi posisi direktur eksekutif LP3ES serta ada pembatasan periode untuk jabatan tersebut. Masalah yang satu ini biasanya merupakan ganjalan umum dalam kehidupan LPSM lain di Indonesia.

Sebagai sebuah institusi besar, LP3ES mempunyai persoalan intern terutama yang berkaitan dengan jenjang karier bagi para pekerjanya. Struktur organisasi LP3ES, sebagaimana juga pada LPSM non profit lainnya, tidak banyak menjanjikan suatu jenjang karier tertentu bagi para pegawainya. Hal itu kemudian menimbulkan tingkat turn over yang tinggi, termasuk bagi mantan-mantan direktornya. Tingginya tingkat turn over ini bagi LP3ES membawa akibat yang cukup serius, yaitu tidak adanya akumulasi pengalaman dan

keahlian tertentu. Setiap orang yang keluar dari LP3ES juga membawa sebagian besar pengetahuan, ketrampilan dan pengalamannya, yang merupakan asset terpenting bagi LP3ES. Pada saat yang bersamaan akhirnya LP3ES harus merekrut tenaga-tenaga baru dan memberikan pendidikan awal yang banyak membuang tenaga dan biaya.

Juni Thamrin dan Nindyantoro: Peranan LPSM dalam pengembangan peluang kerja sektor non pertanian pedesaan Jawa Barat: Kasus Yayasan Paguyuban Ciremai [The role of NGOs in rural nonfarm employment development in West Java: Case study of the Paguyuban Ciremai Foundation] (pp. xiv + 64, Maret 1991)

Harga Rp 5,100,- (Indonesia); US\$ 11,- (abroad)

Penelitian ini merupakan suatu studi kasus mengenai Yayasan Paguyuban Ciremai (YPC), sebuah lembaga swadaya masyarakat yang berdomisili di kabupaten Cirebon. Studi ini merupakan kesatuan dari sebuah studi tentang "Peranan LPSM Di Sektor Non Pertanian Pedesaan Jawa Barat" yang mengambil kasus mikro (seperti kasus ini) sebanyak 11 LPSM dan 5 buah LPSM Besar di Jakarta. Penelitian lapangan dilakukan antara bulan Pebruari sampai dengan April 1989 dengan desain mendekati sebuah grounded research, tujuannya agar dapat diperoleh informasi yang mendalam dari seluruh segi aktivitas LPSM dan kelompok masyarakat binaannya.

Penelitian ini berusaha untuk melihat pengaruh intervensi yang dilakukan oleh YPC terhadap kelompok sasarannya, terutama dalam upaya menciptakan peluang-peluang berusaha dan kesempatan kerja baru di sektor non pertanian. Selain itu berupaya untuk dapat mengetahui kendala dan peluang yang dihadapi YPC untuk mencapai tujuan pertumbuhan dan pemerataan di sektor non pertanian.

YPC didirikan pada tahun 1983, oleh seorang tokoh masyarakat lokal yang berjiwa populis. LPSM ini dibangun, erat dengan latar belakang pendirinya yang sempat bersentuhan dengan berbagai situasi politik pada zaman Orde Lama dan Orde Baru ini. Sehingga kesan tersebut masih terbawa dalam suasana intern YPC. Selain itu stimuli ekstern yang berupa dana bantuan dari donor luar negeri (walaupun tidak langsung) ikut mendorong kebangkitan YPC.

Dalam kapasitas yang masih terbatas, YPC merumuskan aktivitas pendampingan masyarakat dalam dua bidang garapan utama, masing-masing adalah: (1) Bidang garapan sosial budaya yang terdiri atas program pembinaan mental, program pendidikan-penyuluhan dan latihan, program olah raga dan pemuda serta program kesenian dan kebudayaan; (2) Bidang garapan sosial ekonomi terdiri atas program pertanian terpadu, program jasa dan angkutan,

program industri kecil pedesaan dan program industri kerajinan rakyat.

Belum keseluruhan dari program yang dicanangkan di atas itu dapat dijalankan oleh YPC. Kendala utamanya berkaitan dengan soal pendanaan yang sangat terbatas (di mana YPC belum mampu menghimpun dana swadaya), keterbatasan personil dan jangkauan geografis. Sampai saat penelitian dilakukan, YPC baru membina secara intensif dua kelompok perajin dandang tembaga, satu kelompok perajin mainan anak-anak dan satu calon kelompok perajin wanita yang membuat rajutan. Tetapi selain itu YPC secara insidental telah membina beberapa kelompok kesenian lokal dan membangun jaringan kerja melalui hubungan-hubungan pribadi.

Kelompok sasaran YPC adalah lapisan masyarakat miskin di pedesaan yang telah mempunyai profesi tersendiri, dalam hal ini sebagai perajin. Strategi umum intervensi YPC pada kelompok sasarannya dengan merangsang pembentukan kelompok-kelompok. Melalui mekanisme kelompok inilah kemudian YPC mengembangkan berbagai program seperti Kursus Dasar Kelompok Swadaya Perajin (KDKSP), latihan ketrampilan, simpan pinjam dan kredit kecil.

Secara umum YPC berupaya menciptakan masyarakat kerja di pedesaan. Dalam prakteknya YPC tidak mempunyai strategi pencapaian kelompok sasaran secara sistematis. Kelompok sasaran YPC banyak ditemui secara "kebetulan", yaitu melalui informasi lisan. Pandangan YPC terhadap masyarakat pedesaan, masih menganggap bahwa komunitas merupakan kesatuan masyarakat yang homogen. Sehingga dalam program-program yang dijalankan YPC tidak terlalu ketat mendefinisikan siapa kelompok sasarannya. Akan tetapi YPC mempunyai kecenderungan yang kuat untuk memilih lokasi binaan, yang belum banyak dimasuki oleh intervensi pemerintah, dan telah mempunyai potensi ekonomi tersendiri untuk dapat lebih dikembangkan.

YPC dalam aktivitasnya lebih cenderung mengambil peran sebagai pelengkap dari program-program pemerintah, dalam arti bahwa YPC dengan sengaja memilih lokasi-lokasi yang belum banyak digarap oleh pemerintah, dengan mengintervensikan program-program yang secara konseptual tidak terlalu berbeda dengan program pemerintah.

Seperti lazimnya sebuah organisasi lokal, YPC menjalankan programnya dengan cara-cara yang sederhana dan tidak birokratis. Umumnya pembagian tugas di antara staf tidak terlalu jelas dan seringkali tumpang tindih. Figur ketua yayasan sangat dominan mewarnai wawasan pelaksana program dan juga mekanisme pengambilan keputusan. YPC selama ini dapat bertahan hidup melalui bantuan- bantuan dana dari beberapa LPSM besar di Jakarta, sehingga dalam jangka panjang kondisi yang demikian cukup mengkhawatirkan bagi kelanjutan pengembangan aktivitasnya. Hal itu juga yang menimbulkan fenomena pertanggung-jawaban ke atas karena tuntutan dari pihak donor, bukan meletakkan pertanggung-jawaban terakhir pada kelompok sasarannya.

Dalam banyak hal, YPC sejauh mungkin menghindarkan diri dari kemungkinan terjadinya friksi dengan pihak pemerintah daerah, dengan cara meminimumkan berbagai bentuk interaksi. Selain itu, posisi ketua yayasan sebagai salah satu anggota DPRD secara tidak langsung merupakan "payung" politik yang banyak sekali mereduksi kecurigaan dan kecemburuan pihak pemerintah daerah terhadap YPC.

Dalam hubungan dengan pihak LPSM lain, YPC ikut aktif dalam forum regional LPSM Jawa Barat. YPC juga termasuk dalam jaringan kerja Bina Desa dan Pekerti. Selain itu YPC juga berusaha membangun jaringan LPSM se wilayah III (Kabupaten Cirebon, Kabupaten Kuningan, Kotamadya Cirebon dan Kabupaten Majalengka).

Problema umum yang dihadapi oleh YPC bersama kelompok-kelompok sasaran binaannya adalah sekitar masalah pemasaran produk yang semakin sempit segmen pasarnya, apalagi produk yang dihasilkan oleh kelompok sasaran YPC kebanyakan bersifat "inferior", yang kalah bersaing dengan produk pabrik; kesulitan untuk mendapatkan bahan baku secara kontinyu dan kesulitan uang kontan sebagai modal usaha. Sumbangan terbesar YPC pada kelompok sasarannya adalah membantu membentuk kemampuan sosial (social capacity building) mereka. Dalam kondisi masyarakat yang relatif lebih egalitarian, sumbangan YPC ini cukup banyak berarti dalam mengentalkan sistem kebersamaan di dalam masyarakat. Kasus konkret dari keberhasilan YPC ini dapat dilihat pada kelompok perajin dandang tembaga di desa Walahar.

Dari segi ekonomi, intervensi YPC tidak dapat dikatakan berhasil. Kegagalan intervensi YPC di segi ekonomi ini

lebih banyak disebabkan oleh faktor internal YPC sendiri selain persoalan makro struktural. YPC belum siap mengembangkan intervensi ekonomis pada kelompok sasaran, karena kurangnya profesionalisme, asset, dukungan dana, tenaga lapangan dan pemahaman dasar persoalan makro ekonomi.

Dalam jangka panjang, nampaknya YPC perlu melakukan semacam refleksi terhadap struktur internalnya, sekaligus berupaya mengembangkan seoptimal mungkin jaringan kerjasama di antara LPSM yang telah ada. Diversifikasi sumber-sumber dana, dengan mengembangkan kemampuan ekonomi swadaya yang langsung dikelola oleh YPC sebagai dukungan asset ataupun meningkatkan keahlian spesifik yang dapat "dijual" pada salah satu pihak merupakan pilihan yang dapat dikembangkan. Walaupun demikian bukan berarti YPC beralih menjadi wadah komersial.

INVESTASI

Okke Braadbaart dan Willem G. Wolters: *Rural investment patters and rural nonfarm employment in West Java (pp.xxi + 90, Maret 1992)*

Harga Rp. 12,000,- (Indonesia), US\$ 24,- (abroad)

Laporan ini menyampaikan hasil penelitian lapangan yang dilaksanakan pada tahun 1990 mengenai perilaku investasi dan strategi bisnis para pengusaha di daerah pedesaan propinsi Jawa Barat. Tujuan penelitian adalah untuk mengetahui sejauh mana usaha-usaha bisnis kaum elite pedesaan -- dalam kondisi yang menguntungkan selama pertumbuhan ekonomi yang kuat pada tahun 1970-an dan 1980-an-- telah memperluas kesempatan kerja sektor non-pertanian pedesaan, khususnya dalam sektor industri kecil di Jawa Barat.

Studi ini mengarahkan perhatian pada dua topik utama. Pertama, penelitian mengenai pengalihan dana lintas sektoral oleh elite pengusaha desa yang bergerak dari sektor pertanian ke sektor perdagangan dan jasa. Kedua, penelitian mengenai perilaku investasi para pemilik usaha industri pedesaan, untuk mengetahui dampak perilaku mereka terhadap kesempatan kerja. Selama penelitian lapangan, telah dikumpulkan profil tentang 250 pengusaha pedesaan terkemuka dari 10 studi kasus tingkat mikro. Yaitu, tiga studi kasus mengenai elite petani di dua desa kaya sumber dan satu desa miskin sumber. Tiga studi kasus mengenai pengusaha pedesaan yang beroperasi di kota dalam sektor tersier (jasa dan perdagangan). Tiga studi kasus lainnya mengamati strategi bisnis elite pengusaha pedesaan yang bergerak di bidang industri. Dan satu studi kasus terakhir meneliti dampak dari suatu konsentrasi pabrik-pabrik besar yang berorientasi ekspor --di bawah kendali para industriawan yang beroperasi di kota-- yang berlokasi di pinggiran pusat metropolitan Jawa Barat.

1. Pola investasi elite pengusaha pedesaan

Penelitian lapangan menghasilkan temuan-temuan utama sebagai berikut:

1. Para elite pedesaan di daerah kaya sumber pertanian -- prasarana baik, irigasi-- telah menghimpun modal dasar

mereka sejak pelaksanaan program intensifikasi padi yang dimulai pada tahun 1970-an. Sumber kekayaan tetap berpusar di sektor padi, tetapi juga sudah mulai dialihkan ke komoditas pertanian lain yang berharga jual tinggi seperti sayur-sayuran dan udang. Pengalihan surplus ke berbagai usaha non-pertanian -- menduduki tempat kedua setelah padi dalam hal pangsa pendapatan-- yang melibatkan investasi hilir (downstream investments) dalam proses pengolahan hasil pertanian, misalnya penggilingan padi, dan perdagangan hasil pertanian (arusnya ke luar daerah pedesaan), dan akhir-akhir ini juga investasi dalam perdagangan barang-barang konsumsi (arusnya ke dalam daerah pedesaan). Tidak ada petunjuk tentang adanya pengalihan ke sektor industri. Perkembangan investasi di desa miskin sumber berbeda dengan desa kaya sumber tersebut di atas. Pangsa kegiatan usaha tersier telah lebih besar dari kegiatan usaha pertanian. Sektor tersier meliputi: perdagangan hasil pertanian (ke luar desa) dan perdagangan barang konsumsi (ke dalam desa), berbagai jasa seperti penyewaan traktor dan pompa air serta peminjaman uang secara tidak resmi. Seperti yang terjadi pada kasus desa kaya sumber di sini pun tidak ada tanda-tanda pengalihan surplus ke industri pedesaan.

2. Tiga kasus yang menyangkut kegiatan usaha para elit pengusaha pedesaan yang beroperasi di kota. Para pengusaha ini terutama aktif dalam kegiatan usaha tersier. Di sini terdapat dua pola investasi. Pertama, modal beredar di berbagai kegiatan usaha tersier: perdagangan, konstruksi, keuangan, bisnis restoran dan hotel, transportasi dan sebagainya. Kedua, terdapat berbagai tingkatan interaksi dengan berbagai kegiatan sektor primer. Seperti dalam berbagai kasus terdahulu tidak ada tanda-tanda pengalihan modal ke sektor industri. Setiap kegiatan industri yang tumbuh di kota diprakarsai oleh para industriawan yang berasal dari kota. Pada saat penelitian beralngsung para usahawan pribumi terkemuka tidak melibatkan diri dalam pengembangan ini.
3. Tiga penelitian tingkat mikro meneliti perkembangan bisnis para elite pengusaha terkemuka di beberapa pusat industri pedesaan. Data lapangan menunjukkan bahwa para elite ini lebih merupakan "industrialis-pedagang" (trader industrialist) ketimbang sebagai produsen, karena hal yang paling penting dalam

industri pedesaan adalah keberhasilan untuk mengamankan berbagai saluran pemasaran. Lagipula para elite bisnis tersebut hanya menguasai secara langsung sekitar 20% hingga 75% dari volume perdagangan yang disalurkan melalui jaringan perdagangan mereka, sisanya diproduksi oleh berbagai kegiatan usaha berskala kecil yang tampaknya mandiri, tapi sebenarnya tidak sepenuhnya bebas karena terikat pada para industrialis-pedagang melalui ikatan sub-kontrak atau sistem 'putting out'. Hanya dalam satu cabang industri sebagian besar pengusaha lebih merupakan produsen ketimbang pedagang. Jadi, para elite pengusaha industri pedesaan tampaknya lebih berorientasi pada pemasaran, sedang produksi hanya menempati tempat kedua.

2. Struktur industri pedesaan berskala kecil dan sedang

Data statistik tingkat makro dan hasil penelitian tingkat mikro yang dikumpulkan dalam sejumlah penelitian yang dilaksanakan di bawah lingkup "Proyek Penelitian Sektor Non-Pertanian Pedesaan Jawa Barat" menunjukkan bahwa industri pedesaan berskala kecil dan menengah mempunyai beberapa karakteristik berikut. Lingkup industri pedesaan berskala kecil dan menengah di Jawa Barat sangat terbatas dalam hal teknologi dan skala produksi. Pada sebagian besar industri peran modal tetap ternyata tidak penting dibandingkan dengan peran modal kerja. Dan bagian terbesar industri pedesaan mempunyai kaitan kuat dengan pertanian: pada umumnya industri pedesaan merupakan bentuk lebih lanjut dari "pengolahan hasil pertanian", seperti misalnya sektor kerajinan dan sektor pengolahan makanan, sektor penyamakan kulit dan sebagainya.

Basis minimal ini --minimal dalam hal tuntutan keterampilan tenaga buruh dan keahlian berwiraswasta-- menimbulkan masalah kelebihan pemasokan kronis, yang kemudian diperparah oleh kebiasaan meniru: pasar komoditas baru segera dibanjiri oleh para produsen lain setelah melihat contoh keberhasilan seorang pengusaha. Kebiasaan ini cenderung menekan tingkat upah dan kualitas produk.

Hanya beberapa cabang industri yang mempunyai tuntutan lebih tinggi pada para pendatang baru, atau mempunyai

sasaran pasar jarak jauh yang nampaknya dapat lolos dari perangkat kelebihan produksi. Dalam pemasaran jarak jauh, para industrialis-pedagang memainkan peran kunci sebagai pedagang perantara, misalnya menghubungkan industri pedesaan dengan pasar luar negeri. Bagi para produsen kecil hubungan pemasaran seperti ini menguntungkan karena permintaan meningkat, tetapi dengan konsekuensi sasaran pasar yang lebih terbatas.

3. Elite bisnis pedesaan dan industri pedesaan

Hasil pengamatan di lapangan tidak menunjukkan adanya tanda-tanda bahwa para elite bisnis pedesaan yang melakukan kegiatan usaha di sektor primer dan tersier mengalihkan surplus yang mereka peroleh ke kegiatan usaha di sektor industri pedesaan. Di pihak lain, para elite pengusaha industri pedesaan lebih berorientasi pada pemasaran ketimbang pada produksi. Para industrialis-pedagang ini hanya berusaha menguasai produksi untuk mengamankan pasokan bagi jaringan perdagangan mereka. Hal ini menerangkan mengapa begitu banyak industri pedesaan masih tetap dalam tahap 'kerajinan rakyat' (_cottage industry_) --tersebar dalam sekian banyak kegiatan usaha rumahtangga, praktis tidak menggunakan mesin-- bahkan pada saat hubungan perdagangan mereka sudah mulai mencapai pasar ekspor.

Walaupun kami tidak berani menyatakan adanya suatu hubungan kausalitas langsung, pola investasi seperti ini cocok dengan gambaran tentang industri pedesaan, yaitu berdasarkan pada skala produksi yang rendah, menggunakan teknologi sederhana dan terutama merupakan "pengolahan hasil pertanian". Sejalan dengan itu, upah dan kondisi kerja pada industri pedesaan relatif rendah. Kesimpulan kami adalah jika industri pedesaan ingin dikembangkan sebagai pemacu bagi perluasan kesempatan kerja di sektor non-pertanian pedesaan, skala produksinya harus diperbesar.

Perluasan basis industri kecil pedesaan

Apabila basis industri pedesaan harus diperluas, jenis industri apa saja yang patut untuk dikembangkan? Kami melihat peluang dari tiga kelompok industri:

- a. Industri yang melayani pasar-pasar setempat. Calon utama adalah industri yang melayani ekonomi pedesaan. Bengkel-bengkel untuk perbaikan dan pemeliharaan mesin-mesin, alat-alat transportasi dan barang-barang konsumsi yang dapat tahan lama, serta bengkel-bengkel kontruksi kecil mempunyai potensi yang belum banyak digunakan. Juga ada peluang untuk industri-industri yang memproduksi perkakas, peralatan pertanian sederhana, alat-alat rumah tangga dan sejenisnya. Kemungkinan lain adalah berbagai kegiatan pengolahan hasil pertanian yang belum dikembangkan, yang dapat dilaksanakan secara menguntungkan dalam suatu skala kecil. Keuntungan terbesar dari industri-industri kategori ini adalah peluang pasar yang masih terbuka lebar.
- b. Industri kerajinan-tangan berorientasi ekspor. Kasus meubel dan kerajinan-tangan dari rotan menunjukkan bahwa masih ada peluang untuk pengembangan lebih lanjut produk-produk kayu yang dapat diekspor seperti meubel, mainan, cinderamata, dan alat-alat rumahtangga.
- c. Hubungan-hubungan sub-kontrak antara industri besar dan kecil. Kecuali pakaian dan alas kaki, industri-industri dalam kelompok ini sebagian besar tetap belum berkembang. Mungkin termasuk dalam kelompok ini perakitan peralatan listrik, pengerjaan elektro plating atau penuangan sederhana, pembuatan bagian-bagian mesin dan sejumlah kegiatan-kegiatan lain.

Bagaimana industri-industri seperti ini dapat dikembangkan? Penemuan berbagai jenis produk baru nampaknya masih menjadi masalah utama bagi kelompok pertama. Akan tetapi kami percaya, segera setelah seorang pengusaha berhasil dengan suatu produk, contoh ini akan segera diikuti oleh banyak pengusaha lain karena adanya kebiasaan meniru.

Penyuluhan teknis dapat efektif dalam usaha pengembangan metode-metode produksi bagi industri-industri yang ada: hal ini telah terbukti dengan peningkatan industri penyamakan kulit berskala kecil di Garut Jawa Barat, setelah teknik-teknik penyamakan modern diperkenalkan oleh unit penyuluhan Departemen Perindustrian. Akan tetapi dalam hal ini harus tersedia pasar yang siap menerima produk tersebut agar campur tangan pemerintah seperti itu dapat membuahkan hasil: berbagai temuan lapangan yang kami peroleh menunjukkan bahwa para elite pengusaha pedesaan hany

a bersedia menginvestasikan uang apabila ada kepastian akan mendapat untung.

Kendala utama bagi industri pedesaan adalah manajemen. Seperti telah banyak ditulis dalam berbagai laporan, banyak industrialis kecil tidak mempunyai gambaran tentang arus uang dan barang pada kegiatan usaha mereka. Dalam banyak kasus, seorang pengusaha bahkan tidak mengetahui sama sekali apakah ia untung atau rugi. Karena sampai sekarang persoalan ini belum mendapat perhatian semestinya, mungkin unit-unit penyuluhan Departemen Perindustrian dapat menggarap hal ini melalui kegiatan penyuluhan teknis yang mereka lakukan.

Keuntungan utama dari sistem sub-kontrak --seperti yang dinyatakan oleh ILO dan berbagai lembaga lainnya (lihat Watanabe 1983)-- adalah bahwa sistem ini menyediakan semua unsur-unsur yang disebut di atas dalam satu paket, dan tanpa subsidi: perusahaan besar memberi bantuan teknis dan kadang-kadang juga bantuan keuangan, membantu pengaturan awal manajemen kepada anak perusahaannya dan sebagai tambahan menyediakan pasar bagi penjualan produk. Hubungan sub-kontrak akan bermanfaat bagi perusahaan besar dan kecil apabila didasarkan atas prinsip keuntungan bagi kedua belah pihak. Tetapi di Jawa orang menjumpai pabrik baja berhubungan dengan industri rakyat yang memproduksi emping, pabrik semen membantu kegiatan usaha anyam-anyaman, dan banyak kombinasi lain yang secara ekonomis tidak masuk akal. Lebih jauh lagi, perusahaan-perusahaan besar dalam banyak kasus tidak menularkan keterampilan manajemen mereka pada para pengusaha kecil, tetapi memberikan order pesanan --yang akan ditolak apabila tidak memenuhi standar tertentu-- dan hanya itu. Banyak kemajuan yang dapat diperoleh dalam bidang ini apabila para pembuat kebijaksanaan mulai memecahkan masalah dari segi bisnis bukan hanya dari segi politik sebagaimana yang dilakukan selama ini.

Perlindungan terhadap industri kecil adalah pilihan lain yang dapat diambil. Larangan ekspor rotan adalah suatu contoh keberhasilan dari penciptaan berbagai hubungan ke arah hilir berkat suatu campur tangan, tetapi

kebijaksanaan langsung seperti itu tidak selalu terbuka untuk industri-industri lain. Karena sejauh ini, berbagai kebijaksanaan yang dimaksudkan untuk memberi perlindungan bagi industri kecil lebih sering membuahkan hasil yang berlawanan dari yang diharapkan, tampaknya peluang keberhasilan bagi campur tangan seperti ini terbatas.

Beberapa strategi lain untuk membantu pengembangan industri pedesaan yang bersifat tidak langsung dan berjangka waktu lebih panjang mungkin harus dikonsentrasikan pada bidang pendidikan dan meneruskan pembangunan infra-struktur pedesaan. Peningkatan mutu pendidikan tampaknya akan mendorong pengalihan strategi investasi ke arah industri produksi. Berbagai penelitian empiris telah menemukan korelasi kuat antara tingkat pendidikan dan strategi investasi dari para pengusaha pedesaan. Pengamatan dalam Proyek Penelitian Sektor Non Pertanian Pedesaan Jawa Barat ini menunjukkan bahwa elite pedesaan mempunyai pendidikan dasar atau bahkan sebagian besar pendidikan menengah umum. Memang tingkat pendidikan tidak mempunyai relevansi dengan kegiatan bisnis mereka. Namun, dapat diperkirakan bahwa tidak hanya keserjanaan dalam bidang administrasi niaga, ekonomi atau teknik, tetapi juga pelatihan kejuruan akan mempunyai pengaruh cukup besar dalam berbagai keputusan yang menyangkut investasi.

Hasil penelitian lapangan kami menunjukkan bahwa para industrialis pedesaan generasi mendatang, akan mempunyai pendidikan yang jauh lebih baik ketimbang yang sekarang, karena sekarang dari pedesaan banyak orang kaya mengirim anak-anak mereka ke kota untuk mengenyam pendidikan yang lebih tinggi. Akan tetapi pertanyaan yang menggoda adalah apakah anak mereka akan kembali ke desa setelah mereka menggondol ijazah. Ini menunjukkan pentingnya kelanjutan pembangunan prasarana pedesaan. Suatu kebijaksanaan yang diarahkan untuk mencegah adanya "brain drain" dari desa ke kota, dapat memberikan sumbangan penting bagi penyebaran berbagai kegiatan ekonomi.

Nico G. Schulte Nordholt (ed.): *Deregulasi, Keuangan Daerah dan Peluang kerja di Pedesaan Jawa Barat* [Deregulation policy local finance and employment in rural West Java] (pp. Iiii + 136, Maret 1992)
Harga Rp. 10,000,- (Indonesia), US\$ 20,- (abroad)

Tujuan penelitian

Penelitian tentang "Proses dan Pokok-Pokok Kebijakan" pertama-tama dimaksudkan untuk memperoleh suatu pemahaman yang lebih mendalam mengenai permasalahan umum yang menjadi sasaran perhatian Proyek Penelitian Sektor Non-Pertanian Pedesaan Jawa Barat, khususnya mengenai:

"kendala-kendala apa yang dihadapi para perencana, penyusun dan pelaksana kebijakan pada berbagai tingkat pemerintahan, dalam usaha meningkatkan peluang kerja dan pemerataan pendapatan di daerah pedesaan dengan kepadatan penduduk yang tinggi" (IPB-ISS-ITB:1)

Untuk memahami permasalahan tersebut, penelitian tentang "Proses dan Pokok-Pokok Kebijakan" terutama diarahkan pada pertanyaan **apa dampak Rangkaian Paket Kebijakan Deregulasi, yang dikeluarkan Pemerintah sejak Juni, terhadap peluang kerja dan pemerataan pendapatan di Jawa Barat.** Dengan demikian kurun waktu yang secara lebih khusus diperhatikan dalam penelitian ini adalah masa Pelita IV (1984/1985-1989/1990). Namun, karena jarak waktu penerbitan kebijakan tersebut dan dampak yang bisa diamati memerlukan suatu jangka waktu yang cukup panjang, maka terdapat kemungkinan bahwa banyak dampak baru akan terlihat setelah penelitian ini berakhir.

Melalui Rangkaian Paket Deregulasi, Pemerintah ingin merangsang pertumbuhan ekonomi dan sekaligus mengurangi perannya, sehingga swasta lebih tampil ke depan dan ekonomi menjadi lebih maju dan efisien. Di sini muncul pertanyaan pokok, yaitu: **sejauh manakah tujuan pertama dari Trilogi Pembangunan, yakni tujuan pemerataan, masih tampak dalam pelaksanaan?**

Munculnya pertanyaan pokok ini dilatar-belakangi oleh kesadaran bahwa peluang kerja dan pembagian pendapatan di daerah pedesaan secara lebih merata justru membutuhkan suatu pengendalian struktur ekonomi yang kuat oleh Negara. Dengan perkataan lain, dalam penelitian tentang "Proses

dan Pokok-Pokok Kebijaksanaan" ini hendak dikaji sejauh manakah dampak Rangkaian Paket Kebijakan Deregulasi diimbangi oleh berbagai kebijakan lain, yang tetap mengarah pada pencapaian tujuan pertama Trilogi Pembangunan, yaitu Pemerataan.

Pengertian

Konsep pemerataan dapat dibedakan menjadi dua macam, yaitu a). pemerataan untuk mengatasi kesenjangan tingkat pendapatan/kemampuan antar berbagai golongan sosial-ekonomi masyarakat dan b). pemerataan untuk mengatasi kesenjangan antar berbagai sub-wilayah yang mempunyai potensi serta infra-struktur yang berbeda.

Mengingat tujuan penelitian ini secara keseluruhan diarahkan pada sasaran ingin memahami permasalahan tentang "peluang kerja dan pemerataan pendapatan", maka tentu selain perhatian terhadap kondisi pemerataan menurut pengertian pertama, perlu juga diperhatikan kondisi pemerataan menurut pengertian kedua.

Kebijakan pemerataan dalam pengertian pertama, hampir melulu menjadi tanggung-jawab Pemerintah Pusat karena hanya pada tingkat itulah tersedia instrumen-instrumen kebijakan yang terpenting, yaitu: **alokasi anggaran** (berbagai program nasional), **pengaturan** sistem moneter, fiskal serta **wewenang** untuk menentukan harga berbagai komoditi yang dapat langsung mempengaruhi tingkat pemerataan di antara berbagai golongan masyarakat. Kebijakan pemerataan dalam pengertian kedua sebenarnya dapat dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Tingkat I dan Pemerintah Daerah Tingkat II, melalui instrumen-instrumen kebijakan yang tersedia, yaitu: **pajak** (dan **retribusi**), **perizinan** (dan **restriksi**) serta **alokasi anggaran**.

Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan di atas maka pertanyaan-pertanyaan yang menjadi sasaran penelitian ini adalah:

- Sejauh manakah Rangkaian Kebijakan Paket Deregulasi mempengaruhi perkembangan sektor ekonomi Jawa Barat, khususnya terhadap peluang kerja di sektor non-pertanian?
- Sejauh manakah Pemerintah Daerah, terutama pada Tingkat II, terpengaruh oleh kebijakan tersebut, khususnya dalam hal "Keuangan Daerah"?

- Sejauh manakah Pemerintah Daerah tetap dapat mempertahankan tujuan-tujuan pemerataan, mengingat bahwa perwujudan kebijaksanaan tersebut sebenarnya justru membutuhkan regulasi?

Dalam penelitian ini pengertian deregulasi yang kami gunakan adalah setiap kebijaksanaan yang bertujuan untuk mengurangi peran pemerintah dalam mengarahkan pengalokasian volume (kuantita) barang yang beredar, serta mempengaruhi harga barang. Dengan demikian deregulasi kami rumuskan sebagai berikut:

1. Perubahan kebijaksanaan Pemerintah dari instrumen yang mempengaruhi pengalokasian kuantita/volume barang ke instrumen lain. Perubahan kebijaksanaan ini bisa dalam bentuk instrumen untuk mempengaruhi harga (tapi tidak untuk mengendalikan, harga seperti dalam instrumen pengalokasian kuantita barang) atau bisa juga peniadaan sama sekali pengaruh Pemerintah.
2. Perubahan kebijaksanaan untuk mempengaruhi tingkat harga secara langsung (misalnya dengan pengurangan tarif).
3. Bila Peraturan/Regulasi menghasilkan interpretasi yang lebih uniform/universal ketimbang suatu regulasi yang interpretatif dan subyektif.
4. Bila jumlah atau volume ketentuan/regulasi/lisensi dikurangi sehingga swasta menjadi lebih sedikit mudah menjalankan kegiatan usaha.

Butir 3 dan 4 kami masukkan dalam kategori deregulasi karena kedua kategori itu akan memudahkan para pengusaha untuk berhubungan dengan birokrasi dan sekaligus mengurangi biaya-biaya yang harus mereka keluarkan.

Metode pendekatan

Untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut tersedia dua macam pendekatan analisis, yang bisa diterapkan pada tiga tingkat pemerintahan, yaitu: Tingkat Nasional, Tingkat I, dalam hal ini propinsi Jawa Barat, dan Tingkat II, dalam hal ini Kabupaten-kabupaten Bogor, Sukabumi, Subang dan Cirebon.

Pendekatan pertama bersifat **politik-ekonomi**, dengan tujuan untuk memahami **latar-belakang lahirnya** suatu kebijaksanaan, serta pengaruh-pengaruh dari **aktor-aktor** tertentu terhadap proses implementasi.

Pendekatan kedua bersifat **yuridis-administratif**, bertujuan untuk memahami prosedur penjabaran peraturan dari urutan yang paling tinggi (UUD dan Ketetapan MPR), sampai pada Keputusan Rembug Desa di tingkat pemerintahan desa. Namun, karena dalam prakteknya proses formal seperti ini kurang mencerminkan kenyataan prosedur serta proses pengambilan keputusan di Tingkat Pemerintah Pusat, maka dalam menganalisis Pemerintah Pusat kami tidak menerapkan pendekatan kedua. Dalam praktek pemerintahan sehari-hari ternyata bahwa Keppres dan Inpres-lah yang sangat menentukan. Kemudian pada tingkat departemen, Dirjen-lah yang lebih banyak berperan karena wewenangnya dalam bidang anggaran.

Kombinasi dua macam pendekatan analisis tersebut di atas, yaitu a) politik-ekonomi dan b) yuridis-administratif, kami terapkan dalam menganalisis kebijaksanaan di Tingkat I dan Tingkat II. Kombinasi seperti ini jarang dilakukan dalam suatu studi tentang "Proses dan Pokok-Pokok Kebijaksanaan". Kombinasi tersebut memungkinkan penyusunan berbagai rekomendasi yang dapat dialamatkan kepada "aktor" yang paling tepat, sebagaimana akan kami sajikan pada Bagian IV laporan ini.

Struktur penyajian laporan

Laporan ini terdiri dari empat bagian. Tiga bagian pertama masing-masing menyajikan pembahasan pada tiga tingkat pemerintahan. Bagian keempat menyampaikan berbagai kesimpulan yang diperoleh dan beberapa rekomendasi yang dialamatkan kepada tingkat pemerintahan yang bersangkutan.

Selanjutnya, Bagian I mencakup tiga Bab, yaitu Bab tentang Pendahuluan, yang membahas tujuan, jangkauan serta kerangka analisis yang diterapkan; Bab I tentang "Proses Kebijaksanaan di Tingkat Pusat" dan Bab tentang "Kebijaksanaan Negara dalam era deregulasi". Bab 2 dan Bab 3 membahas permasalahan itu dari sudut pandang ilmu politik-ekonomi, namun Bab akan lebih menekankan segi "peta kekuatan" serta tempat "aktor-aktor" di dalamnya, sedangkan Bab lebih merupakan suatu uraian padat tentang latar belakang, tujuan dan dampak dari Kebijaksanaan "Paket De" yang dikeluarkan sejak tahun .

Dalam Bagian II, "Dampak Kebijaksanaan "Paket De" pada Pemerintah Daerah Tingkat-I, Jawa Barat", pembahasan

ditekankan pada uraian terhadap pertanyaan sejauh manakah kebijaksanaan Pemda Tk. I Jawa Barat dalam hal pemerataan pembangunan wilayah, yang antara lain diusahakan melalui pembagian tujuh sub-wilayah pembangunan, memang dapat terwujud dalam "era deregulasi" ini?

Bagian III pada hakekatnya juga membahas pokok yang sama, yaitu Dampak-dampak Kebijaksanaan "Paket De", namun kesatuan analisis dalam Bagian ini adalah empat kabupaten sampel. Uraian ini selain akan menyampaikan tanggapan pihak Pemda terhadap "Paket De", juga akan mengemukakan dampak-dampak "Paket De" terhadap perkembangan "Dunia Usaha" di wilayah bersangkutan. Hasil penelitian di empat kabupaten sampel ini secara rinci telah dituangkan dalam empat monografi tersendiri.

Berikut ini berturut-turut akan kami sajikan kesimpulan-kesimpulan hasil penelitian, mulai dari tingkat Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Tingkat I sampai dengan Pemerintah Daerah Tingkat II.

Beberapa kesimpulan hasil penelitian di Tingkat Pusat

1. Mengenai latar-belakang lahirnya suatu kebijaksanaan serta pengaruh-pengaruh dari aktor-aktor tertentu terhadap proses implementasi dapat disimpulkan bahwa sebenarnya ciri-ciri *kompromistis* dan *pragmatis* lebih menonjol ketimbang suatu pembagian yang statis antara pandangan politik-ekonomi yang dogmatis-politik sifatnya. Kami membedakan dua "kubu" pandangan politik-ekonomi, yaitu "kubu nasionalis" dan "kubu globalis". Meskipun selama masa Orde Baru di satu pihak kami melihat adanya suatu konsistensi yang sangat tinggi dalam pembagian/'distribusi' departemen-departemen di antara dua "kubu" pandangan politik-ekonomi tersebut, tetapi di pihak lain kami melihat pula adanya suatu dinamika dalam pengambilan keputusan yang cukup ruwet. Keadaan kompromistis dan pragmatis ini antara lain disebabkan oleh:

Di dalam masing-masing 'kubu pandangan politik-ekonomi' terdapat lagi dua sub-aliran. Kepentingan salah-satu sub-aliran dalam hal-hal tertentu bisa senada dengan kepentingan sub-aliran dari 'kubu' lain. Misalnya dalam hal peran proteksi Negara dalam sektor tertentu. Sedangkan dalam hal-hal lain, kepentingan suatu sub-aliran justru bisa bertentangan dengan sub-aliran 'se-kubu'. Misalnya

dalam 'kubu nasionalisme', sub-aliran yang lebih "populistis" sifatnya menentang kebijaksanaan perkembangan teknologi tinggi yang didukung oleh sub-aliran para "teknokrat-nasionalis".

Sebab kedua, seringkali pimpinan departemen tertentu (misalnya Departemen Keuangan dengan dukungan Bank Indonesia, dalam Paket Deregulasi) menerapkan suatu pendekatan *trial-and-error*, yang setelah 6 bulan ditinjau kembali dengan mengeluarkan suatu paket baru, yang untuk sebagian besar merupakan koreksi terhadap paket yang dikeluarkan lebih dulu.

2. Kombinasi analisis dua pendekatan, (yaitu politik-ekonomi dan yuridis-administratif) memperlihatkan bahwa selain pada proses *perumusan kebijaksanaan*, sifat pragmatis dan kompromistis juga terdapat dalam *praktek implementasinya*, sehingga seringkali tampak perbedaan-perbedaan yang menarik. Hal ini antara lain disebabkan oleh karena di dalam suatu departemen kepentingan organisatoris-ekonomis (antara lain *budgetting power*) lebih dominan ketimbang suatu kebijaksanaan yang didasarkan pada pandangan politik-ekonomi tertentu. Selain itu terdapat pula contoh-contoh bahwa pandangan politik-ekonomi para pengambil keputusan pada tingkat Pemerintah Pusat berbeda dengan 'vested-individual-interest' dari aktor yang sama. Dalam prakteknya perbedaan itu menyebabkan timbulnya banyak 'pengecualian-pengecualian', sehingga proses kebijaksanaan menjadi tidak konsisten.
3. Penerapan cara pendekatan seperti di atas telah memungkinkan kami untuk mempertajam pertanyaan, yaitu, sejauh mana Rangkaian Paket Deregulasi perlu digalakkan, dan jika memang perlu, dalam sektor mana? Berdasarkan pengamatan atas berbagai debat terbuka tentang pertanyaan tersebut selama tahun-tahun terakhir ini, ternyata sangat bermanfaat untuk mengaitkan pendapat-pendapat yang dikemukakan oleh 'aktor-aktor' tertentu dengan posisi dan kedudukan yang mereka tempati dalam "peta kekuasaan", baik pada tingkat Pemerintah Pusat maupun pada tingkat Pemerintah Bawahan. Pihak-pihak yang cenderung menentang deregulasi bisa saja berpandangan demikian karena takut kehilangan posisi yang 'aman' (karena selama ini memperoleh proteksi), atau takut menghadapi dampak sosial-ekonomi mekanisme pasar yang lebih menguntungkan golongan etnis tertentu (sub-aliran populis dari kubu 'Nasionalis'), atau karena keyakinan bahwa dalam hal-hal tertentu, misalnya dalam hal pencegahan pencemaran lingkungan hidup, peran Negara malah harus diperkuat

sehingga bukannya deregulasi, tapi justru perlu *re-regulasi*.

4. Akhirnya, penerapan kedua macam pendekatan analisis ini ternyata berhasil menerangkan sebab-sebab terdapatnya kekaburan tentang makna azas desentralisasi, yang pada gilirannya membawa dampak besar terhadap pertanyaan pokok dalam penelitian tentang 'Proses dan Pokok-Pokok Kebijaksanaan' ini. Paling sedikit dapat kami kemukakan empat alasan penyebab kekaburan tersebut di atas:
- Sebab pertama, yang paling umum sifatnya, adalah kenyataan bahwa baik di kalangan para donor (termasuk Bank Dunia) maupun di kalangan para pejabat Pemerintah Pusat terdapat dua "aliran" pandangan tentang azas desentralisasi, yaitu:
- a. Aliran yang dapat dinamakan "politis-progresif", dalam arti mereka mengharapkan bahwa azas desentralisasi akan mendorong ke arah demokratisasi; dan
 - b. Aliran yang dapat dinamakan "pragmatis", karena bagi mereka azas desentralisasi hanya merupakan suatu cara untuk mengurangi ketidak-efisienan Pemerintah Pusat. Dalam hal ini sebetulnya azas desentralisasi tetap berlaku, namun karena motivasi para pejabat dalam menggunakan konsep desentralisasi tersebut hanya berdasarkan pragmatisme, maka sering timbul 'kekaburan' dalam penerapan azas ini.

Sebab kedua adalah kenyataan bahwa meskipun azas desentralisasi diakui dalam Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, No. tahun, UU ini tetap berjiwa sentralistis. Hal ini disebabkan karena sistem *mono-dualisme* yang dianut, berdasarkan UUD, menentukan bahwa Kepala Wilayah (bagian administratif Pemerintahan Pusat) dan jabatan Kepala Daerah (bagian administratif Daerah Otonom) dipegang oleh pejabat yang sama. *Mono-dualisme* semacam ini telah makin dipertebal sebagai reaksi terhadap kondisi Negara pada akhir tahun-an, pada waktu kesatuan Negara diancam gerakan separat-/daerah-isme. Trauma pengalaman itu, menurut para responden di kalangan Departemen Dalam Negeri dan ABRI, menyebabkan dasar yuridis-administratif ini sulit dapat dilonggarkan dalam waktu dekat.

Sebab itu, azas *dekonsentrasi* menjadi lebih dominan, karena dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dana anggaran yang disediakan oleh Pemerintah Pusat jauh lebih besar ketimbang dana yang berasal dari *Pendapatan Asli Daerah (PAD)*. Dengan demikian, dalam pelaksanaan tugas pemerintahan sehari-hari pejabat

tersebut (Gubernur/Bupati dan jika jabatan dirangkap satu orang: Kepala Kantor Wilayah/Kepala Dinas atau Kepala Kantor Departemen/Kepala Dinas) lebih berorientasi ke atas, sehingga mengutamakan azas dekonsentrasi. Di sinilah, sebetulnya terletak peluang bagi pengembangan azas desentralisasi jika, sebagai dampak dari "Paket De", PAD dapat ditingkatkan bukan hanya dalam angka absolut tetapi juga dalam persentasenya.

4.3. Sebab ketiga, yang bersifat yuridis-administratif, yang makin memperkuat ketidak-jelasan tentang azas desentralisasi adalah karena sampai sekarang belum terdapat suatu Undang-undang yang memadai mengenai Hubungan Keuangan antara Pusat dan Daerah. Undang-undang yang secara resmi masih berlaku, yaitu Undang-Undang Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah berasal dari tahun dan didasarkan pada Undang-Undang Dasar Sementara tahun , yang jelas bersifat federatif. Sejak tahun Undang-Undang , yang bersifat suatu Negara Kesatuan, disyahkan kembali. Dengan demikian, *de facto*, Undang-Undang Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah dari tahun tidak berfungsi lagi.

4.4. Akhirnya, sebagai sebab keempat, kepentingan organisasi-administratif, yang sangat dipengaruhi oleh kebijaksanaan "Paket De", juga merupakan penyebab mengapa suatu departemen sektoral atau instansi/badan pada Tingkat Pusat "enggan" untuk melonggarkan wewenangnya. Dengan kurangnya kontrol terhadap dana, "budgetting power", setiap organisasi, di manapun, akan merasa kehilangan pengaruh. Faktor ini ikut melatarbelakangi, misalnya sikap Bappenas dan Departemen Pekerjaan Umum yang dinilai kurang mendukung perkembangan azas desentralisasi dalam Program PKT (IUIDP) serta PA yang kemudian menimbulkan ketegangan dengan Departemen-Departemen Keuangan dan Dalam Negeri. Ketidak-jelasan tentang azas desentralisasi, "kekaburan" yuridis-administratif serta perbedaan kepentingan organisasi-administratif tersebut di atas sangat membingungkan para pejabat pada Tingkat Pusat sampai Tingkat II, karena sering menimbulkan *berbagai kontradiksi dalam kebijaksanaan*. Ketidak-tegasan itulah yang memungkinkan pula peran departemen-departemen sektoral tetap dominan di dalam pelaksanaan kebijaksanaan di Tingkat I dan II.

Mengenai Pokok-Pokok Kebijaksanaan, khususnya yang berkaitan dengan *deregulasi*, dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut.

5. Dengan menggunakan pengertian deregulasi ekonomi seperti tersebut di atas tadi, kami membagi kebijaksanaan deregulasi ekonomi yang ada dalam empat kategori sebagai berikut:
 - 5.1. Kategori Pertama: deregulasi di bidang moneter, anggaran dan finansial, sebanyak tujuh kebijaksanaan.
 - 5.2. Kategori Kedua: deregulasi di bidang perdagangan luar negeri, sebanyak enam kebijaksanaan.
 - 5.3. Kategori Ketiga: deregulasi dalam bidang sektor riil dan jasa, tiga _kebijaksanaan.
 - 5.4. Kategori Keempat: deregulasi yang menyangkut debirokratisasi dan desentralisasi, sebanyak tiga kebijaksanaan.

Terdapatnya buah kebijaksanaan (bukan) deregulasi menurut empat kategori tersebut di atas adalah karena dalam beberapa paket terdapat deregulasi yang sekaligus meliputi dua atau bahkan tiga kategori. Rangkaian paket deregulasi terutama berkisar di sekitar sektor keuangan (moneter, anggaran dan pasar modal) dan perdagangan luar negeri. Sementara itu deregulasi di sektor riil, khususnya sektor-sektor yang selama ini diproteksi secara ketat dengan meniadakan persaingan impor (misalnya mobil sedan, produk akhir baja dan helikopter) masih amat terbatas. Dampak ekonomi dari deregulasi, dilihat dari efek ketenagakerjaan dan distribusi pendapatan, masih terlalu dini untuk dinilai.

Perlu diingat bahwa inti deregulasi adalah efisiensi pengalokasian faktor-faktor produksi. Dari sudut ini maka dampak pemerataan, kalau ada, tidak akan dalam bentuk subsidi dan keringanan pajak, karena hal ini merupakan kebijaksanaan anggaran. Deregulasi muncul karena minyak bumi sebagai sumber utama penerimaan pemerintah tidak bisa diandalkan lagi. Untuk bisa memperoleh sumber-sumber penerimaan baru, maka iklim usaha harus diperbaiki. Deregulasi tidak lain adalah upaya untuk memperbaiki iklim usaha dengan meniadakan distorsi yang berasal dari sektor pemerintah.

Kebijaksanaan deregulasi tidak langsung berkaitan dengan usaha perbaikan kondisi pemerataan pendapatan dan pemberantasan kemiskinan. Dalam hal ini justru amat

memprihatinkan melihat merosotnya alokasi dana-dana Inpres selama -, dihitung secara per kapita.

Deregulasi ekonomi seyogyanya dikompensasi dengan penajaman prioritas anggaran yang berorientasi pada pelayanan kebutuhan masyarakat luas, seperti misalnya pada bidang-bidang pendidikan, kesehatan dan *public infrastructure* lainnya.

6. Tampaknya sulit dipungkiri bahwa Rangkaian Paket Deregulasi, khususnya di bidang perdagangan internasional dan keuangan, telah menghasilkan pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Deregulasi di sektor keuangan dan perdagangan terus berlanjut hingga akhir. Pertumbuhan ekonomi pada tahun mencapai %, sedang untuk tahun diperkirakan %.
7. Persoalan dari Deregulasi Ekonomi yang semakin mempertajam *allocative efficiency* adalah bahwa deregulasi tersebut berkembang tanpa pertumbuhan yang memperluas pemerataan usaha. Akibat adanya Pasar Modal, akumulasi pada tingkat mikro secara transparan muncul dalam gejala yang dikenal sebagai konglomerat. Dengan mengatakan begitu bukanlah berarti bahwa konglomerat adalah produk dari deregulasi. Lebih tepat untuk mengatakan bahwa adanya konglomerat adalah hasil dari transformasi ekonomi yang merupakan konsekuensi dari pertumbuhan ekonomi yang berkesinambungan selama tahun terakhir. Tetapi, Deregulasi Ekonomi, khususnya di Sektor Keuangan, secara lebih tajam menonjolkan kepermukaan keberadaan usaha-usaha berskala besar, yang pemilikannya sebagian besar dikuasai bukan pribumi. Hal ini menimbulkan masalah-masalah sosial politik.
8. Dari sudut ini program KUK (Kredit Usaha Kecil) dan transfer saham ke koperasi yang akhir-akhir ini digalakkan, adalah contoh-contoh kebijaksanaan yang ditempuh untuk mengoreksi masalah tersebut. Program-program demikian jelas tidak bisa dikategorikan sebagai Paket-paket Deregulasi (meskipun Paket Januari dikategorikan dalam laporan ini, tetapi alasannya adalah dikurangnya kredit likuiditas yang mengandung subsidi). Begitupun, adalah jelas bahwa transformasi struktur produksi yang di skala makro semakin meningkatkan peran sektor sekunder, di skala mikro memunculkan persoalan-persoalan yang berdampak melampaui aspek-aspek ekonomi. Ini harus dibedakan dengan dampak langsung dari Paket-paket Deregulasi.

9. Hal menonjol yang jelas tampak adalah bahwa dari Paket-paket tersebut, paket debirokratisasi secara absolut jumlahnya lebih sedikit dan dampak langsungnya lebih kecil pada interaksi antara bidang usaha dengan Pemerintah-pemerintah Daerah. Ini tampaknya tidak terbatas pada Propinsi (Pemerintah Daerah Tingkat I) ataupun Kabupaten (Pemda Tingkat II), tetapi juga boleh jadi di desa.

Beberapa kesimpulan umum untuk Daerah Tingkat I dan II.

Kesimpulan-kesimpulan yang bisa ditarik berdasarkan penelitian terhadap Daerah Tingkat I Jawa Barat dan Daerah Tingkat II (Kabupaten-kabupaten Bogor, Sukabumi, Subang dan Cirebon), secara umum adalah sebagai berikut:

1. Secara umum, hasil studi ini menunjukkan "peran" dan "ruang gerak" Pemda Tingkat I dan Tingkat II sangat kecil dan sempit. Hal ini terutama disebabkan oleh sifat sentralistis yang mewarnai model pembangunan. Kebijakan "Paket De" belum memperkuat secara berarti azas desentralisasi.
2. Asumsi bahwa kebijaksanaan "Paket De" (yang memberikan kelonggaran pada "mekanisme pasar") memperluas kesenjangan antar daerah ternyata didukung oleh hasil penelitian, baik di dalam Propinsi Jawa Barat secara menyeluruh, maupun di dalam Kabupaten-kabupaten yang diteliti.

Di sini nampak bahwa tanpa intervensi Pemerintah, artinya *regulasi*, proses perluasan kesenjangan antar daerah sulit dapat dipersempit. Intervensi Pemerintah yang dimaksud tidak hanya merupakan kebijaksanaan Pemerintah Pusat, tetapi juga intervensi-intervensi Pemerintah Tingkat Bawahan, teristimewa Tingkat II, justru karena potensi dan kebutuhan daerah lebih tepat diketahui oleh Pemda, khususnya pada Tingkat II.

Program-program Inpres yang sampai kini merupakan instrumen utama untuk menanggulangi kesenjangan antar daerah ternyata masih berkecenderungan bersifat sentralistis, meskipun secara prinsip sudah diserahkan ke Pemda Tingkat II. Kami menilai pelaksanaannya masih kurang mengenai sasaran. Wewenang pelaksanaan sebaiknya diserahkan secara penuh kepada Pemda Tingkat II.

3. Kesimpulan bahwa intervensi Pemerintah tetap dibutuhkan pada "era deregulasi" ini diperkuat oleh penemuan bahwa

dampak "Paket De" memang telah mendorong kegiatan industri, yang mengandung potensi peningkatan pencemaran lingkungan hidup. Memang sudah ada kebijaksanaan yang bertujuan untuk mengatur (regulasi) kelestarian lingkungan hidup, baik perundangan, Peraturan Pemerintah maupun kelembagaan, seperti Bappeda. Namun dalam praktek pemerintahan sehari-hari kemampuan perundang-undangan dan pengawasan di lapangan (*steering and delivery capacities*) belum memadai. Sekarang penanganan masalah ini masih terpusat pada Tingkat Nasional, sehingga seolah-olah hanya merupakan urusan Pemerintah Pusat. Padahal penanganan masalah ini menuntut suatu wewenang yang lebih besar bagi Pemerintah Bawahan, khususnya Pemda Tingkat II, mengingat pencemaran lingkungan hidup, untuk sebagian besar, bersifat regional. Penghapusan ketentuan keharusan pendaftaran ulang izin usaha setiap lima tahun telah menyulitkan Pemerintah Daerah Tingkat II untuk memantau perkembangan dunia usaha, implisit kesulitan untuk mengontrol dampaknya terhadap lingkungan hidup.

Keinginan Pemerintah Daerah Tingkat II untuk mendorong perkembangan kegiatan usaha non-pertanian, jika tidak dilaksanakan secara terkontrol ketat pada suatu saat mungkin dapat bertabrakan dengan kepentingan pelestarian lingkungan hidup. Sejauh ini, seperti di Kabupaten Bogor dan Sukabumi memang ada kebijaksanaan yang bertujuan menjamin kelestarian lingkungan atas keberadaan atau masuknya dunia usaha. Namun masih cukup alasan untuk meragukan kemampuan Pemerintah Daerah Tingkat II untuk benar-benar dapat _ melaksanakan kebijaksanaan tersebut, apabila dilihat bahwa alokasi anggaran pembangunan untuk sektor sumberdaya alam dan lingkungan hidup di empat kabupaten kasus sangat kecil. Lagi pula kebijaksanaan Pemerintah Daerah Tingkat II ternyata seringkali dapat "dikalahkan" oleh rekomendasi yang diperoleh pengusaha dari Pemerintah Atas-Kabupaten.

4. Kemudian, dapat dikemukakan bahwa Pemerintah, termasuk Pemerintah Daerah Tingkat II, dalam usaha meningkatkan pendapatan melalui instrumen pajak dan retribusi, masih kurang menerapkan suatu pembebanan yang diskriminatif. Pengertian beban diskriminatif di sini bukan hanya dalam hal gender (pembedaan sosial atas dasar jenis kelamin) tetapi juga dalam hal golongan sosial-ekonomi.

Hal ini berarti bahwa kelompok pengusaha kecil, dalam penelitian ini khususnya kegiatan usaha sektor non-pertanian, harus memikul beban lebihberat. Mengingat bahwa dalam sektor non-pertanian ini justru terdapat

usaha-usaha di mana peran wanita lebih dominan maka dapat ditarik kesimpulan bahwa kaum wanita harus memikul beban lebih berat. Sebagai akibat lebih lanjut dapat diduga bahwa industri kecil/rumahtangga yang banyak menyerap tenaga kerja wanita dan anggota-anggota rumahtangga lainnya akan terpukuloleh kenyataan-kenyataan di atas. Dapat dikatakan bahwa hanya industri pengolahan pangan (tempe, tahu, kue-kue, dan buah-buahan) seperti terdapat di Bogor, Cirebon, dan Sukabumi yang masih dapat bertahan dan berarti masih mampu melibatkan wanita sebagai tenaga-kerja di dalamnya.

5. Kesimpulan berikut yang muncul dari penelitian ini dan berkaitan dengan kesimpulan pertama di atas, ialah bahwa azas desentralisasi hanya dapat berjalan dengan baik, yaitu secara bertanggung-jawab, jika disertai dengan kebijaksanaan deregulasi dalam sektor politik, khususnya kebebasan berorganisasi dan menyuarakan kontrol sosial. Berdasarkan uraian tentang proses pembentukan kebijaksanaan dan implementasinya dapat ditarik kesimpulan bahwa deregulasi serupa ini hanya bisa berjalan baik pada Tingkat Pemerintah Bawahan, jika didahului oleh deregulasi sektor politik pada Tingkat Pusat.
6. Meskipun Pemerintah Daerah Tingkat II sudah sadar akan perlunya sejumlah kebijaksanaan yang bertujuan untuk "mengimbangi" atau "mengoreksi" kesenjangan-kesenjangan yang muncul sebagai dampak "Paket De", tanpa peningkatan kinerja para pejabat (yaitu suatu profesionalisme yang lebih berbobot) maka *steering and delivery capacities* tidak akan meningkat. Pada gilirannya dapat disimpulkan bahwa peningkatan *steering and delivery capacities* tidak dapat diharapkan jika *system* penggajian aparat pemerintah tidak diperbaiki lebih dahulu.

Beberapa kesimpulan khusus untuk Daerah Tingkat I Jawa Barat

1. Walaupun telah gencar diterbitkan rangkaian paket kebijaksanaan deregulasi dan debirokratisasi guna merangsang berbagai usaha Penanaman Modal Dalam Negeri/Asing, ternyata laju pertumbuhan penduduk dan angkatan kerja di Jawa Barat jauh melampaui kemampuan penyerapan tenaga-kerja yang tercipta melalui berbagai proyek PMDN/PMA. Pentingnya peran swasta dalam penciptaan kesempatan kerja baru makin nyata bila kita melihat proyeksi rencana pembangunan yang dibiayai oleh swasta untuk masa Repelita V ini, yang menurut perhitungan pihak

Pemda Tingkat I sendiri besarnya kali lipat dari yang dibiayai pemerintah.

Besar angkatan kerja aktif pada tahun diperkirakan akan menjadi juta orang, di mana juta di antaranya akan membutuhkan pekerjaan. Mengingat kemampuan penyerapan tenaga-kerja berbagai proyek PMDN dan PMA sejak tahun , yang sangat terbatas, yaitu tidak sampai dua juta orang, tentu pada tahun-tahun mendatang pun kemampuan ini tidak akan berubah banyak. Padahal tenaga-kerja yang tertampung pun belum tentu memperoleh upah yang cukup untuk memenuhi biaya Kebutuhan Fisik Minimum.

2. Ruang gerak bagi Pemerintah Daerah Tingkat I untuk mengatur sektor perindustrian menjadi makin terbatas, karena pada awal masa Pelita I, tahun penanganan sektor ini yang sebelumnya sudah menjadi salah-satu urusan daerah otonom kembali ditarik ke pusat. Dengan demikian dalam sektor ini azas yang kemudian berlaku adalah dekonsentrasi, padahal jika ada masalah Pemutusan Hubungan Kerja (PHK) atau lainnya, Pemda Tk. I tetap harus ikut menanganinya.
3. Walaupun sudah ada pembagian tujuh wilayah pembangunan, investasi berbagai proyek PMDN dan PMA terus menerus terkonsentrasi di daerah Pantai Utara dan Bandung Raya, padahal sejak sebelum masa Pelita IV pun daerah-daerah konsentrasi tersebut sudah mempunyai Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) per kapita yang lebih tinggi dan pangsa dalam PDRB Jawa Barat yang lebih besar. Untuk mengatasi kesenjangan antar wilayah pembangunan, Pemda Tingkat I Jawa Barat ternyata tidak memiliki suatu instrumen kebijaksanaan yang dapat merangsang para investor, baik langsung maupun tidak langsung, untuk menanamkan modal mereka di wilayah-wilayah yang masih ketinggalan. Sementara itu prioritas BKPM Jawa Barat memang lebih diarahkan pada sasaran menarik para investor sebanyak mungkin ketimbang memperhatikan pemerataan. Kendala lain bagi Pemda Tingkat I adalah masalah keterbatasan dana yang tersedia dan ketergantungan anggaran pada Pemerintah Pusat.
4. Sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang terpenting adalah Pajak Kendaraan Bermotor (PKB) dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBNKB), yaitu % dari total PAD. Ketergantungan pada satu sumber pendapatan seperti ini sebenarnya sangat rawan. Karena peningkatan pendapatan dari PKB dan BBNKB dengan merangsang jumlah kendaraan,

mengingat jumlah jalan yang terbatas jelas hanya akan makin membuat kemacetan lalu-lintas dan menambah pencemaran udara.

5. Perhatian yang sedemikian besar terhadap sektor formal, ternyata mengabaikan potensi kegiatan usaha non-pertanian berskala kecil di pedesaan yang selama ini telah menjadi penyedia kesempatan kerja dan juru selamat bagi banyak penduduk pedesaan.

Beberapa kesimpulan khusus hasil analisis perbandingan kasus empat kabupaten

1. Rasio penyediaan kesempatan kerja dan pertumbuhan angkatan kerja di kabupaten-kabupaten kasus menunjukkan titik kritis, bahkan di Kabupaten Cirebon mencapai angka negatif. Menyadari keadaan ini Pemda Tingkat II melalui implementasi "Paket De" telah berusaha mendorong perkembangan "dunia usaha", khususnya melalui jalur kemudahan dan percepatan dalam proses perizinan usaha. Mengingat masih lemahnya kemampuan keuangan daerah, antara lain sebagai akibat berkurang atau hilangnya pendapatan dari sumber-sumber tertentu karena implementasi "Paket De", Pemda berusaha meningkatkan PAD-nya melalui jalur penyesuaian tarif dan intensifikasi/ekstensifikasi sumber-sumber pendapatan daerah dengan menggunakan instrumen-instrumen pajak dan retribusi daerah. Secara khusus Pemda di empat kabupaten menunjukkan keberhasilan yang mengesankan dalam peningkatan pendapatan dari sumber-sumber pajak dan terutama retribusi. Hal ini mengisyaratkan bahwa "Paket De" tidak selalu berarti merugikan bagi Pemda Tingkat II, tetapi juga dapat berarti positif sebagai pendorong untuk meningkatkan PAD.
2. Penerapan kebijaksanaan Pakto telah menyebabkan terjadinya pergeseran struktur peredaran uang di masyarakat. Dalam hal ini tingkat penyerapan dana dari masyarakat oleh bank lebih tinggi dibandingkan dengan pendistribusian dana untuk masyarakat. Terdapat kecenderungan bahwa bank milik Negara lebih banyak menyalurkan kredit untuk perdagangan, sedangkan bank swasta lebih banyak menyalurkan kredit untuk *industri*. Kecenderungan tersebut sejajar dengan makin banyaknya bank-bank swasta yang beroperasi di daerah, sekaligus juga dengan dihapuskannya kredit-kredit pinjaman lunak seperti KIK dan KMKP yang sebelumnya banyak dinikmati oleh pengusaha industri lemah. Hal terakhir ini dikeluhkan oleh

golongan pengusaha kecil di Kabupaten Cirebon dan Sukabumi, karena tingkat bunga kredit komersial yang ditawarkan bank-bank sekarang ini dinilai terlalu berat.

3. Perkembangan sektor-sektor ekonomi (primer, sekunder, dan tersier) yang ada di empat kabupaten menunjukkan adanya perbedaan-perbedaan yang cukup nyata. Kabupaten Bogor sebagai wilayah penyangga pusat kegiatan ekonomi nasional (DKI Jakarta) menerima pengaruh cukup besar dari kegiatan ekonomi di Jakarta: kelengkapan prasarana dan sarana penunjang kegiatan ekonomi relatif paling menonjol di kabupaten ini. Di Kabupaten Bogor ini pula konversi tanah pertanian dan perkebunan ke sektor-sektor ekonomi yang intensif (non-pertanian) terjadi paling pesat, bahkan tidak jarang di luar kontrol Pemda setempat. Namun demikian sektor ekonomi yang menyerap tenaga berketerampilan "sedang-bawah" (industri kecil/rumahtangga) ternyata masih dapat berkembang cukup pesat di Bogor. Sementara itu di Kabupaten Subang dengan statusnya sebagai "lambung pangan" dan Kabupaten Cirebon yang termasuk daerah target Insus (dalam konteks mempertahankan swasembada beras), sektor primer masih mendominasi kegiatan ekonomi. Dalam kaitan ini terdapat anggapan di kalangan pejabat bahwa keadaan di mana sektor primer belum disentuh oleh kebijaksanaan deregulasi sebenarnya justru menguntungkan dilihat dari kepentingan masyarakat petani kecil. Dengan kata lain deregulasi pada sektor primer dikhawatirkan akan mempercepat tersisihnya peluang usaha masyarakat lapisan lemah, yang sementara ini sudah harus menghadapi tantangan berat dari pengusaha-pengusaha besar yang menanamkan modalnya di sektor yang sama. Tumbuhnya usaha tambak udang windu untuk ekspor di sepanjang pantai utara di Cirebon dan Subang, masuknya peternakan-peternakan skala besar seperti terjadi di Bogor ternyata telah menggulung peluang usaha petani/peternak lemah. Keppres / yang bermaksud melindungi perusahaan ternak kecil ternyata tidak cukup efektif. Sementara itu kehadiran perkebunan-perkebunan besar di tiga Kabupaten (Cirebon, Subang, dan Sukabumi) dinilai Pemda setempat tidak cukup memberikan andil dalam pengembangan daerah, terutama dalam pendapatan daerah.
4. Dalam rangka menggalakkan ekspor non-migas kebijaksanaan Pemerintah Pusat untuk membangun kawasan industri ditanggapi dengan cepat oleh Pemda di tiga Kabupaten yaitu Cirebon, Subang, dan Sukabumi. Namun Kabupaten Cirebon yang dalam hal ini menetapkan Kecamatan

Astanajapura sebagai kawasan industri ternyata menghadapi kemelut dengan munculnya spekulasi-spekulasi tanah yang melambungkan harga tanah. Akibatnya banyak calon investor yang menarik diri tidak jadi membangun industri di kawasan tersebut. Kabupaten Subang, sekalipun belum merasakan dampak deregulasi terhadap tumbuhnya industri-industri besar yang berorientasi ekspor, ternyata telah menerapkan strategi kebijaksanaan yang "berwawasan lingkungan hidup". Dalam hal ini pembagian sub-wilayah pembangunan akan diterapkan, sehingga diharapkan keteraturan dan ketertiban spasial dan pengawasannya lebih mudah dilakukan. Berbeda dari Kabupaten Cirebon, Subang dan Sukabumi, Kabupaten Bogor tidak memberi tanggapan mencolok terhadap kebijaksanaan kawasan industri. Di Kabupaten Bogor memang terdapat kebijaksanaan pengendalian yang secara formal menetapkan daerah tersebut tertutup untuk jenis-jenis industri tertentu (misalnya garmen), sekalipun pada kenyataannya pengusaha industri sering "memaksa" masuk dan Pemda tidak mampu menolaknya.

5. Tanggapan Pemerintah Daerah Tingkat II terhadap "Paket De" ternyata dapat berupa *regulasi* yang bertujuan melancarkan/memudahkan urusan dunia usaha. Di tiga kabupaten kasus (Bogor, Sukabumi, Subang) telah dibentuk semacam Tim Gabungan (melibatkan berbagai instansi) yang bertujuan memudahkan urusan administratif bagi para pengusaha/investor.
6. Di empat kabupaten kasus, terdapat pejabat Kantor Dinas Kabupaten dan Kantor Departemen sektoral dalam hal persepsi terhadap "Paket De".Persamaannya adalah kedua kategori pejabat itu menilai bahwa "Paket De" telah memberi kelonggaran yang khususnya bersifat mendorong pertumbuhan kegiatan usaha non-pertanian. Namun pemberian kelonggaran ini, antara lain penghapusan keharusan pendaftaran ulang izin usaha tiap lima tahun, ternyata menyulitkan pemerintah untuk mengikuti perkembangan dunia usaha. Implisit di sini kesulitan untuk mengontrol dampak perkembangan dunia usaha terhadap lingkungan hidup. Perbedaannya, di satu pihak Pejabat Kantor Dinas menilai bahwa "Paket De" sebagai suatu kebijaksanaan Pusat telah membawa konsekuensi penurunan atau kehilangan pendapatan daerah dari sumber-sumber tertentu, terutama pajak dan retribusi. Dalam kaitan ini Pejabat Dinas menilai bahwa implementasi "Paket De" seyogyanya dibarengi dengan peningkatan Otonomi Daerah Kabupaten, sedemikian rupa, sehingga Pemda mempunyai kewenangan lebih besar dalam

mengatur dan mengarahkan perekonomian daerah, termasuk dalam hal ini mengatur sumber-sumber pendapatan daerah. Sementara itu di lain pihak Pejabat Kantor Departemen menilai "Paket De" lebih sebagai kebijaksanaan Pusat yang harus "disukseskan" pelaksanaannya di daerah, demi kepentingan nasional. Perbedaan persepsi ini tampaknya didasari oleh perbedaan ruang gerak antara dua kategori pejabat tersebut: Pejabat Dinas bergerak dalam "ruang desentralisasi" sehingga lebih memperhatikan kepentingan daerah, sementara Pejabat Kandep bergerak dalam "ruang dekonsentrasi" sehingga lebih memperhatikan kepentingan Pusat.

7. Ruang gerak Pemda untuk mengantisipasi konsekuensi-konsekuensi implementasi "Paket De" lewat instrumen alokasi anggaran, tidak selalu sama di empat kabupaten kasus. Dalam masa /-/, alokasi anggaran untuk sektor sekunder dan tersier meningkat di Kabupaten Bogor, Sukabumi, dan Cirebon, tetapi sebaliknya menurun di Kabupaten Subang. Di Kabupaten Subang justru alokasi anggaran untuk sektor primerlah (pertanian/pengairan) yang meningkat. Hal ini ada kaitannya dengan kebijaksanaan Pemerintah Pusat yang menetapkan Kabupaten Subang sebagai salah satu "lumbung pangan". Dalam hal ini, ruang gerak Pemda Subang menjadi terbatas, karena harus taat kepada Pemerintah Pusat (dekonsentrasi), sekalipun mungkin ada kebutuhan riil daerah untuk lebih mengembangkan sektor sekunder dan tersier. Sebaliknya, ruang gerak Pemda di tiga kabupaten lain lebih "longgar", sehingga lebih mungkin memainkan instrumen alokasi anggaran untuk lebih mengembangkan sektor sekunder dan tersier, termasuk kegiatan usaha non-pertanian di dalamnya.
8. Di empat kabupaten kasus, kebijaksanaan sub-wilayah pengembangan ternyata tidak tercermin dalam alokasi anggaran. Artinya, Pemda tampaknya tidak memainkan instrumen alokasi anggaran untuk menjamin relativitas pemerataan pembangunan di daerahnya, atau secara khusus untuk memberi perhatian lebih besar kepada wilayah-wilayah "terbelakang" ("kantong-kantong kemiskinan"). Sementara ini diduga Pemda masih lebih mengandalkan subsidi dari Pemerintah "Atas-Kabupaten" (antara lain dana Proyek Inpres) untuk menjamin pemerataan pembangunan di daerahnya.
9. Di empat kabupaten kasus, alokasi anggaran untuk sektor sekunder jauh lebih kecil dibanding untuk sektor tersier.

Hal ini mengesankan terbatasnya "campur tangan" Pemda terhadap kelangsungan hidup sektor ekonomi sekunder (industri, pertambangan, perdagangan). Alokasi anggaran, khususnya untuk sektor sumber alam dan lingkungan hidup sangat kecil, sehingga mengesankan kecilnya kemampuan Pemda dalam mengontrol dampak perkembangan beragam sektor ekonomi terhadap lingkungan hidup.

10. Di empat kabupaten kasus, alokasi anggaran untuk sektor "social services" cenderung menurun, khususnya untuk sektor kesehatan/kesejahteraan rakyat yang merupakan penyumbang penting terhadap PAD lewat jalur retribusi kesehatan. Ini berarti masyarakat menanggung beban yang lebih berat dalam pendanaan pembangunan.
11. Alokasi anggaran di empat kabupaten kasus mencerminkan adanya upaya meningkatkan kemampuan (*delivery capacity*) Pemda dalam masa /-/, bersamaan dengan adanya tantangan berat yang harus dihadapi Pemda sehubungan dengan implementasi "Paket De", yaitu tantangan untuk lebih meningkatkan PAD di satu sisi dan meningkatkan perkembangan sektor-sektor sosial-ekonomi (sebagai sumber PAD) di lain sisi. Peningkatan kemampuan aparat ini sedikit banyak mencerminkan peningkatan kesiapan untuk menerima otonomi yang lebih besar.
12. Perkembangan dunia usaha dalam masa implementasi "Paket De", dalam hal ini dalam masa - di empat kabupaten menunjukkan gejala yang menarik: usaha skala besar lebih banyak memperoleh manfaat dengan adanya "Paket De" ketimbang usaha skala kecil, sekalipun pada taraf tertentu Pemda telah menaruh perhatian terhadap dunia usaha skala kecil ini. Gejala yang teramati di berbagai sektor ekonomi adalah sebagai berikut:
 - a. Dalam hal kebijaksanaan pengembangan lapangan usaha di *sektor sekunder* terutama *industri kecil*, tampaknya perhatian serius cukup diberikan oleh Pemda Tingkat II, seperti tercermin dalam kebijaksanaan yang menekankan dimensi pasok dari proses produksi. Selain itu penyuluhan-penyuluhan dan pelatihan-pelatihan keterampilan masih memperoleh tempat utama dalam kebijaksanaan Pemda. Namun sejajar dengan itu ada kebijaksanaan lain yang membolehkan pihak ketiga menyertakan modalnya pada LPK. Dengan demikian dapat diduga peluang pengusaha lemah untuk mendapatkan kredit lunak dapat lenyap lagi. Padahal kredit lunak yang lain seperti KIK dan KMKP sudah ditiadakan dan digantikan dengan KUK yang diduga hanya dapat dimanfaatkan

oleh pengusaha kuat saja, mengingat tingkat bunga kredit, kriteria usaha kecil, dan persyaratan pinjaman yang diberlakukan. Selanjutnya diketahui pula ada kontradiksi-kontradiksi kepentingan yang tidak selalu berhasil diselesaikan dengan baik oleh Pemda. Kebijaksanaan campur tangan Pemerintah Pusat yang sampai menyentuh aspek-aspek teknis suatu proyek (Inpres) misalnya, mengakibatkan pengusaha-pengusaha lokal tidak selalu berhasil memperoleh "order" dalam pengadaan bahan baku yang diperlukan karena dinilai tidak cukup berkualitas atau belum mampu memproduksi. Pada gilirannya yang masuk sebagai pemasok adalah pengusaha-pengusaha kuat asal luar daerah. Padahal seperti dikemukakan oleh pihak Pemda salah-satu kendala terbesar yang menghadang perkembangan dan pertumbuhan industri kecil justru terletak pada aspek pemasaran.

- b. Di *sektor perdagangan* diketahui bahwa pedagang-pedagang kecil di daerah mengeluh karena pedagang dari kota besar misalnya DKI Jakarta, banyak yang melakukan distribusi langsung ke pedagang-pedagang eceran di daerah. Pedagang besar dari Jakarta ini tidak dapat disaingi oleh para pedagang di daerah yang modalnya terbatas.
- c. Di *sektor angkutan* izin Pemda Tingkat I yang membolehkan adanya penggantian bus lama dengan baru atau rehabilitasi ternyata sering dimanfaatkan oleh pengusaha kuat untuk menambah armada. Di Kabupaten Bogor, pemberlakuan regulasi batas waktu angkutan laik darat (tahun) dinilai sangat memberatkan pengusaha kecil: hanya pengusaha besar yang dapat bertahan dengan regulasi seperti itu.
- d. Di *sektor jasa konstruksi* ketergantungan yang tinggi pada proyek-proyek yang dibiayai sumber dana pemerintah pada masa sebelumnya, telah mengakibatkan kelesuan selama Pelita IV, ketika dana proyek dari Pusat mengalami penurunan. Hal ini antara lain telah menyebabkan banyak perusahaan jasa konstruksi skala kecil terpaksa "gulung tikar". Lebih lanjut yang terjadi adalah jika tersedia proyek-proyek besar di daerah, maka kontraktor kuat dari luar yang datang menanganinya tanpa melakukan sub kontrak lagi pada pengusaha daerah. Pada gilirannya pula wajar saja jika di daerah belum muncul kontraktor kuat yang memenuhi syarat (berkualifikasi "propinsi") untuk turut serta dalam proses tender di luar kabupatennya.
- e. Di *sektor pariwisata* gejala baru menunjukkan bahwa ada upaya Pemda untuk "menjual" obyek-obyek wisata di daerahnya kepada pengusaha swasta. Cara ini dianggap lebih efisien karena tanpa mengeluarkan dana, Pemda dapat memetik pendapatan melalui sistem bagi hasil. Pertumbuhan

sektor ini lebih banyak disebabkan oleh promosi gencar dari Tingkat Nasional.

Rekomendasi-rekomendasi

Yang dialamatkan pada Pemerintah Pusat:

1. Agar berbagai dampak negatif dari kebijaksanaan "Paket De" di sektor ekonomi serta di bidang kelestarian lingkungan hidup bisa dikurangi, maka disarankan agar kebijaksanaan deregulasi di sektor politik, khususnya kebebasan berorganisasi dan menyuarakan kontrol sosial, termasuk bagi media massa, segera terwujud.
2. Supaya azas desentralisasi diwujudkan secara lebih nyata, Pemerintah Pusat seyogyanya memprioritaskan penyusunan suatu Undang-Undang Pokok Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, yang sekaligus memuat pembagian fungsi masing-masing Tingkat Pemerintahan disertai dengan wewenang yang sesungguhnya untuk menangannya.
3. Mengingat bahwa Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah No. tahun , lebih berjiwa sentralistis maka seyogyanya disusun suatu Undang-Undang tentang Pokok-Pokok *Pemerintahan Daerah* yang baru, yang di dalamnya azas desentralisasi serta konsep Otonomi Daerah lebih ditonjolkan. Sekaligus, dalam UU baru itu seyogyanya diatur kembali pembagian wewenang antara Pemda Tingkat I dan II sesuai dengan maksud dan tujuan untuk meletakkan Otonomi Daerah terutama pada Tingkat II.
4. Dalam rangka peningkatan desentralisasi yang nyata, seyogyanya wewenang untuk mengkoordinasikan program-program pembangunan sektoral yang dilaksanakan di Daerah Tingkat II dan yang bersifat terbatas untuk kepentingan daerah itu sendiri, diserahkan pada Pemerintah Daerah Tingkat II, berikut wewenang pengelolaan dana untuk pelaksanaan program-program tersebut. Kontrol terhadap penggunaan dana tersebut dapat dilakukan oleh Instansi Atasan yang bersangkutan bersama dengan Tingkat Pemerintah Atasan. Hasil kontrol itu akan menentukan keberlangsungan pelimpahan wewenang itu untuk tahun berikutnya.
5. Berkaitan dengan rekomendasi di atas ini, seyogyanya Pemda Tingkat II diberi wewenang sepenuhnya untuk menangani dana program Inpres.

6. Agar supaya pemanfaatan dana program Inpres dapat ditingkatkan, maka disarankan dilakukan *debirokratisasi* yang berarti dalam prosedurnya.
7. Selaras dengan usaha peningkatan azas desentralisasi seyogyanya peraturan PBB ditinjau kembali, yaitu pemungutannya dilakukan oleh Pemerintah Daerah Tingkat II dan hasilnya % diserahkan pada Pemerintah Tingkat Atasan.
8. Agar persentase PAD, dalam rangka peningkatan Otonomi Daerah, dapat diperbesar maka seyogyanya Pemerintah Daerah Tingkat II diberi wewenang lebih leluasa untuk mengatur perpajakan dan retribusi tentang sumber-sumber pendapatan yang potensial bagi daerah yang bersangkutan.
9. Dalam masalah pembangunan berwawasan lingkungan hidup, khususnya dalam hal-hal yang berkaitan dengan sumber daya alam, Tingkat Pemerintah Atasan seyogyanya diberi wewenang lebih besar ketimbang Pemerintah Bawahan.
10. Supaya *steering and delivery capacities* dapat ditingkatkan, dalam upaya menuju ke profesionalisme yang lebih berbobot maka seyogyanya *sistem penggajian* diperbaiki.
11. Berkaitan dengan upaya profesionalisme, maka seyogyanya jabatan fungsional diperluas sampai dengan Pemerintah Daerah Tingkat II.
12. Agar peluang kerja dan keterampilan angkatan kerja meningkat seyogyanya jumlah dan mutu sekolah kejuruan ditingkatkan.
13. Dalam rangka kebijaksanaan desentralisasi dan debirokratisasi dalam Departemen Perindustrian disarankan agar Tingkat Pusat hanya melakukan supervisi secara makro, khususnya mengenai kebijaksanaan; pada Tingkat Propinsi supervisi meso (menengah) serta bimbingan teknis; sedangkan pada Tingkat II pelaksanaan 'one stop service'.
14. Ditiadakannya kredit lunak KIK dan KMKP yang digantikan dengan KUK atau kredit lain yang tersedia melalui lembaga-lembaga keuangan yang ada seyogyanya tetap mengacu pada kepentingan dunia usaha "menengah-bawah". Dengan demikian kriteria usaha kecil, tingkat bunga kredit pinjaman, dan syarat pinjaman perlu dirumuskan kembali secara lebih realistis agar aspek pemerataan tercapai.

15. Regulasi di bidang sektor primer dan sekunder (dalam hal ini industri dan perdagangan) yang melindungi petani/pengusaha lemah agaknya tetap dibutuhkan bahkan perlu diperketat. Hal ini untuk menangkai intervensi dari pengusaha kuat yang dalam perkembangan akhir-akhir ini banyak memukul peluang usaha/kerja petani/pengusaha lemah. Secara lebih khusus dapat dinyatakan pula bahwa ketentuan-ketentuan yang menyangkut pengadaan bahan suatu proyek "besar" yang dibiayai oleh sumber dana pemerintah seyogyanya justru mengacu pada kepentingan pengusaha lemah.

Yang dialamatkan pada Pemerintah Daerah Tingkat I:

16. Seyogyanya Pemda Tingkat I melakukan diversifikasi sumber pendapatan agar ketergantungan pada Pajak Kendaraan Bermotor (PKB) dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBNKB) dapat dikurangi; selain itu disarankan agar dilakukan intensifikasi sumber-sumber lainnya, sebagaimana telah dilakukan dengan retribusi pemakaian air bawah tanah untuk industri.

17. Oleh karena peluang untuk menciptakan lapangan kerja baru bagi penduduk pedesaan terutama harus dicari pada sektor non-pertanian, khususnya kegiatan usaha berskala kecil, maka disarankan agar Pemda Tingkat I lebih memadukan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang dapat merangsang perkembangan sektor tersebut.

Yang dialamatkan pada Pemerintah Daerah Tingkat II:

18. Peningkatan PAD oleh Pemda Tingkat II melalui jalur penyesuaian tarif dan intensifikasi/ektensifikasi sumber-sumber pendapatan daerah, seyogyanya memperhatikan kepentingan dunia usaha skala "menengah-bawah" termasuk "jasa sosial" yang banyak dimanfaatkan oleh masyarakat luas khususnya usaha/pedagang wanita, yang dalam hal ini menjadi bagian dari pihak-pihak yang dijadikan sasaran.

19. Dalam alokasi anggaran sektoral di Daerah Tingkat II hendaknya dipertimbangkan sumbangan setiap sektor terhadap PAD. Hal ini untuk menghindari "gejala eksploitasi" terhadap sesuatu sektor. Misalnya dalam sektor kesehatan/kesejahteraan rakyat, sumbangan (lewat retribusi) terhadap PAD cenderung meningkat tetapi alokasi anggaran untuk sektor tersebut cenderung menurun.

20. Pengawasan terhadap masuknya modal besar ke sektor primer di pedesaan seyogyanya disertai suatu kebijaksanaan yang pada dasarnya melindungi tersingkirnya petani dan pengusaha kecil oleh pemilik modal besar dari kota. Dalam hal ini dapat dipertimbangkan peranan suatu lembaga (semacam tim koordinasi satu atap) dalam hal kredit kepada petani kecil.
21. Peranan lembaga serupa tim koordinasi tadi seyogyanya dikembangkan pula untuk sektor sekunder, khususnya industri kecil dan kerajinan rumah tangga, agar aspek-aspek permodalan, manajemen dan terutama pemasaran diperhatikan sedemikian rupa sehingga lembaga tersebut berfungsi sebagai fasilitator antara pemilik modal/pengusaha besar dengan pengusaha kecil setempat.
22. Di wilayah-wilayah kecamatan di mana lahan kering dominan dan lahan sawah produktivitasnya masih rendah, seperti di Jawa Barat wilayah Bagian Selatan, seyogyanya sektor primer diberi peluang lebih besar. Program-program intensifikasi dan ekstensifikasi lahan dalam hal ini dapat menjadi pilihan yang akan membawa manfaat.
23. Orientasi pertumbuhan sebagai dampak "Paket De", sampai tingkat tertentu, dapat diimbangi dengan implementasi kebijaksanaan sub-wilayah pengembangan yang berorientasi pada pemerataan antar wilayah di Daerah Tingkat II. Dalam usaha ini seyogyanya Pemda Tingkat II lebih konsekuen melaksanakan kebijaksanaan tersebut. Agar upaya pemerataan dapat dikontrol lebih baik, hendaknya kebijaksanaan sektoral dan alokasi pembangunan sektoral tercermin juga dalam kebijaksanaan sub-wilayah pembangunan (matriks antara dimensi sektoral dan spasial).
24. Untuk meningkatkan PAD disarankan Pemda Tingkat II diberi keleluasaan untuk mengeluarkan surat izin tempat usaha tanpa mengabaikan kewaspadaan lingkungan hidup. Dampak dari itu adalah Tingkat II dapat memantau perkembangan komoditas ekspor (yang kini ditangani langsung Tingkat Pusat) dan dengan demikian diberi peluang untuk meningkatkan PAD.

Ines A. Smyth: *Collective efficiency and selective benefits: the growth of the rattan industry of Tegalwangi* (pp. vii + 47, Desember 1990)

Harga Rp 4,500,- (Indonesia); US\$ 10,- (abroad)

Tulisan ini mengkaji bagian kelompok usaha berskala kecil pada industri rotan di Tegalwangi (Jawa Barat), sehubungan dengan terjadinya berbagai perubahan pesat dalam industri tersebut selama tahun-tahun belakangan ini. Kajian ini akan mencoba melihat keadaan dan potensi penciptaan lapangan kerja dalam sektor usaha tersebut, dengan bantuan suatu cara pendekatan baru dalam menilai kemungkinan hidup berbagai jenis usaha berskala kecil, yang didasarkan atas konsep "efisiensi kolektif".

Sambil mengambil sikap kritis terhadap cara pendekatan baru di atas, tulisan ini akan mencoba:

- mengkaji fungsi dan berbagai dampak dari letak geografis yang berdekatan dari industri tersebut dalam kaitannya dengan efisiensi kolektif;
- menjelaskan bahwa efisiensi kolektif tidak menganjurkan pembentukan hubungan setara antara berbagai perusahaan yang berbeda besarnya, tetapi justru memandang hal tersebut sebagai salah satu cara yang malah dapat memburuk kesenjangan ekonomi di antara perusahaan-perusahaan;
- menekankan bahwa wujud pasar tenaga kerja yang membentuk berbagai kelompok, selain besarnya, merupakan faktor penting yang mempengaruhi berbagai bentuk persaingan antara perusahaan-perusahaan di dalam kerangka efisiensi kolektif.

Sebagai kesimpulan umum, dalam tulisan ini dikemukakan bahwa perkembangan pesat berbagai usaha rotan di daerah Tegalwangi telah menghasilkan efisiensi kolektif, yang pada gilirannya telah mendorong pertumbuhan industri rotan tersebut. Tulisan ini sekaligus ingin pula menunjukkan bahwa perbedaan besar ukuran di antara berbagai perusahaan berbagai perusahaan dalam industri tersebut juga berarti bahwa manfaat pertumbuhan tersebut telah dinikmati secara berbeda menurut besarnya ukuran perusahaan, berikut semua orang yang terlibat di dalamnya. Dengan demikian efisiensi kolektif tidak perlu selalu berarti, paling tidak dalam kasus ini, pembagian manfaat secara kolektif dan merata.

Okke Braadbaart: *Rural employment effects of export industri growth: A case study in the greater Bandung region* (pp. xviii + 77, Maret 1992)

Harga Rp 11,000,- (Indonesia); US\$ 22,- (abroad)

Laju pertumbuhan ekspor manufaktur Indonesia akhir-akhir ini telah membawa berbagai dampak penting dalam lapangan kerja; karena sebagian besar pabrik berlokasi di daerah pedesaan di pinggiran beberapa pusat kota besar utama di Jawa, perkembangan ini mempunyai arti khusus bagi perluasan lapangan kerja di pedesaan. Dalam konteks regional, propinsi Jawa Barat telah menerima bagian terbesar dari perkembangan pabrik yang berorientasi ekspor. Pabrik-pabrik berorientasi ekspor yang baru sebagian besar dipusatkan di sekitar Jakarta di wilayah Botabek dan untuk tingkat yang lebih rendah di daerah pinggiran Bandung.

Penelitian ini melaporkan tentang dampak pada tingkat mikro dari proses industrialisasi pedesaan yang sedang berlangsung. Laporan ini didasarkan pada data lapangan yang dikumpulkan dalam berbagai tahap selama periode 1989 sampai dengan pertengahan 1991 di suatu daerah pedesaan pinggiran timur kota Bandung. Penelitian lapangan mempunyai tujuan menjawab dua pertanyaan utama. Apakah dampak langsung yang dimiliki pabrik-pabrik berorientasi ekspor terhadap tenaga buruh pedesaan? dan: dampak apakah yang dimiliki pabrik-pabrik berorientasi ekspor terhadap daerah setempat, yaitu pedesaan, aktivitas bisnis? Untuk melengkapi gambaran tersebut, survai singkat telah dilakukan tentang penggunaan air dan polusi air di industri, efek sampingan negatif utama dari industrialisasi.

Tempat lapangan penelitian meliputi trayek pinggiran jalan utama Bandung-Ciamis yang panjangnya kira-kira 4 km, sepanjang jalan itu banyak pabrik-pabrik yang telah didirikan sejak tahun 1970-an. Ketika volume ekspor meningkat, proses industrialisasi tampak jelas makin cepat pula. Pada akhir 1989, baru ada enam pabrik yang berlokasi di bagian timur daerah penelitian, sedangkan di bagian barat ketika itu proses industrialisasi belum berlangsung. Dua tahun kemudian, pada tahun 1991, jumlah pabrik telah meningkat hingga 14, secara keseluruhan pabrik-pabrik ini memperkerjakan lebih 4000 orang buruh. Perkembangan paling besar terdapat pada industri manufaktur berorientasi ekspor.

Situasi pra-industri

Survai industri rumahtangga yang diadakan pada tahun 1990 di daerah yang belum diindustrialisasi menunjukkan adanya masalah ketenaga-kerjaan serius dalam ekonomi pedesaan yang masih bersifat "pra-industri": saat itu penghasilan rumahtangga setiap bulan rendah, berkisar dari Rp. 20.000,- sampai dengan Rp. 100.000,- keragaman lapangan kerja sangat mencolok, sepertiga jumlah rumahtangga bergantung pada dua orang atau lebih pencari nafkah: dalam kaitan dengan sumber penghasilan utama, 45% .fo viii

dari 109 rumahtangga yang disurvei, tergantung pada sektor jasa informal, yaitu angkutan, perdagangan dan kontruksi bangunan. Pertanian merupakan sumber penghasilan utama bagi 19% dari rumahtangga tersebut, sementara 15% menyandarkan nasibnya pada industri dan 15% lainnya pada gaji dari pemerintah. Selanjutnya survai ini mengungkapkan tingginya tingkat pengangguran pada kelompok berusia muda: terdapat dua penganggur berusia muda di setiap lima rumahtangga yang disurvei, dan orang muda cenderung pergi ke luar daerah untuk mencari pekerjaan.

Ketika sebagian tanah desa dijual kepada industriawan yang berpangkalan di Bandung dan ketika pembangunan pabrik tenun dan pemintalan dimulai pada pertengahan 1990, perubahan-perubahan berikut terjadi. Sebagian (yang signifikan) dari hasil keuntungan penjualan tanah keluar dari ekonomi setempat --bila pemilik tanah bukan penduduk setempat, atau bila transaksi tanah dimakelari secara illegal oleh kepala desa-- tetapi sebagian lain dari keuntungan memang diinvestasikan kembali di tempat itu, kebanyakan dalam bentuk tanah dan rumah. Dampak investasi seperti ini terhadap penciptaan peluang kerja kecil.

Tidak ada pemindahan buruh yang besar ketika lahan sawah diubah fungsinya menjadi lokasi industri: sebagian besar orang sudah melakukan kegiatan usaha non-pertanian, dan pemanfaatan lahan setempat sulit untuk ditingkatkan lagi, karena masalah persediaan air. Dampak industrialisasi bagi penciptaan peluang kerja, selama tahap pembangunan, positif karena banyak pekerjaan-pekerjaan temporer tercipta dalam pekerjaan pembangunan pabrik dan dalam pekerjaan jasa penunjang (katering makanan, transportasi dan sebagainya).

Buruh pabrik

Suatu survai terhadap buruh-buruh pabrik di sekitar daerah penelitian yang sedang mengalami proses industrialisasi mengungkapkan bahwa 74% dari sampel, yang terdiri dari 70 orang buruh, adalah penduduk asli, yaitu menyatakan dilahirkan dan dibesarkan di daerah pedesaan di sekitar pabrik-pabrik tersebut. Akan tetapi, sebagian besar dari buruh berasal dari daerah pedalaman yang belum terindustrialisasi, yang memberi kesan bahwa persediaan tenaga-kerja lokal mungkin akan habis pada tahap-tahap berikut, bila pabrik dan kebutuhan akan tenaga-kerja terus berkembang.

Pabrik-pabrik mengambil buruh-buruh bukan dari populasi tenaga-kerja pedesaan, yang sudah melakukan berbagai jenis kegiatan usaha yang tidak tercatat, tetapi menciptakan tenaga-kerja mereka sendiri dari golongan laki-laki muda dan perempuan lajang atau yang sudah menikah, yang belum mempunyai pengalaman kerja. Umur rata-rata dari sampel buruh pabrik adalah 25 tahun, dan hanya 13% berumur di atas 30 tahun.

Pabrik-pabrik memang telah menambah golongan baru tenaga-kerja pedesaan, yaitu menyerap tenaga buruh dari golongan penganggur dalam jumlah besar, tetapi yang sebelumnya hampir tidak pernah berinteraksi dengan pasaran tenaga-kerja pedesaan setempat. Dengan demikian, penyerapan tenaga penganggur muda dalam waktu lama akan mengurangi tekanan terhadap ekonomi lokal pedesaan yang sudah terlalu sesak, dengan menurunkan angka pencari kerja.

Perbandingan antara pekerjaan pabrik dan berbagai pekerjaan non-pertanian pedesaan lainnya (penjaja makanan keliling, pekerja bangunan serta jasa-jasa lainnya, industri rumahtangga) menunjukkan bahwa dalam hal pendapatan, upah buruh pabrik per jam lebih sedikit bila dibandingkan dengan pendapatan dari sektor jasa lokal -- yang bila dikerjakan secara terus menerus akan memperoleh pendapatan kira-kira paling sedikit Rp. 500,- per jam-- tetapi sebanding dengan rendahnya tingkat pendapatan pada industri kecil pedesaan, yang berkisar antara Rp. 300,- sampai dengan Rp. 400,- per jam. Di lain pihak, meskipun buruh-buruh pabrik dipaksa bekerja dalam waktu yang lama sekali --kira-kira 50 jam per minggu-- mempunyai penghasilan pasti dan beberapa tunjangan tambahan (bonus hari libur, asuransi), yang tidak ada dalam sektor

informal dan kegiatan usaha non-pertanian pedesaan lainnya.

Dampak pabrik terhadap bisnis pedesaan

Data yang dikumpulkan dalam survai bisnis lokal pada daerah pedesaan yang sedang mengalami proses industrialisasi menunjukkan bahwa hampir tidak ada hubungan antara pabrik-pabrik dengan berbagai kegiatan usaha pedesaan setempat. Dengan kata lain kehadiran pabrik-pabrik hampir tidak memberikan stimulus apapun kepada pedesaan. Kelemahan dari dampak ini disebabkan oleh kurang cocoknya jenis permintaan dan skala usaha pabrik, dengan keterampilan serta teknologi yang bisa disediakan oleh ekonomi pedesaan di sekitarnya.

Pabrik-pabrik secara tidak langsung mendorong bisnis pedesaan melalui konsumsi yang dilakukan oleh para buruh pabrik. Hal ini mungkin mempunyai dampak terhadap perdagangan lokal --khususnya perdagangan makanan-- dan juga pada industri yang mengandalkan sumber daya setempat --pembuatan batu-bata dan ubin-- karena uang simpanan penduduk pedesaan terutama digunakan untuk membangun rumah.

Mengamati interaksi total ekonomi antara pabrik dan keadaan sekitar pedesaannya, dapat ditarik kesimpulan bahwa interaksi sebagian besar terbatas pada pasar bagi buruh tanpa keahlian apapun. Karena itu, ukuran bahwa pabrik-pabrik tersebut mempunyai dampak positif pada ekonomi pedesaan sebagian besar ditentukan oleh tingkat upah dan kondisi kerja pabrik.

Dampak pabrik terhadap lingkungan

Dalam arti negatif, dampak pabrik terhadap daerah setempat yang paling terasa adalah dalam masalah air. Banyak pabrik dengan barang ekspor (pemintalan dan pencelupan tekstil, penyamakan kulit) menyedot air tanah banyak sekali, dengan demikian menurunkan tingkat air bawah tanah di daerah setempat. Air limbah yang seringkali dibuang ke saluran air terbuka tanpa diolah dulu, mengganggu kesehatan lingkungan daerah pedesaan di sekitarnya.

Undang-Undang Lingkungan Hidup belum diterapkan secara sempurna, terutama karena berbagai masalah komunikasi antara berbagai instansi pemerintah terkait, maupun

perbedaan prioritas tugas instansi tersebut (misalnya pengendalian polusi industri dengan penciptaan lapangan kerja), dan kurangnya kesadaran secara umum mengenai kerugian akibat polusi dalam jangka panjang.

Implikasi-implikasi kebijaksanaan

Studi kasus ini menunjukkan bahwa lapangan kerja baru bagi daerah pedesaan sangat dibutuhkan, dan bahwa pabrik-pabrik barang untuk tujuan ekspor memainkan peran positif dalam penciptaannya. Dampak jangka panjang pembangunan pabrik-pabrik tersebut terhadap ekonomi pedesaan sekitar terutama akan ditentukan oleh tingkat upah dan kondisi kerja pabrik. Data penelitian menunjukkan bahwa tingkat upah di sebagian besar pabrik rendah dalam berbagai hal, sementara kondisi kerja seringkali jauh dari harapan. Pemaksimalan dampak pembangunan pabrik-pabrik tersebut akan memerlukan peningkatan ketentuan upah minimum dan kondisi kerja secara progresif, disertai dengan adanya organisasi buruh pabrik yang bebas, untuk memastikan bahwa peraturan-peraturan tersebut memang diterapkan.

Analisis kecenderungan ekonomi makro di Indonesia menunjukkan bahwa tingkat penyerapan tenaga buruh pabrik tidak akan memecahkan masalah penyediaan lapangan kerja, mengingat perkiraan perkembangan populasi angkatan kerja di Jawa dalam dekade yang akan datang. Oleh karena itu perhatian lebih besar harus dicurahkan pada usaha-usaha untuk lebih melipat-gandakan dampak pertumbuhan pabrik barang dengan tujuan ekspor tersebut. Penelitian ini menunjukkan bahwa hubungan perkembangan seperti itu sangat lemah pada konteks pedesaan, tetapi tampak jelas pada konteks bisnis perkotaan yang berkembang pesat untuk memenuhi berbagai kebutuhan pabrik: perusahaan konsultan dan teknik, pemasok bahan-baku, lembaga keuangan, instalatur dan pemeliharaan, angkutan, pemasok perlengkapan kantor dan sebagainya. Kedua, dampak ketenaga-kerjaan dari strategi investasi industri domestik yang diarahkan pada peningkatan ekspor memerlukan tinjauan ulang. Suatu penelitian lebih lanjut untuk mengkaji persoalan-persoalan perlu dilakukan, agar segera dapat ditetapkan tindakan kebijaksanaan yang lebih tepat.

Akhirnya, karena industrialisasi menimbulkan suatu ancaman terhadap kelestarian alam, pengendalian efektif dalam bidang ini seharusnya menjadi prioritas teratas dalam setiap agenda kebijaksanaan.

Verdi Yusuf: Mengisi pasar dunia: catatan sementara perkembangan industri rotan di Tegalwangi, Cirebon [Supplying the world market: notes on the development of the rattan furniture in Tegalwangi, Cirebon] (pp. xvii + 65, Maret 1992)
Harga Rp 11,000,- (Indonesia), US\$ 22,- (abroad)

Penelitian yang bersifat eksploratif ini mencoba menelusuri proses pembentukan modal dan kaitannya dengan berbagai perubahan bentuk organisasi produksi di dalam industri meubel rotan di Desa Tegalwangi, Kecamatan Weru, Kabupaten Cirebon, semenjak terjadi lonjakan permintaan perabot rotan dari pasar dunia. Penelitian ini juga akan mempelajari proses peralihan status para perajin kecil menjadi buruh industri meubel rotan, yakni *proletarianisasi* atau proses sebaliknya, yaitu dari buruh menjadi perajin, yakni *de-proletarianisasi*.

Salah satu cara mendekati persoalan di atas adalah dengan melihat berbagai perubahan hubungan produksi yang terjadi di industri bersangkutan. Asumsi yang mendasari pemikiran seperti ini adalah surplus tercipta dari proses produksi. Karena itu studi mengenai hubungan produksi menjadi penting. Namun kelemahan dari pendekatan seperti itu adalah pandangan kita terbatas pada proses produksi internal di daerah industri bersangkutan, dalam hal ini Cirebon. Padahal pertumbuhan modal dalam industri rotan di Cirebon tidak hanya dipengaruhi oleh faktor-faktor internal. Sudah diketahui bahwa terjadi penetrasi modal besar-besaran ke dalam industri rotan di Cirebon. Untuk itu dua macam pendekatan perlu diterapkan. Pertama, pengamatan terhadap perubahan bentuk-bentuk hubungan produksi setempat. Kedua, pengamatan terhadap faktor-faktor eksternal (penetrasi modal, kebijaksanaan kredit dan sebagainya) yang mempengaruhi bentuk-bentuk hubungan produksi.

Beberapa temuan penelitian dapat kami ringkas sebagai berikut. Semakin besar akses terhadap sumber modal (kredit bank) akan makin mendorong perluasan pabrik, makin memperkuat hubungan produksi buruh-majikan dan dalam jangka panjang makin memperkecil muntahan pesanan ke bengkel-bengkel usaha yang lebih kecil. Singkatnya akan meredam pertumbuhan sistem sub-kontrak. Akses terhadap sumber modal sangat ditentukan oleh kedudukan seorang pengusaha dalam struktur sosial ekonomi setempat. Semakin

tinggi kedudukan ekonomi seseorang, ia akan makin mudah memperoleh akses terhadap kredit. Karena struktur sosial ekonomi di daerah Cirebon sudah pincang sejak peralihan abad ini, maka sesungguhnya lonjakan permintaan meubel rotan dari pasar dunia justru telah memperkuat struktur sosial ekonomi yang pincang tersebut.

Bayang-bayang tentang kemakmuran, lengkap dengan berbagai cerita tentang kasus keajaiban bagaimana seorang perajin rotan tiba-tiba menjadi jutawan, akan segera muncul bila kita datang ke desa yang menjadi pusat kerajinan rotan. Namun "wajah luar" ini akan segera sirna bila melihat "wajah dalam" Desa Tegalwangi di mana kesan kumuh lebih kuat terasa.

Dari segi ketenagakerjaan bisa dicatat adanya arus balik eksodus penduduk Tegalwangi yang sebelumnya merantau ke luar desa, serta masuknya migrasi penduduk dari luar desa. Melonjaknya permintaan pesanan mengakibatkan harga tenaga penduduk Tegalwangi semakin tinggi. Peran tenaga migran dari luar desa sebagai tenaga-kerja murah menjadi vital. Walaupun begitu, komponen-komponen kerja yang memerlukan keahlian tinggi masih dimonopoli oleh penduduk asli Tegalwangi. Bisa dicatat juga, lonjakan permintaan meubel rotan dari pasar dunia telah menghidupkan perekonomian di desa-desa sekitar Tegalwangi.

Pada zaman Belanda keahlian membuat meubel rotan bersifat sangat rahasia, eksklusif dan tertutup. Proses pembuatan berlangsung di dalam rumah, tertutup dari pandangan orang luar. Ini mempengaruhi bentuk hubungan kerja yang berlangsung pada saat itu, dalam arti hanya kerabat dekat saja yang bisa memiliki akses bekerja --sebagai magang tanpa dibayar-- di bengkel rotan. Tidak dikenal buruh upahan dengan tenaga non-keluarga. Dengan mekanisme kerja seperti ini maka monopoli *skill* pembuatan perabot rotan dipertahankan.

Namun tidak satu bengkel pun pada saat itu berhasil menahan para magang tersebut untuk jangka waktu yang agak lama. Mereka akan segera keluar dan mendirikan bengkel sendiri dengan merekrut tenaga magang baru. Demikian seterusnya, tenaga magang tersebut akan keluar dan mendirikan bengkel sendiri.

Sifat hubungan kerja seperti di atas memberi corak pada hukum pertumbuhan bengkel rotan di Desa Tegalwangi yang

ternyata terus bertahan hingga dewasa ini, pada saat mengalami lonjakan permintaan pasar dunia. Dengan hukum pertumbuhan tersebut, tidak pernah ada tenaga kerja yang pernah bersedia untuk setia pada tuannya untuk waktu yang lama; sebaliknya tidak seorang majikan pun berhasil menahan tenaga kerjanya untuk menetap. Demikianlah, mental wiraswasta telah mempunyai sejarah yang panjang di desa ini. Dalam konteks ini bisa dimengerti mengapa begitu dominannya proses peralihan dari buruh pabrik meubel rotan menjadi perajin rotan atau de-proletarianisasi.

Bengkel-bengkel meubel rotan yang tumbuh besar dewasa ini, yang berhasil menerapkan hubungan produksi buruh-majikan, bukan dirintis oleh para perajin kecil atau mereka yang menjadi perintis keahlian rotan di Tegalwangi pada awal abad ini. Bengkel-bengkel besar ini dimiliki oleh keluarga-keluarga kaya yang telah menduduki posisi sosial ekonomi tinggi sejak awal abad ini. Jelas, para keluarga kaya ini berhasil mematahkan hukum pertumbuhan bengkel rotan seperti diuraikan di atas dan kemudian berhasil tumbuh menjadi besar.

Baik dicatat, ada empat keluarga kaya yang mendominasi industri meubel rotan skala besar. Dominasi mereka termasuk juga dalam hal perdagangan bahan baku, kekuasaan politik dan jalur kredit bank pemerintah. Walaupun belum ada catatan yang sistematis, polarisasi sosial ekonomi yang cukup tajam diduga telah terjadi sejak awal abad ini. Pada masa itu, ekspansi perkebunan tebu bertanggung jawab pada lahirnya lapisan penduduk miskin tak bertanah. Empat keluarga kaya tersebut dengan demikian merupakan produk sejarah struktur sosial ekonomi di Cirebon.

Lonjakan permintaan meubel rotan dari pasar dunia tidak berhasil membentuk elite-elite ekonomi baru. Yang terjadi, konsolidasi struktur elite lama yang telah tumbuh sejak awal abad ini. Proses konsolidasi ini semakin efektif bekerja sejak industri kerajinan rotan di Tegalwangi semakin terbuka pada pasar dunia. Para keluarga atau cukong-cukong baru di bidang industri rotan memang bermunculan. Namun seluruhnya merupakan kapitalis-kapitalis tingkat kabupaten dari luar Desa Tegalwangi. Mereka adalah: pedagang-pedagang kaya, kontraktor, pemilik hotel, pengusaha jasa transportasi umum, pemilik sawah yang sudah tumbuh besar sejak satu atau dua generasi sebelumnya.

Sebelum keterampilan membuat perabot rotan masuk ke Desa Tegalwangi pada awal abad ini, keahlian membuat lampit (tikar dari rotan) merupakan kerajinan yang dominan. Pada saat itu, lelaki mendominasi seluruh proses pembuatan lampit rotan tersebut. Dominasi ini terus berlangsung pada saat pembuatan perabot rotan. Masuknya tenaga perempuan pada industri rotan hanya pada pekerjaan-pekerjaan mengampelas dan sedikit menganyam. Pekerjaan-pekerjaan inti seperti membengkokkan batang rotan tetap didominasi lelaki.

Pembagian kerja seperti ini bertemu dengan paham bahwa lelaki merupakan pencari nafkah keluarga. Dengan begitu industri rotan di Tegalwangi seperti membangun bayang-bayang "*macho*". Dengan demikian, terbukanya meubel rotan terhadap pasar dunia tidak mengubah pembagian kerja seksual seperti yang terjadi pada industri padat karya berorientasi ekspor pakaian jadi.

Baik juga dicatat, pada satu sisi lonjakan permintaan dari pasar dunia telah membuat muntahan pesanan yang semakin besar jumlahnya dari pabrik-pabrik besar ke bengkel-bengkel kecil. Dengan membanjirnya pesanan dari pabrik-pabrik yang lebih besar maka para perajin ini menjadi terbebas dari kekuasaan para pedagang atau pemilik "*showroom*" di kota-kota besar, yang sebelumnya merupakan ujung tombak pemasaran mereka. Para pedagang ini biasanya selalu menerapkan praktek menunda pelunasan barang. Akan tetapi, lonjakan permintaan perabot rotan juga membuat harga tenaga kerja semakin mahal terutama tenaga-tenaga dari penduduk asli Tegalwangi. Akibatnya, bengkel-bengkel kecil sulit untuk merekrut tenaga kerja.

Bengkel kecil juga mengalami kesulitan untuk memobilisasi tenaga keluarga, kecuali jika mereka mampu membayar upah dengan syarat-syarat kerja yang mirip dengan di pabrik-pabrik besar. Di bengkel kecil, hubungan keluarga tidak bisa terlalu diandalkan sebagai cara untuk mendapatkan tenaga-kerja bagi proses produksi. Dalam hal ini hubungan menjadi hubungan bisnis antar pemberi dan penerima upah. Bahkan, anak-anak pun lebih suka bekerja di pabrik besar ketimbang di bengkel milik orang tua mereka.

Persoalan yang kerap dihadapi para pemilik bengkel kecil adalah perolehan bahan baku. Pengamatan menunjukkan bahwa hanya para pemilik pabrik besar saja yang bisa menghutang pembelian bahan baku. Para pedagang bahan baku biasanya

memiliki daftar pengusaha atau perajin yang bisa menunda pembayaran pembelian bahan baku. Para perajin ini bisa mengambil bahan baku dari pedagang hanya bila mereka memiliki nota dari pemberi order atau pabrik besar. Akses terhadap bahan baku sangat penting. Menunda pelunasan pembayaran bahan baku akan memungkinkan para perajin untuk menerima pesanan; pelunasan bisa segera dilakukan setelah tagihan pesanan dilunasi.

Sistem sub-kontrak yang berlaku di Tegalwangi memiliki empat jenjang. Mulai dari pabrik besar di dalam atau di luar Desa Tegalwangi sampai bengkel atau perajin yang paling kecil. Cukup mengejutkan, praktek hutang atau menunda pembayaran berlaku dari jenjang teratas hingga terbawah. Ini mungkin bisa menjelaskan mengapa hampir semua pengusaha atau perajin menjawab tidak memerlukan pinjaman kredit ke bank ketika memulai usaha, kecuali untuk keperluan investasi perluasan usaha. Karena dengan praktek sistem hutang tersebut, hanya sedikit modal kerja yang diperlukan untuk mulai berusaha. Yang membedakan mengapa perajin atau bengkel yang satu bisa lebih besar dari lainnya adalah selain karena faktor historis (keluarga mana atau kerabat-kerabatnya memang sudah mampu secara ekonomis sejak satu atau dua generasi sebelumnya) tapi juga akses terhadap bahan baku tersebut.

Strategi yang paling populer dilakukan para perajin kecil adalah dengan (1) memperpanjang jam kerja dan (2) mengambil jenis bahan baku yang lebih murah daripada yang diminta oleh pengusaha. Pada dasarnya para perajin kecil tidak bisa menambah tenaga kerja karena harga tenaga kerja yang semakin mahal. Strategi pertama dan kedua dengan begitu menjadi amat populer.

Membanjirnya pesanan sub-kontrak ke para perajin kecil tidak selalu bisa diartikan sebagai naiknya posisi tawar mereka. Bila diperhatikan fluktuasi harga berbagai jenis perabot rotan akan terlihat bahwa harganya terus mengalami penurunan. Pada tingkat pertama, faktor kesulitan membuat suatu jenis perabot rotan menentukan harga suatu meubel. Namun semakin lama waktu berjalan, faktor kesulitan menghilang karena keterampilan semakin dikuasai dan waktu yang diperlukan untuk membuat produk tertentu semakin pendek. Selain jenis bahan baku yang dipakai, maka faktor berikutnya yang paling menentukan adalah siapa yang paling mampu menekan ongkos kerja. Untuk para perajin kecil, ongkos kerja dan ongkos hidup sehari-hari mempunyai batas

yang sangat tipis. Maka kemampuan menghemat atau menekan ongkos keperluan hidup akan menentukan tinggi rendahnya ongkos kerja yang mampu dipasang dalam mencari pesanan dari pabrik atau bengkel-bengkel yang lebih besar.

Sebagai kesimpulan bisa dikemukakan bahwa industri meubel rotan telah tumbuh pesat dan tampaknya akan tumbuh terus. Perkembangan ini ternyata tidak membinasakan ratusan unit usaha kecil yang ada. Walaupun di sana-sini terjadi proses peralihan dari perajin ke buruh, namun yang dominan adalah proses peralihan dari buruh menjadi perajin kecil, *de-proletarianisasi*. Namun proses *de-proletarianisasi* ini tidak bisa dikatakan permanen. Keberlangsungannya ditentukan oleh bentuk atau strategi ekspansi pabrik-pabrik besar yang ada, apakah melemparkan sebagian pesanan dengan sub-kontrak atau memperluas pabrik dan mengerjakan seluruh pesanan sendiri.

Baik digaris-bawahi, lonjakan permintaan dari pasar dunia telah memperkuat lapisan elite yang telah ada sejak awal abad ini dengan mana struktur sosial ekonomi yang pincang tetap bertahan. Ini merupakan harga yang harus dibayar ketika kita mencanangkan strategi ekonomi berorientasi ekspor dan melupakan pasar domestik di mana distribusi pendapatan dalam masyarakat masih perlu dibenahi.

GENDER

**Mies Grijns et al.: *Gender, marginalisasi dan industri pedesaan: Pengusaha, pekerja upahan dan pekerja keluarga wanitadi Jawa Barat* [Gender, marginalisasi and rural industries: Female entrepreneurs, wage workers and family workers in West Java] (pp.xxvii+245, Maret 1992)
Harga Rp 15,000,-(Indonesia), US\$ 30,-(abroad)**

Buku ini mengemukakan temuan-temuan dari penelitian mengenai wanita yang merupakan bagian dari proyek penelitian yang lebih besar, yaitu Proyek Penelitian Pekerjaan di Sektor Non Pertanian Jawa Barat. Proyek penelitian ini merupakan kerjasama penelitian selama empat tahun antara tiga lembaga, yaitu Pusat Studi Pembangunan Institut Pertanian Bogor (PSP-IPB), Institut of Social Studies (ISS) Negeri Belanda dan Pusat Penelitian Lingkungan Hidup, Institut Teknologi Bandung (PPLH-ITB). Kegiatan-Kegiatan dalam proyek ini berfokus pada sektor industri/cabang industri yang spesifik, tema khusus atau pada kajian kebijaksanaan tertentu. Penelitian tentang wanita merupakan salah satu tema khusus dalam Proyek Penelitian Sektor Non Pertanian Pedesaan Jawa Barat ini.

a. Tujuan penelitian tentang wanita

Tujuan penelitian tentang wanita mempunyai dua sasaran utama. Pertama, untuk mengidentifikasi perkembangan lapangan kerja wanita di sektor non pertanian di pedesaan. Kedua, untuk menganalisis berbagai faktor yang mempengaruhi peluang bekerja bagi wanita, termasuk intervensi-intervensi dan kebijaksanaan.

Fokus buku ini terutama pada pembahasan mengenai wanita yang terlibat/berperan di sektor-sektor produktif. Adapun pembahasan tersebut menggunakan suatu pembagian informasi dari suatu analisis menurut status pekerjaan, yang dibedakan ke dalam wanita sebagai pengusaha, tenaga kerja upahan dan tenaga kerja keluarga yang tidak dibayar.

b. Kerangka konseptual

Mengingat tujuan utama dari buku ini untuk memberikan gambaran umum mengenai keterlibatan wanita di sektor non-pertanian pedesaan, ini berarti perlu didekati oleh kerangka teoritis yang lebih luas (Bab 2). Konsep utama yang dikemukakan berkisar pada konsep marginalisasi wanita (Scott 1986). Inti dari pembahasan utama tesis Scott terletak pada pengertian bahwa proses marginalisasi itu bersifat selektif, dimana kelompok tertentu dari wanita

terpengaruh dengan tingkat dan cara yang berbeda. Ini berarti bahwa untuk menganalisis keterlibatan wanita di sektor non pertanian pedesaan perlu memperhatikan keseragaman sub-sektor dan wilayah geografis, keragaman tipe-tipe hubungan produksi serta juga perbedaan (diferensiasi) di antara wanita itu sendiri.

c. Metodologi

Dalam menyimpulkan, menganalisis dan akhirnya menuliskan suatu sintesis dari perubahan pola-pola pekerjaan wanita ini, kami menggunakan informasi berbagai data statistik dan Biro Pusat Statistik dan hasil-hasil studi lainnya dan dari hasil penelitian dari semua sektor/tema dalam penelitian ini. Informasi yang terakhir ini diperoleh dari penelitian lapangan dari lebih 70 desa di Jawa Barat. Desa-desa tersebut berlokasi di berbagai kecamatan, sebagian tergolong pedesaan dan sebagian lainnya perkotaan. Informasi dari cabang-cabang produksi yang kami miliki terutama/sebagian besar dalam lingkungan industri, termasuk di dalamnya agroindustri (lihat Bab 7).

Buku ini terdiri atas bab-bab sebagai berikut:

Bab 1: Pendahuluan dan kerangka teoritis.

Bab 2: Isyu-isyu penelitian

Bab 3: Wanita yang bekerja; Suatu gambaran umum dari kepustakaan mengenai Jawa Barat.

Bab 4: Ekonomi dan kemasyarakatan di Jawa Barat: Suatu pengantar.

Bab 5: Kebijakan dan intervensi.

Bab 6: Suatu analisis statistik terhadap angkatan kerja wanita di pedesaan Jawa Barat.

Bab 7: Sektor-sektor dan cabang-cabang yang diteliti.

Bab 8: Wanita sebagai pengusaha.

Bab 9: Wanita sebagai tenaga kerja upahan.

Bab 10: Wanita sebagai tenaga kerja keluarga yang tidak dibayar.

Bab 11: Kesimpulan dan rekomendasi kebijakan.

1. Hasil-hasil penelitian

a. Temuan-temuan dari sumber-sumber sekunder.

Sumber-sumber sekunder digunakan untuk memperoleh gambaran umum tentang provinsi (Bab 4) dan sebagai upaya untuk memberikan konteks yang penting bagi penelitian ini. Informasi tentang Jawa Barat dibedakan menurut 3 kategori zona ekologi, yaitu zona dataran rendah di daerah Utara,

daerah berbukit-bukit di bagian tengah dan zona pegunungan di sebelah Selatan.

Gambaran yang diperoleh dari literatur (Bab 3) menunjukkan secara jelas bahwa wanita di Jawa Barat mempunyai beberapa karakteristik yang membedakan mereka dari wanita di Jawa Tengah dan di Jawa Timur. Mereka menikah pada umur muda, cenderung mempunyai jumlah anak yang lebih besar, bercerai lebih sering dan lebih banyak dijumpai sebagai kepala keluarga. Kesempatan bekerja untuk wanita di sektor non pertanian pada umumnya langka dan cenderung lebih bersifat musiman dan tidak teratur. Salah satu karakteristik utamanya adalah bahwa semakin intensif modal untuk produksinya maka semakin banyak wanita yang dipekerjakan sebagai tenaga kerja upahan.

Di lain pihak, wanita pengusaha kebanyakan dijumpai di sektor-sektor yang kurang intensif modal dan pada usaha-usaha yang lebih kecil. Selain itu juga dijumpai sejumlah besar wanita sebagai tenaga kerja keluarga atau sebagai tenaga kerja upahan terselubung pada perusahaan yang disub-kontrakkan.

Literatur-literatur tersebut mendukung kesan bahwa dibalik gambaran umum dari ekonomi terdapat banyak faktor-faktor yang kompleks yang mempengaruhi pekerjaan wanita. Di antaranya adalah tahapan dari daur hidup wanita yang merupakan kombinasi dari umur, status perkawinan, dan jumlah serta umur anak-anak yang dimiliki wanita. Faktor penting lainnya adalah lapisan sosial ekonomi dari rumah tangga dimana wanita anggotanya, jumlah dan komposisi rumah tangga, tempat tinggal (kota dan desa), dan ideologi gender yang dominan dalam masyarakat.

Sensus penduduk tahun 1961, 1971 dan 1980 dan Survey Penduduk Antar Sensus (SUPAS) tahun 1985 digunakan untuk menyesuaikan data statistik ke dalam situasi-situasi dan kecenderungan-kecenderungan pekerjaan wanita (Bab 6). Data statistik menunjukkan bahwa:

1. Tingkat partisipasi angkatan kerja wanita mengalami peningkatan dari tahun 1961 hingga 1985 (dari 23% ke 31%). Demikian pula jika dibandingkan dengan kaum prianya, persentasenya meningkat, sekalipun tingkat partisipasi kerja pria masih lebih tinggi dibanding wanita.

2. Pekerja wanita tidak terkonsentrasi/terpusat pada satu sub-sektor tertentu: kebanyakan bekerja disektor pertanian, juga di sektor industri, perdagangan dan jasa. Penyerapan tenaga kerja wanita di sektor industri 10%, di sektor jasa 9%, lebih rendah bila dibandingkan dengan penyerapan di sektor perdagangan sebesar 19%, yang merupakan sektor paling cepat berkembang.
3. Pekerja wanita tidak terkonsentrasi/terpusat pada satu sub-sektor usaha, seperti misalnya jasa boga, pengolahan pangan, tekstil, garmen, kulit dan jasa. Beberapa sub-sektor tersebut kini sedang mengalami suatu proses maskulinisasi dan mulai didominasi oleh pria, seperti terjadi pada industri tekstil, garmen, barang-barang dari kulit, kerajinan tangan dari bambu dan rotan, serta jasa 'perseorangan'.
4. Mengingat tujuan penelitian , penting pula untuk menunjukkan kecenderungan-kecenderungan tertentu yang berkenaan dengan status pekerjaan wanita: persentase wanita yang bekerja sebagai buruh menurun, sementara wanita yang bekerja sebagai pengusaha dan pekerja keluarga yang tak dibayar meningkat, khususnya antara 1970 dan 1985.

Berbagai sumber primer dan sekunder digunakan untuk memperoleh gambaran tentang berbagai kebijaksanaan dan intervensi yang relevan dengan wanita di sektor non pertanian (Bab 5). Dalam bab ini dibahas berbagai kebijaksanaan pemerintah dan organisasi non pemerintah, dengan sasaran perhatian telah sejauh mana mereka memperhatikan berbagai masalah yang secara spesifik berkaitan dengan wanita dan dalam masalah-masalah yang bersifat umum tapi mempunyai dampak khusus terhadap wanita.

Berbagai kebijaksanaan pemerintah yang khusus ditujukan pada wanita mempunyai ciri umum, yaitu berorientasi pada kesejahteraan, dengan penekanan pada pemenuhan berbagai kebutuhan dasar (kesehatan, gizi) dan keluarga berencana; saarannya adalah penekanan pada peran wanita sebagai ibu dan istri; organisasi wanita dengan sasaran seperti ini memungkinkan terjadinya suatu 'bias kelas', sehingga banyak kegiatan disusun dan dilaksanakan oleh wanita dari kelas menengah, dan sedikit sekali mempunyai relevansi dengan berbagai kebutuhan wanita miskin. Beberapa

kebijaksanaan untuk peningkatan pendapatan baru mendapat perhatian dalam beberapa tahun terakhir.

Beberapa organisasi non pemerintah umumnya dianggap lebih mampu menjangkau kelompok miskin, termasuk wanita miskin. Namun demikian pendekatan mereka terhadap wanita tidak banyak berbeda dengan pemerintah, dimana pada umumnya lebih banyak berorientasi terhadap keluarga ketimbang terhadap wanita sebagai individu. Mereka serin kurang mempunyai wawasan dala isu gender dan tidak mempunyai cukup dana.

b. Temuan-temuan lapangan

Temuan-temuan pokok dari penelitian disusun berdasar status pekerjaan, yaitu wanita sebagai pengusaha (Bab 8), wanita sebagai tenaga kerja upahan (Bab 9) dan wanita sebagai pekerja keluarga (Bab 10). Masing-masing bab menyajikan informasi yang disusun berdasarkan struktur yang sama: pertama, informasi berdasarkan data statistik, kemudian beberapa karakteristik sosial yang berkaitan dengan daur ulang hidup dan latar belakang sosial. Ketiga, sajian tentang karakteristik ekonomi, termasuk pembagian kerja, kondisi kerja, pendapatan, kesehatan dan keselamatan kerja, prospek karir dan strategi kerja. Semua bab diakhiri dengan beberapa ilustrasi kasus yang dikemukakan dalam uraian. Untuk setiap status pekerjaan, juga disajikan informasi tentang remaja putri dan wanita dewasa.

Wanita Pengusaha

Wanita pengusaha yang diteliti semua terlibat dalam kegiatan industri. Mereka mengelola usaha berskala kecil, industri rumah tangga yang tidak menggunakan mesin, dengan modal kerja sangat kecil. Hampir tidak ada wanita yang mengelola kegiatan usaha yang berskala besar dan padat modal. Wanita mampu mengelola usaha berskala besar, tetapi hal ini hanya mungkin terjadi jika mereka tidak disibukkan oleh tugas-tugas rumah tangga, mempunyai akses terhadap modal dan kontak bisnis/usaha, yang seringkali diperoleh melalui suami.

Wanita pengusaha terutama dijumpai pada subsektor industri pengolahan makanan dan kerajinan tangan. Sejumlah kecil wanita dijumpai bekerja sebagai pandai besi, pengukir

kayu, pembuat perabot rumah rangka, tukang sepatu dan pekerja bangunan. Di sektor-sektor dimana wanita banyak tampil sebagai pengusaha yang relatif berhasil, suatu pembagian kerja atas dasargender tampak menonjol.

Beberapa faktor berpengaruh terhadap kinerja ekonomi mereka; pertama adalah akses terhadap modal, lainnya adalah kesempatan kerja bagi para pria dalam rumah tangga yang sama. Juga penting faktor permintaan terhadap produk yang dihasilkan dan ketersediaan bahan baku, dua faktor tersebut bisa sangat tidak teratur. Tahapan pada daur hidup wanita atau pada rumah tangga juga merupakan faktor-faktor penting. Akhirnya, akses yang kurang terhadap pelatihan dan terhadap berbagai bantuan pemerintah merupakan hambatan serius bagi keberhasilan usaha mereka. Wanita sering tampak sebagai seorang pengusaha, sekalipun dalam kenyataannya mereka adalah pekerja upahan terselubung. Hal ini terjadi jika usaha mereka sepenuhnya tergantung pada seorang pedagang atau pada suatu kegiatan usaha dengan skala usaha lebih besar, baik dalam hal pemasokan bahan baku maupun dalam hal pemasaran produk.

Wanita dapat mengelola kegiatan usaha sendiri, dengan atau tanpa bantuan keluarga dan pekerja upahan, atau mereka dapat mengelola kegiatan usaha bersama dengan suami. Perbedaan ini hanya suatu formalitas belaka, karena dalam kenyataannya terdapat sekian banyak jenis kegiatan usaha, dimana terdapat sekian banyak kombinasi dari tingkat dan jenis partisipasi wanita.

Tenaga kerja upahan

Tenaga kerja upahan (buruh) wanita ditemukan pada semua skala kegiatan usaha, tetapi terpusat pada dua kutub, yaitu pada kegiatan usaha berskala kecil dan pada kegiatan usaha berskala sangat besar (umumnya industri manufaktur). Keterlibatan wanita sebagai buruh berkaitan dengan daur hidup mereka. Banyak kegiatan usaha berskala besar dengan produksi untuk tujuan ekspor, yang kini jumlahnya sedang berkembang pesat, cenderung merekrut wanita muda yang belum menikah. Wanita yang sudah menikah dan sudah mempunyai anak terpaksa harus pindah bekerja pada kegiatan usaha berskala kecil atau tersingkir menjadi pengurus rumah tangga.

Upah pekerja wanita di berbagai industri sangat bervariasi. Baik pada industri berskala besar maupun kecil

mereka sering dibayar berdasar jumlah potongan. Tingkat upah sering berkaitan dengan pembagian kerja berdasar gender, dan karena wanita biasanya dialokasikan pada tugas-tugas yang dianggap tidak membutuhkan keterampilan, mereka sering kali menerima upah lebih rendah dibandingkan dengan yang diterima buruh pria. Lebih jauh, di beberapa industri tampak mencolok bahwa jumlah buruh wanita yang dipekerjakan sebagai tenaga harian lepas meningkat pesat ketimbang mereka yang dipekerjakana sebagai pekerja harian tetap.

Kondisi kerja dan prospek karir wanita juga sangat bervariasi. Kami sebenarnya menduga bahwa hubungan dan kondisi kerja pada kegiatan usaha modern berskala besar yang dimiliki orang asing akan jauh lebih baik ketimbang pada kegiatan usaha berskala menengah dan kecil, namun dalam berbagai kegiatan usaha yang kami teliti hal ini tidak ditemukan. Kemudian suatu masalah utama lain yang ditemukan adalah kenyataan bahwa Undang-Undang Ketenagakerjaan (misalnya yang menyangkut jam kerja, shift malam, tunjangan kehamilan), yang sepatutnya diterapkan pada berbagai kegiatan usaha berskala besar, ternyata banyak dilanggar secara terang-terangan.

Buruh wanita jarang ikut aktif dalam kegiatan kelompok. Banyaknya buruh yang suka membolos kerja pada banyak kegiatan usaha berskala besar. Gejala ini mungkin dapat dianggap sebagai salah satu bentuk perlawanan buruh. Banyak perusahaan juga mempunyai tingkat keluar masuk buruh (*Labour turnover*) yang tinggi.

Pekerja keluarga

Wanita pekerja keluarga dijumpai hanya pada banyak kegiatan usaha berskala kecil dan pada industri rumahtangga, baik sebagai pekerja mandiri maupun sebagai sub-kontraktor dari kegiatan usaha yang berskala lebih besar. Kegiatan usaha mereka pada umumnya bergerak di sektor-sektor atau tahap-tahap produksi yang sangat padat karya dan tidak menggunakan mesin.

Banyak wanita menjadi pekerja keluarga tak dibayar pada tahap-tahap tertentu dari daur kehidupan mereka. Khususnya pada masa remaja, pada masa setelah menikah ketika anak-anak masih kecil dan pada masa tua. Sebagai tambahan, mereka juga sering dikategorikan sebagai pekerja keluarga, sekalipun jika melihat keterlibatan mereka dalam kegiatan

usaha seharusnya lebih tepat mengkategorikan mereka sebagai pengusaha. Ini merupakan konsekuensi dari suatu kepercayaan umum bahwa wanita bekerja membantu pria, dan bukan sebaliknya.

Ada dua isu penting yang muncul dari penelitian ini. Pertama adalah bahwa wanita pekerja keluarga tak selalu mempunyai hubungan kekerabatan dengan pemilik kegiatan usaha yang mempekerjakannya: sering tetangga ikut membantu dan sementara pekerja magang dapat mempelajari keterampilan sambil bekerja sebagai pekerja biasa. Tetapi berbeda dengan pekerja magang pria, magang wanita selalu bekerja tanpa bayaran. Isyu kedua adalah bahwa para pekerja keluarga ditemukan sering juga menerima upah, biasanya lebih rendah dari buruh upahan. Kasus yang banyak dijumpai tentang pekerja keluarga yang menerima upah diantaranya adalah anak-anak lelaki dan anak-anak perempuan dari pemilik kegiatan usaha tersebut.

Pekerja keluarga merupakan suatu bagian penting bagi suatu kegiatan usaha keluarga. Walaupun demikian tidak semua pekerja keluarga tanpa upah menjalankan peran-peran produktif; wanita umumnya melakukan pekerjaan rumah tangga dan istri biasanya mengerjakan beberapa tugas menajerial. Baik pekerja keluarga yang dibayar dan tidak dibayar maupun pekerja dari luar keluarga yang melakukan bekerja tanpa menerima imbalan upah, menghadapi masalah serupa. Masalah yang paling pokok adalah bahwa mereka bekerja tanpa menerima upah atau menerima upah tetapi sangat rendah, kondisi kerja buruk, jam kerja panjang yang tidak manusiawi dan tidak adanya jaminan bekerja secara tetap serta sedikitnya kesempatan untuk mempelajari keterampilan baru.

2. Kesimpulan dan rekomendasi kebijaksanaan

Temuan-temuan di atas kemudian kami analisis (Bab 11) untuk mengetahui apakah wanita di sektor non pertanian mengalami suatu proses marjinalisasi. Kesimpulan yang diperoleh adalah bahwa marjinalisasi berlangsung dalam tiga dimensi, yaitu: kebanyakan wanita bekerja pada lapisan terbawah dari semua sub-sektor; jenis pekerjaan dibedakan berdasarkan gender dan wanita kebanyakan berbagai jenis pekerjaan yang dianggap tidak banyak membutuhkan dan menerima imbalan kerja paling rendah; selanjutnya, baik wanita pengusaha maupun buruh kurang mempunyai akses terhadap sumber daya dibanding pria. Kesimpulan lainnya

adalah bahwa wanita dalam keterlibatannya di sektor non pertanian bukan merupakan suatu kategori yang homogen.

Sebagai kelanjutan dari kesimpulan tersebut, penelitian ini merekomendasikan bahwa berbagai intervensi kebijaksanaan seharusnya tidak hanya mempertimbangkan keragaman sektor dan jenis kegiatan usaha, tetapi juga keragaman yang muncul sebagai akibat status kerja dan berbagai karakteristik pribadi wanita sebagai pekerja.

Bagi pemilik kegiatan usaha, pengakuan terhadap peranan ini harus diikuti oleh perbaikan akses mereka terhadap kredit, pinjaman dan bentuk-bentuk modal lain, serta terhadap pelatihan. Dukungan kepada koperasi wanita mandiri perlu diberikan agar tercipta iklim yang dapat mengatasi beberapa masalah mereka. Secara khusus, penyediaan bahan baku, sistem pemasaran dan transportasi yang memadai, dapat menguntungkan wanita, khususnya bagi wanita yang lebih tua, yang mobilitas dan kontak sosialnya sangat terbatas.

Bagi buruh wanita yang paling penting adalah masalah tentang upah dan jaminan kerja. Kondisi kerja seharusnya mendapat perhatian serius: hari kerja yang panjang, kesehatan dan keamanan di tempat kerja, termasuk keamanan terhadap gangguan seksual dan gangguan fisik lainnya. Isyu lainnya adalah peningkatan keterampilan, dan bagi pekerja yang lebih muda, kesempatan untuk melanjutkan pendidikan.

Tidak ada kebijaksanaan yang melindungi pekerja keluarga atau untuk memperbaiki kebutuhan mereka, karena sifat pekerjaan seperti ini tersembunyi. Ini berarti bahwa membuat pekerjaan-pekerjaan seperti ini menjadi tampak lebih jelas merupakan langkah pertama. Dukungan terhadap kegiatan industri rumahtangga dengan memperbaiki infrastruktur fisik, akan menjadi suatu bentuk intervensi yang menguntungkan semua pekerja, yang dibayar dan/ yang tidak dibayar. Penyediaan perlengkapan dan alat-alat yang dapat meringankan pekerjaan mereka dalam memproduksi, menyimpan dan mengangkut-barang-barang/hasil produksi juga akan mempunyai peranan penting dalam mengurangi beban kerja mereka.

Buku ini juga memberi rekomendasi yang lebih umum. Kami memandang penting untuk merumuskan kembali berbagai definisi dan praktek dalam mengumpulkan dan penggunaan data statistik, kemudian penting pula untuk meneliti

aspek-aspek tertentu dari keterlibatan wanita di sektor non pertanian. Selain itu juga penting untuk meneliti kebutuhan akan pendekatan yang lebih sistematis dan profesional dalam penyusunan dan pelaksanaan berbagai kebijaksanaan untuk wanita. Akhirnya, kami ingin menunjuk pada kenyataan bahwa wanita yang bekerja di sektor non pertanian juga masih dibebani tanggungjawab mengurus anak. Karena itu, Penyediaan fasilitas tempat penitipan anak di berbagai lokasi kegiatan usaha dan di daerahpemukiman akan memperbanyak pilihan kerja bagi wanita yang bekerja dan akan mengurangi beban kerja mereka.

**Benjamin White: *Studying women and rural nonfarm sector development in West Java_* (pp. viii + 45, Januari 1991)
Harga Rp 4,500,- (Indonesia); US\$ 10,- (abroad)**

Tulisan ini menguraikan berbagai pengalaman dari Proyek Penelitian Sektor Non Pertanian Pedesaan Jawa Barat mengenai upaya penerapan pendekatan "sadar gender" ke dalam berbagai topik penelitian sektoral dan tematik.

Proyek ini dibagi dalam 15 tim peneliti sektoral dan tematik, di mana setiap tim mendasarkan penelitiannya atas beberapa studi kasus. Tema penelitian Perempuan dan Perkembangan Sektor Non Pertanian Pedesaan dalam proyek ini terutama merupakan himpunan, analisis dan sintesis dari data yang dikumpulkan oleh tim-tim peneliti sektoral dan tematik lainnya. Strategi ini hanya akan berhasil jika berbagai ketrampilan dan sumber-daya yang diperlukan untuk dapat menghasilkan data yang menyangkut perempuan dan gender sengaja dikembangkan di dalam semua tim penelitian proyek ini, yang memang diharapkan akan menghasilkan informasi yang dibutuhkan.

Sejak permulaan, proyek ini secara eksplisit telah merencanakan akan mencurahkan perhatian atas berbagai isu perempuan, baik melalui penyusunan sejumlah penelitian yang secara khusus diarahkan pada perempuan (*women-focused studies*), maupun melalui penerapan kesadaran gender (*gender-awareness*) dalam semua pelaksanaan penelitian. Kedua pendekatan tersebut mempunyai tuntutan berbeda terhadap para peneliti yang terlibat, yang pada gilirannya membutuhkan jenis pelatihan pendahuluan yang berbeda pula. Penelitian sadar gender tidak memerlukan suatu pengalaman mendalam mengenai studi perempuan, tetapi ia menuntut agar hendaknya semua peneliti yang terlibat dalam proyek (i) sadar akan kaitan dan pentingnya isu gender, dan seyogyanya tidak asing pada (ii) beberapa konsep dasar utama dalam masalah gender dan pembangunan, serta (iii) data minimal yang dibutuhkan, metodologi dan teknik bagi pelaksanaan suatu penelitian sadar gender. Di antara para peneliti yang terlibat dalam proyek, hanya sedikit yang

memiliki latar-belakang yang dibutuhkan bagi suatu penelitian sadar gender.

Dalam tahap-tahap awal proyek, berbagai usaha telah dilakukan untuk memperkenalkan dan mengaitkan isyu-isyu gender dalam berbagai lokakarya pelatihan singkat, yang diselenggarakan dalam berbagai aspek penelitian. Suatu daftar mengenai pengaitan berbagai isyu perempuan dalam penelitian disusun dan dibagikan kepada para peneliti. Secara umum diakui bahwa usaha-usaha pelatihan tersebut terlalu terpotong-potong dan sulit untuk diserap oleh para peserta. Karena itu, suatu lokakarya pelatihan selama seminggu yang lebih sistematis, khusus mengenai berbagai isyu gender, diselenggarakan bagi semua peneliti dalam proyek. Untuk para peserta, lokakarya ini tidak hanya berusaha menyusun daftar informasi yang diperlukan bagi suatu penelitian sadar gender, tetapi juga berusaha menanamkan pemikiran yang serius dan sistematis mengenai berbagai isyu gender dan konsep-konsep kunci dalam studi gender.

Satu masalah yang dihadapi oleh proyek ini, juga oleh berbagai pusat penelitian lain di Indonesia, adalah tingginya arus masuk-keluar staf peneliti junior, pada siapa proyek terutama mengandalkan pelaksanaan tugas penelitian. Arus masuk-keluar ini mengurangi kegunaan berbagai upaya pelatihan penelitian, karena para peneliti yang direkrut belakangan tidak sempat mengikuti lokakarya pelatihan, sedangkan proyek tidak mempunyai cukup sumber-daya untuk mengulanginya. Untuk jangka panjang, tingginya arus masuk-keluar seperti itu juga mengurangi manfaat berbagai upaya pelatihan yang diselenggarakan, yang sebenarnya dapat mengembangkan kemampuan intern dari pusat penelitian itu sendiri.

Penilaian sementara terhadap hasil-hasil proyek dalam kaitannya dengan berbagai isyu gender menunjukkan bahwa lebih separoh dari 15 tim penelitian yang ada telah melakukan usaha sungguh-sungguh untuk menerapkan suatu pendekatan sadar gender dalam hampir setiap studi kasus penelitian mereka. Selanjutnya, lima tim menunjukkan sedikit atau tidak adanya kesadaran gender dalam penelitian mereka.

Berikut ini catatan singkat mengenai berbagai penemuan dan isyu yang muncul dari hasil-hasil penelitian:

- Perlunya menempatkan prioritas tentang kondisi kerja (upah, jam-kerja, jaminan-sosial) sama pentingnya dengan kesempatan kerja itu sendiri, sebagai sasaran kebijakan;
- Pentingnya pengakuan tentang adanya perbedaan di antara para pekerja perempuan atas dasar status pekerjaan, karena hal ini menyangkut permasalahan ketenaga-kerjaan yang mereka hadapi dan jenis intervensi yang cocok untuk masalah tersebut; juga proses perbedaan di antara berbagai usaha pedesaan di mana kaum perempuan terlibat, proses mana menempatkan semakin banyak produsen perempuan (mereka yang berkerja atas dasar kontrak produksi atau "putting-out") yang berada di luar jangkauan berbagai intervensi konvensional yang berorientasi pada pengusaha.

Penyebar-luasan praktek transaksi upah dalam lingkungan keluarga/rumah tangga pada beberapa usaha industri pedesaan tertentu, yang menimbulkan pertanyaan mengapa pada beberapa usaha industri lain tenaga para anggota keluarga tidak dibayar.

- Bagi tujuan-tujuan analisis dan kebijaksanaan penting untuk memilah-milah kategori tenaga-kerja keluarga yang tidak dibayar, guna membedakan antara para istri/suami dari anak-anak para pengelola usaha.

Perkembangan lapangan kerja bayaran non-pertanian bagi para perempuan ke dua arah yang berbeda: (a) ke arah perburuhan terselubung dalam berbagai industri tradisional yang sedang berubah, sering berlokasi di rumah, dan (b) ke arah pabrik berskala besar, sering berlokasi jauh dari rumah, dalam proses produksi industri pengolahan, yang tidak membutuhkan keterampilan tinggi, untuk pasar domestik dan ekspor.

- Kegagalan sebagian besar LPSM yang bergerak di Jawa Barat untuk juga menaruh perhatian sungguh-sungguh terhadap berbagai masalah gender dalam kegiatan mereka. Sementara itu, secara khusus, banyak staf lapangan LPSM mengutarakan kebutuhan akan informasi dan saran yang berkaitan dengan perempuan. Hal ini menunjukkan pentingnya peran yang dapat dimainkan oleh suatu pusat penelitian sadar gender dalam penyebaran informasi dan pengertian tentang berbagai isu gender di dalam lingkungan masyarakat LPSM.

Sebagai penutup tulisan ini akan menyampaikan beberapa catatan tentang berbagai perlengkapan dan sumber daya

manusia yang dibutuhkan untuk memperkuat kemampuan penelitian gender pada pusat-pusat penelitian kecil, seperti misalnya pusat-pusat penelitian yang terlibat dalam proyek ini; dan tentang berbagai permasalahan dalam penelitian gender sebagai suatu disiplin tersendiri, dengan kerangka kerja dan kepustakaan yang berkembang pesat, dan dampak perkembangan tersebut pada pelatihan. Kami sengaja mengutip beberapa penulis Asia dan Dunia Ketiga lainnya, untuk menunjukkan bahwa hal satu-satunya yang asing bagi orang-orang Asia mengenai "feminisme" hanyalah kata itu sendiri; bahwa berbagai dasar pemikiran di belakang feminisme adalah tidak lebih Barat ketimbang Timur, dan sebenarnya merupakan ungkapan tanggung-jawab terhadap suatu aspek penting dari keadilan sosial, yang menjadi dasar filsafat bangsa di sebagian besar negeri-negeri Asia, termasuk Indonesia.

Endang Suhendar: *Pemetaan Pola-pola Sengketa Tanah di Jawa Barat* [The Patterns of Land Disputes in West Java] (pp. xvi + 86, Februari 1994) Harga Rp 7,500,- (Indonesia), US\$ 15,- (abroad)

Tulisan ini merupakan penelaahan (*overview*) kasus sengketa tanah yang terjadi di Jawa Barat dengan fokus kasus pada masa Orde Baru. Data yang digunakan diambil dari berbagai sumber sekunder, di antaranya kliping kasus sengketa tanah di Jawa Barat, laporan penelitian, data dari berbagai instansi pemerintah, dan sumber pustaka lainnya. Tujuan dari studi ini pertama, untuk memperoleh pemahaman yang lebih baik mengenai peta kasus sengketa tanah di Jawa Barat. Kedua, menelaah berbagai dampak yang muncul dari suatu kasus sengketa tanah (terutama yang terkena proyek pembangunan) terhadap warga masyarakat tergusur. Oleh karena itu, tulisan ini tidak memberikan saran kebijakan karena masih memerlukan penelitian yang lebih mendalam.

Kasus sengketa tanah sebenarnya bukan fenomena baru, tetapi sudah sering terjadi. Kasus ini muncul sejak masyarakat mulai merasa kekurangan tanah, sebagai akibat penjajahan dan ledakan jumlah penduduk. Kebijakan agraria yang dikeluarkan pemerintah kolonial, seperti pelaksanaan penanaman kopi wajib di Priangan (*Preangerstelsel*), kebijakan pajak tanah (*landrente*) dari Rafles, kebijakan tanam paksa (*Cultuurstelsel*), dan kebijakan pemberian tanah partikelir sangat merugikan hak-hak penduduk atas tanah. Penderitaan penduduk semakin berat ketika Pemerintah Kolonial Belanda memberlakukan Undang-Undang Agraria pada tahun 1870 yang kemudian dikenal dengan *Agrarische Wet*.

Diberlakukannya Undang-Undang Agraria 1870 (yang memberikan kebebasan kepada swasta asing dengan hak *erfpacht* dan konsep domein *verklaring*-nya) dan bertambahnya jumlah penduduk, menyebabkan timbulnya kekurangan tanah untuk pertanian. Di mana-mana masyarakat petani telah kehilangan tanah mereka, karena sebagian besar digunakan untuk komoditas perkebunan. Sampai tahun 1920-an di Jawa Barat telah berdiri ribuan perusahaan perkebunan yang tersebar hampir di semua karesidenan.

Kondisi kekurangan tanah pertanian ini pada gilirannya mengakibatkan timbulnya berbagai gerakan petani, seperti yang terjadi di Tangerang ada tahun 1924 dan di seputar daerah Priangan antara tahun 1900-1925. Gerakan ini pada dasarnya menuntut pengembalian hak atas tanah masyarakat yang selama ini lepas dari genggamannya.

Memasuki babak baru kemerdekaan sampai diberlakukannya UUPA 1960, kasus pertanahan masih mewarnai kehidupan penduduk, terutama penduduk pedesaan. Pada periode ini pula pemerintah mengeluarkan beberapa peraturan keagrariaan, seperti Undang-Undang Pokok Bagi Hasil (UUPBH), Undang-Undang Landreform, Peraturan Pendaftaran Tanah, dan lain-lain. Periode ini sering pula dikatakan sebagai periode keberhasilan pemerintah dalam meletakkan dasar pembangunan pedesaan. Kasus-kasus sengketa tanah yang muncul pada periode ini lebih bersifat lokal pedesaan, seperti antara petani pemilik dengan petani penggarap atau buruh tani, atau lebih menyangkut masalah *landreform* dan implikasi-implikasi sosialnya.

Pada masa Orde Baru dengan orientasi pembangunan ekonomi yang cenderung mengagungkan modal, luka-luka lama persoalan agraria terkoyak-koyak kembali. Tanah-tanah yang telah diperjuangkan penduduk selama ini kini terancam oleh cengkeraman kekuatan modal yang kian mendominasi kehidupan ekonomi. Kasus-kasus sengketa tanah timbul secara serentak hampir di seluruh wilayah Jawa Barat. Prinsip-prinsip hak menguasai dari negara untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan udara berdasarkan UUPA 1960 semakin terbawa arus kekuatan ekonomi-politik kelompok elit tertentu.

Hasil penelitian ini mengungkapkan bahwa kooptasi tanah-tanah terutama di pedesaan oleh kekuatan besar ekonomi dari luar komunitas mereka semakin menggejala. Pembangunan sektor ekonomi, seperti pembangunan kawasan industri, pabrik-pabrik tekstil, garmen dan sepatu, dan sarana pariwisata yang berkembang sangat pesat telah menyita banyak lahan penduduk. Demikian pula instansi-instansi pemerintah memerlukan tanah untuk pembangunan perkantoran, infrastruktur ekonomi, dan lain-lain. Di daerah perkotaan, pemilik modal (konglomerat) bekerja sama dengan birokrat membeli tanah-tanah penduduk untuk kepentingan pembangunan hotel, pusat-pusat perbelanjaan, dan lain-lain. Begitu pula di daerah pedesaan

pemilik modal menggusur tanah-tanah penduduk baik untuk kepentingan argoindustri, pemukiman mewah, dan sarana pariwisata lapangan golf. Dalam kasus ini, banyak tanah negara yang dikuasai penduduk dengan status tidak jelas (yang sebenarnya merupakan objek *landreform*) dijadikan sasaran dan cara termudah untuk menggusur penduduk.

Penelitian ini juga mengungkapkan bahwa kasus sengketa tanah yang terjadi di Jawa Barat lebih terkonsentrasi di dua pusat pertumbuhan ekonomi yaitu Wilayah Pembangunan Botabek (37 persen) dan Wilayah Pembangunan Bandung Raya (35 persen). Kondisi ini sejalan dengan terkonsentrasinya penanaman modal di kedua pusat pertumbuhan tersebut. Gejala ini semakin memperkuat asumsi bahwa kekuatan ekonomi-politik pemilik modal semakin menancapkan hegemoninya dalam penguasaan faktor produksi tanah yang semakin langka.

Dilihat dari segi isu yang melatarbelakangi berbagai kasus sengketa tanah, persoalan ganti rugi pembebasan tanah (34,7 persen) dan sengketa status penguasaan tanah (31,5 persen) merupakan penyebab terbesar terjadinya sengketa. Persoalan lainnya biasanya menyangkut hal ganti rugi pembebasan tanah, misalnya ganti rugi rendah, manipulasi ganti rugi, pemotongan ganti rugi, dan penundaan pembayaran ganti rugi. Peraturan Pembebasan Tanah yang selama ini dijadikan acuan dalam berbagai kasus pembebasan tanah (Permendagri no. 15 tahun 1975) lebih menguntungkan posisi pihak pembebas daripada melindungi kepentingan masyarakat yang tanahnya harus dibebaskan. Sengketa status penguasaan tanah yang terjadi antara masyarakat yang menduduki tanah-tanah negara (terutama eks. perkebunan asing) dengan instansi pemerintah maupun perusahaan swasta, seperti yang terjadi pada kasus Cimacan, kasus Rancamaya, kasus Cijayanti, dan lain-lain merupakan contoh kasus yang mewarnai perjalanan sejarah agraria Orde Baru. Keppres no. 32 tahun 1979 tentang Pokok-pokok Kebijakan dalam Rangka Pemberian Hak Baru Atas Tanah Asal Konversi Hak Barat, yang memberikan prioritas pemberian hak atas tanah kepada petani penggarap tidak mampu membendung kekuatan ekonomi-politik pemilik modal.

Dilihat dari segi pihak-pihak yang bersengketa, penelitian ini mengungkapkan bahwa persentase terbesar terjadi antara masyarakat dengan berbagai instansi pemerintah (57 persen) dan antara masyarakat dengan perusahaan swasta (30 persen).

Hal ini dapat dikatakan bahwa konflik sebenarnya terjadi antara *state* dan *civil society*.

Munculnya kasus-kasus sengketa tanah mendorong lahirnya berbagai aksi protes terutama dari petani-petani yang langsung maupun tidak langsung merasa dirugikan oleh strategi pembangunan. Aksi yang sama muncul pula dari kelompok menengah terpelajar yang mempunyai kepedulian yang sama. Gerakan ini berkembang semakin marak terutama pada pertengahan tahun 1980-an. Dari sekian banyak aksi yang telah dilakukan, tuntutan yang diajukan hanya sebatas metodologis teknis, misalnya mempermasalahkan besarnya nilai ganti rugi, keterlibatan aparat keamanan, atau hanya mencari jalan pemecahan kasus per kasus. Pola aksi masih berkisar pada pembentukan delegasi ke institusi politik, dengan penekanan tuntutan agar mekanisme yang ada diefektifkan. Sampai saat ini, belum ada upaya yang lebih menekankan ke arah perubahan sistem yang sudah ada.

Akhirnya, secara umum dapat dikatakan bahwa timbulnya kasus-kasus sengketa ini merupakan konsekuensi dari sistem pembangunan Pemerintah Orde Baru yang tidak meletakkan masalah pertanahan sebagai dasar pembangunan. Pemerintah memandang masalah pertanahan hanya sebagai bagian kecil proses pembangunan. Pada masa Orde Baru ini, kebijakan pertanahan lebih diarahkan kepada sektor pertanian yang mengutamakan produktivitas pertanian tanaman pangan dan sektor industri, tanpa menata dahulu struktur pemilikan dan penguasaan tanah. Berbagai regulasi pertanahan yang dikeluarkan lebih banyak mengakomodasikan kepentingan modal daripada memperkuat hak-hak masyarakat atas tanah. Konsekuensinya, dapat dilihat dari berbagai kasus sengketa tanah yang muncul dewasa ini, yang pada akhirnya merupakan proses pemiskinan masyarakat "bawah."

#

#

#

Endang Suhendar: *Potret Ketimpangan Penguasaan Tanah: Kasus Jawa Barat* [The Problem of Land Tenure Imbalance: A Case Study in west Java] (Februari 1995)

Fenomena ketimpangan tampaknya sudah sedemikian melekat dalam berbagai aspek kehidupan manusia. Dalam terminologi pembangunan di Indonesia misalnya, kita sering mendengar istilah ketimpangan sektoral, ketimpangan regional, dan lain-lain. Demikian pula dalam tata ekonomi dan politik internasional, ketimpangan antara negara maju (seringkali disebut negara utara) dan negara-negara berkembang (karena letaknya berada di belahan bumi selatan, disebut negara selatan) merupakan fenomena nyata yang selalu menjadi perdebatan menarik.

Demikian pula dalam hal penguasaan tanah, fenomena ketimpangan adalah warna yang begitu melekat dalam sejarah penguasaan tanah baik secara umum di berbagai negara berkembang maupun di Indonesia, atau secara khusus di Jawa Barat. Padahal, tanah adalah sumberdaya yang sangat penting bagi sebagian besar penduduk yang kehidupannya sangat tergantung pada sumberdaya agraris. Ketimpangan penguasaan tanah, akan berimplikasi pada ketimpangan penguasaan ekonomi, politik, sosial, dan lain-lain. Berbagai pemikiran baik pada tingkat konseptual maupun pada tingkatan praktis telah banyak dilakukan. Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) melalui Food and Agricultural Organization (FAO) misalnya telah memandang perlu menyelenggarakan konferensi internasional yang direfleksikan dengan diselenggarakannya *The World Conference on Agrarian Reform and Rural Development* di Roma pada tahun 1979. Konferensi ini menekankan pentingnya akses atas tanah dan sumber produksi lainnya sebagai determinan kunci dari pembangunan pedesaan serta peningkatan rural income dan standar kehidupan.

Tulisan ini membahas fenomena ketimpangan penguasaan tanah di Jawa Barat. Data yang digunakan sebagian besar berupa data statistik, hasil-hasil penelitian mikro, sumber-sumber sejarah, dan lain-lain. Studi ini secara khusus ingin melihat perubahan struktur agraris melalui penelusuran data sejarah dan data kontemporer. Pertanyaan yang muncul adalah seberapa jauh perubahan struktur agraris yang terjadi di

Jawa Barat baik pada masa sebelum penjajahan, masa penjajahan maupun setelah melewati kemerdekaan.

Ketimpangan penguasaan tanah bukanlah fenomena baru dalam sejarah penguasaan tanah di Jawa Barat, tetapi sudah tercipta sejak sebelum adanya penguasa asing. Pada saat itu dalam masyarakat sudah terbentuk tiga kelas penguasaan tanah. Pertama, kelompok besar petani tunakisma yang seringkali menumpang pada keluarga petani pemilik lahan. Kedua, kelompok petani yang menguasai tanah terutama pemegang tanah kesikepan dan elit desa lainnya. Ketiga, yaitu kelas pamong desa yang selain menguasai tanah milik pribadi atau sikep juga menguasai sejumlah besar tanah desa sebagai upah dalam mengatur pemerintahan. Ketimpangan ini semakin parah dengan adanya penguasa asing yang secara langsung berkepentingan untuk menguasai tanah penduduk. Berbagai kebijakan yang dikeluarkan pemerintah kolonial, misalnya adanya sistem penanaman kopi wajib di Priangan, adanya kerja wajib bagi pemilik tanah (*hierendiens*), penarikan pajak tanah dan pajak tanaman, dan kebijakan lain yang memberatkan pemilik tanah telah mendorong pemilik tanah untuk meninggalkan tanahnya daripada melakukan berbagai kewajiban yang sangat memberatkan. Tanah-tanah tersebut kemudian dikuasai oleh elit-elit pedesaan. Tidak diperoleh data statistik yang menggambarkan struktur penguasaan tanah saat itu.

Data statistik pertama yang dapat mengungkapkan fenomena ketimpangan penguasaan tanah di Jawa Barat adalah hasil penelitian tentang menurunnya kehidupan penduduk pribumi pada tahun 1905 dalam *Mindere Welvaart Onderzoek*. Hasil penelitian tersebut menggambarkan bahwa sebagian besar keluarga di Jawa Barat (51%) merupakan keluarga tunakisma. Dari jumlah keluarga pemilik lahan, 67% keluarga di antaranya hanya menguasai tanah kurang dari 1 bau (0,7 hektar), dan pada sisi lain terdapat 7% keluarga menguasai tanah di atas 6 bau (4,2 hektar). Akan tetapi, perlu dijelaskan di sini bahwa kenyataannya banyak keluarga pedesaan yang menguasai tanah puluhan hektar. Terutama di daerah Priangan pada tahun 1905 tercatat ada sekitar 559 keluarga yang menguasai tanah di atas 30 bau. Angka ini pada tahun 1925 naik menjadi 1226 keluarga. Kemudian angka tunakisma di Kabupaten Bandung tercatat cukup besar. Dari

189.325 keluarga yang terdaftar, hanya 31% saja yang memiliki lahan. Di Distrik Majalaya tercatat hanya 34% keluarga saja yang memiliki lahan pertanian.

Memasuki masa kemerdekaan, fenomena ketimpangan dan sempitnya luas usaha tani tidak mengalami perubahan. Pada tahun 1940 luas rata-rata pemilikan tanah per kapita di Jawa dan Madura hanya 0,170 hektar dan pada tahun 1951 menurun menjadi 0,162 hektar. Fenomena kecilnya luas rata-rata telah mendorong penduduk untuk menguasai tanah-tanah bekas perkebunan terlantar yang banyak ditinggalkan semasa perang kemerdekaan.

Menurut data statistik tahun 1957 tercatat sekitar 10.000 keluarga menguasai tanah di atas 5 hektar. Akan tetapi, pada sisi lain sebagian besar keluarga pedesaan di Jawa Barat hanya menguasai tanah di bawah 0,5 hektar. Demikian pula beberapa hasil penelitian mikro menunjukkan hal yang sama. Hasil penelitian di Desa Cibodas Kabupaten Bandung diperoleh keterangan bahwa 69% keluarga di desa tersebut adalah petani tunakisma dan hanya 23% keluarga yang memiliki tanah, itupun dibawah 1 hektar. Di Desa Cipicung Kabupaten Pandeglang tercatat hanya 30% keluarga yang memiliki tanah. Tingginya ketimpangan dan angka tunakisma menyebabkan semakin tingginya tingkat penyakapan. Di sini posisi petani penyakap sangat rentan terutama berkaitan dengan perjanjian bagi hasil. Walaupun pada tahun 1960 telah dikeluarkan UU No.2/1960 tentang Perjanjian

Bagi Hasil, tetapi tidak mampu memperkuat posisi petani penyakap menghadapi kekuatan pemilik tanah. Demikian pula data hasil sensus pertanian tahun 1963, 1973, 1983, dan 1993. Data lengkap hasil sensus pertanian 1993 di Jawa Barat sampai saat penulisan belum bisa diperoleh. masih tetap diwarnai ketimpangan penguasaan tanah. Bahkan pada sensus pertanian 1983 penguasaan tanah di atas 2 hektar mengalami kenaikan, sementara penguasaan tanah di bawah 0,1 hektar mengalami penurunan. Tingkat ketunakismaan mencapai angka 45% dari jumlah rumah tangga pedesaan. Angka-angka menurut sensus pertanian ini sebenarnya dapat dikatakan lebih moderat dibandingkan dengan data hasil penelitian mikro. Hasil penelitian SAE-SDP di sebuah desa di Kabupaten Cirebon mencatat bahwa sekitar 73% rumah tangga tergolong tunakisma dan pada penelitian yang sama di Kabupaten Subang tercatat

76% rumah tangga tergolong tunakisma. Tingginya tingkat ketunakismaan dan semakin kecilnya akses atas tanah, telah mendorong petani kecil dan tunakisma pedesaan keluar dari sektor pertanian. Salah satu upaya mempertahankan kehidupan di antaranya dengan cara melakukan migrasi ke kota, misalnya menjadi buruh bangunan, penarik becak, atau ke sektor informal lainnya.

Sebenarnya upaya penataan struktur agraria warisan sejarah yang timpang menuju struktur agraria yang adil sudah diawali sejak tahun 1960 ketika dikeluarkannya UU No. 5 tahun 1960 tentang Pokok-pokok Agraria. Berbagai peraturan pelaksanaan di antaranya pembatasan penguasaan maksimal, larangan pemilikan tanah absentee, dan redistribusi tanah telah diupayakan. Akan tetapi, upaya ini tidak sempat dituntaskan ketika terjadi prahara politik pada tahun 1965. Peraturan agraria ini secara perlahan menjadi terabaikan. Ironisnya, banyak kebijakan yang menyangkut agraria dewasa ini yang justru semakin memperbesar ketimpangan dan semakin menggusur petani kecil dan tunakisma pada kondisi yang lebih buruk. Fenomena ini tampaknya akan terus berlangsung pada masa yang akan datang, kecuali jika ada upaya pemecahan secara dini.

Jan Breman: *Kerja dan Hidup sebagai buruh tanpa lahan di pesisir Jawa* [Working ang living conditions of lanslessness labourers on the coastal are of Java] (pp.xxiii + 46, Maret 1992)

Harga Rp. 9,500,- (Indonesia); US\$ 19,- (abroad)

I. Tatanan sosial-ekonomi

Kampung S., lokasi penelitian, mulai tumbuh ketika kawasan tanah partikelir Pamanukan dan Ciasem di pelataran utara Subang sekitar dekade kedua abad ke 20 dibuka bagi pemukiman petani. Kemudian, pengeringan daerah dataran rendah tersebut dan pembangunan jalan KA melintasi kawasan ini telah mendorong proses pemukiman para pendatang dari Indramayu dan Cirebon. Sampai tahun empatpuluhan penduduk S. berjumlah sekitar 50 kepala keluarga. Jumlah ini terus bertambah dengan masuknya buruh tani dari Tegal dan Pemalang pada tahun limapuluhan. Migrasi keluar terjadi pada awal tahun enampuluhan akibat tekanan krisis ekonomi, antara lain ke Banten. Pada tahun 1990 penduduk S. berjumlah 809 orang atau 216 kepala keluarga. Dari sejarah pertumbuhannya jelas bahwa Kampung S. bukan prototipe suatu masyarakat tertutup yang berorientasi ke dalam.

Penduduk generasi pertama beruntung dapat mengkonversikan lahan yang sebelumnya tidak dimanfaatkan menjadi lahan pertanian. Bagi penduduk yang datang kemudian tidak mudah lagi mendapat lahan pertanian. Proses diferensiasi yang digerakkan oleh pertumbuhan penduduk dan ekonomi telah mempertajam pelapisan masyarakat di Kampung S. Kini 21 rumahtangga menguasai sekitar 80% dari lahan pertanian. Sedangkan 169 dari total 216 rumahtangga (78%) tidak memiliki lahan.

Pada permulaan tahun tujuh puluhan saluran irigasi dari jaringan irigasi Citarum mencapai Kampung S. kemudian disusul oleh "revolusi hijau" mengakibatkan produktivitas tanah melonjak. Sawah dapat ditanami dua kali setahun dan produktivitas per kesatuan tanah meningkat. Bagi petani tuna-kisma terdapat tiga jalan untuk menguasai lahan pertanian. Pertama, menyewa lahan, di mana

uang sewa dibayar di muka. Kedua, menggadai lahan. Lahan yang digadaikan dikelola oleh si pemberi pinjaman. Tetapi bentuk ini terutama digunakan oleh petani kaya sebagai cara untuk mengumpulkan modal agar bisa membeli lebih banyak lahan pertanian baru. Ketiga, melalui sistem maro yang umumnya digunakan petani kaya untuk membantu kaum kerabat miskin atau membalas loyalitas yang telah ditunjukkan oleh buruh-buruh tetap.

Bentuk-bentuk akses terhadap lahan garapan di atas di dalam realitas tidak membuat golongan tani miskin mudah mendapat lahan garapan. Hal ini tercermin dari usaha 30 kepala keluarga pemilik lahan sempit menyewa lahan sawah di Cilincing Jakarta-Utara selama beberapa waktu per tahun. Usaha ini merupakan strategi yang harus ditempuh untuk dapat mempertahankan kedudukan mereka sebagai petani mandiri. Dari 50 rumahtangga petani tuna-kisma yang menyewa tanah rata-rata tidak lebih dari 0,25., 15 rumahtangga menguasai lahan sedemikian sempitnya sehingga penghasilannya di bawah setengah dari total pendapatan mereka, terlampau kecil untuk menggolongkan mereka sebagai petani mandiri.

Pertanian merupakan sumber penghidupan utama di S., namun bukan satu-satunya. Sebanyak 53 rumahtangga dari total 216 dapat digolongkan non-agraris, terdiri dari pedagang, calo, pewartung, buruh sampai pelacur. Pekerjaan tetap dapat juga dikategorikan sebagai suatu bentuk pemilikan, seperti dalam hal jabatan guru, sopir atau malah buruh tetap pabrik di kota, karena semua itu menuntut pendidikan tertentu.

Kedudukan sosial petani tergantung dari besarnya modal yang mereka kuasai, di dalam hal ini pemilikan lahan dan pembentukan modal di luar sektor pertanian merupakan faktor yang saling memperkuat. Beranjak dari sini, penduduk Kampung S. dapat digolongkan dalam tiga kelas:

Atas Pemilik atau penggarap lahan pertanian lebih dari 1 ha., pedagang dan pemilik toko, pegawai pimpinan dan guru;

Menengah Pemilik atau penyewa lahan pertanian paling sedikit 0,25 ha., pedagang dengan modal kecil, pemilik warung, penarik ojek, tukang ahli dan buruh dengan pekerjaan tetap, pegawai rendah (seperti hansip dan penjaga pintu air);

Bawah Buruh tani, pemilik dan penyewa lahan marginal, pekerja kasar dan pekerja tidak tetap, pekerja transport tanpa milik, pedagang asongan dan pembantu rumahtangga.

Dari penduduk yang ekonomi aktif, hampir seperlima (18%) tergolong pada kelas atas, hampir sepertiga (31%) adalah kelas menengah dan setengahnya (51%) merupakan kelas bawah.

II. Kesempatan kerja dan ciri kerja memburuh

Kampung S. yang dihuni 216 rumahtangga terdiri dari 541 warga yang dapat digolongkan sebagai ekonomi aktif. Sisanya sebanyak 268 orang, sepertiga dari penduduk, adalah anak-anak dan orang tua tersebar rata di semua lapisan masyarakat S. Sebanyak 541 laki-laki dan perempuan ekonomi aktif dapat dibagi menurut pekerjaan sebagai berikut:

Sektor pertanian:	336
Buruh tani	249
Petani	82
Pengembala itik	5
Sektor non pertanian:	112
Pemilik toko/warung	25
Buruh transport/ojek	16
Pedagang besar/kecil	14
Pelacur	14
Pegawai/guru	11
Buruh bangunan	10
Pembantu rumahtangga	10
Tukang/buruh pabrik	9
Tukang pijat/dukun	2
Buruh pelabuhan	1
Pekerja ikutan:	93

Tabel di atas menegaskan kembali sifat agraris dari kampung lokasi penelitian. Tigaperempat dari penduduk bekerja di sektor pertanian atau hidup sebagian besar dari sektor pertanian. Dalam hal ini bekerja sebagai buruh tani merupakan sumber penghasilan yang paling penting. Dalam studi ini pengertian buruh-tani --yang cirinya sangat elastis ini-- akan diartikan sebagai: mereka yang setidaknya setengah dari pendapatannya diperoleh dari bekerja di atas lahan yang bukan miliknya. Mayoritas buruh tani merupakan rumahtangga tuna-kisma, sebagian kecil merupakan rumahtangga petani kecil baik pemilik maupun penyewa. Suatu kategori buruh-tani khusus disebut *kulikang*. Mereka adalah tenaga buruh tetap petani kaya. Walaupun tingkat pendapatannya tidak berbeda dengan buruh-tani lain, *kulikang* mempunyai pendapatan tetap dan kerap kali diberi hak memaro sawah majikannya.

Kesempatan kerja bagi buruh-tani ditentukan oleh siklus pertanian. Sampai tahun tujuh puluhan masa tanam hanya satu kali setahun, mula dan akhir masa tanam berbeda-beda menurut daerah. Selang waktu antara musim tanam lama dan baru diisi dengan tanaman palawija. Pada akhirnya buruh-tani mendapat bagian lebih besar dari total produksi per musim. Walaupun teknik pertanian kini masih tetap bersifat padat-karya, namun pelipat-gandaan produksi sawah tidak mengakibatkan peningkatan kesempatan kerja yang setara. Pekerjaan persiapan lahan banyak diambil-alih oleh traktor, ani-ani diganti dengan sabit dan untuk daerah yang luas waktu tanam diharuskan serentak. Penciutan lapangan kerja ini hanya sebagian saja dikompensasi oleh masa tanam yang kini menjadi lebih panjang karena dapat menanam dua kali setahun. Pekerjaan di luar sektor pertanian tidak lebih hanya sampingan yang hasilnya sering lebih kecil ketimbang memburuh tani. Sektor ini menjadi ramai bila sektor pertanian juga sedang ramai, sehingga tidak bisa dimanfaatkan buruh-tani dengan sepenuhnya.

Sejak dua dasawarsa belakangan ini mobilitas buruh-tani meningkat dalam skala dan aksi radius operasinya. Salah-satu faktor penting yang mendorong mobilitas buruh-tani ialah peningkatan penerapan sistem *ceblokan*. Dengan demikian daerah-daerah yang masih menerapkan sistem panen

terbuka menjadi penampungan bagi buruh-tani yang tidak kebagian pekerjaan di kampung mereka sendiri. Terutama pada panen musim hujan, maka arus buruh-tani yang masuk melebihi dari tenaga-kerja lokal. Diperkirakan tigaperempat buruh-tani menempuh jarak sekitar 15 km, *ngadugdag* (pulang-pergi) dari kampung ke tempat di mana ada pekerjaan. Yang datang dari lebih jauh lagi akan menginap di rumah kerabat atau tidur di tepi sawah di bawah langit terbuka. Keharusan mengejar panen untuk mencukupi kebutuhan rumahtangga membuat sepeda menjadi sangat dihargai. Sepasang suami istri merupakan bentuk kelompok kerja yang paling efisien untuk memanen. Istri memotong padi, suami menebah, memasukkan gabah ke karung dan mengangkutnya. Lapangan kerja sektor pertanian di luar kampung bukan monopoli laki-laki saja. Terutama wanita dari rumahtangga tuna-kisma bergabung di dalam apa yang dinamakan kelompok tanam dan mengadakan perjalanan sampai jauh dari kampung untuk mendapatkan borongan-borongannya menanam padi di sawah (Rp. 50.000,-/ha.). Kelompok tanam terdiri dari 2-3 laki-laki dan sekitar 50 wanita. Setelah beberapa hari di luar kampung bekerja dari satu majikan ke lainnya, mereka pulang kembali ke kampung. Seorang anggota kelompok tanam wanita dapat memperoleh sekitar Rp. 40.000,-. Tidak semua kelompok tanam mencari pekerjaan jauh dari kampung asal. Hanya wanita dari rumahtangga tuna-kisma menggabungkan diri dengan kelompok tanam yang aksi radiusnya besar sehingga harus bermalam di luar kampung.

III. Batas-batas mobilitas

Peningkatan mobilitas tenaga-kerja dari desa dengan sendirinya dihubungkan dengan pola migrasi ke kota, dengan harapan lapangan pekerjaan dan upah yang lebih besar. Jakarta dapat ditempuh dalam 4 jam dari Kampung S., dan angkutan umum dengan biaya terjangkau hilir mudik boleh dikatakan selama 24 jam/hari. Namun di luar dugaan hanya sekitar 10% dari penduduk angkatan kerja Kampung S. --40 dari 541 orang-- yang mendapatkan lapangan kerja di kota. Dari jumlah ini hanya minoritas kecil yang mendapatkan pekerjaan tetap atau memiliki usaha kecil yang tetap: pegawai kecil, buruh pabrik, buruh pelabuhan, tukang, pengusaha kecil-kecilan, sopir. Mereka yang bekerja di sektor formal ini tinggal di kota hampir sepanjang tahun, dengan meninggalkan anak istri di

kampung. Bagian mayoritas bekerja di sektor informal: pedagang asongan, pembantu rumahtangga, buruh kasar dan pelacur. Kehidupan mereka lebih rawan, sering dilanda fluktuasi dan mereka lebih sering pulang ke kampung untuk waktu yang tidak pasti. Ketidak-mampuan mereka mengantisipasi dinamika peluang kerja membuat perilaku mereka seakan nampak impulsif tanpa perhitungan.

Kesempatan kerja di sektor formal kecil dan akses ke dalamnya dihalangi oleh persyaratan pendidikan, pengalaman dan sering juga uang pelicin. Mereka yang sudah dengan susah payah menduduki celah-celah yang aman dari ekonomi kota tidak jarang berada dalam posisi dilematis, karena untuk mengamankan kedudukan mereka sendiri, mereka harus menolak permintaan dan tuntutan dari sesama warga desa atau bahkan keluarga untuk bertindak sebagai perantara ke sektor formal.

Ada anggapan populer bahwa tidak terdapat tembok penghalang yang berarti untuk memasuki sektor informal. Bahwa peluang kerja di sektor ini terbuka untuk siapa pun yang datang dari pedesaan. Anggapan ini sangat menyesatkan karena tidak memperhitungkan persyaratan yang harus ditanggung seperti rekomendasi dari rekan yang berani bertanggung-jawab atasnya, biaya pelatihan dan perlindungan. Yang lebih tidak sering dikemukakan ialah bahwa dalam beberapa hal tembok halangan tidak saja menghadang mereka yang ingin masuk namun juga bagi mereka ingin keluar dari sektor informal. Pembantu rumahtangga sering kali tidak dapat memutuskan hubungan kerja karena berada di bawah berbagai macam tekanan dan ikatan hutang. Pelacur malah menghadapi ancaman fisik.

Kebijaksanaan pemerintah merupakan tembok tersendiri yang menghalangi penduduk desa mencari pekerjaan di kota. Nasib tukang becak yang setahap demi setahap disingkirkan dari kota bukanlah hal yang berdiri sendiri. Dapat pula ditambahkan bahwa pekerjaan di kota yang diperoleh migran dari desa umumnya tidak memberikan tambahan pengetahuan dan kontak-kontak, sehingga mobilitas vertikal ke sektor formal atau pergeseran horisontal ke jenis pekerjaan lain tidak terjadi.

Uraian tersebut di atas perlu dihadapkan dengan gambaran tentang desa sebagai arena di mana tenaga-kerja bebas

bersirkulasi. Revolusi hijau sepertinya telah berhasil meningkatkan kesempatan kerja. Dalam hal ini penelitian di Kampung S., dapat memberi gambaran yang lebih riil dan mungkin berlaku juga untuk daerah dataran rendah di Jawa lainnya. Pertama, pekerjaan di dalam kampung ternyata tidak cukup sepanjang tahun untuk menutupi kebutuhan minimal dari rumahtangga tuna-kisma dan petani marginal. Namun di pihak lain ketergantungan dari golongan kelas bawah ini pada sumber penghidupan di kampung sendiri kini sudah berkurang. Pertumbuhan transport memungkinkan petani memburu pekerjaan sawah dan khususnya pekerjaan panen sampai jauh dari kampung. Kedua, sebagai reaksi lokal terhadap mobilitas buruh tani ini mulai muncul kasus-kasus di mana masyarakat kampung menutup sebagian dari kawasan persawahan untuk orang luar. Kini mulai berkembang pendapat bahwa peluang kerja yang ada di kampung terutama bagi penduduk kampung itu sendiri. Pada beberapa kasus digunakan intimidasi dan kekerasan --seperti misalnya pembakaran gubug-gubug darurat di tepi sawah tempat bernaung buruh-tani dari luar-- terhadap buruh-tani dari luar. Usaha membatasi tenaga-kerja dari kampung lain juga terjadi secara terselubung, seperti halnya di mana sawah dipanen pada malam hari dengan bantuan penerangan lampu petromax atau bahkan dengan lampu senter, supaya buruh-tani dari luar tidak bisa ikut berpartisipasi. Pembatasan ruang gerak buruh-tani dari luar juga dilakukan secara lebih terang-terangan oleh penduduk kampung dengan menancapkan bendera-bendera tertentu sebagai tanda batas di dalam lingkungan mana orang boleh ikut memanen dengan syarat tertentu, seperti misalnya menyerahkan sebagian bawon pada lumbung kampung. Alasan yang biasa diberikan adalah bahwa tindakan ini demi pengumpulan dana bagi kepentingan kampung. Namun akibatnya terjadi saling balas membalas antara kampung-kampung. Kecemasan akan terjadinya eskalasi dari praktek-praktek ini dikemukakan oleh aparat kecamatan, dan juga oleh pemilik tanah luas yang takut ruang gerak dalam merekrut tenaga-kerja berkurang. Apakah daerah pedesaan akan terbuka lagi seperti sediakala bagi buruh-tani masih harus dipertanyakan menilik kecenderungan bahwa sistem panen terbuka di banyak daerah kini mulai didesak oleh sistem yang lebih tertutup, seperti misalnya *ceblokan*.

Dalam paragraf ini telah dinyatakan bahwa akses terhadap lapangan pekerjaan baik di kota maupun di desa dibebani

berbagai batasan. Penelitian juga menunjukkan bahwa garis-garis pemisah yang umumnya dibuat dalam hubungannya dengan lapangan kerja, seperti di dalam dan di luar sektor pertanian atau kontradiksi antara kota dan desa, ternyata bukan variabel-variabel yang menentukan kehidupan ekonomi golongan kelas bawah di pedesaan. Variabel-variabel yang ternyata lebih relevan ialah perbedaan antara kerja upahan dengan usaha sendiri di satu pihak dan hubungan kerja lepas atau kerja tetap di pihak lain. Selain itu pembagian ekonomi ke dalam sektor formal dan informal tidak dapat dikaitkan lagi dengan dikotomi kerja di kota dan desa atau antara kerja di sektor industri dan sektor pertanian.

IV. Kualitas hidup memburuh

Terutama 10 tahun belakangan ini produktivitas dan produksi sektor pertanian memperlihatkan kemajuan berarti. Beranjak dari pernyataan di atas kita dapat mengajukan pertanyaan, apa pengaruh kemajuan tersebut bagi golongan buruh-tani tuna-kisma?

Terdapat cukup petunjuk bahwa dalam hal upah buruh terdapat peningkatan riil. Di sini dapat dibedakan antara hasil yang diperoleh dari kerja sawah lain (memacul, menyiang dan sebagainya) dan dari memanen. Yang pertama, upah kerja sawah, telah mengalami kenaikan sama atau lebih tinggi dari pada kenaikan biaya hidup. Fenomena ini telah diketahui sejak tahun 1970-1971 berdasarkan hasil penelitian di lokasi yang sama. Lain halnya dengan bawon sebagai upah memanen. Di dalam setengah abad ini bawon turun dari 1/5 bagian (20% dari panen) menjadi 1/10 bagian (10% dari panen). Penurunan terjadi bertahap, dari 1/5 bagian tahun 1940 menjadi 1/7 hingga 1/9 pada tahun 1970 dan kemudian pada tahun 1990 tidak ada yang memberikan lebih dari 1/10 bagian.

Perubahan lain yang merugikan buruh-tani ialah penggunaan timbangan untuk menakar bawon. Kebiasaan memberikan toleransi pada waktu penakaran yang dilakukan buruh-tani sendiri, kini tidak ada lagi.

Walaupun demikian pendapatan petani secara riil memang meningkat. Ini terutama disebabkan oleh bertambah panjangnya masa tanam dan peningkatan produktivitas.

Data-data dari penelitian tahun delapanpuluhan di Kampung S., menunjukkan bahwa 1/3 dari pendapatan rumahtangga buruh-tani berasal dari sektor non-pertanian. Sejak itu tidak terjadi perubahan dalam perbandingan tersebut. Keadaan stabil ini disebabkan oleh sedikitnya akses dari kalangan buruh-tani terhadap pekerjaan non-pertanian. Anggapan umum bahwa upah di luar sektor pertanian secara substansial lebih tinggi ternyata tidak didukung oleh data-data yang ada. Perlu diperhatikan bahwa penghidupan di kota memerlukan biaya jauh lebih tinggi.

Atas dasar penelitian yang dilakukan sekitar tahun tujuhpuluhan, beberapa peneliti berkesimpulan bahwa pertumbuhan ekonomi dan perluasan skala di pedesaan telah menimbulkan perubahan struktural. Menurut mereka ciri homogen yang dulu mencirikan masyarakat Jawa telah menjadi heterogen atas dasar pemilikan lahan. Dalam hal ini hasil penelitian mereka lebih cenderung membicarakan stratifikasi ketimbang polarisasi. Selain itu hubungan antara lapisan pemilik tanah dengan lapisan bawah dilukiskan sebagai hubungan patron-klien, bercirikan tolong-menolong dan saling menguntungkan serta tidak ada tempat bagi antagonisme. Dasar dari pernyataan tersebut ialah data yang mereka kumpulkan menunjukkan bahwa secara keseluruhan terdapat peningkatan pendapatan tanpa memperlebar jurang perbedaan.

Beberapa peneliti lain mempunyai pendapat berbeda mengenai dinamika masyarakat desa saat ini. Pertama, tidak disinggungnya peluang kerja dan pendapatan di luar sektor pertanian dalam penelitian tersebut di atas perlu sangat disesalkan. Kedua, modernisasi sektor pertanian telah memperbesar kesenjangan ekonomi di desa, karena pada proses tersebut keuntungan bagi pemilik modal lebih besar dari upah tenaga-kerja, sehingga makin mempertegas kesenjangan.

V. Dinamika kemakmuran dan kemiskinan

Berdasarkan posisi sosial-ekonomi masyarakat yang telah dibahas di muka, dapat dikemukakan tiga strategi hidup yang ditempuh oleh tiga lapisan masyarakat di kampung tersebut. Bagi kelas atas dari masyarakat, maka

akumulasi merupakan kuncinya. Sedangkan bagi kelas menengah dari masyarakat strateginya ialah konsolidasi. Bagi kelas bawah masyarakat strateginya atau sikap hidupnya ditentukan oleh kata kunci, *survival*, bagaimana cara menyambung hidup.

Bagi kelas bawah masyarakat desa permasalahan mencukupi kebutuhan hidup dengan mengandalkan pada beragam kerja lepas dan upah mengakibatkan orang jadi berorientasi pada pemikiran jangka pendek dan tuntutan ketahanan fisik. Kedinamisan bukan keterkungkungan adalah ciri kerja sektor pertanian di pedesaan Jawa. Karena itu anggapan populer bahwa kemiskinan mengakibatkan manusia menjadi statis tidak didukung oleh data yang ada. Demikian pula pendapat mengenai ciri keharmonisan dan kehidupan saling bantu dalam gerak tenaga-kerja antara desa dan kota adalah tidak realistis. Pekerja migran dikemukakan tidak saja sebagai orang yang paham namun juga menguasai keadaan dan atas dasar itu mengambil keputusan yang matang. Dengan pemahaman seperti itu karakteristik kerja migran sebagai pelaksanaan strategi untuk *survival* tidak nampak. Menggambarkan sirkulasi dan pengeluaran gerombolan perempuan dan laki-laki dari lingkungan pedesaan sebagai suatu hal yang dilakukan secara bebas dan sebagai hasil pilihan matang menunjukkan adanya suatu cara pandang yang tidak realistis.

Kurang, artinya kebutuhan minimum yang tidak terpenuhi, demikian golongan tuna-kisma dan golongan yang sedikit di atasnya mendefinisikan kualitas hidup memburuh yang mereka jalani. Kemiskinan tidak saja berciri absolut, namun secara relatif bertambah karena kesenjangan ekonomi dengan mayoritas penduduk yang berada di garis kemiskinan bertambah besar. Pernyataan bahwa penanggulangan kemiskinan yang paling efektif ialah dengan memacu pertumbuhan ekonomi ternyata tidak memperhitungkan akibat-akibat kontra produktif dari suatu proses perubahan masyarakat di mana secara sistematis kepentingan modal didahulukan ketimbang kepentingan pekerja.

**Dedi Haryadi, Indrasari Tjandraningsih, Indraswari dan Juni Thamrin: *Tinjauan Kebijakan Pengupahan Buruh di Indonesia* [An Overview on Labour Wage Policy in Indonesia] (pp. xix + 111, April 1994)
Harga Rp 7,500,-(Indonesia), US\$ 15,-(abroad)**

Kondisi dan syarat kerja yang dihadapi buruh Indonesia masih buruk. Hal ini dapat dilihat dari upah yang rendah serta jam kerja yang panjang. Tingkat upah buruh baru sekitar 60-70 persen dari nilai Kebutuhan Fisik Minimum (KFM), sementara itu mereka harus mencurahkan 10-14 jam kerja sehari. Permasalahan upah buruh merupakan penyebab utama terjadinya sengketa antara majikan dan buruh, terutama di sektor industri yang masih memberikan upah di bawah standar upah minimum. Ekses kelebihan penawaran tenaga kerja menyebabkan posisi tawar-menawar buruh dan organisasi buruh selalu berada pada posisi lemah dibandingkan dengan posisi pihak majikan pada setiap sengketa perburuhan. Dalam jangka panjang, rendahnya upah buruh dapat menyebabkan rendahnya produktivitas tenaga kerja dan dapat mengganggu stabilitas politik, yang pada akhirnya dapat menghambat kelangsungan pembangunan.

Buku ini menguraikan persoalan upah dalam konteks yang lebih luas. Pertama-tama upah dikaji dalam kerangka teoritis. Di sini berbagai pemikiran tentang upah dikemukakan. Dalam kerangka pemikiran ekonomi klasik, tingkat upah sebagai imbalan jasa bagi tenaga kerja, diperlukan hanya untuk mempertahankan dan melanjutkan kehidupan tenaga kerja, tidak kurang tidak lebih. Tingkat upah pada titik ini dianggap sebagai harga keseimbangan tenaga kerja. Memang karena akumulasi modal atau perkembangan teknologi misalnya, harga keseimbangan ini bisa naik atau turun. Akan tetapi, hal itu hanya berlangsung dalam tempo singkat. Pada akhirnya, kekuatan pasar akan mengembalikan tingkat upah ke titik keseimbangan. Tingkat upah pada titik keseimbangan ini mencakup kebutuhan pokok pekerja beserta keluarganya. Ricardo mengemukakan bahwa sebaiknya tingkat upah diserahkan saja pada mekanisme pasar, tidak perlu ada campur tangan pemerintah.

Berbeda dengan Ricardo, Marx mengemukakan bahwa penentuan nilai tenaga kerja mempunyai elemen sejarah dan moral. Dalam hal ini tingkat upah sangat bergantung pada kebiasaan-kebiasaan dan keinginan-keinginan, termasuk di antaranya adalah keinginan untuk membentuk kelas buruh yang bebas. Menurut Marx, serikat buruhlah yang harus memperjuangkan tingkat upah mereka. Sebenarnya hanya sedikit pemikiran Marx yang dicurahkan untuk upaya meningkatkan upah agar lebih tinggi atau mengurangi jam kerja menjadi lebih pendek. Pemikirannya lebih ditujukan pada upaya menciptakan suatu perubahan struktur dalam masyarakat. Dalam kerangka pemikiran neoklasik, upah tenaga kerja ditentukan oleh permintaan tenaga kerja yang diwakili oleh nilai produk fisik marjinal tenaga kerja.

Secara historis, sangat menarik untuk melihat bagaimana perkembangan kebijakan pengupahan. Selama kurun Orde Baru banyak kebijakan yang ditujukan untuk memberikan upaya perlindungan dan peningkatan kesejahteraan buruh. Akan tetapi, ada juga di antara kebijakan itu yang mensterilkan posisi tawar-menawar kolektif buruh. Dinamika perkembangan serikat pekerja memperlihatkan secara jelas bagaimana peran dan keinginan pemerintah terhadap organisasi serikat pekerja. Dampak yang dapat dirasakan dari kebijakan pemerintah terhadap serikat pekerja adalah potensi posisi tawar-menawar kolektif buruh tidak berkembang dengan semestinya.

Kebijakan ketentuan upah minimum pada dasarnya ditujukan untuk memberikan jaring pengaman bagi buruh agar minimal mereka bisa hidup pada tingkat subsiten. Kenyataannya, pada tingkat implementasi, kebijakan itu tidak fungsional dan banyak digunakan oleh pengusaha untuk tidak beranjak dari nilai upah minimum, sekalipun perusahaan itu cukup mampu. Banyak faktor yang menyebabkan keadaan seperti itu. Di antaranya inkonsistensi kebijakan dan rendahnya **law enforcement**. Di luar instrumen itu, baru-baru ini pemerintah mengeluarkan Undang-undang Jaminan Sosial Tenaga Kerja. Itu juga merupakan cermin kemaun politik pemerintah untuk melindungi dan menyejahterakan buruh. Akan tetapi, masih ada kemungkinan instrumen Undang-undang Jamsostek ini tidak memberikan hasil optimal, karena secara konseptual masih ada beberapa celah yang memungkinkan Undang-undang itu tidak bekerja.

Ada beberapa kelemahan berkaitan dengan konsep kebijakan ketentuan upah minimum, *pertama*, konsep itu mengacu pada kebutuhan fisik minimum yang dirumuskan 36 tahun lalu. Artinya, ada beberapa komponen kebutuhan yang belum masuk dalam perumusan. Padahal komponen itu esensial bagi kebutuhan buruh sekarang. *Kedua*, KFM itu dirumuskan berdasarkan kebutuhan buruh laki-laki, sementara saat ini yang banyak menjadi buruh industri adalah perempuan. Jadi, ada cacat gender. Kelemahan secara konseptual tersebut, dicoba diatasi dengan rencana mengintroduksi konsep Kebutuhan Hidup Minimum (KHM). Bentuk penyederhanaan KFM menjadi KHM menghasilkan pengurangan jumlah komponen kebutuhan dari 47 komponen untuk buruh lajang dan 53 komponen untuk buruh berkeluarga menjadi 31 komponen untuk kedua kelompok buruh tersebut. Dalam KHM sudah diakomodasikan kepentingan kaum buruh perempuan dan komponen kebutuhan hidup nonfisik seperti pendidikan dan rekreasi.

Kebijakan ketentuan upah minimum bersifat ambivalen. Di satu sisi, pemerintah punya keinginan kuat untuk meningkatkan kesejahteraan dan produktivitas buruh. Akan tetapi, pada saat yang sama pelaksanaan dan pengamanan kebijakan tersebut bisa berimplikasi menurunkan produktivitas dan kinerja buruh. Ambivalensi kebijakan ini juga bisa dilihat dari frekuensi peninjauan KFM dan UM. KFM ditinjau dan disusun sebulan sekali, sedangkan UM dua tahun sekali.

Penelaahan mengenai kondisi upah selama kurun 1986-1990 secara sektoral dan regional -- dalam hal ini di Jawa Barat -- mengungkapkan beberapa hal menarik. **Pertama**, secara sektoral kondisi pengupahan di sektor industri lebih baik daripada sektor perkebunan. Tingkat upah sektor industri 26-35% lebih tinggi dari sektor perkebunan. Sementara itu, tingkat kenaikan upah per tahun di sektor industri dan sektor perkebunan berturut-turut 4-8% dan 2-15%. **Kedua**, secara regional, sungguhpun upah nominal mengalami kenaikan 30,2% namun sebenarnya upah riil mereka turun 7,42%. **Ketiga**, kondisi upah sektor industri tidak jauh berbeda dengan kondisi upah regional. Kenaikan upah sektor industri 33,43% diikuti dengan meningkatnya indeks harga konsumen 32,29%. **Keempat**, perbedaan upah nominal dan upah riil buruh di sektor

perkebunan dengan upah buruh secara umum dan upah buruh di sektor industri tidak terlalu tajam. Ini dipengaruhi oleh persentase kenaikan upah 39,68% dan peningkatan nilai tukar petani 2,31%.

Indraswari dan Juni Thamrin: Potret Kerja Buruh Perempuan: Tinjauan Pada Agroindustri Tembakau Ekspor di Jember_ [The Problem of Women Workers: A Case Study on Tobacco Agroprocessing Industries in Jember] (pp. xviii + 87, Juni 1994)
Harga Rp 7,500,- (Indonesia), US\$ 15,- (abroad)

paya pemerintah Indonesia mengembangkan sumber-sumber U pertumbuhan baru di luar migas, menempatkan posisi dan peranan agroindustri menjadi semakin penting. Setidaknya dipandang dari sumbangannya terhadap ekonomi secara makro maupun kesempatan kerja yang diciptakannya. Agroindustri tembakau di daerah Jember (karesidenan Besuki), merupakan suatu contoh yang menarik dalam melihat pola pergeseran kesempatan kerja dari sektor pertanian ke sektor industri, dengan insentif utama dari pasar dunia. Total produksi tembakau dari daerah ini telah memberikan kontribusi lebih dari 50% pendapatan total ekspor tembakau Indonesia. Produksi tembakau asal Jember yang utama dari jenis *Besuki Na Oogst* (BNO) merupakan bahan dasar untuk pembuatan cerutu, telah menciptakan suatu proses dan dinamika kerja yang saling berkaitan. Sekalipun produk tembakau Jember tidak hanya ditujukan untuk pasar dunia semata. Ada beberapa jenis tembakau yang ditujukan bagi pasar domestik dan lokal.

Proses kerja yang dijalankan dalam kegiatan usaha ini meliputi aktifitas budidaya tembakau di kebun dan aktifitas pemilahan serta sedikit perlakuan di gudang agar daun tembakau siap diekspor. Suatu ciri yang menonjol dalam proses kerja di kedua tempat tersebut (kebun dan gudang) adalah sifat *labour intensif*, yang diisi oleh angkatan kerja utama perempuan dan mengikuti irama musim pertanian.

Lokasi produksi yang berada di wilayah pedesaan, memberikan penjelasan bahwa keberadaan agroindustri ini memanfaatkan keuntungan komparatif dari pasar tenaga kerja yang murah dan pasar input sekaligus. Masuknya angkatan kerja perempuan desa sebagai mayoritas buruh dalam usaha ini, dapat dijelaskan melalui mekanisme penawaran dan permintaan tenaga kerja. Secara umum telah terjadi kondisi surplus tenaga kerja perempuan di

pedesaan, akibat pertumbuhan penduduk dan keterbatasan kesempatan kerja di sektor pertanian serta pola khas migrasi sirkuler kaum laki-laki ke kota dari komunitas keturunan Madura di pedesaan di kabupaten Jember. Dari sisi penawaran, kesempatan kerja yang ada secara historis telah didefinisikan menjadi pekerjaan bersifat feminin. Oleh karena itu, kesempatan kerja yang ada hanya terbuka bagi perempuan.

Kombinasi dari kondisi tersebut menyebabkan tenaga kerja perempuan pedesaan di dalam unit usaha ini menjadi marginal dan berupah rendah. Dalam kurun waktu 15 tahun (1978-1993) tingkat upah buruh perempuan di unit usaha ini secara nominal meningkat, tetapi daya belinya merosot. Semula upah buruh hanya Rp225 yang setara dengan 8 kg beras kemudian menjadi Rp2.250 yang setara dengan 4 kg beras. Tingkat upah yang berlaku itu hanya dapat memenuhi 75% kebutuhan fisik minimum bagi buruh lajang dan hanya memenuhi 30% kebutuhan keluarga yang mempunyai 2 anak.

Kondisi upah yang rendah tersebut disertai pula dengan kondisi kerja yang tidak memenuhi syarat-syarat kerja. Gambaran seperti ini umumnya terjadi pada unit-unit perusahaan. Hal yang kontras justru terjadi di unit-unit usaha kecil dan tradisional. Secara umum, tingkat upah yang diterima buruh di sana untuk jenis pekerjaan yang relatif sama lebih tinggi dibandingkan dengan buruh yang bekerja di perusahaan. Bahkan tingkat upah di perusahaan milik negara (BUMN) lebih kecil dibandingkan dengan rata-rata upah buruh di perusahaan swasta.

Kekhususan yang agak menonjol dari dinamika tenaga kerja di dalam agroindustri tembakau ini adalah rendahnya tingkat *labour turn-over*. Hal ini berkaitan dengan kecilnya kesempatan kerja yang ada, terutama di luar sektor pertanian dan berkait pula dengan kebanyakan status *inferior* yang disandang buruh perempuan di sana. Status perkawinan dalam usia muda, mempunyai anak dan umumnya secara *defacto* merupakan *single parent* karena suami melakukan migrasi ke kota, tingkat pendidikan yang rendah dan kebanyakan berasal dari keluarga miskin, makin memperlemah posisi mereka dalam pasar kerja yang ada.

Posisi yang lemah itu tercermin juga dari sepiunya kiat-kiat perlawanan buruh sehari-hari. Kepatuhan buruh perempuan desa dalam proses kerja, menyebabkan pihak perusahaan lebih leluasa melalaikan penyediaan fasilitas penyelamatan kerja. Pengadaan masker sangat terbatas dibandingkan dengan jumlah buruh yang ada, itupun hanya digunakan sewaktu-waktu bila ada inspeksi mendadak dari kantor Departemen Tenaga Kerja. Posisi buruh yang demikian dimanfaatkan pula sebagai sasaran intervensi pengendalian jumlah penduduk melalui program massal penggunaan kontrasepsi tertentu yang seringkali tidak cocok dengan kondisi fisik atau aspirasi mereka. Intervensi program-program pemerintah melalui perusahaan yang berhubungan erat dengan posisi kerja, merupakan ciri umum yang dapat dijumpai.

Mobilitas vertikal buruh dalam lingkungan kerja sangat terbatas. Posisi tertinggi yang dapat diraih oleh buruh adalah mandor, sekalipun dalam masa kerja yang sangat lama. Dalam sistem ketenagakerjaan agroindustri ini terjadi segmentasi tenaga kerja, antara buruh harian dan staf. Buruh harian yang umumnya perempuan, merupakan buruh yang dapat diberhentikan pada saat volume kerja menurun dan direkrut kembali ketika persediaan tembakau dari kebun telah datang. Sementara para staf yang lebih dominan laki-laki, bekerja sepanjang perusahaan tersebut masih beroperasi.

Dalam masa sepi pekerjaan tembakau -- karena siklus penanaman diperuntukan padi -- buruh perempuan yang bekerja di gudang-gudang tembakau diberhentikan dan beralih menjadi buruh tani (baik yang dibayar tunai maupun dibayar dengan padi). Bagi perusahaan-perusahaan agroindustri tembakau, siklus demikian cukup menguntungkan karena mereka tidak perlu membayar upah buruh selagi volume kerja menurun sekaligus buruh-buruh mereka masih mendapatkan akses minimal terhadap *security food*-nya.

Pola penarikan kembali tenaga kerja dilakukan melalui tangan mandor yang merupakan perpanjangan tangan perusahaan. Mandor ini umumnya berperan ganda, sebagai tenaga pengawas kerja, pencari tenaga kerja baru pada saat musim kerja tiba, dan menjadi pemasok (*_blandang*) tembakau perusahaan yang stoknya diambil dari petani.

Pola hubungan sosial mandor-buruh di dalam lingkungan kerja berjalan paralel sebagai relasi *patron-client* di dalam komunitas mereka. Mandor secara tidak langsung berfungsi pula sebagai "polisi" tingkah laku buruh dalam komunitas. Pengendalian seperti ini menguntungkan pihak perusahaan, karena dengan demikian perusahaan akan mendapat jaminan ketersediaan buruh "segar" keesokan harinya. Bahkan dalam waktu-waktu tertentu, pengerahan kerja yang mendadak untuk mengejar *dead line* ekspor, dapat mudah dilakukan.

Proses industrialisasi di Jember yang akan dimasuki melalui jalur agroindustri tembakau, memang mempunyai dampak menyediakan lapangan kerja yang cukup luas. Akan tetapi, hal itu belum diikuti dengan perbaikan nasib buruh melalui peningkatan upah yang layak sehingga dapat mendorong daya beli. Dari sisi pandang peningkatan kualitas sumberdaya manusia, syarat-syarat ke arah itu belum dipenuhi.

**Verdi Yusuf: Pembentukan angkatan kerja industri garmen untuk ekspor, Pengalaman dari Bandung - Jawa Barat_ [Labour force formation in the export garment industry: the experience of Bandung, West Java] (pp. xvii + 83, Februari 1991)
Harga Rp 6,500,- (Indonesia); US\$ 15,- (abroad)**

Sejak awal tahun 1980-an industri garmen untuk ekspor di daerah Bandung telah mengalami pertumbuhan pesat dan lebih lanjut lagi telah menyediakan lapangan pekerjaan dalam jumlah yang cukup mengesankan. Bersama industri tekstil, kedua sektor ini merupakan penampung tenaga kerja terbesar dalam sektor industri pengolahan di Jawa Barat dan memberikan pangsa penerimaan non-migas terbesar kedua, setelah kayu-lapis, bagi pendapatan devisa negara.

Ekspor diperlukan oleh industri garmen Indonesia karena pasar domestik masih sangat lemah. Sampai sekarang Amerika Serikat merupakan pasar terbesar bagi garmen Indonesia. Pendapat lazim bahwa kebijaksanaan deregulasi telah berhasil menciptakan lapangan kerja dan mengembangkan ekspor non-migas Indonesia, sering melupakan satu masalah penting dalam industri garmen, yaitu kondisi kerja macam apa yang harus dialami oleh para pekerja perempuan dibalik keberhasilan ledakan spektakuler ekspor tersebut.

Beberapa studi mengenai ekonomi Indonesia telah menunjukkan bagaimana pengaruh berbagai hubungan khusus dengan kelompok penguasa terhadap keberhasilan beberapa kelompok pengusaha. Walaupun demikian, pertumbuhan dan perkembangan perusahaan garmen di masa depan dalam usaha menembus pasar internasional akan lebih ditentukan oleh efisiensi dan keterampilan manajerial ketimbang pemilikan hubungan dengan para penentu kebijaksanaan.

Berbeda dengan industri tekstil, modernisasi teknologi dalam industri garmen mempunyai korelasi sebaliknya dalam hal kebutuhan tenaga kerja. Dalam produksi tekstil, makin modern mesin tenun yang dipergunakan akan semakin sedikit operator yang dibutuhkan. Sebaliknya, sesuai dengan sifatnya, perkembangan dalam teknologi garmen akan selalu

diikuti dengan peningkatan permintaan terhadap tenaga kerja. Tidak terdapat kemungkinan bahwa restrukturisasi teknologi garmen akan mengurangi lapangan kerja. Dengan demikian pilihan yang tersedia bagi garmen industri untuk meningkatkan keluaran dan/atau produktivitas kerja adalah: (1) memperbanyak jumlah mesin jahit, dan ini pada gilirannya memperluas kesempatan kerja, atau (2) memperpanjang jam-kerja, dengan mana kebutuhan untuk penambahan tenaga-kerja bisa ditanggihkan, karena penambahan keluaran bisa diperoleh dengan cara intensifikasi tenaga-kerja, dan bukan dengan cara ekstensifikasi lapangan-kerja. Industri garmen untuk ekspor di Bandung mengambil kedua pilihan tersebut sekaligus. Jumlah lapangan-kerja bertambah pesat dan pada masa mendatang juga akan tetap demikian, sementara pada waktu yang sama pelaksanaan jam-kerja sudah mencapai 12 hingga 14 jam per hari. Dalam beberapa kasus ekstrim jam-kerja bahkan baru berakhir pada keesokan harinya, hingga mencapai total 36 jam.

Selanjutnya ternyata bahwa perempuan desa merupakan mayoritas pekerja pada industri ini. Hal ini bisa dijelaskan bila kita mengingat bahwa penawaran tenaga-kerja perempuan, baik dari daerah perkotaan maupun pedesaan, jauh lebih tinggi dari permintaan, dan juga kenyataan bahwa jumlah perempuan pencari kerja jauh lebih banyak ketimbang pria.

Di Jawa Barat menurut Sensus Penduduk BPS pada tahun 1980 jumlah perempuan yang tidak mempunyai pekerjaan di pedesaan mencapai 75% (pria hanya 32%) dan di perkotaan 81% (pria 44%). Saat tersebut adalah tepat ketika pekerja perempuan mulai masuk ke dan sekaligus mulai menggantikan pekerja pria dalam industri garmen. Angka-angka tersebut menunjukkan bahwa pasar tenaga-kerja perempuan lebih rawan ketimbang pasar tenaga-kerja pria. Ini semua memaksa para pekerja perempuan harus mau menerima upah lebih rendah, jauh lebih rendah dibanding dengan upah tenaga-kerja pria. Hal ini menerangkan perubahan yang terjadi dalam strategi penerimaan tenaga-kerja baru para pengusaha garmen, dari tenaga pria beralih ke tenaga perempuan. Lebih lanjut ideologi lazim yang mengaitkan status sosial inferior pada kaum perempuan masih merupakan suatu faktor penting yang menyebabkan berbagai kerugian bagi para pekerja perempuan.

Kebijaksanaan deregulasi hanya mempercepat laju masuknya industri garmen ke pasar internasional, di mana sebelumnya kekuatan tenaga-kerjanya telah dikondisikan dengan pemakaian tenaga-kerja yang lebih murah, yaitu tenaga-kerja perempuan. Selanjutnya perubahan strategi pemakaian tenaga-kerja dilaksanakan sesuai dengan asal para pekerja, yaitu penggunaan tenaga-kerja yang semula berasal dari daerah perkotaan atau semi perkotaan ke daerah pedesaan.

Kekhususan yang paling mencolok dari ketenaga-kerjaan dalam industri garmen adalah tingginya arus masuk-keluar pekerja (labour turn-over), yang jauh lebih tinggi dibanding dengan dalam industri tekstil. Para buruh garmen di Bandung dengan mudah dapat memperoleh dan meninggalkan pekerjaan mereka. Bahkan untuk pekerjaan yang sama mereka selalu berpindah-pindah dari pabrik garmen yang satu ke pabrik yang lain. Hampir setiap buruh garmen mempunyai pengalaman kerja di beberapa pabrik garmen lain sebelum mereka memasuki tempat-kerja yang sekarang. Selain itu, tingkat pendidikan buruh garmen lebih rendah ketimbang buruh tekstil. Juga perlu dikemukakan bahwa bagi para buruh industri garmen ini tidak tersedia serikat buruh sebagaimana diharuskan oleh Undang Undang Perburuhan di Indonesia.

Agar bisa menjelaskan berbagai macam konflik yang muncul dari proses produksi dalam suatu pabrik dengan mayoritas buruh perempuan seperti pada kasus pabrik-pabrik garmen, kita perlu mengamati hubungan sosial dalam komunitas di mana para buruh tersebut bertempat-tinggal, desa asal mereka dan juga rumah-tangga mereka.

Penelitian ini menjumpai kasus-kasus bagaimana komunitas, di mana para buruh menyewa tempat-tinggal di lokasi dekat pabrik, menekan para buruh perempuan agar pada malam hari tetap tinggal di rumah, dan mencapekan mereka sebagai bukan perempuan baik-baik bila tekanan tersebut tidak dihiraukan. Tekanan seperti ini menguntungkan pabrik, karena dengan demikian buruh-buruh tersebut akan bisa memperoleh waktu istirahat yang sangat mereka butuhkan setelah bekerja selama duabelas sampai empatbelas jam. Selanjutnya bisa diharapkan bahwa bila mereka segera tidur, mereka akan bisa mempersiapkan diri untuk hari

kerja berikutnya yang panjang dan melelahkan. Lebih jauh lagi, para buruh wanita tersebut ditekan agar jangan sampai hamil sebelum menikah. Bila toh hal tersebut terjadi, pabrik akan membantu orang-tua gadis yang bersangkutan dalam penyelenggaraan pesta pernikahan. Dengan demikian campur-tangan pabrik dalam hal-hal yang sangat pribadi tampak jelas, apalagi mengingat kenyataan bahwa mayoritas buruh perempuan tersebut masih lanang.

Walaupun norma-norma sosial dan kontrol terhadap buruh merupakan dua bidang yang sama-sekali berbeda, berbagai kasus yang ditemukan menunjukkan bagaimana 'ideologi' yang menekan para perempuan untuk bertindak sesuai dengan citra yang dianggap baik, sepenuhnya sejalan dengan kepentingan pabrik untuk memperoleh tenaga-kerja yang berdisiplin dan penurut. Karena itu perjuangan bagi persamaan posisi antara pria dan perempuan dalam setiap aspek sosial sama pentingnya dengan upaya untuk memperoleh upah dan kondisi kerja yang lebih baik.

Ingin mencari pengalaman dulu dan belum ingin menikah adalah alasan yang sering dikemukakan oleh para pekerja bila ditanya tentang motivasi mengapa mereka bekerja di pabrik garmen. Pada umumnya, suatu jaringan hubungan dengan teman-teman yang telah bekerja di pabrik bagi mereka merupakan saluran penting untuk bisa memperoleh pekerjaan. Jaringan tersebut sering pula dimanfaatkan oleh pabrik untuk merekrut buruh. Cara rekrutmen lain yang tidak begitu umum adalah 'membajak' buruh garmen dari pabrik lain yang ada di sekitar.

Desa-desa di daerah Bandung Raya sejalan zaman kolonial adalah pemasok tenaga-kerja tradisional bagi industri tekstil. Hal ini bisa dipahami bila kita melihat pada kenyataan bahwa tingginya tingkat ketuna-kismaan dan tajamnya kesenjangan dalam distribusi penguasaan lahan di daerah tersebut sudah lama dikenal dalam sejarah. Keadaan ini mulai timbul terutama sejak adanya penetrasi ekonomi-uang yang dibawa oleh berbagai perusahaan perkebunan besar. Struktur pertanian daerah tersebut dengan demikian menghasilkan timbulnya lapisan besar masyarakat yang tidak menguasai lahan; karena itu mereka harus menjual tenaga untuk bisa tetap hidup. Diperkirakan, sejak pergantian abad, lebih dari separoh penduduk Bandung Raya menjadi tuna-kisma, yang mengesankan bahwa daerah ini

strukturnya memang sudah dipersiapkan bagi industrialisasi.

Pembagian kerja yang cukup rinci dalam proses produksi garmen mulai dilaksanakan sejak mesin jahit pedal disingkirkan dan digantikan oleh mesin jahit otomatis. Penggunaan mesin jahit otomatis kemudian diikuti oleh perubahan dalam strategi rekrutmen pekerja dari pria ke perempuan, yang sebenarnya berarti penekanan upah. Memang, sejak para perempuan merupakan bagian terbesar dari tenaga-kerja, suasana kerja di pabrik garmen menjadi lebih tertib, yaitu misalnya jumlah pencurian dan perkelahian, baik antar para buruh sendiri maupun buruh lawan petugas satuan pengamanan, telah menurun.

Walaupun semua pabrik garmen di Bandung lebih menyukai merekrut tenaga buruh perempuan, namun tenaga buruh pria masih tetap ada dalam bagian-bagian tertentu, khususnya dalam pabrik-pabrik berskala sedang yang membuat pakaian jadi untuk pasar domestik. Tetapi para buruh pria kini tidak lagi menganggap sudah dengan sendirinya bahwa mereka mendapat upah lebih tinggi ketimbang buruh perempuan, sebagaimana halnya pada masa lalu. Hal ini untuk sebagian besar disebabkan oleh ekspansi buruh perempuan dalam lapangan kerja garmen yang telah memaksa para buruh pria menerima upah seharga upah buruh perempuan.

Sebagian besar buruh garmen untuk ekspor di Bandung tidak mempunyai pengalaman kerja dalam industri pengolahan. Ketrampilan menjahit mereka peroleh dari pengalaman kerja pertama di pabrik garmen yang mereka masuki. Memang, ratusan perusahaan garmen berskala kecil yang dibangun sejak tahun 1940-an dan berlokasi di dekat sekian banyak perusahaan garmen modern berskala besar, ternyata tidak menjadi pusat pembentukan ketrampilan bagi para buruh garmen. Selanjutnya, pertumbuhan sekian banyak pabrik garmen modern berskala besar tersebut memang tidak memusnahkan ratusan perusahaan kecil yang telah ada, karena adanya perbedaan pasar dari kedua jenis perusahaan tersebut.

Kerap kali jam kerja dalam industri garmen mencapai 12 hingga 14 jam per hari, tanpa shift. Walaupun keadaan ini tercatat sudah berlangsung sejak akhir tahun 1970-an,

tetapi legalisasi penambahan jam kerja lebih dari 10 jam ini baru diberikan belakangan oleh Departemen Tenaga Kerja pada pertengahan tahun 1980-an. Dalam hal ini para pengusaha garmen memang membutuhkan kepastian hukum dari pemerintah agar dapat memenuhi ketentuan quota. Di tengah birokrasi yang berbelit-belit, ternyata untuk mendapatkan izin seperti itu dari pemerintah, yang harus diperbaharui setiap tahun, tidak terlalu sulit. Dengan jam kerja sepanjang itu para pekerja menderita kejemuan dan kekurangan tidur yang berkepanjangan. Para pengusaha selalu mengajukan alasan bahwa penerapan sistem dua shift dalam proses kerja akan merupakan pemborosan biaya, padahal pasaran garmen masih belum stabil. Alasan ini sulit untuk diterima, karena data menunjukkan bahwa baik volume dan nilai ekspor garmen maupun jumlah perusahaan garmen terus meningkat pesat.

Sebab lain yang menjadi kendala bagi penerapan sistem shift adalah karena secara teknis proses kerja dalam industri garmen memang tidak memudahkan pengalihan pelanjutan pekerjaan yang sudah digarap oleh kelompok sebelumnya. Bila dalam industri tekstil praktis mesin-mesin yang melakukan pekerjaan, sedang para operator bertugas melayani mesin. Yang terjadi dalam industri garmen adalah sebaliknya. Proses kerja dalam industri garmen sangat tergantung, bukan pada mesin tetapi pada kecepatan dan ketahanan fisik para pekerjanya. Dalam industri ini tenaga manusialah yang memproduksi, dan mesin-mesin melayani mereka.

Dengan demikian memang tak dapat disangkal bahwa perencanaan produksi garmen tidak akan begitu saja membiarkan satu kelompok pekerja mengambil-oper pekerjaan dari shift lain, justru karena besarnya tingkat keterlibatan tenaga manusia tersebut.

Sebagaimana sudah dikemukakan di atas kekhususan paling mencolok dari industri ini adalah sangat tingginya arus masuk-keluar dan ketidak-hadiran pekerja. Angka masuk dan keluar pekerja pada pabrik-pabrik garmen adalah 5% dan 7% per bulan. Dan angka-angka tersebut akan melonjak tajam saat menjelang akhir dan/atau setelah bulan Ramadhan, dan pada awal/akhir tahun pelajaran sekolah. Dalam penelitian ini kami jumpai satu pabrik garmen yang telah berdiri lebih dari 10 tahun, tetapi 90% dari pekerjanya baru

berkerja kurang dari satu tahun di pabrik tersebut. Pada satu sisi, berlimpah-ruahnya barisan pendatang kerja baru memberikan tenaga- kerja bagi pabrik-pabrik garmen, yang cenderung akan bersikap penurut, setia dan rajin. Tapi pada sisi lain, tenaga-kerja yang tidak stabil seperti itu (tingginya arus masuk-keluar dan ketidak-hadiran) mengacau disiplin kerja; disiplin yang justru sangat dibutuhkan dalam proses produksi komoditi untuk ekspor seperti ini, yang memerlukan ketepatan waktu yang tidak bisa ditawar-tawar dalam hal pengiriman barang dan menerapkan kontrol kualitas yang ketat.

Banyak muncul keraguan bila orang menyatakan bahwa tingginya arus masuk-keluar di atas berkaitan dengan siklus kegiatan pertanian, karena musim panen di desa membuat para pekerja untuk sementara waktu meninggalkan pabrik. Tanpa mengabaikan pengaruh siklus kehidupan (pernikahan, kehamilan dan persalinan) terhadap arus masuk-keluar, karena hampir semua pekerja adalah perempuan, kami menduga bahwa ketidak-stabilan angkatan kerja tersebut adalah akibat dari rendahnya upah dan buruknya kondisi kerja. Derasnya arus perpindahan pekerja dari pabrik yang satu ke pabrik yang lain dan tingginya angka ketidak-hadiran pekerja merupakan suatu bentuk perlawanan, untuk menunjukkan ketidak-setiaan mereka kepada pabrik.

Bila para pekerja bersedia untuk menekuni hari-hari kerja yang sedemikian panjang, dengan waktu kerja 12 hingga 14 jam, atau bahkan dua kali lipat dari jam kerja normal per hari, mereka baru akan berpenghasilan sedikit di atas batas Kebutuhan Fisik Minimum (KFM) yang ditetapkan oleh pemerintah. Bila tidak, orang-tua mereka atau ekonomi pedesaan terpaksa harus mensubsidi biaya hidup mereka, sebagaimana yang terjadi pada kasus buruh-buruh industri pengolahan di Tangerang. Penelitian yang dilakukan oleh C. Mather (1987) menemukan bahwa kebutuhan hidup sehari-hari para buruh industri perempuan di Tangerang tidak akan dapat terpenuhi, kecuali jika mereka secara teratur menerima kiriman beras dari desa asal mereka. Dengan kata lain, ekonomi pedesaan mensubsidi ongkos tenaga-kerja dari proses industrialisasi. Pada umumnya, dengan beberapa kekecualian, hasil penelitian kami menunjukkan bahwa upah buruh pada sektor industri garmen untuk ekspor lebih rendah ketimbang upah buruh pada sektor pertanian

di beberapa tempat di Jawa Barat. Hasil-hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa pertumbuhan pesat sektor industri ini belum mampu menyelesaikan kerawanan pasaran tenaga-kerja perempuan.

Dengan jam kerja sedemikian panjang seperti itu para pekerja akan berpenghasilan sekitar Rp. 72.000,- per bulan. Berdasarkan penghitungan kasar, pengeluaran seorang pekerja lanjang sebulan adalah Rp. 31.500,-; jumlah tersebut untuk membayar kamar, makanan dan angkutan. Secara teoretis seorang pekerja akan mempunyai kelebihan uang sebesar Rp. 40.500,- per bulan atau sekitar Rp. 1.350,- per hari. Kelebihan uang tersebut akan merosot menjadi hanya Rp. 150,- per hari jika kita menghitung kebutuhan biaya hidup dengan pedoman resmi KFM, yaitu Rp. 56.068,- per bulan. Bukan mustahil bahwa kelebihan uang yang Rp. 1.350,- (atau Rp. 150,-) tersebut akan jauh berkurang atau malah akan menjadi saldo negatif, jika untuk kebutuhan hidup sehari-hari tersebut kita hitung juga biaya pengobatan dan pakaian.

Harus diakui bahwa sasaran penciptaan kesempatan kerja bagi barisan angkatan kerja yang terus meningkat dengan cara mendorong ekspor non-migas, sebagaimana telah ditunjukkan dalam sektor industri garmen untuk ekspor, memang telah berhasil. Walaupun begitu, bagi para pekerja itu sendiri, masalah utama mereka bukan hanya terciptanya lapangan kerja tetapi juga mutu dari kondisi kerja. Patut disayangkan, bahwa berbagai masalah penting seperti misalnya kondisi kerja, upah, jam kerja dan tunjangan-tunjangan lainnya menjadi terlalaikan oleh obsesi untuk mendorong ekspor non-migas dan menciptakan lapangan kerja baru.

Dari sudut pandang para pekerja, apa yang terjadi di belakang lonjakan spektakuler ekspor garmen Indonesia adalah sangat beratnya beban kerja dibanding dengan sangat kecilnya imbalan yang diterima.

Indrasari Tjandraningsih (ed.): Tenaga kerja pedesaan pada industri besar sepatu olahraga untuk ekspor: Studi kasus Tangerang dan Bogor [Rural workers in the large-scale export sports-shoe industry: Case study of Tangerang and Bogor districts] (pp. xxiii + 76, Juli 1991)

Harga Rp 5,000,- (Indonesia); US\$ 10,- (abroad)

Sejak pertengahan tahun 1980-an, sejumlah pabrik yang memproduksi sepatu olahraga untuk ekspor telah melakukan relokasi dari negara-negara Asia Timur (yang lebih dikenal sebagai Negara Industri Baru, *The Newly Industrial Countries* - NICs, seperti Korea Selatan, Taiwan, Hongkong) ke Indonesia, khususnya ke wilayah Botabek (Bogor-Tangerang-Bekasi) di Jawa Barat. Pabrik-pabrik tersebut memproduksi berdasarkan kontrak dengan pemegang lisensi merek terkenal seperti: Reebok, Nike, Wrangler dan sebagainya, yang dengan cara ini tidak mempunyai hubungan langsung dengan persoalan ketenagakerjaan. Konsekuensi yang ditimbulkannya terhadap pergeseran tenaga-kerja sangat nyata, yaitu dengan dibangunnya sebuah pabrik besar dapat menciptakan kesempatan kerja untuk minimal 3.000 pekerja yang kebanyakan berasal dari wilayah pedesaan.

Studi kami yang dilakukan pada pertengahan tahun 1990 bertujuan menganalisa beberapa aspek dari perluasan lapangan kerja ini: proses perekrutan tenaga-kerja, profil pelaksanaan peraturan kerja, kondisi dan imbalan kerja, mekanisme pengendalian dan perlawanan buruh. Studi kami mengambil 6 pabrik di Kabupaten Tangerang dan 1 pabrik di Kabupaten Bogor. Temuan-temuan utama dari studi ini sangat mirip dengan studi kasus kami yang lain tentang industri garmen untuk ekspor di wilayah Bandung.

Mayoritas buruh pabrik - yang lazim disebut operator - adalah perempuan (berkisar antara 75%-85%), berusia antara 15-28 tahun, belum menikah dan tidak mempunyai anak. Ada beberapa buruh yang berstatus janda dan mempunyai tanggungan beberapa orang anak, tetapi umumnya upah yang mereka terima terlalu rendah untuk menafkahi tanggungan.

Mereka umumnya mempunyai latar-belakang pedesaan, datang dari beberapa tempat seperti Sukabumi dan Cianjur di Jawa Barat, daerah Selatan Jawa Tengah dan Jawa Timur. Mereka kebanyakan datang dari keluarga yang relatif banyak anak dan mempunyai latar-belakang pendidikan yang relatif baik (umumnya berpendidikan sekolah menengah kejuruan) yang dalam banyak kasus merupakan kualifikasi untuk menduduki pekerjaan yang lebih layak, tetapi dalam kasus ini tidak mereka dapatkan.

Bekerja di pabrik sepatu dalam banyak kasus merupakan pilihan kesekian setelah beberapa kali gagal mencoba mencari pekerjaan yang lebih sesuai dengan pendidikan. Latar-belakang keluarga orang-tua umumnya bukan dari kalangan buruh tani atau petani gurem di pedesaan, tetapi umumnya mempunyai pekerjaan sebagai guru, pedagang atau bekerja di sektor informal pedesaan.

Faktor-faktor tersebut memberi kesan bahwa pada pembentukan angkatan kerja dalam industri sepatu olahraga untuk ekspor para buruh umumnya bukan berasal dari golongan termiskin di pedesaan, tetapi datang dari golongan yang sedikit ada di atasnya, yang mampu memberikan tingkat pendidikan relatif lebih baik dan mengharapkan untuk mendapat pekerjaan di luar bidang pertanian.

Walaupun para buruh mempunyai pendidikan relatif baik, namun pabrik-pabrik sepatu umumnya tidak mensyaratkan standar pendidikan tinggi. Karena itu tingkat pendidikan tidak mempengaruhi status atau posisi pekerjaan dan demikian juga penghasilan.

Dalam perekrutan tenaga-kerja pabrik yang baru dibangun (yang membutuhkan ribuan tenaga-kerja secara cepat) mengembangkan beberapa strategi antara lain membuka iklan di surat kabar atau stasiun radio swasta, memasang poster di persimpangan jalan terdekat dari pabrik, mencari tenaga langsung ke pedesaan dengan bantuan aktif dari aparat desa, atau membajak buruh pabrik sepatu lain. Setelah periode perekrutan tenaga-kerja awal dilalui, perekrutan tenaga dilakukan secara lebih selektif seperti melalui surat lamaran yang dapat disampaikan melalui jalur pribadi atau melalui prosedur biasa. Peranan satpam (satuan pengamanan) penting sebagai penyaring pertama di

pintu gerbang, apakah surat lamaran seseorang dapat diteruskan atau tidak ke bagian personalia.

Hanya ada satu kasus pabrik sepatu (di Kabupaten Bogor di mana pabrik itu terletak dalam kompleks pabrik semen yang mempunyai hubungan dengan pabrik raksasa penghasil tepung terigu) di mana perekrutan tenaga-kerja awalnya dilakukan melalui jaringan personal: kebanyakan buruh di pabrik sepatu itu direkrut melalui perantara orang yang telah bekerja di kompleks pabrik semen atau terigu.

Pabrik-pabrik sepatu sangat menyukai buruh nonlokal (migran), dengan pertimbangan mereka mudah dikontrol dan tidak suka membuat 'repot' seperti buruh lokal.

Keluar masuk tenaga-kerja pada pabrik sepatu yang sangat tinggi bukan hanya disebabkan karena ada buruh yang pindah atau melahirkan, tetapi juga karena mereka sangat mudah dan sengaja pindah pabrik, begitu mendengar ada pabrik yang menawarkan upah yang sedikit lebih tinggi dibanding di tempat kerja asal mereka, ingin mencari suasana kerja atau teman kerja lain karena bosan dengan pekerjaan yang sangat monoton.

Pembuatan sepatu olahraga secara garis besar terdiri atas tiga tahap yang semuanya dilakukan di dalam pabrik dan masing-masing pabrik mempunyai pola pembagian kerja sendiri. Menggunakan contoh salah-satu pabrik di Tangerang, gambaran pembagian kerja adalah sebagai berikut:

- a. Pembuatan *outsole* (bagian bawah) dari bahan sintetis dan karet. Bagian ini melibatkan sekitar 600 pekerja manual terdiri dari 13 tahapan pekerjaan utama, 8 tahap khusus yang terdiri dari para buruh lelaki, 2 tahap khusus untuk buruh perempuan dan 3 tahap pekerjaan campuran antara laki-laki dan perempuan. Secara umum hanya terdapat sekitar 1/4 pekerja perempuan di bagian ini.
- b. Pembuatan *uppers* (bagian muka) yang terdiri dari pekerjaan utama memotong dan menjahit, melibatkan 2.000 lebih buruh perempuan.
- c. Bagian assembling (penyatuan *outsole* dengan *uppers*, terdiri dari beberapa pekerjaan utama seperti mengelem, mengepres, membersihkan, mengecek dan mengepak sepatu. Bagian ini terdiri dari 600 buruh

yang didominasi oleh perempuan yang bekerja dalam kompleks *assembling line* yang terdiri dari 100 orang per kompleksnya.

Para operator melakukan pekerjaan yang sifatnya sangat terspesialisasi, berulang-ulang dan tidak menuntut keterampilan. Dalam proses ini sepasang sepatu setidaknya ditangani oleh 50 orang operator. Walaupun operator perempuan menggunakan mesin dalam berbagai pekerjaan, terdapat juga kecenderungan besar untuk menempatkan perempuan pada pekerjaan murni manual misalnya memasang tali sepatu atau membungkus.

Pabrik-pabrik sepatu umumnya dikelilingi oleh tembok yang tinggi - ada di antaranya yang dialiri arus listrik - dan hanya mempunyai satu pintu gerbang utama sebagai sarana kontrol penting. Di beberapa pabrik para operator dilarang berbicara, memakai alas kaki, berjalan ke bagian lain selama jam kerja, membawa tas, air minum atau tempat roti ke dalam ruangan pabrik.

Sebagian besar pabrik memberlakukan jam kerja selama 10 jam per hari mulai pukul 07.30 - 17.30 dengan pembagian sebagai berikut:

- 7 jam kerja biasa,
- 1 jam yang tidak dibayar untuk istirahat,
- 2 jam kerja lembur wajib.

Mengingat sebagian besar buruh bertempat-tinggal cukup jauh dari lokasi pabrik dan menggunakan bus jemputan yang sangat berjejal, jam kerja normal ini berarti menyita 12,5 sampai 15 jam sehari untuk bekerja dan untuk perjalanan. Lembur sampai pukul 21.00 adalah hal yang sangat umum untuk sebagian buruh yang diperlukan terutama yang bekerja pada posisi produksi yang sifatnya '*bottle-neck*' (satu bagian produksi yang produknya selalu ditunggu oleh bagian lain yang tidak dapat paralel bekerja dengan bagian tersebut).

Sebagian besar pabrik menyediakan fasilitas sebagai berikut:

- a. Makan siang kualitas rendah (beberapa pabrik memberikan uang makan Rp 400,- per hari; bandingkan dengan harga sepiring nasi putih Rp 300,-).

- b. Drum-drum air minum yang di beberapa pabrik sering menjadi sasaran protes karena kotor, disamping persediaan gelas dalam jumlah yang sangat terbatas untuk sekian ratus/ribu mulut.
- c. Klinik dengan dokter, paramedis dan persediaan obat-obatan yang terbatas, tanpa fasilitas untuk memberikan pertolongan pertama jika terjadi kecelakaan kerja yang serius.
- d. Mushola dan WC yang sangat dikontrol penggunaannya.

Pabrik-pabrik ini banyak yang tidak menyediakan sarana perlindungan kerja dan jikapun ada jumlahnya sangat terbatas. Alat-alat pengaman kerja sering dibuat sendiri oleh buruh misalnya menggunakan baju bekas sebagai masker untuk menutup muka atau sebagai sarung tangan untuk melindungi tangan/lengan. Tidak juga disediakan perumahan atau membantu membayar kontrakan dan juga tak ada uang pensiun.

Keluhan kesehatan yang umum terdengar, seperti dapat diduga mengingat jam kerja yang panjang dan kondisi kerja yang demikian adalah kelelahan, varises, mata rabun dan sakit kepala.

Para operator dalam kebanyakan pabrik dibayar dengan sistem per jam, bukan per potong hasil kerja. Semua pabrik membedakan upah untuk perempuan dan laki-laki. Upah untuk laki-laki berkisar antara Rp 150,- sampai Rp 320,- per jam dan upah perempuan Rp 120,- sampai Rp 240,- per jam. Pabrik yang memberikan upah dengan sistem harian tidak membedakan upah lelaki dan perempuan. Jika dihitung untuk 7 jam kerja, kebanyakan pabrik memberikan upah di bawah standar upah minimum yang ditetapkan pemerintah (untuk sektor sepatu di Jawa Barat adalah Rp 1.600,- per hari).

Upah yang diterima pada umumnya ditambah atau dikurangi dengan beberapa faktor:

- ditambah 2 jam lembur wajib per hari dibayar 1,5 kali basis,
- ditambah lembur biasa dibayar 1,5 kali basis untuk jam pertama dan 2 kali basis untuk jam-jama berikutnya,
- ditambah premi hadir Rp 5.000 - Rp 6.000 perbulan jika terus-menerus hadir,

- dikurangi iuran ASTEK Rp 500 per bulan,
- ditambah atau dikurangi berbagai tambahan atau potongan lain yang spesifik untuk setiap pabrik.

Rata-rata pendapatan bulanan yang diterima oleh seorang buruh perempuan yang telah bekerja selama 6 bulan, ditambah lembur wajib 2 jam per harinya (atau sama dengan 54 jam kerja per minggu, 6 hari kerja) adalah sekitar Rp 45.000 sampai Rp 50.000. Walaupun tingkat penghasilan ini sedikit di atas Ketentuan Upah Minimum untuk sektor ini di Jawa Barat, tetapi perlu diingat bahwa jumlah ini dicapai dengan bekerja lembur wajib 2 jam per hari, sedangkan upah minimum telah ditetapkan untuk 7 jam kerja per hari (Rp 228,6 per jam kerja).

Pabrik-pabrik sepatu mencoba memberlakukan sejumlah mekanisme kontrol yang ketat terhadap para buruh untuk mempertahankan tingkat produktivitas tertentu, mencegah pencurian dan melakukan berbagai upaya yang secara potensial makin mengurangi kesempatan buruh untuk beristirahat. Berbagai mekanisme pengendalian tersebut diterapkan di dalam pabrik dan dalam satu kasus diperluas lagi dalam komunitas/perkampungan tempat tinggal buruh.

Sebaliknya, buruh mempunyai banyak cara melakukan perlawanan 'harian' terhadap mekanisme pengendalian tersebut, misalnya melakukan pencurian komponen-komponen sepatu dalam jumlah kecil. Pencurian sepatu utuh juga terjadi, tetapi biasanya dalam persekongkolan dengan satpam.

Mayoritas pabrik sepatu tidak mempunyai SPSI. Hanya dijumpai satu pabrik yang mempunyai SPSI, tetapi pada kasus inipun cenderung lebih berperan sebagai alat pengendali buruh untuk kepentingan pihak pabrik.

Buruh-buruh migran umumnya tinggal di bedeng-bedeng dengan cara menyewa antara 4-6 orang per bedeng, dengan uang sewa sekitar Rp 8.000 - Rp 10.000 (termasuk listrik) per bulan per orang.

Upah yang diperoleh umumnya tidak cukup untuk memenuhi seluruh biaya hidup pokok buruh) sehingga umumnya mereka masih harus mengandalkan bantuan dari keluarga asalnya.

Para buruh menggunakan beberapa strategi ekonomi untuk mempertahankan hidup antara lain:

- iuran memenuhi kebutuhan akomodasi penghuni bedeng bersama,
- berhutang makan malam di warung yang dibayar setelah gajian,
- mengunjungi sanak keluarga terdekat secara berkala untuk mendapatkan subsidi baik berupa uang maupun barang.

Dalam kehidupan sosial di luar pabrik para buruh terbiasa dengan kondisi terisolasi dari lingkungan mereka, karena sedikitnya waktu luang yang mereka miliki untuk dapat melakukan kontak-kontak sosial. Waktu yang sedikit itu umumnya digunakan untuk mencuci dan menyeterika pakaian serta tidur. Buruh pabrik sepatu olahraga untuk ekspor juga hanya bisa melakukan aktivitas rekreatif secara terbatas, yang selain disebabkan karena kurangnya waktu luang juga karena upah yang diterima tidak memungkinkannya.

Erna Ermawati Chotim: *Subkontrak Dan Implikasinya Terhadap Pekerja Perempuan: Kasus Industri Kecil Batik Pekalongan* [Subcontracting and Its Implications to Women Workers: A Case Study in Pekalongan Batik Small-Scale Industries] (pp. xvii + 77, Mei 1994)
Harga Rp 7,500,- (Indonesia), US\$ 15,- (abroad)

Peranan sistem desentralisasi produksi berupa keterkaitan industri skala besar-kecil dalam menciptakan struktur industri yang mantap akhir-akhir ini semakin disadari. Keberhasilan sistem subkontrak, sebagai salah satu bentuk desentralisasi produksi, banyak diungkapkan. Pengalaman industrialisasi Jepang misalnya, membuktikan bahwa sistem subkontrak telah mampu memainkan peranan cukup penting dalam mendukung dan memperkuat struktur industri negaranya.

Kesuksesan desentralisasi produksi yang menciptakan struktur industri yang kuat di Jepang ini, menumbuhkan optimisme bahwa desentralisasi produksi sangat potensial dalam upaya mengembangkan usaha kecil. Banyak studi yang mengungkapkan kebaikan atau kekuatan sistem ini, akan tetapi mereka seringkali mengabaikan kelemahan atau dampak negatif yang mungkin timbul. Sebaliknya, ada juga beberapa studi yang lebih memusatkan perhatian pada aspek negatif sistem produksi subkontrak.

Laporan penelitian ini melihat dinamika sistem subkontrak secara komprehensif. Berbagai kemungkinan keuntungan dan kerugian, kekuatan dan kelemahan sistem itu dikaji secara seksama. Kecuali itu aspek tenaga kerja perempuan juga mendapatkan tekanan khusus. Hal menarik dalam mengkaji sistem subkontrak adalah pertama, sistem ini akan melibatkan banyak industri berskala kecil. Kedua, industri berskala kecil memiliki potensi sangat besar dalam menyerap tenaga kerja.

Sungguhpun memiliki potensi penyerapan tenaga kerja cukup besar, akan tetapi industri berskala kecil masih dipandang sebagai sektor yang sulit dikembangkan. Pandangan itu didasarkan pada kenyataan bahwa sektor industri kecil dihadapkan kepada berbagai kendala seperti modal, pemasaran, teknik produksi, dan manajemen. Introduksi sistem subkontrak dalam pengembangan usaha kecil diharapkan mampu menjembatani kendala-kendala itu.

Industri batik Pekalongan telah mengalami dua tahap perkembangan proses produksi. Pada awal abad ke-19 sistem produksi batik dicirikan oleh penggunaan produk terbatas di kalangan keraton atau kalangan ningrat. Kemudian memasuki awal abad ke-20 sistem produksi batik bersifat masal. Artinya, penggunaan batik sudah begitu meluas pada semua lapisan masyarakat. Produksi utama batik Pekalongan dipasarkan untuk memenuhi permintaan pasar lokal, pasar dalam negeri, dan sebagian kecil dilempar ke pasar luar negeri.

Sistem produksi subkontrak banyak dijumpai pada industri batik Pekalongan. Dalam istilah setempat sistem ini disebut *sanggan*. Sistem subkontrak menciptakan satu kaitan antara pihak pemesan (prinsipal) dan pihak produsen (subkontraktor). Keuntungan bagi pihak pemesan adalah tidak terlibat secara langsung dalam proses produksi serta dapat menguasai secara seluruh rantai pemasaran. Sedangkan keuntungan bagi pihak subkontraktor adalah tersedianya bahan baku, bahan pendukung, dan terjaminnya pemasaran.

Idealnya bentuk kaitan seperti itu melahirkan hubungan saling menguntungkan yang ditandai adanya proses alih teknologi, akumulasi modal, serta keterampilan dari pihak prinsipal kepada pihak subkontraktor. Kenyataan menunjukkan bahwa sistem ini menimbulkan dampak negatif bagi pihak subkontraktor. Ada kecenderungan, terjadi pengalihan sebagian besar resiko dari pihak prinsipal ke pihak subkontraktor. Kecenderungan ini memposisikan pihak subkontraktor sebagai pekerja atau buruh.

Pihak subkontraktor mempunyai posisi tawar lemah karena lemahnya akses mereka terhadap modal dan pemasaran. Hal ini menciptakan situasi ketergantungan pihak subkontraktor kepada pihak prinsipal yang hampir permanen. Posisi itu semakin diperlemah dengan berkembangnya sistem pembayaran melalui cek atau giro mundur yang jatuh tempo antara 1-3 bulan.

Sistem subkontrak banyak melibatkan buruh perempuan sebagai *putting out workers*. Dimensi pembagian kerja secara seksual sangat jelas terlihat. Perkembangan jumlah jenis batik menggeser kedudukan buruh perempuan pada jenis-jenis pekerjaan marginal. Akibatnya pendapatan dan kondisi kerja buruh perempuan lebih buruk dibandingkan dengan buruh laki-

laki. Padahal dalam sistem produksi batik, terutama batik tulis sutera, buruh perempuan lebih banyak melakukan jenis pekerjaan yang mensyaratkan tingkat keterampilan, ketekunan, dan ketelitian lebih tinggi. Faktor relasi gender menyebabkan upah yang diterima buruh perempuan lebih rendah dari pada upah buruh laki-laki, sungguhpun buruh perempuan itu memiliki keterampilan lebih tinggi. Dengan demikian, dalam kasus ini korelasi positif antara tingkat upah dan tingkat keterampilan tidak berlaku.

Industri kecil batik Pekalongan mampu merangsang pertumbuhan dan perkembangan sektor-sektor lain, terutama sektor jasa dan perdagangan. Intervensi dari berbagai pihak khususnya pemerintah, juga muncul dalam sektor produksi batik tersebut. Namun intervensi yang ada masih cenderung administratif, belum menyentuh persoalan yang mendasar yang dihadapi pengusaha kecil batik secara keseluruhan. Dampaknya, industri batik Pekalongan sampai saat ini tidak mengalami perkembangan yang pesat.

**Frida Rustiani: *Peluang Pasar dan Posisi Petani: Pengalaman Petani Sayur di Kabupaten Bandung [Market Acces and Farmer Position: An Experience of Farmers Vegetables in Kabupaten Bandung]* (pp.xviii + 70, November 1994)
Harga Rp. 7,000,-(Indonesia), US\$ 14,-(abroad)**

Pertumbuhan sektor pertanian dewasa ini sangat lambat dan jauh tertinggal dibandingkan dengan pertumbuhan sektor-sektor lain, terutama sektor industri. Untuk itu, pengembangan agrobisnis sebagai salah satu strategi pembangunan di sektor pertanian banyak dilakukan. Relevansi pengembangan agrobisnis dalam perekonomian pedesaan sering dikaitkan dengan perbaikan pendapatan petani.

Asumsi dasar dari pengembangan agrobisnis adalah untuk mengatasi beberapa kendala yang dihadapi petani dalam mengembangkan usahanya. Kendala tersebut terutama berkaitan dengan masalah teknik produksi, modal, dan pasar. Secara konseptual agrobisnis menyediakan pelayanan teknis, modal, dan jaminan pasar.

Tulisan ini lebih menekankan pada masalah pasar yang terjadi di Desa Pasir Halang Kecamatan Cisarua Kabupaten Bandung. Sampai akhir tahun 1986 hampir seluruh *output* produksi dari lahan-lahan yang diolah petani dari daerah ini ditujukan untuk konsumsi lokal. Kota-kota yang tercatat sebagai pasar sayuran dari daerah ini hanya Bandung dan Jakarta. Perubahan mulai terjadi sekitar awal 1987, ketika seorang petani setempat berhasil menjalin kerja sama dengan seorang importir dari Singapura untuk mensuplai sayuran ke pasar Singapura. Suplai sayuran yang dikehendaki importir ternyata meliputi jumlah yang cukup besar. Oleh karena itu, petani pelopor pasar ekspor tersebut merasa perlu untuk mencari pasokan sayur dari petani lain di daerah ini. Dengan demikian, dapat dikatakan sejak saat itu petani-petani di desa ini berhubungan dengan pasar ekspor. Pasar ekspor inilah yang dimaksudkan sebagai salah satu bentuk agrobisnis yang mulai berkembang di desa ini. Perkembangan selanjutnya, usaha sejenis mulai banyak dilakukan oleh petani-petani lain. Dengan demikian, makin banyak pula petani yang terlibat dalam pasar ekspor.

Pasar ekspor memiliki keunggulan komparatif dibandingkan pasar lokal, yaitu harga komoditas lebih tinggi dan masa tanamnya lebih pendek. Petani berkesempatan memperoleh

penghasilan lebih cepat dan lebih baik. Namun, kemunculan pasar ekspor ini membawa konsekuensi tertentu pada petani. Untuk menjaga kontinuitas pengiriman hasil pertanian, pihak eksportir lokal atau bandar, melibatkan diri pada tahap produksi di tingkat petani. Keterlibatan para eksportir ini berbentuk pemberian bibit, modal kerja, dan nasihat teknis. Di balik penanaman investasi eksportir terhadap petani, ternyata terjadi pengontrolan yang cukup ketat dalam hal produksi. Jaminan pasar diberikan sebagai imbalan atas kepatuhan petani terhadap eksportirnya.

Dampak lain dari kemunculan pasar ekspor ini adalah terjadinya perubahan dalam hubungan kelembagaan yang erat kaitannya dengan penguasaan lahan pertanian dan struktur ketenagakerjaan di desa bersangkutan. Pergeseran hubungan kelembagaan yang terjadi tampak dari hubungan sewa-menyewa menjadi bagi hasil. Dalam penguasaan lahan terjadi pergeseran. Pada masa sewa-menyewa petani kecil dan sebagian petani sedang lebih suka menyewakan tanahnya daripada menggarap sendiri. Mereka umumnya beralih menjadi buruh tani. Hal ini dilakukan atas pertimbangan bahwa sebelum ada pasar ekspor, sayuran mereka hanya dikonsumsi untuk pasar lokal maka risiko terkena fluktuasi harga pasar cukup besar, sehingga petani sering merugi. Perpindahan sebagian petani penggarap menjadi buruh tani, tentu saja menimbulkan pergeseran pada struktur ketenagakerjaan.

Sementara ketika pasar ekspor muncul, petani lebih suka menggarap lahannya sendiri melalui sistem bagi hasil daripada menyewakannya kepada orang lain. Hal ini dilakukan atas pertimbangan bahwa dengan jaminan pasar yang jelas, petani bisa melakukan estimasi terhadap hasil penjualan *output* produksi lahannya tanpa takut terkena fluktuasi harga pasar. Walaupun demikian, untuk menuju ke arah itu petani harus menebusnya dengan melepaskan kekuasaannya terhadap proses produksi yang selama ini ditentukan oleh petani penggarap. Dengan berubahnya buruh tani menjadi petani penggarap, kembali struktur ketenagakerjaan mengalami pergeseran.

Ada juga dampak lain dari kemunculan pasar ekspor ini, yaitu masuknya tenaga-tenaga kerja perempuan di dalam gudang-gudang pengepakan sayuran untuk ekspor. Masuknya tenaga-tenaga kerja perempuan dalam kegiatan pasca panen ini, secara materil memberikan keuntungan dengan menambah

penghasilan keluarga dari luar sektor pertanian. Sementara itu, keterlibatan perempuan dalam aktivitas pengepakan sayuran dengan jam kerja yang cukup panjang ini, mengakibatkan berkurangnya curahan waktu mereka bagi keluarganya. Tulisan ini juga secara khusus melihat pergeseran yang terjadi di dalam keluarga sebagai akibat tidak langsung dari kemunculan pasar ekspor ini.

**Hetifah Sjaifudian dan Erna Ermawati Chotim: *Dimensi Strategis Pengembangan Usaha Kecil: Subkontrak Pada Industri Garmen Batik* [Strategic Dimension of Small-scale Enterprises Development: Subcontracting on Batik Garment Industry] (pp.xvi + 78, Desember 1994)
Harga Rp. 6,500,-(Indonesia), US\$ 12,-(abroad)**

Dalam upaya membangun usaha kecil yang merupakan sektor usaha strategis dalam sistem ekonomi Indonesia, para ahli dan perumus kebijakan pembangunan usaha kecil mulai memandang serius persoalan desentralisasi produksi melalui hubungan subkontrak sebagai strategi alternatif potensial. Pengalaman industrialisasi negara yang lebih maju, seperti Jepang, Korea, dan Taiwan merupakan stimulus berkembangnya isu subkontrak di Indonesia. Dengan munculnya PP No.20/1994 tentang pemilikan saham pada perusahaan PMA, kesadaran akan pentingnya mencari solusi yang tepat untuk mengembangkan usaha domestik semakin meningkat. Paling tidak, pengembangan sistem subkontrak bisa dilihat sebagai isu tandingan, agar kesan bahwa pemerintah terlalu memanjakan pengusaha asing dan mengabaikan pengusaha domestik dapat dinetralisir.

Secara konseptual pola hubungan subkontrak menawarkan harapan-harapan, pertama, terjadinya pertumbuhan ekonomi yang seimbang melalui pembagian kerja dan spesialisasi. Kedua, dapat memfasilitasi proses alih teknologi dan pengetahuan dari industri besar kepada industri kecil. Terakhir, mendorong peningkatan kapasitas kewirausahaan pengusaha industri kecil, sehingga kontributif terhadap pemerataan pendapatan. Harapan ini hanya akan tercapai bila sistem subkontrak yang dijalankan memenuhi beberapa kondisi yang memungkinkan hubungan berjalan adil dan saling menguntungkan pihak-pihak yang terlibat.

Pencapaian kondisi yang kondusif terhadap perkembangan hubungan subkontrak yang saling menguntungkan akan sangat bergantung pada situasi spesifik setiap lokasi. Walaupun pengalaman negara lain dalam mengembangkan sistem subkontrak tetap bermanfaat, namun situasi usaha kecil dan sistem subkontrak yang sudah berkembang di Indonesia harus dipahami terlebih dahulu. Tujuannya, agar dapat merumuskan kebijakan yang tepat dalam mendorong berkembangnya sistem subkontrak di Indonesia.

Penelitian ini dilakukan untuk menggali data empiris mengenai hubungan subkontrak yang sudah berjalan di Indonesia. Informasi yang terkumpul diharapkan dapat dimanfaatkan untuk meningkatkan pemahaman akan situasi dan permasalahan pengembangan hubungan subkontrak. Sebagai kasus, akan ditelaah hubungan subkontrak pada sebuah industri garmen batik di kota Solo.

Beberapa faktor akan ditelaah secara khusus untuk dilihat implikasinya terhadap kemungkinan aplikasi dan pengembangan hubungan subkontrak di masa mendatang. Faktor-faktor tersebut antara lain motivasi pada pihak prinsipal maupun subkontraktor, jenis produk yang dihasilkan, serta kebijakan pemerintah. Selain itu, dipetakan pula isu-isu strategis mengenai aplikasi dan pengembangan sistem subkontrak.

Motivasi pihak prinsipal dan subkontraktor ketika memasuki hubungan subkontrak sangat menarik perhatian. Motif ekonomi menjadi landasan utama hubungan subkontrak. Sementara itu motif sosial yang biasanya dikemas dalam ungkapan "mencoba membantu mengangkat usaha kecil" menjadi pembungkus motif sebenarnya. Paling tidak, dari motif sosial itu, pihak prinsipal akan mendapatkan legitimasi dan dukungan pihak lain. Bagi prinsipal, memasuki hubungan subkontrak berarti bisa mengurangi kebutuhan investasi lahan, peralatan, fluktuasi permintaan, ongkos produksi, dll. Melalui sistem ini prinsipal diuntungkan, karena dapat merekrut buruh berupah rendah, menghindari risiko konflik perburuhan, serta bebas dari kewajiban memberikan jaminan sosial bagi buruh. Selain itu, segala risiko dan biaya kontrol produksi dialihkan ke tangan subkontraktor. Sementara peluang pemecahan masalah klasik, seperti pasar, alih teknologi dan pengetahuan, bahan baku, dan modal menjadi motif subkontraktor memasuki sistem subkontrak.

Sistem subkontrak melahirkan diferensiasi kelas pengusaha besar, menengah, dan kecil berdasarkan penguasaan asset dan keterampilan. Diferensiasi kelas pengusaha ini menciptakan diferensiasi keuntungan. Pengusaha menengah dan besar cenderung memperoleh keuntungan lebih besar dibandingkan pengusaha kecil. Artinya, akumulasi modal, keterampilan, dan pengetahuan lebih mungkin terjadi pada pengusaha menengah dan besar daripada pengusaha kecil.

Sistem subkontrak juga berpeluang melahirkan ketergantungan di antara para pelakunya. Idealnya, ketergantungan itu bersifat timbal-balik antara prinsipal dan subkontraktor. Kasus pada penelitian ini menunjukkan bahwa sifat ketergantungan cenderung searah, yakni dari subkontraktor ke prinsipal, tidak sebaliknya. Kecenderungan ini muncul karena pilihan subkontraktor sedikit dan terbatas, dibandingkan dengan pilihan prinsipal. Modal yang dimiliki prinsipal bisa menciptakan berbagai pilihan, sehingga neraca ketergantungan bergeser sepihak ke arah subkontraktor. Hal itu bisa dilihat dari diversifikasi usaha prinsipal dengan cara membangun unit proses produksi sendiri. Padahal proses produksi selama ini dikuasai subkontraktor.

Jenis produk juga mempengaruhi kelangsungan sistem subkontrak, sebab sistem subkontrak hanya cocok untuk produk tertentu dengan syarat tertentu pula. Di antaranya, memiliki bobot penggunaan tenaga kerja yang tinggi, bisa distandardisasi, bisa dipecah-pecah dalam pembagian kerja terspesialisasi, dan sifat permintaannya fluktuatif. Semakin tinggi fluktuasi permintaan, semakin besar peluang bagi produk itu untuk dikembangkan melalui sistem subkontrak. Syarat-syarat itu relatif ada pada produk industri garmen. Kegiatan industri pakaian jadi berhubungan dengan kerja manual, menggunakan tenaga kerja intensif tetapi kurang intensif modal, serta produknya mengenal fluktuasi permintaan. Selain itu, industri pakaian jadi banyak melibatkan industri kecil dengan penguasaan keterampilan relatif rendah.

Ada temuan menarik berkaitan dengan kontribusi tenaga kerja perempuan terhadap industri pakaian jadi pada sistem subkontrak. Pertama, diduga peluang kerja di sektor pakaian jadi didominasi tenaga kerja perempuan. Dugaan ini muncul dari beberapa hasil penelitian dan pandangan umum yang beranggapan bahwa pekerjaan menjahit pada industri pakaian jadi merupakan pekerjaan khas perempuan. Dengan asumsi, tenaga kerja perempuan memiliki karakteristik rajin, tekun, teliti, rapi, dan lain-lain. Ternyata hal tersebut tidak terbukti pada kasus ini. Jumlah tenaga kerja laki-laki dan perempuan relatif seimbang.

Kedua, pada kasus ini, produktivitas dan kualitas pekerjaan tenaga kerja laki-laki untuk pekerjaan yang dianggap sebagai pekerjaan perempuan ternyata lebih baik daripada tenaga

kerja perempuan sendiri. Oleh karena itu, anggapan umum tentang karakteristik tenaga kerja perempuan harus diuji kembali kebenarannya. Artinya, tekun, rajin, ulet, rapi, dan lain-lain tidak serta-merta menjelaskan karakter untuk jenis pekerjaan atau jenis kelamin tertentu.

Kebijakan pemerintah merupakan aspek paling penting dalam pengembangan sistem subkontrak. Sistem subkontrak memang potensial menguntungkan usaha kecil dan ini menjadi pusat perhatian pemerintah. Banyak kasus hubungan subkontrak terjadi secara otomatis tanpa intervensi pemerintah, meskipun perkembangannya lambat, unit usaha yang terlibat dapat memperoleh keuntungan. Akan tetapi sampai saat ini, pemerintah belum mengeluarkan peraturan mengenai hubungan subkontrak. Khususnya, peraturan yang menyangkut sistem kontrak dan sistem pembayaran. Padahal, peraturan tentang hal tersebut potensial melindungi subkontraktor dari kontrak yang merugikan. Apalagi bila melihat kemungkinan ke depan bahwa sistem subkontrak akan dikembangkan, maka kesungguhan pemerintah dalam pengembangan dan pengawasan praktek hubungan subkontrak sangat diperlukan.

Frida Rustiani: Petani dalam Keterkaitan Usaha: Pertajaman Diferensiasi dan Potensi Ketergantungan [Farmers In The System of Linkages: The Sharpen of Differentiation and Potency of Dependence] (Februari 1995)

Tulisan ini mencoba menganalisis dampak negatif yang mungkin timbul dari penerapan sistem keterkaitan usaha di dalam usaha bunga. Keterkaitan yang dimaksud adalah keterkaitan antara usaha besar (pengusaha bunga) dan usaha kecil (petani bunga). Apapun bentuk keberhasilan yang dicapai petani dalam keterkaitan usaha ini, bobotnya akan berkurang bahkan menjadi tidak berarti, bila dampak negatifnya diabaikan. Oleh karena itu, tanpa menghilangkan faktor keuntungan yang mungkin diperoleh petani, kajian utama tulisan ini lebih diarahkan pada dampak negatif bagi petani yang mungkin muncul dari hubungan keterkaitan usaha besar dan kecil.

Ada dua dampak negatif yang diperkirakan akan muncul dari hubungan keterkaitan ini. Kedua dampak tersebut dapat diamati dari dua aspek, yaitu potensi pertajaman diferensiasi sosial dan potensi ketergantungan petani terhadap usaha besar sebagai intinya.

Potensi pertajaman diferensiasi dimungkinkan terjadi paling tidak melalui pola tanam dalam proses produksi dan pemasaran. Dengan mempertimbangkan kualitas dan biaya kontrol terhadap produksi petani, pihak pengusaha cenderung menggunakan pola tanam monokultur pada bunga untuk ekspor. Pola tanam monokultur, di lokasi penelitian, tidak mungkin dilakukan oleh petani kecil, terutama karena pertimbangan *return*-nya yang lambat. Sedangkan dalam hal pasar, adanya standar kualitas untuk bunga ekspor semakin mempertajam diferensiasi yang sudah ada di dalam masyarakat bunga di lokasi penelitian. Diferensiasi tersebut berkaitan dengan kuantitas produk yang dihasilkan yang menentukan karakteristik pasar yang akan dimasuki oleh setiap lapis petani. Dengan demikian bila hal tersebut terjadi maka keberhasilan keterkaitan usaha (jika ada) akan menjadi bias pada kelas menengah atau kelas atas pedesaan.

Sementara potensi ketergantungan petani dapat bekerja melalui dua hal, yaitu perolehan sarana produksi termasuk transfer teknologi dan pasar. Perolehan sarana produksi dari pihak pengusaha (inti) terutama bibit diikuti transfer

teknologi produksi, dapat mengakibatkan ketergantungan petani. Alasannya, pertama, bibit bunga untuk ekspor adalah jenis tanaman dengan teknologi budidaya yang tidak diketahui petani. Dengan demikian, petani akan tergantung dalam hal teknologi kepada inti. Kedua, bibit ekspor tidak mudah diperoleh di pasaran bebas. Jelas dalam keterkaitan ini petani sangat tergantung kepada pasokan bibit dari inti.

Dalam hal pasar, ketergantungan petani bisa terjadi karena pertama, rantai pemasarannya tidak dikuasai petani. Dalam kondisi seperti ini pengusaha mempunyai posisi tawar-menawar yang kuat untuk menentukan seberapa besar keuntungan yang bisa diperoleh petani. Kedua, untuk bunga-bunga ekspor, selain harganya mahal (karena bibitnya mahal), jenis tersebut tidak terlalu dikenal konsumen domestik. Oleh karena itu, sulit mendapatkan harga yang pantas untuk produk ini.

Apabila hubungan keterkaitan usaha akan diterapkan di lokasi penelitian, kedua dampak negatif tersebut di atas harus diperhatikan agar hubungan keterkaitan dapat mencapai keuntungan optimal, khususnya bagi petani. Perhatian pada kedua dampak tersebut dapat dilakukan dengan merumuskan lebih lanjut sistem/strategi yang dapat mereduksi pertajaman diferensiasi sosial dan ketergantungan petani pada keterkaitan usaha.

**Isono Sadoko, Maspiyati, Dedi Haryadi dan L. Schmit:
Kebijakan dan Pengembangan Usaha Kecil di Indonesia [Policy
and Development of Small Scale Enterprises in Indonesia]
(February 1995)**

Usaha kecil termasuk '*selfemployment*' akan semakin penting peranannya bagi perekonomian Indonesia di masa mendatang. Sektor ini bukan saja berperan sebagai penyedia lapangan kerja yang utama bagi sebagian besar angkatan kerja yang terus bertambah, tetapi juga produksi dan distribusi barang serta jasa yang makin bervariasi akan semakin diperlukan. Kontribusi sektor ini dalam penciptaan devisa negara semakin diharapkan terutama karena kemampuannya dalam memanfaatkan potensi lokal untuk bersaing di pasar global yang semakin kompetitif dewasa ini.

Tinjauan kritis ini dibuat dengan mengandalkan studi literatur berdasarkan hasil-hasil analisis yang telah tersedia ditunjang data sekunder, diharapkan dapat memberikan pemahaman yang luas bagi pihak-pihak berkepentingan. Fokus bahasan adalah usaha-usaha berskala sangat kecil.

Ciri Khas kebijakan ekonomi Indonesia untuk usaha kecil, misalnya, menemukan bahwa kebijakan Indonesia hingga saat ini selalu diwarnai secara khas oleh perpaduan tujuan-tujuan sosial, ekonomi dan politis. Dalam setiap kebijakan yang telah diambil selalu ada pengaruh dari pemikiran internasional yang dikembangkan oleh perencana ekonomi maupun lembaga-lembaga bantuan internasional antara lain kelompok negara pemberi bantuan (IGGI) dan Bank Dunia. Dalam perspektif sejarah, kebijakan-kebijakan yang telah diambil sejak dasawarsa 1950-an menunjukkan adanya perubahan yang bertahap, baik dalam program-program maupun pengembangan kelembagaan. Selain itu, ada pula kesinambungan komitmen untuk mengembangkan usaha kecil sejalan dengan mandat yang terkandung dalam landasan negara (UUD'45 dan Pancasila).

Beberapa karakteristik usaha kecil antara lain sangat heterogen, struktur investasi sangat bergantung kepada modal kerja, strategi usaha bersifat jangka pendek dan sangat lentur menghadapi perubahan yang terjadi dalam lingkungan usaha. Selain itu ditemukan mekanisme kerja yang kuat di antara kelompok-kelompok usaha tertentu yang didasarkan pada ikatan kebersamaan. Karakteristik ini berimplikasi pada

terciptanya iklim kondusif yang menggiring usaha-usaha yang potensial agar dapat berkembang -- sementara yang kurang berpotensi dapat beralih ke sektor produktif lainnya. Ini berarti perlu dikembangkan jaringan kerjasama yang fungsional baik vertikal maupun horizontal.

Meskipun ada banyak lembaga pendukung yang telah tumbuh dan berkembang, secara umum dukungan yang diberikannya terhadap pengembangan usaha kecil masih sangat terbatas. Pembagian kerja yang dilakukan, berdasarkan kapasitas internal masing-masing lembaga dan mekanisme kerjasama yang fungsional, masih sangat terbatas. Pola kerja masing-masing lembaga baik pemerintah, swasta maupun lembaga swadaya lebih berorientasi kepada program -- belum kepada problem. Begitu pula kemampuan internal dalam sisi administratif maupun finansial, kemampuan ini masih harus dibenahi agar kontinuitas (program maupun lembaga) dapat berkembang ke arah kemandirian. Suatu kebijakan yang menjamin terbukanya peluang bagi lembaga pendukung sektor ini untuk berpartisipasi diharapkan akan menjadi faktor pendorong perkembangan kelembagaan. Selain itu, lewat kebijakan ini diharapkan akan meningkatkan akses pengusaha sektor ini terhadap sumber daya (modal, pasar serta informasi).

Program-program pengembangan yang telah dijalankan hingga saat ini cenderung ke arah sisi pengadaan barang, khususnya melalui pelayanan permodalan. Beragam kredit likuiditas sejak awal tahun 1970-an dan secara bertahap, mulai tahun 1983, diganti dengan kredit komersial. Namun demikian skema-skema kredit ini sangat terfragmentasi, selain juga akses usaha kecil untuk memilih jenis pelayanan yang diinginkannya sangat terbatas. Lebih jauh, pola pelayanan yang dijalankan juga cenderung birokratis karena adanya sejumlah prasyarat administrasi yang seringkali sulit dipenuhi oleh pengusaha kecil. Berlawanan dengan itu, pola pelayanan alternatif yang dikembangkan oleh LSM -- melalui pendekatan kelompok -- sangat potensial untuk membantu pengembangan usaha kecil, karena ditunjang oleh interaksi yang intensif dan mekanisme monitoring langsung di lapangan.

Dalam pengembangan sumber daya manusia, program pendidikan dan pelatihan yang dikembangkan oleh instansi pemerintah merupakan program yang bersifat sektoral yang digelindingkan dari pusat. Seringkali program-program semacam ini kurang relevan bagi kepentingan usaha kecil yang heterogen.

Dibandingkan dengan program-program yang dikembangkan oleh lembaga-lembaga non-pemerintah (swasta maupun lembaga swadaya), efektifitas program pendidikan dan pelatihan pemerintah masih sangat terbatas. Sementara itu program yang diinisiasi oleh swasta umumnya dikembangkan berdasarkan potensi pasar dan bermanfaat untuk jangka pendek. Dalam keadaan sedemikian, lembaga swadaya mencoba merespon kebutuhan usaha kecil, namun lingkup layanannyapun masih sangat terbatas.

Selain diwarnai oleh bias homogenisasi yang cenderung menyeragamkan usaha kecil yang sesungguhnya sangat heterogen, kedua pendekatan di atas juga diwarnai oleh bias formalisasi dan bias gender. Meskipun secara formal diskriminasi pelayanan bagi pengusaha perempuan mulai berkurang, pada prakteknya peluang perempuan untuk mendapatkan kredit, misalnya, masih tetap terbatas.

Keterbatasan dalam pemasaran seringkali juga merupakan hambatan terbesar bagi pengembangan usaha kecil, karena sifat problem ini sangatlah kompleks yang melibatkan kepentingan ekonomi politik banyak pihak. Program Bapak Angkat, misalnya, yang dalam prakteknya sangat mirip dengan pola subkontrak memberikan manfaat insidental dan belum berhasil mengembangkan pasar usaha kecil untuk jangka lebih panjang. Proses akumulasi usaha melalui pola subkontrak yang terprogram lebih terbatas dibandingkan dengan subkontrak spontan. Ketimpangan penguasaan alat-alat produksi potensial mengakibatkan terjadinya kooptasi usaha kecil oleh kegiatan ekonomi berskala lebih besar.

Adalah kenyataan bahwa dinamika usaha kecil sangatlah dipengaruhi oleh iklim usaha di sekitarnya. Seringkali kebijakan makro ekonomi tidak memperhitungkan hal ini, sementara dampak yang ditimbulkannya dapat memarginalisasikan atau bahkan mengancam kelangsungan hidup usaha kecil. Terlebih adanya upaya-upaya penanganan di tingkat lokal dalam konteks penertiban untuk keindahan kota semakin membatasi ruang gerak mereka hanya di daerah pinggiran.

Pengembangan usaha kecil di masa mendatang perlu memperhatikan beberapa isu. Pertama, dalam konteks kebijakan, peran penting pemerintah hendaklah menjamin terintegrasinya kepentingan usaha kecil dalam kebijakan

makroekonomi dan tidak diskriminatif. Pengembangan usaha kecil tidak hanya berlandaskan asas pemerataan tetapi lebih terkait dengan kelangsungan pertumbuhan ekonomi dan kesempatan kerja.

Kedua, di tingkat kelembagaan, mekanisme kerjasama antara lembaga pemerintah, swasta maupun swadaya harus dikembangkan berdasarkan pembagian kerja fungsional. Peningkatan kemampuan internal merupakan prioritas pengembangan baik dalam perencanaan maupun pengelolaan program secara administratif dan finansial. Selain itu upaya peningkatan akses usaha kecil terhadap sumber daya dan pelayanan merupakan sasaran seharusnya yang akan dicapai oleh lembaga-lembaga pendukung.

Ketiga, prioritas pengembangan usaha kecil haruslah dalam konteks pertumbuhan ekonomi dan kesempatan kerja. Ini berarti pengembangan infrastruktur haruslah diorientasikan kepada pola distribusi sumber daya yang merata terhadap pelaku ekonomi yang ada. Konsep pengembangan hendaklah dibangun berdasarkan kepentingan usaha yang sangat spesifik. Berdasarkan pengalaman di lapangan, akses kepada pasar serta kelenturan merupakan dua faktor yang paling penting bagi kelangsungan hidup usaha kecil. Oleh karena pertumbuhan harus terjadi di tingkat lokal maka pola pelimpahan wewenang kepada lembaga di tingkat lokal hendaklah disertai dengan pelimpahan tanggung jawab.

Anita van Velzen: Small scale food processing industries in West Java: Potentialities and constraints (pp. xxi + 116, Maret 1992)

Harga Rp. 15,300,- (Indonesia), US\$ 30,- (abroad)

Pengolahan makanan dari bahan mentah hasil pertanian menjadi jenis makanan yang bernilai jual lebih tinggi dan lebih tahan lama merupakan suatu cara yang telah lama sekali dilakukan oleh banyak kegiatan usaha di pedesaan. Sub-sektor ini adalah salah-satu lahan usaha yang paling banyak menyerap tenaga perempuan pedesaan baik sebagai produsen, buruh, pekerja keluarga yang tidak diberi upah, maupun sebagai pedagang produk tersebut. Tujuan penelitian ini ialah mempelajari apakah sub-sektor tradisional ini akan dapat terus bertahan dan tetap bisa menyediakan lapangan kerja bagi sekian banyak masyarakat pedesaan, khususnya bagi para perempuannya. Kami juga ingin mengetahui apakah keadaan sub-sektor industri pengolahan makanan berskala kecil seperti sekarang ini dapat diubah sedemikian rupa sehingga kondisi orang-orang yang bekerja di sektor akan membaik.

Penelitian mengenai sektor pengolahan makanan berskala kecil ini dilakukan di delapan lokasi di Jawa Barat. Lokasi-lokasi penelitian ini terkenal sebagai pusat industri pengolahan makanan, serta terdaftar sebagai pusat industri kecil pada Departemen Perindustrian. Sub-sektor industri pengolahan makanan merupakan salah-satu sumber utama peluang kerja di beberapa desa yang terpilih. Penelitian terhadap sub-sektor industri ini kami golongankan atas dasar bahan-bahan baku utama yang digunakan. Produk-produk tersebut terdiri dari:

1. Produk yang menggunakan bahan baku dari laut.
2. Produk yang menggunakan bahan baku dari kacang kedelai.
3. Produk yang menggunakan bahan baku dari tepung terigu.
4. Produk yang menggunakan bahan baku dari beras ketan.
5. Produk yang menggunakan bahan baku dari singkong.
6. Produk yang menggunakan bahan baku dari buah mlinjo.

Penelitian ini dilaksanakan di desa-desa yang menunjukkan adanya keaneka-ragaman jenis usaha yang kami kelompokkan berdasarkan jumlah orang yang dipekerjakan yaitu: jenis A, yaitu jenis usaha yang hanya mempekerjakan anggota keluarga sendiri saja; jenis B, yaitu jenis usaha dengan jumlah tenaga kerja satu sampai dengan empat orang; jenis

C, yaitu jenis usaha dengan jumlah tenaga kerja 5-14 orang; dan jenis D, yaitu jenis usaha dengan jumlah tenaga kerja 15 orang atau lebih.

Sejak tahun 70-an, keaneka-ragaman dan jenis-jenis makanan ringan dan makanan jadi telah semakin banyak, jumlah kegiatan usaha pengolahan makanan berskala kecil yang memproduksi berbagai jenis makanan telah meningkat pesat. Dengan demikian telah makin banyak orang yang melibatkan diri dalam jenis industri pedesaan ini, khususnya di pusat-pusat pengolahan makanan berskala kecil.

Penyebab utama pertumbuhan sub-sektor industri pengolahan makanan berskala kecil adalah semakin meningkatnya permintaan akan makanan jadi, terlebih-lebih di kota-kota. Sebab kedua, yaitu adanya kemudahan memasarkan hasil pedesaan tersebut ke pasar-pasar kota dengan semakin membaiknya sarana angkutan dan jaringan distribusi. Sebab ketiga adalah menurunnya kesempatan kerja di berbagai bidang kegiatan usaha berskala kecil lainnya. Sebagaimana kita ketahui, setelah tahun 1965 banyak industri tradisional berskala kecil seperti industri batik, tekstil, sepatu dan lain-lain jatuh bangkrut karena datangnya persaingan dari sektor modern. Juga, banyak lahan pekerjaan di bidang pertanian menghilang. Dengan demikian, sub-sektor industri pengolahan makanan berskala kecil ini menjadi suatu jaringan penyelamat bagi kaum perempuan dan kaum laki-laki. Faktor penting lainnya adalah ketiadaan saingan dari perusahaan-perusahaan berskala besar. Produk makanan jadi yang dibuat oleh industri berskala besar dan modern tidak menjadi saingan kegiatan usaha berskala kecil, karena jenis produk dan sasaran konsumen mereka berbeda.

Meskipun sub-sektor industri pengolahan makanan berskala kecil hingga saat ini masih terus berkembang, masa keemasan industri ini sebenarnya terjadi pada tahun 70-an. Pada masa tersebut banyak kegiatan usaha baru didirikan sementara kegiatan usaha yang telah berdiri lebih dulu masih tetap dapat tumbuh dengan baik. Krisis minyak telah memberikan dampak yang sangat besar bagi berbagai kegiatan usaha berskala kecil seperti ini. Devaluasi mata uang rupiah menyebabkan harga-harga bahan-bahan mentah naik tajam, sementara harga jual makanan jadi tidak

berubah. Permintaan menurun, karena daya beli pada umumnya terpengaruh juga. Akibatnya, banyak perusahaan bangkrut atau harus mengurangi skala produksi mereka. Kini, walaupun jumlah kegiatan usaha masih terus bertambah, akan tetapi jumlahnya masih jauh lebih sedikit jika dibandingkan dengan masa tahun 70-an. Di lain pihak beberapa perusahaan baru yang relatif cukup besar telah mulai didirikan.

Makanan jadi dikonsumsi oleh sebagian besar masyarakat Indonesia, terlebih-lebih oleh kelompok masyarakat berpenghasilan rendah, baik di daerah perkotaan maupun di daerah pedesaan. Pengeluaran belanja bagi makanan jadi di Indonesia meningkat antara tahun 1980 dan 1984 dari 11% hingga 14,6%. Meskipun pada umumnya nilai gizi makanan jadi tersebut memuaskan dan dengan demikian ikut berperan dalam usaha mendiversifikasikan menu masyarakat sehari-hari, masih terdapat resiko gangguan terhadap kesehatan karena kontaminasi mikrobiologi dan kimia, serta penggunaan bahan-bahan tambahan yang berbahaya.

Satu dari sifat-sifat menonjol jenis industri kecil ini adalah banyaknya unit ekonomi yang kami teliti ternyata merupakan kegiatan usaha keluarga: baik suami dan isteri yang memimpin suatu kegiatan usaha bersama-sama, atau para kaum perempuan dengan anak-anak mereka, atau bahkan dengan ibu-ibu mereka. Dalam konteks perkembangan sub-sektor industri pengolahan makanan, kegiatan usaha keluarga memiliki baik segi positif maupun segi negatif. Segi positifnya antara lain: keluwesan dalam pembagian tugas, waktu dan sumber daya, yang merupakan suatu keuntungan besar. Segi negatifnya antara lain: tidak ada garis pemisah yang jelas antara urusan keuangan perusahaan dengan urusan keuangan rumah tangga, dan terlalu banyaknya jumlah orang yang tergantung pada kelangsungan hidup usaha ini.

Sub-sektor industri pengolahan makanan berskala kecil bukan merupakan sektor yang homogen. Terdapat suatu diferensiasi menurut lokasi, jenis produk dan skala kegiatan usaha. Pusat-pusat pengolahan makanan yang berhasil, biasanya berlokasi dekat kota-kota besar atau dekat jalur perdagangan penting. Semua jenis produk yang kami teliti mempunyai dua ciri yang sama, yaitu: bersifat musiman

dan tidak tahan lama. Perbedaan-perbedaan utama terdapat dalam cara produksi, skala produksi, distribusi produksi, penghasilan bagi produsen dan permintaan pasar.

Di desa-desa, keikut-sertaan kaum perempuan baik sebagai produsen maupun sebagai buruh cukup tinggi. Dalam berbagai kegiatan usaha ditemukan pembagian tugas yang ketat menurut jenis kelamin, umur dan kedudukan. Secara umum dapat dikatakan bahwa pembagian tugas didasarkan pada empat faktor: jenis produk, skala produksi, tingkat teknologi yang digunakan dan dimensi budaya. Di desa-desa masyarakat Sunda, kaum perempuan mengurus bidang produksi, sementara suami-suami mereka menangani masalah pemasaran dan penjualan. Urusan keuangan di semua lokasi ditangani oleh kaum perempuan. Secara umum bisa dikatakan, semakin besar skala produksi semakin besar kesempatan bagi kaum laki-laki untuk lebih terlibat dalam kegiatan usaha pengolahan makanan. Hal ini dapat terjadi melalui berbagai cara: melalui penerapan teknologi baru, kaum laki-laki yang tadinya menganggur kemudian ikut menangani kegiatan usaha isteri mereka, melalui pola pewarisan, dan melalui sosialisasi. Buruh-buruh yang bekerja pada suatu kegiatan usaha pengolahan makanan biasanya masih muda, anak laki-laki melakukan pekerjaan yang berat dalam bidang produksi, sementara para gadis umumnya terlibat dalam pekerjaan pengepakan. Di banyak kegiatan usaha, anak-anak, kaum ibu dan saudara-saudara perempuan membantu dalam tugas-tugas produktif dan reproduktif, sebagai buruh keluarga yang tidak mendapat upah.

Intensitas kerja pada kegiatan usaha pengolahan makanan berskala kecil cukup tinggi. Nilai tambah hasil produksi juga tinggi karena para produsen menggunakan bahan-bahan mentah lokal secara efisien. Teknologi yang cukup memadai, tetapi tingkat teknologi pengolahan makanan, yang berkenaan dengan cara mempersiapkan makanan dan penggunaan bahan-bahan tambahan, masih rendah. Akibatnya, kualitas dan harga jual produk tersebut juga rendah.

Modal awal dan modal kerja rata-rata rendah. Kebanyakan produsen memulai usaha mereka dengan modal kecil pinjaman dari sanak keluarga atau tabungan dari kegiatan usaha mereka sebelumnya. Bahan-bahan mentah biasanya dibeli dengan mengutang dari pemasok. Sementara

itu, produksi mereka juga harus dijual kepada para pedagang dengan sistem komisi. Sedikit sekali produsen yang menggunakan jasa bank untuk memperoleh kredit. Hampir semua kegiatan usaha memperlihatkan kurangnya pengetahuan manajemen, khususnya dalam hal perencanaan dan keuangan.

Penghasilan bagi produsen dalam sub-sektor industri pengolahan makanan berbeda-beda, tergantung pada skala produksi, jenis produk dan cara pemasaran. Kebanyakan produsen dari jenis A memperoleh penghasilan antara Rp 2.000,- hingga Rp 5.000,- per hari; produsen jenis B antara Rp 5.000,- hingga Rp 12.000,-; produsen jenis C antara Rp 12.000,- hingga Rp 20.000,-; sementara beberapa produsen jenis D pada hari-hari baik dapat memperoleh penghasilan hingga Rp 50.000,-. Angka-angka tersebut hanya merupakan angka rata-rata secara kasar. Bila dibandingkan dengan tingkat upah di sektor pertanian atau perindustrian lainnya, pemasukan yang diperoleh para produsen pengolah makanan nampak tinggi, tetapi mereka harus mengimbangi hal tersebut dengan total jumlah jam kerja yang jauh lebih banyak dan pengerahan tenaga semua anggota rumahtangga. Produk biasanya bersifat musiman dan ada kelebihan kapasitas yang cukup besar. Salah-satu ciri produk sub-sektor pengolahan makanan berskala kecil ini ialah kenyataan bahwa makanan-makanan tersebut tidak tahan lama. Karena produk tersebut dijual dengan sistem komisi, produk yang tidak laku terjual berarti kerugian bagi para produsen.

Bila bahan-bahan mentah yang dipakai merupakan komoditi yang langka dan musiman, seperti dalam kasus produksi laut dan emping mlinjo, sejumlah kecil pedagang menengah cenderung memonopoli pemasokan. Dalam banyak kasus lain, hubungan antara para pemasok dan para produsen bersifat pribadi, dalam bentuk hubungan timbal-balik yang saling menguntungkan. Hubungan dengan para pedagang makanan lebih rumit. Pemasaran sering menjadi kendala utama dan karena para produsen kecil mempunyai posisi yang lemah terhadap para pedagang. Perkembangan sub-sektor pengolahan makanan jelas lebih menguntungkan pihak pedagang ketimbang pihak produsen. Kadar ketergantungan pada pedagang berbeda, tergantung pada jenis produk dan skala produksi.

Produsen kecil makanan jadi secara teori sering menjadi sasaran berbagai kebijaksanaan dan campurtangan pemerintah, seperti misalnya dalam hal berbagai kebijaksanaan perindustrian dan berbagai program untuk pengembangan industri kecil, kebijaksanaan yang berkaitan dengan kedudukan kaum perempuan dan berbagai peraturan tertentu yang berkaitan dengan keamanan dan kualitas kesehatan makanan. Dampak dari berbagai kebijaksanaan tersebut, di desa-desa yang kami teliti tidak banyak. Meskipun hampir semua produsen mengeluh kekurangan modal ternyata hanya 16% yang menyatakan bahwa mereka pernah menerima kredit resmi. Kaum perempuan terutama berusaha memanfaatkan fasilitas pinjaman lunak, karena kredit seperti ini tidak memerlukan agunan, melayani kebutuhan kredit kecil, jangka waktu pengembalian pendek dan lokasi tempat pengurusannya mudah dijangkau. Tarif bunga secara keseluruhan tampaknya tidak menjadi masalah bagi kaum perempuan tersebut. Kaum laki-laki biasanya mengajukan pinjaman pada program KIK/KMKP, yang merupakan program yang menyediakan nilai pinjaman paling tinggi, tapi juga merupakan program dengan tata cara pengajuan yang paling sulit.

Departemen Perindustrian dan Departemen Tenaga Kerja telah menyelenggarakan beberapa rangkaian kursus di empat lokasi penelitian. Departemen Perindustrian mengadakan kursus selama tiga hari tentang topik-topik khusus, sementara Departemen Tenaga Kerja menyelenggarakan kursus selama empatbelas hari penuh, yang ditujukan bagi para pengusaha muda. Meskipun mayoritas produsen makanan adalah perempuan, hampir semua orang yang diundang pada kursus-kursus tersebut laki-laki. Secara umum, dampak kursus-kursus tersebut kecil. Pokok pembicaraan tidak selalu ada kaitannya dengan kegiatan usaha mereka, materi kursus sering terlampau rendah, dan tidak ada waktu yang disediakan untuk latihan, diskusi atau tindak-lanjut lainnya. Hal ini terutama disebabkan oleh rendahnya anggaran belanja kantor-kantor Departemen Perindustrian setempat.

Telah disebutkan bahwa kekenyalan dan pertumbuhan subsektor industri pengolahan makanan berskala kecil selama 20 tahun terakhir ini telah menunjukkan potensi subsektor ini untuk berkembang. Untuk mempelajari prospek

dari sub-sektor ini secara sistematis, kami menerapkan analisis SWOT: suatu inventarisasi atas dasar empat dimensi, yaitu: dimensi kekuatan, dimensi kelemahan, dimensi kemungkinan dan dimensi ancaman.

Dua dimensi yang disebut pertama termasuk dimensi internal. Lima aspek penting dari dimensi 'kekuatan' adalah: tingkat penyerapan tenaga kerja yang tinggi, kemampuan untuk menyesuaikan diri, harga produk yang rendah, penggunaan materi dan teknologi tepat guna, serta mental bisnis para produsen. Bila kita mengamati secara kritis keadaan sub-sektor pengolahan makanan berskala kecil, sangatlah mudah untuk melihat berbagai kelemahan yang ada. Banyak dari kelemahan tersebut yang sebenarnya mudah untuk ditanggulangi. Kesulitan terbesar adalah terputusnya produksi karena pengaruh musim, kendala pemasaran, kekurangan modal, pembusukan, dan kurangnya pengetahuan manajemen. Bila analisis mengenai dimensi kekuatan dan dimensi kelemahan bersumber pada materi yang berhasil kami kumpulkan di lapangan, dimensi kemungkinan dan dimensi ancaman lebih terfokus pada masa-masa yang akan datang. Bila kita mencoba melihat prospek sub-sektor pengolahan makanan berskala kecil di masa yang akan datang, kemungkinan-kemungkinan di bawah ini tampaknya cukup penting untuk dipelajari: banyaknya permintaan, tidak adanya persaingan dari industri berskala besar, adanya jaringan perdagangan yang luas dan fasilitas transportasi yang cukup baik, dan banyaknya fasilitas kredit dan program bantuan yang disediakan oleh pemerintah. Dimensi ancaman pada sub-sektor pengolahan makanan berskala kecil dapat ditemukan dalam berbagai aspek: ketergantungan pada para pedagang, peningkatan harga bahan baku, persaingan dari perusahaan modern berskala menengah, peraturan pemerintah dan tindakan para konsumen. Dua aspek terakhir adalah dampak dari terlalu banyaknya bahan tambahan yang dicampurkan, untuk mengurangi biaya produksi.

Analisis SWOT, yang terutama merupakan hasil inter-relasi antara empat dimensi, telah membawa kami pada suatu kesimpulan yang cukup mengejutkan, yaitu bahwa pada saat ini potensi sub-sektor pengolahan makanan berskala kecil justru terletak pada masih buruknya keadaan. Kombinasi dari cara produksi padat-karya dengan upah rendah,

penggunaan bahan baku berharga murah, serta produk yang berkualitas rendah dan tidak tahan lama, menunjukkan bahwa permintaan untuk produksi murahan cukup tinggi, tetapi tak ada satu pun perusahaan berskala besar yang masuk dalam sub-sektor industri ini. Pada saat ini, para produsen hanya memanfaatkan beberapa kemungkinan yang ada, berbagai kelemahan dan ancaman yang ada tidak sampai menyebabkan hapusnya sektor ini.

Tanpa intervensi eksternal, prospek sub-sektor pengolahan makanan berskala kecil tentunya akan makin memburuk, karena produk saingan, yang berharga lebih murah dan berkualitas lebih tinggi, dari para pengusaha berskala menengah akan makin gencar. Selanjutnya permintaan akan produk tradisional tentu akan menurun.

Ada beberapa kemungkinan untuk melakukan perubahan dan mengoptimalkan potensi sub-sektor pengolahan makanan berskala kecil. Suatu "dorongan" dari luar diperlukan. Pada situasi ekonomi dan politik seperti sekarang ini, kemungkinan perubahan terutama dapat ditemukan pada lima bidang garapan, yaitu: pemasaran, perkreditan, pelatihan serta bimbingan teknis, manajemen dan kualitas. Para produsen akan mampu memanfaatkan kesempatan yang ada, bila mereka selalu dapat berhubungan dan bekerja-sama dengan para pembuat kebijaksanaan dan para pelaksananya di lapangan.

Beberapa rekomendasi untuk intervensi:

Pada waktu lampau, berbagai kebijaksanaan pemerintah ternyata malah sering menjadi hambatan bagi perkembangan kegiatan usaha pengolahan makanan berskala kecil, karena banyak kebijaksanaan tersebut berangkat dari anggapan bahwa produk tradisional tersebut: murahan dan tidak bersih. Sikap pemerintah seperti ini harus diubah, yaitu dari sikap "mengawasi" ke "menstimulasi". Ketimbang mengancam sektor ini dengan berbagai macam peraturan yang terutama bertujuan ingin mengawasi kualitas, lebih baik dilakukan suatu pendekatan aktif untuk meningkatkan kualitas. Toleransi, atau bahkan stimulasi dari pihak pemerintah untuk malakukan kerja-sama secara informal, akan berdampak besar pada posisi runding para produsen. Integrasi pelatihan kejuruan pada pendidikan

dasar akan membantu masa depan generasi penerus para produsen kecil. Nampaknya sangat bijaksana untuk memusatkan intervensi ke desa-desa yang berlokasi strategis dan pada produk-produk yang berpotensi besar, agar penggunaan sumber-sumber finansial yang langka dapat dapat lebih efisien. Semua campur-tangan harus diarahkan untuk memaksimalkan kesempatan kerja dan memperbaiki kondisi kerja.

Penyediaan kredit kecil dengan prosedur cepat, untuk tujuan-tujuan produktif dan konsumtif, dengan cara pembayaran angsuran harian sangat diperlukan oleh para produsen kecil. Peminjaman uang, yang bervariasi antara Rp 50.000,- hingga Rp 500.000,- diperlukan oleh para produsen dari jenis B dan C dengan cara pembayaran angsuran mingguan dan sedikit agunan. Penggunaan kredit ini harus dibarengi dengan program pelatihan, yang dimulai dengan pembuatan rencana usaha dan diakhiri dengan mengevaluasi dampak dari penerimaan kredit. Pola kredit harus lebih memperhatikan kemungkinan kegiatan menabung di antara berbagai kelompok yang sangat miskin, anak-anak perempuan dan perempuan-perempuan muda.

Untuk meningkatkan kualitas berbagai kursus pelatihan, perlu perhatian lebih besar pada masalah kendala pemasaran, dan program pelatihan harus lebih peka pada perbedaan-perbedaan yang ada di antara para produsen. Kursus-kursus pelatihan teknis sangat diperlukan untuk meningkatkan kualitas produk makanan yang dihasilkan, terutama pada segi-segi: keamanan, keawetan, ketinggian nilai gizi dan kerapihan pembungkusan. Perbaikan-perbaikan harus sejalan dengan tingkat teknologi produksi, tingkat harga dan jenis konsumen, dan juga tidak usah langsung mencoba memasarkan pada pasar kelas menengah. Kursus-kursus khusus diperlukan supaya kontinuitas produksi dapat terpelihara, khususnya pada usaha diversifikasi produk dan bentuk-bentuk kerja-sama khas. Kursus tentang penyusunan rencana kegiatan usaha secara sederhana perlu diselenggarakan bagi para produsen muda, kursus tentang cara mengelola keuangan dan penyusunan rencana jangka panjang perlu ditawarkan bagi para pemilik kegiatan usaha jenis C dan D. Karena sebagian besar produsen adalah perempuan, maka bagian terbesar peserta pun harus perempuan. Penyelenggaraan kursus harus disesuaikan dengan waktu-waktu yang cocok

untuk para perempuan tersebut dan harus menyediakan beberapa fasilitas untuk mengurus anak. Pada lokasi-lokasi di mana kegiatan usaha pengolahan makanan nampaknya kurang maju, baik karena lokasi atau jenis produk, kursus-kursus harus direncanakan agar para perempuan tersebut mendapat keahlian dan fasilitas baru, untuk mendapatkan pekerjaan yang sebelumnya tidak biasa dilakukan oleh perempuan.

Bila kualitas yang lebih tinggi dapat dicapai dan masalah kontinuitas produksi dapat diatasi dengan pembatasan produksi melalui kerja-sama pemasaran, penyediaan sistem kredit yang lebih baik dan lebih banyak bantuan teknis yang tepat, maka para produsen akan lebih berdaya tahan untuk menghadapi akibat menurunnya permintaan dan akibat persaingan dengan perusahaan-perusahaan besar. Karena proses produksi mereka memang lebih murah dan lebih fleksibel dalam memenuhi perubahan dalam permintaan. Bila kita melihat pada masa yang lebih jauh lagi, beberapa keraguan mengenai prospek sub-sektor ini tetap ada. Tampaknya, dua kecenderungan dapat diperkirakan. Yang pertama, berkat kemajuan teknologi, peningkatan permintaan akan produk yang "aman" serta "modern", dan lemahnya posisi produk makanan modern di pasar internasional, tampaknya perhatian baik industri berskala menengah maupun berskala besar akan lebih terfokus pada pasar nasional, dan mereka akan mendiversifikasikan produk mereka untuk memenuhi permintaan masa konsumen akan makanan kecil yang murah. Kecenderungan kedua lebih memperhatikan perubahan gaya-hidup para konsumen. Diperkirakan bahwa para konsumen urban akan lebih memperhatikan kesehatan dan jenis makanan yang mereka konsumsi, serta akan meninggalkan berbagai produk makanan tradisional dan berganti pada makanan yang bernilai kalori lebih rendah dan yang "berstatus" modern. Dalam jangka panjang, peran sub-sektor industri pengolahan makanan berskala kecil akan merosot dan dengan begitu akan timbul kebutuhan besar untuk penyediaan lapangan kerja bagi sebagian besar penduduk pedesaan.

Anita van Velzen: Kegiatan usaha industri pengolahan makanan berskala kecil di Jawa Barat: Potensi dan kendala [Small scale food processing industries in West Java: Potentialities and constraints] (pp. xxi + 135, Maret 1992) Harga Rp 16,000,- (Indonesia), US\$ 32,- (abroad)

engolahan makanan dari bahan mentah hasil pertanian Pmenjadi jenis makanan yang bernilai jual lebih tinggi dan lebih tahan lama merupakan suatu cara yang telah lama sekali dilakukan oleh banyak kegiatan usaha di pedesaan. Sub-sektor ini adalah salah-satu lahan usaha yang paling banyak menyerap tenaga perempuan pedesaan baik sebagai produsen, buruh, pekerja keluarga yang tidak diberi upah, maupun sebagai pedagang produk tersebut. Tujuan penelitian ini ialah mempelajari apakah sub-sektor tradisional ini akan dapat terus bertahan dan tetap bisa menyediakan lapangan kerja bagi sekian banyak masyarakat pedesaan, khususnya bagi para perempuannya. Kami juga ingin mengetahui apakah keadaan sub-sektor industri pengolahan makanan berskala kecil seperti sekarang ini dapat diubah sedemikian rupa sehingga kondisi orang-orang yang bekerja di sektor akan membaik.

Penelitian mengenai sektor pengolahan makanan berskala kecil ini dilakukan di delapan lokasi di Jawa Barat. Lokasi-lokasi penelitian ini terkenal sebagai pusat industri pengolahan makanan, serta terdaftar sebagai pusat industri kecil pada Departemen Perindustrian. Sub-sektor industri pengolahan makanan merupakan salah-satu sumber utama peluang kerja di beberapa desa yang terpilih. Penelitian terhadap sub-sektor industri ini kami golongan atas dasar bahan-bahan baku utama yang digunakan. Produk-produk tersebut terdiri dari:

1. Produk yang menggunakan bahan baku dari laut.
2. Produk yang menggunakan bahan baku dari kacang kedelai.
3. Produk yang menggunakan bahan baku dari tepung terigu.
4. Produk yang menggunakan bahan baku dari beras ketan.
5. Produk yang menggunakan bahan baku dari singkong.
6. Produk yang menggunakan bahan baku dari buah mlinjo.

Penelitian ini dilaksanakan di desa-desa yang menunjukkan adanya keaneka-ragaman jenis usaha yang kami kelompokkan berdasarkan jumlah orang yang dipekerjakan yaitu: jenis A, yaitu jenis usaha yang hanya mempekerjakan anggota keluarga sendiri saja; jenis B, yaitu jenis usaha dengan

jumlah tenaga kerja satu sampai dengan empat orang; jenis C, yaitu jenis usaha dengan jumlah tenaga kerja 5-14 orang; dan jenis D, yaitu jenis usaha dengan jumlah tenaga kerja 15 orang atau lebih.

Sejak tahun 70-an, keaneka-ragaman dan jenis-jenis makanan ringan dan makanan jadi telah semakin banyak, jumlah kegiatan usaha pengolahan makanan berskala kecil yang memproduksi berbagai jenis makanan telah meningkat pesat. Dengan demikian telah makin banyak orang yang melibatkan diri dalam jenis industri pedesaan ini, khususnya di pusat-pusat pengolahan makanan berskala kecil.

Penyebab utama pertumbuhan sub-sektor industri pengolahan makanan berskala kecil adalah semakin meningkatnya permintaan akan makanan jadi, terlebih-lebih di kota-kota. Sebab kedua, yaitu adanya kemudahan memasarkan hasil pedesaan tersebut ke pasar-pasar kota dengan semakin membaiknya sarana angkutan dan jaringan distribusi. Sebab ketiga adalah menurunnya kesempatan kerja di berbagai bidang kegiatan usaha berskala kecil lainnya. Sebagaimana kita ketahui, setelah tahun 1965 banyak industri tradisional berskala kecil seperti industri batik, tekstil, sepatu dan lain-lain jatuh bangkrut karena datangnya persaingan dari sektor modern. Juga, banyak lahan pekerjaan di bidang pertanian menghilang. Dengan demikian, sub-sektor industri pengolahan makanan berskala kecil ini menjadi suatu jaringan penyelamat bagi kaum perempuan dan kaum laki-laki. Faktor penting lainnya adalah ketiadaan saingan dari perusahaan-perusahaan berskala besar. Produk makanan jadi yang dibuat oleh industri berskala besar dan modern tidak menjadi saingan kegiatan usaha berskala kecil, karena jenis produk dan sasaran konsumen mereka berbeda.

Meskipun sub-sektor industri pengolahan makanan berskala kecil hingga saat ini masih terus berkembang, masa keemasan industri ini sebenarnya terjadi pada tahun 70-an. Pada masa tersebut banyak kegiatan usaha baru didirikan sementara kegiatan usaha yang telah berdiri lebih dulu masih tetap dapat tumbuh dengan baik. Krisis minyak telah memberikan dampak yang sangat besar bagi berbagai kegiatan usaha berskala kecil seperti ini. Devaluasi mata uang rupiah menyebabkan harga-harga bahan-bahan mentah

naik tajam, sementara harga jual makanan jadi tidak berubah. Permintaan menurun, karena daya beli pada umumnya terpengaruh juga. Akibatnya, banyak perusahaan bangkrut atau harus mengurangi skala produksi mereka. Kini, walaupun jumlah kegiatan usaha masih terus bertambah, akan tetapi jumlahnya masih jauh lebih sedikit jika dibandingkan dengan masa tahun 70-an. Di lain pihak beberapa perusahaan baru yang relatif cukup besar telah mulai didirikan.

Makanan jadi dikonsumsi oleh sebagian besar masyarakat Indonesia, terlebih-lebih oleh kelompok masyarakat berpenghasilan rendah, baik di daerah perkotaan maupun di daerah pedesaan. Pengeluaran belanja bagi makanan jadi di Indonesia meningkat antara tahun 1980 dan 1984 dari 11% hingga 14,6%. Meskipun pada umumnya nilai gizi makanan jadi tersebut memuaskan dan dengan demikian ikut berperan dalam usaha mendiversifikasikan menu masyarakat sehari-hari, masih terdapat resiko gangguan terhadap kesehatan karena kontaminasi mikro-biologi dan kimia, serta penggunaan bahan-bahan tambahan yang berbahaya.

Satu dari sifat-sifat menonjol jenis industri kecil ini adalah banyaknya unit ekonomi yang kami teliti ternyata merupakan kegiatan usaha keluarga: baik suami dan isteri yang memimpin suatu kegiatan usaha bersama-sama, atau para kaum perempuan dengan anak-anak mereka, atau bahkan dengan ibu-ibu mereka. Dalam konteks perkembangan sub-sektor industri pengolahan makanan, kegiatan usaha keluarga memiliki baik segi positif maupun segi negatif. Segi positifnya antara lain: keluwesan dalam pembagian tugas, waktu dan sumber daya, yang merupakan suatu keuntungan besar. Segi negatifnya antara lain: tidak ada garis pemisah yang jelas antara urusan keuangan perusahaan dengan urusan keuangan rumahtangga, dan terlalu banyaknya jumlah orang yang tergantung pada kelangsungan hidup usaha ini.

Sub-sektor industri pengolahan makanan berskala kecil bukan merupakan sektor yang homogen. Terdapat suatu diferensiasi menurut lokasi, jenis produk dan skala kegiatan usaha. Pusat-pusat pengolahan makanan yang berhasil, biasanya berlokasi dekat kota-kota besar atau dekat jalur perdagangan penting. Semua jenis produk yang kami teliti

mempunyai dua ciri yang sama, yaitu: bersifat musiman dan tidak tahan lama. Perbedaan-perbedaan utama terdapat dalam cara produksi, skala produksi, distribusi produksi, penghasilan bagi produsen dan permintaan pasar.

Di desa-desa, keikut-sertaan kaum perempuan baik sebagai produsen maupun sebagai buruh cukup tinggi. Dalam berbagai kegiatan usaha ditemukan pembagian tugas yang ketat menurut jenis kelamin, umur dan kedudukan. Secara umum dapat dikatakan bahwa pembagian tugas didasarkan pada empat faktor: jenis produk, skala produksi, tingkat teknologi yang digunakan dan dimensi budaya. Di desa-desa masyarakat Sunda, kaum perempuan mengurus bidang produksi, sementara suami-suami mereka menangani masalah pemasaran dan penjualan. Urusan keuangan di semua lokasi ditangani oleh kaum perempuan. Secara umum bisa dikatakan, semakin besar skala produksi semakin besar kesempatan bagi kaum laki-laki untuk lebih terlibat dalam kegiatan usaha pengolahan makanan. Hal ini dapat terjadi melalui berbagai cara: melalui penerapan teknologi baru, kaum laki-laki yang tadinya menganggur kemudian ikut menangani kegiatan usaha isteri mereka, melalui pola pewarisan, dan melalui sosialisasi. Buruh-buruh yang bekerja pada suatu kegiatan usaha pengolahan makanan biasanya masih muda, anak laki-laki melakukan pekerjaan yang berat dalam bidang produksi, sementara para gadis umumnya terlibat dalam pekerjaan pengepakan. Di banyak kegiatan usaha, anak-anak, kaum ibu dan saudara-saudara perempuan membantu dalam tugas-tugas produktif dan reproduktif, sebagai buruh keluarga yang tidak mendapat upah.

Intensitas kerja pada kegiatan usaha pengolahan makanan berskala kecil cukup tinggi. Nilai tambah hasil produksi juga tinggi karena para produsen menggunakan bahan-bahan mentah lokal secara efisien. Teknologi yang cukup memadai, tetapi tingkat teknologi pengolahan makanan, yang berkenaan dengan cara mempersiapkan makanan dan penggunaan bahan-bahan tambahan, masih rendah. Akibatnya, kualitas dan harga jual produk tersebut juga rendah.

Modal awal dan modal kerja rata-rata rendah. Kebanyakan produsen memulai usaha mereka dengan modal kecil pinjaman dari sanak keluarga atau tabungan dari kegiatan usaha mereka sebelumnya. Bahan-bahan mentah

biasanya dibeli dengan mengutang dari pemasok. Sementara itu, produksi mereka juga harus dijual kepada para pedagang dengan sistem komisi. Sedikit sekali produsen yang menggunakan jasa bank untuk memperoleh kredit. Hampir semua kegiatan usaha memperlihatkan kurangnya pengetahuan manajemen, khususnya dalam hal perencanaan dan keuangan.

Penghasilan bagi produsen dalam sub-sektor industri pengolahan makanan berbeda-beda, tergantung pada skala produksi, jenis produk dan cara pemasaran. Kebanyakan produsen dari jenis A memperoleh penghasilan antara Rp 2.000,- hingga Rp 5.000,- per hari; produsen jenis B antara Rp 5.000,- hingga Rp 12.000,-; produsen jenis C antara Rp 12.000,- hingga Rp 20.000,-; sementara beberapa produsen jenis D pada hari-hari baik dapat memperoleh penghasilan hingga Rp 50.000,-. Angka-angka tersebut hanya merupakan angka rata-rata secara kasar. Bila dibandingkan dengan tingkat upah di sektor pertanian atau perindustrian lainnya, pemasukan yang diperoleh para produsen pengolah makanan nampak tinggi, tetapi mereka harus mengimbangi hal tersebut dengan total jumlah jam kerja yang jauh lebih banyak dan pengerahan tenaga semua anggota rumahtangga. Produk biasanya bersifat musiman dan ada kelebihan kapasitas yang cukup besar. Salah-satu ciri produk sub-sektor pengolahan makanan berskala kecil ini ialah kenyataan bahwa makanan-makanan tersebut tidak tahan lama. Karena produk tersebut dijual dengan sistem komisi, produk yang tidak laku terjual berarti kerugian bagi para produsen.

Bila bahan-bahan mentah yang dipakai merupakan komoditi yang langka dan musiman, seperti dalam kasus produksi laut dan emping mlinjo, sejumlah kecil pedagang menengah cenderung memonopoli pemasokan. Dalam banyak kasus lain, hubungan antara para pemasok dan para produsen bersifat pribadi, dalam bentuk hubungan timbal-balik yang saling menguntungkan. Hubungan dengan para pedagang makanan lebih rumit. Pemasaran sering menjadi kendala utama dan karena para produsen kecil mempunyai posisi yang lemah terhadap para pedagang. Perkembangan sub-sektor pengolahan makanan jelas lebih menguntungkan pihak pedagang ketimbang pihak produsen. Kadar ketergantungan

pada pedagang berbeda, tergantung pada jenis produk dan skala produksi.

Produsen kecil makanan jadi secara teori sering menjadi sasaran berbagai kebijaksanaan dan campur-tangan pemerintah, seperti misalnya dalam hal berbagai kebijaksanaan perindustrian dan berbagai program untuk pengembangan industri kecil, kebijaksanaan yang berkaitan dengan kedudukan kaum perempuan dan berbagai peraturan tertentu yang berkaitan dengan keamanan dan kualitas kesehatan makanan. Dampak dari berbagai kebijaksanaan tersebut, di desa-desa yang kami teliti tidak banyak. Meskipun hampir semua produsen mengeluh kekurangan modal ternyata hanya 16% yang menyatakan bahwa mereka pernah menerima kredit resmi. Kaum perempuan terutama berusaha memanfaatkan fasilitas pinjaman lunak, karena kredit seperti ini tidak memerlukan agunan, melayani kebutuhan kredit kecil, jangka waktu pengembalian pendek dan lokasi tempat pengurusannya mudah dijangkau. Tarif bunga secara keseluruhan tampaknya tidak menjadi masalah bagi kaum perempuan tersebut. Kaum laki-laki biasanya mengajukan pinjaman pada program KIK/KMKP, yang merupakan program yang menyediakan nilai pinjaman paling tinggi, tapi juga merupakan program dengan tata cara pengajuan yang paling sulit.

Departemen Perindustrian dan Departemen Tenaga Kerja telah menyelenggarakan beberapa rangkaian kursus di empat lokasi penelitian. Departemen Perindustrian mengadakan kursus selama tiga hari tentang topik-topik khusus, sementara Departemen Tenaga Kerja menyelenggarakan kursus selama empatbelas hari penuh, yang ditujukan bagi para pengusaha muda. Meskipun mayoritas produsen makanan adalah perempuan, hampir semua orang yang diundang pada kursus-kursus tersebut laki-laki. Secara umum, dampak kursus-kursus tersebut kecil. Pokok pembicaraan tidak selalu ada kaitannya dengan kegiatan usaha mereka, materi kursus sering terlampau rendah, dan tidak ada waktu yang disediakan untuk latihan, diskusi atau tindak-lanjut lainnya. Hal ini terutama disebabkan oleh rendahnya anggaran belanja kantor-kantor Departemen Perindustrian setempat.

Telah disebutkan bahwa kekenyalan dan pertumbuhan sub-sektor industri pengolahan makanan berskala kecil selama

20 tahun terakhir ini telah menunjukkan potensi sub-sektor ini untuk berkembang. Untuk mempelajari prospek dari sub-sektor ini secara sistematis, kami menerapkan analisis SWOT: suatu inventarisasi atas dasar empat dimensi, yaitu: dimensi kekuatan, dimensi kelemahan, dimensi kemungkinan dan dimensi ancaman.

Dua dimensi yang disebut pertama termasuk dimensi internal. Lima aspek penting dari dimensi 'kekuatan' adalah: tingkat penyerapan tenaga kerja yang tinggi, kemampuan untuk menyesuaikan diri, harga produk yang rendah, penggunaan materi dan teknologi tepat guna, serta mental bisnis para produsen. Bila kita mengamati secara kritis keadaan sub-sektor pengolahan makanan berskala kecil, sangatlah mudah untuk melihat berbagai kelemahan yang ada. Banyak dari kelemahan tersebut yang sebenarnya mudah untuk ditanggulangi. Kesulitan terbesar adalah terputusnya produksi karena pengaruh musim, kendala pemasaran, kekurangan modal, pembusukan, dan kurangnya pengetahuan manajemen. Bila analisis mengenai dimensi kekuatan dan dimensi kelemahan bersumber pada materi yang berhasil kami kumpulkan di lapangan, dimensi kemungkinan dan dimensi ancaman lebih terfokus pada masa-masa yang akan datang. Bila kita mencoba melihat prospek sub-sektor pengolahan makanan berskala kecil di masa yang akan datang, kemungkinan-kemungkinan di bawah ini tampaknya cukup penting untuk dipelajari: banyaknya permintaan, tidak adanya persaingan dari industri berskala besar, adanya jaringan perdagangan yang luas dan fasilitas transportasi yang cukup baik, dan banyaknya fasilitas kredit dan program bantuan yang disediakan oleh pemerintah. Dimensi ancaman pada sub-sektor pengolahan makanan berskala kecil dapat ditemukan dalam berbagai aspek: ketergantungan pada para pedagang, peningkatan harga bahan baku, persaingan dari perusahaan modern berskala menengah, peraturan pemerintah dan tindakan para konsumen. Dua aspek terakhir adalah dampak dari terlalu banyaknya bahan tambahan yang dicampurkan, untuk mengurangi biaya produksi.

Analisis SWOT, yang terutama merupakan hasil inter-relasi antara empat dimensi, telah membawa kami pada suatu kesimpulan yang cukup mengejutkan, yaitu bahwa pada saat ini potensi sub-sektor pengolahan makanan berskala kecil justru terletak pada masih buruknya keadaan. Kombinasi

dari cara produksi padat-karya dengan upah rendah, penggunaan bahan baku berharga murah, serta produk yang berkualitas rendah dan tidak tahan lama, menunjukkan bahwa permintaan untuk produksi murahan cukup tinggi, tetapi tak ada satu pun perusahaan berskala besar yang masuk dalam sub-sektor industri ini. Pada saat ini, para produsen hanya memanfaatkan beberapa kemungkinan yang ada, berbagai kelemahan dan ancaman yang ada tidak sampai menyebabkan hapusnya sektor ini.

Tanpa intervensi eksternal, prospek sub-sektor pengolahan makanan berskala kecil tentunya akan makin memburuk, karena produk saingan, yang berharga lebih murah dan berkualitas lebih tinggi, dari para pengusaha berskala menengah akan makin gencar. Selanjutnya permintaan akan produk tradisional tentu akan menurun.

Ada beberapa kemungkinan untuk melakukan perubahan dan mengoptimalkan potensi sub-sektor pengolahan makanan berskala kecil. Suatu "dorongan" dari luar diperlukan. Pada situasi ekonomi dan politik seperti sekarang ini, kemungkinan perubahan terutama dapat ditemukan pada lima bidang garapan, yaitu: pemasaran, perkreditan, pelatihan serta bimbingan teknis, manajemen dan kualitas. Para produsen akan mampu memanfaatkan kesempatan yang ada, bila mereka selalu dapat berhubungan dan bekerja-sama dengan para pembuat kebijaksanaan dan para pelaksananya di lapangan.

Beberapa rekomendasi untuk intervensi:

Pada waktu lampau, berbagai kebijaksanaan pemerintah ternyata malah sering menjadi hambatan bagi perkembangan kegiatan usaha pengolahan makanan berskala kecil, karena banyak kebijaksanaan tersebut berangkat dari anggapan bahwa produk tradisional tersebut: murahan dan tidak bersih. Sikap pemerintah seperti ini harus diubah, yaitu dari sikap "mengawasi" ke "menstimulasi". Ketimbang mengancam sektor ini dengan berbagai macam peraturan yang terutama bertujuan ingin mengawasi kualitas, lebih baik dilakukan suatu pendekatan aktif untuk meningkatkan kualitas. Toleransi, atau bahkan stimulasi dari pihak pemerintah untuk malakukan kerja-sama secara informal, akan berdampak besar pada posisi runding para

produsen. Integrasi pelatihan kejuruan pada pendidikan dasar akan membantu masa depan generasi penerus para produsen kecil. Nampaknya sangat bijaksana untuk memusatkan intervensi ke desa-desa yang berlokasi strategis dan pada produk-produk yang berpotensi besar, agar penggunaan sumber-sumber finansial yang langka dapat dapat lebih efisien. Semua campur-tangan harus diarahkan untuk memaksimalkan kesempatan kerja dan memperbaiki kondisi kerja.

Penyediaan kredit kecil dengan prosedur cepat, untuk tujuan-tujuan produktif dan konsumtif, dengan cara pembayaran angsuran harian sangat diperlukan oleh para produsen kecil. Peminjaman uang, yang bervariasi antara Rp 50.000,- hingga Rp 500.000,- diperlukan oleh para produsen dari jenis B dan C dengan cara pembayaran angsuran mingguan dan sedikit agunan. Penggunaan kredit ini harus dibarengi dengan program pelatihan, yang dimulai dengan pembuatan rencana usaha dan diakhiri dengan mengevaluasi dampak dari penerimaan kredit. Pola kredit harus lebih memperhatikan kemungkinan kegiatan menabung di antara berbagai kelompok yang sangat miskin, anak-anak perempuan dan perempuan-perempuan muda.

Untuk meningkatkan kualitas berbagai kursus pelatihan, perlu perhatian lebih besar pada masalah kendala pemasaran, dan program pelatihan harus lebih peka pada perbedaan-perbedaan yang ada di antara para produsen. Kursus-kursus pelatihan teknis sangat diperlukan untuk meningkatkan kualitas produk makanan yang dihasilkan, terutama pada segi-segi: keamanan, keaweten, ketinggian nilai gizi dan kerapihan pembungkusan. Perbaikan-perbaikan harus sejalan dengan tingkat teknologi produksi, tingkat harga dan jenis konsumen, dan juga tidak usah langsung mencoba memasarkan pada pasar kelas menengah. Kursus-kursus khusus diperlukan supaya kontinuitas produksi dapat terpelihara, khususnya pada usaha diversifikasi produk dan bentuk-bentuk kerja-sama khas. Kursus tentang penyusunan rencana kegiatan usaha secara sederhana perlu diselenggarakan bagi para produsen muda, kursus tentang cara mengelola keuangan dan penyusunan rencana jangka panjang perlu ditawarkan bagi para pemilik kegiatan usaha jenis C dan D. Karena sebagian besar produsen adalah perempuan, maka bagian terbesar peserta pun harus perempuan. Penyelenggaraan

kursus harus disesuaikan dengan waktu-waktu yang cocok untuk para perempuan tersebut dan harus menyediakan beberapa fasilitas untuk mengurus anak. Pada lokasi-lokasi di mana kegiatan usaha pengolahan makanan nampaknya kurang maju, baik karena lokasi atau jenis produk, kursus-kursus harus direncanakan agar para perempuan tersebut mendapat keahlian dan fasilitas baru, untuk mendapatkan pekerjaan yang sebelumnya tidak biasa dilakukan oleh perempuan.

Bila kualitas yang lebih tinggi dapat dicapai dan masalah kontinuitas produksi dapat diatasi dengan pembatasan produksi melalui kerja-sama pemasaran, penyediaan sistem kredit yang lebih baik dan lebih banyak bantuan teknis yang tepat, maka para produsen akan lebih berdaya tahan untuk menghadapi akibat menurunnya permintaan dan akibat persaingan dengan perusahaan-perusahaan besar. Karena proses produksi mereka memang lebih murah dan lebih fleksibel dalam memenuhi perubahan dalam permintaan. Bila kita melihat pada masa yang lebih jauh lagi, beberapa keraguan mengenai prospek sub-sektor ini tetap ada. Tampaknya, dua kecenderungan dapat diperkirakan. Yang pertama, berkat kemajuan teknologi, peningkatan permintaan akan produk yang "aman" serta "modern", dan lemahnya posisi produk makanan modern di pasar internasional, tampaknya perhatian baik industri berskala menengah maupun berskala besar akan lebih terfokus pada pasar nasional, dan mereka akan mendiversifikasikan produk mereka untuk memenuhi permintaan masa konsumen akan makanan kecil yang murah. Kecenderungan kedua lebih memperhatikan perubahan gaya-hidup para konsumen. Diperkirakan bahwa para konsumen urban akan lebih memperhatikan kesehatan dan jenis makanan yang mereka konsumsi, serta akan meninggalkan berbagai produk makanan tradisional dan berganti pada makanan yang bernilai kalori lebih rendah dan yang "berstatus" modern. Dalam jangka panjang, peran sub-sektor industri pengolahan makanan berskala kecil akan merosot dan dengan begitu akan timbul kebutuhan besar untuk penyediaan lapangan kerja bagi sebagian besar penduduk pedesaan.

Ines A. Smith: *Growth and differentiation in rural handicrafts production in selected location in West Java* (pp.xx + 119, Maret 1992)

Harga Rp. 10,000,- US\$ 20,- (abroad)

Tujuan penelitian ini adalah untuk menambah pengetahuan kita mengenai berbagai karakteristik produksi kerajinan tangan di pedesaan Jawa Barat serta peranannya dalam menciptakan lapangan kerja. Selain itu, penelitian ini dimaksudkan untuk mengetahui perbedaan pola pengembangan berbagai jenis industri kerajinan tangan di propinsi ini.

Pola pengembangan seperti tersebut di atas mengacu pada dua karakteristik jenis industri kerajinan, yakni:

- a. Jumlah perusahaan dan pekerja dengan kemampuan yang berbeda-beda yang terlibat di dalamnya.
- b. Pengembangan aspek teknik produksi seperti jenis mesin dan perkakas yang digunakan, serta tingkat kesulitan dan segmentasi dalam proses produksi.

Penelitian ini tidak mencakup semua jenis industri kerajinan tangan yang ada. Karena itu, beberapa jenis industri sengaja dipilih pada berbagai lokasi yang berbeda.

Jenis industri	Lokasi
Kerajinan bambu setengah jadi	Kabupaten Tasikmalaya
Kelom (Sandal kayu)	Kabupaten Tasikmalaya
Tikar Mendong	Kabupaten Tasikmalaya
Payung	Kabupaten Tasikmalaya
Kerajinan bambu (perabot dan topi)	Kabupaten Tangerang
Tikar pandan	Kabupaten Tangerang
Barang-barang dari rotan	Kabupaten Tangerang
Wayang golek	Kabupaten Purwakarta
Kerajinan bambu (perabot rumah-tangga)	Kabupaten Purwakarta
Barang-barang keramik	Kabupaten Purwakarta
Kerajinan tembikar	Kabupaten Cirebon
Kerajinan bambu (perabot rumah-tangga)	Kabupaten Ciamis
Kerajinan bambu (perabot rumah-tangga)	Kabupaten Majalengka

Penelitian ini menggunakan berbagai macam data sekunder dari sumber-sumber resmi seperti Biro Pusat Statistik, Departemen Perindustrian, badan-badan Internasional, berkas-berkas laporan dari lembaga-lembaga non-pemerintah dan lembaga-lembaga akademik, literatur mengenai pembangunan, dan potongan-potongan berita dari surat-kabar atau majalah. Penelitian ini melibatkan kegiatan di lapangan sehingga sebagian besar informasi merupakan data primer. Waktu yang digunakan untuk melakukan kerja lapangan di lokasi-lokasi di atas berkisar antara beberapa hari hingga beberapa minggu.

Hasil-hasil penelitian

Salah-satu hasil penelitian yang paling penting adalah kenyataan bahwa industri kerajinan tangan merupakan sumber pendapatan utama penduduk pedesaan di Jawa Barat. Sumbangan penghasilan dari produk kerajinan tangan terhadap pendapatan rumah-tangga berbeda-beda, tergantung pada jenis barang kerajinan dan sumber pendapatan yang ada lainnya. Karakteristik lain yang menonjol dari industri kerajinan ini adalah pengelolaan kerja dan waktu yang bersifat informal. Para pengusaha atau pekerja tidak selalu dapat menentukan kapan, di mana, atau bagaimana mereka bekerja. Jenis pekerjaan ini bersifat fleksibel sehingga dapat dilakukan bersamaan dengan aktivitas-aktivitas produktif, reproduktif, atau aktivitas sosial lainnya.

Hasil penelitian lainnya menyangkut kekhasan letak geografis yang berdekatan yang menjadi ciri umum dari hampir keseluruhan jenis industri kerajinan tangan. Keuntungan dari dekatnya lokasi adalah terjadinya pertukaran perkakas, bahan baku dan alat transport, serta informasi. Namun, hal ini tidak melahirkan hasil yang terlalu menggembirakan. Sedikit sekali perusahaan yang menghasilkan produk yang benar-benar bermutu karena biasanya mereka lebih banyak meniru ketimbang mengimbangi atau menyaingi hasil kerja perusahaan lain.

Hasil-hasil penelitian yang lebih rinci kami ringkas berdasarkan dua karakteristik seperti tersebut di atas.

1. Jumlah perusahaan dan jumlah pekerja dengan kemampuan yang berbeda-beda yang terlibat di dalamnya.

Perluasan usaha merupakan ciri dari industri kerajinan yang berkaitan dengan dunia pariwisata dan pasar lain yang lebih luas, seperti halnya industri wayang golek (di Plered) dan pembuatan barang-barang hiasan dari bambu (di Tasikmalaya). Sebaliknya, industri-industri kerajinan tangan yang tergantung pada pasar pedesaan tertentu tidak menunjukkan perkembangan yang sama, bahkan sebagian di antaranya mengalami kemacetan usaha. Sebagai contoh, hal seperti ini terjadi pada produksi sebagian besar perabotan rumah-tangga yang terbuat dari bambu (di Majalengka dan Ciamis) dan tikar pandan (di Tangerang).

Hal lain yang mempengaruhi kinerja dari masing-masing industri kerajinan adalah faktor lingkungan. Tasikmalaya merupakan contoh yang baik dari hal ini di mana kerajinan tangan yang diteliti di daerah tersebut menunjukkan adanya perkembangan. Hal ini terjadi karena daerah tersebut memberikan lingkungan dan hubungan yang memungkinkan terjadinya perkembangan. Di sisi lain, minimnya fasilitas infrastruktur seperti jalan, menimbulkan masalah bagi para pengusaha perempuan yang memproduksi tikar pandan di desa-desa terpencil di Tangerang dan bagi para pengusaha kerajinan bambu di Purwakarta.

Perbedaan dalam pertumbuhan usaha dapat pula disebabkan oleh adanya campur tangan kebijakan pemerintah. Dampak yang timbul dari kebijakan-kebijakan tersebut tergantung pada rancangan dan penerapannya terhadap situasi yang ada sebelumnya. Sebagai contoh, para produsen barang-barang tembikar memperoleh keuntungan dari bantuan teknis yang mereka terima. Namun, proyek tersebut kurang memberi manfaat pada perajin tembikar di Situwinangun atau para produsen kerajinan bambu di Majalengka atau Ciamis.

Dalam hal penciptaan lapangan kerja, hasil penelitian menunjukkan bahwa pertumbuhan jumlah perusahaan dibarengi dengan perluasan lapangan kerja di lokasi-lokasi di mana pertumbuhan tersebut berlangsung. Namun, tingkat perluasan lapangan kerja itu tidaklah terlalu tinggi karena sebagian besar dari perusahaan-perusahaan baru itu beroperasi dalam skala kecil,

kecuali pada industri kerajinan sandal kayu atau kelom dan barang tembikar Plered. Perusahaan-perusahaan baru yang bergerak pada kedua industri tersebut mampu beroperasi dalam skala menengah dan tinggi. Masih diterapkannya teknologi sederhana pada industri kelom dan barang tembikar memungkinkan perluasan lapangan kerja terus berlangsung.

Ciri-ciri kualitatif pekerjaan berikut ini merupakan hal yang penting untuk diperhatikan.

Keterampilan dan pencapaiannya: pelatihan yang diberikan dalam industri kerajinan tangan berlangsung secara informal. Meskipun para pengusaha yang telah berumur mempunyai kecakapan yang mumpuni, namun kebiasaan praktek pengalihan pekerjaan kepada pihak lain (sub-kontraktor) telah melahirkan pengkhususan dan spesialisasi pekerjaan.

Mobilitas pekerja: mobilitas pekerja pada sebagian besar bidang industri kerajinan tangan mencapai tingkat yang tinggi baik secara vertikal maupun, yang lebih sering lagi, secara horizontal. Sebagai contoh, pada bidang industri kelom dan barang tembikar.

Keteraturan kerja: tingkat keteraturan kerja sangat rendah, dan sebagian besar pekerjaan yang ada bukanlah pekerjaan tetap karena bersifat musiman. Hal ini diakibatkan baik oleh faktor fluktuasi permintaan dan tersedianya bahan baku atau persaingan untuk memperoleh pekerja dengan sektor-sektor lainnya (terutama sektor pertanian).

Upah: tingkat upah sangat beragam, dan pada bidang kerajinan yang paling tidak berkembang (industri perabotan dari bambu, di hampir seluruh lokasi penelitian, industri tikar pandan di Tangerang, dan sebagainya) menunjukkan kecenderungan yang lebih rendah. Perbedaan upah untuk jenis pekerjaan yang berbeda dalam satu bidang industri kerajinan dan dalam satu perusahaan yang sama bahkan lebih mencolok. Sebagai contoh, dalam industri kelom yang cukup besar seorang tukang kayu yang terampil dapat memperoleh penghasilan sebanyak Rp 12.000,00 per hari. Sedangkan seorang perempuan pekerja pada unit yang memperoleh pekerjaan untuk membuat pinir hanya

mendapatkan upah sebesar Rp 1.250,00 per hari. Perbedaan pendapatan antara pengusaha dan perajin sangat besar sejalan dengan perbedaan skala usaha.

Kondisi Kerja: kondisi kerja di masing-masing industri kerajinan sangat berbeda-beda. Sebagai contoh, para pekerja pada industri tembikar harus menghadapi kesulitan dan bahaya yang ditimbulkan dari tungku pembakaran dan bahan-bahan kimia. Serat-serat kayu alami mungkin tidak terlalu berbahaya bagi pekerja, namun tetap merupakan ancaman dalam kondisi kerja yang buruk. Kondisi kerja di perusahaan peralatan rumah-tangga lebih banyak dikendalikan secara langsung oleh para pekerja. Pada perusahaan-perusahaan yang lebih besar seperti perusahaan sandal atau bengkel rotan, kondisi kerja diatur oleh pemilik atau manajer.

Jenis kelamin dan usia: perempuan pekerja lebih banyak terlibat dalam industri pemintalan dan industri tembikar dibandingkan dengan industri ukiran kayu dan pembuatan sandal. Dengan kata lain, para perempuan pekerja terpusat pada industri kerajinan yang tidak menuntut penggunaan kekuatan fisik. Pembagian pekerjaan berdasarkan jenis kelamin pada masing-masing industri kerajinan pun bervariasi. Sebagai contoh, dalam industri bambu setengah jadi pemberian tugas dilakukan tanpa memandang jenis kelamin; dalam industri tembikar tidak terdapat pembagian kerja berdasarkan jenis kelamin yang jelas; namun dalam industri wayang golek, terdapat satu bidang kerja yang sudah baku, yaitu hanya kaum lelaki yang mencari bahan baku dan menjual hasilnya. Selain itu, terdapat satu perbedaan yang jelas dalam hal usia para perempuan pekerja yang berkecimpung dalam industri kerajinan. Subsektor-subsektor industri kerajinan bambu setengah jadi, wayang golek, barang-barang tembikar, dan sandal mempekerjakan para perempuan pekerja dari berbagai tingkatan umur. Sedangkan industri kerajinan bambu yang lain dan industri tikar pandan hanya menyertakan perempuan pekerja yang telah berumur. Di samping itu, hasil penelitian menunjukkan bahwa jumlah pekerja anak-anak, baik laki-laki maupun perempuan, menunjukkan adanya peningkatan. Meskipun para pekerja muda ini lebih banyak terlibat dalam bidang industri kerajinan tangan yang paling tidak berkembang seperti industri anyaman bambu di Tangerang dan Majalengka, pembuatan jari-jari payung dan pengikatan

simpul-simpul tikar mendong (di Tasikmalaya), namun banyak di antara mereka yang bekerja dalam unit-unit usaha yang lebih modern seperti pada industri sandal di Tasikmalaya. Mereka menggeluti pekerjaan yang tidak menuntut keterampilan tinggi dengan upah yang rendah.

2. Perkembangan aspek-aspek teknik produksi dan tingkat kompleksitas serta segmentasi dalam proses produksi.

Meskipun terdapat sejumlah kekecualian, sebagian besar bidang industri kerajinan masih menggunakan teknik produksi dan perkakas yang sederhana. Para produsen menghadapi banyak masalah-masalah teknis yang menyebabkan rendahnya kualitas produk mereka. Satu dari sekian masalah yang sering dijumpai adalah tidak tersedianya cukup lahan untuk menyimpan dan mengeringkan barang, terutama pada saat pergantian musim. Tingkat pembagian kerja yang tinggi dan keengganan masing-masing pihak (yang menangani pekerjaan yang berbeda dalam proses produksi) untuk menanggung ongkos dan risiko untuk melakukan terobosan semakin mempersulit penanganan masalah ini. Praktek pembagian kerja ini tidak hanya dilakukan pada bidang industri kerajinan tradisional tetapi juga pada bidang industri yang lebih maju meskipun hal itu berjalan lebih kompleks.

Implikasi hasil penelitian bagi kebijakan

Hasil-hasil penelitian ini dapat dimanfaatkan untuk penyusunan kebijakan. Berkenaan dengan masalah informasi, dapat dilakukan usaha untuk menambah pengetahuan mengenai:

- Aktivitas para pedagang kerajinan tangan, baik itu produsen maupun pihak-pihak yang hanya membeli dan menjual produk kerajinan.
- Keluarga pekerja serta batasan-batasan bagi pengertian "keluarga pekerja" dan bilamana serta mengapa mereka dibayar.
- Asumsi, definisi, dan cara yang digunakan untuk mendata industri kecil rumah-tangga, terutama ketepatan penggunaan "pusat-pusat industri" sebagai prinsip bagi pendataan dan penentuan kebijakan.

Berkenaan dengan campur tangan pemerintah:

- Penerapan kebijakan-kebijakan berskala besar harus disertai pertimbangan yang cermat mengenai dampaknya terhadap segmen-segmen ekonomi yang lemah. Selain itu, kebijakan-kebijakan sektoral harus direncanakan dengan memperhatikan bagaimana kedua bentuk campur tangan tersebut saling mempengaruhi. Hal ini perlu diperhatikan untuk menghindari kebijakan yang saling bertentangan atau akibat-akibat yang tidak diperkirakan sebelumnya.
- Para pengusaha adalah pihak yang menarik keuntungan dari sebagian besar campur tangan pemerintah yang ditujukan pada sektor industri kecil, termasuk industri kerajinan tangan. Manfaat dan kesempatan (dalam hal keterampilan dan pelatihan teknis, saluran informasi, dan sebagainya) harus menjangkau pihak perajin atau produsen, dan hal ini memang seharusnya diarahkan bagi kepentingan mereka. Selain itu, penyuluhan yang ditujukan kepada para pengusaha harus mencakup masalah hak-hak dan kepentingan para pekerja.
- Diperlukan adanya kebijakan yang benar-benar memperhatikan kepentingan kaum perempuan karena seringkali proyek-proyek yang ditujukan bagi sektor industri kecil atau industri rumah-tangga hanya memperlemah posisi ekonomi kaum perempuan. Hal-hal yang sangat diperlukan mereka adalah peningkatan kreativitas, profesionalisme, dan bantuan dana dalam jumlah yang memadai.
- Pemberian kredit merupakan cara yang biasanya dianjurkan sebagai bentuk bantuan bagi para produsen kecil. Namun, pemberian kredit ini tidak sampai menjangkau para produsen perempuan muda dan para perajin yang tidak mempunyai lahan kerja. Oleh karena itu, perluasan fasilitas kredit melalui pemberian kredit kelompok kerja, pengurangan peraturan-peraturan sekunder, dan penyebaran informasi merupakan hal yang sangat perlu dijalankan.
- Segmen industri kerajinan kecil menghadapi kesulitan untuk memperoleh bahan baku. Hal ini mengakibatkan terjadinya kenaikan harga, penghentian produksi, dan rendahnya mutu barang. Masalah ini dapat ditanggulangi dengan membentuk kelompok-kelompok pengusaha yang membeli bahan baku dalam jumlah besar atau menyediakan fasilitas kredit langsung kepada kelompok-kelompok kerja untuk membeli bahan baku.

- Campur tangan pemerintah untuk meningkatkan kinerja industri kerajinan tangan dapat pula dilakukan dalam hal pemasaran. Banyak hal yang dapat dilakukan untuk meningkatkan peran serta pemerintah dalam bidang ini, misalnya dengan menggunakan barang-barang kerajinan di kantor-kantor, sekolah-sekolah, dan badan-badan pemerintah lainnya. Kemungkinan-kemungkinan bagi pemasaran produk yang belum dimanfaatkan dapat juga dilakukan oleh kelompok-kelompok elit Indonesia yang mulai menghargai kembali nilai tradisi budaya bangsa dan produknya.
- Diperlukan adanya penanggulangan teknis bagi sejumlah masalah. Masalah pengeringan dan penyimpanan barang merupakan hal yang memerlukan penanganan yang saksama melalui pembenahan kondisi lingkungan desa sehingga akan menguntungkan semua pihak. Kesulitan transportasi yang dihadapi oleh banyak perajin memerlukan tersedianya sarana transportasi bersama yang murah, dengan syarat bahwa sarana-sarana tersebut tidak dimonopoli oleh sekelompok kecil agen-agen yang telah mapan. Daya tahan produk dari serat (terutama serat dari bambu), ketidaseragaman kualitas dan ukuran tikar mendong merupakan masalah-masalah lain yang mungkin tampak kurang menarik bagi para pakar namun sebenarnya merupakan hal yang sangat menantang yang memerlukan penanganan.

Ines A. Smyth: Differentiation among petty commodity producers: The effects of a development project on handicrafts production in a Sundanese village (pp. vii + 36, Maret 1990)

Harga Rp 4,500,- (Indonesia); US\$ 10,- (abroad)

Daerah sekitar Tasikmalaya, Jawa Barat (Indonesia), terkenal karena kerajinan-tangannya, yang biasanya diproduksi di daerah perkotaan. Penelitian terdahulu di daerah tersebut (Smyth 1986) telah menunjukkan bahwa perajin setempat hanya mempunyai sedikit keleluasaan dalam produksi dan perdagangan, karena kegiatan usaha ini hampir sepenuhnya berada di bawah kekuasaan para pedagang perantara. Penelitian yang sama juga menyimpulkan bahwa berbagai unit produksi anyaman ternyata tidak merupakan suatu kesatuan homogen, tapi bisa digolongkan ke dalam berbagai peringkat sesuai dengan akses mereka terhadap modal (bisa berbentuk macam-macam, seperti misalnya memiliki lahan atau pekerjaan tetap lain), pasar dan keahlian. Juga ditemukan suatu bentuk diferensiasi antara perajin wanita dan pria, yang ada kaitannya dengan tingkat pendapatan dan kontrol terhadap produksi.

Laporan ini menyoroti hasil-hasil kajian ulangan yang dilakukan di daerah tersebut, yang terutama dimaksudkan untuk mengamati dampak dari suatu proyek pengembangan yang diselenggarakan oleh Departemen Perindustrian Indonesia bagi para perajin anyaman tersebut. Setelah menganalisis berbagai perubahan yang terjadi selama lima tahun terakhir ini di kampung tempat penelitian dilakukan, tulisan ini menyajikan berbagai penemuan yang diperoleh tentang adanya diferensiasi di antara para perajin, dan dengan cara bagaimana hal ini, secara tidak langsung, semakin dipertajam oleh berbagai kebijaksanaan yang diambil dalam penerapan proyek pengembangan tersebut. Tulisan ini juga memuat beberapa catatan tentang pelaksanaan proyek dimaksud, dan berbagai kesimpulan menekankan bahwa dalam setiap kajian mengenai perkembangan daerah pedesaan penting sekali artinya untuk memahami adanya berbagai proses diferensiasi yang sedang berlangsung.

**Joan Hardjono: The dilemma of commercial vegetable production in West Java (pp. ix + 28, Maret 1990)
Harga Rp 4,500,- (Indonesia); US\$ 10,- (abroad)**

Salah satu masalah utama yang dihadapi para penyusun kebijakan di Jawa sekarang ini adalah menentukan strategi untuk memperluas lapangan kerja di pedesaan agar mampu mencegah arus migrasi lebih lanjut ke daerah perkotaan. Perdagangan komoditi pertanian selama beberapa tahun terakhir telah mampu menyediakan lapangan kerja bagi banyak penduduk pedesaan. Walaupun demikian, penyerapan tenaga kerja lebih lanjut di bidang ini hanya mungkin terjadi bila terdapat kesinambungan pertumbuhan kuantitas hasil pertanian yang bisa diperdagangkan. Sekarang ini, di banyak tempat, usaha-usaha untuk mengembangkan areal pertanian menghadapi masalah kemerosotan lingkungan. Pengembangan industri yang berorientasi pedesaan, khususnya industri pengolah komoditi pertanian, tampaknya bisa merupakan pendekatan yang cocok untuk menciptakan lapangan kerja di daerah pedesaan.

Sasaran kajian ini ada dua, pertama, mengkaji dampak dari suatu sistem produksi pertanian di suatu daerah pegunungan dengan cara penggarapan lahan yang umum berlaku saat ini, walaupun cara tersebut bukan ancaman bagi kelestarian lingkungan. Kedua, mengamati rangkaian jaringan yang ada atau yang mungkin bisa dibangun antara sistem produksi dan berbagai kegiatan ekonomi lainnya, seperti industri pengolahan komoditi pertanian.

Sejak akhir tahun enampuluan telah terjadi perkembangan pesat dalam produksi sayuran di Jawa Barat. Dekatnya jarak ke pasar-pasar besar di Jakarta, di mana harga produksi pertanian cukup tinggi, telah mendorong makin meluasnya lahan pertanian, khususnya di daerah-daerah pegunungan seperti Bandung, Garut, dan Cianjur. Untuk penelitian ini dipilih dua desa pertanian di Kabupaten Garut. Kedua desa tersebut terletak di atas lahan bekas perkebunan pada zaman kolonial, di lereng gunung Papandayan, sekitar 25 km dari kota Garut pada ketinggian antara 1.350 dan 1.700 meter. Selama masa pendudukan Jepang dan gangguan keamanan Darul Islam pada tahun 1950-an dan awal 1960-an, perkebunan ini diterlantarkan, oleh karena itu, penduduk setempat terdorong untuk menanami sebagian lahan tersebut dengan berbagai tumbuhan pangan komersial. Pada akhir tahun 1960-an masalah hak pemilikan tanah tersebut bisa diselesaikan ketika

pemerintah kabupaten memutuskan untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang Pokok Agraria 1960 dengan membagikan tanah tersebut kepada perwira ABRI yang akan menjalankan masa purnawirawan. Sertifikat-sertifikat pemilikan tanah diterbitkan, tetapi sebagian besar segera pula berpindahtangan, karena para petani yang selama ini secara tidak resmi menggarapnya bersedia untuk membelinya.

Sejak saat itu terjadi perubahan besar dalam cara pengolahan tanah. Budidaya teh dan kina ditinggalkan, diganti dengan sistem produksi sayuran yang mampu memberi peluang kerja kepada banyak orang sekaligus memberikan keuntungan cukup baik kepada para penggarapnya. Dikarenakan seluruh tanah bekas perkebunan telah berubah menjadi lahan pertanian, para petani setempat kini mulai menggarap tanah kehutanan di daerah sekitarnya. Penduduk setempat juga mulai menjarah masuk jauh ke dalam hutan untuk mencari kayu, baik untuk keperluan sendiri maupun untuk dijual. Dua macam permasalahan lingkungan segera tampak, yaitu merosotnya kesuburan tanah dan terjadinya erosi lapisan tanah paling atas, sebagai akibat dari pengolahan lahan curam selama bertahun-tahun, di daerah bercurah hujan tinggi, tanpa penerasan. Di beberapa tempat telah dilakukan usaha-usaha reboisasi, tetapi karena Dinas Kehutanan memperbolehkan penanaman sayuran di antara pohon-pohon muda (tumpang sari), hasil usaha ini masih sangat sedikit.

Hasil-hasil penelitian menunjukkan kompleksitas masalah yang dihadapi para penyusun kebijaksanaan. Produksi sayuran di desa-desa ini mampu menyerap tenaga buruh sekitar 294 orang per hari per hektar tanah, untuk menghasilkan sayuran berusia tiga bulan seperti kol atau kentang. Angka tersebut, yang lebih besar dari angka penyerapan tenaga buruh pada budidaya padi sawah, malah akan lebih tinggi lagi di tempat-tempat yang topografinya menyebabkan penggarapan lahan lebih sulit dan pada masa kemarau di mana harus dilakukan penyiraman tanaman. Dengan demikian, pengolahan tanah seperti ini sangat bersifat padat karya sekaligus padat modal karena dibutuhkan banyak pengeluaran untuk pupuk dan pestisida. Walaupun tingkat keuntungan pada umumnya cukup tinggi, kerugian juga sering terjadi, tergantung pada pasar musiman dan keadaan cuaca.

Kecuali beberapa kaitan yang ada hubungannya dengan industri pupuk dan peternak unggas, yang menyediakan pupuk untuk

mempertahankan kesuburan tanah, produksi sayuran di daerah penelitian ini hanya akan melibatkan sedikit sekali jaringan usaha. Pupuk kandang diangkut ke Garut dengan truk-truk yang mengangkut sayuran ke Jakarta, dari berbagai peternakan besar yang banyak tersebar di berbagai kota kabupaten sekitar ibukota. Pemasaran dan pengangkutan sayuran menyediakan lapangan kerja sesuai dengan jumlah sayuran yang akan dijual.

Semua sayuran dijual secara borongan. Sama sekali tidak dilakukan penyortiran, pembedaan kualitas, atau pengolahan sayuran. Jika industri pengolahan yang bersifat padat karya bisa didirikan, mungkin kelanjutan cara pengolahan tanah seperti ini bisa lebih dipertanggungjawabkan. Akan tetapi, tampaknya pendirian suatu pabrik pengolahan bukan merupakan suatu kemungkinan, karena jenis-jenis sayuran yang ditanam tidak cocok untuk tujuan tersebut, dan para konsumen di kota lebih menyukai sayuran segar, dan untuk itu mereka bersedia membayar harga tinggi. Selanjutnya, para petani sendiri tampaknya sudah sangat puas dengan keuntungan yang sekarang bisa mereka peroleh.

Setiap usaha untuk melarang penanaman sayuran di daerah lereng gunung seperti ini akan berarti penghilangan lapangan kerja, seperti usaha-usaha untuk menggantikan kembali tanaman sayuran dengan pohon teh, yang hanya menyediakan sedikit kesempatan kerja dengan imbalan upah sangat rendah, walaupun usaha seperti ini mungkin akan bisa menyelamatkan masalah lingkungan. Beberapa kebijaksanaan mendesak yang perlu ditempuh untuk menghadapi masalah-masalah ini antara lain, penerasan lahan pertanian sayur, penghentian usaha tumpang sari di daerah reboasasi, pencegahan usaha-usaha penebangan kayu di hutan-hutan milik negara. Juga studi kelayakan tentang kemungkinan pendirian suatu industri pengolah sayuran yang dihasilkan daerah ini perlu dilakukan.

Joan Hardjono: *Development in the Majalaya textile industry*
(pp. ix + 56, Maret 1990)

Harga Rp. 6,500,- (Indonesia); US\$ 15,- (abroad)

Majalaya adalah satu dari segelintir kota di pedesaa Jawa Barat dimana lapangan kerja non-pertanian telah mampu berkembang hingga mencapai skala yang cukup besar. Perkembangan ini bisa ditelusuri sejak saat mulai tumbuhnya industri textile pada awal tahun tiga puluhan, ketika pemerintah kolonial mengambil kebijaksanaan untuk membantu berbagai usaha kecil-kecilan pribumi semacam kerajinan pertenunnan rakyat. Sekarangpun Majalaya masih tetap merupakan pusat tekstil yang penting, walaupun tidak lagi menduduki posisi utama yang dulu pernah dimilikinya. Hal ini disebabkan oleh perkembangan industri tekstil di Bandung dan di berbagai daerah lainnya.

Industri tekstil Majalaya sekarang ini digolongkan ke dalam dua kelompok, yaitu industri kecil dan aneka industri. Pengelompokan ini didasarkan atas besarnya investasi. Perusahaan-perusahaan yang termasuk kelompok aneka industri adalah perusahaan yang bersifat padat-modal dalam penggunaan mesin tenun dan berbagai peralatan lainnya. Walaupun demikian, perusahaan jenis ini tetap mempekerjakan banyak tenaga ketrja untuk berbagai pekerjaan manual seperti misalnya pengepakan dan bongkar muat.

Pada tahun 1987 di Majalaya terdapat 155 perusahaan yang tergolong jenis industri kecil; secara keseluruhan perusahaan-perusahaan ini pada taun tersebut menyediakan lapangan kerja bagi lebih dari 6000 tenaga kerja. Semuanya adalah perusahaan kecil. Secara rata-rata pada setiap perusahaan bekerja 42 orang buruh, dengan catatan bahwa 69 prosen dari perusahaan yang ada hanya mempunyai buruh kurang dari 40 orang. Jika diterapkan cara pengelompokan seperti yang dilakukan pada Sensus Ekonomi 1986, maka 79 prosen dari perusahaan-perusahaan tersebut termasuk kategori menengah (mempekerjakan 20 hingga 99 orang buruh) dan 15 prosen termasuk kategori kecil (kurang dari 20 orang buruh). Hanya 6 prosen yang dapat digolongkan sebagai perusahaan besar (lebih dari 100 orang buruh).

Pada umumnya tingkat teknologi pabrik tenun yang tergolong industri kecil masih rendah. Salah satu kendala utama dalam produksi adalah tuanya mesin-mesin tenun yang masih digunakan, banyak rancang bangun yang masih sangat sederhana. Kendala lain adalah banyak pabrik hanya dapat memproduksi satu shift per hari karena berlokasi di daerah pemukiman, dimana orang berkeberatan terhadap adanya gangguan suara gaduh pada malam hari.

Saat ini produk utama dari pabrik-pabrik tersebut adalah kain setengah jadi yang berkualitas rendah, yang untuk pengolahan selanjutnya, pencelupan, pencapan dan proses *finishing*, masih harus dikirim ke pabrik lain. Produk terpenting kedua adalah kain sarung, diikuti oleh kain bahan kemeja. Produk lainnya antara lain kain kasur, seprei, selimut katun dan handuk. Hampir semua produser kain setengah jadi bekerja atas dasar makloon atau sub-kontrak, yang mengikat mereka pada pabrik-pabrik besar yang memasok benang dan membeli kain yang dihasilkan. Dengan demikian sangat sulit bagi para pengusaha kecil untuk bisa memproduksi dengan cara lain, karena mereka tidak bisa menjual langsung produk mereka kepada konsumen. Sebagian memang bisa menjual produk mereka kepada pabrik pencelupan/*finishing* setempat, tetapi pabrik-pabrik semacam ini sangat langka karena mereka dalam pemasaran harus bersaing dengan pabrik-pabrik lain yang jauh lebih besar. Sebaliknya para produser kain sarung berada dalam posisi lebih kuat, karena produk mereka tidak memerlukan proses *finishing* dan bisa langsung dijual kepada konsumen.

Di Majalaya dan di desa-desa daerah pegunungan sebelah selatan dan timur masih bisa dijumpai industri pertenunan manual, yang oleh Departemen Perindustrian tidak digolongkan ke dalam industri kecil karena tidak menggunakan mesin. Bagaimanapun industri jenis ini akan makin surut; hanya produser-produser yang bisa menemukan celah pasar untuk barang-barang hasil produk mereka yang bernilai sangat rendah seperti misalnya kain pel, yang mungkin akan masih bisa bertahan. Saat ini produk utama industri pertenunan manual adalah kain setengah jadi yang mutunya terlalu rendah untuk bisa dijual ke pabrik pencelupan/*finishing*, sehingga hanya digunakan sebagai bahan pelapis pada industri sepatu, tas dan barang sejenis lainnya. Urutan kedua diduduki oleh produksi kain pel. Pertenunan manual kain sarung, yang

merupakan cikal bakal industri tekstil Majalaya, kini sedang menyusur cepat. Industri perajutan dan penyulaman kecil Majalaya menyediakan sedikit lapangan kerja, tapi tampaknya kecil harapan untuk bisa berkembang. Yang lebih memberi harapan adalah industri pengolahan kapas buangan, dimana sisa kapas dari pabrik pemintalan diolah secara manual di desa-desa sekitar Majalaya menjadi gulungan kapas untuk keperluan kosmetik dan kesehatan.

Jenis pekerjaan dalam pabrik-pabrik industri kecil sangat padat karya. Rasio antara buruh dan alat tenun adalah 1 berbanding 0,87 tetapi bila warping dan berbagai perlengkapan lainnya ikut dihitung, rasionya 1 berbanding 1. Terdapat beberapa petunjuk bahwa jumlah buruh wanita di pabrik-pabrik ini merosot, sebabnya terutama karena kini pabrik kecilpun menggunakan mesin pemutar gelendong benang, pekerjaan yang dahulu dilakukan secara manual oleh buruh wanita. Pabrik-pabrik tidak mendapat kesulitan dalam mencari tenaga kerja, malahan karena penduduk kota Majalaya sendiri terus bertambah, di masa depan prosentase buruh yang berasal dari daerah pedesaan akan makin sedikit. Sementara itu, meskipun pabrik-pabrik industri kecil diharuskan membayar upah pokok yang besarnya setiap tahun ditetapkan oleh Persatuan Perusahaan Tekstil Seluruh Indonesia (PERTEKSI), yang pada bulan Mei 1989 dinaikkan menjadi RP. 1.603,- per hari, sebagian besar pabrik menolak untuk memberikan tunjangan tambahan apapun.

Peningkatan yang terjadi pada tahun delapanpuluhan pertama dalam ekspor pakaian jadi dan kemudian dalam kain tenun mempunyai, dampak tidak langsung yang menguntungkan terhadap beberapa perusahaan industri kecil di Majalaya. Berbagai perusahaan dengan teknologi maju yang tergolong kategori aneka industri kini mengarahkan sebagian besar dari keluaran mereka untuk ekspor. Ini berarti bahwa banyak perusahaan yang tidak begitu pada modal, yang memproduksi kain untuk pasar domestik dapat meningkatkan jumlah kain yang mereka produk sendiri dan juga jumlah kain setengah jadi yang mereka peroleh dengan cara makloon dari berbagai pabrik industri kecil. Gejala ini tampaknya akan terus berlanjut, dengan syarat bahwa pabrik-pabrik besar dan moderen tidak akan mengusik pasar domestik. Tampaknya tak terelakkan bahwa perusahaan-perusahaan dengan peralatan sangat kuno, yang beradapada peringkat paling bawah dari

jenis industri kecil akan terdepak habis karena rendahnya mutu kain yang mereka hasilkan, walaupun ada berbagai usaha pemerintah untuk membantu mereka melalui program bapak angkat.

**Anita van Velzen: *Women in foodprocessing industries in West Java: The production of kerupuk and marine products in a small coastal village in Subang* (pp. ix + 70, Maret 1990)
Harga Rp 8,000,-(Indonesia); US\$ 19,-(abroad)**

Di Muara, sebuah des di pantai utara Subang, terdapat dua macam usaha pengolahan makanan. Usaha pertama yaitu pengolahan ikan dan udang menjadi ikan asin, terasi dan pindang, adalah suatu cara pengolahan dan pengawetan tradisional yang pada masa lampau dikerjakan oleh para istri nelayan. Sekarang, sekitar 45 usaha keluarga mengkhususkan diri dalam cara pengolahan makanan seperti ini. Dalam perusahaan kecil, sebagian besar pekerjaan masih dilakukan oleh para wanita, sementara para suami mereka menjual hasilnya ke desa-desa sekitar atau bekerja sebagai buruh. Pindang biasanya dibuat oleh pasangan-pasangan yang sudah agak lanjut usia. Hanya perusahaan-perusahaan yang tergolong besar, yang memproduksi jambal roti, dikelola oleh kaum pria. Perusahaan-perusahaan seperti itu memproduksi dalam skala besar, biasanya lebih bersifat padat-moral, dan produk mereka dijual kepada para pedagang besar di Bandung.

Walaupun permintaan terhadap produksi ikan seperti relatif stabil, pendapatan para nelayan pada umumnya rendah. Pekerjaan cukup menyita waktu, tetapi tidak begitu membutuhkan banyak tenaga kerja. Hampir tidak ada buruh upahan. Masalah utama bagi para pengusaha kecil adalah penyediaan bahan mentah: kuantitas dan harga ikan di tempat pelelangan ikan di desa sangat tidak stabil dan selama empat hingga enam bulan pertahun malah tidak ada ikan sama sekali. Karena tidak ada alternatif lapangan kerja lain selama musim paceklik ikan banyak keluarga terjerat hutang. Hanya perusahaan-perusahaan besar yang mempunyai peluang untuk berkembang: para pemiliknya mampu membeli ikan dari daerah-daerah lain di Jawa dan mampu memproduksi hampir sepanjang tahun.

Usaha pengolahan lainnya yang terdapat di bagian selatan desa adalah produksi kerupuk dari tepung tapioka. Seorang migran dari Jawa memperkenalkan kerupuk sangrai ini pada tahun limapuluhan. Sekitar tahun 1958-1960 banyak petani mulai membuaat kerupuk sebagai kegiatan tambahan selain usaha tani. Pada waktu itu per tahun hanya ada panen satu

kali. Kerupuk yang dibuat di desa ini dijual ke Jakarta kepada para pedagang di pasar dan kepada anak-anak sekolah.

Pembuatan kerupuk sangrai sangat membutuhkan banyak tenaga kerja. Di sini hanya dipergunakan teknologi yang sangat tradisional. Dalam tahun-tahun puncak produksi, para wanita di desa membuat kerupuk dengan bantuan anak-anak mereka dan beberapa buruh upahan, sementara suami mereka mendagangkannya di Jakarta. Perusahaan-perusahaan besar bahkan mampu menggaji pemuda untuk menjajakannya di Jakarta atau kota-kota besar lainnya. Cara produksi seperti ini terus berkembang hingga sekitar tahun 1975. Setelah periode ini, jumlah berbagai penjaja makanan berkembang pesat di Jakarta, juga persaingan antara produsen baru di Muara meningkat. Para pedagang memperkenalkan tepung tapioka hasil pabrik baru. Para petani kecil dan buruh tani didorong oleh para pedagang ini untuk membeli tepung dengan cara pembayaran kredit jangka panjang. Karena itu bagi para petani kaya pembuatan kerupuk menjadi tidak menarik lagi, juga karena adanya modernisasi pertanian, terutama rampungnya sistem irigasi baru yang menghubungkan sawah-sawah dengan bendungan Jatiluhur, yang berarti dua kali panen setahun.

Kini para produsen yang masih ada hampir semuanya terdiri dari buruh tani yang menggabungkan pembuatan kerupuk dengan bekerja sebagai buruh. Mereka hanya mampu mengolah 100 kg tepung per bulan. Kendala utama adalah permintaan: bila dulu para pria bisa menjual 100 kg kerupuk per minggu, mereka kini paling tidak membutuhkan waktu tiga minggu. Sementara itu ongkos angkutan ke dan biaya hidup di kota telah meningkat pesat.

Para Produsen kecil yang tidak begitu banyak memperoleh manfaat dari modernisasi pertanian yang berlangsung di desa mereka, tidak mempunyai pilihan lain kecuali melanjutkan memproduksi kerupuk dengan imbalan yang sangat tipis.

Walaupun pendapatan dari usaha pengolahan makanan semacam ini relatif rendah, lapangan pekerjaan non-pertanian seperti ini merupakan sumber pendapatan tambahan bagi 112 keluarga. Bagi para wanita bidang ini biasanya merupakan lapangan kerja satu-satunya yang tersedia bagi mereka di desa. Kemudian, masih berkaitan dengan usaha pengolahan makanan, paling sedikit 260 orang di desa ini bekerja di bidang usaha

dagang dan jasa; itu berarti 28% dari seluruh populasi. Karena kegiatan pertanian padi dan perikanan bersifat musiman, lapangan kerja seperti ini sangat berguna bagi keluarga-keluarga paling miskin di desa tersebut.

**Anita van Velzen: Women in foodprocessing industries in West Java: A study of Weru, Cirebon: centre of production and trade of cake and biscuits_ (pp. xii + 91, Maret 1990)
Harga Rp 9,000,- (Indonesia); US\$ 20,- (abroad)**

Weru adalah suatu kecamatan yang terletak 6 km di sebelah barat kota Cirebon. Letak geografis Weru pada jalan raya perdagangan utama Jakarta-Bandung-Surabaya dan sejarah perekonomian Weru merupakan faktor-faktor penting dalam terbentuknya pemusatan banyak industri kecil di daerah ini. Sejak sekitar tahun 1930 jumlah industri kecil di Weru telah meningkat pesat. Pendirian banyak perusahaan pada periode tersebut disebabkan oleh: kepadatan penduduk, perkebunan tebu yang menyita sebagian besar lahan pertanian, tidak adanya sistem irigasi, adanya kesultanan Cirebon dan Trusmi, serta lokasinya yang terletak di antara Jawa Barat dan Jawa Tengah.

Berbagai produk makanan kue kering, dibuat di enam desa di Weru. Pada masa lalu orang-orang menjual produk mereka di pasar setempat. Ketika pada tahun 1981 sebuah pasar baru dibangun, pasar lama berubah menjadi khusus pasar kue. Pasar kue merupakan pasar induk. Produk dari berbagai industri rumah tangga di Weru dan daerah-daerah lain dijual kepada para pedagang yang datang dari pasar-pasar di desa-desa dan kota-kota sekitar. Pasar kue juga merupakan pusat distribusi: berbagai produk dari Jawa Tengah juga dikirim ke dan diperdagangkan di Weru. Semua pedagang di Pasar Kue adalah wanita. Adanya berbagai kaitan antara para produsen dan pedagang sangat penting artinya bagi potensi ekonomi subsektor ini.

Di Weru terdapat berbagai ragam usaha pengolahan makanan, dari yang terkecil usaha industri rumah tangga yang sepenuhnya dilakukan oleh seorang wanita hingga perusahaan-perusahaan yang menggunakan berbagai mesin dengan mempekerjakan buruh sampai 50 orang. Berbagai jenis perusahaan menghadapi berbagai kendala yang berbeda juga, dan dengan demikian membutuhkan bentuk kebijaksanaan yang berbeda pula. Pada masa lalu para wanita memainkan peranan yang sangat menentukan dalam produksi kue. Mereka bertanggungjawab untuk pemasaran, tetapi juga menjadi pegusaha atau manajer utama dalam berbagai perusahaan. Karena kini kesempatan kerja dalam berbagai bidang lain

(industri batik, tekstil, dan sepatu) di daerah ini menciut, terjadi semacam penjinakan kaum pria: mereka memasuki bidang industri rumah tangga kecil. Dengan makin berkembangnya skala produksi, peran wanita dalam manajemen pun makin menyusut, hanya kaum pria yang menjadi manajer. Pembagian kerja interen dan ideologi gender memainkan peranan menentukan dalam berbagai usaha pengolahan makanan berskala kecil di weru.

Perusahaan-perusahaan kecil tersebut mempunyai tingkat penyerapan tenaga kerja yang tinggi: pria dan wanita muda serta belum menikah dipekerjakan sebagai buruh. Perusahaan-perusahaan ini juga menunjukkan relatif efisien dalam penggunaan berbagai sumber: dengan intensitas modal rendah, teknologi sederhana tetapi tepat dengan bahan baku murah, mereka mampu memproduksi sejumlah besar kue yang mempunyai nilai tambah tinggi.

Mutu produk memang rendah, tetapi mereka memang membuatnya untuk kelompok berpenghasilan rendah. Mereka harus memperhitungkan biaya produksi dengan harga eceran. Walaupun para pengusaha secara terpisah sepakat menyebut inflasi, resesi, tingginya harga bahan baku dan persaingan sebagai penyebab turunya produksi dalam beberapa tahun ini, tetapi subsektor usaha ini mempunyai kekenyalan dan dinamika interen yang tinggi. Sektor makanan bisa tetap hidup karena bisa menyesuaikan diri terhadap berbagai perubahan eksteren. Kehadiran pasar induk, lokasi yang strategis serta pemusatan sekian banyak perusahaan dan pedagang membuat desa yang bersifat 'kota' ini benar-benar menjadi pusat produksi dan perdagangan makanan.

Anita van Velzen and Titi Setiawati: *Women in foodprocessing industries in West Java: Home-industries producing kerupuk and rice-sweets (wajit/dodol) in Cikoneng and Cililin* (pp.xi + 82, Maret 1990)

Harga Rp 8,000,-(Indonesia); US\$ 19,-(abroad)

Laporan kerja lapangan ini merupakan hasil penelitian mengenai hasil berbagai industri kecil pengolahan makanan yang memproduksi kue semi basah dan kerupuk di dua lokasi: desa Cililin di kabupaten Bandung dan Kecamatan Cikoneng di kabupaten Ciamis.

Istilah kue semi basah mencakup berbagai jenis panganan manis yang terbuat dari bahan-bahan yang sama (beras ketan, gula dan kelapa) seperti misalnya wajit, angleng, lamaya, dodol dan ladu. Biasanya kue semi basah dibuat oleh wanita pedesaan untuk menyongsong peristiwa-peristiwa khusus: perkawinan, khitanan. Kebiasaan tersebut sekarang pun masih tampak jelas. Di samping untuk peristiwa khusus seperti itu kini berbagai panganan manis diproduksi secara komersial di banyak desa di daerah pegunungan Jawa Barat: Garut, Bandung, Tasikmalaya dan Ciamis.

Hingga tahun 1960 pemasaran wajit di Cililin masih bersifat lokal dan di sana hanya terdapat beberapa produsen. Sejak tahun enam puluhan terbuka kesempatan untuk memperdagangkannya di Bandung, permintaan pun meningkat. Banyak suami dan anak pria mulai membantu wanita dalam produksi. Berbagai perusahaan baru dibuka baik oleh wanita maupun oleh pria. Sementara para produsen lama membuat wajit bermutu tinggi, para produsen baru memperkenalkan jenis yang lebih murah, yang disebut wajit pasar.

Perusahaan-perusahaan di Cikoneng mulai berkembang pada tahun 1979. Pasaran lokal di kota Ciamis dan Tasikmalaya menjadi terlalu kecil bagi produksi berskala besar. Ketika beberapa pedagang besar pada awal tahun delapan puluhan berhasil memasuki pasar-pasar di Bandung dan Jakarta, terjadi proses 'lepas landas'. Kini, situasi ekonomi di Cikoneng jauh lebih baik dari pada di Cililin. Beberapa perusahaan memproduksi secara besar-besaran dengan mepekerjakan banyak buruh. Perbandingan antara kedua dewsa menunjukkan bahwa factor-faktor seperti akses terhadap kredit dan pasar, persediaan bahan baku local, hubungan keluarga, persaingan, mutu dan keterampilan dalam mengelola perusahaan

memainkan peranan sangat penting bagi keberhasilan dalam sector pengolahan makanan tradisional ini.

Kerupuk adalah produk makanan khas Indonesia. Jenis penganan ini banyak tersedia dalam berbagai ukuran, warna dan rasa. Di Cikoneng sebagian besar produsen membuat kerupuk goreng: kerupuk yang digoreng di dalam minyak goreng dan biasanya dimakan bersama nasi. Di Cililin kebanyakan perusahaan menkhususkan diri dalam kerupuk sangria, yang juga terbuat dari tepung tapioka tetapi tidak digoreng di dalam minyak panas melainkan dipanggang dalam pasir panas.

Bagi kerupuk, perdagangan jarak jauh sulit: kerupuk sangat memakan tempat, hanya bias disimpan selama dua atau tiga hari, sedangkan transportasi mahal. Akibatnya, banyak anak pria dari para produsen kerupuk pindah ke daerah-daerah lain untuk membuka usaha baru. Produsen kerupuk dari daerah Ciamis bias dijumpai di seluruh Jawa. Mereka biasanya membawa serta beberapa orang buruh dan penjaja keliling. Produsen pertama kerupuk goreng di Cililin juga berasal dari Ciamis. Sementara kerupuk goreng dibuat oleh perusahaan-perusahaan relative besar yang terutama mempekerjakan buruh pria serta menggunakan mesin pembuat adonan, sedangkan kerupuk sangria lebih merupakan produk tradisional yang dibuat oleh usaha keluarga. Setelah keeping-kepingan kerupuk kecil dikeringkan dan dipanggang, lalu dilumuri sambal dan dikemas dalam kantong-kantong plastic kecil, yang akan dijual di warung-warung setempat dan di kota-kota.

Bila kue semi asah secara tradisional merupakan produk kaum wanita, kerupuk sebaliknya dibuat oleh kaum pria; manajer, buruh dan penjaja. Kehidupan ekonomi perusahaan-perusahaan kerupuk goreng pada umumnya bias diandalkan: produk mereka menjadi bagian menu sehari-hari dan dikonsumsi di setiap tempat. Batasannya hanya jarak fisik perdagangan. Perusahaan-perusahaan ini telah memanfaatkan secara tepat teknologi, kredit dan berbagai sumber energi. Penyerapan tenaga kerja cukup tinggi, karena sebagian besar proses produksi dikerjakan dengan tangan. Perusahaan-perusahaan ini relative padat modal bila dibandingkan dengan perusahaan-perusahaan yang memproduksi kerupuk sangria.

Agih para produsen kerupuk sangria perkembangan usahanya tidak begitu cerah: harga bahan baku dalam tahun-tahun terakhir ini melonjak pesat dan arena terlampaui banyak

persaingan permintaan merosot. Juga para produsen sangat tergantung kepada para penjaja. Makin sedikit orangmuda yang mau menjadi penjaja kerupuk karena imbalan uyang mereka terima rendah.

Anita van Velzen: *Women in foodprocessing industries in West Java: Production and labour relations in enterprises producing emping melinjo in Tuk, Cirebon* (pp. ix + 64, Maret 1990)

Harga Rp 7,000,- (Indonesia); US\$ 16,- (abroad)

Walaupun letak Tuk hanya berjarak beberapa kilometer dari kota Cirebon, desa ini kelihatannya lebih menyerupai desa terpencil, dan hal tersebut sama sekali bukan karena budaya *santri*-nya. Para *kiayi* setempat merupakan pemimpin desa di mana banyak keluarga terlibat dalam produksi *emping*, sejenis kerupuk yang dibuat dari biji buah *melinjo*. Beberapa *kiayi* juga merangkap sebagai pedagang besar *melinjo*.

Pada tahun tujuh puluhan Tuk yang pada mulanya suatu desa pertanian miskin telah berubah menjadi pusat produksi *emping*. Banyak lahan persawahan desa ini dijual kepada kota Cirebon atau kepada spekulan tanah, bagi perluasan areal kota. Di samping itu produksi dan perdagangan *emping* suatu hasil kerajinan tradisional wanita pedesaan- mulai menjadi menguntungkan karena permintaan untuk kebutuhan nasional dan ekspor meningkat. Kini sekitar 300 dari 868 keluarga di Tuk langsung terlibat dalam produksi *emping*, baik sebagai buruh (600 wanita dan anak gadis) atau sebagai pemilik perusahaan (80 Keluarga).

Pada masa lalu *emping* diproduksi musiman oleh para wanita dengan bantuan para anak gadis mereka. Kini semua kegiatan usaha di Tuk bisa disebut sebagai usaha keluarga: biasanya berupa kegiatan usaha rumah-tangga yang dikelola oleh pasangan suami-isteri. Para wanita masih memainkan peran yang menentukan dalam produksi *emping*: mereka mengelola produksi dan juga bertanggung-jawab untuk pemasarannya. *Emping* yang mereka hasilkan dijual kepada para pedagang (besar) dan pasar-pasar di Cirebon, yang kemudian mereka jual kembali ke berbagai daerah lain di Jawa. Di Tuk hanya ada satu perusahaan yang mempunyai hubungan ekspor. Lima perusahaan terbesar di Tuk menjual langsung *emping* yang mereka hasilkan kepada para pedagang besar di Jakarta dan Bandung. Modal mereka cukup banyak sehingga mampu menimbun persediaan bahan baku. Semua perusahaan tersebut dikelola oleh pria!

Perusahaan-perusahaan di Tuk rata-rata mempekerjakan 6-8 buruh: semua wanita. Banyak gadis sudah mulai bekerja sejak umur 13 tahun. Mayoritas buruh adalah wanita muda yang sudah menikah dan mempunyai anak-anak kecil. Bila dibandingkan dengan upah pada berbagai usaha industri pengolahan makanan lainnya, tingkat upah dalam industri *emping* cukup tinggi. Jam kerja mereka mulai pukul 07.00 hingga pukul 13.00.

Kendala utama bagi para produsen *emping* adalah kurangnya modal, dan tingginya fluktuasi harga *melinjo* yang diakibatkan oleh musim buah tersebut, tetapi juga oleh spekulasi para pedagang besar. Karena *melinjo* bisa disimpan berbulan-bulan, para pedagang besar mempunyai kecenderungan untuk menimbunnya agar bisa mempengaruhi pedagang *melinjo*. Berbagai bentuk sub-kontrak bisa ditemukan di Tuk.

Potensi produk *emping melinjo* cukup tinggi: permintaan stabil, harga eceran tinggi, sejauh mutu bisa tetap terjamin. Sebagai kegiatan ekonomi produksi *emping* juga berpotensi: tingkat penyerapan tenaga-kerjanya tinggi, modal awal yang dibutuhkan tidak banyak, keuntungan yang diperoleh berkisar dari cukup hingga tinggi, hampir tidak ada barang yang terbuang sebagaimana yang tampak dalam berbagai industri pengolahan makanan lainnya. Masalah utama adalah organisasi dalam produksi di mana para *bandar* mendominasi unit-unit kecil yang tidak terorganisasi. Peran distributif dari industri *emping* juga lebih kompleks. Dari satu sisi perkembangan industri ini secara umum telah meningkatkan kemakmuran desa dan memperluas kesempatan kerja bagi para wanita. Dari sisi lain, 'kemungkinan' baru ini telah mengalihkan tugas dan tanggung-jawab pria kepada wanita. Banyak pria telah beralih dari kegiatan sebagai buruh upahan (pertanian, konstruksi) menjadi semacam pengangguran sebagai pasangan pemilik resmi dari suatu usaha keluarga.

Joan Hardjono and Maspiyati: *Production organisation and employment in the West Java poultry Industry* (pp. xvi + 71, September 1990)

Harga Rp 5,200,- (Indonesia); US\$ 14,- (abroad)

Penelitian ini, yang dilaksanakan selama bulan Januari sampai dengan April 1989 di sembilan kabupaten di Jawa Barat, mengamati organisasi produksi, peluang tingkat penyerapan tenaga-kerja dan penciptaan sumber pendapatan bagi produsen telur ayam dan ayam potong berskala kecil dalam industri peternakan unggas di Jawa Barat.

Sejak akhir tahun 1960-an pemerintah Indonesia telah mendorong pemeliharaan ternak unggas sebagai suatu sumber pendapatan bagi para produsen kecil dan juga sebagai suatu usaha dengan mana konsumsi gizi masyarakat bisa ditingkatkan. Kampanye untuk mempromosikan pemeliharaan ternak unggas ketika itu dipusatkan pada usaha lebih memperkenalkan pemeliharaan ayam rasa, yaitu bibit unggul ayam betina yang diimpor untuk pertama kalinya ke negeri ini pada awal tahun 1960-an. Sebelumnya, produksi ternak unggas sepenuhnya berasal dari ternak unggas pribumi, yaitu *ayam kampung* atau ayam buras (bukan ras). Selama tahun 1970-an, Program Intensifikasi Ternak yang menyediakan kredit dan bimbingan teknis bagi para produsen kecil telah terbukti efektif dalam menunjukkan bahwa pemeliharaan ternak unggas pada tingkat rumahtangga secara ekonomis merupakan kegiatan usaha yang cukup menguntungkan.

Walaupun pada mulanya pemeliharaan ayam ras merupakan kegiatan produsen kecil, usaha peternakan unggas tumbuh membesar ketika perkembangan teknologi dan pertimbangan ekonomi memungkinkannya. Pada awal tahun 1980-an para produsen kecil mulai merasakan bahwa mereka semakin tidak dapat bersaing dengan para produsen besar, yang banyak diantaranya telah membangun sistim produksi terintegrasi sehingga mampu menangani sendiri semua tahapan produksi sejak pembiakan *DOC* (*day-old-chicks*), pembuatan pakan hingga pemasaran produknya. Produksi ayam potong dan telur ayam meningkat pesat selama periode ini. Bila pada tahun 1978 di Jawa Barat terdapat 4,5 juta ekor ayam ras, pada tahun 1986 angkanya sudah mencapai 16,8 juta. Demikianlah jumlah produksi segera melampaui kapasitas pasar, dengan akibat kemerosotan harga dan disusul oleh kebangkrutan banyak produsen, baik kecil maupun besar.

Dari sejumlah produsen kecil yang masih dapat bertahan, sangat sedikit yang bisa disebut mandiri. Kesulitan pokok mereka terletak di bidang pemasaran dan dalam menghadapi resiko yang tak bisa diperkirakan untuk menghadapi fluktuasi biaya produksi dan harga jual produk. Karena itu banyak di antaranya, terutama mereka yang memelihara ayam potong, mengusahakan peternakan unggas atas dasar suatu ikatan sistem kontrak informal dengan seorang "pengusaha" yang menyediakan segala bahan yang diperlukan dan kemudian menangani pemasaran. Di Kabupaten Bandung dan Tasikmalaya, dalam skala lebih rendah juga di Bogor dan Sukabumi, para "pengusaha" tersebut adalah para pemilik Poultry Shop yang menjual berbagai bahan kebutuhan peternak. Lebih dekat lagi ke Jakarta, terutama di Tangerang, sistem kontrak seperti ini tidak begitu lazim karena banyaknya perusahaan peternakan unggas besar.

Pada umumnya seorang pengusaha toko memasok kebutuhan para pemilik kandang yang mampu memelihara kira-kira 3.000 DOC; pengusaha toko juga memasok pakan dan obat-obatan selama 42 hari yang dibutuhkan untuk membesarkan ayam potong hingga mencapai ukuran cukup besar untuk dipasarkan. Para produsen kecil menyediakan semua tenaga yang dibutuhkan untuk membuat kandang dan memelihara ayam, juga minyak tanah atau tenaga listrik untuk pemanasan. Para produsen ini tidak perlu membuat suatu keputusan apapun dan dengan demikian mereka memikul resiko yang sangat kecil. Bentuk kontrak yang ditawarkan oleh pengusaha toko tergantung pada kemungkinan pemasaran yang dimilikinya, lokasi kandang terhadap konsumen kota, tingkat persaingan setempat dan lamanya hubungan usaha dengan produsen. Pada umumnya terdapat dua jenis kontrak, yaitu, pertama berupa imbalan gaji tetap dan kedua pembagian keuntungan. Bila dipilih kontrak dengan imbalan gaji tetap, pengusaha membayar sejumlah uang pada produsen, yang tak dikaitkan dengan biaya berbagai masukan atau harga jual produk, tapi menyangkut biaya sewa kandang dan upah kerja produsen. Pengusaha memasok semua kebutuhan pakan dan obat-obatan. Beberapa pengusaha menyediakan bonus sebagai perangsang agar produsen bekerja berhati-hati. Kadang-kadang pengusaha tidak membayarkan besar upah yang pasti, tetapi berdasarkan upah per ayam. Hal ini akan mendorong produsen untuk menekan angka kematian serendah mungkin.

Pada kontrak jenis kedua, yang juga dikenal sebagai persetujuan bagi hasil, keuntungan dibagi antara pengusaha dan produsen. Di sini, produsen juga menyediakan kandang dan tenaga-kerja sementara pengusaha memasok semua masukan, tapi atas dasar kredit. Bila ayam potong sudah terjual, pengusaha akan memotong segala biaya masukan dan membagi-rata laba yang diperoleh dengan produsen. Para produsen akan beruntung jika harga jual meningkat, tetapi jika harga tiba-tiba merosot, keuntungan mereka akan lebih kecil dari yang diperkirakan semula. Karena banyak produsen tidak bersedia mengambil resiko kemungkinan jatuhnya harga, kadang-kadang para pengusaha menawarkan garansi tingkat harga jual minimal dan maksimal, pada saat mereka membuat suatu persetujuan. Sejalan dengan ini juga terdapat kasus-kasus di mana kandang-kandang oleh pemiliknya disewakan kepada seorang pengusaha yang kemudian mempekerjakan seorang buruh untuk mengurus ternak ayam yang mereka tempatkan di sana. Buat pengusaha, biaya pengaturan semacam ini, yang tidak bisa disebut kontrak pemeliharaan, lebih murah tetapi mengandung resiko lebih besar dari persetujuan kontrak karena di sini tidak ada pengawasan terhadap pekerja.

Pemerintah, menyadari kesulitan yang dihadapi oleh para produsen kecil, telah dua kali berusaha mencoba melindungi kepentingan mereka. Pada bulan November 1981, ketika menjadi jelas bahwa beberapa perusahaan poultry besar dengan cepat telah mendominasi sektor industri ini sementara para produsen kecil menderita rugi, diterbitkan Keppres 50/81. Pendekatan yang diambil antara lain penetapan batas besar maksimal suatu perusahaan peternakan; untuk produsen ayam potong jumlah penjualan tidak boleh lebih dari 750 ekor per minggu sedang untuk pemelihara ayam penelur tidak boleh dari 5.000 ekor. Seharusnya ini berarti bahwa perusahaan perusahaan besar tersebut akan harus ditutup. Dan pada waktu yang sama akan banyak produsen kecil terdorong untuk mendirikan perusahaan peternakan.

Pelaksanaan berbagai peraturan yang terkandung dalam Keppres 50/81 terbukti mustahil, karena sangat dapat dimengerti bila para pengusaha besar tidak bersedia untuk disingkirkan secara bertahap dari bisnis yang menguntungkan ini. Sementara itu banyak produsen kecil berhasrat untuk membangun usaha peternakan, terutama karena pemerintah menyediakan fasilitas kredit bagi mereka untuk terjun ke dalam jenis usaha ini. Namun hambatan pokok sesungguhnya

terletak pada instansi pemerintah yang bertanggung-jawab untuk melaksanakan peraturan ini, yaitu Direktorat Jenderal Peternakan, yang memperlihatkan sikap mendua dalam proses penyingkiran perusahaan-perusahaan besar termaksud. Dalam suatu usaha yang tampaknya tetap berusaha mengikuti bunyi, tetapi jelas mengingkari jiwa Keputusan Presiden di atas, Direktorat Jenderal tersebut melaksanakan kebijaksanaan yang dikenal sebagai pengaplingan, dengan antara lain mengizinkan perusahaan-perusahaan peternakan besar yang ada untuk dibagi-bagi menjadi unit-unit kecil dengan jumlah maksimal 5.000 ekor ayam penelur atau 4.500 ekor ayam potong per unit. Dalam teori, setiap kapling atau unit akan dimiliki oleh orang yang berbeda, akan menjadi sumber penghasilan pokok bagi pemiliknya serta dikelola secara pribadi pula olehnya. Para pengusaha besar tidak sukar untuk mengelakkan berbagai pembatasan jumlah sebagaimana ditetapkan oleh Keppres 50/81, karena mereka hanya tinggal mendaftarkan nama-nama para anggota keluarga mereka sebagai pemilik baru dari unit-unit yang lebih kecil tersebut, kepada siapa mereka di atas kertas membagikan perusahaan mereka.

Pada waktu yang sama, Direktorat Jenderal Peternakan juga terus melaksanakan bagian kedua dari peraturan tersebut, yaitu merangsang pendirian berbagai usaha peternakan kecil, dalam bentuk pemberian kredit pemerintah. Pada bulan Maret 1982 Bank Rakyat Indonesia (BRI) mengumumkan bahwa BRI akan menyediakan kredit sebesar Rp. 2,4 juta bagi setiap unit usaha dengan jumlah ayam penelur sebanyak 500 ekor, sedang untuk setiap usaha dengan jumlah ayam potong sebanyak 500 ekor tersedia kredit sebesar Rp. 1,145 juta. Para penerima kredit harus merupakan anggota KUD, harus mempunyai lahan dan harus membuat persetujuan bersedia menjual semua produk mereka kepada KUD.

Program tersebut pada umumnya diakui telah gagal. Usaha peternakan tidak pernah benar-benar menjadi suatu kegiatan usaha berskala kecil dan kredit yang dikeluarkan pemerintah tidak dibayar kembali. Karena di negeri ini pasar telur ayam dan ayam potong relatif terbatas dan adanya keengganan pada para pejabat pemerintah untuk menerapkan peraturan pembatasan jumlah ternak, bagi para produsen kecil telah terbukti mustahil untuk memasarkan produk mereka. Dalam keadaan seperti itu mereka tidak mempunyai harapan akan bisa membayar balik kredit yang pernah mereka ambil, karena

kebanyakan dari mereka dalam tempo satu tahun harus menerima kebangkrutan total. Sejak bulan Maret 1983 tingkat harga telur ayam dan ayam potong sangat berfluktuasi dari minggu ke minggu. Ini sebagian besar karena ulah para pengusaha besar yang kelanjutan eksistensinya dan bahkan ekspansinya antara lain dimungkinkan oleh kebijaksanaan pengaplingan. KUD-KUD ternyata sangat tidak mampu mengelola pemasaran produk para anggotanya, sementara BULOG tampaknya tidak ingin melibatkan diri, walaupun sebenarnya dalam Keppres 50/81 peranserta badan milik pemerintah ini diharapkan akan menjadi unsur pemelihara stabilitas bagi keseluruhan program tersebut.

Sebagai suatu program kredit, usaha untuk mendorong pendirian berbagai usaha peternakan kecil di atas mau tidak mau akan berakhir dengan kegagalan, karena pada hakekatnya tidak ada kontrol atas kredit yang diberikan. Untuk pinjaman tersebut tidak diperlukan suatu agunan apapun, pinjaman tidak hanya terbatas bagi golongan ekonomi lemah, banyak pejabat menerima komisi dari setiap pinjaman, banyak penerima kredit sebelumnya sama sekali tidak mempunyai pengalaman di bidang usaha peternakan, sementara banyak lagi penerima lainnya yang sama sekali tidak mempunyai maksud untuk menggunakan uang pinjaman yang mereka terima di bidang usaha peternakan. Dan akhirnya, bimbingan dan bantuan teknis yang di-sediakan bagi para penerima kredit sangat tidak memadai.

Pada tahun 1984 pemerintah melancarkan suatu pendekatan baru dalam usaha mencoba mendorong peranserta para produsen kecil di bidang industri peternakan. Juga pendekatan ini sebagian dimaksudkan untuk menciptakan suatu penyelesaian kelembagaan yang akan memungkinkan para produsen kecil tersebut bisa melunasi hutang mereka. Dalam penerapannya pendekatan baru ini merupakan bentuk pelaksanaan konsep Perusahaan Inti Rakyat (PIR), yang berdasarkan atas prinsip integrasi vertikal. Secara singkat dengan cara kerja sebagai berikut, suatu _inti_ (dalam hal ini poultry shop) akan memasok para produsen kecil (_plasma_) dengan berbagai masukan produksi dan kemudian memasarkan produk mereka. Lagi-lagi, juga usaha untuk melakukan restrukturisasi ini terbukti gagal. Penyebabnya adalah, karena walaupun beberapa perusahaan peternakan besar tidak bisa terus bertahan hidup ketika harus menghadapi persaingan ketat, beberapa perusahaan yang termasuk paling besar justru berhasil mempertahankan

dominasi mereka di sektor industri ini. Ironisnya, mereka mampu melakukan ini semua karena mereka cukup cerdas untuk bisa melihat bahwa integrasi vertikal adalah salahsatu cara untuk memperkuat posisi mereka. Mereka tidak hanya membangun jaringan pemasaran keluaran mereka sendiri, tetapi juga usaha penetasan dan pakan ternak.

Implikasi bagi setiap program pemerintah yang dimaksudkan untuk membantu golongan ekonomi lemah sangat gamblang, sebagaimana juga halnya implikasi bagi berbagai program kredit pemerintah. Bila terjadi kegagalan, maka tak terhindarkan lagi akan timbul konsekwensi sosialnya, dalam hal ini tampak jelas dari perasaan benci yang kuat terhadap pemerintah, karena dianggap pada awalnya telah merangsang pendirian berbagai usaha peternakan kecil, tetapi kemudian menelantarkannya pada saat mereka menghadapi berbagai kekuatan dalam suatu persaingan yang tidak sehat. Rasa benci di atas berkembang makin jauh karena adanya tekanan kepada para penerima kredit untuk selain harus melunasi pokok pinjaman mereka juga harus melunasi bunga pinjaman yang berlaku. Ini semua telah mengakibatkan hilangnya kepercayaan secara umum kepada berbagai program pemerintah, justru pada orang-orang yang merupakan kelompok sasaran.

Pembenaran yang biasa dikemukakan bagi produksi peternakan besar-besaran adalah efisiensi, yang bisa diperoleh melalui usaha ekonomi berskala besar dan integrasi vertikal berbagai kegiatan. Ternyata, walaupun perusahaan-perusahaan besar tersebut didung-dung-dung-dung bekerja efisien, mereka tidak mampu menurunkan biaya produksi mereka sampai ke suatu tingkat harga jual di mana produk mereka bisa bersaing dengan produk asing yang bisa diperoleh di sini. Dalam kenyataannya pada tahun 1970-an industri peternakan kecil bisa bekerja sangat efisien, pada waktu mana produk mereka bisa mencapai konsumen pada tingkat harga yang wajar dan stabil. Masalah sebenarnya pada dasarnya bukan efisiensi tetapi distribusi pendapatan yang bisa diperoleh dari produksi ternak, yaitu, apakah keuntungan akan dibagikan kepada sejumlah kecil pengusaha besar ataukah kepada sejumlah besar pengusaha kecil. Jika sasaran pembangunan agro-industri, seperti misalnya usaha peternakan, adalah untuk menyediakan lapangan kerja dan menciptakan sumber pendapatan bagi golongan ekonomi lemah, berbagai kebijaksanaan yang dijalankan sekarang jelas belum memadai.

Walaupun usaha peternakan tidak terlalu bersifat padat karya dibandingkan dengan berbagai jenis usaha lainnya, seperti misalnya usaha penanaman padi, bidang ini merupakan kegiatan yang mampu menyediakan lapangan kerja bagi banyak orang. Seorang pekerja penuh waktu, dalam keadaan rata-rata bisa mengurus 1.000 ekor ayam penelur atau 3.000 ekor ayam potong. Dewasa ini, ikatan kontrak adalah satu-satunya jalan usaha yang relatif cukup aman yang masih tersedia bagi para produsen kecil yang mempunyai kandang, karena sektor industri ini sepenuhnya telah dikuasai oleh segelintir pengusaha besar. Beberapa diantaranya memelihara lebih dari 100.000 ekor ayam. Para produsen kecil sebenarnya tidak membutuhkan kredit; yang mereka butuhkan adalah kepastian akan bisa menjual produk yang mereka hasilkan pada tingkat harga yang memberikan imbalan cukup layak bagi tenaga yang mereka curahkan.

Joan Hardjono and Maspiyati: The Processing of cassava starch in West Java: Production and employment relationship (pp.xvii + 109, November 1990)

Harga Rp. 7,200,- (Indonesia); US\$ 16,- (abroad)

Jawa Barat telah lama merupakan produsen utama tapioka di Indonesia. Produk ini dihasilkan melalui dua tahap pengolahan. Pada tahap pertama, aci kasar disarikan dari umbi ketela pohon segar, sedang pada tahap kedua aci kasar tersebut diperhalus menjadi tepung yang dikenal sebagai tapioka atau aci halus. Kajian berikut, yang didasarkan pada penelitian yang dilakukan sejak Agustus hingga November 1989 di delapan kabupaten penghasil aci terbesar di Jawa Barat, mengamati bentuk hubungan produksi dan ketenaga-kerjaan pada proses pengolahan aci di propinsi ini, berbagai permasalahan yang dihadapi para produsen aci dan berbagai kemungkinan kecenderungan arah dari industri ini pada tahun-tahun mendatang.

Proses pembuatan aci dimulai dengan memarut umbi ketela pohon yang sudah dikupas hingga menjadi bubur. Kemudian bubur ini diperas dan disaring untuk memperoleh sari aci. Cairan sari aci ini lalu diendapkan dalam bejana dangkal, kemudian airnya dibuang hingga tampak aci kasar yang masih basah menggumpal menjadi kepingan-kepingan kecil, untuk selanjutnya dijemur di bawah sinar matahari. Dalam keadaan normal, satu ton umbi ketela pohon yang sudah dikupas menghasilkan 250 kg aci kasar kering dan sekitar 80 kg ampas kering (onggok). Pengolahannya harus dilakukan segera setelah umbi dipanen, karena sesudah lewat 24 jam ketela pohon warnanya akan menghitam dan dengan demikian nilainya merosot bila diolah menjadi aci. Hal ini, ditambah dengan kenyataan bahwa sosok ketela pohon volumenya sangat besar sehingga bila diangkut memerlukan biaya tinggi, menjelaskan mengapa pabrik-pabrik aci memusat di daerah-daerah penghasil ketela pohon, yang biasanya bisa ditemukan di daerah-daerah dengan kesuburan tanah yang relatif rendah, yaitu di daerah pedalaman pebukitan bagian selatan Jawa Barat. Kebutuhan air yang berlimpah dalam tahap proses pengambilan sari dan penyaringan menjelaskan mengapa tanpa kecuali semua lokasi pabrik-pabrik aci terletak di tepi sungai atau paling tidak dekat sumber air.

Beberapa dasawarsa yang lalu pembuatan aci sepenuhnya dikerjakan secara manual. Pada tahun 1940-an mesin parut

yang digerakkan oleh kaki dan tenaga air mulai menggantikan cara pamarutan memakai tangan. Hal ini terus berlangsung hingga tahun 1970-an, pada masa mana mulai diperkenalkan mesin parut bertenaga disel, yang membawa suatu perubahan besar dalam industri ini, karena pada masa-masa sebelumnya pamarutan umbi ketela pohon merupakan bagian dari proses pengolahan aci yang paling menyita waktu dan paling banyak menyerap tenaga-kerja. Pembaruan besar lain yang kemudian segera menyusul adalah diperkenalkannya piranta mekanis untuk memisahkan aci dari bubur parutan. Sekarang ini masih banyak pabrik aci kecil yang tidak mempunyai piranti mekanis apapun kecuali mesin parut; mereka menyarikan aci dari larutan bubur dengan pemerasan secara manual. Beberapa pabrik lain mempunyai piranti mekanis untuk menyarikan dan menyaring aci, dan mungkin juga mempunyai mesin untuk mencuci dan mengupas umbi ketela pohon sebelum diparut, dengan menggunakan tenaga disel yang sama yang menggerakkan mesin parut. Pabrik-pabrik besar menggunakan piranti mekanis untuk seluruh tahapan produksi kecuali yang terakhir, yaitu pengangkutan dan pengeringan gumpalan aci setelah proses pengendapan. Sejauh ini, seluruh produsen di Jawa Barat, tak peduli perusahaan besar atau kecil, untuk tahapan ini, tergantung pada cara kerja manual, yang saat ini merupakan bagian dari proses pengolahan yang paling banyak menyerap tenaga-kerja. Pada tahap ini gumpalan-gumpalan aci harus dihancurkan dan didadarkan hingga halus dan rata pada nampan pengering, yang ditempatkan pada deretan rak di bawah sinar matahari. Pengeringan biasanya membutuhkan waktu satu Setengah hingga dua hari.

Walaupun dalam industri aci-tapioka terdapat hubungan vertikal yang sangat kuat, di Jawa Barat tidak terjadi suatu integrasi vertikal. Tampaknya juga tidak ada hubungan berdasarkan kontrak kerja antara petani dan pabrik aci atau antara pabrik aci dan pabrik tapioka, paling tidak sekarang pada saat pasar sedang lesu. Semua pihak yang terlibat dalam industri ini membutuhkan pasar bagi produk mereka; ketergantungan yang tak terelakkan pada kegiatan di tahap berikutnya mempengaruhi harga jual yang mereka terima. Para petani biasanya menjual ketela pohon mereka kepada pedagang perantara atau bandar, yang kemudian akan menjualnya lagi kepada pabrik aci. Pabrik-pabrik aci besar sering menggaji tenaga bandar tersendiri, atau paling tidak menyediakan modal dan kadang-kadang truk pengangkut bagi bandar setempat untuk membeli ketela pohon yang mereka butuhkan. Karena

bandar sudah berfungsi sebagai pemborong dan karena biaya angkutan selalu tinggi bagi komoditi yang pada hakekatnya harga jualnya rendah, sulit bagi para petani untuk menjual produk mereka dengan cara lain. Demikian pula pabrik-pabrik aci menghadapi keterbatasan dalam memasarkan produk mereka, karena permintaan akan aci selain dari pabrik tapioka, sangat kecil. Pada gilirannya pabrik-pabrik tapioka ini tergantung pada permintaan pasar untuk bisa melemparkan produk mereka. Bahkan bila harga merosot tajam, peningkatan permintaan akan tapioka yang terjadi, yang terutama dikonsumsi oleh para produsen kerupuk, roti atau produsen makanan lainnya, sangat kecil.

Sensus Perekonomian Jawa Barat 1986 mencatat adanya 236 pabrik aci kecil (lima hingga sembilanbelas pekerja), 52 persen diantaranya berlokasi di kabupaten Bogor. Dari 91 perusahaan sedang dan besar (pekerjanya lebih dari 20 orang), 44 persen diantaranya berada di kabupaten Ciamis dan 27 persen di kabupaten Tasikmalaya. Rincian mengenai usaha rumahtangga (jumlah pekerja kurang dari lima orang) dalam sensus 1986 ini tidak tersedia, walaupun sebenarnya pengolahan aci pada tingkat skala usaha seperti ini masih banyak dijumpai di beberapa daerah.

Pengolahan aci pada tingkat skala usaha rumahtangga merupakan kegiatan yang selama limabelas tahun terakhir ini telah semakin berkurang, dan tampaknya memang sudah akan menghilang. Perusahaan-perusahaan dari jenis ini yang masih bisa bertahan hidup terutama berlokasi di daerah-daerah yang lebih terpencil lagi, di mana tidak terdapat pabrik aci besar dan di mana harga ketela pohon yang dibutuhkan rendah. Di sebagian besar lokasi di mana banyak produsen pada tingkat usaha rumahtangga dijumpai, mereka ternyata hanya bisa bertahan hidup karena mempunyai pasar yang bisa diandalkan untuk menjual produk mereka. Kebanyakan menjual produk mereka pada pengusaha kecil setempat yang membuat kerupuk, mie dan bahan makanan sejenis berkualitas rendah bagi konsumen di daerah sekitar. Perusahaan-perusahaan ini mampu menekan biaya produksi mereka serendah mungkin, karena produk mereka tidak menggunakan tapioka tetapi aci kasar.

Dalam industri aci Jawa Barat, produksi aci di desa-desa yang dekat ke kotamadya Bogor merupakan suatu kasus khusus. Sebabnya adalah karena pembuat aci pada tingkat usaha berskala kecil di daerah ini dengan menggunakan metode

penggunaan tenaga-kerja intensif dalam hampir seluruh proses produksi mereka, mampu meng-hasilkan aci berkualitas sangat tinggi sekali. Sebagian besar dari mereka mengolah tak lebih dari dua ton ketela pohon per hari, dengan jumlah pekerja rata-rata enam sampai sembilan orang. Penggunaan teknologi moderen dibatasi pada mesin parut bertenaga disel; pengambilan sari aci dilakukan dengan tangan. Para produsen aci di Bogor hanya bersedia membeli umbi ketela pohon yang telah bersih dikuliti; kemudian mereka mengambil sari dan menyaring aci dengan sangat hati-hati dan lalu menebarkan gumpalan aci basah setipis mungkin pada nampan pengering. Selanjutnya, sebagian besar dari mereka tidak menggunakan air sungai tetapi mata air, yang di daerah Bogor sangat jernih sekali. Sebenarnya metode seperti ini bisa ditiru di daerah lain, tetapi kesulitan terletak dalam masalah menjual produk. Para produsen di daerah lain akan menghadapi kesulitan untuk mendapatkan pembeli yang bersedia membayar harga lebih mahal dari harga yang diminta oleh para produsen aci dengan proses pengolahan yang lebih intensif. Karena permintaan akan aci berkualitas sangat tinggi terutama hanya terbatas dari industri kerupuk berorientasi ekspor di Sidoarjo (Jawa Timur) dan para produsen biskuit serta makanan sejenis berkualitas tinggi lainnya dari Jakarta.

Di daerah-daerah lain, mekanisasi metode pengolahan usaha berskala kecil yang mempekerjakan antara lima sampai sembilanbelas orang telah berkembang lebih jauh ketimbang di daerah Bogor. Mereka berbeda dalam dua hal pokok, yaitu, mereka mengolah umbi ketela pohon yang baru dikuliti sekedarnya dan mereka menggunakan lebih banyak mesin ketimbang tenaga manusia untuk memisahkan aci dari serat-seratnya. Dari mereka ini, mereka yang berada pada aras paling bawah, bisa tetap bertahan hidup, seperti halnya produsen pada aras skala usaha rumahtangga, dengan menjual aci mereka pada industri kerupuk dan pengolahan makanan sejenis lainnya di daerah sekitar, sementara mereka yang berada pada aras paling atas mengikuti metode pengolahan dan pemasaran umum dari perusahaan-perusahaan berskala sedang.

Mereka yang termasuk kelompok usaha berskala sedang, yang mempunyai pekerja lebih dari duapuluh orang, berbeda dengan kelompok usaha berskala kecil dalam beberapa hal. Mereka pada umumnya bekerja sepanjang tahun, atau paling tidak sepuluh bulan, berbeda dengan pabrik-pabrik kecil yang hanya beroperasi selama bulan-bulan puncak panen ketela pohon

mulai Juli hingga November, dan mereka biasanya mempekerjakan sejumlah kecil penduduk setempat sebagai tenaga-kerja tetap, yang menangani berbagai kegiatan pemeliharaan selama bulan-bulan lesu dan merupakan tenaga-kerja inti berpengalaman yang selalu siap untuk bekerja setiap waktu. Beberapa perusahaan besar telah melakukan investasi dalam berbagai perbaikan teknis seperti misalnya pemasangan lantai gelas dalam bak pengendapan, yang memungkinkan mereka untuk mengurangi tingkat kekotoran aci. Beberapa perusahaan lain juga mempekerjakan beberapa tenaga-kerja harian lepas untuk mengupas ulang umbi ketela pohon yang telah dikuliti yang mereka beli dari petani, untuk memperoleh kualitas aci yang lebih baik.

Menurut Sensus Perekonomian 1986, sekitar 5.000 orang bekerja dalam industri aci Jawa barat (usaha berskala rumahtangga tidak termasuk), jumlah rata-rata pekerja pada setiap perusahaan adalah 15,2 orang. Tampaknya sangat bisa jadi bahwa jumlah pekerja sebenarnya jauh lebih banyak, jika jumlah tenaga-kerja yang terserap selama musim sibuk dan penyerapan tenaga-kerja dalam pengolahan residu turut dihitung. Pada umumnya dibutuhkan seorang pekerja untuk mengolah satu ton umbi ketela pohon, sedangkan metode manual intensif yang diterapkan di Bogor untuk mengolah satu ton umbi ketela pohon yang telah dikupas bersih membutuhkan empat tenaga kerja. Produksi hampir sepenuhnya tergantung pada buruh upahan, walaupun semua pemilik perusahaan dari seluruh skala usaha mengelola pabrik mereka sendiri. Dari 2.115 orang yang bekerja di pabrik berskala kecil pada 1986, 25 persen diantaranya perempuan; angka ini dalam pabrik berskala sedang makin berkurang, yaitu hanya 15,6 persen buruh perempuan dari 2.869 buruh yang tercatat dalam Sensus. Tenaga-kerja perempuan terutama dipekerjakan untuk mengeringkan aci, walaupun dalam aras berskala rumahtangga dan kecil tenaga-kerja perempuan juga melakukan peng-ambilan sari aci yang dilakukan secara manual. Karena anak-anak tidak memiliki kekuatan fisik yang dibutuhkan untuk melakukan berbagai pekerjaan berat, keterlibatan mereka dalam industri ini tidak dikenal tampaknya. Dalam masalah imbalan, terdapat dua kategori besar tenaga-kerja, yaitu mereka yang bekerja atas dasar upah harian, dan mereka yang dibayar berdasarkan banyaknya pekerjaan yang berhasil mereka selesaikan, atau atas dasar upah borongan. Orang-orang yang mencuci dan memarut umbi ketela pohon pada pabrik-pabrik kecil biasanya dipekerjakan atas dasar upah

harian, tapi para pemilik pabrik besar berpendapat bahwa dalam hal ini sistem upah borongan lebih efisien. Mereka yang mem-bersihkan dan merawat peralatan selalu dibayar atas dasar upah harian. Sebaliknya, pekerjaan mengeringkan aci selalu dibayar atas dasar upah borongan. Untuk pekerjaan ini pola umum yang banyak dijumpai di Jawa Barat adalah sepasang suami isteri bekerja bersama, di mana sang isteri menghancurkan gumpalan aci serta menebarkannya pada nampan, sedang sang suami menempatkan nampan-nampan tersebut pada rak pengeringan. Di banyak daerah, dengan Bogor sebagai kekecualian, terdapat cukup banyak pekerja pendatang, pekerja musiman, khususnya untuk pekerjaan pengeringan aci.

Di antara berbagai kegiatan usaha yang timbul dari industri aci adalah usaha pengolahan ongkok. Ampas ini, yang sebagian besar terdiri dari serat, tetapi masih mengandung sejumlah aci, dikeringkan di bawah sinar matahari. Hal ini sering dilakukan bila musim pembuatan aci telah usai. Ampas kering ini kemudian dijual ke pabrik kecil, yang akan mengolahnya kembali untuk mendapatkan aci yang tersisa. Tepung kasar ini, yang disebut tepung asia, dijual ke pabrik-pabrik pembuat bahan makanan berkualitas rendah, kepada mereka yang membuat pakan ternak dan ke pabrik-pabrik yang mengolah dan mengekspor pellet singkong.

Industri aci-tapioka Jawa Barat sekarang ini sedang menghadapi sejumlah masalah. Pertama, rendahnya keuntungan yang diperoleh. Untuk sebagian hal ini bisa dijelaskan dari kenyataan bahwa produksi singkong di seluruh negeri, dan juga di Jawa Barat, telah meningkat pesat selama dua tahun belakangan ini. Fluktuasi secara periodik di daerah-daerah penanaman singkong selama ini merupakan ciri khusus dari budidaya singkong di Jawa Barat, dan hal ini berkaitan dengan tingkat sampai sejauh mana singkong tersebut dibutuhkan untuk produksi gaplek, perkembangan mana sangat langsung mempengaruhi industri aci. Ketidak-taat-azasan kebijaksanaan pemerintah dalam masalah impor dan ekspor gaplek, yang bukan hanya sama sekali tidak membantu para produsen aci, tetapi malah sejak 1987 makin menambah ruwet saja.

Masalah kedua, yang dari segi potensinya merupakan masalah yang lebih serius, bagi aci-tapioka Jawa Barat adalah terus makin meningkatnya persaingan dengan pabrik-pabrik tapioka berskala besar dan padat modal yang mulai didirikan di

propinsi Lampung sejak tahun 1978. Dengan penggunaan peralatan serba otomatis untuk setiap tahapan produksi, termasuk oven untuk proses pengeringan aci, pabrik-pabrik ini mengolah umbi ketela pohon yang belum dikupas dalam satu proses produksi menjadi tapioka. Walaupun tapioka yang diolah melalui proses pengeringan di bawah sinar matahari sebagai bahan untuk membuat kerupuk berkualitas tinggi kualitasnya dianggap lebih baik dari yang dikeringkan dalam oven, suatu keadaan yang menguntungkan bagi para produsen tapioka Jawa Barat, tetapi pasar tapioka selebihnya di seluruh Indonesia berangsur-angsur diambil-alih oleh industri Lampung, yang ekspansinya lebih jauh secara aktif dirangsang oleh berbagai kebijaksanaan pemerintah. Celakanya, skala ekonomi besar-besaran yang dilakukan oleh pabrik-pabrik ini tidak cukup untuk memungkinkan tapioka produksi mereka mampu bersaing di pasar internasional, tetapi mereka cukup besar untuk memungkinkan Tapioka Lampung masuk ke dalam pasar domestik, suatu kecenderungan yang tampaknya pada akhirnya akan menyebabkan surutnya industri aci-tapioka Jawa Barat yang banyak menyerap tenaga-kerja.

Anita van Velzen: *The taste of Indonesia: case studies of kecap and tauco in Cirebon and Cianjur* (pp. viii + 37, Desember 1990)

Harga Rp 4,500,- (Indonesia); US\$ 10,- (abroad)

*K*ecap dan *tauco* merupakan produk yang berasal dari seni memasak Cina. Walaupun demikian, produksi *tauco* di Cianjur dan produksi *kecap* di daerah pedesaan secara berangsur-angsur telah diambil alih oleh perusahaan-perusahaan milik orang Indonesia. Hanya di kota Bandung masih terdapat banyak pabrik *kecap* yang diusahakan oleh orang Cina.

Bahan baku, teknologi, serta proses produksi *kecap* dan *tauco* sangat mirip satu sama lain. Cara produksi murni tradisional membatasi besarnya perusahaan. Piranti yang digunakan sangat sederhana. Produksi *kecap* dan *tauco* membutuhkan modal awal dan modal kerja cukup besar. Modal awal biasanya pinjam dari bank. Perputaran uang dan penghasilan cukup, malahan boleh dibilang bagus bila dibandingkan dengan jenis industri pengolahan makanan lain.

Tingkat penyerapan tenaga kerja (sekitar 10 buruh dalam satu perusahaan) ternyata lebih besar jika dibandingkan dengan keadaan pada industri pengolahan makanan berskala kecil lainnya. Tingkat penyerapan paling tinggi terdapat pada jenis usaha pengolahan *tauco* berskala kecil, diikuti jenis usaha pengolahan *kecap* berskala kecil di Cirebon. Pengusaha kecil tradisional terutama mempekerjakan buruh pria. Kesempatan kerja bagi buruh perempuan sangat terbatas. Banyak perusahaan besar kadang-kadang bersedia mempekerjakan buruh perempuan sebagai tenaga pengisi botol, jika mereka belum menggunakan mesin pengisi botol. Beberapa pengusaha *kecap* dan *tauco* ikut berperan serta dalam berbagai program kredit. Berbagai kursus pelatihan khusus hanya pernah diselenggarakan bagi para pengusaha *tauco*.

Pasar domestik bagi *tauco* terbatas. *Tauco* terutama dijual di Cianjur. Karena keterbatasan pasar dan tidak tahan lama, peluang pengembangan usaha *tauco* juga terbatas. Perusahaan-perusahaan *kecap* berskala kecil mempunyai pasar yang jauh lebih besar. Para produsen kecil tersebut menghadapi persaingan sengit baik dari pabrik-pabrik besar serta modern maupun dari sesama pabrik kecil lainnya. Pabrik-pabrik kecil terutama memproduksi bagi pasar lokal. Mereka dapat

memperbesar peluang pasar mereka dengan cara memproduksi *kecap* yang berharga jual sangat murah bagi para penjaja makanan jalanan (mie baso) atau memproduksi *kecap* yang berharga jual sangat mahal untuk restoran-restoran. Walaupun pemasaran sulit, tampaknya perusahaan-perusahaan *kecap* masih mungkin untuk berkembang.

Juni Thamrin (ed.): Organisasi produksi dan ketenaga-kerjaan pada industri kecil sepatu: Studi kasus Cibaduyut - Bandung [Production organization and employment in the small-scale footwear industry: Case study of Cibaduyut, Bandung] (pp.xvi + 117, Juli 1991)
Harga Rp. 6,500,- (Indonesia); US\$ 15 (abroad)

Penelitian ini merupakan satu dari tiga rangkaian penelitian kasus tentang sub-sektor persepatuan di Jawa Barat. Secara lebih khusus penelitian ini memberikan perhatian utama pada dinamika hubungan antar pelaku dalam industri persepatuan di Cibaduyut, antara lain berupa: mekanisme pertahanan hidup dari unit-unit produksi sepatu skala kecil dan kecenderungan perubahan yang terjadi di antara unit-unit tersebut; pola-pola hubungan sub-kontrak yang diwarnai dinamika hubungan produksi yang ada; perubahan sistem ketenaga-kerjaan dan dampak berbagai bentuk intervensi yang masuk ke Cibaduyut.

Industri persepatuan di Cibaduyut dimulai sejak dekade 1920-an, dengan bentuk usaha perorangan dan atau keluarga, yang pada saat itu lebih ditujukan untuk melayani pesanan-pesanan perorangan. Berkembangnya keterampilan pembuatan sepatu di Cibaduyut pada saat itu dibawa oleh beberapa orang tokoh persepatuan orang luar Cibaduyut yang kemudian menetap dan berkeluarga di sana. Sampai dengan dekade 1960-an, industri persepatuan Cibaduyut mengalami perubahan yang sangat lambat, akan tetapi *trend* perubahan mulai menuju pada "orientasi pasar". Hal itu ditandai dengan terjadinya perubahan teknologi dalam pembuatan sepatu seperti: pengantian sol kulit menjadi sol karet dan fiber, perubahan pemakaian paku sebagai alat bantu perekat utama ke pemakaian lem, yang pada intinya mengalihkan sebagian penggunaan kulit pada bahan-bahan non-kulit.

Masuknya unsur non-kulit dalam upaya pembuatan sepatu di Cibaduyut secara tidak langsung dipengaruhi oleh aktivitas **Gabungan Pengusaha Sepatu Desa Bojongloa** (GPSDB) sebuah organisasi lokal para pemilik bengkel sepatu pada salah-satu wilayah Cibaduyut.

Pada dekade 60-an hingga awal dekade 70-an, perubahan umum yang terjadi di Cibaduyut lebih diwarnai perubahan kelembagaan dan masuknya sistem perbankan ke Cibaduyut.

Reorganisasi GPSDB menjadi bentuk *Koperasi Produksi Sepatu Indonesia (KOPSI)* dan akhirnya terbentuk pula *Koperasi Persepatuan Bandung Kot (KPBK)* merupakan langkah baru dalam gerak kelembagaan di Cibaduyut. Dalam soal pemasaran produk pada saat itu mulai diperkenalkan pembayaran dengan bilyet giro dan cek mundur, hal mana berarti mekanisme ekonomi hutang makin ramai berlaku di Cibaduyut.

Memasuki dekade 80-an, Cibaduyut mengalami masa "boom" terutama setelah dilakukan perbaikan infrastruktur dan sarana (jalan dan listrik) dan gencarnya promosi tentang Cibaduyut oleh media massa yang disertai dengan banyak kunjungan oleh pejabat tinggi negara. Berdirinya stasiun pemancar TVRI Bandung, makin mempercepat proses pertumbuhan wilayah ini menjadi sentra industri kecil kerajinan sepatu terbesar di Indonesia, yang pada akhirnya diikuti pula dengan pertumbuhan pesat di sektor perdagangan dan jasa terkait. Demikian pula semakin nyata perubahan cepat terhadap struktur internal di Cibaduyut, terutama yang berkaitan dengan pola-pola hubungan ketergantungan antar berbagai pelaku yang terlibat dalam proses produksi, distribusi dan penyediaan bahan-baku untuk komoditi persepatuan.

Perubahan struktur internal itu diikuti dengan makin padatnya Cibaduyut menerima berbagai bentuk intervensi, baik yang dilakukan oleh pemerintah, perguruan tinggi, pemilik modal maupun *Lembaga Pengembangan Swadaya Masyarakat (LPSP)*. Akibatnya diferensiasi yang memang telah ada makin diperkuat dan dipertajam. Pada satu sisi tumbuh beberapa elit yang berhasil memanfaatkan peluang boomingnya komoditi persepatuan. Tetapi di lain pihak, berbagai variasi hubungan ketergantungan, seperti berbagai bentuk hubungan sub-kontrak dan beragam pola pekerjaan upahan makin terbuka.

Dalam perkembangan selanjutnya para elit ini berupaya melindungi kepentingannya untuk menguasai pasaran lokal sepatu di Cibaduyut dari upaya intervensi pemilik modal orang-orang Cina secara langsung. Caranya dengan melarang orang-orang Cina mendirikan toko-toko sepatu di Cibaduyut. Larangan tersebut tidak diberlakukan secara formal, tetapi hanya merupakan bentuk larangan tidak tertulis. Proteksi tersebut banyak melahirkan praktek-

praktek perdagangan semu, dalam arti toko-toko yang dibuka di Cibaduyut seolah-olah milik "orang Cibaduyut" sendiri tetapi modal dan penguasaannya tetap banyak dilakukan oleh orang-orang Cina.

Persaingan usaha antar elit dalam memperebutkan pasaran lokal perdagangan sepatu di Cibaduyut, mempunyai dampak yang kurang sehat terhadap eksistensi lembaga koperasi. Praktek-praktek "pseudo" koperasi makin menjadikan lembaga ini sebagai lembaga legitimasi belaka untuk menerima kemudahan-kemudahan dan fasilitas yang diberikan oleh pemerintah.

Di sisi produksi persepatuan Cibaduyut terjadi pergeseran dua arah, di mana usaha-usaha perorangan dan rumah-tangga yang pada awalnya banyak mempekerjakan tenaga-kerja keluarga yang tidak dibayar (*artisan*), menjadi bentuk usaha kecil yang mempekerjakan buruh. Pergeseran bentuk lain adalah pemilik unit usaha *artisan* menjadi pekerja-pekerja maklon (*putting out workers*). Dalam skala yang lebih besar, bengkel-bengkel sepatu yang mampu menumpuk surplus kemudian mempunyai kecenderungan untuk menanamkan kembali surplusnya dalam sisi perdagangan dengan membuka kios ataupun toko sepatu. Agak jarang terlihat pemilik bengkel sepatu besar yang berusaha untuk menanamkan kembali surplusnya dalam bidang yang sama, yakni perluasan bengkel sepatu untuk peningkatan produk. Bentuk integrasi usaha produksi dan distribusi ini menjadi kecenderungan umum di Cibaduyut.

Dalam kondisi seperti itu, produsen besar kemudian membangun hubungan sub-kontrak dengan banyak bengkel kecil untuk memenuhi permintaan pasar yang diantisipasi. Di samping itu bengkel besar masih tetap mempertahankan keberadaan usaha produksinya sendiri, sebagai upaya untuk dapat mempertahankan stabilitas produksi atas order rutin yang diduplikasinya.

Dalam proses produksi pembuatan sepatu di bengkel-bengkel, juga terjadi spesialisasi pekerjaan dengan pembagian tukang atas (pembuat *upper* sepatu) dan tukang bawah (pembuat *out sole* atau penyatu *out sole* dengan *upper* sehingga menjadi sepatu). Proses *de-skilling* ini berarti sangat jarang ditemui tukang sepatu yang masih dapat

mengerjakan pembuatan sepatu secara utuh lagi, karena adanya pembagian kerja yang cukup ketat ini.

Di pihak lain pasaran tenaga-kerja upahan mulai berkembang di sektor produksi dan distribusi sepatu, misalnya sebagai penjaga toko dan pekerja pada toko bahan-baku sepatu. Khusus di sisi produksi sepatu, terjadi pula pola pergeseran ciri-ciri pasaran tenaga-kerja muda. Proses magang yang pada masa awal tumbuhnya sentra Cibaduyut merupakan salah-satu tahapan untuk transfer pengetahuan dan keterampilan membuat sepatu, di mana seorang yang magang harus membayar pada seorang 'pandai' sepatu, tetapi dalam kondisi sekarang proses magang ini telah cukup banyak berubah. Magang saat sekarang merupakan salah-satu strategi para pekerja (tukang) sepatu untuk mendapatkan tenaga-kerja yang murah.

Sistem imbalan kerja yang umum berlaku di bengkel-bengkel sepatu berdasarkan jumlah pekerjaan yang diselesaikan (*piece-work*) yang dalam istilah setempat dikenal dengan sistem borongan. Dengan sistem tersebut bantuan tenaga dari seorang magang sangat mempunyai arti dalam meningkatkan hasil kerja yang dapat dicapai, di mana tenaga magang ini dibayar dengan imbalan yang sangat murah, dengan dalih mereka "sedang belajar". Produktivitas seorang pekerja dengan seorang magang akan dapat mencapai dua kali lipat hasil kerja seorang tukang tanpa seorang magang.

Seperti telah dikemukakan di atas, perkembangan sentra produksi persepatuan Cibaduyut diikuti dengan berkembangnya kegiatan perdagangan dan jasa yang terkait. Bahkan perkembangan di kedua sektor tersebut melebihi pertumbuhan di sektor produksi sepatu itu sendiri. Perubahan tersebut mengakibatkan pula makin terdesaknya lahan-lahan pertanian dan mata pencarian di sektor ini serta makin membuat harga tanah menjadi mahal. Hal itu sejalan dengan usaha perluasan kotamadya Bandung.

Dalam proyeksi jangka panjang perlu dipikirkan bahwa masa depan produk sepatu Cibaduyut akan menghadapi saingan berat. Terutama yang datang dari pabrik-pabrik besar sepatu hasil dari relokasi pabrik-pabrik raksasa yang tadinya ada di negara-negara Macan Asia, yang sekarang

sudah banyak berlokasi di daerah Jabotabek. Sehingga diperlukan suatu antisipasi mulai sekarang terhadap masa depan produk Cibaduyut, jangan sampai pelajaran dari industri kecil tekstil di Majalaya terulang kembali di Cibaduyut.

**Maspiyati (ed.): Organisasi produksi dan ketenagaan pada industri kecil sepatu: Studi kasus Ciomas - Bogor [Production organization and employment in small-scale footwear industry: Case study of Ciomas, Bogor] (pp.xvi+106, Juli 1991)
Harga Rp. 5,500,- (Indonesia); US\$ 12,- (abroad)**

Laporan ini merupakan hasil penelitian yang dilaksanakan pada bulan Januari dan Mei 1990 yang bertujuan untuk mengamati bentuk organisasi produksi dan pembagian kerja, struktur internal dan pola hubungan eksternal, pola pertumbuhan dan perkembangan industri, peluang kerja dan pembagian pendapatan di antara pelaku-pelaku yang terlibat, serta melihat dampak-dampak intervensi yang dilakukan.

Usaha pembuatan sepatu di sentra industri Ciomas yang telah ada sejak tahun 20-an dewasa ini merupakan salah satu ladang usaha yang potensial. Jenis-jenis produk yang dihasilkan adalah sepatu dan sandal kulit dan imitasi untuk laki-laki dan perempuan serta sepatu olah raga dengan sasaran konsumen dari segmen pasar menengah ke bawah.

Sampai tahun 1950-an usaha pembuatan sepatu masih merupakan usaha *artisan* yang jumlahnya sekitar 20 orang. Produk yang dihasilkan adalah sepatu kulit. Keterampilan ini dipelajari beberapa penduduk Ciomas dengan cara berburuh ke bengkel-bengkel sepatu di Jakarta kemudian diterapkan dengan membuka usaha artisan yang produknya dijual ke toko-toko sepatu di Jakarta dan beberapa kota di Jawa Barat.

Memasuki tahun 50-an perkembangan industri ini mulai terasa cepat dengan bertambahnya jumlah pembuat sepatu yang membuka usahanya di rumah-rumah. Kebangkitan industri ini ditandai dengan berdirinya sebuah bentuk usaha bersama dalam wadah koperasi *Persebo* pada tahun 1953. Koperasi yang beranggotakan para perajin sepatu kulit melayani order untuk memenuhi keperluan ABRI di samping juga membantu memasarkan produksi dari bengkel di sekitarnya. Peran yang dijalankan oleh *Persebo* makin mendorong tumbuhnya usaha-usaha artisan di beberapa desa di kecamatan Ciomas, hingga masa tingginya tingkat inflasi pada tahun 60-an yang menyebabkan perekonomian Indonesia secara makro sangat terganggu. Peristiwa ini

merupakan satu tonggak sejarah yang sangat penting yang kemudian mengubah struktur internal dan hubungan-hubungan eksternal yang terjadi dalam industri persepatuan di Ciomas.

Setelah tingkat inflasi bisa ditekan, struktur internal industri ini mengalami proses diferensiasi. Banyak usaha 'artisan' yang berkembang menjadi bengkel dengan beberapa orang tenaga kerja upahan. Dalam transaksi perdagangan sepatu mulai dikenal penggunaan cek dan giro yang pada tahun-tahun selanjutnya sangat mempengaruhi tingkat kemandirian pemilik bengkel kepada penampung produknya. Masuknya banyak pemodal dari luar Ciomas pada tahun 1970-an, yang membawa sistem pembayaran dengan bon putih merupakan awal terjadinya pergeseran status pemilik usaha menjadi pengusaha 'semu' melalui hubungan sub-kontrak. Adanya kebijaksanaan Pemerintah yang mengizinkan ekspor kulit mentah, yang dikeluarkan pada tahun 1975 juga menyebabkan terjadinya perubahan dalam hal penggunaan bahan baku dari kulit menjadi imitasi, yang kemudian memisahkan segmen pasar Ciomas dengan Cibaduyut.

Dinamika yang terjadi dalam industri persepatuan Ciomas sekarang ini diwarnai oleh pola-pola hubungan sub-kontrak yang terjadi antara bengkel sebagai produsen dengan penampung produk yang kebanyakan adalah pedagang grosir. Di samping itu terdapat pula hubungan sub-kontrak dengan pabrik. Sementara dalam hubungan eskternal yang terjadi antar bengkel lebih dominan ditandai dengan pola hubungan makloon dan juga berbagai hubungan sub-kontrak antara bengkel besar dengan bengkel kecil.

Gejala umum menunjukkan bahwa industri persepatuan Ciomas banyak melibatkan pemilik bengkel dan keluarganya sebagai tenaga kerja dalam proses produksinya di samping tenaga kerja upahan yang dikenal sebagai tukang. Sebagian dari tenaga keluarga yaitu pemilik bengkel dan istrinya tidak menerima upah, sebagian lagi yaitu anak-anaknya, laki-laki dan perempuan, menerima imbalan dengan tingkat upah yang lebih rendah daripada upah yang diberikan kepada tukangnyanya. Besarnya tidak tetap, bervariasi sesuai dengan order yang sedang dilakukan. Pengerahan tenaga keluarga merupakan salah satu langkah strategi untuk menekan biaya produksi.

Dalam pasar tenaga kerja yang didominasi oleh tenaga laki-laki, diwarnai dengan tingginya tingkat mobilitas para tukang, yang dipengaruhi oleh sifat fluktuatif industri persepatuan itu sendiri, kondisi kerja serta sifat hubungan kerja dengan pemilik bengkel yang tidak terikat.

Sistem produksi yang terpusat di bengkel seringkali dikombinasikan dengan sistem penyebaran ke luar bengkel. Sistem ini sangat banyak ditemukan di Ciomas di mana dalam unit produksi tersebut mempekerjakan tenaga upahan di dalam bengkel dan tenaga makloon. Sistem pengupahan borongan berlaku untuk tukang atas dan bawah (dihitung dalam satuan kodi) dan makloon sedangkan tukang dalam dibayar mingguan.

Secara umum dapat dikatakan bahwa sisi produksi sekarang ini merupakan bagian yang terpisah dari sisi hulu dan hilirnya di mana kedua sisi tersebut dikuasai oleh satu pelaku yang sama. Bahkan akhir-akhir ini ada kecenderungan baru yaitu munculnya usaha produksi yang terintegrasi secara vertikal di mana pemilik bengkel juga memproduksi beberapa jenis bahan baku serta memiliki kios penjualan produk persepatuan. Pemodal yang demikian biasanya adalah pendatang dari luar kecamatan.

Berbagai upaya untuk memajukan bengkel-bengkel sepatu yang selama ini telah dilaksanakan oleh berbagai lembaga. seperti kursus dan latihan, belum banyak membantu karena materi yang diberikan merupakan dasar-dasar / prinsip produksi yang telah diketahui oleh para perajin (maksudnya tukang dan pemilik bengkel). Intervensi yang bersifat kelembagaan seperti Persebo, SPIT dan sebagainya juga mengalami hambatan dalam memainkan perannya untuk bergerak di sektor hulu dan hilir. Titik utama yang menjadi kunci untuk bergerak di kedua sektor ini adalah permodalan yang sejak tahun 70-an hingga sekarang dikuasai oleh sekelompok pemilik modal saja.

Juni Thamrin: Organisasi produksi dan intervensi koperasi persusuan di Jawa Barat [Production organization and cooperative interventions in the dairy industri of West Java] (pp.xxiii+92, Maret 1992)

Harga Rp. 12,000,-(Indonesia); US\$ 24,- (abroad)

Pembangunan persusuan nasional dalam kerangka makro oleh banyak pihak sering dipandang sebagai salah satu instrumen dalam upaya mendinamisir dan mengkaitkan perkembangan ekonomi pedesaan dengan ekonomi industri, terutama industri pengolahan susu (IPS). Tetapi sebenarnya rangkaian keterkaitan ekonomi 'persusuan' itu ternyata lebih banyak melibatkan berbagai pelaku ekonomi. Masing-masing pelaku ekonomi tersebut saling berusaha untuk mendapatkan *share* terbesar dari tarik menarik "ekonomi persusuan", diantaranya dengan upaya mengembangkan berbagai bentuk kelembagaan, untuk memperkuat posisi tawar dan posisi politis mereka masing-masing. Dalam kerangka mikro, pembangunan persusuan berarti campur tangan pemerintah dalam mengembangkan berbagai bentuk usaha peternakan sapi perah di pedesaan dan membangun institusi koperasi.

Beberapa isyu pokok yang berkaitan dengan pembangunan persusuan adalah:

1. Pada tingkat nasional digalakkan usaha pemerintah untuk meningkatkan dan memacu pertumbuhan produksi susu dalam negeri serta mengurangi ketergantungan pada susu impor; pengendalian impor susu melalui mekanisme tunggal "satu pintu" serta mengembangkan pembinaan peternak sapi melalui sistem PIR (Peternakan Inti Rakyat), Koperasi dan usaha swasta.
2. Pada tingkat regional (Jawa Barat), perlindungan pemerintah terhadap institusi koperasi mengakibatkan tingkat ketergantungan yang makin tinggi, dari ketergantungan ekonomi menjadi ketergantungan politis dan ekonomi.
3. Pada tingkat koperasi dan peternak isu pokok yang sering mencuat ke permukaan adalah berkisar pada ketidakharmonisan hubungan antara pengurus dengan anggota-anggota koperasi.

Studi ini bertujuan untuk melihat struktur organisasi produksi persusuan di Jawa Barat, dengan menganalisis

berbagai faktor yang mempengaruhi proses-proses pembentukan struktur tersebut, antara lain:

- 1) Pola-pola hubungan yang terjadi antar berbagai aktor yang terlibat dalam sistem produksi, koordinasi dan distribusi susu di Jawa Barat;
- 2) Menganalisis berbagai bentuk proses produksi usaha sapi perah rakyat skala kecil di Jawa Barat;
- 3) Mempelajari dampak dari intervensi kelembagaan koperasi dan kebijaksanaan pemerintah terhadap anggota-anggotanya;
- 4) Melihat kaitan pengaruh industri hulu dan hilir pada usaha peternakan sapi perah rakyat skala kecil;
- 5) Studi profil desa yang memberikan konteks dinamika sosial ekonomi para peternak sapi perah skala kecil itu berada.

Di Indonesia, perkembangan usaha peternakan sapi perah secara intensif baru dimulai pada awal Pelita III, tepatnya pada tahun 1979/1980. Walaupun sebelum tahun itu peternakan sapi perah rakyat telah dilakukan secara sporadis. Perkembangan tersebut dirangsang dengan diberlakukannya kebijakan pemerintah yang lebih menekankan pada sisi *supply*, yakni dengan mengimpor bibit-bibit sapi perah dari luar negeri secara besar-besaran. Hal tersebut beberapa tahun kemudian mengakibatkan terjadinya kondisi *over supply* susu di tanah air, sehingga sering kita dengar ada beberapa tangki susu yang terpaksa dibuang karena melebihi kapasitas tampung dan pengolahan industri susu.

Dalam kaitan tersebut, pada tahun 1983 pemerintah mengundang salah satu group investor untuk membangun pabrik susu yang baru (berproduksi tahun 1985) dengan kapasitas sebanyak 150.000 liter susu segar per hari. Untuk mendapat jaminan akan adanya kontinuitas supply minimal susu segar setiap harinya, maka pihak perusahaan itu mengembangkan konsep peternakan PIR persusuan di Boyolali Jawa Tengah. Dalam prakteknya, PIR persusuan itu lebih menyerupai bentuk 'putting out workers' dan mengalami kegagalan.

Pada tahun yang sama (awal Pelita III), usaha pengembangan sapi perah secara intensif juga dilakukan dengan model koperasi. Koperasi bertindak sebagai pemasok tunggal input-input produksi plus seluruh kebutuhan rumah

tangga anggota-anggotanya, sekaligus bertindak sebagai pembeli tunggal susu dari para peternak anggota-anggotanya. Pola kedua ini lebih banyak dijalankan di sentra-sentra produksi susu Jawa Barat dan Jawa Timur. Model pengembangan usaha peternakan sapi perah yang lain adalah bentuk usaha komersial.

Jawa Barat merupakan daerah penghasil susu terbesar di seluruh Indonesia. Jawa Barat menyumbang 64% dari total produksi susu nasional, dengan produksi 370 ton per hari yang dihasilkan dari 71.000 ekor sapi perah. Tingkat pertumbuhan populasi sapi sebesar 6% per tahun dan pertumbuhan produksi susu mencapai angka 10% per tahun. Keterlibatan rumah tangga peternak mencapai 22 ribu yang menjadi anggota 42 koperasi persusuan di seluruh Jawa Barat (Laporan Komda GKSI Jawa Barat, 1990).

Daerah kantong susu Jawa Barat terkonsentrasi di Kabupaten Bandung, khususnya di kecamatan-kecamatan Pangalengan, Cisarua dan Lembang. Daerah lain yang dikenal sebagai jalur susu Jawa Barat adalah Kabupaten Bogor, Kabupaten Sukabumi, Kabupaten Cianjur dan Kabupaten Garut. Di luar lima kabupaten tersebut, pemeliharaan sapi perah masih bersifat sporadis.

Dari tujuh buah pabrik pengolahan susu yang ada di pulau Jawa, empat di antaranya berada di Jawa Barat. Hal ini juga menunjukkan bahwa Jawa Barat merupakan kantong susu terbesar di Indonesia. Produk dari empat pabrik tersebut bervariasi mulai dari susu bubuk, susu segar pasturisasi, susu kental manis, susu bayi, mentega, keju dan yoghurt. Dari 42 koperasi primer persusuan di Jawa Barat 99% pemasarannya sangat tergantung pada industri pengolahan susu yang ada, hanya ada sebagian kecil usaha rumah tangga yang mengelola susu menjadi caramel dan dodol, yakni sebagian kecil usaha skala rumah tangga dan skala kecil di Pangalengan.

Di dua lokasi penelitian (Desa Pangalengan dan Desa Girijaya) organisasi produksi usaha peternakan sapi perah rakyat mempunyai pola yang sama yaitu:

- 1) Pola peternakan keluarga, pekerjaan ini secara *de facto* merupakan mata pencarian utama keluarga yang mempekerjakan tenaga kerja keluarga tanpa diupah;

- 2) Pola maro_, yakni usaha ternak sapi perah yang dijalankan oleh pengelola yang bukan miliknya;
- 3) Pola peternakan yang mempekerjakan buruh, dalam pola ini pihak majikan atau pihak pemilik benar-benar memperlakukan usaha peternakan sapi perah sebagai upaya akumulasi modal.

Karakteristik umum peternak sapi skala kecil di dua lokasi adalah sebagai berikut:

- 1) Pemilikan sapi perah kurang dari lima ekor, atau rata-rata memiliki tiga ekor sapi perah betina;
- 2) Tenaga kerja yang digunakan adalah tenaga kerja keluarga, perempuan (ibu rumahtangga) umumnya bertanggung-jawab atas pelaksanaan pekerjaan perandangan dibantu oleh anak-anaknya;
- 3) Lahan yang digunakan sebagai tempat untuk menjalankan usaha tani (biasanya mempunyai lahan sempit, kurang dari 0,5 ha) diganti menjadi lahan-lahan yang ditanami rumput gajah sebagai bahan makanan pokok sapi perah;
- 4) Tingkat pendidikan peternak berkisar antara buta huruf sampai dengan tidak tamat SLTP;
- 5) Mempunyai kebiasaan berhutang pada koperasi persusuan, baik yang berupa bahan kebutuhan untuk peternakan ataupun bahan kebutuhan untuk keperluan keluarga sehari-hari;
- 6) Mencampur-baurkan antara keuangan untuk keperluan usaha beternak sapi perah dengan keuangan untuk konsumsi keluarga.

Usaha peternakan sapi perah memerlukan curahan waktu yang banyak dan tidak mengenal libur, karena tuntutan terhadap pekerjaan kandang sangat tinggi. Secara khusus tidak ada pembagian seksual dalam aktivitas ini, tetapi karena sifat pekerjaan yang dituntut lebih dekat dengan sifat-sifat pekerjaan perempuan (seperti pengasuhan, pemeliharaan dan dekat dengan tempat tinggal), maka kerapkali banyak perempuan yang terlibat lebih intensif dalam pekerjaan ini dan dibantu dengan anak-anaknya. Kaum pria (bapak) lebih banyak menangani pekerjaan pemerah, sedangkan pekerjaan-pekerjaan rutin lainnya banyak dikerjakan oleh perempuan, anak (laki-laki dan perempuan) atau oleh para buruh. Beban kerja perempuan dalam aktivitas ini berkisar antara 65-75% dari keseluruhan jenis pekerjaan peternakan sapi perah di dua lokasi. Kondisi demikian membawa konsekuensi logis

terhadap posisi sosial ekonomi perempuan dalam komunitas di kedua lokasi tersebut.

Perbedaan perkembangan kedua koperasi (KPBS Pangalengan dan KUD Cikajang) digambarkan sebagai berikut: perkembangan aset tidak sama, koperasi Pangalengan asetnya lebih besar sekitar 10 kali dibandingkan dengan KUD Cikajang. Hal ini disebabkan karena ada perbedaan dalam jumlah anggota koperasi, sejarah pertumbuhannya, perbedaan akses terhadap institusi keuangan, populasi ternak, penguasaan alat-alat bantu pengolahan susu di koperasi dan perbedaan produksi susu.

Pembelian harga dasar susu oleh IPS dari koperasi ditinjau setiap enam bulan sekali, akan tetapi tidak seluruh koperasi memperlakukan hal yang sama pada anggota-anggotanya.

Setidaknya ada empat persoalan pokok yang menjadi masalah besar yang dihadapi oleh para peternak skala kecil terhadap koperasinya yaitu:

- 1) Adanya monopoli dan monopsoni yang dilakukan oleh koperasi, sehingga mengakibatkan posisi anggota semakin marginal terutama jika anggota dihadapkan dengan keputusan sepihak yang diambil oleh koperasi;
- 2) Masalah status quo dan lemahnya kontrol terhadap pengurus koperasi, hal ini menyebabkan banyak terjadi kebocoran, penyimpangan, manipulasi dan gejala nepotisme yang mengkooptasi aset-aset sumberdaya koperasi untuk kepentingan keluarga/golongan tertentu;
- 3) Masalah keperluan uang tunai di kalangan anggota koperasi, terutama pada saat-saat tertentu;
- 4) Masalah penguasaan teknik beternak sapi perah.

Intervensi pokok koperasi primer persusuan adalah menjamin pembelian susu yang dihasilkan oleh para anggota-anggotanya dan menyediakan input sarana produksi minimal sama dengan harga di pasaran bebas. Misi utama itu memang sudah dipenuhi oleh kedua koperasi kasus, akan tetapi banyak sekali eksekusi negatif yang ditimbulkan sebagai akibat sampingannya. Hal itu dimulai dari adanya gejala nepotisme dalam susunan kepemimpinan koperasi yang langsung berpengaruh terhadap penguasaan sumberdaya koperasi. Di dua koperasi kasus, koperasi dikuasai oleh dua "keluarga" besar yang 'bertahta' sampai saat ini.

Akibat lebih lanjut adalah wadah koperasi diintervensi oleh *unfair* bisnis keluarga pengurus, sehingga sebagian besar surplus koperasi beralih ke keluarga tersebut.

Untuk melindungi kepentingan ekonomi keluarga pengurus, di dua koperasi kasus, pengurus kemudian mengembangkan mekanisme *konservasi* status quo dengan berbagai cara, antara lain berkolaborasi dengan kekuasaan politik (lokal, regional bahkan nasional) dengan menduduki berbagai posisi politis di luar koperasi, melebarkan sayap-sayap bisnis keluarga dengan melakukan diversifikasi usaha dengan menggunakan fasilitas koperasi secara langsung maupun tidak langsung, mengontrol barisan karyawan koperasi dengan suatu sistem birokrasi yang ketat sehingga menghasilkan karyawan-karyawan yang mono-loyalitik.

Bentuk-bentuk perlawanan dari peternak sebagai respons terhadap perlakuan pengurus koperasi dapat diidentifikasi sebagai berikut:

- 1) melakukan pengolahan terhadap susu yang ditolak;
- 2) melakukan perlawanan fisik;
- 3) pada saat-saat tertentu melakukan pemalsuan susu;
- 4) menjadi keanggotaan ganda;
- 5) berhutang sebanyak mungkin pada koperasi;
- 6) meminjam uang pada bandar;
- 7) menjual sapi kredit;
- 8) menjual susu ke luar koperasi;
- 9) mengadakan arisan susu.

Bentuk perlawanan itu sebagian merupakan strategi pertahanan hidup para peternak sebagian lainnya merupakan aksi responsif.

**Harry Seldadyo dkk.: Kredit Untuk Rakyat: Dari Mekanisme Arisan Hingga BPR [Credit for People: From Arisan Mechanism to BPR] (pp.xvii+250, November 1994)
Harga Rp. 10,500,- Indonesia, US\$ 20,- (abroad)**

Dalam upaya memperkuat posisi perekonomian penduduk miskin, baik di pedesaan maupun di perkotaan, kredit seringkali dijadikan sebagai alat untuk membantu mereka. Asumsinya adalah pemberian kredit kepada kelompok miskin dapat meningkatkan pendapatan dan kesempatan kerja. Salah satu lembaga yang mempunyai tugas menghimpun dana dan menyalurkan kredit kepada masyarakat adalah perbankan. Akan tetapi, dewasa ini lembaga keuangan komersial relatif tidak tertarik untuk mengembangkan mekanisme kredit bagi nasabah kecil, terutama pedesaan, karena nilai transaksi yang kecil dan lokasinya yang tersebar. Hal ini pada gilirannya akan menyebabkan tingginya biaya transaksi yang harus dikeluarkan oleh bank. Kalaupun ada lembaga keuangan yang sudah beroperasi di pedesaan, lebih menjangkau lapisan atas pedesaan.

Untuk mengisi kekosongan dalam memperluas jangkauan fasilitas kredit kepada kelompok miskin, dewasa ini telah banyak Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang mengembangkan mekanisme kredit kecil. Mekanisme yang dikembangkan pun sangat beragam, mulai dari mekanisme dana berputar (*revolving fund*) sampai kepada bentuk formal yaitu dengan pendirian Bank Perkreditan Rakyat (BPR).

Untuk melihat seberapa jauh perkembangan mekanisme penyaluran kredit kecil kepada kelompok miskin tersebut, AKATIGA melakukan serangkaian studi mengenai kredit yang secara langsung menyentuh lapisan rakyat terbawah (*grassroot*) terutama yang dilakukan oleh lembaga swadaya masyarakat (LSM). Ada tujuh kasus yang diangkat dalam penelitian ini, yaitu: (1) sebuah kelompok arisan pedagang pasar di Pasar Citeureup Kabupaten Bogor; (2) kasus Program Usaha Peningkatan Keluarga Akseptor (UUPKA); (3) kasus Karya Usaha mandiri (KUM) yang merupakan replikasi dari Grameen Bank; (4) kasus Proyek Pengembangan Hubungan Bank dengan KSM (PPHBK) di Sumatera Utara; (5) kasus pengembangan Koperasi

Kredit Daerah (BK3D) Bogor-Banten; (6) kasus pengembangan BPR milik LSM di Lombok; (7) kasus BPR Syariah di Bandung.

Tujuan dari studi ini adalah menelaah: (1) Tingkat efisiensi dan efektivitas institusi pemberi kredit dari sudut pandang finansial, termasuk di dalamnya tingkat pengembalian dan keberlanjutan finansial; (2) Tingkat partisipasi masyarakat luas dan akses golongan miskin terhadap kesempatan kerja dan pendapatan; (3) Dampak sosial-ekonomis dari program; (4) Faktor penentu keberhasilan maupun kegagalan program kredit. Hasil penelitian ini telah dibahas dalam suatu seminar dan lokakarya (Semiloka) yang mengambil tema " Refleksi Program Kredit LSM/ORNOP di Indonesia" pada tanggal 19-20 Agustus 1993 di Cisarua Bogor.

Pada tinjauan makro, studi ini mengungkapkan bahwa sektor perkreditan telah berhasil mendorong tingkat pertumbuhan ekonomi nasional. Pertumbuhan dan perluasan bank, tingkat mobilisasi dana dan nilai kredit yang disalurkan meningkat dengan angka-angka yang menakjubkan. Akan tetapi, ternyata prestasi makro ini tidak diikuti dengan perkembangan pemberian perhatian kepada usaha rakyat. Situasi terbatasnya penyaluran kredit kecil ini, secara umum disebabkan adanya empat bias. Pertama, adanya bias dalam menentukan kelompok sasaran. Di sini sektor-sektor usaha kecil gagal didefinisikan menurut kondisi faktual. Misalnya dalam sektor industri, usaha kecil didefinisikan oleh nilai asset hingga Rp.600 juta, padahal kenyataannya usaha kecil yang mempunyai asset di bawah itulah yang selayaknya mendapatkan fasilitas kredit kecil. Kedua, bias ekonomi formal, padahal, bisnis rakyat yang kecil dan sangat kecil tidak dapat dibaca di dalam format ekonomi formal. Dengan demikian, usaha kecil informal sangat sulit dijangkau oleh fasilitas kredit. Ketiga, bias kelembagaan formal, dalam hal ini bisnis rakyat dihadapkan kepada institusi perkreditan formal yang baku, misalnya keharusan adanya agunan. Keempat, bias suku bunga, dalam hal ini usaha kecil dihadapkan kepada tingginya tingkat suku bunga di atas bunga pasar.

Dengan mengacu kepada empat bias tersebut, secara umum situasi perkreditan berada dalam kondisi "optimisme makro dan pesimisme mikro". Optimisme makro bersandarkan kepada perkembangan ekonomi dan tingkat penyaluran kredit yang menunjukkan kecenderungan positif. Sedangkan pesimisme mikro

bersandar pada kekhawatiran akan *default risk* dan biaya operasi penyaluran kredit yang dinilai tinggi serta acuan filosofis dan legalitas yang masih bertahan pada prinsip-prinsip konvensional.

Berbeda dengan penampilan makro yang berada pada kondisi "optimisme makro dan pesimisme mikro", rangkaian kasus yang dipresentasikan dalam buku ini menunjukkan gejala sebaliknya yaitu "pesimisme makro dan optimisme mikro". Pesimisme makro mengacu kepada situasi tidak kelihatannya dampak nyata dari "aturan" dan "imbuhan" atau berbagai kebijakan makro pada pembiayaan bisnis rakyat. Sedangkan optimisme mikro bersandar pada kenyataan empirik bahwa bisnis rakyat dan bentuk-bentuk eksperimental penyaluran kredit rakyat menunjukkan tanda-tanda positif.

Untuk menunjukkan tanda-tanda positif tersebut, pembahasan ditekankan pada dua tingkatan yaitu tingkatan institusi dan tingkatan target group. Pada tingkatan institusi, kesemua kasus yang ditampilkan pada rangkaian penelitian ini ditelaah dari segi: (1) prosedur administrasi yang harus ditempuh oleh program; (2) alokasi pinjaman yang diberikan; (3) tingkat bunga yang di berlakukan; (4) agunan; (5) hubungan dengan target group; (6) pembinaan nasabah; (7) cara penagihan; (8) keberlanjutan finansial; (9) peluang pengembangan. Sedangkan pada tingkatan target group terdapat enam item yang ditelaah, yaitu: (1) karakter target group yang dipilih; (2) akses kelompok miskin dan (3) wanita terhadap program; (4) dampak sosial; (5) ekonomi di tingkat target group yang ditimbulkan akibat program; (6) tingkat partisipasi target group terhadap program.

Artien Utrecht (ed.): Peranan kredit skala kecil dan usaha bersama dalam pengembangan peluang kerja sektor non pertanian pedesaan Jawa Barat [The role of small scale credit programmes and cooperatives in rural nonfarm employment development in West Java](pp. xxxiv + 88, Maret 1992)

Harga Rp. 14,000,- (Indonesia), US\$ 28,- (abroad)

Pengantar

Penelitian ini dilaksanakan antara bulan Juni sampai dengan Oktober 1990 dan menelaah beberapa program/proyek kredit skala kecil yang menyalurkan pinjaman kepada anggota masyarakat melalui wadah kelompok (Usaha Bersama atau "UB"). Alasan utama untuk mempelajari berbagai kasus program *group lending* ini adalah karena sistem pemberian kredit seperti ini pada umumnya dianggap mempunyai potensi lebih besar untuk dapat menjangkau kaum miskin dibandingkan dengan sistem kredit konvensional (atas dasar perorangan).

Di Indonesia, sebagaimana juga di negeri-negeri sedang berkembang lainnya, program-program kredit murah untuk produsen skala kecil di pedesaan kebanyakan mengalami kegagalan; baik dari sudut pandang lembaga perbankan (karena tingginya tingkat penunggakan dan penyalah-gunaan kredit), maupun dari sudut pandang masyarakat miskin (di mana kredit umumnya tidak dapat menjangkau kaum miskin di pedesaan).

Dalam tahun-tahun belakangan ini, berbagai lembaga donor semakin gencar mempromosikan *kredit kelompok* atau *group lending*, yaitu kredit yang disalurkan melalui kelompok-kelompok usaha bersama atau koperasi. Bank-bank dan lembaga-lembaga keuangan lain pun telah mulai menaruh minat pada program-program kredit kelompok. Minat ini berkaitan dengan himbuan pihak Pemerintah Indonesia kepada dunia perbankan agar bersedia menyisihkan sejumlah keuntungan usahanya untuk kredit skala kecil, dalam upaya pemerataan hasil-hasil pembangunan.

Beberapa kelebihan penyaluran kredit melalui kelompok di antaranya:

1. Kelompok dapat berfungsi sebagai penjamin, sehingga agunan perorangan tidak diperlukan lagi. Kelompok merupakan wadah tanggungan bersama (*joint liability*), sehingga resiko penunggakan diperkecil
2. Karena kelompok atau koperasi merupakan perantara di tingkat lokal, maka ongkos transaksi bisa ditekan serendah mungkin, baik bagi peminjam maupun bagi lembaga pemberi pinjaman.
3. Kelompok (terutama jika telah mempunyai status formal seperti koperasi) memiliki posisi runding yang relatif lebih kuat terhadap pihak lembaga keuangan.

Kini tersedia beberapa kisah sukses kegiatan kredit kelompok skala kecil. Kisah sukses yang paling terkenal dalam kepustakaan adalah misalnya *Grameen Bank* di Bangladesh, *Working Women's Forum* serta *Self-Employed Women's Association* di India. Beberapa kisah sukses tersebut menjadi pendorong mengapa kami tertarik untuk mempelajari pengalaman sejumlah program dan proyek (termasuk di antaranya yang kurang lebih merupakan replikasi dari *Grameen Bank*) yang sedang dijalankan di Jawa Barat.

Tujuan studi dan metodologi

Tiga pertanyaan pokok yang dicoba untuk dijawab melalui studi ini adalah:

1. Sejauh mana program-program kredit kecil melalui kelompok dapat meningkatkan akses kelompok masyarakat lapisan miskin terhadap kesempatan kerja serta pendapatan di sektor non-pertanian?
2. Faktor-faktor apa saja yang menentukan atau mempengaruhi keberhasilan (atau kegagalan) program-program kredit kelompok dalam usaha peningkatan akses tersebut?
3. Apakah terdapat berbagai dampak lain, baik ekonomis ataupun sosial, dari program-program tersebut terhadap kelompok-kelompok yang dijadikan sasaran, dan terhadap masyarakat setempat?

Lima program/proyek sengaja dipilih sebagai studi kasus. Kemudian, kami meneliti juga dua studi kasus, yang "tidak diprogramkan", yaitu kegiatan simpan-pinjam yang diprakarsai oleh kelompok masyarakat sendiri tanpa mengandalkan pada dana dari luar. Penambahan kasus-kasus ini dilakukan agar dapat membandingkan kegiatan-kegiatan kredit yang dikembangkan "dari atas" dengan yang tumbuh "dari bawah".

Teknik studi kasus yang kami terapkan, lebih mengutamakan wawancara mendalam dan pengamatan langsung. Teknik pengumpulan data seperti ini kami anggap akan dapat mengungkapkan kompleksitas dari berbagai faktor yang mempengaruhi keberhasilan berbagai program yang kami teliti.

Selain kordinator umum, penelitian ini melibatkan tujuh peneliti lain, yang terbagi dalam beberapa tim, terdiri dari satu atau dua orang, yang untuk setiap studi kasus menghabiskan waktu selama tiga minggu di lapangan. Pada akhir masa penelitian, temuan-temuan penelitian telah didiskusikan dalam suatu seminar, yang dihadiri oleh wakil-wakil dari berbagai program/proyek yang diteliti.

Untuk penelitian ini kami telah menyusun sebuah kerangka analisis sederhana, yang tujuannya menelusuri hubungan antara kelompok sasaran dan dampak ekonomi seras sosial dari program/proyek tersebut, di satu pihak, dengan tujuan-tujuan, asumsi yang mendasari, perencanaan dan pelaksanaan berbagai program/proyek tersebut, di pihak lain. Perhatian terhadap khusus diarahkan pada aspek *gender*, baik pada saat penyusunan kerangka penelitian maupun pada saat pelaksanaannya.

Kasus-kasus yang diteliti

Berikut uraian singkat tentang lima program/proyek dan dua kegiatan (non-proyek) yang kami teliti:

1. Pusat Pelayanan Koperasi Kredit Pedesaan (PPKKP) BUKOPIN

Program ini berasal dari proyek kerjasama dengan Pemerintah Belanda. Pelaksanaannya diselenggarakan di lima propinsi, pada saat penelitian berlangsung pengawasan dan pembinaan dilakukan oleh salah-satu divisi dari BUKOPIN. Di Jawa

Barat, program tersebut telah menjadi kegiatan rutin dari BUKOPIN.

PPKKP bekerja melalui KUD-KUD yang dipilih. Kredit disediakan untuk kegiatan produktif, baik di sektor pertanian maupun di sektor non-pertanian. Masing-masing kelompok mendapat pinjaman antara tiga sampai lima juta rupiah, yang harus lunas dibayar kembali dalam kurun waktu enam tahun dengan suku bunga sebesar 18% per tahun. Program ini dikembangkan melalui sistem *revolving fund*. Pinjaman kepada anggota kelompok berkisar antara Rp. 50.000,- sampai Rp. 150.000,- dan mesti dikembalikan dalam kurun waktu enam bulan dengan suku bunga 4% per bulan, di mana 1,5% menjadi bagian BUKOPIN dan sisanya diakumulasikan sebagai tabungan dalam kelompok dan KUD. Agunan yang diajukan dapat berupa apa saja, dan nilainya tidak harus sepadan dengan besar pinjaman.

Di Jawa Barat program ini telah membantu 182 kelompok yang masing-masing beranggotakan 40 sampai 60 orang, dan merupakan bagian dari 21 KUD di enam kabupaten. Pada penelitian tingkat mikro, kami telah memilih tiga kelompok di Kabupaten Tasikmalaya, di mana sebagian besar pinjaman telah diberikan untuk berbagai kegiatan perdagangan di sektor non-pertanian, seperti para pedagang kecil, perajin kompor, perajin "panda" (mainan binatang-binatangan dari kain), dan perajin emas.

2. Karya Usaha Mandiri (KUM)

KUM merupakan pilot proyek, yang diselenggarakan oleh Lembaga Pengembangan Perbankan Indonesia (LPPI) dan Pusat Penelitian Sosial-Ekonomi Pertanian (PPSEP) Departemen Pertanian. KUM adalah replikasi dari "model" Grameen Bank di Bangladesh, dengan tujuan meningkatkan pendapatan masyarakat miskin di pedesaan melalui pemberian kredit usaha tanpa agunan. Dana operasional untuk dua tahun (1989-1991) berasal dari Asian and Pacific Development Centre (APDC) sedangkan Bank Indonesia menyediakan dana kredit. Kecamatan Nanggung dipilih sebagai daerah operasi karena tercatat sebagai daerah termiskin di Kabupaten Bogor. Kriteria untuk memilih peminjam adalah: pendapatan rumahtangga maksimal Rp. 60.000,-/bulan, asset senilai Rp. 150.000,- atau kurang, dan pemilikan tanah tidak lebih dari 0,3 ha.

Peraturan-peraturan KUM mengenai pengembalian pinjaman dan disiplin kelompok persis seperti yang dilaksanakan Grameen Bank. Untuk dapat memperoleh pinjaman, peserta harus bergabung dalam kelompok (di sini disebut kumpulan) yang masing-masing beranggotakan lima orang. Kumpulan bertindak sebagai penjamin kredit yang diberikan pada anggota-anggotanya. KUM menyediakan kredit kecil sebesar Rp. 25.000,- sampai Rp. 30.000,- jangka waktu pengembalian satu tahun. Pembayaran angsuran dicicil, cicilan sangat kecil, setiap minggu. Tingkat suku bunga ("ongkos administrasi") adalah 3,3% per bulan.

Setiap dua kelompok bergabung membuat suatu "pusat". Perempuan dan laki-laki membentuk organisasi yang terpisah. Pada akhir bulan Juli 1990 telah terbentuk 16 kelompok (80 anggota), sembilan kelompok perempuan dan tujuh kelompok laki-laki. Kami memilih tiga kelompok untuk diteliti. Hampir semua anggota bekerja sebagai pedagang kecil.

3. Pembinaan Peningkatan Pendapatan Petani-Nelayan Kecil (P4K)

P4K terselenggara dalam 2 fase: fase I (1979/80 - 1985/86), dengan bantuan dana dari UNDP/FAO dan fase II (1988/89 - 1995/96), dengan bantuan dana dari Pemerintah Belanda (sampai 1991/92), UNDP dan IFAD. Proyek ini merupakan proyek yang sangat besar, beroperasi di enam propinsi dan dimaksudkan untuk mendorong pembentukan 22.750 kelompok petani (dan nelayan) yang masing-masing beranggota delapan sampai enambelas orang. P4K membuat kriteria yang tegas mengenai kelompok sasarannya, yakni mereka yang berpendapatan setara 320 Kg beras/tahun/per kapita atau kurang. Survey-survey telah dilakukan untuk mengidentifikasi dan menyeleksi anggota-anggota kelompok. Kredit adalah komponen yang penting dalam proyek. Kredit tanpa agunan diberikan untuk kegiatan produktif di sektor pertanian dan/atau sektor non-pertanian. Untuk memperoleh kredit, kelompok akan disaring berdasarkan kelayakan Rencana Usaha Bersama (RUB) kelompok. Bantuan kredit dikeluarkan oleh BRI. Kelompok menerima pinjaman sebesar Rp. 750.000,- atau Rp. 1.000.000,- untuk dikembalikan dalam kurun waktu tiga tahun. Walaupun dalam fase proyek

yang pertama kredit diberikan kepada kelompok pada tingkat suku bunga yang murah yaitu 6% menurun per tahun, pada fase kedua suku bunga yang ditetapkan adalah 22,5% menurun per tahun (12% mendatar).

Di Jawa Barat, proyek (fase II) dijalankan di 12 kabupaten. Lokasi kegiatan yang relevan bagi studi kami adalah di Kabupaten Cirebon dan Indramayu, karena di sana terdapat banyak kelompok yang menggunakan pinjaman untuk kegiatan non-pertanian. Ada tiga kelompok (fase I) yang kami teliti di Kabupaten Cirebon, yang meliputi kegiatan usaha pembuatan pagar bambu, sapu ijuk dan penjual pisang.

4. Peningkatan Peranan Wanita dalam Industri Kecil (P2W-IK) - UNDP

P2W-IK - UNDP adalah pilot proyek yang dibiayai oleh UNDP dan Pemerintah Belanda, yang bertujuan untuk mengembangkan model terpadu dalam meningkatkan partisipasi perempuan miskin dalam kegiatan-kegiatan produktif. Tujuan utama dari proyek ini adalah pembentukan berbagai Kelompok Usaha Bersama (KUB) perempuan dengan kegiatan ekonomi yang mantap. Kelompok sasaran dari proyek ini adalah perempuan yang:

- a. Berusia antara 16-60 tahun, yang sudah atau ingin terlibat dalam industri rumahtangga/kegiatan produktif lainnya.
- b. Kepala rumahtangga (*female household heads*).
- c. Tidak memiliki sumber nafkah lain.
- d. Termasuk golongan ekonomi lemah.
- e. Drop out dari sekolah menengah.

Kelompok kategori kedua dan ketiga adalah kelompok yang diprioritaskan. Setelah fase pertama (1982-85) yang diikuti oleh fase kedua (1986-89), proyek ini dilanjutkan dengan periode berikutnya selama tiga tahun. Kegiatan utamanya meluas, meliputi bantuan teknis dan penyediaan peralatan melalui *revolving funds*. Akses terhadap kredit untuk modal kerja dimulai pada tahun 1989; pinjaman kelompok diberikan melalui cabang BRI dengan suku bunga murah sebesar 12% per tahun.

Sebelas dari 120 kelompok berada di Jawa Barat, yang tersebar di delapan kabupaten, dengan anggota-anggota yang melakukan kegiatan usaha anyaman bambu, bordir, rajut, konfeksi dan pengolahan makanan. Anggota kelompok berkisar sekitar 24 orang. Kami meneliti tiga kelompok di Bandung, Sumedang dan Bekasi.

5. Usaha Peningkatan Pendapatan Keluarga Akseptor (UPPKA) - BOTABEK

Proyek ini dibiayai oleh Pemerintah Belanda. Target utamanya adalah perempuan akseptor Keluarga Berencana paling tidak sebanyak 55%), yang termasuk dalam lapisan masyarakat berpendapatan rendah dan terlibat dalam kegiatan produktif. Proyek ini ingin mendukung tujuan umum program keluarga berencana nasional, untuk mencapai **Norma Keluarga Kecil Bahagia dan Sejahtera (NKKBS)**. Pemberian kredit, yang disalurkan melalui BRI, adalah kegiatan utama proyek. Pengawasan dan penyuluhan dilakukan oleh petugas lapangan KB dengan dibantu oleh petugas lapangan dari Bina Swadaya, salah-satu LPSM yang terbesar di Indonesia. Bantuan hanya diberikan pada orang yang telah menjadi anggota kelompok simpan-pinjam. Setiap kelompok memperoleh pinjaman tanpa bunga sebesar satu sampai tiga juta rupiah. Aturan penyimpanan dan peminjaman berbeda-beda tergantung kelompoknya; kebanyakan anggota kelompok memperoleh Rp. 50.000,- - Rp. 100.000,- untuk dikembalikan dalam waktu 10 bulan atau setahun, dengan tingkat suku bunga 2% sampai 4% (mendatar) per bulan. Pada akhir bulan Juli 1990 sudah ada 104 kelompok dengan jumlah anggota masing-masing antara 10-35 orang. Peserta proyek terlibat dalam berbagai kegiatan: menganyam bambu, membuat bata, konfeksi, dan berdagang kecil-kecilan.

Latihan keterampilan diberikan pada kelompok-kelompok yang sebagian besar anggotanya terlibat dalam satu cabang industri yang sama (ketika penelitian ini dilaksanakan hanya pada kegiatan anyaman bambu). Walaupun proyek ini tidak direncanakan sebagai proyek khusus untuk perempuan, namun kebanyakan peserta adalah perempuan. Lima kelompok UPPKA telah kami teliti: dua kelompok di Kabupaten Tangerang dan tiga kelompok lainnya di Kabupaten Bogor.

Dua studi kasus non proyek yang juga diteliti adalah:

1. **Studi kasus mengenai suatu Koperasi Kredit** di Sukabumi, sebagai salah-satu anggota dari 83 anggota yang berada di bawah payung **Badan Koordinasi Koperasi Kredit Daerah Bogor-Banten (BK3D Bogor-Banten)**. Tahun 1990 organisasi ini memiliki 330 anggota. Kredit diberikan untuk kebutuhan apa saja, dengan suku bunga 1,5% per bulan. Studi ini melengkapi studi mengenai dua koperasi kredit lain di bawah BK3D Bogor-Banten yang telah dilakukan dalam proyek ini melalui penelitian tentang LPSM tahun 1989.
2. **Studi kasus tentang empat kelompok arisan pedagang pasar di Citeureup**, Kabupaten Bogor. Ada dua motif utama dalam kelompok arisan, yaitu: (a) untuk menambah modal kerja; (b) untuk menabung. Rata-rata kelompok arisan beranggotakan 30 orang. Setiap harinya anggota membayar iuran pada kelompok antara Rp. 1.000,- sampai Rp. 6.000,-.

Kelompok yang menikmati manfaat program/proyek

Hasil penelitian kami menunjukkan bahwa program/proyek yang kami teliti memang berhasil menjangkau golongan miskin pedesaan, meskipun pada umumnya bukan mereka yang tergolong paling miskin. Perlu ditegaskan bahwa bilamana dalam penentuan peserta tidak ditetapkan kriteria kemiskinan yang ketat, yang dijangkau itu tidak hanya terbatas golongan miskin saja. Di dalam banyak kelompok yang diteliti terdapat kesenjangan-kesenjangan pendapatan yang cukup besar. Sementara pada semua program anggota-anggota yang tergolong miskin rata-rata pendapatan rumah tangganya per bulan sekitar Rp. 100.000,- atau kurang, dijumpai juga sejumlah anggota yang berpendapatan Rp. 300.000 - 400.000, dan di dalam beberapa kelompok bahkan Rp. 600.000 - 700.000 atau lebih. Para peserta yang lebih mampu ini sebenarnya mempunyai akses juga kepada kredit komersial dan kredit dari program-program kredit umum. Hanya pada program-program yang menetapkan kriteria kemiskinan yang ketat (seperti KUM, P4K) kami tidak menjumpai peserta yang berpendapatan bulanan di atas Rp. 200.000,-

Ini berarti bahwa lima program/proyek yang kami teliti memang berhasil menjangkau kelompok masyarakat, dengan

pengecualian pada sebagian peserta yang memiliki pendapatan lebih besar, yang sebelumnya tidak terjangkau oleh berbagai program kredit umum, seperti misalnya KUPEDES, dan juga tidak terjangkau oleh kredit komersial. Rendahnya tingkat suku bunga serta tidak perlu menyerahkan agunan, oleh banyak peserta disebut sebagai faktor-faktor menguntungkan dari program/proyek penyediaan kredit kecil atas dasar kelompok ini. Lebih sering lagi disebut sebagai faktor yang menguntungkan adalah kemungkinan untuk meminjam dalam jumlah kecil dan kemudahan untuk memperolehnya (jarak ke sumber pinjaman dekat dan hubungan dengan pemberi pinjaman, pimpinan kelompok, akrab). Ada beberapa indikasi yang menunjukkan bahwa kehadiran berbagai program/proyek ini telah berhasil mengurangi ketergantungan sebagian warga masyarakat pada rentenir setempat.

Dengan strategi yang diterapkan sekarang, tampaknya program penyediaan kredit kecil atas dasar kelompok ini tetap belum mampu menjangkau beberapa golongan masyarakat miskin.

Golongan pertama adalah kelompok buruh-upahan, terutama mereka yang tidak mempunyai keahlian khusus, yang seringkali harus hidup di bawah garis kemiskinan dengan pendapatan kurang dari Rp. 50.000,- per bulan. Mereka masih belum terjangkau, karena dianggap tidak akan mampu mengangsur cicilan pinjaman secara rutin, dan karena berbagai program/proyek yang ada lebih ditujukan bagi mereka "yang melakukan kegiatan usaha".

Golongan kedua adalah anggota rumahtangga peserta. Mereka belum terjangkau karena sebagian kredit (tidak semua) memang ditujukan kepada "rumahtangga", yang mencerminkan keinginan untuk membatasi partisipasi peserta pada satu orang per rumah tangga. Aturan "satu orang per keluarga" ini membatasi keterlibatan formal generasi muda. Dengan pendekatan seperti itu tampaknya banyak perempuan (isteri) yang akan tersisihkan. Untunglah pelaksanaan berbagai program/proyek cukup luwes mengenai siapa yang boleh menjadi peserta, suami atau isteri.

Kinerja ekonomi dan dampak berbagai program/proyek kredit kecil

Dari tingkat pengembalian kredit yang pada umumnya amat tinggi, rata-rata 90-100%, tampak bahwa kaum miskin layak kredit. Namun kita juga harus berhati-hati dalam menilai tingkat pengembalian yang tinggi itu dan tidak langsung menghubungkannya dengan keberhasilan kegiatan usaha dan peningkatan pendapatan peminjam. Dalam penelitian ditemui beberapa kasus di mana peminjam tetap rajin membayar cicilan, padahal kegiatan usahanya memburuk. Karena bila tidak rajin mencicil peminjam merasa malu dan takut kehilangan akses pada sumber kredit khusus seperti ini. Kebutuhan uang untuk mencicil dipenuhi dengan mencari pinjaman pada tetangga/ keluarga atau menjual harta milik.

Dampak program/proyek pada kesempatan kerja sejauh ini relatif terbatas. Pada umumnya kredit yang diberikan tersalur kepada usaha-usaha yang sudah berjalan, bukan untuk membuka usaha baru. Hanya sedikit peserta yang menggunakan kredit untuk membuka usaha baru; dalam semua kasus usaha baru ini usaha warung kecil. Para peminjam yang mengelola usaha lama umumnya adalah pengusaha kecil/ rumah tangga yang mempekerjakan kurang dari lima orang. Beberapa di antaranya berhasil memperluas usaha mereka dan merekrut satu dua tenaga kerja upahan baru, termasuk anak-anak mereka yang masih remaja. Penambahan tenaga kerja yang lebih besar terjadi pada pengusaha yang lebih kuat (menengah). Namun, peningkatan usaha-usaha ini bukan hanya dampak dari adanya kredit. Kondisi pasar agaknya merupakan faktor yang lebih menentukan, mengingat bahwa peningkatan usaha terutama terjadi di daerah-daerah yang sedang mengalami intensifikasi kegiatan ekonomi dan di dalam cabang-cabang produk yang sedang naik pasarannya. Untuk program/proyek yang baru dijalankan kurang dari dua tahun (UPPKA, KUM), tampaknya kini masih terlalu dini untuk dapat menyimpulkan dampaknya pada peluang kerja.

Bagi para peminjam, manfaat ekonomi kredit beragam. Secara umum dapat dikatakan bahwa kredit yang diberikan memang membantu usaha mereka, namun bukan merupakan faktor yang menentukan. Manfaat utama kredit, sebagaimana dikemukakan oleh peminjam yang diwawancarai adalah:

- a. Sebagai tambahan modal.

- b. Sebagai "cadangan" bila mengalami kesulitan keuangan, dalam hal ini pinjaman sering diinvestasikan dulu ke dalam aset bukan usaha, misalnya perhiasan emas.
- c. Bisa meminjam jika ada keperluan mendadak.

Walaupun berbagai program kredit ini dimaksudkan untuk membuka kegiatan usaha produktif, dalam hampir semua program sejumlah besar pinjaman (dalam beberapa kelompok diperkirakan mencapai 50%) digunakan untuk tujuan-tujuan non-produktif. Anggota kelompok mungkin saja menggunakan pinjaman, atau sebagian dari pinjaman, untuk keperluan biaya sekolah anak, pengobatan, hubungan sosial (menghadiri selamatan), membayar hutang atau membeli perabot rumahtangga. Pinjaman sering juga digunakan untuk tujuan ekonomi yang berbeda dengan yang disampaikan, secara lisan pada kelompok atau tertulis pada formulir permohonan kredit; atau untuk kegiatan usaha orang lain yang tidak menjadi anggota kelompok.

Penggunaan kredit secara fleksibel ini menunjukkan bahwa dalam pola pengeluaran rumahtangga-rumahtangga berpendapatan rendah sulit diadakan pemisahan yang jelas antara produksi dan konsumsi. Penggunaan kredit demikian juga memperlihatkan bahwa kredit akan selalu digunakan untuk keperluan yang paling mendesak pada saat yang bersangkutan. Keadaan di atas berarti bahwa penggunaan kredit yang tercantum dalam laporan-laporan resmi program belum tentu sesuai dengan kenyataan. Hal ini bisa berakibat bahwa pihak pembuat kebijaksanaan memperoleh informasi yang tidak tepat mengenai soal ini.

Sejauh kredit digunakan untuk usaha-usaha produktif, bisa dikatakan bahwa pada umumnya manfaat terbesar dirasakan oleh peserta yang paling mampu memanfaatkan peluang pasar yang muncul. Dan kemampuan seseorang untuk bisa berbuat demikian tergantung pada banyak faktor ekonomi, sosial dan pribadi. Berbagai program/proyek kredit tidak atau sedikit sekali bisa mempengaruhi faktor-faktor tersebut, karena program/proyek tersebut memang membatasi diri pada penyediaan kredit dan tidak mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk mendukung kemampuan teknik dan pemasaran (P2W-IK/UNDP merupakan pengecualian karena program ini memang pada mulanya bukan program penyediaan kredit). Dalam kelompok yang sejak awal sudah

heterogen, mekanisme seperti ini malah dapat memperlebar kesenjangan yang ada. Akses ke pasar tampaknya merupakan kendala utama bagi industri pedesaan berskala kecil. Kendala seperti ini tidak bisa ditanggulangi melalui intervensi dari *supply side* seperti kredit. Pemasaran merupakan hambatan bagi banyak pengusaha kecil, lebih-lebih bagi mereka yang sudah terjerat oleh hubungan sub-kontrak.

Distribusi manfaat ekonomi dari berbagai program penyediaan kredit dengan sendirinya juga ditentukan oleh distribusi pinjaman dalam kelompok. Besar pinjaman yang diberikan kepada seorang anggota kelompok disesuaikan pada banyak faktor, antara lain, kemampuan mencicil angsuran, yaitu tingkat pendapatan peminjam. Dalam kelompok heterogen hal ini bisa memperlebar kesenjangan, karena besar pinjaman golongan miskin akan selalu lebih sedikit dari golongan yang lebih kaya. Akan tetapi, pada semua program yang kami teliti, akibat seperti itu bisa dikurangi melalui mekanisme pembatasan maksimum besar pinjaman. Distribusi manfaat kredit yang paling merata terdapat pada proyek-proyek-proyek P4K dan KUM, di mana setiap anggota mendapat besar pinjaman yang sama. Dalam proyek-proyek tersebut kondisi ekonomi para anggota kelompok memang lebih egaliter, karena penerapan batasan kemiskinan yang tegas dan seleksi pembatasan keanggotaan kelompok.

Dalam beberapa kelompok pernah diambil prakarsa untuk melakukan kegiatan ekonomi secara kolektif seperti usaha kolam ikan dan usaha pembelian bahan baku bersama. Kecuali dalam satu kasus di mana kelompok mengusahakan penyewaan semprotan sebagai usaha tambahan, sejauh ini kegiatan-kegiatan kolektif belum membawa hasil yang memuaskan. Kurangnya minat anggota merupakan kendala utama. Usaha-usaha untuk melakukan pembelian bahan baku secara berkelompok gagal karena bagi para anggota ternyata pembelian secara perorangan lebih menguntungkan.

Bila pemberian kredit dihubungkan dengan persyaratan adanya usaha bersama, umpamanya syarat adanya Rencana Usaha Bersama, seringkali rencana tersebut hanya disusun untuk memenuhi formalitas yang dipersyaratkan. Dalam hal

ini tampaknya pengelompokan berbagai tahapan proses produksi tidak menguntungkan bagi masing-masing anggota.

Dampak sosial

Pada umumnya wadah kelompok dipandang positif oleh anggota-anggotanya. Selain kelompok dianggap sebagai tempat untuk bertemu dan menjalin kontak, keterlibatan dalam kelompok juga dianggap meningkatkan "status" sosial kepada anggotanya.

Akan tetapi, sejauh-mana kelompok merupakan wadah yang dalam jangka panjang dapat memperkuat posisi runding golongan miskin, adalah hal yang dapat dipertanyakan, khususnya dalam kelompok-kelompok yang heterogen. Cukup banyak kelompok dicirikan oleh adanya kesenjangan di antara pimpinan pengurus) dan anggotanya. Dalam kelompok-kelompok ini pengurus mempunyai status sosial dan atau ekonomi yang lebih tinggi. Keadaan ini tidak mudah dihindari karena anggota cenderung memilih orang yang bisa dipanuti sebagai pengurus. Oleh penanggung-jawab program, pengurus dengan status yang (lebih) tinggi juga dianggap menguntungkan karena beberapa alasan. Pertama, mereka dianggap akan mampu mengelola masalah keuangan kelompok. Kedua, mereka dilihat sebagai jembatan antara para anggota kelompok di satu pihak dan berbagai lembaga serta pejabat formal di pihak lain. Dalam kelompok-kelompok seperti itu pengambilan keputusan didominasi oleh pengurus. Para anggota pada umumnya bersikap pasif. Kegiatan pertemuan kelompok biasanya berlangsung dalam bentuk komunikasi satu arah, yang isinya terutama menyangkut masalah angsuran kredit. Yang merupakan masalah utama adalah bahwa kesenjangan dalam kelompok-kelompok seperti itu seringkali berkembang sejalan dengan ketergantungan anggota kepada pengurus, dari segi sosial dan politik (kadang-kadang juga ekonomi).

Memang benar bahwa di dalam kelompok-kelompok yang lebih egaliter, yang seluruhnya terdiri dari para produsen miskin, tidak terdapat kesenjangan sosial antara pengurus dan anggota. Tapi, dalam kelompok-kelompok seperti itu ketergantungan pada pihak pembina proyek

(*program officer*) tampak lebih besar. Keadaan demikian tentu berkaitan dengan kenyataan bahwa keberadaan kelompok-kelompok tersebut memang masih sangat baru. Walaupun jalan kemandirian bagi kelompok-kelompok tersebut jelas masih sangat panjang, dan bukannya tanpa hambatan (antara lain, sikap paternalistik dari para pembina proyek), pada prinsipnya kelompok-kelompok tersebut tampaknya makin lama akan makin lebih mampu memperkuat posisi runding golongan miskin.

Dampak terhadap perempuan

Partisipasi perempuan di dalam program-program kredit kasus amat beragam (kecuali dalam proyek P2W-IK yang khusus untuk perempuan): persentase keanggotaan perempuan dalam kelompok bervariasi antara nol (P4K fase I) sampai 30-40% (rata-rata pada program PPKKP) atau lebih tinggi (KUM dan beberapa kelompok PPKKP), bahkan mencapai 85-100% (UPPKA).

Kebijaksanaan akhir-akhir ini yang memandang keanggotaan perempuan sebagai hal yang perlu didorong, sedikit banyak bertitik-tolak dari pertimbangan-pertimbangan yang "instrumental". Perempuan dilihat sebagai nasabah yang lebih terpercaya, yang lebih seksama dalam penggunaan dan pengembalian kredit. Di daerah di mana mobilitas laki-laki tinggi, keanggotaan perempuan bahkan didorong dengan pertimbangan bahwa karena mereka tinggal di desa, mereka akan lebih mampu memenuhi kewajiban-kewajiban program seperti misalnya membayar cicilan dan atau menghadiri pertemuan.

Pelaksanaan program/proyek yang spesifik atau hampir spesifik untuk perempuan (P2W-IK dan UPPKA) dicirikan oleh kurangnya profesionalisme. Masalah ini mungkin disebabkan oleh kurangnya pengalaman para petugas lapangan dalam membimbing kegiatan usaha para peminjam, karena mereka memang tidak direkrut khusus untuk tugas seperti itu (UPPKA), dan adakalanya karena posisi proyek tersebut dalam struktur lembaga pelaksana bersifat marginal (P2W-IK).

Perbandingan antara berbagai kegiatan proyek dengan kegiatan non-proyek

Dari kasus-kasus yang diteliti tidak dijumpai adanya perbedaan yang terlalu mencolok antara kegiatan perkreditan yang "diprogramkan" dan kegiatan perkreditan yang tumbuh "dari bawah" dari segi-segi profil sosial-ekonomi peserta, dampak ekonomi dan manfaat sosialnya. Satu-satunya perbedaan adalah dalam hal tuntutan akan cara penggunaan kredit: berbagai program/proyek membatasi penggunaan kredit hanya untuk keperluan produktif, sedangkan koperasi dan arisan tidak membatasi cara penggunaan uang. Perbedaan ini, dalam kasus koperasi kredit, juga memungkinkan keikut-sertaan peserta yang bekerja sebagai buruh-upahan. Perbandingan langsung antara koperasi kredit dengan kegiatan arisan sulit dilakukan, karena cara perputaran dananya sangat lain. Beberapa kasus yang kami teliti menunjukkan bahwa kegiatan pengumpulan dana dari bawah memang melibatkan banyak orang yang tergolong sangat miskin, tetapi penyelenggaraannya biasanya dikelola oleh orang-orang yang termasuk kelas menengah (bawah).

Rekomendasi

A. Mengenai penelitian

Penelitian yang umumnya dilakukan terhadap program-program kredit kecil amat terfokus pada aspek-aspek keuangan. Bilamana pembuat kebijaksanaan menghendaki program-program yang dirancang secara lebih baik dan disesuaikan kepada kebutuhan-kebutuhan kelompok sasaran, diperlukan lebih banyak penelitian tentang dampak-dampak program kredit dengan berbagai pendekatan terhadap para peminjam pada tingkat-tingkat perorangan dan rumahtangga.

B. Langkah strategis yang perlu ditempuh

Kredit seharusnya dikaitkan kepada penciptaan peluang kerja dengan kualitas yang memadai, yaitu peluang kerja yang memberi pendapatan yang layak bagi pihak pengusaha maupun buruh, dan kepada usaha terwujudnya hubungan-hubungan sosial yang lebih merata.

Dalam rangka ini, berbagai program/proyek penyediaan kredit kecil seyogyanya tidak dirancang menurut pendekatan proyek yang sempit (*project oriented*), karena pendekatan demikian sering hanya menguntungkan segelintir pengusaha ketimbang mayoritas yang lain. Selain itu kredit seyogyanya diintegrasikan ke dalam serangkaian program serta kegiatan yang tertuju kepada perubahan-perubahan struktural. Yang terakhir ini akan melibatkan perubahan-perubahan dalam: (a) konteks makro ekonomi dari berbagai kegiatan usaha berskala kecil, yang akan memungkinkan penciptaan pasaran yang stabil bagi produk-produk mereka; dan (b) lingkungan politik, yang akan membuka peluang untuk membicarakan isu-isu perbaikan posisi kaum buruh dan isu-isu struktural pada umumnya.

C. Mengenai kebijaksanaan dan intervensi

1. Kredit sejauh mungkin harus diberikan bersama dengan bantuan teknis, bantuan pemasaran dan pelatihan lain, disatukan dalam satu program dalam bentuk keterkaitan antar program.
2. Perhatian yang besar perlu diberikan kepada kemungkinan (secara formal) penggunaan kredit untuk keperluan lain dari usaha produktif. Karena pembatasan pemberian kredit hanya untuk kegiatan usaha sering tidak sesuai dengan kebutuhan nyata dari rumahtangga-rumahtangga miskin di pedesaan. Lagipula, di dalam rumahtangga ini pemisahan yang jelas antara kebutuhan produktif dan kebutuhan konsumtif sulit dilakukan.
3. Akan lebih baik apabila program kredit tidak terarah kepada unit keluarga atau rumahtangga melainkan kepada perorangan. Orientasi demikian akan menciptakan kesempatan berpartisipasi yang lebih besar bagi beberapa kategori yang kini kurang terjangkau, khususnya generasi muda (mereka yang putus sekolah dan yang belum menikah) dan para istri (mereka sering mempunyai kegiatan usaha sendiri di samping usaha kepala rumahtangga).
4. Kelompok-kelompok yang kecil dan homogen, yang terdiri dari golongan miskin, lebih baik dari kelompok-kelompok yang besar dan heterogen, walaupun kemandirian keuangan kelompok baru akan

tercapai dalam waktu yang relatif lama. Alasannya adalah karena kelompok-kelompok demikian mempunyai potensi yang lebih besar untuk mengembangkan kebersamaan dan menciptakan partisipasi nyata dari anggotanya. Selanjutnya, kerjasama dan pembentukan jaringan antar kelompok perlu juga dikembangkan, dengan maksud memperkuat posisi runding kaum miskin.

5. Ketergantungan pada tokoh-tokoh desa sebagai titik masuk ke daerah dan komunitas tertentu seringkali sulit dihindari. Dalam tahap-tahap pertama pelaksanaan program, peran tokoh-tokoh ini penting khususnya dalam menjalin hubungan dengan lembaga-lembaga formal setempat. Namun, tokoh-tokoh perantara ini sebaiknya tetap berada di luar struktur kelompok dan juga tidak dilibatkan dalam pembentukan kelompok.
6. Program/proyek sebaiknya tidak melakukan usaha-usaha mendorong keikut-sertaan perempuan yang didasarkan pada berbagai pertimbangan palsu atau dibuat-buat. Bila penyediaan kredit dimaksudkan untuk tujuan-tujuan produktif, kredit bagi seorang perempuan sebaiknya diarahkan untuk membantu kegiatan usaha yang bersangkutan atau keluarganya (bila yang bersangkutan cukup mempunyai pengaruh dalam pengambilan keputusan). Di daerah-daerah di mana kaum perempuan tidak atau kurang terlibat dalam kegiatan ekonomi pasar, keikut-sertaan perempuan tidak perlu didorong secara khusus, kecuali bila penyediaan kredit tersebut disertai dengan berbagai kegiatan konkret untuk pengembangan usaha ekonomi kaum perempuan melalui pelatihan tentang organisasi, keterampilan dan manajemen, serta bimbingan teknis dan bantuan pemasaran.
7. Program-program kredit khusus untuk perempuan seharusnya mendapat kedudukan yang lebih mantap (bukan pinggiran) di dalam struktur organisasi lembaga pelaksana. Hendaknya cukup sumber daya dialokasikan untuk pelatihan secara profesional bagi para penanggung-jawab proyek serta petugas lapangan.
8. Rancangan cetak-biru (*blue-print*) program hendaknya dihindari. Setiap rancangan program seharusnya memiliki ruang yang cukup untuk mengadakan penyesuaian-penyesuaian berbagai unsur program (persyaratan kredit, besarnya kelompok, bentuk kelompok, dan lain-lain) pada kondisi setempat.

9. **Moehammad Ferry Bagdja: Peranan kredit skala kecil dan usaha bersama dalam pengembangan peluang kerja sektor non pertanian pedesaan Jawa Barat: Studi Kasus Badan Koordinasi Koperasi Kredit Bogor-Banten [The role of small scale credit programmes and cooperatives in rural nonfarm employment development in West Java: Case study of BK3D Bogor-Banten] (pp. xv + 49, Februari 1992) Harga Rp 7,500,- (Indonesia); US\$ 15,- (abroad)**

Di daerah pedesaan pulau Jawa telah berlangsung usaha-usaha diversifikasi mata pencaharian di sektor non-pertanian oleh rumahtangga-rumahtangga setempat. Hal ini, antara lain, sebagai dampak dari masuknya perekonomian dan teknologi modern yang membawa perubahan pada pola penguasaan berbagai sumber daya lokal.

Salah satu kendala dalam usaha diversifikasi mata pencaharian di sektor non-pertanian adalah kelangkaan modal. Karena itulah pihak pemerintah dan swasta menyediakan berbagai macam program kredit bagi masyarakat pedesaan. Semua program tersebut pada intinya ingin meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan atau setidaknya mengurangi kemiskinan di pedesaan.

Ternyata usaha untuk mengatasi kelangkaan modal di pedesaan tidak hanya berasal dari luar pedesaan, bahkan muncul usaha-usaha swadaya pengumpulan modal dari, oleh, dan untuk masyarakat setempat. Bentuk usaha swadaya ini adalah lembaga koperasi kredit (kopdit) yang menghimpun dana dari para anggotanya dan dimanfaatkan kembali oleh para anggotanya untuk modal usaha atau kegiatan lainnya.

Meskipun demikian modal yang terkumpul dari hasil swadaya tersebut belum mencukupi sehingga terbuka peluang bagi pihak luar untuk turut membantu memberikan pinjaman. Bantuan pinjaman dari pihak luar ini tidak diberikan langsung kepada rumahtangga-rumahtangga melainkan melalui kelompok, dalam hal ini adalah koperasi kredit. Keuntungan dari penyaluran pinjaman atau kredit lewat kelompok ialah adanya kelompok sebagai penjamin, ongkos transaksi berkurang, dan kelompok sebagai wakil rumahtangga-rumahtangga mempunyai posisi runding yang lebih baik.

Lembaga koperasi kredit yang cukup dikenal adalah Badan Koordinasi Koperasi Kredit Indonesia (BK3I) yang menghimpun tidak kurang dari 20 Badan Koordinasi Koperasi Kredit Daerah (BK3D) yang tersebar di pelosok tanah air dan mewadahi sekitar 1.395 koperasi kredit (kopdit) yang beranggotakan 167.000 orang dengan aset tidak kurang dari Rp. 16 milyar. BK3I bekerja sama dengan *Konrad Adenauer Stiftung (KAS)*, *Swiss Development Cooperation (SDC)*, dan *Canadian Cooperation Association (CDA)* untuk mendapat bantuan, baik berupa dana maupun proyek-proyek koperasi.

Salah satu anggota BK3I adalah Badan Koordinasi Koperasi Kredit Daerah (BK3D) Bogor Banten, yang berkantor di Cibadak Sukabumi Jawa Barat dan didirikan pada 24 November 1983. Tujuan pendirian BK3D Bogor Banten adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui proses pendidikan kegiatan ekonomi yang berazaskan:

- pendidikan, yakni koperasi kredit didirikan sebagai alat pendidikan, mengingat tujuan pendidikan,
- setia kawan, yakni koperasi kredit akan bersikap setia kawan kepada siapapun dengan tidak melihat suku bangsa, agama dan aliran politik,
- swadaya, yakni koperasi kredit harus berjalan dengan semangat swadaya, tidak tergantung kepada uluran tangan pihak lain.

Sampai tahun 1990 BK3D Bogor-Banten beranggotakan:

- Kopdit binaan 83 kopdit
- Kopdit anggota simpan-pinjam 50 kopdit
- Kopdit anggota Dana Perlindungan Bersama 20 kopdit
- Kopdit anggota Yayasan Bina Kopdit 31 kopdit

Anggota BK3D Bogor Banten terdiri dari kopdit-kopdit yang masing-masing memiliki ciri khas, satu di antaranya adalah koperasi kredit Rikrik Gemi. Koperasi kredit Rikrik Gemi ini tumbuh di daerah perkebunan yang diketahui tingkat pendapatan masyarakatnya relatif rendah, tapi ternyata kopdit ini memiliki aset di atas Rp. 15 juta dan sekitar 30% anggotanya bergerak di sektor non-pertanian.

Kopdit Rikrik Gemi didirikan di Desa Kabandungan Kecamatan Kelapa Nunggal Kabupaten Sukabumi tanggal 1 April 1982 oleh 15 orang pionir yang kebanyakan bekerja

sebagai guru. Modal awal kopdit sebesar Rp. 33.000. Dalam perkembangannya, sampai Juli 1990 tercatat 330 orang menjadi anggota dengan laba mencapai Rp. 1.834.542,-. Suatu perkembangan yang cukup mengesankan.

Sementara itu, di daerah Cigembong Kabupaten Bogor terdapat sebuah kopdit, yakni kopdit Puspa Jaya yang juga memiliki ciri khas. Ciri khas dari kopdit ini adalah sebaran tempat tinggal anggotanya yang amat luas, meliputi daerah Kabupaten Bogor dan DKI Jakarta, memiliki aset di atas Rp. 20 juta dan 50% anggotanya bekerja sebagai karyawan swasta.

Menurut sejarah pendirian, kopdit Puspa Jaya diawali pembentukannya melalui arisan 14 alumni AKA Bogor (SAA-SAKMA) yang pada 1980 dikembangkan menjadi usaha simpan pinjam. Baru pada 1 April 1981 resmi didirikan Himpunan Usaha Simpan Pinjam Karyawan disingkat Puspa Jaya yang pada 1984 menjadi anggota BK3D Bogor Banten. Sekarang ini jumlah anggota mencapai 192 orang dengan laba pada akhir 1989 tercatat sebesar Rp. 5.421.340.

Baik BK3D Bogor-Banten maupun kopdit Rikrik Gemi dan Puspa Jaya, melakukan serangkaian pelayanan dan kegiatan baik yang langsung untuk kepentingan para anggotanya maupun yang bermanfaat bagi masyarakat luas. Kegiatan-kegiatan tersebut antara lain:

- Pendidikan koperasi kredit, yakni menyelenggarakan program pendidikan bagi para anggota mengenai perkoperasian, agar mereka menjadi insan koperasi yang tangguh dan mandiri.
- Silang pinjam antar kopdit (interlending) yakni kegiatan silang pinjam di tingkat kopdit sehingga antara kopdit yang beraset besar dengan yang beraset kecil dapat saling membantu dalam masalah dana,
- Dana perlindungan bersama (Daperma) yakni semacam asuransi bagi resiko kecelakaan dan kematian yang menutupi kerugian sisa pinjaman dan pemberian santunan, dalam hal ini BK3D Bogor-Banten juga menjadi anggota Daperma BK3I.
- Silang audit dan silang kunjung yakni kegiatan antar kopdit untuk mengoreksi kelemahan atau kekurangan kopdit lainnya serta memberi solusinya sehingga akan tercipta

- kopdit dengan sistem keuangan sehat dan benar, di sisi lain guna tumbuhnya rasa kebersamaan dan persaudaraan.
- Kegiatan sosial yakni kegiatan yang berhubungan dengan masyarakat sekitarnya, misalnya dalam membantu pemasangan aliran listrik di pedesaan, khitanan massal, perayaan hari-hari besar nasional dan agama, sehingga diharapkan dengan kegiatan-kegiatan semacam ini kopdit menjadi lebih dikenal dan bermanfaat luas.

Menilik apa-apa yang telah dicapai, baik oleh BK3D Bogor Banten maupun oleh kopdit Rikrik Gemi dan Puspa Jaya dapat dikatakan bahwa usaha-usaha untuk meningkatkan kesejahteraan para anggotanya telah cukup berhasil bahkan telah memberi manfaat bagi masyarakat di sekitarnya. Hal ini dapat dilihat sepintas dari perkembangan masing-masing lembaga yang relatif tumbuh cepat dan mengesankan.

Namun meski bagaimanapun juga selalu ada kekurangan dan hambatan yang menghadang dan harus diatasi. Misalnya dampak Pakto 27 yang mencuatkan persaingan antara Bank Perkreditan Rakyat (BPR) yang beroperasi di tingkat kecamatan dengan kopdit-kopdit setempat, karakteristik pendidikan anggota, karakteristik mata pencaharian dan pendapatan anggota dan lain-lain.

Semua masalah di atas harus diatasi dengan meningkatkan profesionalisme dan ketangguhan dari para pengurus, sistem peminjaman yang diarahkan untuk kegiatan produktif, keswadayaan koperasi dengan usaha-usaha kewira koperasian, serta usaha-usaha lainnya yang kompetitif, antisipatif dan realistis.

**Moehammad Ferry Bagdja: Peranan kredit skala kecil dan usaha bersama dalam pengembangan peluang kerja sektor non pertanian pedesaan Jawa Barat: Studi kasus Karya Usaha Mandiri [The role of small scale credit programmes and cooperatives in rural nonfarm employment development in West Java: Case study of KUM] (pp. xii + 50, Februari 1992)
Harga Rp 7,500,- (Indonesia); US\$ 15,- (abroad)**

Menarik untuk dikaji bahwa ada usaha-usaha diversifikasi mata pencaharian di sektor non-pertanian oleh rumahtangga-rumahtangga di pedesaan. Usaha tersebut sebagai akibat dari adanya pergeseran-pergeseran dalam pola penguasaan berbagai sumber daya lokal dengan masuknya teknologi modern.

Untuk menunjang usaha tersebut, pemerintah dan pihak swasta mencoba memberi bantuan berupa pinjaman atau kredit untuk mengatasi kelangkaan modal usaha. Tujuan pemberian pinjaman atau kredit adalah agar terjadi peningkatan pendapatan dan kesejahteraan pada rumahtangga-rumahtangga pedesaan, sehingga bisa menghapus atau sedikitnya mengurangi kemiskinan di pedesaan.

Bahwa kemudian pinjaman atau kredit tersebut lebih diarahkan untuk kelompok dan bukan langsung kepada rumahtangga merupakan suatu upaya pengembangan manfaat kredit tersebut, untuk meningkatkan posisi runding warga masyarakat, kontrol pemanfaatan, dan menekan biaya administrasi. Dengan kata lain, kelompok sebagai kumpulan dari beberapa rumahtangga bertindak sebagai wakil dan perantara antara pemberi kredit pemerintah atau lembaga swasta) dengan penerima kredit rumahtangga-rumahtangga anggota kelompok).

Salah satu dari kasus tersebut, di mana kelompok berfungsi sebagai wadah penyaluran kredit adalah Karya Usaha Mandiri, suatu replikasi dari Grameen Bank di Indonesia yang dipilot-projectkan atas dukungan _Asian and Pasific Development Centre (APDC)_, Bank Indonesia (BI), Lembaga Penelitian Perbankan Indonesia (LPPI), dan Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian (PPSEP) Departemen Pertanian.

Pilot project ini yang *Memorandum of Understanding* (MOU)-nya ditandatangani tanggal 20 Februari 1989 bertujuan untuk memberikan pinjaman kepada masyarakat termiskin sesuai

kriteria yang disyaratkan. Keyakinan yang melandasi proyek ini, sebagaimana juga Grameen Bank, adalah bahwa sebenarnya masyarakat termiskin itu memiliki keterampilan atau kesanggupan untuk mempertahankan hidup (*skill of survival*), dan bahwa yang mereka butuhkan sebenarnya adalah bantuan modal tanpa perlu disertai penyuluhan atau bimbingan khusus untuk penggunaan modal tersebut.

Untuk pelaksanaan proyek ini dibentuk suatu team pelaksana yang berinduk pada PPSEP. Pilot project terletak di Kecamatan Nanggung Kabupaten Bogor, yaitu di Desa Curug Bitung dan beberapa desa di sekitarnya.

Sebagai suatu replikasi dari Grameen Bank, KUM memiliki peraturan-peraturan yang diadopsi dari peraturan Grameen Bank, antara lain mengenai syarat-syarat keanggotaan, jenis usaha yang dapat memperoleh pinjaman, mekanisme pembentukan kelompok, aktivitas rutin kelompok, serta beberapa ketentuan lainnya.

Syarat keanggotaan KUM yang harus dipenuhi adalah anggota tersebut seorang kepala keluarga atau anggota keluarga yang telah memiliki pekerjaan tetap (selain berburuh) dengan kekayaan tidak lebih dari sekitar Rp. 150.000, (harta bergerak dan tak bergerak) serta berpendapatan sekitar Rp. 40.000/bulan atau setara dengan 320 kg beras per kapita per tahun. Pada dasarnya KUM ingin meraih anggota dari kelompok termiskin pedesaan, namun dianggap cukup mampu untuk mengangsur pinjaman dengan baik.

Kegiatan KUM dapat dikelompokkan dalam tiga tahap, yakni tahap pra pembentukan, tahap pembentukan kumpulan, dan tahap aktivitas rutin.

Dalam tahap pra-pembentukan, dilakukan kegiatan-kegiatan:

- *Projection meeting* yakni pertemuan antara petugas KUM dengan pemuka masyarakat dan warga setempat untuk menjelaskan perihal KUM dan pendataan warga yang berminat menjadi anggota.
- Uji kelayakan, yakni wawancara dengan warga yang berminat menjadi anggota untuk menentukan kelayakan syarat keanggotaan.

Kemudian tahap pembentukan, meliputi:

- pembentukan kumpulan, yakni bila telah genap terendah paling sedikit lima calon anggota yang memenuhi syarat, yaitu antara lain berjenis kelamin sama dan bertempat tinggal dalam areal tertentu; bila telah ada minimal dua kumpulan (maksimal enam kumpulan) dibentuklah satu rembug pusat.
- latihan wajib kumpulan, yakni ujian bagi keabsahan kumpulan.

Tahap terakhir, yakni tahap aktivitas rutin yang meliputi:

- *minggon*, yakni aktivitas rutin dari sebuah rembug pusat satu kali dalam satu minggu untuk menjadi ajang komunikasi antara petugas KUM dan anggota serta juga antar anggota, dalam minggon ini juga dilakukan pembayaran angsuran.

Apabila telah terlaksana minggon berarti KUM telah berhasil membentuk wadah penerimaan kredit dan kelancaran aktivitas ini harus dipelihara sebaik-baiknya.

Besarnya pinjaman yang diberikan berkisar antara Rp. 15.000, sampai Rp. 30.000, dengan angsuran sekitar Rp. 300, sampai Rp. 850/minggu serta tabungan wajib Rp. 100/minggu, disimpan selama 50 minggu. Bunga atau uang administrasi yang dibebankan kepada peminjam besarnya sekitar 39,6% per tahun. Pinjaman diberikan tanpa perlu adanya seorang penjamin, tanpa agunan, dan bila wafat sisa pinjaman dianggap lunas.

Perkembangan KUM sampai tanggal 14 Juli 1990 tercatat:

- pinjaman yang diberikan : Rp 1.645.000
- tingkat pengembalian/angsuran sekitar : 109%
- tunggakan : 0%
- jumlah anggota : 55 orang
- jumlah kumpulan : 11 kumpulan
- jumlah rembug pusat : 5 rembug pusat

meliputi Desa Curug Bitung, Nanggung, dan Parakan Mucang.

Memperhatikan beberapa hal, antara lain status KUM yang masih bersifat pilot project, jumlah pinjaman yang relatif kecil namun dimanfaatkan sebaik-baiknya oleh anggota serta tingkat pengembalian yang di atas 100%, manfaat ekonomi berupa pemupukan modal dan manfaat sosial seperti

kepercayaan terhadap diri sendiri yang meningkat dan kebersamaan, aktivitas rutin yang lancar, dan lain-lain, maka dapat dikatakan bahwa proyek KUM berhasil dan dapat mandiri di masa depan selepas status pilot project usai tahun 1991.

Faktor-faktor yang berpengaruh terhadap keberhasilan KUM, adalah:

- faktor karakter personal pengurus KUM yang ulet, tekun, dedikatif dan komunikatif,
 - faktor pola kerja KUM yang intensif namun terarah,
 - faktor sosial budaya masyarakat dan cara pendekatannya.
- ketiga faktor tersebut secara serempak mendukung terlaksananya program KUM dengan baik.

Meskipun demikian untuk kemajuan yang lebih berarti di masa depan sudah selayaknya diperbaiki beberapa kekurangan dengan melakukan antara lain:

- pembakuan panduan pelaksanaan kerja di lapangan,
- pembakuan materi latihan wajib kumpulan,
- training bagi pelaksanaan lapangan,
- peninjauan tingkat pendapatan, aset, bunga dan wewenang petugas lapangan.

Endang Iradati dan Asep Sumaryana: Peranan kredit skala kecil dan usaha bersama dalam pengembangan peluang kerja sektor non pertanian pedesaan Jawa Barat: Studi kasus Program Peningkatan Pendapatan Petani-Nelayan Kecil [The role of small scale credit programmes and cooperatives in rural nonfarm employment development in West Java: Case study of P4K] (pp. xiii + 89, Februari 1992)
Harga Rp 11,000,- (Indonesia); US\$ 22,- (abroad)

Penelitian ini mengamati program kredit kecil yang telah dilakukan oleh Departemen Pertanian, khususnya Balai Pendidikan dan Latihan Penyuluhan Pertanian dengan Program Peningkatan Pendapatan Petani-Nelayan Kecil (P4K). Lokasi penelitian dipusatkan di Kecamatan Beber di Kabupaten D.T. II Cirebon. Terpilihnya daerah ini didasarkan pada banyak penggunaan bantuan P4K oleh petani yang ada di sana dalam kegiatan non pertanian.

Penelitian ini ingin meneliti faktor-faktor penentu keberhasilan atau kegagalan P4K, khususnya dalam upaya meningkatkan akses masyarakat yang terlibat dalam kelompok penerima kredit yang dijadikan sasaran penelitian terhadap kesempatan kerja dan peningkatan pendapatan. Dalam kaitan ini pula penelitian mencoba mencari dampak sosial-ekonomi dari program tersebut terhadap anggota kelompok serta terhadap masyarakat sekitarnya.

Untuk meneliti hal-hal tersebut di atas digunakan metode penelitian non survey karena dalam penelitian ini pada dasarnya merupakan penelitian dampak yang tidak saja mengandalkan pada pedoman wawancara, namun juga kecermatan pengamatan serta penggunaan data sekunder sebagai pelengkap analisis. Dengan demikian, diharapkan seluruh kompleksitas kenyataan di lapangan serta perubahan-perubahan yang terjadi dalam kelompok sasaran dapat direkam dan dilaporkan.

P4K mulai dilaksanakan awal Pelita III (Tahun 1979/80) di 11 propinsi yang meliputi 68 kabupaten dengan 120 kecamatan rawan. Untuk membiayai proyek ini digunakan dana pinjaman dari UNDP/FAO. Latar belakang dilaksanakannya P4K itu sendiri berawal dari kesadaran bahwa buruh tani, petani penggarap dan petani perajin masih banyak yang berpenghasilan rendah. Dengan pembangunan yang menekankan pada pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya, maka

menolong petani kecil itu menjadi keharusan yang sangat mendesak. Bahkan setelah pelaksanaan P4K, golongan petani miskin (juga nelayan) diperkirakan masih berjumlah sekitar 45 juta orang. Dengan demikian P4K berlanjut dengan fase II dengan dana tambahan dari IFAD dan UNDP serta bantuan teknis dari Pemerintah Belanda. Walaupun P4K telah berjalan sejak tahun 1979, namun di lokasi penelitian proyek ini baru dirasakan manfaatnya oleh anggota kelompok pada tahun 1982/1983 dan tahun 1983/1984.

Terpilihnya kelompok-kelompok di Kecamatan Beber oleh P4K tidak saja didasarkan pada tingkat pendapatan yang relatif rendah (320 kg/orang/tahun setara beras), namun juga didasarkan pada usaha yang dilakukan oleh kelompok petani tersebut dalam bidang lain yang menjadi sumber nafkahnya. Usaha membuat sapu di Itikurih, mengusahakan pisang di Sukamaju serta mengusahakan pagar bambu di Prihatin telah berlangsung lama. Berdasarkan usaha-usaha itulah ketiga kelompok di Kecamatan Beber memperoleh bantuan dari proyek P4K. Untuk melaksanakan bantuan tersebut, proyek ini memiliki tenaga pembina yang bertugas memotivasi anggota kelompok binaan P4K di Kecamatan Beber, baik dalam hal membuat Rencana Usaha Bersama (RUB) maupun dalam hal memonitor penggunaan uang pinjaman serta melaporkan kemajuan kelompok binaannya kepada pimpinan proyek. Untuk P4K fase awal Pembina Kelompok (PK) tersebut diambil dari tenaga BUTSI dengan anggapan dapat memusatkan perhatian PK terhadap kelompok yang dibinanya. Sedangkan pada fase kedua PK diambil dari Penyuluh Pertanian Lapangan (PPL) setempat dengan maksud di samping lebih mengetahui keadaan petani di lokasi tersebut, juga karena tenaga BUTSI-nya telah tidak ada.

Hasil yang diperoleh menunjukkan bahwa P4K di lokasi penelitian telah menjangkau sebagian besar masyarakat petani kecil walaupun tidak seluruh penerima P4K berpenghasilan maksimal 320 kg/orang/tahun setara beras. Hal itu dapat terlihat dari beberapa responden yang dimintai keterangan tentang usaha dan pendapatannya. Para responden umumnya memiliki usaha yang dilakukan sejak lama, karena usaha tersebut merupakan upah turun temurun. Berlangsungnya usaha tersebut (jual pisang, anyaman dan pembuatan sapu) secara turun temurun tidak berarti bahwa hasil dari usaha itu mencukupi kebutuhan hidup sehari-hari atau banyak memberi

kelebihan untuk menabung. Usaha-usaha itu dilakukan karena tidak ada usaha lain pilihan terlihat lebih menguntungkan, juga dari segi terbatasnya dana yang dimiliki. Datangnya bantuan P4K tidak serta merta mampu mendorong peningkatan pendapatan bagi para anggota kelompok atau memotivasi agar dapat melakukan pengembangan/ diversifikasi usaha. Ini karena besarnya bantuan (Rp 30.000 - Rp 50.000) memang tidak mencukupi untuk memodali usaha baru atau diversifikasi usaha. Kendala lain adalah masih rendahnya kemampuan anggota kelompok untuk memanfaatkan PK sebagai media informasi dan media komunikasi, untuk melakukan pengembangan usaha melalui perluasan pasar dan pencarian dana tambahan. Bahkan keaktifan PK yang kemudian terlihat lebih menonjol, adalah mengupayakan lancarnya pengembalian kredit ketimbang mengupayakan agar anggota kelompok dapat berbuat banyak dengan uang terbatas untuk peningkatan pendapatan keluarga.

Pemupukan modal kelompok yang diupayakan agar kehidupan anggota kelompok dapat meningkat secara ekonomis, tidak terus berlanjut sejak cicilan utang ke P4K lunas. Hal demikian menunjukkan bahwa kesiapan anggota kelompok untuk hidup dalam ikatan ketentuan organisasi masih kurang. Di samping itu, pendeknya waktu pembinaan serta bantuan P4K yang hanya datang sekali di dua kelompok kasus dan baru memasuki bantuan kedua di satu kelompok kasus lainnya, merupakan sebab yang turut mendukung tidak terbentuknya kesadaran dan kesiapan hidup berkelompok dengan segala aturan yang ada di dalamnya.

Sampai bantuan turun, tidak banyak anggota tahu tentang proses pengajuan pinjaman serta perincian pinjaman. Yang diketahuinya adalah jumlah pinjaman yang datang serta cicilan yang harus dibayar kepada pengurus kelompok. Bahkan di kelompok-kelompok kasus para anggota tidak tahu pula cara membuat RUB sebagai prasyarat turunnya bantuan P4K. Di samping ketidaktahuan para anggota mengenai pembuatan RUB, juga sebagian besar anggota belum mengetahui adanya pembukuan kelompok yang ada di ketua kelompok/sekretaris. Hal demikian disebabkan oleh tingkat pendidikan yang rendah serta tidak selalu diberitahukannya mengenai pembukuan itu oleh pihak pengurus kelompok atau PK. Walaupun begitu, anggota kelompok rata-rata mengetahui mengenai jumlah simpanannya sendiri di kelompok. Itu membuktikan bahwa

walaupun manajemen agak tertutup, namun untuk hal-hal yang dirasakan oleh para anggota sebagai cukup penting, pengurus kelompok selalu memberitahukannya melalui pertemuan-pertemuan yang diadakan oleh pengurus.

Dilihat dari peningkatan pendapatan anggota kelompok, sulit dipastikan bahwa peningkatan pendapatan itu disebabkan karena adanya bantuan. Selain bantuannya kecil dan hanya datang sekali bagi kebanyakan kelompok kasus, juga pembinaan yang dilakukan oleh PK tidak mengacu pada produktivitas, sehingga tipis kemungkinan bahwa bantuan tersebut dapat meningkatkan pendapatan. Di lapangan peneliti bahkan melihat adanya korelasi antara peningkatan pendapatan anggota tersebut dengan jumlah anggota keluarga yang terlibat dalam proses produksi. Di kelompok Itikurih misalnya, dengan makin besarnya anak-anak anggota kelompok kesempatan seorang ibu untuk ikut terlibat dalam pembuatan sapu juga makin besar. Hal ini pada waktunya nanti juga akan melibatkan anak-anak dalam proses produksi. Dengan banyaknya anggota keluarga yang terlibat, maka produksi sapu di kelompok Itikurih menjadi lebih banyak.

Secara umum, P4K di lokasi penelitian dikatakan berhasil bila dilihat dari segi pengembalian pinjaman. Hal demikian, selain pinjamannya kecil dan diangsur dalam waktu yang lama (10 bulan), juga ditunjang kesadaran pengembalian pinjaman anggota kelompok cukup tinggi, terutama bila dikaitkan dengan ajaran agama yang dianutnya (Islam) bahwa hutang itu wajib dibayar. Walaupun kesadaran terhadap pengembalian utang besar, namun kemampuan untuk merencanakan kehidupan di masa datang masih belum begitu kuat. Keadaan demikian terlihat dari rendahnya kemampuan menabung dan tidak memperhitungkan untung-rugi secara cermat dari usaha yang dilakukan. Dalam perencanaan hidup ini peran PK seharusnya cukup besar pula sehingga tertanam kesadaran untuk menghadapi hidup secara rasional. Dengan orientasi pada kelancaran pengembalian pinjaman, maka upaya menata perencanaan hidup untuk meningkatkan pendapatan anggota menjadi terabaikan.

Artien Utrecht (ed.): Peranan LPSM dalam pengembangan peluang kerja sektor non pertanian pedesaan Jawa Barat [The role of NGOs in rural nonfarm employment development in West Java] (pp.xxv + 123, Maret 1991)

Harga Rp. 8,700,-(Indonesia), US\$ 18,-(abroad)

Latar-belakang penelitian

Penelitian berikut, yang dilaksanakan selama bulan Januari-April dan September-Oktober 1989, mengamati berbagai kegiatan **Lembaga Pengembangan Swadaya Masyarakat (LPSM)** di sektor non-pertanian pedesaan. Beberapa pertanyaan utama yang ingin dijawab melalui penelitian ini adalah sejauh mana LPSM-LPSM telah berhasil memperbesar peluang kerja/usaha masyarakat pedesaan berpendapatan rendah dalam sektor tersebut di atas; kendala-kendala apa yang mereka hadapi dalam melakukan kegiatan mereka, dan strategi apa yang mereka ambil untuk mengatasinya. Juga pertanyaan sejauh mana LPSM-LPSM tersebut, dalam pelaksanaan berbagai program pengembangan ekonomi, telah berhasil memperkuat kemampuan berorganisasi kelompok sasaran mereka. Kami berpendapat bahwa perbaikan kondisi ekonomi kelompok miskin mustahil terlaksana tanpa mengorganisasikan mereka dalam kelompok-kelompok lokal yang diarahkan agar bersifat mandiri dan partisipatif. Sebagai kesatuan-kesatuan non-birokratis, LPSM-LPSM dianggap berada dalam posisi lebih baik ketimbang pemerintah untuk mengorganisasikan kelompok miskin pedesaan dan menerapkan pendekatan partisipatif.

Ruang-lingkup

Penelitian ini mencakup sejumlah studi kasus di 11 kabupaten Jawa Barat, khususnya 11 LPSM dan 26 proyek atau kelompok. LPSM-LPSM tersebut adalah:

1. Perkumpulan Untuk Pengembangan Usaha Kecil (PUPUK) di Bandung,
2. Badan Kordinasi Kelompok Usaha Bersama (BKKUB), di Subang, yang dibimbing oleh Bina Swadaya,
3. Yayasan Mandiri di Bandung,
4. Yayasan Pondok Pesantren Darul Fallah di Ciampea, Bogor,
5. Yayasan Ar Ridho di Pandeglang,
6. Yayasan Paguyuban Ciremai (YPC) di Ciwaringin, Cirebon,

7. Badan Kordinasi Koperasi Kredit Daerah (BK3D) Bogor-Banten, di Cibadak, Sukabumi,
8. Yayasan Pengembangan Kerajinan Rakyat Indonesia (Pekerti) di Jakarta,
9. Yayasan Bina Karya di Bandung,
10. Yayasan Bina Lingkungan Hidup (YBLH) di Ciamis,
11. Perkumpulan untuk Keluarga Berencana Indonesia (PKBI), cabang Majalengka.

Berbagai studi kasus tersebut, yang mencakup berbagai tingkat mulai kelembagaan (LPSM) hingga rumahtangga, dilengkapi dengan penelitian singkat terhadap empat LPSM besar yang berkedudukan di Jakarta (biasa disebut Big NGOs, atau BINGOs). Keempat BINGOs tersebut adalah: Lembaga Studi Pembangunan (LSP), Lembaga Penelitian, Pendidikan dan Penerangan Ekonomi dan Sosial (LP3ES), Bina Swadaya dan Badan Kordinasi Koperasi Kredit Indonesia. Konsep laporan semua studi kasus telah didiskusikan dengan LPSM-LPSM yang bersangkutan dalam tiga loka-karya kecil, sesudah mana telah dilakukan perbaikan konsep laporan. Pada saat penyelenggaraan loka-karya akhir, yang dihadiri oleh semua LPSM, BINGOs dan beberapa informan kunci, berbagai permasalahan pokok yang dihadapi oleh LPSM-LPSM yang bergerak di sektor non-pertanian pedesaan telah dibicarakan dan beberapa rekomendasi umum dikemukakan.

Perkembangan LPSM di Indonesia

Walaupun di Indonesia keberadaan berbagai organisasi non-profit di luar lingkungan pemerintahan bukan merupakan suatu gejala baru, jenis LPSM yang kita bahas di sini, yaitu LPSM yang berorientasi pada pembangunan dan mendapat biaya dari luar negeri, baru muncul pada paruh kedua tahun 1960-an. Periode 1974-83 menunjukkan adanya ledakan pertumbuhan LPSM, baik dalam jumlah maupun besarnya, hal ini banyak berkaitan dengan derasnya arus bantuan asing. Setelah 1983 banyak LPSM tersebut berkembang menjadi organisasi-organisasi yang lebih profesional, sementara hubungan dunia LPSM secara keseluruhan dengan pemerintah membaik, sebagian karena berubahnya posisi pemerintah setelah anjloknya harga minyak dan makin besarnya ketergantungan pemerintah kepada donor asing (IGGI, Bank Dunia dan Jepang).

Pertumbuhan LPSM-LPSM bersamaan dengan makin ragamnya kegiatan yang mereka lakukan. Usaha-usaha penciptaan lapangan kerja baru, termasuk kegiatan pelatihan keterampilan dan manajemen, serta penyediaan kredit, dilakukan oleh banyak LPSM. Walaupun demikian, kami hanya menjumpai sedikit LPSM yang aktif bergerak di sektor non-pertanian pedesaan, paling tidak di Jawa Barat. Padahal peran kegiatan usaha non-pertanian bagi penduduk pedesaan makin besar dan kemampuan sektor pertanian untuk menyerap tenaga-kerja pedesaan makin berkurang.

Kelompok sasaran dan masalah rekrutmen

Pada komunitas:

Beberapa LPSM yang diteliti mengarahkan kegiatan mereka bagi seluruh komunitas desa ketimbang bagi beberapa kategori sosial atau profesional. Salah-satu di antaranya BK3D Bogor-Banten, sesungguhnya merupakan suatu lembaga yang menjadi payung bagi berbagai lembaga kredit lainnya. Pendirian lembaga dalam kasus-kasus seperti ini merupakan tujuan tersendiri, dan prakarsa untuk ini dianggap terutama berasal dari bawah. Kegiatan pokok adalah simpan-pinjam, dan bagi banyak kelompok malah merupakan kegiatan satu-satunya. Beberapa kelompok oleh LPSM dilengkapi dengan fasilitas dana berputar. Kelompok-kelompok tersebut mempunyai anggota yang kebanyakan termasuk kelas menengah, di antaranya terdiri dari guru sekolah, pegawai negeri sipil dan pemilik toko kecil, atau anggota yang terdiri dari berbagai kelompok sosial-ekonomi yang berbeda di bawah pimpinan kelas menengah. Hal ini juga berlaku bagi beberapa kelompok wanita yang ada. Dalam banyak kelompok, pimpinan direkrut dari tokoh desa: kepala desa, istri kepala desa, pamong desa lainnya atau dari kalangan apa yang disebut dengan para pemimpin informal masyarakat. Masalah bagi kelompok-kelompok yang sudah terstratifikasi adalah bahwa kegiatan kelompok cenderung akan lebih memperlebar kesenjangan yang telah ada ketimbang mempersempitnya. Sementara itu, diferensiasi intern tampaknya tidak terlalu tegas di antara berbagai kelompok kecil di daerah tingkat pemerintahan paling bawah (dusun) dan di antara berbagai daerah yang 'miskin sumber-daya', di mana diferensiasi sosial dalam masyarakat juga tidak terlalu tajam. Berbagai kegiatan LPSM yang kami teliti mampu

memenuhi banyak kebutuhan dana para anggota kelompok sasaran yang paling mendesak. Tetapi dampak intervensi berbagai kegiatan tersebut pada produktivitas sektor non-pertanian pedesaan ternyata terbatas dan tidak langsung. Berdasarkan pengamatan, 70 hingga 95% dari anggota kelompok menggunakan pinjaman untuk tujuan-tujuan konsumtif, termasuk untuk biaya pendidikan anak-anak. Anggota kelompok selebihnya, 5 hingga 30%, menggunakan pinjaman tersebut untuk modal kerja atau investasi bagi kegiatan usaha mereka, yang kebanyakan berupa perdagangan kecil-kecilan.

Pada sektor usaha:

Sebagian besar dari proyek LPSM yang diteliti bertujuan ingin meningkatkan produktivitas kegiatan usaha berskala kecil dalam berbagai sektor produksi: pengolahan makanan, pembuatan mainan anak-anak, pandai-besi, kerajinan-tangan, penyamakan kulit, dan sebagainya. Kelompok sasaran mereka di antaranya adalah para produsen kecil, yang walaupun mempunyai kegiatan usaha sendiri tetapi dalam banyak kasus sangat tergantung pada bandar (atau pedagang) yang memasok bahan-baku dan yang memasarkan produk mereka. Intervensi LPSM sering dimulai dengan pembentukan suatu kelompok yang melakukan kegiatan simpan-pinjam, yang kemudian diikuti oleh pelaksanaan bantuan teknis.

Kebutuhan dan kendala pemasaran

Pemasaran merupakan salah-satu faktor menentukan bagi keberhasilan atau kegagalan dari berbagai upaya yang dilakukan oleh LPSM. Dalam hal ini terdapat perbedaan antara proyek LPSM lokal dengan proyek LPSM yang jangkauan kegiatannya bersifat regional atau nasional, yang biasanya lebih profesional.

Beberapa LPSM lokal kecil yang kami teliti mengarahkan kegiatan mereka pada kelompok sasaran yang memproduksi barang berkualitas rendah bagi lapisan bawah masyarakat pedesaan. Karena segmen pasar seperti ini mempunyai daya beli rendah dan bersifat involutif, margin keuntungan yang memang sudah minimal tampaknya akan tetap marginal. Peningkatan mutu produksi dengan tujuan meraih segmen pasar yang lebih tinggi, tampaknya sulit dilakukan karena produk

bagi segmen tersebut telah dikuasai oleh "modal besar". Lagipula, baik LPSM maupun kelompok sasaran tidak memiliki kemampuan, paling tidak dalam waktu dekat ini, untuk menyerap besarnya dana yang dibutuhkan bagi perubahan dan peningkatan mutu produksi yang sangat mendasar tersebut. Terutama bagi para produsen kecil, setiap perubahan mengandung resiko yang tidak bisa mereka pikul. Dengan kondisi seperti ini, kemungkinan pasar kelompok sasaran tampaknya akan tetap seperti semula. Intervensi LPSM dalam hal ini, jangankan untuk menciptakan lapangan kerja baru, untuk meningkatkan produktivitas kelompok sasaran secara agak berarti pun telah gagal. Meskipun demikian, melalui penyelenggaraan dana berputar, para anggota kelompok telah mampu memenuhi berbagai kebutuhan mereka yang paling pokok, baik untuk tujuan produksi maupun konsumsi (seperti membayar hutang, uang sekolah, memperbaiki peralatan kerja, dan sebagainya).

LPSM-LPSM yang lebih profesional mempunyai kemampuan relatif lebih baik dalam melakukan kegiatan bantuan peningkatan pemasaran. Mereka memiliki keahlian teknis dan berada dalam posisi yang lebih baik untuk mendapatkan informasi tentang pasar. Dalam pemilihan kelompok sasaran, berlainan dengan LPSM-LPSM lokal yang menerapkan campuran kriteria pribadi, primordial dan sosial, LPSM-LPSM profesional cenderung menerapkan kriteria ekonomi seperti misalnya potensi pasar. Tetapi pengalaman menunjukkan bahwa LPSM-LPSM tetap menjumpai berbagai macam kesulitan untuk membantu para produsen kecil memperoleh pangsa pasar yang cukup berarti dan stabil. Kesulitan tersebut sebagian besar bersumber dari tidak adanya peraturan yang melindungi industri kecil, yang selama ini diterlantarkan oleh berbagai kebijaksanaan pemerintah yang menguntungkan usaha besar di sektor industri dan impor.

Kami mengamati beberapa kegiatan yang dilakukan oleh LPSM-LPSM dalam upaya pembentukan saluran pemasaran bagi kelompok sasaran mereka. Satu di antaranya mencoba menghubungkan produsen kecil dengan perusahaan besar (bapak-angkat) atas dasar hubungan sub-kontrak. Suatu LPSM lain mendirikan usaha dagang yang langsung membeli produk kerajinan-tangan dari para produsen kecil untuk diekspor. Pada sisi lain, semua upaya tersebut tidak hanya membuahkan ketergantungan produsen kecil pada bapak-angkat atau LPSM, tetapi juga membuahkan manfaat yang berbeda pada kelompok

sasaran. Para produsen yang paling banyak mereguk manfaat adalah mereka yang berjiwa pengusaha, yaitu mampu memenuhi tuntutan pasar khususnya dalam masalah mutu, harga dan waktu penyerahan produk. Memang kemampuan untuk memenuhi berbagai tuntutan dari suatu pasar baru tidak bisa dibangun dalam tempo singkat, dengan sekedar mengikuti beberapa kali pelatihan yang diselenggarakan oleh LPSM. Beberapa anggota kelompok sasaran bahkan mungkin tidak tersentuh oleh berbagai upaya perbaikan tersebut, atau memang dilibatkan tetapi hanya sebagai buruh yang berada pada lapisan paling bawah dalam hubungan kerja sub-kontrak. Dalam hal ini, intervensi LPSM memang telah meningkatkan produktivitas beberapa produsen, tetapi sekaligus juga telah memperkuat perbedaan yang telah ada di antara produsen pedesaan di berbagai lokasi.

Mengandalkan yang kuat atau kemandirian yang lemah?

Dalam hal ini sangat relevan untuk mempertanyakan apakah benar berbagai macam kegiatan LPSM tersebut di atas diarahkan pada perkembangan yang mandiri dan merata. Dalam beberapa kelompok simpan-pinjam kami menjumpai bahwa kelompok sering berfungsi sebagai tempat pertemuan untuk membicarakan berbagai masalah dan dengan demikian memupuk rasa kebersamaan. Gejala ini bisa terjadi terutama bila keanggotaan kelompok tidak terlalu heterogen. Tetapi, bila bentuk kegiatan ekonomi telah melampaui tahap simpan-pinjam, misalnya jika berlanjut dengan kegiatan bantuan teknik, segera solidaritas kelompok digerogeti oleh "ideologi kewirasawastaan" LPSM. Ideologi tersebut memang mengandalkan peran progresif dari beberapa pengusaha terkemuka dalam perkembangan masyarakat. Jika dari suatu kelompok hanya beberapa orang saja yang dapat memanfaatkan bantuan yang disediakan oleh LPSM, segera anggota-anggota lainnya tidak tertarik lagi pada segala kegiatan kelompok dan kemudian menarik diri. Kami menjumpai dua kasus di mana beberapa orang anggota kelompok yang paling banyak menikmati bantuan membentuk "kelompok" baru, yang terdiri dari para pekerja dan sub-kontraktor yang terikat pada usaha mereka.

Besarnya perhatian pada kewirasawastaan individual sejalan dengan kurangnya upaya sistematis untuk melakukan kegiatan kolektif, seperti misalnya pembelian bahan-baku dan pemasaran

produk secara kolektif. Walaupun dalam kasus-kasus yang diteliti terlihat adanya upaya-upaya ke arah itu, tetapi secara keseluruhan pemanfaatan dana kelompok secara kolektif masih terbatas.

Kendala di tingkat makro

Walaupun demikian, masalah pemasaran yang dihadapi para produsen kecil sebenarnya terutama berkaitan dengan kebijaksanaan ekonomi di tingkat makro yang tidak mendorong perkembangan industri kecil pedesaan. Kebijakan deregulasi ekonomi yang dilancarkan pemerintah sejak 1983 tampaknya tidak membuat semakin baiknya kesempatan bagi produsen kecil pedesaan. Justru sebaliknya, ekspansi bank komersial, perhatian menggebu-gebu pada produksi untuk tujuan ekspor dan pertumbuhan cepat tak terkendali dari sejumlah konglomerat yang menguasai seluruh rangkaian industri di beberapa sektor usaha, cenderung makin mempersempit kemungkinan pengembangan usaha pedesaan berskala kecil. Kendala pemasaran bagi produsen kecil ini akan tetap ada selama pemerintah tidak mengubah berbagai kebijaksanaan yang ada sekarang dan menempuh kebijaksanaan yang bertujuan untuk mengurangi monopoli dan melindungi industri berskala kecil.

LPSM dan advocacy kebijaksanaan

Pada tingkat makro LPSM-LPSM, khususnya BINGO, secara teoretis dapat memainkan peran efektif dengan melakukan advocacy kebijaksanaan. Untuk memungkinkan hal tersebut, LPSM-LPSM perlu mengembangkan kekuatan tawar-menawar kolektif terhadap pemerintah. Ketika menghadapi ancaman U.U. No. 8 tahun 1985 tentang Keormasan, LPSM-LPSM telah mulai membangun beberapa jaringan di tingkat regional, nasional dan internasional. Tetapi hanya sebagian kecil dari jaringan tersebut yang telah dimanfaatkan sebagai alat untuk melakukan advocacy kebijaksanaan dan tekanan terhadap pemerintah. Memang, kekuatan yang sedang menguasai politik dan ekonomi, tampaknya terlalu besar untuk bisa diimbangi oleh LPSM-LPSM. Hingga saat ini, usaha-usaha untuk mempengaruhi kebijaksanaan pemerintah, khususnya di bidang ekonomi, dilakukan dalam bentuk konsultasi pembangunan dan lobbying (pada beberapa departemen) oleh masing-masing LPSM secara terpisah. Beberapa bentuk konsultasi pembangunan yang

dilakukan oleh LPSM-LPSM, walaupun tidak menyentuh masalah-masalah yang lebih struktural, memang telah berhasil membuahkan sedikit 'koreksi' dalam kebijaksanaan, tetapi sebagian besar demi kelangsungan hidup mereka sendiri.

LPSM dan perempuan

Penelitian yang kami lakukan menaruh perhatian khusus pada kaum perempuan. Pada waktu pelaksanaan penelitian kami tidak menjumpai satu pun LPSM perempuan di Jawa Barat. Dalam beberapa kasus yang kami teliti, perempuan dilibatkan dalam berbagai kegiatan LPSM, antara lain: sebagai kelompok sasaran dalam proyek-proyek peningkatan pendapatan yang khusus ditujukan bagi kaum perempuan (4 proyek); sebagai pengusaha dalam proyek-proyek yang tidak khusus ditujukan bagi kaum perempuan; sebagai anggota suatu kelompok; dan secara tidak langsung sebagai buruh (keluarga) upahan atau tak dibayar dalam berbagai kegiatan usaha yang didukung oleh LPSM. Walaupun terdapat beraneka-ragam bentuk keterlibatan perempuan dalam proyek-proyek yang diselenggarakan oleh LPSM-LPSM, tampak pula adanya anggapan dasar yang dianut oleh mereka. Pertama, LPSM-LPSM menyatakan bahwa semua kegiatan mereka sama terbuka baik bagi laki-laki maupun perempuan. Bila ternyata peranserta kaum perempuan lebih rendah, itu disebabkan oleh faktor-faktor budaya yang tidak bisa diubah oleh LPSM. Kemudian, LPSM-LPSM mempunyai anggapan bahwa berbagai kegiatan yang ditujukan pada kepala rumahtangga (laki-laki, dalam 80 hingga 90% dari kasus-kasus) akan sekaligus bermanfaat bagi seluruh anggota rumahtangga, termasuk kaum perempuan.

Kami menjumpai bahwa dalam beberapa industri rumahtangga, kaum perempuan sering memegang kendali utama dalam masalah-masalah keuangan dan pengawasan proses produksi. Tetapi karena LPSM tidak mengenal adanya pembagian tugas seperti itu, semua kontak dengan kelompok sasaran selalu melalui kepala kegiatan usaha/rumahtangga, yang kebanyakan laki-laki. Dalam suatu proyek, hal ini telah mengakibatkan ketidakhadiran seorang perempuan pun dalam rangkaian pertemuan dan pelatihan yang diselenggarakan. Dengan menetapkan kepala kegiatan usaha/rumahtangga sebagai unit akhir intervensi, LPSM-LPSM tidak memperdulikan hubungan kerja dalam suatu kegiatan usaha/rumahtangga, berikut diskriminasi dalam pengupahan

terhadap kaum perempuan. Dalam suatu proyek yang berkaitan dengan pendirian suatu kegiatan usaha baru, diskriminasi pengupahan terhadap kaum perempuan justru diperkenalkan oleh LPSM. Berbagai kegiatan untuk peningkatan pendapatan kaum perempuan yang dilakukan oleh beberapa LPSM merupakan buah dari kebijaksanaan yang ditempuh oleh lembaga-lembaga donor yang berusaha agar perhatian terhadap kaum perempuan meningkat. Tetapi, filosofi yang melatar-belakangi berbagai proyek untuk kaum perempuan di atas, tampaknya tetap suatu hal yang asing bagi sebagian besar LPSM-LPSM tersebut. Pernyataan beberapa tokoh LPSM mengungkapkan bahwa penyelenggaraan proyek-proyek untuk kaum perempuan memang terutama karena atas permintaan lembaga donor dan bukan karena keyakinan bahwa hal tersebut dibutuhkan oleh yang bersangkutan. Di antara LPSM-LPSM yang diteliti, kekurangan tenaga staf dan pengalaman yang berkenaan dengan kaum perempuan dan pembangunan tampaknya sangat parah. Kegagalan dua proyek yang dimaksudkan agar bisa meraih kelompok sasaran perempuan pada pokoknya disebabkan oleh kekurangan di atas. Kebutuhan akan saran dan informasi mengenai berbagai kegiatan kaum perempuan secara khusus diungkapkan oleh banyak staf lapangan LPSM.

Rekomendasi umum

Beberapa rekomendasi umum yang terungkap dalam lokakarya pada dasarnya menunjuk pada perlunya memperkuat komitmen sosial dan profesionalisme di antara LPSM-LPSM. Dalam hal ini bukan hanya profesionalisme yang menyangkut teknis ekonomi, tetapi juga dalam pengertian 'sosial'. LPSM-LPSM perlu memperdalam pengetahuan dan pemahaman mengenai dimensi politik, ekonomi dan budaya yang dihadapi oleh kelompok sasaran mereka. Dalam hal ini LPSM-LPSM harus mampu meningkatkan kemampuan melakukan penelitian di lingkungan mereka sendiri dan melalui kerjasama sistematis dengan perguruan tinggi. Kerjasama di antara LPSM perlu ditingkatkan melalui jaringan-jaringan yang mempunyai agenda kerja konkret. Kerjasama perlu diarahkan pada upaya untuk memperoleh akses sistematis mengenai informasi pasar, untuk bertukar pengalaman dan untuk meningkatkan peran LPSM sebagai pendukung masyarakat miskin di pedesaan (dan perkotaan). Kegiatan advocacy tidak perlu hanya ditujukan pada pemerintah, tetapi juga pada kelas menengah melalui media dan berbagai cara lainnya, dan pada lembaga donor. Sehubungan dengan kaum

perempuan, usaha-usaha untuk meningkatkan pengetahuan staf LPSM mengenai masalah 'gender' merupakan salahsatu dari langkah-langkah yang segera harus diambil. Kami sangat merekomendasikan agar dilakukan dialog teratur di antara LPSM-LPSM yang bergerak langsung di lapangan dengan beberapa LPSM perempuan yang telah ada. Dialog tersebut seyogyanya mencakup program pelatihan.

K. Wiryosepuro and Lies M. Marcoes: *Peranan LPSM dalam pengembangan peluang kerja sektor non pertanian pedesaan Jawa Barat: Kasus Vendors Development Programme* [The role of NGOs in rural nonfarm employment development in West Java: Case-study of Vendors Development Programme] (pp. xv + 31, Maret 1991) Harga Rp. 5,000,-(Indonesia); US\$ 10,-(abroad)

Studi kasus ini merupakan bagian dari serangkaian studi kasus dalam rangka penelitian tentang "Peranan LPSM dalam pengembangan peluang kerja sektor non-pertanian pedesaan Jawa Barat", yang mencakup sebelas studi kasus LPSM di tingkat mikro dan lima *Big NGOs* (BINGO) yang berkedudukan di Jakarta. Departemen Perindustrian, berupaya untuk mengatasi kendala yang dihadapi dunia industri kecil dengan mencanangkan suatu rekayasa keterkaitan antara industri besar dengan industri kecil, atau yang dikenal dengan istilah sistem keterkaitan bapak angkat. Kendatipun pola keterkaitan ini secara langsung tidak melibatkan suatu LPSM, melainkan sebuah badan *parastatal*, karena *Vendors Development Programme* (VDP) bernaung di bawah *Badan Usaha Milik Negara (BUMN) PT. Krakatau Steel (PTKS)*. Namun pemilihan tema keterkaitan ini dianggap penting dalam konteks penelaahan terhadap peran/kebijakan LPSM.

VDP dalam struktur organisasi (PTKS), diletakkan di bawah Divisi Perencanaan. Kegiatan VDP yang utama adalah membuka pintu keterkaitan untuk kelompok industri kecil, khususnya yang berada di Wilayah Pembangunan Banten (Kabupaten Serang, Pandeglang dan Lebak). Kelompok industri kecil yang memperoleh kesempatan dalam keterkaitan ini, selain yang ada kaitannya dengan industri baja seperti para perajin pandai besi, juga yang sama-sama tidak ada kaitannya dengan industri baja seperti perajin emping mlinjo. Kedua jenis industri pedesaan tersebut merupakan jenis industri kecil yang cukup terkenal di wilayah Banten. Untuk kebutuhan studi ini dipilih dua desa yang dianggap cukup representatif, yakni Desa Kepandean, sebagai desa perajin pandai besi dan Desa Ketileng, sebagai desa perajin emping mlinjo.

Dalam kegiatan produksi perajin pandai besi terdapat dua macam proses pengolahan barang, yaitu: (1) proses pandai

panas dan (2) proses pandai dingin. Proses pandai panas dilakukan dengan cara pembakaran, penempaan untuk pembentukan dan pengasahan, sementara pandai dingin hanya melalui proses pemotongan bahan dan pengasahan. Pada proses pandai dingin tidak dikenal suatu organisasi kerja apa pun. Seluruh pekerjaan cukup dilakukan oleh satu orang saja, yang umumnya dilakukan oleh wanita/ibu rumah-tangga, yang menggunakan dapur mereka sebagai tempat kerja. Sementara proses pandai panas paling sedikit memerlukan tiga orang pekerja, yang terdiri dari seorang empu sekaligus merupakan pemilik bengkel kerja (gasoli), dibantu oleh seorang tukang ubub (tukang pompa udara untuk meniup api di tungku/prapen) dan seorang tukang tempa. Dari segi kekerabatan, kedua pembantu empu ini pada umumnya merupakan famili sang empu.

Bahan baku (besi tua, besi baja/plat) dan bahan pembantu (arang kayu) didapat dari para bandar langganan mereka. Bandar merupakan pihak yang sangat menentukan dalam proses pemasaran barang-barang pandai besi. Segmen pasar mereka adalah kelompok masyarakat berpenghasilan rendah. Untuk segmen pasar seperti ini masalah mutu barang dianggap bukan merupakan satu kebutuhan dan tuntutan konsumen yang utama. Para konsumen biasanya cukup puas bila dapat memperoleh barang dengan harga semurah mungkin.

Sementara itu pihak VDP, yang mulai menerapkan program keterkaitan dengan para perajin di daerah ini sejak tahun 1984, beranggapan bahwa justru rendahnya kualitas barang itulah yang menjadi penyebab seretnya pemasaran. Berangkat dari asumsi tersebut VDP mencanangkan program peningkatan mutu dan program pembuatan produk alternatif seperti misalnya gerobak dorong dan sekup. Sayangnya program pembuatan produk alternatif ini tidak ditunjang dengan pembinaan/penyadaran perubahan perilaku kerja. Padahal untuk membuat jenis produk baru ini para perajin harus mengenal penghitungan, pengukuran, pemolaan dan pengelasan. Secara ringan pihak VDP sendiri (juga Departemen Perindustrian) menyatakan bahwa masalah perubahan ketrampilan para perajin telah bisa diatasi dengan pelatihan. Namun dari pengamatan lapangan terbaca bahwa bagi para perajin sendiri yang telah bertahun-tahun dan secara turun temurun menekuni serta hidup dengan pola kerja sebagai perajin pandai besi, peralihan produk ini betul betul merupakan suatu masalah besar. Harap diingat, tidak semua perajin pandai besi bisa

baca tulis, apalagi harus berhitung dengan rumusan goneometri, yang paling sederhana sekalipun.

Masalah kedua, pemasaran. Ketergantungan mereka selama ini kepada para bandar sebagai distributor dan ketidak-jelasan wilayah pasar produk baru itu, terang membuat mereka enggan mengambil resiko. Sementara itu, daya serap PTKS sendiri sangat terbatas. Padahal jatah bahan baku yang disediakan PTKS untuk para perjin di Kepandean cukup banyak. Adanya perbedaan jumlah yang cukup besar antara bahan yang dibutuhkan untuk membuat gerobak pesanan PTKS dengan bahan baku yang disediakan, ditambah dengan adanya perbedaan harga yang lumayan jika dibandingkan dengan harga pasar, tidak bisa lain mendorong munculnya keanehan-keanehan yang bisa dibaca sebagai suatu penyalah-gunaan. Sudah menjadi bahan bisik-bisik bahwa jatah bahan-baku itu kerap-kali telah terjual ketika masih dalam bentuk surat DO (delivery order). Pengurus *Kopinkra "Serba Guna"* yang bertanggung-jawab atas pengambilan barang berdalih bahwa bahan-baku itu terpaksa dijual karena memang tidak cocok untuk membuat barang-barang pandai yang konvensional. Mereka mengakui bahwa tidak semua perajin bisa memahami kebijaksanaan pengurus koperasi. Dan akibatnya bisa dimengerti bila kemudian muncul suara-suara yang menyatakan bahwa order PTKS itu hanya dinikmati oleh pengurus *Kopinkra "Serba Guna"* serta perajin yang terhitung dekat dengan ketua.

Kopinkra "Serba Guna" didirikan ketika paket keterkaitan bapak-angkat ini mulai dijalankan oleh PTKS. Membaca latar belakang pendiriannya, ada kesan bahwa sejak awal koperasi ini didirikan bukan demi kepentingan perajin sebagai anak-angkat melainkan untuk memenuhi persyaratan formalitas yang dikehendaki oleh bapak-angkatnya. Di atas kertas memang VDP tidak melayani keterkaitan secara individual melainkan kelompok. Sayangnya prasyarat ini tidak didukung oleh analisis sosial yang cukup kritis. VDP nampaknya hampir tak peduli pada kenyataan bahwa perajin-perajin itu pada dasarnya secara tradisional telah tumbuh dengan bentuk perusahaan yang bersifat individual. Selama bertahun-tahun, sepanjang hidup mereka, kerajinan pandai besi ini mereka kelola sebagai suatu usaha keluarga, yang mandiri.

Upaya penyatuan mereka, yang dianggap oleh VDP sebagai salah-satu jalan keluar dari persoalan-persoalan fundamental

yang dihadapi para perajin, merupakan suatu langkah terpuji. Akan tetapi penyatuan tidak cukup dengan sekedar mencatatkan nama mereka ke dalam suatu wadah, apapun namanya, seperti yang dilakukan pengurus Kopinkra "Serba Guna". Masih dibutuhkan banyak langkah lain yang sungguh-sungguh mengandung makna pembinaan.

Gambaran di atas, dalam derajat dan persoalan yang berbeda ditemui pula pada kasus perajin emping mlinjo di Desa Ketileng Cilegon. Seluruh proses pembuatan dan pemasaran emping dikerjakan oleh wanita. Mungkin itu pula sebabnya mengapa pekerjaan ini dianggap sebagai sampingan. Pembuatan emping memang biasa dikerjakan setelah mereka selesai mengerjakan urusan rumah-tangga. Namun jika dilihat dari kontinuitas dan curahan waktu yang lebih dari 8 jam/hari, jelas kegiatan ini tidak bisa lain merupakan pekerjaan pokok mereka. Apalagi jika diingat bahwa mata-pencaharian kebanyakan laki-laki di desa ini, amat tidak menentu.

Masalah yang mereka hadapi selaku produsen emping adalah kerapuhan posisi mereka. Mereka tak lebih menjadi tukang-tukang yang bermajikan para bandar, kendatipun modal usaha disediakan oleh para perajin sendiri. Dalam tata-niaga emping, para bandar menjadi penentu mutlak, baik dalam hal jumlah dan ritme produksi, apalagi jika menyangkut harga. Inilah agaknya yang kemudian menjadi landasan pokok program keterkaitan VDP dengan para perajin emping mlinjo.

Dalam menjalankan program keterkaitan dengan para perajin emping mlinjo ini, VDP menawarkan dua pilihan sebagai jalan keluar. Pertama mengupayakan jalur ekspor dan kedua mencarikan bantuan pinjaman modal ke bank. Dan untuk pelaksanaannya, VDP kemudian melimpahkan tugas ini kepada *PT. Purna Sentana Baja (PT. PSB)*, salah-satu anak perusahaan PTKS yang mengurus ekspor non-baja. Anehnya, kedua pilihan itu, diakui sendiri oleh PT. PSB sebagai jalan yang masih buntu. Misalnya, usaha mengekspor emping seringkali mengalami kegagalan karena mutu emping dan kontinuitas produk yang tidak pasti. Selain itu volume ekspor yang disanggupi PT. PSB ternyata sangat terbatas.

Bantuan modal dari bank diakui oleh PT. PSB belum mampu menembus perajin yang sesungguhnya, karena kesulitan pengontrolan penggunaan dana. Dari data di lapangan tercatat bahwa tak satu pun wanita perajin sempat memperoleh kemudahan pinjaman modal dari bank atas tanggungan PT. PSB.

Dalam kasus emping mlinjo, perhatian pihak bapak angkat lebih tertuju pada masalah komoditi ketimbang pada masalah yang dihadapi para perajin. Prioritas kegiatan lebih menekankan pada usaha agar komoditi para perajin diekspor. Sebab dengan demikian dianggap telah ada bukti bahwa program keterkaitan telah berhasil. Ironisnya, demi mengejar target ekspor dan dengan alasan-alasan yang lebih bersifat ekonomis, mereka kemudian lebih banyak berhubungan dengan para tengkulak ketimbang dengan para perajin. Padahal sejak awal mereka telah menyimpulkan bahwa kehadiran para tengkulak itulah yang menjadi penyebab rumitnya tata-niaga emping.

Kalau program keterkaitan dimaksudkan sebagai upaya untuk menciptakan akses bagi para perajin kecil, maka gambaran di atas jelas menunjukkan bahwa program keterkaitan ini belum sepenuhnya berhasil. Berikut catatan tentang beberapa hal yang kami anggap sebagai penyebab kegagalan tersebut:

- Pihak bapak-angkat sejak awal beranggapan bahwa program ini sekedar suatu kegiatan non-profit, suatu kerja sosial sebagai "dharma bakti" perusahaan kepada masyarakat.
- Program ini dilaksanakan tanpa diawali oleh pengamatan dan analisis sosial yang cermat. Sehingga langkah-langkah intervensi yang dilakukan pihak bapak-angkat seringkali tidak kena sasaran. Misalnya, program-program penyuluhan hanya disampaikan kepada bapak-bapak kepala rumah-tangga, padahal produsen emping adalah para wanita ibu rumah-tangga.
- Sejak awal secara linier terjadi pemahaman yang berbeda dalam mengartikan "perusahaan" antara pihak anak-angkat dan bapak-angkatnya. Bagi para perajin, industri kerajinan rumah-tangga tidak mereka dirikan dengan maksud menjadikannya sebagai suatu usaha, dalam arti mencari keuntungan dan menumpuk modal, melainkan sebagai usaha untuk menutupi kebutuhan sehari-hari. Jadi, sebagai usaha rumah-tangga berskala kecil, usaha mereka lebih merupakan "survival strategy". Oleh karena itu mereka kadang-kadang tidak bisa menjaga kualitas

produk. Usaha mereka sangat tergantung kepada perputaran modal yang relatif kecil, karena itu kadang-kadang mereka terpaksa harus menurunkan mutu. Sementara itu, langkah-langkah intervensi yang dilakukan pihak bapak-angkat dalam upaya menjalankan program keterkaitan seperti: memperkenalkan komoditi kualitas ekspor, menuntut kontinuitas dan kualitas produk, serta mengusahakan pinjaman modal ke bank, dengan jelas sekali menunjukkan bahwa pihak bapak-angkat telah mengandaikan usaha para perajin itu sebagai usaha yang bertujuan untuk pemupukan modal. Pihak bapak-angkat lebih memperhatikan persoalan komoditi ketimbang menyelesaikan masalah yang dihadapi para perajin.

Lola Shirin Wagner dan Lie Sing Tioe: Peranan LPSM dalam pengembangan peluang kerja sektor non pertanian pedesaan Jawa Barat: Kasus Perkumpulan untuk Peningkatan Usaha Kecil (PUPUK)
[The role of NGOs in rural nonfarm employment development in West Java: Case-Study of the Association for Small-scale Enterprise Development (PUPUK)] (pp. xiii + 87, Maret 1991)
Harga Rp. 5,600,- (Indonesia); US\$12,- (abroad)

Lembaga Pengembangan Swadaya Masyarakat (LPSM) diketahui cukup berperan dalam usaha pengembangan industri kecil dan perluasan kesempatan kerja di daerah pedesaan, terutama setelah menyadari keterbatasan Pemerintah dalam melakukan hal tersebut. Penelitian ini dilaksanakan untuk mengamati sebuah Lembaga Pengembangan Swadaya Masyarakat yang bergerak di sektor pengembangan industri kecil dan yang melakukan kegiatan di beberapa desa di Jawa Barat, yaitu Perkumpulan Untuk Peningkatan Usaha Kecil (PUPUK). Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui sejauh mana upaya yang telah dilakukan PUPUK dalam menyerap tenaga kerja dan menciptakan sumber pendapatan bagi para perajin industri kecil di daerah pedesaan. Penelitian dilakukan di 4 buah kabupaten dengan 4 buah sektor industri kecil yang berbeda, yaitu industri kecil keramik di kabupaten Purwakarta, industri kecil pandai besi di kabupaten Bandung, industri kecil rotan di kabupaten Cirebon dan industri kecil kulit di kabupaten Garut.

Pada mulanya PUPUK merupakan "lembaga ad hoc" yang bernama PIK KADIN (Pengembangan Industri Kecil Kamar Dagang dan Industri Jawa Barat) dan dibentuk atas kerjasama antara Kamar Dagang dan Industri Jawa Barat dengan sebuah lembaga donor dari Jerman Barat, yaitu Fredrich Naumann Stiftung. Pada masa itu cita-citanya adalah mendirikan Chamber of Craftsmen atau Asosiasi Pengrajin yang otonom dengan sponsor KADIN JABAR dan mengambil lokasi di 2 buah sentra industri kecil yaitu industri kecil keramik Plered serta sentra industri kecil pandai besi di Pasir Jambu. Pada akhir tahun 1970-an PIK KADIN berganti nama menjadi PUPUK. Pada saat ini PUPUK telah diakui sebagai organisasi berbadan hukum yang mapan berdasarkan Surat Keputusan Menteri Kehakiman (1988). Kegiatan PUPUK pada saat ini tidak lagi terbatas di propinsi Jawa Barat tetapi sudah meluas sampai ke luar pulau

Jawa. Tujuhbelas kegiatan PUPUK (63%) meliputi daerah-daerah pedesaan di beberapa kabupaten di Jawa Barat.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa ketergantungan PUPUK dengan lembaga donor tampaknya cukup kuat, terutama dalam hal finansial. Hal ini selanjutnya berdampak pada organisasi PUPUK terutama dalam nilai-nilai, pandangan dan wawasan yang dimiliki lembaga donor. Pada masa PIK KADIN ide pembentukan Chamber of Craftsmen dipengaruhi oleh advisor lembaga donor, seorang sosiolog. Kriteria yang digunakan pada masa itu lebih terarah pada segi mengenal kelompok sasaran dari dekat dan mengutamakan kelompok bawah dari stratifikasi masyarakatperajin. Pada masa peralihan dari PIK KADIN ke PUPUK, advisor lembaga donor diganti oleh seorang ekonom. Kriteria yang digunakan pada masa PUPUK ini lebih terarah kepada administrasi-pembukuan, pembenahan PUPUK dan hubungan PUPUK dengan lembaga nasional dan internasional, serta kelompok sasaran lebih diutamakan dari kelompok menengah masyarakat perajin.

Sebagai sebuah LPSM PUPUK memiliki sistem komunikasi yang cukup baik di antara sesama staf, antara staf dengan pimpinan dan lembaga donor. Tidak ada jenjang karier di dalam tubuh PUPUK walaupun struktur organisasi yang ada tampaknya berjenjang. Selain itu masing-masing staf memperoleh iklim kebebasan untuk mengembangkan diri. Namun perlu dicatat di dalam organisasi PUPUK tidak ada seorang pun konsultan wanita. Semua staf wanita hanya bekerja sebagai tenaga administrasi, keuangan dan pengetikan.

Upaya mengenal kelompok sasaran biasanya diawali PUPUK dengan mengadakan penelitian kuantitatif dan menggunakan kuestioner. Setelah itu PUPUK melakukan upaya mendekati pengusaha menengah yang berpotensi dan bermotivasi memajukan daerahnya. Dengan merekalah PUPUK melakukan kontak sebelum dan sesudah melakukan intervensi di suatu sentra industri kecil. Selanjutnya PUPUK melakukan kegiatan pendidikan dan latihan peningkatan teknik serta manajemen kepada kelompok sasarannya, baru setelah itu membentuk kelompok-kelompok usaha bersama.

Di lapangan PUPUK menemui kesulitan terutama berkaitan dengan masalah pemasaran. Kesulitan pemasaran ini berasal dari struktur masyarakat desa itu sendiri yang didominasi

oleh jaringan para bandar. Penguasaan akses terhadap pemasaran oleh para bandar sangat kuat dan tak mampu diatasi PIK KADIN maupun PUPUK. Hal ini harus dilihat dalam konteks pemasaran bagi produk domestik yang memang sulit karena persaingannya dengan barang-barang impor di satu pihak dan persaingan di antara pengusaha kecil dengan pengusaha menengah dan besar di pihak lainnya. Salah satu upaya PUPUK dalam mengatasi kendala pasar adalah dengan memperkenalkan jenis produk baru, namun penerapannya hanya terbatas pada sekelompok kecil perajin di dalam suatu sentra industri yang kemudian memperoleh peluang kerja baru. Selain itu dalam melakukan intervensi di suatu sentra industri kecil, PUPUK seringkali memilih jenis komoditi strategis dan membaca pasar.

Sebagai sebuah LPSM yang bergerak di bidang ekonomi, peluang dan hambatan kegiatan PUPUK di lapangan berkaitan erat dengan kebijaksanaan-kebijaksanaan dan keputusan-keputusan pemerintah di bidang ekonomi; seperti misalnya kebijaksanaan larangan ekspor bahan mentah, fasilitas kredit dan pendirian Unit Pelayanan Teknis, serta pola keterkaitan bapak angkat di daerah sentra industri kecil, otonomi koperasi dan lain-lain. Di lain pihak peluang tersebut pada saat yang sama merupakan hambatan yang seringkali harus dialami PUPUK. Misalnya lembaga-lembaga seperti koperasi di wilayah sentra industri kecil seringkali dijadikan entry point pihak pemerintah dalam memberikan ijin kepada PUPUK untuk melaksanakan kegiatannya dan kelompok sasaran PUPUK diharapkan akan menggabungkan diri pada koperasi.

Alternatif lain yang diupayakan PUPUK untuk meningkatkan peluang kerja dan pendapatan perajin kecil adalah dengan cara menerapkan sistem "saudara angkat", yaitu sistem pertukaran informasi mengenai komponen produk tertentu dari bermacam-macam industri kecil kepada para perajin. Penerapan sistem ini diharapkan dapat menekan ongkos produksi seminimal mungkin dan produk yang dihasilkan perajin sudah berupa produk yang utuh (bukan lagi dalam bentuk salah satu komponen). Dengan demikian perajin tidak perlu lagi menjual salah satu produk komponen melainkan produk yang utuh kepada industri besar.

Di tingkat nasional, tampaknya PUPUK telah berhasil mengadakan pendekatan dengan pemerintah yaitu dengan cara mengadakan konperensi dan melakukan round table advocacy dengan beberapa pejabat pemerintah, pengusaha dan pemilik modal serta pihak bank. Meskipun round table advocay ini sifatnya masih tertutup dan terbatas bagi kalangan tertentu saja tetapi di dalam kegiatan tersebut telah didiskusikan permasalahan yang dihadapi industri kecil dan diupayakan mencari jalan keluar yang lebih baik bagi peningkatan industri kecil. PUPUK pernah juga mengadakan sebuah konperensi dengan Lembaga Studi Pembangunan dan Departemen Perindustrian. Usai konperensi tersebut, Departemen Perindustrian mengeluarkan sebuah kebijaksanaan tingkat nasional, yaitu berupa himbauan dan mengakui perlunya kerjasama antara LPSM dengan pemerintah dalam upaya mengembangkan industri kecil di pedesaan.

PUPUK sebagai sebuah LPSM yang bergerak di bidang ekonomi yang ingin meningkatkan kemampuan ekonomi kelompok sasaran tampaknya berhasil dalam mengatasi beberapa hambatan yang pada umumnya dialami industri kecil, yaitu masalah modal dan pemasaran. Sayangnya, jumlah kelompok sasaran yang memperoleh manfaat dari kegiatan PUPUK relatif masih sangat kecil jika dibandingkan dengan jumlah seluruh perajin di suatu sentra industri kecil. Dan walaupun sasaran PUPUK pada mulanya ditujukan kepada kelompok pengusaha "menengah" yang sudah memiliki prospek untuk berkembang, pada kenyataannya kelompok pengusaha kecil, yang kurang memiliki prospek, bermodal kecil dan masih menggunakan peralatan tradisional cukup banyak yang menjadi kelompok sasaran PUPUK.

**Juni Thamrin: Peranan LPSM dalam pengembangan peluang kerja sektor non pertanian pedesaan Jawa Barat: Kasus LP3ES - Jakarta [The role of NGOs in rural nonfarm employment development in West Java: Case study of LP3ES, Jakarta] (pp.xiii + 32, Maret 1991)
Harga Rp. 5,000,-(Indonesia); US\$ 10,-(abroad)**

Penelitian ini merupakan studi kasus dari serangkaian penelitian tentang peranan Lembaga Pengembangan Swadaya Masyarakat (LPSM besar, lebih dikenal sebagai BINGO, Big NGOs) yang terintegrasi dalam satu kerangka penelitian tentang "Peranan LPSM di sektor pertanian pedesaan Jawa Barat". Penelitian lapangan dilakukan selama bulan Agustus 1989, setelah terlebih dahulu mengumpulkan banyak data sekunder.

Tujuan penelitian ini adalah: (1) Melihat sejauh mana Lembaga Penelitian, Pendidikan dan Penerangan Ekonomi dan Sosial (LP3ES) telah menggeser kebijakan mereka ke arah orientasi yang lebih bersifat ekonomis, khususnya dalam mengidentifikasikan peluang-peluang usaha yang ada dan menciptakan ruang gerak bagi LPSM lokal dan kelompok sasaran mereka; (2) Mengetahui usaha-usaha advocacy yang dilakukan oleh LP3ES sebagai pressure group pada tingkat nasional dan internasional, dalam arti memperjuangkan kepentingan LPSM lokal terhadap pengambil kebijakan.

LP3ES adalah salah satu LPSM besar yang mempunyai jangkauan nasional, dilahirkan oleh yayasan Perhimpunan Indonesia untuk Pembinaan Pengetahuan Ekonomi dan Sosial (Bineksos) yang terdiri dari tokoh-tokoh intelektual Indonesia yang banyak menduduki posisi sebagai menteri dan pejabat tinggi negara. Ide dasar pendirian yayasan ini, dilandasi oleh kesadaran kritis akan kondisi sosial ekonomi Indonesia yang masih banyak kekurangannya, terutama masih tingginya angka pengangguran.

LP3ES dilahirkan dalam periode awal pelaksanaan Pelita I, dengan tujuan untuk membina pengetahuan ekonomi dan sosial di antara masyarakat dan mengembangkan pengetahuan yang luas tentang keadilan sosial, terutama ditujukan untuk kaum muda. Pilihan kelompok sasaran kaum muda ini, didasari oleh pemikiran bahwa kategori ini mempunyai potensi strategis untuk

memainkan peranan aktif pada suatu proses perubahan sosial di masyarakat luas.

Pada tahap awal, pendanaan LP3ES didukung penuh oleh sponsor tunggal yakni Friedrich Naumann Stiftung (FNS), sebuah yayasan dari Republik Federasi Jerman. Sehingga strategi pelaksanaan aktifitas LP3ES pada saat itu masih berorientasi pada tujuan "menghabiskan dana" melalui berbagai macam aktivitas. Pada periode ini, LP3ES cukup leluasa mengembangkan kreativitas program dan melakukan berbagai macam 'eksperimen' kearah inovasi tertentu. Pada periode ini pula LP3ES banyak mengembangkan serangkaian pelatihan dan pendidikan penelitian untuk kaum muda. Setelah enam tahun bertahan dengan program-program yang sifatnya "menghabiskan dana", pihak sponsor mulai memberikan isyarat pada LP3ES untuk mencari jalan ke arah kemandirian.

Hal tersebut berakibat pada pergeseran kebijakan LP3ES, yaitu meninggalkan "low profile policy" menjadi aktif dan progresif dalam mencari peluang-peluang usaha baru dan sumber dana baru (diversifikasi donor). Langkah itu diikuti dengan pensiutan program-program pengembangan masyarakat (yang menghabiskan dana) menjadi lembaga yang mulai memperhitungkan cost and benefit, dengan langkah baru ke arah development consultancy.

Dalam kerangka itu, kemudian LP3ES banyak menyerahkan sebagian besar dari program-program utamanya pada beberapa LPSM lain, yang juga turut dibangun oleh orang-orang LP3ES sendiri. Program pengembangan industri kecil dan kerajinan misalnya banyak dialihkan untuk dikembangkan lebih lanjut pada Yayasan Pekerti dan Perkumpulan Untuk Pengembangan Usaha Kecil (PUPUK). Demikian pula dengan program pesantren, banyak juga yang "dialihkan" pada Pusat Pengembangan Pesantren dan Masyarakat (P3M). Sementara program-program community development sendiri banyak diserahkan pada cabang LP3ES Klaten (di mana LPSM ini pada awalnya merupakan pilot project LP3ES).

Peranan yang tetap dipertahankan oleh LP3ES adalah program publikasi dan diseminasi hasil-hasil penelitian. Program penerbitan buku-buku ilmiah dan teks perguruan tinggi, serta majalah ilmiah "PRISMA" dijadikan sebagai mekanisme untuk menyebarkan gagasan awal, sekaligus sebagai salah satu

sumber pendapatan LP3ES. Sementara itu sifat penelitian yang dikembangkan oleh LP3ES juga turut berubah. Pada awalnya LP3ES mengembangkan penelitian yang bersifat "mandiri" dan memberikan peluang untuk melayani LPSM dalam mengembangkan penelitian aksi, kini beralih menjadi lembaga yang menerima penelitian pesanan. Sehingga perannya sebagai salah satu pressure group juga mengalami pergeseran. Pada awalnya LP3ES lebih vokal sebagai "orang luar", saat ini jalur yang dipilih LP3ES adalah masuk sebagai "orang dalam" dengan memberikan rekomendasi terhadap proyek-proyek pemerintah yang disub-kontrakkan pada LP3ES.

Pergeseran tersebut cukup membawa dampak terhadap hubungan LP3ES dengan LPSM lainnya. Bagi LPSM yang progresif, langkah yang diambil oleh LP3ES merupakan gambaran keberhasilan pemerintah dalam usaha melakukan penjinakan. Sementara itu tidak sedikit pula LPSM lain yang dapat memahami tindakan yang diambil oleh LP3ES. Sejalan dengan pergeseran peran yang diambil oleh LP3ES, di sisi lain terjadi pengentalan kemampuan intelektual LP3ES yang ditandai dengan bangkitnya The Society for Political and Economic Studies (SPES) sebagai sayap intelektual LP3ES. Kemudian dengan berjalannya waktu SPES memisahkan diri dari induksemangnya menjadi lembaga yang otonom.

Salah satu kekuatan LP3ES adalah masih ada kehidupan demokratis di dalam dinamika internalnya. Hal itu dicerminkan dengan adanya rotasi posisi direktur eksekutif LP3ES serta ada pembatasan periode untuk jabatan tersebut. Masalah yang satu ini biasanya merupakan ganjalan umum dalam kehidupan LPSM lain di Indonesia.

Sebagai sebuah institusi besar, LP3ES mempunyai persoalan intern terutama yang berkaitan dengan jenjang karier bagi para pekerjanya. Struktur organisasi LP3ES, sebagaimana juga pada LPSM non profit lainnya, tidak banyak menjanjikan suatu jenjang karier tertentu bagi para pegawainya. Hal itu kemudian menimbulkan tingkat turn over yang tinggi, termasuk bagi mantan-mantan direkturnya. Tingginya tingkat turn over ini bagi LP3ES membawa akibat yang cukup serius, yaitu tidak adanya akumulasi pengalaman dan keahlian tertentu. Setiap orang yang keluar dari LP3ES juga membawa sebagian besar pengetahuan, ketrampilan dan pengalamannya, yang merupakan asset terpenting bagi LP3ES. Pada saat yang bersamaan

akhirnya LP3ES harus merekrut tenaga-tenaga baru dan memberikan pendidikan awal yang banyak membuang tenaga dan biaya.

Juni Thamrin dan Nindyantoro: Peranan LPSM dalam pengembangan peluang kerja sektor non pertanian pedesaan Jawa Barat: Kasus Yayasan Paguyuban Ciremai [The role of NGOs in rural nonfarm employment development in West Java: Case study of the Paguyuban Ciremai Foundation] (pp. xiv + 64, Maret 1991) Harga Rp 5,100,- (Indonesia); US\$ 11,- (abroad)

Penelitian ini merupakan suatu studi kasus mengenai Yayasan Paguyuban Ciremai (YPC), sebuah lembaga swadaya masyarakat yang berdomisili di kabupaten Cirebon. Studi ini merupakan kesatuan dari sebuah studi tentang "Peranan LPSM Di Sektor Non Pertanian Pedesaan Jawa Barat" yang mengambil kasus mikro (seperti kasus ini) sebanyak 11 LPSM dan 5 buah LPSM Besar di Jakarta. Penelitian lapangan dilakukan antara bulan Pebruari sampai dengan April 1989 dengan desain mendekati sebuah grounded research, tujuannya agar dapat diperoleh informasi yang mendalam dari seluruh segi aktivitas LPSM dan kelompok masyarakat binaannya.

Penelitian ini berusaha untuk melihat pengaruh intervensi yang dilakukan oleh YPC terhadap kelompok sasarannya, terutama dalam upaya menciptakan peluang-peluang berusaha dan kesempatan kerja baru di sektor non pertanian. Selain itu berupaya untuk dapat mengetahui kendala dan peluang yang dihadapi YPC untuk mencapai tujuan pertumbuhan dan pemerataan di sektor non pertanian.

YPC didirikan pada tahun 1983, oleh seorang tokoh masyarakat lokal yang berjiwa populis. LPSM ini dibangun, erat dengan latar belakang pendirinya yang sempat bersentuhan dengan berbagai situasi politik pada zaman Orde Lama dan Orde Baru ini. Sehingga kesan tersebut masih terbawa dalam suasana intern YPC. Selain itu stimuli ekstern yang berupa dana bantuan dari donor luar negeri (walaupun tidak langsung) ikut mendorong kebangkitan YPC.

Dalam kapasitas yang masih terbatas, YPC merumuskan aktivitas pendampingan masyarakat dalam dua bidang garapan utama, masing-masing adalah: (1) Bidang garapan sosial budaya yang terdiri atas program pembinaan mental, program pendidikan-penyuluhan dan latihan, program olah raga dan pemuda serta program kesenian dan kebudayaan; (2) Bidang garapan sosial ekonomi terdiri atas program pertanian terpadu, program jasa

dan angkutan, program industri kecil pedesaan dan program industri kerajinan rakyat.

Belum keseluruhan dari program yang dicanangkan di atas itu dapat dijalankan oleh YPC. Kendala utamanya berkaitan dengan soal pendanaan yang sangat terbatas (di mana YPC belum mampu menghimpun dana swadaya), keterbatasan personil dan jangkauan geografis. Sampai saat penelitian dilakukan, YPC baru membina secara intensif dua kelompok perajin dandang tembaga, satu kelompok perajin mainan anak-anak dan satu calon kelompok perajin wanita yang membuat rajutan. Tetapi selain itu YPC secara insidental telah membina beberapa kelompok kesenian lokal dan membangun jaringan kerja melalui hubungan-hubungan pribadi.

Kelompok sasaran YPC adalah lapisan masyarakat miskin di pedesaan yang telah mempunyai profesi tersendiri, dalam hal ini sebagai perajin. Strategi umum intervensi YPC pada kelompok sasarannya dengan merangsang pembentukan kelompok-kelompok. Melalui mekanisme kelompok inilah kemudian YPC mengembangkan berbagai program seperti Kursus Dasar Kelompok Swadaya Perajin (KDKSP), latihan ketrampilan, simpan pinjam dan kredit kecil.

Secara umum YPC berupaya menciptakan masyarakat kerja di pedesaan. Dalam prakteknya YPC tidak mempunyai strategi pencapaian kelompok sasaran secara sistematis. Kelompok sasaran YPC banyak ditemui secara "kebetulan", yaitu melalui informasi lisan. Pandangan YPC terhadap masyarakat pedesaan, masih menganggap bahwa komunitas merupakan kesatuan masyarakat yang homogen. Sehingga dalam program-program yang dijalankan YPC tidak terlalu ketat mendefinisikan siapa kelompok sasarannya. Akan tetapi YPC mempunyai kecenderungan yang kuat untuk memilih lokasi binaan, yang belum banyak dimasuki oleh intervensi pemerintah, dan telah mempunyai potensi ekonomi tersendiri untuk dapat lebih dikembangkan.

YPC dalam aktivitasnya lebih cenderung mengambil peran sebagai pelengkap dari program-program pemerintah, dalam arti bahwa YPC dengan sengaja memilih lokasi-lokasi yang belum banyak digarap oleh pemerintah, dengan mengintervensikan program-program yang secara konseptual tidak terlalu berbeda dengan program pemerintah.

Seperti lazimnya sebuah organisasi lokal, YPC menjalankan programnya dengan cara-cara yang sederhana dan tidak birokratis. Umumnya pembagian tugas di antara staf tidak terlalu jelas dan seringkali tumpang tindih. Figur ketua yayasan sangat dominan mewarnai wawasan pelaksana program dan juga mekanisme pengambilan keputusan. YPC selama ini dapat bertahan hidup melalui bantuan- bantuan dana dari beberapa LPSM besar di Jakarta, sehingga dalam jangka panjang kondisi yang demikian cukup mengkhawatirkan bagi kelanjutan pengembangan aktivitasnya. Hal itu juga yang menimbulkan fenomena pertanggung-jawaban ke atas karena tuntutan dari pihak donor, bukan meletakkan pertanggung-jawaban terakhir pada kelompok sasarannya.

Dalam banyak hal, YPC sejauh mungkin menghindarkan diri dari kemungkinan terjadinya friksi dengan pihak pemerintah daerah, dengan cara meminimumkan berbagai bentuk interaksi. Selain itu, posisi ketua yayasan sebagai salah satu anggota DPRD secara tidak langsung merupakan "payung" politik yang banyak sekali mereduksi kecurigaan dan kecemburuan pihak pemerintah daerah terhadap YPC.

Dalam hubungan dengan pihak LPSM lain, YPC ikut aktif dalam forum regional LPSM Jawa Barat. YPC juga termasuk dalam jaringan kerja Bina Desa dan Pekerti. Selain itu YPC juga berusaha membangun jaringan LPSM se wilayah III (Kabupaten Cirebon, Kabupaten Kuningan, Kotamadya Cirebon dan Kabupaten Majalengka).

Problema umum yang dihadapi oleh YPC bersama kelompok-kelompok sasaran binaannya adalah sekitar masalah pemasaran produk yang semakin sempit segmen pasarnya, apalagi produk yang dihasilkan oleh kelompok sasaran YPC kebanyakan bersifat "inferior", yang kalah bersaing dengan produk pabrik; kesulitan untuk mendapatkan bahan baku secara kontinyu dan kesulitan uang kontan sebagai modal usaha. Sumbangan terbesar YPC pada kelompok sasarannya adalah membantu membentuk kemampuan sosial (social capacity building) mereka. Dalam kondisi masyarakat yang relatif lebih egalitarian, sumbangan YPC ini cukup banyak berarti dalam mengentalkan sistem kebersamaan di dalam masyarakat. Kasus konkret dari keberhasilan YPC ini dapat dilihat pada kelompok perajin dandang tembaga di desa Walahar.

Dari segi ekonomi, intervensi YPC tidak dapat dikatakan berhasil. Kegagalan intervensi YPC di segi ekonomi ini lebih banyak disebabkan oleh faktor internal YPC sendiri selain persoalan makro struktural. YPC belum siap mengembangkan intervensi ekonomis pada kelompok sasaran, karena kurangnya profesionalisme, asset, dukungan dana, tenaga lapangan dan pemahaman dasar persoalan makro ekonomi.

Dalam jangka panjang, nampaknya YPC perlu melakukan semacam refleksi terhadap struktur internalnya, sekaligus berupaya mengembangkan seoptimal mungkin jaringan kerjasama di antara LPSM yang telah ada. Diversifikasi sumber-sumber dana, dengan mengembangkan kemampuan ekonomi swadaya yang langsung dikelola oleh YPC sebagai dukungan asset ataupun meningkatkan keahlian spesifik yang dapat "dijual" pada salah satu pihak merupakan pilihan yang dapat dikembangkan. Walaupun demikian bukan berarti YPC beralih menjadi wadah komersial.

Okke Braadbaart dan Willem G. Wolters: *Rural investment patterns and rural nonfarm employment in West Java* (pp.xxi + 90, Maret 1992)

Harga Rp. 12,000,- (Indonesia), US\$ 24,- (abroad)

Laporan ini menyampaikan hasil penelitian lapangan yang dilaksanakan pada tahun 1990 mengenai perilaku investasi dan strategi bisnis para pengusaha di daerah pedesaan propinsi Jawa Barat. Tujuan penelitian adalah untuk mengetahui sejauh mana usaha-usaha bisnis kaum elite pedesaan --dalam kondisi yang menguntungkan selama pertumbuhan ekonomi yang kuat pada tahun 1970-an dan 1980-an-- telah memperluas kesempatan kerja sektor non-pertanian pedesaan, khususnya dalam sektor industri kecil di Jawa Barat.

Studi ini mengarahkan perhatian pada dua topik utama. Pertama, penelitian mengenai pengalihan dana lintas sektoral oleh elite pengusaha desa yang bergerak dari sektor pertanian ke sektor perdagangan dan jasa. Kedua, penelitian mengenai perilaku investasi para pemilik usaha industri pedesaan, untuk mengetahui dampak perilaku mereka terhadap kesempatan kerja. Selama penelitian lapangan, telah dikumpulkan profil tentang 250 pengusaha pedesaan terkemuka dari 10 studi kasus tingkat mikro. Yaitu, tiga studi kasus mengenai elite petani di dua desa kaya sumber dan satu desa miskin sumber. Tiga studi kasus mengenai pengusaha pedesaan yang beroperasi di kota dalam sektor tersier (jasa dan perdagangan). Tiga studi kasus lainnya mengamati strategi bisnis elite pengusaha pedesaan yang bergerak di bidang industri. Dan satu studi kasus terakhir meneliti dampak dari suatu konsentrasi pabrik-pabrik besar yang berorientasi ekspor --di bawah kendali para industriawan yang beroperasi di kota-- yang berlokasi di pinggiran pusat metropolitan Jawa Barat.

1. Pola investasi elite pengusaha pedesaan

Penelitian lapangan menghasilkan temuan-temuan utama sebagai berikut:

1. Para elite pedesaan di daerah kaya sumber pertanian --prasarana baik, irigasi-- telah menghimpun modal dasar mereka sejak pelaksanaan program

intensifikasi padi yang dimulai pada tahun 1970-an. Sumber kekayaan tetap berpusar di sektor padi, tetapi juga sudah mulai dialihkan ke komoditas pertanian lain yang berharga jual tinggi seperti sayur-sayuran dan udang.

Pengalihan surplus ke berbagai usaha non-pertanian -- menduduki tempat kedua setelah padi dalam hal pangsa pendapatan-- yang melibatkan investasi hilir (downstream investments) dalam proses pengolahan hasil pertanian, misalnya penggilingan padi, dan perdagangan hasil pertanian (arusnya ke luar daerah pedesaan), dan akhir-akhir ini juga investasi dalam perdagangan barang-barang konsumsi (arusnya ke dalam daerah pedesaan). Tidak ada petunjuk tentang adanya pengalihan ke sektor industri. Perkembangan investasi di desa miskin sumber berbeda dengan desa kaya sumber tersebut di atas. Pangsa kegiatan usaha tersier telah lebih besar dari kegiatan usaha pertanian. Sektor tersier meliputi: perdagangan hasil pertanian (ke luar desa) dan perdagangan barang konsumsi (ke dalam desa), berbagai jasa seperti penyewaan traktor dan pompa air serta peminjaman uang secara tidak resmi. Seperti yang terjadi pada kasus desa kaya sumber di sini pun tidak ada tanda-tanda pengalihan surplus ke industri pedesaan.

2. Tiga kasus yang menyangkut kegiatan usaha para elit pengusaha pedesaan yang beroperasi di kota. Para pengusaha ini terutama aktif dalam kegiatan usaha tersier. Di sini terdapat dua pola investasi. Pertama, modal beredar di berbagai kegiatan usaha tersier: perdagangan, konstruksi, keuangan, bisnis restoran dan hotel, transportasi dan sebagainya. Kedua, terdapat berbagai tingkatan interaksi dengan berbagai kegiatan sektor primer. Seperti dalam berbagai kasus terdahulu tidak ada tanda-tanda pengalihan modal ke sektor industri. Setiap kegiatan industri yang tumbuh di kota diprakarsai oleh para industriawan yang berasal dari kota. Pada saat penelitian beralngsung para usahawan pribumi terkemuka tidak melibatkan diri dalam pengembangan ini.
3. Tiga penelitian tingkat mikro meneliti perkembangan bisnis para elite pengusaha terkemuka di beberapa pusat industri pedesaan. Data lapangan menunjukkan bahwa para elite ini lebih merupakan "industrialis-pedagang" (trader

industrialist) ketimbang sebagai produsen, karena hal yang paling penting dalam industri pedesaan adalah keberhasilan untuk mengamankan berbagai saluran pemasaran. Lagipula para elite bisnis tersebut hanya menguasai secara langsung sekitar 20% hingga 75% dari volume perdagangan yang disalurkan melalui jaringan perdagangan mereka, sisanya diproduksi oleh berbagai kegiatan usaha berskala kecil yang tampaknya mandiri, tapi sebenarnya tidak sepenuhnya bebas karena terikat pada para industrialis-pedagang melalui ikatan sub-kontrak atau sistem 'putting out'. Hanya dalam satu cabang industri sebagian besar pengusaha lebih merupakan produsen ketimbang pedagang. Jadi, para elite pengusaha industri pedesaan tampaknya lebih berorientasi pada pemasaran, sedang produksi hanya menempati tempat kedua.

2. Struktur industri pedesaan berskala kecil dan sedang

Data statistik tingkat makro dan hasil penelitian tingkat mikro yang dikumpulkan dalam sejumlah penelitian yang dilaksanakan di bawah lingkup "Proyek Penelitian Sektor Non-Pertanian Pedesaan Jawa Barat" menunjukkan bahwa industri pedesaan berskala kecil dan menengah mempunyai beberapa karakteristik berikut. Lingkup industri pedesaan berskala kecil dan menengah di Jawa Barat sangat terbatas dalam hal teknologi dan skala produksi. Pada sebagian besar industri peran modal tetap ternyata tidak penting dibandingkan dengan peran modal kerja. Dan bagian terbesar industri pedesaan mempunyai kaitan kuat dengan pertanian: pada umumnya industri pedesaan merupakan bentuk lebih lanjut dari "pengolahan hasil pertanian", seperti misalnya sektor kerajinan dan sektor pengolahan makanan, sektor penyamakan kulit dan sebagainya.

Basis minimal ini --minimal dalam hal tuntutan keterampilan tenaga buruh dan keahlian berwiraswasta-- menimbulkan masalah kelebihan pemasokan kronis, yang kemudian diperparah oleh kebiasaan meniru: pasar komoditas baru segera dibanjiri oleh para produsen lain setelah melihat contoh keberhasilan seorang pengusaha. Kebiasaan ini cenderung menekan tingkat upah dan kualitas produk.

Hanya beberapa cabang industri yang mempunyai tuntutan lebih tinggi pada para pendatang baru, atau mempunyai sasaran pasar jarak jauh yang nampaknya dapat lolos dari perangkat kelebihan produksi. Dalam pemasaran jarak jauh, para industrialis-pedagang memainkan peran kunci sebagai pedagang perantara, misalnya menghubungkan industri pedesaan dengan pasar luar negeri. Bagi para produsen kecil hubungan pemasaran seperti ini menguntungkan karena permintaan meningkat, tetapi dengan konsekuensi sasaran pasar yang lebih terbatas.

3. Elite bisnis pedesaan dan industri pedesaan

Hasil pengamatan di lapangan tidak menunjukkan adanya tanda-tanda bahwa para elite bisnis pedesaan yang melakukan kegiatan usaha di sektor primer dan tersier mengalihkan surplus yang mereka peroleh ke kegiatan usaha di sektor industri pedesaan. Di pihak lain, para elite pengusaha industri pedesaan lebih berorientasi pada pemasaran ketimbang pada produksi. Para industrialis-pedagang ini hanya berusaha menguasai produksi untuk mengamankan pasokan bagi jaringan perdagangan mereka. Hal ini menerangkan mengapa begitu banyak industri pedesaan masih tetap dalam tahap 'kerajinan rakyat' (*cottage industry*) -- tersebar dalam sekian banyak kegiatan usaha rumah tangga, praktis tidak menggunakan mesin-- bahkan pada saat hubungan perdagangan mereka sudah mulai mencapai pasar ekspor.

Walaupun kami tidak berani menyatakan adanya suatu hubungan kausalitas langsung, pola investasi seperti ini cocok dengan gambaran tentang industri pedesaan, yaitu berdasarkan pada skala produksi yang rendah, menggunakan teknologi sederhana dan terutama merupakan "pengolahan hasil pertanian". Sejalan dengan itu, upah dan kondisi kerja pada industri pedesaan relatif rendah. Kesimpulan kami adalah jika industri pedesaan ingin dikembangkan sebagai pemacu bagi perluasan kesempatan kerja di sektor non-pertanian pedesaan, skala produksinya harus diperbesar.

Perluasan basis industri kecil pedesaan

Apabila basis industri pedesaan harus diperluas, jenis industri apa saja yang patut untuk dikembangkan? Kami melihat peluang dari tiga kelompok industri:

- a. Industri yang melayani pasar-pasar setempat. Calon utama adalah industri yang melayani ekonomi pedesaan. Bengkel-bengkel untuk perbaikan dan pemeliharaan mesin-mesin, alat-alat transportasi dan barang-barang konsumsi yang dapat tahan lama, serta bengkel-bengkel kontruksi kecil mempunyai potensi yang belum banyak digunakan. Juga ada peluang untuk industri-industri yang memproduksi perkakas, peralatan pertanian sederhana, alat-alat rumah tangga dan sejenisnya. Kemungkinan lain adalah berbagai kegiatan pengolahan hasil pertanian yang belum dikembangkan, yang dapat dilaksanakan secara menguntungkan dalam suatu skala kecil. Keuntungan terbesar dari industri-industri kategori ini adalah peluang pasar yang masih terbuka lebar.
- b. Industri kerajinan-tangan berorientasi ekspor. Kasus meubel dan kerajinan-tangan dari rotan menunjukkan bahwa masih ada peluang untuk pengembangan lebih lanjut produk-produk kayu yang dapat diekspor seperti meubel, mainan, cinderamata, dan alat-alat rumahtangga.
- c. Hubungan-hubungan sub-kontrak antara industri besar dan kecil. Kecuali pakaian dan alas kaki, industri-industri dalam kelompok ini sebagian besar tetap belum berkembang. Mungkin termasuk dalam kelompok ini perakitan peralatan listrik, pengerjaan elektro plating atau penguangan sederhana, pembuatan bagian-bagian mesin dan sejumlah kegiatan-kegiatan lain.

Bagaimana industri-industri seperti ini dapat dikembangkan? Penemuan berbagai jenis produk baru nampaknya masih menjadi masalah utama bagi kelompok pertama. Akan tetapi kami percaya, segera setelah seorang pengusaha berhasil dengan suatu produk, contoh ini akan segera diikuti oleh banyak pengusaha lain karena adanya kebiasaan meniru.

Penyuluhan teknis dapat efektif dalam usaha pengembangan metode-metode produksi bagi industri-industri yang ada: hal ini telah terbukti dengan peningkatan industri penyamakan kulit berskala kecil di Garut Jawa Barat, setelah teknik-teknik penyamakan modern diperkenalkan oleh unit penyuluhan Departemen Perindustrian. Akan tetapi dalam hal ini harus tersedia pasar yang siap menerima produk tersebut agar

campur tangan pemerintah seperti itu dapat membuahkan hasil: berbagai temuan lapangan yang kami peroleh menunjukkan bahwa para elite pengusaha pedesaan hanya bersedia menginvestasikan uang apabila ada kepastian akan mendapat untung.

Kendala utama bagi industri pedesaan adalah manajemen. Seperti telah banyak ditulis dalam berbagai laporan, banyak industrialis kecil tidak mempunyai gambaran tentang arus uang dan barang pada kegiatan usaha mereka. Dalam banyak kasus, seorang pengusaha bahkan tidak mengetahui sama sekali apakah ia untung atau rugi. Karena sampai sekarang persoalan ini belum mendapat perhatian semestinya, mungkin unit-unit penyuluhan Departemen Perindustrian dapat menggarap hal ini melalui kegiatan penyuluhan teknis yang mereka lakukan.

Keuntungan utama dari sistem sub-kontrak --seperti yang dinyatakan oleh ILO dan berbagai lembaga lainnya (lihat Watanabe 1983)-- adalah bahwa sistem ini menyediakan semua unsur-unsur yang disebut di atas dalam satu paket, dan tanpa subsidi: perusahaan besar memberi bantuan teknis dan kadang-kadang juga bantuan keuangan, membantu pengaturan awal manajemen kepada anak perusahaannya dan sebagai tambahan menyediakan pasar bagi penjualan produk. Hubungan sub-kontrak akan bermanfaat bagi perusahaan besar dan kecil apabila didasarkan atas prinsip keuntungan bagi kedua belah pihak. Tetapi di Jawa orang menjumpai pabrik baja berhubungan dengan industri rakyat yang memproduksi emping, pabrik semen membantu kegiatan usaha anyam-anyaman, dan banyak kombinasi lain yang secara ekonomis tidak masuk akal. Lebih jauh lagi, perusahaan-perusahaan besar dalam banyak kasus tidak menularkan keterampilan manajemen mereka pada para pengusaha kecil, tetapi memberikan order pesanan --yang akan ditolak apabila tidak memenuhi standar tertentu-- dan hanya itu. Banyak kemajuan yang dapat diperoleh dalam bidang ini apabila para pembuat kebijaksanaan mulai memecahkan masalah dari segi bisnis bukan hanya dari segi politik sebagaimana yang dilakukan selama ini.

Perlindungan terhadap industri kecil adalah pilihan lain yang dapat diambil. Larangan ekspor rotan adalah suatu contoh keberhasilan dari penciptaan berbagai

hubungan ke arah hilir berkat suatu campur tangan, tetapi kebijaksanaan langsung seperti itu tidak selalu terbuka untuk industri-industri lain. Karena sejauh ini, berbagai kebijaksanaan yang dimaksudkan untuk memberi perlindungan bagi industri kecil lebih sering membuahkan hasil yang berlawanan dari yang diharapkan, tampaknya peluang keberhasilan bagi campur tangan seperti ini terbatas.

Beberapa strategi lain untuk membantu pengembangan industri pedesaan yang bersifat tidak langsung dan berjangka waktu lebih panjang mungkin harus dikonsentrasikan pada bidang pendidikan dan meneruskan pembangunan infra-struktur pedesaan. Peningkatan mutu pendidikan tampaknya akan mendorong pengalihan strategi investasi ke arah industri produksi. Berbagai penelitian empiris telah menemukan korelasi kuat antara tingkat pendidikan dan strategi investasi dari para pengusaha pedesaan. Pengamatan dalam Proyek Penelitian Sektor Non Pertanian Pedesaan Jawa Barat ini menunjukkan bahwa elite pedesaan mempunyai pendidikan dasar atau bahkan sebagian besar pendidikan menengah umum. Memang tingkat pendidikan tidak mempunyai relevansi dengan kegiatan bisnis mereka. Namun, dapat diperkirakan bahwa tidak hanya keserjanaan dalam bidang administrasi niaga, ekonomi atau teknik, tetapi juga pelatihan kejuruan akan mempunyai pengaruh cukup besar dalam berbagai keputusan yang menyangkut investasi.

Hasil penelitian lapangan kami menunjukkan bahwa para industrialis pedesaan generasi mendatang, akan mempunyai pendidikan yang jauh lebih baik ketimbang yang sekarang, karena sekarang dari pedesaan banyak orang kaya mengirim anak-anak mereka ke kota untuk mengenyam pendidikan yang lebih tinggi. Akan tetapi pertanyaan yang menggoda adalah apakah anak mereka akan kembali ke desa setelah mereka menggondol ijazah. Ini menunjukkan pentingnya kelanjutan pembangunan prasarana pedesaan. Suatu kebijaksanaan yang diarahkan untuk mencegah adanya "brain drain" dari desa ke kota, dapat memberikan sumbangan penting bagi penyebaran berbagai kegiatan ekonomi.

Nico G. Schulte Nordholt (ed.): *Deregulasi, Keuangan Daerah dan Peluang kerja di Pedesaan Jawa Barat* [Deregulation policy local finance and employment in rural West Java] (pp. Iiii + 136, Maret 1992)
Harga Rp. 10,000,- (Indonesia), US\$ 20,- (abroad)

Tujuan penelitian

Penelitian tentang "Proses dan Pokok-Pokok Kebijakan" pertama-tama dimaksudkan untuk memperoleh suatu pemahaman yang lebih mendalam mengenai permasalahan umum yang menjadi sasaran perhatian Proyek Penelitian Sektor Non-Pertanian Pedesaan Jawa Barat, khususnya mengenai:

"kendala-kendala apa yang dihadapi para perencana, penyusun dan pelaksana kebijakan pada berbagai tingkat pemerintahan, dalam usaha meningkatkan peluang kerja dan pemerataan pendapatan di daerah pedesaan dengan kepadatan penduduk yang tinggi" (IPB-ISS-ITB:1)

Untuk memahami permasalahan tersebut, penelitian tentang "Proses dan Pokok-Pokok Kebijakan" terutama diarahkan pada pertanyaan **apa dampak Rangkaian Paket Kebijakan Deregulasi, yang dikeluarkan Pemerintah sejak Juni, terhadap peluang kerja dan pemerataan pendapatan di Jawa Barat.** Dengan demikian kurun waktu yang secara lebih khusus diperhatikan dalam penelitian ini adalah masa Pelita IV (1984/1985-1989/1990). Namun, karena jarak waktu penerbitan kebijakan tersebut dan dampak yang bisa diamati memerlukan suatu jangka waktu yang cukup panjang, maka terdapat kemungkinan bahwa banyak dampak baru akan terlihat setelah penelitian ini berakhir.

Melalui Rangkaian Paket Deregulasi, Pemerintah ingin merangsang pertumbuhan ekonomi dan sekaligus mengurangi perannya, sehingga swasta lebih tampil ke depan dan ekonomi menjadi lebih maju dan efisien. Di sini muncul pertanyaan pokok, yaitu: **sejauh manakah tujuan pertama dari Trilogi Pembangunan, yakni tujuan pemerataan, masih tampak dalam pelaksanaan?**

Munculnya pertanyaan pokok ini dilatar-belakangi oleh kesadaran bahwa peluang kerja dan pembagian pendapatan di daerah pedesaan secara lebih merata justru membutuhkan suatu pengendalian struktur ekonomi yang kuat oleh Negara. Dengan perkataan lain, dalam penelitian tentang "Proses dan Pokok-Pokok Kebijakan" ini hendak dikaji sejauh manakah dampak Rangkaian Paket Kebijakan Deregulasi diimbangi oleh berbagai kebijakan lain, yang tetap mengarah pada pencapaian tujuan pertama Trilogi Pembangunan, yaitu Pemerataan.

Pengertian

Konsep pemerataan dapat dibedakan menjadi dua macam, yaitu a). pemerataan untuk mengatasi kesenjangan tingkat pendapatan/kemampuan antar berbagai golongan sosial-ekonomi masyarakat dan b). pemerataan untuk mengatasi kesenjangan antar berbagai sub-wilayah yang mempunyai potensi serta infra-struktur yang berbeda.

Mengingat tujuan penelitian ini secara keseluruhan diarahkan pada sasaran ingin memahami permasalahan tentang "peluang kerja dan pemerataan pendapatan", maka tentu selain perhatian terhadap kondisi pemerataan menurut pengertian pertama, perlu juga diperhatikan kondisi pemerataan menurut pengertian kedua.

Kebijakan pemerataan dalam pengertian pertama, hampir melulu menjadi tanggung-jawab Pemerintah Pusat karena hanya pada tingkat itulah tersedia instrumen-instrumen kebijakan yang terpenting, yaitu: **alokasi anggaran** (berbagai program nasional), **pengaturan** sistem moneter, fiskal serta **wewenang** untuk menentukan harga berbagai komoditi yang dapat langsung mempengaruhi tingkat pemerataan di antara berbagai golongan masyarakat. Kebijakan pemerataan dalam pengertian kedua sebenarnya dapat dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Tingkat I dan Pemerintah Daerah Tingkat II, melalui instrumen-instrumen kebijakan yang tersedia, yaitu: **pajak** (dan **retribusi**), **perizinan** (dan **restriksi**) serta **alokasi anggaran**.

Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan di atas maka pertanyaan-pertanyaan yang menjadi sasaran penelitian ini adalah:

- Sejauh manakah Rangkaian Kebijakan Paket Deregulasi mempengaruhi perkembangan sektor ekonomi Jawa Barat, khususnya terhadap peluang kerja di sektor non-pertanian?
- Sejauh manakah Pemerintah Daerah, terutama pada Tingkat II, terpengaruh oleh kebijakan tersebut, khususnya dalam hal "Keuangan Daerah"?
- Sejauh manakah Pemerintah Daerah tetap dapat mempertahankan tujuan-tujuan pemerataan, mengingat bahwa perwujudan kebijakan tersebut sebenarnya justru membutuhkan regulasi?

Dalam penelitian ini pengertian deregulasi yang kami gunakan adalah setiap kebijakan yang bertujuan untuk mengurangi peran pemerintah dalam mengarahkan pengalokasian volume (kuantita) barang yang beredar, serta mempengaruhi harga barang. Dengan demikian deregulasi kami rumuskan sebagai berikut:

1. Perubahan kebijakan Pemerintah dari instrumen yang mempengaruhi pengalokasian kuantita/volume barang ke instrumen lain. Perubahan kebijakan ini bisa dalam bentuk instrumen untuk mempengaruhi harga (tapi tidak untuk mengendalikan, harga seperti dalam instrumen pengalokasian kuantita barang) atau bisa juga peniadaan sama sekali pengaruh Pemerintah.
2. Perubahan kebijakan untuk mempengaruhi tingkat harga secara langsung (misalnya dengan pengurangan tarif).
3. Bila Peraturan/Regulasi menghasilkan interpretasi yang lebih uniform/universal ketimbang suatu regulasi yang interpretatif dan subyektif.
4. Bila jumlah atau volume ketentuan/regulasi/lisensi dikurangi sehingga swasta menjadi lebih sedikit mudah menjalankan kegiatan usaha.

Butir 3 dan 4 kami masukkan dalam kategori deregulasi karena kedua kategori itu akan memudahkan para pengusaha untuk berhubungan dengan birokrasi dan sekaligus mengurangi biaya-biaya yang harus mereka keluarkan.

Metode pendekatan

Untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut tersedia dua macam pendekatan analisis, yang bisa diterapkan pada tiga tingkat pemerintahan, yaitu: Tingkat Nasional, Tingkat I, dalam hal ini propinsi Jawa Barat, dan Tingkat II, dalam hal ini Kabupaten-kabupaten Bogor, Sukabumi, Subang dan Cirebon.

Pendekatan pertama bersifat **politik-ekonomi**, dengan tujuan untuk memahami **latar-belakang lahirnya** suatu kebijaksanaan, serta pengaruh-pengaruh dari **aktor-aktor** tertentu terhadap proses implementasi.

Pendekatan kedua bersifat **yuridis-administratif**, bertujuan untuk memahami prosedur penjabaran peraturan dari urutan yang paling tinggi (UUD dan Ketetapan MPR), sampai pada Keputusan Rembug Desa di tingkat pemerintahan desa. Namun, karena dalam prakteknya proses formal seperti ini kurang mencerminkan kenyataan prosedur serta proses pengambilan keputusan di Tingkat Pemerintah Pusat, maka dalam menganalisis Pemerintah Pusat kami tidak menerapkan pendekatan kedua. Dalam praktek pemerintahan sehari-hari ternyata bahwa Keppres dan Inpres-lah yang sangat menentukan. Kemudian pada tingkat departemen, Dirjen-lah yang lebih banyak berperan karena wewenangnya dalam bidang anggaran.

Kombinasi dua macam pendekatan analisis tersebut di atas, yaitu a) politik-ekonomi dan b) yuridis-administratif, kami terapkan dalam menganalisis kebijaksanaan di Tingkat I dan Tingkat II. Kombinasi seperti ini jarang dilakukan dalam suatu studi tentang "Proses dan Pokok-Pokok Kebijaksanaan". Kombinasi tersebut memungkinkan penyusunan berbagai rekomendasi yang dapat dialamatkan kepada "aktor" yang paling tepat, sebagaimana akan kami sajikan pada Bagian IV laporan ini.

Struktur penyajian laporan

Laporan ini terdiri dari empat bagian. Tiga bagian pertama masing-masing menyajikan pembahasan pada tiga

tingkat pemerintahan. Bagian keempat menyampaikan berbagai kesimpulan yang diperoleh dan beberapa

rekomendasi yang dialamatkan kepada tingkat pemerintahan yang bersangkutan.

Selanjutnya, Bagian I mencakup tiga Bab, yaitu Bab tentang Pendahuluan, yang membahas tujuan, jangkauan serta kerangka analisis yang diterapkan; Bab I tentang "Proses Kebijakan di Tingkat Pusat" dan Bab tentang "Kebijaksanaan Negara dalam era deregulasi". Bab 2 dan Bab 3 membahas permasalahan itu dari sudut pandang ilmu politik-ekonomi, namun Bab akan lebih menekankan segi "peta kekuatan" serta tempat "aktor-aktor" di dalamnya, sedangkan Bab lebih merupakan suatu uraian padat tentang latar belakang, tujuan dan dampak dari Kebijakan "Paket De" yang dikeluarkan sejak tahun .

Dalam Bagian II, "Dampak Kebijakan "Paket De" pada Pemerintah Daerah Tingkat-I, Jawa Barat", pembahasan ditekankan pada uraian terhadap pertanyaan sejauh manakah kebijakan Pemda Tk. I Jawa Barat dalam hal pemerataan pembangunan wilayah, yang antara lain diusahakan melalui pembagian tujuh sub-wilayah pembangunan, memang dapat terwujud dalam "era deregulasi" ini?

Bagian III pada hakekatnya juga membahas pokok yang sama, yaitu Dampak-dampak Kebijakan "Paket De", namun kesatuan analisis dalam Bagian ini adalah empat kabupaten sampel. Uraian ini selain akan menyampaikan tanggapan pihak Pemda terhadap "Paket De", juga akan mengemukakan dampak-dampak "Paket De" terhadap perkembangan "Dunia Usaha" di wilayah bersangkutan. Hasil penelitian di empat kabupaten sampel ini secara rinci telah dituangkan dalam empat monografi tersendiri.

Berikut ini berturut-turut akan kami sajikan kesimpulan-kesimpulan hasil penelitian, mulai dari tingkat Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Tingkat I sampai dengan Pemerintah Daerah Tingkat II.

Beberapa kesimpulan hasil penelitian di Tingkat Pusat

1. Mengenai latar-belakang lahirnya suatu kebijaksanaan serta pengaruh-pengaruh dari aktor-aktor tertentu terhadap proses implementasi dapat disimpulkan bahwa sebenarnya ciri-ciri *kompromistis* dan *pragmatis* lebih menonjol ketimbang suatu pembagian yang statis antara pandangan politik-ekonomi yang dogmatis-politik sifatnya. Kami membedakan dua "kubu" pandangan politik-ekonomi, yaitu "kubu nasionalis" dan "kubu globalis". Meskipun selama masa Orde Baru di satu pihak kami melihat adanya suatu konsistensi yang sangat tinggi dalam pembagian/'distribusi' departemen-departemen di antara dua "kubu" pandangan politik-ekonomi tersebut, tetapi di pihak lain kami melihat pula adanya suatu dinamika dalam pengambilan keputusan yang cukup ruwet. Keadaan kompromistis dan pragmatis ini antara lain disebabkan oleh:

Di dalam masing-masing 'kubu pandangan politik-ekonomi' terdapat lagi dua sub-aliran. Kepentingan salah-satu sub-aliran dalam hal-hal tertentu bisa senada dengan kepentingan sub-aliran dari 'kubu' lain. Misalnya dalam hal peran proteksi Negara dalam sektor tertentu. Sedangkan dalam hal-hal lain, kepentingan suatu sub-aliran justru bisa bertentangan dengan sub-aliran 'se-kubu'. Misalnya dalam 'kubu nasionalisme', sub-aliran yang lebih "populistis" sifatnya menentang kebijaksanaan perkembangan teknologi tinggi yang didukung oleh sub-aliran para "teknokrat-nasionalis".

Sebab kedua, seringkali pimpinan departemen tertentu (misalnya Departemen Keuangan dengan dukungan Bank Indonesia, dalam Paket Deregulasi) menerapkan suatu pendekatan *trial-and-error*, yang setelah 6 bulan ditinjau kembali dengan mengeluarkan suatu paket baru, yang untuk sebagian besar merupakan koreksi terhadap paket yang dikeluarkan lebih dulu.

2. Kombinasi analisis dua pendekatan, (yaitu politik-ekonomi dan yuridis-administratif) memperlihatkan bahwa selain pada proses *perumusan kebijaksanaan*, sifat pragmatis dan kompromistis juga terdapat dalam *praktek implementasinya*, sehingga seringkali tampak perbedaan-perbedaan yang menarik. Hal ini antara lain disebabkan oleh karena di dalam suatu departemen kepentingan organisatoris-ekonomis (antara lain *budgetting power*) lebih dominan ketimbang suatu

kebijaksanaan yang didasarkan pada pandangan politik-ekonomi tertentu. Selain itu terdapat pula contoh-contoh bahwa pandangan politik-ekonomi para pengambil keputusan pada tingkat Pemerintah Pusat berbeda dengan 'vested-individual-interest' dari aktor yang sama. Dalam prakteknya perbedaan itu menyebabkan timbulnya banyak 'pengecualian-pengecualian', sehingga proses kebijaksanaan menjadi tidak konsisten.

3. Penerapan cara pendekatan seperti di atas telah memungkinkan kami untuk mempertajam pertanyaan, yaitu, sejauh mana Rangkaian Paket Deregulasi perlu digalakkan, dan jika memang perlu, dalam sektor mana? Berdasarkan pengamatan atas berbagai debat terbuka tentang pertanyaan tersebut selama tahun-tahun terakhir ini, ternyata sangat bermanfaat untuk mengaitkan pendapat-pendapat yang dikemukakan oleh 'aktor-aktor' tertentu dengan posisi dan kedudukan yang mereka tempati dalam "peta kekuasaan", baik pada tingkat Pemerintah Pusat maupun pada tingkat Pemerintah Bawahan. Pihak-pihak yang cenderung menentang deregulasi bisa saja berpandangan demikian karena takut kehilangan posisi yang 'aman' (karena selama ini memperoleh proteksi), atau takut menghadapi dampak sosial-ekonomi mekanisme pasar yang lebih menguntungkan golongan etnis tertentu (sub-aliran populis dari kubu 'Nasionalis'), atau karena keyakinan bahwa dalam hal-hal tertentu, misalnya dalam hal pencegahan pencemaran lingkungan hidup, peran Negara malah harus diperkuat sehingga bukannya deregulasi, tapi justru perlu *re-regulasi*.
4. Akhirnya, penerapan kedua macam pendekatan analisis ini ternyata berhasil menerangkan sebab-sebab terdapatnya kekaburan tentang makna azas desentralisasi, yang pada gilirannya membawa dampak besar terhadap pertanyaan pokok dalam penelitian tentang 'Proses dan Pokok-Pokok Kebijaksanaan' ini. Paling sedikit dapat kami kemukakan empat alasan penyebab kekaburan tersebut di atas:
 - 4.1. Sebab pertama, yang paling umum sifatnya, adalah kenyataan bahwa baik di kalangan para donor (termasuk Bank Dunia) maupun di kalangan para

pejabat Pemerintah Pusat terdapat dua "aliran" pandangan tentang azas desentralisasi, yaitu:

- a. Aliran yang dapat dinamakan "politis-progresif", dalam arti mereka mengharapkan bahwa azas desentralisasi akan mendorong ke arah demokratisasi; dan
- b. Aliran yang dapat dinamakan "pragmatis", karena bagi mereka azas desentralisasi hanya merupakan suatu cara untuk mengurangi ketidak-efisienan Pemerintah Pusat. Dalam hal ini sebetulnya azas desentralisasi tetap berlaku, namun karena motivasi para pejabat dalam menggunakan konsep desentralisasi tersebut hanya berdasarkan pragmatisme, maka sering timbul 'kekaburan' dalam penerapan azas ini.

4.2. Sebab kedua adalah kenyataan bahwa meskipun azas desentralisasi diakui dalam Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, No. tahun, UU ini tetap berjiwa sentralistis. Hal ini disebabkan karena sistem *mono-dualisme* yang dianut, berdasarkan UUD, menentukan bahwa Kepala Wilayah (bagian administratif Pemerintahan Pusat) dan jabatan Kepala Daerah (bagian administratif Daerah Otonom) dipegang oleh pejabat yang sama. *Mono-dualisme* semacam ini telah makin dipertebal sebagai reaksi terhadap kondisi Negara pada akhir tahun-an, pada waktu kesatuan Negara diancam gerakan *separat-/daerah-isme*. Trauma pengalaman itu, menurut para responden di kalangan Departemen Dalam Negeri dan ABRI, menyebabkan dasar yuridis-administratif ini sulit dapat dilonggarkan dalam waktu dekat.

Sebab itu, azas *dekonsentrasi* menjadi lebih dominan, karena dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dana anggaran yang disediakan oleh Pemerintah Pusat jauh lebih besar ketimbang dana yang berasal dari *Pendapatan Asli Daerah (PAD)*. Dengan demikian, dalam pelaksanaan tugas pemerintahan sehari-hari pejabat tersebut (Gubernur/Bupati dan jika jabatan dirangkap satu orang: Kepala Kantor Wilayah/Kepala Dinas atau Kepala Kantor Departemen/Kepala Dinas) lebih berorientasi ke atas, sehingga mengutamakan azas *dekonsentrasi*. Di sinilah, sebetulnya terletak peluang bagi pengembangan azas desentralisasi jika, sebagai dampak dari "Paket

De", PAD dapat ditingkatkan bukan hanya dalam angka absolut tetapi juga dalam persentasenya.

- 4.3. Sebab ketiga, yang bersifat yuridis-administratif, yang makin memperkuat ketidak-jelasan tentang azas desentralisasi adalah karena sampai sekarang belum terdapat suatu Undang-undang yang memadai mengenai Hubungan Keuangan antara Pusat dan Daerah. Undang-undang yang secara resmi masih berlaku, yaitu Undang-Undang Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah berasal dari tahun dan didasarkan pada Undang-Undang Dasar Sementara tahun , yang jelas bersifat federatif. Sejak tahun Undang-Undang , yang bersifat suatu Negara Kesatuan, disyahkan kembali. Dengan demikian, *de facto*, Undang-Undang Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah dari tahun tidak berfungsi lagi.
- 4.4. Akhirnya, sebagai sebab keempat, kepentingan organisasi-administratif, yang sangat dipengaruhi oleh kebijaksanaan "Paket De", juga merupakan penyebab mengapa suatu departemen sektoral atau instansi/badan pada Tingkat Pusat "enggan" untuk melonggarkan wewenangnya. Dengan kurangnya kontrol terhadap dana, "budgetting power", setiap organisasi, di manapun, akan merasa kehilangan pengaruh. Faktor ini ikut melatarbelakangi, misalnya sikap Bappenas dan Departemen Pekerjaan Umum yang dinilai kurang mendukung perkembangan azas desentralisasi dalam Program PKT (IUIDP) serta PA yang kemudian menimbulkan ketegangan dengan Departemen-Departemen Keuangan dan Dalam Negeri. Ketidak-jelasan tentang azas desentralisasi, "kekaburan" yuridis-administratif serta perbedaan kepentingan organisasi-administratif tersebut di atas sangat membingungkan para pejabat pada Tingkat Pusat sampai Tingkat II, karena sering menimbulkan *berbagai kontradiksi dalam kebijaksanaan*. Ketidak-tegasan itulah yang memungkinkan pula peran departemen-departemen sektoral tetap dominan di dalam pelaksanaan kebijaksanaan di Tingkat I dan II.

Mengenai Pokok-Pokok Kebijaksanaan, khususnya yang berkaitan dengan *deregulasi*, dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut.

5. Dengan menggunakan pengertian deregulasi ekonomi seperti tersebut di atas tadi, kami membagi kebijaksanaan deregulasi ekonomi yang ada dalam empat kategori sebagai berikut:
 - 5.1. Kategori Pertama: deregulasi di bidang moneter, anggaran dan finansial, sebanyak tujuh kebijaksanaan.
 - 5.2. Kategori Kedua: deregulasi di bidang perdagangan luar negeri, sebanyak enam kebijaksanaan.
 - 5.3. Kategori Ketiga: deregulasi dalam bidang sektor riil dan jasa, tiga _kebijaksanaan.
 - 5.4. Kategori Keempat: deregulasi yang menyangkut debirokratisasi dan desentralisasi, sebanyak tiga kebijaksanaan.

Terdapatnya buah kebijaksanaan (bukan) deregulasi menurut empat kategori tersebut di atas adalah karena dalam beberapa paket terdapat deregulasi yang sekaligus meliputi dua atau bahkan tiga kategori. Rangkaian paket deregulasi terutama berkisar di sekitar sektor keuangan (moneter, anggaran dan pasar modal) dan perdagangan luar negeri. Sementara itu deregulasi di sektor riil, khususnya sektor-sektor yang selama ini diproteksi secara ketat dengan meniadakan persaingan impor (misalnya mobil sedan, produk akhir baja dan helikopter) masih amat terbatas. Dampak ekonomi dari deregulasi, dilihat dari efek ketenagakerjaan dan distribusi pendapatan, masih terlalu dini untuk dinilai.

Perlu diingat bahwa inti deregulasi adalah efisiensi pengalokasian faktor-faktor produksi. Dari sudut ini maka dampak pemerataan, kalau ada, tidak akan dalam bentuk subsidi dan keringanan pajak, karena hal ini merupakan kebijaksanaan anggaran. Deregulasi muncul karena minyak bumi sebagai sumber utama penerimaan pemerintah tidak bisa diandalkan lagi. Untuk bisa memperoleh sumber-sumber penerimaan baru, maka iklim usaha harus diperbaiki. Deregulasi tidak lain adalah upaya untuk memperbaiki iklim usaha dengan meniadakan distorsi yang berasal dari sektor pemerintah.

Kebijaksanaan deregulasi tidak langsung berkaitan dengan usaha perbaikan kondisi pemerataan pendapatan dan pemberantasan kemiskinan. Dalam hal ini justru amat memprihatinkan melihat merosotnya alokasi dana-dana Inpres selama -, dihitung secara per kapita.

Deregulasi ekonomi seyogyanya dikompensasi dengan penajaman prioritas anggaran yang berorientasi pada pelayanan kebutuhan masyarakat luas, seperti misalnya pada bidang-bidang pendidikan, kesehatan dan *public infra-structure* lainnya.

6. Tampaknya sulit dipungkiri bahwa Rangkaian Paket Deregulasi, khususnya di _bidang perdagangan internasional dan keuangan, telah menghasilkan pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Deregulasi di sektor keuangan dan perdagangan terus berlanjut hingga akhir. Pertumbuhan ekonomi pada tahun mencapai ,%, sedang untuk tahun diperkirakan %.
7. Persoalan dari Deregulasi Ekonomi yang semakin mempertajam *allocative efficiency* adalah bahwa deregulasi tersebut berkembang tanpa pertumbuhan yang memperluas pemerataan usaha. Akibat adanya Pasar Modal, akumulasi pada tingkat mikro secara transparan muncul dalam gejala yang dikenal sebagai konglomerat. Dengan mengatakan begitu bukanlah berarti bahwa konglomerat adalah produk dari deregulasi. Lebih tepat untuk mengatakan bahwa adanya konglomerat adalah hasil dari transformasi ekonomi yang merupakan konsekuensi dari pertumbuhan ekonomi yang berkesinambungan selama tahun terakhir. Tetapi, Deregulasi Ekonomi, khususnya di Sektor Keuangan, secara lebih tajam menonjolkan permukaan keberadaan usaha-usaha berskala besar, yang pemilikannya sebagian besar dikuasai bukan pribumi. Hal ini menimbulkan masalah-masalah sosial politik.
8. Dari sudut ini program KUK (Kredit Usaha Kecil) dan transfer saham ke koperasi yang akhir-akhir ini digalakkan, adalah contoh-contoh kebijaksanaan yang ditempuh untuk mengoreksi masalah tersebut. Program-program demikian jelas tidak bisa dikategorikan sebagai Paket-paket Deregulasi (meskipun Paket Januari

dikategorikan dalam laporan ini, tetapi alasannya adalah dikurangnya kredit likuiditas yang mengandung subsidi). Begitupun, adalah jelas bahwa transformasi struktur produksi yang di skala makro semakin meningkatkan peran sektor sekunder, di skala mikro memunculkan persoalan-persoalan yang berdampak melampaui aspek-aspek ekonomi. Ini harus dibedakan dengan dampak langsung dari Paket-paket Deregulasi.

9. Hal menonjol yang jelas tampak adalah bahwa dari Paket-paket tersebut, paket debirokratisasi secara absolut jumlahnya lebih sedikit dan dampak langsungnya lebih kecil pada interaksi antara bidang usaha dengan Pemerintah-pemerintah Daerah. Ini tampaknya tidak terbatas pada Propinsi (Pemerintah Daerah Tingkat I) ataupun Kabupaten (Pemda Tingkat II), tetapi juga boleh jadi di desa.

Beberapa kesimpulan umum untuk Daerah Tingkat I dan II.

Kesimpulan-kesimpulan yang bisa ditarik berdasarkan penelitian terhadap Daerah Tingkat I Jawa Barat dan Daerah Tingkat II (Kabupaten-kabupaten Bogor, Sukabumi, Subang dan Cirebon), secara umum adalah sebagai berikut:

1. Secara umum, hasil studi ini menunjukkan "peran" dan "ruang gerak" Pemda Tingkat I dan Tingkat II sangat kecil dan sempit. Hal ini terutama disebabkan oleh sifat sentralistis yang mewarnai model pembangunan. Kebijakan "Paket De" belum memperkuat secara berarti azas desentralisasi.
2. Asumsi bahwa kebijakan "Paket De" (yang memberikan kelonggaran pada "mekanisme pasar") memperluas kesenjangan antar daerah ternyata didukung oleh hasil penelitian, baik di dalam Propinsi Jawa Barat secara menyeluruh, maupun di dalam Kabupaten-kabupaten yang diteliti.

Di sini nampak bahwa tanpa intervensi Pemerintah, artinya *regulasi*, proses perluasan kesenjangan antar daerah sulit dapat dipersempit. Intervensi Pemerintah yang dimaksud tidak hanya merupakan kebijakan Pemerintah Pusat, tetapi juga intervensi-intervensi Pemerintah Tingkat Bawah, teristimewa Tingkat II,

justru karena potensi dan kebutuhan daerah lebih tepat diketahui oleh Pemda, khususnya pada Tingkat II.

Program-program Inpres yang sampai kini merupakan instrumen utama untuk menanggulangi kesenjangan antar daerah ternyata masih berkecenderungan bersifat sentralistis, meskipun secara prinsip sudah diserahkan ke Pemda Tingkat II. Kami menilai pelaksanaannya masih kurang mengenai sasaran. Wewenang pelaksanaan sebaiknya diserahkan secara penuh kepada Pemda Tingkat II.

3. Kesimpulan bahwa intervensi Pemerintah tetap dibutuhkan pada "era deregulasi" ini diperkuat oleh penemuan bahwa dampak "Paket De" memang telah mendorong kegiatan industri, yang mengandung potensi peningkatan pencemaran lingkungan hidup. Memang sudah ada kebijaksanaan yang bertujuan untuk mengatur (regulasi) kelestarian lingkungan hidup, baik perundangan, Peraturan Pemerintah maupun kelembagaan, seperti Bappeda. Namun dalam praktek pemerintahan sehari-hari kemampuan perundang-undangan dan pengawasan di lapangan (*steering and delivery capacities*) belum memadai. Sekarang penanganan masalah ini masih terpusat pada Tingkat Nasional, sehingga seolah-olah hanya merupakan urusan Pemerintah Pusat. Padahal penanganan masalah ini menuntut suatu wewenang yang lebih besar bagi Pemerintah Bawahan, khususnya Pemda Tingkat II, mengingat pencemaran lingkungan hidup, untuk sebagian besar, bersifat regional. Penghapusan ketentuan keharusan pendaftaran ulang izin usaha setiap lima tahun telah menyulitkan Pemerintah Daerah Tingkat II untuk memantau perkembangan dunia usaha, implisit kesulitan untuk mengontrol dampaknya terhadap lingkungan hidup. Keinginan Pemerintah Daerah Tingkat II untuk mendorong perkembangan kegiatan usaha non-pertanian, jika tidak dilaksanakan secara terkontrol ketat pada suatu saat mungkin dapat bertabrakan dengan kepentingan pelestarian lingkungan hidup. Sejauh ini, seperti di Kabupaten Bogor dan Sukabumi memang ada kebijaksanaan yang bertujuan menjamin kelestarian lingkungan atas keberadaan atau masuknya dunia usaha. Namun masih cukup alasan untuk meragukan kemampuan Pemerintah Daerah Tingkat II untuk benar-benar dapat melaksanakan kebijaksanaan tersebut, apabila dilihat bahwa alokasi anggaran pembangunan untuk sektor sumberdaya alam dan lingkungan hidup di empat kabupaten kasus sangat kecil.

Lagi pula kebijaksanaan Pemerintah Daerah Tingkat II ternyata seringkali dapat "dikalahkan" oleh rekomendasi yang diperoleh pengusaha dari Pemerintah Atas-Kabupaten.

4. Kemudian, dapat dikemukakan bahwa Pemerintah, termasuk Pemerintah Daerah Tingkat II, dalam usaha meningkatkan pendapatan melalui instrumen pajak dan retribusi, masih kurang menerapkan suatu pembebanan yang diskriminatif. Pengertian beban diskriminatif di sini bukan hanya dalam hal gender (pembedaan sosial atas dasar jenis kelamin) tetapi juga dalam hal golongan sosial-ekonomi. Hal ini berarti bahwa kelompok pengusaha kecil, dalam penelitian ini khususnya kegiatan usaha sektor non-pertanian, harus memikul beban lebih berat. Mengingat bahwa dalam sektor non-pertanian ini justru terdapat usaha-usaha di mana peran wanita lebih dominan maka dapat ditarik kesimpulan bahwa kaum wanita harus memikul beban lebih berat. Sebagai akibat lebih lanjut dapat diduga bahwa industri kecil/rumahtangga yang banyak menyerap tenaga kerja wanita dan anggota-anggota rumahtangga lainnya akan terpukuloleh kenyataan-kenyataan di atas. Dapat dikatakan bahwa hanya industri pengolahan pangan (tempe, tahu, kue-kue, dan buah-buahan) seperti terdapat di Bogor, Cirebon, dan Sukabumi yang masih dapat bertahan dan berarti masih mampu melibatkan wanita sebagai tenaga-kerja di dalamnya.
5. Kesimpulan berikut yang muncul dari penelitian ini dan berkaitan dengan kesimpulan pertama di atas, ialah bahwa azas desentralisasi hanya dapat berjalan dengan baik, yaitu secara bertanggung-jawab, jika disertai dengan kebijaksanaan deregulasi dalam sektor politik, khususnya kebebasan berorganisasi dan menyuarkan kontrol sosial. Berdasarkan uraian tentang proses pembentukan kebijaksanaan dan implementasinya dapat ditarik kesimpulan bahwa deregulasi serupa ini hanya bisa berjalan baik pada Tingkat Pemerintah Bawahan, jika didahului oleh deregulasi sektor politik pada Tingkat Pusat.
6. Meskipun Pemerintah Daerah Tingkat II sudah sadar akan perlunya sejumlah kebijaksanaan yang bertujuan untuk "mengimbangi" atau "mengoreksi" kesenjangan-kesenjangan yang muncul sebagai dampak "Paket De", tanpa peningkatan kinerja para pejabat (yaitu suatu profesionalisme yang

lebih berbobot) maka *steering and delivery capacities* tidak akan meningkat. Pada gilirannya dapat disimpulkan bahwa peningkatan *steering and delivery capacities* tidak dapat diharapkan jika *sistem* penggajian aparat pemerintah tidak diperbaiki lebih dahulu.

Beberapa kesimpulan khusus untuk Daerah Tingkat I JawaBarat

1. Walaupun telah gencar diterbitkan rangkaian paket kebijaksanaan deregulasi dan debirokratisasi guna merangsang berbagai usaha Penanaman Modal Dalam Negeri/Asing, ternyata laju pertumbuhan penduduk dan angkatan kerja di Jawa Barat jauh melampaui kemampuan
2. penyerapan tenaga-kerja yang tercipta melalui berbagai proyek PMDN/PMA. Pentingnya peran swasta dalam penciptaan kesempatan kerja baru makin nyata bila kita melihat proyeksi rencana pembangunan yang dibiayai oleh swasta untuk masa Repelita V ini, yang menurut perhitungan pihak Pemda Tingkat I sendiri besarnya kali lipat dari yang dibiayai pemerintah. Besar angkatan kerja aktif pada tahun diperkirakan akan menjadi juta orang, di mana juta di antaranya akan membutuhkan pekerjaan. Mengingat kemampuan penyerapan tenaga-kerja berbagai proyek PMDN dan PMA sejak tahun , yang sangat terbatas, yaitu tidak sampai dua juta orang, tentu pada tahun-tahun mendatang pun kemampuan ini tidak akan berubah banyak. Padahal tenaga-kerja yang tertampung pun belum tentu memperoleh upah yang cukup untuk memenuhi biaya Kebutuhan Fisik Minimum.
3. Ruang gerak bagi Pemerintah Daerah Tingkat I untuk mengatur sektor perindustrian menjadi makin terbatas, karena pada awal masa Pelita I, tahun penanganan sektor ini yang sebelumnya sudah menjadi salah-satu urusan daerah otonom kembali ditarik ke pusat. Dengan demikian dalam sektor ini azas yang kemudian berlaku adalah dekonsentrasi, padahal jika ada masalah Pemutusan Hubungan Kerja (PHK) atau lainnya, Pemda Tk. I tetap harus ikut menanganinya.

4. Walaupun sudah ada pembagian tujuh wilayah pembangunan, investasi berbagai proyek PMDN dan PMA terus menerus terkonsentrasi di daerah Pantai Utara dan Bandung Raya, padahal sejak sebelum masa Pelita IV pun daerah-daerah konsentrasi tersebut sudah mempunyai Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) per kapita yang lebih tinggi dan pangsa dalam PDRB Jawa Barat yang lebih besar. Untuk mengatasi kesenjangan antar wilayah pembangunan, Pemda Tingkat I Jawa Barat ternyata tidak memiliki suatu instrumen kebijaksanaan yang dapat merangsang para investor, baik langsung maupun tidak langsung, untuk menanamkan modal mereka di wilayah-wilayah yang masih ketinggalan. Sementara itu prioritas BKPM Jawa Barat memang lebih diarahkan pada sasaran menarik para investor sebanyak mungkin ketimbang memperhatikan pemerataan. Kendala lain bagi Pemda Tingkat I adalah masalah keterbatasan __dana yang tersedia dan ketergantungan anggaran pada Pemerintah Pusat.
5. Sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang terpenting adalah Pajak Kendaraan Bermotor (PKB) dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBNKB), yaitu % dari total PAD. Ketergantungan pada satu sumber pendapatan seperti ini sebenarnya sangat rawan. Karena peningkatan pendapatan dari PKB dan BBNKB dengan merangsang jumlah kendaraan, mengingat jumlah jalan yang terbatas jelas hanya akan makin membuat kemacetan lalu-lintas dan menambah pencemaran udara.
6. Perhatian yang sedemikian besar terhadap sektor formal, ternyata mengabaikan potensi kegiatan usaha non-pertanian berskala kecil di pedesaan yang selama ini telah menjadi penyedia kesempatan kerja dan juru selamat bagi banyak penduduk pedesaan.

Beberapa kesimpulan khusus hasil analisis perbandingan kasus empat kabupaten

1. Rasio penyediaan kesempatan kerja dan pertumbuhan angkatan kerja di kabupaten-kabupaten kasus menunjukkan titik kritis, bahkan di Kabupaten Cirebon mencapai angka negatif. Menyadari keadaan ini Pemda Tingkat II melalui implementasi "Paket De" telah berusaha mendorong perkembangan "dunia usaha", khususnya melalui jalur kemudahan dan percepatan dalam proses perizinan usaha. Mengingat masih lemahnya kemampuan keuangan daerah,

antara lain sebagai akibat berkurang atau hilangnya pendapatan dari sumber-sumber tertentu karena implementasi "Paket De", Pemda berusaha meningkatkan PAD-nya melalui jalur penyesuaian tarif dan intensifikasi/ekstensifikasi sumber-sumber pendapatan daerah dengan menggunakan instrumen-instrumen pajak dan retribusi daerah. Secara khusus Pemda di empat kabupaten menunjukkan keberhasilan yang mengesankan dalam peningkatan pendapatan dari sumber-sumber pajak dan terutama retribusi. Hal ini mengisyaratkan bahwa "Paket De" tidak selalu berarti merugikan bagi Pemda Tingkat II, tetapi juga dapat berarti positif sebagai pendorong untuk meningkatkan PAD.

2. Penerapan kebijaksanaan Pakto telah menyebabkan terjadinya pergeseran struktur peredaran uang di masyarakat. Dalam hal ini tingkat penyerapan dana dari masyarakat oleh bank lebih tinggi dibandingkan dengan pendistribusian dana untuk masyarakat. Terdapat kecenderungan bahwa bank milik Negara lebih banyak menyalurkan kredit untuk perdagangan, sedangkan bank swasta lebih banyak menyalurkan kredit untuk *industri*. Kecenderungan tersebut sejajar dengan makin banyaknya bank-bank swasta yang beroperasi di daerah, sekaligus juga dengan dihapuskannya kredit-kredit pinjaman lunak seperti KIK dan KMKP yang sebelumnya banyak dinikmati oleh pengusaha industri lemah. Hal terakhir ini dikeluhkan oleh golongan pengusaha kecil di Kabupaten Cirebon dan Sukabumi, karena tingkat bunga kredit komersial yang ditawarkan bank-bank sekarang ini dinilai terlalu berat.
3. Perkembangan sektor-sektor ekonomi (primer, sekunder, dan tersier) yang ada di empat kabupaten menunjukkan adanya perbedaan-perbedaan yang cukup nyata. Kabupaten Bogor sebagai wilayah penyangga pusat kegiatan ekonomi nasional (DKI Jakarta) menerima pengaruh cukup besar dari kegiatan ekonomi di Jakarta: kelengkapan prasarana dan sarana penunjang kegiatan ekonomi relatif paling menonjol di kabupaten ini. Di Kabupaten Bogor ini pula konversi tanah pertanian dan perkebunan ke sektor-sektor ekonomi yang intensif (non-pertanian) terjadi paling pesat, bahkan tidak jarang di luar kontrol Pemda setempat. Namun demikian sektor ekonomi yang menyerap tenaga berketerampilan "sedang-bawah" (industri kecil/rumahtangga) ternyata masih dapat berkembang cukup pesat di Bogor. Sementara itu di Kabupaten Subang dengan

statusnya sebagai "lambung pangan" dan Kabupaten Cirebon yang termasuk daerah target Insus (dalam konteks mempertahankan swasembada beras), sektor primer masih mendominasi kegiatan ekonomi. Dalam kaitan ini terdapat anggapan di kalangan pejabat bahwa keadaan di mana sektor primer belum disentuh oleh kebijaksanaan deregulasi sebenarnya justru menguntungkan dilihat dari kepentingan masyarakat petani kecil. Dengan kata lain deregulasi pada sektor primer dikhawatirkan akan mempercepat tersisihnya peluang usaha masyarakat lapisan lemah, yang sementara ini sudah harus menghadapi tantangan berat dari pengusaha-pengusaha besar yang menanamkan modalnya di sektor yang sama. Tumbuhnya usaha tambak udang windu untuk ekspor di sepanjang pantai utara di Cirebon dan Subang, masuknya peternakan-peternakan skala besar seperti terjadi di Bogor ternyata telah menggulung peluang usaha petani/peternak lemah. Keppres / yang bermaksud melindungi perusahaan ternak kecil ternyata tidak cukup efektif. Sementara itu kehadiran perkebunan-perkebunan besar di tiga Kabupaten (Cirebon, Subang, dan Sukabumi) dinilai Pemda setempat tidak cukup memberikan andil dalam pengembangan daerah, terutama dalam pendapatan daerah.

4. Dalam rangka menggalakkan ekspor non-migas kebijaksanaan Pemerintah Pusat untuk membangun kawasan industri ditanggapi dengan cepat oleh Pemda di tiga Kabupaten yaitu Cirebon, Subang, dan Sukabumi. Namun Kabupaten Cirebon yang dalam hal ini menetapkan Kecamatan Astanajapura sebagai kawasan industri ternyata menghadapi kemelut dengan munculnya spekulasi-spekulasi tanah yang melambungkan harga tanah. Akibatnya banyak calon investor yang menarik diri tidak jadi membangun industri di kawasan tersebut. Kabupaten Subang, sekalipun belum merasakan dampak deregulasi terhadap tumbuhnya industri-industri besar yang berorientasi ekspor, ternyata telah menerapkan strategi kebijaksanaan yang "berwawasan lingkungan hidup". Dalam hal ini pembagian sub-wilayah pembangunan akan diterapkan, sehingga diharapkan keteraturan dan ketertiban spasial dan pengawasannya lebih mudah dilakukan. Berbeda dari Kabupaten Cirebon, Subang dan Sukabumi, Kabupaten Bogor tidak memberi tanggapan mencolok terhadap kebijaksanaan kawasan industri. Di Kabupaten Bogor memang terdapat kebijaksanaan pengendalian yang secara formal menetapkan daerah tersebut tertutup untuk jenis-jenis industri

tertentu (misalnya garmen), sekalipun pada kenyataannya pengusaha industri sering "memaksa" masuk dan Pemda tidak mampu menolaknya.

5. Tanggapan Pemerintah Daerah Tingkat II terhadap "Paket De" ternyata dapat berupa *regulasi* yang bertujuan melancarkan/memudahkan urusan dunia usaha. Di tiga kabupaten kasus (Bogor, Sukabumi, Subang) telah dibentuk semacam Tim Gabungan (melibatkan berbagai instansi) yang bertujuan memudahkan urusan administratif bagi para pengusaha/investor.

6. Di empat kabupaten kasus, terdapat pejabat Kantor Dinas Kabupaten dan Kantor Departemen sektoral dalam hal persepsi terhadap "Paket De".Persamaannya adalah kedua kategori pejabat itu menilai bahwa "Paket De" telah memberi kelonggaran yang khususnya bersifat mendorong pertumbuhan kegiatan usaha non-pertanian. Namun pemberian kelonggaran ini, antara lain penghapusan keharusan pendaftaran ulang izin usaha tiap lima tahun, ternyata menyulitkan pemerintah untuk mengikuti perkembangan dunia usaha. Implisit di sini kesulitan untuk mengontrol dampak perkembangan dunia usaha terhadap lingkungan hidup.

Perbedaannya, di satu pihak Pejabat Kantor Dinas menilai bahwa "Paket De" sebagai suatu kebijaksanaan Pusat telah membawa konsekuensi penurunan atau kehilangan pendapatan daerah dari sumber-sumber tertentu, terutama pajak dan retribusi. Dalam kaitan ini Pejabat Dinas menilai bahwa implementasi "Paket De" seyogyanya dibarengi dengan peningkatan Otonomi Daerah Kabupaten, sedemikian rupa, sehingga Pemda mempunyai kewenangan lebih besar dalam mengatur dan mengarahkan perekonomian daerah, termasuk dalam hal ini mengatur sumber-sumber pendapatan daerah. Sementara itu di lain pihak Pejabat Kantor Departemen menilai "Paket De" lebih sebagai kebijaksanaan Pusat yang harus "disukseskan" pelaksanaannya di daerah, demi kepentingan nasional. Perbedaan persepsi ini tampaknya didasari oleh perbedaan ruang gerak antara dua kategori pejabat tersebut: Pejabat Dinas bergerak dalam "ruang desentralisasi" sehingga lebih memperhatikan kepentingan daerah, sementara Pejabat Kandep bergerak dalam "ruang dekonsentrasi" sehingga lebih memperhatikan kepentingan Pusat.

7. Ruang gerak Pemda untuk mengantisipasi konsekuensi-konsekuensi implementasi "Paket De" lewat instrumen alokasi anggaran, tidak selalu sama di empat kabupaten kasus. Dalam masa /-/, alokasi anggaran untuk sektor sekunder dan tersier meningkat di Kabupaten Bogor, Sukabumi, dan Cirebon, tetapi sebaliknya menurun di Kabupaten Subang. Di Kabupaten Subang justru alokasi anggaran untuk sektor primerlah (pertanian/pengairan) yang meningkat. Hal ini ada kaitannya dengan kebijaksanaan Pemerintah Pusat yang menetapkan Kabupaten Subang sebagai salah satu "lumbung pangan". Dalam hal ini, ruang gerak Pemda Subang menjadi terbatas, karena harus taat kepada Pemerintah Pusat (dekonsentrasi), sekalipun mungkin ada kebutuhan riil daerah untuk lebih mengembangkan sektor sekunder dan tersier. Sebaliknya, ruang gerak Pemda di tiga kabupaten lain lebih "longgar", sehingga lebih mungkin memainkan instrumen alokasi anggaran untuk lebih mengembangkan sektor sekunder dan tersier, termasuk kegiatan usaha non-pertanian di dalamnya.
8. Di empat kabupaten kasus, kebijaksanaan sub-wilayah pengembangan ternyata tidak tercermin dalam alokasi anggaran. Artinya, Pemda tampaknya tidak memainkan instrumen alokasi anggaran untuk menjamin relativitas pemerataan pembangunan di daerahnya, atau secara khusus untuk memberi perhatian lebih besar kepada wilayah-wilayah "terbelakang" ("kantong-kantong kemiskinan"). Sementara ini diduga Pemda masih lebih mengandalkan subsidi dari Pemerintah "Atas-Kabupaten" (antara lain dana Proyek Inpres) untuk menjamin pemerataan pembangunan di daerahnya.
9. Di empat kabupaten kasus, alokasi anggaran untuk sektor sekunder jauh lebih kecil dibanding untuk sektor tersier. Hal ini mengesankan terbatasnya "campur tangan" Pemda terhadap kelangsungan hidup sektor ekonomi sekunder (industri, pertambangan, perdagangan). Alokasi anggaran, khususnya untuk sektor sumber alam dan lingkungan hidup sangat kecil, sehingga mengesankan kecilnya kemampuan Pemda dalam mengontrol dampak perkembangan beragam sektor ekonomi terhadap lingkungan hidup.
10. Di empat kabupaten kasus, alokasi anggaran untuk sektor "social services" cenderung menurun, khususnya untuk sektor kesehatan/kesejahteraan rakyat yang

merupakan penyumbang penting terhadap PAD lewat jalur retribusi kesehatan. Ini berarti masyarakat menanggung beban yang lebih berat dalam pendanaan pembangunan.

11. Alokasi anggaran di empat kabupaten kasus mencerminkan adanya upaya meningkatkan kemampuan (*delivery capacity*) Pemda dalam masa /-/, bersamaan dengan adanya tantangan berat yang harus dihadapi Pemda sehubungan dengan implementasi "Paket De", yaitu tantangan untuk lebih meningkatkan PAD di satu sisi dan meningkatkan perkembangan sektor-sektor sosial-ekonomi (sebagai sumber PAD) di lain sisi. Peningkatan kemampuan aparat ini sedikit banyak mencerminkan peningkatan kesiapan untuk menerima otonomi yang lebih besar.
12. Perkembangan dunia usaha dalam masa implementasi "Paket De", dalam hal ini dalam masa - di empat kabupaten menunjukkan gejala yang menarik: usaha skala besar lebih banyak memperoleh manfaat dengan adanya "Paket De" ketimbang usaha skala kecil, sekalipun pada taraf tertentu Pemda telah menaruh perhatian terhadap dunia usaha skala kecil ini. Gejala yang teramati di berbagai sektor ekonomi adalah sebagai berikut:
 - a. Dalam hal kebijaksanaan pengembangan lapangan usaha di sektor sekunder terutama industri kecil, tampaknya perhatian serius cukup diberikan oleh Pemda Tingkat II, seperti tercermin dalam kebijaksanaan yang menekankan dimensi pasok dari proses produksi. Selain itu penyuluhan-penyuluhan dan pelatihan-pelatihan keterampilan masih memperoleh tempat utama dalam kebijaksanaan Pemda. Namun sejajar dengan itu ada kebijaksanaan lain yang membolehkan pihak ketiga menyertakan modalnya pada LPK. Dengan demikian dapat diduga peluang pengusaha lemah untuk mendapatkan kredit lunak dapat lenyap lagi. Padahal kredit lunak yang lain seperti KIK dan KMKP sudah ditiadakan dan digantikan dengan KUK yang diduga hanya dapat dimanfaatkan oleh pengusaha kuat saja, mengingat tingkat bunga kredit, kriteria usaha kecil, dan persyaratan pinjaman yang diberlakukan. Selanjutnya diketahui pula ada kontradiksi-kontradiksi kepentingan yang tidak selalu berhasil diselesaikan dengan baik oleh Pemda. Kebijaksanaan campur tangan Pemerintah Pusat yang sampai menyentuh aspek-aspek teknis suatu proyek (Inpres) misalnya, mengakibatkan pengusaha-pengusaha lokal tidak selalu berhasil memperoleh "order" dalam pengadaan bahan

baku yang diperlukan karena dinilai tidak cukup berkualitas atau belum mampu memproduksi. Pada gilirannya yang masuk sebagai pemasok adalah pengusaha-pengusaha kuat asal luar daerah. Padahal seperti dikemukakan oleh pihak Pemda salah-satu kendala terbesar yang menghadang perkembangan dan pertumbuhan industri kecil justru terletak pada aspek pemasaran.

- b. Di *sektor perdagangan* diketahui bahwa pedagang-pedagang kecil di daerah mengeluh karena pedagang dari kota besar misalnya DKI Jakarta, banyak yang melakukan distribusi langsung ke pedagang-pedagang eceran di daerah. Pedagang besar dari Jakarta ini tidak dapat disaingi oleh para pedagang di daerah yang modalnya terbatas.
- c. Di *sektor angkutan* izin Pemda Tingkat I yang membolehkan adanya penggantian bis lama dengan baru atau rehabilitasi ternyata sering dimanfaatkan oleh pengusaha kuat untuk menambah armada. Di Kabupaten Bogor, pemberlakuan regulasi batas waktu angkutan laik darat (tahun) dinilai sangat memberatkan pengusaha kecil: hanya pengusaha besar yang dapat bertahan dengan regulasi seperti itu.
- d. Di *sektor jasa konstruksi* ketergantungan yang tinggi pada proyek-proyek yang dibiayai sumber dana pemerintah pada masa sebelumnya, telah mengakibatkan kelesuan selama Pelita IV, ketika dana proyek dari Pusat mengalami penurunan. Hal ini antara lain telah menyebabkan banyak perusahaan jasa konstruksi skala kecil terpaksa "gulung tikar". Lebih lanjut yang terjadi adalah jika tersedia proyek-proyek besar di daerah, maka kontraktor kuat dari luar yang datang menanganinya tanpa melakukan sub kontrak lagi pada pengusaha daerah. Pada gilirannya pula wajar saja jika di daerah belum muncul kontraktor kuat yang memenuhi syarat (berkualifikasi "propinsi") untuk turut serta dalam proses tender di luar kabupatennya.
- e. Di *sektor pariwisata* gejala baru menunjukkan bahwa ada upaya Pemda untuk "menjual" obyek-obyek wisata di daerahnya kepada pengusaha swasta. Cara ini dianggap lebih efisien karena tanpa mengeluarkan dana, Pemda dapat memetik pendapatan melalui sistem bagi hasil. Pertumbuhan sektor ini lebih banyak disebabkan oleh promosi gencar dari Tingkat Nasional.

Rekomendasi-rekomendasi

Yang dialamatkan pada Pemerintah Pusat:

1. Agar berbagai dampak negatif dari kebijaksanaan "Paket De" di sektor ekonomi serta di bidang kelestarian lingkungan hidup bisa dikurangi, maka disarankan agar kebijaksanaan deregulasi di sektor politik, khususnya kebebasan berorganisasi dan menyuarkan kontrol sosial, termasuk bagi media massa, segera terwujud.
2. Supaya azas desentralisasi diwujudkan secara lebih nyata, Pemerintah Pusat seyogyanya memprioritaskan penyusunan suatu Undang-Undang Pokok Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, yang sekaligus memuat pembagian fungsi masing-masing Tingkat Pemerintahan disertai dengan wewenang yang sesungguhnya untuk menanganinya.
3. Mengingat bahwa Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah No. tahun , lebih berjiwa sentralistis maka seyogyanya disusun suatu Undang-Undang tentang Pokok-Pokok *Pemerintahan Daerah* yang baru, yang di dalamnya azas desentralisasi serta konsep Otonomi Daerah lebih ditonjolkan. Sekaligus, dalam UU baru itu seyogyanya diatur kembali pembagian wewenang antara Pemda Tingkat I dan II sesuai dengan maksud dan tujuan untuk meletakkan Otonomi Daerah terutama pada Tingkat II.
4. Dalam rangka peningkatan desentralisasi yang nyata, seyogyanya wewenang untuk mengkoordinasikan program-program pembangunan sektoral yang dilaksanakan di Daerah Tingkat II dan yang bersifat terbatas untuk kepentingan daerah itu sendiri, diserahkan pada Pemerintah Daerah Tingkat II, berikut wewenang pengelolaan dana untuk pelaksanaan program-program tersebut. Kontrol terhadap penggunaan dana tersebut dapat dilakukan oleh Instansi Atasan yang bersangkutan bersama dengan Tingkat Pemerintah Atasan. Hasil kontrol itu akan menentukan keberlangsungan pelimpahan wewenang itu untuk tahun berikutnya.
5. Berkaitan dengan rekomendasi di atas ini, seyogyanya Pemda Tingkat II diberi wewenang sepenuhnya untuk menangani dana program Inpres.

6. Agar supaya pemanfaatan dana program Inpres dapat ditingkatkan, maka disarankan dilakukan *debirokratisasi* yang berarti dalam prosedurnya.
7. Selaras dengan usaha peningkatan azas desentralisasi seyogyanya peraturan PBB ditinjau kembali, yaitu pemungutannya dilakukan oleh Pemerintah Daerah Tingkat II dan hasilnya % diserahkan pada Pemerintah Tingkat Atasan.
8. Agar persentase PAD, dalam rangka peningkatan Otonomi Daerah, dapat diperbesar maka seyogyanya Pemerintah Daerah Tingkat II diberi wewenang lebih leluasa untuk mengatur perpajakan dan retribusi tentang sumber-sumber pendapatan yang potensial bagi daerah yang bersangkutan.
9. Dalam masalah pembangunan berwawasan lingkungan hidup, khususnya dalam hal-hal yang berkaitan dengan sumber daya alam, Tingkat Pemerintah Atasan seyogyanya diberi wewenang lebih besar ketimbang Pemerintah Bawahan.
10. Supaya *steering and delivery capacities* dapat ditingkatkan, dalam upaya menuju ke profesionalisme yang lebih berbobot maka seyogyanya *sistem penggajian* diperbaiki.
11. Berkaitan dengan upaya profesionalisme, maka seyogyanya jabatan fungsional diperluas sampai dengan Pemerintah Daerah Tingkat II.
12. Agar peluang kerja dan keterampilan angkatan kerja meningkat seyogyanya jumlah dan mutu sekolah kejuruan ditingkatkan.
13. Dalam rangka kebijaksanaan desentralisasi dan debirokratisasi dalam Departemen Perindustrian disarankan agar Tingkat Pusat hanya melakukan supervisi secara makro, khususnya mengenai kebijaksanaan; pada Tingkat Propinsi supervisi meso (menengah) serta bimbingan teknis; sedangkan pada Tingkat II pelaksanaan 'one stop service'.
14. Ditiadakannya kredit lunak KIK dan KMKP yang digantikan dengan KUK atau kredit lain yang tersedia melalui lembaga-lembaga keuangan yang ada seyogyanya tetap mengacu pada kepentingan dunia usaha "menengah-

bawah". Dengan demikian kriteria usaha kecil, tingkat bunga kredit pinjaman, dan syarat pinjaman perlu dirumuskan kembali secara lebih realistis agar aspek pemerataan tercapai.

15. Regulasi di bidang sektor primer dan sekunder (dalam hal ini industri dan perdagangan) yang melindungi petani/pengusaha lemah agaknya tetap dibutuhkan bahkan perlu diperketat. Hal ini untuk menangkal intervensi dari pengusaha kuat yang dalam perkembangan akhir-akhir ini banyak memukul peluang usaha/kerja petani/pengusaha lemah. Secara lebih khusus dapat dinyatakan pula bahwa ketentuan-ketentuan yang menyangkut pengadaan bahan suatu proyek "besar" yang dibiayai oleh sumber dana pemerintah seyogyanya justru mengacu pada kepentingan pengusaha lemah.

Yang dialamatkan pada Pemerintah Daerah Tingkat I:

16. Seyogyanya Pemda Tingkat I melakukan diversifikasi sumber pendapatan agar ketergantungan pada Pajak Kendaraan Bermotor (PKB) dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBNKB) dapat dikurangi; selain itu disarankan agar dilakukan intensifikasi sumber-sumber lainnya, sebagaimana telah dilakukan dengan retribusi pemakaian air bawah tanah untuk industri.
17. Oleh karena peluang untuk menciptakan lapangan kerja baru bagi penduduk pedesaan terutama harus dicari pada sektor non-pertanian, khususnya kegiatan usaha berskala kecil, maka disarankan agar Pemda Tingkat I lebih memadukan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang dapat merangsang perkembangan sektor tersebut.

Yang dialamatkan pada Pemerintah Daerah Tingkat II:

18. Peningkatan PAD oleh Pemda Tingkat II melalui jalur penyesuaian tarif dan intensifikasi/ektensifikasi sumber-sumber pendapatan daerah, seyogyanya memperhatikan kepentingan dunia usaha skala "menengah-bawah" termasuk "jasa sosial" yang banyak dimanfaatkan oleh masyarakat luas khususnya usaha/pedagang wanita, yang dalam hal ini menjadi bagian dari pihak-pihak yang dijadikan sasaran.
19. Dalam alokasi anggaran sektoral di Daerah Tingkat II hendaknya dipertimbangkan sumbangan setiap sektor

terhadap PAD. Hal ini untuk menghindari "gejala eksploitasi" terhadap sesuatu sektor. Misalnya dalam sektor kesehatan/kesejahteraan rakyat, sumbangan (lewat retribusi) terhadap PAD cenderung meningkat tetapi alokasi anggaran untuk sektor tersebut cenderung menurun.

20. Pengawasan terhadap masuknya modal besar ke sektor primer di pedesaan seyogyanya disertai suatu kebijaksanaan yang pada dasarnya melindungi tersingkirnya petani dan pengusaha kecil oleh pemilik modal besar dari kota. Dalam hal ini dapat dipertimbangkan peranan suatu lembaga (semacam tim koordinasi satu atap) dalam hal kredit kepada petani kecil.
21. Peranan lembaga serupa tim koordinasi tadi seyogyanya dikembangkan pula untuk sektor sekunder, khususnya industri kecil dan kerajinan rumah tangga, agar aspek-aspek permodalan, manajemen dan terutama pemasaran diperhatikan sedemikian rupa sehingga lembaga tersebut berfungsi sebagai fasilitator antara pemilik modal/pengusaha besar dengan pengusaha kecil setempat.
22. Di wilayah-wilayah kecamatan di mana lahan kering dominan dan lahan sawah produktivitasnya masih rendah, seperti di Jawa Barat wilayah Bagian Selatan, seyogyanya sektor primer diberi peluang lebih besar. Program-program intensifikasi dan ekstensifikasi lahan dalam hal ini dapat menjadi pilihan yang akan membawa manfaat.
23. Orientasi pertumbuhan sebagai dampak "Paket De", sampai tingkat tertentu, dapat diimbangi dengan implementasi kebijaksanaan sub-wilayah pengembangan yang berorientasi pada pemerataan antar wilayah di Daerah Tingkat II. Dalam usaha ini seyogyanya Pemda Tingkat II lebih konsekuen melaksanakan kebijaksanaan tersebut. Agar upaya pemerataan dapat dikontrol lebih baik, hendaknya kebijaksanaan sektoral dan alokasi pembangunan sektoral tercermin juga dalam kebijaksanaan sub-wilayah pembangunan (matriks antara dimensi sektoral dan spasial).
24. Untuk meningkatkan PAD disarankan Pemda Tingkat II diberi keleluasaan untuk mengeluarkan surat izin tempat usaha tanpa mengabaikan kewaspadaan lingkungan hidup. Dampak dari itu adalah Tingkat II dapat memantau

perkembangan komoditas ekspor (yang kini ditangani langsung Tingkat Pusat) dan dengan demikian diberi peluang untuk meningkatkan PAD.

**Ines A. Smyth: *Collective efficiency and selective benefits: the growth of the rattan industry of Tegalwangi* (pp. vii + 47, Desember 1990)
Harga Rp 4,500,- (Indonesia); US\$ 10,- (abroad)**

Tulisan ini mengkaji bagian kelompok usaha berskala kecil pada industri rotan di Tegalwangi (Jawa Barat), sehubungan dengan terjadinya berbagai perubahan pesat dalam industri tersebut selama tahun-tahun belakangan ini. Kajian ini akan mencoba melihat keadaan dan potensi penciptaan lapangan kerja dalam sektor usaha tersebut, dengan bantuan suatu cara pendekatan baru dalam menilai kemungkinan hidup berbagai jenis usaha berskala kecil, yang didasarkan atas konsep "efisiensi kolektif".

Sambil mengambil sikap kritis terhadap cara pendekatan baru di atas, tulisan ini akan mencoba:

- mengkaji fungsi dan berbagai dampak dari letak geografis yang berdekatan dari industri tersebut dalam kaitannya dengan efisiensi kolektif;
- menjelaskan bahwa efisiensi kolektif tidak menganjurkan pembentukan hubungan setara antara berbagai perusahaan yang berbeda besarnya, tetapi justru memandang hal tersebut sebagai salah satu cara yang malah dapat memburuk kesenjangan ekonomi di antara perusahaan-perusahaan;
- menekankan bahwa wujud pasar tenaga kerja yang membentuk berbagai kelompok, selain besarnya, merupakan faktor penting yang mempengaruhi berbagai bentuk persaingan antara perusahaan-perusahaan di dalam kerangka efisiensi kolektif.

Sebagai kesimpulan umum, dalam tulisan ini dikemukakan bahwa perkembangan pesat berbagai usaha rotan di daerah Tegalwangi telah menghasilkan efisiensi kolektif, yang pada gilirannya telah mendorong pertumbuhan industri rotan tersebut. Tulisan ini sekaligus ingin pula menunjukkan bahwa perbedaan besar ukuran di antara berbagai perusahaan berbagai perusahaan dalam industri tersebut juga berarti bahwa manfaat pertumbuhan tersebut telah dinikmati secara berbeda menurut besarnya ukuran perusahaan, berikut semua orang yang terlibat di dalamnya. Dengan demikian efisiensi kolektif tidak perlu

selalu berarti, paling tidak dalam kasus ini, pembagian manfaat secara kolektif dan merata.

**Okke Braadbaart: *Rural employment effects of export industri growth: A case study in the greater Bandung region* (pp. xviii + 77, Maret 1992)
Harga Rp 11,000,- (Indonesia); US\$ 22,- (abroad)**

aju pertumbuhan ekspor manufaktur Indonesia akhir-akhir ini telah membawa berbagai dampak penting dalam Lapangan kerja; karena sebagian besar pabrik berlokasi di daerah pedesaan di pinggiran beberapa pusat kota besar utama di Jawa, perkembangan ini mempunyai arti khusus bagi perluasan lapangan kerja di pedesaan. Dalam konteks regional, propinsi Jawa Barat telah menerima bagian terbesar dari perkembangan pabrik yang berorientasi ekspor. Pabrik-pabrik berorientasi ekspor yang baru sebagian besar dipusatkan di sekitar Jakarta di wilayah Botabek dan untuk tingkat yang lebih rendah di daerah pinggiran Bandung.

Penelitian ini melaporkan tentang dampak pada tingkat mikro dari proses industrialisasi pedesaan yang sedang berlangsung. Laporan ini didasarkan pada data lapangan yang dikumpulkan dalam berbagai tahap selama periode 1989 sampai dengan pertengahan 1991 di suatu daerah pedesaan pinggiran timur kota Bandung. Penelitian lapangan mempunyai tujuan menjawab dua pertanyaan utama. Apakah dampak langsung yang dimiliki pabrik-pabrik berorientasi ekspor terhadap tenaga buruh pedesaan? dan: dampak apakah yang dimiliki pabrik-pabrik berorientasi ekspor terhadap daerah setempat, yaitu pedesaan, aktivitas bisnis? Untuk melengkapi gambaran tersebut, survai singkat telah dilakukan tentang penggunaan air dan polusi air di industri, efek sampingan negatif utama dari industrialisasi.

Tempat lapangan penelitian meliputi trayek pinggiran jalan utama Bandung-Ciamis yang panjangnya kira-kira 4 km, sepanjang jalan itu banyak pabrik-pabrik yang telah didirikan sejak tahun 1970-an. Ketika volume ekspor meningkat, proses industrialisasi tampak jelas makin cepat pula. Pada akhir 1989, baru ada enam pabrik yang berlokasi di bagian timur daerah penelitian, sedangkan di bagian barat ketika itu proses industrialisasi belum berlangsung. Dua tahun kemudian, pada tahun 1991, jumlah pabrik telah meningkat hingga 14, secara keseluruhan pabrik-pabrik ini memperkerjakan lebih 4000 orang buruh. Perkembangan paling besar terdapat pada industri manufaktur berorientasi ekspor.

Situasi pra-industri

Survai industri rumahtangga yang diadakan pada tahun 1990 di daerah yang belum diindustrialisasi menunjukkan adanya masalah ketenaga-kerjaan serius dalam ekonomi pedesaan yang masih bersifat "pra-industri": saat itu penghasilan rumahtangga setiap bulan rendah, berkisar dari Rp. 20.000,- sampai dengan Rp. 100.000,- keragaman lapangan kerja sangat mencolok, sepertiga jumlah rumahtangga bergantung pada dua orang atau lebih pencari nafkah: dalam kaitan dengan sumber penghasilan utama, 45% .fo viii

dari 109 rumahtangga yang disurvei, tergantung pada sektor jasa informal, yaitu angkutan, perdagangan dan kontruksi bangunan. Pertanian merupakan sumber penghasilan utama bagi 19% dari rumahtangga tersebut, sementara 15% menyandarkan nasibnya pada industri dan 15% lainnya pada gaji dari pemerintah. Selanjutnya survai ini mengungkapkan tingginya tingkat pengangguran pada kelompok berusia muda: terdapat dua penganggur berusia muda di setiap lima rumahtangga yang disurvei, dan orang muda cenderung pergi ke luar daerah untuk mencari pekerjaan.

Ketika sebagian tanah desa dijual kepada industriawan yang berpangkalan di Bandung dan ketika pembangunan pabrik tenun dan pemintalan dimulai pada pertengahan 1990, perubahan-perubahan berikut terjadi. Sebagian (yang signifikan) dari hasil keuntungan penjualan tanah keluar dari ekonomi setempat --bila pemilik tanah bukan penduduk setempat, atau bila transaksi tanah dimakelari secara illegal oleh kepala desa-- tetapi sebagian lain dari keuntungan memang diinvestasikan kembali di tempat itu, kebanyakan dalam bentuk tanah dan rumah. Dampak investasi seperti ini terhadap penciptaan peluang kerja kecil.

Tidak ada pemindahan buruh yang besar ketika lahan sawah diubah fungsinya menjadi lokasi industri: sebagian besar orang sudah melakukan kegiatan usaha non-pertanian, dan pemanfaatan lahan setempat sulit untuk ditingkatkan lagi, karena masalah persediaan air. Dampak industrialisasi bagi penciptaan peluang kerja, selama tahap pembangunan, positif karena banyak pekerjaan-pekerjaan temporer tercipta dalam pekerjaan pembangunan

pabrik dan dalam pekerjaan jasa penunjang (katering makanan, transportasi dan sebagainya).

Buruh pabrik

Suatu survai terhadap buruh-buruh pabrik di sekitar daerah penelitian yang sedang mengalami proses industrialisasi mengungkapkan bahwa 74% dari sampel, yang terdiri dari 70 orang buruh, adalah penduduk asli, yaitu menyatakan dilahirkan dan dibesarkan di daerah pedesaan di sekitar pabrik-pabrik tersebut. Akan tetapi, sebagian besar dari buruh berasal dari daerah pedalaman yang belum terindustrialisasi, yang memberi kesan bahwa persediaan tenaga-kerja lokal mungkin akan habis pada tahap-tahap berikut, bila pabrik dan kebutuhan akan tenaga-kerja terus berkembang.

Pabrik-pabrik mengambil buruh-buruh bukan dari populasi tenaga-kerja pedesaan, yang sudah melakukan berbagai jenis kegiatan usaha yang tidak tercatat, tetapi menciptakan tenaga-kerja mereka sendiri dari golongan laki-laki muda dan perempuan lajang atau yang sudah menikah, yang belum mempunyai pengalaman kerja. Umur rata-rata dari sampel buruh pabrik adalah 25 tahun, dan hanya 13% berumur di atas 30 tahun.

Pabrik-pabrik memang telah menambah golongan baru tenaga-kerja pedesaan, yaitu menyerap tenaga buruh dari golongan penganggur dalam jumlah besar, tetapi yang sebelumnya hampir tidak pernah berinteraksi dengan pasaran tenaga-kerja pedesaan setempat. Dengan demikian, penyerapan tenaga penganggur muda dalam waktu lama akan mengurangi tekanan terhadap ekonomi lokal pedesaan yang sudah terlalu sesak, dengan menurunkan angka pencari kerja.

Perbandingan antara pekerjaan pabrik dan berbagai pekerjaan non-pertanian pedesaan lainnya (penjaja makanan keliling, pekerja bangunan serta jasa-jasa lainnya, industri rumahtangga) menunjukkan bahwa dalam hal pendapatan, upah buruh pabrik per jam lebih sedikit bila dibandingkan dengan pendapatan dari sektor jasa lokal --yang bila dikerjakan secara terus menerus akan memperoleh pendapatan kira-kira paling sedikit Rp. 500,- per jam-- tetapi sebanding dengan rendahnya tingkat pendapatan pada industri kecil pedesaan, yang berkisar antara Rp. 300,- sampai dengan Rp. 400,- per jam. Di

lain pihak, meskipun buruh-buruh pabrik dipaksa bekerja dalam waktu yang lama sekali --kira-kira 50 jam per minggu-- mempunyai penghasilan pasti dan beberapa tunjangan tambahan (bonus hari libur, asuransi), yang tidak ada dalam sektor informal dan kegiatan usaha non-pertanian pedesaan lainnya.

Dampak pabrik terhadap bisnis pedesaan

Data yang dikumpulkan dalam survai bisnis lokal pada daerah pedesaan yang sedang mengalami proses industrialisasi menunjukkan bahwa hampir tidak ada hubungan antara pabrik-pabrik dengan berbagai kegiatan usaha pedesaan setempat. Dengan kata lain kehadiran pabrik-pabrik hampir tidak memberikan stimulus apapun kepada pedesaan. Kelemahan dari dampak ini disebabkan oleh kurang cocoknya jenis permintaan dan skala usaha pabrik, dengan keterampilan serta teknologi yang bisa disediakan oleh ekonomi pedesaan di sekitarnya.

Pabrik-pabrik secara tidak langsung mendorong bisnis pedesaan melalui konsumsi yang dilakukan oleh para buruh pabrik. Hal ini mungkin mempunyai dampak terhadap perdagangan lokal --khususnya perdagangan makanan-- dan juga pada industri yang mengandalkan sumber daya setempat --pembuatan batu-bata dan ubin-- karena uang simpanan penduduk pedesaan terutama digunakan untuk membangun rumah.

Mengamati interaksi total ekonomi antara pabrik dan keadaan sekitar pedesaannya, dapat ditarik kesimpulan bahwa interaksi sebagian besar terbatas pada pasar bagi buruh tanpa keahlian apapun. Karena itu, ukuran bahwa pabrik-pabrik tersebut mempunyai dampak positif pada ekonomi pedesaan sebagian besar ditentukan oleh tingkat upah dan kondisi kerja pabrik.

Dampak pabrik terhadap lingkungan

Dalam arti negatif, dampak pabrik terhadap daerah setempat yang paling terasa adalah dalam masalah air. Banyak pabrik dengan barang ekspor (pemintalan dan pencelupan tekstil, penyamakan kulit) menyedot air tanah banyak sekali, dengan demikian menurunkan tingkat air bawah tanah di daerah setempat. Air limbah yang seringkali dibuang ke saluran air terbuka tanpa diolah

dulu, mengganggu kesehatan lingkungan daerah pedesaan di sekitarnya.

Undang-Undang Lingkungan Hidup belum diterapkan secara sempurna, terutama karena berbagai masalah komunikasi antara berbagai instansi pemerintah terkait, maupun perbedaan prioritas tugas instansi tersebut (misalnya pengendalian polusi industri dengan penciptaan lapangan kerja), dan kurangnya kesadaran secara umum mengenai kerugian akibat polusi dalam jangka panjang.

Implikasi-implikasi kebijaksanaan

Studi kasus ini menunjukkan bahwa lapangan kerja baru bagi daerah pedesaan sangat dibutuhkan, dan bahwa pabrik-pabrik barang untuk tujuan ekspor memainkan peran positif dalam penciptaannya. Dampak jangka panjang pembangunan pabrik-pabrik tersebut terhadap ekonomi pedesaan sekitar terutama akan ditentukan oleh tingkat upah dan kondisi kerja pabrik. Data penelitian menunjukkan bahwa tingkat upah di sebagian besar pabrik rendah dalam berbagai hal, sementara kondisi kerja seringkali jauh dari harapan. Pemaksimalan dampak pembangunan pabrik-pabrik tersebut akan memerlukan peningkatan ketentuan upah minimum dan kondisi kerja secara progresif, disertai dengan adanya organisasi buruh pabrik yang bebas, untuk memastikan bahwa peraturan-peraturan tersebut memang diterapkan.

Analisis kecenderungan ekonomi makro di Indonesia menunjukkan bahwa tingkat penyerapan tenaga buruh pabrik tidak akan memecahkan masalah penyediaan lapangan kerja, mengingat perkiraan perkembangan populasi angkatan kerja di Jawa dalam dekade yang akan datang. Oleh karena itu perhatian lebih besar harus dicurahkan pada usaha-usaha untuk lebih melipat-gandakan dampak pertumbuhan pabrik barang dengan tujuan ekspor tersebut. Penelitian ini menunjukkan bahwa hubungan perkembangan seperti itu sangat lemah pada konteks pedesaan, tetapi tampak jelas pada konteks bisnis perkotaan yang berkembang pesat untuk memenuhi berbagai kebutuhan pabrik: perusahaan konsultan dan teknik, pemasok bahan-baku, lembaga keuangan, instalatur dan pemeliharaan, angkutan, pemasok perlengkapan kantor dan sebagainya. Kedua, dampak ketenaga-kerjaan dari strategi investasi industri domestik yang diarahkan pada peningkatan ekspor memerlukan tinjauan ulang. Suatu penelitian lebih lanjut

untuk mengkaji persoalan-persoalan perlu dilakukan, agar segera dapat ditetapkan tindakan kebijaksanaan yang lebih tepat.

Akhirnya, karena industrialisasi menimbulkan suatu ancaman terhadap kelestarian alam, pengendalian efektif dalam bidang ini seharusnya menjadi prioritas teratas dalam setiap agenda kebijaksanaan.

Verdi Yusuf: Mengisi pasar dunia: catatan sementara perkembangan industri rotan di Tegalwangi, Cirebon
[Supplying the world market: notes on the development of the rattan furniture in Tegalwangi, Cirebon] (pp. xvii + 65, Maret 1992)

Harga Rp 11,000,- (Indonesia), US\$ 22,- (abroad)

Penelitian yang bersifat eksploratif ini mencoba menelusuri proses pembentukan modal dan kaitannya dengan berbagai perubahan bentuk organisasi produksi di dalam industri meubel rotan di Desa Tegalwangi, Kecamatan Weru, Kabupaten Cirebon, semenjak terjadi lonjakan permintaan perabot rotan dari pasar dunia. Penelitian ini juga akan mempelajari proses peralihan status para perajin kecil menjadi buruh industri meubel rotan, yakni *proletarianisasi* atau proses sebaliknya, yaitu dari buruh menjadi perajin, yakni *de-proletarianisasi*.

Salah satu cara mendekati persoalan di atas adalah dengan melihat berbagai perubahan hubungan produksi yang terjadi di industri bersangkutan. Asumsi yang mendasari pemikiran seperti ini adalah surplus tercipta dari proses produksi. Karena itu studi mengenai hubungan produksi menjadi penting. Namun kelemahan dari pendekatan seperti itu adalah pandangan kita terbatas pada proses produksi internal di daerah industri bersangkutan, dalam hal ini Cirebon. Padahal pertumbuhan modal dalam industri rotan di Cirebon tidak hanya dipengaruhi oleh faktor-faktor internal. Sudah diketahui bahwa terjadi penetrasi modal besar-besaran ke dalam industri rotan di Cirebon. Untuk itu dua macam pendekatan perlu diterapkan. Pertama, pengamatan terhadap perubahan bentuk-bentuk hubungan produksi setempat. Kedua, pengamatan terhadap faktor-faktor eksternal (penetrasi modal, kebijaksanaan kredit dan sebagainya) yang mempengaruhi bentuk-bentuk hubungan produksi.

Beberapa temuan penelitian dapat kami ringkas sebagai berikut. Semakin besar akses terhadap sumber modal (kredit bank) akan makin mendorong perluasan pabrik, makin memperkuat hubungan produksi buruh-majikan dan dalam jangka panjang makin memperkecil muntahan pesanan ke bengkel-bengkel usaha yang lebih kecil. Singkatnya akan meredam pertumbuhan sistem sub-kontrak. Akses terhadap sumber modal sangat ditentukan oleh kedudukan

seorang pengusaha dalam struktur sosial ekonomi setempat. Semakin tinggi kedudukan ekonomi seseorang, ia akan makin mudah memperoleh akses terhadap kredit. Karena struktur sosial ekonomi di daerah Cirebon sudah pincang sejak peralihan abad ini, maka sesungguhnya lonjakan permintaan meubel rotan dari pasar dunia justru telah memperkuat struktur sosial ekonomi yang pincang tersebut.

Bayang-bayang tentang kemakmuran, lengkap dengan berbagai cerita tentang kasus keajaiban bagaimana seorang perajin rotan tiba-tiba menjadi jutawan, akan segera muncul bila kita datang ke desa yang menjadi pusat kerajinan rotan. Namun "wajah luar" ini akan segera sirna bila melihat "wajah dalam" Desa Tegalwangi di mana kesan kumuh lebih kuat terasa.

Dari segi ketenagakerjaan bisa dicatat adanya arus balik eksodus penduduk Tegalwangi yang sebelumnya merantau ke luar desa, serta masuknya migrasi penduduk dari luar desa. Melonjaknya permintaan pesanan mengakibatkan harga tenaga penduduk Tegalwangi semakin tinggi. Peran tenaga migran dari luar desa sebagai tenaga-kerja murah menjadi vital. Walaupun begitu, komponen-komponen kerja yang memerlukan keahlian tinggi masih dimonopoli oleh penduduk asli Tegalwangi. Bisa dicatat juga, lonjakan permintaan meubel rotan dari pasar dunia telah menghidupkan perekonomian di desa-desa sekitar Tegalwangi.

Pada zaman Belanda keahlian membuat meubel rotan bersifat sangat rahasia, eksklusif dan tertutup. Proses pembuatan berlangsung di dalam rumah, tertutup dari pandangan orang luar. Ini mempengaruhi bentuk hubungan kerja yang berlangsung pada saat itu, dalam arti hanya kerabat dekat saja yang bisa memiliki akses bekerja -- sebagai magang tanpa dibayar-- di bengkel rotan. Tidak dikenal buruh upahan dengan tenaga non-keluarga. Dengan mekanisme kerja seperti ini maka monopoli *skill* pembuatan perabot rotan dipertahankan.

Namun tidak satu bengkel pun pada saat itu berhasil menahan para magang tersebut untuk jangka waktu yang agak lama. Mereka akan segera keluar dan mendirikan bengkel sendiri dengan merekrut tenaga magang baru. Demikian seterusnya, tenaga magang tersebut akan keluar dan mendirikan bengkel sendiri.

Sifat hubungan kerja seperti di atas memberi corak pada hukum pertumbuhan bengkel rotan di Desa Tegalwangi yang ternyata terus bertahan hingga dewasa ini, pada saat mengalami lonjakan permintaan pasar dunia. Dengan hukum pertumbuhan tersebut, tidak pernah ada tenaga kerja yang pernah bersedia untuk setia pada tuannya untuk waktu yang lama; sebaliknya tidak seorang majikan pun berhasil menahan tenaga kerjanya untuk menetap. Demikianlah, mental wiraswasta telah mempunyai sejarah yang panjang di desa ini. Dalam konteks ini bisa dimengerti mengapa begitu dominannya proses peralihan dari buruh pabrik meubel rotan menjadi perajin rotan atau de-proletarianisasi.

Bengkel-bengkel meubel rotan yang tumbuh besar dewasa ini, yang berhasil menerapkan hubungan produksi buruh-majikan, bukan dirintis oleh para perajin kecil atau mereka yang menjadi perintis keahlian rotan di Tegalwangi pada awal abad ini. Bengkel-bengkel besar ini dimiliki oleh keluarga-keluarga kaya yang telah menduduki posisi sosial ekonomi tinggi sejak awal abad ini. Jelas, para keluarga kaya ini berhasil mematahkan hukum pertumbuhan bengkel rotan seperti diuraikan di atas dan kemudian berhasil tumbuh menjadi besar.

Baik dicatat, ada empat keluarga kaya yang mendominasi industri meubel rotan skala besar. Dominasi mereka termasuk juga dalam hal perdagangan bahan baku, kekuasaan politik dan jalur kredit bank pemerintah. Walaupun belum ada catatan yang sistematis, polarisasi sosial ekonomi yang cukup tajam diduga telah terjadi sejak awal abad ini. Pada masa itu, ekspansi perkebunan tebu bertanggung jawab pada lahirnya lapisan penduduk miskin tak bertanah. Empat keluarga kaya tersebut dengan demikian merupakan produk sejarah struktur sosial ekonomi di Cirebon.

Lonjakan permintaan meubel rotan dari pasar dunia tidak berhasil membentuk elite-elite ekonomi baru. Yang terjadi, konsolidasi struktur elite lama yang telah tumbuh sejak awal abad ini. Proses konsolidasi ini semakin efektif bekerja sejak industri kerajinan rotan di Tegalwangi semakin terbuka pada pasar dunia. Para keluarga atau cukong-cukong baru di bidang industri rotan memang bermunculan. Namun seluruhnya merupakan kapitalis-kapitalis tingkat kabupaten dari luar Desa

Tegalwangi. Mereka adalah: pedagang-pedagang kaya, kontraktor, pemilik hotel, pengusaha jasa transportasi umum, pemilik sawah yang sudah tumbuh besar sejak satu atau dua generasi sebelumnya.

Sebelum keterampilan membuat perabot rotan masuk ke Desa Tegalwangi pada awal abad ini, keahlian membuat lampit (tikar dari rotan) merupakan kerajinan yang dominan. Pada saat itu, lelaki mendominasi seluruh proses pembuatan lampit rotan tersebut. Dominasi ini terus berlangsung pada saat pembuatan perabot rotan. Masuknya tenaga perempuan pada industri rotan hanya pada pekerjaan-pekerjaan mengampas dan sedikit menganyam. Pekerjaan-pekerjaan inti seperti membengkokkan batang rotan tetap didominasi lelaki.

Pembagian kerja seperti ini bertemu dengan paham bahwa lelaki merupakan pencari nafkah keluarga. Dengan begitu industri rotan di Tegalwangi seperti membangun bayang-bayang "*macho*". Dengan demikian, terbukanya meubel rotan terhadap pasar dunia tidak mengubah pembagian kerja seksual seperti yang terjadi pada industri padat karya berorientasi ekspor pakaian jadi.

Baik juga dicatat, pada satu sisi lonjakan permintaan dari pasar dunia telah membuat muntahan pesanan yang semakin besar jumlahnya dari pabrik-pabrik besar ke bengkel-bengkel kecil. Dengan membanjirnya pesanan dari pabrik-pabrik yang lebih besar maka para perajin ini menjadi terbebas dari kekuasaan para pedagang atau pemilik "*showroom*" di kota-kota besar, yang sebelumnya merupakan ujung tombak pemasaran mereka. Para pedagang ini biasanya selalu menerapkan praktek menunda pelunasan barang. Akan tetapi, lonjakan permintaan perabot rotan juga membuat harga tenaga kerja semakin mahal terutama tenaga-tenaga dari penduduk asli Tegalwangi. Akibatnya, bengkel-bengkel kecil sulit untuk merekrut tenaga kerja.

Bengkel kecil juga mengalami kesulitan untuk memobilisasi tenaga keluarga, kecuali jika mereka mampu membayar upah dengan syarat-syarat kerja yang mirip dengan di pabrik-pabrik besar. Di bengkel kecil, hubungan keluarga tidak bisa terlalu diandalkan sebagai cara untuk mendapatkan tenaga-kerja bagi proses produksi. Dalam hal ini hubungan menjadi hubungan bisnis antar pemberi dan penerima upah. Bahkan, anak-anak pun

lebih suka bekerja di pabrik besar ketimbang di bengkel milik orang tua mereka.

Persoalan yang kerap dihadapi para pemilik bengkel kecil adalah perolehan bahan baku. Pengamatan menunjukkan bahwa hanya para pemilik pabrik besar saja yang bisa menghutang pembelian bahan baku. Para pedagang bahan baku biasanya memiliki daftar pengusaha atau perajin yang bisa menunda pembayaran pembelian bahan baku. Para perajin ini bisa mengambil bahan baku dari pedagang hanya bila mereka memiliki nota dari pemberi order atau pabrik besar. Akses terhadap bahan baku sangat penting. Menunda pelunasan pembayaran bahan baku akan memungkinkan para perajin untuk menerima pesanan; pelunasan bisa segera dilakukan setelah tagihan pesanan dilunasi.

Sistem sub-kontrak yang berlaku di Tegalwangi memiliki empat jenjang. Mulai dari pabrik besar di dalam atau di luar Desa Tegalwangi sampai bengkel atau perajin yang paling kecil. Cukup mengejutkan, praktek hutang atau menunda pembayaran berlaku dari jenjang teratas hingga terbawah. Ini mungkin bisa menjelaskan mengapa hampir semua pengusaha atau perajin menjawab tidak memerlukan pinjaman kredit ke bank ketika memulai usaha, kecuali untuk keperluan investasi perluasan usaha. Karena dengan praktek sistem hutang tersebut, hanya sedikit modal kerja yang diperlukan untuk mulai berusaha. Yang membedakan mengapa perajin atau bengkel yang satu bisa lebih besar dari lainnya adalah selain karena faktor historis (keluarga mana atau kerabat-kerabatnya memang sudah mampu secara ekonomis sejak satu atau dua generasi sebelumnya) tapi juga akses terhadap bahan baku tersebut.

Strategi yang paling populer dilakukan para perajin kecil adalah dengan (1) memperpanjang jam kerja dan (2) mengambil jenis bahan baku yang lebih murah daripada yang diminta oleh pengusaha. Pada dasarnya para perajin kecil tidak bisa menambah tenaga kerja karena harga tenaga kerja yang semakin mahal. Strategi pertama dan kedua dengan begitu menjadi amat populer.

Membanjirnya pesanan sub-kontrak ke para perajin kecil tidak selalu bisa diartikan sebagai naiknya posisi tawar mereka. Bila diperhatikan fluktuasi harga berbagai jenis perabot rotan akan terlihat bahwa harganya terus

mengalami penurunan. Pada tingkat pertama, faktor kesulitan membuat suatu jenis perabot rotan menentukan harga suatu meubel. Namun semakin lama waktu berjalan, faktor kesulitan menghilang karena keterampilan semakin dikuasai dan waktu yang diperlukan untuk membuat produk tertentu semakin pendek. Selain jenis bahan baku yang dipakai, maka faktor berikutnya yang paling menentukan adalah siapa yang paling mampu menekan ongkos kerja. Untuk para perajin kecil, ongkos kerja dan ongkos hidup sehari-hari mempunyai batas yang sangat tipis. Maka kemampuan menghemat atau menekan ongkos keperluan hidup akan menentukan tinggi rendahnya ongkos kerja yang mampu dipasang dalam mencari pesanan dari pabrik atau bengkel-bengkel yang lebih besar.

Sebagai kesimpulan bisa dikemukakan bahwa industri meubel rotan telah tumbuh pesat dan tampaknya akan tumbuh terus. Perkembangan ini ternyata tidak membinasakan ratusan unit usaha kecil yang ada. Walaupun di sana-sini terjadi proses peralihan dari perajin ke buruh, namun yang dominan adalah proses peralihan dari buruh menjadi perajin kecil, *de-protelarianisasi*. Namun proses *de-proletarianisasi* ini tidak bisa dikatakan permanen. Keberlangsungannya ditentukan oleh bentuk atau strategi ekspansi pabrik-pabrik besar yang ada, apakah melemparkan sebagian pesanan dengan sub-kontrak atau memperluas pabrik dan mengerjakan seluruh pesanan sendiri.

Baik digaris-bawahi, lonjakan permintaan dari pasar dunia telah memperkuat lapisan elite yang telah ada sejak awal abad ini dengan mana struktur sosial ekonomi yang pincang tetap bertahan. Ini merupakan harga yang harus dibayar ketika kita mencanangkan strategi ekonomi berorientasi ekspor dan melupakan pasar domestik di mana distribusi pendapatan dalam masyarakat masih perlu dibenahi.

**Mies Grijns et al.: *Gender, marginalisasi dan industri pedesaan: Pengusaha, pekerja upahan dan pekerja keluarga wanitadi Jawa Barat* [Gender, marginalisasi and rural industries: Female entrepreneurs, wage workers and family workers in West Java] (pp.xxvii+245, Maret 1992)
Harga Rp 15,000,-(Indonesia), US\$ 30,-(abroad)**

uku ini mengemukakan temuan-temuan dari penelitian mengenai wanita yang merupakan bagian dari proyek penelitian yang lebih besar, yaitu Proyek Penelitian Pekerjaan di Sektor Non Pertanian Jawa Barat. Proyek penelitian ini merupakan kerjasama penelitian selama empat tahun antara tiga lembaga, yaitu Pusat Studi Pembangunan Institut Pertanian Bogor (PSP-IPB), Institut of Social Studies (ISS) Negeri Belanda dan Pusat Penelitian Lingkungan Hidup, Institut Teknologi Bandung (PPLH-ITB). Kegiatan-Kegiatan dalam proyek ini berfokus pada sektor industri/cabang industri yang spesifik, tema khusus atau pada kajian kebijaksanaan tertentu. Penelitian tentang wanita merupakan salah satu tema khusus dalam Proyek Penelitian Sektor Non Pertanian Pedesaan Jawa Barat ini.

a. Tujuan penelitian tentang wanita

Tujuan penelitian tentang wanita mempunyai dua sasaran utama. Pertama, untuk mengidentifikasi perkembangan lapangan kerja wanita di sektor non pertanian di pedesaan. Kedua, untuk menganalisis berbagai faktor yang mempengaruhi peluang bekerja bagi wanita, termasuk intervensi-intervensi dan kebijaksanaan.

Fokus buku ini terutama pada pembahasan mengenai wanita yang terlibat/berperan di sektor-sektor produktif. Adapun pembahasan tersebut menggunakan suatu pembagian informasi dari suatu analisis menurut status pekerjaan, yang dibedakan ke dalam wanita sebagai pengusaha, tenaga kerja upahan dan tenaga kerja keluarga yang tidak dibayar.

b. Kerangka konseptual

Mengingat tujuan utama dari buku ini untuk memberikan gambaran umum mengenai keterlibatan wanita di sektor non-pertanian pedesaan, ini berarti perlu didekati oleh kerangka teoritis yang lebih luas (Bab 2). Konsep utama

yang dikemukakan berkisar pada konsep marginalisasi wanita (Scott 1986). Inti dari pembahasan utama tesis Scott terletak pada pengertian bahwa proses marginalisasi itu bersifat selektif, dimana kelompok tertentu dari wanita terpengaruh dengan tingkat dan cara yang berbeda. Ini berarti bahwa untuk menganalisis keterlibatan wanita di sektor non pertanian pedesaan perlu memperhatikan keseragaman sub-sektor dan wilayah geografis, keragaman tipe-tipe hubungan produksi serta juga perbedaan (diferensiasi) di antara wanita itu sendiri.

c. Metodologi

Dalam menyimpulkan, menganalisis dan akhirnya menuliskan suatu sintesis dari perubahan pola-pola pekerjaan wanita ini, kami menggunakan informasi berbagai data statistik dan Biro Pusat Statistik dan hasil-hasil studi lainnya dan dari hasil penelitian dari semua sektor/tema dalam penelitian ini. Informasi yang terakhir ini diperoleh dari penelitian lapangan dari lebih 70 desa di Jawa Barat. Desa-desa tersebut berlokasi di berbagai kecamatan, sebagian tergolong pedesaan dan sebagian lainnya perkotaan. Informasi dari cabang-cabang produksi yang kami miliki terutama/sebagian besar dalam lingkungan industri, termasuk di dalamnya agroindustri (lihat Bab 7).

Buku ini terdiri atas bab-bab sebagai berikut:

- Bab 1 : Pendahuluan dan kerangka teoritis. 1:
- Bab 2 : Isyu-isyu penelitian 2:
- Bab 3 : Wanita yang bekerja; Suatu gambaran umum dari kepustakaan mengenai Jawa Barat.
- Bab 4 : Ekonomi dan kemasyarakatan di Jawa Barat: Suatu pengantar.
- Bab 5 : Kebijaksanaan dan intervensi.
- Bab 6 : Suatu analisis statistik terhadap angkatan kerja wanita di pedesaan Jawa Barat.
- Bab 7 : Sektor-sektor dan cabang-cabang yang diteliti.
- Bab 8 : Wanita sebagai pengusaha.
- Bab 9 : Wanita sebagai tenaga kerja upahan.
- Bab 10: Wanita sebagai tenaga kerja keluarga yang tidak dibayar.
- Bab 11: Kesimpulan dan rekomendasi kebijaksanaan.

1. Hasil-hasil penelitian

a. Temuan-temuan dari sumber-sumber sekunder.

Sumber-sumber sekunder digunakan untuk memperoleh gambaran umum tentang provinsi (Bab 4) dan sebagai upaya untuk memberikan konteks yang penting bagi penelitian ini. Informasi tentang Jawa Barat dibedakan menurut 3 kategori zona ekologi, yaitu zona dataran rendah di daerah Utara, daerah berbukit-bukit di bagian tengah dan zona pegunungan di sebelah Selatan.

Gambaran yang diperoleh dari literatur (Bab 3) menunjukkan secara jelas bahwa wanita di Jawa Barat mempunyai beberapa karakteristik yang membedakan mereka dari wanita di Jawa Tengah dan di Jawa Timur. Mereka menikah pada umur muda, cenderung mempunyai jumlah anak yang lebih besar, bercerai lebih sering dan lebih banyak dijumpai sebagai kepala keluarga. Kesempatan bekerja untuk wanita di sektor non pertanian pada umumnya langka dan cenderung lebih bersifat musiman dan tidak teratur. Salah satu karakteristik utamanya adalah bahwa semakin intensif modal untuk produksinya maka semakin banyak wanita yang dipekerjakan sebagai tenaga kerja upahan.

Di lain pihak, wanita pengusaha kebanyakan dijumpai di sektor-sektor yang kurang intensif modal dan pada usaha-usaha yang lebih kecil. Selain itu juga dijumpai sejumlah besar wanita sebagai tenaga kerja keluarga atau sebagai tenaga kerja upahan terselubung pada perusahaan yang disub-kontrakkan.

Literatur-literatur tersebut mendukung kesan bahwa dibalik gambaran umum dari ekonomi terdapat banyak faktor-faktor yang kompleks yang mempengaruhi pekerjaan wanita. Di antaranya adalah tahapan dari daur hidup wanita yang merupakan kombinasi dari umur, status perkawinan, dan jumlah serta umur anak-anak yang dimiliki wanita. Faktor penting lainnya adalah lapisan sosial ekonomi dari rumah tangga dimana wanita anggotanya, jumlah dan komposisi rumah tangga, tempat tinggal (kota dan desa), dan ideologi gender yang dominan dalam masyarakat.

Sensus penduduk tahun 1961, 1971 dan 1980 dan Survey Penduduk Antar Sensus (SUPAS) tahun 1985 digunakan untuk

menyesuaikan data statistik ke dalam situasi-situasi dan kecenderungan-kecenderungan pekerjaan wanita (Bab 6). Data statistik menunjukkan bahwa:

1. Tingkat partisipasi angkatan kerja wanita mengalami peningkatan dari tahun 1961 hingga 1985 (dari 23% ke 31%). Demikian pula jika dibandingkan dengan kaum prianya, persentasenya meningkat, sekalipun tingkat partisipasi kerja pria masih lebih tinggi dibanding wanita.
2. Pekerja wanita tidak terkonsentrasi/terpusat pada satu sub-sektor tertentu: kebanyakan bekerja disektor pertanian, juga di sektor industri, perdagangan dan jasa. Penyerapan tenaga kerja wanita di sektor industri 10%, di sektor jasa 9%, lebih rendah bila dibandingkan dengan penyerapan di sektor perdagangan sebesar 19%, yang merupakan sektor paling cepat berkembang.
3. Pekerja wanita tidak terkonsentrasi/terpusat pada satu sub-sektor usaha, seperti misalnya jasa boga, pengolahan pangan, tekstil, garmen, kulit dan jasa. Beberapa sub-sektor tersebut kini sedang mengalami suatu proses maskulinisasi dan mulai didominasi oleh pria, seperti terjadi pada industri tekstil, garmen, barang-barang dari kulit, kerajinan tangan dari bambu dan rotan, serta jasa 'perseorangan'.
4. Mengingat tujuan penelitian , penting pula untuk menunjukkan kecenderungan-kecenderungan tertentu yang berkenaan dengan status pekerjaan wanita: persentase wanita yang bekerja sebagai buruh menurun, sementara wanita yang bekerja sebagai pengusaha dan pekerja keluarga yang tak dibayar meningkat, khususnya antara 1970 dan 1985.

Berbagai sumber primer dan sekunder digunakan untuk memperoleh gambaran tentang berbagai kebijaksanaan dan intervensi yang relevan dengan wanita di sektor non pertanian (Bab 5). Dalam bab ini dibahas berbagai kebijaksanaan pemerintah dan organisasi non pemerintah,

dengan sasaran perhatian telah sejauh mana mereka memperhatikan berbagai masalah yang secara spesifik berkaitan dengan wanita dan dalam masalah-masalah yang

bersifat umum tapi mempunyai dampak khusus terhadap wanita.

Berbagai kebijaksanaan pemerintah yang khusus ditujukan pada wanita mempunyai ciri umum, yaitu berorientasi pada kesejahteraan, dengan penekanan pada pemenuhan berbagai kebutuhan dasar (kesehatan, gizi) dan keluarga berencana; saarannya adalah penekanan pada peran wanita sebagai ibu dan istri; organisasi wanita dengan sasaran seperti ini memungkinkan terjadinya suatu 'bias kelas', sehingga banyak kegiatan disusun dan dilaksanakan oleh wanita dari kelas menengah, dan sedikit sekali mempunyai relevansi dengan berbagai kebutuhan wanita miskin. Beberapa kebijaksanaan untuk peningkatan pendapatan baru mendapat perhatian dalam beberapa tahun terakhir.

Beberapa organisasi non pemerintah umumnya dianggap lebih mampu menjangkau kelompok miskin, termasuk wanita miskin. Namun demikian pendekatan mereka terhadap wanita tidak banyak berbeda dengan pemerintah, dimana pada umumnya lebih banyak berorientasi terhadap keluarga ketimbang terhadap wanita sebagai individu. Mereka serin kurang mempunyai wawasan dala isyu gender dan tidak mempunyai cukup dana.

b. Temuan-temuan lapangan

Temuan-temuan pokok dari penelitian disusun berdasar status pekerjaan, yaitu wanita sebagai pengusaha (Bab 8), wanita sebagai tenaga kerja upahan (Bab 9) dan wanita sebagai pekerja keluarga (Bab 10). Masing-masing bab menyajikan informasi yang disusun berdasarkan struktur yang sama: pertama, informasi berdasarkan data statistik, kemudian beberapa karakteristik sosial yang berkaitan dengan daur ulang hidup dan latar belakang sosial. Ketiga, sajian tentang karakteristik ekonomi, termasuk pembagian kerja, kondisi kerja, pendapatan, kesehatan dan keselamatan kerja, prospek karir dan strategi kerja. Semua bab diakhiri dengan beberapa ilustrasi kasus yang dikemukakan dalam uraian. Untuk setiap status pekerjaan,

juga disajikan informasi tentang remaja putri dan wanita dewasa.

Wanita Pengusaha

Wanita pengusaha yang diteliti semua terlibat dalam kegiatan industri. Mereka mengelola usaha berskala kecil, industri rumah tangga yang tidak menggunakan mesin, dengan modal kerja sangat kecil. Hampir tidak ada wanita yang mengelola kegiatan usaha yang berskala besar dan padat modal. Wanita mampu mengelola usaha berskala besar, tetapi hal ini hanya mungkin terjadi jika mereka tidak disibukkan oleh tugas-tugas rumah tangga, mempunyai akses terhadap modal dan kontak bisnis/usaha, yang seringkali diperoleh melalui suami.

Wanita pengusaha terutama dijumpai pada subsektor industri pengolahan makanan dan kerajinan tangan. Sejumlah kecil wanita dijumpai bekerja sebagai pandai besi, pengukir kayu, pembuat perabot rumah rangka, tukang sepatu dan pekerja bangunan. Di sektor-sektor dimana wanita banyak tampil sebagai pengusaha yang relatif berhasil, suatu pembagian kerja atas dasar gender tampak menonjol.

Beberapa faktor berpengaruh terhadap kinerja ekonomi mereka; pertama adalah akses terhadap modal, lainnya adalah kesempatan kerja bagi para pria dalam rumah tangga yang sama. Juga penting faktor permintaan terhadap produk yang dihasilkan dan ketersediaan bahan baku, dua faktor tersebut bisa sangat tidak teratur. Tahapan pada daur hidup wanita atau pada rumah tangga juga merupakan faktor-faktor penting. Akhirnya, akses yang kurang terhadap pelatihan dan terhadap berbagai bantuan pemerintah merupakan hambatan serius bagi keberhasilan usaha mereka. Wanita sering tampak sebagai seorang pengusaha, sekalipun dalam kenyataannya mereka adalah pekerja upahan terselubung. Hal ini terjadi jika usaha mereka sepenuhnya tergantung pada seorang pedagang atau pada suatu kegiatan usaha dengan skala usaha lebih besar, baik dalam hal pemasokan bahan baku maupun dalam hal pemasaran produk.

Wanita dapat mengelola kegiatan usaha sendiri, dengan atau tanpa bantuan keluarga dan pekerja upahan, atau mereka dapat mengelola kegiatan usaha bersama dengan suami. Perbedaan ini hanya suatu formalitas belaka,

karena dalam kenyataannya terdapat sekian banyak jenis kegiatan usaha, dimana terdapat sekian banyak kombinasi dari tingkat dan jenis partisipasi wanita.

Tenaga kerja upahan

Tenaga kerja upahan (buruh) wanita ditemukan pada semua skala kegiatan usaha, tetapi terpusat pada dua kutub, yaitu pada kegiatan usaha berskala kecil dan pada kegiatan usaha berskala sangat besar (umumnya industri manufaktur). Keterlibatan wanita sebagai buruh berkaitan dengan daur hidup mereka. Banyak kegiatan usaha berskala besar dengan produksi untuk tujuan ekspor, yang kini jumlahnya sedang berkembang pesat, cenderung merekrut wanita muda yang belum menikah. Wanita yang sudah menikah dan sudah mempunyai anak terpaksa harus pindah bekerja pada kegiatan usaha berskala kecil atau tersingkir menjadi pengurus rumah tangga.

Upah pekerja wanita di berbagai industri sangat bervariasi. Baik pada industri berskala besar maupun kecil mereka sering dibayar berdasar jumlah potongan. Tingkat upah sering berkaitan dengan pembagian kerja berdasar gender, dan karena wanita biasanya dialokasikan pada tugas-tugas yang dianggap tidak membutuhkan keterampilan, mereka sering kali menerima upah lebih rendah dibandingkan dengan yang diterima buruh pria. Lebih jauh, di beberapa industri tampak mencolok bahwa jumlah buruh wanita yang dipekerjakan sebagai tenaga harian lepas meningkat pesat ketimbang mereka yang dipekerjakana sebagai pekerja harian tetap.

Kondisi kerja dan prospek karir wanita juga sangat bervariasi. Kami sebenarnya menduga bahwa hubungan dan kondisi kerja pada kegiatan usaha modern berskala besar yang dimiliki orang asing akan jauh lebih baik ketimbang pada kegiatan usaha berskala menengah dan kecil, namun dalam berbagai kegiatan usaha yang kami teliti hal ini tidak ditemukan. Kemudian suatu masalah utama lain yang ditemukan adalah kenyataan bahwa Undang-Undang Ketenaga-

kerjaan (misalnya yang menyangkut jam kerja, shift malam, tunjangan kehamilan), yang sepatutnya diterapkan pada berbagai kegiatan usaha berskala besar, ternyata banyak dilanggar secara terang-terangan.

Buruh wanita jarang ikut aktif dalam kegiatan kelompok. Banyaknya buruh yang suka membolos kerja pada banyak kegiatan usaha berskala besar. Gejala ini mungkin dapat dianggap sebagai salah satu bentuk perlawanan buruh. Banyak perusahaan juga mempunyai tingkat keluar masuk buruh (*Labour turnover*) yang tinggi.

Pekerja keluarga

Wanita pekerja keluarga dijumpai hanya pada banyak kegiatan usaha berskala kecil dan pada industri rumahtangga, baik sebagai pekerja mandiri maupun sebagai sub-kontraktor dari kegiatan usaha yang berskala lebih besar. Kegiatan usaha mereka pada umumnya bergerak di sektor-sektor atau tahap-tahap produksi yang sangat padat karya dan tidak menggunakan mesin.

Banyak wanita menjadi pekerja keluarga tak dibayar pada tahap-tahap tertentu dari daur kehidupan mereka. Khususnya pada masa remaja, pada masa setelah menikah ketika anak-anak masih kecil dan pada masa tua. Sebagai tambahan, mereka juga sering dikategorikan sebagai pekerja keluarga, sekalipun jika melihat keterlibatan mereka dalam kegiatan usaha seharusnya lebih tepat mengkategorikan mereka sebagai pengusaha. Ini merupakan konsekuensi dari suatu kepercayaan umum bahwa wanita bekerja membantu pria, dan bukan sebaliknya.

Ada dua isu penting yang muncul dari penelitian ini. Pertama adalah bahwa wanita perkerja keluarga tah selalu mempunyai hubungan kekerabatan dengan pemilik kegiatan usaha yang mempekerjakannya: sering tetangga ikut membantu dan sementara pekerja magang dapat mempelajari keterampilan sambil bekerja sebagai pekerja biasa. Tetapi berbeda dengan pekerja magang pria, magang wanita selalu bekerja tanpa bayaran. Isyu kedua adalah bahwa para pekerja keluarga ditemukan sering juga menerima upah, biasanya lebih rendah dari buruh upahan. Kasus yang

banyak dijumpai tentang pekerja keluarga yang menerima upah diantaranya adalah anak-anak lelaki dan anak-anak perempuan dari pemilik kegiatan usaha tersebut.

Pekerja keluarga merupakan suatu bagian penting bagi suatu kegiatan usaha keluarga. Walaupun demikian tidak semua pekerja keluarga tanpa upah menjalankan peran-peran produktif; wanita umumnya melakukan pekerjaan rumah tangga dan istri biasanya mengerjakan beberapa tugas manajerial. Baik pekerja keluarga yang dibayar dan tidak dibayar maupun pekerja dari luar keluarga yang melakukan bekerja tanpa menerima imbalan upah, menghadapi masalah serupa. Masalah yang paling pokok adalah bahwa mereka bekerja tanpa menerima upah atau menerima upah tetapi sangat rendah, kondisi kerja buruk, jam kerja panjang yang tidak manusiawi dan tidak adanya jaminan bekerja secara tetap serta sedikitnya kesempatan untuk mempelajari keterampilan baru.

2. Kesimpulan dan rekomendasi kebijaksanaan

Temuan-temuan di atas kemudian kami analisis (Bab 11) untuk mengetahui apakah wanita di sektor non pertanian mengalami suatu proses marginalisasi. Kesimpulan yang diperoleh adalah bahwa marginalisasi berlangsung dalam tiga dimensi, yaitu: kebanyakan wanita bekerja pada lapisan terbawah dari semua sub-sektor; jenis pekerjaan dibedakan berdasarkan gender dan wanita kebanyakan berbagai jenis pekerjaan yang dianggap tidak banyak membutuhkan dan menerima imbalan kerja paling rendah; selanjutnya, baik wanita pengusaha maupun buruh kurang mempunyai akses terhadap sumber daya dibanding pria. Kesimpulan lainnya adalah bahwa wanita dalam keterlibatannya di sektor non pertanian bukan merupakan suatu kategori yang homogen.

Sebagai kelanjutan dari kesimpulan tersebut, penelitian ini merekomendasikan bahwa berbagai intervensi kebijaksanaan seharusnya tidak hanya mempertimbangkan keragaman sektor dan jenis kegiatan usaha, tetapi juga keragaman yang muncul sebagai akibat status kerja dan berbagai karakteristik pribadi wanita sebagai pekerja.

Bagi pemilik kegiatan usaha, pengakuan terhadap peranan ini harus diikuti oleh perbaikan akses mereka terhadap kredit, pinjaman dan bentuk-bentuk modal lain, serta terhadap pelatihan. Dukungan kepada koperasi wanita mandiri perlu diberikan agar tercipta iklim yang dapat

mengatasi beberapa masalah mereka. Secara khusus, penyediaan bahan baku, sistem pemasaran dan transportasi yang memadai, dapat menguntungkan wanita, khususnya bagi wanita yang lebih tua, yang mobilitas dan kontak sosialnya sangat terbatas.

Bagi buruh wanita yang paling penting adalah masalah tentang upah dan jaminan kerja. Kondisi kerja seharusnya mendapat perhatian serius: hari kerja yang panjang, kesehatan dan keamanan di tempat kerja, termasuk keamanan terhadap gangguan seksual dan gangguan fisik lainnya. Isyu lainnya adalah peningkatan keterampilan, dan bagi pekerja yang lebih muda, kesempatan untuk melanjutkan pendidikan.

Tidak ada kebijaksanaan yang melindungi pekerja keluarga atau untuk memperbaiki kebutuhan mereka, karena sifat pekerjaan seperti ini tersembunyi. Ini berarti bahwa membuat pekerjaan-pekerjaan seperti ini menjadi tampak lebih jelas merupakan langkah pertama. Dukungan terhadap kegiatan industri rumahtangga dengan memperbaiki infrastruktur fisik, akan menjadi suatu bentuk intervensi yang menguntungkan semua pekerja, yang dibayar dan/ yang tidak dibayar. Penyediaan perlengkapan dan alat-alat yang dapat meringankan pekerjaan mereka dalam memproduksi, menyimpan dan mengangkut-barang-barang/hasil produksi juga akan mempunyai peranan penting dalam mengurangi beban kerja mereka.

Buku ini juga memberi rekomendasi yang lebih umum. Kami memandang penting untuk merumuskan kembali berbagai definisi dan praktek dalam mengumpulkan dan penggunaan data statistik, kemudian penting pula untuk meneliti aspek-aspek tertentu dari keterlibatan wanita di sektor non pertanian. Selain itu juga penting untuk meneliti kebutuhan akan pendekatan yang lebih sistematis dan profesional dalam penyusunan dan pelaksanaan berbagai kebijaksanaan untuk wanita. Akhirnya, kami ingin menunjuk pada kenyataan bahwa wanita yang bekerja di sektor non pertanian juga masih dibebani tanggungjawab mengurus anak. Karena itu, Penyediaan fasilitas tempat penitipan anak di berbagai lokasi kegiatan usaha dan di daerahpemukiman akan memperbanyak pilihan kerja bagi wanita yang bekerja dan akan mengurangi beban kerja mereka.

**Benjamin White: *Studying women and rural nonfarm sector development in West Java* (pp. viii + 45, Januari 1991)
Harga Rp 4,500,- (Indonesia); US\$ 10,- (abroad)**

Tulisan ini menguraikan berbagai pengalaman dari Proyek Penelitian Sektor Non Pertanian Pedesaan Jawa Barat mengenai upaya penerapan pendekatan "sadar gender" ke dalam berbagai topik penelitian sektoral dan tematik.

Proyek ini dibagi dalam 15 tim peneliti sektoral dan tematik, di mana setiap tim mendasarkan penelitiannya atas beberapa studi kasus. Tema penelitian Perempuan dan Perkembangan Sektor Non Pertanian Pedesaan dalam proyek ini terutama merupakan himpunan, analisis dan sintesis dari data yang dikumpulkan oleh tim-tim peneliti sektoral dan tematik lainnya. Strategi ini hanya akan berhasil jika berbagai ketrampilan dan sumber-daya yang diperlukan untuk dapat menghasilkan data yang menyangkut perempuan dan gender sengaja dikembangkan di dalam semua tim penelitian proyek ini, yang memang diharapkan akan menghasilkan informasi yang dibutuhkan.

Sejak permulaan, proyek ini secara eksplisit telah merencanakan akan mencurahkan perhatian atas berbagai isu perempuan, baik melalui penyusunan sejumlah penelitian yang secara khusus diarahkan pada perempuan (*women-focused studies*), maupun melalui penerapan kesadaran gender (*gender-awareness*) dalam semua pelaksanaan penelitian. Kedua pendekatan tersebut mempunyai tuntutan berbeda terhadap para peneliti yang terlibat, yang pada gilirannya membutuhkan jenis pelatihan pendahuluan yang berbeda pula. Penelitian sadar gender tidak memerlukan suatu pengalaman mendalam mengenai studi perempuan, tetapi ia menuntut agar hendaknya semua peneliti yang terlibat dalam proyek (i) sadar akan kaitan dan pentingnya isu gender, dan seyogyanya tidak asing pada (ii) beberapa konsep dasar utama dalam masalah gender dan pembangunan, serta (iii) data minimal yang dibutuhkan, metodologi dan teknik bagi pelaksanaan suatu penelitian sadar gender. Di antara para peneliti yang terlibat dalam proyek, hanya sedikit yang memiliki latar-belakang yang dibutuhkan bagi suatu penelitian sadar gender.

Dalam tahap-tahap awal proyek, berbagai usaha telah dilakukan untuk memperkenalkan dan mengaitkan isu-isu gender dalam berbagai lokakarya pelatihan singkat, yang diselenggarakan dalam berbagai aspek penelitian. Suatu daftar mengenai pengaitan berbagai isu perempuan dalam penelitian disusun dan dibagikan kepada para peneliti. Secara umum diakui bahwa usaha-usaha pelatihan tersebut terlalu terpotong-potong dan sulit untuk diserap oleh para peserta. Karena itu, suatu lokakarya pelatihan selama seminggu yang lebih sistematis, khusus mengenai berbagai isu gender, diselenggarakan bagi semua peneliti dalam proyek. Untuk para peserta, lokakarya ini tidak hanya berusaha menyusun daftar informasi yang diperlukan bagi suatu penelitian sadar gender, tetapi juga berusaha menanamkan pemikiran yang serius dan sistematis mengenai berbagai isu gender dan konsep-konsep kunci dalam studi gender.

Satu masalah yang dihadapi oleh proyek ini, juga oleh berbagai pusat penelitian lain di Indonesia, adalah tingginya arus masuk-keluar staf peneliti yunior, pada siapa proyek terutama mengandalkan pelaksanaan tugas penelitian. Arus masuk-keluar ini mengurangi kegunaan berbagai upaya pelatihan penelitian, karena para peneliti yang direkrut belakangan tidak sempat mengikuti lokakarya pelatihan, sedangkan proyek tidak mempunyai cukup sumberdaya untuk mengulanginya. Untuk jangka panjang, tingginya arus masuk-keluar seperti itu juga mengurangi manfaat berbagai upaya pelatihan yang diselenggarakan, yang sebenarnya dapat mengembangkan kemampuan intern dari pusat penelitian itu sendiri.

Penilaian sementara terhadap hasil-hasil proyek dalam kaitannya dengan berbagai isu gender menunjukkan bahwa lebih separoh dari 15 tim penelitian yang ada telah melakukan usaha sungguh-sungguh untuk menerapkan suatu pendekatan sadar gender dalam hampir setiap studi kasus penelitian mereka. Selanjutnya, lima tim menunjukkan sedikit atau tidak adanya kesadaran gender dalam penelitian mereka.

Berikut ini catatan singkat mengenai berbagai penemuan dan isu yang muncul dari hasil-hasil penelitian:

- Perlunya menempatkan prioritas tentang kondisi kerja (upah, jam-kerja, jaminan-sosial) sama pentingnya

dengan kesempatan kerja itu sendiri, sebagai sasaran kebijakan;

- Pentingnya pengakuan tentang adanya perbedaan di antara para pekerja perempuan atas dasar status pekerjaan, karena hal ini menyangkut permasalahan ketenaga-kerjaan yang mereka hadapi dan jenis intervensi yang cocok untuk masalah tersebut; juga proses perbedaan di antara berbagai usaha pedesaan di mana kaum perempuan terlibat, proses mana menempatkan semakin banyak produsen perempuan (mereka yang berkerja atas dasar kontrak produksi atau "putting-out") yang berada di luar jangkauan berbagai intervensi konvensional yang berorientasi pada pengusaha.

Penyebar-luasan praktek transaksi upah dalam lingkungan keluarga/rumah tangga pada beberapa usaha industri pedesaan tertentu, yang menimbulkan pertanyaan mengapa pada beberapa usaha industri lain tenaga para anggota keluarga tidak dibayar.

- Bagi tujuan-tujuan analisis dan kebijaksanaan penting untuk memilah-milah kategori tenaga-kerja keluarga yang tidak dibayar, guna membedakan antara para istri/suami dari anak-anak para pengelola usaha.

Perkembangan lapangan kerja bayaran non-pertanian bagi para perempuan ke dua arah yang berbeda: (a) ke arah perburuhan terselubung dalam berbagai industri tradisional yang sedang berubah, sering berlokasi di rumah, dan (b) ke arah pabrik berskala besar, sering berlokasi jauh dari rumah, dalam proses produksi industri pengolahan, yang tidak membutuhkan keterampilan tinggi, untuk pasar domestik dan ekspor.

- Kegagalan sebagian besar LPSM yang bergerak di Jawa Barat untuk juga menaruh perhatian sungguh-sungguh terhadap berbagai masalah gender dalam kegiatan mereka. Sementara itu, secara khusus, banyak staf lapangan LPSM mengutarakan kebutuhan akan informasi dan saran yang berkaitan dengan perempuan. Hal ini menunjukkan pentingnya peran yang dapat dimainkan oleh suatu pusat penelitian sadar gender dalam penyebaran informasi dan pengertian tentang berbagai isu gender di dalam lingkungan masyarakat LPSM.

Sebagai penutup tulisan ini akan menyampaikan beberapa catatan tentang berbagai perlengkapan dan sumber daya manusia yang dibutuhkan untuk memperkuat kemampuan penelitian gender pada pusat-pusat penelitian kecil, seperti misalnya pusat-pusat penelitian yang terlibat dalam proyek ini; dan tentang berbagai permasalahan dalam penelitian gender sebagai suatu disiplin tersendiri, dengan kerangka kerja dan kepustakaan yang berkembang pesat, dan dampak perkembangan tersebut pada pelatihan. Kami sengaja mengutip beberapa penulis Asia dan Dunia Ketiga lainnya, untuk menunjukkan bahwa hal satu-satunya yang asing bagi orang-orang Asia mengenai "feminisme" hanyalah kata itu sendiri; bahwa berbagai dasar pemikiran di belakang feminisme adalah tidak lebih Barat ketimbang Timur, dan sebenarnya merupakan ungkapan tanggung-jawab terhadap suatu aspek penting dari keadilan sosial, yang menjadi dasar filsafat bangsa di sebagian besar negeri-negeri Asia, termasuk Indonesia.