

KEBIJAKAN EKONOMI DAN KETAHANAN USAHA KECIL-MENENGAH DI INDONESIA

Thee Kian Wie¹

Abstract

This essay describes the impact of policy implementation on the sustainability of small medium enterprises. As a contributor of 50% of Indonesia's domestic income, Small Medium Enterprises (SMEs) have an important role in the national economy. SMEs also exist in almost every sector in this region. Before reformation era in Indonesia, the government's policies on SMEs were largely based on the assumption that SMEs are not a part of the dynamic economy. Thus SME's policies emphasize on the 'assistance' aspect based on the consideration of prosperity and even distribution. For example, SMEs are excluded from the Anti Monopoly Act. As a result, SME has become a very vulnerable sector in the competition since they are not trained face competition.

Pendahuluan

Usaha kecil dan menengah (UKM) adalah pelaku penting dalam ekonomi negara-negara berkembang, termasuk Indonesia. Mereka bergerak di berbagai sektor produksi, distribusi, dan jasa. Oleh karena itu mereka dapat mendorong pertumbuhan ekonomi dan menciptakan lapangan kerja.

Karena UKM sering menghadapi kondisi pasar yang sering berubah, mereka pada umumnya mampu memberikan tanggapan yang cepat terhadap perubahan tersebut. Hal ini disebabkan UKM pada umumnya mempunyai organisasi yang lebih luwes dan mampu mengambil keputusan yang lebih cepat ketimbang usaha-usaha besar seperti tergambar dari tanggapan

¹ Peneliti ekonomi Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia.

mereka setelah ekonomi Indonesia dilanda krisis ekonomi Asia (Urata 2000:3—9).

UKM tersebar di seluruh Indonesia, dan sebagian besar berlokasi di daerah pedesaan. Oleh karena itu UKM berpotensi untuk mendorong pembangunan pedesaan dan pembangunan daerah, dan dengan demikian juga mendorong pembagian pendapatan yang lebih merata seperti yang terjadi di Taiwan. UKM Indonesia, khususnya UKM modern yang dinamis, juga merupakan tempat latihan yang baik bagi pengembangan keterampilan manajerial dan berorganisasi bagi pengusaha kecil serta keterampilan teknis para pekerja di UKM. Dengan menghasilkan barang-barang untuk pasaran ekspor, UKM juga dapat membantu memperkuat neraca pembayaran Indonesia (Urata 2000:3—9). Sebagai produsen komponen dan suku cadang bagi usaha-usaha perakitan, UKM, khususnya industri kecil dan menengah (IKM), juga dapat berperan sebagai subkontraktor bagi usaha-usaha besar.

Kegiatan kebanyakan usaha kecil di Indonesia terdapat di sektor perdagangan, pangan, olahan pangan, tekstil dan garmen, kayu dan produk kayu, serta produksi barang mineral non-logam seperti genting. Usaha-usaha ini beroperasi dalam kondisi pasar yang amat kompetitif, penuh ketidak-

pastian, dan amat dipengaruhi oleh kondisi ekonomi makro, seperti inflasi. Lingkungan usaha yang buruk juga lebih banyak merugikan UKM ketimbang usaha besar (World Bank 2005:1).

Sektor UKM secara keseluruhan diperkirakan menyumbang sekitar lebih dari 50 persen pada Produk Domestik Bruto (PDB) Indonesia. Kebanyakan UKM bergerak di sektor pertanian dan perdagangan. Sekitar 10 persen, yaitu industri kecil dan menengah (IKM), memproduksi untuk ekspor.

Meskipun tidak ada data yang sempurna, diperkirakan bahwa jumlah pekerja pada industri manufaktur berskala menengah telah menurun dari sekitar 10 persen dari jumlah pekerja di sektor industri manufaktur pada pertengahan 1980-an menjadi sekitar 5 persen pada akhir 1990-an (World Bank 2005:1). Dibandingkan dengan negara-negara industri maju dan negara-negara industri baru, struktur industri manufaktur Indonesia dicirikan oleh kekosongan dalam industri skala menengah (*hollow middle*). Artinya, di satu sisi terdapat sejumlah kecil usaha-usaha besar, sedangkan di sisi lain terdapat jumlah usaha rumah tangga (*micro enterprises*) yang sangat besar dan sejumlah usaha kecil yang lebih kecil (Tabel 1).

Tabel 1
Usaha Kecil, Menengah, dan Besar di Indonesia, 2005

Pangsa penjualan barang kebutuhan sehari-hari		
Skala Usaha	% Jumlah Usaha	% Jumlah Pekerja
Usaha rumah tangga (4 pekerja atau kurang)	90.85	38.10
Usaha kecil (5—19 pekerja)	8.32	17.86
Usaha menengah dan besar (20 pekerja dan lebih)	0.83	44.04
Total	100.0	100.0

Sumber: Badan Pusat Statistik, 2005

Angka-angka dalam tabel 1 juga memperlihatkan bahwa jumlah usaha-usaha besar dan menengah yang relatif kecil mempekerjakan jumlah pekerja yang paling banyak. Di sisi lain jumlah pekerja yang besar di sekian banyak usaha rumah tangga menunjukkan bahwa produktivitas pekerja di usaha-usaha rumah tangga ini rendah sekali.

Karena tulisan ini membahas UKM yang beroperasi di sektor-sektor non-pertanian di Indonesia, ada baiknya disajikan juga data tentang jumlah absolut pekerja (termasuk pemilik) di usaha-usaha mikro, kecil, dan menengah (tabel 2).

Tabel 2
Distribusi Jumlah Pekerja di Usaha-Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah di Sektor-Sektor Nonpertanian di Indonesia, 2001

Kategori usaha	Jumlah pekerja
Mikro (1—4 pekerja)	14, 174,236
Kecil (5—19 pekerja)	658,336
Menengah (20—99 pekerja)	67,481
Total	14,900,053

Sumber: PPTA & The Asia Foundation: *Provincial SME Development — Draft Final Report*, Part I: Provincial SME Development in Indonesia, Jakarta, August 2005, tabel 1, hal. 25.

Angka-angka dalam tabel 2 menunjukkan dengan jelas bahwa jumlah pekerja (termasuk pemilik dan anggota keluarga yang tidak dibayar) di usaha mikro jauh lebih banyak dibanding jumlah pekerja di UKM.

Sejak krisis ekonomi Asia, Indonesia telah menarik banyak perhatian karena ternyata banyak UKM lebih mampu menghadapi dampak negatif dari krisis ini ketimbang konglomerat-konglomerat besar yang dililit utang besar. Di sisi lain, banyak UKM yang kurang tangguh dan terpaksa gulung tikar. UKM yang dapat tetap beroperasi adalah UKM yang tergantung pada masukan (bahan baku) domestik ketimbang masukan impor yang telah menjadi mahal karena depresiasi rupiah. Bahkan di antara UKM ini banyak yang mulai mengeksport hasil-hasil produksi mereka karena dapat memanfaatkan peluang baik yang terbuka dari depresiasi rupiah yang tajam. Oleh karenanya tidak mengherankan jika UKM dipandang sebagai usaha yang lebih tangguh ketimbang konglomerat-konglomerat besar yang selama Orde Baru hanya dapat berkembang pesat berkat berbagai fasilitas dan proteksi yang mereka peroleh dari pemerintah.

Beberapa Masalah dalam Program-program Pengembangan UKM

Pengembangan UKM sejak lama mendapat prioritas dalam program-program pemerintah Indonesia. Sektor UKM ini juga dipandang sebagai kekuatan tandingan yang dapat mengimbangi dominasi usaha besar asing (proyek PMA) dan usaha besar nonpribumi. Pengembangan sektor UKM juga dianggap penting untuk mewujudkan pembagian hasil-hasil pembangunan yang lebih merata (Bird & Hill 2006:353).

Meskipun di masa lampau pernyataan resmi pemerintah selalu menekankan betapa penting pengembangan UKM, namun selama Orde Baru UKM pada dasarnya tidak dianggap sebagai unsur yang penting dalam ekonomi yang dinamis. Malahan banyak pejabat pemerintah yang menangani pengembangan UKM memandang sektor ini sebagai suatu kelompok usaha yang memerlukan bantuan yang lebih banyak didasarkan atas pertimbangan *kesejahteraan* atau *pemerataan* ketimbang pertimbangan *efisiensi* (Hill 1997:266; PPTA & The Asia Foundation 2005:32). Pada gilirannya, pertimbangan ini didasarkan atas persepsi bahwa UKM, khususnya usaha mikro dan usaha kecil, dimiliki dan di-

kelola oleh pengusaha dari golongan ekonomi lemah.

Karena pertimbangan di atas, kebijaksanaan pemerintah mengenai UKM didasarkan atas asumsi bahwa UKM, khususnya usaha kecil, perlu dilindungi terhadap persaingan. Hal itu, misalnya, tercermin dalam pasal 50 h Undang-undang Larangan Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat yang mengecualikan usaha-usaha kecil dari peraturan-peraturan dalam undang-undang di atas. Rupanya para perancang undang-undang tersebut berpendapat bahwa usaha-usaha kecil perlu bantuan tambahan dan bahwa mengecualikan usaha-usaha kecil dari peraturan-peraturan undang-undang tersebut dapat membantu perkembangan ini (Thee 2002:339). Akan tetapi, pengalaman menunjukkan bahwa usaha kecil pun bisa melakukan perilaku antikompetitif terhadap usaha kecil lainnya. Dengan mengamati tindakan yang tegas dan konsisten terhadap perilaku antikompetitif dari usaha besar atau usaha kecil, undang-undang ini dapat melindungi UKM, khususnya usaha kecil, terhadap setiap tindakan penyalahgunaan kekuatan pasar yang merugikan mereka. Dengan demikian, mengecualikan UKM dari peraturan-peraturan Undang-undang Antimonopoli tidak akan memperkuat keunggulan kom-

petitif UKM terhadap usaha besar (Thee 2002:33—9). Bahkan dengan pengecualian ini, UKM yang mempunyai hubungan dekat (koneksi) dengan pejabat dapat melakukan tindakan antikompetitif terhadap UKM lain yang tidak mempunyai koneksi tersebut.

Suatu skema lain untuk membantu atau melindungi UKM, khususnya usaha kecil, adalah *reservation scheme*. Dalam skema ini beberapa sektor atau subsektor tertentu hanya terbuka atau tersedia bagi usaha kecil. Dengan *reservation scheme* seperti itu, yang mirip dengan skema serupa di India, maka usaha-usaha besar tidak boleh memasuki sektor-sektor atau subsektor-subsektor yang hanya terbuka bagi usaha kecil, kecuali jika mereka membentuk usaha patungan dengan usaha kecil.

Kelemahan lain dari *reservation scheme* ini adalah bahwa skema ini tidak memberdayakan UKM, khususnya usaha kecil, karena tidak mengandung insentif untuk berkembang, tetapi, sebaliknya, mempertahankan mereka dalam keadaan lemah sehingga perlu dilindungi terus. Dengan demikian kebijaksanaan *reservation scheme* memang didasarkan atas pertimbangan kesejahteraan, bukan pertimbangan untuk mendorong pe-

ningkatan pertumbuhan dan efisiensi usaha kecil. Di samping itu *reservation scheme* ini juga bisa merugikan usaha kecil yang dinamis dan berdaya saing tinggi karena usaha kecil yang skala usahanya bertambah besar melebihi batasan usaha kecil berkat pertumbuhannya yang pesat dan dinamis akan digolongkan dalam kategori 'bukan usaha kecil', melainkan mungkin usaha menengah, bahkan besar, sehingga tidak bisa menikmati lagi perlindungan yang diperoleh dari *reservation scheme* ini. Oleh karena ini skema membekukan (*freeze*) *status quo* karena tidak mengandung insentif bagi usaha kecil untuk berkembang secara dinamis, meskipun kenyataan empiris mengungkapkan bahwa berbagai usaha kecil dan menengah (UKM) mampu bertumbuh pesat, sehingga setelah beberapa waktu digolongkan sebagai usaha besar.

Suatu masalah penting dengan program-program pengembangan UK adalah bahwa berbagai program tersebut tidak mengadakan perbedaan yang tegas dan jelas antara, di satu sisi, usaha mikro yang kebanyakan tidak mempunyai potensi ekonomi yang besar karena lebih merupakan suatu usaha untuk melengkapi pendapatan rumah tangga yang kurang mencukupi dan, di sisi lain, usaha kecil dan menengah (UKM) yang mem-

punyai potensi pertumbuhan yang baik. Oleh karena itu kebanyakan program pengembangan UKM pemerintah ditujukan secara kurang kritis kepada kelompok sasaran (*target group*) yang terlampaui besar yang sulit dikelola dan dipantau dengan baik, karena meliputi lebih dari 95 persen (lihat tabel 1) dari semua usaha yang beroperasi di Indonesia (PPTA & The Asia Foundation 2005:32).

Meskipun para pejabat yang menangani program pengembangan UKM menyadari masalah ini namun mereka tidak bertindak untuk memecahkan masalah ini dengan mengadakan perbedaan yang jelas antara jumlah usaha mikro yang sangat banyak di satu sisi dan jumlah UKM yang lebih kecil dan sudah mempunyai potensi untuk menjadi usaha dinamis dengan prospek pertumbuhan yang baik di sisi lain. Program pengembangan UKM Indonesia hendaknya ditujukan untuk mengembangkan mereka menjadi UKM yang dinamis dengan daya saing internasional tinggi, seperti halnya dengan UKM Taiwan yang menjadi ujung tombak ekonomi Taiwan dan menghasilkan jumlah penghasilan ekspor yang terbanyak bagi Taiwan. Dengan ini maka 'kekosongan di lapisan tengah' (*hollow middle*) yang terdapat dalam struktur industri Indonesia dapat diisi dengan baik oleh lapis-

an UKM yang tangguh, efisien, dan dinamis.

Berbeda dengan negara-negara Asia Tenggara lainnya yang mengelompokkan usaha kecil dan menengah (UKM), di Indonesia perbedaan diadakan antara usaha kecil (yang sering dikelompokkan dengan usaha mikro) di satu sisi serta usaha menengah dan besar di sisi lain. Oleh karena itu sering timbul salah pengertian atau kekaburan dalam penyusunan program pengembangan UKM yang pada dasarnya hanya ditujukan kepada usaha kecil (plus kadang-kadang usaha mikro). Oleh karena itu program pengembangan UKM yang lebih efektif bisa disusun dengan terlebih dahulu mengelompokkan usaha kecil dengan usaha menengah dalam satu kategori dengan batasan (definisi) yang jelas, seperti yang dilakukan di negara-negara Asia Tenggara lainnya.

Karena banyaknya batasan-batasan yang berbeda satu sama lain yang digunakan berbagai instansi pemerintah untuk melaksanakan program-program pengembangan UKM, maka secara praktis tidak mungkin diadakan evaluasi yang baik tentang dampak riil dari berbagai program pengembangan UKM. Suatu batasan yang terlampaui luas mengenai UKM (apalagi jika batasan ini secara impli-

sit juga meliputi usaha mikro) tidak berguna untuk tujuan kebijaksanaan, karena tidak membedakan antara berbagai subkelompok UKM yang sangat mungkin mempunyai ciri-ciri yang berbeda, sehingga memerlukan kebijaksanaan dan/atau program pengembangan yang sangat berbeda. Tanpa batasan yang sama dan konsisten mengenai UKM, koordinasi sekian banyak program pengembangan UKM antara berbagai instansi pemerintah tentu sangat sulit. Lagipula, dengan batasan UKM yang terlampaui luas akan sulit sekali untuk mengadakan evaluasi apakah suatu program pengembangan UKM tertentu efektif atau tidak (PPTA & The Asia Foundation 2005:25).

Bukan saja di antara berbagai instansi pemerintah tidak terdapat batasan seragam dan konsisten tentang UKM, tetapi instansi bantuan internasional, termasuk Bank Dunia dan Bank Pembangunan Asia (ADB), juga tidak menggunakan batasan seragam dan konsisten dalam berbagai program pengembangan UKM mereka. Misalnya, dalam Program Pengembangan Usaha Kecil dan Menengah dari Bank Dunia diakui bahwa tidak ada batasan seragam, dan oleh karena itu Bank Dunia juga tidak berusaha untuk membuat batasan yang jelas. Badan-bantuan internasional lainnya

juga tidak berusaha membuat batasan yang sama, namun badan-badan ini memberikan batasan tertentu mengenai UKM untuk tujuan program mereka untuk menetapkan dengan jelas ruang lingkup program bantuan mereka. Hal ini juga penting untuk menetapkan kriteria (persyaratan) yang perlu dipenuhi UKM untuk memperoleh bantuan dari badan-badan ini. Untuk tujuan ini, badan-badan bantuan asing sering mengacu pada batasan UKM tertentu yang digunakan instansi pemerintah tertentu dalam program pengembangan UKM mereka (Asian Development Bank 2004:5).

Pengalaman Indonesia dengan perkembangan UKM menunjukkan bahwa pertumbuhan UKM yang pesat lebih banyak disebabkan oleh kebijaksanaan ekonomi umum pemerintah yang telah mempermudah pertumbuhan UKM ketimbang campuran mikro (Bird & Hill 2006:353). Contohnya adalah industri garmen Bali yang berorientasi ekspor yang selama tiga dasawarsa tumbuh dengan pesat untuk sebagian besar terdiri atas UKM pribumi Bali. Pertumbuhan industri garmen Bali yang pesat sebenarnya terjadi secara kebetulan, sewaktu turis-turis Australia yang kemudian diikuti turis-turis dari Ameri-

ka, Eropa Barat, dan Jepang datang ke Bali dan menjalin hubungan dengan pengusaha-pengusaha lokal, kebanyakan pemilik UKM, untuk membuat garmen, khususnya pakaian pantai (*beach wear*) dan pakaian mode yang dapat diekspor, karena mereka melihat bahwa penduduk Bali mempunyai rasa artistik yang tinggi. Dengan bantuan konsultasi dari para turis asing yang sekaligus bertindak sebagai konsultan bisnis dan teknis berupa alih informasi yang penting tentang desain garmen yang diminati di pasaran ekspor, '*plant lay-out*', dan pengendalian mutu produk, UKM Bali mampu menghasilkan garmen bermutu tinggi yang sangat diminati di pasaran ekspor di Australia, Amerika Serikat, Eropa, dan Jepang. Bantuan dan informasi penting yang diberikan oleh turis/konsultan asing diberikan atas dasar bisnis murni, yaitu secara khusus dikaitkan dengan produk garmen yang memenuhi standar mutu yang telah ditetapkan para pembeli asing (Cole 1998:275).

Kinerja ekspor garmen Bali dan industri-industri kerajinan rakyat Bali lainnya yang berorientasi ekspor dapat dipertahankan bahkan sesudah krisis ekonomi Asia, karena para turis/konsultan asing, berbeda dengan para investor asing, tetap berminat untuk

mengunjungi Bali untuk membeli garmen dan barang-barang kerajinan rakyat lainnya yang dapat diekspor. Arus turis/konsultan asing baru berkurang secara tajam setelah serangan bom di Bali pada 12 Oktober 2002 yang kemudian diikuti lagi oleh serangan bom di Bali yang kedua pada akhir 2005.

Pengalaman industri garmen Bali agak unik dan tidak mudah untuk ditiru di daerah-daerah lainnya. Namun pengalaman industri garmen Bali menarik sekali karena keberhasilannya sama sekali tidak tergantung dari bantuan atau program pengembangan UKM pemerintah tertentu, tetapi dimungkinkan karena hubungan yang terjalin antara pengusaha lokal Bali, khususnya UKM, dan turis-turis asing yang kemudian bertindak selaku konsultan bisnis bagi UKM tersebut. Keberhasilan industri garmen Bali dan industri-industri kerajinan rakyat Bali lainnya dalam mengeksport produk-produk mereka juga dimungkinkan berkat kebijaksanaan imigrasi pemerintah daerah Bali yang cukup toleran terhadap kehadiran turis asing yang sebenarnya menyalahi ketentuan imigrasi karena mereka bukan turis murni, melainkan terlibat dalam bisnis dengan pengusaha-pengusaha lokal (Cole 1998). Di samping itu pemerintah daerah Bali pada umumnya juga

tidak menerapkan prosedur ekspor yang rumit. Sikap pemerintah daerah Bali di atas tentu bukan merupakan 'sumbangan' positif, kecuali dalam arti negatif bahwa pemerintah tidak menerapkan kebijaksanaan yang sangat restriktif terhadap pertumbuhan industri garmen dan industri-industri kerajinan rakyat Bali lainnya (Bird & Hill 2006:354).

Sekilas Program Pengembangan UKM Selama Orde Baru dan Setelah Krisis Ekonomi Asia

Selama Orde Baru hampir semua program pengembangan UKM hanya ditujukan kepada usaha kecil (termasuk usaha mikro), dan bukan kepada kelompok UKM sebagai kelompok sasaran (*target group*). Kebanyakan dari program bantuan langsung kepada usaha kecil (dan mikro) tersebut bertujuan untuk menanggulangi berbagai kendala utama yang dihadapi usaha kecil yaitu kekurangan modal, lemahnya keterampilan manajerial dan pemasaran, serta rendahnya tingkat teknologi yang rendah. Program pengembangan usaha kecil yang terpenting adalah program bantuan kredit (baik yang suku bunganya disubsidi maupun yang menetapkan suku bunga pasar) dan program jasa bisnis yang nonfinansial (*non-financial busi-*

ness development services), termasuk jasa-jasa penyuluhan industri dan pelatihan teknis serta skema penyediaan (*reservation scheme*) beberapa sektor atau subsektor melalui bagi usaha kecil (Asian Development Bank 2000:14).

1. Program kredit untuk UKM selama Orde Baru dan sesudah krisis

Pemerintah Orde Baru telah meluncurkan berbagai program kredit bagi

UKM, khususnya usaha kecil (dan usaha mikro). Di antara sekian banyak program kredit pemerintah, program Kredit Investasi Kecil dan Kredit Modal Kerja Permanen (KIK/KMKP) serta program Kredit Usaha Kecil (KUK) adalah program kredit pemerintah yang terpenting bagi usaha kecil selama Orde Baru. Tabel 3 di bawah menyajikan ciri-ciri utama kedua program kredit itu.

Tabel 3
Program Kredit untuk Usaha Kecil Selama Orde Baru

Program Kredit	Suku Bunga	Jenis Kredit	Bank Pelaksana
KIK/KMKP (1973—1990)	Disubsidi	Kredit investasi dan modal kerja	Lima bank BUMN, Bapindo, dan semua bank pembangunan daerah dan 14 bank swasta
Kredit usaha kecil	Suku bunga pasar	Alokasi paling sedikit 20 persen dari portepel pinjaman bank niaga untuk usaha kecil, termasuk kredit untuk investasi dan kredit untuk modal kerja	

Program Kredit Investasi Kecil dan Kredit Modal Kerja Permanen (KIK/KMKP) yang diperkenalkan Bank Indonesia pada tahun 1973 ditujukan khusus kepada golongan ekonomi lemah. Program ini dilancarkan agar kegiatan investasi yang dirangsang dengan kebijaksanaan 1969 dapat pula dilakukan oleh para pengusaha kecil/golongan ekonomi lemah yang memerlukan perhatian dan syarat-syarat khusus agar dapat berhubungan dengan perbankan. Pola KIK/KMKP adalah suatu skema kredit yang didukung Kredit Likuiditas Bank Indonesia (KLBI) sebesar 80 persen, suku bunga KLBI 3 persen, dan pagu (plafon) masing-masing sebesar Rp5 juta dengan prosedur yang relatif mudah, seperti prosedur permohonan yang relatif mudah, suku bunga rendah (12 persen setahun untuk KIK dan 15 persen setahun untuk KMKP, jangka waktu relatif panjang yaitu lima tahun untuk KIK dan 3 tahun untuk KMKP, penilaian kredit yang lebih menekankan kelayakan usaha, dan, untuk mengurangi risiko bank, pengasuransian kredit kepada PT Askrindo dengan tarif premi yang relatif ringan (Bank Indonesia 2001:24—5).

Meskipun program KIK/KMKP ditujukan untuk memberikan kredit investasi maupun kredit modal kerja, bagian terbesar dari kredit ini dipergu-

nakan usaha kecil untuk modal kerja, yaitu untuk kelanjutan operasi usaha kecil ini. Tidak banyak kredit digunakan untuk tujuan investasi, seperti pembelian barang modal baru atau untuk membiayai perluasan (ekspansi) usaha. Akan tetapi, berbeda dengan kebanyakan usaha kecil yang bergerak di bidang nonindustri manufaktur, 13 persen dari kredit yang diterima usaha industri kecil (IK) digunakan untuk tujuan investasi sementara 11 persen digunakan untuk modal kerja (Poot, Kuyvenhoven, & Jansen 1990). Angka-angka ini menunjukkan bahwa usaha industri kecil (IK) menggunakan persentase kredit yang sedikit lebih tinggi untuk tujuan investasi ketimbang untuk tujuan modal kerja

Pada akhir 1980-an, keberlanjutan program KIK/KMKP mulai diragukan karena tingkat kredit macet makin tinggi sampai melebihi 27 persen. Tingkat kredit macet yang tinggi serta masalah dalam menagih pembayaran kembali kredit yang telah dikeluarkan disebabkan oleh berbagai faktor, termasuk pelatihan staf perbankan yang kurang memadai, sogokan kepada staf perbankan yang korup, pengelolaan dana bank yang salah, dan insentif yang kurang memadai bagi staf perbankan untuk tekun dalam menagih pembayaran kembali kredit yang telah diberikan kepada usaha kecil (Grizzell 1988).

Karena tingkat kredit macet yang tinggi, maka program KIK/KMKP dihentikan pada Januari 1990. Dihentikannya program KIK/KMKP juga erat berkaitan dengan upaya pemerintah untuk mengurangi peran KLBI dalam membiayai program KIK/KMKP, karena semakin besar disalurkanannya KLBI oleh Bank Indonesia, semakin sulit bagi pemerintah untuk melaksanakan kebijakan moneter yang efektif untuk mengendalikan inflasi (Bank Indonesia 2001: 76—7).

Dalam rangka mengurangi peran KLBI, pada Januari 1990 pemerintah mengeluarkan Paket Januari 1990 (Pakjan 90) yang pada dasarnya meliputi perubahan yang mendasar dalam kebijaksanaan kredit untuk usaha kecil dan koperasi dari kebijaksanaan kredit selektif yang disubsidi (*subsidised selective credit policy*) menjadi kebijaksanaan kredit yang berorientasi pasar (*market-oriented credit policy*) (Bank Indonesia 2001: 76—7). Berdasarkan pertimbangan ini, maka pemerintah pada Januari 1990 memperkenalkan kebijaksanaan kredit baru bagi usaha kecil dan koperasi, yaitu Kredit Usaha Kecil (KUK).

Dalam hubungan ini usaha kecil diartikan sebagai usaha yang mempunyai total aset maksimal Rp600 juta ter-

masuk rumah dan tanah yang ditempati. Dalam pemberian KUK, pemerintah menentukan bahwa setiap bank komersial harus menyediakan sekurang-kurangnya 20 persen dari kredit yang diberikan kepada usaha kecil. Ketentuan ini berlaku bagi semua bank, termasuk Bank Perkreditan Rakyat (BPR), kecuali bagi bank-bank asing dan bank campuran yang sudah terkena kewajiban memberikan 50 persen dari kreditnya untuk ekspor (Bank Indonesia 2001:88).

Implementasi program KUK tidak berjalan lancar karena bank-bank mengalami kesulitan atau ternyata enggan untuk menyalurkan 20 persen dari kredit mereka untuk usaha kecil. Namun, karena mereka bisa dikenakan denda jika tidak memberikan paling sedikit 20 persen dari kredit mereka kepada usaha kecil, bank-bank sering memberikan kredit kepada pemilik usaha kecil yang digunakan untuk tujuan konsumsi ketimbang untuk tujuan bisnis. Karena batasan mengenai usaha kecil juga luas, yaitu usaha dengan aset total maksimal sebesar Rp600 juta, maka usaha yang lebih menikmati fasilitas kredit ini adalah UKM ketimbang usaha-usaha yang benar-benar kecil.

Akibat krisis ekonomi Asia, sebagian besar perbankan tidak dapat memenuhi kewajiban pemberian KUK. Oleh karena itu sejak 1 Januari 1998 sanksi untuk bank-bank yang tidak dapat memenuhi kewajiban pemberian KUK tidak diberlakukan. Karena krisis perbankan, tidak mengherankan jika pemberian KUK menurun dari Rp67,2 triliun pada September 1997 turun drastis menjadi Rp37,4 triliun pada Oktober 1999. Suatu faktor lain yang menyebabkan turunnya pemberian KUK adalah penutupan 48 bank swasta setelah krisis, yang kemudian dijadikan Bank Beku Operasi (BBO) dan Bank Beku Kegiatan Usaha (BBKU), sehingga bank-bank ini tidak lagi memberikan KUK (Bank Indonesia 2001:184–5).

Setelah diberlakukannya Undang-Undang no. 23/1998 tentang Independensi Bank Indonesia, Bank Indonesia tidak lagi dapat berperan aktif dalam pengembangan usaha kecil. Bank Indonesia kemudian mengeluarkan Peraturan Bank Indonesia (PBI no. 3/2/PBI/2001 pada 14 Januari 2001 yang menetapkan bahwa Bank Indonesia tidak lagi menetapkan kewajiban KUK kepada bank, namun tetap menganjurkan bank untuk menyalurkan KUK yang besarnya diserahkan kepada kebijaksanaan dan kemampuan masing-masing bank, dengan

ketentuan bahwa bank wajib mencanumkan rencana pemberian KUK dalam '*business plan*' bank tersebut. Di samping ini pagu (plafon) KUK yang semula berjumlah maksimum Rp350 juta per nasabah dinaikkan menjadi maksimum Rp500 juta per nasabah. Lagipula, sanksi maupun insentif bertalian dengan pemberian KUK dihapuskan (Bank Indonesia 2001:197–8).

2. Program bantuan teknis

Di antara sekian banyak program bantuan teknis untuk UKM, khususnya usaha kecil, Program Pembinaan dan Pengembangan Industri Kecil (BIPIK) yang dimulai pada 1980 adalah program yang terpenting. Program ini memberikan pelatihan dan jasa-jasa penyuluhan bagi UKM, khususnya usaha kecil, dan dikelola oleh Direktorat Jendral Industri Kecil, Departemen Perindustrian (Thee 1994:108).

Program BIPIK adalah program terkoordinasi yang menyediakan berbagai masukan untuk usaha industri kecil (IK). Bantuan teknis diberikan kepada kelompok (*cluster*) usaha-usaha IK. Konsep '*cluster*' adalah unsur pokok dalam program BIPIK, yang sebenarnya sudah dimulai pada 1950-an sewaktu pemerintah Indonesia mendirikan Induk Industri untuk memberikan bantuan teknis kepada usaha-usaha

kecil, khususnya yang bergerak di industri pertenunan. Akan tetapi kekurangan dana dan keengganan kebanyakan usaha kecil untuk memanfaatkan fasilitas dari induk industri menyebabkan bahwa bantuan teknis awal ini kurang berhasil (Grizzell 1988).

Sewaktu program BIPIK dilanjutkan lagi sejak 1970-an, program ini sekali lagi memusatkan perhatian pada pengembangan kelompok industri kecil (*industrial clusters*). Kelompok industri kecil ini pada umumnya terdiri atas 50 sampai 100 usaha industri kecil yang didukung oleh Unit Pelayanan Teknis (UPT) yang memberikan jasa-jasa penyuluhan dan teknis dan kadang-kadang bahan-bahan baku kepada usaha-usaha industri kecil ini. Di samping itu, pada akhir 1970-an didirikan Lingkungan Industri Kecil (LIK) di beberapa daerah di mana terdapat konsentrasi usaha-usaha industri kecil yang relatif besar. Kedua fasilitas utama yang terdapat di LIK ini adalah fasilitas untuk pendidikan dan latihan dan fasilitas untuk memperbaiki mutu produk usaha-usaha industri kecil ini (Departemen Perindustrian 1982).

LIK dan UPT pada umumnya kurang berhasil dalam membina industri-industri kecil yang tangguh karena fasilitas-fasilitas yang tersedia kurang di-

manfaatkan usaha-usaha kecil, karena pengalaman dan pengetahuan teknis dan bisnis dari tenaga penyuluh lapangan (TPL) pada umumnya kurang memadai. Lagipula, pelatihan dan masukan-masukan yang disubsidi pada umumnya ditentukan oleh pejabat-pejabat di pusat ketimbang ditentukan oleh kebutuhan riil dari pengusaha-pengusaha kecil (Grizzell 1988).

Karena berbagai kelemahan di atas, program BIPIK tidak membawa hasil-hasil yang diharapkan. Hal ini ternyata dari temuan-temuan dari suatu studi penilaian dampak yang beberapa waktu telah diselenggarakan oleh ILO. Studi ILO mewawancarai 200 usaha-usaha kecil, 100 di antaranya yang telah ikut serta dalam program BIPIK dan 100 lainnya tidak. Studi ini mengungkapkan bahwa tidak ada perbedaan yang berarti antara kinerja usaha-usaha kecil yang ikut serta dalam program BIPIK badan kinerja usaha-usaha kecil yang tidak ikut serta dalam program ini. Studi ini juga mengungkapkan bahwa usaha-usaha kecil yang telah menarik manfaat dari fasilitas-fasilitas dalam unit pelayanan teknis (UPT) tidak merasa perlu untuk memelihara fasilitas-fasilitas ini, sehingga akhirnya mutu fasilitas-fasilitas ini merosot (PPTA & The Asia Foundation 2005:35).

Suatu temuan lain dari studi ILO adalah bahwa usaha-usaha kecil yang mengalami pertumbuhan pesat lebih cenderung untuk mencari bantuan di UPT. Hal ini menunjukkan bahwa mereka mencari bantuan dari UPT karena mereka mengalami pertumbuhan, tetapi bukan bahwa mereka bertumbuh karena mendapat bantuan dari UPT. Oleh karena itu studi ILO menyimpulkan bahwa pada umumnya program BIPIK kurang berhasil mendorong pertumbuhan usaha-usaha industri kecil (PPTA & The Asia Foundation 2005:35).

Dari program pengembangan UKM yang ditentukan 'dari atas' ke program yang ditentukan oleh kebutuhan riil UKM

Program-program pemerintah untuk pengembangan UKM kurang berhasil karena berbagai faktor, termasuk kurangnya koordinasi antara instansi-instansi pemerintah yang bertanggung jawab atas program-program UKM, disain program yang kurang baik, dan pemantauan dan evaluasi yang kurang memadai (World Bank 2001: 2.16). Di samping ini sesudah krisis ekonomi Asia diintrodusasi berbagai program pengembangan UKM, khususnya program-program kredit yang disubsidi yang sering tumpang-tindih,

sehingga menghamburkan banyak dana yang sebenarnya bisa digunakan secara lebih efektif jika berbagai program tersebut terkoordinasi dengan lebih baik. Penghamburan dana dan salah sasaran dana-dana ini sesudah krisis ekonomi Asia merupakan masalah yang lebih serius karena kendala anggaran yang dihadapi pemerintah setelah krisis. Oleh karena itu program kredit subsidi besar-besaran kepada usaha kecil pada masa kini agak sulit dibiayai pemerintah.

Di sisi lain, data statistik tentang produksi hasil-hasil industri manufaktur mengungkapkan bahwa produksi hasil-hasil industri usaha-usaha yang besar merosot sesudah krisis ekonomi Asia, sedangkan produksi hasil-hasil industri UKM justru tetap bertumbuh. Perbedaan dalam kecenderungan hasil-hasil produksi kedua kategori ini dikonfirmasi oleh data statistik tentang penyaluran kredit yang menunjukkan bahwa kredit untuk UKM terus meningkat sampai triwulan pertama, meskipun sesudah itu kecenderungannya agak datar (World Bank 2003: 4).

Kinerja UKM yang lebih baik, khususnya UKM yang berorientasi ekspor, memperkuat anggapan umum bahwa UKM, berbeda dengan konglomerat-konglomerat yang dililit banyak utang,

lebih mampu mengatasi dampak negatif dari krisis ketimbang konglomerat-konglomerat besar. Akan tetapi kenyataan menunjukkan bahwa krisis ekonomi Asia membawa dampak yang berbeda atas berbagai UKM, tergantung pada sektor tempat mereka beroperasi. Kinerja UKM di sektor industri manufaktur yang berorientasi ekspor atau yang berorientasi pasar domestik tetapi tidak banyak tergantung pada impor barang-barang modal atau bahan-bahan baku ternyata lebih baik ketimbang UKM yang berorientasi pasar domestik dan juga banyak tergantung pada impor barang-barang modal dan bahan baku (Berry, Rodriguez, & Sandee 1999: 12). UKM ini dan banyak UKM di beberapa sektor lain menghadapi banyak kesulitan sesudah krisis.

Karena dukungan yang luas sesudah krisis untuk lebih memperdayakan UKM, maka pemerintah menegaskan komitmennya untuk mendorong pertumbuhan UKM yang lebih pesat. Akan tetapi karena program-program pengembangan UKM di masa lampau yang lebih banyak didasarkan atas '*pertimbangan kesejahteraan*' ternyata kurang efektif dalam memberdayakan UKM, maka berbagai pihak, termasuk beberapa pejabat yang menangani pengembangan UKM, mengemukakan bahwa program-pro-

gram UKM yang didasarkan atas '*pertimbangan kesejahteraan*' dan yang lebih banyak ditentukan '*dari atas*', artinya disusun oleh pejabat-pejabat pemerintah tanpa banyak konsultasi dengan UKM (*supply-driven promotion programs*), perlu diganti dengan program-program pengembangan UKM yang didasarkan atas '*pertimbangan efisiensi*', artinya program-program pengembangan UKM yang berorientasi pasar dan yang didasarkan atas kebutuhan riil dan keinginan UKM sendiri (*market-oriented, demand-driven SME programs*). Hal ini berarti bahwa pengembangan UKM yang sehat perlu tercermin pada kenaikan dalam produktivitas mereka. Oleh karena hal itu sangat tergantung pada lingkungan usaha, maka program-program UKM yang baru perlu diarahkan kepada pertumbuhan UKM yang tangguh, efisien, dan berkelanjutan (Asian Development Bank 2000: 14).

Program pengembangan UKM yang didasarkan atas kebutuhan riil UKM hendaknya terdiri atas empat unsur pokok, yaitu:

1. Memperbaiki lingkungan usaha bagi UKM
2. Memperlancar akses UKM ke lembaga-lembaga keuangan (bank dan lembaga finansial nonbank) yang bisa menyalurkan dana kepada UKM dengan akses yang mudah

3. Menyediakan jasa-jasa pengembangan UKM yang nonfinansial yang lebih efektif (misalnya, bantuan dalam peningkatan kemampuan pemasaran, teknologi, akses yang lebih mudah ke pasar domestik (ketimbang pasar lokal yang lebih kecil))
4. Memfasilitasi pembentukan aliansi strategis antara UKM atau antara UKM dengan mitra nasional (usaha domestik yang besar) atau mitra asing.

Akan tetapi sampai seberapa jauh pemerintah Indonesia mampu dan ber tekad untuk melaksanakan program pengembangan UKM, yang terutama ditentukan oleh kebutuhan riil UKM yang tercermin pada permintaan pasar UKM (*demand-driven SME promotion programs*), akan banyak tergantung pada hasil pembahasan yang kini masih berlangsung di antara kalangan pemerintah sendiri, elite politik, peneliti-peneliti yang peduli pada perkembangan UKM yang pesat, dan, tentu saja, pengusaha kecil dan menengah sendiri.

Di antara keempat unsur pokok di atas, perbaikan lingkungan usaha bagi UKM perlu mendapat prioritas yang tinggi karena hingga kini kurang diperhatikan oleh pihak yang peduli pada pemberdayaan UKM, meskipun

lingkungan usaha yang kurang kondusif merupakan kendala yang penting bagi pertumbuhan UKM yang sehat. Hal ini tercermin pada konperensi Forum Daerah (FORDA) yang diselenggarakan para pemilik UKM beberapa waktu yang lalu, yang mengungkapkan bahwa salah satu kendala pokok bagi kegiatan UKM (seperti yang juga dihadapi usaha besar) adalah banyaknya peraturan pemerintah pusat maupun daerah serta prosedur perizinan yang berbelit-belit, tidak transparan, memakan waktu yang lama, dan mahal.

Kendala ini tercermin dari temuan-temuan suatu survei di antara usaha-usaha besar dan UKM yang dilakukan oleh Bank Dunia pada 2003. Survei ini mengungkapkan bahwa UKM menghadapi berbagai kendala yang berkaitan dengan lingkungan usaha yang kurang kondusif yang menyebabkan bahwa UKM menghadapi biaya yang relatif lebih tinggi ketimbang usaha besar. Biaya yang relatif lebih tinggi ini disebabkan oleh berbagai peraturan daerah dan pajak pemerintah daerah yang diberlakukan setelah otonomi daerah 2001, biaya untuk listrik yang harus disediakan sendiri oleh UKM jika lokasi UKM ini tidak tersambung dengan jaringan listrik PLN, dan biaya untuk menyogok pejabat korup untuk memperlancar prosedur perizinan. Di

samping itu banyak UKM juga menghadapi kesulitan atau rintangan dalam mengakses lembaga-lembaga keuangan untuk memperoleh kredit (World Bank 2004:48—9).

Berhubung dengan hal di atas, maka perbaikan lingkungan usaha Indonesia akan sangat membantu kegiatan serta pertumbuhan UKM yang sehat. Pengalaman telah menunjukkan bahwa kebijaksanaan dan lembaga-lembaga yang bertujuan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi yang sehat, terutama melalui perbaikan lingkungan usaha, sangat membantu pertumbuhan UKM yang sehat. Di samping itu pengalaman juga menunjukkan bahwa program kredit yang memberikan kredit dengan suku bunga pasar ternyata tidak merugikan UKM, karena kendala utama bagi UKM terutama terletak pada akses ke sumber kredit, dan bukan pada suku bunga pasar. Oleh karena itu program kredit bersubsidi sebaiknya digantikan dengan program kredit dengan suku bunga pasar (World Bank 2004: 49), dengan ketentuan bahwa akses UKM ke sumber-sumber pendanaan ini perlu dipermudah.

Dalam kaitan dengan pemberian kredit kepada UKM, maka perbaikan dalam sertifikasi tanah akan sangat membantu UKM, khususnya usaha

kecil, untuk membentuk agunan yang diperlukan untuk memperoleh kredit bank. Di samping itu perbaikan dalam administrasi perpajakan, khususnya dalam restitusi pajak impor yang telah lebih dulu dibayar, akan sangat membantu kegiatan UKM. Satu hal lainnya yang dapat membantu UKM adalah perbaikan dalam peraturan dan perundangan perburuhan berupa peluang bagi UKM untuk bertindak sebagai subkontraktor bagi usaha-usaha besar, seperti banyak dijumpai di Jepang dan Korea Selatan (World Bank 2004:50). Di kedua negara ini, '*sub-contracting*' telah memegang peran penting dalam mengintegrasikan UKM secara berhasil dalam sektor industri manufaktur yang dinamis dan berorientasi ekspor.

Kesimpulan

Uraian di atas mengemukakan bahwa pertumbuhan UKM yang sehat dan dinamis sangat penting untuk memperkuat struktur ekonomi Indonesia, khususnya sektor industri manufaktur, yang kini masih dicirikan oleh 'kekosongan pada tingkat menengah' (*hollow middle*) antara usaha besar di satu sisi dan usaha mikro di sisi lain. Untuk mencapai tujuan itu maka program pengembangan UKM hendaknya diperbaiki dengan mengubah fokus

program UKM ini dari program 'yang terutama ditentukan dari atas', yaitu yang terutama disusun oleh para pejabat, menjadi program yang terutama ditentukan oleh keinginan dan kebutuhan riil UKM sendiri.

Penyusunan program pengembangan UKM yang lebih ditentukan oleh keinginan dan kebutuhan riil UKM sendiri hendaknya berfokus pada dua unsur, yaitu:

1. Menciptakan atau memperbaiki lingkungan usaha secara berarti bagi UKM, karena hingga kini kegiatan dan efisiensi UKM sering menghadapi kendala oleh berbagai peraturan dan prosedur administrasi yang berbelit-belit dan memakan waktu;
2. Menyediakan jasa-jasa finansial dan nonfinansial (jasa-jasa konsultasi dalam hal pemasaran, perbaikan teknologi, dan manajemen) yang efisien dan yang ditentukan oleh keinginan dan kebutuhan riil UKM sendiri. Jasa-jasa ini sebaiknya disediakan oleh pihak

nonpemerintah (LSM, badan-badan bantuan internasional yang berpengalaman dalam membantu UKM seperti UNIDO, atau usaha-usaha perakitan besar yang berkepentingan dengan pertumbuhan UKM yang sehat dan dinamis yang dapat bertindak sebagai subkontraktor mereka). Pengalaman di negara-negara berkembang lainnya, khususnya di negara-negara industri baru (NIB) Asia Timur, telah menunjukkan bahwa bantuan dari pihak nonpemerintah, khususnya sektor swasta, ternyata lebih efektif dalam meningkatkan kemampuan manajerial, teknologi dan pemasaran UKM, jika bantuan ini diberikan atas dasar saling membutuhkan dan saling menguntungkan. Instansi-instansi pemerintah tentu bisa dan perlu berperan dalam pengembangan UKM yang sehat, misalnya dengan melengkapi bantuan usaha swasta besar, namun sebaiknya tidak mendominasi program pengembangan UKM yang baru.



Daftar Pustaka

- Asian Development Bank. 2000. *Poverty Assessment in Indonesia* (mimeo) Manila, 14 Februari.
- _____. 2004. *Special Evaluation Study of Small and Medium Enterprise Policies and Operations*. Manila, 14 Februari.
- Bank Indonesia. 2001. *Sejarah Peranan Bank Indonesia Dalam Pengembangan Usaha Kecil*. Biro Kredit. Jakarta.
- Berry, Albert, Edgar Rodriguez & Henry Sandee. 1999. Firm and Group Dynamics in the Role of the SME Sector in Indonesia. Makalah yang ditulis untuk Proyek World Bank tentang 'The Role of Small and Medium Enterprises in Development'. Final draft, 1 November.
- Bird, Kelly & Hal Hill. 2006. *Indonesian Industrial Policies: Before and After the Crisis*. Chu & Hill (editors). hal. 335—75.
- Chu, Yun-Peng & Hal Hill (editors). 2006. *The East Asian High-Tech Drive*. Cheltenham. UK: Edward Elgar.
- Cole, William. 1998. Bali's garment industry. Hill & Thee (editors). hal. 255—78.
- Departemen Perindustrian. 1982. *Pembinaan Industri Kecil*. Jakarta: Departemen Perindustrian.
- Grizzell, Steve. 1988. *Promoting Small-Scale Manufacturing in Indonesia: What works?*. Development Studies Project II, Development Studies Project Research Memo no. 17. Jakarta.
- Hill, Hal. 1997a. *Small-Medium Enterprise and Rapid Industrialisation: The ASEAN Experience*. hal. 266—94.
- Hill, Hal. 1997b. *Indonesia's Industrial Transformation*, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore.
- Hill, Hal & Thee Kian Wie (editors). 1998. *Indonesia's Technological Challenge*, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore.

- Meyanathan, Saha Dhevan (editor). 1994. *Industrial Structures and the Development of Small and Medium Enterprise Linkages — Examples from East Asia*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Poot, Huib; Arie Kuyvenhoven & Jaap Jansen. 1990. *Industrialisation and Trade in Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- PPTA & The Asia Foundation. 2005. *Provincial SME Development — Draft Final Report, Part I: Provincial SME Development in Indonesia*, ADB PPTA 4281 INO. Project Preparatory Technical Assistance Team. August. Jakarta: Departemen Perindustrian.
- Thee, Kian Wie. 1994. Indonesia, Meyanathan (editor 1994). hal. 95—122.
- _____. 2002. "Competition Policy and the New Anti-Monopoly and Fair Competition Law". *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 38(3) (Desember):331—42.
- Urata, Shujiro. 2000. *Policy Recommendations for SME Promotion in the Republic of Indonesia*. Report of the JICA Senior Advisor to the Coordinating Minister of the Economy, Finance and Industry, Republic of Indonesia. Tokyo: Japan International Cooperation Agency.
- World Bank. 2001. *Indonesia — The Imperative for Reform*. Report no. 23093-IND. Washington, D.C. 2 November.
- _____. 2003. *Indonesia — Maintaining Stability, Deepening Reforms*, Report 25330- IND. Washington, D.C. January.
- _____. 2004. *Raising Investment in Indonesia — A Second Generation of Reforms*, East Asia PREM. Jakarta, 24 Februari.
- _____. 2005. "Mendukung Usaha Kecil dan Menengah". Indonesia Policy Briefs, no. 6. Jakarta.

