

# KAJIAN TENTANG KEBERHASILAN KEBIJAKAN KEMITRAAN USAHA BESAR-MENENGAH-KECIL (Pengembangan Metodologi Evaluasi Kebijakan dan Penerapannya pada Program Tebu Rakyat Intensifikasi)

Wijanto Hadipuro

## Abstract

*There are nine forms of regulation used by Indonesian government to induce the cooperation between large and medium with small enterprises*

*Content analysis on the regulations shows that each regulation has its own objectives without any goals to specify the objectives, that makes it difficult to evaluate the success of each program. To solve the problem, this study proposes a successful criteria that can be used to evaluate each and across regulations by using The Analytic Hierarchy Process.*

*The evaluation instrument proposed is used to measure the success of the alliance between farmers and manufacturers of granulated sugar in Tebu Rakyat Intensification program.*

## PENDAHULUAN

Sejak tahun 1950-an sampai dengan Maret 1998 sudah banyak kebijakan kemitraan usaha besar, menengah dan kecil yang dikeluarkan pemerintah Indonesia. Berbagai bentuk kebijakan tersebut adalah kemitraan dengan koperasi; program penanggulangan pada industri otomotif dan alat berat; waralaba; kredit bersubsidi seperti KUT, KKUD, KKPA; inti-plasma sub sektor perkebunan, peternakan, perikanan, tambak; bapak angkat; dan tata niaga untuk berbagai komoditi seperti cengkeh, jeruk Pontianak, gula; dan lain lain. Pihak yang terlibat cukup banyak, mulai perusahaan swasta sampai BUMN, dari pejabat tingkat pusat seperti Presiden dan Menteri sampai pejabat daerah seperti Gubernur dan Bupati dari berbagai departemen seperti Departemen Pertanian, Departemen Koperasi Pengusaha Kecil dan Menengah, Departemen Perindustrian dan Perdagangan, Departemen Keuangan, sampai Bank Indonesia; dunia perbankan baik swasta maupun pemerintah; dan tentunya usaha kecil di berbagai sektor.

Biaya yang dikeluarkan jumlahnya sangat besar. Biaya ini berasal dari KLBI, sebagian laba BUMN, dari perusahaan swasta besar dan menengah, insentif pajak seperti pada modal ventura dan program inti-plasma, dan juga biaya disinsentif pajak yang ditanggung konsumen seperti pada program penanggulangan di industri otomotif. Sampai sekarang bentuk pertanggungjawaban biaya tersebut hanya berkisar pada berapa banyak dana yang telah dikeluarkan. Belum ada metode sistem evaluasi yang komprehensif, yang mampu mengukur sejauh mana keberhasilan kebijakan kemitraan tersebut.

Penelitian ini disusun untuk menjawab permasalahan akan perlunya metode evaluasi seperti tersebut di atas. Paling tidak ada dua tujuan yang ingin dicapai penelitian ini yang bersifat umum dan yang bersifat khusus, yaitu:

1. Tujuan yang bersifat umum : menyusun metodologi untuk evaluasi kebijakan kemitraan usaha besar dan menengah dengan usaha kecil.
2. Tujuan khusus : penerapan metode

evaluasi tersebut di atas untuk melihat sejauh mana keberhasilan kebijakan kemitraan usaha besar Pabrik Gula dengan usaha kecil Petani Tebu Rakyat dalam program Tebu Rakyat Intensifikasi.

Berkaitan dengan tujuan umum pembuatan metode evaluasi kebijakan, secara lebih spesifik penelitian ini akan mengungkap:

1. Bentuk-bentuk kebijakan kemitraan usaha besar, menengah dan kecil yang diberlakukan pemerintah Indonesia selama tahun 1945 sampai dengan Maret 1998.
2. Kriteria keberhasilan pada setiap kebijakan seperti yang tercantum pada tujuan kebijakan dan instrumen kebijakan.
3. Bila tidak ada kriteria keberhasilan atau jika kriteria keberhasilan tidak tepat, maka akan dibuatkan kriteria keberhasilan yang bisa dijadikan alat evaluasi keberhasilan kebijakan.

Kemitraan usaha yang dimaksud dalam penelitian ini adalah hubungan institusional dan transaksional antar perusahaan (Yeung, 1994), khususnya hubungan antara perusahaan dengan karyawan < 19 orang dengan perusahaan dengan karyawan 20 orang atau lebih, sesuai dengan definisi usaha kecil, menengah dan besar dari Badan Pusat Statistik.

Menyerahkan seluruh perekonomian kepada pasar persaingan bebas hanya akan mengakibatkan sumber daya dikuasai yang kuat, karena posisi tawar-menawar perusahaan besar jauh lebih kuat dari perusahaan kecil (Korten, 1997).

Perbedaan posisi tawar-menawar akan mengakibatkan perusahaan besar akan berusaha untuk memindahkan resiko dan menghindari ketidakpastian dan perubahan kepada perusahaan kecil (Nishiguchi dan Brookfield, 1997). Oleh karena itu diperlukan campur tangan pemerintah untuk pemeratakan penguasaan sumber daya dan menghindari penekanan usaha besar kepada

usaha kecil. Hal ini diperlukan paling tidak pada tahap awal pengembangan daya saing usaha kecil. Bentuk campur tangan pemerintah yang relevan dalam hal ini adalah melalui berbagai kebijakan industri.

Kebijakan kemitraan usaha besar, menengah dan kecil termasuk dalam campur tangan pemerintah pada per-ekonomian. Apabila dilihat satu per satu kebijakan, satu kebijakan kemitraan tertentu pada umumnya hanya menyentuh suatu sektor, atau suatu jenis usaha, sehingga kebijakan semacam ini bisa dikategorikan ke dalam kebijakan industri.

Per definisi, kebijakan industri adalah penggunaan kekuasaan dan sumber daya pemerintah untuk menjalankan suatu kebijakan dengan tujuan meningkatkan faktor masukan suatu sektor, sub sektor atau jika diperlukan suatu perusahaan tertentu. Kebijakan industri yang baik adalah jika terjadi integrasi antara kebijakan pemerintah dengan perilaku unit mikro. Hal ini bisa dicapai jika kebijakan mampu menyerap dinamika persepsi, preferensi dan perilaku pelaku aktual dalam pasar (Kotler, dkk., 1997).

Berkaitan dengan berbagai kebijakan, khususnya kebijakan industri yang diambil pemerintah, analisis kebijakan diperlukan karena tidak adanya mekanisme otomatis yang mampu memantau dengan baik apa yang terjadi dalam pemerintahan dan apa yang diputuskan dan dilakukan pemerintah. Sebagai contoh, seperti yang dilakukan oleh pasar untuk perusahaan yang bergerak dalam bidang di mana terjadi persaingan yang relatif bebas.

Penelitian ini merupakan salah satu bentuk analisis kebijakan, khususnya evaluasi terhadap kebijakan yang telah diterapkan pemerintah. Sudut pandang yang dipergunakan adalah adanya integrasi antara kebijakan dengan perilaku unit mikro perusahaan. Oleh karena itu, kriteria yang dikembangkan pun merupakan integrasi dari

dua sudut pandang tersebut.

Ada beberapa konsep ukuran keberhasilan yang bisa dipergunakan untuk evaluasi terhadap kebijakan kemitraan usaha besar, menengah dan kecil yang merupakan kombinasi ukuran dari sudut pandang kepentingan kesejahteraan *stakeholder* yang terlibat, pemerataan dan peningkatan daya saing. Sudut pandang ini dipergunakan agar ada integrasi antara kebijakan dengan perilaku unit mikro. Prioritas penekanan kepada kepentingan suatu *stakeholder* tertentu dimungkinkan dengan memberikan bobot kepentingan suatu indikator dibandingkan dengan indikator lain.

*Stakeholder* yang dimaksud adalah karyawan, pembeli, pemasok, pemilik, masyarakat, dan pemerintah yang masing-masing memiliki ukuran kesejahteraan yang berbeda-beda, yaitu :

1. Karyawan menghendaki upah, bonus dan tunjangan yang tinggi.
2. Pembeli mengharapkan akan mendapatkan produk dan jasa dengan harga yang sesuai, pilihan produk yang bervariasi, kualitas produk yang baik, dan pengiriman yang tepat waktu.
3. Pemasok berharap ada kesinambungan usaha dan produknya dibeli dengan harga yang bersaing.
4. Pemilik mengharapkan laba yang memadai, penguasaan pangsa pasar, pertumbuhan usaha, dan citra perusahaan yang baik.
5. Masyarakat berharap akan tersedia lapangan kerja lebih banyak.
6. Pemerintah menghendaki tambahan pajak dan devisa.

Pemerintah, juga sangat berkepentingan untuk menaikkan kesejahteraan seluruh warganya dan bukan sebagian warganya (Porter, 1990). Pemerintah berkepentingan terhadap pemerataan pendapatan, pada khususnya, dan kesejahteraan pada umumnya, yang mungkin bisa bertentangan dengan kepentingan perusahaan. Perusahaan berkepentingan terhadap penguasaan pangsa

pasar dengan harapan untuk memiliki kekuatan pasar yang besar agar mencapai kedudukan monopolistik.

Pemerintah dan perusahaan juga sama-sama berkepentingan terhadap makin menguatnya daya saing perusahaan melalui peningkatan kemampuan menyediakan produk dan jasa dengan harga bersaing, pengiriman tepat waktu, dan kualitas baik, menaikkan produktivitas faktor masukannya, dan perusahaan untuk menghasilkan nilai tambah yang tinggi.

Perbedaan kepentingan ini harus mampu diintegrasikan ke dalam ukuran evaluasi kebijakan yang akan dibuat. Proses Hirarki Analitik (PHA) dipergunakan untuk mengintegrasikan semua kepentingan yang ada, sekaligus memberikan bobot suatu indikator dibandingkan dengan indikator lainnya.

## METODE PENELITIAN

Penelitian ini mempergunakan beberapa metode, yaitu penelusuran sederhana Lembaran dan Berita Negara; *content analysis* yang dipergunakan untuk menganalisis tujuan, pihak yang terlibat, dan indikator biaya kebijakan; analisis manfaat dan biaya yang dipergunakan untuk pembuatan alat ukur evaluasi; analisis performansi dari sisi kesejahteraan *stakeholder*, daya saing, dan pemerataan yang akan dipergunakan sebagai indikator manfaat; dan proses hirarki analitik yang akan dipergunakan untuk menyusun indikator-indikator performansi.

Sebagai langkah pendahuluan; *content analysis* diharapkan akan menghasilkan deskripsi tujuan kebijakan yang akan dianalisis : apakah tujuan bersifat komprehensif dalam arti memperhatikan kepentingan seluruh pihak yang terlibat; apakah tujuan sesuai dengan konsep kesejahteraan *stakeholder*, daya saing, dan pemerataan; siapa pelaku sasaran kebijakan; dan apakah ada biaya yang dikeluarkan berkaitan dengan kebijakan tersebut. Jika ada biaya yang terjadi maka

dipergunakan analisis biaya dan manfaat yang akan mengukur sejauh mana efektivitas penggunaan sumber daya untuk menjalankan kebijakan.

Analisis performansi yang akan dipergunakan dikembangkan dari konsep kesejahteraan *stakeholder*, pemerataan, dan daya saing. Indikator yang akan dipergunakan disusun sedemikian rupa sehingga tidak saling tumpang tindih.

Dari konsep daya saing, analisis yang akan dipergunakan adalah analisis terhadap kualitas-harga-pengiriman (QCD) produk atau jasa yang dihasilkan kemitraan usaha besar dan menengah dengan usaha kecil dibandingkan dengan QCD pesaing; analisis kenaikan produktivitas faktor masukan perusahaan yang bermitra dibanding dengan kenaikan produktivitas perusahaan sejenis, dan analisis terhadap kenaikan nilai tambah yang dihasilkan perusahaan yang bermitra dibandingkan dengan kenaikan nilai tambah perusahaan sejenis.

Untuk pemerataan akan dipergunakan analisis terhadap proporsi nilai tambah yang dihasilkan perusahaan yang bermitra.

Tidak semua indikator kesejahteraan *stakeholder* akan dipergunakan dalam penelitian ini. Beberapa indikator sudah tercakup pada analisis terhadap daya saing, sehingga indikator yang dipakai adalah :

1. Kesejahteraan karyawan akan diukur dengan mempergunakan perbandingan antara kenaikan upah karyawan dengan kenaikan inflasi.
2. Kesejahteraan pembeli akan diukur dengan membandingkan QCD produk atau jasa perusahaan yang bermitra dengan QCD produk atau jasa pesaing.
3. Kesenambungan usaha pemasok dipakai sebagai indikator kesejahteraan pemasok, dengan ukurannya yaitu pertumbuhan volume usaha. Asumsi yang dipergunakan adalah bahwa terjadi hubungan yang kontinyu antara perusahaan yang bermitra, sehingga pertumbu-

han usaha juga mencerminkan pertumbuhan kesejahteraan pemasok.

4. Indikator kesejahteraan pemilik yang akan dipergunakan adalah pertumbuhan volume usaha dan ukuran daya saing seperti telah disebutkan di atas.
5. Penyediaan tambahan lapangan kerja merupakan indikator yang akan dipergunakan untuk kesejahteraan masyarakat.
6. Kenaikan pajak dipergunakan untuk indikator kesejahteraan pemerintah.

Seluruh analisis tersebut akan disusun dengan mempergunakan PHA yang dikembangkan Thomas L. Saaty. PHA merupakan suatu cara untuk mengambil keputusan yang kompleks di mana interaksi dari banyak faktor mempengaruhi pengambilan keputusan. Pada penelitian ini terdapat banyak pihak yang terlibat, banyak sumber biaya, dan banyak kriteria yang dipergunakan.

Dalam PHA dibahas persoalan bagaimana menstrukturkan suatu situasi yang kompleks, mengidentifikasi kriteria dan faktor lain (tidak berwujud maupun konkret), mengukur interaksi antar faktor secara sederhana, dan mensintesis semua informasi agar diperoleh berbagai prioritas. Prioritas ini akan dipergunakan pada analisis manfaat dan biaya, sehingga pada akhirnya bisa didapatkan berbagai portofolio aktivitas.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Penelusuran terhadap Lembaran Negara dan Berita Negara menunjukkan bahwa ada sembilan bentuk kebijakan kemitraan yang dijalankan pemerintah Indonesia selama periode 1945 sampai dengan Maret 1998 yaitu:

1. kemitraan dengan koperasi,
2. program penanggulangan,
3. inti-plasma,
4. modal ventura,
5. bapak angkat,
6. tata niaga,
7. kepemilikan saham perusahaan besar oleh koperasi,

8. waralaba, dan
9. kredit bersubsidi.

*Content analysis* terhadap masing-masing kebijakan menunjukkan bahwa ada lima kelompok besar tujuan kebijakan yang selengkapnya adalah sebagai berikut:

**Kelompok pertumbuhan:**

1. Peningkatan produksi pada tipe inti-plasma.
2. Peningkatan pendapatan pada tipe inti-plasma.
3. Peningkatan lapangan kerja pada tipe bapak angkat.
4. Pendirian pabrik kendaraan bermotor pada tipe program penanggulangan.
5. Tujuan pertumbuhan ekonomi pada tipe koperasi, bapak angkat, waralaba, dan kredit bersubsidi.

**Kelompok pemerataan:**

1. Memperkokoh perekonomian rakyat pada tipe koperasi dan kredit bersubsidi.
2. Keseimbangan antara cabang usaha pada tipe program penanggulangan.
3. Pemerataan pada tipe koperasi, inti-plasma, bapak angkat, kepemilikan saham perusahaan besar oleh koperasi, dan kredit bersubsidi.
4. Peningkatan peran usaha kecil dan menengah serta masyarakat pada tipe waralaba.
5. Penyediaan dana kepada masyarakat khususnya usaha kecil dan koperasi pada tipe modal ventura dan penyertaan

modal swasta pada tipe inti-plasma.

6. Pengembangan wilayah.
7. Mengikutsertakan KUD dalam kegiatan perekonomian.

**Kelompok kesejahteraan:**

1. Tujuan menyejahterakan anggota dan masyarakat pada tipe koperasi.
2. Menyejahterakan petani pada program inti-plasma dan tata niaga.
3. Meningkatkan taraf hidup masyarakat pada tipe Bapak angkat.

**Kelompok tangguh dan mandiri :**

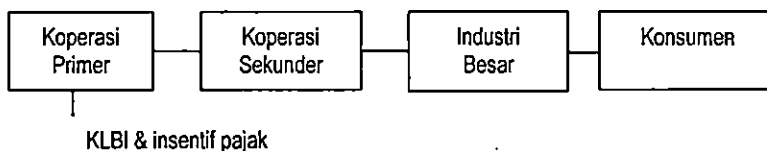
1. Membuat koperasi menjadi tangguh dan mandiri pada tipe koperasi.
2. Membuat usaha kecil dan koperasi yang tangguh dan mandiri pada tipe Bapak angkat.
3. Meningkatkan kualitas produk.

**Kelompok stabilitas:**

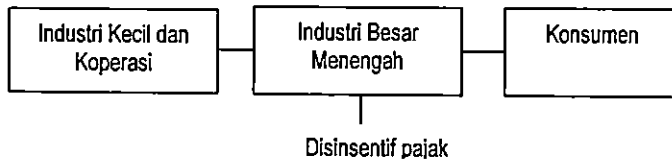
1. Melindungi petani dan peternak dari fluktuasi harga pada tipe tata niaga.
2. Melakukan konversi dan diversifikasi tanaman cengkeh pada tipe tata niaga cengkeh.
3. Melindungi konsumen akhir agar bisa mendapatkan produk dengan harga wajar pada tipe tata niaga.
4. Tujuan stabilitas pada tipe kredit bersubsidi.
5. Kesenambungan industri.

Sedangkan pelaku dan biaya kebijakan bisa digambarkan sebagai berikut:

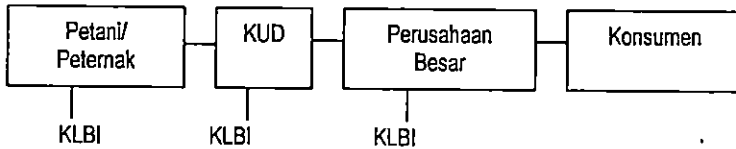
1. Koperasi



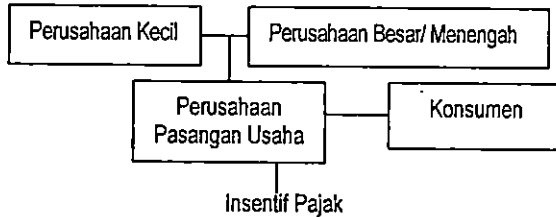
2. Program Penanganan/ Sub Kontrak



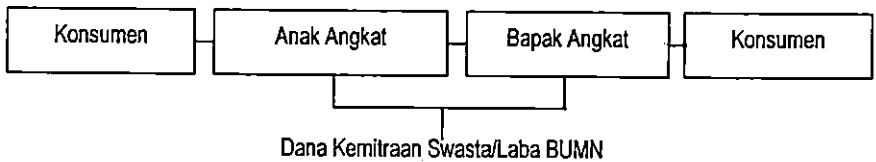
3. Inti - Plasma



4. Modal Ventura



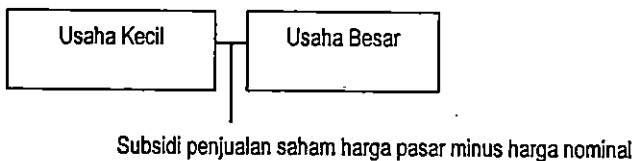
5. Bapak Angkat



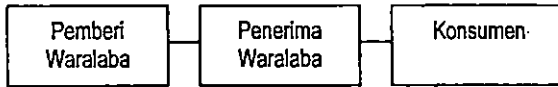
6. Tata Niaga

Petani	_____	KLBI
KUD	_____	KLBI
Bulog	_____	KLBI
Perusahaan Swasta Besar	_____	KLBI
Konsumen		

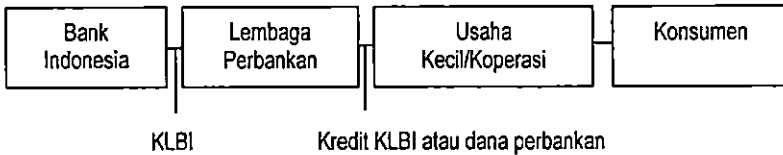
7. Kepemilikan Saham Perusahaan Besar oleh Koperasi



## 8. Waralaba



## 9. Kredit Bersubsidi



Catatan :

*KLBI = Kredit Likuiditas Bank Indonesia*

*Content analysis* terhadap kebijakan kemitraan dan instrumen kebijakannya menunjukkan, bahwa :

1. Tujuan pada semua kebijakan tidak memuat kriteria keberhasilan yang dapat diukur, sehingga tidak bisa dilakukan evaluasi apakah kebijakan mencapai sasaran atau tidak.
2. Tidak ada benang merah antara satu tujuan kebijakan dengan tujuan kebijakan lainnya pada kesembilan bentuk kebijakan kemitraan, sehingga tidak bisa diperbandingkan tingkat keberhasilan antar kesembilan bentuk kebijakan kemitraan tersebut.
3. Dari sembilan bentuk kebijakan kemitraan, hanya dua bentuk yang secara lengkap memperhatikan tiga dari empat sasaran kebijakan kemitraan yaitu usaha kecil, usaha besar/menengah, dan masyarakat. Satu sasaran kebijakan yaitu BUMN cenderung diabaikan kepentingannya pada seluruh bentuk kemitraan.

Melihat kenyataan tersebut di atas, maka dalam penelitian ini akan dikembangkan

suatu kriteria keberhasilan yang mampu menjadi tolok ukur evaluasi untuk semua bentuk kebijakan kemitraan yang mampu mengintegrasikan semua kepentingan pihak yang terlibat, dan yang mampu memperbandingkan tingkat keberhasilan antar bentuk kebijakan kemitraan.

Pembuatan alat ukur evaluasi dibantu oleh responden ahli yaitu beberapa pejabat pemerintahan yang terlibat dalam pembuatan dan evaluasi kebijakan kemitraan. Pertimbangan dipergunakan responden ahli tersebut adalah bahwa pemerintah sebagai regulator seharusnya menyediakan dan mampu membuat suatu alat ukur kebijakan kemitraan yang telah dijalkannya, seperti yang diamanatkan oleh Peraturan Pemerintah No 44 tahun 1997 tentang Kemitraan tanggal 17 November 1997 di mana Departemen Koperasi Pengusaha Kecil dan Menengah diwajibkan untuk melakukan evaluasi terhadap program kemitraan yang dilakukan oleh departemen teknis.

Hasil pembuatan alat ukur evaluasi adalah sebagai berikut:

**Tabel 1**  
**Struktur Bobot Relatif Kriteria dan Sub Kriteria Model Evaluasi**  
**Biaya**  
**terhadap Induknya**

Tingkat 1	Tingkat 2	Bobot	Tingkat 3	Bobot	Tingkat 4	Bobot
Biaya	Biaya dari Pemerintah	0,269	Potongan Pajak	0,469	UK	0,569
	Biaya dari Swasta	0,318	Subsidi Kredit	0,531	UB/M	0,431
					UK	0,602
	Biaya dari BUMN	0,285			UB/M	0,398
Biaya dari Masyarakat	0,127					

**Tabel 2**  
**Struktur Bobot Relatif Kriteria dan Sub Kriteria Model Evaluasi Manfaat terhadap Induknya**

Tingkat 1	Tingkat 2	Bobot	Tingkat-3	Bobot	Tingkat 4	Bobot	
Manfaat	Pertumbuhan	0,097	Volume Usaha	0,283	UK	0,740	
			Lapangan Kerja	0,717	UB/M	0,260	
			QCD lebih baik	0,572	UK	0,584	
			Kenaikannilai tambah	0,145	UB/M	0,416	
	Tangguh & Mandiri	0,587		Kenaikan Produktivitas	0,283	UK	0,602
				Daya beli tenaga kerja	0,786	UB/M	0,398
	Pemerataan	0,109		Penerimaan Pajak	0,214	UK	0,569
						UB/M	0,431
	Kesejahteraan	0,207				UK	0,398
						UB/M	0,602

Catatan : UB/M = Usaha Besar/Menengah    UK = Usaha Kecil



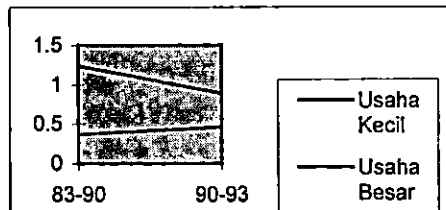
Langkah-langkah penerapan alat ukur terhadap Program TRI :

- Hitung masing-masing nilai relatif (dalam bentuk angka indeks, di mana tahun dasar = 100) untuk masing-masing kriteria dan sub kriteria pada masing-masing unit usaha. Analisis 1983-1990 tahun dasar 1983, sedangkan analisis tahun 1990-1993 tahun dasar adalah 1990.
- Dengan cara yang sama hitung juga nilai relatif bersesuaian untuk unit usaha pembandingan (sejenis) sesuai dengan Klasifikasi Lapangan Usaha Indonesia (KLUJ). Khusus untuk kenaikan daya beli pekerja dipergunakan pembandingan kenaikan Indeks Harga Konsumen BPS.
- Hitung nilai indeks dengan cara merasiokan nilai relatif pertama dengan yang kedua, kecuali untuk sub kriteria QCD perbandingan dilakukan dengan cara merasiokan harga gula dalam negeri dengan harga gula impor.
- Kalikan hasil perhitungan ketiga dengan bobot masing-masing kriteria dan sub kriteria, sehingga diperoleh Indeks Performansi Total Kemitraan yaitu Rasio Indeks Performansi Manfaat dengan Indeks Performansi Biaya.

Hasil penerapan alat ukur bisa dilihat pada Grafik 1 di bawah ini.

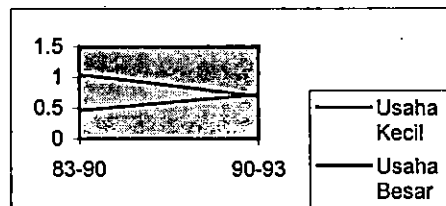
**Indeks Pertumbuhan Volume Usaha**

	83-90	90-93
Usaha Kecil	1.24	0.89
Usaha Besar	0.37	0.46



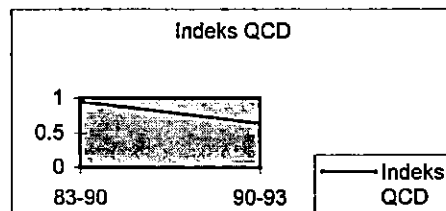
**Indeks Pertumbuhan Penyerapan Lapangan Kerja**

	83-90	90-93
Usaha Kecil	1.04	0.69
Usaha Besar	0.46	0.72



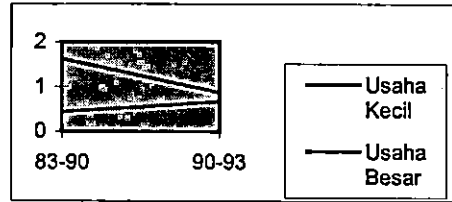
**Indeks QCD**

	83-90	90-93
Indeks QCD	0.95	0.64



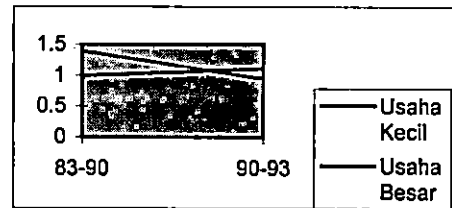
**Indeks Pertumbuhan Nilai Tambah**

	83-90	90-93
Usaha Kecil	1.62	0.86
Usaha Besar	0.44	0.66



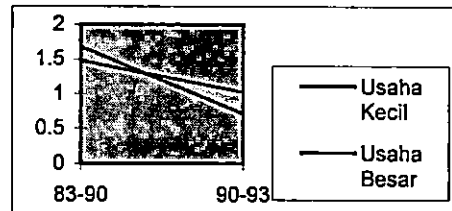
**Indeks Pertumbuhan Produktivitas**

	83-90	90-93
Usaha Kecil	1.39	0.94
Usaha Besar	0.99	1.11



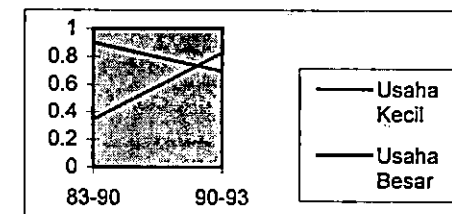
**Indeks Pertumbuhan Daya Beli Pekerja**

	83-90	90-93
Usaha Kecil	1.68	0.71
Usaha Besar	1.48	1.02



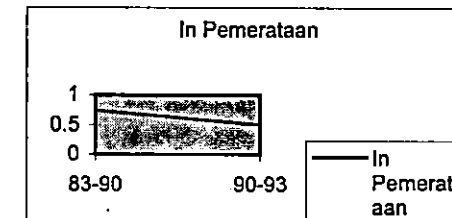
**Indeks Penerimaan Pajak dari**

	83-90	90-93
Usaha Kecil	0.9	0.694
Usaha Besar	0.34	0.828



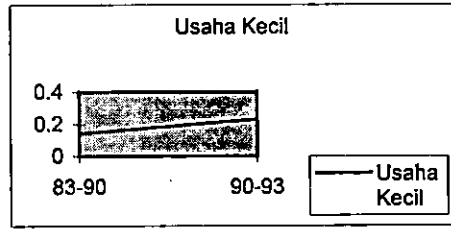
**Indeks Pemerataan**

	83-90	90-93
In Pemerataan	0.736	0.5



**Indeks Biaya Subsidi Kredit**

	83-90	90-93
Usaha Kecil	0.14	0.23



**SIMPULAN DAN SARAN**

Dari hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa:

1. Ada sembilan bentuk kebijakan kemitraan usaha besar, menengah dan kecil yaitu kemitraan dengan koperasi, program penanggalan, inti-plasma, modal ventura, bapak angkat, tata niaga, kepemilikan saham perusahaan besar oleh koperasi, waralaba, dan kredit bersubsidi.
2. Tujuan kebijakan tidak memperhatikan semua pihak yang terlibat dalam kemitraan khususnya BUMN, tujuan tidak dijabarkan lebih lanjut dalam kriteria keberhasilan yang bisa diukur, tujuan antar bentuk kemitraan berbeda-beda sehingga tidak bisa diperbandingkan sementara sasaran pelaku dan biayanya relatif sama.
3. Hasil pembuatan alat ukur menunjukkan bahwa pada manfaat kebijakan secara berturut-turut unit usaha yang tangguh dan mandiri mendapat bobot tertinggi, disusul kesejahteraan, pemerataan dan pertumbuhan. Pada biaya kebijakan biaya dari swasta mendapat bobot tertinggi disusul biaya dari BUMN, pemerintah, dan masyarakat. Bobot bersifat relatif, dan tidak bisa dipergunakan selamanya, jika kondisi berubah sebaiknya dilakukan pembobotan yang baru.
4. Penerapan alat evaluasi pada program TRI menunjukkan bahwa regulasi pe-

merintah gagal mencapai sasarannya yaitu meningkatkan pendapatan petani tebu rakyat dan secara keseluruhan regulasi tersebut ternyata menurunkan performansi kemitraan (periode 1990-1993 per-formansinya lebih rendah dibandingkan dengan periode 1983-1990 dari 89,6 menjadi 37,7).

Beberapa saran yang bisa diajukan adalah:

1. Sebaiknya semua tujuan kebijakan dijabarkan lebih lanjut menjadi kriteria keberhasilan sehingga ada transparansi; tidak menimbulkan polemik; bisa dilakukan evaluasi untuk alokasi sumber daya, perbaikan program; dan bisa diukur dan diperbandingkan performansi antar program.
2. Sebelum suatu kebijakan diberlakukan, sebaiknya dilakukan analisis kepekaan sehingga dicapai kebijakan yang lebih sempurna, khususnya misalnya untuk penentuan harga gula pasir dan pembagian *provenue*.
3. Kebijakan pada program TRI khususnya penetapan *provenue* dan harga eceran gula pasir tetap diperlukan hanya perlu diperbaiki, mengingat adanya ketidakseimbangan jumlah penjual dengan jumlah pembeli dan ketimpangan posisi tawar khususnya antara beratus-ratus ribu rumah tangga pertanian tebu rakyat dengan sekitar 70-an pabrik gula. Diperlukan perbaikan pada regulasi penetapan harga gula pasir berikut semua komponen pembentuk harganya.

**DAFTAR PUSTAKA**

- Ahmad, R., (1998), *Perkebunan dari NES ke PIR*, Jakarta, Puspa Swara.
- Chalmers, I., (1996), *Konglomerasi : Negara dan Modal dalam Industri Otomotif Indonesia*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama.
- Chotim, E.E. , (1996), *Disharmoni Inti-Plasma dalam Pola PIR*, Bandung, Yayasan Akatiga.
- Hadipuro, W. , (1999), *Kajian tentang Keberhasilan Kebijakan Kemitraan Usaha Besar, Menengah dan Kecil : Pengembangan Metodologi Evaluasi Kebijakan dan Penerapannya pada Program Tebu Rakyat Intensifikasi*, Tesis Magister, Jurusan Teknik Industri, Institut Teknologi Bandung.
- Korten, D.C., (1997), *When Corporations Rule the World*, Jakarta, Professional Books.
- Kotler, P., Jatusripitak, S., Maesincee, S., (1997), *The Marketing of the Nations*, New York, The Free Press.
- Meyanathan, S.D. (ed), *Industrial Structures and the Development of Small and Medium Enterprise Linkages Examples from East Asia*, Washington D.C. , The World Bank.
- Moekijat, (1995), *Analisis Kebijakan Publik*, Bandung, Mandar Maju.
- Nishiguchi, T., Brookfield, J., (1997), "The Evolution of Japanese Subcontracting", *Sloan Management Review*.
- Porter, M.E., (1990), *The Competitive Advantage of the Nations*, New York, The Free Press.
- Saaty, T.L., (1988), *The Analytic Hierarchy Process*, Pittsburgh, University of Pittsburgh.
- Sadoko, I., Maspiyati, Haryadi, D., (1995), *Pengembangan Usaha Kecil Pemihakan Setengah Hati*, Bandung, Yayasan Akatiga.
- Singarimbun, M., dan Effendi, S., (1986), *Metode Penelitian Survai*, Jakarta, LP3ES.
- Sjaifudian, H., Haryadi, D., Maspiyati, (1994), *Strategi dan Agenda Pengembangan Usaha Kecil*, Bandung, Yayasan Akatiga.
- Thee, K. W. (ed), (1992), *Dialog Kemitraan dan Keterkaitan Usaha Besar & Kecil dalam Sektor Industri Pengolahan*, Jakarta, Gramedia dan Yayasan Indonesia Forum.
- Weimer, D.L. dan Vining, A.R., (1989), *Policy Analysis Concept and Practice*, New Jersey, Prentice-Hall International, Inc.
- Widi, N. (ed), (1997), *Informasi Kredit Usaha Kecil*, Jakarta, Pustaka Binaman Pressindo.
- Yeung, H.W., (1997), *Cooperative Strategies and Chinese Business Networks*, dari Beamish, P.W., Killing, J.P. (eds), *Cooperative Strategies*, San Fransisco, The New Lexington Press.