

# PROFIL PEMOGOKAN BURUH INDONESIA PADA AWAL 1980-AN

H. Anton DJAWAMAKU\*

Sejarah gerakan buruh di Indonesia sejak awal hingga kini rupanya tidak pernah sepi dari pemogokan-pemogokan. Bentuk aksi protes kaum buruh itu pada mulanya disadari hanya sebagai cara terakhir yang terpaksa digunakan. Tetapi kemudian ternyata bahwa aksi-aksi demikian sekaligus juga untuk memperkuat tuntutan buruh memperbaiki kondisi pekerjaan yang mereka inginkan. Karena itu pemogokan buruh tidak lagi semata-mata merupakan bentuk protes tetapi juga alat perjuangan. Dengan fungsi yang demikian, pemogokan buruh dengan mudah dapat menjadi sarana politik praktis, sebab batas antara tuntutan perbaikan nasib buruh dan perjuangan politis telah menjadi sangat kabur.<sup>1</sup> Apalagi pada masa yang lalu organisasi buruh (SOBSI - Sentral Organisasi Buruh Seluruh Indonesia misalnya) begitu mudah mengobarkan pemogokan-pemogokan buruh yang meluas di seluruh tanah air demi tujuan-tujuan politis. Walaupun demikian hendaknya kita lebih jeli memandang pemogokan buruh dewasa ini, sehingga dapat memisahkan antara aksi buruh yang murni dan yang bermotif politis. Perbaikan nasib buruh adalah tanggung jawab kita bersama, terutama pemerintah dan pengusaha.

Secara faktual, pemogokan buruh muncul dalam wujud menolak melakukan pekerjaan atau memperlambat jalannya pekerjaan, untuk sementara

---

\*Staf CSIS.

<sup>1</sup>Mengenai hal ini dapat ditelusuri dalam peristiwa-peristiwa pemogokan buruh yang pertama, yaitu sekitar tahun 1910 dan tahun 1923 ketika terjadi pemogokan buruh kereta api di Semarang. Antara lain dua artikel ditulis oleh John Ingleson: (1) "Worker Consciousness and Labour Unions in Colonial Java," *Pacific Affairs*, Vol. 54, No. 3 (1981), hal. 485-501; (2) "Bond Hand and Foot, Railway Workers and the 1923 Strike in Jawa," *Indonesia*, No. 31 (April 1981), hal. 53-87.

dengan kebudayaan bangsa-bangsa dan lingkungan hidupnya, terutama untuk menyaksikan keindahan-keindahan yang ada di muka bumi ini. Sekaligus dengan itu mereka berkeinginan berekreasi lepas dari kesibukan sehari-hari di samping untuk mencari inspirasi, karena bagi mereka berwisata dapat memberi kesegaran baru dan merupakan investasi mental.

Sebaliknya, negara kita yang kini berpenduduk 150 juta orang sedang menghadapi masalah banyak pengangguran tersamar atau terbuka dan masyarakat pada umumnya masih bergulat memenuhi kebutuhan primernya. Beruntunglah bangsa kita mewarisi tanah air dan sosio-budaya yang keindahan dan keunikannya dapat dijadikan obyek pariwisata. Maka memang tepat apabila kekayaan nasional ini dimanfaatkan untuk *meningkatkan kemakmuran bangsa* dengan mengembangkan *industri pariwisata besar*. Secara khusus karena industri pariwisata merupakan industri yang sangat padat karya, apalagi banyak menyerap dan menggiatkan tenaga kerja yang berpendidikan tak begitu tinggi. Untuk itu kebijakan pengembangan pariwisata Indonesia mengamanatkan penggarapan yang berorientasi pada keterpaduan dan pemerataan.

Bagaimanapun hal itu berarti bahwa pengembangan industri pariwisata harus dijadikan *masalah nasional*, jadi bukan hanya menjadi tanggung jawab sektor/departemen pariwisata semata-mata. Sektor ini perlu ditunjang oleh berbagai sektor yang terlibat dalam kepariwisataan, sebab seberapa jauh kekayaan pariwisata Indonesia bermanfaat untuk kesejahteraan bangsa tergantung pada kerja sama terpadu antara berbagai sektor pemerintah dan swasta. Pemerintah di sini bukan hanya departemen pariwisata saja, tetapi menyangkut departemen lain juga seperti departemen perhubungan (kelancaran pengangkutan), pekerjaan umum (jalan-jalan, listrik, air minum), pendidikan dan kebudayaan (warisan purbakala, kesenian), keuangan (devaluasi, bea cukai), perindustrian (jaminan mutu barang), pertanian (pertamanan, pelestarian buah-buahan), Hankam (keamanan), dan penerangan (memasyarakatkan "sadar wisata").

Kepulauan Hawaii yang potensi wisatanya tidak seberapa dibandingkan Indonesia pada tahun 1979 mampu meraih 3,9 juta wisatawan dari arus wisatawan dunia yang meliputi 270 juta orang, sedangkan Kepulauan Indonesia baru dikunjungi 0,5 juta wisatawan asing. Patut diperhitungkan bahwa dewasa ini dalam setahunnya lebih dari 30 juta wisatawan asing berasal dari negara-negara kawasan Pasifik ini. Untuk Indonesia sektor pariwisata sebenarnya bisa menjadi *sumber pendapatan besar yang baru* setelah minyak tanah, gas bumi, dan kayu. Patut diketahui bahwa negara ekonomi raksasa Amerika Serikat pun masih mengelola sektor pariwisatanya secara intensif,

akibatnya dapat menggagalkan upaya pengelolaan keseluruhan mata rantai industri pariwisata yang saling berkaitan itu. Maka menelantarkan pembenahan bagian tertentu, dapat menghambat perkembangan industri pariwisata pada umumnya. Jadi terjaminnya peningkatan pariwisata mutlak membutuhkan *mantapnya koordinasi dan kerja sama* yang saling bahu-membahu di antara pelbagai pihak yang menunjang kegiatan pariwisata, umpamanya antara biro perjalanan, perusahaan penerbangan, pengusaha hotel, dan kelompok seniman.

Terbinanya keserentakan dan keterpaduan dalam pengembangan seluruh unsur dari mata rantai industri pariwisata itu sudah barang tentu menuntut dilakukannya upaya *peningkatan "sadar wisata,"* khususnya di kalangan masyarakat penunjang mata rantai kegiatan pariwisata tersebut. Supaya karenanya mereka masing-masing menginsyafi bahwa kelangsungan dan peningkatan usaha mereka tidak terletak pada keuntungan mereka sendirian saja, tetapi tergantung pada kemajuan usaha lain-lainnya juga. Demikian sehingga dari setiap unsur mata rantai itu disadarkan untuk tidak hanya mementingkan usahanya sendiri, tetapi akan *berusaha wajar demi menunjang* perkembangan seluruh mata rantai industri pariwisata agar arus wisatawan asing pun semakin digalakkan mengunjungi negara ini.

Pada semua bidang usaha penunjang industri kepariwisataan itu niscaya dapat diupayakan untuk membukakan kesempatan kerja yang seluas-luasnya, sehingga menjadi sumber pendapatan bagi masyarakat banyak. Namun sekali lagi, untuk itu pengembangan bidang-bidang hendaknya tetap menjaga agar masing-masing bidang senantiasa terpadu dan mengimbangi kemajuan bidang yang lain. Merupakan tujuan lebih jauh dari keterpaduan ini adalah orientasi pemerataan pendapatan, yaitu supaya semakin banyak warga masyarakat khususnya di daerah wisata itu bisa memperoleh pendapatan dari kemajuan pariwisata. Jangan sampai justru hanya pemilik modal besar saja, khususnya pemilik modal dari luar (apalagi modal asing), yang diuntungkan oleh pengembangan pariwisata.

Terbukanya kesempatan kerja yang dimungkinkan oleh kemajuan pariwisata perlu *diprioritaskan bagi penduduk setempat.* Untuk itu pemerintah daerah dapat menetapkan kebijakan tertentu, misalnya perizinan usaha wisata di daerahnya guna mewujudkan tujuan ini. Sebagai contoh pendirian hotel mempersyaratkan penggunaan para pekerja dan bahan-bahan bangunan sedapat mungkin dari daerah itu. Juga bahan makanan dan perlengkapan hotel seperti mebel, spre, hiasan dinding, vas bunga sekurang-kurangnya bagian terbesar menggunakan produksi dari daerah itu.

Sebagai akibat kelebihan dalam potensi pariwisatanya yang beraneka macam sudah sewajarnya bila Indonesia mempunyai keuntungan mendapat



Atas potensi wisatanya yang begitu besar dan sampai sekarang belum tergarap sehingga memberikan hasil maksimal, dapatlah dipahami bila pers luar negeri memandang pariwisata Indonesia sebagai "The Sleeping Giant" (raksasa yang masih tertidur). Dan oleh orang Eropa keindahan Indonesia itu disebut sebagai "Untaian Mutiara yang Tersembunyi di Ufuk Timur."

## PENGEMBANGAN PARIWISATA MENUJU PEMERATAAN PENDAPATAN

Kendatipun belum cukup sempurna penggarapannya, meskipun demikian industri pariwisata Indonesia selama ini memperlihatkan *arah peningkatan yang menggembirakan*. Hal ini bisa diamati, seperti arus wisatawan asing ke Pulau Bali ternyata meningkat cukup menyolok. Misalnya pada tahun 1970 pulau ini baru kedatangan 24.340 wisatawan asing, dalam tahun 1972 jumlah itu meningkat menjadi 47.004 wisatawan, tahun 1974 menjadi 57.459 wisatawan, tahun 1976 melonjak menjadi 115.220 wisatawan, tahun 1978 menjadi 133.225 wisatawan, dan tahun 1981 mencapai 153.541 wisatawan. Sementara itu penukaran dollar dari kaum wisatawan ini pada tahun 1970 diketahui baru US\$ 2,5 juta, tetapi dalam tahun 1975 telah meningkat menjadi US\$ 22 juta, tahun 1980 menjadi US\$ 64 juta, dan tahun 1982 mencapai US\$ 92 juta.<sup>1</sup>

Berkembangnya kepariwisataan di Bali itu memberi harapan bahwa bisa menjadikan Pulau Bali sebagai *pusat penyebar kepariwisataan* khususnya bagi daerah di sekitarnya maupun bagi daerah Indonesia lain pada umumnya, yang juga memiliki daya tarik wisata yang khas dan orisinal. Pada saat ini di Indonesia telah terdapat beberapa daerah pusat pengembangan, seperti pada tahun 1980 Daerah Khusus Ibukota Jakarta sudah berhasil mendatangkan 326.359 wisatawan asing, Daerah Istimewa Yogyakarta mendatangkan 80.509 wisatawan asing, Sumatera Utara mendatangkan 56.219 wisatawan asing, dan Sulawesi Selatan mendatangkan 25.000 wisatawan (sama dengan Pulau Bali 10 tahun yang lalu).<sup>2</sup> Sehubungan dengan ini dapat dibandingkan bahwa pada tahun 1979 daerah Makao di daratan Tiongkok telah mampu menyerap 3 juta wisatawan asing; sedangkan Pulau Hawaii pun mampu menyerap 3,9 juta wisatawan asing dan menghasilkan pendapatan devisa sebanyak US\$ 2,1 milyar.<sup>3</sup>

Adapun pengembangan pariwisata ke segenap penjuru daerah-daerah di tanah air ini niscaya bisa *memeratakan pendapatan* kepada daerah maupun

<sup>1</sup>Berita Antara, 12 April 1979 dan 9 Oktober 1980; harian Berita Buana, 22 Januari 1983.

<sup>2</sup>Business News, 22 Desember 1982; harian Suara Karya, 26 Maret 1982; harian Kompas, 8 April 1983.

<sup>3</sup>The Europa Year Book 1980, A World Survey, Vol. II, London dan Europe Publications Ltd., The Far East and Australasia 1980-1981, London.

manapun rintisan pengembangan pariwisata secara industrial ini telah mampu membuahkan hasil cukup menggembirakan, karena apabila pada tahun 1969 Indonesia baru dikunjungi sekitar 86.000 wisatawan asing maka dalam tahun 1980 jumlah ini telah mencapai 561.178 wisatawan asing.<sup>1</sup> Namun dibandingkan dengan Pilipina yang bersamaan mulai pengembangan sektor pariwisatanya secara industri, pada saat ini Indonesia harus diakui memang kalah maju.

Dari tabel tersebut terlihat bahwa pada tahun 1973 Indonesia masih ketinggalan 864.187 wisatawan terhadap negara terbesar dan mengungguli 27.493 wisatawan terhadap negara terkecil pariwisatanya di ASEAN. Sementara itu dalam tahun 1980 Indonesia sudah ketinggalan 1.938.812 wisatawan terhadap negara terbesar dan ketinggalan 438.822 wisatawan terhadap negara terkecil pariwisatanya tadi. Dalam hal ini industri pariwisata Indonesia menargetkan akan mencapai pemasukan 1 juta wisatawan asing pada akhir tahun Pelita III yaitu tahun 1984, padahal pada tahun yang sama negara kecil Singapura memperkirakan industri pariwisatanya bisa mendatangkan sekitar 4 juta wisatawan asing.<sup>2</sup>

Mengenai penyerapan jumlah wisatawan asing memang Indonesia kalah jauh, tetapi dalam hal *potensi obyek wisatanya* sebenarnya Indonesia *jauh melebihi* negara-negara tetangganya, bahkan untuk potensi negara-negara Asia-Pasifik sekalipun. Cukup diakui bahwa potensi wisata Indonesia sungguh-sungguh amat besar, yaitu merupakan negara kepulauan dan kelautan luas beriklim tropis yang karena demikian indah sehingga dijuluki "untaian zamrud di khatulistiwa." Ribuan pulau dan laut Nusantara ini dikesankan sebagai negara permai, yang setiap wilayahnya kaya dengan budaya tradisional dan penuh keindahan asli alami.

Daya tarik wisatanya terdapat dalam *ketinggian nilai budaya* berupa berbagai keindahan kesenian seperti seni ukir kayu, kulit maupun logam, seni batik dan songket, seni tari serta musik tradisional yang kesemuanya ini beraneka ragam coraknya antara tiap-tiap daerah; selain peninggalan megah berwujud candi-candi, pura, ataupun kraton; serta warisan adat-istiadat maupun peri kehidupan asli setempat yang berbeda-beda. *Keindahan alamnya* pun tidak kalah menariknya seperti deburan ombak, pasir putih, laut karang, taman laut, ketenangan suatu pulau, persawahan berundak-undak, gunung berapi, sumber air panas, air terjun, danau, gua bawah tanah, hutan yang menghiju, beraneka bunga, buah, tumbuh-tumbuhan, dan hewan negara tropis, di samping bermacam-macam makanan/masakan khas daerah-daerah.

Oleh sebab itu, tidak mengherankan apabila Perusahaan Penerbangan McDouglass Co. menilai pariwisata Indonesia mempunyai potensi yang luar

<sup>1</sup>Harian *Merdeka*, 8 Januari 1980.

<sup>2</sup>Berita *Antara*, 20 Maret 1980.

kapita di negara maju terus-menerus meningkat, informasi atau keinginan tahu mereka makin meluas, dan waktu libur mereka juga bertambah, sementara itu transportasi antar negara semakin mudah. Semuanya ini membuat kebutuhan mereka untuk berwisata dan bersenang-senang melihat keindahan atau kekhasan negara-negara lain mudah dipenuhi. Ini diperkuat lagi oleh dorongan untuk menikmati iklim yang lebih menyenangkan di negara lain di kala negara mereka sedang mengalami musim yang sangat dingin. Karena kondisi demikian ini maka dalam tahun 1980 terdapat 285 juta penduduk dunia mengadakan perpelancongan ke negara lain dengan pengeluaran sebesar US\$ 92 milyar belum termasuk biaya transportasi antar negara.<sup>1</sup>

Rupanya pada masa akhir-akhir ini *kawasan Asia-Pasifik semakin menarik* arus wisatawan dunia. Sebabnya ialah banyak orang dari negara-negara Eropa Barat dan Amerika Utara, sumber utama wisatawan asing, cenderung mencari daerah-daerah wisata baru atau kehidupan alam maupun masyarakat yang masih asli. Mereka berkeinginan menyaksikan negara-negara jauh yang amat berbeda keadaan alam, sosial, dan budayanya. Mereka telah terbiasa berwisata ke negara sesama bangsa kulit putih yang keadaan sosial, budaya, dan alamnya tidak begitu jauh berbeda dengan negara mereka sendiri. Oleh sebab itu, semakin meningkatlah arus wisatawan ke negara-negara Asia-Pasifik seperti Hawaii, Jepang, Korea, Hongkong, Taiwan dan Asia Tenggara.

*World Tourism Organization* pada tahun 1978 melaporkan bahwa tingkat pertumbuhan arus wisatawan internasional ke Asia-Pasifik *jauh lebih tinggi* daripada ke kawasan-kawasan lain, yaitu 17,6% setahunnya berbanding dengan ke kawasan Afrika sebesar 10%, Timur Tengah 8,6%, Eropa 6%, dan Amerika 5,5%.<sup>2</sup> Apabila pada tahun 1978 wisatawan asing yang melancong ke Asia-Pasifik berjumlah 11,96 juta orang, maka untuk tahun 1980 meningkat menjadi sekitar 15 juta orang. Dalam hal ini kunjungan wisatawan asing ke negara-negara ASEAN berkembang cukup meyakinkan, yaitu jikalau pada tahun 1973 baru berjumlah 3,4 juta orang maka dalam tahun 1978 meningkat menjadi 6,2 juta orang.<sup>3</sup>

Patut dimaklumi bahwasanya kawasan Pasifik benar-benar merupakan *daerah sumber wisatawan asing yang cukup potensial*. Di kawasan Pasifik cukup banyak penduduk yang telah mencapai taraf kemakmuran sangat tinggi dan sekarang bermunculan negara-negara industri baru yang kemakmuran penduduknya meningkat dengan cepat. Diketahui bahwa dari jumlah wisata-

---

<sup>1</sup>Berita Antara, 22 Mei 1981.

<sup>2</sup>Y.B. Margantoru, "Lagi-lagi Tantangan 1 Juta Wisatawan Asing" dalam harian *Sinar Harapan*, 5 September 1980.

<sup>3</sup>Berita Antara, 25 Oktober 1980 dan 22 Mei 1981.



pengangguran) dan meningkatkan pendapatan penduduk. Sebagai contoh Pantai Kuta di Pulau Bali yang berpenduduk hampir 200.000 orang, pada mulanya merupakan kecamatan yang sangat miskin dengan penduduk bermata pencaharian sebagai nelayan. Tetapi sejak Konferensi PATA (Perhimpunan Pariwisata Wilayah Pasifik) tahun 1974 daerah ini *berkembang pesat* berkat tumbuhnya pariwisata, sehingga sampai pertengahan tahun 1978 penduduknya mempunyai penghasilan per kapita US\$ 750 setahun. Ini berarti merupakan daerah dengan pendapatan per kapita yang tertinggi di Indonesia saat itu.<sup>1</sup>

## INDUSTRI PARIWISATA SEBAGAI PENGHASIL DEWISA

Bagi suatu negara sektor pariwisata dapat menghasilkan banyak devisa yang amat perlu untuk membiayai pembangunannya. Seperti misalnya dari jumlah 366.000 orang wisatawan asing yang berkunjung ke Indonesia pada tahun 1975 telah dihasilkan devisa sebanyak US\$ 388 juta, termasuk di dalamnya pendapatan dari biaya transportasi antar negara. Sementara pada tahun 1980 Indonesia menerima kunjungan 561.178 wisatawan asing yang dengan masa tinggal rata-rata 10 hari telah menghasilkan devisa sebanyak US\$ 281 juta, belum terhitung biaya transportasi antar negara, dengan perkiraan setiap hari seorang wisatawan membelanjakan US\$ 50.<sup>2</sup> Dalam hal ini sebagian besar pengeluaran wisatawan asing digunakan untuk biaya penerbangan, seperti untuk wisatawan Eropa 65% dan wisatawan Jepang 57% dari seluruh pengeluarannya.<sup>3</sup>

Setelah Perang Dunia II dapat dikatakan industri pariwisata telah berkembang dengan pesat di berbagai negara dan menjadi sumber devisa yang cukup besar bagi negara-negara yang mengelola sektor kepariwisataannya. Apabila pada tahun 1950 arus wisatawan asing di dunia baru berjumlah 25 juta orang setahun, maka dalam tahun 1963 meningkat menjadi 90 juta orang, selanjutnya tahun 1969 meningkat lagi sampai 150 juta orang, dan akhirnya pada tahun 1979 telah berkembang menjadi 270 juta orang.<sup>3</sup>

Negara-negara yang telah mengelola sektor kepariwisataannya secara intensif khususnya adalah negara yang potensi wisatanya tidak begitu menonjol. Namun karena *ditangani secara profesional menjadi industri*, sektor pariwisata ini mampu menyumbang pendapatan devisa negara yang cukup besar.

<sup>1</sup>Harian *Berita Buana*, 27 Juni 1978 atau Dirjen Pariwisata dalam harian *Kompas*, 7 Maret 1980.

<sup>2</sup>Berita *Antara*, 14 Maret 1978 dan 6 Juni 1981.

<sup>3</sup>Harian *Suara Karya*, 16 Oktober 1979.

<sup>4</sup>Berita *Antara*, 25 Agustus 1980 dan harian *Pelita*, 19 Desember 1980.

## IMPLIKASI

Inovasi baru atau gagasan yang terandalkan dan *low cost* perlu diuji-coba sehingga dapat menjadi perangkat lunak untuk percepatan pengembangan pengusaha kecil/koperasi. Dalam rangka ini inovasi berupa *cooperation scheme* antara pengusaha kecil/koperasi dan perusahaan negara/swasta, *reservation scheme* bagi usaha kecil/koperasi, dan *institutional arrangement* yang relevan, dapat merupakan sisi lain dari cara-cara konvensional pengembangan pengusaha kecil/koperasi. Inovasi tersebut akan mendatangkan manfaat ganda secara ekonomis, sekaligus dapat menghapus/mengurangi ketajaman *conflict of interest* antara pihak yang bersangkutan, dan akhirnya pengusaha kecil/koperasi akan bisa meningkatkan kontribusi pada pendapatan nasional. Hingga satu saat, pengusaha kecil/koperasi betul-betul merupakan bagian dari sistem ekonomi nasional.

Perbankan bersama instansi pemerintah dan swasta dalam rangka pengembangan usaha kecil/koperasi hendaknya yakin sejak awal bahwa inovasi seperti di atas dapat dijadikan kebijaksanaan yang mengikat. Bagi perbankan, usaha/kegiatan proyek pengembangan usaha kecil melalui pemberian kredit dan bantuan teknis hendaknya sekaligus termasuk usaha koperasi, dengan selalu mengaitkan kepada kebijaksanaan tentang kerja sama, skema reservasi dan kelembagaan tersebut.

Implikasi lebih lanjut dari gagasan/inovasi di atas bagi perbankan ialah membantu merintis terciptanya dan terlaksananya kebijaksanaan non-konvensional tersebut mulai dari tingkat pusat sampai daerah, jika diperlukan melalui "sander kredit."



rasi, ketrampilan, kewiraswastaan/bisnis, dan lain-lain. Dalam penilaian pengusaha kecil/koperasi, yang sering dilihat adalah *performance* usaha mereka tanpa memperhatikan latar belakang, faktor eksternal atau lingkungan usaha yang justru menentukan keberhasilan usaha mereka.

Faktor lingkungan usaha ternyata berpengaruh besar terhadap perkembangan usaha pengusaha kecil/koperasi. Struktur pasar yang oligopoli, oligopsoni dalam kegiatan produksi dan distribusi bahan baku dan barang kebutuhan pokok dapat memperlemah *bargaining position* pengusaha kecil/koperasi. Barang dan jasa yang selayaknya diproduksi dan didistribusi oleh pengusaha kecil/koperasi, justru banyak didominasi oleh perusahaan swasta nasional dan asing yang umumnya sudah mapan (*established*). Bila keadaan ini berlanjut, maka jelas pengusaha kecil/koperasi akan makin terbatas peluangnya untuk berkembang atau bahkan gulung tikar.

Dari uraian di atas ternyata bahwa perlindungan dari keadaan lingkungan usaha yang tidak menguntungkan bagi pengusaha kecil/koperasi mutlak diperlukan. Pada tahap pertama, selain dirintis usaha kerja sama komplementer dan partnership antara pengusaha kecil/koperasi dan perusahaan negara dan swasta, perlu kebijaksanaan pemerintah untuk menciptakan skema reservasi usaha/komoditi/sub-sektor ekonomi bagi pengusaha kecil/koperasi.

Dalam rangka menciptakan skema reservasi tersebut diperlukan studi dan penentuan kriteria atau dasar klasifikasi usaha/komoditi dari berbagai sub-sektor ekonomi, sebagaimana BKPM memiliki DSP untuk PMA dan PMDN yang selalu disempurnakan.

Skema reservasi usaha dengan demikian merupakan satu cara perubahan struktural, agar pengusaha kecil/koperasi dapat dikembangkan dengan lebih berhasil, yang secara diam-diam sebenarnya telah dimulai. Contohnya: dalam penyaluran pupuk, pengadaan pangan, tata niaga cengkeh, dan produksi, ternyata KUD merupakan bagian struktural dari sistem yang berlaku dan dalam waktu singkat menggantikan peranan pengusaha swasta. Selain dari itu Inpres No. 2/1978 menetapkan KUD menjadi pusat pelayanan perekonomian pedesaan, yang bila dilaksanakan sungguh-sungguh dapat mengubah struktur ekonomi pedesaan.

Di ujung lain, penciptaan dan pelaksanaan kerja sama maupun skema reservasi usaha harus dibarengi dengan konsolidasi kelembagaan yang menunjangnya, sehingga kebijaksanaan tersebut berhasil baik. Ciri dari keberhasilan ini antara lain, ialah meningkatnya kontribusi pengusaha kecil/koperasi pada pertumbuhan ekonomi baik secara absolut maupun nisbi.

latihan-penyuluhan, manajemen, peralatan, kredit dan lain-lain yang diberikan untuk pengembangan pengusaha kecil/koperasi. Dengan beragam jenis bantuan, ulur tangan dan campur tangan tersebut, seharusnya pengusaha kecil/koperasi pada satu waktu dapat menjadi bagian penting dari sistem ekonomi nasional.

Sisi lain campur dan ulur tangan pemerintah yang tampaknya sangat penting dan akan menentukan apakah pada masa mendatang pengusaha kecil/koperasi dapat menjadi bagian dari sistem ekonomi nasional ialah: (1) membangun kerja sama antara perusahaan negara/swasta dan pengusaha kecil/koperasi; (2) ketentuan tentang sub-sektor ekonomi baik dalam produksi maupun distribusi yang hanya diperuntukkan bagi pengusaha kecil/koperasi, misalnya skema reservasi komoditi/usaha; (3) kelembagaan yang merangsang pengusaha kecil untuk menggerakkan koperasi sehingga merupakan kelompok usaha ekonomi bersama.

#### KERJA SAMA PENGUSAHA

Walaupun antara ketiga sektor perusahaan yaitu negara, swasta dan pengusaha kecil/koperasi tampaknya ada pertentangan kepentingan (conflict of interest) tetapi kerja sama di antaranya dapat terjadi atas dasar saling memerlukan dan menguntungkan. Agaknya perusahaan negara adalah yang lebih dekat dengan pengusaha kecil/koperasi, sehingga kerja sama kedua sektor ini paling memungkinkan dalam waktu dekat dan lebih mudah diatur oleh pemerintah.

Pengusaha kecil/koperasi dapat bekerja sama dengan perusahaan negara dalam beragam bidang/kegiatan ekonomi dan bentuk yang terintegrasikan dalam kebijaksanaan dan program tertentu. Beberapa contoh disebutkan:

- PN/PT Perkebunan-Petani dalam Perkebunan Inti Rakyat;
- PN/PT Gula-KUD dalam Tebu Rakyat Intensifikasi;
- PT Pusri-KUD dalam penyaluran pupuk;
- Bulog-KUD dalam pengadaan/pembelian pangan beras;
- PN Garam-KUD dalam pemberian garam;
- Bapak-Anak Angkat dalam sektor industri baik produksi maupun distribusi.

Agar supaya kerja sama pengusaha kecil/koperasi langgeng dan berkembang, pengusaha kecil/koperasi hendaknya dirangsang untuk ikut memiliki perusahaan negara yang bersangkutan melalui pembelian saham. Dengan cara ini pengusaha kecil/koperasi dapat ikut dalam pengambilan keputusan/kebijaksanaan dan bertanggung jawab atas pelaksanaan kebijaksanaan perusahaan tersebut, sehingga pengusaha kecil/koperasi dapat menjadi partner dari perusahaan negara dalam manajemen dan keuntungan.

kapitalis besar di kota-kota bergerak bebas tanpa batas melalui badan hukum PT dan CV yang justru menguasai ekonomi pedesaan.

Prof. Michael Lipton (1977) yang terkenal dengan bukunya "Urban Bias and Rural Development," memperingatkan bahwa kapitalis kota yang membuat warga desa tetap miskin. Oleh karena itu pedagang pengumpul yang nota bene adalah warga desa itu perlu dikaji untuk kepentingan anggota-anggota KUD. Mereka menguasai saluran tata niaga memasuki kota dan memahami psikologi masyarakat nelayan. Predikat tengkulak sebagai slogan politisi perlu dipisahkan dengan predikat pedagang pengumpul yang berperan dalam mata rantai pemasaran. KUD harus berperan menjembatani pedagang pengumpul dengan pedagang pengecer di kota-kota.

Sayang pengkajian antropologi ekonomi desa pantai dengan masyarakat nelayannya untuk memahami hubungan antar individu dan kelompok belum kita miliki. Malaysia telah memilikinya melalui tulisan Raymond Firth, Pilipina melalui Alexander Spoehr dan Sri Lanka melalui tulisan Paul Alexander. Tanpa mengenali ciri-ciri masyarakat desa pantai, sulit bagi siapa pun menyuntikkan resep ekonomi ke dalam tubuhnya.

SKB dua Dirjen adalah penyempurnaan aspek kelembagaan dalam menata kembali ekonomi desa pantai. SKB itu akan dicatat dalam sejarah perkoperasian bila bisa sukses namun bila ia gagal maka sirnalah segala idaman dan harapan yang terkandung di dalam Keppres 39/1980 sebagai Keputusan Politik monumental guna melindungi rakyat kecil di pedesaan pantai.



tingan penghidupan warga desa pantai beserta seluruh angkatan kerja nasional yang akan memilih memasuki pasar tenaga kerja sub-sektor perikanan. Dengan Zona Eksklusif 200 Mil sebagai milik nasional, maka setiap tenaga kerja bebas memilih nelayan sebagai profesinya yang tentunya perlu dibekali dengan ilmu pengetahuan untuk mengendalikan teknologi modern mengelola laut lepas pantai.

Menurut kadar pengetahuannya, nelayan tradisional mengelola perairan pantai, dan yang berilmu dari perkotaan/pedesaan pedalaman/pegunungan dipersiapkan mengelola laut lepas. Bukan tidak mungkin pula gabungan keduanya, yakni nelayan tradisional dengan keahliannya memancing dan pukat langgar (*purse seine*) bekerja di kapal modern dengan pengendalian kapal oleh tenaga terdidik. Dari angkatan muda desa pantai, tidak dapat diharapkan dalam jangka waktu 10 (sepuluh) tahun mendatang melahirkan tenaga terdidik, karena umumnya pendidikan mereka tidak selesai sekolah dasar. Walaupun ada yang menyelesaikan pendidikan dasar, tetapi tidak dapat meneruskannya ke tingkat lanjutan, karena orang tua mereka umumnya miskin.

## SASARAN PEMBANGUNAN PERIKANAN

Sasaran pembangunan perikanan adalah:

1. Manajemen sumber daya alam hayati dengan menjaga keseimbangan aspek biologi sosial ekonomi dan kelestarian hayati dan lingkungan hidup dengan memperhatikan kaidah hukum nasional dan internasional, antropologi, politik dan budaya, keamanan dan ketentraman warga desa pantai;
2. Mengaitkan kekayaan sumber daya alam hayati bagi kemakmuran dan kesejahteraan lahir batin warga desa pantai. Perlindungan dan penyediaan sumber daya alam bagi nelayan tradisional dalam kawasan perairan membuka peluang berusaha (bisnis). Peluang berusaha akan membuka pula peluang bekerja dan ikutannya berupa pendapatan melalui upah dan gaji yang pada gilirannya pula membuat mereka mampu membiayai pangan, sandang, papan, pendidikan dan kesehatan bagi keluarganya sesuai dengan sasaran 8 (delapan) jalur pemerataan.

Hal itu hanya mungkin dengan melibatkan mereka dalam kerja produktif sehingga aspek pemerataan dan pertumbuhan ekonomi bergandengan tangan dan terpadu. Dari aspek teknologi, penerapannya berbeda antara perairan padat penduduk dan perairan langka penduduk. Trawler perlu dipertahankan di Laut Arafuru dan Irian karena kini trawler Australia dan Jepang memanfaatkannya.

nangkapan dari 23 macam alat penangkapan lainnya dengan sarana apung yang justru banyak menyerap tenaga kerja adalah disebabkan gerogotan pukat harimau yang melampaui batas MSY (Maximum Sustainable Yield).

Pukat harimau (trawler) adalah sarana paling produktif penangkap udang, namun daya serap tenaga kerjanya relatif kecil baik dibandingkan dengan alat penangkapan lainnya maupun perbandingan satuan modal dengan satuan tenaga kerja. Karena pukat harimau adalah satu-satunya sarana produksi apung yang menarik jaringnya di sepanjang dasar lautan, tidak ayal telah menghancurkan plankton hayati dan nabati sehingga siklus kehidupan hayati tidak lagi normal.

Penghapusan pukat harimau memang telah menyebabkan pengangguran ABK (Anak Buah Kapal), karyawan *cold storage* serta karyawan mata rantai lainnya. Namun di pihak lain, nelayan tradisional yang dahulunya terlempar dari pekerjaannya menjadi penganggur, kini telah kembali ke laut dan suasana pedesaan pantai yang dahulunya redup kini telah bersinar kembali.

Para penganggur yang sebagian besar berasal dari perkotaan karena basis-basis operasi trawler umumnya di kota-kota pelabuhan seperti Pangkalan Brandan, Belawan, Tanjung Tiram, Tanjung Balai dan Sibolga di Sumatera Utara, Pasar Ikan, Cirebon, Semarang, Surabaya di Jawa, telah mendapatkan pekerjaannya kembali di sektor informal lainnya. Sedangkan nelayan tradisional yang berasal dari desa pantai dan terbiasa dengan sistem bagi hasil yang lebih menguntungkan dan status sosial yang lebih baik, kecil sekali jumlahnya yang bekerja di pukat harimau dengan status buruh dengan gaji tetap. Namun banyak pihak yang keliru menafsirkan aspek negatif penghapusan pukat harimau dengan menghitung jumlah pengangguran ABK dengan karyawan mata rantai lainnya. Mereka tidak merenungkan berapa besar jumlah penganggur warga desa pantai yang terlempar dari pekerjaannya akibat derasnya jumlah pukat harimau yang menggarap hamparan lautan perkampungan nelayan dalam jarak pandangan mata merebut sumber kehidupan dan penghidupan mereka. Para penganggur itu tidak berani memasuki kota mencari pekerjaan dalam sektor informal, akibatnya mereka kembali ke desa pantai dengan segala ekses sosialnya.

Pemilik pukat harimau umumnya Ekon-Kuat yang berdiam di kota besar. Merekalah yang menikmati laba modal yang mereka tanam dalam sarana produksi yang paling berdaya guna menangkap udang. Seperti apa yang diungkapkan oleh tenaga pengajar Fakultas Ekonomi Universitas Malaya, Gibbon's (1976) dan Frederich (1981) bahwa trawling di Malaysia telah menimbulkan kelas baru dalam industri perikanan yang sebelumnya mengelola bisnis di sektor-sektor lain. Akibatnya, kebijakan pemerintah dalam sektor perikanan tidak mencapai sasarannya. Karena itu mereka mengusulkan penghapusan pukat harimau.

(common property theory) yang didengungkan oleh sementara pihak luar telah dilumpuhkan.

### KONSEP OSY (OPTIMUM SUSTAINABLE YIELD)

Donald K. Emmerson (1980) dalam laporannya kepada World Bank telah memperingatkan tentang pengalaman jelek Asia dengan konsep Barat dalam membangun sub-sektor perikanan. Ia mengupas sasaran pembangunan perikanan rakyat dengan membandingkan beberapa perspektif dengan mengutip:

- A fisheries businessman (Payne 1973: 23 22): "The developer must determine whether his primary purpose is social or economic. A lack of conscious purpose on his part or a confusion of basic objectives can quickly lead into the mire;"
- A fisheries biologist (Larkin 1977: 10): "My personal preference is for a technocentric approach, with the fish first, the economics second, and the social problem a distant third."

Ia menguraikan dua definisi tugas utama pembangunan perikanan yakni marine resource management and maritime community assistance. Konsep MSY (Maximum Sustainable Yield) dan MEY (Maximum Economic Yield) telah mengaburkan sasaran pembangunan perikanan dan oleh karenanya ia menawarkan konsep OSY (Optimum Sustainable Yield) yang lebih luas jangkauannya dari konsep MSY dan MEY. OSY adalah manfaat paling besar yang dapat dinikmati oleh masyarakat luas melalui pembangunan perikanan setelah dipertimbangkan dengan tuntas masalah biologi, sosial ekonomi dan politik.

Pemerintah di kawasan Indo-Pasifik lebih mengandalkan penangkapan lebih banyak ikan baru kemudian perbaikan penghidupan melalui distribusi dan menjaga kelestarian. Dalam hubungan itu banyak negara berkembang berpacu membangun *Vertical Integrated Fishery Project* yang populer awal tahun 1970 namun telah gagal menuju sasarannya. Emmerson menganjurkan pendekatan bioantropologis sebagai penggantinya. William Donaldson (1979) melalui laporannya mengenai "Enterprise and Innovation in an Indigenous Fishery; The Case of the Sultanate of Oman," menegaskan bahwa *Pilot Fishery Project* yang menelan biaya sebesar US\$ 3,1 juta telah gagal hanya dalam waktu dua tahun. Proyek itu mengabaikan nelayan tradisional dan menggantikannya dengan perlengkapan serba modern dengan teknologi tinggi penangkapan ikan serta pemasarannya. Proyek itu disarankan oleh sebuah *Consultancy Consortium*. Donaldson mengatakan bahwa penduduk setempat mampu melakukan inovasi melalui ikhtiar mereka sendiri. Bila sesuatu yang datangnya dari atas ditolak, penolakan itu bukan karena pandangan mereka



4. Kalimantan Timur dan sekitarnya direncanakan untuk:

- (1) Perluasan pabrik pupuk di Kalimantan Timur;
- (2) Perbaikan/peningkatan sistem distribusi pupuk;
- (3) Pengembangan hutan terpadu berdasarkan industri di wilayah Sungai Sesayap, Kalimantan Timur;
- (4) Kemungkinan pabrik katoda tembaga;
- (5) Industri kecil.

5. Wilayah Sulawesi Selatan dan sekitarnya direncanakan untuk:

- (1) Perluasan pabrik semen PT Semen Tonasa (Tonasa III) di Tonasa, Sulawesi Selatan;
- (2) Pembuatan kapal di Ujungpandang, Sulawesi Selatan;
- (3) Kemungkinan pabrik katoda tembaga dan/atau pabrik pipa tanpa sambungan (kelim);
- (4) Industri kecil.

Pendirian industri-industri seperti disebutkan di atas diharapkan akan menghasilkan pertumbuhan industri-industri hilir lainnya dan bersama-sama mempercepat perkembangan ekonomi di wilayah tersebut. Proses keterkaitan antara beberapa sektor akan membawa dampak pada perkembangan aspek-aspek lain di wilayah ini. Hendaknya menjadi perhatian bahwa perwujudan dari proyek yang disebutkan di atas sebagian akan terwujud selama Repelita Keempat (1984-1989).

Perkembangan industri dasar dan kunci akan sangat meningkatkan pertumbuhan sektor manufaktur seperti halnya pertumbuhan ekonomi; dan apabila masukan bahan mentah kebanyakan diambil dari Luar Jawa, maka perkembangan semacam ini akan memperluas distribusi pertumbuhan industri di pulau-pulau lainnya.

Keseluruhan investasi untuk mewujudkan 52 proyek industri dasar dan kunci diperkirakan mendekati jumlah US\$ 11 bilyun (menurut harga 1980). Satu bagian penting dari kebijakan industrialisasi Indonesia adalah perkembangan pusat-pusat pertumbuhan. Suatu pusat pertumbuhan ditetapkan sebagai suatu wilayah, yang memiliki keseluruhan parameter geografis dan sumber daya yang baik. Oleh karena itu, pendirian sekelompok industri dasar dan atau kunci akan menghasilkan pertumbuhan industri manufaktur yang lain termasuk kegiatan-kegiatan di luar sektor dalam daerah ini.

Pemerintah sekarang telah menetapkan lima pusat pertumbuhan sebagai berikut (catatan: garis pemisah pusat-pusat pertumbuhan menurut batas propinsi atau administratif):

- (1) Sumatera Utara: kelompok utama meliputi industri *hydrocarbon* di sekitar Lhok Seumawe dan Dumai, aluminium dan *hydropower* di Asahan, teknik industri di Medan, semen di Lho Nga dan Medan dan pengolahan kayu serta komoditi perkebunan. Pusat pertumbuhan ini pada tahap selanjutnya termasuk Kepulauan Riau dan Kalimantan Barat;
- (2) Sumatera Selatan: industri *hydrocarbon* di Palembang, timah dan barang tambang lainnya di Bangka dan Belitung, batu bara di Bukit Asam, semen di Baturaja, kompleks baja terpadu dan enjineri di Cilegon, Banten (Jawa Barat bagian barat);
- (3) Jawa (kecuali Banten) dan Bali: tidak ada kelompok khusus, sejak wilayah ini sudah merupakan bagian terbesar industri Indonesia secara relatif, dengan menekankan pada suplai angkatan kerja dan prasarana latihan dan pengangkutan yang lebih baik;
- (4) Sulawesi Selatan - Sulawesi Tenggara: bagian dari pabrik semen dan kertas di Tonasa dan Goa, sebagai kelompok perintis, wilayah ini ditunjang oleh potensinya dalam bidang pertanian, perikanan, logam bukan besi, dan tambang aspal serta adanya sumber energi seperti *hydropower* dan gas;
- (5) Kalimantan Timur: kelompok dasar meliputi industri *hydrocarbon* dan industri pengolahan kayu.

Pengelompokan menjadi lima pusat pertumbuhan ini tidak berarti meremehkan perkembangan di propinsi lain. Suatu pengelompokan khusus telah dikembangkan di bagian barat Sumatera yaitu di sekitar pabrik semen Indarung dan tambang batu bara di Sawahlunto. Industri kecil dan sedang akan ditingkatkan di propinsi lain yang ditunjang oleh perkembangan di pusat-pusat pertumbuhan.

Pertumbuhan industri di berbagai pusat pertumbuhan industri diproyeksikan sebagai berikut:

1. Sumatera Utara yang meliputi daerah Lhok Seumawe, Medan, Asahan, Indarung, dan Dumai direncanakan untuk:
  - (1) Pusat *olefine* dan pabrik pupuk di Lhok Seumawe, Aceh;
  - (2) Pengecoran aluminium di Kuala Tanjung, Asahan;
  - (3) Perluasan pabrik semen Padang;
  - (4) Kemungkinan pabrik pipa tanpa sambungan (kelim) atau pabrik katoda tembaga;
  - (5) Pendirian industri pengolahan lebih lanjut dan industri jasa;
  - (6) Industri kecil.

Dalam tahun-tahun terakhir, usaha yang sungguh-sungguh telah dilakukan untuk meningkatkan manfaat bersama dari kerja sama ini. Program Pemerintah Indonesia untuk menghapuskan secara bertahap ekspor kayu gelondongan dalam rangka mendirikan industri pengolahan kayu, sebagai contoh, akhirnya diketahui dan diterima oleh pihak Jepang sebagai suatu kebijakan yang benar bahwa seharusnya ditunjang oleh pengaturan kembali industri Jepang secara sadar, meskipun industri pengolahan kayu di Jepang dewasa ini masih dapat bersaing (tidak seperti industri tekstil dalam periode sebelumnya). Yang diharapkan adalah bahwa penyusunan kembali semacam ini juga akan segera dilakukan di cabang-cabang industri Jepang lainnya, agar mempermudah gerakan pesat industri "tahap antara" di Indonesia. Sebenarnya banyak industri tahap antara dapat dikembangkan secara ekonomi dalam skala menengah.

Pengolahan kayu gelondongan menjadi produk, seperti kayu lapis, *veneer*, dan *chipboard*, diperkirakan akan meningkatkan nilai tambah sebesar 60-70%. Terbukanya pasar Jepang (yang saat ini menghasilkan bea cukai 20% dari kayu lapis) akan sangat membantu perkembangan sektor manufaktur Indonesia. Suatu studi yang dilakukan oleh Sekretariat UNCTAD tahun 1979 menyatakan bahwa hanya "pengolahan tahap awal" kayu menjadi kayu lapis dan lembaran-lembaran akan memberikan hasil bagi negara sedang berkembang dan tambahan penghasilan kotor sekitar US\$ 3,4 bilyun. Dengan mempertimbangkan bahwa Indonesia memberikan suplai yang baik lebih dari 40% dari ekspor kayu tropis, maka sangat mudah untuk membayangkan "akibat nyata perkembangan" (net development effect) suatu kebebasan pasar yang luas bagi produksi kayu akan terjamin. Sebenarnya, *Pacific Basin Cooperation Study Group*,<sup>1</sup> dalam laporannya yang diberikan almarhum PM Ohira, mendesak negara-negara industri untuk membuka pasar mereka lebih lanjut dan mengurangi hambatan-hambatan tarif dan non-tarif. Dinyatakan antara lain bahwa "... merupakan kewajiban utama negara-negara maju untuk membuka pasar-pasar mereka dan mengajukan penyesuaian terhadap struktur industri mereka sendiri dengan menghargai kepentingan dan posisi negara-negara sedang berkembang ...". Dan lebih lanjut diketahui, bahwa "proses ini akan menyakitkan, tetapi untungnya negara-negara maju di wilayah ini diberikan kekuatan dan dinamisme yang dapat membantu kemajuan proses secara berimbang dan lancar." Pernyataan tersebut tampaknya sejalan dengan usaha Jepang untuk meningkatkan kerja sama industri dengan Indonesia.

Penting untuk diketahui bahwa Pemerintah Jepang baru-baru ini mengambil langkah-langkah yang sangat menentukan untuk menyelesaikan keluhan perdagangan dari negara industri lain terhadap hambatan besar pasar

---

<sup>1</sup>Diketuai oleh Prof. Tsueno Iida (Nagoya University) menggantikan Mr. Saburo Okita yang diangkat menjadi Menteri Luar Negeri, 9 Nopember 1979.



seungguhnya juga sudah disalurkan pada proyek-proyek industri besar seperti pembangunan pabrik pupuk termasuk proyek ASEAN dan sistem pembagian pupuk. Suatu aspek peran serta Jepang yang unik adalah konsep kerja sama pemerintah dan swasta di pihak Jepang dalam menyalurkan keuangan pembangunan, yang melampaui rencana jaminan pemerintah yang biasa. Contoh yang menonjol adalah Proyek Asahan yang melibatkan investasi sejumlah ¥ 411 milyar, yang diperoleh melalui perbandingan modal dan pinjaman 22,2% sampai 77,8%, di mana modal terdiri dari sektor swasta dan Pemerintah Jepang serta Pemerintah Indonesia (37,5%-37,5%-25%).

INVESTASI JEPANG DAN TENAGA KERJA DI INDONESIA  
BERDASARKAN INDUSTRI, 1980\*

Industri	Jumlah Perusahaan	Nilai		Tenaga Kerja	
		US\$ 1.000	%	Orang	%
1. Makanan dan minuman	4	14.106	1,12	2.259	5,04
2. Tekstil	27	626.842	49,60	18.839	42,00
3. Logam	17	81.483	6,45	2.594	5,78
4. Elektronik	6	22.326	1,77	1.915	4,27
5. Kayu	3	25.000	1,98	1.847	4,12
6. Perikanan	9	42.515	3,36	2.618	5,84
7. Kimia	22	262.801	20,00	3.459	7,71
8. Farmasi	7	8.800	0,70	1.426	3,18
9. Mesin-mesin	5	12.229	0,97	561	1,25
10. Percetakan	4	8.702	0,69	626	1,40
11. Plastik	3	3.200	0,25	260	0,58
12. Kendaraan bermotor	8	72.810	5,76	2.826	6,30
13. Suku cadang kendaraan bermotor	10	50.424	3,99	1.949	4,34
14. Lainnya	13	30.821	2,46	3.674	8,19
<i>Jumlah</i>	<i>138</i>	<i>1.263.723</i>	<i>100,00</i>	<i>44.853</i>	<i>100,00</i>

\* Berdasarkan persetujuan.

Jepang dan semua investasi asing dimaksudkan, sekurang-kurangnya dari sudut Indonesia, untuk menjadi penggerak alih teknologi. Secara luas mereka sudah memenuhi tujuan tersebut. Pemerintah Jepang juga telah memrakarsai alih teknologi dan ketrampilan melalui proyek-proyek bantuan seperti proyek pengembangan sumber daya manusia, yang sekarang sedang dipersiapkan me-

Proporsi yang besar dari industri kecil ini dapat didefinisikan sebagai sektor tradisional yang berlawanan dengan sektor modern. Karakteristik yang berbeda dapat berbentuk pelaksanaan manajemen modern, seperti pembagian kerja, tata buku, pemisahan keuntungan pribadi dan usaha, dan penggunaan mesin atau teknologi.

Industri kecil dapat juga dikelompokkan sebagai berikut:

- a. Industri Setempat : industri kecil dan rumah tangga dengan pasar yang sangat terbatas seperti masyarakat suatu desa;
- b. Industri Kelompok: menunjukkan pembentukan yang secara individu kecil tetapi membentuk suatu "kelompok" dalam suatu daerah yang tertutup; menghasilkan jalur produksi yang sama; dan bersama-sama mengirimkannya ke pasar yang lebih besar. Dengan bimbingan dan rangsangan bersyarat dari pemerintah, banyak dari kelompok ini berkembang menjadi koperasi;
- c. Industri Bebas : biasanya perusahaan kecil yang mampu melaksanakan tingkat manajemen modern, dengan investasi seperti di atas. Mereka juga dapat mengembangkan teknologi.

Pemerintah sedang melakukan program yang sangat intensif untuk mengembangkan industri kecil. Program ini terdiri dari dua bidang utama, yaitu:

- Keuangan;
- Teknologi produksi, marketing dan manajemen.

Bantuan keuangan dan kredit disediakan melalui sistem perbankan dan lembaga keuangan khusus. Kerangka kredit khusus untuk modal tetap (KIK) dan modal kerja (KMKP) disediakan untuk pengusaha kecil. Untuk itu ketetapan-ketetapan bank yang sebagian dapat diberikan dalam kasus yang sungguh-sungguh lemah secara ekonomi. Sejumlah lembaga menyediakan jaminan kredit dengan persyaratan khusus. Lembaga lain, PT Bahana, menyediakan pinjaman dan juga permodalan (equity financing), yang setelah itu dapat diubah menjadi pinjaman dan penghapusan.

Departemen Perindustrian, melalui Program BIPIK-nya, menyediakan bantuan dalam teknologi produksi dan manajemen. Hal ini termasuk peningkatan ketrampilan, latihan manajerial dan teknik, bantuan memperoleh bahan-bahan, bantuan mekanisasi, bimbingan pengawasan mutu dan standar-disasi, dan bantuan marketing.

Harus ditambahkan bahwa beberapa investasi terlibat dalam industri besar menurut standar Indonesia, seperti dalam kasus perakitan kendaraan bermotor, tetapi sekali lagi untuk tujuan substitusi impor. Perkembangan ini umumnya muncul dari keinginan investor asing pada masa ini, untuk merebut atau menjamin pasar untuk produk konsumsinya di Indonesia. Kategori kedua, investasi asing terlibat dalam jaminan bahan mentah yang belum atau sedang diproses, seperti kayu dan karet remah (crumb rubber).

Perkembangan ini sudah mengarah pada ketergantungan impor yang lebih besar, meskipun pertumbuhan kapasitas industri sungguh-sungguh tercapai. Permintaan impor atas barang jadi untuk konsumsi dapat dikendalikan dengan mudah pada waktu neraca pembayaran berada dalam kesulitan. Tetapi adanya kapasitas produksi yang besar dan sangat tergantung pada bahan mentah impor serta masukan lainnya, secara politis memaksa pemerintah mempertahankan terus beberapa impor tanpa memperhatikan pembatasan neraca pembayaran untuk mempertahankan pabrik-pabrik dan angkatan kerja yang besar agar tetap berjalan.

Untuk mengatasi kelemahan yang kritis ini, sekarang pemerintah sudah meninggalkan promosi aktif terhadap proyek-proyek substitusi impor di bagian terakhir, dengan memindahkan atau mengurangi rangsangan pada beberapa investasi. Di lain pihak, sekarang tekanan diberikan pada program substitusi ekspor, yang membutuhkan "proses pendahuluan" dari komoditi-komoditi tradisional sebelum diekspor. Sebagai contoh, secara bertahap ekspor kayu gelondongan dihapuskan, dan disubstitusikan dengan produk kayu yang telah diproses.

Untuk memanfaatkan keuntungan komparatif Indonesia dalam industri sumber daya dan industri padat energi dan untuk mencapai sasaran pertumbuhan ekonomi yang tinggi, Repelita III menetapkan pengembangan industri dasar dan industri kunci lainnya serta memroses sumber daya pertanian dan pertambangan menjadi bahan mentah, setengah jadi dan barang jadi. Dasar-dasar untuk pertumbuhan sektor industri enjineri yang aktif sedang dikembangkan diharapkan akan berkembang seluruhnya selama Repelita IV (1984-1989) dan pasti tidak lebih lambat dari Repelita V. Meskipun tak dapat disangkal lagi dibutuhkan modal dalam jumlah besar yang sebagian besar diharapkan berasal dari penanaman modal swasta, industri-industri ini akan menjadi alat untuk menciptakan sektor manufaktur yang terpadu dengan faktor sumbangan Indonesia. Kebijakan industri dasar dan kunci dikaitkan dengan perkembangan pusat-pusat pertumbuhan (kerangka kebijakan pusat-pusat pertumbuhan dan kelompok-kelompok yang berhubungan dengan industri dasar dan kunci dikemukakan dalam Lampiran).



PENUTUP

Sebagai penutup maka penulis ingin menyarankan agar kalau kita berusaha membantu unit usaha yang ada di Sektor Informal maka pendekatan sebaiknya *bukan* memperluas kesempatan kerja (karena pada hakikatnya sektor ini sudah lebih padat karya dibandingkan dengan yang formal) *melainkan* dipakai pendekatan penciptaan pendapatan (income generating). Sebaliknya, kalau ingin membantu Sektor Formal pendekatannya *bukan* income generating (karena tiap unit usaha di sektor tersebut sudah dengan sendirinya bertujuan memperluas pendapatan) *melainkan* pendekatan perluasan kesempatan kerja. Dengan sistem dua arah ini maka lambat-laun di Sektor Informal yang sudah padat karya akan meningkat value-added per tenaga kerja sedangkan di Sektor Formal yang sudah padat modal akan mengarah lebih menyerap tenaga kerja. Resultante dari dua pendekatan ini akan membuat surplus labor di Indonesia makin menipis dan bersamaan dengan proses tersebut value-added per kapita akan bertambah sehingga proses pemerataan hasil pembangunan akan berjalan lebih terarah dan tertib.

desa di Jawa Barat. Kedua, bekerja sama dengan Fakultas Ekonomi Universitas Airlangga dan Depnakertrans meliputi beberapa desa di Jawa Tengah, Yogyakarta, dan Jawa Timur.

Selain penelitian seluruh kegiatan Sektor Informal ada juga penelitian terhadap satu atau dua sub-sektor saja. Paling sering ialah terhadap Tukang Becak seperti oleh: Universitas Parahyangan (1975), PPES (1977, 1978, 1979). Kemudian terhadap Kaki Lima seperti: McGee (1972), Atmajaya (1972), PPES (1977, 1981), Satyawacana (1982).

Perhatian terhadap Sektor Informal kini makin meningkat. Bahkan Negara Belanda telah memberi grant yang dikoordinasikan oleh Menteri PPLH dan pelaksanaan diserahkan kepada PSL-ITB. Menurut informasi penulis, pengembangan Sektor Informal di Indonesia mendapat perhatian yang tinggi dari Pemerintah Pusat dengan akan dicantumkannya dalam GBHN Ketiga yang akan datang.

## PEMAHAMAN KONSEP SAAT SEKARANG

Meskipun penelitian tentang Sektor Informal yang selama ini dilakukan di Indonesia masih dalam taraf exploratory research (belum sampai ke taraf in-depth research), tidak ada yang akan menyangkal pendapat bahwa hasilnya adalah sangat berguna terutama bagi perencana pembangunan. Dalam bagian akhir dari makalah ini akan disajikan "state of the arts" perihal Sektor Informal dilihat dari kepentingan pembangunan Indonesia.

*Pertama*, ialah soal definisi. Di bagian muka dari makalah ini telah disajikan dalam bahasa Inggris definisi Sektor Informal dari Sethuraman. Kalau diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia rumusannya adalah demikian: Sektor Informal terdiri dari unit usaha berskala kecil yang memproduksi serta mendistribusikan barang dan jasa dengan tujuan pokok menciptakan kesempatan kerja dan pendapatan bagi dirinya masing-masing dan dalam usahanya itu sangat dibatasi oleh faktor modal dan ketrampilan. Dilihat dari kaca mata Indonesia di mana salah satu program pemerintah ialah menggalakkan bantuan terhadap golongan ekonomi lemah, maka definisi tentang Sektor Informal perlu juga dikaitkan dengan masalah sampai seberapa jauh bantuan pemerintah itu telah dikonsumsi oleh unit usaha yang termasuk Sektor Informal. Argumentasi untuk memasukkan bantuan pemerintah sebagai satu aspek yang penting dalam memberi isi kepada rumusan definisi Sektor Informal ialah karena di Indonesia pemerintah merupakan motor penggerak dari segala kegiatan pembangunan nasional. Berdasarkan pemikiran ini maka penulis *menambah* rumusan definisi Sektor Informal yaitu: Sektor Informal adalah



antara lain menetapkan bahwa unit usaha Sektor Informal ialah yang mengerjakan tenaga kerja 10 orang atau kurang. Selain itu kriteria operasional yang dianjurkan ialah: jadwal usaha teratur atau tidak, tempat usaha permanen atau tidak, pakai listrik atau tidak, mendapat kredit dari bank atau tidak, mempergunakan formal marketing channel atau tidak. Kalau satu unit usaha memenuhi paling sedikit satu kriteria tadi maka unit usaha itu termasuk di Sektor Informal.

### EVOLUSI KONSEP SEKTOR INFORMAL DI INDONESIA

Konsep Sektor Informal versi ILO pertama kali diterapkan di Indonesia oleh Leknas-LIPI dengan bantuan dana dari ILO. Survei lapangan dilakukan pada tahun 1975 di Jakarta meliputi kegiatan ekonomi di lima sub-sektor yaitu: industri pengolahan, angkutan, bangunan, perdagangan, dan jasa. Sesuai dengan standard questionnaire model ILO, dalam penelitian di Jakarta dipakai tiga macam kuestioner: (1) kuestioner untuk keluarga yang ditujukan untuk *kepala rumah tangga* yang diperkirakan menjadi pemimpin unit usaha Sektor Informal; (2) kuestioner untuk perorangan yang diperkirakan bekerja di unit usaha Sektor Informal; dan (3) kuestioner untuk unit usaha.

Pengalaman Tim Peneliti dari Leknas dalam melaksanakan survei berdasarkan konsep ILO itu ternyata banyak hal tidak diantisipasi oleh konseptor desain penelitian yang bermarkas di ILO Jenewa. Misalnya, sering terjadi data perorangan menunjukkan yang bersangkutan tidak bekerja di Sektor Informal tetapi di Formal. Atau tidak semua kepala rumah tangga adalah pemimpin unit usaha di Sektor Informal. Dalam tabulasi silang antara ketiga kuestioner itu terdapat sel-sel yang kosong. Meskipun ada kelemahan, kita patut catat bahwa Tim Leknas merupakan pionir dalam penelitian Sektor Informal di Indonesia. Sayangnya hasil penelitian oleh Leknas itu baru diterbitkan dua tahun kemudian (1977 akhir) dan ditulis oleh seorang yang tidak ikut dalam proses dari pembuatan desain penelitian sampai kegiatan survei lapangan dan kemudian ke pengolahan data. Mengingat penulis laporan tersebut adalah seorang konsultan asing yang bekerja di lembaga tersebut (Hazel Moir) maka dapat dibayangkan bahwa yang bersangkutan memerlukan pekerjaan rumah tambahan untuk mengenal medan lapangan tempat Sektor Informal melangsungkan kehidupannya.

Pada awal tahun 1977, Pusat Penelitian Ekonomi dan Sumber Daya Manusia Universitas Pajajaran (disingkat PPES) mendapat kesempatan untuk melakukan penelitian seluruh kegiatan Sektor Informal di Kotamadya Bandung. Penulis makalah ini bertindak sebagai pimpinan proyek. Penelitian itu bekerja sama dengan PWI Cabang Bandung dan dana diperoleh dari Bappeda



Menurut laporan ILO tentang Kenya, penggunaan istilah formal-informal itu *tidak sama* dengan pengertian modern-tradisional. Alasannya ialah antara lain: (1) dalam pengertian modern-tradisional terdapat *bias* bahwa kebijakan pembangunan sebaiknya ditujukan memajukan sektor modern yang memiliki sifat dinamis dan karena itu dapat menjadi sumber pertumbuhan ekonomi nasional. Lambat-laun sektor tradisional akan menciut dengan sendirinya dan akhirnya menghilang; (2) dalam pengertian modern-tradisional terlalu ditonjolkan dampak positif dari proses "pemerataan" (westernisation) dari ekonomi NSB dan kurang melihat dampak negatif dari proses tersebut; (3) dalam pengertian modern-tradisional ada hipotesa bahwa sektor tradisional *tidak memiliki potensi* untuk bersama-sama sektor modern memajukan seluruh ekonomi nasional, bahkan dianggap sebagai suatu "masalah" saja dalam pembangunan.

Selanjutnya hasil penelitian di Kenya menunjukkan bahwa di Sektor Informal ternyata terdapat wiraswasta yang tangguh, dinamis, dan mental maju. Partisipan di sektor tersebut pada umumnya beroperasi di luar jangkauan bantuan yang disediakan oleh pemerintah. Sering terjadi peraturan yang berlaku kurang menguntungkan bagi pengembangan unit usaha yang berada di sektor tersebut. Tujuan ILO membedakan ekonomi perkotaan menjadi Sektor Formal dan Informal ialah untuk memperoleh *terminologi yang analitis* untuk menggugah para perencana pembangunan, pemerhati pembangunan, lembaga internasional, politisi, cendekiawan *untuk meninjau kembali strategi pembangunan* yang selama ini dilaksanakan, yang pada umumnya menguntungkan Sektor Formal saja. Kesimpulan laporan ILO yang menarik ialah bahwa Sektor Informal itu relatif banyak menyerap tenaga kerja terutama yang unskilled.

Dengan telah dipilihnya "unit usaha" sebagai unit observasi maka kita dapat melanjutkan pembahasan dengan mengajukan pertanyaan: Apa definisi Sektor Informal? Meskipun bentuk pertanyaan adalah relatif sederhana tetapi ternyata jawabannya tidaklah sesederhana seperti itu. Kesulitan mencari jawaban yang tepat adalah sama seperti mencari jawaban terhadap pertanyaan: Apa definisi teknologi? Atau pertanyaan lain: Apa pengertian NSB? Kesulitan mencari jawaban yang tepat disebabkan belum ada konsensus tentang penentuan *kriteria* yang dapat dipakai untuk membedakan suatu unit usaha tergolong Sektor Formal atau Informal. Seperti diketahui, kriteria itu ada dua macam: *pertama*, kriteria konseptual, dan yang *kedua*, kriteria operasional atau diagnostik. Meskipun setelah misinya ke Kenya ILO telah melakukan serentetan penelitian lagi yaitu studi kasus kota-kota besar seperti Kalkuta, Jakarta, Sao Paulo, Abijan, Bogota, dan Lagos (semuanya berdasarkan data sekunder) dan ditambah lagi dengan studi mempergunakan metode survei di Freetown, Lagos, Kano, Kumasi, Kolombo, Jakarta, Manila, Cordoba, dan

akhiri dengan tinjauan evolusi konsep Sektor Informal di Indonesia hingga sekarang.

## DEFINISI DAN KRITERIA SEKTOR INFORMAL

Di bagian muka dari makalah ini telah dikemukakan bahwa yang pertama kali mengintroduksi istilah Sektor Informal adalah Keith Hart. Kemudian misi ILO-UNDP ke Kenya yang mempopulerkannya melalui cara mengkontraskan dengan Sektor Formal. Perlu dicatat bahwa yang dimaksud dengan Sektor Informal dalam Laporan ILO tentang Kenya ialah yang ada di daerah perkotaan. Timbul pertanyaan yang menarik: Apakah pengertian Sektor Formal dan Informal sama dengan istilah-istilah yang berhubungan dengan teori dualisme struktur ekonomi? Untuk mengingat kembali terminologi yang sudah ada, penulis mencoba merangkumnya seperti terlihat dalam Tabel 1.

Dari Tabel 1 dapat dilihat bahwa konsep tentang dualisme seperti yang diterapkan di NSB mempunyai arti yang berlainan di antara para ilmuwan ilmu-ilmu sosial. Meskipun demikian ada beberapa persamaan yang secara implisit atau eksplisit melekat kepada masing-masing pengertian yaitu: (1) hampir semuanya berhubungan dengan aktivitas ekonomi; dan (2) kriteria perbedaan struktur ekonomi menjadi dua bagian adalah perihal *sistem produksi* yang dijabarkan dalam: cara-cara memproduksi, bentuk organisasi unit usaha, dan skala produksi.

Pengertian Sektor Formal dan Informal juga berhubungan dengan aktivitas ekonomi. Oleh karena itu *unit observasi* yang dipakai secara teoretis dapat berupa *individu yang berkaitan dengan lapangan usaha* atau *unit usaha tempat individu itu bekerja*. Jadi dapat ditarik kesimpulan bahwa pada hakikatnya Sektor Informal merupakan konsep ekonomi. Karena dalam Ilmu Ekonomi banyak dikenal teori perihal unit usaha (*enterprise*) maka dalam penelitian Sektor Informal dipakai sebagai unit observasi ialah *the enterprise*. Seperti halnya dengan kriteria sistem produksi, yang dipakai untuk membedakan satu sektor dengan yang lainnya dalam teori ekonomi dualisme, maka kriteria itu pun dipakai untuk membedakan apakah suatu unit usaha termasuk informal atau formal.

Dari penjelasan terminologi yang ada di Tabel 1 dapat diambil kesimpulan bahwa pembagian struktur ekonomi dikaitkan dengan pengertian "modern" dan "tradisional." Bahkan banyak pihak cenderung mengidentikkan sektor modern dengan sektor formal, dan sektor tradisional dengan informal.



parameter sosial, dan kaitan antara pertumbuhan ekonomi dan masalah kesempatan kerja. Proyeksi PBB dan ILO yang dibuat pada pertengahan tahun 1960-an untuk periode 1970-an memberikan kesimpulan bahwa *penciptaan kesempatan kerja yang ditimbulkan oleh pertumbuhan ekonomi ternyata jauh di bawah pencari kerja yang setiap tahun membanjiri pasar kerja*. Menurut perhitungan proyeksi tersebut, selama periode 1970-1980 sekitar 28 juta orang tiap tahunnya akan membanjiri pasar kerja. Angka tersebut jauh lebih besar dibandingkan dengan pertambahan angkatan kerja periode 1960-1970 yaitu sebesar 20 juta orang per tahun. Dari jumlah 28 juta orang itu sekitar 23 juta orang tiap tahun ada di NSB, di mana kurang lebih 7 juta termasuk angkatan kerja muda (berumur antara 10 dan 25 tahun).

Tergugah oleh hasil proyeksi untuk periode 1970-1980 itu, maka di kalangan peneliti ILO pada tahun 1967 telah diprakarsai suatu gagasan agar di tahun 1970-an dilancarkan *World Employment Program* oleh ILO sendiri untuk melengkapi program PBB yaitu *Second Development Decade*. Kalau PBB menitikberatkan kepada program ekonomi maka ILO direncanakan memusatkan kepada masalah *kesempatan kerja*. Perlu dicatat bahwa waktu ILO mencetuskan gagasan program penanggulangan masalah kesempatan kerja di NSB (dan juga di negara maju) untuk tahun 1970-an, pemikir-pemikir baik yang berada di lembaga internasional seperti UNDP, Bank Dunia, IMF maupun yang di perguruan tinggi (terutama di Fakultas Ekonomi) masih menganggap strategi pembangunan yang berorientasi kepada memperbesar "kue nasional" (value-added) adalah *kunci keberhasilan* mengatasi keterbelakangan dalam bidang pembangunan untuk kelompok Selatan.

Pemikiran yang maju seperti terdapat di kalangan peneliti ILO pada waktu itu dapat kita baca dari tulisan David A. Morse (1968, *International Labour Review*, No. 6, June) yang pada saat itu menjabat sebagai direktur jenderal-nya:

"It is important, I think, to stress the social as distinct from purely economic goals of the World Employment Programme. Productive employment by itself is very much an economic concept. But it leads, through a better distribution of wealth, to a wider sharing of the fruits of development -- food, shelter, some frugal confort. Where poverty is widespread, these elementary material gains are the first and almost the only meaning of social progress."

Bagaimana kaitan antara pertumbuhan ekonomi (yang setinggi-tingginya sesuai dengan aspirasi NSB pada waktu itu bahkan juga masih tampak dalam dasawarsa 1980-an sekarang) dengan *World Employment Program* dari ILO? Banyak polemik timbul tentang kemungkinan terjadinya semacam "trade-off" antara kebijakan yang menitikberatkan kepada peningkatan GNP dan perluasan kesempatan kerja. Kembali penulis makalah ini mencuplik tulisan Morse dalam terbitan yang sama: