

BAB I

PENDAHULUAN

A. ALASAN PEMILIHAN JUDUL

Penulis memilih judul “ *PENGARUH KEBIJAKAN PEMERINTAH INDONESIA TERHADAP KEGIATAN EKSPOR INDUSTRI KERAJINAN PERAK DI KOTAGEDE, YOGYAKARTA (Studi Kasus : Koperasi Produksi Perajin Perak Yogyakarta)*, dengan alasan :

Pertama, Memburuknya situasi yang terjadi di kawasan Asia Tenggara; termasuk Indonesia sebagai salah satu negara yang terkena dampak paling buruk akibat krisis moneter yang membuat semakin semakin terpuruknya situasi perekonomian di kawasan Asia Tenggara, khususnya Indonesia. Salah satu dampak krisis moneter ini adalah melonjaknya angka pengangguran akibat adanya berbagai program pengetatan dan perampingan pada berbagai perusahaan sebagai reaksi dan tuntutan dari situasi yang terjadi.

Dalam kesempatan ini, yakni masalah kebijakan pemerintah Indonesia yang membuat sejumlah perajin perak di Kotagede Yogyakarta, kalang kabut, menjadi fokus dalam penelitian ini. Kebutuhan akan bahan baku perak murni para perajin tersebut menjadi sangat tergantung pada harga yang dikeluarkan oleh penyedia bahan baku perak murni tersebut. Tinggi rendahnya harga pasar akan

C. LATAR BELAKANG MASALAH

Dalam rangka memantapkan pertumbuhan ekonomi dan pembangunan di Indonesia, peningkatan produk nasional merupakan bagian yang semakin penting untuk dikembangkan. Sektor industri nampaknya menjadi tulang punggung yang menjadi tumpuan perekonomian negara kita. Salah satu fenomena yang dapat diperhatikan dalam peningkatan produksi nasional dalam sektor industri adalah adanya penggolongan - penggolongan sektor industri kedalam sektor industri besar, menengah, dan kecil. Keanekaragaman sektor industri tersebut ternyata justru membawa dilema tersendiri dalam pengelolaanya.

Pembangunan industri diarahkan agar dapat lebih meningkatkan industri kecil dan kerajinan rakyat melalui penyempurnaan peraturan, pembinaan dan pengembangan usaha serta peningkatan produktivitas dan perbaikan mutu dengan tujuan untuk memperluas kesempatan kerja dan kesempatan berusaha. Dengan berkembangnya industri kecil akan dapat pula meningkatkan pendapatan pengusaha dan pengrajin, serta meningkatkan kemampuan mereka untuk memasarkan hasil produksi mereka. Pada kenyataannya, saat ini komoditas ekspor Indonesia disektor nonmigas memang telah berada diatas sektor migas. Perubahan struktur ekspor ditandai dengan pergeseran peran dari produk migas ke arah non migas tersebut dimulai pada tahun 1987¹.

Perdagangan Indonesia dengan dunia diharapkan akan mengalami peningkatan pada tahun 1999, namun pertumbuhannya tidak dapat diharapkan tinggi. Kondisi ini disebabkan pertumbuhan ekonomi di mitra dagang utama kurang menguntungkan. Hal positif yang dapat meningkatkan ekspor Indonesia adalah faktor dalam negeri. Pemerintah telah melakukan berbagai upaya restrukturisasi baik di bidang moneter maupun keuangan, disamping memperbaiki sektor riil dan peluncuran program-program privatisasi BUMN yang selanjutnya dapat menciptakan efek *multiplier* bagi pembangunan sektor industri khususnya yang berorientasi ekspor.² Pertumbuhan ekspor nonmigas tersebut hingga kini masih didominasi oleh produk berteknologi rendah, sedangkan bila dilihat dari jenis komoditinya, ekspor industri manufaktur dikuasai oleh produksi industri yang mengandalkan sumber daya alam dan upah tenaga kerja yang murah. Misalnya saja produk dari industri kerajinan perak.

Perkembangan industri kerajinan perak sebelum krisis moneter 1997 yang melanda Indonesia sangat baik. Produksi kerajinan perak terdapat hampir di seluruh propinsi di Indonesia dimana masing-masing sentra produksi memiliki potensi dan karakteristik yang dipengaruhi oleh budaya tradisional setempat. Namun potensi tersebut belum mampu mendukung suplai barang yang dapat memenuhi persyaratan-persyaratan pasar. Banyak masalah yang masih perlu ditangani secara serius antara lain ketrampilan tenaga kerja yang perlu

pasar maupun sistem produksi atau sarana produksi yang perlu ada pembaharuan. Dari beberapa sentra produksi yang ada, produk-produk kerajinan perak dari Jawa Timur (seperti di Bangil, Lumajang, Surabaya), Bali (seperti di Celuk, Singapadu, Seminyak) dan Yogyakarta (di Kotagede) adalah merupakan sentra produksi perak yang produk kerajinan peraknya sudah dikenal di pasaran, baik dalam negeri maupun luar negeri. Karena banyaknya pesanan dari dalam dan luar negeri. Selain itu banyaknya wisatawan domestik maupun mancanegara yang tertarik akan produksi kerajinan perak. Pada masa itu bahan baku perak tidak terlalu tinggi sehingga mengakibatkan tingkat penjualan tinggi karena harga jual produk kerajinan perak relatif murah.

Keunggulan produk perak asal Kotagede adalah proses pembuatannya tidak menggunakan mesin, tetapi tangan sehingga nilai jualnya jadi lebih mahal. Kerajinan perak mempunyai lima teknik pembuatan, yakni ondelan, tatah ukir, gergajian, trap-trapan (filligree), dan meniran (armadillo). Dalam penggarapannya, produk dengan teknik tatah ukir lebih banyak dipakai untuk membuat produk untuk keperluan makan.

Tekstur dan tinggi rendah produk yang dihasilkan dengan tatah ini membuat benda terlihat tiga dimensi seperti bentuk aslinya. Mereka lebih tertarik pada hiasan atau kerajinan perak yang bersifat tradisional atau klasik, terlebih karena semua itu dibuat dengan *handmade*, atau dengan tangan. Sehingga hasil akhir dari serangkaian proses produksinya tersebut membawa karakter tersendiri bagi konsumen. Tetapi setelah krisis moneter melanda Indonesia perkembangan

industri perak mengalami penurunan. Usaha kerajinan perak menjadi terhambat karena adanya kendala-kendala seperti pada bahan baku, hasil produksi serta harga jual. Penarikan PPN 10% pertama kali pada 1998 melalui Kepres No 37/1998. PPN untuk bahan perak sempat dibebaskan dengan terbitnya PP No 12/2001 yang berlaku mulai 1 Februari 2001.

Namun tiba-tiba bahan perak dikenakan PPN lagi 10% dengan diundangkannya PP No 43/2002 pada 2 Agustus 2002. Dengan diberlakukannya PPN bagi perak jenis "gronal" atau (murni) 10 persen dari harga jual, para pengusaha dan perajin sangat kecewa. Di samping kesulitan bahan perak, masih ditambah berlakunya beban PPN. Akibatnya sejak 2002, nasib pengusaha dan perajin perak sangat memprihatinkan. Dikarenakan harga perak yang menjadi lebih tinggi dibandingkan dengan harga bahan perak di negara lain seperti di Thailand, Malaysia, dan Singapura. Akhirnya, harga produksi tidak kompetitif di pasar luar negeri. Harga bahan perak saat ini sekitar 270 Dolar AS/kg. Padahal pada waktu kondisi masih normal, harga bahan perak berkisar 170-180 Dolar AS/kg.

TABEL 1.1
Realisasi Ekspor Kerajinan Perak Yogyakarta

TAHUN	VOLUME	NILAI
1998	4.324,36	1.037.019,93
1999	3.570,69	796.704,72
2000	1.8601,58	1.397.267,87
2001	6.358,72	521.271,63
2002	31.806,45	676.713,95
2003	54.849,04	573.240,01
2004	2.967,65	531.320,17

Dari tabel 1.1 diatas dapat kita lihat bahwa Indonesia mengalami penurunan ekspor di bidang kerajinan perak. Berdasarkan hasil studi banding oleh Tim Teknis Tarif Bea Masuk dan Pungutan Ekspor Depkeu mengenai perpajakan atas perdagangan emas dan perak di Singapura, Malaysia, dan Hong Kong, diketahui bahwa ketiga negara tadi telah menghapuskan pengawasan dan pungutan pajak terhadap emas dan Perak. Bahkan, pemerintah Thailand telah memberikan pembebasan PPN atas perdagangan emas, perak, platina, dan paladium untuk meningkatkan daya saing industri kerajinan di negara tersebut.³

D. PERUMUSAN MASALAH

Dengan melihat uraian latar belakang di atas maka penulis dapat menarik suatu rumusan permasalahan, yaitu; *“Bagaimana Pengaruh Kebijakan Pemerintah Indonesia (PP No.43 Tahun 2002) Terhadap Kegiatan Ekspor Industri Kerajinan Perak Di Kotagede, Yogyakarta?”*

E. KERANGKA DASAR TEORI

Teori berfungsi untuk memahami serta memberikan hipotesa secara sistematis, disamping menjelaskan maksud terhadap berbagai fenomena yang ada.

Tanna menggunakan teori maka fenomena fenomena

mengejar tujuan itu, dan yang membuat tanggapan sistem itu terhadap tuntutan dari lingkungan eksternalnya.

- B. Hubungan fungsional antar bagian. Dalam suatu sistem, setiap bagian menjalankan fungsi yang mempengaruhi efektifitas kerja suatu sistem. Karena itu setiap bagian penting, tidak berfungsinya bagian memang tidak membuat sistem itu hancur, tetapi sistem itu akan macet.
- C. Hubungan sistem dengan lingkungannya. Sebagai sistem terbuka, sistem berhubungan terus menerus dengan lingkungannya melalui penerimaan input, dalam hal bentuk tuntutan dan dukungan dari lingkungan, serta melalui output, yang berupa upaya sistem untuk menyesuaikan diri dengan lingkungan atau mengendalikannya. Dalam hal ini, sistem itu selalu memantau lingkungannya, memberi tanggapan terhadap lingkungan itu, dan berusaha mempengaruhinya. Cara paling tepat menggambarkan hubungan antara sistem dengan lingkungannya tersebut adalah sebagai hubungan timbal balik yang dinamik. Lingkungan mempengaruhi sistem, sistem mempengaruhi lingkungan dan lingkungan-lingkungan yang terpengaruh mempengaruhi sistem itu lagi.

Dalam hal ini dapat kita kaji dari rangkaian *input* hingga ke *output*. Di mulai dari krisis moneter yang berkepanjangan menghasilkan suatu upaya pemerintah berupa kebijakan yang mengatur tentang penambahan nilai bagi bahan baku perak yang berpengaruh pada kenaikan harga perak mentah dan

ada akan sulit dimengerti, dipahami, disisi lain teori juga dapat berupa sebuah bentuk pernyataan yang menghubungkan konsep-konsep secara logis.⁴

Untuk menjelaskan permasalahan diatas, maka teori yang akan digunakan adalah Teori Sistem dan Konsep Proses Impelementasi Kebijakan. Teori tersebut digunakan karena dalam teori/ konsep tersebut akan mudah dilihat tentang kelemahan suatu sistem atau aturan yang telah memacu munculnya masalah.

1. Teori Sistem

Dalam teori ini dijelaskan bahwa : jika ada perubahan disatu sisi atau bagian dari sistem tersebut, maka bagian yang lain akan mengikuti atau terpengaruhi, atau dapat dikatakan apabila sistem itu mengalami perubahan maka bagian-bagian yang lainnya pun tentu akan mengalami perubahan. Lebih jauh untuk mengembangkan suatu gambaran tentang bagaimana suatu sistem (yang berubah) dapat mempengaruhi (perubahan) pada bagian yang lainnya, terutama yang menekankan pada analisis *input-output*. Menurut John Lovell, suatu sistem mempunyai unsur sebagai berikut :⁵

A. Serangkaian bagian yang secara bersama-sama mampu melakukan kegiatan untuk mencapai suatu tujuan. Begitu juga sekumpulan unit-unit yang membentuk suatu sistem politik bertujuan untuk membuat keputusan masyarakat. Keputusan-keputusan yang menyangkut tujuan-tujuan negara dilingkungan eksternal, sarana dan sumber daya yang digunakan untuk

⁴ Jack C Plano, *The International Relations dictionary Santa Barbara*, California Press, 1992, hal. 7

⁵ John Lovell, sebagaimana dikutip Mochtar Mas' oed, *Studi Hubungan Internasional, Tingkat Analisis dan Teori* DAH ES UGM Yogyakarta, 1990 hal 115

juga berakibat pada kenaikan biaya produksi. Pembengkakan biaya produksi berimbas pada kenaikan harga jual di pasaran (domestik dan internasional). Kenaikan harga jual telah menyebabkan turunnya minat pembeli sehingga order dari pembeli pun semakin menurun seiring dengan laba yang juga semakin menurun.

Teori Sistem ini bermaksud untuk menjelaskan mengenai adanya perubahan yang terjadi diluar sistem (lingkungan perusahaan) yaitu adanya kebijakan pemerintah (PP No.43 Tahun 2002) yang mengatur tentang penambahan nilai bagi bahan baku perak, yang dapat mempengaruhi tingkat produksi industri-industri daerah serta pengaruhnya terhadap angka penjualan hasil produksi industri tersebut, terutama yang ada kaitannya dengan ekspor ke luar negeri. Perubahan inilah yang telah mempengaruhi kinerja keseluruhan sistem tersebut bahkan mempunyai kecenderungan untuk membuat sistem tersebut menjadi macet dan kemudian hancur.

2. Konsep Proses Implementasi Kebijakan

Pembuatan kebijaksanaan pada dasarnya merupakan hasil dari perjuangan antara kelompok-kelompok. Bahwa interaksi dan perjuangan antara kelompok-kelompok merupakan kenyataan pokok dari kehidupan politik. Kelompok-kelompok dapat menggunakan strategi membentuk koalisi dengan kelompok-kelompok lain dan tetap mengamati politik kebijaksanaan bahwa koalisi koalisi besar dapat menundukkan koalisi koalisi kecil

Kegagalan program yang berasal dari lingkungan di luar institusi pembuat kebijakan tidak dapat terdeteksi dengan baik. Kebijaksanaan publik secara otoritatif ditentukan dan dilaksanakan oleh lembaga-lembaga pemerintah. Secara tradisional, pendekatan lembaga dalam ilmu politik tidak mencurahkan perhatian yang banyak kepada hubungan antara struktur lembaga-lembaga pemerintah dan substansi kebijaksanaan publik. Sebaliknya, studi-studi lembaga biasanya menjelaskan lembaga-lembaga pemerintah secara khusus, seperti struktur, organisasi, kewajiban dan fungsi tanpa secara otomatis menyelidiki tentang dampak dari karakteristik-karakteristik lembaga pada hasil-hasil kebijaksanaan. Lembaga-lembaga pemerintah sebenarnya merupakan pola-pola perilaku yang tersusun dari individu-individu dan kelompok-kelompok. Penerapan secara universal prinsip mengejar keuntungan dalam organisasi produksi modern, secara tak langsung berarti bahwa segala keputusan tentang apa yang akan diproduksi, kapan, bagaimana, di mana dan oleh siapa, harus dilakukan sepenuhnya atas dasar harapan : apakah akan menghasilkan keuntungan ekonomi optimal dan apakah tidak memerlukan suatu observasi khusus.

Administrasi birokrasi terutama sangat diperlukan dalam masyarakat yang besar jumlah penduduknya dan dalam kondisi lingkungan tertentu yang memerlukan mobilisasi massa dan skala besar. Persyaratan administrasi birokrasi yang penting ialah diferensiasi kultural yang menyeluruh di bidang politik. Dalam masyarakat modern, adanya diferensiasi yang menyeluruh di

setiap bidang fungsional, termasuk di bidang ekonomi, telah menciptakan sejenis multi stratifikasi atau sistem masyarakat majemuk, dimana pelaksanaan pertanggungjawab politik tidak lagi dapat diselesaikan tanpa perantaraan konsensus antara bagian-bagian atau antara keseluruhan sub-unit masyarakat. Konsensus tersebut diperlukan baik dalam perumusan kebijaksanaan maupun dalam pelaksanaan kekuasaan. Implementasi suatu kebijakan pemerintah pada dasarnya tidak selalu dapat berhasil sesuai dengan yang diharapkan. Karena sampai saat ini pemerintah baru mampu untuk mengesahkan kebijaksanaan dan belum sepenuhnya mampu untuk menjamin bahwa kebijaksanaan yang telah disahkan itu benar-benar akan menimbulkan dampak atau perubahan-perubahan tertentu yang diharapkan.

Implementasi menurut Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier ialah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan yakni kejadian-kejadian dan tindakan-tindakan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan negara yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat atau dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.¹²

¹²⁾ Selihin, Abdul Wahab. *Analisis Kebijakan: Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijakan*

Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier berpendapat bahwa peran penting dari analisis implementasi kebijakan negara ialah mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapai tujuan-tujuan formal dan keseluruhan proses implementasi. Klasifikasi variabel tersebut adalah:

1) *Mudah tidaknya masalah yang akan digarap & dikendalikan.*

Krisis ekonomi memang telah menjerat Indonesia dalam suatu kondisi yang serba menyulitkan. Menurunnya nilai rupiah dan kenaikan harga sembako merupakan sebagian kecil dampak yang ditimbulkan dari krisis ekonomi. Pemerintah memikirkan berbagai upaya guna mendongkrak perekonomian negara pada saat itu dan membuat sebuah kebijakan yang diharapkan mampu untuk menjadi solusi bagi masalah tersebut.

2) *Kemampuan keputusan kebijakan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasinya.*

Salah satu kebijakan yang dihasilkan berupa PP No. 43 Tahun 2002 yang mengatur tentang pajak penambahan nilai bagi perak mentah. Hal ini ditempuh karena kondisi ekspor nonmigas Indonesia pada saat itu memang sangat baik dan diharapkan mampu menjadi daya angkut bagi perekonomian kita yang memang terpuruk.

3) *Pengaruh langsung pelbagai variabel terhadap keseimbangan*

Kebijakan tersebut memang mampu menjadi daya angkut dan mendatangkan banyak keuntungan bagi pemerintah, namun di sisi lain, kebijakan tersebut justru menjerat pengusaha dan perajin perak di Kotagede pada khususnya karena kebijakan tersebut telah memberikan dampak negatif bagi mereka. Dampak negatif tersebut berupa kenaikan harga perak mentah yang berpengaruh terhadap keseluruhan proses produksi kerajinan.

Dalam hal ini jelas sekali terlihat bahwa tidak adanya keseimbangan tujuan antara pemerintah dan pengrajin perak yang berarti pula kebijakan ini telah gagal dan perlu dikaji ulang.

F. HIPOTESA

Dari permasalahan yang ada, kemudian didukung oleh kerangka pemikiran seperti pada teori-teori diatas yang telah ditetapkan, maka penelitian ini akan dimulai dari hipotesa berikut :

Kebijakan Pemerintah PP No 43 Tahun 2002, telah menyebabkan turunnya jumlah ekspor kerajinan perak ke mancanegara karena tingginya harga bahan baku telah menyebabkan tinggi pula harga jual di pasar internasional dan sepiunya pasar akibat harga jual yang tinggi juga mengakibatkan sejumlah hampir 80% pengrajin perak di Kotagede Yogyakarta gulung tikar

G. JANGKAUAN PENELITIAN

Untuk menghindari terjadinya pembahasan yang terlalu melebar, juga agar objek penelitian menjadi jelas dan spesifik. Dengan ditegaskannya batas-batas kajian maka otomatis akan menjadi pedoman dan mencegah terjadinya kericuhan pengertian dan kekaburan wilayah persoalan.

Pembatasan penelitian juga memudahkan peneliti atau penulis untuk mencari data-data baik data primer ataupun data sekunder yang berkaitan dengan masalah yang diteliti. Untuk itu penulis mencoba membatasi penulisan ini dengan menetapkan periode pembahasan bagi skripsi ini sejak tahun 1998 sampai dengan tahun 2003 dan pembahasan mengenai industri perak dengan studi kasus Koperasi Produksi Perajin Perak Yogyakarta (KP3Y) karena merupakan asosiasi pengrajin perak dan merupakan wadah & penyalur aspirasi bagi para pengrajin di Daerah Istimewa Yogyakarta. Walaupun demikian tidak menutup kemungkinan menggunakan data-data sebelum dan sesudah jangkauan yang mendukung penulisan ini.

H. METODE PENGUMPULAN DATA

Teknik pengumpulan data yang digunakan penulis untuk mendapatkan data-data untuk kepentingan penelitian ini adalah dengan cara :

H 1 Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

H.1.1. Data primer

Merupakan data yang langsung diperoleh dari sumber langsung di lapangan sebagai hasil wawancara (suatu metode pengumpulan data dengan cara mendapatkan keterangan atau pendirian secara lisan dari responden. Sedangkan mengenai pelaksanaan wawancara dilakukan dengan bebas terpimpin. Penulis memilih menggunakan jenis wawancara ini karena dianggap akan memudahkan bagi penulis untuk mendapatkan data-data tentang KP3Y beserta seluruh kegiatannya yang berhubungan dengan masalah yang sedang diteliti secara lengkap.), observasi atau survei dan atau pengamatan.

H.1.2. Data Sekunder.

Merupakan data yang diperoleh tidak secara langsung dari sumber aslinya yaitu yang diperoleh dari studi kepustakaan adalah merupakan teknik pengumpulan data dengan jalan membaca, mengkaji buku, surat kabar, majalah-majalah, internet dan mempelajari bahan-bahan referensi yang terkait dengan materi yang diteliti untuk mendapatkan landasan teori yang berupa pendapat para ahli mengenai hal yang menjadi obyek penelitian, peraturan perundang-undangan yang berlaku dan terkait dengan hal hal yang diteliti

H.2. Analisis Data

Data yang diperoleh disajikan secara Deskriptif, yaitu tata cara penelitian yang menggambarkan apa yang diungkapkan oleh responden baik secara langsung maupun tulisan dan juga pengamatan langsung, serta data-data kepustakaan diteliti dan dipelajari sebagai suatu yang utuh, dan dianalisis secara Kualitatif, yaitu dari sekian banyak data yang terkumpul akan diseleksi dan dipilih yang paling berhubungan dengan masalah yang sedang diteliti, dengan menggunakan metode pendekatan Yuridis Normatif, yaitu menganalisa masalah yang dihadapi berdasarkan peraturan yang berlaku.

I. SISTEMATIKA PENULISAN

Penulisan skripsi ini akan terbagi menjadi lima bab, yang pada masing-masing bab akan dijelaskan sebagai berikut :

Bab I

Berupa pendahuluan yang berisi alasan pemilihan judul, tujuan penelitian, latar belakang masalah, pokok permasalahan masalah, metode dan teori, hipotesis, pendekatan penelitian teknik

Bab II

Bab ini akan menjelaskan tentang tinjauan umum tentang Koperasi KP3Y. Lebih detil di dalamnya akan dijelaskan tentang sejarah berdirinya, fungsi & peran, perkembangannya serta perubahan-perubahan sistem yang dilakukan oleh koperasi dalam mempertahankan eksistensinya.

Bab III

Dalam hal ini akan dibahas lebih lanjut tentang pengaruh krisis moneter terhadap industri kerajinan perak, krisis moneter di Indonesia, perkembangan industri perak sebelum krisis moneter, pengaruh krisis moneter terhadap industri kerajinan perak di Yogyakarta.

Bab IV

Dalam bab ini akan membahas segala pengaruh kebijakan pemerintah terhadap industri kerajinan perak di Yogyakarta, pengaruh kebijakan pemerintah terhadap industri kerajinan perak di Yogyakarta, serta strategi yang diterapkan oleh Koperasi dalam meningkatkan *income*.

Bab V

Merupakan kesimpulan dari bab-bab sebelumnya dan juga sebagai penutup dari ...