

**REGULASI DALAM REVITALISASI USAHA
KECIL DAN MENENGAH DI INDONESIA**

Oleh:

Dr. Sri Adiningsih

REGULASI DALAM REVITALISASI USAHA KECIL DAN MENENGAH DI INDONESIA

Oleh: DR. Sri Adiningsih

I. Latar Belakang

Peranan Usaha Kecil dan Menengah (UKM) dalam perekonomian Indonesia pada dasarnya sudah besar sejak dulu. Namun demikian sejak krisis ekonomi melanda Indonesia, peranan UKM meningkat dengan tajam. Data dari Biro Pusat Statistik¹ (BPS) menunjukkan bahwa persentase jumlah UKM dibandingkan total perusahaan pada tahun 2001 adalah sebesar 99,9%. Pada tahun yang sama, jumlah tenaga kerja yang terserap oleh sektor ini mencapai 99,4% dari total tenaga kerja. Demikian juga sumbangannya pada Produk Domestik Bruto (PDB) juga besar, lebih dari separuh ekonomi kita didukung oleh produksi dari UKM (59,3%). Data-data tersebut menunjukkan bahwa peranan UKM dalam perekonomian Indonesia adalah sentral dalam menyediakan lapangan pekerjaan dan menghasilkan *output*.

Meskipun peranan UKM dalam perekonomian Indonesia adalah sentral, namun kebijakan pemerintah maupun pengaturan yang mendukungnya sampai sekarang dirasa belum maksimal. Hal ini dapat dilihat bahkan dari hal yang paling mendasar seperti definisi yang berbeda untuk antar instansi pemerintahan. Demikian juga kebijakan yang diambil yang cenderung berlebihan namun tidak efektif, hingga kebijakan menjadi kurang komprehensif, kurang terarah, serta bersifat tambal-sulam. Padahal UKM masih memiliki banyak permasalahan yang perlu mendapatkan penanganan dari otoritas untuk mengatasi keterbatasan akses ke kredit bank/sumber permodalan lain dan akses pasar. Selain itu kelemahan dalam organisasi, manajemen, maupun penguasaan teknologi juga perlu dibenahi. Masih banyaknya permasalahan yang dihadapi oleh UKM membuat kemampuan UKM berkiprah dalam perekonomian nasional tidak dapat maksimal.

Salah satu permasalahan yang dianggap mendasar adalah adanya kecenderungan dari pemerintah dalam menjalankan program untuk pengembangan UKM seringkali merupakan tindakan koreksi terhadap kebijakan lain yang berdampak merugikan usaha kecil (seperti halnya yang pernah terjadi di Jepang di mana kebijakan UKM diarahkan untuk mengkoreksi kesenjangan antara usaha besar dan UKM), sehingga sifatnya adalah tambal-sulam. Padahal seperti kita ketahui bahwa diberlakukannya kebijakan yang bersifat tambal-sulam membuat tidak adanya kesinambungan dan konsistensi dari peraturan dan pelaksanaannya, sehingga tujuan pengembangan UKM pun kurang tercapai secara maksimal. Oleh karena itu perlu bagi Indonesia untuk membenahi penanganan UKM dengan serius, agar supaya dapat memanfaatkan potensinya secara maksimal. Salah satu pembenahan utama yang diperlukan adalah dari aspek regulasinya.

¹ Data ini adalah hasil survei kerja sama BPS dengan Menteri Negara Koperasi dan UKM, dengan kriteria sebagai berikut: (a) usaha dengan hasil penjualan sampai dengan Rp. 1 milyar digolongkan dalam usaha kecil, dan (b) usaha dengan hasil penjualan antara Rp. 1-50 milyar digolongkan dalam usaha menengah.

II. Potret UKM

UKM kurang mendapatkan perhatian di Indonesia sebelum krisis pecah pada tahun 1997. Namun demikian sejak krisis ekonomi melanda Indonesia (yang telah meruntuhkan banyak usaha besar) sebagian besar UKM tetap bertahan, dan bahkan jumlahnya meningkat dengan pesat perhatian pada UKM menjadi lebih besar, kuatnya daya tahan UKM juga didukung oleh struktur permodalannya yang lebih banyak tergantung pada dana sendiri (73%), 4% bank swasta, 11% bank pemerintah, dan 3% supplier (Azis, 2001). Demikian juga kemampuannya menyerap tenaga kerja juga semakin meningkat dari sekitar 12 juta pada tahun 1980, tahun 1990, dan 1993 angka ini meningkat menjadi sekitar 45 juta dan 71 juta (data BPS), dan pada tahun 2001 menjadi 74,5 juta.

Jumlah UKM yang ada meningkat dengan pesat, dari sekitar 7 ribu pada tahun 1980 menjadi sekitar 40 juta pada tahun 2001. Sementara itu total volume usaha, usaha kecil dengan modal di bawah Rp. 1 miliar yang merupakan 99,85% dari total unit usaha, mampu menyerap 88,59% dari total tenaga kerja pada tahun yang sama. Demikian juga usaha skala menengah (0,14% dari total usaha) dengan nilai modal antara Rp. 1 miliar sampai Rp. 50 miliar hanya mampu menyerap 10,83% tenaga kerja. Sedangkan usaha skala besar (0,01%) dengan modal di atas Rp. 54 miliar hanya mampu menyerap 0,56% tenaga kerja. Melihat sumbangannya pada perekonomian yang semakin penting, UKM seharusnya mendapat perhatian yang semakin besar dari para pengambil kebijakan. khususnya lembaga pemerintahan yang bertanggung jawab atas perkembangan UKM.

Pengembangan UKM di Indonesia selama ini dilakukan oleh Kantor Menteri Negara Koperasi dan Usaha Kecil Menengah (Kementerian Negara KUKM). Selain Kementerian Negara KUKM, instansi yang lain seperti Depperindag, Depkeu, dan BI juga melaksanakan fungsi pengembangan UKM sesuai dengan wewenang masing-masing. Di mana Depperindag melaksanakan fungsi pengembangan Industri Kecil dan Menengah (IKM) dengan menyusun Rencana Induk Pengembangan Industri Kecil Menengah tahun 2002-2004. Demikian juga Departemen Keuangan melalui SK Menteri Keuangan (Menkeu) No. 316/KMK.016/1994 mewajibkan BUMN untuk menyisihkan 1-5% laba perusahaan bagi pembinaan usaha kecil dan koperasi (PUKK). Bank Indonesia sebagai otoritas keuangan dahulu mengeluarkan peraturan mengenai kredit bank untuk UKM, meskipun akhir-akhir ini tidak ada kebijakan khusus terhadap Perbankan mengenai pemberian kredit ke usaha kecil lagi. Demikian juga kantor ataupun instansi lainnya yang terlibat dalam "bisnis" UKM juga banyak.

Meski banyak yang terlibat dalam pengembangan UKM namun tugas pengembangan UKM yang dilimpahkan kepada instansi-instansi tersebut diwarnai banyak isu negatif misalnya politisasi terhadap KUKM, terutama koperasi serta pemberian dana subsidi JPS yang tidak jelas dan tidak terarah. Demikian juga kewajiban BUMN untuk menyisihkan labanya 1 - 5% juga tidak dikelola dan dilaksanakan dengan baik. Kebanyakan BUMN memilih persentase terkecil, yaitu 1 %, sementara banyak UKM yang mengaku kesulitan mengakses dana tersebut. Selain itu kredit perbankan juga sulit untuk diakses oleh UKM, di antaranya karena prosedur yang rumit serta banyaknya UKM yang belum *bankable*. Apalagi BI tidak lagi membantu usaha kecil dalam bidang permodalan secara langsung dengan diberlakukannya UU No.23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia.

Selain permasalahan yang sudah disebutkan sebelumnya, secara umum UKM sendiri menghadapi dua permasalahan utama, yaitu masalah finansial dan masalah nonfinansial (organisasi manajemen). Masalah yang termasuk dalam masalah finansial di antaranya adalah (Urata, 2000):

- kurangnya kesesuaian (terjadinya mismatch) antara dana yang tersedia yang dapat diakses oleh UKM
- tidak adanya pendekatan yang sistematis dalam pendanaan UKM
- Biaya transaksi yang tinggi, yang disebabkan oleh prosedur kredit yang cukup rumit sehingga menyita banyak waktu sementara jumlah kredit yang dikucurkan kecil
- kurangnya akses ke sumber dana yang formal, baik disebabkan oleh ketiadaan bank di pelosok maupun tidak tersedianya informasi yang memadai
- bunga kredit untuk investasi maupun modal kerja yang cukup tinggi
- banyak UKM yang belum *bankable*, baik disebabkan belum adanya manajemen keuangan yang transparan maupun kurangnya kemampuan manajerial dan finansial

Sedangkan termasuk dalam masalah organisasi manajemen (non-finansial) di antaranya adalah :

- kurangnya pengetahuan atas teknologi produksi dan *quality control* yang disebabkan oleh minimnya kesempatan untuk mengikuti perkembangan teknologi serta kurangnya pendidikan dan pelatihan
- kurangnya pengetahuan akan pemasaran, yang disebabkan oleh terbatasnya informasi yang dapat dijangkau oleh UKM mengenai pasar, selain karena keterbatasan kemampuan UKM untuk menyediakan produk/ jasa yang sesuai dengan keinginan pasar
- keterbatasan sumber daya manusia (SDM) secara kurangnya sumber daya untuk mengembangkan SDM²
- kurangnya pemahaman mengenai keuangan dan akuntansi

Di samping dua permasalahan utama di atas, UKM juga menghadapi permasalahan *linkage* dengan perusahaan serta ekspor. Permasalahan yang terkait dengan *linkage* antar perusahaan di antaranya sebagai berikut :

- Industri pendukung yang lemah.
- UKM yang memanfaatkan/menggunakan sistem *duster* dalam bisnis belum banyak.

² Keterbatasan SDM ini merupakan adalah satu hambatan struktural yang dialami oleh UKM (Urata, 2000). Sekitar 70% tenaga kerja UKM hanya SD, dan alasan tidak melanjutkan sekolah sebagian dikarenakan ketiadaan biaya (kemiskinan).

Sedangkan permasalahan yang terkait dengan ekspor di antaranya sebagai berikut:

- kurangnya informasi mengenai pasar ekspor yang dapat dimanfaatkan.
- Kurangnya lembaga yang dapat membantu mengembangkan ekspor.
- Sulitnya mendapatkan sumber dana untuk ekspor.
- Pengurusan dokumen yang diperlukan untuk ekspor yang birokratis.

Beberapa hal yang ditengarai menjadi faktor penyebab permasalahan-permasalahan di atas adalah: pelaksanaan undang-undang dan peraturan yang berkaitan dengan UKM, termasuk masalah perpajakan yang belum memadai; masih terjadinya mismatch antara fasilitas yang disediakan oleh pemerintah dan kebutuhan UKM; serta kurangnya *linkage* antar UKM sendiri atau antara UKM dengan industri yang lebih besar (Urata, 2000). Hal ini tentunya membutuhkan penanganan yang serius serta terkait erat dengan kebijakan pemerintah yang dibuat untuk mengembangkan UKM.

III. Regulasi UKM

Seperti sudah disebutkan sebelumnya, permasalahan UKM juga tidak terlepas dari aspek regulasinya, bahkan dalam definisinya. Di dalam UUNo. 9/1995, yang dimaksud dengan Usaha Kecil adalah usaha yang memenuhi kriteria:

- (a) Memiliki kekayaan bersih paling banyak Rp. 200 juta tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usaha; atau
- (b) Memiliki hasil penjualan tahunan paling banyak Rp. 1 miliar;
- (c) Milik WNI;
- (d) Berdiri sendiri, bukan merupakan anak perusahaan atau cabang perusahaan yang dimiliki, dikuasai atau berafiliasi baik langsung, maupun tidak langsung dengan usaha menengah atau besar; dan
- (e) Terbentuk usaha orang perseorangan, badan usaha yang tidak berbadan hukum, atau badan usaha yang berbadan hukum, termasuk koperasi.

Di mana Bank Indonesia cenderung untuk menggunakan kriteria ini, antara lain ketika menuliskan kriteria usaha kecil dalam Peraturan Bank Indonesia yang berkaitan dengan Pemberian Kredit Usaha Kecil (PBI No. 3/2/PBI/2001). Di situ disebutkan bahwa kriteria Usaha Kecil (UK) merujuk pada UU No. 9/1995.

Sementara itu, untuk mengakomodasi kalangan Usaha Menengah (UM), pemerintah telah mengeluarkan Inpres No. 10/1999. Menurut Inpres tersebut, UM adalah entitas usaha dengan asset bersih Rp. 200 juta - Rp. 10 miliar termasuk tanah dan bangunan. Sedangkan instansi lain seperti Depperindag juga mengeluarkan ketentuan sendiri tentang industri skala kecil menengah (IKM) yang dituangkan dalam Keputusan Menpperindag (Kepmenpperindag) No.257/MPP/Kep/7/1997. Di dalam Kepmenpperindag tersebut disebutkan bahwa yang termasuk dengan IKM adalah usaha dengan nilai investasi maksimal Rp. 5 miliar termasuk tanah dan bangunan. Sedangkan BPS juga membagi jenis IKM berdasarkan besarnya jumlah pekerja, yaitu: (a) kerajinan rumah

tangga, dengan jumlah tenaga kerja di bawah 3 orang termasuk tenaga kerja yang tidak dibayar, (b) usaha kecil, dengan jumlah tenaga kerja sebanyak 5 - 9 orang, (c) usaha menengah, sebanyak 20-99 orang. Belum lagi kriteria yang digunakan BPPN, berbagai LSM, serta para peneliti. Mereka untuk menggunakan definisi UKM dengan kriteria yang diciptakannya sendiri.

Adanya berbagai macam penetapan definisi mengenai UKM di atas membawa berbagai konsekuensi yang strategis. Definisi merupakan konsensus terhadap entitas UKM sebagai dasar formulasi kebijakan yang akan diambil, sehingga paling tidak, ada dua tujuan adanya definisi yang jelas mengenai UKM, yaitu pertama, untuk tujuan administratif dua pengaturan; serta kedua, tujuan yang berkaitan dengan pembinaan (*German Agency For Technical Cooperation, 2002*). Tujuan pertama berkaitan dengan ketentuan yang mengharuskan suatu perusahaan memenuhi kewajibannya, seperti membayar pajak, melaksanakan tanggung jawab sosial dan lingkungan, serta mematuhi ketentuan ketenagakerjaan seperti keamanan dan hak pekerja lainnya. Sementara tujuan kedua lebih pada pembuatan kebijakan yang terarah seperti upaya pembinaan, peningkatan kemampuan teknis, serta kebijakan pembiayaan untuk UKM.

Meskipun perbedaan-perbedaan ini bisa dipahami dari segi tujuan masing-masing lembaga, namun kalangan yang terlibat dengan kelompok UKM seperti pembuat kebijakan, konsultan, dan para pengambil keputusan akan menghadapi kesulitan dalam melaksanakan tugasnya. Seperti halnya, kesulitan dalam mendata yang akurat dan konsisten, mengukur sumbangan UKM bagi perekonomian, dan merancang regulasi/kebijakan yang fokus dan terarah. Oleh karena itulah, upaya untuk membuat kriteria yang lebih relevan dengan kondisi saat ini yang universal di seluruh Indonesia perlu dilakukan.

IV. Pengalaman Negara Lain

Definisi UKM ternyata tidak hanya rancu di Indonesia. Pada tingkat internasional pun ada banyak definisi yang digunakan untuk UKM. Demikian juga banyak negara yang tidak memiliki definisi yang sama. Berikut ini dilihat definisi UKM pada tingkat internasional.

1. **World Bank**, membagi UKM ke dalam 3 jenis, yaitu:

- *Medium enterprise*, dengan kriteria:
 - (a) jumlah karyawan maksimal 300 orang,
 - (b) pendapatan setahun hingga sejumlah \$ 15 juta, dan
 - (c) jumlah aset hingga sejumlah \$15 juta.
- *Small enterprise*, dengan kriteria:
 - (a) jumlah karyawan kurang dari 30 orang,
 - (b) pendapatan setahun tidak melebihi \$ 3 juta, dan
 - (c) jumlah aset tidak melebihi \$ 3 juta.

- *Micro enterprise*, dengan kriteria:
 - (a) jumlah karyawan kurang dari 10 orang,
 - (b) pendapatan setahun tidak melebihi \$ 100 ribu, dan
 - (c) jumlah aset tidak melebihi \$ 100 ribu.

2. **Europa Commission**, membagi UKM ke dalam tiga jenis, yaitu:

- *Medium-sized enterprise*, dengan kriteria:
 - (a) jumlah karyawan kurang dari 250 orang,
 - (b) pendapatan setahun tidak melebihi \$ 50 juta (sebanding dengan \$ 58,5 juta³), dan
 - (c) jumlah aset tidak melebihi \$ 43 juta (sebanding dengan 50.3 juta).
- *Small-sized enterprise*, dengan kriteria:
 - (a) jumlah karyawan kurang dari 50 orang,
 - (b) pendapatan setahun tidak melebihi \$ 10 juta (sebanding dengan \$ 11,7 juta), dan
 - (c) jumlah aset tidak melebihi \$ 13 juta (sebanding dengan \$15,2 juta).
- *Micro-sized enterprise*, dengan kriteria:
 - (a) jumlah karyawan kurang dari \$ 10 juta orang,
 - (b) pendapatan setahun tidak melebihi \$ 2 juta (sebanding dengan \$ 2,3 juta), dan
 - (c) jumlah aset tidak melebihi \$ 2 juta.

Di samping itu, usaha tersebut harus memenuhi kriteria independensi. Usaha yang independen berarti usaha yang modal atau hak votingnya sebesar 25% atau lebih baik dimiliki oleh satu perusahaan atau beberapa perusahaan secara bersama-sama.

3. **Singapura** mendefinisikan UKM sebagai usaha yang memiliki minimal 30% pemegang saham lokal serta aset produktif tetap (*fixed productive asset*) di bawah SG \$ 15 juta (sebanding dengan US\$ 8,7 juta). Untuk perusahaan jasa, jumlah karyawannya minimal 200 orang.
4. **Malaysia**, menetapkan definisi UKM sebagai usaha yang memiliki jumlah karyawan yang bekerja penuh (*full time worker*) kurang dari 75 orang atau yang modal pemegang sahamnya kurang dari M\$ 2,5 juta (sebanding dengan US\$ 6,6 juta⁴). Definisi ini masih dibagi lagi menjadi dua, yaitu:
 - *Small Industry (SI)*, dengan kriteria jumlah karyawan antara 5 - 50 orang atau jumlah modal saham sampai sejumlah M\$ 500 ribu (atau sebanding dengan US\$ 132 ribu).

³ Berdasarkan kurs per 4 Juni 2003, EUR = 1,17 USD

⁴ Berdasarkan kurs per 4 Juni 2003, 1 MYR = 0,26 USD

- *Medium industry* (MT), dengan kriteria jumlah karyawan antara 50 - 75 orang atau jumlah modal saham antara M\$ 500 ribu - M\$ 2,5 juta.

5. **Jepang**, membagi UKM sebagai berikut:

- *Mining and manufacturing*, dengan kriteria jumlah karyawan maksimal 300 orang atau jumlah modal saham sampai sejumlah ¥ 300 juta (atau sebanding dengan US\$ 2,5 juta).
- *Wholesale*, dengan kriteria jumlah karyawan maksimal 100 orang atau jumlah modal saham sampai sejumlah ¥ 100 juta (atau sebanding dengan US\$ 840 ribu).
- *Retail*, dengan kriteria jumlah karyawan maksimal 54 orang atau jumlah modal saham sampai sejumlah ¥ 50 juta (atau sebanding dengan US\$ 420 ribu).
- *Services*, dengan kriteria jumlah karyawan maksimal 100 orang atau jumlah modal saham sampai sejumlah ¥ 50 juta (atau sebanding dengan US\$ 420 ribu).

6. **Korea Selatan**, mendefinisikan UKM sebagai usaha yang jumlah karyawannya di bawah 300 orang dan jumlah asetnya kurang dari US\$ 60 juta.

Melihat berbagai macam definisi UKM dari berbagai negara dan lembaga internasional tersebut dapat disimpulkan bahwa kebanyakan negara dan lembaga internasional masih menganut ukuran kuantitatif dalam menentukan kriteria UKM. Berdasarkan kondisi perekonomian yang ada di masing-masing negara, definisinya-pun berbeda jauh. Semakin maju perekonomian negara, batas kriterianya-misalnya hasil penjualan dan aset-pun semakin tinggi. Namun, setidaknya berbagai definisi UKM di atas dapat kita jadikan referensi untuk menentukan definisi UKM yang sesuai bagi Indonesia.

Meski di beberapa negara menghadapi definisi yang juga berbeda-beda, namun masih mampu mengembangkan UKM-nya dengan baik sehingga UKMnya mampu berkembang dengan baik seperti dapat dilihat dari beberapa negara berikut:

1. **Malaysia**

Saat ini, jumlah UKM di Malaysia adalah lebih dari 80% jumlah total perusahaan. Dari sejumlah tersebut, 88% di antaranya masuk dalam kategori *small-scale industry* dan 12% kategori *medium-scale industry*. Produktivitas UKM ini cukup tinggi, meskipun sumbangannya, terhadap perekonomian hanya sebesar 13,8% dari total produksi nasional dan 17,4% dari segi tenaga kerja. Sebagian besar UKM masih berkonsentrasi pada sektor tradisional makanan dan minimum, produk metal, dan kayu serta produk kayu. UKM yang mengekspor produknya adalah 20% dari total UKM di Malaysia.

Sementara itu, UKM di Malaysia menghadapi masalah yang kurang lebih sama dengan UKM di negara lain, mulai dari teknologi yang tertinggal seperti kurangnya sumber daya serta kemampuan yang dimiliki. Masalah lain yang dihadapi adalah perbedaan definisi UKM antar lembaga pemerintahan. Dari 18 kementerian dan 60 lembaga pemerintahan yang turut mengurus perkembangan UKM, sebagian besar memiliki kriteria yang berbeda-beda (Hashim, 2000). Namun definisi ini pada umumnya memiliki kesamaan, yaitu hanya berdasarkan kriteria kuantitatif.