

DINAMIKA UKM DI ANTARA GEMURUH RETORIKA POLITIK DAN MITOS

OLEH :

Dr. Faisal H Basri

**Makalah Disampaikan Pada
SEMINAR PEMBANGUNAN HUKUM NASIONAL VIII
TEMA
PENEGAKAN HUKUM DALAM ERA PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN
Diselenggarakan Oleh
BADAN PEMBINAAN HUKUM NASIONAL
DEPARTEMEN KEHAKIMAN DAN HAK ASASI MANUSIA RI
Denpasar, 14-18 JULI 2003**

DINAMIKA UKM DI ANTARA GEMURUH RETORIKA POLITIK DAN MITOS

(Faisal Basri)

Setelah lebih setahun mengalami tarik-ulur dan bongkar pasang hingga menghasilkan 25 draft keputusan. Akhirnya Keputusan Presiden (Kepres) tentang restrukturisasi kredit usaha kecil menengah (UKM) diumumkan pada akhir Juli lalu 2002. Isi dari Kepres ternyata sangat ringkas dan “datar-datar” saja, demikian pula dengan Juklak yang baru saja dikeluarkan beberapa hari lalu (akhir Agustus 2002). Memang tak banyak yang bisa diharapkan dari Kepres, itu, karena sesungguhnya kredit macet bukan dan tak pernah, merupakan persoalan bagi UKM umumnya dan UKm (Usaha kecil dan mikro) khususnya.

Gagasan untuk memberikan *haircut* bagi utang UKM didasarkan pada “gambar-gembar” target penyelesaian utang sebanyak lebih dari 400 ribu UKM yang berjumlah sekitar Rp 44 triliun. Angka ini tak jelas asal muasalnya. Persoalan pendanaan yang selalu menjadi “primadona” menunjukkan bahwa hingga kini paradigma pengembangan UKM belum banyak bergeser. Sejauh ini penanganan UKM masih saja bersifat *ad hoc*, dan itu pun sangat terfokus pada aspek pendanaan. Padahal, kendala yang dihadapi UKM tak melulu soal pendanaan, melainkan faktor-faktor yang lebih bersifat struktural.

Khusus untuk permasalahan utang UKM sekalipun, agaknya kita juga tak bisa berharap banyak akan keluar suatu keputusan pemerintah yang betul-betul didasarkan pada pengenalan yang mendalam atas permasalahan yang dihadapi. Sebagai contoh, bagaimana pemerintah akan membuat keputusan yang didasarkan pada data utang UKM di BPPN yang tidak valid (“amburadul”). BPPN tak memiliki unit khusus yang mengurus UKM. Pemilahan debitur sangat “kabur”, tak bisa dibedakan secara tegas antara kredit produktif dan consumer credit.

Agar permasalahan UKM bisa ditempatkan di dalam kerangka utuh bagi terwujudnya suatu pembaruan ekonomi yang mendasar, maka diperlukan suatu landasan pijak yang kokoh dan kerangka pemikiran komprehensif yang memayunginya. Dengan cara ini diharapkan bisa ditemukeni sumber-sumber permasalahan yang sebenarnya, sehingga cara-cara penyelesaiannya pun lebih terstruktur.

Permasalahan struktural yang dihadapi oleh dunia usaha Indonesia umumnya adalah rendahnya mobilitas vertikal. Usaha kecil menghadapi tembok-tembok tebal untuk menerobos menjadi usaha menengah. Tembok penyekat yang dihadapi usaha menengah untuk menjadi usaha besar lebih berlapis-lapis lagi. Selain itu, berdasarkan data yang tersedia, mayoritas UKM sebetulnya adalah usaha rumah tangga / mikro dan usaha kecil, sedangkan yang berukuran menengah relatif sangat tipis atau keropos di tengah (*hollow middle*). Usaha menengah bisa dikatakan tenggelam terjepit di antara dominasi usaha

kecil dan mikro namun kontribusinya terhadap PDB sangat rendah, dan di lain pihak usaha besar yang jumlahnya sangat sedikit sekali namun kontribusinya terhadap PDB sangat dominan.

Keadaan di atas tergambarkan pada Peraga. Tampak dalam kenyataannya pola vertikal dunia usaha di Indonesia menyerupai garis-patah seperti anak tangga. Ini menandakan betapa sulitnya usaha kecil naik kelas menjadi usaha menengah dan lebih sulit lagi bagi usaha menengah untuk menjadi usaha besar. Sebaliknya, untuk menjadi besar, pengusaha tak perlu memulai debutnya dari usaha kecil atau menengah. Seseorang atau sekelompok orang tiba-tiba, dalam waktu sangat pendek bisa langsung membuat usahanya menjadi besar atau bahwa menjadi konglomerasi. Padahal pola yang lazim dijumpai di banyak negara adalah seperti yang tercermin pada garis, lengkung yang *continuum*, yang menunjukkan bahwa perkembangan dunia usaha terjadi secara lebih alamiah dan berkesinambungan.

Adalah tugas pemerintah untuk, mengoreksi pola yang telah berlangsung lama sebagai akibat dari dicampakkannya menakisme pasar. Akses pada kesempatan harus dibuka seluas-luasnya tanpa diskriminasi. Semua hambatan yang menyempitkan ruang gerak usaha kecil harus segera disingkirkan. Sampai kapanpun mayoritas usaha kecil akan tetap kerdil tanpa uluran tangan pemerintah. Uluran tangan pemerintah tidak berarti memanjakan mereka, melainkan dalam upaya untuk menyingkirkan segala rintangan yang membuat usaha kecil tak bisa berhimpun di dalam suatu jalinan sinergi dengan sesamanya untuk mencapai *economies of scale*. Jadi usaha kecil tak bisa bersaing bukan karena mereka malas, melainkan karena karakter kekecilannya itu sendiri. Keberadaan sejenis *trading house* atau *business development center* khusus untuk UKM. misalnya, akan sangat membantu untuk mewujudkan potensi daya saing usaha kecil.

Pemberdayaan UKM atau lebih populer dengan pemberdayaan ekonomi rakyat pada dasarnya merupakan manifestasi dari tuntutan pembangunan ekonomi yang berlandaskan kepada nilai-nilai demokrasi yang universal, yaitu menjadikan manusia sebagai subyek pembangunan dengan otonomi individual sebagai titik tolaknya. Potensi yang ada pada rakyat harus mampu dikuakkan, bukannya diperdayakan. Pembangunan bukan untuk menjadikan kota sebagai pusat pertumbuhan dengan sosok modernisasi yang menyilaukan. Bukan pula dengan menghasilkan kutub-kutub pertumbuhan yang bersifat *enclave*. Pembangunan, oleh karena itu, merupakan ekspansi dari kebebasan.

Industrialisasi bukannya untuk menciptakan konglomerasi yang menekan industri kecil dan industri rumah tangga. Bukan pula dengan menciptakan industri besar lewat pemberian proteksi yang menyengsarakan usaha kecil dan konsumen. Jadi secara ringkas bisa dirumuskan bahwa pemberdayaan ekonomi rakyat harus terwujud dalam dua sisi: pertama, perluasan basis aktor-aktor ekonomi dalam proses produksi; dan kedua, penegakan kedaulatan konsumen. Lagi-lagi, di sini tampak betapa dimensi kebebasan menjadi titik sentralnya.

Mengapa usaha kecil mampu bertahan di tengah badai krisis?

Salah satu hujah yang mendasari agenda pemberdayaan ekonomi rakyat adalah nestapa yang dialami oleh UKM sejak dulu hingga sekarang. Sepanjang pemerintahan Soeharto usaha-usaha besar sangat diberikan keleluasaan dalam berbagai hal termasuk dalam penyaluran kredit. Menurut para pendukung hujah ini, kinilah giliran UKM dan kolerasi berada di depan, karena jelas-jelas usaha besarlah yang telah membangkrutkan perekonomian Indonesia; sedangkan UKM dan koperasi yang justru selama ini dikesampingkan oleh kebijakan-kebijakan Orde Baru---bisa bertahan.

Mengapa UKM dan koperasi tak seterpuruk usaha besar? Pertama. sebagian besar usaha kecil menghasilkan barang-barang konsumsi (*consumer goods*), khususnya yang tidak tahan lama (*non-durable consumer goods*). Kelompok barang ini dicirikan oleh keanjalan permintaan terhadap perubahan pendapatan (*income elasticity of demand*) yang relatif rendah. Artinya, seandainya terjadi peningkatan pendapatan masyarakat, permintaan atas kelompok barang ini tak akan meningkat banyak; sebaliknya, jika pendapatan masyarakat merosot-sebagai akibat dari krisis sebagaimana yang terjadi dalam lima tahun terakhir ini-maka permintaan tak akan banyak berkurang. Dengan demikian secara rata-rata tingkat kemunduran usaha kecil tidak separah yang dialami oleh kebanyakan usaha besar, terutama usaha yang selama ini bisa bertahan karena topangan proteksi, fasilitas istimewa dan praktik-praktik KKN lainnya.

Kedua, mayoritas usaha kecil lebih mengandalkan pada *non-banking financing* dalam aspek pendanaan usaha. Hal ini terjadi karena akses usaha kecil pada fasilitas perbankan sangat terbatas. Mana bisa dipahami kalau di tengah keterpurukan sektor perbankan justru usaha kecil tak banyak terpengaruh. Oleh karena itu jangan sampai kebijakan pemerintah terlalu mengedepankan aspek pendanaan usaha kecil dengan beragam paket kredit murah yang disubsidi, mengingat bisa saja langkah demikian justru merupakan usaha menggali liang kubur bagi pengusaha kecil. Jangan sampai pula pemberian kredit murah lebih merupakan komoditi politik bagi keuntungan segelintir orang atau kelompok-kelompok tertentu saja.

Ketiga, pada umumnya usaha kecil melakukan spesialisasi produksi yang ketat dalam artian hanya memproduksi barang atau jasa tertentu saja (*kebalikan dari konglomerasi*). Modal yang terbatas menjadi salah satu faktor yang melatarbelakanginya. Di lain pihak, mengingat struktur pasar yang dihadapi UKM mengarah pada persaingan sempurna (banyak produsen dan banyak konsumen), tingkat persaingan sangatlah ketat. Akibatnya, yang bangkut atau keluar dari arena usaha relatif banyak, namun pemain baru yang masuk pun cukup banyak pula, sehingga secara neto jumlah pelaku tidak akan mengalami pengurangan ataupun penambahan yang berarti. Spesialisasi dan struktur pasar persaingan sempurna inilah yang membuat usaha kecil cenderung lebih fleksibel dalam memilih dan berganti jenis usaha, apalagi mengingat bahwa usaha kecil tidak membutuhkan kecanggihan teknologi dan kualitas sumber daya manusia yang tinggi.

Keempat, terbentuknya usaha-usaha kecil baru, terutama di sektor informal, sebagai akibat dari banyaknya pemutusan hubungan kerja di sektor formal karena krisis

ekonomi yang berkepanjangan. Banyaknya unit usaha baru di sektor informal ini pada akhirnya membuat tidak terjadi penurunan jumlah UKM dan koperasi, bahkan dalam kenyataannya mengalami peningkatan lebih dari satu juta unit.

Ke depan

Seandainya PSSI bertekad mengangkat derajat persepakbolaan Indonesia ke tingkat dunia. Katakanlah yang menjadi acuan adalah kesebelasan Jerman. Cara yang ditempuh tentu saja bukan dengan membuat kostum tim Indonesia sama persis dengan kesebelasan Jerman. Juga bukan dengan menggunakan sepatu dan bola yang sama seperti yang digunakan tim Jerman. Bukan pula dengan merenovasi stadion utama Senayan sehingga rumputnya memiliki kualitas prima seperti di stadion olimpiade Munich. Kalau sekedar meniru seperti itu, dijamin tak sampai setahun pun tim Indonesia bisa disulap menjadi kesebelasan tangguh yang mungkin bisa menjadi juara dunia.

Membentuk tim sepakbola yang tangguh tak bisa dengan jalan pintas. Yang harus dibenahi adalah mekanisme penjurian pemain-pemain berbakat, metode pelatihan, sistem balas jasa, roda kompetisi berlangsung dengan teratur, dan sebagainya. Semua itu butuh proses dan dedikasi.

Analogi di atas bisa menjadi bahan renungan dalam melihat persoalan UKM. Usaha kecil tentu saja tak sama dan sebangun dengan perusahaan besar yang kecil-kecil, sebagaimana tak samanya perlakuan dokter spesialis anak dan dokter untuk orang dewasa kepada pasiennya masing-masing. Setiap jenis usaha dan pelaku ekonomi memiliki karakteristik yang berbeda-beda. Semua memiliki tempat dan dinamikanya sendiri, asalkan terbuka kesempatan yang sama bagi semua untuk *exit-entry*, untuk mewujudkan segala potensi yang dimilikinya, untuk maju dan berkembang. Sudah barang tentu -seperti dalam pertandingan sepakbola yang membutuhkan pengaturan berdasarkan divisi-divisi dengan ketentuan degradasi dan promosi serta aturan main agar yang ditendang bukanlah kaki sesama pemain- pasar pun membutuhkan aturan main. Persaingan sehat harus ditegakkan, namun perlindungan bagi yang lemah juga harus diberlakukan. Kalau dalam olahraga dilarang melakukan *dopping*, maka dalam pasar pun harus dihindari penyusupan pelaku "ugal-ugalan" yang niscaya akan merugikan perekonomian secara keseluruhan.

Bertolak dari analogi-analogi di atas ada baiknya untuk mencermati fenomena-fenomena yang bisa kita jumpai sebagai suatu pola normal yang didasarkan pada observasi di banyak negara. Fenomena-fenomena tersebut ternyata tidak bertentangan dengan landasan teori, sehingga sepatutnya menjadi bahan renungan agar kita tak selalu berbuat salah.

Pertama, tenaga kerja bisa dikelompokkan berdasarkan status: (1) berusaha sendiri tanpa dibantu orang lain; (2) berusaha dengan dibantu anggota rumah tangga; (3) berusaha dengan buruh tetap; (4) buruh / karyawan; dan (5) pekerja keluarga. Status (3) dan (4) dikategorikan sebagai tenaga kerja di sektor formal; sedangkan status (1), (2), dan (5) sebagai tenaga kerja di sektor informal.

Data dari *World Development Report 1998* menunjukkan bahwa sejalan dengan perkembangan perekonomian, peranan pekerja dengan status (4) kian meningkat. Kekecualian hanya dijumpai di tiga negara: Haiti, Cameroon, dan Nigeria. Oleh karena itu kebijakan untuk menumbuhkembangkan pekerja dengan status (1) dan (2) mungkin akan bermanfaat dalam jangka pendek, tetapi sulit dijadikan andalan untuk jangka panjang. Dengan demikian strategi jangka panjang bagi penguatan ekonomi adalah dengan membuka jalan yang seluas-luasnya bagi pembesaran porsi pekerja status (4).

Kedua, globalisasi menuntut penguatan daya saing, baik dari segi harga maupun kualitas. Kompetensi di bidang harga didapat dari efisiensi biaya. Untuk itu biaya produksi rerata (*average cost*) harus senantiasa ditekan. Sementara itu peningkatan kualitas membutuhkan invensi dan inovasi, paling tidak adaptasi teknologi. Untuk mewujudkannya dibutuhkan pengeluaran yang cukup besar bagi kegiatan riset dan pengembangan (R&D). Kedua hal inilah yang pada gilirannya menuntut peningkatan skala produksi. Dengan demikian dalam jangka panjang jumlah *unit of establishments* cenderung akan berkurang, unit-unit usaha cenderung membesar, dan kesemuanya berada di sektor formal. Jadi menciutnya jumlah unit usaha dan usaha-usaha kecil dan / atau sektor Informal hampir merupakan, suatu keniscayaan sejarah. Sebaliknya, membesarnya porsi usaha kecil dan sektor informal secara mencolok menandakan perekonomian yang tidak sehat karena membawa tekanan pada produktivitas nasional.

Ketiga, semakin maju suatu negara kian besar pula proporsi penduduk yang berpendidikan lebih tinggi. Mereka cenderung memilih sektor modern sebagai pekerja profesional. Faktor ketiga ini semakin memperkuat keberadaan faktor pertama dan kedua.

Yang patut menjadi perhatian adalah menjaga agar proses transformasi perekonomian sebagai konsekuensi dari ketiga faktor tersebut berlangsung mulus tanpa gejolak. Permasalahan selalu akan muncul dan tak terhindarkan. Yang perlu diperkuat adalah meningkatkan kemampuan suatu tatanan merespons permasalahan-permasalahan itu.
