

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Hukum adalah kontrol sosial dari pemerintah (*law is governmental social control*), sebagai aturan dan proses sosial yang mencoba mendorong perilaku baik yang berguna atau mencegah perilaku yang buruk.¹ Jika demikian, hukum harus dilaksanakan dan ditegakkan tanpa membedakan. Pada dasarnya hukum tidak berlaku diskriminatif, kecuali oknum aparat atau penegak hukum dalam kenyataan sosial (*das sein*) memberlakukan hukum itu secara diskriminatif.

Salah satu upaya pemerintah untuk menjamin kesejahteraan masyarakat adalah melalui kebijakan-kebijakan yang menjadi penopang kehidupan masyarakat secara keseluruhan. Berdasarkan survey yang dilakukan oleh OECD Indonesia per Maret 2015, perekonomian masyarakat Indonesia masih didominasi oleh pendapatan per kapita menengah ke bawah.² Oleh sebab itu, pemerintah berkewajiban untuk meningkatkan pendapatan per kapita agar meningkat ke arah yang lebih baik.

Pemerintah telah mengeluarkan berbagai Peraturan Perundang Undangan yang ditujukan untuk membantu masyarakat menengah ke bawah dalam kegiatan ekonominya. Salah satu Peraturan Perundang Undangan yang memiliki dampak positif bukan hanya bagi pelaku usaha, tapi juga bangsa dan

¹ Lawrence M. Freidman, *American Law: An Introduction*, First Edition. London: W. W. Norton & Company, 1984, hlm. 7

² OECD Indonesia, diunduh melalui www.oecd-library.org pada 15/09/2016, pukul 19.12 WIB

negara dalam hal penerimaan pajak, adalah UU No. 20 Tahun 2008 Tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (selanjutnya disebut UMKM). Peraturan ini dikeluarkan dengan tujuan untuk memberikan peluang bagi pelaku usaha agar dapat berkembang dan menjadi semakin besar. Hal ini tentu sejalan dengan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 33 ayat (4), dimana diatur bahwa negara menjamin pembangunan nasional yang didalamnya adalah peningkatan kelayakan hidup masyarakat melalui kegiatan ekonomi. Berbicara tentang kegiatan ekonomi, basis kegiatan ekonomi yang dieksekusi oleh pemerintah adalah ekonomi kerakyatan.

Ekonomi rakyat diartikan sebagai sebuah kegiatan ekonomi atau usaha yang dilakukan oleh rakyat kebanyakan atau mayoritas yang dengan secara swadaya mengelola sumberdaya ekonomi apa saja yang dapat diusahakan dan dikuasainya. Selanjutnya, kegiatan ini disebut sebagai Usaha Kecil dan Menengah (UKM) yang ditujukan untuk memenuhi kebutuhan dasar. Gagasan ekonomi kerakyatan dikembangkan sebagai upaya alternatif dari para ahli ekonomi Indonesia untuk menjawab kegagalan yang dialami oleh negara-negara berkembang termasuk Indonesia dalam menerapkan teori pertumbuhan.³

Jika diteliti lebih lanjut, paradigma kegiatan UMKM yang pada awalnya ditujukan untuk memenuhi kebutuhan dasar telah mengalami pergeseran. Hal ini dapat dilihat berdasarkan Paparan Sekretaris Kementerian KUKM yang memaparkan bahwa kegiatan ekonomi dari sektor produksi

³ Natalia Artha Malau, *Jurnal Ilmiah Research Sains Vol.2 No.1*, (Manado: Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Manado, 2016), hlm. 3

kebutuhan dasar telah bergeser menjadi sektor ekonomi kreatif yang bergerak tidak hanya dibidang kebutuhan dasar, tetapi masih dalam lingkungan KUKM.⁴

Seperti yang telah diketahui, perkembangan UMKM hampir dikatakan tidak pernah mengalami penurunan hal ini dapat dilihat dari jumlah UMKM setiap tahunnya bertambah terus walaupun dengan persentase yang kecil. Pada tahun 2011-2012 jumlah UMKM mengalami peningkatan sebesar 2,4% yaitu dari 55.211.396 unit usaha pada tahun 2011 menjadi 56.539.560 unit usaha pada tahun 2012.⁵

Melihat pesatnya perkembangan UMKM dengan pergeseran paradigma kegiatan UMKM, pemerintah diharapkan bersikap aktif dalam mengkomodir kegiatan para pelaku usaha dalam kapasitas UMKM. Sikap aktif yang diharapkan dilakukan oleh pemerintah tersebut diharapkan dapat menjadi langkah preventif dalam meminimalisir tindakan-tindakan yang dinilai berindikasi pelanggaran maupun kejahatan oleh pelaku usaha.

Jika memperhatikan muatan dalam peraturan yang memayungi UMKM yaitu Undang-Undang No. 20 Tahun 2008, ditemui adanya ketidakseimbangan atau ketidakmerataan dukungan bagi pelaku usaha dalam kapasitas UMKM dengan jenjang yang lebar. Hal ini tentu bertolak belakang dengan prinsip/asas 'efisiensi berkeadilan' yang merupakan salah satu prinsip pembentukan UU *a quo*.

⁴ --, *Paparan Sekretaris Kementerian KUKM 2017*, Kementerian Koperasi Dan Usaha Kecil Dan Menengah, hal. 38, diunduh dari www.depkop.go.id, pada 4 April 2017

⁵ Data Sandingan UMKM, Kementerian Koperasi dan UKM 2014 , diunduh dari www.depkop.go.id pada 26 Oktober 2016

Mengingat bahwa penggolongan jenis usaha dibedakan berdasar pada kriteria yang bertolak dari besaran aset dan omset, maka pengawasan dan evaluasi terhadap pertambahan aset dan omset Usaha Mikro dan Kecil harus diperhatikan. Adapun tujuan dari pengawasan dan evaluasi tersebut adalah untuk dijadikan sebagai acuan dalam pengaturan peningkatan kelas/kriteria usaha (*vide* ketentuan UU no 20 Tahun 2008 Pasal 6 ayat (1), (2) dan (3).

Berdasarkan kriteria sebagaimana dijelaskan diatas, melalui penghitungan *marginal profit*⁶, setidaknya-tidaknya dalam kurun 2 tahun usaha mikro dapat berubah menjadi usaha kecil dan usaha kecil menjadi usaha menengah, atau bahkan dari usaha kecil langsung menjadi usaha menengah (*vide* Lampiran 1). Ketentuan tersebut berlaku untuk sektor tertentu dengan pertimbangan bahwa pemerintah mengeluarkan kebijakan yang mendorong pengembangan usaha mikro dan kecil melalui pemberian pangsa pasar sebesar 88.9 s.d. 99.99%⁷.

Pemerintah dalam hal pemberian keringanan harus mempertimbangkan efek negatif yang mungkin muncul untuk dapat memberikan tindakan preventif dan kehati-hatian pada pelaku usaha untuk tidak menyalahgunakan aksesibilitas yang diberikan oleh pemerintah. Adanya kemungkinan penggelapan pajak dan atau pemalsuan data dari Usaha Mikro, Kecil dan Menengah adalah satu dari banyak hal yang harus dipertimbangkan oleh pembuat kebijakan.

⁶ Biro Analisa Anggaran dan Pelaksanaan APBN Setjen DPR-RI, "Evaluasi Penguasaan Kebijakan PPH Fina Pada UMKM", 2014, hal. 54

⁷ *Idem.*, hal. 55

Satu kelemahan lain yang penulis temukan adalah adanya perbedaan ketentuan (ketidakharmonisan hukum) dalam kriteria jenis usaha berdasar besaran aset dan omset. Beberapa diantaranya yaitu Bank Indonesia, Departemen Perindustrian dan Perdagangan, Inpres UKM, dan UU No. 20 Tahun 2008. Hal ini penting untuk dievaluasi, mengingat bahwa pemberian aksesibilitas perbankan dan lainnya bergantung pada defenisi kelas usaha dalam penggolongan kriterianya.

Jika tindakan preventif melalui pendekatan statuta (*statutes approach*) dilakukan, dapat disimpulkan bahwa ketentuan yang dikeluarkan oleh SEBI dan Departemen Perindustrian justru membuka peluang bagi pelaku usaha nakal untuk tidak menaikkan status usahanya yang berdampak pada kurangnya penerimaan negara.

Keberpihakan yang tidak proporsional tersebut, menunjukkan ketidakadilan pemerintah jika disinkronisasikan dengan isi ketentuan Bab II Pasal 3 UU No. 28 Tahun 1999 yang menyebutkan asas-asas umum penyelenggaraan negara (dalam hal ini kedudukan pemerintah sebagai pelaku intervensi). Ketidakmerataan perlakuan ini dapat dilihat dari dua hal yang akan peneliti bahas dalam penulisan hukum ini, yaitu:

1. Dari sisi pemberian insentif dan aksesibilitas yang tidak merata antara Usaha Mikro & Kecil dengan Usaha Menengah.
2. Dari sisi penenaan sanksi yang tidak menunjukkan efisiensi berkeadilan.

Jika ditinjau dari asas UU no 20 Tahun 2008 Pasal 2 huruf d, disebutkan bahwa salah satu asas dalam penerapan UU ini adalah asas efisiensi berkeadilan yang menjadi dasar pelaksanaannya.

Keberpihakan pemerintah pada Usaha Mikro dan Kecil dalam upaya memberikan toleransi hingga titik tertentu sebenarnya merupakan niat yang baik dan layak dipertimbangkan untuk memajukan usaha-usaha mikro dan kecil. Akan tetapi, penerapan hukum yang berkeadilan juga tidak dapat dikesampingkan. Hal ini ditujukan untuk memenuhi fungsi hukum dalam hal pencegahan atau sebagai tindakan preventif untuk hal-hal yang mungkin akan terjadi di kemudian hari.

Berdasarkan temuan-temuan adanya keberpihakan pemerintah yang tidak proporsional dalam bentuk kebijakan bagi pelaku usaha tertentu, maka penulis memutuskan untuk melakukan analisis yuridis terhadap UU No. 20 Tahun 2008 dengan judul penelitian, “Analisis Yuridis UU No. 20 Tahun 2008 Tentang Kebijakan Pengembangan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM) Terkait Persaingan Usaha Terhadap Keadilan Sosial Bagi Pelaku Usaha”.

B. Rumusan Masalah

Adapun yang menjadi rumusan masalah penulisan penelitian ini, adalah apakah kebijakan pemerintah dalam penumbuhan iklim usaha dalam UU Nomor 20 Tahun 2008 telah mencerminkan keadilan sosial (*social equity*) bagi seluruh pelaku usaha dalam kriteria UMKM?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui apakah kebijakan pemerintah dalam penumbuhan iklim usaha dalam UU Nomor 20 Tahun 2008 telah mencerminkan keadilan sosial (*social equity*) bagi seluruh pelaku usaha dalam kapasitas UMKM.

D. Manfaat Penelitian

Adapun yang menjadi manfaat dari penulisan penelitian ini dapat dibagi dalam dua kriteria, antara lain:

1. Manfaat Teoretis.

Penulisan hukum ini diharapkan mampu menghadirkan manfaat teoretis sebagai berikut.

- a) Hasil penulisan ini diharapkan dapat membantu pembaca untuk lebih memahami kriteria Usaha Mikro, Kecil dan Menengah; dan
- b) Sebagai pedoman dalam penulisan penelitian lainnya yang sesuai dengan bidang penelitian yang penulis teliti.

2. Manfaat Praktis.

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan penelitian untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat pada umumnya, dan pelaku ekonomi dalam kapasitasnya sebagai UMKM secara khusus. Tidak terbatas untuk itu, diharapkan penelitian ini juga dapat berkontribusi pada:

- a) Pembuat Kebijakan baik Pusat maupun Daerah

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan bagi para pembuat kebijakan, khususnya di bidang yang berkaitan dengan UMKM.

b) Pelaku ekonomi dalam kapasitas UMKM;

Melalui penelitian ini, diharapkan para pelaku usaha (UMKM) dapat mengetahui hak dan kewajibannya dalam rangka mengembangkan UMKM.

c) Civitas dan akademika Hukum;

Para civitas hukum atau praktisi hukum dan tidak terbatas untuk itu, untuk dapat dijadikan sebagai pedoman dan media pembelajaran dalam menyikapi permasalahan-permasalahan hukum yang berkaitan dengan UMKM.

d) Masyarakat pada umumnya;

e) Pihak-pihak lain yang membutuhkan.

E. Keaslian Penelitian

Untuk menjamin keaslian penelitian yang menerangkan bahwa penulisan penelitian hukum ini adalah asli atas ide sendiri, dan sebagai jaminan tidak adanya unsur plagiasi terhadap penulisan lain atau penulisan penelitian terdahulu, maka penulis melakukan pengecekan bersih terhadap karya penelitian sebelumnya dari repository UAJY dan USU terhadap topik yang diteliti. Adapun perbedaan yang dimaksud adalah sebagai berikut.

1. Devy Raimon Marlissa, Nomor Mahasiswa 0500010389, Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta, menulis skripsi berjudul ‘Upaya Hukum Pemerintah Kota Yogyakarta Untuk Mencegah Penyimpangan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat oleh UMKM’. Rumusan masalahnya adalah apa sajakah upaya hukum yang dilakukan oleh pemerintah DIY dalam mencegah praktek monopoli dan persaingan tidak sehat yang dilakukan oleh UMKM. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa pemerintah DIY menerapkan kebijakan yang sifatnya preventif dan represif terhadap pelaku ekonomi (UMKM) yang ada di Yogyakarta. Perbedaan dengan penulis adalah, jika Devy Raimon Marlissa mengemukakan permasalahan hukum perihal upaya hukum yang dilakukan oleh pemerintah, penulis menjadikan keadilan sosial yang diberikan pemerintah bagi pelaku usaha menjadi topik sentralnya. Selain itu, Devy Raimon Marlissa menggunakan UU No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, sedangkan penulis menggunakan UU yang terbaru yaitu UU No. 20 Tahun 2008 Tentang UMKM.
2. Anastasia Adinda Syahputri Nasution (selanjutnya disebut Adinda), Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, menulis skripsi dengan judul Kajian Yuridis terhadap Pemberian Kredit Mikro Sumut Sejahtera II berdasarkan UU No. 20 Tahun 2008 Tentang UMKM (studi pada Bank Sumut). Rumusan masalahnya adalah apakah yang menjadi tolak

ukur pemberian kredit mikro terhadap masyarakat yang merupakan pelaku ekonomi dalam kapasitas sebagai UMKM. Adinda menitik beratkan proses pemberian kredit Mikro Sumut Sejahtera II yang disalurkan oleh Bank Sumut di wilayah Sumatera Utara, sementara penulis menitik beratkan keadilan sosial dari segi normatif UU No. 20 Tahun 2008. Peraturan yang digunakan adalah peraturan yang sama dengan yang digunakan oleh penulis, tetapi tema sentral yang dibahas berbeda.

F. Batasan Konsep

Penulisan skripsi ini dilakukan dengan batasan konsep berdasarkan terminologinya. Adapun batasan konsep yang dimaksud akan diuraikan sebagai berikut.

1. Usaha Mikro, Kecil dan Menengah yang dimaksud dalam penulisan ini adalah pengertian UMKM sebagaimana yang telah tercantum dalam Pasal 1 angka 1, 2, dan 3, UU No. 20 Tahun 2008, sebagai berikut:

- Usaha Mikro adalah usaha produktif milik orang perorangan dan/atau badan usaha perorangan yang memenuhi kriteria Usaha Mikro sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini .
- Usaha Kecil adalah usaha ekonomi produktif yang berdiri sendiri, yang dilakukan oleh perorangan atau badan usaha

yang bukan merupakan anak perusahaan atau bukan cabang perusahaan yang dimiliki, dikuasai, atau menjadi bagian baik langsung maupun tidak langsung dari usaha menengah atau usaha besar yang memenuhi kriteria Usaha Kecil sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini.

- Usaha Menengah adalah usaha ekonomi produktif yang berdiri sendiri, yang dilakukan oleh orang perseorangan atau badan usaha yang bukan merupakan anak perusahaan atau cabang perusahaan yang dimiliki, dikuasai, atau menjadi bagian baik langsung maupun tidak langsung dengan Usaha Kecil atau usaha besar dengan jumlah kekayaan bersih atau hasil penjualan tahunan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini.

2. Prinsip Keadilan/Kemerataan Sosial yang merupakan standar pembandingan yang digunakan dalam analisis yuridis ini adalah sebagaimana yang diatur dalam ketentuan Pasal 2 huruf d yaitu asas efisiensi berkeadilan dan pandangan umum para ahli tentang keadilan sosial.
3. Pelaku Usaha adalah Badan atau Orang perorangan yang melakukan kegiatan usaha dalam kelas Usaha Mikro, Usaha Kecil dan Usaha Menengah.

4. Persaingan Usaha adalah persaingan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang dan jasa. (*vide* Pasal 1 angka 6 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999).

Demi tercapainya tujuan penulisan hukum ini, penulis membatasi permasalahan yang akan dipaparkan seperti yang dirumuskan dalam rumusan masalah. Adapun hal-hal yang secara spesifik akan dibahas dalam penulisan hukum ini adalah analisis terhadap keadilan sosial bagi pelaku usaha berdasar ketentuan UU No. 20 Tahun 2008. Dua hal yang akan dibahas dalam penulisan hukum ini antara lain:

1. Kebijakan pemerintah dalam hal pemberian aksesibilitas pada UMKM; dan
2. Kebijakan pemerintah dalam hal penerapan sanksi administratif pada UMKM.

G. Metode Penelitian

1. Jenis dan sumber data

Dalam upaya menjawab permasalahan yang dirumuskan dalam penelitian ini, penulis menggunakan jenis penelitian hukum normatif (yuridis normatif).

Penelitian hukum normatif (*normative law research*) menggunakan studi kasus normatif berupa produk perilaku hukum, misalnya mengkaji undang-undang. Pokok kajiannya adalah hukum yang dikonsepsikan sebagai

norma atau kaidah yang berlaku dalam masyarakat dan menjadi acuan perilaku setiap orang.⁸

Penelitian hukum normatif berfokus pada inventarisasi hukum positif, asas-asas dan doktrin hukum, penemuan hukum dalam perkara *in concreto*, sistematik hukum, taraf sinkronisasi, perbandingan hukum dan sejarah hukum.⁹

Sesuai dengan tema penulisan penelitian ini, penulis akan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*).¹⁰ Pendekatan perundang-undangan adalah suatu pendekatan yang dilakukan terhadap berbagai aturan hukum yang berkaitan. Berdasarkan pendekatan yang penulis gunakan, maka penelitian ini dilaksanakan melalui identifikasi konsep, asas-asas serta prinsip-prinsip yang terdapat dalam UU No. 20 Tahun 2008 dengan peraturan perundang-undangan yang berkaitan.

Data yang digunakan dalam penelitian hukum ini mencakup bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier sebagai berikut.

a. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang memiliki kekuatan hukum tetap, yaitu:

1) Pasal 27 ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 33 ayat (4)

Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

⁸ Muhammad Abdulkadir, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Cet. 1, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004, hal. 52

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*. Cet 2, Kencana, Jakarta, 2008, hal 29

2) Pasal 39 Undang-Undang No. 20 Tahun 2008;

- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan berupa literatur yang berkaitan dengan penelitian ini.
- c. Bahan hukum tertier, yaitu bahan-bahan lain yang tidak termasuk dalam bahan hukum primer dan sekunder namun memberikan informasi tentang keduanya, berupa kamus-kamus seperti kamus Bahasa Indonesia, Belanda, Inggris, serta kamus hukum.

2. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini dilaksanakan dengan menggunakan data sekunder. Adapun yang dimaksud dengan data sekunder adalah data yang diperoleh dari studi kepustakaan yang tersedia dalam bentuk buku-buku atau dokumen.

3. Analisis Data

Data yang diperoleh dari studi kepustakaan akan dianalisis secara deskriptif kualitatif. Analisis secara deskriptif kualitatif adalah analisis data yang mengelompokkan perolehan data menurut kualitas dan kebenarannya, lalu dihubungkan dengan teori-teori, asas-asas, doktrin hukum, pendapat ahli dan kaidah-kaidah hukum yang diperoleh dari studi kepustakaan. Melalui analisis yang sedemikian rupa, akan diperoleh jawaban atas permasalahan seperti yang dirumuskan dalam penelitian ini.

4. Metode Penalaran

Metode penalaran yang diterapkan dalam penulisan penelitian ini adalah metode penalaran deduktif. Penalaran deduktif adalah metode berpikir yang sebaliknya dari penalaran induktif. Deduktif adalah cara berpikir di mana dari pernyataan yang bersifat umum ditarik suatu kesimpulan yang bersifat khusus.¹¹

H. Sistematika Penulisan Hukum

Penulisan skripsi/penelitian hukum ini akan disajikan dalam 3 (tiga) BAB. BAB I merupakan bagian pendahuluan, terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, keaslian penelitian, batasan konsep, metode penelitian dan sistematika penulisan hukum.

BAB II merupakan bagian pembahasan, berisi analisis yuridis UU No. 20 Tahun 2008 Tentang UMKM terkait persaingan usaha terhadap prinsip *social equity* (keadilan/kemerataan sosial) bagi pelaku usaha dalam kapasitasnya sebagai UMKM.

BAB III merupakan bagian penutup, terdiri atas kesimpulan jawaban atas rumusan masalah dalam penelitian ini dan saran terhadap keseluruhan penelitian.

¹¹ Jujun S. Suriasumantri, *Filsafat Ilmu; Sebuah Pengantar Populer*. Cetakan ke-17, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2003, hal. 49