

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Karakteristik Usaha Kecil

Usaha kecil, dengan karakteristik skalanya serba terbatas ternyata memiliki sejumlah kekuatan. Kekuatan dimaksud terletak pada kemampuan melakukan fleksibilitas dalam menghadapi berbagai tantangan lingkungan.¹ Diantara sejumlah kekuatan yang ada pada usaha kecil adalah fleksibilitas untuk berkreasi, kemampuan untuk melakukan inovasi dan kemampuan melakukan tindakan yang tidak mungkin dilakukan oleh pengusaha besar. Setiap kegiatan usaha yang secara ekonomis tidak mungkin dilakukan oleh usaha skala besar pada dasarnya menjadi kekuatan usaha kecil.

Kreatifitas tidak selalu dilakukan dengan menampilkan sesuatu produk yang secara murni baru, namun dapat dilakukan dengan cara meniru produk yang telah beredar di pasar, atau yang disebut dengan *substitute product*. Suatu produk baru dengan fitur lebih luas pada umumnya harus dibeli dengan harga mahal. Pelaku usaha kecil sering melihat kondisi ini juga sebagai peluang usaha. Peluang usaha dimaksud berupa membuat produk tiruan dengan fitur yang relatif sama atau sedikit berbeda dan tentu saja dengan harga yang jauh lebih murah. Hal yang demikian juga terjadi dalam produk-produk dengan teknologi tinggi. Dikalangan masyarakat terdapat ungkapan komputer jangkrik. Yang dimaksud dengan komputer jangkrik adalah

¹ Hermawan Kertajaya. 2007. *Kewirausahaan UKM*. Graha Ilmu. Yogyakarta. h. 159.

komputer yang mendekati asli, namun sering kali mengalami gangguan sehingga pengguna menghardik dengan ucapan kesal “jangkrik” yang artinya “sialan”.

Hasil kreativitas dalam hal membuat *product* substitusi ini apabila dalam jangka panjang ternyata memberikan manfaat yang lebih baik kepada para penggunanya, tidak tertutup kemungkinan akan menggeser produk asli yang telah beredar di pasar, dan itu menjadi ancaman bagi perusahaan besar yang telah membuat produk asli dengan biaya penelitian yang pada umumnya sangat tinggi.

Usaha kecil dalam kelompok UMKM itu sendiri terdapat perbedaan karakteristik dengan usaha Mikro dan usaha Menengah dalam sejumlah aspek yang mudah dilihat sehari-hari di negara sedang berkembang (selanjutnya disingkat NSB), termasuk Indonesia. Aspek-aspek itu termasuk orientasi pasar, profil dari pemilik usaha, sifat dan kesempatan kerja, sistem organisasi dan manajemen yang diterapkan di dalam usaha, derajat mekanisme di dalam proses produksi, sumber-sumber dari bahan baku dan modal, lokasi tempat usaha, hubungan-hubungan eksternal dan derajat dari keterlibatan wanita sebagai pengusaha.²

Sebagian besar pengusaha mikro di Indonesia mempunyai latar belakang ekonomi, yakni ingin perbaikan penghasilan. Ini menunjukkan bahwa pengusaha mikro berinisiatif mencari penghasilan untuk memenuhi

² Selain itu menurut laporan BPS (2006), ada perbedaan antara UMI, UK dan UM dalam latar belakang atau motivasi pengusaha melakukan usaha. Perbedaan motivasi pengusaha sebenarnya harus di lihat sebagai karakteristik paling penting untuk membedakan antara UMKM dan UB, maupun sub kategori di dalam kelompok UMKM itu sendiri.

kebutuhan hidupnya sehari-hari. Di samping itu, latar belakang menjadi pengusaha mikro karena faktor keturunan yaitu meneruskan usaha keluarga. Dalam hal ini banyak faktor keluarga masih dominan, yakni jika orang tuanya seorang nelayan maka anaknya juga menjadi nelayan, dan seterusnya. Sedangkan alasan ideal pengusaha mikro adalah merasa telah dibekali keahlian tertentu. Alasan lain menjadi pengusaha mikro adalah tidak ada kesempatan untuk berkarir di bidang lain.³

Latar belakang pengusaha kecil lebih beragam dari pada usaha mikro, tetapi sebagian lain mempunyai latar belakang lebih realistis dengan melihat prospek usaha ke depan dengan kendala modal terbatas. Sebagian besar pengusaha kecil di Indonesia mempunyai alasan berusaha karena adanya peluang bisnis dan pangsa pasar yang aman dan besar. Ada juga sejumlah pengusaha kecil berusaha dengan alasan utama yaitu faktor keturunan/warisan, dibekali keahlian dan membuka lapangan kerja baru bagi warga setempat. Walaupun masih ada sejumlah pengusaha yang beralasan karena tidak ada kesempatan di bidang lain dengan berbagai macam alasan, misalnya pendidikan formal yang rendah, atau kondisi fisik yang tidak memungkinkan. Hal ini menunjukkan bahwa pengusaha kecil mempunyai alasan yang lebih baik dari pada usaha mikro.⁴

Sedangkan latar belakang pengusaha menengah di Indonesia sebagian besar sama seperti motivasi pengusaha kecil yakni melihat prospek usaha ke

³ Tulus Tambunan. 2012. *Usaha Mikro, Kecil dan Menengah Di Indonesia. Isu-Isu Penting*. LP3ES. Jakarta. h. 6.

⁴ Ade Komaruddin. 2014. *Politik Hukum Integratif UMKM*. PT. Wahana Semesta Intermedia. Jakarta. h. 250.

depan, adanya peluang dan pangsa pasar yang aman dan besar. Ada sebagian pengusaha dari kelompok ini yang melakukan usaha karena faktor keturunan, warisan, mempunyai keahlian, atau lainnya. Secara umum, dapat dikatakan bahwa motivasi pengusaha UKM lebih berorientasi dibandingkan usaha mikro.

Perbedaan dalam substansi UMKM juga dapat dilihat pada tingkat rata-rata pendidikan formal pengusaha. Di usaha mikro, jumlah pengusaha yang berpendidikan sekolah dasar lebih banyak dibandingkan di usaha kecil dan usaha menengah. Sedangkan untuk kategori pengusaha yang tamat sarjana, persentasinya lebih tinggi di usaha menengah dibandingkan dengan usaha mikro dan usaha kecil. Struktur pengusaha menurut tingkat pendidikan formal ini memberi kesan adanya hubungan positif antara tingkat pendidikan rata-rata pengusaha dan skala usaha, semakin besar skala usaha, yang biasanya berorientasi positif dengan tingkat kompleksitas usaha yang memerlukan keterampilan tinggi dan wawasan bisnis yang lebih luas, semakin banyak pengusaha dengan pendidikan formal tersier.⁵

Di negara sedang berkembang (selanjutnya di singkat NSB), usaha kecil sangat penting karena karakteristik-karakteristik utama mereka yang berbeda dari Usaha Besar antara lain :⁶

- 1) Jumlah perusahaan sangat banyak, jauh melebihi jumlah Usaha Besar (selanjutnya disingkat UB). usaha kecil tersebar di seluruh pelosok pedesaan, termasuk di wilayah-wilayah yang relatif terisolasi. Karena itu

⁵ *Ibid.*

⁶ Berry at al. 2001. *Smail and Medium Enterprise Dynamics in Indonesia*, Bulletin of Indonesia Economic Studies. Lihat Tulus Tambunan. *Op.Cit.* h. 2-5.

kelompok usaha ini mempunyai signifikansi “lokal” yang khusus untuk ekonomi pedesaan. Dalam kalimat lain, kemajuan pembangunan ekonomi pedesaan sangat ditentukan oleh kemajuan pembangunan usaha kecilnya;

- 2) Karena sangat padat karya, sehingga mempunyai potensi pertumbuhan kesempatan kerja yang sangat besar, pertumbuhan usaha kecil dapat dimasukkan sebagai elemen penting dari kebijakan nasional untuk meningkatkan kesempatan kerja dan menciptakan pendapatan, terutama bagi masyarakat miskin. Hal ini dapat menjelaskan kenapa pertumbuhan usaha kecil menjadi semakin penting pedesaan di NSB, terutama di daerah-daerah dimana sektor pertanian mengalami stagnasi atau sudah tidak mampu lagi menyerap pertumbuhan tahunan dari penawaran tenaga kerja dari pedesaan. Sesuai dengan teori dari A. Lewis (suplai tenaga kerja tak terbatas) akan menciptakan arus manusia terus menerus dari pedesaan ke perkotaan. Apabila kegiatan-kegiatan ekonomi perkotaan tidak mampu menyerap para pendatang tersebut, jumlah pengangguran akan meningkat, dan akan muncul banyak masalah sosial di perkotaan, terutama industri, selalu diharapkan bisa berfungsi sebagai sumber penyerapan kelebihan penawaran tenaga kerja ke sektor pertanian, sehingga bisa membatasi arus migrasi ke perkotaan, dan dalam hal ini, usaha kecil di pedesaan dapat memainkan peran krusial;
- 3) Tidak hanya mayoritas dari usaha kecil di NSB khususnya di pedesaan, kegiatan-kegiatan produksi dari kelompok ini juga pada umumnya berbasis pertanian. Karena itu upaya-upaya pemerintah mendukung usaha

kecil sekaligus juga merupakan cara tak langsung namun efektif untuk mendukung pembangunan dan pertumbuhan produksi di sektor pertanian.

- 4) Usaha kecil memakai teknologi-teknologi yang lebih “cocok” dibandingkan dengan teknologi-teknologi canggih yang umum dipakai oleh perusahaan-perusahaan modern/ UB terhadap proporsi dari faktor-faktor dan kondisi lokal yang ada di NSB, yakni sumber daya alam (selanjutnya disingkat SDA) dari tenaga kerja berpendidikan rendah yang berlimpah (walau jumlahnya bervariasi menurut negara atau wilayah di dalam sebuah negara, tetapi modal serta sumber daya manusia (selanjutnya disingkat SDM) atau tenaga kerja berpendidikan tinggi sangat terbatas;
- 5) Banyak usaha kecil bisa tumbuh pesat, bahkan bisa bertahan pada saat ekonomi Indonesia dilanda krisis besar tahun 1997/1998. Karena itu, kelompok usaha ini dianggap sebagai perusahaan-perusahaan yang memiliki fungsi sebagai basis bagi pengembangan usaha lebih besar;
- 6) Walau pada umumnya masyarakat pedesaan miskin, banyak bukti menunjukkan bahwa mereka bisa menabung, dan bersedia mengambil risiko dengan melakukan investasi. Dalam hal ini, usaha kecil bisa menjadi titik awal bagi mobilisasi tabungan/ investasi di pedesaan, sementara pada waktu yang sama, kelompok usaha ini dapat berfungsi sebagai tempat pengujian dan peningkatan kemampuan berwirausaha dari orang-orang desa;
- 7) Walau banyak barang yang diproduksi usaha kecil juga untuk masyarakat kelas menengah dan atas (yang terakhir ini proposisinya lebih kecil),

terbukti secara umum pasar utama bagi usaha kecil adalah barang-barang konsumsi sederhana dengan harga relatif murah, seperti pakaian jadi dengan desain sederhana, meubel dari kayu, bambu dan rotan, barang-barang lain dari kayu, alas kaki, dan alat-alat dapur dari aluminium dan plastik. Barang-barang ini memenuhi kebutuhan sehari-hari masyarakat miskin atau berpendapat rendah. Namun demikian, banyak juga usaha kecil yang membuat barang-barang non konsumsi seperti peralatan produksi, berbagai macam mesin sederhana dan/atau komponen-komponennya, bahan-bahan bangunan, dan barang-barang setengah jadi lainnya untuk kebutuhan kegiatan di banyak sektor seperti industri, konstruksi, pertanian, perdagangan, pariwisata, dan transportasi;

- 8) Sebagai bagian dari dinamikanya, banyak juga usaha kecil yang mampu meningkatkan produktivitasnya melalui investasi dan perubahan teknologi, walaupun negara berbeda mungkin mempunyai pengalaman berbeda dalam hal ini tergantung pada banyak faktor. Faktor-faktor tersebut bisa termasuk tingkat pembangunan ekonomi umumnya dan pembangunan sektor terkait khususnya modal, teknologi atau pengetahuan dan SDM, serta kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah yang mendukung keterkaitan produksi antara usaha kecil dan usaha besar.

Salah satu keunggulan dari usaha kecil adalah tingkat fleksibilitasnya yang relatif tinggi terhadap pesaingnya (UB). Kelompok usaha ini dilihat sangat penting di industri-industri yang tidak stabil atau ekonomi-ekonomi yang menghadapi perubahan kondisi pasar yang cepat, seperti krisis ekonomi

1997/1998 yang dialami oleh beberapa negara di Asia Tenggara termasuk Indonesia.

Menyadari betapa pentingnya usaha kecil, sehingga tidak mengherankan kenapa pemerintah di hampir semua NSB (termasuk Indonesia) sudah sejak lama mempunyai berbagai macam program, dengan skin-skin kredit bersubsidi sebagai komponen terpenting, untuk mendukung perkembangan dan pertumbuhan usaha kecil. Tidak hanya itu, lembaga-lembaga Internasional pun seperti Bank Dunia, Bank Pembangunan Asia (BPA) dan Organisasi Dunia untuk Industri dan Pembangunan (*United Nation Industry and Development Organization/ UNIDO*) dan banyak negara donor melalui kerja sama bilateral juga sangat aktif selama ini dalam upaya pengembangan (atau *capacity building*) usaha kecil di NSB.

B. Konsep Pemberdayaan Usaha Kecil

Beberapa literatur menyebutkan, bahwa konsep pemberdayaan sudah lahir sejak revolusi industri atau ada juga yang menyebut sejak lahirnya Eropa modern pada abad 18 atau zaman *renaissance*, yaitu ketika orang mulai mempertanyakan determinisme keagamaan. Kalau pemberdayaan dipahami sebagai upaya untuk keluar atau melawan determinisme gereja serta monarki, maka pendapat bahwa gerakan pemberdayaan mulai muncul pada abad pertengahan barangkali dapat dibenarkan.

Konsep pemberdayaan mulai menjadi diskursus pembangunan, ketika orang mulai mempertanyakan makna pembangunan. Di Eropa, wacana pemberdayaan muncul ketika industrialisasi menciptakan masyarakat

penguasa faktor produksi dan masyarakat yang pekerja yang dikuasai. Di negara-negara sedang berkembang, wacana pemberdayaan muncul ketika pembangunan menimbulkan disinteraksi sosial, kesenjangan ekonomi, degradasi sumber daya alam, dan aliansi masyarakat dari faktor-faktor produksi oleh penguasa.

Karena kekurangan pemahaman mengenai pemberdayaan, maka dalam wacana praktik pembangunan pemberdayaan dipahami secara beragam. Yang paling umum adalah pemberdayaan disepadankan dengan partisipasi. Padahal keduanya mengandung pengertian dan spirit yang tidak sama.

Menurut ketentuan Pasal 1 Angka 8 UU UMKM pemberdayaan adalah upaya yang dilakukan Pemerintah, Pemerintah Daerah, Dunia usaha dan masyarakat secara sinergis dalam bentuk penumbuhan iklim dan pengembangan usaha terhadap usaha Mikro, Kecil dan Menengah sehingga mampu tumbuh dan berkembang menjadi usaha yang tangguh dan mandiri.

Konsep pemberdayaan lahir sebagai antitetis terhadap model pembangunan dan model industrialisasi yang kurang memihak pada rakyat mayoritas. Konsep ini dibangun dari kerangka logika sebagai berikut :⁷

- (1) Proses pemusatan kekuatan terbangun dari pemusatan penguasaan faktor produksi;
- (2) Pemusatan kekuatan terhadap faktor produksi akan melahirkan masyarakat pekerja dan masyarakat pengusaha pinggiran. Kekuasaan akan

⁷ Suhardi at al. 2012. *Hukum Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah di Indonesia*. PT. Akademika. Jakarta. h. 34

membangun sistem pengetahuan, sistem politik, sistem hukum dan ideologi yang manipulatif untuk memperkuat dan legitimasi; dan

- (3) Kooptasi sistem pengetahuan, sistem hukum, sistem politik dan ideologi, secara sistematis akan menciptakan kelompok masyarakat, berdaya dan masyarakat tunadaya. Akhirnya yang terjadi adalah dikotomi, yaitu masyarakat yang berkuasa dan manusia yang dikuasai.

Pengalaman empirik dan pengalaman historis dari format sosial ekonomi yang dikotomis ini telah melahirkan pandangan mengenai pemberdayaan, sebagai berikut:⁸

Pandangan pertama, pemberdayaan adalah penghancuran kekuasaan atau *power to no body*. Pandangan ini didasari oleh keyakinan, bahwa kekuasaan telah menterasngkan eksistensi manusia dan menyelamatkan manusia dari keterasingan dan penindasan, maka kekuasaan harus dihapuskan. Pandangan kedua, pemberdayaan adalah pembagian kekuasaan kepada setiap orang (*power to every body*). Pandangan ini didasarkan pada keyakinan, bahwa kekuasaan yang terpusat akan menimbulkan abuse dan cenderung mengalienasi hak normatif manusia yang tidak berkuasa atau yang dikuasai. Oleh sebab itu, kekuasaan harus didistribusikan ke semua orang, agar semua orang dapat mengaktualisasikan diri. Pandangan ketiga, pemberdayaan adalah penguatan kepada yang lemah tanpa menghancurkan yang kuat. Pandangan ini adalah pandangan yang paling modorat dari dua pandangan lainnya. Pandangan ini adalah antitetis dari pandangan *power to no body* dan pandangan *power to every body*. Menurut pandangan ini *no body* adalah kemustahilan dan *power to every body* adalah *chaos* dan anarki. Oleh sebab itu menurut pandangan ketiga, yang paling realistis adalah *power to powerless*.

Ketiga pandangan tersebut di atas, kalau dikaji secara seksama, ternyata berpengaruh cukup signifikan dalam konsep dan praktek pemberdayaan.

⁸ [http://sonhaji.90-online.blogspot.com/2009/02/pemberdayaan-ekonomi-dalam/html/diakses tanggal 16 Maret 2014.](http://sonhaji.90-online.blogspot.com/2009/02/pemberdayaan-ekonomi-dalam/html/diakses%20tanggal%2016%20Maret%202014)

Di lapangan, paling tidak ada tiga konsep pemberdayaan sebagaimana dikemukakan oleh Teguh Sulistia⁹ yaitu:

Konsep pertama, pemberdayaan yang hanya berfokus di “daun” dan “ranting” atau pemberdayaan konformis. Struktur sosial, struktur budaya, dan struktur ekonomi sudah dianggap *given*, maka pemberdayaan adalah usaha bagaimana masyarakat tunadaya harus menyesuaikan dengan yang sudah *given* tersebut. Bentuk aksi dari konsep ini diharapkan dapat mempengaruhi sikap mental masyarakat tunadaya, seperti misalnya pemberian bantuan modal, pembangunan prasarana pendidikan dan sejenisnya. Konsep ini sering disebut sebagai *magical paradigm*.

Konsep kedua, pemberdayaan yang hanya berfokus di “batang” atau pemberdayaan reformis. Artinya secara umum tatanan sosial, ekonomi, politik dan budaya, sudah tidak ada masalah. Masalah ada pada kebijakan operasional. Oleh sebab itu, pemberdayaan gaya ini adalah mengubah dari *top down* menjadi *bottom up*, sambil mengembangkan sumber daya manusianya, menguatkan kelembagaannya, dan sejenisnya. Konsep ini sering disebut sebagai *naïve paradigm*.

Konsep ketiga, pemberdayaan yang hanya berfokus di “akar” atau pemberdayaan struktural. Tidak berdayanya masyarakat disebabkan oleh struktur politik, ekonomi, dan sosial budaya, yang tidak memberi ruang bagi masyarakat lemah untuk berbagi kuasa dalam bidang ekonomi, politik, dan sosial budaya, maka struktur itu yang harus ditinjau kembali.

⁹ Teguh Sulistia. *ibid* h.25.

Artinya, pemberdayaan hanya dipahami sebagai penjungkirbalikan tatanan yang ada. Semua tatanan dianggap salah dan oleh karenanya harus dihancurkan, seperti misalnya memfasilitasi rakyat untuk melawan pemerintah, memprovokasi masyarakat miskin untuk melawan orang kaya dan atau pengusaha.

Dari berbagai pandangan mengenai konsep pemberdayaan pada uraian terdahulu, maka dapat disimpulkan bahwa pemberdayaan ekonomi masyarakat adalah penguatan pemilikan faktor-faktor produksi, penguatan penguasaan distribusi dan pemasaran, penguatan masyarakat untuk mendapatkan gaji/upah yang memadai, dan penguatan masyarakat untuk memperoleh informasi, pengetahuan dan keterampilan, yang harus dilakukan secara multi aspek, baik dari aspek masyarakatnya sendiri maupun aspek kebijakannya. Karena persoalan atau isu strategis perekonomian masyarakat bersifat lokal spesifik dan problem spesifik.

Dalam kaitan dengan pemberdayaan, W. Friedmann¹⁰ memiliki pandangan bahwa setiap rumah tangga memiliki tiga macam kekuatan, yaitu kekuatan sosial, kekuatan politik, dan kekuatan psikologis. Pandangan Friedmann ini kemudian menghasilkan rumusan mengenai pemberdayaan sebagai proses untuk masyarakat lemah memperoleh kekuatan dan akses terhadap sumber daya. Konsep dan operasional pemberdayaan ekonomi masyarakat tidak dapat diformulasikan secara generic. usaha memformulasikan konsep, pendekatan, dan bentuk operasional pemberdayaan

¹⁰ W. Friedman dalam Suherman Rosyidi. 2005. *Pengantar Teori Ekonomi*. PT. RajaGrafindo Persada. Jakarta. h. 415.

ekonomi masyarakat secara generic memang penting, tetapi yang jauh lebih penting adalah pemahaman bersama secara jernih terhadap karakteristik permasalahan ketidakberdayaan masyarakat dibidang ekonomi. Sebab dengan pemahaman yang jernih mengenai ini, akan lebih produktif dalam memformulasikan konsep, pendekatan, dan bentuk operasional pemberdayaan ekonomi masyarakat yang sesuai dengan karakteristik permasalahan lokal.¹¹

Banyak hal yang perlu diperhatikan dalam pengembangan usaha kecil, karena masih banyak kendala yang dihadapi oleh usaha kecil. Setidaknya terdapat tiga alasan yang mendasari negara berkembang belakangan ini memandang penting keberadaan UKM.¹²

Alasan pertama adalah karena UKM cenderung lebih baik dalam hal menghasilkan tenaga kerja yang produktif. Kedua, sebagai bagian dari investasi dan perubahan teknologi. Ketiga, adalah karena sering diyakini bahwa UKM memiliki keunggulan dalam hak fleksibilitas ketimbang usaha besar. Usaha kecil dan usaha rumah tangga di Indonesia telah memainkan peran penting dalam menyerap tenaga kerja, meningkatkan jumlah unit usaha dan mendukung pendapatan rumah tangga.¹³

Banyak usaha-usaha individual dan bersifat retail yang berprospek tetapi sangat terbatas sumber pembiayaannya namun daya akses ke lembaga-lembaga penyedia dana seperti perbankan seringkali harus menghadapi berbagai persyaratan maupun birokrasi yang panjang. Pihak bank menerapkan

¹¹ *Ibid.*

¹² Ina Pramiana. *Op.Cit.* h.33.

¹³ B.S. Kusumulyono. 2008. *Upaya Pemberdayaan UKM Di Tengah Krisis Keuangan Global*. Makalah Lokakarya “Transpormasi Peran Koperasi dan UKM Dalam Lima Tahun Mendatang. Bappenas. Jakarta. h. 3.

peraturan perbankan secara baku tanpa melihat realitas yang ada di masyarakat. Misalnya meminta aspek legalitas usaha yang demikian panjang daftarnya, yang kadangkala harus berhadapan dengan penyelenggaraan pemerintah yang penuh birokrasi.¹⁴

Sejak ditetapkannya Undang-Undang Otonomi Khusus di Tanah Papua tidak terhitung banyaknya program-program pemberdayaan masyarakat lokal yang telah diluncurkan baik yang berskala regional oleh Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten maupun yang berskala nasional oleh Pemerintah Pusat, Respek dan PNPM Mandiri adalah dua yang paling menonjol. Program Respek yang dimulai oleh Gubernur Barnabas Suebu setiap tahunnya mengucurkan dana milyaran rupiah langsung ke kampung-kampung, ditambah lagi dengan Program PNPM Mandiri maka dana yang diterima oleh setiap kampung menjadi jauh lebih besar. Untuk program pemberdayaan masyarakat lokal belum cukup dengan program-program tersebut, ada lagi program “Penjaminan Dana Bergulir Provinsi Papua” yang menyediakan pinjaman berbunga rendah bagi masyarakat asli Papua lewat Bank Papua yang jika tidak mampu dibayar, maka dapat ditagihkan pembayarannya ke Pemerintah Provinsi Papua.¹⁵

¹⁴ Tulus Tambunan. 2001 *Globalisasi Ekonomi Ekspor, Usaha Kecil dan Menengah Indonesia*. Makalah.. Kadin Indonesia LP3E. Jakarta, mengatakan ketika pembangunan dan pembinaan Usaha Kecil Menengah (UKM) menjadi salah satu tugas pokok Departemen Koperasi dan Pembinaan Pengusaha Kecil pada awal Pelita VI yang ditandai dengan terbentuknya Departemen Koperasi, pembinaan dan Pengembangan Pengusaha Kecil, perhatian pemerintah dan masyarakat terhadap pembangunan UKM semakin jelas, karena UKM ternyata memberikan kontribusi yang cukup signifikan bagi pembangunan, khususnya pembangunan ekonomi.

¹⁵ Anita Erari. 2010. *Peraturan Daerah Khusus Nomor 18 Tahun 2008 Tentang Perekonomian Berbasis Kerakyatan Tidak Memuat Materi yang Berbasis Khusus*. Jurnal Konstitusi, Pusat Studi Konstitusi Universitas Cenderawasih. Volume II Nomor 2. Jayapura. h. 77-78.

Sekalipun sudah demikian banyak program pemberdayaan ekonomi yang langsung menyentuh rakyat di tingkat bawah yang dilaksanakan baik oleh pemerintah maupun oleh lembaga-lembaga non-pemerintah (NGOs), namun yang terjadi, Provinsi Papua dan Papua Barat terus berada dalam ranking teratas Provinsi termiskin di seluruh Indonesia yang sebagian besar rakyatnya masih hidup sebagai nelayan dan petani tradisional yang hanya berusaha untuk memenuhi kebutuhan hidup mereka sehari-hari. Tingkat pencapaian tertinggi yang paling banyak diperoleh dari program-program dimaksud hanya terbatas pada tumbuhnya kesadaran berpikir dan hasrat untuk maju. Kesadaran tersebut tidak pernah diikuti dengan tindakan nyata berupa perubahan perilaku untuk menjalankan kegiatan ekonomi yang berorientasi pasar. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa program-program pemberdayaan yang telah dilakukan baik oleh Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota belum tepat sasaran sebagaimana yang diharapkan.

Pemberdayaan ekonomi usaha kecil dilakukan pemerintah dengan menetapkan beberapa peraturan yang memberikan fasilitas atau kegiatan mulai dari perkreditan sampai dengan memecahkan masalah pemasaran yaitu UU UMKM dan Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1998 tentang Pembinaan dan Pengembangan usaha kecil.

Bagi pengusaha kecil yang menjadi kendala utama dalam pelaksanaan usahanya adalah bidang permodalan. Pengusaha kecil masih merasa sulit untuk mendapatkan pinjaman dari bank, yang lebih menyukai pemberian

kepada pengusaha besar.¹⁶ Hal tersebut menyebabkan masyarakat tidak mampu menggunakan jasa perbankan untuk mengembangkan usahanya, sehingga bagi pengusaha kecil tersebut usahanya tidak dapat berkembang atau bahkan terhenti sama sekali.

Peningkatan peran UKM memerlukan modal dan untuk itu beberapa institusi perbankan memberikan fasilitas kredit. Kredit-kredit yang diberikan bank-bank tersebut antara lain dalam bentuk:¹⁷

- 1) Bank Mandiri dengan debitur usaha kecil dan Menengah (UKM).
- 2) Bank BNI dengan Bank Perkreditan Rakyat (BPR) untuk menyalurkan kredit mikro.
- 3) Bank Rakyat Indonesia dengan usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM).
- 4) Bank Central Asia (BCA) dengan BPR untuk penyaluran kredit mikro.
- 5) Bank Danamon dengan Ikatan Wanita Pengusaha Indonesia (IWAPI) dan Himpunan Pengusaha Muda Indonesia (HIPMI).
- 6) Bank Internasional Indonesia dengan peternak itik dan BPR.
- 7) Bank Niaga dengan UMKM.
- 8) Bank Bukopin dengan Koperasi Simpan Pinjam.

Dengan penyaluran kredit pada usaha kecil ini diharapkan dapat meningkatkan perekonomian bangsa, sehingga dapat memaksimalkan fungsinya sebagai salah satu upaya peningkatan ekonomi bangsa.

Adanya kendala hukum dari kelemahan perundang-undangan yang ada, terutama dalam implementasi perundang-undangan yang mengatur perlindungan dan pembinaan usaha kecil. Kendala yuridis tersebut antara lain meliputi bidang perizinan, perkreditan, dan kemitraan yang perlu

¹⁶ Titik Sartika Pratomo dan Abd. Rachman Soejoedono. 2002. *Ekonomi Skala Kecil, Menengah dan Koperasi*. Ghalia Indonesia. Jakarta. h. 24.

¹⁷ Sharif Cicip Sutardjo. *Pemulihan Ekonomi Lewat UKM*. http://www.ekonomi-rakyat.org/edisi_20artikel_7.htm. diakses tanggal 26 Juli 2013.

diinventarisasi, dievaluasi dan dicari solusi pemecahannya melalui suatu penelitian.

Dalam penjelasan atas Peraturan Pemerintah Nomor 32 tahun 1998 disebutkan bahwa pertimbangan dikeluarkannya peraturan pemerintah ini adalah mengingat kegiatan dan kebijaksanaan pemerintah yang telah dilaksanakan dalam upaya meningkatkan peran usaha kecil sesuai dengan kegiatan usahanya yang terdapat di berbagai sektor misalnya sektor pertanian, peternakan, pertambangan, perindustrian, belum terlaksana secara optimal dan terpadu. Pelaksanaan program pembinaan usaha kecil seakan-akan masing-masing pembina sesuai sektornya berjalan sendiri-sendiri, kurang terkoordinasi sehingga efektifitas pembinaan masih perlu ditingkatkan. Materi yang diatur dalam peraturan pemerintah ini ditekankan pada tata cara pembinaannya dan diatur pula mengenai koordinasi dalam pelaksanaan pembinaan dan pengembangan, serta pengawasan dan pengendalian terhadap pelaksanaan pembinaan dimaksud.

Walaupun secara umum usaha kecil memiliki kedudukan yang sangat potensial dalam perekonomian nasional, menurut Soeharto Prawirokusumo,¹⁸ kenyataan masih banyak masalah yang menghadang dalam pengembangan usaha kecil. Dalam hal ini, diantaranya adalah kelemahan akses dan pemupukan modal, kelemahan akses pada informasi dan teknologi, kelemahan dalam organisasi dan manajemen, serta kelemahan dalam pembentukan jaringan usaha kemitraan. Kesemuanya ini bersumber dari kelemahan SDM

¹⁸ Soeharto Prawirokusumo. *Op.Cit.* h. 79.

yang berdampak pada rendahnya kualitas produk dan jasa sehingga kurang memiliki daya saing, baik dalam pasar lokal maupun nasional dan internasional.

Dalam konteks pemberdayaan, koneksi tersebut tentu harus segera diperbaiki terlebih lagi dalam menghadapi pasar global agar usaha kecil mampu bersaing dalam era yang ditandai oleh semakin ketatnya persaingan. Kunci di dalam memenangkan persaingan adalah peningkatan produktivitas tinggi, melakukan diferensiasi supaya memiliki daya saing tinggi. Dengan kata lain, usaha kecil harus menghasilkan produk yang berbeda dengan yang lain agar mempunyai pangsa pasar, bergerak dalam satu jenis produk tertentu, konsentrasi dalam satu cabang usaha, dan mencari pasar yang sesuai dengan kebutuhan konsumen. Kegiatan usaha tersebut juga harus mampu menangkap peluang usaha yang berbasis sumber daya setempat (*recourses based*) terutama yang dapat meraih peluang ekspor. Misalnya untuk kawasan timur Indonesia, dapat ditingkatkan nilai tambah usaha perikanan, hasil hutan, lada/rempah-rempah, dan komoditas lainnya yang peluang pasarnya cukup besar.

Dalam upaya mewujudkan cita-cita pembangunan yang ingin dicapai, maka pemberdayaan usaha kecil agar usaha kecil menjadi kekuatan dalam perekonomian nasional. Dalam kaitan ini, arah pembangunannya adalah:¹⁹

- a. Usaha kecil memiliki posisi dan peran yang strategis dengan usaha nasional lainnya;

¹⁹ *Ibid.* h. 81.

- b. Usaha kecil menjadi kekuatan dan soko guru perekonomian nasional dalam mekanisme pasar yang terkelola; dan
- c. Usaha kecil menjadi kekuatan utama dalam perdagangan dalam negeri serta menguasai agribisnis, industri manufaktur, dan jalur distribusi.

Secara umum, tujuan atau sasaran yang ingin dicapai adalah terwujudnya usaha kecil yang tangguh dan mandiri yang memiliki daya saing tinggi dan berperan utama dalam produksi dan distribusi kebutuhan pokok, bahan baku, dan input-input produksi lainnya, serta dalam permodalan untuk menghadapi era persaingan pasar bebas.

A. Herry Pratomo²⁰ mempertanyakan kejujuran dan ketulusan berbagai pihak yang berkepentingan terhadap keberadaan usaha kecil. Artinya jangan sampai berbagai upaya pemberdayaan usaha kecil tersebut ditunggangi oleh kepentingan segelincir elit saja sembari justru mengabaikan kepentingan komunitas yang lebih besar.

Kebijakan untuk usaha kecil sudah selayaknya difokuskan pada aspek-aspek dimana pemerintah dapat membuat sumbangan positif untuk pengembangan usaha kecil dan aspek-aspek yang potensi dan intensitas ketidaksempurnaan pasar (*market failures*) besar. Jika tidak, ketidaksempurnaan pasar tersebut dapat menghambat pertumbuhan dan pemberdayaan usaha kecil.

²⁰ A. Herry Pratomo. *Kewirausahaan UKM*. 2007. Graha Ilmu. Yogyakarta. h. 17.

Beberapa hal yang menjadi penghambat dalam pengembangan usaha kecil antara lain :²¹

- a. Tidak tersedianya data yang akurat tentang keberadaan berikut profil usaha kecil sejak program pemberdayaan usaha kecil dimulai hampir 20 tahun yang lalu, yang memberikan informasi antara lain aspek tahun berapa berdiri, produk apa yang dihasilkan, siapa pasar sasaran, bagaimana omzet dari tahun ke tahun, berapa jumlah tenaga kerja, masih adakah peluang pasar ke depan, jenis bantuan dan pembinaan apa saja yang telah diperoleh, bagaimana perkembangan setelah ada bantuan dan pembinaan dan lain-lain. Tidak tersedianya data terkini dari usaha kecil memiliki kecenderungan program pembinaan dan pengembangan usaha kecil tidak tersebar secara merata, tidak tepat sasaran dan tidak sesuai dengan kebutuhan.
- b. Belum terkoordinasinya peran “intermediasi” secara terpadu antar lembaga/instansi yang menjalankan fungsi untuk mengembangkan dan membina usaha kecil. Hal ini berpeluang terjadinya tumpang tindih program-program dan ketidak efisienan dana. Lembaga/instansi tersebut masing-masing memiliki program mulai dari pencarian calon binaan, perencanaan, pelaksanaan hingga monitoring usaha kecil yang telah dibina. Adanya koordinasi dan pengembangan tugas tentunya akan menghemat biaya yang tidak kecil dan akan lebih banyak usaha kecil yang terbantu.

²¹ Ina Primiana. *Op.Cit.* h. 33-34.

- c. Belum dimilikinya tolok ukur keberhasilan pembinaan usaha kecil dari waktu ke waktu, sehingga terkesan pembinaan yang dilakukan hanya berjangka waktu pendek dan bukan merupakan suatu kesatuan yang saling mendukung dan berkelanjutan untuk jangka panjang.

Beberapa hal yang menjadi permasalahan dan penghambat tersebut dapat dikelompokkan dalam dua faktor yaitu faktor internal dan faktor eksternal usaha kecil :²²

- a. Faktor internal, merupakan masalah klasik dari usaha kecil yaitu lemahnya dalam segi permodalan dan segi manajerial (kemampuan manajemen, produksi, pemasaran dan sumber daya manusia).
- b. Faktor eksternal, merupakan masalah yang muncul dari pihak pengembang dan pembina usaha kecil, misalnya solusi yang diberikan tidak tepat sasaran, tidak adanya monitoring dan program yang tumpang tindih.

Dari kedua faktor di atas munculah kesenjangan di antara faktor internal dan eksternal tersebut, yaitu di satu sisi perbankan, BUMN dan lembaga pendamping lainnya sudah siap dengan pemberian kredit, tapi masih mencari usaha kecil mana yang akan diberi, karena adanya berbagai ketentuan yang harus dipenuhi oleh usaha kecil. Di sisi lain usaha kecil juga mengalami kesulitan mencari dan menentukan lembaga mana yang dapat membantu dengan keterbatasan yang mereka miliki. Kondisi ini ternyata masih terus berlangsung meskipun berbagai usaha telah diupayakan untuk memudahkan

²² *Ibid.* h. 55-56.

bagi para pelaku usaha kecil memperoleh kredit, dan ini telah berlangsung hingga kini.

Pola yang ada sekarang masing-masing lembaga/ institusi yang memiliki fungsi yang sama tidak berkoordinasi tapi berjalan sendiri-sendiri, apakah itu perbankan, BUMN, Departemen, LSM, perusahaan swasta semua melakukan hal yang sama sejak seleksi hingga pendampingan. Ternyata hal ini merupakan pemborosan dan inefisien. Di sisi lain dengan keterbatasannya usaha kecil tetap jalan di tempat, sehingga dibutuhkan format yang berbeda agar usaha kecil menjadi penopang roda perekonomian menjadi kenyataan.

C. Perbankan Sebagai Lembaga Intermediasi bagi Pelaku Usaha

Indonesia sebagai negara yang sedang berkembang dituntut untuk melakukan pembangunan di segala bidang. Pembangunan dilaksanakan secara berkelanjutan yang meliputi seluruh bidang kehidupan dalam rangka mencapai tujuan nasional yang sesuai dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Pada suatu negara sangatlah diperlukan suatu sistem keuangan yang sehat. Sistem keuangan merupakan suatu kesatuan sistem yang dibentuk dari semua lembaga keuangan yang ada dan yang berkegiatan di bidang keuangan²³. Adanya sistem keuangan yang sehat dan efektif, dapat meningkatkan pembangunan di suatu negara.

²³ Hermansyah, 2003, *Kejahatan Perbankan Cermin Lemahnya Penegakan Hukum*, Jurnal Hukum Bisnis Vol. 24, Jakarta.

Perkembangan perekonomian nasional ataupun internasional yang berkembang dengan cepat disertai tantangan-tantangan yang semakin besar harus segera diikuti perkembangannya oleh perbankan nasional dalam rangka menjalankan fungsi dan tanggung jawabnya kepada masyarakat. Peranan perbankan sangat mempengaruhi kegiatan ekonomi suatu negara. Bank dapat dikatakan sebagai darahnya perekonomian suatu negara. Kemajuan suatu bank di suatu negara dapat pula dijadikan ukuran kemajuan negara yang bersangkutan. Semakin maju suatu negara, maka semakin besar peranan perbankan dalam mengendalikan negara tersebut, Artinya, keberadaan dunia perbankan semakin dibutuhkan pemerintah dan masyarakatnya²⁴.

Dalam rangka mewujudkan Indonesia yang sejahtera, pemantapan stabilitas ekonomi makro harus dilakukan yang salah satunya dengan cara peningkatan upaya penyehatan perbankan dan penertiban lembaga keuangan perbankan dalam rangka meningkatkan peran lembaga tersebut sebagai intermediasi ke sektor-sektor produksi.

Bank merupakan bagian dari sistem keuangan dan sistem pembayaran suatu negara, bahkan pada era globalisasi ini, bank juga telah menjadi bagian dari sistem keuangan dan sistem pembayaran dunia. Bank yang telah memperoleh izin berdiri dan beroperasi dari otoritas moneter suatu negara, maka bank tersebut menjadi milik masyarakat. Oleh karena itu, eksistensinya

²⁴ Kasmir, 2002, *Dasar-Dasar Perbankan*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002, h. 1.

bukan saja harus dijaga oleh para pemilik bank itu sendiri, melainkan juga oleh masyarakat nasional dan global²⁵.

Berdasarkan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Perbankan, bank didefinisikan sebagai berikut:

“Bank adalah badan usaha yang menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan dan menyalurkannya kepada masyarakat dalam bentuk kredit dan/atau bentuk-bentuk lainnya dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat banyak.”

Sejalan dengan pengertian tersebut dapat disimpulkan, bahwa bank dalam menjalankan usahanya tidak semata-mata memutar uang untuk mencari keuntungan perusahaan. Salah satu tanggung jawab bank dalam rangka mewujudkan cita-cita negara Indonesia, yaitu untuk mencapai masyarakat yang adil dan makmur. Oleh karena itu, dalam kegiatannya bank tidak boleh terlepas dari kegiatan pembangunan. Setiap kegiatan bank harus berhasil guna bagi kepentingan masyarakat.

Perbankan Indonesia dalam melakukan usahanya berasaskan demokrasi ekonomi dengan menggunakan prinsip kehati-hatian. Yang dimaksud dengan demokrasi ekonomi adalah demokrasi ekonomi berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Undang-Undang Perbankan tidak menjelaskan tentang demokrasi, namun dapat dijelaskan bahwa demokrasi ekonomi berdasarkan Pancasila harus terhindar dari²⁶ :

1. Sistem *free fight liberalism* yang menimbulkan eksploitasi terhadap manusia.

²⁵ Sutan Remy Sjahdeini, 2005, *Rahasia Bank, Berbagai Masalah di Sekitarnya*, Maklah diskusi mengenai legal issues seputar pengaturan Rahasia Bank, Jakarta.

²⁶ TAP MPR No. II/MPR/93

2. Negara beserta aparatur ekonomi negara bersifat dominan, mendesak dan mematikan potensi, daya kreasi unit-unit ekonomi di luar negara.
3. Persaingan tidak sehat dan pemusatan kekuatan ekonomi pada suatu kelompok.

Berdasarkan Pasal 33 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 dipahami memiliki kolektivisme, substansi “usaha bersama” memiliki makna bahwa perekonomian tidak dikuasai dan dieksplorasi oleh orang-perorangan, tetapi dilakukan bersama-sama, yang memiliki arti saling gotong-royong antara pihak yang satu dan lainnya. Makna bersama-sama ataupun makna gotong-royong dalam budaya, dilakukan oleh satu pihak dengan pihak lainnya. Dalam praktiknya, selama ini adanya kesalahan penafsiran dengan apa yang dimaksud dengan istilah “kekeluargaan”. Kekeluargaan bukan diartikan sebagai “keluarga” dalam arti *ansich*, melainkan filosofisnya adalah kolektivisme yang saling menguntungkan satu dengan yang lainnya.

Perekonomian negara dilakukan berdasarkan Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 amandemen keempat yang menyebutkan, bahwa Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

Sebagaimana dalam konsiderans menimbang huruf B Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Anti Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, demokrasi dalam bidang ekonomi menghendaki adanya kesempatan yang

sama bagi setiap warga negara untuk berpartisipasi di dalam proses produksi dan pemasaran barang dan atau jasa, dalam iklim usaha yang sehat, efektif, dan efisien sehingga dapat mendorong pertumbuhan ekonomi dan bekerjanya ekonomi pasar yang wajar.

Kristalisasinya adalah berupa menjaga keseimbangan antara kepentingan si pelaku usaha dan kepentingan umum dengan tujuan untuk²⁷ :

- 1) Menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat;
- 2) Mewujudkan iklim usaha yang kondusif melalui pengaturan persaingan usaha yang sehat sehingga menjamin adanya kepastian kesempatan berusaha yang sama bagi pelaku usaha besar, pelaku usaha menengah, dan pelaku usaha kecil;
- 3) Mencegah praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang ditimbulkan oleh pelaku usaha; dan
- 4) terciptanya efektivitas dan efisiensi dalam kegiatan usaha.

Dalam melakukan usahanya, perbankan di samping beraskan demokrasi ekonomi juga menggunakan prinsip kehati-hatian. Penerapan prinsip kehati-hatian (*prudential banking principles*) dalam seluruh kegiatan perbankan merupakan suatu cara untuk menciptakan perbankan yang sehat, yang pada gilirannya akan berdampak positif terhadap perekonomian secara makro. Apa yang dimaksud dengan prinsip kehati-hatian, oleh undang-undang

²⁷ Munir Faudy, 1999, *Hukum Anti Monopoli Menyongsong Era Persaingan Sehat*, Citra Aditya Bakti Bandung, h. 2.

perbankan sama sekali tidak dijelaskan, baik pada bagian ketentuan maupun dalam penjelasannya.

Implementasi prinsip ini adalah menyeluruh, seperti halnya pada penerapan prinsip kehati-hatian bank dalam pemberian kredit dengan cara penerapan *5 C's principle* (penilaian terhadap *character, condition of economy, capital, dan capacity and collateral*). Kemudian, penerapan prinsip *Good Corporate Governance* pada perbankan merupakan sistem tata kelola perusahaan untuk menciptakan lingkungan yang kondusif terhadap pertumbuhan sektor usaha yang efisien dan berkesinambungan. Selain itu, prinsip kehati-hatian juga melandasi penerapan prinsip manajemen risiko perbankan. Manajemen risiko perbankan bertujuan untuk mengetahui risiko apa saja yang dihadapi oleh perbankan serta memperkecil risiko tersebut.

Tidak ada penjelasan resmi pengertian tentang prinsip kehati-hatian atau yang dikenal *Prudential Banking Principles*. Dalam hal ini, bank harus memperhatikan berbagai aspek, baik aspek hukum maupun aspek ekonomi secara cermat dan akurat. Dalam membuat kebijaksanaan dan menjalankan kegiatan usahanya, bank harus selalu mematuhi seluruh peraturan perundang-undangan yang berlaku secara konsisten dengan didasari oleh itikad baik. Dengan kata lain, bank dan orang-orang yang terlibat di dalamnya, terutama dalam membuat kebijakan dan menjalankan kegiatan usahanya wajib menjalankan tugas dan wewenangnya secara teliti dan profesional sehingga memperoleh kepercayaan dari masyarakat.

Lembaga perbankan adalah sebuah entitas yang tidak dapat berdiri sendiri tanpa kepercayaan (*trust*) masyarakat di mana kegiatan perbankan itu berada²⁸. Kepercayaan ini merupakan salah satu hal berpengaruh terhadap eksistensi perbankan dan sistem keuangan lainnya. Peran bank sangat strategis karena dunia perbankan adalah salah satu pilar utama dalam pembangunan ekonomi suatu negara.

Kepercayaan masyarakat terhadap industri perbankan nasional merupakan salah satu kunci untuk memelihara stabilitas industri perbankan sehingga krisis tersebut tidak terulang. Kepercayaan ini dapat diperoleh dengan adanya kepastian hukum dalam pengaturan dan pengawasan bank serta kelangsungan usaha bank secara sehat. Kelangsungan usaha bank secara sehat dapat menjamin keamanan simpanan para nasabahnya serta meningkatkan peran bank sebagai penyedia dana pembangunan dan pelayanan jasa perbankan. Apabila bank kehilangan kepercayaan dan masyarakat sehingga kelangsungan usaha bank yang dimaksud tidak dapat dilanjutkan. Bank yang dimaksud menjadi bank gagal yang berakibat dicabut izin usahanya. Oleh karena itu, baik pemilik dan pengelola bank maupun berbagai otoritas yang terlibat dalam pengaturan dan atau pengawasan bank, harus bekerjasama mewujudkan kepercayaan masyarakat terhadap industri perbankan.

Tanpa adanya kepercayaan dari masyarakat, suatu bank tidak akan mampu menjalankan kegiatan usahanya karena fungsi bank membutuhkan kepercayaan masyarakat. Dengan demikian, harus diupayakan bahwa

²⁸ Hermansyah, *Op. Cit*, h. 1.

kepercayaan tersebut dapat selau terjaga dan ditumbuhkembangkan dari waktu ke waktu. Hal ini mengingat masyarakat menyimpan dananya kepada bank tanpa menerima jaminan yang bersifat kebendaan sehingga kesediaan masyarakat untuk menyimpan semata-mata dilandasi kepercayaan, bahwa uangnya dapat kembali pada waktunya ditambah dengan bunga sebagai penghasilannya.

Faktor yang mempengaruhi tingkat kepercayaan masyarakat terhadap suatu bank, yaitu bank dikelola dengan manajemen yang profesional sehingga mampu menjaga tingkat kesehatan bank sebaik mungkin dari waktu ke waktu sehingga bank setiap saat selalu dalam keadaan likuid dan *solvent* untuk mampu membayar kembali dana masyarakat yang disimpan kepadanya apabila sewaktu-waktu ditagih. Direksi dan komisaris, serta pegawai bank mempunyai pengetahuan dan kemampuan manajerial ataupun pengetahuan dan kemampuan teknis perbankan, serta berintegritas tinggi yang dapat memberikan kepercayaan kepada masyarakat bahwa simpanan masyarakat tidak disalahgunakan. Faktor lainnya adalah bank dapat menjaga kerahasiaan simpanan (deposito, tabungan, dan giro) serta identitas nasabah yang menyimpan dananya kepada bank tersebut.

Hilangnya kepercayaan masyarakat terhadap bank akan berakibat fatal yang pada gilirannya akan menimbulkan tekanan-tekanan dalam sektor keuangan. Ketidakstabilan sektor keuangan akan berdampak pada kondisi makro ekonomi, khususnya dikaitkan dengan efektifnya transmisi kebijakan moneter.

Berbagai ketentuan yang diatur dalam undang-undang ataupun dalam Peraturan Bank Indonesia bertujuan agar tingkat kepercayaan masyarakat terhadap bank dapat dipertahankan, bahkan ditingkatkan setinggi mungkin mengingat fungsi bank sebagai lembaga intermediasi.

Berdasarkan Undang-Undang Perbankan, fungsi utama bank sebagai lembaga intermediasi, yaitu sebagai penghimpun dan penyalur dana masyarakat sebagaimana Pasal 3 UU Perbankan :

“Fungsi utama perbankan Indonesia sebagai penghimpun dan penyalur dana masyarakat.”

Intermedias didasarkan pada kegiatan usaha pokok menghimpun dan menyalurkan dana masyarakat. Sebagai lembaga intermediasi, bank merupakan perantara pihak yang memiliki kelebihan dana dengan pihak yang memerlukan dana. Dalam hal ini, bank satu-satunya sebagai lembaga intermediasi mempunyai hak yang tidak dipunyai oleh lembaga keuangan lain. Pada dasarnya, bank mempunyai fungsi mentransfer dana-dana (*loanable funds*) dari penabung atau unit surplus (*lenders*) kepada peminjam (*borrowers*) atau unit deficit²⁹.

Aktivitas perbankan yang pertama adalah menghimpun dana dari masyarakat luas yang dikenal dalam dunia perbankan dengan istilah *funding*. Pengertian menghimpun dana yang dimaksud adalah mengumpulkan atau mencari dana dengan cara membeli dan masyarakat luas. Pembelian dana dari masyarakat ini dilakukan oleh bank dengan cara memasang berbagai strategi

²⁹ Johanes Ibrahim, 2004, *Bank Sebagai Lembaga Intermediasi Dalam Hukum Positif*, Utomo, Bandung, h. 36.

agar masyarakat mau menanamkan dananya dalam bentuk simpanan³⁰. Setelah memperoleh dana dalam bentuk simpanan dari masyarakat, oleh perbankan dana tersebut diputar atau dijual kembali kepada masyarakat dalam bentuk pinjaman atau lebih dikenal dengan istilah kredit (*lending*). Dalam pemberian kredit juga dikenakan jasa pinjaman kepada penerima kredit (debitur) dalam bentuk bunga dan biaya administrasi, sedangkan bagi bank yang berdasarkan prinsip syariah dapat berdasarkan bagi hasil atau penyertaan modal³¹.

Hubungan antara bank dan nasabah dalam kegiatan penghimpunan dan penyaluran dana adalah berdasarkan prinsip kemitraan yang dijabarkan lebih lanjut melalui prinsip kepercayaan (*fiduciary principle*), prinsip kehati-hatian (*prudential principle*), dan prinsip kerahasiaan (*confidential principle*), serta prinsip mengenal nasabah (*know your customer principle*)³². Pelaksanaan prinsip kemitraan antara bank dan nasabahnya dilakukan dalam rangka terciptanya sistem perbankan yang sehat dan prudent, serta berkemampuan melindungi secara baik dana yang dititipkan masyarakat kepadanya.

Dalam menjalankan kegiatan usaha, bank harus berdasarkan prinsip kehati-hatian. Prinsip kehati-hatian membawa konsekuensi bagi bank agar dalam menghimpun dana dari masyarakat dan menyalurkannya kepada masyarakat dilakukan secara hati-hati, cermat, teliti, dan bijaksana atau tidak ceroboh dengan meminimalisasi kemungkinan risiko yang akan terjadi. Tujuan diberlakukannya prinsip kehati-hatian agar bank selalu dalam keadaan

³⁰ Kasmir, *Op, Cit.* h. 24.

³¹ *Ibid.*

³² Djoni S. Gazali dan Rachmadi Usman, 2010, *Hukum Perbankan*, Sinar Grafika, Jakarta, h. 26.

sehat, dengan kata lain agar selalu dalam keadaan likuid dan *solvent*. Melalui pemberlakuan prinsip kehati-hatian, diharapkan kadar kepercayaan masyarakat terhadap perbankan tetap tinggi sehingga masyarakat bersedia dan tidak ragu-ragu menyimpan dananya di bank.

Salah satu upaya pelaksanaan prinsip kehati-hatian yang harus dilakukan oleh perbankan adalah dengan penerapan prinsip mengenal nasabah (*know your customer principle*). Prinsip mengenal nasabah tidak hanya berarti mengenal nasabah secara harfiah. Prinsip mengenal nasabah menginginkan informasi lebih menyeluruh di samping jati diri atau identitas nasabah, juga hal-hal yang berkaitan dengan profil dan karakter transaksi nasabah yang dilakukan melalui jasa perbankan. Prinsip rahasia bank juga menjadi prinsip yang sangat penting untuk dijaga dalam industri perbankan karena prinsip tersebut merupakan jiwa dan industri perbankan³³. Kerahasiaan bank diperlukan untuk kepentingan bank itu sendiri yang memerlukan kepercayaan masyarakat yang menyimpan uangnya di bank. Masyarakat hanya akan mempercayakan uangnya kepada bank atau memanfaatkan jasa bank apabila bank dapat menjamin, bahwa pengetahuan bank tentang simpanan dan keadaan keuangan nasabah tidak disalahgunakan.

Hubungan antara bank dan nasabah penyimpan dana merupakan hubungan kontraktual antara debitur dan kreditur yang dilandasi oleh prinsip kehati-hatian, dengan tujuan agar bank yang menggunakan uang nasabah tersebut akan mampu membayar kembali dana masyarakat yang disimpan

³³ Nindyo Pramono, 2006, *Bunga Rampi Hukum Bisnis Aktual*, Citra Aditya Bakti, Bandung, h. 218-219.

kepadanya apabila ditagih oleh penyimpannya. Demikian pula halnya dengan hubungan antara bank dan nasabah debitur mempunyai sifat sebagai hubungan kepercayaan. Hal ini dikatakan demikian karena bank hanya bersedia membenarkan kredit kepada debitur atas kepercayaan bahwa nasabah debitur mampu dan mau membayar kembali kreditnya tersebut. Dengan demikian, hubungan perjanjian kredit bukanlah sekadar hubungan kontraktual biasa antara kreditur dan debitur, melainkan juga hubungan kepercayaan³⁴.

Dengan demikian, bank sebagai lembaga intermediasi (perantara) harus dapat menjalankan fungsinya dengan baik dan maksimal karena bank adalah lembaga keuangan yang menjadi tempat bagi orang perorangan, badan-badan usaha swasta, badan-badan usaha milik negara, bahkan lembaga-lembaga pemerintahan menyimpan dana yang dimilikinya dan melalui kegiatan penyaluran dana serta berbagai jasa yang diberikan perbankan. Bank melayani kebutuhan pembiayaan serta melancarkan mekanisme sistem pembayaran bagi semua sektor perekonomian. Sehingga dapat dikatakan, bahwa perbankan nasional kita mempunyai fungsi dalam kehidupan ekonomi nasional bangsa Indonesia, yaitu "*financial intermediary*".

Selain itu, bank juga mempunyai fungsi-fungsi yang lebih spesifik, antara lain sebagai berikut³⁵.

³⁴ Sutan Remy Sjahdeni, 1993, *Kebebasan Berkontrak Dan Perlindungan Yang Seimbang Bagi Para Pihak Dalam Perjanjian Kredit Bank Di Indonesia*, Institut Bankir Indonesia, Jakarta, h. 167-168.

³⁵ Sigit Triandaru & Totok Budisantoso, 2006, *Bank dan Lembaga Keuangan Lain*, Selemba Empat, Jakarta, h. 9.

1. *Agent of Trust*

Dasar utama dari kegiatan perbankan adalah kepercayaan (*trust*, baik dalam hal penghimpunan dana maupun penyaluran dana. Masyarakat akan mau menitipkan dananya di bank apabila dilandasi adanya unsur kepercayaan. Masyarakat percaya, bahwa uangnya tidak akan disalahgunakan oleh bank, uangnya akan dikelola dengan baik, bank tidak akan bangkrut, dan pada saat yang telah dijanjikan simpanan tersebut dapat ditarik kembali dari bank. Pihak bank sendiri akan mau menempatkan atau menyalurkan dananya pada debitur atau masyarakat apabila dilandasi adanya unsur kepercayaan. Pihak bank percaya, bahwa debitur tidak akan menyalahgunakan kepercayaannya, debitur akan mengelola dana pinjamannya dengan baik, debitur akan mempunyai kemampuan untuk membayar pada saat jatuh tempo, dan debitur mempunyai niat baik untuk mengembalikan pinjaman beserta kewajiban lainnya pada saat jatuh tempo.

2. *Agent of Development*

Kegiatan perekonomian masyarakat di sektor moneter dan di sektor riil tidak dapat dipisahkan. Kedua sektor tersebut selalu berinteraksi dan saling mempengaruhi. Sektor riil tidak akan dapat berkinerja dengan baik apabila sektor moneter tidak bekerja dengan baik. Kegiatan bank berupa penghimpunan dan penyaluran dana sangat diperlukan bagi lancarnya kegiatan perekonomian di sektor riil. Kegiatan bank tersebut memungkinkan masyarakat melakukan kegiatan investasi, kegiatan

distribusi, serta kegiatan konsumsi barang dan jasa, mengingat bahwa kegiatan investasi-distribusi-konsumsi tidak dapat dilepaskan dari adanya penggunaan uang. Kelancaran kegiatan investasi-distribusi-konsumsi ini tidak lain adalah kegiatan pembangunan perekonomian suatu masyarakat.

3. *Agent of Service*

Di samping melakukan kegiatan penghimpunan dan penyaluran dana, bank juga memberikan penawaran jasa perbankan yang lain kepada masyarakat. Jasa yang ditawarkannya ini erat kaitannya dengan kegiatan perekonomian masyarakat secara umum. Jasa ini antara lain dapat berupa jasa pengiriman uang, penitipan barang berharga, pemberian jaminan bank, dan penyelesaian tagihan.

Bank merupakan salah satu lembaga keuangan yang paling penting dan besar peranannya dalam kehidupan masyarakat. Hal ini sebagaimana tertera dalam Pasal 4 Undang-Undang Perbankan, yaitu:

“Perbankan Indonesia bertujuan menunjang pelaksanaan pembangunan nasional dalam rangka meningkatkan pemerataan, pertumbuhan ekonomi dan stabilitas nasional ke arah peningkatan kesejahteraan rakyat banyak.”

Berdasarkan hal tersebut, dapat dijabarkan secara luas bahwa bank merupakan perusahaan yang bergerak dalam bidang keuangan. Artinya, aktivitas perbankan selalu berkaitan dalam bidang keuangan sehingga berbicara mengenai bank tidak terlepas dari masalah keuangan³⁶. Dengan demikian, pemerintah dapat menugaskan dunia perbankan untuk melaksanakan program yang ditujukan guna mengembangkan sektor-

³⁶ Kasmir, *Op, Cit.*, h. 23.

sektor perekonomian tertentu, atau memberikan perhatian yang lebih besar pada koperasi dan golongan ekonomi lemah atau pengusaha kecil dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat banyak³⁷. Bank diberi amanah tanggung jawab perekonomian negara, ibaratnya bank sebagai jantungnya perekonomian nasional. Dengan perkataan lain, perbankan merupakan jiwanya perekonomian negara sehingga kalau banknya hancur maka perekonomian akan hancur pula.

Perbankan Indonesia bertujuan menunjang pelaksanaan pembangunan nasional dalam rangka meningkatkan pemerataan, pertumbuhan ekonomi, dan stabilitas nasional ke arah peningkatan kesejahteraan rakyat banyak (Pasal 4 Undang-Undang Perbankan). Pada akhirnya, perbankan diharapkan mampu membantu masyarakat untuk mencapai hidup yang lebih baik sehingga perekonomian nasionalpun terangkat. Kestabilan perbankan merupakan tanggung jawab bersama sehingga pencapaian tujuan perbankan tersebut tidak hanya dapat dilakukan oleh perbankan sendirian, tetapi harus merupakan bentuk kerja sama dan saling dukung dari seluruh elemen seperti masyarakat dan pemerintah.

Mengingat perbankan mempunyai peranan untuk mencapai tujuan pembangunan nasional maka perbankan ditempatkan pada posisi yang sangat strategis terhadap lembaga perbankan sehingga pemerintah harus senantiasa mengadakan pembinaan dan pengawasan yang ketat. Hal tersebut dilandasi oleh pemikiran agar lembaga perbankan di Indonesia

³⁷ M. Djumhana, 2003, *Hukum Perbankan di Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, h. 66.

mampu berfungsi secara efisien, sehat, wajar, mampu melindungi secara baik dana yang dititipkan masyarakat kepadanya, serta mampu menyalurkan dana masyarakat tersebut ke bidang-bidang produktif bagi pencapaian sasaran pembangunan. Dengan fungsi lembaga perbankan yang sangat strategis dalam perekonomian Indonesia, maka keadaan bank-bank haruslah sehat agar dapat menciptakan perekonomian Indonesia yang sehat pula. Bank wajib memelihara tingkat kesehatan sesuai dengan ketentuan kecukupan modal, kualitas aset, kualitas manajemen, likuiditas, rentabilitas, dan sensitivitas terhadap risiko pasar, serta aspek lain yang berhubungan dengan usaha bank.

Usaha bank diatur secara rinci dalam peraturan perbankan, dalam peraturan tersebut diatur tentang kegiatan-kegiatan yang boleh dilakukan ataupun kegiatan yang tidak boleh dilakukan oleh bank pada umumnya dan Bank Perkreditan Rakyat. Kegiatan usaha bank tersebut berupa menghimpun dana dan masyarakat dalam bentuk simpanan berupa giro, deposito berjangka, sertifikat deposito, dan/atau bentuk lainnya yang dipersamakan dengan itu dan penyaluran dana antara lain memberikan kredit serta pelayanan jasa lainnya.

D. Landasan Teori

1. Teori Negara Kesejahteraan

a. Sejarah Konsep Negara Kesejahteraan

Gagasan negara kesejahteraan muncul pada akhir abad ke-19 dan mencapai puncaknya pada era “*golden age*” pasca Perang Dunia

II. Faktor utama pendorong berkembangnya negara kesejahteraan menurut Pierson adalah industrialisasi yang membawa perubahan dramatis dalam tatanan tradisional penyediaan kesejahteraan dan ikatan keluarga, seperti akselerasi pertumbuhan ekonomi, pertumbuhan populasi penduduk, munculnya pembagian kerja (*division of labour*), perubahan pola kehidupan keluarga dan komunitas, maraknya pengangguran siklikal, serta terciptanya kelas pekerja nirlahan (*landless working class*) serta potensi mobilisasi politis mereka.

Konsep negara kesejahteraan tidak hanya mencakup deskripsi mengenai sebuah cara pengorganisasian kesejahteraan (*welfare*) atau pelayanan sosial (*social services*). Melainkan juga sebuah konsep normatif atau sistem pendekatan ideal yang menekankan bahwa setiap orang harus memperoleh pelayanan sosial sebagai haknya.

Konsep negara kesejahteraan di negara barat sering dipandang sebagai strategi ‘penawar racun’ kapitalisme, yakni dampak negatif ekonomi pasar bebas. Menurut Bessant, Watts, Dalton dan Smith, ide dasar negara kesejahteraan beranjak dan abad ke-18 ketika Jeremy Bentham (1748-1832) mempromosikan gagasan bahwa pemerintah memiliki tanggung jawab untuk *menjamin the greatest happiness (atau welfare) of the greatest number of their citizens*. Bentham menggunakan istilah ‘*utility*’ (kegunaan) untuk menjelaskan konsep kebahagiaan atau kesejahteraan.

Tokoh lain yang turut mempopulerkan sistem negara kesejahteraan adalah Sir William Beveridge (1942) dan T.H. Marshall (1963). Dalam laporannya mengenai *Social Insurance and Allied Services*, yang terkenal dengan nama Beveridge Report, Beveridge menyebut want, squalor, ignorance, disease dan idleness sebagai ‘the five giant evils’ yang harus diperangi. Pengaruh laporan Beveridge tidak hanya di Inggris, melainkan juga menyebar ke negara-negara lain di Eropa dan bahkan hingga ke Amerika Serikat dan kemudian menjadi dasar bagi pengembangan skema jaminan sosial di negara-negara tersebut.

b. Definisi Negara Kesejahteraan

Merujuk pada pendapat Spicker, Midgley, Tracy dan Livermore, Thompson dan Suharto, pengertian kesejahteraan sedikitnya mengandung empat makna.

1) Sebagai kondisi sejahtera (*well-being*).

Pengertian ini biasanya menunjuk pada istilah kesejahteraan sosial (*social welfare*) yaitu sebagai kondisi terpenuhinya kebutuhan material dan non-material. Kondisi sejahtera terjadi manakala kehidupan manusia aman dan bahagia karena kebutuhan dasar akan gizi, kesehatan, pendidikan, tempat tinggal dan pendapatan dapat dipenuhi; serta manakala manusia memperoleh perlindungan dan risiko-risiko utama yang mengancam kehidupannya.

2) Sebagai pelayanan sosial.

Di Inggris, Australia dan Selandia Baru, pelayanan sosial umumnya mencakup lima bentuk, yakni jaminan sosial (*social security*), pelayanan kesehatan, pendidikan, perumahan dan pelayanan sosial personal (*personal social services*).

3) Sebagai tunjangan sosial.

Di Amerika Serikat khususnya, untuk tunjangan sosial ini diberikan kepada masyarakat miskin. Orang-orang miskin, cacat, pengangguran merupakan penerima fasilitas ini, sehingga menimbulkan konotasi negatif pada istilah kesejahteraan, seperti kemiskinan, kemalasan, ketergantungan, yang sebenarnya lebih tepat disebut "*social welfare*" daripada "*social welfare*".

4) Sebagai proses atau usaha terencana.

Hal ini dilakukan oleh perorangan, lembaga-lembaga sosial, masyarakat maupun badan-badan pemerintah untuk meningkatkan kualitas kehidupan melalui pemberian pelayanan sosial dan tunjangan sosial.

Negara kesejahteraan secara garis besar menunjuk pada sebuah model ideal pembangunan yang difokuskan pada peningkatan kesejahteraan melalui pemberian peran yang lebih penting kepada negara untuk memberikan pelayanan sosial secara *universal* dan *komprehensif* kepada warganya. Suatu negara dikatakan sejahtera apabila memiliki empat pilar utama yaitu : *social citizenship, full*

*democracy, modern industrial relation system dan right to education and the expansion of modern mass education systems.*³⁸

Spicker misalnya menyatakan bahwa negara kesejahteraan “... *stands for a developed ideal in which welfare is provided comprehensively by the state to the best possible standards.*

Di Inggris, konsep *welfare state* dipahami sebagai alternatif terhadap *the poor law* yang kerap menimbulkan stigma, karena hanya ditujukan untuk memberi bantuan bagi orang-orang miskin. Berbeda dengan sistem dalam *the poor law*, negara kesejahteraan difokuskan pada penyelenggaraan sistem perlindungan sosial yang melembaga bagi setiap orang sebagai cerminan dan adanya hak kewarganegaraan (*right of citizenship*), di satu pihak dan kewajiban negara (*state obligation*) di pihak lain. Negara kesejahteraan ditujukan untuk menyediakan pelayanan-pelayanan sosial bagi seluruh penduduk, orang tua dan anak-anak, pria dan wanita, kaya dan miskin, sebaik dan sedapat mungkin. Negara kesejahteraan berupaya untuk mengintegrasikan sistem sumber dan menyelenggarakan jaringan pelayanan yang dapat memelihara dan meningkatkan kesejahteraan (*well-being*) warga negara secara adil dan berkelanjutan.

Negara kesejahteraan sangat erat kaitannya dengan kebijakan sosial (*social policy*) yang di beberapa negara mencakup strategi dan upaya-upaya pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan

³⁸ Paul Spicker. 1995. *Social Policy. Themes and Approaches*, London: Prentice Hall,

warganya, terutama melalui perlindungan sosial (*social protection*) yang mencakup jaminan sosial (baik berbentuk bantuan sosial dan asuransi sosial), maupun jaring pengaman sosial (*social safety nets*).

b. Model-model Negara Kesejahteraan

Seperti pendekatan pembangunan lainnya, sistem negara kesejahteraan tidaklah homogen dan statis. Model negara kesejahteraan tersebut beragam dan dinamis mengikuti perkembangan dan tuntutan peradaban.

1) Model Universal

Pelayanan sosial diberikan oleh negara secara merata kepada seluruh penduduknya, baik kaya maupun miskin. Model ini sering disebut sebagai *the Scandinavian Welfare States* yang diwakili oleh Swedia, Norwegia, Denmark, dan Finlandia.

2) Model Korporasi atau *Work Merit Welfare States*

Seperti model pertama, jaminan sosial juga dilaksanakan secara melembaga dan luas, namun kontribusi terhadap berbagai skema jaminan sosial berasal dari tiga pihak, yakni pemerintah, dunia usaha dan pekerja (buruh). Pelayanan sosial yang diselenggarakan oleh negara diberikan terutama kepada mereka yang bekerja atau mampu memberikan kontribusi melalui skema asuransi sosial. Model yang dianut oleh Jerman dan Austria ini sering disebut sebagai Model Bismarck, karena idenya pertama kali dikembangkan oleh Otto von Bismarck dari Jerman.

3) Model Residual

Model ini dianut oleh negara-negara Anglo-Saxon yang meliputi Amerika Serikat, Inggris, Australia dan Selandia Baru. Pelayanan sosial, khususnya kebutuhan dasar diberikan terutama kepada kelompok-kelompok yang kurang beruntung (*disadvantaged groups*), seperti orang miskin, penganggur, penyandang cacat dan orang lanjut usia yang tidak kaya. Ada tiga elemen yang menandai model ini di Inggris: jaminan standar hidup, termasuk pendapatan minimum, perlindungan sosial pada saat munculnya risiko-risiko, dan pemberian pelayanan sebaik mungkin. Model ini mirip model universal yang memberikan pelayanan sosial berdasarkan hak warga negara dan memiliki cakupan luas. Namun, seperti yang dipraktikkan di Inggris, jumlah tanggungan dan pelayanan relatif lebih kecil dan berjangka pendek daripada model universal. Perlindungan sosial dan pelayanan sosial juga diberikan secara ketat, temporer dan efisien.

4) Model Minimal

Model ini umumnya diterapkan di negara-negara Amerika Latin dan Asia. Model ini ditandai dengan pengeluaran pemerintah untuk pembangunan sosial yang sangat kecil. Program kesejahteraan dan jaminan sosial diberikan kepada pegawai negeri, anggota ABRI, dan pegawai swasta yang mampu membayar premi. Berdasarkan landasan konstitusional seperti UUD 1945, UU SJSN

(Sistem Jaminan Sosial Nasional) dan pengeluaran pemerintah untuk pembangunan sosial yang masih kecil, maka Indonesia dapat dikategorikan sebagai penganut negara kesejahteraan model ini.

Apakah sistem negara kesejahteraan dapat menghilangkan kemiskinan? Kemiskinan tidak dapat dihapuskan hanya dengan perlindungan sosial. Sebagaimana pernyataan Spicker di awal tulisan, sistem negara kesejahteraan tidak dirancang untuk orang miskin. Melainkan bahwa sistem ini dibuat untuk mencegah orang menjadi miskin. Sistem negara kesejahteraan tentunya harus mampu untuk mencegah kemiskinan. Perlindungan sosial harus berarti bahwa orang secara material tidaklah kekurangan atau mengalami kelaparan. Namun, di negara-negara yang menerapkan *welfare state*, terutama dengan model residual, tidak memiliki sistem perlindungan sosial yang kuat. Amerika Serikat dan Inggris sangat membatasi jaminan sosial dan jaringan pelayanan sosial.

Negara kesejahteraan atau *welfare state*, baik sebagai konsep maupun model pembangunan kesejahteraan, memiliki wajah yang beragam. Kata 'negara' pada 'negara kesejahteraan' tidak berarti bahwa sistem ini hanya melibatkan negara saja. Sistem ini juga melibatkan *civil society*, organisasi-organisasi sukarela dan perusahaan swasta. Dengan konsep *welfare pluralism* seperti ini, jenis-jenis pelayanan dan bahkan sistem

pengorganisasiannya bisa dilakukan secara terdesentralisasi sesuai dengan karakteristik dan keperluan masyarakat setempat.

Secara konseptual pendekatan negara kesejahteraan tidak difokuskan untuk menangani kemiskinan, tetapi konsep negara kesejahteraan ini memiliki pengaruh terhadap pengurangan kemiskinan. Menurut pendekatan negara kesejahteraan bahwa cara yang terbaik untuk membantu orang miskin tidaklah dengan mentargetkan program-programnya hanya pada orang miskin saja. Sehingga untuk mengatasi kemiskinan maka negara harus memberikan perlindungan sosial bagi semua orang agar terhindar dan kemiskinan.

2. Teori Keadilan

a. Pengertian Teori Keadilan

Masalah keadilan, bukanlah masalah yang baru dibicarakan para ahli, namun pembicaraan tentang keadilan telah dimulai sejak Aristoteles sampai dengan saat ini. Bahkan, setiap ahli mempunyai pandangan yang berbeda tentang esensi keadilan. Teori yang mengkaji dan menganalisis tentang keadilan dan sejak Aristoteles sampai saat ini, disebut dengan teori keadilan. Teori keadilan yang dalam bahasa Inggris disebut dengan *theory of justice*, sedangkan dalam bahasa Belandanya disebut dengan *theorie van rechtvaardigheid* terdiri dari dua kata, yaitu:

1. Teori;
2. Keadilan.

Kata keadilan berasal dari kata adil. Dalam bahasa Inggris, disebut “justice”, bahasa Belanda disebut dengan “*rechtvaardig*”. Adil diartikan dapat diterima secara objektif³⁹ Keadilan dimaknakan dengan sifat (perbuatan, perlakuan) yang adil.⁴⁰ Ada tiga pengertian adil, yaitu :

1. Tidak berat sebelah atau tidak memihak;
2. Berpihak pada kebenaran;
3. Sepatutnya atau tidak sewenang-wenang.

Pengertian tentang keadilan dikemukakan oleh Jhon Stuart Mill dan Notonegoro. Jhon Stuart Mill menyajikan pendapatnya tentang pengertian keadilan. Keadilan adalah:

“Nama bagi kelas-kelas aturan moral tertentu yang menyoroti kesejahteraan manusia lebih dekat daripada dan karenanya menjadi kewajiban yang lebih absolute-aturan penuntun hidup apa pun yang lain. Keadilan juga merupakan konsepsi di mana kita menemukan salah satu esensinya, yaitu hak yang diberikan kepada individu-mengamplikasikan dan memberikan kesaksian mengenai kewajiban yang lebih mengikat”⁴¹

Ada dua hal yang menjadi fokus keadilan yang dikemukakan oleh Jhon Stuart Mill, yang meliputi:

1. Eksistensi keadilan; dan
2. Esensi keadilan.

³⁹ Algra, dkk. 1983. *Mula Hukum*. Binacipta. Jakarta. h. 7.

⁴⁰ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. 1989. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Balai Pustaka. Jakarta. h. 6-7.

⁴¹ Karen Lebacqz. 2011. *Six Theories of Justice (Teori-teori Keadilan)*. Penerjemahan Yudi Santoso. Nusa Media. Bandung. h. 23.

Menurut Jhon Stuart Mill bahwa eksistensi keadilan merupakan aturan moral, Moral adalah berbicara tentang baik dan buruk. Aturan moral ini harus difokuskan untuk kesejahteraan manusia. Sementara itu, yang menjadi esensi atau hakekat keadilan adalah merupakan hak yang diberikan kepada individu untuk melaksanakannya. Notonegoro menyajikan tentang konsep keadilan. Keadilan adalah:

“Kemampuan untuk memberikan kepada diri sendiri dan orang lain apa yang semestinya, apa yang telah menjadi haknya. Hubungan antara manusia yang terlibat di dalam penyelenggaraan keadilan terbentuk dalam pola yang disebut hubungan keadilan segitiga, yang meliputi keadilan distributif (*distributive justice*), keadilan bertaat atau legal (*legal justice*), dan keadilan komutatif (*komutative justice*)”.⁴²

Definisi di atas, hanya menganalisis pengertian keadilan, tidak menyajikan tentang konsep teori keadilan (*a theory of justice*). Untuk itu, perlu disajikan pengertian teori keadilan. Teori keadilan merupakan:

“Teori yang mengkaji dan menganalisis tentang ketidakberpihakan, kebenaran atau ketidak sewenang-wenangan dari institusi atau individu terhadap masyarakat atau individu yang lainnya”.

Fokus teori ini pada keadilan yang terjadi dalam masyarakat, bangsa dan negara. Keadilan yang hakiki adalah keadilan yang terdapat dalam masyarakat. Dalam realitasnya, yang banyak mendapat ketidakadilan adalah kelompok masyarakat itu sendiri. Sering kali, institusi, khususnya institusi pemerintah selalu melindungi kelompok ekonomi kuat, sedangkan masyarakat sendiri tidak pernah dibelanya.

⁴² Notonegoro. 1971. *Pancasila Secara Ilmiah Populer*. Pancoran Tujuh Bina Aksara. Jakarta. h. 98.

b. Jenis-jenis Keadilan

Aristoteles membagi keadilan menjadi dua macam, yaitu:

1. keadilan dalam arti umum;
2. keadilan dalam arti khusus.⁴³

Keadilan dalam arti umum adalah keadilan yang berlaku bagi semua orang. Tidak membeda-bedakan antara orang yang satu dengan yang lainnya. *Justice for all*. Keadilan dalam arti khusus merupakan keadilan yang berlaku hanya ditujukan pada orang tertentu saja (khusus).

Aristoteles mengemukakan dua konsep keadilan, yaitu menurut:

1. Hukum;
2. Kesetaraan.

Istilah tidak adil dipakai, baik bagi orang yang melanggar hukum maupun orang yang menerima lebih dari haknya, yaitu orang yang berlaku tidak jujur. Orang yang taat pada hukum dan orang yang jujur keduanya pasti adil. Sehingga yang adil berarti mereka yang benar menurut hukum dan mereka yang berlaku jujur. Yang tidak adil berarti mereka yang melanggar hukum atau mereka yang berlaku tidak jujur. Yang benar menurut hukum memiliki makna yang luas, dan kesetaraan memiliki makna yang sempit. Di samping itu, Aristoteles juga membagi keadilan menjadi dua macam, yaitu:

1. Keadilan distributif;
2. Keadilan korektif.⁴⁴

⁴³ Hans Kelsen. 2000. *Dasar-dasar Hukum Normatif*. Nusa Media. Bandung. h. 146.

Keadilan distributif dijalankan dalam distribusi kehormatan, kemakmuran, dan aset-aset lain yang dapat dibagi dan komunitas yang bisa dialokasikan diantara para anggotanya secara merata atau tidak merata oleh legislator. Prinsip keadilan distributif adalah kesetaraan yang proporsional (seimbang). Keadilan korektif merupakan keadilan yang menyediakan prinsip korektif dalam transaksi privat. Keadilan korektif dijalankan oleh hakim dalam menyelesaikan perselisihan dan memberikan hukuman terhadap para pelaku kejahatan.

Josef Pieper⁴⁵ membagi keadilan menjadi empat macam, yang meliputi:

1. *iustitia commutative*;
2. *iustitia distributive*;
3. *iustitia legalis* atau *generalis*;
4. *iustitia protectiva* (*ciong*).

Iustitia commutativa, yang mengatur hubungan seseorang demi seseorang. *Iustitia distributiva* yang mengatur hubungan masyarakat dengan manusia seseorang. *Iustitia legalis* atau *generous*, yang mengatur hubungan perseorangan dengan keseluruhan masyarakat. *Iustitia protectiva* (*ciong*), yaitu keadilan yang memberikan kepada masing-masing pengayoman (perlindungan) kepada manusia pribadi.

Pembagian keadilan yang disajikan oleh Josef Pieper merupakan pengembangan dari pandangan yang dikemukakan oleh Aristoteles.

⁴⁴ *Ibid.* h. 146-148.

⁴⁵ Notohamidjojo. 1975. *Demi Keadilan dan Kemanusiaan*. BPK Gunung Mulia. Salatiga. h. 29.

Namun, Josef Pieper hanya menambah satu jenis keadilan, yaitu *Iustitia protectiva (ciong)*.

St. Thomas Aquinas⁴⁶ membagi keadilan, khususnya keadilan ekonomi ke dalam tiga jenis, yang meliputi :

1. *commutative justice*;
2. *distributive justice*; dan
3. *social justice*.

Commutative justice adalah berkaitan dengan beroperasinya ekonomi pasar, yaitu penghormatan terhadap kontrak dan hak milik pribadi. Individu mempunyai kepentingan yang alamiah, asal tidak melukai orang lain. *Distributive justice* adalah penting untuk berfungsinya ekonomi. Hal ini berkenaan dengan pertanyaan bagaimana membagikan keuntungan kegiatan ekonomi. Bagaimana membagi “kue ekonomi”, adalah penting untuk alasan kegiatan ekonomi. *Social justice* berkenaan dengan kebutuhan ekonomi untuk mempunyai *structures* dan *institutions*, jika hubungan ekonomi tidak baik akan berakibat kurangnya produktivitas.

Plato⁴⁷ mengemukakan tentang esensi keadilan yang dikaitkan dengan kemanfaatan. Ia mengemukakan bahwa:

“Keadilan mempunyai hubungan yang baik dan adil ditentukan oleh pernyataan bahwa yang belakangan menjadi bermanfaat dan berguna hanya apabila sebelumnya dimanfaatkan; yang menyatakan bahwa

⁴⁶ Erman Rajagukguk. *Filsafat Hukum Ekonomi*. Bahan Kuliah. Tt. Jakarta. h. 10.

⁴⁷ *Ibid.* h. 12.

gagasan tentang keadilan menghasilkan satu-satunya nilai dan gagasan tentang kebaikan”.⁴⁸

Konsep keadilan yang dikemukakan oleh Plato erat kaitannya dengan kemanfaatan. Sesuatu bermanfaat apabila sesuai dengan kebaikan. Kebaikan merupakan substansi keadilan.

Jhon Stuart Mill⁴⁹ menyajikan tentang teori keadilan. Ia mengemukakan bahwa:

“Tidak ada teori keadilan yang bisa dipisahkan dan tuntutan kemanfaatan. Keadilan adalah istilah yang diberikan kepada aturan-aturan yang melindungi klaim-klaim yang dianggap esensial bagi kesejahteraan masyarakat, klaim-klaim untuk memegang janji diperlakukan dengan setara, dan sebagainya”.

Jhon Stuart Mill memokuskan konsep keadilan pada perlindungan terhadap klaim-klaim. Tujuan dari klaim itu, yaitu untuk meningkatkan kesejahteraan dan memegang janji secara setara. Secara setara diartikan bahwa kedudukan orang adalah sejajar (sama tingginya), sama kedudukannya atau kedudukannya seimbang. Pandangan Jhon Stuart Mill dipengaruhi oleh pandangan utilitarianisme yang dikemukakan Jeremy Bentham. Hans Kelsen menyajikan tentang esensi keadilan. Keadilan adalah:

“Sebuah kualitas yang mungkin, tetapi bukan harus, dari sebuah tatanan sosial yang menuntun terciptanya hubungan timbal balik di antara sesama

⁴⁸ Hans Kelsen. *Op. Cit.* h. 117.

⁴⁹ Karen Lebacqz. 2011. *Teori-teori Keadilan*. Nusa Media. Bandung. h. 23.

manusia, Baru setelah itu ia merupakan sebuah bentuk kebaikan manusia, karena memang manusia itu adil bilamana perilakunya sesuai dengan norma-norma tatanan sosial yang seharusnya memang adil. Maksud tatanan sosial yang adil adalah bahwa peraturan itu menuntun perilaku manusia dalam menciptakan kondisi yang memuaskan bagi semua manusia dengan kata lain bahwa supaya semua orang bisa merasa bahagia dalam peraturan tersebut”.⁵⁰

Esensi keadilan menurut Hans Kelsen adalah sesuai dengan norma- norma yang hidup dan berkembang dalam masyarakat. Norma-norma yang hidup dan berkembang dalam masyarakat, tidak hanya norma hukum, tetapi juga norma yang lainnya, seperti norma agama, kesusilaan, dan lainnya. Tujuan dari norma yang dibuat tersebut adalah mencapai kebahagiaan. Kebahagiaan dalam konsep ini bukan hanya kebahagiaan individual, tetapi kebahagiaan bagi semua manusia atau orang.

H.L.A Hart mengemukakan tentang prinsip-prinsip keadilan, Ia mengemukakan bahwa:

“Dalam berbagai penerapan konsep keadilan bahwa para individu dihadapan yang lainnya berhak atas kedudukan relatif berupa kesetaraan atau ketidaksetaraan tertentu. Ini merupakan sesuatu yang harus dipertimbangkan dalam ketidakpastian kehidupan sosial ketika beban atau manfaat hendak dipulihkan ketika terganggu. Dari situlah menurut

⁵⁰ Hans Kelsen. *Op. Cit.* h. 118.

tradisi keadilan dipandang sebagai pemeliharaan atau pemulihan keseimbangan (*balance*) atau jatah bagian (*proportion*) dan kaidah pokoknya sering dirumuskan sebagai perlakuan hal yang serupa dan tidak serupa, kendatipun demikian kita perlu menambahkan padanya dan perlakukan hal-hal yang berbeda dengan cara yang berbeda”.⁵¹

Prinsip keadilan menurut Hart adalah bahwa individu mempunyai kedudukan yang setara antara satu dengan lainnya. Pengembang lain teori keadilan adalah John Rawls. John Rawls menyajikan tentang konsep keadilan sosial. Keadilan sosial merupakan:

“Subjek utama keadilan sosial adalah struktur masyarakat, atau lebih tepatnya, cara lembaga-lembaga sosial utama mendistribusikan hak dan kewajiban fundamental serta menentukan pembagian keuntungan dan kerja sama sosial”.⁵²

Lebih lanjut John Rawls menegaskan bahwa program penegakan keadilan yang berdimensi kerakyatan haruslah memperhatikan dua prinsip keadilan, yaitu:

Pertama, memberi hak dan kesempatan yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas seluas kebebasan yang sama bagi setiap orang.

Kedua, mampu mengatur kembali kesenjangan sosial ekonomi yang terjadi sehingga dapat memberi keuntungan yang bersifat timbal balik

⁵¹ H.L.A Hart. 2010. *The Concept of Law (Konsep Hukum)*. diterjemahkan oleh M. Khosim. Nusa Media. Bandung. h. 246.

⁵² John Rawls. 2006. *A Theory Of Justice Teori Keadilan*. Pustakan Pelajar. Yogyakarta. h. 26.

(*reciprocal benefits*) bagi setiap orang, baik mereka yang berasal dari kelompok beruntung maupun tidak beruntung.

Dengan demikian, prinsip perbedaan menuntut diaturnya struktur dasar masyarakat sedemikian rupa sehingga kesenjangan prospek mendapat kesejahteraan, pendapatan, otoritas diperuntukkan bagi keuntungan orang-orang yang paling kurang beruntung. Ini berarti keadilan sosial harus diperjuangkan untuk dua hal, yang meliputi:

Pertama, melakukan koreksi dan perbaikan terhadap kondisi ketimpangan yang dialami kaum lemah dengan menghadirkan institusi-institusi sosial, ekonomi, dan politik yang memberdayakan. *Kedua*, setiap aturan harus memosisikan diri.

Masing-masing pandangan di atas, berbeda fokus kajiannya tentang keadilan. Plato memandang keadilan dari kemanfaatan. Aristoteles memandang keadilan dari kesetaraan. Sedangkan John Rawls, memandang keadilan dari keadilan sosial.

Keadilan sebagai *fairness* atau istilah *Black's Law Dictionary* "*equal time doctrine*" mengemukakan bahwa keadilan adalah suatu keadaan yang dapat diterima akal secara umum pada waktu tertentu tentang apa yang benar. Keadilan menurut Rawls ini disebut dengan istilah *fairness* adalah karena dalam membangun teorinya Rawls berangkat dari suatu posisi hipotetis di mana ketika setiap individu

memasuki kontrak sosial itu mempunyai kebebasan (*liberty*).⁵³ Posisi hipotetis itu disebut dengan Posisi asli (*original position*). Posisi asli itu adalah suatu *status quo* awal yang menegaskan bahwa kesepakatan fundamental yang dicapai dalam kontrak sosial adalah adil (*fair*). Berdasarkan fakta adanya posisi asli (*original position*) ini kemudian melahirkan istilah keadilan sebagai *fairness*". Ditegaskan oleh Rawls bahwa sekalipun dalam teori ini menggunakan istilah *fairness* namun tidak berarti bahwa konsep keadilan dan *fairness* adalah sama. Salah satu bentuk keadilan sebagai *fairness* adalah memandang bahwa posisi setiap orang dalam situasi awal ketika memasuki sebagai kesepakatan dalam kontrak sosial itu adalah rasional dan sama-sama netral. Dengan demikian, keadilan sebagai *fairness* disebut juga dengan teori kontrak.

Rawls menguraikan teori keadilan sebagai *fairness* itu artinya, gagasan utama dari keadilan sebagai *fairness* adalah suatu teori tentang keadilan yang menggeneralisasi dan membawa ke suatu abstraksi yang lebih tinggi. Konsep tradisional kontrak social artinya, bahwa pokok utama keadilan adalah struktur dasar dari masyarakat itu, lebih tepatnya, cara bagaimanakah lembaga-lembaga utama masyarakat mengatur hak-hak dan kewajiban dasar serta bagaimanakah menentukan pembagian kesejahteraan dari suatu kerjasama sosial. Sebab "*its effects are so profound and present from the start*". Artinya bahwa akibatnya sangat ekstrim dan kehadirannya dari awal, karena sebagai titik tolak.

⁵³ Charles Himawan. 2003. *Hukum Sebagai Panglima*. Buku Kompas. Jakarta. h.18.

Konkritnya, pengaruh dari “*the basic structure of society*” (struktur dasar masyarakat) itu sangat besar untuk dapat menentukan bagaimana keadilan.⁵⁴

Dijelaskan Lebih lanjut oleh Rawls, bahwa suatu kelembagaan dalam masyarakat dapat dimengerti dalam suatu cara yaitu, pertama, sebagai suatu hal yang abstrak yaitu suatu bentuk perilaku yang diwujudkan dalam satu sistem hukum; dan kedua, realisasi dalam pikiran dan perbuatan dari orang-orang tertentu pada waktu dan tempat tertentu atas rumusan bentuk perilaku (perbuatan) yang telah diatur dalam aturan.

Dengan kata lain. Rawls menyimpulkan bahwa “*the basic structure of society*” itu adalah suatu “*public system of rules*” yang dapat dilihat dalam dua bentuk “*system of knowledge*” (or *set of public norms*) dan *as a “system of action” (or set of institutions)*. Oleh karena itu dapat didalilkan, bila “*the basic structure of the society*” adalah terdiri dari sistem kelembagaan yang adil (*a just system of institution*) dan ketetapan politik yang adil (*a just system political constitution*) maka *justice as a fairness* akan dapat dicapai.

Kehadiran moral dalam hukum dilambangkan dengan keadilan.

Mark Tebbit menggambarkannya sebagai berikut:

The concept of justice not only the most prominent theritical concept in philosophy of law, equalled in importance only by that of law it self, it is also so regular a feature of common discourse about public life that virtually ever, body has an immediate Intuitive understanding of it.

⁵⁴ John Rawls. 1995. *A Theory Of Justice*. Penerjemah: Uzair Fauzan dan Heru Prasetio. *Teori Keadilan*. Howard University Press. Cembridge. Messaahussets. Pustaka Pelajar. Yogyakarta. h. 73-74.

(konsep keadilan bukan hanya paling pada teori dan konsep falsafah hukum, keadilan sama pentingnya dengan hukum itu sendiri, ini merupakan pembicaraan umum tentang bagaimana melaksanakan kehidupan dimana setiap orang memiliki intuisi untuk memahaminya).

Sejalan dengan hal di atas, Rawls juga menyarankan agar istilah keadilan formal diganti dengan istilah “keadilan sebagai keteraturan (*justice as regularity*)”. istilah ini dianggap lebih tepat dibanding keadilan formal (*formal justice*).⁵⁵ Rawls melanjutkan bahwa keadilan formal dapat meningkat menjadi keadilan substansi (materil). Bila keadilan formal itu adalah suatu hal yang hanya semata-mata patuh pada sistem perundang-undangan, maka hal itu baru satu aspek saja dan *rule of law*, satu konsep yang akan mendukung dan menjamin harapan yang sah (*legitimate expectation*) dari masyarakat akan keadilan.⁵⁶

Rawls salah satu pendukung keadilan formal. Konsistensinya dalam menempatkan hukum sebagai basis pelaksanaan hak dan kewajiban individu dalam interaksi sosial bisa menjadi sinyal untuk ini. Rawls percaya bahwa keadilan yang berbasiskan peraturan, bahkan yang sifatnya administratif formal sekalipun tetaplah penting karena pada dasarnya ia memberikan suatu jaminan minimum bahwa setiap orang dalam kasus yang sama harus diperlakukan secara sama. Singkatnya keadilan formal menuntut kesamaan minimum bagi segenap masyarakat.

Rawls juga percaya bahwa eksistensi suatu masyarakat sangat tergantung pada pengaturan formal melalui hukum serta lembaga-

⁵⁵ *Ibid.* h. 76.

⁵⁶ *Ibid.*

lembaga pendukungnya. Apabila peraturan dan hukum itu sangat penting, maka konsistensi dari para penegak hukum dalam pelaksanaan peraturan dan hukum yang tidak adil sekalipun akan sangat membantu warga masyarakat untuk belajar melindungi diri sendiri dan pelbagai konsekuensi buruk yang diakibatkan oleh hukum yang tidak adil. Menurut Rawls, walaupun diperlukan, keadilan formal tidak bisa sepenuhnya dapat mendorong terciptanya suatu masyarakat yang tertata baik (*well ordered society*). Rawls percaya bahwa suatu konsep keadilan yang hanya dapat diterima secara umum, sedangkan keadilan formal cenderung dipaksakan secara sepihak oleh penguasa. Oleh karena itu, betapapun pentingnya keadilan formal, Rawls tidak ingin berhenti pada taraf ini. Rawls menyeberangi formalisme ini dengan merumuskan sebuah teori keadilan yang lebih memberi tempat kepada kepentingan semua pihak yang terjangkau kebijakan publik tertentu. Untuk itu Rawls percaya bahwa sebuah teori keadilan yang baik adalah teori keadilan yang bersifat kontrak yang menjamin kepentingan semua pihak secara fair.

Dengan demikian, seluruh gagasan Rawls mengenai keadilan serta pelbagai implikasinya dalam penataan sosial politik dan ekonomi harus ditempatkan dan dimengerti dalam perspektif kontrak. Patut diakui bahwa pendekatan kontrak terhadap konsep keadilan yang dikembangkan oleh Rawls sebenarnya bukanlah sesuatu yang sama sekali baru, keadilan

yang bersifat kontrak ini sudah lama dikembangkan oleh banyak pendahulu Rawls.

Menurut Rawls sebagaimana dikutip oleh Amstrong Sembiring,⁵⁷ adalah tidak adil mengorbankan hak dari satu atau beberapa orang hanya demi keuntungan ekonomis yang lebih besar bagi masyarakat secara keseluruhan. Sikap ini justru bertentangan dengan keadilan sebagai *fairness* yang menuntut prinsip kebebasan yang sama sebagai basis yang melandasi pengaturan kesejahteraan sosial. Oleh karenanya pertimbangan ekonomis tidak boleh bertentangan dengan prinsip kebebasan dan hak yang sama bagi semua orang. Dengan kata lain, keputusan sosial yang mempunyai akibat bagi semua anggota masyarakat harus dibuat atas dasar hak (*right based weight*) daripada atas dasar manfaat (*good-based weight*). Hanya dengan itu keadilan sebagai *fairness* dapat dinikmati semua orang.

Dengan mengambil pelajaran dari kegagalan teori-teori sebelumnya, Rawls⁵⁸ mencoba menawarkan suatu bentuk penyelesaian yang terkait dengan problematika keadilan dengan membangun teori keadilan berbasis kontrak. Menurutnya suatu teori keadilan yang memadai harus dibentuk dengan pendekatan kontrak, dimana azas-azas keadilan yang dipilih bersama benar-benar merupakan hasil kesepakatan bersama dari semua person yang bebas, rasional, dan sederajat. Hanya melalui pendekatan kontrak sebuah teori keadilan mampu menjamin

⁵⁷ Amstrong Sembiring. 2009. *Energi Keadilan*. Masyita Pustaka Jaya. Medan. h. 32.

⁵⁸ *Ibid.*

pelaksanaan hak dan sekaligus mendistribusikan kewajiban secara adil bagi semua orang. Oleh karenanya dengan tegas Rawls menyatakan, suatu konsep keadilan yang baik haruslah bersifat kontraktual, konsekuensinya setiap konsep keadilan yang tidak berbasis kontraktual harus dikesampingkan demi kepentingan keadilan itu sendiri.⁵⁹

Dalam konteks ini Rawls menyebut “*justice as fairness*” yang ditandai adanya prinsip rasionalitas, kebebasan dan kesamaan. Oleh karena itu diperlukan prinsip-prinsip keadilan yang lebih mengutamakan asas hak daripada asas manfaat. Dalam makna leksikal (kamus) *just* berarti juga *fair*. Tetapi ada perbedaan, *just* berarti adil menurut isinya (substansi) atau disebut keadilan substantial (*substantive justice*), sedangkan *fair* berarti adil menurut prosedurnya atau keadilan prosedural (*procedural justice*).

Contohnya: undian yang berjalan *fair* (keadilan prosedural), yang diikuti orang kaya dan orang miskin ternyata dimenangkan orang kaya, maka dari sisi prosedurnya memang telah berjalan *fair*, namun dari sisi hasil dianggap sama sekali tidak adil (*unjust*). *Fairness* berarti keadilan yang didasarkan atas prosedur yang wajar (tidak direayasa atau dimanipulasi). Rawls merumuskan dua prinsip keadilan distributif, sebagai berikut:⁶⁰

- a) *The greatest equal principle*, bahwa setiap orang harus memiliki hak yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas, seluas kebebasan

⁵⁹ *Ibid.* h. 43.

⁶⁰ *Ibid.*

yang sama bagi semua orang. Ini merupakan hal yang paling mendasar (hak asasi) yang harus dimiliki semua orang. Dengan kata lain, hanya dengan adanya jaminan kebebasan yang sama bagi semua orang maka keadilan akan terwujud (prinsip kesamaan hak). Prinsip *the greatest equal principle*, tidak lain adalah “prinsip kesamaan hak” merupakan prinsip yang memberikan kesetaraan hak dan tentunya berbanding terbalik dengan beban kewajiban yang dimiliki setiap orang. Prinsip ini merupakan roh dari asas kebebasan berkontrak.

b) Ketidaksamaan sosial dan ekonomi harus diatur sedemikian rupa sehingga perlu diperhatikan asas atau prinsip berikut:

1. *The different principle*, dan
2. *The principle of fair equality of opportunity*.

Prinsip pertama di atas memberikan keuntungan terbesar bagi orang-orang yang kurang beruntung, serta memberikan penegasan bahwa dengan kondisi dan kesempatan yang sama, semua posisi dan jabatan harus terbuka bagi semua orang (prinsip perbedaan objektif). Sedangkan prinsip kedua tersebut menjamin terwujudnya proporsionalitas pertukaran hak dan kewajiban para pihak, sehingga secara wajar (objektif) diterima adanya perbedaan pertukaran asalkan memenuhi syarat *good faith and fairness (redelijkheid en billijkheid)*. Dengan demikian, prinsip pertama dan prinsip kedua tidak dapat dipisahkan satu dengan lainnya. Sesuai dengan asas proporsionalitas, keadilan Rawls ini

akan terwujud apabila kedua syarat tersebut diterapkan secara komprehensif.

Dengan penekanannya yang begitu kuat pada pentingnya memberi peluang yang sama bagi semua pihak, Rawls berusaha agar keadilan tidak terjebak dalam ekstrem kapitalisme di satu pihak dan sosialisme di lain pihak. Keadilan harus dipahami sebagai *fairness*, dalam arti bahwa tidak hanya mereka yang memiliki bakat dan kemampuan yang lebih baik saja yang berhak menikmati pelbagai manfaat sosial lebih banyak, tetapi keuntungan tersebut juga harus membuka peluang bagi mereka yang kurang beruntung untuk meningkatkan prospek hidupnya.

Dalam kaitannya dengan hal tersebut, pertanggung jawaban moralitas “kelebihan” dari mereka yang beruntung harus ditempatkan pada “bingkai kepentingan” kelompok mereka yang kurang beruntung. “*The different principle*” tidak menuntut manfaat yang sama (*equal benefits*) bagi semua orang, melainkan manfaat yang sifatnya timbal balik (*reciprocal benefits*), misalnya, seorang pekerja yang terampil tentunya akan lebih dihargai dibandingkan dengan pekerja yang tidak terampil. Di sini keadilan sebagai *fairness* sangat menekankan asas resiprositas, namun bukan berarti sekedar “*simply reciprocity*”, dimana distribusi kekayaan dilakukan tanpa melihat perbedaan-perbedaan objektif di antara anggota masyarakat. Oleh karenanya, agar terjamin suatu aturan main yang objektif maka keadilan yang dapat diterima

sebagai *fairness* adalah *pure procedural justice*, artinya keadilan sebagai *fairness* harus berproses sekaligus terefleksi melalui suatu prosedur yang adil untuk menjamin hasil yang adil pula.

Menurut Karen Leback, Rawls memandang keadilan sebagai kesetaraan menyediakan pandangan yang jelas berbeda dari kaum utilitarian. Prinsip-prinsip keadilan diperoleh bukan dengan melakukan evaluasi kemanfaatan dari tindakan-tindakan, melainkan dari pilihan rasional di dalam kondisi yang adil. Prinsip-prinsip tersebut diletakkan pada struktur dasar masyarakat, bukannya setiap tindakan atau setiap tingkatan dimana keadaan dipersoalkan.⁶¹

Selanjutnya dikatakan bahwa Rawls lebih menyoroti tataran makro ketimbang mikro. Menurutnya teori keadilan menawarkan sebuah teori yang kompleks sekaligus ketat. Berbasis pemahaman cemerlang mengenai potensi penggunaan kontrak sosial sebagai basis teori keadilan. Menurutnya yang lebih penting lagi, jika pendekatan dari utilitarian menjadikan individu yang rapuh terhadap tuntutan terbesar orang lain, maka prinsip Rawls jelas melindungi pihak-pihak yang paling kurang beruntung di masyarakat. Tidak ada pertukaran kebebasan atau kesejahteraan mereka dengan kesejahteraan orang lain yang diperbolehkan. Kebebasan-kebebasan dasar harus didistribusikan setara, dan tidak boleh dikorbankan demi pencapaian ekonomi. Jika penghasilan dan status sosial, kekuasaan dari prevelise terdistribusikan dengan tidak

⁶¹ Karen Leback. 2005. *Teori-Teori Keadilan. Six Theorias of Justice*. Nusa Media. Bandung. h. 61-62.

setara, maka distribusi tidak setara diperbolehkan hanya jika menjadikan kondisi pihak yang kurang beruntung lebih baik dari kondisi sebelumnya.

Dengan demikian bahwa keadilan sebagai kesetaraan menghasilkan keadilan procedural yang murni, yang di dalamnya tidak ada standar yang dapat memutuskan apa yang adil terpisah dari prosedur itu sendiri. Keadilan diaplikasikan bukan pada hasil keluaran, melainkan kepada sistem, walaupun begitu menurut Rawls prinsip ini bisa diaplikasikan juga pada keadilan sebagai kesetaraan, sebagai sebuah teori bahwa apapun yang dipilih oleh para pihak terkait di posisi awal mereka tidak lain adalah kebijakan yang merupakan hasil dari prosedur putusan. Jika pihak-pihak terkait secara faktual memilih prinsip-prinsip ini mampu memberi keadilan.

Christian Wolff (1679-1754) dalam Hujibers mengemukakan teori keadilan dari perspektif pemahaman terhadap karakter orang adil. Karakter orang adil menurut Wolff adalah orang yang dengan bertindak dari kebaikan hatinya mengejar kebahagiaan dan kesempurnaan. Kebahagiaan dari kesempurnaan tersebut hanya dapat dicapai melalui cinta kasih kepada Allah dan sesama manusia.⁶²

Adam Smith⁶³ mengemukakan teori keadilan berdasarkan pendekatan ekonomi. Sebagai seorang filosof di bidang ekonomi Smith mempersoalkan keadilan berdasarkan perspektif ketimpangan ekonomi. Menurutnya keadilan adalah terletak pada tidak melakukan tindakan

⁶² Theo Huijbrs OSC. 1999. *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*. Yayasan Kanisius, Yogyakarta. h. 76.

⁶³ Adam Smith dalam John Rawls. *Op. Cit.* h. 78.

yang merugikan orang lain. Kedua, prinsip berbuat baik sebagai keutamaan positif (*beneficence*) adalah prinsip yang mendorong manusia untuk mengupayakan kebahagiaan orang lain. Ketiga, prinsip kearifan (*prudence*) yakni kewaspadaan kejelian dan kehati-hatian, serta selalu penuh perhatian terhadap konsekuensi-konsekuensi yang paling jauh dari setiap tindakan dengan tujuan untuk menghindari kejahatan yang paling biasa. Prinsip ini merupakan keutamaan moral yang berkaitan dengan tindakan yang tertuju pada diri sendiri.

Konsep keadilan sosial yang secara filosofis tertuang dalam Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945. Dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 ditegaskan bahwa Negara Indonesia terbentuk dalam susunan Negara Republik Indonesia yang berdasarkan “Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat, kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan, serta keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Dari paragraf ke-4 Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 tersebut ditemukan kata “adil” dan “keadilan sosial”. Di samping itu, dalam Pembukaan dan Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945 juga ditemukan kata “perikeadilan” dari “keadilan”. Jika ditelusuri lebih jauh, maka tidak kurang dari 12 kata adil, keadilan, perikeadilan dan keadilan sosial memiliki makna yang sama.

E. Kerangka Pikir

Peran Lembaga Perbankan dalam memberdayakan usaha kecil masyarakat asli Papua adalah segala sesuatu yang memungkinkan masyarakat asli Papua dapat mempertahankan hak-hak yang diperoleh dalam melakukan kegiatan usahanya.

Terdapat 2 (dua) variabel yang akan dibahas dalam penelitian ini yaitu : Peran lembaga perbankan dalam memberdayakan usaha kecil masyarakat asli Papua dengan indikator 1) pemberian fasilitas kredit dan 2) pembinaan dan pengawasan penggunaan kredit oleh pelaku usaha kecil masyarakat asli Papua serta fungsi lembaga penjaminan kredit dengan indikator 1) sarana mengakses kredit perbankan dan 2) penguatan atas kredit perbankan.

F. Bagan Kerangka Pikir



G. Definisi Operasional

Definisi Operasional disusun untuk menghindari perbedaan penafsiran mengenai istilah dan definisi dalam penulisan teisi ini.

1. Peran adalah seperangkat tingkat yang dimiliki oleh yang berkedudukan dalam masyarakat. Peranan adalah bagian dari tugas utama yang harus dilaksanakan.
2. Kelembagaan adalah suatu sistem social yang melakukan usaha untuk mencapai tujuan tertentu yang memfokuskan pada perilaku dengan nilai, norma, dan aturan yang mengikutinya serta memiliki bentuk dan area aktivitas tempat berlangsungnya.
3. Perbankan adalah segala sesuatu yang menyangkut tentang bank, mencakup kelembagaan, kegiatan usaha, serta cara dan proses dalam melaksanakan kegiatan usahanya.
4. Pemberdayaan adalah upaya yang dilakukan pemerintah, Pemerintah Daerah, Dunia Usaha dan masyarakat secara sinergitas dalam bentuk penumbuhan iklim dan pengembangan usaha terhadap usaha Mikro, Kecil dan Menengah sehingga mampu tumbuh dan berkembang menjadi usaha yang tangguh dan mandiri.
5. Usaha kecil adalah usaha ekonomi produktif yang berdiri sendiri, yang dilakukan oleh orang perseorangan atau badan usaha yang bukan merupakan anak perusahaan atau bukan cabang perusahaan yang dimiliki, dikuasai, atau menjadi baik langsung maupun tidak langsung dari usaha menengah atau usaha besar.
6. Pembiayaan adalah penyediaan dana oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, Dunia Usaha, dan masyarakat melalui bank, koperasi, dan lembaga bukan bank untuk mengembangkan dan memperketat usaha kecil.

7. Penjaminan adalah pemberian jaminan pinjaman usaha kecil oleh Lembaga Penjaminan Kredit sebagai dukungan untuk memperbesar kesempatan memperoleh pinjaman dalam rangka memperkuat permodalannya.