



**FUNGSIONALISASI HUKUM YANG MENGATUR
TANGGUNG JAWAB SOSIAL PERUSAHAAN
BESAR BAGI PENGEMBANGAN
USAHA KECIL**

**Studi Pemberian Bantuan Dana Pembinaan PT. PLN Wilayah XI
Cabang Mataram Kepada Pengusaha Kecil
di Kabupaten Lombok Barat**

T E S I S

**Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan
Program Magister Ilmu Hukum**

Oleh :

BUDI SUTRISNO, SH

Pembimbing :

Prof. DR. Satjipto Rahardjo, SH.

**PROGRAM PASCA SARJANA ILMU HUKUM
UNIVERSITAS DIPONEGORO
S E M A R A N G
1 9 9 9**

**FUNGSIONALISASI HUKUM YANG MENGATUR
TANGGUNG JAWAB SOSIAL PERUSAHAAN
BESAR BAGI PENGEMBANGAN
USAHA KECIL**

Studi Pemberian Bantuan Dana Pembinaan PT. PLN Wilayah XI
Cabang Mataram Kepada Pengusaha Kecil
di Kabupaten Lombok Barat

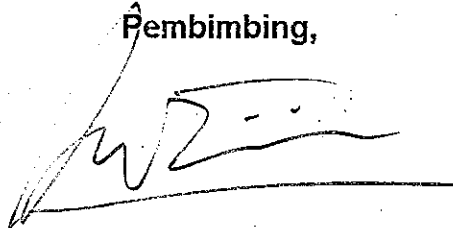
Disusun oleh :

BUDI SUTRISNO, SH
NIM. B4A 096 033

Dipertahankan di Depan Dewan Penguji
Pada tanggal, 16 Juli 1999

Tesis ini telah diterima
sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar
Magister Ilmu Hukum

Pembimbing,


Prof. Dr. Satjipto Rahardjo, SH



Mengetahui Ketua Program
Magister Ilmu Hukum


Prof. Dr. Barda Nawawi Arief, SH

KATA PENGANTAR

Bismillaahirraanirrahiim

Alhamdulillahirobbil alamin, puji syukur kami panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa, karena berkat rahmat-NYA jualah maka penyusunan tesis ini dapat terselesaikan dengan baik. Kami menyadari bahwa penyelesaian tesis ini bukanlah akhir segalanya, namun merupakan awal dari pergulatan keilmuan yang pada masa-masa mendatang harus dikembangkan ke tingkat yang lebih baik. Hal ini dikemukakan karena penyusun menyadari bahwa sesungguhnya ilmu pengetahuan apapun yang digali oleh manusia hanyalah sedikit sekali menyingkap kekayaan ilmu-NYA, yang tidak akan pernah habis untuk dikaji.

Penyusunan tesis ini dimaksudkan untuk memenuhi sebagian persyaratan untuk memperoleh derajat Sarjana S-2 Program Studi Ilmu Hukum pada Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro.

Pada kesempatan ini, penulis ingin menyampaikan rasa hormat dan terima kasih, serta penghargaan yang setulusnya kepada Prof. Dr. Satjipto Rahardjo, SH atas kesempatan, bimbingan serta dorongannya sehingga tesis ini dapat terselesaikan.

Ucapan terima kasih yang setulusnya disampaikan pula kepada :

1. Rektor Universitas Diponegoro Semarang beserta staf
2. Direktur Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro beserta staff;
3. Ketua Program Magister (S-2) Ilmu Hukum Universitas Diponegoro beserta staff
4. Seluruh dosen-dosen Program Magister (S-2) Ilmu Hukum UNDIP yang telah banyak memberikan ilmunya kepada kami

5. Pemerintah Daerah Tingkat I Propinsi Nusa Tenggara Barat beserta staff
6. Kepala Kantor Wilayah Departemen Koperasi dan Pembinaan Pengusaha Kecil Propinsi Nusa Tenggara Barat beserta staff
7. Kepala Kantor Departemen Koperasi dan Pembinaan Pengusaha Kecil Kabupaten Lombok Barat beserta staff
8. Kepala PT PLN Wilayah XI Cabang Mataram beserta staff
9. Pengusaha-pengusaha Kecil yang ada di Kabupaten Lombok Barat
10. Istri dan anak-anakku tercinta, orang-orang yang selama ini mendukung dan mendampingi saya dalam suka dan duka
11. Semua pihak yang ikut membantu terselesaikannya penyusunan tesis ini

Semoga segala bantuan maupun sumbangan tenaga, pikiran yang telah diberikan kepada kami memperoleh imbalan yang setimpal dari Allah SWT.

Akhirnya, tiada gading yang tak retak, demikian pula dengan tesis ini, oleh karena itu dengan segala kerendahan hati penyusun mengharapkan saran dan kritik yang bersifat membangun dari berbagai pihak agar tesis ini dapat lebih sempurna dan dapat mencapai tujuannya.

Semarang, 8 Juli 1999

Penyusun,

ABSTRAKSI

Penelitian ini pada intinya bertujuan untuk menganalisis secara sosiologis upaya-upaya memfungsionalisasikan hukum yang mengatur tanggung jawab sosial perusahaan besar bagi pengembangan usaha kecil.

Secara lebih terperinci, konsepsi memfungsionalisasikan hukum itu sendiri akan dikaji dari dua aspek fungsi hukum dalam masyarakat, --- dengan daya dukung komponen-komponen dalam sistem hukum seperti substansi hukum, struktur hukum dan kultur hukum---, yaitu hukum sebagai sarana kontrol sosial (*daya pengendali*) dan hukum sebagai sarana rekayasa sosial (*daya pengarah*).

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan sosiologis terhadap hukum (*Socio-Legal Research*). Secara demikian, karakteristik khusus dari analisisnya berusaha mencoba menggambarkan dan menjelaskan hubungan antara hukum dan *realitas empirik* dalam pelaksanaan hukum yang mengatur tanggung jawab sosial perusahaan besar bagi pengembangan usaha kecil. Secara khusus, penelitian dilakukan pada PT PLN Wilayah XI Cabang Mataran dan Pengusaha-pengusaha Kecil di Kabupaten Lombok Barat.

Kesimpulan penelitian ini pada pokoknya adalah sebagai berikut :

Pertama, untuk mengembangkan usaha kecil ke arah usaha yang tangguh dan mandiri, pembenahan tidak cukup dilakukan pada aspek struktur internalnya saja, namun yang tidak kalah pentingnya adalah pembenahan pada aspek eksternalnya, terutama pada aspek hukumnya. Pembenahan pada aspek hukum ini terlihat dengan dikeluarkannya UU No. 9 Tahun 1995 tentang Usaha Kecil dan SK Men Keu No. 316/KMK.016/1994 sebagaimana telah mengalami perubahan melalui SK 060/KMK.016/1996 yang berusaha melibatkan dunia usaha (perusahaan-perusahaan besar) untuk melaksanakan tanggung jawab sosialnya bagi pengembangan usaha kecil. Di dalam peraturan perundangan tersebut dikembangkan prinsip-prinsip tertentu yang sekiranya bisa mendukung tercapainya tujuan dengan dibuatnya peraturan hukum tersebut.

Kedua, Dalam penelitian ditemui bahwa tindakan PT PLN untuk melaksanakan tanggung-jawab sosialnya bagi pengembangan usaha kecil, tidak hanya dilandasi oleh alasan moral, bisnis jangka panjang, namun yang terlebih utama adalah alasan yuridis. Hal ini menunjukkan bahwa hukum mampu untuk mengarahkan subyek hukum (aktor pelaksana) untuk berperilaku seperti yang diperintakkannya.

Ketiga, komponen sistem hukum, secara umum sebenarnya sudah cukup memadai untuk mendukung fungsionalisasi hukum yang mengatur tanggung jawab sosial perusahaan besar bagi

pengembangan usaha kecil, walaupun pada aspek komponen substansi hukum masih menunjukkan *kelemahan-kelemahan*. Kelemahan tersebut nampak pada *kurang dalamnya* ketentuan-ketentuan hukum yang termuat dalam SK Men Keu NO. 316/KMK.016/1994, jika ditinjau dari aspek bobot, intensitas dan prioritas pembinaan. Kelemahan lainnya juga nampak dengan tidak diaturnya suatu *sanksi tertentu* (tidak mengikatnya hukum) jika PT PLN tidak mau melaksanakan hukum yang mengatur tanggung-jawab sosialnya bagi pengembangan usaha kecil.

Keempat, pada proses fungsionalisasi hukum yang ditinjau dari aspek hukum sebagai sarana kontrol sosial, pada dasarnya sudah cukup *efektif* dalam mengatur PT PLN sebagai aktor pelaksana dan mitra binaan (pengusaha kecil) sebagai obyek kebijakan untuk *berperilaku* sesuai dengan hukum, walaupun *tidak bisa dikatakan sepenuhnya*. Dalam praktek jika terjadi penyimpangan-penyimpangan hukum (terutama yang dilakukan oleh sebagian mitra binaan yang tidak memenuhi kewajiban-kewajibannya) untuk mengatasi masalah-masalah tersebut diterapkan cara-cara tanpa kekerasan (*persuasif*), bukan dengan cara-cara paksaan (*koersif*). Dalam penelitian ditemui bahwa penyimpangan-penyimpangan hukum yang dilakukan oleh sebagian mitra binaan, disebabkan oleh kelunakan sikap yang diambil oleh PT PLN dalam menangani masalah-masalah tersebut. Selain itu juga ditemui tingkat sosialisasi hukum yang kurang baik oleh aktor pelaksana terhadap mitra binaan juga menjadi faktor penyebab adanya sebagian mitra binaan berani menyimpang dari hukum yang berlaku.

Kelima, pada proses fungsionalisasi hukum yang ditinjau dari aspek hukum sebagai sarana rekayasa sosial, pada dasarnya hukum telah mampu mengarahkan PT PLN (aktor pelaksana) untuk berperilaku seperti yang dimaksud oleh peraturan perundangan, walaupun masih dalam tataran *formalitas* saja. Dalam arti, PT PLN Cabang Mataram hanya melaksanakan perintah hukum, tanpa memberikan *aspek kedalaman* (mengabaikan asas bobot, intensitas dan prioritas pembinaan) dalam pelaksanaan pembinaan tersebut, sehingga tujuan hukum untuk mengembangkan usaha kecil yang tangguh dan mandiri tidak menunjukkan hasil yang signifikan.

Dalam penelitian ditemui faktor-faktor penghambat yang membuat fungsionalisasi hukum (hukum sebagai sarana rekayasa sosial) kurang berperan penuh, disebabkan oleh kelemahan-kelemahan yang melekat pada (a) *isi kebijakan hukum* yang mengatur tanggung jawab sosial perusahaan bagi pengembangan usaha kecil; (b) kurang baiknya *sosialisasi hukum* yang dilakukan aktor pelaksana kepada obyek kebijakan (mitra binaan); (c) *kurangnya dukungan* yang dipersiapkan atau diperoleh oleh PT PLN bagi keberhasilan pelaksanaan (hukum) pembinaan bagi pengembangan usaha

kecil (seperti kurangnya sumberdaya manusia yang menangani masalah-masalah pembinaan, tidak selarasnya the power capabilities yang dimiliki oleh PT PLN dibandingkan dengan bidang-bidang usaha mitra binaan ataupun kepentingan-kepentingan yang bisa ditarik langsung oleh PT PLN sebagai badan usaha); (d) kurang atau tidak berjalannya dengan baik *pembagian potensi* (koordinasi) pembinaan bagi pengembangan usaha kecil antar aktor-aktor pelaksana pembinaan (PT PLN dan instansi pemerintah yang terkait).

ABSTRACT

Basically the purpose of this research is to analysis sociologically all efforts for functionalizing the law which regulates a big corporates social responsibility for a development of a small business.

In detail the concept of the law functionalation itself will be viewed from two aspects in a community, ---- by the support of components in a legal system such as law substance, law structure, law culture---, is a social control by law and a social engineering by law.

The sistem used in this research is the socio-legal research by that the specific characteristics from its a analysis try to describe and to explain a relation between law and empiric realities in law implementation wich regulates a big corporates social responsibilities for a development of a small business.

Specifically the research is conducted in PT. PLN Wilayah XI Mataram and small entrepreneurs in West Lombok district.

The conclusion of this researces are mainly as follows :

1. For developing small business to a self strong motivated business, a restructuration is not only conducted to their internal structur aspects but more important is a restructuration to their external aspects, especially its law aspects restructure on the law aspects can be seen by the issuance of a decree no. 9 / 1999 regarding a small enterprices and a decree of a Finance Minister No. 316/KMK.016/1999 which has been adjusted through a decree No. 060/KMK.016/1999 which has tried to involve big corporates to implement their social responsibilities towards a development of a small business. In this decree a specific and certain principals have been developed which hopefully can support the achievement of the goal by having this decree.
2. In the research it was found that PT. PLN in conducting their social responsibilities for small enterprices is not only based on a moral gratitude. Long term business, but more important is the law reasons. This is stated that law is able to regulate law subject to behave according to the order.
3. The law system component, in general is actually sufficient enough to support the law functionalization which regulates a big corporates social responsibilities towards a small business development, even though in a view of law substantial component stil shown its weakness. This weakness is shown by the shallowness of law statement which is stated in the decree of the Finance Minister No. 316/KMK.016/1994,

if it is viewed from the quality point of view, intensities and a training priorities. Other weakness is shown by the unregulating certain sanction if PT. PLN does not implement the law which regulates the social responsibilities towards a development of a small enterprises.

4. In a process of law functionalization which is viewed from the aspect a social control by law, basically it is effectively sufficient in regulating PT. PLN as the implementor and a partner of a small enterprises as the wisdom object to behave according to the law, eventhough can be said fully. In practice if the malpractices occurred which is done by part of the sister companies which can not fulfil if responsibilities to overcome the problems, a persuasive way will be implemented and not by the Coersive way. In this research it is found that the law malpractices which was implemented by some of sister company (Mitra Binaan), was caused by the weak attitude taken by PT. PLN in solving the problems. Beside that it is found a level of bad law socialization by the implementor towards their sistem company which also becomes a reason factor to implement the malpractices.
5. In a law functionalization process which is viewed from the aspect social engineering by law, basically the law has been able to direct PT. PLN as the implementor to behave as it is meant by the law even though it is still in a formalities limit. Without giving other deep aspects such as quality aspects, intensities and training building priorities in implementing this training/building, so that the law purposes for developing a strong and self motivated small business has not shown a significant result.

In a research, it is found constant factor which made a low functionalization is not fully functioned by the weakness involved in (a). the content of law wise which regulates a corporate social responsibilities for a development of a small business. (b). A bad law socialization which is done by the implementor toward the object (sister company). (c). A lack of support provided by PT. PLN toward a successfull of the implementation for a development of the small business such as a lack of human resources in solving a problem of a training, the unbalance of a power capabilities by PT. PLN comparing to the business of sister companies other interests which can be directly with drawn by PT. PLN as a corporate (d). The lack of potential division/coordination of a training for a development of small business within the implementor actors (PT. PLN and related government agencies).

DAFTAR ISI

| | Halaman |
|-------------------------------------------------------------------------|---------|
| HALAMAN JUDUL | i |
| HALAMAN PENGESAHAN | ii |
| KATA PENGANTAR | iii |
| ABSTRAKSI | v |
| ABSTRACT | viii |
| DAFTAR ISI | xi |
| DAFTAR RAGAAN | xiii |
| DAFTAR LAMPIRAN | xiv |
| DAFTAR TABEL DALAM LAMPIRAN I | xv |
| | |
| BAB I PENDAHULUAN | |
| A. Latar Belakang Masalah | 1 |
| B. Perumusan Masalah | 14 |
| C. Tujuan Penelitian | 17 |
| 1. Tujuan Teoritik | 17 |
| 2. Tujuan Praktis | 18 |
| D. Metoda Penelitian | 20 |
| 1. Pendekatan | 20 |
| 2. Jenis Penelitian | 21 |
| 3. Penentuan Sampel | 21 |
| 4. Jenis dan Sumber Data | 22 |
| 5. Tehnik Pengumpulan Data | 23 |
| 6. Alat-alat Pengumpulan Data | 23 |
| 7. Tehnik Analisa Data | 24 |
| 8. Tehnik Pengecekan Validitas Data | 24 |
| E. Kerangka Pemikiran dan Istilah-istilah | 25 |
| 1. Kerangka Pemikiran | 25 |
| 2. Istilah Tanggung Jawab Sosial Perusaha- aan dan Usaha Kecil | 31 |
| F. Sistematika Penulisan Tesis | 32 |

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| C. Dukungan Komponen-komponen Sistem Hukum Dalam Proses Fungsionalisasi Hukum Yang Mengatur TanggungJawab Sosial Perusahaan Bagi Pengembangan Usaha Kecil | 113 |
| 1. Komponen Substansi Hukum | 114 |
| 2. Komponen Struktur Hukum | 120 |
| 3. Komponen Kultur Hukum | 125 |
| D. Hukum Sebagai Sarana Kontrol Dalam Pelaksanaan Hukum Yang mengatur Tanggung-Jawab Sosial Bagi Pengembangan Usaha Kecil | 129 |
| E. Hukum Sebagai Sarana Rekayasa Dalam Pelaksanaan Hukum Yang Mengatur Tanggung-Jawab Sosial Bagi Pengembangan Usaha Kecil | 144 |

BAB V PENUTUP

| | |
|----------------------|-----|
| A. Kesimpulan | 174 |
| B. Saran-Saran | 179 |

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN-LAMPIRAN

BAB II PEMAHAMAN TERHADAP FUNGSI HUKUM DALAM MASYARAKAT

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------|----|
| A. Fungsi Hukum Dalam Masyarakat | 35 |
| 1. Fungsi Hukum Sebagai Sarana Kontrol Sosial | 39 |
| 2. Fungsi Hukum Sebagai Sarana Rekayasa Sosial | 42 |
| B. Hukum Sebagai Sistem | 48 |
| C. Pandangan Parsons Dalam Melakukan Analisa Sosiologi Terhadap Hukum | 51 |

BAB III TINJAUAN TERHADAP SEKTOR USAHA KECIL DAN LEMBAGA TANGGUNG-JAWAB SOSIAL PERUSAHAAN

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| A. Sektor Usaha Kecil Dalam Perspektif Nasional dan Global..... | 64 |
| 1. Pengantar | 64 |
| 2. Eksistensi Sektor Usaha Kecil di Indonesia | 67 |
| 3. Usaha Kecil Dalam Era Globalisasi Ekonomi : Mampukah Bertahan ? | 77 |
| B. Pemahaman Terhadap Lembaga Tanggung-Jawab Sosial Perusahaan Besar Dalam Hubungan Sekunder | 84 |

BAB IV FUNGSIONALISASI HUKUM YANG MENGATUR TANGGUNG-JAWAB SOSIAL PERUSAHAAN BESAR BAGI PENGEMBANGAN USAHA KECIL

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| A. Prinsip-prinsip Yang Terkandung Dalam Hukum Yang mengatur Tanggung-Jawab Sosial Perusahaan Besar Bagi Pengembangan Usaha Kecil | 84 |
| B. Latar Belakang Tindakan PT. PLN untuk melaksanakan Tanggung-Jawab Sosial Perusahaan Bagi Pengembangan Usaha Kecil..... | 106 |

DAFTAR RAGAAAN

| | Halaman |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|---------|
| Ragaan 1 : Proses Social engineering menurut Chambliss dan Seidman..... | 47 |
| Ragaan 2 : Struktur tindakan-tindakan dalam sistem sosial menurut Parsons..... | 59 |
| Ragaan 3 : Tempat hukum di dalam masyarakat menurut diagram hubungan sibernetika Parsons..... | 62 |

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1 : Deskripsi Umum Lokasi Penelitian

Lampiran 2 : SK Men Keu No. 316/KMK.016/1994 dan
SK Men Keu No. 060/KMK.016/1996

Lampiran 3 : Surat-surat ijin penelitian

DAFTAR TABEL DALAM LAMPIRAN 1

| | Halaman |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|
| Tabel 1 : Rekapitulasi Mitra Binaan PT PLN (Persero) Cabang Mataram per 31 Juli 1998..... | 11 |
| Tabel 2 : Monitoring Pembayaran Pinjaman Modal Kerja PT PLN kepada Mitra Binaan di Lombok Barat per 1998..... | 12 |
| Tabel 3 : Rekapitulasi Bentuk-bentuk Pembinaan PT.PLN (Persero) Cabang Mataram terhadap Pengusaha Kecil di Lombok Barat s/d Juli 1998..... | 13 |

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pada dewasa ini muncul keinginan yang meluas untuk memberdayakan usaha kecil di berbagai kalangan yang berkepentingan dengan ekonomi dan kesejahteraan rakyat Indonesia. Berbagai program keterkaitan dan kemitraan, program Inpres Desa Tertinggal (IDT), Deklarasi Jimbaran, Kredit Kelayakan Usaha (KKU), pendirian lembaga permodalan dan penjamin usaha kecil, serta sebagai puncaknya adalah terbitnya UU Pembinaan Usaha Kecil menjelang akhir tahun 1995 merupakan sebagian petunjuk bahwa upaya untuk memperkokoh ekonomi rakyat akan ditangani secara lebih serius. Sebagian pihak melihat berbagai gejala tersebut sebagai upaya mengoreksi kelemahan-kelemahan Pembangunan Jangka Panjang Tahap I (PJPT I) yang meskipun mampu menunjukkan pertumbuhan ekonomi yang mengesankan, namun sekaligus melahirkan *kesenjangan* dan *struktur ekonomi* yang rapuh.¹

Makin kuatnya untuk memberdayakan usaha kecil tersebut, --- dikaitkan dengan pelaksanaan pembangunan ekonomi nasional---, karena diyakini bahwa pengembangan

1. Warta Ekonomi, "Angin Koreksi dari Taman Surapati", Majalah Mingguan, No. 37, 6 Februari 1995. hlm 16-18.

sektor usaha kecil merupakan salah satu alternatif yang strategis dalam proses membantu pembangunan nasional. Peran strategis ini perlu diperhatikan,--jika dibandingkan dengan sektor usaha menengah dan besar--, selain sektor usaha kecil prosentase jumlah usahanya jauh lebih besar dan bergerak dalam setiap sektor ekonomi maka sektor usaha kecil inipun mampu menyerap tenaga kerja cukup banyak dari masyarakat, memiliki kemampuan untuk memanfaatkan bahan baku lokal dalam menghasilkan barang dan jasa, sehingga jelaslah pengembangannya dapat membawa implikasi positif bagi *peningkatan dan pemerataan* pendapatan masyarakat. Bahkan jika sektor usaha kecil ini dikembangkan dengan baik berdasarkan penelitian ilmiah dijumpai industri menengah dan kecil berperan besar dalam menganeka-ragaman dari produk-produk ekspor. ²

Selanjutnya mempersoalkan peranan usaha kecil dalam sistem perekonomian Indonesia yang menganut sistem ekonomi pasar, juga masih sangat relevan, diindikasikan masuknya usaha kecil akan memperkuat sistem tersebut karena menyebabkan makin ketatnya kompetisi antar usaha. Selain sebagai basis bekerjanya sistem yang kompetitif, pengembangan usaha kecil akan membantu upaya pemerintah dalam penyediaan pekerjaan dan penghidupan bagi rakyat banyak.

2. Syachrinuddin Seman, "Kredit Perbankan dan Usaha Kerakyatan" Bahan Seminar Nasional di UNRAM, 1975. hlm 5

Secara kuantitatif perkembangan usaha kecil di Indonesia sebenarnya cukup menggembirakan. Menurut data dari BPS (Statistik Indonesia, 1991) ditunjukkan bahwa keberadaan pengusaha kecil di seluruh Indonesia telah mencapai 14,93 juta orang yang berusaha sendiri dan ada 17,94 juta orang yang berusaha dengan bantuan buruh tidak tetap, termasuk anggota keluarganya sendiri. Sedangkan menurut Menteri Koperasi dan PPK dewasa ini diperkirakan jumlah usaha kecil kurang lebih 33,4 juta mencakup usaha informal dan tradisional. Usahanya bersifat padat karya, dengan tenaga kerja yang terlibat kurang lebih 50 juta orang.³

Data-data di atas memberikan petunjuk bahwa ternyata jumlah sektor usaha kecil dan tenaga kerja yang diserapnya sedemikian besarnya, sehingga jika kekuatan tersebut dibina dan dikembangkan dengan baik akan dapat benar-benar mendukung pembangunan ekonomi nasional.

Harapan-harapan agar sektor usaha kecil lebih berperan dalam pembangunan perekonomian nasional, ternyata banyak kalangan intelektual merisaukan perkembangan usaha kecil (*small enterprises*) di tengah perkembangan kapitalisme di Indonesia dewasa ini. Kekhawatiran ini akan semakin bertambah tinggi ketika dihubungkan dengan

3. Menteri Koperasi dan PPK. "Peranan Hukum Dalam Pembangunan Ekonomi untuk Mengantisipasi Peluang dan Tantangan Usaha Kecil Memasuki Era Pasar Bebas". Bahan Seminar di UNS Surakarta, 1996. hlm 7.

prospek pasar bebas (*global market*) di masa yang akan datang.⁴ Relevan dengan pernyataan di atas, ada suatu pernyataan bahwa walaupun salah satu sasaran kualitatif yang ingin dicapai pemerintah dalam pengembangan usaha kecil, terutama pada Pelita VI adalah tumbuhnya usaha kecil (industri) yang semakin efisien dan mampu berkembang sendiri. Namun ternyata usaha kecil yang ada beroperasi dengan tingkat biaya lebih tinggi dari yang seharusnya. Situasi ini tentu mempunyai pengaruh yang tidak menguntungkan terhadap posisi kompetitif usaha kecil, apalagi dihadapkan dengan usaha yang lebih besar. Dalam era perekonomian global dan perdagangan bebas, kondisi ini sangat mengkhawatirkan.⁵

Kekhawatiran dari para cendekiawan tersebut, adalah wajar, karena akan mampukah sektor usaha kecil itu untuk tetap bertahan hidup menghadapi persaingan usaha yang mendunia dan tanpa batas itu, padahal secara umum usaha kecil di Indonesia masih diidentikkan dengan ciri-ciri yang *negatif*, sekaligus sebagai *kelemahannya*.

4. Susetiawan, "Pengembangan Usaha Kecil Dalam Perspektif Sosial Politik", Bahan Seminar di UNS Surakarta 1996. hlm 1.

5. Roos K. Andadari, et al "Pungutan Pada Usaha Kecil", Jurnal Analisis Sosial Edisi 6/Nov. 997, Akatiga, Bandung. hlm 35.

Dari segi *kapital*, usaha kecil adalah usaha yang nilai kapitalnya kecil, lambat melakukan ekspansi, tidak tahan dumping, dan modal sering dipakai untuk kebutuhan konsumsi.

Dari segi *personil*, usaha kecil adalah usaha yang dilakukan dengan mandiri, tidak menuntut ketrampilan yang tinggi, lemah latar belakang bisnis dan akademisnya, lemah kaderisasi dan kurang wawasan. Dari sisi *manajemen*, usaha kecil identik dengan usaha yang rentan terhadap pesaing, pasif dan tanpa integrasi dalam perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan kontrol. Dari sisi *sarana dan teknologi*, usaha kecil menggunakan teknologi yang serba terbatas dan seringkali out of date, mudah diungguli pesaing dan mengalami kesulitan finansial dan manajerial dalam pengembangan teknologinya. Dari sisi *organisasi produksi*, usaha kecil memiliki produktifitas yang rendah dan sulit mengembangkan desain produknya. Sedangkan dari sisi *institusi dan pengorganisasian*, usaha kecil umumnya berpandangan bahwa bisnis adalah tanggung-jawab individu sehingga tidak disadari pentingnya berorganisasi.

Sifat-sifat negatif yang melekat pada usaha kecil seperti di ataslah yang perlu ditangani untuk dihilangkan. Untuk mengatasi masalah-masalah yang melilit usaha kecil tersebut sebenarnya pemerintah sudah sering membuat kebijakan-kebijakan yang isinya memberikan kemudahan-

kemudahan agar sektor usaha kecil bisa kuat dan berkembang (Paket Juni 1983, Paket Januari 1990, Paket Mei 1993 dan sebagainya), seperti adanya kewajiban bagi pihak perbankan untuk minimal 20% dari total kreditnya disalurkan kepada usaha kecil (KUK) dengan bunga yang relatif rendah, bimbingan teknis dari instansi pemerintah yang terkait untuk meningkatkan kualitas produksi, manajemen, pemasaran usaha kecil, walaupun nampaknya bantuan atau kemudahan-kemudahan itu belum maksimal, bahkan terakhir dalam rangka memberikan *perlindungan hukum* yang lebih baik bagi pengembangan usaha kecil, pemerintah telah mengeluarkan Undang-Undang NO. 9 Tahun 1995 tentang Usaha Kecil.

Kalau dicermati lebih dalam, inti dari upaya-upaya pemerintah tersebut adalah mengarah pada penggunaan segala perangkat yang ada (*sosial, ekonomi, hukum*) yang melibatkan banyak pihak (*pemerintah, dunia usaha dan masyarakat*) untuk menciptakan iklim yang *kondusif* bagi pengembangan usaha kecil (kemudahan permodalan, perbaikan manajemen, peningkatan kualitas produk, pemasaran), sehingga nantinya usaha kecil itu bisa meningkatkan dirinya menjadi usaha menengah.

Salah satu pihak yang diharapkan keterlibatannya, --karena potensi dan memiliki posisi yang strategis-- untuk bisa membantu penguatan atau pengembangan usaha kecil pada tingkat yang lebih baik dan mandiri adalah *perusahaan besar* (BUMN, BUMS) untuk mengangkatnya.

Perilaku atau *tindakan* perusahaan besar untuk ikut mengembangkan usaha kecil dalam dunia bisnis (etika) disebut dengan tanggung-jawab sosial perusahaan dan jika melihat alasan-alasan yang mendasarinya bisa dikatakan tidak hanya secara moral saja terikat tapi bahkan merupakan *keajiban* suatu perusahaan besar untuk melaksanakannya, terutama terhadap relasi-relasi sekunder.

Tanggung jawab-sosial perusahaan besar terhadap relasi sekunder secara sederhana dapat dikemukakan bahwa suatu perusahaan dalam menjalankan aktifitasnya tidak hanya untuk mencari keuntungan semata tetapi juga wajib memperhatikan kesejahteraan masyarakat sekitarnya.

Bahkan tentang perlunya pelaksanaan tindakan tanggung-jawab sosial perusahaan ini secara khusus Tom Cannon mengatakan bahwa ada kontrak yang bersifat implisit atau eksplisit antara bisnis dan masyarakat sekitarnya. Bisnis diharapkan dapat menciptakan kemakmuran, mengisi pasar, menciptakan lapangan kerja dan meningkatkan persaingan serta memelihara masyarakat sekitarnya.⁶

Dalam sikap yang berlawanan Milton Freidman yang dipengaruhi aliran ekonomi liberal menyatakan bahwa pada dasarnya suatu perusahaan tidak mempunyai tanggung-jawab sosial, walaupun ada tanggung-jawab sosial perusa-

6. Tom Cannon., "Corporate Responsibility", PT Elex Media Komputindo, Jakarta, 1995. hlm 33.

haan itu, tidak lain adalah mencari keuntungan yang sebesar-besarnya.

Hamun pendapat dari Freidman tersebut sudah tentu tidak relevan jika diterapkan di Indonesia. Melalui dasar yang umum, sifat wajib suatu perusahaan besar untuk melaksanakan tindakan tanggung-jawab sosial terhadap pengusaha kecil di Indonesia, baik ditinjau secara yuridis maupun secara moral, bisa didasarkan dengan merujuk antara lain :

- Ketentuan pasal 33 UUD 1945 yang menunjukkan adanya kehendak politik rakyat Indonesia, yaitu perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan, sedang bumi, air dan kekayaan yang terkandung didalamnya dikuasai negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuranrakyat. Penjelasan otentik pasal ini menegaskan bahwa dalam pasal 33 tersebut tercantum dasar demokrasi ekonomi, dimana produksi dikerjakan oleh semua untuk semua bagi kemakmuran masyarakat, bukan kemakmuran orang seorang.
- Konsekwensi dari strategi pembangunan ekonomi yang diterapkan pemerintah Orde Baru dengan melalui sistem "penetesan ke bawah" (*trickel down effect theory*). Dasar pemikirannya, kemiskinan dipecahkan dengan membantu orang-orang kaya. Berdasarkan ideologi pembangunan yang mengutamakan pertumbuhan, para pengusahalah yang harus

didukung supaya pertumbuhan ekonomi tinggi. Menurut analisis teori ini, kalau pertumbuhan ekonomi tinggi, orang-orang miskin pasti akan mendapatkan bagian juga melalui "penetesan ke bawah". Karena itu semakin miskin suatu masyarakat semakin gencar upaya memberi fasilitas kepada pengusaha untuk memacu pertumbuhan ekonomi.⁷

Dari beberapa justifikasi tersebut bisa disimpulkan bahwa adanya perusahaan (di Indonesia) harus fungsional terhadap masyarakat sekitar atau lingkungannya. Tidak hanya bermanfaat bagi perusahaan itu sendiri. Fungsionalnya perusahaan besar terhadap struktur sosial yang lain (dalam sistem sosial) yaitu pengusaha kecil, bisa dalam bentuk pelaksanaan tanggung-jawab sosial, perusahaan terhadap relasi-relasi sekunder.

Sebagai pelaksanaan dari alasan-alasan yang disebutkan di atas dan untuk lebih memperkuat tercapainya pengembangan usaha kecil ke tingkat yang lebih baik (mandiri) dengan keharusan melibatkan tanggung-jawab sosial perusahaan, secara khusus pemerintah telah memasukkannya dalam ketentuan-ketentuan UU No. 9 Tahun 1995 tentang Usaha Kecil, yang mewajibkan pemerintah, dunia usaha dan masyarakat untuk melakukan pembinaan dan

7. David C. Koerten., "Menuju Abad Ke 21, Tindakan Sukarela dan Agenda Global", Yayasan Obor Indonesia dan Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1993. hlm xiii.

pengembangan usaha kecil. Sebagai tindak lanjut pelaksanaan undang-undang tersebut, khususnya mewajibkan BUMN untuk melaksanakan tanggung-jawab sosialnya, pemerintah telah mengeluarkan peraturan pelaksanaannya yaitu melalui SK Menteri Keuangan RI No. 316/KMK.016/1994 tentang Pedoman Pembinaan Usaha Kecil dan Koperasi Melalui Pemanfaatan Dana dari Bagian Laba BUMN sebagai telah diubah dengan SK Menteri Keuangan RI No.050/KMK.016/1996.

Adanya peraturan-peraturan hukum seperti itu, dapat dikatakan pemerintah berupaya untuk mengarahkan *masyarakat pengusaha*, yang tadinya hanya bertujuan untuk mencari keuntungan semata, untuk *berperilaku hukum* seperti isi dari ketentuan yang ada yaitu peduli terhadap masyarakat sekelilingnya yang membutuhkan bantuan untuk meningkatkan taraf hidupnya (*social engineering by law*), sehingga hukum bisa berdaya guna. Disinilah salah satu fungsi hukum ikut berperan.

Dari uraian di atas dapat diprediksikan, jika tanggung-jawab sosial perusahaan besar terhadap masyarakat sekitar yang membutuhkan bantuan dilaksanakan dengan sungguh-sungguh (tidak setengah hati) dan selanjutnya sudah menjadi *kecenderungan* di kalangan pengusaha besar, maka pengembangan usaha kecil menuju tingkat yang lebih baik akan memiliki peluang yang sangat besar (bahkan dalam menghadapi era perdagangan bebas sekalipun), --sudah tentu dengan menggunakan sistem yang tepat sehingga bisa tercipta *kemandirian*, bukan *ketergantungan*-- yang memiliki

arti pula bahwa pembangunan perekonomian di Indonesia tidak hanya menyentuh kalangan elit saja, namun juga pada semua lapisan masyarakat sekaligus bisa tercipta *pemerataan*.

Mencermati kebijakan-kebijakan dan peraturan perundangan yang dikeluarkan oleh pemerintah dalam upaya penguatan usaha kecil yang melibatkan tanggung-jawab sosial perusahaan, sebenarnya sudah cukup memadai sebagai titik awal, namun yang sering menjadi persoalan atau kendala adalah implementasi dari kebijakan-kebijakan itu yang dalam kenyataannya bisa berbeda, dalam hal mana disitu bisa ditemui kemungkinan *penyimpangan hukum*, baik yang dilakukan pada tingkat aktor-aktor pelaksanaannya maupun oleh pengusaha kecil itu sendiri.

Penyimpangan hukum oleh penegak hukumnya maupun oleh masyarakat yang dituju seperti yang diharapkan substansi hukumnya bisa ditunjukkan oleh pernyataan Menteri Koperasi dan PPK yang mengatakan bahwa bukan rahasia lagi, dapat diduga keras adanya usaha menengah bahkan usaha besar yang mengambil manfaat atau fasilitas-fasilitas yang diperuntukkan bagi usaha kecil dengan pelbagai bentuk dan cara dalam memanipulasi⁸.

8. Menteri Koperasi dan PPK, 1996. *Op Cit*, hlm 12.

Melalui penelitian yang dilakukannya di Kotamadya Mataram, Seman menunjukkan bahwa kredit usaha kecil mempunyai peranan yang tidak kalah pentingnya sebagai penyebab timbulnya kredit bermasalah dalam perbankan.

Tingkat kegagalan kredit justru terjadi pada kredit usaha kecil yang berasal dari KLEBI yang mendekati 20%. Persoalannya tidak terletak pada besarnya prosentase kredit itu, melainkan penyebab dari kegagalan pengembalian kredit.⁸

Dari beberapa contoh penyimpangan hukum di atas dapat dikatakan bahwa untuk memfungsikan hukum itu tidak mudah, bisa terjadi hambatan-hambatan. Dengan demikian peraturan-peraturan hukum yang sebenarnya dimaksudkan untuk penguatan usaha kecil, dapat memuat implikasi-implikasi hukum negatif, yang justru menjauhi dari tujuan dibuatnya kebijakan atau peraturan tersebut (*mungkin bisa merupakan kelemahan dari substansi hukum, struktur hukum atau budaya hukumnya*). Dalam hal ini hukum kurang berfungsi secara optimal.

Seperti halnya dengan kabupaten-kabupaten lainnya di Indonesia, Kabupaten Lombok Barat Propinsi Nusa Tenggara Barat sebagai daerah yang sedang giat-giatnya melaksanakan pembangunan dalam segala bidang (pariwisata, pertanian,

7. Syachrinuddin Seman, 1995. *Op Cit*, hlm 34.

perindustrian, perdagangan dan sebagainya), juga menyimpan atau memiliki usaha-usaha kecil dengan segala permasalahannya, yang perlu untuk dibina dan dikembangkan melalui pelaksanaan tanggung-jawab sosial perusahaan besar (BUMN) seperti yang telah diwajibkan oleh peraturan-peraturan yang ada.

Di Propinsi Nusa Tenggara Barat, berdasarkan pemutakhiran data yang dilakukan oleh Kantor Wilayah Departemen Koperasi dan PPK bekerjasama dengan Biro Statistik diperoleh informasi bahwa sampai dengan bulan Maret 1995, jumlah pengusaha kecil di Nusa Tenggara Barat sebanyak 664.195 pengusaha kecil, terdiri dari 128.921 pengusaha kecil formal dan 535.274 pengusaha kecil informal yang tersebar dalam berbagai bidang usaha seperti sektor perdagangan, aneka usaha, industri, konstruksi, pertambangan, perlistrikan dan lain-lain. Sebaliknya yang dapat digolongkan sebagai pengusaha menengah dan besar tidak lebih dari 1% (satu persen).

Dari angka tersebut, jumlah pengusaha kecil yang mengkonsentrasikan kegiatannya di Pulau Lombok adalah sebesar 451.652 orang atau 68% dari total angka di atas.

Data di atas memberikan indikasi, bahwa dinamika perekonomian masyarakat di Nusa Tenggara Barat lebih banyak digerakkan oleh pengusaha kecil.

Berkaitan dengan pelaksanaan tanggung-jawab sosial perusahaan yang dilakukan BUMN terhadap pengembangan pengusaha kecil di Kabupaten Lombok Barat untuk tahun anggaran 1995/1996 menurut data dari Kanwil Departemen Koperasi dan PPK Propinsi Nusa Tenggara Barat ada 7 (tujuh) BUMN yang memberikan dana pembinaan kepada 62 pengusaha kecil dengan nilai bantuan mencapai Rp. 641.075.000,- (enam ratus empat puluh satu juta tujuh puluh lima ribu rupiah). Dari jumlah di atas, PT PLN secara khusus telah memberikan dana pembinaan kepada 30 pengusaha kecil dengan bantuan sebesar Rp 180.000.000,- (seratus delapan puluh juta rupiah).

Memahami deskripsi di atas serta melihat urgensi dari fungsionalisasi hukum tentang tanggung-jawab sosial perusahaan besar dalam pengembangan usaha kecil di Kabupaten Lombok Barat, maka dirasa perlu dan pentingnya diadakan penelitian khusus mengenai hal tersebut, apalagi mengingat lembaga hukum tanggung-jawab sosial perusahaan ini masih belum membudaya atau dilakukan dengan penuh kesadaran dalam dunia bisnis di Indonesia.

B. Perumusan Masalah

Di Indonesia, usaha kecil dianggap memiliki peran strategis dalam tata-ekonomi masyarakat. Tidak saja dalam penyerapan tenaga kerja dan sumber penghidupan berjuta-

juta keluarga, tetapi juga sebagai penghasil barang dan jasa khususnya bagi masyarakat golongan menengah ke bawah. Berkaitan dengan hal di atas maka isu yang membahas tentang usaha kecil selalu menarik untuk di bahas dan secara kuantitas pihak-pihak yang membahas isu tersebut semakin membesar.

Pada kelompok yang satu mempunyai pandangan bahwa usaha kecil yang modern harus diprioritaskan untuk mendapatkan sarana, akses pertumbuhan dan iklim yang kondusif agar siap bersaing pada era perdagangan bebas.

Sedangkan kelompok yang lain memiliki pandangan yang berbeda, bahwa kebijakan-kebijakan publik dan berbagai ragam intervensi justru harus ditegaskan dan ditujukan pada usaha-usaha kecil tradisional. Mereka beranggapan bahwa populasi kelompok ini sangat besar dan secara faktual merekalah yang menjadi sandaran ekonomi rakyat luas. Persoalannya posisi usaha kecil dalam konteks globalisasi masih sangat lemah dan mereka akan menjadi korban pertama bila gelombang liberalisasi melanda.

Jika dikaji secara cermat, kedua pandangan di atas tetap menjelaskan bahwa proses penguatan usaha kecil (modern dan tradisional) mutlak diperlukan dan diarahkan pada situasi kemandirian unit-unit usaha yang tangguh tetapi fungsional.

Salah satu lembaga (selain pemerintah) yang diharapkan dapat membantu dan memperkuat eksistensi usaha kecil dalam dinamika perekonomian nasional maupun interna-

sional adalah diterapkannya lembaga tanggung-jawab sosial perusahaan terhadap relasi sekunder (usaha kecil).

Jadi berkaitan dengan penguatan usaha kecil (infrastruktur) tidak lagi hanya menjadi tanggung-jawab pemerintah saja, namun juga melibatkan pihak-pihak lain (dunia usaha, masyarakat) agar diharapkan bisa mempercepat proses penguatan tersebut. Khususnya terhadap BUMN telah dikeluarkan kebijakan hukum sebagai justifikasinya yaitu melalui SK Menteri Keuangan RI No. 316/KMK.016/1994 sebagaimana telah diubah dengan SK. Menteri Keuangan RI No. 060/KMK.016/1996 dan peraturan terkait lainnya.

Dalam hal ini bisa dikatakan bahwa penanganan atau penguatan tersebut dilakukan tidak hanya pada struktur internal dari usaha kecil saja tetapi juga pada struktur eksternalnya, terutama aspek hukumnya.

Agar pembahasan dalam penelitian ini dapat lebih mendalam maka permasalahan yang di bahas dibatasi terutama pada masalah-masalah yang berkaitan dengan *fungsi*alisasi hukum (yang kadang kurang optimal) dalam mengarahkan proses penguatan usaha kecil tersebut. Sedangkan dipilihnya PT PLN sebagai obyek penelitian didasarkan pada survei awal bahwa BUMN itulah yang telah secara konsisten yaitu dari tahun 1992 sampai dengan 1997 melakukan pembinaan terhadap penguatan dan pengembangan usaha kecil di Kabupaten Lombok Barat.

Sejalan dengan uraian di atas, maka permasalahan pokok yang hendak dikupas adalah :

1. Prinsip-prinsip apakah yang dikembangkan dalam hukum yang mengatur pelaksanaan tanggung jawab sosial perusahaan bagi pengembangan usaha kecil ?.
2. Mengapa PT PLN melaksanakan tindakan tanggung-jawab sosial perusahaan dalam pengembangan usaha kecil?.
3. Apakah komponen-komponen sistem hukum mendukung proses fungsionalisasi hukum yang mengatur tanggung jawab sosial perusahaan bagi pengembangan usaha kecil di Kabupaten Lombok Barat ?
4. Apakah hukum yang mengatur tanggung-jawab sosial perusahaan itu fungsional bagi pengembangan usaha kecil di Kabupaten Lombok Barat?.
5. Hambatan-hambatan apakah yang timbul dalam proses fungsionalisasi hukum yang mengatur tanggung jawab sosial perusahaan bagi pengembangan usaha kecil di Kabupaten Lombok Barat, serta mengapa hambatan-hambatan tersebut timbul ?

C. Tujuan Penelitian

1. Tujuan teoritik

Studi ini bertujuan untuk *menggambarkan* ataupun *menjelaskan* beberapa permasalahan hukum secara sistematis, sebagai berikut :

- a. *Prinsip-prinsip* yang dikembangkan oleh hukum yang mengatur tanggung jawab sosial perusahaan bagi pengembangan usaha kecil yaitu diungkapkan prinsip-prinsip yuridis yang mendasari pelaksanaannya.
- b. *Alasan-alasan* PT. PLN melaksanakan hukum yang mengatur tanggung jawab sosial perusahaan bagi pengembangan usaha kecil, dalam hal mana diungkapkan bahwa perilaku PT PLN untuk melaksanakan tanggung-jawab sosialnya bukan hanya ditentukan oleh faktor yuridis saja, namun juga faktor-faktor ekonomi maupun moral.
- c. Menguraikan dukungan tiga komponen sistem hukum, yaitu:
 - 1). Komponen *substansi hukum*, diungkapkan mengenai peraturan-perundangan yang mendukung pada proses fungsionalisasi hukum yang mengatur tanggung jawab sosial perusahaan bagi pengembangan usaha kecil.
 - 2). Komponen *struktur hukum*, diungkapkan dukungan lembaga penerapan dan penegakan hukum dalam proses fungsionalisasi hukum tersebut.
 - 3). Komponen *kultur hukum*, dimana diungkapkan nilai-nilai atau sikap-sikap budaya yang dimiliki oleh PT PLN, pengusaha-pengusaha kecil, lembaga penegak hukum di Kabupaten Lombok Barat, yang bisa mempengaruhi pada tataran *implementasi* yang mengatur tanggung jawab sosial perusahaan.

d. Memberikan gambaran dan penjelasan mengenai fungsionalisasi hukum yang mengatur tanggung jawab sosial perusahaan, yang akan di analisis melalui pelaksanaan dua fungsi hukum dalam masyarakat yaitu *hukum sebagai sarana kontrol sosial* dan *hukum sebagai sarana rekayasa sosial*, dengan tetap memperhatikan dukungan komponen sistem hukum, serta sekaligus dikemukakan hambatan-hambatan yang timbul dalam proses fungsionalisasi hukum dan mengapa hambatan-hambatan tersebut terjadi.

2. Tujuan Praktis

Penelitian mengenai fungsionalisasi hukum yang mengatur tanggung jawab sosial perusahaan bagi pengembangan usaha kecil yang pengkajiannya difokuskan pada dua fungsi hukum dalam masyarakat yaitu *hukum sebagai sarana kontrol sosial* dan *hukum sebagai sarana rekayasa sosial*, sangat penting dilakukan, untuk lebih bisa memberdayakan usaha kecil dalam kancah sistem perekonomian nasional. Oleh karena itu hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan :

a. Kontribusi bagi peneliti berikutnya, terutama berkenaan dengan pengembangan kerangka teoritik dan konsepsional yang digunakan dalam penelitian atau studi sejenis;

- b. Membantu para mahasiswa dalam memahami permasalahan yang timbul sekitar fungsionalisasi hukum yang mengatur tanggung jawab sosial perusahaan bagi pengembangan usaha kecil;
- c. Informasi bagi para penentu kebijakan (birokrat) dalam merumuskan kebijakan-kebijakan yang berkaitan dengan tanggung jawab sosial perusahaan (pembinaan) bagi pengembangan usaha kecil agar menjadi usaha yang tangguh dan mandiri.

D. Metoda Penelitian

1. Pendekatan yang digunakan

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan sosiologis terhadap hukum (*socio-legal research*). Artinya, pendekatan ini dimaksudkan untuk melakukan penjelasan atas permasalahan yang diteliti beserta hasil penelitian yang diperoleh dalam hubungannya dengan aspek-aspek hukumnya serta mencoba menjelajahi realitas empirik dalam masyarakat. Dalam hubungan ini, karakteristik khusus dari analisis-analisis di dalam sosiologi hukum mencoba untuk menghubungkan antara hukum dan perilaku sosial.¹⁰

10. Adam Podgorecki et al., "Sociological Approaches To Law", Bina Aksara, Jakarta, 1987. hlm 272.

2. Jenis Penelitian

Di lihat dari sifatnya, penelitian ini merupakan penelitian yang di mulai dengan memberikan deskripsi, observasi dan eksplanasi yaitu penelitian yang dimaksudkan untuk memberikan data seteliti mungkin mengenai manusia atau keadaan dan gejala-gejala lainnya¹¹ dan mengapa gejala-gejala tersebut muncul atau terjadi.

3. Penentuan Sampel

Konsep sampel dalam penelitian ini berkaitan dengan bagaimana memilih informan atau situasi sosial tertentu yang dapat memberikan informasi yang mantap dan terpercaya mengenai elemen-elemen yang relevan dengan fokus penelitian.¹²

Berdasarkan pada pengertian tersebut, maka semua pihak yang terlibat dalam proses fungsionalisasi hukum bisa dijadikan sumber data atau informasi, secara bergulir menggelinding laksana bola salju (*Snow ball sampling*) yaitu PT PLN Wilayah XI Cabang Mataram (terutama pada Kasi PUKK), Departemen Koperasi dan PPK Daerah Tk II Kabupten Lombok Barat, instansi-instansi pemerintah yang terkait

11. Soerjono Soekanto., "Pengantar Penelitian Hukum", UI Press, Jakarta. hlm 10

12. Sanapiah Faisal., "Penelitian Kualitatif, Dasar-dasar dan Aplikasi", YA3, Malang. hlm 61.

dengan program pembinaan usaha kecil serta para pengusaha kecil (mitra binaan) di Kabupaten Lombok Barat yang telah menerima pembinaan dari PT. PLN Wilayah XI cabang Mataram secukupnya, terutama terhadap mitra binaan yang sudah jatuh tempo untuk memenuhi kewajiban membayar pinjaman modal kerjanya, baik yang dalam kategori lancar maupun yang menunggak (macet).

Penentuan informan seperti itu dimaksudkan agar bisa diperoleh gambaran yang jelas dan lengkap mengenai hal-hal yang berkaitan dengan proses fungsionalisasi hukum yang mengatur tanggung jawab sosial PT PLN bagi pengembangan usaha kecil di Kabupaten Lombok Barat.

4. Jenis dan Sumber Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data *primer* dan data *sekunder*. Data primer merupakan data yang di peroleh dari lapangan, sedangkan data sekunder merupakan data yang mendukung keterangan atau menunjang kelengkapan data primer.

Sedangkan sumber data dalam penelitian ini adalah:

- a. Sumber data primer adalah informan yang terpilih dengan menggunakan metode *purposive*.
- b. Sumber data sekunder adalah dari bahan-bahan hukum, buku-buku literatur, berbagai hasil penelitian, pandangan para ahli hukum berkenaan dengan permasalahan yang di teliti, media massa dan lain-lain.

5. Teknik Pengumpulan Data

Teknik-teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

- a. Wawancara
- b. Pengamatan
- c. Studi dokumentasi

Wawancara dilakukan guna mengumpulkan data kualitatif berupa respon, pola pikir aktor pelaksana yang berkaitan dengan proses fungsionalisasi hukum yang mengatur tanggung jawab sosial perusahaan (berupa bantuan pembinaan yang dilaksanakan oleh PT. PLN) bagi pengembangan usaha kecil. Wawancara ini dilakukan dengan berpedoman pada daftar pertanyaan terbuka dan terstruktur.

Pengamatan dilakukan dengan berbagai kenyataan dan peristiwa (hukum) yang terjadi pada proses fungsionalisasi hukum. Seperti sejak sosialisasi dari kaidah hukum pada PT. PLN dan pengusaha-pengusaha kecil di Kabupaten Lombok Barat sampai dengan implementasi hukum itu sendiri.

6. Alat-alat Pengumpulan Data

Alat-alat pengumpul data yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

- a. Manusia atau peneliti sendiri
- b. Catatan lapangan
- c. Tape Recorder

7. Tehnik Analisa Data

Yang di maksud dengan analisis di sini adalah sebagai suatu penjelasan dan pengintepretasian secara logis, sistematis dan konsisten. Sesuai dengan tehnik yang di pakai dan sifat data yang diperoleh, hasil pengumpulan data ini akan di analisis dengan menggunakan analisis taksonomis.

Pada analisis ini fokus penelitian ditetapkan terbatas pada domain tertentu yang sangat berguna dalam upaya mendiskripsikan atau menjelaskan fenomena/fokus yang menjadi sasaran semula penelitian.¹³ Selanjutnya domain-domain yang di pilih untuk di teliti secara lebih mendalam lagi, merupakan fokus studi yang perlu ditindak lanjuti secara lebih terperinci dan mendalam struktur internalnya masing-masing.

8. Tehnik Pengecekan Validitas Data

Untuk mengetahui keakuratan dan keandalan data, maka digunakan tehnik triangulasi data yang mempunyai arti tehnik pemeriksaan validitas data yang memanfaatkan sesuatu yang berada di luar data itu untuk keperluan pengecekan atau penybanding terhadap data yang satu di kontrol dengan data yang sama dari sumber lain.¹⁴

13. *Ibid*, hlm 98

14. Lexi.J. Moleong., "Metode Penelitian Kualitatif", Penerbit Remaja Rosda Karya, Jakarta, 1995. hlm 178.

Denzin membedakan empat macam triangulasi sebagai tehnik pemeriksaan yang memanfaatkan penggunaan sumber, metode, penyidik dan teori.¹⁵ Dalam penelitian ini tehnik triangulasi yang digunakan adalah dengan triangulasi sumber. Dalam triangulasi dengan sumber berarti membandingkan dan mengecek balik derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh melalui alat dan waktu yang berbeda. Hal ini dapat ditempuh dengan jalan: (1). membandingkan data hasil pengamatan dengan data hasil wawancara; (2) membandingkan apa yang dikatakan orang didepan umum dengan apa yang dikatakannya secara pribadi; (3) membandingkan apa yang dikatakan orang-orang tentang situasi penelitian dengan apa yang dikatakannya sepanjang waktu; (4) membandingkan keadaan dan perspektif seseorang dengan berbagai pendapat dan pandangan orang seperti rakyat biasa, orang yang berpendidikan menengah atau tinggi, orang berada, orang pemerintahan; (5) membandingkan hasil wawancara dengan isi suatu dokumen yang berkaitan¹⁶.

E. Kerangka Penikiran

1. Kerangka Penikiran

Sejalan dengan fokus permasalahan seperti yang telah dikemukakan dimuka maka di susun suatu kerangka pemikiran.

15. *Ibid*

16. *Ibid.*

Studi ini memberikan arti fungsionalisasi hukum sebagai suatu upaya memaksimalkan atau mengoptimalkan kemampuan hukum (*positif*) untuk menghasilkan manfaat sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.

Secara lebih terperinci(khusus), konsepsi fungsionalisasi hukum itu sendiri akan dikaji dari dua aspek fungsi hukum dalam masyarakat, ---yang didukung oleh 3 komponen sistem hukum (substansi hukum, struktur hukum dan budaya hukum)---, yaitu :

- hukum sebagai sarana kontrol sosial dalam pelaksanaan tanggung jawab sosial perusahaan bagi pengembangan usaha kecil, terutama dengan mendasarkan diri pada salah satu cara pelaksanaan kontrol sosial yaitu pemidanaan, pemberian kompensasi, penyembuhan dan konsiliasi, yang pada dasarnya memadukan cara-cara persuasif dan koersif.
- hukum sebagai sarana rekayasa sosial dalam pelaksanaan tanggung jawab sosial perusahaan bagi pengembangan usaha kecil, yang akan dilihat pada kemampuan hukum yang telah berhasil mengarahkan subyek-subyek hukum tertentu (PT PLN dan mitra binaannya) untuk berperilaku seperti yang diperintahkan hukum (*positif*) dan pada kedalaman pelaksanaannya sehingga tujuan yang dimaksudkan dalam ketentuan hukum itu dapat tercapai.

Sebagai suatu gambaran, bahwa pengusaha-pengusaha kecil di Kabupaten Lombok Barat secara umum masih terlekat

kelemahan-kelemahan yang melingkupinya, sehingga usahanya sulit untuk berkembang. Kelemahan-kelemahan usaha kecil tersebut antara lain ; lemah permodalan, sumber daya manusia, lemah adalah hal menjalin jalur distribusi, lemah teknologi dan lain sebagainya.

Untuk memecahkan masalah-masalah tersebut agar usaha kecil lebih bisa diberdayakan dalam sistem perekonomian nasional, perlu adanya komitmen yang tegas untuk memelihara dan mengembangkan unit-unit usaha kecil dimana sebagaimana rakyat Indonesia menggantungkan hidup darinya. Selain itu, bahwa upaya pemeliharaan dan pengembangan unit-unit usah kecil hanya akan efektif jika perubahan fundamental dalam strategi pembinaan dilakukan, tidak hanya pada aspek *struktur internalnya*, akan tetapi yang tidak kalah penting adalah pembenahan dari aspek *struktur eksternalnya*, terutama pada aspek *hukumnya*, yang akan meligitimasi pengusaha-pengusaha besar untuk ikut membina dan mengembangkan usaha kecil, yang nampak pada UU NO. 9 Tahun 1995 dan (khusus BUMN) SK Men Keu No. 316/KMK.016/1994.

Fungsionalisasi hukum yang akan di analisis pada hukum sebagai sarana kontrol sosial dan hukum sebagai sarana rekayasa sosial seperti tersebut di atas itulah, yang akan menjadi kajian dalam tesis ini.

Melihat permasalahan-permasalahan tersebut, maka ia dapat didekati melalui :

1.1. Pendekatan Hukum Sebagai Sistem

Tujuan hukum yang mengatur tanggung jawab sosial perusahaan (BUMN) bagi pengembangan usaha kecil pada dasarnya adalah untuk memberikan justifikasi hukum bagi BUMN (dalam hal ini PT. PLN) untuk mau melaksanakan pembinaan terhadap usaha kecil agar bisa berkembang menjadi usaha yang tangguh dan mandiri.

Suatu kenyataan adalah bahwa usaha kecil di Indonesia masih dihadapkan pada masalah-masalah struktur internal yang perlu dipecahkan. Fungsionalisasi hukum (Struktur eksternal) diharapkan membantu memecahkan masalah-masalah tersebut. Suatu proses fungsionalisasi hukum (hukum sebagai sarana kontrol sosial dan hukum sebagai sarana rekayasa sosial) akan bisa berjalan dengan efektif jika didukung oleh tiga komponen sistem hukum secara integral yaitu didukung oleh *substansi hukum* yang baik, *struktur hukum* yang berperan sesuai dengan tempatnya dan didukung pula oleh nilai-nilai dan sikap-sikap dari masyarakat (PT PLN, instansi pemerintah terkait, pengusaha-pengusaha kecil) terhadap cara kerja institusi penerap dan penegak hukum serta pelaksanaan dari materi hukumnya (*kultur hukum*). Sebaliknya fungsionalisasi hukum itu tidak/kurang akan berhasil jika ada hambatan-hambatan yang terletak pada tiga komponen sistem hukum tersebut.

1.2. Pendekatan Fungsi Hukum Dalam Masyarakat

Suatu pendekatan yang berorientasi kepada ketentuan-ketentuan institusi normatif yang berperan mengendalikan (hukum sebagai sarana kontrol sosial) dan mengarahkan (hukum sebagai sarana rekayasa sosial) bekerjanya aparat penerapan dan penegakan hukum dan sampai dimana ketentuan hukum itu dapat menimbulkan sosial, ekonomi, budaya yang membentuk keinginan warga masyarakat (PT PLN, mitra binaan) terutama dalam menghadapi perubahan-perubahan yang sedang terjadi dan akan terjadi perihal implementasi tanggung jawab sosial perusahaan bagi pengembangan usaha kecil.

Implementasi hukum yang mengatur tanggung jawab sosial perusahaan (dalam bentuk bantuan pembinaan) dalam hubungannya dengan pengembangan usaha kecil sering menimbulkan permasalahan pada tingkat kedalaman implementasi^{nya} itu sendiri (dalam kajian hukum sebagai sarana kontrol sosial dan hukum sebagai sarana rekayasa sosial) diantara pihak-pihak yang berkaitan dengan pembinaan. Dalam hal ini akan dilihat bekerjanya hukum dalam hal adanya pelanggaran-pelanggaran atau penyimpangan-penyimpangan terhadap ketentuan-ketentuan hukum, demikian juga pada persepsi, sikap-sikap aktor-aktor pelaksana terhadap aturan-aturan hukum yang menyangkut bantuan pembinaan bagi pengembangan usaha kecil. Karena pengaruh

dari bekerjanya hukum itu mengikuti proses pemahaman yang diikuti oleh sikap tindak aktor pelaksana, baik yang sifatnya mengikuti ataupun tidak mengikuti ketentuan yang ada, yang berarti substansi hukum sebatas formalitas (*kepastian hukum*) yang jauh dari sentuhan-sentuhan nilai-nilai sosio-kultural, sehingga pemanfaatan hukum untuk mencapai tujuannya bisa tinggal menjadi harapan saja.

Dengan demikian penggunaan pendekatan fungsionalisasi hukum yang dikaji dari *fungsi hukum dalam masyarakat* dilakukan mengenai efektifitas daya mengaturnya dan efektifitas daya mengarahkannya dalam bentuk bantuan pembinaan oleh BUMN bagi pengembangan usaha kecil. Lemahnya daya kontrol hukum akan menimbulkan penyimpangan-penyimpangan atau tidak dilaksanakannya ketentuan hukum dalam implementasi hukum tersebut, lebih lanjut akan memperlemah daya hukum sebagai sarana pengarah warga masyarakat (BUMN, pengusaha-pengusaha kecil) untuk berperilaku seperti yang dimaksudkan oleh ketentuan hukum. Secara demikian hukum bisa tidak berfungsi sesuai dengan pembagian peran di dalam keseluruhan komponen sistem hukum.

Berkaitan dengan pelaksanaan lembaga tanggung jawab sosial perusahaan, hukum berfungsi sebagai ukuran atau pedoman perilaku para aktor pelaksana atau para pihak yang berkepentingan. Secara demikian, hukum mempunyai fungsi

sebagai institusi yang memiliki daya integrasi (*integration*), hukum mempengaruhi perilaku para aktor pelaksana (*pattern maintenance*) dan sekaligus dapat digunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan tertentu (*goal pursuance*) yaitu mengembangkan usaha kecil agar menjadi usaha yang tangguh dan mandiri.

2. Istilah Tanggung Jawab Sosial Perusahaan dan Usaha Kecil

Istilah tanggung jawab sosial perusahaan besar lebih ditujukan terhadap relasi sekunder, yang secara keseluruhan diberikan pengertian mengenai adanya keterlibatan perusahaan besar dalam mengusahakan perbaikan dan kesejahteraan sosial masyarakat di sekeliling perusahaan itu berlokasi, tanpa terlalu menghiraukan untung ruginya dari segi ekonomis. Realisasi tanggung jawab sosial dalam tesis ini berbentuk bantuan pembinaan (seperti bantuan pembinaan peningkatan SDM usaha kecil, bantuan pinjaman modal kerja, bantuan pemasaran dan promosi) dari PT PLN terhadap pengembangan usaha kecil.

Selanjutnya istilah usaha kecil yang dimaksud dalam tesis ini adalah seperti yang tertera dalam pasal 5 UU No. 9 Tahun 1995 tentang Usaha Kecil, yaitu :

- a. memiliki kekayaan bersih paling banyak dua ratus juta rupiah, tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usaha, atau

- b. memiliki hasil penjualan tahunan paling banyak satu milyar rupiah;
- c. Warga Negara Indonesia;
- d. Berdiri sendiri, bukan merupakan anak perusahaan atau cabang perusahaan yang dimiliki, dikuasai atau berafiliasi langsung maupun tidak langsung dengan usaha menengah dan besar.

F. Sistematika Penulisan Tesis

Tesis ini terdiri dari 5 bab, yang terdiri dari Bab I, Bab II, Bab III, Bab IV dan Bab V.

Bab I merupakan pendahuluan yang didalamnya menguraikan fakta-fakta yang berkaitan dengan perlunya pelaksanaan lembaga tanggung jawab sosial (bantuan pembinaan) perusahaan besar bagi pengembangan usaha kecil, yang menjadi latar belakang masalah. Perumusan masalah dikemukakan dengan mendasarkan diri pada latar belakang masalah. Metode penelitian juga dikemukakan dalam bab ini, dimana diuraikan secara teknis cara-cara yang digunakan dalam melakukan langkah-langkah penelitian secara sistematis, termasuk pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini. Selanjutnya dikemukakan juga tujuan teoritik yang berintikan mencari jawaban atas permasalahan yang ada, diikuti dengan mengemukakan tujuan praktis dalam penelitian.

Untuk memberikan gambaran mengenai cara berpikir dalam menyusun tesis ini, dikemukakan kerangka pemikiran

yang berkaitan dengan permasalahan yang diajukan yaitu dengan menguraikan pendekatan hukum sebagai sistem, pendekatan fungsi hukum dalam masyarakat yang akan diwujudkan dalam bentuk pembahasan hasil penelitian. Untuk menyamakan persepsi, juga dikemukakan pengertian dari istilah-istilah tertentu yang digunakan dalam tesis ini.

Bab II menguraikan kerangka teoritis yang melandasi kajian dalam tesis ini, dimana dikemukakan secara berturut-turut fungsi hukum dalam masyarakat, hukum sebagai sistem dan pandangan-pandangan Parsons dalam melakukan analisa sosiologi terhadap hukum.

Bab III menguraikan secara luas tinjauan serta pemahaman mengenai obyek penelitian yaitu tinjauan serta pemahaman-pemahaman sekitar sektor usaha kecil di Indonesia dikaitkan dalam perspektif global perdagangan dan pemahaman lembaga tanggung jawab sosial perusahaan, baik dari aspek yuridis maupun aspek-aspek lainnya (sosial, ekonomi, budaya).

Bab IV menguraikan laporan hasil penelitian dan pembahasannya, dimana diuraikan mengenai prinsip yang dikembangkan yang digunakan pada pelaksanaan lembaga tanggung jawab sosial perusahaan bagi pengembangan usaha kecil, alasan-alasan PT PLN mau melaksanakan hukum yang mengatur tanggung jawab sosial perusahaan. Uraian mengenai komponen-komponen sistem hukum dimaksudkan untuk mengetahui sistem hukum itu dalam realita mendukung proses fung-

sionalisasi hukum. Selanjutnya juga di bahas secara lebih mendalam proses fungsionalisasi hukum yang ditempatkan pada hukum sebagai sarana kontrol sosial dan hukum sebagai sarana rekayasa sosial, dengan berpijak pada dukungan komponen sistem hukum yang ada (substansi hukum, struktur hukum dan kultur hukum), hambatan-hambatan yang timbul dan mengapa hambatan-hambatan tersebut terjadi.

Bab V merupakan penutup dari tesis ini, yang di pilah menjadi dua bagian, yaitu bagian kesimpulan yang merupakan rangkuman pokok dari hasil penelitian, serta dilengkapi dengan bagian saran, terutama ditujukan pada aktor pembuat kebijakan yang berkaitan dengan pengembangan atau pemberdayaan usaha kecil.

BAB II

PEMAHAMAN TERHADAP FUNGSI HUKUM DALAM MASYARAKAT

A. Fungsi Hukum Dalam Masyarakat

Hukum merupakan perlengkapan masyarakat untuk menciptakan adanya ketertiban dan ketentraman. Dalam hal ini hukum bekerja dengan cara memberikan petunjuk mengenai tingkah laku atau berupa norma-norma. Dalam proses bekerjanya hukum tersebut, dapat dikatakan hukum memiliki kedudukan dan peran yang vital sebagai suatu lembaga yang bekerja dalam masyarakat. Gambaran yang kemudian terbentuk di sini adalah bahwa hukum itu merupakan suatu fungsi dari masyarakat. Dengan demikian perubahan-perubahan yang terjadi didalam masyarakat akan dikaitkan secara sadar kepada hukum yang berlaku disitu.

Namun permasalahan penting yang menyangkut berfungsinya hukum adalah masyarakat tidak akan dapat dilepaskan dari kenyataan apakah hukum tersebut benar-benar berlaku atau tidak.

Teori hukum mengemukakan adanya tiga hal tentang berlakunya hukum sebagai kaidah¹, yaitu :

1. Soerjono Soekanto., "Sosiologi Hukum Dalam Masyarakat", Penerbit CV Rajawali, Jakarta, 1982. hlm 13.

- a. Kaidah hukum berlaku secara *yuridis* apabila penentuan didalamnya didasarkan atas kaidah yang lebih tinggi tingkatannya (*Hans Kelsen*) atau menurut cara yang telah ditetapkan (*W. Zevenbergen*) atau apabila menunjukkan hubungan keharusan antara suatu kondisi dan akibatnya (*Logemann*).
- b. Kaidah hukum berlaku secara *sosiologis* bila kaidah tersebut efektif artinya dapat dilaksanakan berlakunya oleh penguasa walaupun tidak diterima oleh warga masyarakat (*teori kekuasaan*) atau kaidah tadi berlaku karena diterima dan diakui oleh masyarakat (*teori pengakuan*).
- c. Kaidah hukum tersebut berlaku secara *filosofis*, artinya sesuai dengan cita-cita hukum sebagai nilai positif yang tertinggi.

Meskipun berlakunya suatu kaidah hukum dapat dipandang dari aspek-aspek lainnya, namun agar kaidah hukum tersebut bisa berlaku secara efektif maka ketiga unsur tersebut diatas harus terkandung didalamnya. Jika salah satu unturnya saja tidak ada masyarakat akan mengalami hambatan-hambatan.

Menurut hemat penulis berlakunya kaidah hukum secara efektif dalam masyarakat bisa terjadi manakala perilaku anggota masyarakat tersebut bisa dipengaruhi oleh kaidah hukum tersebut, demikian juga dalam hal masyarakat ingin

mencapai tujuan-tujuan yang ingin dicapainya. Secara tepat Von F. Benda Beckmann (dalam konteks hukum bermakna sosial) mengemukakan : *"Law can become significant only by 'having to do' with behavior in a theoretically meaningful way. In my view, law becomes significant socially when human behavior is influenced by law and when people make use of law in purposive conduct"* ².

Selain berlakunya kaidah hukum harus secara yuridis, sosiologis dan filosofis, maka berfungsinya kaidah hukum melibatkan banyak faktor yang ikut mendukung pelaksanaan berlakunya suatu peraturan, setidaknya-tidaknya dapat dikembalikan kepada empat faktor, yaitu³:

Pertama, kaidah hukum atau peraturan itu harus sistematis, tidak bertentangan baik secara vertikal maupun secara horizontal dan pembuatannya harus disesuaikan dengan persyaratan yuridis yang telah ditentukan.

Kedua, penegak hukum haruslah memiliki pedoman berupa peraturan tertulis yang menyangkut ruang lingkup tugasnya dengan menentukan batas-batas kewenangan dalam pengambilan kebijaksanaan. Dan yang terpenting, kualitas petugas memainkan peranan penting dalam berfungsinya hukum. Sebab

2. Benda F. Von Beckman., *"Why law does not critical and constructini reflektions in Social Scientific Persotion of the Social Significant of Law"*, Paper Presented to the Symposium on Falk Law ang Legal Pluralism, the International Congress of Antropological Sciences, Vancouver, Canada, 1983. hlm 1.

3. Soerjono Soekanto, 1982. *Op Cit.* hlm 14-18.

bisa saja timbul masalah apabila kualitas dan mental petugas kurang baik, walaupun peraturannya sudah di buat sebaik mungkin.

Ketiga, adanya fasilitas yang diharapkan dapat mendukung pelaksanaan kaidah hukum yang sudah ditetapkan. Fasilitas disini terutama sarana fisik yang berfungsi sebagai faktor pendukung untuk mencapai tujuan.

Keempat, warga masyarakat yang terkena ruang lingkup peraturan tersebut. Justru pada faktor ini masalah yang dihadapi menyangkut persoalan derajat kepatuhan atau ketaatan masyarakat terhadap hukum. Kadang-kadang dijumpai peraturan yang dihasilkannya baik, bahkan petugasnya berwibawa, fasilitas mendukung, tetapi masih ada saja yang tidak mematuhi peraturan. Dengan demikian penerapan hukum perlu mempertimbangkan hal-hal non-yuridis dengan mengingat sarana pengendalian sosial lainnya, seperti agama, adat istiadat dan lain-lainnya.

Sejalan dengan uraian di atas, yaitu dalam kaitan dengan hukum itu merupakan fungsi dari masyarakat, --- terutama dalam masyarakat yang sedang membangun ---, serta untuk membantu menganalisis permasalahan fungsionalisasi hukum yang mengatur tanggung jawab sosial perusahaan besar bagi pengembangan usaha kecil, menurut Soerjono Soekanto ada dua fungsi yang dapat dijalankan oleh hukum di dalam masyarakat, yaitu pertama sebagai sarana kontrol

sosial dan ~~kedua~~ sebagai sarana untuk melakukan sosial engineering.⁴

1. Fungsi hukum sebagai sarana kontrol sosial

Hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia. Agar kepentingan manusia terlindungi, hukum harus dilaksanakan. Pelaksanaan hukum dapat berlangsung secara normal, damai, tetapi dapat terjadi juga karena pelanggaran hukum. Dalam hal ini hukum yang telah dilanggar itu harus ditegakkan. Melalui penegakkan hukum inilah hukum ini menjadi kenyataan. Dalam menegakkan hukum ada tiga unsur yang selalu harus diperhatikan, yaitu : kepastian hukum (*rechssicherheit*), kemanfaatan (*zweckzassigkeit*) dan keadilan (*gerechtigkei*).⁵

Sehubungan dengan penegakan hukum tersebut, maka sistem atau mekanisme kontrol sosial memegang peranan penting. Menurut Roucek, sistem pengendalian sosial dapat diberikan arti sebagai :

".... a collective term for those processes, planned or ^{not} planned, by which individuals are taught, persuaded or compelled to conform the usages and life values of groups".⁶

-
4. Soerjono Soekanto., "Pengantar Sosiologi Hukum", Bhra-
tara, Jakarta, 1973. hlm 58.
 5. Soedikno Mertokusumo., "Penegakan Hukum dan Penemuan
Hukum", Penataran Hukum Dagang FH UGM, Yogyakarta,
1975. hlm 1.
 6. Joseph S. Roucek et al., "Social Control", New York : D
Van Nostrand, Inc, 1951.

Karena merupakan suatu proses baik yang direncanakan atau tidak direncanakan untuk menganjurkan, membujuk atau bahkan memaksa anggota masyarakat untuk menyesuaikan diri dengan nilai-nilai kehidupan yang berlaku maka dengan demikian, sistem pengendalian sosial ini terutama bertujuan untuk mencapai keserasian antara stabilitas dengan perubahan-perubahan dalam masyarakat atau dapat dikatakan sistem pengendalian sosial ini secara ideal bertujuan untuk mencapai suatu *kedamaian*.

Dalam sistem pengendalian sosial dapat dibedakan ada yang bersifat *preventif* atau *represif* ataupun gabungan antara keduanya. Kontrol sosial preventif merupakan suatu usaha pencegahan terhadap terjadinya gangguan-gangguan pada keserasian antara ketertiban dengan ketentraman. Sedangkan kontrol sosial represif bertujuan untuk mengembalikan keseimbangan yang pernah mengalami gangguan.

Suatu proses pengendalian (kontrol) sosial bisa dilakukan dengan berbagai cara, menurut Donald Black cara-cara tersebut antara lain :

- (1) *pemidanaan*, yang berintikan pada larangan
- (2) *pemberian kompensasi*, yang berintikan pada pelaksanaan kewajiban
- (3) *penyembuhan*, yang berintikan pada normalitas
- (4) *konsiliasi*, yang berintikan pada harmoni atau keserasian.⁷

7. Donald Black., "The Behavior of Law", New York: Academic Press, 1976.

Selo Sumardjan mengemukakan pada pokoknya proses kontrol sosial berkisar pada cara-cara tanpa kekerasan (persuasif) ataupun dengan cara paksaan dan ancaman (koersif). Cara mana yang sebaiknya diterapkan tergantung pada faktor terhadap siapa serta kondisi bagaimana kontrol sosial itu akan diperlakukan.⁸

Sebenarnya cara-cara yang dikemukakan oleh para ilmuwan tersebut bisa diterapkan secara berdiri sendiri (masing-masing terpisah) ataupun bisa digabungkan secara akumulatif dimana hal itu selalu tergantung pada masalah yang sedang dihadapi.

Sebagaimana telah dikemukakan di atas bahwa kontrol sosial (hukum) itu merupakan suatu proses yang dilakukan untuk mempengaruhi orang-orang (masyarakat) agar tetap berada pada pola-pola tingkah laku yang telah diterima olehnya. Dengan demikian, oleh hukum kontrol sosial tersebut dijalankan dengan cara menggunakan berbagai aktifitas yang melibatkan penggunaan kekuasaan negara sebagai suatu lembaga yang diorganisasikan secara politik, melalui lembaga-lembaga yang dibentuknya. Aspek kontrol sosial dari hukum ini kelihatannya memecahkan masalah yang dihadapkan kepadanya secara kongkrit, yaitu mengatur hubungan-hubungan sosial yang ada. Apa yang nampak statis

8. Selo Soemardjan., "Peranan Ilmu-ilmu Sosial dalam Pembangunan", Pidato Dies UI, 1972.

tersebut disebabkan oleh karena hukum sebagai sarana kontrol sosial sekedar mempertahankan pola-pola hubungan serta kaedah-kaedah yang ada (hukum sebagai penjaga *status quo*).

Sesungguhnya hanya sampai di situ saja sifat status yang melekat pada hukum yang bisa kita tangkap. Selebihnya pekerjaan kontrol sosial itu cukup sarat dengan perubahan dan dinamika.⁹

2. Fungsi Hukum Sebagai Sarana Rekayasa Sosial

Pada masyarakat yang sudah modern dan melaksanakan pembangunan terdapat ciri dari hukum yang menonjol yaitu penggunaannya secara sadar oleh masyarakatnya. Hukum dipakai untuk mengukuhkan pola-pola kebiasaan dan tingkah laku yang terdapat dalam masyarakat dan untuk mengarahkan pada tujuan yang dikehendaki, menghapuskan kebiasaan yang dipandang tidak sesuai lagi serta menciptakan pola kelakuan baru. Dalam suatu formula, yang sekarang menjadi klasik. Pound melukiskan bahwa tugas pokok pemikiran modern mengenai hukum adalah tugas "*rekayasa sosial*".¹⁰

Sedangkan Mochtar Kusuma Atmadja menyatakan bahwa sebagai sarana pembaharuan masyarakat hukum bertugas

9. Satjipto Rahardjo., "*Hukum dan Perubahan Sosial*", Alumni, Bandung, 1979. hlm 123-124.

10. W. Freidmann., "*Teori dan Filsafat Hukum, Ideologi dan Problematika Keadilan (Susunan II)*", PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1974. hlm 141.

sebagai penyalur kegiatan manusia ke arah yang di kehendaki oleh pembangunan.¹¹

Berkait erat dengan pemikiran di atas, maka penggunaan hukum secara sadar untuk mengubah masyarakat di sebut *social engineering (social engineering by law)*. Dalam hal ini, kaidah hukum sebagai sarana untuk mengubah masyarakat mempunyai peranan penting terutama dalam perubahan-perubahan yang direncanakan (*intended change* atau *planned change*). Perubahan ini biasanya dikehendaki dan direncanakan oleh sekelompok elit dalam masyarakat yang menjadi pelopornya. Dalam masyarakat yang sudah kompleks di mana birokrasi memegang peranan penting, maka setiap tindakan sosial yang diambil harus mempunyai dasar hukum yang sah.¹²

Walaupun tidak selalu demikian, dari pengalaman-pengalaman yang diperoleh negara-negara lain dapat dibuktikan bahwa hukum (di samping bidang-bidang kehidupan lainnya) dapat dipergunakan sebagai alat untuk mengadakan perubahan - perubahan sosial. N.J. Coulson memberikan contoh : bahwa di Tunisia sejak diperlakukannya *Code of Personal Status* pada tahun 1957, seorang wanita yang telah

11. Bambang Sunggono., "Hukum Kebijakan Publik", Sinar Grafika, Jakarta, 1994. hlm 102.

12. Soerjono Soekanto., "Pokok-pokok Sosiologi Hukum", PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994. hlm 111.

dewasa, mempunyai kemampuan hukum untuk menikah tanpa harus didampingi oleh seorang wali. Tunisia sebagai suatu negara Islam di mana penduduknya pada umumnya menganut ajaran-ajaran madzab Maliki, mengambil prinsip-prinsip dari madzab Hanafi tentang kedudukan wanita. Di Siria, Yordania, Irak dan juga di Maroko, suatu perkawinan haruslah mendapatkan izin dari Pengadilan. Misalnya, pengadilan dapat menolak untuk memberikan izin apabila para pihak yang akan menikah mempunyai perbedaan usia yang terlampau besar. Bahkan di Siria, misalnya, Pengadilan baru akan memberikan izin untuk melakukan poligami apabila Pengadilan telah yakin benar bahwa calon suami mempunyai kedudukan ekonomis yang kuat.¹³

Agar social engineering dengan jalan hukum itu bisa menghasilkan hasil yang diharapkan, maka perkaitan antara tujuan dan cara-cara yang dipergunakan sangat penting untuk diperhatikan serta di dukung oleh 3 komponen sistem hukum (substansi hukum, struktur hukum dan budaya hukum) yang baik.

Podgorecki mengemukakan adanya empat azas yang merupakan keharusan di dalam usaha social engineering, yaitu :

13. *Ibid.* hlm 110.

- (1) penggambaran situasi yang dihadapi dengan baik;
- (2) analisa terhadap penilaian-penilaian dan menentukan susunan jenjang nilai-nilai tersebut;
- (3) verifikasi hipotesa-hipotesa;
- (4) pengukuran efek undang-undang yang ada.¹⁴

Walaupun Podgorecki memberikan jalan keluar agar suatu social engineering bisa berhasil dengan baik, namun dalam kenyataannya hal itu tidak semudah yang dipikirkan. Peraturan-peraturan yang akan dilepaskan ke dalam masyarakat sebenarnya bukanlah satu-satunya sarana yang mengatur tingkah laku anggota-anggota masyarakat. Di luar hukum para anggota masyarakat masih dibatasi tingkah lakunya oleh unsur - unsur kekuatan lain yang melingkupinya dan yang tidak kalah penting adalah bekerjanya faktor-faktor personal atas dirinya. Interaksi dari semua unsur kekuatan yang melingkupi subyek social engineering itu satu sama lain akan menentukan seberapa jauh para anggota masyarakat (subyek) akan dapat memenuhi tuntutan dari aturan hukum.

Oleh karena proses social engineering ini tidak mudah, maka pada saatnya penyesuaian-penyesuaian juga perlu dilakukan agar peraturan yang dibuat itu dapat bekerja secara efisien. Dalam hal ini maka proses umpan balik (*feedback*) menjadi penting, di mana dalam proses

14. Satjipto Rahardjo., "Hukum dan Masyarakat", Angkasa, Bandung, 1986. hlm 118.

feedback tersebut akan memberikan bahan kepada pihak pengambil keputusan mengenai situasi yang timbul di dalam masyarakat berkaitan dengan pengaturan itu.

Agar interaksi antara pengaturan - pengaturan hukum dengan subyek yang diatur nya bisa terjadi dengan baik, kadang kala orang mencari makna bagi subyek - subyek itu dalam konteks pengaturan oleh hukum. Chambliss dan Seidman menyebut adresat hukum itu sebagai pemegang peran (*role occupant*). Dengan menyebut demikian itu maka interaksi antara pemegang peran dengan hukum dapat diurai dengan lebih jelas. Sebagai pemegang peran maka ia diharapkan oleh hukum untuk memenuhi harapan-harapan tertentu sebagaimana dilafalkan di dalam peraturan-peraturan. Dengan demikian mereka diminta untuk memenuhi peran-peran yang diharapkan (*role expectation*). Oleh karena pengaruh-pengaruh yang bekerja atas diri si pemegang peran, maka dapat terjadi suatu jarak antara peran yang diharapkan dan peran yang dilakukan (*role performance*).¹⁵

Selanjutnya Chambliss dan Seidman dalam proses social engineering menggambarkan dalam bentuk bagan sebagai berikut :

15. *Ibid.* hlm 119.

Ragaan 1

$$\text{Proses pelebagaan} = \frac{\begin{array}{l} \text{(Efektifitas} \\ \text{menentukan unsur-} \\ \text{unsur baru)} \end{array} \quad \text{---} \quad \begin{array}{l} \text{(Kekuatan yang} \\ \text{menentang dari} \\ \text{masyarakat)} \end{array}}{\text{Kecepatan menanam unsur-} \\ \text{unsur yang baru}}$$

Perubahan-perubahan yang dikendaki itu bila berhasil dan selanjutnya akan melembaga sebagai pola - pola tingkah laku yang baru di masyarakat, dimana hal itu merupakan proses pelebagaan.

Soerjono Soekanto menggambarkan proses pelebagaan yang berjalan di masyarakat sebagai berikut :

Efektifitas menanam adalah hasil yang positif dari penggunaan tenaga manusia, alat - alat, organisasi dan metode untuk menanamkan lembaga baru di dalam masyarakat. Dalam pada itu setiap usaha menanam sesuatu yang baru akan mengalami reaksi dari beberapa golongan masyarakat yang merasa dirinya di rugikan. Kekuatan menentang dari masyarakat itu mempunyai pengaruh negatif terhadap berhasilnya proses pelebagaan. Pengaruh ketiga dalam proses pelebagaan ini datangnya dari faktor kecepatan menanam.

Yang diartikan dengan kecepatan menanam itu adalah panjang atau pendeknya jangka waktu di mana usaha menanam itu dilakukan dan diharapkan memberi hasil. Semakin tergesa-gesa orang berusaha menanam dan semakin cepat orang mengharapakan hasilnya, semakin tipis efek proses pelebagaan di dalam masyarakat, demikian pula sebaliknya.

Efektifitas kecepatan usaha-usaha menanam tersebut sebenarnya tak dapat dilihat berdiri sendiri, melainkan harus dihubungkan dengan faktor efektivitas menanamkan unsur-unsur baru. Penambahan kecepatan menanam yang disertai dengan usaha menambah efektifitas akan menyebabkan bahwa hasil proses pelebagaan tidak akan berkurang. Hasil tersebut akan berkurang, apabila kecepatan menanam saja yang ditambah tanpa memperbesar efektifitasnya.¹⁶

B. Hukum sebagai Sistem

Untuk membantu menganalisis fungsionalisasi hukum, terutama untuk mengetahui apakah 3 (tiga) komponen sistem hukum mendukung ke arah proses fungsionalisasi hukum yang mengatur tanggung jawab sosial perusahaan bagi pengembangan usaha kecil maka perlu diuraikan konsepsi hukum sebagai sistem.

Menurut Lawrence M. Friedman suatu sistem hukum mengandung tiga komponen, yaitu¹⁷ :

1). Komponen struktural yang digambarkan sebagai :

"the institutions themselves, the forms they take, the processes that they perform Structure included the number and type division of power between judge, legislators, governors, kings, administrative officers : modes of procedure in various institutions ..."

16. Soerjono Soekanto. *Op Cit.* hlm 103.

17. Lawrence M Friedman., "Legal Culture and Social Development", *Law and Society Review*, No. 1 Agustus 1969.

2). Komponen Substansi terwujud dalam :

" the output side of the legal system. These are the laws themselves the rules, doctrines, statutes, and decrees, to the extent they are actually used by the rulers and the ruled : and, in addition, all other rules and decisions which govern, whatever their formal status ".

3). Komponen Kultural diwujudkan dalam :

"..... the values and attitudes which bind the system together, and which determine the place of the legal system in the culture of the society as a whole ".

Berdasarkan arti yang terkandung dalam ketiga pernyataan di atas, dapat dinyatakan bahwa komponen struktural adalah bagian dari sistem hukum yang bergerak di dalam suatu mekanisme, yang dimanifestasikan dalam bentuk institusi pembuat undang-undang, pengendalian dan berbagai institusi yang diberi wewenang untuk menerapkan hukum dan penegakan hukum. Ruang lingkup kewenangan institusi tersebut secara garis besar dapat dilihat dalam konstitusi negara.

Komponen substansi adalah hasil nyata yang diterbitkan oleh sistem hukum, yang dapat berwujud dalam bentuk "in concreto" (kaidah hukum individu) yaitu kaidah yang berlakunya ditujukan pada orang-orang tertentu saja, maupun bentuk hukum "in abstracto" (kaidah hukum umum), yaitu kaidah yang berlakunya ditujukan kepada siapa saja yang dikenai dengan perumusan kaidah umum.

Komponen kultural, yang disosialisasikan dan diimplementasikan dalam bentuk sikap-sikap dan nilai-

nilai dari masyarakat. Sehingga dapat dinyatakan bahwa derajat apresiasi masyarakat terhadap cara kerja institusi (komponen struktural) serta kualitas materi (komponen substansi) sangatlah dipengaruhi oleh sikap dan nilai yang dinamakan sebagai budaya hukum (legal culture).

Ketiga komponen dalam sistem hukum tersebut menentukan bekerjanya sistem hukum, yang berarti bahwa suatu pembahasan mengenai proses fungsionalisasi dan implementasi hukum dalam masyarakat pasti akan melibatkan proses dari ketiga komponen tersebut. Dalam hal ini upaya fungsionalisasi hukum diperlukan adanya keselarasan dan keserasian proses kerja antara komponen yang ada dalam sistem.

Paralel dengan ungkapan tersebut di atas, Soerjono Soekanto mengemukakan bahwa kualitas daya guna dan hasil guna hukum dalam masyarakat sangat ditentukan oleh empat faktor yang meliputi¹⁸ :

- 1) Hukum dan peraturan itu sendiri;
- 2) Petugas yang menegakkannya;
- 3) Fasilitas yang penting untuk mendukung pelaksanaan hukum;
- 4) Warga masyarakat yang terkena ruang lingkup peraturan itu, sebagai bagian atau subsistem sosial.

18. Soerjono Soekanto., "Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum", Rajawali, Jakarta, 1987. hlm 53.

Dengan terpenuhinya keserasian antara keempat faktor di atas, hukum akan bekerja secara fungsional, baik dalam proses ketertiban maupun pengarahan. Dalam konteks inilah maka hukum baik dalam fungsinya sebagai instrumen kontrol sosial maupun instrumen social engineering, dapat diimplementasikan sesuai dengan tujuan dari pembentukan kaidah hukum tersebut.

C. Pandangan Parsons dalam melakukan analisa sosiologi terhadap hukum

Penggunaan teori tertentu sangat diperlukan dalam suatu proses penelitian (termasuk penelitian kajian yuridis-sosiologis).

Suatu teori yang dipilih sebagai dasar pemikiran diharapkan dapat memberikan kejelasan pada kita mengenai hukum dalam masyarakatnya dan mampu menjelaskan kaitan - kaitan antara hukum dengan kehidupan sosial lainnya.¹⁹

Dalam konteks topik tesis yang diajukan yaitu mengenai fungsionalisasi hukum yang mengatur tanggung jawab sosial perusahaan bagi pengembangan usaha kecil,--- untuk memberikan landasan pemikiran dan pembahasan permasalahan yang memadai---, maka penulis akan menguraikan teori yang dikemukakan Parsons tentang hukum, berkaitan dengan tindakan sosial.

19. Satjipto Rahardjo, 1979. *Op Cit.* hlm 25.

Menurut Parsons sistem sosial memberikan suatu gambaran dari suatu masyarakat. Berdasarkan gambaran umum ini akan dapat dilihat bagaimana proses - proses sosial dalam suatu masyarakat berlangsung. Parsons memberi nama proses - proses tersebut dengan istilah "pattern variables", dimana dalam hal ini menggambarkan bentuk - bentuk primer dari diferisiensi di dalam masyarakat dan dapat disamakan atau dianggap sebagai mayor sub sistem yang melembaga dalam sistem sosial.

Pattern variables dan sub sistem itu harus berfungsi untuk memelihara dan menjaga eksistensi sistem dan proses proses yang berlangsung di dalamnya melalui institusi institusi utama di dalam masyarakat tersebut. Untuk memahami bagaimana bagian - bagian dari suatu sistem sosial menjalankan peranan yang dimilikinya (sebagai contoh hukum yang berlaku dalam sistem sosial tersebut), maka diperlukan suatu kajian terhadap hubungan antara hukum dengan institusi-institusi lain yang ada dalam sistem sosial tersebut serta dengan pattern variables lainnya.

Dalam pemikiran Parsons tersebut di atas jika hukum di samakan dengan proses - proses *integration* (integrasi), maka hukum juga dapat disamakan dengan proses - proses lain yaitu *adaptation* (adaptasi), *goal pursuance* (mengejar tujuan) dan *pattern maintenance*. Dalam hal ini akan bisa dilihat bagaimana mekanisme internal dalam proses tersebut, dalam bukunya berjudul "Law and Social Control".

Selanjutnya Parsons menunjukkan bahwa sesungguhnya yang menjadi masalah utama dalam pemikirannya tersebut bukanlah mengenai bagaimana suatu hukum atau sistem hukum tertentu mengatur hubungan di dalam suatu sistem sosial. Namun lebih dititik beratkan untuk menganalisa kondisi-kondisi yang menyebabkan aturan - aturan dalam suatu sistem bisa berjalan secara efektif.

Lebih lanjut dijelaskan, kondisi - kondisi ini, yang merupakan suatu keharusan untuk membentuk proses integrasi agar eksistensi sistem tetap berlangsung, merupakan karakteristik abstrak dari suatu sistem aturan normatif, tetapi yang dimaksud dengan aturan *normatif* di sini tidak ada kaitannya dengan sifat - sifat spesifik dari hukum yang berlaku dalam sistem sosial tersebut. Di dalam konteks seperti ini Parsons secara tegas menganjurkan agar hukum sebagai mekanisme umum dari sosial control, hendaknya bersifat netral. Hukum, dalam hal ini merupakan counterpart bagi analisa-analisa mengenai peran, norma dan status dalam masyarakat. Di dalam analisa tentang masyarakat, ditunjukkan bahwa peran itu sering saling bertumpang tindih, selanjutnya orientasi - orientasi, nomatif harus bersifat *mutually consistent* dan kewajiban harus di motivasi oleh sanksi - sanksi dan imbalan. Motivasi diperoleh melalui proses *sosialisasi* sedangkan standar dari sanksi yang sepadan ditentukan melalui *complementary expectations*.

Lebih lanjut dijelaskan bahwa hukum beroperasi tepat sebagaimana aturan - aturan sosial lainnya (aturan-aturan normatif tersebut diatas), sedangkan sanksi hukum yang juga merupakan bagian dari sistem normatif adalah salah satu bentuk dari fungsi integrasi dari hukum. Fungsi integrasi ini yang merupakan ciri utama dari hukum, yang dianggap sebagai sentral. Berdasarkan fungsi integrasi ini timbul pertanyaan, apa persyaratan *fungsiional* dari proses hukum agar hukum dapat bereksistensi dan dapat terus - menerus bereksistensi. Atau dengan perkataan lain, jika dikatakan bahwa hukum memiliki fungsi integrasi, maka bagaimana proses hukum berlangsung agar hukum itu dapat memiliki fungsi tersebut ?. Untuk menganalisa apakah suatu hukum itu efektif atau tidak, bisa dilihat apakah hukum tersebut mampu atau tidak untuk mengatur interaksi di dalam sistem sosial di mana hukum itu berlaku.

Dalam pemikiran Parsons, ia hanya melihat satu - satunya alternatif lain dari aturan normatif, yaitu *chaos* atau kekacaubalauan. Dalam hal ini aturan - aturan normatif bukan hanya satu - satunya kemungkinan lainnya agar tata aturan social (*Social order*) terbentuk, namun aturan normatif tersebut merupakan social order itu sendiri. Suatu aturan (order) menyebabkan pelaku terikat pada suatu sistem aturan dan ia merupakan fondamen agar suatu hukum bisa berjalan secara efektif, di mana hal itu

juga menunjukkan adanya korelasi antara hukum dengan sistem - sistem aturan lainnya. Korelasi ini oleh Parsons dinamakan sebagai konsistensi internal (*internal consistency*) dan external domain (*wilayah external dari operasi*). Korelasi external domain of operation menuntut tidak hanya suatu yurisdiksi (kekuasaan hukum) yang menghubungkan kekuasaan hukum dengan kekuasaan politik melalui monopoli politik yang berupa sanksi-sanksi tapi juga menuntut adanya legimitasi dari sistem sosial terhadap yurisdiksi yang menghubungkan hukum terhadap masyarakat melalui konsep keadilan dan melalui motivasi individu - individu untuk memobilisasikan hukum dalam tingkah laku mereka. Analisa Parsons yang lebih bersifat internal ini, bisa memberikan gambaran umum tentang bagaimana hukum beroperasi, serta ia berhasil pula menghubungkan gambaran tersebut dengan syarat - syarat atau kondisi - kondisi dari aturan normatif. Interpretasi terhadap hukum tertanam di dalam kemungkinan dari konsistensi normatif dan diperlukan suatu sanksi untuk mempertahankan dan melindungi interpretasi tersebut dan selain itu sanksipun berhubungan dengan gambaran spesifik dari operasi legal.

Dari pemaparan pemikiran Parsons tersebut dapat disimpulkan bahwa Parsons berhasil untuk menghubungkan fenomena hukum dengan *Pattern variables* dan juga dengan fungsinya sebagai alat untuk membentuk dan menjaga

eksistensi sistem sosial di mana hukum itu berlaku. Selain itu uraian Parsons berhasil untuk bertahan terhadap konseptualisasi alternatif, yaitu adanya pengakuan terhadap struktur logis dari teori fungsionalnya, di mana terkandung persyaratan primer untuk dapat memahami apresiasi teknis dari fungsionalisme.

Berdasarkan sudut pandang di atas maka dapat dikatakan konsep teori mengenai aturan - aturan normatif, berhubungan erat dengan analisa sistem sosial. Sistem sosial sebagai kumpulan dari unit tindakan di bentuk oleh perilaku - perilaku atau tindakan subyektif individu - individu yang terlibat dalam sistem tersebut dengan sejumlah tujuan tertentu, yang dibatasi dan dikendalikan oleh sistem peran dan norma, dan individu yang melakukan tindakan tersebut mengalami proses sosialisasi di dalam sistem sosial di mana peran dan norma-norma itu berlaku. Sistem peran dan norma-norma (aturan-aturan sosial) adalah suatu kerangka normatif yang terintegrasi. Kerangka normatif integrasi ini di bentuk oleh karakter yang fundamental dari norma itu sendiri yang berupa sanksi-sanksi dan dengan melalui gambaran dari aturan-aturan normatif ini yang menjadi pelengkap bagi hukum untuk beroperasi di dalam sistem sosial tertentu. Analisa fungsional tentang hukum akan memperbesar keyakinan tersebut dengan cara empiris yang dapat memberikan suatu representasi tentang proses hukum dalam tindakan individu di dalam masyarakat.

Analisa tersebut akan menguraikan bagaimana cara mengatasi problem atau masalah tata aturan sosial dengan menggunakan hukum yang berlaku dalam masyarakat. Social order dapat diterangkan, pertama dengan melalui ciri - ciri fundamental dari sistem normatif dan kedua dengan berdasarkan berbagai aspek dari masyarakat beserta institusi-institusinya yang mana aspek - aspek tersebut berperan di dalam memberhasilkan operasi dari sistem - sistem normatif tersebut.

Pemikiran Parsons yang penting lainnya merupakan penggeseran dari perkembangan ekuilibrium yang menekankan keseimbangan sistem-sistem ke konsep 'homeostasis' atau keseimbangan yang dinamis adalah ke *sibernetik* dari teori sistem-sistem umum.²⁰

Model sibernetika Parsons ini juga dapat diterapkan dalam perspektif pengetahuan hukum.²¹ Menurut Noerbert Wiener, Sibernetika dapat digunakan sebagai salah satu teori dasar untuk menyusun teori sistem hukum.

Berikut ini akan diuraikan *tempat hukum dalam masyarakat* dalam konteks teori Sibernetika dari Parsons.

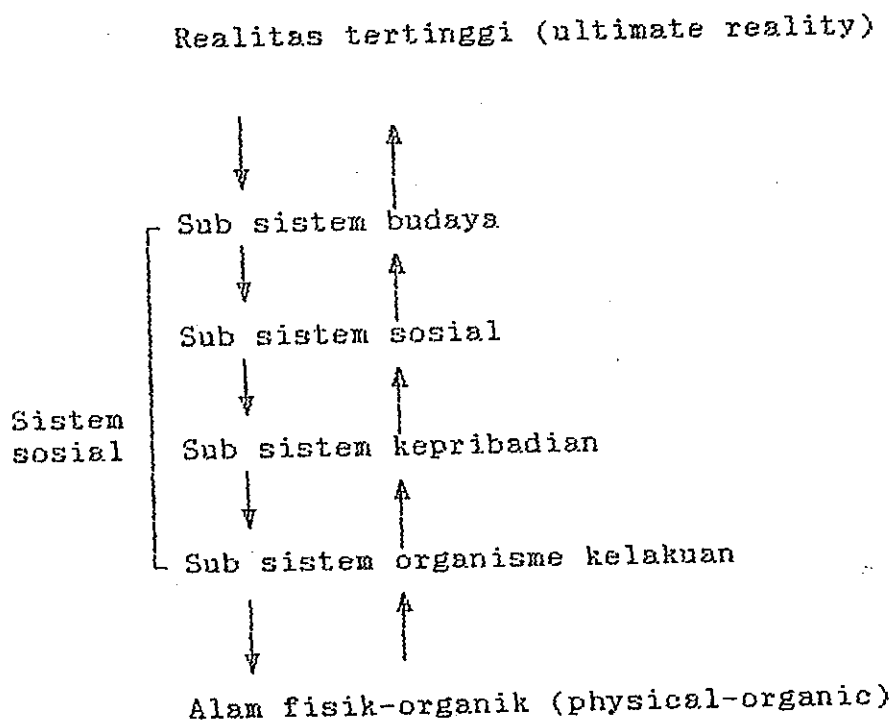
20. J. Harjatmoko., "Manusia dan Sistem : Pandangan tentang Manusia dalam sosiologi Talcott Parsons", Kanisius, Yogyakarta, 1986. hlm 141.

21. Lili Rasjidi et al., "Filsafat Hukum Mazhab dan Refleksinya", Remaja Karya, Bandung, 1989. hlm 45.

Teori sibernetika dari Parsons yang mengemukakan tentang kerangka masyarakat yang serba meliputi itu bertitik tolak dari tindakan individu. Bahkan dapat dikatakan, bahwa teori Parsons ini merupakan penggambaran yang lengkap mengenai tindakan dalam serba perkaitan yang luas. Menurut Parsons, tindakan individu pada tempatnya yang pertama tidaklah di lihat sebagai suatu kelakuan biologis, melainkan sebagai suatu kelakuan yang bermakna.²² Tingkah laku individu itu selalu dapat diberi tempat dalam suatu hubungan sosial tertentu, dalam hal ini berarti bahwa tingkah laku itu merupakan tindakan yang berstruktur. Jadi tindakan individu itu selalu mendapatkan tempat di dalam kerangka sistem sosial yang terbagi dalam sub sistem - sub sistem. Dengan begitu menurut Parsons, sistem sosial yang luas meliputi sub sistem tindakan - tindakan individu dalam *bidang budaya*, sub sistem tindakan individu dalam bidang sosial, sub sistem tindakan dalam *bidang kepribadian* dan sub sistem tindakan- tindakan individu dalam bidang - bidang *organisme kelakuan*. Lebih lanjut Parsons mengemukakan bahwa tindakan - tindakan manusia di dalam masyarakat luas dibatasi oleh dua macam lingkungan yang bersifat fisik yaitu dalam fisik - organik dan yang bersifat ideal disebut realitas tertinggi. (ultimate reality). Dapat digambarkan dalam bagan berikut ini:

22. Satjipto Rahardjo, 1979. *Op Cit.* hlm 25.

Ragaan 2



Struktur tindakan-tindakan yang terdiri dari sub sistem-sub sistem itu, masing-masing merupakan lingkungan sendiri yang mempunyai fungsi pokoknya sendiri-sendiri. Adapun sub sistem sosial fungsi pokoknya adalah melakukan integrasi, sub sistem budaya mempunyai fungsi pokok untuk mempertahankan pola (pattern maintenance), sub sistem kepribadian dan organisme kelakuan fungsi pokoknya masing-masing adalah mencapai tujuan (goal-pursuance) dan melakukan adaptasi.

Fungsi-fungsi pokok (primer) tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut :

a. Fungsi mempertahankan pola

Fungsi mempertahankan pola dapat diartikan secara sederhana sebagai proses sosialisasi. Fungsi ini dalam

interaksi dengan lingkungannya dalam sistem sosial mengacu pada sistem budaya. Melalui fungsi dari aktifitas yang demikian itu maka hubungan-hubungan dalam masyarakat menjadi bermakna. Pemberian makna oleh sub sistem budaya yang demikian itu menampakkan diri dalam bentuk lambang-lambang yang digunakan untuk mempertahankan azas tertinggi yang mengatur kehidupan masyarakat.²³

b. Fungsi melakukan integrasi

Fungsi integrasi ini adalah sub sistem yang berhubungan erat dengan proses interaksi dalam masyarakat yang tidak cukup dilakukan oleh fungsi mempertahankan pola saja, yang berupa penegakan nilai-nilai. Oleh karenanya diperlukan suatu fungsi yang sifatnya memaksa (bersanksi) dan tidak hanya mempertahankan azas-azas yang mengatur kehidupan masyarakat. Norma-norma ini mengkoordinasikan unit-unit dalam kehidupan sosial dengan cara memberikan pedoman mengenai hubungan bagaimana seharusnya orang bertindak.

c. Fungsi mencapai tujuan

Fungsi ini berhubungan erat dengan sub sistem kepribadian yaitu sesuatu yang merupakan perantara untuk melakukan tindakan-tindakan. Kepribadian diajukan seba-

23. *Ibid.* hlm 27.

gai kategori tersendiri, karena ia merupakan sesuatu yang unik dan oleh karena itu diterima sebagai suatu sistem yang secara analitik adalah independen. Melalui tindakan yang dilakukan oleh kepribadian itu maka diterapkanlah prinsip-prinsip dan syarat-syarat yang dialirkan dari sub sistem budaya. Setiap individu berusaha untuk mencapai tujuan-tujuannya sendiri dan karena itulah ia merupakan kepribadian. Apabila kita mengganti satuannya, yaitu bukan individu melainkan menjadi kelompok, maka kita dapat mengatakan bahwa setiap kelompok itu merupakan suatu pengorganisasian dan mobilisasi sumber daya untuk mencapai tujuan kelompok yang bersangkutan.²⁴

d. Fungsi adaptasi

Fungsi adaptasi mempunyai hubungan yang paling dekat dengan lingkungan fisik-organik. Melalui tindakan yang berupa adaptasi ini orang menyesuaikan diri dengan lingkungan fisik organik. Dengan demikian maka adaptasi ini mewujudkan diri dalam bentuk teknik-teknik untuk menempatkan lingkungan bagi kelangsungan hidup manusia, seperti pemanfaatan teknologi-teknologi dan kegiatan ekonomi.

24. *Ibid*

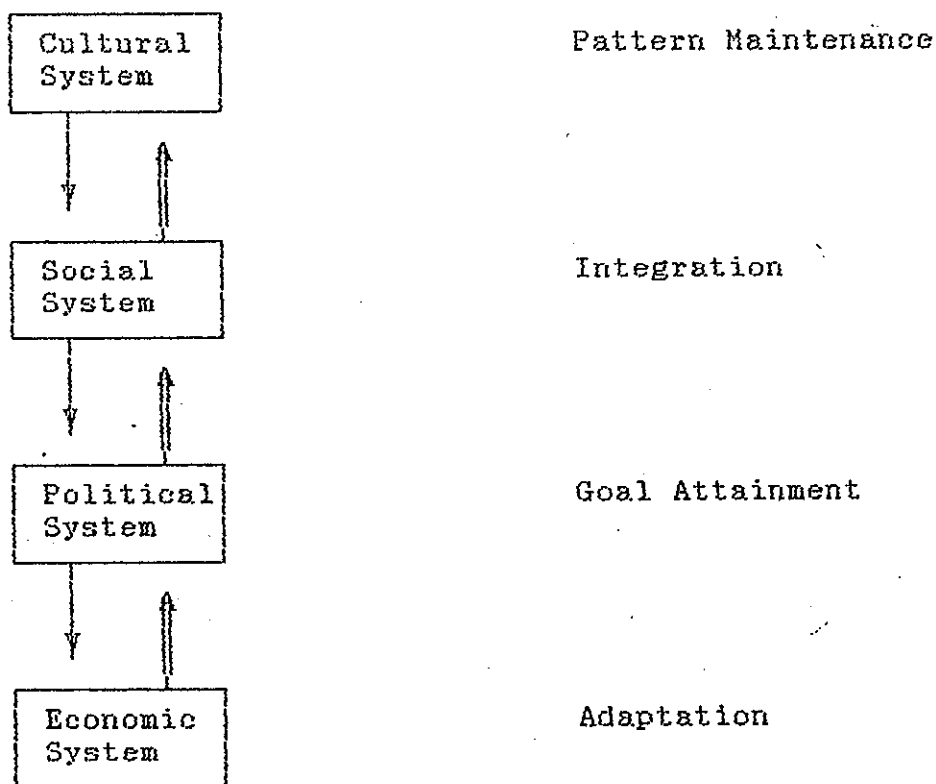
Untuk mengetahui suatu gambaran mengenai tempat hukum di dalam masyarakat, berikut ini akan dikutipkan suatu diagram yang didasarkan pada penggambaran tentang Cybernetik Relations dari Parsons.

Ragaan 3

HUBUNGAN SIBERNETIKA

FUNGSI PRIMER

Environment : Ultimate Reality



Environment : physical-organic

====> : hierarchy of conditioning factors

——> : hierarchy of controlling factors

Dalam diagram tersebut di atas, hukum bisa dimasukkan

terhadap hubungan-hubungan serta proses-proses dalam masyarakat.

Di pandang dari aspek dinamikanya, maka sistem sub sistem-sub sistem dan fungsi-fungsi tersebut di atas berhubungan dalam arus hubungan yang disebut sebagai : hubungan sibernetika.

Pada bagan di atas ditunjukkan adanya dua arah panah yang berlawanan arah yang satu menunjukkan tingkat-tingkat ketinggian energi, dimulai dari tingkat yang paling tinggi ke tingkat yang paling rendah. Panah yang kedua menunjukkan ke tingkat yang lebih rendah. Adapun sistem yang dimaksud dengan pengontrolan secara sibernetika adalah bahwa sistem - sistem yang memiliki informasi lebih rendah tetapi energi lebih tinggi.²⁵

25. *Ibid.* hlm 25.

BAB III
TINJAUAN TERHADAP SEKTOR USAHA
KECIL DAN LEMBAGA TANGGUNG-JAWAB
SOSIAL PERUSAHAAN

A. Sektor Usaha Kecil dalam Perspektif Nasional dan Global.

1. Pengantar

Fokus perhatian terhadap sektor usaha kecil yang terlibat dalam unit-unit ekonomi berskala kecil baik di bidang industri, perdagangan maupun jasa, dalam bentuk obyek bahasan makin bermunculan di negara Indonesia, lebih-lebih pada dekade-dekade belakangan ini. Hal ini timbul sebagai akibat adanya kecenderungan gagalnya implementasi strategi pembangunan yang didasarkan pada doktrin pertumbuhan "leading sector" ala Hirschman.

Kajian-kajian pada sektor usaha kecil semakin dirasakan penting, dengan tumbuhnya keyakinan bahwa usaha kecil di anggap memiliki peranan yang strategis dalam tata ekonomi masyarakat. Tidak saja dalam penyerapan tenaga kerja dan sumber kehidupan berjuta-juta keluarga tapi juga sebagai penghasil barang dan jasa, khususnya bagi golongan menengah ke bawah.

Perjalanan ekonomi yang berjalan atas dasar strategi pembangunan yang mendasarkan diri pada doktrin pertumbuhan itu ternyata tidak bisa menciptakan pekerjaan dalam jumlah besar, sehingga sejajar.

dengan nilai investasi yang telah ditanamkan dalam ekonomi negara-negara itu. Usaha mengatasi tenaga kerja dalam jumlah besar itu lebih didasarkan pada situasi tekanan penduduk (*population pressure*) negara-negara ini pada saat permulaan pembangunan ekonominya.

Prebisch dan Tokman (dua pemikir ekonomi dari Amerika Latin), dalam kaitannya dengan membengkaknya kelompok penduduk yang menggantungkan hidupnya dari kegiatan-kegiatan usaha kecil secara khusus mengemukakan bahwa pertumbuhan ekonomi yang tidak seimbang antara kewawasan perkotaan dan pedesaan telah menimbulkan apa yang disebut *premature urbanization* (urbanisasi prematur) bersamaan dengan terjadinya *structural deformation* (deformasi struktural) dalam ekonomi.

Tenaga kerja yang berpindah secara besar-besaran dari pedesaan ke perkotaan tidak dapat ditampung secara memadai dan berarti dalam sektor ekonomi perkotaan atau modern. Akibatnya muncul deformasi struktural dalam bentuk meluasnya dan berkembangnya secara drastis sektor jasa dalam penyerapan tenaga kerja. Meluasnya dan berkembangnya sektor jasa ini disebabkan semata-mata oleh ketidak-sanggupan sektor modern untuk menyerap tenaga kerja dalam jumlah banyak. Dan sektor jasa yang berkembang dan meluas ini sebagian besar adalah sektor jasa dengan pendapatan perkapita yang rendah sehingga menggambarkan apa yang

disebut *permaturation* of the non-agricultural labour force.¹

Sedangkan Tokman mengemukakan tesisnya dengan mendasarkan diri pada perbedaan produktivitas yang mencolok antar sektor yang telah mengakibatkan apa yang disebutnya sebagai struktural heterogenity. Sebagai pendatang baru (*late-comer*) dalam program industrialisasi, negara-negara berkembang telah menggunakan teknologi padat modal yang mengakibatkan penciptaan lapangan kerja menjadi relatif sangat mahal. Produktivitas keseluruhan faktor produksi dalam proses produksi hanya dapat dilakukan dengan intensitas modal yang lebih tinggi dan terus semakin tinggi. Selain proses produksi seperti ini tidak dapat menyerap banyak tenaga kerja, industri yang berproduktivitas rendah. Akibatnya kesenjangan produktivitas antar sektor dan intra sektor menjadi bertambah lebar.

Proses struktural hegemony dalam pengertian tingkat produktivitas yang merata tingginya seperti yang terjadi dalam sejarah pertumbuhan ekonomi negara-negara maju tidak menjadi kenyataan di negara-negara sedang berkembang.

Berdasarkan pemikiran-pemikiran yang dikemukakan Prebisch dan Tokman tersebut di atas akan menyadarkan kita tentang perlu adanya komitmen yang tegas untuk memelihara dan mengembangkan unit-unit usaha kecil yang sebagian

1. Ronald Clapham., *"Pengusaha Kecil dan Menengah di Asia Tenggara"*, LP3ES, Jakarta, 1991. hlm xiv.

besar bangsa Indonesia menggantungkan hidup darinya. Selain itu juga bahwa upaya pemeliharaan dan pengembangan unit-unit usaha kecil hanya akan efektif jika perubahan fundamental dalam strategi pembangunan dilakukan, tidak hanya dari aspek struktur internalnya, akan tetapi yang tidak kalah penting adalah pembenahan dari aspek struktur eksternalnya (hukum) yang akan menjustifikasi pengusaha-pengusaha Indonesia untuk berperilaku.

Perubahan dari strategi pembangunan yang mengalienasikan rakyat menjadi strategi yang berbasis kerakyatan (pewihakan kepada rakyat banyak, berorientasi kepada rakyat dan kepentingan rakyat).

2. Eksistensi Sektor Usaha Kecil di Indonesia

Menyimpulkan hasil penelitian Ronald Clapham yang dituangkan dalam bukunya yang berjudul "Pengusaha Kecil dan Menengah di Asia Tenggara" termasuk Indonesia² berhasil diidentifikasi adanya 11 (sebelas) sumbangan pengusaha kecil pada pembangunan sosial dan ekonomi di negara-negara berkembang, jika sektor tersebut dikembangkan dengan baik, yaitu meliputi : efisiensi ekonomi, melengkapi sektor industri, melengkapi persediaan barang konsumen, penggunaan bahan-bahan mentah lokal, pengembangan sumber daya manusia wiraswasta serta pengelola perusahaan nasional, pembentukan modal tambahan, hemat

2. *Ibid.* hlm 5-63.

menggunakan modal tambahan, hemat menggunakan modal, pengaruh pada lapangan kerja, perubahan hubungan perburuhan serta sosial, distribusi dampak pembangunan daerah, penggunaan sosial politik.

Terlepas dari kelemahan-kelemahan yang melekat pada diri usaha kecil dengan menyimak data-data dan hasil penelitian seperti tersaji di atas, memberikan petunjuk bahwa sektor usaha kecil bisa menempati posisi yang sangat strategis dalam mendukung pembangunan sosial ekonomi suatu negara, jika potensi itu dikembangkan dengan baik.

Sejarah usaha kecil di dunia ini sebenarnya sudah tua sekali. Banyak literatur yang mengatakan bahwa di belahan dunia manapun usaha kecil sudah merupakan fenomena yang tumbuh sejajar dengan proses peradaban manusia, berperan dalam kehidupan suatu bangsa. Peranan usaha kecil tidak bisa diabaikan dan bisa menjadi andalan dalam upaya mensejahterakan masyarakat. Sebab jika usaha kecil itu berkembang dengan baik maka masyarakat bawah yang berada dalam lingkungannya juga akan merasakan dampak positifnya. Dengan kelebihan yang dimiliki usaha kecil, antara lain : jumlah jenis usahanya, telah mendudukkan usaha kecil dalam peta perekonomian yang harus diperhitungkan. Dengan tumbuhnya kemandirian dan ketangguhan yang dimiliki usaha kecil bisa pula menunjang proses industrialisasi yang menjadi kebutuhan dalam kehidupan global perekonomian dunia. Kemungkinan-kemungkinan atas peran usaha kecil yang

demikian itu, maka cukup beralasan jika banyak negara memberikan perhatian yang khusus terhadap usaha kecil, sehingga usaha kecil benar-benar bisa berkiprah bersama-sama dengan usaha menengah dan besar sebagai suatu organis dalam kegiatan perekonomian.

Sebenarnya usaha kecil itu merupakan suatu kondisi yang tercipta karena adanya proses alami dari suatu kehidupan yang terstruktur oleh keterbatasan-keterbatasan yang harus dihadapinya.³

Dalam pemikiran yang lebih sistematis, berkaitan dengan penyebab makin tumbuh dan berkembangnya usaha kecil, kebanyakan ahli ekonomi berpendapat bahwa pesatnya pertumbuhan ekonomi selalu diikuti oleh perubahan struktur ekonomi. Terutama pada sektor industri dan jasa akan memegang peranan yang penting. Sedangkan pada sektor pertanian akan secara relatif terus menurun. Hal ini disebabkan pengaruh faktor pertumbuhan penduduk, terbatasnya tanah pertanian, penemuan teknologi baru dan lain-lain.

Struktur ekonomi yang berubah ini dapat ditunjukkan terutama dalam penyerapan tenaga kerja sektoral. Realita menunjukkan bahwa laju pertumbuhan ekonomi tidak mampu mengimbangi laju pertumbuhan tenaga kerja yang makin membengkak, apalagi dengan tumbuhnya teknologi-tehnologi

3. Menteri Koperasi dan PPK, 1976. *Op Cit.* hlm 12.

baru yang mengutamakan *efisiensi*, tenaga kerja tidak akan dapat tertampung semuanya.

Mobilitas antar sektor yang rendah serta keluasannya daya serap sektor usaha kecil (baik formal maupun informal), menyebabkan sektor ini hampir selalu dapat menampung banyaknya tenaga kerja. Hal ini disebabkan, ----terutama usaha kecil informal----, sektor ini tidak terlalu banyak menuntut keahlian yang bersifat formal, sehingga menjadi daya tarik bagi pencari kerja yang tidak tertampung pada sektor usaha menengah dan besar.

Melihat betapa besarnya tenaga kerja yang bisa tertampung dalam sektor usaha kecil, ----karena ketidakmampuan usaha besar (Prebisch memberi istilah sektor ekonomi modern) untuk menampungnya--, hal ini sudah tentu memerlukan penanganan khusus untuk bisa memberdayakannya, agar bersama-sama dengan usaha menengah dan besar bisa menjadi penopang perekonomian nasional dan bisa berkompetisi dalam era perdagangan bebas.

Di Indonesia, usaha kecil dianggap memiliki peran yang strategis dalam tata-perekonomian masyarakat. Usaha kecil tidak saja menyerap tenaga kerja yang banyak serta merupakan sumber penghidupan berjuta-juta keluarga, namun juga merupakan penghasil barang dan jasa khususnya bagi masyarakat menengah ke bawah.

Keberhasilan mendudukkan posisi usaha kecil seperti tersebut di atas, berarti adalah keberhasilan dalam

mengimplementasikan maksud pasal 33 UUD 1945 beserta penjelasannya, yang merupakan kehendak politik rakyat Indonesia, yaitu terciptanya kemakmuran bagi seluruh rakyat. Penjelasannya adalah sebagai berikut : perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan, sedangkan bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Penjelasan otentik pasal ini menegaskan bahwa dalam pasal 33 tersebut tercantum dasar demokrasi ekonomi, dimana produksi dikerjakan oleh semua untuk semua bagi kemakmuran masyarakat bukan kemakmuran orang seorang.

Terlepas dari posisi strategis yang dimiliki, usaha kecil (rakyat) di Indonesia hampir selalu diidentikkan dengan ciri-ciri tertentu yang sekaligus juga merupakan kelemahannya, sebagai berikut :

- a. Dari segi *permodalan* : usaha kecil adalah usaha yang nilai permodalannya relatif kecil, lambat melakukan ekspansi, modal kerja sering dipakai untuk kebutuhan rumah tangga dan tidak tahan terhadap dumping;
- b. Dari segi *personil* : usaha kecil adalah usaha yang sering dilakukan secara mandiri (*sel employment*), tidak menuntut ketrampilan yang tinggi, lemah latar belakang bisnisnya, lemah kaderisasi dan kurang wawasan perkembangan di luar;

- c. Dari segi *pengelolaan* : usaha kecil adalah usaha yang lemah terhadap pesaing, pasif dan tanpa integrasi dalam perencanaan, pengorganisasian, operasional dan kontrol;
- d. Dari segi *sarana dan teknologi* : usaha kecil menggunakan teknologi yang sudah out of date dan terbatas, mudah diungguli pesaing dan mengalami kesulitan managerial maupun finansial dalam pengembangan teknologi;
- e. Dari segi *sistem produksi* usaha kecil memiliki produktivitas yang rendah dan sering menggantungkan diri pada pekerja keluarga tak dibayar serta sulit untuk mengembangkan desain produknya;
- f. Dari segi *institusi dan pengorganisasian* : usaha kecil umumnya berpandangan bahwa bisnis adalah tanggung jawab pribadi, sehingga tidak terorganisir sebagai suatu kekuatan yang tangguh.

Selain kelemahan intern dari uraian di atas tersebut juga dikenal berbagai faktor di luar si pengusaha itu sendiri (external environment), yaitu naskah akademik.

Dengan segala kelemahannya di atas, usaha kecil dituntut untuk dapat bersaing dengan mereka yang tidak saja dari skala usaha jauh lebih besar, tetapi juga bisa memanfaatkan segala kelebihannya (relasi, koneksi, kolusi, informasi, promosi dan sebagainya) untuk memenangkan kompetisi.

Kalau sebelum berlakunya UU NO.9 Tahun 1995 pengertian usaha kecil dan kriterianya masih belum seragam, maka setelah berlakunya UU tersebut Usaha Kecil (untuk keseragaman pembinaan dan pengembangan) menurut pasal 1 UU No.9 Tahun 1995 pengertiannya adalah kegiatan ekonomi rakyat yang berskala kecil (termasuk sektor informal dan tradisional) dan memenuhi kriteria kekayaan bersih atau hasil penjualan tahunan serta kepemilikan tertentu. Sedangkan kriteria usaha kecil menurut pasal 5 UU No.9 tahun 1995 adalah sebagai berikut : (a) memiliki kekayaan bersih paling banyak Rp.200.000.000,- (dua ratus juta rupiah), tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usaha, atau (b) memiliki hasil penjualan tahunan paling banyak Rp. 1.000.000.000,- (satu milyar rupiah).

Mitzerg mendefinisikan sektor usaha kecil sebagai organisasi yang memiliki entrepreneurial organization yang memiliki ciri, antara lain, struktur organisasi mereka sangat sederhana, mempunyai karakter khas tanpa elaborasi. Biasanya tanpa staf berlebihan, pembagian kerja yang kendur dan memiliki hirarki manajemen kecil. Aktifitas mereka hanya sedikit yang diformalkan dan sangat sedikit yang menggunakan proses perencanaan dan jarang sekali mengadakan pelatihan karyawan dan manajer mereka. Ciri lain adalah pada umumnya sektor usaha kecil sulit membedakan antara aset pribadi dan perusahaan. mereka juga kurang baik sistem akuntansinya dan sering kali tidak memilikinya.

Para pengusaha perusahaan kecil mempunyai sifat dalam menghadapi investasi yaitu perorangan.⁴

Di Perancis menggunakan jumlah karyawan dalam mendefinisikan sektor usaha kecil yaitu jika karyawannya kurang dari 10 dianggap perusahaan sangat kecil, sedangkan jika memiliki 10 - 40 orang dianggap sebagai perusahaan kecil. menurut Small Business administration di Amerika Serikat, hampir 99 % badan usaha di Amerika Serikat termasuk Small Business. Di AS, ukuran sektor usaha kecil ditentukan berdasarkan jumlah penjualan untuk sektor jasa dan karyawan untuk sektor manufaktur. Untuk sektor jasa sendiri terdapat kuantitatif yang berbeda yaitu hasil perdagangan besar sebesar US\$ 22 juta dan jasa konstruksi sebesar US\$ 9,5 juta. Untuk sektor industri manufaktur dianggap sektor usaha kecil jika karyawannya dibawah 1.500 orang.

Selanjutnya, walaupun usaha kecil di Indonesia mempunyai ciri-ciri negatif seperti tersebut di atas, sebenarnya perkembangan usaha kecil di Indonesia (yang tersebar dalam berbagai bidang usaha seperti sektor perdagangan, aneka usaha, industri, konstruksi, pertambangan perlistrikan, pertanian dan sebagainya) cukup menggembarakan. Selama lima tahun jumlah unit usaha kecil berhasil meningkat dari 1.619.034 unit usaha pada awal Pelita V menjadi 2.106.235 unit pada awal Pelita VI atau

4. Henry Mintzberg., "Strategic Management", New York Prentice Hall, 1972.

tumbuh 2,97 % per tahun. Pertumbuhan jumlah usaha tersebut diikuti oleh pertumbuhan penyerapan tenaga kerja dari 5.932.698 orang menjadi 7.673.594 orang atau tumbuh 5,28 % per tahun.⁵

Sedangkan menurut Menteri Koperasi dan PPK dewasa ini (1996) diperkirakan jumlah usaha kecil kurang lebih 33,4 juta mencakup usaha informal dan tradisional. Usahanya bersifat padat karya, dengan tenaga kerja yang terlibat kurang lebih 50 juta orang.⁶

Salah satu sasaran kualitatif yang ingin dicapai pemerintah dalam pengembangan usaha kecil dalam Pelita VI adalah tumbuhnya industri kecil yang semakin efisien dan mampu berkembang sendiri. Namun karena penanganan atau pembinaan yang dilakukan pemerintah terhadap sektor usaha kecil, ----pendapat sementara pihak---, masih bersifat setengah-setengah atau cenderung terkotak-kotak atau sektor sentris atau meminjam istilah yang digunakan Sadoko bahwa pengembangan usaha kecil di Indonesia merupakan pemihakan " setengah hati ",---kritik yang mendasar adalah berbagai kebijakan yang ada masih belum cukup menghilangkan hambatan struktural serta menciptakan iklim yang

5. Atih Suryati Herman., *"Pembinaan dan Pengembangan Industri Kecil di Indonesia"*, FE UKSW, Salatiga, 1996.

6. Menteri Koperasi dan PPK, 1996. *Op Cit.* hlm 7.

kondusif bagi usaha kecil¹--- , maka harapan atau sasaran kualitatif tersebut belum bisa terwujud. Pernyataan tersebut bisa dibuktikan dengan melihat rapuhnya pondasi yang diletakkan bagi pengembangan usaha kecil, sehingga sama sekali tidak berdaya ketika menghadapi suatu krisis ekonomi (moneter) seperti yang terjadi pada dewasa ini.

Pembinaan pemerintah terhadap sektor usaha kecil yang masih bersifat setengah hati tersebut bisa dilihat dari data bahwa untuk penyaluran kredit sampai akhir tahun 1993, sumber BI menyebutkan bahwa 21,4 % telah disalurkan pada pengusaha kecil, selebihnya sebanyak 78,6 % disalurkan pada pengusaha menengah dan besar, suatu perbedaan yang cukup besar, padahal dari segi jumlah dan serapan tenaga kerjanya cukup besar pada sektor usaha kecil.

Persoalan lain lagi bagi sektor usaha kecil yang tumbuh dewasa ini adalah dalam kaitannya dengan era perdagangan bebas yang akan segera dilaksanakan pada tahun-tahun mendatang, dimana dalam perdagangan, suatu negara tidak dibolehkan berlaku diskriminatif terhadap pedagang-pedagang lainnya yang datang dari luar negeri, sehingga nanti akan terjadi persaingan usaha yang bebas, artinya yang kuatlah yang akan tampil ke depan untuk menguasai pasar.

7. Isono Sadoko et al., "Pemihakan Setengah Hati", Akatiga, Bandung, 1995. hlm 111-114.

Mencermati persoalan-persoalan yang dihadapi Usaha Kecil baik dalam skala nasional potensi yang besar sebagai penopang perekonomian nasional dan sekaligus juga sebagai perwujudan terciptannya kemakmuran bagi rakyat---, maka pembenahan-pembenahan yang dilakukan (baik oleh pemerintah, dunia usaha dan masyarakat) tidak saja cukup melalui struktur internalnya saja namun juga struktur eksternalnya termasuk aspek hukum.

3. Usaha Kecil dalam era globalisasi ekonomi : mampukah bertahan ?

Persoalan lain yang dihadapi sektor usaha kecil yang tumbuh dewasa ini adalah dalam kaitannya dengan era globalisasi ekonomi. Mampukah untuk bersaing dengan mekanisme seperti itu.

Globalisasi (ekonomi) merupakan istilah yang digunakan untuk menggambarkan keadaan hapusnya berbagai hambatan dari pergerakan barang dan jasa antar negara di seluruh dunia, dengan pengertian lain terjadinya liberalisasi ekonomi yang mudah. Dalam pengertian yang lebih ideal, dengan^{nya} terbukanya suatu negara terhadap negara lainnya, negara tersebut tidak hanya terbuka bagi masuknya barang dan jasa tapi juga akan terjadi proses transfer of technology, pola konsumsi, budaya, nilai-nilai dan sebagainya. Proses pengintegrasian tersebut mempunyai tujuan terciptanya perdagangan bebas, adil dan membantu menciptakan pertumbuhan ekonomi dan pembangunan guna mewujudkan kesejahteraan umat manusia.

Namun dalam praktek di Indonesia, terlalu dini jika ada anggapan bahwa dalam proses itu akan tercapai perolehan yang adil bagi semua pihak. Dapat dipastikan akan ada pihak yang diuntungkan dan dirugikan dalam proses tersebut. Tentunya negara-negara (pengusaha-pengusaha) yang kuatlah yang akan diuntungkan, sedangkan negara-negara berkembang dan terbelakang (yang berisi pengusaha-pengusaha kecil) yang akan dirugikan atau dikalahkan.

Suatu kekhawatiran yang timbul berkaitan dengan globalisasi ekonomi adalah meningkatnya persaingan di dalam negeri, di mana usaha kecil belum siap menghadapi semuanya itu. Ketidak siapan itu berkaitan erat dengan persoalan-persoalan yang selama ini dihadapi oleh usaha kecil Indonesia, seperti masalah permodalan, teknologi, pemasaran, manajemen. Apalagi sebelumnya strategi pembangunan ekonominya yang diterapkan oleh pemerintah kurang mendukung kepada pengembangan sektor usaha kecil tradisional yang merupakan basis bagi ekonomi rakyat. Menghadapi para pengusaha besar dalam negeri saja sudah mengalami kesulitan, apalagi jika pengusaha kecil harus bersaing dengan pengusaha besar dari negara lain.

Menyikapi kekhawatiran seperti itu, John Naisbitt dalam bukunya yang berjudul 'Global Paradox', tidak melihat globalisasi ekonomi atau perdagangan bebas sebagai ancaman bagi kelangsungan hidup usaha kecil. Dalam bukunya tersebut Naisbitt menyatakan bahwa semakin besar ekonomi

dunia, semakin kuat perusahaan kecil.⁸ Pandangan Naisbitt tersebut mungkin cukup melegakan bagi mereka yang peduli pada nasib usaha kecil (rakyat), namun belum cukup untuk menghasilkan sama sekali kekhawatiran terhadap ancaman potensi yang dimunculkan oleh kecenderungan Internasional terhadap usaha kecil dalam negeri, di mana tanpa ancaman seperti itu pun sudah berada pada posisi marginal.

Namun dalam realitanya pemikiran Naisbitt itu tidak sederhana yang ia pikirkan. Penulis sependapat dengan Todaro yang menyatakan bahwa sama halnya dengan pasar bebas (*free market*) dan persaingan sempurna (*perfect competition*), perdagangan bebas (*free trade*) lebih eksis dalam teori daripada prakteknya dan negara-negara berkembang saat ini harus berfungsi di dalam kenyataan bisnis Internasional yang tidak sempurna (*imperfect*) dan sering kali sangat tidak adil.⁹

Yang mempunyai arti bahwa pengusaha besar dan kuat yang akan memenangkan kompetisi, sedangkan pengusaha kecil akan tertindas.

Berpijak pada pemikiran-pemikiran di atas, terutama bahwa usaha kecil (dengan segala kelemahannya) dituntut untuk dapat bersaing dengan pengusaha besar (dalam negeri

8. Lih. John Naisbitt dalam *Jurnal Analisis Sosial*, Edisi 2/Februari 1976, Akatiga, Bandung, hlm 14.

9. Michael P. Todaro., "*Economic Development*", Longman Singapore Publisher, Singapore, 1974. hlm 410.

dan luar negeri), yang tidak saja dari segi skala jauh lebih besar, tetapi juga bisa memanfaatkan segala kelebihannya (koneksi, relasi, informasi, kolusi, promosi) untuk memenangkan persaingan, maka diperlukan penanganan atau pembinaan (baik melalui struktur internalnya maupun eksternalnya) yang sungguh-sungguh dari semua pihak (dunia usaha, pemerintah dan masyarakat) agar perkembangan usaha kecil bisa mengarah pada situasi seperti itu (memiliki daya saing), sebagai kunci utamanya.

Permasalahan utama yang muncul adalah dapatkan pemerintah menciptakan suatu kebijakan yang tepat untuk menghilangkan kelemahan-kelemahan yang melilit usaha kecil di Indonesia, agar usaha kecil bisa bersaing, tidak saja dengan produk-produk lokal namun juga dari luar negeri. Jika tidak, maka usaha kecil akan semakin tidak berdaya menghadapi era globalisasi ekonomi atau perdagangan bebas yang pasti akan berlaku tersebut.

Sebenarnya salah satu kebijakan yang dicoba untuk mempersiapkan agar usaha kecil bisa bersaing dalam era perdagangan bebas adalah UU. No. 9 Tahun 1995 tentang Usaha Kecil, walaupun dalam hal ini juga masih menimbulkan pro dan kontra mengenai kontribusinya dalam pengembangan usaha kecil di Indonesia. Dalam pandangan yang kontra terhadap undang-undang ini menganggapnya belum komprehensif dan tampak hanya merupakan tanggapan yang bersifat politis daripada tanggapan yang bersifat pragmatis dan rasional

dalam pengembangan usaha kecil. Sedangkan pandangan yang pro berfikir bahwa undang-undang tersebut merupakan langkah awal yang akan diikuti dengan peraturan-peraturan pelaksanaannya.

Namun suatu hal penting yang perlu dimengerti adalah bahwa dalam menghadapi globalisasi ekonomi yang dibutuhkan oleh usaha kecil bukan lagi perlindungan (karena tidak diperbolehkan dalam aturan-aturan (GATT/WTO), tapi berupa penguatan dan bantuan terhadap usaha kecil agar mempunyai daya saing, yang bisa melalui substansi suatu peraturan, sehingga tercipta kondisi ke arah itu.

Ada beberapa langkah awal dalam rangka mempersiapkan usaha kecil dalam melakukan perannya, baik dalam skala lokal maupun menghadapi era perdagangan bebas.¹⁰

Yang menjadi agenda pertama dan menjadi langkah penting untuk dilakukan saat ini adalah perlunya studi awal tentang bobot kaitan komoditi yang diusahakan usaha kecil dengan dinamika perdagangan yang lebih luas, yakni impor dan ekspor, sehingga bisa diketahui kemungkinan yang akan terjadi dengan arah perkembangan usaha kecil tertentu.

Langkah kedua adalah perlu diketahuinya kondisi usaha kecil saat ini, terutama mengenai perkembangan komoditinya. Sehingga bisa diketahui komoditi mana yang potensial

10. Lih. Erna Ermawati Chotim et al., "Usaha Rakyat dan Perdagangan bebas : Mencari Format Kebijakan", dalam Jurnal Analisis Sosial Edisi 2/Februari 1996, Akatiga, Bandung. hlm 58-61.

dikembangkan dan mana yang tidak, agar bisa ditemukan langkah-langkah antisipasinya. Selain itu juga perlu di cari kebijakan perkreditan untuk usaha kecil yang tepat, pengembangan kemampuan kewirausahaan dan penguasaan teknologi.

Langkah ketiga adalah pendekatan dari sisi konsumen. Pada aspek tersebut perlu dikembangkan pasar domestik untuk komoditi domestik yang berkualitas, sehingga masyarakat mau mengkonsumsi produk-produk domestik. Pada tahap ini diperlukan bantuan dari pemerintah untuk menciptakan iklim yang kondusif berupa dukungan sarana infrastruktur sekaligus pelatihan yang bisa meningkatkan kualitas produk lokal maupun sumber daya pengelola usaha kecil. Pada sisi ini penting untuk dibuat jaringan industrial berupa kelompok pedagang atau produsen yang melakukan siklus produksi dan pemasaran secara utuh untuk barang-barang final tertentu, yang dirancang untuk segmen pasar tertentu.

Jaringan tersebut di maksudkan untuk memperkuat usaha kecil pada sisi permintaan. Menurut Knorringa dan Weijland pada sisi permintaanlah yang sangat menentukan kerawanan usaha kecil (rakyat). Selain itu bobot keamanan penciptaan lapangan kerja ada pada sisi permintaan.

Selain langkah-langkah yang perlu diambil dalam rangka penguatan usaha kecil, perlu pula ditentukan peran dan posisi agen pelaksana aktor dari kebijakan-kebijakan

tersebut. Kalau didalam UU No. 9 tahun 1995 tentang usaha kecil telah ditentukan aktor-aktor yang terlibat dalam pembinaan usaha kecil yaitu pemerintah, dunia usaha dan masyarakat (termasuk lembaga perguruan tinggi), maka yang perlu dipikirkan adalah dimanakah posisi mereka yang seharusnya. Dengan tidak mengesampingkan peran dunia usaha dan masyarakat. Hal menarik dari seluruh pertanyaan yang pernah muncul, adalah bagaimana sebenarnya peran paling pas yang harus diambil oleh pemerintah. Sebab selama ini seolah-olah yang mempunyai tanggung jawab dalam pembinaan penguatan usaha kecil hanya pemerintah (baik dalam aspek pendekatan finansial dan peningkatan kemampuan SDM yang ada di dalam masyarakat), itupun tidak sepenuhnya dilakukan, sedangkan pemeran lainnya hanya bersifat menunggu atau kalaupun melaksanakan pembinaan hanya sekedarnya saja, sehingga memberi hasil yang kurang memadai, malah membuat ketergantungan (negatif) dari usaha kecil makin membesar. Peran-peran yang tidak proporsional itulah yang mestinya dihilangkan.

Satu hal yang sudah jelas bahwa kebijakan yang bersifat protektif dan subsidi sudah tidak populer (bertentangan). Ditengah iklim perdagangan bebas, meskipun demikian perkembangan itu tidak akan mengubah esensi peran pemerintah memang tetap penting. Yang mungkin perlu dirubah adalah pergeseran peran pemerintah yang tadinya *interventif*, menjadi *manajer pembangunan*. Dalam peran yang

demikian maka peran pemerintah lebih tepat hanya bermain pada tingkat kebijakan.

Menurut Sadoko, paling tidak ada beberapa langkah yang bisa mengajegkan fungsi pemerintah sebagai pengelola pembangunan¹¹ yaitu meniadakan distorsi kebijakan keuangan nasional, kebijakan hukum yang adil dan transparan, perlu dibukanya peran partisipasi, dikembangkannya prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam proses pembangunan.

Keberhasilan pengambilan langkah-langkah yang tepat bagi pengembangan usaha kecil, demikian penetapan peran para aktor pelaksana kebijakan akan bisa dilihat sebagai berfungsi atau tidak berfungsinya suatu kaidah hukum dalam masyarakat.

B. Pemahaman Terhadap Lembaga Tanggung Jawab Sosial Perusahaan Dalam Hubungan Sekunder

Menurut Pasal 14 UU No. 9 tahun 1995 tentang usaha kecil, selain pihak pemerintah dan masyarakat yang diharapkan berperan aktif dalam membantu penguatan atau pengembangan usaha kecil di Indonesia adalah pihak dunia usaha (BUMS, BUMN). Perilaku atau tindakan perusahaan (besar) untuk berperan aktif melakukan pembinaan terhadap usaha kecil menuju pada tingkat yang lebih baik dalam dunia bisnis disebut dengan tanggung jawab sosial perusahaan terhadap *relasi sekunder*.

11. Isono Sadoko et al, 1995. *Loc Cit.*

Khusus terhadap BUMN (Badan Usaha Milik Negara) dalam rangka pelaksanaan tanggung jawab sosial perusahaan terhadap relasi sekunder bagi pengembangan usaha kecil secara yuridis berlandaskan pada pasal 33 UUD 1945, UU No. 9 tahun 1995 tentang Usaha Kecil dan SK Men Keu RI No.316/KMK.016/1994 tentang Pedoman Pembinaan Usaha Kecil dan Koperasi melalui Pemanfaatan Dana dari Bagian laba BUMN sebagaimana telah diubah dengan SK Menkeu RI No. 060/KMK. 016/1996.

Jadi jika melihat alasan yang mendasarinya bisa dikatakan tidak hanya secara moral saja terikat, bahkan merupakan kewajiban suatu perusahaan (BUMN) untuk melaksanakan tanggung jawab sosialnya, terutama terhadap relasi sekunder.

Secara umum tanggung jawab sosial perusahaan dapat didefinisikan sebagai tanggung jawab sebuah perusahaan untuk bertindak demi kepentingan masyarakat luas dan membantu memecahkan masalah-masalah.¹²

Sedangkan berdasarkan isi tanggung jawab sosial perusahaan baik secara relasi primer (misalnya : memenuhi kontrak yang sudah dilakukan dengan perusahaan lain; memenuhi janji, membayar hutang, memberi pelayanan kepada konsumen dan pelanggan secara memuaskan, menawarkan barang

12. Vernon A. Musselman et al., "Ekonomi Perusahaan, Konsep-konsep dan Praktek-praktek Sejalan", Intermedia, Jakarta, 1994. hlm 61.

dan jasa dengan kualitas yang baik dan sebagainya) maupun terhadap relasi sekunder (misalnya : bertanggung jawab atas operasi dan dampak bisnis terhadap masyarakat pada umumnya, atas masalah-masalah sosial seperti : lapangan kerja, pendidikan, prasarana sosial dan sebagainya), maka tanggung jawab sosial perusahaan atau bisnis adalah keterlibatan perusahaan dalam mengusahakan kebaikan dan kesejahteraan sosial masyarakat, tanpa terlalu menghiraukan untung ruginya dari segi ekonomi.¹³

Perwujudan tanggung jawab sosial perusahaan besar terhadap masyarakat sekeliling di Indonesia, dapat dicontohkan :

- Perusahaan gas bumi Arun di Aceh jelas tidak akan mampu menyerap tenaga kerja/kelompok usia kerja tertentu penduduk di sekitar lokasi pabrik, mengingat pabrik gas bumi merupakan industri teknologi canggih, yang menyerap tenaga kerja sedikit dengan kualifikasi keterampilan dan keahlian yang tinggi. Untuk menghindarkan semakin tingginya 'GAP' antara lokasi pabrik dan penduduk sekitar lokasi ; maka perlu adanya community development funds dari perusahaan dalam bentuk bantuan pelatihan dan pembinaan koperasi yang bergerak dalam kerajinan rakyat (tenun Aceh) untuk dapat lebih dikembangkan. Atau dapat juga dalam bentuk lain yaitu turut serta memasarkan

13. A. Sonny Keraf et al., "Etika Bisnis", Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 1995. hlm 98.

dalam hal ini menyediakan angkutan murah untuk pemasaran emping melinjo dari daerah Krakatau Steel, atau menyediakan bibit ayam petelur untuk peternakan rakyat di sekitar lokasi (PT. Inco di Sulawesi Tenggara) untuk memenuhi kebutuhan pabrik.¹⁴

Bentuk-bentuk lain dari pelaksanaan tanggung jawab sosial perubahan terhadap relasi skunder bisa berbentuk : pelatihan untuk meningkatkan kewirausahaan, pinjaman modal dengan jangka waktu lama dengan dan bunga yang rendah, pemasaran hasil produksi, pemberian jaminan dalam rangka mengajukan kredit perbankan atau dari ketiga, dan sebagainya.

Dari segi sifatnya tanggung jawab sosialnya ini dapat dirumuskan dalam dua wujud yaitu :

1. Positif : melakukan kegiatan-kegiatan yang bukan didasarkan pada perhitungan untung rugi, melainkan didasarkan pada pertimbangan demi kesejahteraan sosial.
2. Negatif : tidak melakukan kegiatan-kegiatan yang dari segi ekonomis menguntungkan, tetapi dari segi sosial merugikan kepentingan dan kesejahteraan sosial.

Dalam kerangka pemikiran tersebut di atas, dapatlah dikatakan bahwa secara maksimum (*positif*) perusahaan di tuntut aktif mengupayakan kepentingan dan

14. Soeharsono Sagir., "Analisa dan Evaluasi Hukum Tertulis tentang Kedudukan Perusahaan Ekonomi Lemah dan Koperasi", BPHN, Jakarta, 1992, hlm 38.

kesejahteraan masyarakat (prinsip berbuat baik), paling kurang secara minimal (*negatif*) tidak melakukan tindakan yang merugikan masyarakat (prinsip tidak berbuat jahat).

Gagasan tanggung jawab sosial perusahaan sesungguhnya telah di kenal sejak permulaan abad ke-XX. Pemrakarsa konsep ini yakin bahwa perusahaan memiliki kewajiban menggunakan sumber dayanya, bukan saja hanya mencari keuntungan semata-mata, tetapi juga tidak kalah pentingnya, memberikan manfaat bagi masyarakat luas. Andre Carnegie (pengusaha besi baja) dan Henry Ford adalah dua 'philantropist' yang percaya dan memegang teguh konsep tersebut.¹⁵

Sampai dengan pertengahan tahun 1950-an, perbedaan pendapat mengenai tanggung jawab sosial perusahaan belum muncul. Perdebatan mulai terlihat, setelah publikasi yang membahas masalah tanggung jawab sosial muncul melalui *'Social Responbillities of the bisnissman'* yang di tulis oleh Haward R. Bowen pada tahun 1953.

Setelah masa ini pro dan kontra terhadap konsep tanggung jawab sosial perusahaan seolah tak kunjung selesai.

15. Lih. Mas Ahmad Santosa., "Tanggung Jawab Lingkungan Perusahaan", dalam Majalah Hukum dan Pembangunan FH UI 1988, Jakarta. hlm 550.

Levitt dan M. Friedman adalah dua nama yang kontra dengan adanya konsep tersebut. Dalam artikelnya yang berjudul *'The Dangers of Social Responsibility'*, Levitt berpendapat, perusahaan mutlak harus menghindari bicara tentang tanggung jawab sosial perusahaan apabila menginginkan usahanya sinambung. Ditambahkannya bahwa kepedulian terhadap isu sosial bukanlah tanggung jawab perusahaan, melainkan menjadi tanggung jawab pemerintah yang memang dipilih dan diberi mandat oleh masyarakat. Bisnis adalah bisnis, bukan misi suci maupun misi sosial. Friedman mempertegas bahwa pandangan keliru bila perusahaan menaruh kepedulian terhadap masalah-masalah sosial. Tanggung jawab sosial menurutnya tidak sesuai dengan sifat dan karakter dari perekonomian bebas, hanya satu tanggung jawab perusahaan, yaitu memaksimalkan keuntungan perusahaan dengan cara-cara yang sesuai dengan hukum dan aturan main yang berlaku.¹⁶

Sesuai dengan tuntutan masyarakat luas, khususnya di Amerika Serikat mulai bicara dan menerapkan konsep tanggung jawab sosial perusahaan dan seolah melupakan buah pikiran Levitt dan Friedman.

Tentang perlunya pelaksanaan tindakan tanggung jawab sosial perusahaan ini secara khusus Tom Cannon menyatakan bahwa ada kontrak yang bersifat implisit atau eksplisit

16. *Ibid.* hal 551.

tersebut. Kalau didalam UU No. 9 tahun 1995 tentang usaha kecil telah ditentukan aktor-aktor yang terlibat dalam pembinaan usaha kecil yaitu pemerintah, dunia usaha dan masyarakat (termasuk lembaga perguruan tinggi), maka yang perlu dipikirkan adalah dimanakah posisi mereka yang seharusnya. Dengan tidak mengesampingkan peran dunia usaha dan masyarakat. Hal menarik dari seluruh pertanyaan yang pernah muncul, adalah bagaimana sebenarnya peran paling pas yang harus diambil oleh pemerintah. Sebab selama ini seolah-olah yang mempunyai tanggung jawab dalam pembinaan penguatan usaha kecil hanya pemerintah (baik dalam aspek pendekatan finansial dan peningkatan kemampuan SDM yang ada di dalam masyarakat), itupun tidak sepenuhnya dilakukan, sedangkan pemeran lainnya hanya bersifat menunggu atau walaupun melaksanakan pembinaan hanya sekedarnya saja, sehingga memberi hasil yang kurang memadai, malah membuat ketergantungan (negatif) dari usaha kecil makin membesar. Peran-peran yang tidak proporsional itulah yang mestinya dihilangkan.

Satu hal yang sudah jelas bahwa kebijakan yang bersifat protektif dan subsidi sudah tidak populer (bertentangan). Ditengah iklim perdagangan bebas, meskipun demikian perkembangan itu tidak akan mengubah esensi peran pemerintah memang tetap penting. Yang mungkin perlu dirubah adalah pergeseran peran pemerintah yang tadinya *interventif*, menjadi *manajer pembangunan*. Dalam peran yang

tersebut. Kalau didalam UU No. 9 tahun 1995 tentang usaha kecil telah ditentukan aktor-aktor yang terlibat dalam pembinaan usaha kecil yaitu pemerintah, dunia usaha dan masyarakat (termasuk lembaga perguruan tinggi), maka yang perlu dipikirkan adalah dimanakah posisi mereka yang seharusnya. Dengan tidak mengesampingkan peran dunia usaha dan masyarakat. Hal menarik dari seluruh pertanyaan yang pernah muncul, adalah bagaimana sebenarnya peran paling pas yang harus diambil oleh pemerintah. Sebab selama ini seolah-olah yang mempunyai tanggung jawab dalam pembinaan penguatan usaha kecil hanya pemerintah (baik dalam aspek pendekatan finansial dan peningkatan kemampuan SDM yang ada di dalam masyarakat), itupun tidak sepenuhnya dilakukan, sedangkan pemeran lainnya hanya bersifat menunggu atau kalaupun melaksanakan pembinaan hanya sekedarnya saja, sehingga memberi hasil yang kurang memadai, malah membuat ketergantungan (negatif) dari usaha kecil makin membesar. Peran-peran yang tidak proporsional itulah yang mestinya dihilangkan.

Satu hal yang sudah jelas bahwa kebijakan yang bersifat protektif dan subsidi sudah tidak populer (bertentangan). Ditengah iklim perdagangan bebas, meskipun demikian perkembangan itu tidak akan mengubah esensi peran pemerintah memang tetap penting. Yang mungkin perlu dirubah adalah pergeseran peran pemerintah yang tadinya *interventif*, menjadi *manajer pembangunan*. Dalam peran yang

tersebut. Kalau didalam UU No. 9 tahun 1995 tentang usaha kecil telah ditentukan aktor-aktor yang terlibat dalam pembinaan usaha kecil yaitu pemerintah, dunia usaha dan masyarakat (termasuk lembaga perguruan tinggi), maka yang perlu dipikirkan adalah dimanakah posisi mereka yang seharusnya. Dengan tidak mengesampingkan peran dunia usaha dan masyarakat. Hal menarik dari seluruh pertanyaan yang pernah muncul, adalah bagaimana sebenarnya peran paling pas yang harus diambil oleh pemerintah. Sebab selama ini seolah-olah yang mempunyai tanggung jawab dalam pembinaan penguatan usaha kecil hanya pemerintah (baik dalam aspek pendekatan finansial dan peningkatan kemampuan SDM yang ada di dalam masyarakat), itupun tidak sepenuhnya dilakukan, sedangkan pemeran lainnya hanya bersifat menunggu atau walaupun melaksanakan pembinaan hanya sekedarnya saja, sehingga memberi hasil yang kurang memadai, malah membuat ketergantungan (negatif) dari usaha kecil makin membesar. Peran-peran yang tidak proporsional itulah yang mestinya dihilangkan.

Satu hal yang sudah jelas bahwa kebijakan yang bersifat protektif dan subsidi sudah tidak populer (bertentangan). Ditengah iklim perdagangan bebas, meskipun demikian perkembangan itu tidak akan mengubah esensi peran pemerintah memang tetap penting. Yang mungkin perlu dirubah adalah pergeseran peran pemerintah yang tadinya *interventif*, menjadi *manajer pembangunan*. Dalam peran yang

tersebut. Kalau didalam UU No. 9 tahun 1985 tentang usaha kecil telah ditentukan aktor-aktor yang terlibat dalam pembinaan usaha kecil yaitu pemerintah, dunia usaha dan masyarakat (termasuk lembaga perguruan tinggi), maka yang perlu dipikirkan adalah dimanakah posisi mereka yang seharusnya. Dengan tidak mengesampingkan peran dunia usaha dan masyarakat. Hal menarik dari seluruh pertanyaan yang pernah muncul, adalah bagaimana sebenarnya peran paling pas yang harus diambil oleh pemerintah. Sebab selama ini seolah-olah yang mempunyai tanggung jawab dalam pembinaan penguatan usaha kecil hanya pemerintah (baik dalam aspek pendekatan finansial dan peningkatan kemampuan SDM yang ada di dalam masyarakat), itupun tidak sepenuhnya dilakukan, sedangkan pemeran lainnya hanya bersifat menunggu atau kalaupun melaksanakan pembinaan hanya sekedarnya saja, sehingga memberi hasil yang kurang memadai, malah membuat ketergantungan (negatif) dari usaha kecil makin membesar. Peran-peran yang tidak proporsional itulah yang mestinya dihilangkan.

Satu hal yang sudah jelas bahwa kebijakan yang bersifat protektif dan subsidi sudah tidak populer (bertentangan). Ditengah iklim perdagangan bebas, meskipun demikian perkembangan itu tidak akan mengubah esensi peran pemerintah memang tetap penting. Yang mungkin perlu dirubah adalah pergeseran peran pemerintah yang tadinya *interventif*, menjadi *manajer pembangunan*. Dalam peran yang

antara bisnis dan masyarakat sekitarnya. Bisnis diharapkan dapat menciptakan lapangan kerja dan meningkatkan persaingan serta memelihara masyarakat sekitarnya.¹⁷

Sedangkan De Goerge dengan melalui pandangan legal-creatornya mempertegas tentang perlunya tanggung jawab sosial perusahaan, yang melihat perusahaan sebagai sepenuhnya ciptaan hukum, yang ada hanya berdasarkan hukum. Menurut pandangan ini, perusahaan diciptakan oleh negara dan tidak mungkin ada tanpa negara. Negara dan hukum sendiri adalah ciptaan masyarakat. Persyaratan diciptakan oleh masyarakat demi kepentingan masyarakat. Maka kalau perusahaan tidak lagi berguna bagi masyarakat, masyarakat bisa saja mengubah atau meniadakannya.¹⁸

Menyimpulkan tulisan Keraf dalam bukunya yang berjudul 'Etika Bisnis'¹⁹ mengenai argumen perlunya tanggung jawab sosial perusahaan bagi masyarakat, ditemui paling tidak ada 7 (tujuh) alasan untuk itu, dimana argumen itu berangkat dari hakikat bisnis serta perusahaan tersebut, sebagai berikut :

a. Kebutuhan dan harapan masyarakat yang semakin berubah tidak memadai lagi jika bisnis hanya mengejar keuntungan saja, bisnis juga harus selalu menjawab

17. Tom Cannon., "Corporate Responsibility", PT Elex Media Komputindo, Jakarta, 1994. hlm 33.

18. A. Sonny Keraf, 1995. *Op Cit.* hlm 86.

19. *Ibid.* hlm 92-96.

kebutuhan masyarakat yang semakin berubah. Sebab kalau tidak bisnis itu sendiri akan ketinggalan dan akan ambruk dari dalam.

b. Kewajiban moral

Sebagai manusia dan anggota masyarakat, orang bisnis diharapkan untuk bertindak secara bertanggung-jawab terhadap masyarakat. Sikap bertanggung jawab ini tidak dilihat sebagai hal yang bertentangan dan mencari keuntungan. Sebaliknya dilihat sebagai hal yang menunjang operasinya. Sebaliknya, dengan mengabaikan kepentingan sosial masyarakat, secara tidak sadar bisnis itu sendiri menggerogoti dasar keberadaan dan kelangsungan hidupnya.

c. Terbatasnya sumber-sumber daya

Bisnis diharapkan tidak sekedar mengeksploitasi sumber daya yang terbatas untuk kepentingan jangka pendek, tetapi juga wajib memeliharanya demi kepentingan masa depan. Dalam argumen ini tanggung jawab sosial menemukan bentuknya yang paling utama dalam keterlibatan perusahaan menjaga dan melestarikan lingkungan hidup manusia.

d. Lingkungan sosial yang lebih baik

Karena bisnis berlangsung dalam suatu lingkungan sosial tertentu dalam waktu panjang, maka secara etis bisnis mempunyai kewajiban dan tanggung jawab moral untuk ikut memperbaiki lingkungan sosialnya ke arah yang lebih

baik. Semakin baik hubungan sosial, dengan sendirinya akan ikut memperbaiki iklim bisnis itu. Dengan semakin baik kondisi lapangan kerja, keresahan sosial akibat pengangguran bisa diatasi. Dengan memperhatikan prasarana sosial di sekitarnya, kondisi bisnis pun ikut diperbaiki pula. Dengan demikian tanggung jawab sosial berkaitan langsung dengan kepentingan bisnis dari perusahaan.

e. Perimbangan tanggung jawab dan kekuasaan

Tanggung jawab sosial dilihat sebagai pengimbang bagi kekuasaan bisnis modern yang semakin raksasa dewasa ini. Alasannya adalah bahwa bisnis mempunyai kekuasaan sosial yang sangat besar. Bisnis mempengaruhi lingkungan, konsumen, kondisi masyarakat dan lain-lain. Oleh karena itu tanggung jawab sosial dibutuhkan sebagai pengimbang atau pengganti kekuasaan tersebut. Kekuasaan yang terlalu besar dari bisnis, jika tidak diimbangi oleh suatu tanggung jawab sosial yang sebanding, akan menyebabkan bisnis menjadi kekuatan yang merusak masyarakat.

f. Bisnis mempunyai sumber-sumber daya yang berguna

Perusahaan tidak hanya mempunyai uang yang dapat dipakai untuk hal yang bersifat sosial, namun juga mempunyai tenaga-tenaga ahli yang dapat dimanfaatkan untuk membantu atau memecahkan masalah-masalah sosial.

g. Keuntungan jangka panjang

Argumen ini hendak menunjukkan bahwa bagi perusahaan, tanggung jawab sosial merupakan suatu nilai lebih yang sangat positif bagi perkembangan dan kelangsungan hidup perusahaan itu di masa selanjutnya. Dengan tanggung jawab dan keterlibatan sosial, terciptalah suatu citra yang sangat positif di mata masyarakat mengenai perusahaan itu. Hal ini akan mendatangkan keuntungan jangka panjang yang mungkin untuk masa sekarang tidak dibayangkan.

BAB IV
FUNGSIONALISASI HUKUM YANG
MENGATUR TANGGUNG-JAWAB SOSIAL
PERUSAHAAN BESAR BAGI
PENGEMBANGAN USAHA KECIL

A. Prinsip-prinsip yang dikembangkan dalam Hukum yang mengatur Tanggung Jawab Sosial Perusahaan (besar) bagi Pengembangan Usaha Kecil

Dalam dunia bisnis, lembaga tanggung jawab sosial perusahaan (terhadap relasi sekunder) sebenarnya masuk dalam ruang lingkup etika bisnis dan lebih merupakan gerakan moral saja dari perusahaan besar untuk ikut memikirkan masalah-masalah sosial yang terjadi di sekelilingnya, dalam bagian proses pembangunan nasional.

Namun di Indonesia, konsep yang dikembangkan dalam pelaksanaan lembaga tanggung jawab sosial perusahaan, ---khususnya dalam bentuk pembinaan terhadap usaha kecil--- , melalui aspek-aspek yuridis (*legal*). Aspek yuridis tersebut bisa dilihat dengan dikeluarkannya SK Menteri Keuangan (Men Keu) No. 316/KMK.016/1994 tentang Pedoman Pembinaan Usaha Kecil dan Koperasi Melalui Pemanfaatan dari Bagian Laba BUMN, sebagaimana telah mengalami perubahan dengan SK Men Keu No. 060/KMK.016/1996. Pada tataran hukum yang lebih tinggi, bisa mengacu pada UU No. 9 Tahun 1995 tentang Usaha Kecil dan Pasal 33 UUD 1945 dan Sila ke 5 dari Pancasila sebagai dasar falsafah bernegara (*ultimate reality*).

Konsep yuridis tersebut dipertegas dan diperinci melalui Surat Keputusan Menteri, karena melalui pendekatan moral dan yuridis yang bersifat *umum* (pasal 33 UUD 1945) tidak atau kurang mampu menggerakkan dunia usaha untuk secara sadar dan sungguh-sungguh melaksanakan tanggung-jawab sosialnya terhadap relasi sekunder. Pada tingkatan sekarang ini, konsep yuridis tersebut telah dipadukan dengan aspek-aspek ekonomi, sosial budaya bahkan politik agar pelaksanaan tanggung jawab sosial perusahaan terhadap relasi sekunder dapat membuahkan hasil.

Dari uraian di atas, dapat ditangkap bahwa difungsikannya konsep yuridis yang mewajibkan dunia usaha (dalam hal ini BUMN) untuk membina dan mengembangkan usaha kecil dengan melalui pemanfaatan dana dari bagian laba BUMN, dimana sebenarnya yang berkait erat dengan usaha kecil itu lebih condong pada konsep ekonomi.

Dalam hal ini bisa dilihat adanya keterlibatan aktif dari *hukum* ke dalam permasalahan *perubahan sosial* yaitu mengarahkan dunia usaha untuk berperilaku seperti yang dikehendaki atas dibentuknya peraturan perundangan tersebut.

Hukum tidak lagi dituntut untuk berperan menjadi perekam kebiasaan-kebiasaan yang telah membentuk di dalam bidang-bidang kehidupan masyarakat, melainkan diharapkan akan lebih berperan menjadi pengungkap yang tepat dari kekuatan-kekuatan baru yang timbul dan hendak membentuk

Konsep yuridis tersebut dipertegas dan diperinci melalui Surat Keputusan Menteri, karena melalui pendekatan moral dan yuridis yang bersifat umum (pasal 33 UUD 1945) tidak atau kurang mampu menggerakkan dunia usaha untuk secara sadar dan sungguh-sungguh melaksanakan tanggung-jawab sosialnya terhadap relasi sekunder. Pada tingkatan sekarang ini, konsep yuridis tersebut telah dipadukan dengan aspek-aspek ekonomi, sosial budaya bahkan politik agar pelaksanaan tanggung jawab sosial perusahaan terhadap relasi sekunder dapat membuahkan hasil.

Dari uraian di atas, dapat ditangkap bahwa difungsikannya konsep yuridis yang mewajibkan dunia usaha (dalam hal ini BUMN) untuk membina dan mengembangkan usaha kecil dengan melalui pemanfaatan dana dari bagian laba BUMN, dimana sebenarnya yang berkait erat dengan usaha kecil itu lebih condong pada konsep ekonomi.

Dalam hal ini bisa dilihat adanya keterlibatan aktif dari *hukum* ke dalam permasalahan *perubahan sosial* yaitu mengarahkan dunia usaha untuk berperilaku seperti yang dikehendaki atas dibentuknya peraturan perundangan tersebut.

Hukum tidak lagi dituntut untuk berperan menjadi perekam kebiasaan-kebiasaan yang telah membentuk di dalam bidang-bidang kehidupan masyarakat, melainkan diharapkan akan lebih berperan menjadi pengungkap yang tepat dari kekuatan-kekuatan baru yang timbul dan hendak membentuk

masyarakat menurut tuntutan-tuntutan keadaan serta pandangan-pandangan baru.

Paralel dengan pernyataan di atas, dalam konteks peran hukum dalam pembangunan (termasuk didalamnya pengembangan usaha kecil), hukum bukan hanya berperan sebagai "*as a tool of social control*" dalam arti berperan sebagai alat untuk mempertahankan stabilitas masyarakat atau dengan kata lain berperan mempertahankan apa yang telah menjadi sesuatu yang tetap dan diterima di dalam masyarakat¹, hukum juga berperan sebagai "*as a tool of social engineering*" yang berperan untuk mengadakan perubahan-perubahan di dalam masyarakat.

Dalam penjelasan yang lebih luas, pembangunan menghendaki agar masyarakat bertindak menurut cara-cara yang baru. Kehadiran hukum dalam masyarakat yang sedang membangun merupakan proses yang harus di tempuh oleh masyarakat untuk menjadikannya sebagai sarana yang bisa menjalankan perannya yang lebih efektif. Oleh karena itu, perubahan-perubahan besar yang terjadi di dalam hukum maupun di dalam masyarakat diharapkan terjadi sebagai konsekwensi logis dari pembangunan.²

1. Soerjono Soekanto, 1973. *Loc Cit.* him 58.

2. Robert. B Seidman., "*Law and Development : A General Model*", *Law and Society Review*, Tahun VI, Februari, 1972.

Dalam rangka menata masyarakat yang sedang membangun maupun mengarahkan masyarakat sesuai dengan tujuan yang dikehendaki, penggunaan hukum sebagai sarana kebijaksanaan mempunyai arti penting, seperti dinyatakan oleh Dror bahwa *consideration of the whole relevant legal system is an essential requisite for effective and efficient use of law as an instrument of directed social change..... the legal system being a sub system of society, consideration of legal policy instruments in abstraction from other social policy instruments leading.*³

Pilihan untuk menggunakan hukum sebagai sarana untuk mencapai tujuan itu karena hukum memiliki kelebihan, yaitu hukum yang bersifat rasional, integratif, memiliki legitimasi, didukung oleh mekanisme pelaksanaan dan memiliki sanksi⁴, meskipun sering diakui juga bahwa hukum memiliki keterbatasan-keterbatasan yang disebabkan faktor internal maupun eksternal dari hukum itu sendiri.

Dalam rincian yang bersifat teknis, penggunaan hukum sebagai sarana untuk mencapai tujuan, maka hukum dapat melakukan hal-hal sebagai berikut :

1. Hukum merupakan suatu sarana untuk menjamin kepastian dan memberikan predikibilitas di dalam kehidupan bermasyarakat;
2. Hukum merupakan sarana pemerintah untuk menerapkan sanksi;

3. Yehezkel Dror., "Design for Policy Science", Elsevier, New York, hlm 171.

4. Stevan Vago., "Law and Society", Prentice Hall Inc, Englewood Cliffs, New Jersey, 1981. hlm 271.

3. Hukum sering di paksi oleh pemerintah sebagai sarana untuk melindungi kritik;
4. Hukum dapat digunakan sebagai sarana untuk mendistribusikan sumber-sumber daya.⁵

Penggunaan atau memfungsikan hukum sebagai sarana untuk mencapai tujuan, ---yang menjadi kajian dalam tesis ini---, seperti telah dikemukakan di muka terlihat jelas pada konsep pengaturan lembaga tanggung jawab sosial perusahaan besar bagi pengembangan usaha kecil di Indonesia sebagaimana terwujud dalam SK Men Keu No. 316/KMK.016/1994 serta peraturan perundangan lainnya yang terkait.

Penetapan kebijakan (pengaturan) tanggung jawab sosial perusahaan yang berbentuk pembinaan BUMN terhadap usaha kecil di atas mencakup aspek-aspek peningkatan Sumber Daya Manusia (SDM), pendanaan, pemasaran, informasi, kemitraan dan sebagainya, yang dalam implementasinya (yang selama ini kurang dilakukan dengan sungguh-sungguh atau terkotak-kotak atau setengah hati) diharapkan dilaksanakan dengan segenap upaya dalam rangka untuk lebih bisa mendorong kegiatan dan pertumbuhan ekonomi dan terciptanya pemerataan pembangunan melalui perluasan kerja dan kesempatan berusaha bagi usaha kecil agar menjadi tangguh dan mandiri.

5. Esmi Warrasih Puji Rahayu., "Implementasi Kebijakan Pemerintah Melalui Peraturan Perundang-undangan dalam Perspektif Sosiologis", Disertasi, Universitas Airlangga, Surabaya, 1991. hlm 54.

Konsep *pembinaan dan pengembangan* usaha kecil oleh BUMN (selain pemerintah dan masyarakat) sebagai wujud pelaksanaan tanggung jawab sosialnya, seyogyanya tidak diartikan bahwa usaha kecil hanya tinggal diam dan mengharapkan bantuan pembina semata. Keberhasilan bantuan pembinaan tersebut sudah tentu tetap berada pada tangan pengusaha kecil itu sendiri, sedangkan BUMN (demikian juga pemerintah dan masyarakat) berperan memberikan dukungan dalam upaya percepatan untuk mencapai keberhasilan usaha kecil.

Agar pembinaan tersebut dapat mencapai sasaran dan tujuannya, maka diharapkan harus ada upaya timbal balik antara pembina dengan pihak yang di bina. Itu berarti bahwa selain pembinaan dan pengembangan usaha kecil dilakukan oleh BUMN, maka usaha kecil itu sendiri harus mampu membina dirinya sendiri (menghilangkan kelemahan-kelemahan yang melilitnya), sehingga ia mampu berkembang dan tumbuh menjadi usaha yang kokoh dan kuat serta memiliki daya saing yang tinggi (yang merupakan tuntutan dalam era globalisasi perdagangan) dan memiliki kemampuan untuk memecahkan dan menyelesaikan berbagai macam masalah dengan bertumpu pada kemampuan dan kepercayaan diri sendiri dalam sistem perekonomian nasional. Pembinaan dan pengembangan usaha kecil juga harus diartikan sebagai upaya untuk mengadakan sesuatu yang belum ada, memperbaiki hal-hal yang selama ini tidak sesuai dengan dunia usaha,

melaksanakan secara konsekwen kebijakan dan ketentuan-ketentuan pemerintah yang telah ada, dengan diikuti upaya penyederhanaan prosedur dalam bentuk *debirokratisasi dan deregulasi*.

Apabila diteliti secara cermat, konsep pembinaan bagi pengembangan usaha kecil oleh BUMN yang tertuang dalam SK Men Keu No. 316 /KMK.016/1994 sebagaimana telah mengalami perubahan dengan SK Men Keu No. 060/KMK.016/ 1996, mengandung prinsip-prinsip tertentu yang dalam implementasinya diharapkan bisa lebih mengarahkan pencapaian-pencapaian tujuan yang ditetapkan. Prinsip-prinsip yang berkaitan dengan pembinaan yang dikembangkan oleh PT. PLN (BUMN) bagi pengembangan usaha kecil tersebut adalah sebagai berikut :

1. Prinsip terbukanya peluang bagi semua pengusaha kecil untuk memperoleh bantuan pembinaan

Pada prinsipnya PT. PLN (BUMN) membuka peluang bagi semua usaha kecil untuk memperoleh bantuan pembinaan. Namun untuk lebih mendekati azas pemerataan maka usaha kecil yang mendapatkan bantuan pembinaan adalah usaha kecil yang benar-benar memerlukan bantuan dan mempunyai peluang untuk dikembangkan serta sudah mempunyai usaha minimum 1 (satu) tahun dengan penjualan/omzet per tahun setinggi-tingginya 1 milyar dan aset/aktiva setinggi-tingginya Rp. 200 Juta (di luar tanah dan bangunan yang ditempati), milik WNI, berdiri sendiri, bukan merupakan

anak perusahaan atau cabang perusahaan yang dimiliki, dikuasai atau berafiliasi baik langsung maupun tidak langsung dengan usaha menengah atau besar.

2. Prinsip pemenuhan terhadap prosedur permohonan pembinaan

Untuk mendapatkan bantuan pembinaan (pinjaman ataupun hibah) usaha kecil (mitra binaan) menyusun rencana penggunaan dana bantuan pengembangan usahanya untuk diajukan kepada PT. PLN Wilayah XI Cabang Mataram dan tembusannya diteruskan kepada Kandep/Kanwil Koperasi dan PPK dengan mencantumkan antara lain :

- a. Nama, alamat perusahaan (badan usaha dan perorangan)
- b. Jenis usaha;
- c. Kegiatan nyata di lokasi;
- d. Keadaan usaha saat ini, yang meliputi kondisi keuangan, SDM, jenis sumber daya manusia, pemasaran, keuntungan rata-rata setiap bulan;
- e. Keadaan yang akan datang, meliputi jenis bantuan yang diharapkan, proyeksi pengambilan pinjaman, pemasaran, proyeksi pengembalian pinjaman;
- f. rekomendasi dari instansi terkait.

Selanjutnya PT. PLN (BUMN) melakukan seleksi dan evaluasi atas permohonan yang diajukan oleh calon mitra binaan, dengan memperhatikan hal-hal sebagai berikut : peningkatan lapangan kerja, peningkatan penghasilan, pemerataan kesempatan usaha dan pengentasan kemiskinan.

Selanjutnya mitra binaan yang terpilih menyelesaikan proses administrasi bantuan dengan PT. PLN yang bersangkutan.

Bantuan pembinaan PT. PLN kepada mitra binaan dalam bentuk pinjaman dituangkan dalam surat perjanjian yang isinya memuat : pihak-pihak yang mengikat perjanjian, hak dan kewajiban masing-masing pihak, besarnya pinjaman, syarat-syarat pinjaman, sanksi-sanksi dan tanda-tangan kedua belah pihak.

3. Prinsip penggalangan sumber dana pembinaan

Untuk menjaga kesinambungan pembinaan maka oleh PT. PLN ditentukan dana yang akan dipergunakan untuk itu, yang berasal dari :

- a. Bagian pemerintah atas laba PT. PLN sebesar 3% dari seluruh laba perusahaan setelah pajak;
- b. Hasil bunga yang berasal dari penempatan dana pembinaan yang belum tersalurkan;
- c. Pengembalian pinjaman dan imbalan dari mitra binaan;
- d. Bagian pemerintah atas laba BUMN lain dilingkungan Departemen Pertambangan dan Energi yang diserahkan penyalurannya kepada PT. PLN.

4. Prinsip alokasi dana pembinaan

Untuk tujuan pemerataan dalam pembinaan, maka dana pembinaan yang tersedia dialokasikan untuk :

- a. minimal 50% untuk pembinaan usaha kecil;
- b. maksimal 50% untuk pembinaan koperasi/KUD.

5. Prinsip status dan jumlah bantuan pembinaan

Dalam hal ini status dan jumlah bantuan pembinaan dibedakan menjadi :

a. *Pinjaman*, di mana besarnya pinjaman modal kerja dan investasi untuk masing-masing mitra binaan maksimal sebesar 75% dari kebutuhan modal kerja dan investasi.

b. *Hibah* :

1). Besarnya hibah untuk peningkatan kemampuan SDM, pemasaran, dan promosi untuk masing-masing mitra binaan maksimal sebesar 75% dari kebutuhan peningkatan kemampuan SDM, pemasaran dan promosi;

2). Besarnya biaya dana hibah ditetapkan maksimal sebesar 30% dari dana yang disediakan setiap tahun.

6. prinsip bentuk-bentuk pembinaan

Untuk lebih mengarahkan pembinaan yang berpotensi bagi pengembangan usaha kecil menjadi usaha yang tangguh dan mandiri, maka PT. PLN menentukan bentuk-bentuk pembinaan yang bisa dilaksanakannya, meliputi : peningkatan kemampuan SDM (melalui pelatihan, pendidikan, penelitian, pemagangan), pemasaran dan promosi, pinjaman modal kerja dan investasi serta jaminan kredit.

7. Prinsip pendayagunaan bantuan pembinaan

PT. PLN menetapkan sasaran usaha kecil yang akan di bina, disesuaikan dengan kemampuan yang dimiliki PT. PLN itu sendiri, yaitu :

a. Usaha yang dilakukan oleh masyarakat, sehingga dapat memperluas lapangan kerja, peningkatan penghasilan dan taraf hidup;

- b. Usaha masyarakat yang berkaitan dengan pemanfaatan sumber-sumber energi;
 - c. Usaha kecil yang di bina PT. PLN melalui program-program Pelayanan Usaha Pedesaan (PUP), yaitu pembinaan untuk meningkatkan pemakaian tenaga listrik konsumtif menjadi pemakaian untuk kegiatan usaha produktif dengan bantuan modal kerja;
 - d. Pemasaran dan promosi produk mitra binaan di dalam dan di luar negeri;
 - e. Kelompok pemuda/tenaga kerja yang belum mempunyai pekerjaan yaitu dengan diberikan pendidikan ketrampilan dan magang serta diberikan peralatan seperlunya dari sekolah/pesantren;
 - f. Pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi dan Gerakan Nasional Memasyarakatkan dan membudayakan Kewirausahaan (GNMK);
 - g. Keluarga prasejahtera dan sejahtera I untuk mendapatkan listrik masuk desa.
8. Prinsip pemenuhan kewajiban bagi PT. PLN dalam pembinaan

Kewajiban BUMN (PT. PLN) pembina dalam membina usaha kecil adalah :

- a. Membentuk unit khusus yang menangani pembinaan usaha kecil di bawah pengawasan seorang direktur (Seksi PUKK PT. PLN);

- b. Menyusun rencana anggaran dana pembinaan usaha kecil;
- c. Melakukan seleksi dan menetapkan calon mitra binaan dari daftar yang disediakan Departemen Koperasi dan PPK;
- d. Menyiapkan dan menyalurkan dana kepada mitra binaan;
- e. Melakukan pembinaan secara teknis sepanjang terdapat keterkaitan usaha antara mitra binaan dengan PT. PLN;
- f. Mengadministrasikan kegiatan pembinaan dan pembukuan dana pembinaan;
- g. Melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap pelaksanaan pembinaan.

9. Prinsip pemenuhan kewajiban bagi mitra binaan

Untuk menjamin kelangsungan pembinaan bagi usaha kecil dan keberhasilan pembinaan itu sendiri, maka mitra-binaan juga dibebani kewajiban-kewajiban tertentu, yaitu :

- a. Melaksanakan kegiatan usaha sesuai dengan rencana yang telah disetujui;
- b. Mengelola dana dengan baik sesuai dengan rencana yang telah diajukan sebelumnya;
- c. Menyelenggarakan pencatatan/pembukuan dengan tertib;
- d. Membayar kembali pinjaman sesuai dengan perjanjian yang telah disepakati;
- e. Menyampaikan laporan perkembangan hasil usaha setiap triwulan kepada PT. PLN (BUMN) Pembina.

Berpijak dari uraian di atas, dapat ditunjukkan bahwa hukum dalam hal ini diharapkan dapat berfungsi atau

digunakan sebagai sarana *pengaturan* lembaga tanggungjawab sosial perusahaan yang ditujukan bagi pengembangan usaha kecil yang tangguh dan mandiri (meminjam pemikiran Parsons mengenai hukum) baik dalam kapasitas hukum sebagai proses integrasi (*integration*), adaptasi (*adaptation*), mengejar tujuan (*goal pursuance*) maupun mempertahankan pola (*Pattern maintenance*).

B. Latar Belakang Tindakan PT. PLN untuk melaksanakan Tanggung-Jawab Sosial Perusahaan dalam Pengembangan Usaha Kecil

Menurut pasal 2 angka 2 PP No. 23 Tahun 1994 tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Umum (PERUM) Listrik Negara menjadi Perusahaan PLN (Persero), pada tataran ide--- salah satu *misi* (selain misi memperoleh keuntungan perusahaan) atas berdirinya PT. PLN (Persero) adalah merintis kegiatan-kegiatan usaha penyediaan tenaga listrik, dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat secara adil dan merata serta mendorong peningkatan kegiatan ekonomi.

Dalam peraturan yang lain, yaitu dalam PP No. 3 tahun 1983 yang mengatur mengenai BUMN (PT PLN sebagai salah satu bentuknya) juga diatur mengenai tujuan-tujuan dibentuknya BUMN di mana diharapkan berperan baik sebagai perusahaan biasa yang dituntut menghasilkan laba yang *sebesar-besarnya* seperti perusahaan swasta, juga diharapkan berperan lebih menonjol sebagai wahana pembangunan (*agent of development*).

Untuk merealisasikan tataran ide tersebut di atas PT. PLN telah melaksanakan tanggung jawab sosialnya (terhadap relasi sekunder) dalam pengembangan usaha kecil melalui pemanfaatan dari bagian labanya, dimana tindakan tersebut mendapatkan justifikasi hukumnya melalui SK Men Keu RI No. 316/KMK.016/1994 sebagaimana telah mengalami perubahan melalui SK Men. Keu RI No. 060/KMK.016/1996.

Berkaitan dengan pelaksanaan tanggung jawab sosialnya tersebut, khususnya di Kabupaten Lombok Barat (lokasi penelitian), seperti terlihat dalam tabel 1 bahwa secara konsisten dari tahun 1992 sampai tahun 1997, PT. PLN telah melaksanakan pembinaan terhadap 183 pengusaha kecil dengan nilai bantuan sejumlah Rp. 1.317.541.250,-. Sebagai pembanding, pembinaan yang dilakukan oleh PT. PLN untuk kabupaten-kabupaten lain (selain Lombok Barat) di Propinsi NTB berjumlah 108 pengusaha kecil dengan nilai bantuan 71.555.600,-, sehingga bisa dikatakan bahwa 63% pembinaan usaha kecil dilaksanakan di Kabupaten Lombok Barat.

Tujuan utama (misi) pembinaan usaha kecil oleh PT. PLN adalah dalam rangka ikut mendorong kegiatan dan pertumbuhan ekonomi dan terciptanya pemerataan pembangunan melalui perluasan lapangan dan kesempatan berusaha dengan mengembangkan potensi usaha kecil agar menjadi tangguh dan mandiri sehingga dapat meningkatkan taraf hidup masyarakat. Sedangkan sasaran pembinaan usaha kecil di Indonesia, khususnya di Kabupaten Lombok Barat adalah menjadi

pengusaha tangguh dan mandiri, serta dapat memanfaatkan pelayanan perbankan dengan baik (*bank able*).

Mengkaji perilaku atau tindakan PT. PLN untuk melaksanakan tanggung jawab sosialnya dalam pengembangan usaha kecil, tentu tidak dapat dilepaskan dari pemikiran bahwa suatu tindakan manusia itu tidak sepenuhnya otonom (tidak hanya didasarkan pada pertimbangan moral saja), namun disebabkan adanya tujuan-tujuan atau kepentingan-kepentingan tertentu.

Dalam penjelasan tentang arti tindakan (sosial), Weber membedakan tindakan dari tingkah laku pada umumnya dengan mengatakan bahwa sebuah gerakan bukanlah sebuah tindakan kalau gerakan itu tidak memiliki makna subyektif untuk orang yang bersangkutan. Ini menunjukkan bahwa seorang pelaku memiliki kesadaran akan apa yang sedang ia lakukan yang bisa dianalisis menurut maksud-maksud, motif-motif dan perasaan-perasaan yang mereka alami.⁶ Secara lebih skematis Parsons menunjukkan bahwa suatu tindakan (sosial) itu pasti memuat tujuan tertentu, dimana dalam mencapai tujuan tersebut tidak bisa dilepaskan dari pilihan-pilihan mengenai cara atau sarana yang digunakan, tidak bisa dilepaskan dari keadaan situasional dan sejumlah norma dan nilai yang membantu pilihan-pilihan pelaku baik sarana maupun tujuan.

6. Tom Cambell., "Tujuh Teori Sosial", Kanisius, Yogyakarta, 1993. hlm 204.

Dari hasil wawancara dengan Kepala PT PLN Wil. XI Cabang Mataram dan pengamatan mendalam, berkaitan dengan tindakan PT. PLN dalam melaksanakan tanggung jawab sosialnya dalam pengembangan usaha kecilpun memuat atau dilatar belakangi *alasan-alasan dan tujuan* tertentu dalam kapasitasnya PT. PLN sebagai pelaku bisnis, tidak hanya berdasar pertimbangan moral saja.

Setidaknya ada tiga alasan, sekaligus bermuatan tujuan, mengapa PT. PLN mau melaksanakan pembinaan bagi pengembangan usaha kecil di Kabupaten Lombok Barat, yaitu:

1. Alasan moral

Dari hasil mempelajari ketentuan peraturan perundangan dan wawancara mendalam dengan Kepala Cabang PT PLN Wilayah XI Cabang Mataram, diperoleh suatu penjelasan bahwa memang sudah seharusnya kalau PT PLN sebagai badan usaha yang diberikan otoritas khusus untuk mengelola bisnis kelistrikan (yang nota bene merupakan kebutuhan vital manusia) untuk melaksanakan tanggung-jawab sosialnya dengan tujuan ikut mendorong kegiatan dan pertumbuhan ekonomi dan terciptanya pemerataan pembangunan melalui perluasan lapangan dan kesempatan berusaha dengan mengembangkan usaha kecil.

Penjelasan yang lebih terinci digunakannya alasan moral dalam pelaksanaan tanggung jawab sosial perusahaan oleh PT PLN dapat dikemukakan bahwa suatu tindakan hanya bisa di anggap sebagai tindakan bermoral kalau dilaksanakan dengan tahu dan mau. Dalam kondisi itulah kita baru

bisa menuntut pertanggung-jawaban secara moral. Artinya orang baru bisa bertanggung-jawab kalau ia sendiri melakukan tindakan itu secara sadar dan dengan kemauan bebasnya.⁷ Kesadaran untuk melakukan tindakan sosial tersebut sebenarnya tidak dapat dilepaskan dari nilai-nilai yang dikembangkan dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara di Indonesia baik secara moral maupun yuridis (Parsons memberikan istilah *ultimate reality*), yang terkandung dalam Sila ke V dari Pancasila dan Pasal 33 UUD 1945, pada intinya memuat suatu pengertian dasar demokrasi ekonomi, dimana produksi dikerjakan oleh semua untuk semua bagi kemakmuran masyarakat bukan kemakmuran orang seorang. Selain itu strategi pembangunan yang dikembangkan selama ini mengedepankan pertumbuhan ekonomi, juga mempunyai makna penyesuaian ke bawah, memperkuat tanggung-jawab moral yang harus di transfer dalam tataran realitas. Bahkan karena ketidak berhasilan strategi pembangunan yang mengutamakan pertumbuhan dalam memperkuat usaha kecil (rakyat), banyak tuntutan bahwa paradigma pembangunan sekarang ini hendaknya pembangunan yang memihak rakyat banyak, berorientasi kepada rakyat dan kepentingan rakyat banyak.

2. Alasan ekonomi (keuntungan jangka panjang)

Adam Smith yang diikuti pula oleh Milton Friedman menyatakan bahwa tujuan bisnis adalah *memaksimalisasi keuntungan* dan mereka menentang adanya tanggung-jawab sosial perusahaan.

7. A. Sonny Keraf, *Op Cit.*, hlm 84-86.

Namun bertentangan dengan pernyataan di atas, sebenarnya tanggung-jawab sosial perusahaan itu merupakan suatu nilai lebih yang sangat positif bagi perkembangan dan kelangsungan hidup perusahaan itu di masa selanjutnya. Dengan tanggung-jawab dan keterlibatan sosial melalui pembinaan bagi pengembangan usaha kecil, terciptalah suatu citra positif di mata masyarakat mengenai PT. PLN. Hal ini akan mendatangkan keuntungan jangka panjang yang mungkin untuk masa sekarang belum atau tidak terbayangkan oleh PT. PLN. Realita menunjukkan bahwa perusahaan-perusahaan besar yang tidak memperhatikan tanggung-jawab sosial perusahaan, bila terjadi suatu gejolak, maka masyarakat tidak mau mengamankan perusahaan tersebut, bahkan cenderung untuk menjatuhkannya. Apalagi masyarakat juga menuntut agar bisnis dalam operasinya tetap mempunyai tanggung-jawab sosial-moral kepada masyarakat, karena bisnis, seperti halnya lembaga lainnya, juga mempunyai fungsi sosial.

3. Alasan yuridis

Mengambil pendapat John Austin yang mengatakan bahwa sesungguhnya hukum adalah suatu jenis perintah. Karena ia disebut perintah, maka setiap hukum yang sesungguhnya, mengalir dari sumber yang pasti... apabila suatu perintah dinyatakan atau diumumkan, atau suatu pihak menyatakan suatu kehendak, agar pihak lain menjalankannya atau membiarkan itu dijalankan.⁸

8. Lih. Austin dalam Satjipto Rahardjo et al., "Pengantar Ilmu Hukum", Penerbit Karunika, Jakarta, 1986, hlm 33.

Sebagai suatu jenis perintah, ---apalagi mengingat PT. PLN sebagai subyek hukum sekaligus sebagai institusi milik negara, yang hidup di negara yang mendasarkan diri pada hukum---, maka sudah seharusnya PT. PLN mematuhi hukum (peraturan perundangan) yang ditujukan kepadanya untuk dilaksanakan. Selain itu ruang lingkup pengaturan tanggung-jawab sosial yang ada tidak bertentangan dengan kepentingan atau prinsip-prinsip bisnis dari PT. PLN. Hanya 3% dari bagian laba PT. PLN (setelah dikurangi pajak) yang akan dimanfaatkan untuk melakukan pembinaan bagi pengembangan usaha kecil.

Sangat relevan untuk dikemukakan mengenai faktor-faktor yang menjadi penyebab anggota masyarakat (termasuk PT. PLN) untuk mematuhi dan melaksanakan suatu peraturan/kebijaksanaan politik, Anderson mengemukakan sebagai berikut⁹:

1. Respek anggota masyarakat terhadap otoritas dan keputusan-keputusan badan-badan pemerintah;
2. Adanya kesadaran bentuk menerima kebijaksanaan;
3. Adanya keyakinan bahwa kebijaksanaan itu dibuat secara sah, konstitusional, dan dibuat oleh para pejabat pemerintah yang berwenang melalui prosedur yang telah ditetapkan;

9. James E. Anderson., "Public Policy Making", Praeger Publisher, New York, 1979. hlm 114-119.

4. Sikap menerima dan melaksanakan kebijaksanaan publik karena kebijaksanaan itu lebih sesuai (bermanfaat) dengan kepentingan pribadi;
5. Adanya sanksi-sanksi tertentu yang akan dikenakan apabila tidak melaksanakan suatu kebijaksanaan;
6. Adanya penyesuaian waktu khususnya bagi kebijaksanaan-kebijaksanaan yang kontroversial yang lebih banyak mendapatkan penolakan warga masyarakat dalam pengimplementasiannya.

C. Dukungan komponen-komponen sistem hukum dalam Proses Fungsionalisasi Hukum yang mengatur Tanggung-Jawab Sosial Bagi Pengembangan Usaha Kecil

Menurut Lawrence M Friedman, suatu sistem hukum mengandung tiga komponen yaitu *Substansi Hukum*, *struktur hukum* dan *kultur hukum*.

Keberadaan ketiga komponen sistem hukum tersebut sangat menentukan bekerjanya sistem hukum. Suatu upaya fungsionalisasi hukum memerlukan adanya keselarasan dan keserasian proses kerja antara komponen yang ada di dalam suatu sistem.

Suatu pengkajian (sistem) hukum secara menyeluruh dengan melihat komponen-komponennya secara komprehensif sangat signifikan dalam usaha kita untuk memperoleh deskripsi dukungan dari komponen-komponen tersebut dalam proses fungsionalisasi hukum.

Dengan terpenuhinya keserasian antara ketiga komponen hukum (sistem) tersebut, hukum akan bekerja secara fungsional, baik dalam proses hukum sebagai alat kontrol sosial maupun hukum sebagai alat rekayasa sosial. Dalam konteks inilah maka hukum dapat diimplementasikan sesuai dengan makna dari tujuan pembentukannya.

Kajian singkat di bawah ini akan mencoba untuk mendeskripsikan dan menjelaskan secara sederhana ketiga komponen sistem hukum dalam mendukung proses fungsionalisasi hukum yang mengatur tanggung-jawab sosial perusahaan besar dalam pengembangan usaha kecil di Kabupaten Lombok Barat.

1. Komponen Substansi hukum

Komponen substansi hukum ini adalah segi output dari sistem hukum. Dalam lingkup yang lebih luas, ke dalam pengertian ini sebenarnya dimasukkan norma-norma hukum itu sendiri, baik ia berupa peraturan-peraturan, doktrin-doktrin, keputusan-keputusan sejauh semuanya ini digunakan baik oleh pihak yang mengatur maupun yang diatur.

Untuk lebih memudahkan pembahasan dalam tesis ini, maka yang dimaksud dengan komponen substansi hukum dalam tesis ini dibatasi pada kaidah hukum yang bersifat formal atau hukum positifnya saja, yang bisa berupa UU, PP, Keppres, Keputusan Menteri dan peraturan pelaksanaan lainnya, terutama yang berksitan dengan obyek penelitian yaitu PT. PLN (Persero).

Sebagaimana telah dikemukakan pada bagian terdahulu dari tesis ini, bahwa salah satu misi PLN (Persero) adalah merintis kegiatan-kegiatan usaha penyediaan tenaga listrik dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat secara adil dan merata serta mendorong kegiatan ekonomi. Hal ini sejalan dengan amanat Pasal 33 UUD 1945, UU No. 9 Tahun 1995 tentang Usaha Kecil, PP No. 3 Tahun 1983 yang mengatur tentang BUMN. Untuk merealisasikan misi tersebut di atas, salah satunya dijalankan dengan cara melaksanakan Pembinaan Usaha Kecil (PUK) melalui pemanfaatan dana dari bagian laba BUMN.

Berikut ini akan dikemukakan justifikasi hukum yang berkaitan dengan pelaksanaan PUK oleh PT. PLN (Persero), baik dalam tataran undang-undang maupun peraturan pelaksanaannya, yaitu :

- a. Undang-undang No. 9 Tahun 1995 tentang Usaha Kecil
- b. PP No. 3 Tahun 1983 tentang Tata Cara Pembinaan dan Pengawasan dari BUMN
- c. PP No. 23 Tahun 1994 tentang Pengalihan Bentuk perusahaan Umum (PERUM) Listrik Negara menjadi Perusahaan PLN (Persero)
- d. PP No.44 Tahun 1997 tentang Kemitraan
- e. SK Menteri Keuangan RI No. 316/KMK.016/1994 tentang Pedoman Pembinaan Usaha Kecil dan Koperasi Melalui Pemanfaatan dana dari bagian Laba BUMN.

- f. SK Menteri Pertambangan dan Energi RI No. 201.K/M.PE/1994 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pembinaan Koperasi dan pengusaha Kecil oleh BUMN di lingkungan Departemen Pertambangan dan Energi.
- g. SK Menteri Keuangan No. 060/KMK.016/1996 tentang Perubahan pasal 3 Kep. Menteri Keuangan RI No. 316/KMK.016/1994 tentang Pedoman Pembinaan Usaha Kecil dan Koperasi Melalui Pemanfaatan Dana dari Bagian Laba BUMN
- h. Keputusan Bersama Dirjen Pembinaan BUMN Departemen Keuangan dan Dirjen Pembinaan Pengusaha Kecil Departemen Koperasi dan Pembinaan Pengusaha Kecil (PPK) No. KEP-1515/BU/1994
02/SKB/PPK/X/1994 tentang pedoman Pelaksanaan Pembinaan Usaha Kecil dan Koperasi Melalui Pemanfaatan Dana dari bagian Laba BUMN

Berdasarkan peraturan perundangan seperti dikemukakan di atas, dari aspek substansi hukum, baik pada peraturan perundangan di tingkat undang-undang maupun peraturan pelaksanaannya (terutama SK Men Keu No. 316/KMK.016/ 1994 sebagaimana telah mengalami perubahan melalui SK No. 060/KMK.016/1996) sudah berusaha untuk memberikan suasana yang kondusif bagi PT. PLN untuk melaksanakan tanggung jawab sosialnya (pemberian bantuan pembinaan) bagi pengembangan usaha kecil. Hal ini bisa dilihat bahwa sesuai dengan tujuan dikeluarkannya peraturan perundangan itu, penekanan pengaturan ditujukan agar usaha kecil bisa berkembang dengan baiknya itu dengan memberikan kewajiban-

kewajiban yang dibebankan kepada PT. PLN (BUMN) untuk membina dan mengembangkan usaha kecil (seperti peningkatan kemampuan SDM, pemasaran dan promosi, pinjaman modal kerja serta jaminan kredit), daripada hak-hak yang diperolehnya dari pelaksanaan tanggung jawab sosialnya, di mana jika dikaitkan dengan prinsip bisnis jangka pendek tidak menguntungkan sama sekali.

Jika di kaji secara cermat,--- walaupun sudah berusaha untuk memberikan pengaturan pembinaan agar usaha kecil dapat berkembang menjadi usaha yang kuat dan mandiri---, terlihat bahwa substansi hukum yang terkandung dalam (terutama) SK Men Keu No.316/KMK.016/1994 itu meng-
suaikan aspek *bobot, intensitas dan prioritas* pembinaan yang dilakukan oleh BUMN, yang merupakan faktor terpenting bagi keberhasilan pengembangan usaha kecil (efektifitas fungsi hukum sebagai sarana rekayasa sosial).

Istilah *bobot* dapat diberikan pengertian sebagai nilai dan mutu pembinaan yang diberikan terhadap usaha kecil yang dilakukan oleh PT. PLN berdasarkan tingkat perkembangan dan masalah yang dihadapi berbagai jenis dan lapisan usaha kecil yang dibina. Di dalam tataran undang-undang, bobot pembinaan ini dilaksanakan dengan memperhatikan klasifikasi dan tingkat perkembangan usaha kecil yang bersangkutan. Dalam penjelasan pasal 19 UU No. 9 Tahun 1995 disebutkan bahwa klasifikasi adalah penggolongan usaha kecil yang dilakukan oleh pemerintah berdasarkan nilai kekayaan bersih atau nilai penjualan tahun dengan memperhatikan kondisi nyata berbagai jenis

dan lapisan usaha kecil, termasuk usaha kecil informal, rumah tangga dan tradisional.

Sedangkan *intensitas* pembinaan dapat didefinisikan dengan tingkat kekerapan pembinaan yang dilakukan BUMN terhadap usah kecil binaan dengan memperhatikan klasifikasi dan tingkat perkembangan usaha kecil yang bersangkutan, agar diperoleh hasil yang maksimal. Ukuran-ukuran untuk menentukan seberapa jauh intensitas pembinaan yang akan diberikan, agar dapat dibuat secara lebih transparan dan dapat dinilai oleh semua pihak secara obyektif.

Sedangkan istilah *prioritas* pembinaan dapat diberikan pengertian bahwa pembinaan terhadap usaha kecil patut dibuat dalam skala prioritas perkembangan dan klasifikasi usaha kecil tersebut.

Dalam pasal 14 SK Men. Keu RI No. 316/KMK.016/ 1994 disebutkan bahwa pembinaan terhadap usaha kecil oleh BUMN bisa berbentuk peningkatan SDM, pemasaran dan promosi, pinjaman modal kerja serta jaminan kredit tanpa mengemukakan bobot, intensitas dan prioritas pembinaan itu sendiri. Dari muatan substansi hukum seperti itu (berpengaruh pada tataran implementasi), nampak bahwa pembinaan yang dilakukan oleh BUMN tersebut hanya sebagai melaksanakan *perintah* peraturan perundangan semata *tanpa perlu tahu* bagaimana hasil dari pembinaan itu sendiri.

Selain kelemahan seperti tersebut di atas, dalam tingkatan undang-undang (UU No. 8 tahun 1995), walaupun telah diatur mengenai kewajiban dunia usaha (termasuk BUMN) untuk melaksanakan pembinaan bagi pengembangan usaha

kecil (sebagai wujud pelaksanaan tanggung jawab sosial perusahaan), namun tidak ditemui suatu sanksi tertentu jika ketentuan hukum tersebut tidak dilaksanakan.

Apabila pemerintah memang berniat sungguh-sungguh melibatkan dunia usaha (BUMN) untuk membina usaha kecil agar berkembang maka pengaturan tentang azas bobot, intensitas dan prioritas pembinaan terhadap usaha kecil harus diwujudkan dalam substansi hukum yang transparan, sehingga menjadi pedoman yang jelas dalam pelaksanaan tanggung jawab sosial perusahaan besar terhadap usaha kecil.

Realita menunjukkan bahwa substansi hukum yang bersifat umum dan tidak jelas, cenderung memberikan interpretasi yang memperlemah terhadap pelaksanaan yang sungguh-sungguh dari kaidah hukum itu sendiri.

Mencermati uraian di atas, dapat dikatakan bahwa substansi hukum merupakan salah satu faktor penting dalam proses fungsionalisasi hukum. Secara substantif, agar hukum bisa efektif dalam pelaksanaan tanggung jawab sosial perusahaan besar bagi pengembangan usaha kecil atau dalam ruang lingkup yang lebih luas mempunyai manfaat dalam pembangunan, menurut Michael Hager harus dapat menjalankan fungsi¹⁰, yaitu :

10. Lih. Michael Hager dalam Bambang Sunggono., "Hukum dan Kebijakan Publik", Sinar Grafika, Jakarta, 1974. hlm 104-105.

- a. Hukum sebagai alat penertib (ordering) yang berarti hukum dapat menciptakan suatu kerangka bagi pengambilan keputusan politik dan pemecahan perselisihan yang mungkin timbul melalui suatu hukum acara yang baik;
- b. Hukum sebagai alat penjaga keseimbangan (balancing) yang berarti hukum berfungsi untuk menjaga keseimbangan dan keharmonisan antara kepentingan umum dengan kepentingan pribadi;
- c. Hukum sebagai katalisator yang berarti hukum berfungsi untuk memudahkan terjadinya proses perubahan melalui pembaharuan hukum dengan bantuan kreatif di bidang profesi hukum.

Dalam hal ini hukum bukan saja digunakan untuk mengukuhkan pola-pola perilaku yang terdapat dalam masyarakat, melainkan juga untuk mengarahkan pada tujuan-tujuan yang dicita-citakan yaitu dengan jalan menciptakan pola perilaku yang baru dalam rangka menunjang program-program pembangunan yang dilakukan secara sadar untuk mencapai suatu tujuan tertentu.

2. Komponen struktur hukum

Komponen struktur hukum ini adalah kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum itu dengan berbagai macam fungsinya dalam rangka mendukung bekerjanya sistem hukum.¹¹

11. Satjipto Rahardjo, 1986. *Op Cit.* hlm 84.

Dalam tesis ini, yang dimaksud dalam pengertian komponen struktur hukum di batasi pada institusi-institusi yang diberikan kewenangan untuk menerapkan hukum dan penegakan hukum yang berkaitan dengan proses fungsionalisasi hukum yang mengatur tanggung jawab sosial perusahaan besar khususnya pembinaan yang dilakukan oleh PT. PLN dalam pengembangan usaha kecil di Kabupaten Lombok Barat. Pada intinya semua institusi penerapan dan penegakan hukum yang ada di Indonesia (seperti pengadilan, kejaksaan, pengacara) dapat mendukung dalam proses fungsionalisasi hukum tersebut.

Jika dikaji secara sosiologis, maka setiap penegak hukum mempunyai kedudukan (*status*) dan peranan (*role*) tersendiri. Kedudukan (*sosial*) merupakan posisi tertentu di dalam struktur kemasyarakatan, dengan level yang bisa berbeda-beda (*tinggi, sedang, bawah*). Kedudukan tersebut sebenarnya merupakan suatu wadah yang berisi hak-hak dan kewajiban tertentu. Hak-hak dan kewajiban-kewajiban tadi merupakan peranan (*role*). Secara demikian, maka seseorang yang mempunyai kedudukan tertentu, yang lazimnya dinamakan pemegang peranan (*role occupant*), suatu hak sebenarnya merupakan wewenang untuk berbuat atau tidak berbuat, sedangkan kewajiban adalah beban atau tugas.

Menurut Soekanto, suatu peranan tertentu, dapat dijabarkan ke dalam unsur-unsur, sebagai berikut : (1) peranan yang ideal (*ideal role*); (2) peranan yang

seharusnya (*expected role*); (3) peranan yang di anggap oleh diri sendiri (*perceived role*); (4) peranan yang sebenarnya dilakukan atau *actual role*.¹²

Sebagaimana halnya dengan anggota masyarakat lainnya, lazimnya seorang penegak hukum mempunyai beberapa kedudukan dan peranan sekaligus. Secara demikian bukan mustahil bahwa antara berbagai kedudukan dan peranan bisa timbul konflik (*status conflict dan coinclit of roles*). Apabila dalam realitas terjadi suatu kesenjangan antara peranan yang seharusnya dengan peranan yang sebenarnya dilakukan atau peranan aktual, maka terjadi suatu kesenjangan peranan (*role distance*).

Berdasarkan uraian di atas, institusi-institusi penerap dan penegak hukum yang berkait erat dan *mendukung atau tidak mendukung* proses fungsionalisasi hukum yang mengatur tanggung jawab sosial perusahaan besar bagi pengembangan usaha kecil tersebut, setidaknya dapat dipandang dari inventarisasi masalah-masalah yang timbul dalam proses tersebut, yaitu :

- a. Bagaimana jika PT. PLN tidak mau melaksanakan tanggung jawab sosialnya bagi pengembangan usaha kecil, padahal PT. PLN dalam tahun sebelumnya telah memperoleh keuntungan atau laba.

Dalam konteks masalah tersebut, UU No. 9 tahun 1995 maupun SK Men Keu NO. 316/KMK.016/1994 tidak mengatur

12. Soerjono Soekanto., "Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum", Rajawali Pers, Jakarta, 1983. hlm 10-11

institusi ataupun sanksi-sanksi tertentu yang bisa memaksa PT. PLN untuk melaksanakan pembinaan terhadap usaha kecil. Pada pasal 10 SK Men Keu tersebut memang mengatur kewajiban-kewajiban BUMN (PT. PLN) sebagai pembina bagi pengembangan usaha kecil (seperti peningkatan kemampuan SDM, pinjaman modal kerja, pemasaran dan promosi), namun tanpa adanya ketentuan yang bersanksi jika tidak dilaksanakan.

Dalam pasal 14 s/d 20 UU No. 9 Tahun 1995 dapat dilihat bahwa pembinaan yang seharusnya dilaksanakan oleh dunia usaha (termasuk BUMN) bersifat *fakultatif*), dalam arti bahwa tidak ada ketentuan yang mewajibkan bagi dunia usaha untuk melaksanakan pembinaan bagi pengembangan usaha kecil.

Di dalam pasal 40 Kep. Bersama Dirjen Pembinaan BUMN Departemen Keuangan dan Dirjen Pembinaan Pengusaha Kecil Departemen Koperasi dan PPK No.

KEP-1515/BU/1994

02/SKB/PPK/X/1994 memang di atur tugas-tugas menjaga

Forum Koordinasi PUKK baik di tingkat Pusat, Daerah Tingkat I maupun Daerah Tk II. Namun berkaitan dengan penerapan dan penegakan dalam proses fungsionalisasi hukum, pembentukan Forum Koordinasi PUKK ini hanya bertindak sebagai fasilitator saja dan paling jauh hanya bertugas memantau serta mengevaluasi pelaksanaan pembinaan yang dilakukan oleh BUMN.

Berpijak dari pengamatan peraturan perundangan tersebut, dapat disimpulkan bahwa jika PT. PLN tidak melaksanakan pembinaan terhadap pengembangan usaha kecil, secara yuridis tidak ada institusi formal dan sanksi tertentu yang bisa memaksanya.

Peranan yang seharusnya (*expected role*) dari Departemen Keuangan, Departemen Koperasi, Forum Koordinasi PUK untuk bisa bertindak memaksakan BUMN untuk melaksanakan pembinaan (tanggung-jawab sosialnya) dalam pengembangan usaha kecil, ternyata dalam peranan yang sebenarnya (*actul role*) hanya bertindak sebagai pembuat kebijakan dan fasilitator saja. Sedangkan institusi-institusi penerap dan penegak hukum lainnya (seperti kejaksaan, pengadilan) kewenangannya tidak bisa menjangkau untuk memaksa PT. PLN (BUMN) untuk melaksanakan tanggung-jawab sosialnya (disebabkan tidak ada sanksi).

D. Bagaimana jika terjadi penyelewengan dana pembinaan PT.

PLN (BUMN) yang seharusnya disalurkan bagi pengembangan usaha kecil.

Dalam masalah ini, maka institusi yang berkaitan erat dalam penerapan dan penegakan hukum dalam peranan yang seharusnya dan peranan yang sebenarnya (periksa pasal 34 UU No. 9 Tahun 1995) bisa melibatkan pihak-pihak kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan pengacara, dimana masalah tersebut di klasifikasikan sebagai tindakan pidana.

c. Bagaimana jika terjadi penyimpangan penggunaan dana bantuan dari PT. PLN (BUHN) dan wan prestasi kredit oleh pengusaha kecil.

Dalam masalah tersebut, maka institusi penerap dan penegak hukum yang bisa dimanfaatkan untuk mendukung proses fungsionalisasi hukum adalah PT. PLN itu sendiri sebagai pihak kreditur untuk melanjutkan atau tidak melanjutkan, untuk menagih atau menghibahkan pinjaman tersebut kepada pengusaha kecil atau pihak pengadilan serta pengacara.

Dari gambaran di atas, dalam konteks komponen struktur hukum yang bisa mendukung proses fungsionalisasi hukum, dapat dikatakan bahwa ada masalah-masalah (dalam hal PT. PLN tidak melaksanakan tanggung-jawab sosialnya) di mana secara yuridis tidak ada institusi penerap dan penegak hukum yang bisa memaksakan PT. PLN untuk melaksanakan tanggung jawab sosialnya. Sedangkan dalam masalah-masalah lainnya yaitu dalam hal adanya penyelewengan dana pembinaan oleh PT. PLN, penyimpangan atau wanprestasi dana pembinaan oleh pengusaha kecil, institusi-institusi yang ada (kepolisian, kejaksaan, pengadilan, pengacara dan PT. PLN) secara yuridis tetap mendukung proses fungsionalisasi hukum tersebut.

3. Komponen Kultur Hukum

Komponen kultur hukum ini terdiri dari nilai-nilai dan sikap-sikap yang merupakan pengikat sistem itu serta

menentukan tempat sistem hukum itu di tengah-tengah kultur bangsa sebagai keseluruhan.¹³

Dengan membicarakan komponen kultur hukum ini maka nilai-nilai dan sikap-sikap sosial itu akan mengisi kekurangan-kekurangan yang dibutuhkan untuk dapat menjelaskan penggunaan, ketidak-penggunaan, kesalahan penggunaan, penyalahgunaan proses fungsionalisasi hukum serta sistem hukum. Dapatlah disini dikatakan bahwa kultur hukum ini dapat berfungsi sebagai bensinnya motor keadilan.

Komponen kultural disosialisasikan dan diimplementasikan dalam bentuk sikap-sikap dan nilai-nilai dari masyarakat sehingga dapat dinyatakan bahwa derajat apresiasi masyarakat terhadap cara kerja institusi (komponen struktural) serta kualitas materi (komponen substansi) sangatlah dipengaruhi oleh sikap-sikap dan nilai-nilai yang dinamakan sebagai budaya hukum (legal culture).

Kultur hukum suatu masyarakat akan nampak pada penghayatan terhadap hukum yang berlaku.

Dalam konteks ini Anderson juga mengemukakan mengenai faktor-faktor yang menjadi penyebab anggota masyarakat tidak mematuhi dan melaksanakan suatu kaidah hukum, yaitu:¹⁴

13. Satjipto Rahardjo, 1986. *Op Cit.* hlm B4.

14. James E. Anderson, 1979. *Loc Cit.*

- a. Kaidah hukum tersebut bersifat kurang mengikat individu-individu;
- b. Pemikiran dari anggota masyarakat itu tidak sesuai atau bertentangan dengan peraturan perundangan;
- c. Adanya keinginan untuk mencari keuntungan dengan cepat di antara anggota masyarakat dengan jalan melawan hukum;
- d. Adanya ketidak-pastian hukum atau ketidak-jelasan ukuran kaidah hukum yang (mungkin) saling bertentangan satu sama lain;
- e. Apabila kaidah hukum itu bertentangan dengan sistem nilai yang dianut masyarakat secara luas.

Dengan memahami hal-hal seperti yang diuraikan di atas, untuk mengetahui bagaimana dukungan komponen kultur hukum terhadap proses fungsionalisasi hukum yang mengatur tanggung-jawab sosial perusahaan besar dalam pengembangan usaha kecil, maka dapat ditempatkan pada sikap-sikap dan nilai-nilai yang dihayati oleh subyek-subyek (*pelaku*) hukumnya yaitu terutama BUMN (dalam hal ini PT. PLN) dan obyek kebijakan yaitu pengusaha kecil yang ada di Kabupaten Lombok Barat.

Untuk mengetahui kultur hukum PT. PLN berkaitan dengan pelaksanaan hukum yang mengatur tanggung-jawab sosial perusahaan, pada prinsipnya dapat di lihat dari salah satu misi dibentuknya PT. PLN (Persero) yang tertuang dalam pasal 2 (angka 2) PP No : 23 Tahun 1994

tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Umum (PERUM) Listrik Negara menjadi Perusahaan Perseroan (Persero) yaitu merintis kegiatan-kegiatan usaha penyediaan tenaga listrik dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat secara adil dan merata serta mendorong peningkatan kegiatan ekonomi. Selain itu juga bisa mengacu pada PP No. 3 Tahun 1983 di mana dalam salah satu ketentuannya menyatakan bahwa tujuan didirikannya BUMN (PT PLN sebagai salah satu bentuknya) adalah turut aktif memberikan bimbingan kepada sektor swasta, khususnya pengusaha golongan ekonomi lemah dan sektor koperasi.

Dari ketentuan di atas, dapat dikatakan bahwa sikap-sikap dan nilai-nilai yang tertanam pada PT. PLN dalam melakukan kegiatan bisnisnya tidaklah semata-mata mencari keuntungan, namun juga harus memperhatikan masalah-masalah yang berkaitan dengan tanggung-jawab sosialnya pada peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Artinya adalah bahwa kultur hukum yang melekat pada PT PLN sebenarnya mendukung fungsionalisasi hukum yang mengatur tanggung jawab sosial perusahaan besar bagi pengembangan usaha kecil.

Sedangkan sikap-sikap dan nilai-nilai yang melekat pada pengusaha kecil di Kabupaten Lombok Barat pada prinsipnya juga mendukung terhadap pelaksanaan hukum yang mengatur tanggung-jawab sosial perusahaan. Pernyataan tersebut dapat dijelaskan bahwa sifat bantuan pembinaan

yang dilaksanakan oleh PT. PLN (BUMN) tersebut memang ditujukan bagi pengembangan usaha mereka dengan persyaratan yang sangat ringan. Khusus terhadap bantuan pembinaan berupa pinjaman modal kerja, untuk pengembalian dari pinjaman tersebut di kalangan pengusaha kecil (masyarakat) Lombok Barat, kultur hukumnya juga mendukung. Hal ini bisa dilihat dari nilai dan sikap yang tertanam pada masyarakat tersebut, dimana pada prinsipnya setiap pinjaman ada kewajiban bagi yang meminjam untuk mengembalikan pinjaman itu sesuai dengan kesepakatan kedua belah pihak (*konsep "nyaur"*).

Dari uraian tersebut di atas, yaitu bahwa baik PT. PLN maupun pengusaha-pengusaha kecil di Lombok Barat secara kultur hukum pada prinsipnya mendukung pada pelaksanaan hukum yang mengatur tanggung-jawab sosial perusahaan.

D. Hukum Sebagai Sarana Kontrol Dalam Pelaksanaan Tanggung-Jawab Sosial Perusahaan Besar Bagi Pengembangan Usaha Kecil

Dalam pandangan fungsional kehadiran hukum adalah untuk melayani kebutuhan-kebutuhan elementer bagi kelangsungan kehidupan sosial, seperti mempertahankan kedamaian, menyelesaikan sengketa-sengketa, meniadakan penyimpangan-penyimpangan, singkatnya, dalam hal ini hukum dipergunakan sebagai alat atau sarana kontrol sosial.

Dipergunakannya hukum sebagai sarana kontrol sosial dalam pelaksanaan tanggung-jawab sosial perusahaan bagi pengembangan usaha kecil merupakan salah satu cara yang diharapkan efektif agar para pemegang peran (aktor pelaksana) --- yaitu terutama BUMN (dalam hal ini PT. PLN)--- , dan obyek kebijakan (dalam hal ini pengusaha-pengusaha kecil) yang dituju oleh peraturan perundangan tersebut mau mematuhi ketentuan-ketentuan hukum tersebut. Tujuan yang lebih khusus dengan dipatuhinya kaidah hukum tersebut (tertuang dalam SK Men Keu No. 316/KMK.016/ 1984 serta peraturan-peraturan terkait) adalah terciptanya atau tersosialisasinya tanggung-jawab sosial bagi pengembangan potensi usaha kecil agar menjadi tangguh dan mandiri sehingga dapat meningkatkan taraf hidup masyarakat serta mendorong timbulnya kemitraan antara PT. PLN dengan pengusaha kecil.

Berkaitan dengan dipergunakannya hukum sebagai sarana kontrol sosial, suatu proses kontrol sosial dapat dilaksanakan dengan berbagai cara.

Sebagai landasan dan untuk memudahkan menganalisis dipergunakannya hukum sebagai sarana kontrol sosial dalam pelaksanaan tanggung-jawab sosial perusahaan bagi pengembangan usaha kecil (yang dikaitkan dengan dukungan tiga komponen sistem hukum), sengaja dipilih salah satu cara pelaksanaan kontrol sosial berikut ini, yaitu 15:

-
15. Soerjono Soekanto., *"Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia"*, Penerbit UI Press, Jakarta, 1983. hlm 33.

1. Pemidanaan
2. Pemberian kompensasi
3. penyembuhan
4. konsiliasi

Keempat pola tersebut di atas dapat diterapkan secara terpisah, namun juga dapat diterapkan secara akumulatif, hal mana tergantung pada permasalahan yang dihadapi.

Kemampuan para pihak (PT, PLN dan pengusaha kecil) untuk memilih alternatif cara dan alat untuk mencapai tujuan (penyelesaian sengketa atau penyimpangan) oleh Talcott Parsons disebutnya sebagai teori *tindakan voluntarisme*, yaitu kemampuan individu melakukan tindakan dalam arti menetapkan cara dan alat dari sejumlah alternatif yang tersedia dalam rangka mencapai tujuan. Para pihak menurut konsep voluntarisme ini adalah pelaku aktif dan kreatif serta mempunyai kemampuan menilai dan memilih dari sekian alternatif tindakan. Sekalipun para pihak tidak memiliki kebebasan penuh karena adanya ikatan struktur dan norma-norma sosial yang berlaku, namun ia mempunyai kemauan bebas untuk memilih berbagai tindakan secara aktif, kreatif dan evaluatif¹⁶ serta membuat modifikasi-modifikasi yang diperlukan untuk memungkinkan terjadinya hubungan hukum untuk menyelesaikan sengketa ataupun

16. Lih. Craib dalam I Nyoman Birta., "Makna Sosial Hukum Dalam Aksi dan Interaksi Kelompok Masyarakat di Tengah Perubahan Sosial", Disertasi Pasca Sarjana UNAIR, Surabaya, 1976. hlm 42.

penyimpangan dalam kaitan dengan pelaksanaan hukum yang mengatur tanggung jawab sosial perusahaan.

Untuk mengetahui fungsi hukum sebagai sarana kontrol sosial dalam pelaksanaan hukum tanggung jawab sosial perusahaan besar bagi pengembangan usaha kecil, berikut ini di bahas dalam praktik dengan berpijak pada keempat pola seperti telah dikemukakan di atas, yaitu sebagai berikut:

1. Pemidanaan

Pada prinsipnya cara pemidanaan ini berintikan larangan-larangan terhadap pemegang peran (aktor) yang dituju peraturan hukum untuk tidak melakukan suatu perbuatan tertentu.

Pada tataran hukum sebagai sarana kontrol sosial yang bersifat *preventif*, substansi hukum (SK Men Keu No. 316/KMK.016/1994 ataupun UU No. 9 Tahun 1995) tidak mengatur ancaman pidana (tidak ada sanksi) jika pihak PT. PLN tidak melaksanakan tanggung jawab sosialnya (pembinaan) bagi pengembangan usaha kecil. Padahal sering dikatakan para ahli hukum bahwa salah satu karakteristik hukum yang membedakannya dari aturan-aturan yang bersifat normatif adalah adanya mekanisme kontrol yaitu yang disebut sebagai *sanksi*. Hukum berfungsi untuk menciptakan aturan-aturan sosial dan sanksi digunakan sebagai alat untuk mengontrol mereka yang menyimpang dan juga digunakan

untuk menakut-nakuti agar orang tetap patuh kepada aturan-aturan sosial yang sudah ditentukan.¹⁷

Dalam pasal 34 s/d pasal 36 UU No. 9 tahun 1995 memang diatur mengenai ketentuan-ketentuan pidana serta sanksi *administratif*, namun tidak dalam konteks jika PT. PLN tidak melaksanakan tanggung jawab sosialnya.

Walaupun sebenarnya pengertian hukum sebagai sarana kontrol sosial tidak harus berupa *pemaksaan* anggota masyarakat untuk mematuhi aturan hukum (bisa berupa *ajakan, anjuran ataupun suruhan*), namun ketentuan demikian memang sangat diperlukan untuk menjamin kepastian hukum bila masyarakat melakukan penyimpangan-penyimpangan dalam implementasinya. Dalam konteks tersebut, menurut Anderson dalam membahas faktor-faktor yang menjadi penyebab anggota masyarakat tidak mematuhi dan melaksanakan suatu kaidah hukum, salah satunya disebabkan adanya konsep ketidakpatuhan selektif terhadap hukum, di mana terdapat beberapa peraturan perundangan yang bersifat *kurang mengikat* individu-individu.¹⁸

Dengan tidak adanya sifat memaksa dari substansi hukum yang mengatur tanggung jawab sosial perusahaan bagi pengembangan usaha kecil ini, walaupun tidak secara penuh,

17. Lih. David N. Schiff dalam Adam Podgorekci et al., *"Pendekatan Sosiologis Terhadap Hukum"*, Bina Aksara, Jakarta, 1987. hlm 254.

18. James E. Anderson, 1979. *Op Cit.* hlm 144.

---pada tingkat permulaan atau belum dalam tataran substansial---, tetap merupakan berpengaruhnya hukum sebagai sarana kontrol sosial terutama pada aspek mengajak, menganjurkan ataupun menyuruh kepada PT. PLN untuk melaksanakan pembinaan bagi pengembangan usaha kecil. Hal ini bisa dibuktikan bahwa PT. PLN dari tahun 1992 sampai dengan pertengahan tahun 1998 secara konsisten tetap mematuhi kaidah-kaidah hukum dengan melaksanakan tanggung jawab sosialnya, padahal walaupun tidak melaksanakan, tidak ada sanksi yang bisa dikenakan kepadanya.

Dikatakan *tidak penuhnya* fungsi hukum sebagai sarana kontrol sosial yaitu dalam konteks pelaksanaan tanggung jawab sosial oleh PT. PLN pertimbangannya tidak hanya karena alasan *yuridis* semata sebagai penentu efektifnya hukum sebagai sarana kontrol sosial, namun juga disebabkan alasan-alasan kepentingan ekonomi jangka panjang dan alasan moral (periksa alasan-alasan PT. PLN mau melaksanakan tanggung jawab sosialnya (pembinaan) bagi pengembangan usaha kecil dalam tesis ini).

Sedangkan dalam tataran hukum sebagai sarana kontrol sosial yang bersifat *represif* yaitu usaha-usaha yang bertujuan untuk mengembalikan keseimbangan karena pernah mengalami gangguan dalam perkara pidana, sebenarnya dari aspek struktur hukum (institusi-institusi penegak hukumnya) bisa mendukung untuk mengatasi adanya gangguan-gangguan (penyimpangan peruntukan dana pembinaan bagi

pengembangan usaha kecil) tersebut yaitu dengan tersedianya institusi penegak hukum kepolisian, kejaksaan, pengadilan, pengacara.

Dalam pelaksanaan hukum yang mengatur tanggung jawab sosial PT. PLN bagi pengembangan usaha kecil (dalam bentuk pembinaan) di Kabupaten Lombok-Barat dalam penelitian tidak ditemui adanya penyimpangan-penyimpangan. Hal ini bisa dibuktikan bahwa secara konsisten dari tahun 1992 sampai dengan pertengahan tahun 1998 PT. PLN bagi pengembangan usaha kecil (dalam bentuk pemberian dana pembinaan bagi usaha kecil) di Kabupaten Lombok Barat dalam penelitian tidak ditemui penyimpangan-penyimpangan dan PT. PLN Wilayah XI Cabang Mataram secara konsisten dari tahun 1992 sampai dengan tahun 1998 PT. PLN Cabang Mataram telah menyalurkan dana pembinaan kepada pengusaha-pengusaha kecil seperti plafon yang ditentukan oleh Kantor Pusat PT. PLN di Jakarta.

2. Pemberian Kompensasi

Kontrol sosial dengan cara pemberian kompensasi ini berintikan pada pelaksanaan kewajiban yang dituntut oleh pihak kreditur karena terjadinya wanprestasi oleh pihak debitur.

Dalam pelaksanaan hukum yang mengatur tanggung-jawab sosial PT. PLN bagi pengembangan usaha kecil, khususnya dalam konteks pembinasan berupa pinjaman modal kerja kepada pengusaha-pengusaha kecil dengan tingkat bunga yang ringan

yaitu berkisar 2% - 4% flat per tahun di Kabupaten Lombok Barat jika ditinjau dari aspek substansi hukum, struktur hukum maupun budaya hukum sebenarnya telah cukup mendukung, meskipun dalam praktek bisa terjadi perbedaan-perbedaan.

Dalam realisasi pemberian dana pembinaan berupa pinjaman modal kerja (sebagai wujud tanggung-jawab sosial) oleh PT. PLN Wilayah XI Cabang Mataram dari tahun 1992 sampai dengan pertengahan 1998 telah mencapai 183 pengusaha kecil yang di bina.

Selanjutnya dalam tabel 2 ditunjukkan bahwa dari 183 pengusaha kecil (mitra binan) binaan PT. PLN yang memperoleh pinjaman modal kerja tersebut, 168 peminjam sudah jatuh tempo untuk mengembalikan pinjaman tersebut (melalui angsuran). Dari 168 peminjam yang sudah jatuh tempo untuk mengembalikan pinjamannya, ada 50 pengusaha kecil atau 29,76 % binaan yang mengalami wan prestasi (tunggakan) atas pinjamannya.

Dari konfirmasi dengan pihak-pihak yang terkait (baik dari PT. PLN, Departemen Koperasi dan PPK maupun dari pengusaha-pengusaha kecil yang wan prestasi diperoleh informasi mengenai sebab-sebab pengusaha kecil tersebut mengalami wan prestasi, yaitu antara lain : usaha tidak lancar, pengusaha kecil itu memang berniat tidak mengembalikan pinjaman (mental), pinjaman modal digunakan pada arah usaha yang berbeda (konsumtif), dan yang terlebih

penting lagi dari hasil pengamatan mendalam maupun wawancara dengan informan-informan. (pengusaha-pengusaha kecil) di peroleh informasi bahwa pada dasarnya mereka mempunyai anggapan mengenai tidak mengikatnya perjanjian bantuan pinjaman modal kerja itu (perjanjian hanya formalitas, sedangkan pinjaman itu sebenarnya bantuan cuma-cuma), sehingga jika pinjaman itu tidak dikembalikan, mereka tidak akan sampai dituntut di pengadilan. Pada hal proses-pinjam meminjam tersebut dilakukan melalui perjanjian tertulis yang berisi hak dan kewajiban kedua belah pihak.

Walupun pengusaha-pengusaha kecil mempunyai anggapan tidak begitu mengikatnya pinjaman modal kerja tersebut, namun ternyata sebagian besar dari pengusaha kecil di Kabupaten Lombok Barat yaitu sekitar 70,24% (lihat tabel 2) tetap memenuhi kewajiban sebagai pihak yang berhutang yaitu membayar hutang sesuai dengan perjanjian. Apabila diamati, hal ini disebabkan bahwa nilai-nilai dan sikap yang dihayati masyarakat (pengusaha-pengusaha kecil di Kabupaten Lombok Barat atau kultur hukumnya tidak memperbolehkan untuk tidak membayar atas suatu hutang (*konsep "nysur"*)).

Terhadap mitra binaan (pengusaha kecil) yang tidak mengembalikan pinjamannya, langkah-langkah yang diambil oleh PT. PLN untuk mengatasinya adalah bersifat *persuasif* (cara-cara tanpa kekerasan) yaitu dilakukan dengan melalui pendekatan perorangan ataupun diberikan peringatan-

peringatan kepada pengusaha kecil yang menunggak untuk membayar hutangnya daripada penanganan yang bersifat *koersif* (paksaan). Penangan yang bersifat *persuasif* (lunak) ini memang tidak menjamin pengembalian pinjaman bagi mitra binaan yang mempunyai itikad buruk.

Kelunakan sikap yang ditempuh oleh PT. PLN itu akan semakin nampak pada kebijakan yang di ambil selanjutnya yaitu jika mitra binaan yang tidak mau membayar pinjaman modal (tidak memenuhi kewajiban sesuai dengan perjanjian), setelah langkah-langkah *persuasif* juga gagal, pada tingkat terakhir maka hutang mitra binaan itu akan dihapus (tidak dituntut lebih lanjut) dan penghapusan hutang tersebut disliihkan statusnya menjadi dihibahkan. Hal ini menjadi penyebab (bagi mitra binaan yang tahu dan yang mempunyai itikad buruk) semakin panjangnya daftar mitra binaan yang menunggak.

Berpijak dari kenyataan di atas, terlihat bahwa cara pemberian kompensasi untuk memfungsikan hukum sebagai sarana kontrol sosial dalam prakteknya tidak bisa berjalan dengan baik. Faktor pendukungnya adalah dari sifat kebijakan PT. PLN yang terlalu lunak dalam menyikapi permasalahan tersebut. Padahal pengembalian pinjaman itu dalam proses selanjutnya sebenarnya sangat berpengaruh terhadap pelaksanaan pembinaan pengusaha-pengusaha kecil lainnya. Selain itu secara psikologis juga tidak bersifat mendidik terhadap mitra binaan untuk menjadi pengusaha

yang tangguh dan mandiri, terutama pada masa-masa mendatang.

Atas sikap atau kebijakan PT. PLN yang terlalu lunak dalam menyikapi wan prestasi dari pihak perusahaan kecil, dapat menimbulkan perilaku yang tidak sesuai dengan isi substansi hukum.

3. Penyembuhan

Hukum sebagai sarana kontrol sosial dengan cara penyembuhan ini berintikan pada normalitas. Si pelaku berusaha untuk melaksanakan perintah dari peraturan perundangan yang pernah terabaikan. Apabila dikaitkan pada persoalan pelaksanaan hukum yang mengatur tanggung jawab sosial PT. PLN bagi pengembangan usaha kecil, bisa ditempatkan bahwa jika PT. PLN tidak melaksanakan perintah peraturan perundangan yang ditujukan kepadanya, maka PT. PLN berusaha untuk menyembuhkan dirinya dengan cara melaksanakan perintah tersebut sehingga keadaan menjadi normal kembali.

Secara yuridis (SK Men NO. 316/KMK.016/1994 dan UU No. 9 Tahun 1995) untuk memaksakan dilaksanakannya tanggung-jawab sosial (berwujud pembinaan) oleh PT. PLN bagi pengembangan usaha kecil, tidak diatur secara tegas. Namun apabila dikaji pada peraturan lain yang terkait dengan tanggung-jawab sosial perusahaan bagi pengembangan usaha kecil yaitu SKB Dirjen Pembinaan BUMN Dept. Keuangan dan Dirjen Pembinaan Pengusaha Kecil Dept. Koperasi dan PPK NO. KEP-1515/BU/1994

02/SKB/PPK/X/1994.

Upaya untuk terjadinya normalisasi PT. PLN untuk melaksanakan tanggung-jawab sosialnya dapat dilihat dengan dihadirkannya lembaga Forum Koordinasi PUK yang pada intinya mempunyai tugas untuk mengajukan daftar calon mitra binaan, memantau dan mengevaluasi pelaksanaan pembinaan yang dilakukan oleh PT. PLN (BUMN).

Memang dibentuknya Forum Koordinasi PUK ini juga tidak mempunyai wewenang untuk memaksa PT. PLN untuk melaksanakan pembinaan bagi pengembangan usaha kecil. Namun dalam praktek, paling tidak lembaga ini bisa berfungsi dan berperan secara moral untuk mengingatkan PT. PLN untuk mematuhi peraturan hukum yang ditujukan kepadanya. Dengan cara secara intensif mengajukan daftar calon mitra binaan yang memerlukan pembinaan.

4. Konsiliasi

Hukum sebagai sarana kontrol sosial dengan menggunakan cara konsiliasi ini yang berintikan pada harmoni atau keserasian. Untuk menuju pada keadaan yang harmoni maka pihak-pihak yang bersengketalah yang mengambil inisiatif.

Salah satu permasalahan yang muncul dalam pelaksanaan hukum tanggung-jawab sosial PT. PLN bagi pengembangan usaha kecil ini adalah danya pengusaha kecil yang dibina melalui pemberian modal kerja (dengan bunga dan waktu pengembalian yang ringan) ternyata *wan prestasi* (tidak membayar secara lancar/menunggak), yang disebabkan alasan-alasan tertentu. Untuk menghilangkan ketidak-seimbangan

tersebut, menuju pada suatu keadaan masyarakat yang harmoni (*social harmony*) maka pihak-pihak yang bersengketa melakukan konsiliasi untuk menyelesaikannya. Konsiliasi dilakukan bahwa antara pihak PT. PLN dan pengusaha kecil yang wan prestasi mempunyai *inisiatif bersama* untuk mengadakan suatu kompromi untuk adanya penangguhan dalam pembayaran, baik dalam hal jumlah angsuran maupun jangka waktu pembayaran yang diperingan.

Dari hasil penelitian cara-cara konsiliasi ini memang kadang dipergunakan oleh pihak PT. PLN dengan pengusaha kecil yang masih mempunyai tanggung-jawab untuk memenuhi kewajibannya yang terbentur oleh suatu keadaan tertentu yang menghalanginya. Jika dibandingkan dengan cara pemberian kompensasi, maka pada diri pengusaha kecil itu memang ada dorongan untuk mematuhi hukum seperti yang ada pada perjanjiana.

Dengan mengkaji cara kontrol sosial oleh hukum (pemidanaan, pemberian kompensasi, penyembuhan dan konsiliasi) dalam pelaksanaan tanggung-jawab sosial (bantuan pembinaan) PT. PLN bagi pengembangan usaha kecil tersebut dapat dikatakan bahwa pada dasarnya dilaksanakannya hukum sebagai sarana kontrol terhadap pelaksanaan tanggung jawab sosial perusahaan berkisar dengan cara-cara *persuasif* bukan ancaman (*koersif*). Hal ini disebabkan bahwa pada dasarnya program yang dilakukan oleh PT. PLN itu memang semata-mata untuk membantu pengembangan usaha kecil menuju

tingkat yang lebih baik yaitu menjadi pengusaha kecil yang tangguh dan mandiri dengan syarat-syarat yang sangat ringan.

Untuk menentukan efektivitas hukum sebagai sarana kontrol sosial terhadap perilaku PT. PLN dalam pelaksanaan tanggung-jawab sosialnya,---dengan melihat pada konsistensi PT PLN dalam memberikan bantuan kepada pengusaha kecil dari tahun ke tahun---, sebenarnya sudah *cukup efektif* (walaupun SK Men Keu No. 316/KMK.016/1994 dan UU No. 9 Tahun 1995 tidak memuat suatu sanksi). Namun jika dikaji lebih mendalam kemampuan hukum untuk mengontrol perilaku PT. PLN sebenarnya tidak bisa dikatakan berperan *sepenuhnya*, sebab faktor moral dan ekonomi (bisnis jangka panjang) yang dihayati oleh PT. PLN juga mempunyai pengaruh yang cukup besar.

Sedangkan untuk melihat efektifitas hukum sebagai sarana kontrol sosial terhadap perilaku pengusaha-pengusaha kecil di Kab. Lombok Barat, walaupun dukungan substansi hukum dan kultur hukum cukup baik, namun karena dukungan struktur hukum yang kurang kuat dalam praktek sebagai faktor penghambatnya, yaitu lunaknya sikap PT. PLN dalam menegakkan hukum menyebabkan adanya *sebagian* masyarakat pengusaha kecil yang berperilaku tidak sesuai dengan yang diinginkan oleh ketentuan peraturan perundangan yang ada atau berlaku.

Faktor penghambat lainnya adalah dapat dipertanyakan seberapa jauh tingkat sosialisasi dari hukum tersebut terutama terutama terhadap pengusaha-pengusaha kecil sehingga tujuan-tujuan yang lebih luas (bahwa jika pinjaman tersebut dikembalikan akan bermanfaat bagi pengembangan usaha-usaha kecil lainnya yang belum memperoleh kesempatan) dapat diserap oleh mereka. Hal tersebut disebabkan pada keterbatasan kemampuan yang dimiliki oleh mereka.

Dari hasil pengamatan, memang tingkat sosialisasi hukum mengenai tujuan-tujuan yang lebih luas bagi pengusaha kecil kurang dilakukan oleh pihak-pihak yang bersangkutan yaitu PT. FLN maupun instansi-instansi pemerintah terkait lainnya).

Di dalam hubungan antara hukum dengan perilaku masyarakat, terdapat adanya unsur *pervasive socially* (penyerapan sosial). Artinya bahwa kepatuhan dan ketidakpatuhan terhadap hukum serta hubungannya dengan sanksi atau rasa takut terhadap sanksi dikatakan saling relevan atau memiliki suatu pertalian yang jelas, apabila aturan-aturan hukum dengan sanksi-sanksinya atau dengan perlengkapannya untuk melakukan tindakan paksaan (polisi, hakim, jaksa dan sebagainya) sudah diketahui atau dipahami arti dan kegunaannya oleh individu atau masyarakat yang terlibat dengan hukum itu. Hal ini bisa di mengerti, karena orang mungkin saja bertindak tidak sejalan dengan

hukum karena dia tidak mengerti akan tujuan dan kegunaan dari hukum tersebut.¹⁹

E. Hukum sebagai Sarana Rekayasa dalam Pelaksanaan Tanggung-Jawab Sosial Perusahaan bagi Pengembangan Usaha Kecil

Pada masyarakat yang sedang melaksanakan pembangunan seperti Indonesia, hukum sebagai sarana rekayasa sosial (*law as a tool of social engineering*) adalah hukum dalam arti kaidah atau peraturan hukum memang bisa berfungsi sebagai alat (pengatur) atau sarana pembangunan atau pengatur arah kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan atau pembaharuan.

Apabila mengetengahkan hukum sebagai sarana pembaharuan (pembangunan) di tengah masyarakat yang sedang bertransisi perlu penetapan prioritas tujuan-tujuan yang hendak dicapai, sedangkan sumber atau datanya dapat diperoleh dari penelitian terhadap masyarakat dalam berbagai bidang kehidupan. Secara demikian, rekayasa hukum dalam rangka pelaksanaan tanggung-jawab sosial perusahaan besar bagi pengembangan usaha kecil (yang tertuang dalam SK Men Keu No. 316/KMK.016/1994) mempunyai prioritas tujuan terciptanya pengembangan potensi usaha kecil agar menjadi tangguh dan mandiri sehingga dapat meningkatkan

19. Schiff dalam Adam Podgorekci et al, 1987. *Op Cit.* hlm 256.

taraf hidup masyarakat serta mendorong tumbuhnya kemitraan antara BUMN dengan usaha kecil.

Apabila dikaji secara cermat arahan paling fundamental yang berkaitan dengan pelaksanaan tanggung-jawab sosial perusahaan bagi pengembanaan usaha kecil tertuang dalam Sila kelima dari Pancasila yaitu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Arahan lebih lanjut secara lebih terperinci tertuang dalam pasal 33 UUD 1945 yang menyebutkan bahwa perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas azas kekeluargaan, sedangkan bumi, air dan kekayaan yang terkandung di dalamnya di kuasai negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Penjelasan otentik pasal tersebut di atas menegaskan bahwa dalam pasal 33 tersebut tercantum dasar demokrasi ekonomi, di mana produksi dikerjakan oleh semua bagi kemakmuran masyarakat bukan kemakmuran orang seorang. Dengan kata lain,---dalam kaitan dengan dunia usaha---, dalam hal ini produksi tidak boleh hanya di kuasai oleh perusahaan-perusahaan besar saja, namun juga harus melibatkan para pengusaha kecil, yaitu dengan jalan perusahaan besar memberikan pembinaan atau kesempatan berusaha dan berkembang bagi usaha-usaha kecil.

Meskipun secara konstitusional, hukum dasar Indonesia telah memberikan justifikasi agar usaha kecil terjamin eksistensinya dalam perekonomian nasional, namun dalam

praktek hal tersebut belum terjalankan dengan baik, di mana sistem perekonomian nasional (dengan strategi pembangunan yang mengejar pertumbuhan) lebih banyak memberikan tempat bagi berkembangnya usaha-usaha dalam skala besar.

Untuk menumbuhkan eksistensi usaha kecil dalam sistem perekonomian nasional sejajar dengan sektor usaha menengah dan besar maka sektor usaha kecil ini perlu diberikan kesempatan berusaha dan dikembangkan (diberdayakan). Salah satu cara untuk memberdayakan sektor usaha kecil ini,--- karena kelemahan-kelemahan yang melilit usaha kecil, seperti kurangnya kualitas sumber daya manusia, kurangnya permodalan, kurang lancarnya jalur pemasaran/distribusi dan sebagainya--, adalah dengan lebih mengembangkan pelaksanaan lembaga tanggung-jawab sosial perusahaan bagi pengembangan usaha kecil. Pelaksanaan lembaga tanggung-jawab sosial perusahaan tersebut dapat dilakukan dengan sarana hukum (hukum sebagai sarana rekayasa sosial). Untuk itu pemerintah telah mengeluarkan SK Men Keu No. 316/KMK.016/1994 sebagaimana telah diubah dengan SK Men Keu No. 060/KMK.016/1996, sedangkan pada tingkat undang-undang bisa merujuk pada UU No. 9 Tahun 1995.

Dalam proses social engineering, hukum dapat merupakan sarana yang efektif untuk mencapai sasaran yang di tuju yaitu menggerakkan perilaku pengusaha besar agar melaksanakan tanggung jawab sosialnya bagi pengembangan usaha kecil.

Dalam konteks hukum sebagai sarana rekayasa sosial, SK Men Keu No. 316/KMK/.016/1994 dan peraturan lainnya yang terkait telah mampu menggerakkan perilaku (*institutionalized*) PT. PLN untuk melaksanakan tanggung jawab sosialnya bagi pengembangan usaha kecil yaitu melakukan pembinaan terhadap pengusaha-pengusaha kecil melalui pemanfaatan dana dari bagian laba PT. PLN.

Tindakan PT. PLN Wilayah XI Cabang Mataram untuk melaksanakan ketentuan peraturan perundangan mengenai tanggung jawab sosial bagi pengembangan usaha kecil di Kabupaten Lombok Barat (lokasi penelitian) bisa dibuktikan bahwa dari tahun 1992 sampai dengan pertengahan tahun 1998, PT. PLN telah melakukan pembinaan terhadap 183 mitra binaan (pengusaha kecil) dengan nilai bantuan mencapai Rp. 1.317.541.250,- (satu milyar tiga ratus tujuh belas juta lima ratus empat puluh satu ribu dua ratus lima puluh rupiah).

Namun untuk mengetahui kedalaman fungsi hukum sebagai sarana rekayasa sosial, tentunya tidak cukup hanya dengan melihat bahwa PT. PLN telah melaksanakan ketentuan substansi hukum tersebut. Secara demikian harus dilihat implementasi lebih jauh ke dalam fasilitas-fasilitas yang disediakan substansi hukum dan pengembangan dalam prakteknya, sudah tentu dengan mengkaitkan azas bobot, intensitas serta prioritas dari pembinaan itu sendiri, yang secara sungguh-sungguh akan mengarahkan pengembangan usaha kecil menjadi pengusaha yang tangguh dan mandiri.

Fasilitas diharapkan untuk mendukung pelaksanaan suatu peraturan hukum atau kebijakan publik. Apabila suatu peraturan perundang-undangan sudah baik, ditunjang oleh mentalitas petugas pelaksanaan juga baik, namun (dalam ukuran-ukuran tertentu) tidak ditunjang tersedianya fasilitas (apalagi yang sudah ditentukan dalam peraturan perundangan) yang kurang memadai, maka akan juga menimbulkan gangguan-gangguan atau hambatan-hambatan dalam pelaksanaannya.²⁰

Sedangkan terhadap fasilitas-fasilitas yang telah dilegitimasi dalam bentuk norma-norma seperti tertuang dalam SK Men Keu No. 316/KMK.016/1984 serta implementasinya oleh PT. PLN dalam rangka pembinaan bagi pengembangan usaha kecil di Kabupaten Lombok Barat sebagai wujud pelaksanaan tanggung jawab sosialnya adalah sebagai berikut :

1. Fasilitas bentuk-bentuk pembinaan

Fasilitas bentuk-bentuk pembinaan ini memberikan alternatif pilihan-pilihan pembinaan yang bisa dilaksanakan oleh PT. PLN sesuai dengan kemampuannya dan sesuai dengan kebutuhan pengusaha kecil itu sendiri.

Secara normatif telah ditentukan dalam pasal 4 SK Men Keu No. 316/KMK.016/1984 bahwa pembinaan yang bisa dilakukan PT. PLN terhadap usaha kecil dapat berupa bantuan:

20. Bambang Sunggono, 1974. *Op Cit.* hlm 158.

- a. Peningkatan kemampuan Sumber Daya Manusia (SDM)
Pembinaan peningkatan SDM ini dilakukan melalui pendidikan, pelatihan, penelitian dan pemagangan untuk meningkatkan kewira-usahaan, manajemen serta ketrampilan teknis produksi.
- b. Pinjaman modal kerja dan investasi dengan tingkat bunga yang disesuaikan dengan kemampuan mitra binaan untuk meningkatkan produksi dan penjualan/ omzet yang ditetapkan oleh direksi BUMN.
- c. Pemasaran dan promosi hasil produksi
- d. Pemberian jaminan dalam rangka memperoleh kredit perbankan dan atau transaksi dengan pihak ketiga
- e. Penyertaan pada perusahaan modal ventura di daerah Tingkat I yang membantu permodalan dan pinjaman kepada usaha kecil.

Terhadap alternatif bentuk-bentuk pembinaan yang bisa disediakan oleh hukum (peraturan) dan dilaksanakan oleh PT. PLN Wilayah XI Cabang Mataram tersebut di atas, dari hasil penelitian (wawancara dengan Kepala PT. PLN Wilayah XI Cabang Mataram serta Kepala Seksi PUKK) diperoleh informasi bahwa dari tahun 1992 sampai dengan pertengahan tahun 1998, pembinaan yang dilaksanakan oleh PT. PLN terhadap mitra binaannya secara intensif diprioritaskan berupa *pinjaman modal kerja* (periksa tabel 3). Menurut pandangan PT. PLN, salah satu persoalan umum yang melekat pada usaha kecil adalah permodalan yang lemah. Meskipun

permodalan bukan satu-satunya persoalan terpenting yang dihadapi usaha kecil, namun permodalan merupakan unsur penting dalam mendukung peningkatan produktifitas, taraf hidup dan tingkat pendapatan usaha kecil. Oleh karena itulah maka PT. PLN lebih memprioritaskan bantuan pembiayaan berupa pinjaman modal kerja dengan bunga (2% flat per tahun) dan waktu pengembalian (sampai dengan 5 tahun) yang ringan.

Apabila pinjaman modal kerja tersebut di tinjau dari aspek bobot pembinaan dapat dijelaskan bahwa dari 183 mitra binaan yang telah memperoleh pembinaan (berupa pinjaman modal kerja) dari PT. PLN, secara umum masing-masing mitra binaan mendapatkan pinjaman dengan (setelah melalui studi kelayakan dari PT. PLN) disesuaikan kebutuhan dan klasifikasi pengusaha kecil itu sendiri (walaupun tidak secara penuh dan ketat), sehingga jumlah pinjaman yang diterimakan berkisar antara Rp. 2.500.000,00 (dua setengah juta rupiah sampai dengan sepuluh juta rupiah) dan secara rata-rata mitra binaan menerima pinjaman sebesar Rp. 5.000.000,00 (lima juta rupiah).

Dalam suatu wawancara dengan mitra-mitra binaan, berkaitan dengan berpengaruh atau tidak berpengaruhnya jumlah pinjaman modal kerja terhadap pengembangan usahanya, diperoleh informasi bahwa bagi usaha-usaha kecil dengan modal kerja 10 juta ke bawah, bantuan pinjaman tersebut cukup berarti bagi pengembangan usahanya.

sedangkan bagi pengusaha kecil dengan modal kerja 25 juta ke atas maka pinjaman (yang minim) tersebut tidak bisa dikatakan sebagai faktor yang mempengaruhi pengembangan usahanya.

Pada pembinaan berupa peningkatan kemampuan SDM, PT. PLN hanya melaksanakannya secara insidental (belum tentu 1 tahun sekali), sedangkan pada bentuk pembinaan huruf c, d, dan e dapat dikatakan kurang dilaksanakan dengan baik.

Padahal untuk mengarahkan mitra binaan menjadi pengusaha kecil yang tangguh dan mandiri, peningkatan SDM dan menjalin jalur pemasaran sangat mutlak diperlukan dan merupakan bagian tak terpisahkan dengan masalah pendanaan (*financing*). Dengan kualitas SDM yang baik akan membuat seorang pengusaha dapat mengelola perusahaannya dengan baik pula atau akan menciptakan etos kerja yang mencerminkan perilaku profesional dalam berbisnis.

Pada pengusaha-pengusaha kecil di Indonesia (termasuk Kabupaten Lombok barat) etos kerja yang mencerminkan perilaku profesional, merupakan sesuatu yang masih banyak perlu dibenahi. Dalam berusaha (bisnis) banyak usaha kecil yang sekedar sebagai *sambilan*, tanpa upaya serius untuk mengembangkannya. Pengusaha kecil yang kebanyakan juga tanpa di dukung oleh latar belakang pendidikan yang memadai, sudah cukup puas kalau dapat *'menumpang makan'* atau *'menumpang hidup'*. Hal semacam ini tentu akan sangat

berpengaruh terhadap profesionalitas dan kemampuan melihat peluang-peluang usaha. Dengan demikian, dengan dukungan kualitas SDM yang baik akan membuat seorang pengusaha dapat mengelola perusahaannya dengan baik pula atau akan menciptakan etos kerja yang mencerminkan perilaku profesional dalam berbisnis.

Berpijak dari uraian di atas, terlihat bahwa PT. PLN dalam melaksanakan bentuk-bentuk pembinaan yang disediakan (diperintahkan) oleh substansi hukumnya, kurang bersungguh-sungguh dalam implementasinya, di mana PT. PLN telah mengabaikan permasalahan-permasalahan mendasar (untuk menjadi pengusaha yang tangguh dan mandiri) seperti peningkatan SDM, membuka jalur pemasaran, yang sebenarnya tidak kalah pentingnya dengan pembinaan dalam bentuk penyediaan dana (pinjaman modal kerja).

2. Fasilitas penggalangan dana pembinaan

Dengan tidak mengesampingkan persoalan yang tidak berujung yang dihadapi oleh usaha kecil, persoalan pembiayaan usaha memang merupakan salah satu aspek yang vital dalam upaya pemberdayaan ekonomi rakyat (usaha kecil). Salah satu kelemahan usaha kecil adalah masalah kurangnya ketersediaan dana (*financial availability*), pembentukan modal (*capital formation*) dan akses terhadap sumberdaya finansial (*financial accessibility*). Pengusaha kecil tidak memiliki modal yang memadai untuk mengembangkan usahanya (dalam kaitan ini sering kesempatan bisnis yang ada di

depan mata terlepas begitu saja, seperti adanya order, kontak dagang dan sebagainya, yang kemudian tidak dapat direalisasikan), sementara dengan skala usahanya yang terlampau kecil hampir tidak mungkin mereka melakukan pemupukan atau pembentukan modal, apalagi ekspansi (pengembangan) usaha, nyaris tidak mampu mereka lakukan. Keuntungan usaha yang diperoleh selalu habis untuk dikonsumsi dalam rangka memperbaiki kesejahteraan keluarganya. Adanya hambatan teknis perbankan dan keterbatasan informasi, menyebabkan pengusaha kecil mengalami kesulitan akses ke lembaga keuangan formal.

Sesuai dengan penugasan dari pemerintah melalui SK Men Keu No. 316/KMK.016/1994 yaitu untuk membantu mengatasi masalah-masalah yang melilit usaha kecil tersebut di atas yaitu penyediaan dana yang dapat digunakan dalam usahanya, PT. PLN dalam rangka pelaksanaan tanggung jawab sosialnya (pembinaan) telah berusaha untuk mencari sumber dana yang akan digunakan untuk membantu membina usaha kecil.

Secara *normatif* dan telah *dilaksanakan* oleh PT. PLN bahwa sumber dana yang akan dipergunakan untuk melakukan pembinaan kepada usaha kecil, berasal dari :

- a. Bagian pemerintah atas laba PT. PLN sebesar 3 % dari seluruh laba perusahaan setelah dikurangi pajak;
- b. Pengembalian pinjaman dan imbalan dari mitra binaan;
- c. Hasil bunga yang berasal dari penempatan dana pembinaan yang belum disalurkan.

Mengkaji penggalangan dana yang dipergunakan oleh PT. PLN dalam melaksanakan pembinaan bagi pengembangan usaha kecil tersebut, nampak akan sangat tergantung pada model-model sumber dana yang diperintahkan oleh kaidah hukum. Apabila model-model yang digunakan untuk menggalang dana tersebut tidak berhasil atau gagal, ---misalnya PT. PLN mengalami kerugian dalam menjalankan usahanya atau pinjaman yang diberikan kepada pengusaha kecil macet dalam pengembalian---, maka tidak ada kewajiban lagi bagi PT. PLN untuk melaksanakan pembinaan bagi pengembangan usaha kecil. Kemungkinan demikian tetap ada, sebagaimana telah diperoleh dari hasil penelitian dapat diinformasikan bahwa dari 168 mitra binaan yang sudah jatuh tempo untuk membayar kreditnya, ada 50 mitra binaan (29,78%) yang mengalami wan prestasi (tidak melaksanakan pengangsuran).

Dalam aspek tersebut yaitu jika pembinaan hanya terpaku pada model-model yang disediakan oleh substansi hukum (SK Men Keu No. 316/KMK.016/1994) maka dalam melaksanakan tanggung jawab sosialnya (pembinaan) bagi PT. PLN akan sangat terbatas. Untuk menunjukkan kesungguhan dalam melakukan pembinaan bagi pengembangan usaha kecil, seyogyanya PT. PLN dapat memperluas arti pembinaan yaitu tidak hanya bergantung pada model-model sumber dana yang disediakan oleh hukum, namun juga dapat melaksanakan pembinaan yang tidak harus berupa pinjaman modal kerja, misalnya saja membantu pemasaran, pemagangan ataupun dapat

mengadakan hubungan kerja sama yang bisa saling menguntungkan, saling memperkuat, saling membutuhkan di antara kedua belah pihak dan lebih mendidik pengusaha kecil untuk tumbuh menjadi pengusaha yang profesional yang tangguh dan mandiri.

3. Fasilitas pembinaan yang memberikan keringanan

Dalam tataran substansi hukum telah dirumuskan ketentuan-ketentuan yang memberikan fasilitas keringanan bagi usaha kecil untuk dibina oleh PT. PLN. Fasilitas yang memberikan keringanan bagi usaha kecil dalam pembinaan ini dirumuskan untuk membantu memecahkan masalah-masalah internal yang melilit usaha kecil di Indonesia, terutama tersedianya dana yang dapat dipergunakan dalam pengembangan usaha, di mana hal itu tidak dapat diperoleh pengusaha kecil jika mereka mengajukan kredit ke lembaga keuangan formal (perbankan) karena secara umum usaha kecil diasumsikan sebagai pengusaha-pengusaha yang belum *bank able*.

Ketentuan-ketentuan hukum yang memberikan fasilitas-fasilitas keringanan bagi usaha kecil dan yang telah dilaksanakan oleh PT. PLN dalam melakukan pembinaan bagi pengembangan usaha kecil dapat dibedakan menjadi dua bentuk keringanan, yaitu sebagai berikut :

a. Hibah

Dana pembinaan yang dihibahkan (tidak menjadi beban lagi bagi usaha kecil) ini adalah pembinaan dalam

rangka untuk peningkatan kualitas SDM, pemasaran dan promosi, di mana masing-masing mitra binaan diberikan maksimal 75% dari kebutuhan peningkatan kemampuan SDM, pemasaran dan promosi.

Dalam kasus tertentu, hibah yang pada prinsipnya diberikan untuk kepentingan peningkatan kualitas SDM, promosi dan pemasaran, juga dapat dilakukan melalui pengalihan pinjaman (penghapusan pinjaman) menjadi hibah. Kriteria yang digunakan untuk mengusulkan pengalihan pinjaman menjadi hibah (penghapusan piutang) tersebut adalah sebagai berikut :

- 1). Mitra binaan yang bersangkutan telah meninggal dunia;
- 2). Alamat mitra binaan yang bersangkutan sudah tidak diketahui lagi;
- 3). Mitra binaan yang bersangkutan telah berhenti berusaha karena bangkrut atau karena hal-hal lain yang mengakibatkan pengusaha kecil tersebut tidak dapat mengembalikan pinjaman.

b. Keringanan bunga kredit dan jangka waktu pembinaan.

Dalam realitanya, pilihan sumber keuangan bagi pengembangan usaha kecil di Indonesia masih sangat terbatas yaitu hanya kredit perbankan, dana sendiri ataupun lembaga keuangan non formal (rentenir) yang biaya (bunga) kreditnya sangat tinggi. Penentuan secara normatif mengenai kredit bersubsidi (bunga rendah dan waktu

pengembalian yang ringan) dari pemerintah merupakan realisasi adanya pemihakan terhadap usaha kecil untuk dikembangkan, di mana mereka di anggap tidak mampu memanfaatkan pelayanan bank (tidak bank able). Dengan penentuan oleh hukum mengenai perlunya kredit bersubsidi tersebut diharapkan pengusaha kecil mempunyai daya saing dalam menjual produknya.

Untuk mewujudkan *'political will'* dari pemerintah agar lebih memberdayakan usaha kecil dalam sistem perekonomian nasional, melalui PT. PLN telah disediakan fasilitas kredit dengan bunga yang sangat rendah yaitu dengan tingkat bunga berkisar 4% -2% flat per tahun.

Sedangkan untuk lebih meringankan beban usaha kecil agar bisa berkonsentrasi dalam pengembangan usahanya, pembinaan PT. PLN terhadap mitra binaannya berwujud kredit (pinjaman) dilaksanakan satu tahun sampai dengan 5 tahun, dengan pemberian bantuan dapat dilakukan lebih dari satu kali sesuai dengan perkembangan dan kebutuhan (dalam praktik hanya sekali).

Ada sementara pendapat yang mengemukakan bahwa fasilitas yang memberikan keringanan bagi usaha kecil (subsidi) baik secara normatif serta implementasinya memang mutlak diperlukan. Subsidi bukan identik dengan inefficiency, bukan lawan dari efisiensi makro ekonomi. Dari segi ekonomi subsidi dapat pula diartikan sebagai biaya pembangunan. Dari segi non ekonomi lebih-lebih lagi,

subsidi berdimensi moral dan merupakan tuntutan sosial politik dan sosial kultural. Pemujaan dan kekaguman berlebih pada mekanisme pasar bebas perlu dibatasi, yang berlaku bukan kedaulatan pasat tetapi kedaulatan rakyat. Subsidi adalah bagian dari hak-hak rakyat berdaulat.²¹

Berdasarkan uraian di atas, mengkaji fasilitas yang memberikan subsidi oleh PT. PLN bagi pengembangan usaha kecil (pinjaman dengan tingkat bunga dan jangka waktu pengembalian yang ringan) menurut hasil penelitian (pengamatan dan wawancara dengan Kasi PUKK PT. PLN dan pengusaha-pengusaha kecil di Kabupaten Lombok Barat) diperoleh informasi bahwa fasilitas keringanan tersebut memang tidak dapat di klasifikasikan sebagai faktor penentu bagi usaha kecil untuk berkembang. Hal ini disebabkan bahwa selain jumlah kreditnya terlampau kecil secara rata-rata, juga kemampuan SDM yang mereka miliki sangat lemah sekali, apalagi pengusaha kecil dalam berusaha lebih cenderung hanya untuk bisa memenuhi kebutuhan hidupnya sehari-hari. Kalaupun ada sejumlah pengusaha kecil (mitra binaan) yang menunjukkan perkembangan yang baik dalam berusaha, bukan disebabkan oleh adanya pembinaan dari PT. PLN yng bersifat parsial itu, sebab sebelum adanya pembinaan (berupa pinjaman modal) mereka

21. Lih. Sri Edi Swasono dalam *Profil Usaha Kecil*, Publikasi Lembaga Management UI, Jakarta, 1994.

menang sudah menunjukkan indikasi yang baik dalam berusaha. Sedangkan bantuan pembinaan yang terjadi lebih bersifat formalitas saja (mengikuti program pemerintah) agar mereka bisa akses dan mendapatkn kesan yang positif di mata pemerintah maupun masyarakat. Pernyataan di atas selain diakui oleh pihak PT PLN Cabang Mataram sebagai aktor pelaksana, juga di dukung oleh hasil wawancara dengan informan-informan mitra binaan yang pada umumnya menjawab bahwa skim kredit yang diberikan PT. PLN kepada mereka jumlahnya terlampau kecil untuk pengembangan usaha dan hanya berjalan sekali saja, sedangkan pelatihan-pelatihan untuk peningkatan kualitas SDM usaha kecil tidak pernah diberikan kesempatan (padahal merupakan faktor terpenting untuk mengarah pengusaha kecil yang tangguh dan mandiri), sehingga tidak begitu mempengaruhi dalam pengembangan usaha mereka.

4. Fasilitas Koordinasi Lembaga pendukung Pembinaan

Dalam tataran substansi hukum yaitu dalam pasal 13 SK Men Keu 316/KMK/016/1994 ditentukan bahwa dalam melakukan pembinaan kepada mitra binaan, khususnya yang bersifat teknis, PT. PLN (BUMN) perlu mengadakan koordinasi dengan aktor pelaksana lainnya yaitu Departemen Koperasi dan PPK serta instansi terkait lainnya.

Pemerhatian terhadap faktor koordinasi dari lembaga-lembaga pendukung pembinaan terhadap usaha kecil ini sangat penting artinya. Apabila tidak dilakukan

koordinasi, maka pembinaan usaha kecil di tingkat daerah (antar aktor pelaksana pembinaan) tidak akan sinkron antara satu dengan lainnya. Selama ini sering terjadi instansi vertikal yang ada di daerah akan tetap berpegang teguh dengan perintah dan program yang ditetapkan oleh berbagai instansi pusat masing-masing. Realita tersebut tentunya akan semakin menambah asumsi atau keyakinan berbagai pihak yang menyatakan bahwa pembinaan selama ini terkesan egoisme sektoral atau terkotak-kotak, sehingga apapun program pembinaan yang dilaksanakan akan menimbulkan pesimisme terhadap efektifitas dari pembinaan itu sendiri. Akibat lain yang bisa terjadi adalah sikap penarikan diri dan tidak adanya partisipasi berbagai pihak yang dibutuhkan dalam pelaksanaan pembinaan dan pengembangan usaha kecil. Secara demikian, agar efektifitas hukum bisa tercapai perlu dilakukan upaya untuk memancing partisipasi semua pihak yang terkait dalam pembinaan usaha kecil sejak dini, di mulai dari tahap perencanaan, program, pengorganisasian, pelaksanaan serta pengendaliannya.

Relevan dengan uraian di atas, yaitu dalam kaitan dengan pembinaan yang dilaksanakan oleh PT. PLN (BUMN), dengan tujuan agar pembinaan terhadap usaha kecil bisa tercapai dan dalam pembinaan bisa lebih terpadu dengan pembinaan yang dilaksanakan oleh aktor pelaksana lainnya, pada tahun 1997 secara normatif lebih lanjut telah

dibentuk Forum Koordinasi PUKK, di mana untuk Daerah Tingkat II di koordinir oleh Pemerintah Daerah Tk II/Walikota KDH Tk II serta melibatkan instansi-instansi terkait lainnya.

Dalam SK Bersama Dirjen Pembinaan BUMN Departemen Keuangan dan Dirjen PPK Depaertemen Koperasi dan PPK
No : KEP-1515/BU/1994

02/SKB/PPK/X/1994

telah ditentukan tugas dan kewajiban-kewajiban Forum Koordinasi PUKK Daerah Tk. II yang meliputi :

- a. Melaksanakan kebijaksanaan dan petunjuk Forum Koordinasi Pusat;
- b. Memberikan bimbingan dan penyuluhan serta membantu usaha kecil untuk mendapatkan pembinaan dari BUMN yang di tunjuk;
- c. Membuat daftar calon mitra binaan dan rekapitulasi usulan proposal yang diajukan oleh calon mitra binaan;
- d. Menyusun informasi tentang calon mitra binaan;
- e. Memantau, mengevaluasi dan melaporkannya secara periodik perkembangan pembinaan usaha kecil yang dilaksanakan oleh di wilayahnya.

Forum Koordinasi PUKK Daerah Tk II ini mengkoordinasikan pembinaan usaha kecil di daerah-daerah berdasarkan pedoman yang digariskan dalam kebijaksanaan umum mengenai pembinaan dan pengembangan usaha kecil yang ditetapkan oleh pemerintah pusat, sebagai pelaksanaan asas

dekonsentrasi pemerintahan yang disesuaikan dengan kebutuhan daerahnya masing-masing sebagai pelaksanaan asas *desentralisasi*. Langkah koordinasi yang dilakukan oleh pemerintah daerah berpedoman pula pada potensi dan kebutuhan usaha kecil yang terdapat di daerah yang bersangkutan, sehingga sasaran-sasaran yang di capai benar-benar mampu mengembangkan usaha kecil di daerah tersebut.

Hasil penelitian di lapangan menunjukkan bahwa Forum Koordinasi PUKK yang diharapkan bisa mendukung pembinaan dan pengembangan usaha kecil yang dilaksanakan oleh PT. PLN ini kurang bisa berperan secara optimal. Memang ada tugas dan kewajiban tertentu (seperti membuat daftar calon mitra binaan yang diusulkan untuk mendapatkan bantuan pembinaan berupa kredit) yang telah dilaksanakan dengan baik, namun pada tugas dan kewajiban yang sangat penting artinya bagi pembinaan dan pengembangan usaha kecil menuju pada usaha kecil yang tangguh dan mandiri (yaitu koordinasi dengan PT. PLN dalam hal bimbingan dan penyuluhan) tidak atau minim sekali pelaksanaannya. Selain itu ketidak paduan dalam membina usaha kecil juga nampak dari (hasil wawancara dengan Kepala PT. PLN Wilayah XI Cabang Mataram) *pelepasan* tanggung jawab moral untuk ikut serta melancarkan pengembalian kredit macet dari mitra binaan dengan jalan mengingatkan secara langsung mitra binaan tersebut, di mana Forum ini sebelumnya terlibat juga dalam pengusulan calon mitra binaan yang seharusnya telah

melalui seleksi dari Forum tersebut mengenai kredibilitasnya. Padahal pengembalian kredit tersebut mempunyai arti penting bagi pembinaan yang berkesinambungan. Permasalahan lainnya adalah bahwa Forum Koordinasi PUKK ini juga tidak pernah melakukan pemantauan ataupun peninjauan-peninjauan mengenai perkembangan mitra binaan BUMN.

Dari hasil pengamatan serta wawancara mengenai (dengan Ketua Harian Forum Koordinasi yaitu Departemen Koperasi dan PPK) kurang berperannya secara optimal dari Forum Koordinasi PUKK ini paling tidak disebabkan oleh pertama, kurangnya SDM dari Forum Koordinasi tersebut, Kedua, tidak adanya dana khusus (baik dari Forum Koordinasi itu sendiri ataupun dari PT. PLN) untuk melaksanakan peran-peran tersebut, ketiga, tidak adanya sanksi hukum ataupun administratif tertentu yang bisa dijatuhkan kepada anggota Forum Koordinasi jika tidak melaksanakan kewajibannya.

Berpijak dari penjelasan di atas nampak bahwa pembinaan yang dipelopori oleh pemerintah tersebut kurang menunjukkan kesungguhan (hanya setengah hati) sehingga membuat kurang padunya pembinaan antara lembaga pendukung pembinaan. Dengan kata lain hukum sebagai sarana rekayasa sosial hanya menyentuh pada tataran *formal* saja, tidak sampai ke dalam substansinya saja.

Seyogyanya untuk mendukung koordinasi pembinaan lebih padu dan terarah, secara normatif tidak hanya terbatas pada

ketentuan pasal 4 dari SK Bersama tersebut di atas, namun juga meliputi (harus dilaksanakan dengan sungguh-sungguh), yaitu :

- keterpaduan dalam perumusan peraturan dan keputusan dibidang pembinaan dan pengembangan usaha kecil;
- keterpaduan dalam perumusan kebijaksanaan, perencanaan dan program, pengorganisasian, pelaksanaan serta keterpaduan pengendalian program pembinaan dan pengembangan usaha kecil;
- keterpaduan atas penetapan obyek binaan berdasarkan klasifikasi usaha kecil;
- keterpaduan terhadap bidang-bidang pembinaan;
- keterpaduan dalam penentuan bobot, intensitas dan prioritas pembinaan;
- keterpaduan informasi;

Keterpaduan itu semestinya di koordinir oleh Menteri yang bertanggung-jawab di bidang pembinaan usaha kecil.

5. Fasilitas untuk menimbulkan hubungan kemitraan

Apabila masing-masing pelaku ekonomi (pengusaha kecil, menengah dan besar) berjalan sendiri-sendiri dalam menjalankan mekanisme sistem perekonomian nasional, bisa dipastikan yang akan tergilas tak berdaya adalah sektor usaha kecil yang banyak memiliki kelemahan-kelemahan internal tersebut (seperti lemahnya permodalan, SDM, distribusi dan lain-lain). Secara demikian, untuk menumbuhkan potensi usaha kecil agar menjadi tangguh dan

mandiri, tetap dibutuhkan hubungan kerja sama (kemitraan) dengan sektor usaha lainnya. Dorongan untuk menumbuhkan hubungan kemitraan antara usaha besar (BUMN) dengan usaha kecil menjadi bagian terpenting dalam program yang ditentukan dalam SK Men Keu No. 316/KMK.016/1994.

Kemitraan dapat diberikan arti sebagai adanya kerjasama usaha antara usaha kecil dengan usaha menengah dan atau besar di sertai pembinaan dan pengembangan oleh usaha menengah dan atau usaha besar dengan memperhatikan prinsip-prinsip saling memerlukan, saling memperkuat dan saling menguntungkan (pasal 1 PP 44/1997)

Suatu kemitraan yang tidak atau kurang bernuansa saling memerlukan, saling memperkuat dan saling menguntungkan menurut hemat penulis hanya akan melahirkan kemitraan (pembinaan) yang semu atau setengah hati pada pihak usaha besar (sebagai pembina) dengan sikap ketergantungan dari pihak usaha kecil (yang di bina), dimana pada akhirnya usaha kecil tidak pernah menjadi usaha yang tangguh dan mandiri.

Suatu analisis mengenai program-program tertentu termasuk program kemitraan ---, (sebagai penjabaran dari suatu kebijakan publik) berarti pula memberi penilaian terhadap "The Power Capabilities" dari para aktor pelaksana kebijakan publik yang terlibat, kepentingan-kepentingan, the power capabilities dari aktor pelaksana.

Apabila dijabarkan, dari berbagai bentuk kerjasama yang bisa diciptakan dalam bentuk kemitraan atas dasar saling membutuhkan, saling memperkuat dan saling menguntungkan, yaitu :

a. Kerjasama keterkaitan antar hulu-hilir (*forward linkage*)

Dalam hal ini, unit usaha kecil yang menghasilkan produk sektor primer sebagai bahan baku (seperti hasil pertanian, peternakan, perikanan dan sebagainya) dapat menjadi pemasok (*supplier*) bagi perusahaan industri olahan (seperti manufaktur, sektor sekunder) maupun sektor jasa (angkutan, perdagangan, restoran dan sebagainya). Dengan adanya *forward linkage*, maka usaha kecil yang berada di hulu dengan produk primernya dapat bekerjasama atas dasar kemitraan atau kebersamaan usaha yang saling membutuhkan dengan pengusaha produsen maupun pengusaha jasa.

b. Kerjasama hilir-hulu (*backward linkage*) yang inisiatifnya di pegang oleh perusahaan besar (pabrik) (hilir) yang menunjuk usaha kecil sebagai pemasok kebutuhan bahan mentah, bahan baku atau *spare parts* yang dibutuhkan dalam proses produksi dalam pabriknya.

Dengan keterkaitan ke belakang (*backward linkage*), hilir-hulu ini maka akan dapat dihindarkan adanya mata rantai produk yang di monopoli oleh pengusaha besar. Sedangkan bagi pengusaha kecil tidak mengalami masalah dalam distribusi produknya, karena sudah di tampung oleh pengusaha besar.

c. Kerjasama dalam bentuk pemilikan saham perusahaan, di mana dapat dilakukn dengan cara memberikan prioritas penjualan saham go public kepada para pengusaha kecil, yang dapat dilaksanakan dengan secara bertahap dan cara mengangsur.

d. Pola kerja sama Bapak - anak angkat, dimana dapat berbentuk keterkaitan hulu-hilir maupun keterkaitan hilir-hulu dengan titik berat adanya keharusan membina dan turut serta menjamin kelangsungan hidup mitra usaha.

Kemitraan usaha ini dapat pula merupakan kerjasama yang sama sekali tidak ada keterkaitan usaha, tetapi menjadi *tanggung-jawab sosial* perusahaan besar yang berlokasi di suatu tempat untuk turut membina usaha kecil di sekitarnya, sehingga dapat mengurangi dampak negatif dari suatu proses yang di kenal dengan *enclave economy* atau *back wash effect* (Myrdal).

Dari ke empat pola bentuk kerjasama tersebut di atas, yang paling mendekati masuk dalam substansi SK Men Keu adalah kerjasama dalam bentuk bapak -- anak angkat, modal ventura (periksa pasal 4 SK Men. Keu No. 316/KMK.016/1984).

Dalam implementasinya dari produk hukum tersebut di atas oleh PT. PLN (sebagai salah satu BUMN) di Kabupaten Lombok Barat ternyata hanya melaksanakan kerjasama dalam bentuk bapak - anak angkat, sedangkan modal ventura tidak

dilaksanakan. Kemitraan dalam bentuk bapak - anak angkat yang dilaksanakan oleh PT PLN Cabang Mataram hanya menyentuh pada kemitraan usaha tanpa harus adanya keterkaitan usaha, dengan menitik beratkan pada pembinaan berwujud bantuan pinjaman modal kerja dengan waktu pengembalian dan bunga yang meringankan usaha kecil, yang sebenarnya sangat sulit untuk menumbuhkan pengembangan usaha kecil yang tangguh dan mandiri karena tidak disertai dengan pembinaan SDM secara intensif.

Dalam konteks di atas, kemitraan ini hanya memberikan keuntungan sepihak (bagi usaha kecil) yang secara lebih lanjut akan menumbuhkan ketergantungan bantuan, sedangkan kepentingan-kepentingan PT. PLN sebagai suatu unit usaha (bisnis) tidak nampak dengan jelas, kecuali kepentingan jangka panjang yang idealis sifatnya.

Pada giliran selanjutnya, konsep kemitraan seperti yang dimaksud dalam pasal 1 PP No. 44 Tahun 1997 yang berdasarkan saling membutuhkan, saling memperkuat serta saling menguntungkan terabaikan dalam kemitraan (pembinaan) ini, sehingga dapat dimengerti, jika kemudian PT. PLN (BUMN pada umumnya) dalam melakukan pembinaan terkesan kurang sungguh-sungguh atau setengah hati (nampak dari kurangnya koordinasi dengan aktor pelaksana lainnya, SDM yang minim, dsb), hanya untuk memenuhi kewajiban yang ditentukan oleh pemerintah dalam bentuk kebijakan publik (SK Men Keu), bukan timbul dari kesadarannya sendiri untuk

menumbuh kembangkan usaha kecil menjadi usaha yang tangguh dan mandiri.

Dari keseluruhan uraian (baik secara *normatif* maupun *implementasinya* oleh PT. PLN) mengenai fasilitas-fasilitas yang diharapkan mendukung berfungsinya hukum mengenai tanggung-jawab sosial perusahaan besar bagi pengembangan usaha kecil (fungsi hukum sebagai sarana rekayasa sosial) dapat disimpulkan bahwa untuk *sebagian* hukum telah mampu mengarahkan perilaku PT. PLN sebagai aktor pelaksana atau pemegang peran (*institutionalized*) untuk melaksanakan tanggung-jawab sosialnya bagi pengembangan usaha kecil di Kabupaten Lombok Barat. Namun apabila ditinjau dari aspek bobot, intensitas pembinaan yang menuju pada tujuan dari dibuatnya peraturan hukum (kebijakan publik) itu yaitu menumbuh-kembangkan potensi usaha kecil menjadi tangguh dan mandiri, belum menunjukkan efektivitas hukum itu sendiri. Ada faktor-faktor di luar hukum (Parsons mengemukakan adanya keadaan situasional dan sejumlah norma dan nilai-nilai tertentu) yang juga ikut menentukan efektif atau tidak efektif digunakannya hukum sebagai sarana rekayasa sosial.

Sedangkan faktor-faktor *penghambat*,--- yang ditemui dalam penelitian---, yang membuat tidak penuhnya atau kurang berfungsinya hukum sebagai sarana rekayasa sosial *secara penuh* (hukum yang mengatur tanggung-jawab sosial) dapat dikemukakan sebagai berikut :

- a. Kelemahan-kelemahan yang terkandung dalam isi (*substansi*) hukum yang mengatur tanggung jawab sosial perusahaan bagi pengembangan usaha kecil, yaitu :
- 1). Tidak diaturnya mengenai aspek bobot, intensitas dan prioritas pembinaan secara rinci sebagai pedoman bagi aktor pelaksana (PT PLN) untuk melaksanakan pembinaan secara mendalam. Keadaan ini mengakibatkan kurangnya pegangan bagi para aktor pelaksana dalam melaksanakan pembinaan, di mana pada tahap selanjutnya akan tergantung pada interpretasi aktor pelaksana (pemegang peran) dalam melaksanakan pembinaan terhadap mitra binaannya.
 - 2). Adanya ketidak tegasan dari hukum (SK Men Keu No. 316/KMK.016/1994), baik yang ditujukan kepada aktor pelaksana (tidak adanya sanksi tertentu jika PT PLN tidak melaksanakan tanggung jawab sosialnya) maupun kepada obyek kebijakan (dimana ada sebagian mitra binaan yang beritikad buruk (mental) berani untuk tidak memenuhi kewajibannya (tidak membayar hutang, karena adanya lembaga penghapusan hutang untuk dipindahkan menjadi hibah).
- b. Kurangnya *disosialisasikannya* hukum oleh para aktor pelaksana terhadap mitra binaan mengenai kewajiban-kewajiban yang seharusnya mereka penuhi, sebagai konsekwensi mereka telah menerima bantuan pembinaan (seperti melaporkan perkembangan usahanya kepada

pembina, membayar pinjaman sesuai waktu yang ditentukan) dan , bahwa mereka sebenarnya merupakan bagian-bagian dari tujuan, yang ingin di capai hukum, secara demikian semestinya mereka mengetahui pengetahuan itu secara dalam. Kurangnya sosialisasi hukum seperti itu, dari hasil pengamatan disebabkan oleh kurangnya sumber daya yang dipersiapkan PT PLN untuk menangani masalah-masalah tersebut. Selain itu juga disebabkan kurang padunya kerja sama PT PLN dengan pembina-pembina terkait lainnya atau sebaliknya. Kurangnya sosialisasi hukum kepada para pengusaha kecil mengakibatkan adanya sebagian mitra binaan yang mempunyai persepsi yang keliru terhadap makna pembinaan yang dilakukan oleh PT PLN Cabang Mataram (terutama pada sifat pembinaan yang berbentuk pinjaman modal kerja), yang menganggapnya sebagai bantuan semata-mata, yang tidak perlu dikembalikan. Padahal pengembalian pinjaman dari mitra binaan itu secara *berkelanjutan* merupakan dana yang bisa digunakan untuk membina pengusaha kecil yang lain.

c. Kurangnya *dukungan* yang dipersiapkan oleh PT PLN bagi keberhasilan pelaksanaan tanggung jawab sosialnya bagi pengembangan usaha kecil, seperti:

1). Kurangnya SDM yang dipersiapkan PT. PLN untuk melaksanakan pembinaan terhadap pengembangan usaha kecil (hanya 3 pegawai saja yang ada pada Seksi PUKK

PT. PLN yang bertindak sebagai seksi yang khusus menangani pembinaan usaha kecil), itupun lebih banyak melakukan pekerjaan-pekerjaan yang sifatnya administratif.

2). Kurang menonjolnya *kepentingan* PT. PLN (sebagai badan usaha) yang bisa di peroleh secara nyata dan langsung (jangka pendek). Nampaknya alasan moral, alasan ekonomi jangka panjang serta alasan pelaksanaan hukum, belum cukup untuk membuat PT. PLN secara bersungguh-sungguh melaksanakan pembinaan bagi pengembangan usaha kecil.

3). Tidak selarasnya *the power capabilities* (spesifikasi kemampuan/keahlian) PT. PLN yang bergerak pada bidang usaha kelistrikan, dengan bidang usaha mitra binaan PT. PLN, yang sebagian besar bergerak pada bidang usaha di luar kelistrikan, sehingga sangat mempengaruhi bobot, intensitas dari pembinaan itu sendiri (kurang efektif).

d. Kurangnya koordinasi pembinaan (*pembagian potensi*) yang dilaksanakan oleh PT. PLN bagi pengembangan usaha kecil dengan instansi-instansi terkait lainnya (Pemda, Dept. Koperasi & PPK, Dinas Perikanan, pertanian,

industri dan lain-lain). Hal ini (keadaan tersebut) membuat kurang optimalnya PT. PLN dalam melaksanakan kaidah hukum.

Kurangnya koordinasi pembinaan itu sendiri terutama disebabkan oleh :

- 1). Kurangnya SDM dan mental dari lembaga-lembaga pendukung pembinaan bagi pengembangan usaha kecil.
- 2). Kurangnya dana untuk melaksanakan pembinaan secara intensif ke lapangan dari lembaga pendukung pembinaan (menurut informasi dari lembaga-lembaga pendukung tersebut tidak ada alokasi dana dari masing-masing instansi tersebut ataupun alokasi dana yang disediakan oleh PT. PLN untuk membantu pembinaan.

Menurut Soekanto, suatu norma hukum akan terlembaga (*instusionalized*) dalam suatu sistem sosial tertentu apabila terpenuhi paling tidak tiga syarat, yaitu :²²

- 1). Bagian terbesar warga dalam suatu sistem sosial telah menerima norma tersebut;
- 2). Norma-norma tersebut telah menjiwai bagian terbesar warga-warga dalam sistem sosial tersebut;
- 3). Norma tersebut bersanksi.

22. Soerjono Soekanto, 1982. *Op Cit.*

BAB V

P E N U T U P

A. Kesimpulan

Dari keseluruhan uraian sebagaimana telah dipaparkan dalam Bab I sampai dengan Bab IV, dapat ditarik beberapa kesimpulan sebagai berikut :

1. Untuk mengembangkan usaha kecil ke arah usaha yang lebih baik, pembenahan tidak cukup dilakukan pada aspek struktur internalnya saja, namun yang tidak kalah pentingnya adalah pembenahan pada aspek eksternalnya, terutama pada aspek *hukumnya*. Pembenahan pada aspek hukum ini bisa di lihat pada pelaksanaan lembaga tanggung jawab sosial perusahaan dalam membina usaha kecil agar menjadi usaha yang tangguh dan mandiri, menggunakan *konsep yuridis* yaitu pemerintah telah mengeluarkan SK Men Ken No. 316/KMK.016/1994 sebagaimana telah mengalami perubahan melalui SK Men Keu No.060/KMK.016/1996 serta peraturan perundangan terkait lainnya seperti UU No. 9 Tahun 1995. Di dalam peraturan perundangan tersebut dikembangkan prinsip-prinsip tertentu (seperti prinsip terbukanya peluang bagi semua pengusaha kecil untuk memperoleh bantuan pembinaan, prinsip alokasi dana pembinaan, prinsip pendayagunaan bantuan pembinaan, prinsip pemenuhan kewajiban bagi BUMN maupun mitra binaan dan sebagainya) yang sekiranya

mendukung *tujuan* dari dibuatnya peraturan hukum tersebut.

2. Dalam penelitian ditemui bahwa *tindakan* PT. PLN untuk melaksanakan tanggung jawab sosialnya bagi pengembangan usaha kecil, tidak hanya didasari oleh alasan moral, bisnis jangka panjang namun yang terlebih utama adalah alasan yuridis. Hal ini menunjukkan bahwa hukum mampu untuk mengarahkan subyek hukum (aktor pelaksana) untuk berperilaku seperti yang diperintahkannya.

Logika dari asumsi tersebut adalah bahwa PT. PLN (BUMN) baru melaksanakan bantuan pembinaan (sebagai perwujudan pelaksanaan tanggung jawab sosial perusahaan) setelah sejak tahun 1992 ada peraturan perundangan yang mewajibkan BUMN (termasuk PT. PLN) untuk berperilaku seperti itu. Namun alasan moral dan bisnis jangka panjang juga perlu dikedepankan, karena walaupun ada peraturan perundangan yang mewajibkan PT. PLN untuk melaksanakan bantuan pembinaan bagi pengembangan usaha kecil, namun sebenarnya peraturan perundangan tersebut tidak memuat sanksi tertentu jika PT. PLN tidak mau melaksanakannya.

3. Komponen sistem hukum, secara umum sebenarnya sudah cukup memadai untuk mendukung fungsionalisasi hukum (yang mengatur tanggung jawab sosial perusahaan bagi pengembangan usaha kecil), walaupun pada aspek komponen substansi hukum masih terdapat kelemahan-kelemahan. Kelemahan tersebut nampak pada *kurang* dalamnya ketentuan-ketentuan (substansi) hukum yang termuat

dalam SK Men Keu No. 316 /KMK.016/1994, jika ditinjau dari aspek bobot, intensitas dan proiritas pembinaan. Selain itu, kelemahan juga nampak dengan tidak diaturnya suatu sanksi tertentu (tidak mengikatnya hukum) jika PT. PLN (BUMN) tidak melaksanakan bantuan pembinaan, walaupun pada tataran realitas PT. PLN secara konsisten telah mematuhi ketentuan-ketentuan hukum yang ditujukan kepadanya. Kelemahan lainnya terlihat pada kebijakan khusus yang diterapkan oleh PT PLN yaitu dengan dikenalnya lembaga hibah bagi hutang-hutang yang tidak dibayar oleh mitra binaannya.

4. Pada proses fungsionalisasi hukum yang ditinjau dari aspek hukum sebagai sarana kontrol sosial, pada dasarnya dalam praktek diterapkan cara-cara tanpa kekerasan (*persuasif*) yang lebih menonjol, dibandingkan dengan cara-cara paksaan (*koersif*) dalam menangani atau menyelesaikan masalah-masalah yang timbul dalam kaitannya dengan pelaksanaan bantuan pembinaan oleh PT. PLN bagi pengembangan usaha kecil.

Untuk menentukan efektifitas hukum sebagai sarana kontrol sosial terhadap perilaku PT. PLN dalam melaksanakan hukum yang mengatur tanggung jawab sosial perusahaan bagi pengembangan usaha kecil, sebenarnya sudah cukup efektif, walaupun tidak bisa dikatakan *sepenuhnya*, sebab faktor alasan moral dan bisnis jangka panjang yang dihayati oleh PT. PLN juga mempunyai pengaruh yang cukup besar.

Sedangkan untuk melihat efektifitas hukum sebagai sarana kontrol sosial terhadap perilaku mitra binaan untuk memenuhi kewajiban-kewajibannya kepada pihak pembina, walaupun dukungan substansi hukum, struktur hukum dan kultur hukum sudah memadai, namun karena dukungan dari pemegang peran lainnya (PT. PLN, instansi pemerintah terkait) kurang kuat dalam praktek (merupakan faktor penghambat) penegakan hukum (kelunakan sikap PT PLN dalam menagih hutang) menyebabkan adanya sebagian mitra binaan yang berperilaku tidak sesuai (menunggak) dengan yang diinginkan oleh peraturan perundangan yang berlaku. Selain itu tingkat sosialisasi hukum yang kurang baik oleh aktor pelaksana terhadap obyek kebijakan (pengusaha kecil) juga mendukung sikap mitra binaan untuk menyimpang dari hukum yang berlaku.

5. Pada proses fungsionalisasi hukum yang ditinjau dari aspek hukum sebagai sarana rekayasa sosial, pada dasarnya hukum telah mampu mengarahkan PT. PLN (BUMN) sebagai aktor pelaksana untuk berperilaku seperti yang dimaksud oleh peraturan perundangan (yaitu melaksanakan bantuan pembinaan bagi pengembangan usaha kecil), walaupun masih dalam tataran *formalitas* saja. Dalam arti, PT. PLN Cabang Mataram hanya melaksanakan perintah peraturan perundangan yang ditujukan kepadanya, tanpa memberikan aspek *kedalaman* (mengabaikan asas bobot, intensitas dan prioritas pembinaan) dalam pelaksanaan bantuan pembinaan tersebut (terlihat dalam

pelaksanaan fasilitas-fasilitas yang disediakan dalam pembinaan yang tidak optimal) agar bisa tercapai tujuan hukum yaitu mengembangkan usaha kecil menjadi usaha tangguh dan mandiri.

Sedangkan faktor penghambat yang membuat proses fungsionalisasi hukum (hukum sebagai sarana rekayasa sosial) kurang berperan secara penuh, disebabkan oleh kelemahan-kelemahan yang melekat pertama pada isi kebijakan hukum yang mengatur tanggung jawab sosial perusahaan bagi pengembangan usaha kecil (seperti tidak diaturnya aspek bobot, intensitas dan prioritas pembinaan, serta adanya ketidak tegasan hukum baik yang ditujukan kepada PT PLN sebagai aktor pelaksana maupun kepada pengusaha kecil sebagai obyek kebijakan, sehingga mempunyai peluang untuk menyimpang dari ketentuan hukum yang berlaku; kedua pada kurangnya sosialisasi hukum yang dilakukan oleh para aktor pelaksana kepada para pengusaha kecil di Kabupaten Lombok Barat, yang menyebabkan sebagian dari pengusaha kecil kurang memahami tujuan-tujuan yang ingin di capai oleh hukum; ketiga pada kurangnya dukungan yang dipersiapkan ataupun diperoleh oleh PT PLN bagi keberhasilan pelaksanaan (hukum) pembinaan bagi pengembangan usaha kecil di Kabupaten Lombok Barat (seperti kurangnya sumber daya manusia yang menangani masalah-masalah tersebut, tidak selarasnya the power capabilities yang dimiliki PT PLN dibandingkan dengan bidang-bidang usaha mitra binaan yang memperoleh

pembinaan); keempat pada kurangnya tidak berjalannya dengan baik pembagian potensi (koordinasi) pembinaan antar aktor-aktor pelaksana pembinaan (antara PT PLN dengan instansi-instansi terkait), membuat kurang efektifnya pembinaan itu sendiri bagi pengembangan usaha kecil yang tangguh dan mandiri.

.lh24

B. Saran

Pengembangan usaha kecil menuju pada usaha yang tangguh dan mandiri,---untuk bisa lebih memperkokoh perekonomian nasional---, memerlukan penangsaan yang sistematis dan terarah. Untuk itu beberapa saran perlu dikemukakan untuk melengkapi hasil akhir tesis ini, yaitu sebagai berikut :

1. Hendaknya pemerintah lebih serius dalam membenahi masalah-masalah yang ada pada struktur eksternal (aspek hukum) dalam upaya mengembangkan usaha kecil. Pada tingkat *substansi hukum*, harus dibuat aturan hukum yang benar-benar mendukung ke arah pengembangan tersebut yaitu memperhatikan asas bobot, intensitas, prioritas pembinaan serta mengikatnya aturan tersebut bagi pemegang peran) sehingga ada kepastian hukum.
2. Untuk menghindari penyimpangan-penyimpangan pelaksanaan ketentuan hukum, hendaknya sosialisasi peraturan perundangan dilakukan secara intensif, sehingga para pemegang peran dan obyek kebijakan hukum benar-benar menghayati, memahami dan melaksanakan maksud dan tujuan hukum itu di buat.

3. Lembaga Forum Koordinasi PUKK atau lembaga sejenis, hendaknya dibentuk khusus untuk melaksanakan koordinasi pembinaan bagi pengembangan usaha kecil, sehingga ada keterpaduan pembinaan, dengan menyiapkan SDM yang benar-benar mempunyai kemampuan khusus untuk itu (the power capabilities), moral serta mental yang baik, dengan di dukung penyiapan anggaran khusus yang dipergunakan untuk maksud tersebut.
4. Untuk menumbuhkan keterlibatan aktif dari dunia usaha maupun masyarakat, serta untuk ikut melakukan pembinaan bagi pengembangan usaha kecil, hendaknya pemerintah secara perlahan harus mengurangi peran dominannya yang terkesan interventif, untuk lebih bisa bermain pada tingkat pengambilan kebijakan, yang akan berperan besar dalam iklim perdagangan bebas, dimana tidak diperbolehkan pemerintah untuk bersikap terlalu protektif dan terlalu banyak memberikan subsidi pada usaha kecil, yang sebenarnya hal itu tidak mendidik ke arah kemandirian.

Pengembangan bantuan pembinaan yang bernuansa kemitraan yang saling memperkuat, saling membutuhkan dan saling menguntungkan antara pihak yang di bina dengan pihak pembina perlu diperhatikan. Sebab kurang dalamnya pembinaan (mengabaikan asas bobot, intensitas maupun prioritas pembinaan) yang dilakukan oleh pemegang aktor (pembina), salah satunya disebabkan *kepentingan* dari pihak pembina kurang bisa dirasakan secara langsung (tidak menguntungkan).

DAFTAR PUSTAKA

- Anderson, Dennis., 1982. "Small Industry in Developing Countries : a discussion of issues", In The World Development. Vol 10, No. 11, 1982.
- Anderson, James. E., 1979. "Public Policy Making" Praeger Publisher, New York.
- Anoraga, Panji., 1995. "BUMN, Swasta, dan Koperasi, Tiga Pelaku Ekonomi", Pustaka Jaya, Jakarta.
- Backmann, Benda. F. Von., 1983. "Why law does not critical and contrutini reflections in social scientific persention of the social significant of law", Paper Presented to The Symposium on Falk law and Legal Fluralism, The International Congerss of Antropological Sciencees, Vancouver, Canada.
- Black, Donald., 1976. "The Behavior of Law", New York : Academic Press.
- Brotosenaryo, Otto AS., 1996. "Kajian Program-program Penguatan Ekonomi (P4k, PHKB, Koperasi dan Dunia Usaha)", Jakarta: BAPPENAS dan Yayasan Agro Ekonomika.
- Budiman, Arief., 1995. "Teori Pembangunan Dunia Ketiga", PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Bungin, Burhan et al., 1992. "Dimensi Metodologis Dalam Penelitian Sosial", Penerbit Usaha Nasional, Surabaya.
- Cambell, Tom., 1994. "Tujuh Teori Sosial", Kanisius, Yogyakarta.
- Cannon, Tom., 1995. "Corporate Responbility", PT Elex Media Komputindo, Jakarta.
- Chotim, Erna Ermawati et al., 1996. "Usaha Rakyat dan Perdagangan Bebas : Mencari Format Kebijakan", Dalam Jurnal Analisis Sosial Edisi 4 Februari 1996, Akatiga, Bandung.

- Chotim, Erna Ermawati et al., 1997. *"Diskusi Ahli : Pemberdayaan dan Replikasi Aspek Finansial Usaha Kecil di Indonesia"*, Penerbit Akatiga, Bandung.
- Clapham, Ronald., 1991. *"Pengusaha Kecil dan Menengah di Asia tenggara"*, LP3ES, Jakarta
- Craib dalam I Nyoman Sirtha., *"Makna Sosial Hukum dalam aksi dan Interaksi Kelompok Masyarakat di Tengah Perubahan Sosial"*, Pasca Sarjana UNAIR, Surabaya.
- De Goerge, Richard T., 1986. *"Business Ethics"*, New York, MacMillan Publishing Company.
- Dirdjosisworo, Sudjono., 1983. *"Sosiologi Hukum, Studi tentang Perubahan Hukum dan Sosial"*, CV Rajawali, Jakarta.
- Dror, Yehezkel., *"Design for Policy Science"*, Elsiwier, New York.
- Freidmann, W., 1994. *"Teori dan Filsafat Hukum, Ideologi dan Problematika Keadilan (Susunan II)"*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Friedman, Lawrence.M., 1969. *"Legal Culture and Social Development"*, Law and Society Review, No. 1 Agustus 1969.
- ., 1969. *"On Legal Development"*, Rutgers Law Review.
- Faisal, Sanapiah., 1990. *"Penelitian Kualitatif, Dasar-dasar dan Aplikasi"*, YA3, Malang.
- Goldthorpe, J.E., 1992. *"Sosiologi Dunia Ketiga, Kesenjangan dan Pembangunan"*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Harjatnoko, J., 1986. *"Manusia dan Sistem : Pandangan Tentang Manusia dalam Sosiologi Talcott Parsons"*, Kanisius, Yogyakarta.

- Hartono, Sri Redjeki., 1996. "*Perlindungan Bagi Pengusaha Kecil Dalam Perspektif Hukum dan UU Tentang Usaha Kecil*", Bahan Seminar di UNS, Surakarta.
- , 1996. "*Kondisi Hukum Ekonomi di Indonesia Dewasa Ini*", Disajikan pada diskusi panel "Aspek Hukum dalam Ekonomi pada Era Globalisasi dalam Rangka Dies Natalis XXXVIII Universitas Jsnabadra, Yogyakarta.
- Hartono, Sunaryati., 1988. "*Hukum Ekonomi dan Pembangunan di Indonesia*", Bina Cipta, Jakarta.
- Herman, Atik Suryati., 1996. "*Perbinaan dan Pengembangan Industri Kecil di Indonesia*", FE UKSW : Salatiga.
- Humble, John., 1973. "*Audit Tanggung Jawab Sosial Perusahaan*", Seri Pustaka Eksekutif.
- Huseini, M et al., 1994. "*Pola Kerjasama Bapak-anak Angkat pada Perusahaan di Perkotaan*", Jurnal Ilmu-ilmu Sosial, No. 6, 1994.
- Iwantono, Sutrisno., 1995. "*Small Medium Enterprises : An Indonesian Perspective*", Makalah yang disajikan pada Conference on Indonesia and Singapore Cooperativeness In Changing World, Jakarta, 16-18 Oktober 1995.
- Keraf, Gorys., 1989. "*Komposisi*", Penerbit Nusa Indah, Ende-Flores.
- Koerten, David.C., 1993. "*Menuju Abad ke 21, Tindakan Sukarela dan Agenda Global*", Yayasan Obor Indonesia dan Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Keraf, A. Sonny et al., 1995. "*Etika Bisnis*", Penerbit Kanisius, Yogyakarta.
- Kusumaatmaja, Mochtar., 1970. "*Fungsi dan Perkembangan Hukum*", Fakultas Hukum UNPAD, Bandung.
- Lubis, T. Mulya., 1986. "*Peranan Hukum Dalam Perekonomian di Negara Berkembang*", Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.

- Menteri Koperasi dan Pembinaan Pengusaha Kecil., 1998. "Peranan Hukum dalam Pembangunan Ekonomi untuk mengantisipasi peluang dan tantangan Usaha Kecil memasuki Era Pasar bebas", Bahan Seminar di UNS Surakarta.
- Mertokusumo, Soedikno., 1991. "Penegakan Hukum dan Penemuan Hukum", Penataran Hukum Dagang FH UGM, Yogyakarta, 9-21 Januari 1995.
- Mitzerg, Henry., 1992. "Strategic Management", New York Prentice hall.
- Moleong, Lexi. J., 1995. "Metode Penelitian Kualitatif", Penerbit Remaja Rosda Karya, Jakarta.
- Musselman, Vernon, A et al., 1988. "Ekonomi Perusahaan (Konsep-konsep dan praktek se zaman, Jilid I", Intermedia, Jakarta.
- Nasution, A.z., 1983. "Laporan Akhir Team Pelaksana Penyusunan Naskah Akademis Peraturan Perundang-undangan tentang Perlindungan dan pembinaan Usaha Kecil", Proyek BPHN, Jakarta.
- Pangestu, Marie., 1996. "Small-Scale Business Development and Competition Policy", Jakarta, CSIS.
- Peters, A.A.G et al., 1988. "Hukum dan Perkembangan Sosial", Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Prawiranegara, AS et al., 1994. "Kebijaksanaan Pembinaan Pengusaha Kecil Khususnya tentang Organisasi Usaha di Indonesia", Jurnal Ilmu-ilmu Sosial, No. 6, 1994.
- Rahardjo, Satjipto., 1979. "Hukum dan Perubahan Sosial", Alumni, Bandung.
- , 1983. "Permasalahan Hukum di Indonesia", Alumni, Bandung.
- , 1986. "Hukum dan Masyarakat", Angkasa, Bandung.
- , 1986. "Pengantar Ilmu Hukum", Penerbit Karunika, Jakarta.

- , 1991. "Ilmu Hukum", PT Citra Aditya Bhakti, Bandung.
- Rahayu, Esmi Warrasih Puji., 1991. "Implementasi Kebijakan Pemerintah Melalui Peraturan Perundang-undangan dalam Perspektif Sosiologis", Disertasi, Universitas Airlangga, Surabaya.
- Rasjidi, Lili et al., 1988. "Filsafat Hukum dan Refleksinya", Remaja Karya, Bandung.
- Ritzer, Goerge., 1992. "Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda", Rajawali Pers, Jakarta.
- Roucek, Joseph.S et al., 1951. "Social Control", New York : D. Van Nostrand Inc.
- Rustian, Frida., 1996. "Pengembangan Ekonomi Rakyat dalam Era Globalisasi : Masalah peluang dan Strategi praktis", Akatiga, Bandung.
- Sadoko, Isono et al., 1995. "Pemihakan Setengah Hati", Akatiga, Bandung.
- Sagir, Harsono., 1992. "Analisa dan Evaluasi Hukum Tertulis tentang Kedudukan Perusahaan Ekonomi Lemah dan Koperasi", BPHN, Jakarta.
- Santosa, Mas Ahmad., 1988. "Tanggung Jawab Lingkungan Perusahaan", Dalam Hukum Dan Pembangunan, FH UI, 1988.
- Schumacher, EF., 1980. "Kecil Itu Indah, Ilmu Ekjonomi yang Mementingkan Rakyat Kecil", PT Pustaka LP3ES, Jakarta.
- Seidman, Robert.B., 1972. "Law and Development : A General Model", Law and Society Review, Tahun VI, Februari, 1972.
- Senan, Syachrinuddin., 1995. "Kredit Perbankan dan Usaha Kerakyatan", Bahan Seminar Nasional di UNRAM.
- Sen, Amartya., 1987. "On Ethics and Economics", New York, Basil Blackwell.

- Simorangkir, OP., 1992. *"Etika Bisnis"*, Aksara Persada Indonesia.
- Sjaifudin, Hetifah., 1990. *"Problematika Pembangunan Ekonomi Rakyat"*, Yayasan Mitra Indonesia.
- , 1996. *"Eksistensi Usaha Rakyat Dalam Perspektif Globalisasi"*, Dalam Jurnal Analisis Sosial Edisi 2/ Februari 1996.
- Sjaifudin, Hetifah et al., 1995. *"Strategi dan Agenda Pengembangan Usaha kecil"*, Akatiga, Bandung.
- Soemitro, Ronny Hanitiyo., 1985. *"Studi Hukum dan Masyarakat"*, Penerbit Alumni, Bandung.
- , 1990. *"Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri"*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Soemardjan, Selo., 1972. *"Peranan Ilmu-ilmu Sosial dalam Pembangunan"*, Pidato Dies UI.
- Soekanto, Soerjono., 1973. *"Pengantar Sosiologi Hukum"*, Bhratara, Jakarta.
- , 1982. *"Sosiologi Hukum Dalam Masyarakat"*, Penerbit CV Rajawali, Jakarta.
- , 1983. *"Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum"*, Rajawali Pers, Jakarta.
- , 1984. *"Bahan Bacaan Perspektif Teoritis Dalam Sosiologi Hukum"*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- , 1985. *"Perspektif teoritis Studi Hukum dan Masyarakat"*, Rajawali Pers, Jakarta.
- , 1986. *"Pengantar Penelitian Hukum"*, UI Press, Jakarta.
- , 1987. *"Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum"*, Rajawali, Jakarta.

- , 1989. *"Robert K. Merton, Analisa Fungsional"*, Rajawali Pers, Jakarta.
- , 1994. *"Pokok-pokok Sosiologi Hukum"*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Sunggono, Bambang., 1994. *"Hukum dan Kebijaksanaan Publik"*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Suhendar, Endang., 1995. *"Tanah, Buruh dan Usaha Kecil dalam Proses Perubahan"*, Akatiga, Bandung.
- Sukarna., 1990. *"Social Control/Kontrol Masyarakat"*, PT. Citra Aditya Bhakti, Bandung.
- Susetiawan., 1996. *"Pengembangan Usaha Kecil Dalam Perspektif Sosial Politik"*, Bahan Seminar di UNS, Surakarta.
- Swasono, Sri Edi., 1994. *"Subsidi Kredit Kecil sebagai bentuk Pemihakan Pada Rakyat Banyak"*, Dalam Profil Usaha Kecil, Publikasi Lembaga Manajemen FE UI, Jakarta.
- Tobing, RL., 1995. *"Mengintensifkan Promosi dan Peluang Usaha kecil Menengah Merebut Persaingan Pasar Bebas"*, Buletin Ekonomi BAPINDO, No. 3 Th. XX 1995.
- Todaro, Michael P., 1994. *"Economic Development"*, Longman, Singapore Publisher.
- Wignjosebroto, Soetandyo., 1974. *"Penelitian Hukum : Sebuah Tipologi"*, Masyarakat Indonesia, No. 4, 1974.
- , *"Peningkatan Kesadaran Hukum Masyarakat"*, Fakultas Hukum UNAIR, Surabaya.
- , 1993. *"Sedikit Penjelasan tentang Kajian-kajian Hukum Dari Perspektif Ilmu Sosial"*, Warta Hukum dan Masyarakat No. 1 Th. ke-1, November, Badan pengkajian Hukum dan Masyarakat, FH UI Depok.
- Warta Ekonomi., 1995. *"Angin Koreksi Dari Taman Suropati"*, Majalah Mingguan, No. 37, 6 Februari 1995.

Zamroni., 1992. "Pengantar Pengembangan Teori Sosial", Penerbit PT Tiara Wacana, Yogyakarta.

Laporan Kakanwil Departemen Koperasi dan PPK Propinsi Nusa Tenggara Barat pada Rapat Kerja Nasional Tanggal 19-20 Februari 1997 di Jakarta.

Pedoman Pelaksanaan dan Sistem Informasi Manajemen Pembinaan Usaha kecil dan Koperasi, Edisi 1998 PT PLN (Persero) Kantor Pusat.

Rencana Pembangunan Lima Tahun Ke enam Propinsi Daerah TK I NTB.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1995 tentang Usaha Kecil.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No 44 Tahun 1997 tentang Kemitraan.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1983 tentang Tata Cara Pembinaan dan Pengawasan BUMN.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 1994 tentang Pengalihan bentuk Perusahaan Umum (PERUM) Listrik Negara menjadi Perusahaan Perseroan (Persero).

SK Menteri Keuangan RI No. 316/KMK.016/1994 tentang Pedoman Pembinaan Usaha Kecil dan Koperasi melalui Pemanfaatan dari Bagian Laba BUMN.

SK Menteri Keuangan RI No. 060/KMK.016/1996 tentang Perubahan pasal 3 Kep. Men Keu No. 316/KMK.016/1994.