

340 II
PRI
S W

B. 13

SUMMARY
THE STATE AND THE RULE OF LAW IN A MIXED ECONOMY
(NEGARA DAN RULE OF LAW DALAM SISTEM EKONOMI CAMPURAN)
Oleh : W.Friedman

*

*

*

*

*

Oleh :
FX.JOKO PRIYONO, SH, M.Hum
NIP 131 683 797



Mengetahui :
Ketua Bagian Hukum Internasional

HM.Kabul Supriyadhie, SH, M.Hum

FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG

Makalah disampaikan pada Diskusi Reguler Bagian Hukum Internasional
Fakultas hukum Undip Tgl 1 April 2002

STAMP: PUSTAKA - UNDIIP

RANGKUMAN

THE STATE AND THE RULE OF LAW IN A MIXED ECONOMY

(NEGARA DAN "RULE OF LAW" DALAM SISTEM EKONOMI CAMPURAN)

Oleh : W.Friedman

Dalam pengamatannya tentang kekuatan ekonomi publik dan swasta dalam demokrasi kontemporer, *Friedman* menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan "mixed economy" (ekonomi campuran) adalah mencakup berbagai cara di mana kekuasaan negara digunakan untuk mengontrol atau mengawasi sistem ekonomi negara tersebut, meskipun ekonomi dijalankan oleh perusahaan-perusahaan swasta.

"Rule of law" diartikan dengan "justice" (keadilan) meskipun keadilan bukanlah sesuatu yang absolut. Namun demikian, *Friedman* memfokuskan pada aspek terbatas dari "rule of law" yaitu fungsinya dalam masyarakat yang bukan totaliter yang memiliki sistem ekonomi campuran (mixed economy), yang mendasarkan pada kapitalisme dan "free enterprise".

Menurut *Friedman*, terdapat empat fungsi negara dalam sistem ekonomi campuran :

1. Negara sebagai "provider"

Fungsi ini berkaitan dengan konsep negara kesejahteraan (welfare state). Dalam kapasitas ini, negara bertanggung jawab untuk menyediakan dan memberikan pelayanan-pelayanan sosial untuk memberikan jaminan standard hidup minimal dan memberikan kelonggaran atau kebebasan kekuatan-kekuatan ekonomi.

2. Fungsi negara sebagai "regulator" (pengatur)

Negara menggunakan berbagai pengaruh kontrol khususnya kekuasaan untuk mengatur investasi dalam pembangunan industri, volume dan jenis ekspor dan impor, melalui cara-cara seperti kontrol kurs (exchange control) dan pengendalian lisensi impor dan industri

3. Fungsi negara sebagai "entrepreneur" (Wirausaha)

Fungsi ini merupakan fungsi yang terpenting dalam ekonomi campuran. Keterlibatan negara dalam kegiatan ekonomi dapat dilakukan melalui departemen pemerintah semi

otonomi maupun melalui korporasi-korporasi yang dimiliki negara. Keterlibatan negara dalam fungsi sebagai wirausaha dapat berbetuk publik dan privat

4. Fungsi negara sebagai "umpire" (wasit)

Negara dapat menjalankan fungsi sebagai wasit karena negara memiliki kekuasaan legislatif, administratif dan yudisiil. Dalam hal ini, negara harus mengembangkan standard keadilan seperti sektor ekonomi umum yang dilakukan oleh perusahaan negara. Oleh karena itu, negara harus membedakan antara fungsinya sebagai wasit dengan fungsinya sebagai wirausaha

Dalam mengartikan negara, Friedman mengemukakan beberapa pemikiran tentang arti negara oleh Hegel, Karl Marx, Hans Kelsen dan Earl Latham. Hegel dengan filsafat dialektikanya memberikan pengertian negara sebagai pengejawantahan dari kebebasan inividu. Dalam konsepsi Hegel, negara tidak hanya merupakan sebuah organisasi atau fokus kekuasaan, tetapi merupakan perwujudan tertinggi dari inividu manusia dan aspirasi-aspirasi soail. Negara adalah perwujudan kekuasaan.

Bagi Karl Marx, negara merupakan mesin administratif, eksekutif dan hukum di mana kelas yang berkuasa menguasai sarana-sarana produksi dan eksploitasi kelas pekerja. Negara merupakan suatu instrumen penekan.

Friedman, memposisikan diri di tengah-tengah dengan menggunakan konsep "reserve function" (fungsi cadangan) dari negara. Dia memahami negara baik sebagai pusat kekuasaan yang sentralistik, yang merupakan akibat dari keseimbangan di antara berbagai kepentingan ekonomi dan sosial yang bertentangan dan sebagai pengejawantahan dari cita-cita keadilan dan kepentingan publik yang mencakup masyarakat secara keseluruhan. Selanjutnya dikatakan bahwa ppada negara demokrasi itulah empat fungsi negara dapat dilaksanakan.

A. Negara sebagai "Provider" dan "Regulator" (Pengatur)

Friedman membahas fungsi negara sebagai "provider" dengan maksud untuk mewujudkan kesejahteraan minimum yaitu dengan mengimplementasikan cita-cita negara kesejahteraan sosial dalam bentuknya yang ppaling langsung misalnya melalui kewajiban memberikan manfaat ekonomi tertentu atas nama masyarakat. Ini

dilakukan melalui berbagai prosedur legislatif dan administratif. Semua negara-negara industri memiliki struktur administrasi yang luas yang menyalurkan bantuan medis, rumah penginapan, asuransi pengangguran, asuransi publik dan manfaat-manfaat kesejahteraan lainnya. Begitu luasnya hukum publik sehingga bisa menambah atau mengganti hukum privat dalam bidang ini. Dalam suatu ekonomi yang didominasi oleh filosofi *laissez-faire*, perubahan hidup seperti misalnya menjadi pengangguran, kehilangan nafkah, miskin, atau kecelakaan adalah nasib. Di dalam tahap-tahap masyarakat kapitalis yang sudah maju, masalah-masalah tersebut di atas (nasib) menjadi agak berkurang dengan berperannya asuransi swasta. Terbukti bahwa ini bukanlah cara melakukan redistribusi kekayaan di antara yang kaya dan miskin. Meluasnya asuransi swasta sangatlah tergantung pada kemampuan membayar premi.

Berkaitan dengan kontrak asuransi ini Friedman memberikan contoh seperti Undang-undang Kontrak Asuransi Damsh 1930 (Skandinavia), The Canadian province of Saskatchewan 1947, Ontario Workmen's Compensation Act of 1915, The British National Insurance Legislation of 1946, The Law Reform (Personal Injuries) Act of 1918, yang kesemuanya itu berkaitan dengan aspek tanggung jawab sosial negara berhubungan aturan-aturan mengenai pelayanan-pelayanan sosial (social services).

Friedman lebih lanjut menjelaskan fungsi negara sebagai "regulator" (pengatur) mencakup berbagai cara di mana negara melakukan intervensi melalui penggunaan hukum publik dengan langkah-langkah dan instrumentalitas dari suatu masyarakat yang tidak teratur.

Berkaitan dengan berbagai macam instrumen hukum di mana negara modern melakukan kontrol atas aktivitas ekonomi masyarakat, hampir tidak terbatas. Friedman menjelaskan fungsi-fungsi kontrol digunakan baik oleh negara-negara dengan ekonomi sosialis dan negara-negara (seperti AS) yang umumnya bertentangan dengan perusahaan-perusahaan pemerintah tetapi menggunakan kontrol legislatif, administratif dan judicial untuk mengurangi ketidaksamaan dan bahaya di mana suatu ekonomi yang tidak diatur terjadi dalam masyarakat dewasa ini. Selanjutnya dikatakan bahwa bentuk kontrol hukum yang paling representatif dapat diklasifikasikan dalam tiga kategori yakni :

1. Pembatasan hukum tentang kebebasan berkontrak dan propeprti
2. Kontrol hukum dimaksudkan untuk mengurangi konsentrasi kekuatan ekonomi yang berlebihan
3. Kontrol hukum dimaksudkan untuk memberikan perlindungan ekonomi nasional –khususnya di negara-negara sedang berkembang- melalui regulasi keluar masuknya uang dan barang di antara ekonomi nasional dan luar negeri.

B. Negara Sebagai “Entrepreneur” (Wirausaha)

Di negara-negara sosialis dengan sistem “centrally ppalnned aconomy”, perusahaan-perusahaan negara semi otonomi menjalankan semua industri utama, komersial dan utilitas (kepentingan umum). Di Amerika, korporasi publik federal seperti misalnya “the Tennessee Walley Authority” atau “the Boulder Dam Authority” mengedalikan suatu bagian penting dari generasi kekuatan nasional dan distribusi. Di berbagai negara, otoritas publik menjalankan transportasi, dam, pelabuhan, jembatan, dan keppentingan-kepentingan umum (public utilities) lainnya.

Di negara-negara seperti Inggris, Perancis, India dan Italia, perusahaan-perusahaan negara merupakan sektor utama dari ekonomi nasional. Bahkan di Jerman, sebagian telah telah melakukan denasionalilsasi perusahaan-pperusahaan yang dimiliki oleh negara seperti perusahaan Volksvagen.

Friedman menjelaskan alasan-alasan bagi berkembangnya perusahaan-perusahaan publik :

1. Nasionalisasi sebagian dari kehidupan ekonomi melalui perusahaan publik (seperti Inggris dan Perancis)
2. Ada fungsi tertentu yang dianggap sebagai hal yang penting untuk bangsa yang tidak dapat atau tidak akan dilakukan oleh perusahaan swasta sepperti misalnya bisnis di bidang kereta api
3. Perusahaan negara merupakan instrumen utama di mana negara-negara yang mengalami kekurangan modal dalam kerjasama dengan swasta dapat menjalankan tugas untuk pembangunan nasional yang vital, biasanya dalam kerangka rencana pembangunan jangka panjang

4. Transaksi-transaksi besar perusahaan publik di dalam sistem ekonomi campuran bukanlah akibat dari perencanaan atau filosofi ekonomi jangka panjang tetapi merupakan produk emergensi (keadaan darurat)

Bentuk-bentuk perusahaan negara

Bentuk perusahaan negara mencerminkan berbagai macam tujuan dan aktivitas-aktivitasnya. Aktivitas yang bersifat entrepreneurship (kewirausahaan) dari negara dilaksanakan dalam tiga bentuk hukum :

1. Perusahaan pemerintah yang berkaitan dengan departemen yang memiliki berbagai tingkat administratif dan otonomi keuangan
2. Perusahaan umum seperti misalnya badan hukum (legal entity) yang otonomus berdasarkan arahan dari menteri umum, yang didirikan berdasarkan undang-undang
3. Perusahaan komersial, yang seperti perusahaan swasta lainnya, diatur oleh undang-undang perdata atau "commercial codes" (pedoman komersial). Di sini negara atau sebagian otoritas publik lainnya memiliki saham, memiliki kontrol secara penuh terhadap pemegang minoritas.

C. Negara sebagai "umpire" (wasit) dan "rule of law"

Dalam konsep negara liberal, aktivitas publik dan swasta dipisahkan secara jelas. Pemerintah dianjurkan untuk tidak berpartisipasi dalam kehidupan ekonomi. Fungsi utama dari negara hanyalah sekadar menata atau mengatur dan memberikan perlindungan seperti di bidang pertahanan, polisi, dan administrasi peradilan. Perpajakan, misalnya, bukanlah suatu instrumen kesejahteraan sosial dan redistribusi sebagian dari kekayaan melainkan merupakan suatu sarana atau cara pembiayaan fungsi minimum pemerintah.

Dengan masuknya negara dalam bidang-bidang ekonomi dan sosial, kedudukan negara telah menjadi begitu kompleks. Negara harus ingat akan fungsi-fungsi tertentu dalam persaingan di antara berbagai kekuatan dan aktivitas di dalam masyarakat. Peran ini disebut sebagai fungsi arbitrase. Negara harus memiliki standard dan institusi yang menjamin persaingan sehat dan jujur (fairness), dan memertahankan keseimbangan yang cukup beralasan di antara kelompok-kelompok ekonomi dan

sosial yang berbeda di dalam masyarakat. Bagaimana keseimbangan ini digambarkan sangatlah tergantung pada filosofi politik masyarakat yang bersangkutan.

Selanjutnya, Friedman mengatakan bahwa dalam "mixed economy" tersirat suatu konsep masyarakat yang non totaliter. Artinya bahwa antara sektor ekonomi publik dan swasta hidup berdampingan dan masing-masing memiliki legitimasi. Fungsi hukum di sini adalah untuk menjamin bahwa keduanya memiliki kesempatan yang sama dan tak ada satu pun dari keduanya diperbolehkan untuk menghancurkan pihak lain. Dalam kaitan ini, negara memiliki peran ganda, Melalui perusahaan-perusahaan negara atau partisipasi pemerintah dalam ekonomi campuran, negara secara langsung berpartisipasi dalam aktivitas ekonomi. Negara juga mempengaruhi ekonomi melalui pelaksanaan kontrol regulasi. Tetapi, sepanjang negara mewakili masyarakat secara keseluruhan, dan atas nama masyarakat menjalankan kekuasaan berdaulat, negara juga harus memberikan keadilan di antara sektor-sektor masyarakat yang berbeda.

Dalam rangka penegakan hukum atau "rule of law", Friedman menganjurkan adanya

1). "separation of powers" (pemisahan kekuasaan) antara badan legislatif, eksekutif dan yudikatif yang didasarkan pada konstitusi sebagai cermin dari kehidupan demokrasi. Perlu juga dibentuk

2) "administrative justice" (peradilan administrasi) walaupun pada awalnya konsep peradilan administratif ini ditolak oleh negara-negara common law karena dianggap tidak sesuai dengan prinsip kesamaan (equality) di antara yang mengatur (governors) dan yang diatur (governed) namun secara perlahan-lahan akhirnya diterima di negara-negara common law

3) Kebijakan pemerintah dan kontrol hukum dalam masalah ekonomi. Di sini ditekankan perlunya keseimbangan antara aktivitas ekonomi publik dan swasta. Dalam kaitan inilah bidang-bidang utama di mana kekuasaan administratif negara mempengaruhi masyarakat dan menyentuh korporasi atau kepentingan ekonomi individu yang begitu luas, maka prosedur peninjauan hukum harus ada : a) dalam kapasitas sebagai "provider" negara mendistribusikan berbagai manfaat sosial terhadap berbagai macam kelompok masyarakat. Ini dikalsifikan sebagai asuransi sosial b) fungsi kontrol publik yang dijalankan oleh pemerintah atas hubungan

kontraktual swasta dan properti. c) proposi penting transaksi ekonomi yang semakin meningkat antara pemerintah dan perusahaan swasta d) fungsi pemerintah regulator berkaitan dengan lisensi aktivitas dan transaksi-transaksi. Dalam hal ini dibagi dalam dua bagian yaitu lisensi pekerjaan dan profesional dan aktivitas ekonomi, khususnya lisensi industri dan kontrol devisa e) area praktek-praktek bisnis yang restriktif f) dalam bidang hubungan kerja, sebagian besar negara-negara industri memiliki keterlibatan dalam berbagai hukum publik yang mengekspresikan perhatian negara terhadap hubungan kerja.

Berkaitan *legal review procedures* yang harus tersedia, Friedman memberikan solusi : 1) mengikuti pola Perancis, pengadilan administratif umum dapat dilakukan – mungkin melalui berbagai senat atau kamar yang sifatnya khusus dengan semua pengajuan yang bertentangan dengan keputusan otoritas administratif 2) beberapa pengadilan yang bersifat khusus yang mengatur pengajuan di berbagai bidang seperti dijelaskan di atas seperti misalnya pengadilan asuransi, pengadilan buruh, pengadilan untuk praktik-praktik yang membatasi 3) pengajuan dari keputusan dari semua macam badan-badan administratif kepada pengadilan yang lebih tinggi.

Bagi Friedman, dalam rangka memecahkan problem kesamaan dan persaingan yang sehat antara perusahaan publik dan swasta perlu dibuat undang-undang yang mengatur tentang hal tersebut seperti "fair competition act", "bankruptcy act". Selanjutnya dikatakan berkaitan dengan persamaan status hukum dan tanggung jawab, bahwa perusahaan publik dalam hal kontrak, perbuatan melawan hukum dan pajak harus bertanggung jawab secara penuh. Hal itu juga berlaku terhadap tindak kejahatan.