

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Upaya penanggulangan kemiskinan merupakan amanat konstitusi dalam rangka mencapai tujuan nasional sebagaimana tercantum dalam pembukaan UUD 1945, yaitu *melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.*

Sehubungan dengan pemberlakuan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah pada Tahun 2001, pemerintah daerah mempunyai kewenangan yang besar untuk merencanakan, merumuskan dan melaksanakan kebijakan dan program pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan setempat (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah). Dalam kewenangan otonom yang dimiliki oleh daerah, melekat pula kewenangan dan sekaligus tanggung jawab untuk secara proaktif mengupayakan kebijakan penanggulangan kemiskinan, baik secara langsung maupun tidak langsung. Tanggung jawab yang dimaksud adalah merupakan konsekuensi logis dari salah satu tujuan pelaksanaan otonomi daerah, yakni menciptakan sistem pelayanan publik yang lebih baik, efektif dan efisien, yang pada akhirnya diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan dan kemandirian masyarakat.

Banyak usaha yang telah dilakukan pemerintah untuk menekan angka kemiskinan beberapa diantaranya meluncurkan berbagai program pengentasan kemiskinan dan pemberdayaan masyarakat yang dijalankan oleh berbagai kementerian dan lembaga. Program-program pengentasan kemiskinan dan pemberdayaan masyarakat tersebut antara lain adalah : PPK (Program Pengembangan Kecamatan) yang dilaksanakan Departemen Dalam Negeri, P2KP (Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan) yang dilaksanakan Departemen Pekerjaan Umum, P4K (Proyek Peningkatan Pendapatan Petani dan Nelayan Kecil) yang dilaksanakan Departemen Pertanian, PEMP (Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Pesisir) yang dilaksanakan Departemen Kelautan dan Perikanan,

KUBE (Kelompok Usaha Bersama) yang dilaksanakan Departemen Sosial, dan lain-lain¹. Program-program tersebut berjalan sendiri-sendiri menurut kebijakan Departemen yang bersangkutan, tidak terintegrasi, parsial dan sektoral. Sebagai upaya serius dalam meningkatkan efektifitas penekanan angka kemiskinan, pemerintah telah memiliki konsep penanggulangan kemiskinan secara terpadu dengan basis pemberdayaan masyarakat dimana masyarakat sebagai subjek penanggulangan kemiskinan bukan objek dengan kata lain pemerintah telah memperhatikan faktor partisipasi sebagai salah satu faktor penentu keberhasilan dalam program pengentasan kemiskinan. Program yang diresmikan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono di Palu pada tanggal 1 Mei 2007 bernama program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri. Program Ini terdiri dari beberapa program penanggulangan kemiskinan salah satunya Program Nasional Pemberdayaan Mandiri Perdesaan atau disingkat menjadi PNPM Mandiri perdesaan yang sebelumnya bernama PPK (Program Pengembangan Kecamatan) Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perdesaan (PNPM Mandiri perdesaan) merupakan salah satu mekanisme program pemberdayaan masyarakat yang digunakan PNPM Mandiri dalam Upaya mempercepat penanggulangan kemiskinan dan perluasan kesempatan kerja di perdesaan. Program ini dilakukan untuk lebih mendorong upaya peningkatan kualitas hidup, kesejahteraan dan kemandirian masyarakat di perdesaan. Visi PNPM Mandiri Perdesaan adalah tercapainya kesejahteraan dan kemandirian masyarakat miskin perdesaan. Kesejahteraan berarti terpenuhinya kebutuhan dasar masyarakat. Kemandirian yaitu mampu mengorganisir diri untuk memobilisasi sumberdaya yang ada di lingkungannya, serta mengelola sumber daya tersebut untuk mengatasi masalah yang dihadapinya, khususnya masalah kemiskinan. Misi PNPM Mandiri Perdesaan adalah : peningkatan kapasitas masyarakat dan kelembagaannya, pelebagaan sistem-sistem pembangunan partisipatif, pengoptimalan fungsi dan peran pemerintah lokal, peningkatan kualitas dan kuantitas prasarana sarana sosial dasar dan ekonomi masyarakat dan pengembangan jaringan kemitraan dalam pembangunan.

Sumber dana pelaksanaan PNPM Mandiri berasal dari:

- a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)
- b. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Provinsi

¹ Dokumen Strategi Penanggulangan Kemiskinan Daerah TNP2K

- c. APBD Kabupaten/Kota sebagai dana pendamping
- d. Kontribusi swasta sebagai perwujudan tanggung jawab sosial perusahaan (*Corporate Social Responsibility*);
- e. Swadaya masyarakat (asosiasi profesi, perguruan tinggi, lembaga swadaya masyarakat, organisasi kemasyarakatan, dan individu/kelompok peduli lainnya).

Semua dana dan kegiatan program PNPM Mandiri perdesaan tersebut disalurkan kepada masyarakat terutama komponen Program Bantuan Langsung Masyarakat (BLM). BLM adalah dana stimulan keswadayaan yang diberikan kepada kelompok masyarakat untuk membiayai sebagian kegiatan yang direncanakan oleh masyarakat dalam rangka meningkatkan kesejahteraan, terutama masyarakat miskin. Bantuan ini biasanya diberikan dalam bentuk simpan pinjam sebagaimana tertuang dalam dokumen rencana pembangunan jangka menengah Desa (RPJMDesa). Berdasarkan Buletin Bina Swadaya, yaitu sebuah Badan pengembangan swadaya masyarakat, keberhasilan dan keberlanjutan upaya pemberdayaan masyarakat dengan menggunakan instrumen dana bergulir ditentukan oleh 3 hal. Pertama, efektifitas penyelenggaraan Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM). Kedua, efektifitas pendampingan kelompok dan terakhir kesiapan lembaga pelayanan (dalam hal ini UPK) untuk bermitra. Hal ini senada dengan yang tertulis pada Pelembagaan Pengelolaan Keuangan Mikro (Dana Bergulir) dalam Penjelasan PTO X tentang Pengelolaan Dana Bergulir bahwa Pengelolaan dana bergulir dalam PNPM pada hakekatnya dipengaruhi oleh 3 (tiga) hal yaitu kelompok peminjam sebagai pengelola dan penyalur dana bergulir kepada anggotanya sebagai pemanfaat langsung, aturan dan prosedur atau mekanisme perguliran, serta Unit Pengelola Kegiatan (UPK) sebagai pengelola dan penyalur seluruh dana bergulir di tingkat kecamatan.²

Analisis mengenai kebijakan pengelolaan dana bergulir pada Kementerian Negara Koperasi dan UKM memang belum pernah dilakukan. Namun penelitian terhadap pelaksanaan kebijakan dana bergulir sendiri telah banyak dilakukan oleh peneliti dari berbagai kalangan, baik Indonesia maupun di manca negara. Salah satu di antaranya dilaksanakan oleh Chell.³

² Petunjuk Teknis Operasional Prosedur PNPM Mandiri Perdesaan (Penjelasan X)

³ Revolving Loan Funds yang diluncurkan oleh Pemerintah Amerika Serikat melalui Economic Development Administration (EDA), U.S. Department of Commerce. (1992, p.31)

Chell menyatakan bahwa dana bergulir merupakan perangkat pembangunan ekonomi yang penting (*“Revolving loan funds are important economic development tools”*). Lebih jauh Chell juga menyebutkan : *“The purpose of these revolving loan funds is to assist aistressed areas experiencing long term economic deterioration or areas suffering from sudden and severe economic dislocation”* (program dana bergulir dimaksudkan guna membantu memperbaiki suatu bidang atau wilayah yang mengalami kemerosotan ekonomi jangka panjang atau yang menderita akibat keadaan ekonomi yang buruk).

Berdasarkan penelitiannya, disimpulkan bahwa dana bergulir adalah perangkat pembangunan ekonomi yang berharga, karena dapat menyediakan modal yang sangat dibutuhkan oleh kelompok-kelompok usaha mikro, yang pada gilirannya dapat menyediakan lapangan kerja dan mendatangkan perolehan pajak bagi suatu wilayah.

Di Indonesia, penelitian tentang kebijakan dana bergulir antara lain dilakukan oleh Kotot pada tahun 1995. Dalam tesisnya yang berjudul Pengaruh Bantuan Dana Bergulir terhadap Peningkatan Pendapatan Nelayan di DKI Jakarta, Kotot menyimpulkan bahwa sistem dana bergulir lebih mempunyai prospek yang baik dibanding sistem lain yang pernah dilakukan dalam usaha meningkatkan pendapatan nelayan di DKI Jakarta. Oleh karena itu Kotot menyarankan agar sistem dana bergulir dipertahankan dan dikembangkan di masa yang akan datang, dan bila perlu disempurnakan sesuai kondisi yang ada.

Lembaga Pengelola Kegiatan Simpan Pinjam merupakan bagian dari sistem keuangan dalam ekonomi modern yang melayani masyarakat pemakai jasa-jasa keuangan. Sistem keuangan ini merupakan suatu jaringan pasar keuangan di mana terdapat rumah tangga, badan usaha dan sektor pemerintah sebagai peserta sekaligus pihak yang berwenang mengatur sistem keuangan tersebut. Fungsi utama sistem keuangan adalah mentransfer dana dari pihak yang mengalami surplus dana kepada pihak-pihak yang mengalami kekuarangan dana (defisit unit), baik dari unit rumah tangga, badan usaha, maupun dari pemerintah. Dalam perkembangannya, dewasa ini lembaga keuangan menawarkan berbagai jenis jasa keuangan, seperti pemberian kredit, mekanisme pembayaran, transfer dana, penyimpanan, penyertaan modal, investasi dalam surat-surat berharha, program asuransi, dan program pensiun.⁴

⁴ Sunaryo, *Hukum Lembaga Pembiayaan*, hlm 12. Sinar Grafika, Jakarta 2008

Lembaga Unit Pengelola Kegiatan Simpan Pinjam merupakan lembaga keuangan Bank (*bank finance institution*) adalah badan usaha yang melakukan kegiatan di bidang keuangan dengan menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan dan menyalurkannya kepada masyarakat dalam bentuk kredit dan/ atau bentuk lainnya dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat banyak. Dari pengertian tentang bank tersebut dapat diketahui bahwa bank merupakan perusahaan yang bergerak dalam bidang keuangan artinya aktivitas perbankan selalu berkaitan dalam bidang keuangan. Lembaga Keuangan Bank ini diatur dalam Undang-Undang no. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan *juncto* Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 tentang Penyempurnaan Undang-Undang No.7 Tahun 1992, dan Undang-Undang No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, Peraturan Pemerintah No. 70 Tahun 1992 tentang Bank Umum, Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 1992 tentang Bank Perkreditan Rakyat, dan Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 1992 tentang Bank Syariah.⁵

Penelitian terhadap efektivitas Program Dana Bergulir juga dilakukan oleh peneliti interen lingkup Kementerian Negara Koperasi dan UKM. Dr. Riana Panggabean, seorang peneliti pada Deputi VII kementerian dimaksud melakukan kajian pada tahun 2005 dengan judul Efektivitas Program Dana Bergulir bagi Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah (UKM). Berdasarkan kajian tersebut, diperoleh kesimpulan bahwa tingkat efektivitas dana bergulir yang diberikan kepada kelompok-kelompok usaha mikro dibidang peternakan, perikanan dan perkebunan termasuk pada kategori antara sangat rendah sampai sangat tinggi, sedangkan tingkat kepuasan anggota tergolong pada kategori sangat rendah sampai rendah. Hal tersebut dikarenakan lembaga pengelola dana bergulir secara legalitas belum mempunyai badan hukum yang jelas apakah lembaga tersebut itu koperasi, Yayasan atau Perseroan Terbatas?. sehingga asumsi kelompok (masyarakat pemanfaat pinjaman) bahwa pinjaman dana bergulir merupakan dana hibah yang tidak perlu dikembalikan. Keadaan inilah yang mempengaruhi terhadap sebagian kelompok peminjam menjadi bermasalah (macet) pada penerima manfaat kegiatan pinjaman dana bergulir yang mereka asumsikan bahwa ini `dana hibah. Padahal jelas-jelas bahwa dana bergulir ini merupakan dana negara yang harus diselamatkan jangan sampai terjadi konflik horizontal diantara masyarakat sehingga negara bisa menempatkan posisi dengan masyarakat dalam dinamika politik yang

⁵ *Ibid.*

tidak saling berbenturan, kompromistik, dan bisa saling berbagi peran dalam memproses pembentukan hukum.

Von Savigny, dan pembelanya Salmond mengatakan dalam teori fiksinya bahwa kepribadian hukum atas kesatuan-kesatuan lain manusia adalah hasil khayalan. Kepribadian yang sebenarnya hanya pada manusia. Negara-negara, korporasi, lembaga-lembaga, tidak menjadi subjek dari hak-hak dan kepribadian, tetapi diperlukan seolah-olah badan-badan itu manusia. Hal ini tampak dari pernyataan Savigny : “Semua hukum ada demi kemerdekaan yang melekat pada setiap individu, oleh karena itu, konsepsi yang asli mengenai kepribadian harus sesuai dengan gagasan mengenai manusia.”⁶

Senada dengan teori fiksi tersebut, ada pula teori Konsensei, teori yang mengatakan bahwa badan hukum dalam negara tidak memiliki kepribadian hukum, kecuali diperkenankan oleh hukum, dan ini berarti Negara. Teori ini didukung oleh von Savigny, Salmond, dan Dicey. Tujuannya untuk memperkuat kekuasaan negara kalau dikehendakinya, ikut serta dalam kelompok asosiasi dalam Negara. Ini berarti bahwa Negara sebagai badan hukum mempunyai kekuasaan yang lebih tinggi dari kelompok-kelompok badan hukum yang berada di bawah kekuasaannya.⁷

Jimly Asshiddiqie mengemukakan pandangannya tentang pemberlakuan teori fiksi dan teori organ yang tampaknya kebalikan dari teori kekayaan bertujuan, sebenarnya dapat dilihat sebagai dua sisi mata uang yang sama. Maksudnya bahwa badan hukum dapat diakui sebagai subjek hukum sebagai *rechtspersoon* atau *menselijk person* yang merupakan lawan kata dan sekaligus pasangan bagi konsep orang sebagai subjek hukum atau *natuurlijke person*. Badan hukum tidak mempunyai kehendak sendiri. Badan hukum hanya dapat melakukan perbuatan melalui perantaraan orang atau orang-orang yang duduk sebagai pengurus. Orang atau orang-orang yang menjadi pengurus tersebut bekerja tidak untuk dirinya sendiri melainkan untuk dan atas nama badan hukum tersebut. Pengurus salah satu ada empat unsur badan hukum, yaitu :

- a. Harta kekayaan terpisah;
- b. Tujuan yang ideal;
- c. Kepentingan; dan

⁶ Salim, *Perkembangan Teori dalam Ilmu hukum*, Rajawali Pers, 2010, hlm 177.

⁷ *Ibid*,

d. Organisasi pengurus

Organisasi pengurus adalah organisasi yang mengelola badan hukum. Dalam kegiatannya badan hukum tunduk atau terikat pada :

- a. Hukum internal anggaran dasar (AD); dan
- b. Hukum negara (Jimly Asshiddiqie)

Kedua hukum yang mengikat tersebut menghendaki keteraturan organisasi kepengurusan setiap badan hukum.

Dalam sistem hukum Indonesia suatu badan hukum selain memenuhi empat unsur seperti disebutkan di atas juga perlu didaftarkan sebagai badan hukum. Sebelum didaftarkan sebagai badan hukum, organisasi itu secara formal belum dapat diakui sah sebagai badan hukum. Perbuatan-perbuatan hukum yang dilakukan oleh pengurus suatu badan hukum yang belum didaftarkan dianggap sebagai perbuatan pribadi pengurus. Oleh karena itu timbul persoalan, apakah pendaftaran sebagai badan hukum juga dapat disebut sebagai unsur kelima dari badan hukum. Sesuai tuntutan perkembangan modern, pendaftaran badan hukum sekurang-kurangnya dapat dilihat sebagai syarat formal, sedang empat syarat terdahulu disebut syarat materiil. Meskipun pendaftaran badan hukum sebagai syarat formal, dalam praktek acapkali sahnya suatu badan hukum berkaitan dengan tanggungjawab hukum pengurus. Dalam hal perbuatan-perbuatan perdata tanggung jawab pengurus badan hukum yang sah sebatas tanggung jawab pengurus yang menjadi tanggung jawabnya menurut AD/ART. Sebaliknya jika badan hukumnya belum sah, maka tanggung jawabnya bersifat pribadi dari orang-orang yang duduk sebagai pengurus.⁸

Apabila kita mengacu pada paparan yang disajikan oleh Jimly Asshiddiqie, maka dua syarat untuk adanya sebuah badan hukum. Kedua syarat itu, meliputi :

1. syarat materiil; dan
2. syarat formal.

Syarat materiil berkaitan dengan substansi dari badan hukum. Syarat materiil itu, meliputi :

1. harta kekayaan terpisah;
2. tujuan yang ideal;
3. kepentingan; dan

⁸ Jimly Asshiddiqie. 2008. *Badan Hukum* [Http://www.jimly.com/](http://www.jimly.com/). Akses, 21 Nopember 2015

4. organisasi pengurus

Syarat formal berkaitan dengan pendaftaran badan hukum untuk memperoleh status sebagai badan hukum. Untuk memperoleh status badan hukum, Perseoran Terbatas harus disahkan oleh Menteri Hukum dan HAM. Yayasan disahkan oleh Menteri Hukum dan HAM, tetapi kewenangannya diserahkan kepada Kantor Wilayah Departemen Hukum dan HAM. Sedangkan Koperasi memperoleh status sebagai badan hukum setelah akta pendiriannya disahkan oleh pemerintah, dalam hal ini Menteri Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah RI.

Undang-Undang no.1 tahun 2013 Pasal 4 tentang lembaga keuangan mikro dijelaskan bahwa pendirian LKM paling sedikit harus memenuhi persyaratan diantaranya harus berbadan hukum. Keberadaan lembaga pengelola keuangan mikro kalau tidak di lindungi dengan payung hukum yang jelas, maka akan terjadi rebutan aset.

Atas kesimpulan tersebut, Penulis memberikan saran, di antaranya adalah perlunya penyempurnaan terhadap sistem program pengelolaan keuangan mikro, meliputi (a) legalitas lembaga pengelola keuangan mikro, (b) membuat sanksi bagi kelompok usaha kecil dan menengah yang bermasalah (kredit macet), (c) memperjelas status aset dana bergulir pasca program apakah aset desa/ kelurahan atau aset daerah?

Kegiatan pengelolaan keuangan mikro merupakan kegiatan pemberian modal untuk kelompok usaha kecil dan menengah yang mempunyai kegiatan simpan pinjam. Dalam prosesnya kegiatan ini berjalan tidak sesuai yang diharapkan yakni banyak mengalami kendala, hambatan dan keterlambatan pembayaran (kredit macet).

Sehubungan dengan maksud untuk mengkaji masalah tersebut, maka dikemukakan judul penelitian **“KEDUDUKAN DAN KONSEP KELEMBAGAAN UNIT PENGELOLA KEGIATAN SIMPAN PINJAM MENURUT UNDANG-UNDANG NO. 17 TAHUN 2003 TENTANG KEUANGAN NEGARA DAN UNDANG-UNDANG NO. 1 TAHUN 2013 TENTANG LEMBAGA KEUANGAN MIKRO”**

B. Perumusan Masalah

Berdasar hal-hal yang telah diuraikan diatas, maka dapat ditarik beberapa identifikasi masalah yang akan menjadi inti pembahasan penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimana kedudukan lembaga pengelola keuangan mikro dalam sistem keuangan Negara ?
2. Bagaimana Kebijakan Pemerintah terhadap pengaturan lembaga keuangan mikro ?
3. Bagaimana konsep pengaturan Lembaga Keuangan Mikro dalam Undang-Undang No. 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro ?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui tentang kedudukan Lembaga pengelola keuangan mikro dalam sistem keuangan negara di Indonesia.
2. Untuk mengetahui konsep pengaturan Lembaga Keuangan Mikro menurut Undang-Undang No. 1 Tahun 2013 tentang Lembaga keuangan Mikro.

Adapun kegunaan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

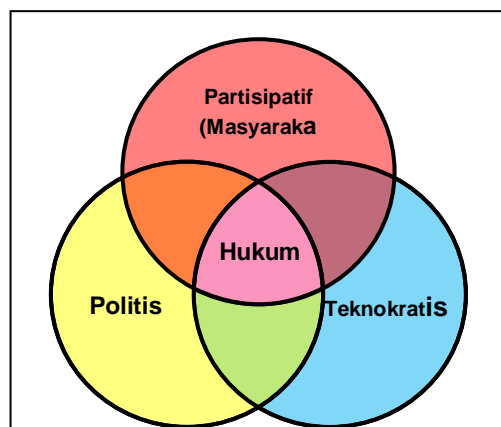
1. Kegunaan akademik dari penelitian ini untuk memberikan kontribusi pemikiran dalam pengaturan lembaga keuangan mikro dalam sistem keuangan negara di Indonesia. Secara keseluruhan, hasil kajian ini diharapkan dapat meningkatkan kualitas pengelolaan keuangan mikro yang tepat sasaran, berdampak pada peningkatan ekonomi mikro masyarakat, dan pada kelanjutannya, memajukan pengelola keuangan mikro serta semakin baiknya tingkat kesejahteraan masyarakat Indonesia.
2. Kegunaan praktis dari penelitian ini untuk memberikan kontribusi pemikiran pada pemangku kepentingan dalam menyelamatkan lembaga pengelola keuangan mikro yang merupakan aset negara yang harus diselamatkan dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

D. Kajian Pustaka

Tema kajian ini terdiri dari 3 (tiga) bidang materi. Hal ini merupakan titik persinggungan dan konsekuensi filosofis terhadap fenomena penyediaan dana keuangan mikro dan penerima manfaat yang mempunyai karakter berbeda dengan pemanfaat pinjaman perbankan konvensional. Perbedaan yang dimaksud dalam konteks ini ialah terletak pada pengelolaan keuangan mikro oleh masyarakat sebagai pemberdayaan dengan aturan sistem

penyediaan dana di Indonesia yang tentunya berbeda terhadap pola penyelesaian pinjaman yang berbuat wanprestasi. Dalam kegiatan pengelolaan keuangan mikro di masyarakat terdapat prinsip transparansi dan akuntabilitas. Hubungan antara ketiga bidang dalam pola partisipatif, yang mengandung arti bahwa semua kegiatan atau proses (perencanaan, pengambilan keputusan yang dibiayai dana pemerintah, pelaksanaan dan pelestarian kegiatan) dilaksanakan secara transparan (terbuka) dan melibatkan partisipasi masyarakat.⁹ Pengelolaan keuangan mikro selama ini menggunakan pola pemberdayaan masyarakat artinya kegiatan pengelolaan dana menjadi salah satu kegiatan yang memberikan kemudahan bagi RTM (Rumah Tangga Miskin) untuk mendapatkan permodalan dalam bentuk kegiatan Simpan Pinjam, menyediakan pendanaan untuk peningkatan kapasitas usaha kelompok terhadap kegiatan usaha mikro yang mempunyai tujuan percepatan penanggulangan kemiskinan. Sehingga jika terjadi penerima pinjaman yang berbuat wanprestasi maka penanganannya tidak harus selalu dilakukan di tingkat pusat, tetapi dilakukan secara berjenjang sesuai dengan ruang lingkup dan cakupan masalah yang muncul sebagai bagian upaya menegakkan prinsip *zero tolerance for corruption*. Sehubungan dengan hal tersebut menjadi sangat perlu diberikan kewenangan daerah untuk memberikan tindak turun tangan sesuai dengan kewenangan yang melekat pada tugas dan tanggungjawabnya dalam aturan hukum positif di Indonesia dan ini merupakan kekurangan hukum yang harus segera diisi. Hubungan antara ketiga bidang dalam konteks kajian ini menunjukkan bahwa tema ini adalah sangat spesifik dan khas.

Hal tersebut sebagaimana digambarkan dalam Gambar 1. berikut.



⁹ Dirjen PMD Kemendagri, Petunjuk Teknis Operasional Kegiatan PNM-Mandiri-Perdesaan, Jakarta 2014.

Skema 1. Pertemuan dari 3 (tiga) bidang kajian

Kajian-kajian yang mendekati tema ini, umumnya hanya melihat dari dua aspek, antara lain kepentingan teknokratis (Pemerintah) dan kepentingan Politis (DPR). Perpaduan kajian antara akibat hukum bagi penerima dana pinjaman yang berbuat wanprestasi dengan pihak pengelola keuangan mikro belum dilakukan. Oleh karena itu, kajian ini merupakan cara pandang baru dalam melihat fenomena kegiatan dan pengelolaan keuangan mikro dalam sistem keuangan negara.

E. Kerangka Pemikiran.

Dalam setiap penelitian harus disertai dengan pemikiran-pemikiran teoritis oleh karena adanya hubungan timbal balik yang erat antara teori dengan kegiatan pengumpulan, pengolahan, analisa dan kontruksi data. Fungsi teori dalam penelitian tesis ini adalah untuk memberikan arahan atau petunjuk dan menjelaskan gejala/fenomena yang diamati. Oleh karena penelitian ini merupakan penelitian deskriptif yang bersifat yuridis normatif, maka kerangka teori ini diarahkan secara khas ilmu hukum untuk menjelaskan mengenai dua pokok permasalahan yang telah diangkat pada sub bab sebelumnya.

Teori yang digunakan untuk melakukan penelitian ini adalah Teori Negara Kesejahteraan dari plato sebagai *Grand Theory*, yang muncul sebagai tanggapan terhadap teori negara hukum yang tidak mampu membawa masyarakat menuju kemakmuran. Plato (427-347 SM), dalam bukunya *Politeia* mengemukakan gagasan tentang negara ideal dan negara real. Negara ideal menjadi acuan bagi negara real. Negara ideal adalah negara yang adil. Negara yang ideal hanya akan dapat tercapai jika masing-masing kelompok dari negara (*sofia, andreia* dan *soophrosune*) berbuat sesuai dengan tempat dan tugasnya. Lebih lanjut, karena begitu sulitnya mewujudkan negara ideal itu dalam tataran empiris, maka Plato mengemukakan gagasan baru tentang bentuk negara empiris yang paling baik, dalam

bukunya yang berjudul *Nomoi*. Inti dari gagasan itu adalah negara harus bertujuan membimbing warganya menuju kehidupan yang baik dan sempurna, melalui pembentukan dan penerapan undang-undang dan hukuman bagi yang melanggarnya. Menurut Plato, suatu penyelenggaraan negara yang baik adalah penyelenggaraan negara yang didasarkan pada pengaturan hukum (*Nomoi*). Negara yang baik adalah negara yang berdasarkan hukum-hukum (*rechtsstaat*).

Kemudian untuk melihat hubungan antar peraturan perundang-undangan yang menjadi sumber hukum primer pada penelitian ini digunakan Teori Badan Hukum dari von Savigny sebagai *Midle Theory* dan untuk meneliti tentang kegiatan pengelola Keuangan Mikro (dana bergulir) sebagai salah satu kajian hukum dari pendekatan sosiologi hukum dari Teori Hukum pembangunan dari Mochtar Kusumaatmadja sebagai *Aplied Theory* sebagai pisau analisis dalam penelitian ini.

Perkembangan pemikiran tentang negara hukum yang diawali oleh Plato, kembali populer pada abad ke-17 sebagai respon kritis terhadap konfigurasi politik dan ekonomi di dunia barat yang didominasi oleh golongan bangsawan. Pemikir yang terkait dengan konsep itu adalah Imanuel Kant, Frederich Julius Stahl, Scheltema dan Dicey.

Immanuel Kant sebagai pemikir aliran Neoplatonis menjadikan titik berangkat pergulatan intelektualnya pada konsep negara hukum menurut Plato. Jika Plato menyebut negara hukumnya dengan *nomoi* maka Kant menyebutnya dengan istilah *Nachtwakerstaat/Nachtwacherstaat* (Negara Penjaga Malam). Kant, dengan menyebut istilah itu, bermaksud untuk menggagas suatu bentuk negara hukum yang liberal tanpa dominasi kelompok tertentu sehingga setiap orang dapat dengan aman dan bebas mencari penghidupan dan kehidupan masing-masing yang layak. Peran dari negara dibatasi sekecil mungkin sehingga tugas negara hanya menjamin ketertiban dan keamanan bagi masyarakat dalam menjalankan kebebasan dan kehidupannya.

Istilah yang dipakai secara umum oleh negara *Anglo-Saxon* dalam menyebut negara hukum adalah *rule of law* sebagaimana dikemukakan oleh A. V. Dicey. Tolok ukur dari *rule of law* adalah *supremacy of law*, *equality before the law* dan *the constitution based on individual rights*. Hal itu berarti kedua konsep ini memiliki unsur yang sama sekaligus berbeda. Perbedaan terletak pada karakter *rule of law* yang menonjolkan prinsip *just law*,

sementara *rechtstaat* pada peradilan administrasi. Negara hukum (*rechtstaat* dan *rule of law*) mendasarkan diri pada kebebasan individu dan persamaan hak di depan hukum serta tegaknya hukum dan keadilan bagi setiap orang, sementara *social legality* dan *nomokrasi Islam* meskipun mengandung konsep negara hukum, tetap memberikan penekanan yang berbeda.

Prinsip *social legality* lahir untuk mengimbangi prinsip *rule of law* dan *rechtstaat*. *Social legality* melindungi hak perseorangan tetapi harus disalurkan kepada prinsip-prinsip sosialisme. Hukum harus ditempatkan dibawah sosialisme. Nomokrasi Islam mengandung banyak kesamaan dengan *rule of law*, hanya saja dasar filosofis yang dipakai adalah filsafat islam sebagaimana tertulis di dalam Al-Quran. Nomokrasi berbeda dari Teokrasi. Nomokrasi mengutamakan prinsip egaliter dengan berpedoman pada asas dan kaidah hukum Islam (*syariah*).

Konsep *nachwacherstaat* yang digagas oleh Kant dan diterapkan di banyak negara, dalam perkembangan pada abad ke-20 dihinggapai sejumlah persoalan. *Nachwacherstaat* tidak dapat membawa masyarakat mencapai kemakmuran. Lembaga legislatif tidak mampu lagi membentuk undangundang, peran eksekutif tidak terlihat dan bahkan menghilang, para pemilik modal makin berkuasa, tenaga manusia telah diganti dengan mesin yang berdampak pada pengangguran. Kondisi ini melahirkan konsep baru tentang negara yang dikenal dengan sebutan *welvaarsstaat/welfare state*.

Konsep *welvaarstaat/welfare state* memperluas tanggung jawab negara hingga mencakup masalah-masalah ekonomi yang dihadapi rakyat demi menciptakan kesejahteraan rakyat banyak. Negara mengambil alih peran individu dalam menguasai hal-hal yang menyangkut hajat hidup orang banyak. *Welvaarstaat* ditandai oleh privatisasi perusahaan-perusahaan besar dengan campur tangan negara pada perusahaan yang menguasai hajat hidup orang banyak, tumbuhnya iklim demokrasi dan hak asasi manusia dijunjung tinggi. *Welvaarstaat* berusaha membebaskan warga dari ketergantungan pada mekanisme pasar untuk mendapatkan kesejahteraan (demodifikasi) dengan menjadikan hak setiap warga sebagai alasan utama kebijakan negara. Konsekuensinya, negara harus memberlakukan penerapan kebijakan sosial sebagai penganugerahan hak-hak sosial kepada warganya. Konsep ini sesungguhnya sejalan dengan prinsip demokrasi ekonomi yang diamanatkan di dalam Pasal 33 UUD 1945. Tujuan dari prinsip demokrasi ekonomi adalah demi

menciptakan kesejahteraan bagi seluruh masyarakat. Dengan demikian apa pun yang menjadi kebijakan dan program negara harus ditujukan terutama demi kepentingan dan kesejahteraan masyarakat.

Hukum selalu merupakan hukum positif, dan positivisme hukum terletak pada fakta bahwa hukum itu dibuat dan dihapuskan oleh tindakan manusia, terlepas dari moralitas dan sistem-sistem norma itu sendiri. Ini adalah perbedaan antara hukum positif dan hukum alam, yang seperti halnya moralitas, dideduksi dari norma dasar yang dianggap terbukti sendiri yang dianggap sebagai pernyataan dari “kehendak alam” atau kehendak dari “penalaran murni”. Norma dasar dari suatu tatanan hukum positif tidak lain adalah peraturan fundamental tentang pembuatan berbagai norma dari tatanan hukum positif itu. Norma dasar ini menetapkan suatu peristiwa tertentu sebagai peristiwa awal di dalam pembentukan berbagai norma hukum. Norma dasar ini merupakan titik awal dari proses pembentukan norma dan dengan demikian memiliki karakter yang sepenuhnya dinamis. Norma-norma khusus dari tatanan hukum positif tidak dapat disimpulkan secara logis dari norma dasar ini, seperti halnya norma “Tolonglah tetangga anda ketika dia memerlukan pertolongan anda” dapat disimpulkan dari norma “Cintailah tetangga anda”. Norma-norma khusus ini harus dibuat melalui suatu tindakan kehendak yang spesifik, dan tidak disimpulkan dari suatu premis melalui tatanan kerja intelektual.¹⁰

Pandangan positivisme mengundang pertanyaan : Apa hukum itu ? Apa pula hukum yang baik ? jawabnya : Hukum adalah norma-norma yang diciptakan atau norma-norma yang bersumber dari kewenangan yang formal dan atau pemerintahan yang tertinggi dalam suatu komunitas politik yang independen. Hukum yang baik adalah hukum yang memenuhi tujuan hukum yang ingin dicapai dan memenuhi prosedur normatif dalam penciptaan atau pembuatannya. Hukum positif ialah hukum yang secara empirik berlaku pada waktu dan tempat tertentu. Hukum adalah fenomena faktual pada masyarakat, hukum adalah usaha untuk mengidentifikasi dan menganalisis karakter dasar, prosedur, konsep serta prinsip-prinsip yang melandasinya.¹¹

¹⁰ Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, (Bandung, Nusa Media) hlm 164-165.

¹¹ Juhaya S Praja, *Filsafat Hukum Antar Madzhab-Madzhab Barat dan Islam*, (Bandung, Latifah Press IAILM&Yayasan Prof, Dr. Juhaya Praja) hlm, 355.

Tokoh Positivisme Jeremy Bentham (1748-1832) Filosof Anglo-American yang lahir di London ini dikenal juga sebagai “Pendiri” aliran utilitarianisme. Karyanya antara lain ; *Introduction to The Principle of Moral and Legiseruslation* (1789); *The Theory of Legislation* (1802).¹²

John Austin (1790-1859) adalah pemikiran Bentham. Austin menyatakan bahwa hukum adalah perintah (*Command*) dari pihak yang berkuasa (*Sovereign*) dan memiliki sanksi bagi yang melawan hukumnya. Yang dimaksud adalah hukum yang dibuat oleh penguasa politik untuk yang dikuasai secara politik. Unsur penting dalam hukum adalah *command and sanction*; perintah dan sanksi.¹³

Sanksi adalah perintah yang dipaksakan. Sovereignty, kekuasaan dapat disejajarkan dengan *supreme* atau kedaulatan. Superioritas atau kedaulatan mempunyai dua karakteristik; pertama, masyarakat tertentu mematuhi sebagai pembuat hukum yang tertinggi; kedua, yang bersangkutan tidak bergantung pada superioritas tertentu. Dengan kata lain, pembuat hukum yang berdaulat perlu dua legitimasi; pertama, pembuat hukum karena kekuasaannya sendiri, contoh lembaga legislatif dan eksekutif. Kedua, ia membuat hukum karena ia meneruskan sesuatu hal sebagai hukum. Contoh : Negara teokrasi yang melegitimasi bahwa hukum yang dibuatnya adalah hukum Tuhan.¹⁴

Austin membedakan dua hukum; hukum Tuhan yang dibuat Tuhan untuk makhluk ciptaannya; dan, hukum yang dibuat manusia untuk manusia. Hukum manusia terbagi dua, pertama, hukum positif, hukum yang dibuat oleh manusia sebagai hak superior politik yang dilegitimasi oleh petinggi-petinggi politik; kedua, Moralitas positif, hukum yang dibuat manusia akan tetapi, tidak sebagai petinggi politik dalam melaksanakan hak yang dimilikinya.¹⁵

F. Langkah-langkah Penelitian

¹² *Ibid*

¹³ *Ibid*

¹⁴ *Ibid*

¹⁵ *Ibid*

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif, karena mengkaji atau menganalisis data sekunder yang berupa bahan-bahan hukum sekunder dengan memahami hukum sebagai perangkat peraturan atau norma-norma positif di dalam sistem perundang-undangan yang mengatur mengenai kehidupan manusia. Jadi penelitian ini dipahami sebagai penelitian kepustakaan, yaitu penelitian terhadap data sekunder.¹⁶

Spesifikasi penelitian ini adalah penelitian deskriptif analitis karena penelitian untuk menggambarkan dan menganalisa masalah yang ada dan termasuk dalam jenis penelitian kepustakaan (*library research*) yang akan disajikan secara deskriptif.

Penelitian ini termasuk penelitian hukum normatif, maka jenis data yang digunakan adalah data sekunder. Data sekunder yang diteliti adalah sebagai berikut:

- 1) Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang mengikat;
- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan tentang bahan hukum primer; yaitu berupa dokumen atau risalah perundang-undangan;
- 3) Bahan hukum tersier yang memberikan penjelasan lebih mendalam mengenai bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder antara lain :
 - a. Ensiklopedia Indonesia;
 - b. Kamus Hukum;
 - c. Kamus bahasa Inggris-Indonesia;
 - d. Berbagai majalah maupun jurnal hukum.

Sesuai dengan penggunaan data sekunder dalam penelitian ini, maka pengumpulan data dilakukan dengan mengumpulkan, mengkaji dan mengolah secara sistematis bahan-bahan kepustakaan serta dokumen-dokumen yang berkaitan. Data sekunder baik yang menyangkut bahan hukum primer, sekunder dan tersier diperoleh dari bahan pustaka, dengan memperhatikan prinsip pemutakhiran dan relevansi. Selanjutnya dalam penelitian ini kepustakaan, asas-asas, konsepsi-konsepsi, pandangan-pandangan, doktrin-doktrin hukum serta isi kaidah hukum diperoleh melalui dua referensi utama yaitu:

¹⁶ Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta, Rajawali, 1985) Hlm. 15.

- a. Bersifat umum, terdiri dari buku-buku, teks, ensiklopedia;
- b. Bersifat khusus terdiri dari laporan hasil penelitian, majalah maupun jurnal.

Mengingat penelitian ini memusatkan perhatian pada data sekunder, maka pengumpulan data ditempuh dengan melakukan penelitian kepustakaan dan studi dokumen.

Data Dianalisis secara normatif-kualitatif dengan jalan menafsirkan dan mengkonstruksikan pernyataan yang terdapat dalam dokumen dan perundang-undangan. Normatif karena penelitian ini bertitik tolak dari peraturan-peraturan yang ada sebagai norma hukum positif, sedangkan kualitatif berarti analisis data yang bertitik tolak pada usaha penemuan asas-asas dan informasi baru.

G. Sistematika Penulisan.

Untuk mempermudah pemahaman terhadap materi pembahasan atau pokok permasalahan pada sub bab sebelumnya, maka penelitian ini akan dibuat dengan sistematika penulisan tesis. Hal ini tidak lain untuk mengetahui materi apa yang akan dibahas dalam tesis ini serta mempunyai hubungan antara satu dengan yang lain, khususnya agar materi-materi dalam tulisan ini dapat saling mengisi dan mencapai sasaran.

Adapun sistematika penulisan laporan penelitian ini dibagi dalam lima bab, yaitu:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini adalah bab pembuka yang berisikan latar belakang, perumusan masalah penelitian, tujuan dan kegunaan penelitian, kajian pustaka, kerangka pemikiran, langkah-langkah penelitian.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA TENTANG LEMBAGA KEUANGAN MIKRO TERHADAP SISTEM KEUANGAN NEGARA.

Bab ini berisi penjelasan tentang landasan teori tentang Lembaga Keuangan Mikro, Keuangan Negara, landasan hukum pengaturan lembaga pembiayaan.

BAB III KEDUDUKAN DAN KEBIJAKAN PEMERINTAH DALAM PENGATURAN LEMBAGA KEUANGAN MIKRO

Bab ini berisi penjelasan tentang kebijakan dan pengembangan lembaga keuangan mikro, peranan lembaga keuangan, dan kebijakan lembaga keuangan mikro dalam pemberdayaan ekonomi rakyat.

BAB IV KONSEP KELEMBAGAAN UNIT PENGELOLA SIMPAN PINJAM

Bab ini berisikan kedudukan, peranan dan konsep pengaturan lembaga keuangan mikro.

BAB V PENUTUP

Bab ini membahas kesimpulan sebagaimana diuraikan dalam bab-bab sebelumnya, dari kesimpulan yang didapat maka akan diberikan rekomendasi untuk mengkaji ulang terhadap keberadaan lembaga pengelola dana bergulir berdasarkan Undang-undang No. 1 Tahun 2013 tentang Lembaga Keuangan Mikro.