

KONSEP “EFISIENSI-BERKEADILAN” DALAM DEMOKRASI EKONOMI MENURUT PASAL 33 AYAT (4) UUD NRI 1945 DALAM PERSPEKTIF PERLINDUNGAN BAGI USAHA KECIL

Bustamin Nongtji

Fakultas Hukum Universitas Tadulako
Jl. Soekarno-Hatta Km 8 Palu, Sulawesi Tengah, 94118.

Abstract

Prohibition or restriction is necessary for large enterprises as legal safeguards for small businesses. It has been defined in the Act No. 5 Year 1999 concerning Prohibition of Monopolistic Practices and Unfair Business Competition, which is also set out in Article 33 of the Constitution of the Republic of Indonesia of 1945 in which the state holds a national economy based on economic democracy. Article 33 paragraph (4) NRI 1945 Constitution states that: "The national economy shall be conducted in accordance with the principles of economic democracy, efficiency, justice, sustainability, environmental friendliness, independence, and balancing the economic progress and national unity".

Keywords : *legal protection, small business, economic democracy*

Abstrak

Larangan atau pembatasan bagi usaha besar diperlukan sebagai upaya perlindungan hukum bagi usaha kecil. Hal ini telah ditentukan dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, yang mana juga ditetapkan dalam konstitusi Pasal 33 Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dimana negara memegang perekonomian nasional berdasarkan demokrasi ekonomi. Pasal 33 ayat (4) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa : "Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan dengan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional".

Kata Kunci: *Perlindungan hukum, usaha kecil, demokrasi ekonomi*

A. Pendahuluan

Pembukaan UUD 1945 menegaskan salah satu tugas pokok negara adalah memajukan kesejahteraan umum, yang juga disebut kesejahteraan social. Sesuai amanat tersebut, dalam ketentuan Bab XIV yang berjudul "Kesejahteraan Sosial" ditempatkan ketentuan tentang pembangunan ekonomi secara demokratis sebagaimana ditentukan dalam Pasal 33 ayat (4) UUD NRI 1945, yaitu :

"Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian serta dengan menjaga

keseimbangan dengan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional."

Fungsi dan tujuan negara terdapat beberapa pendapat para ahli di antaranya Welfard Garmer,¹ bahwa sesungguhnya fungsi negara adalah untuk memberikan kesejahteraan materil dan kebahagiaan bagi setiap individunya. Leslie Liptar menyatakan, fungsi negara yang asli dan tertua adalah perlindungan, karena negara dibentuk oleh individu-individu untuk memperoleh perlindungan dan negara terus dipertahankan untuk memelihara tujuan tersebut selain menginginkan perlindungan fisik dari negaranya, individu juga mengharapkan adanya perlindungan pula dalam berbagai bidang seperti perlindungan dalam menjalankan usahanya,

1 Welfard Garmer dalam F. Isywar, 1999, *Pengantar Ilmu Politik*, Bandung, Putra A Bardin, 1999, hlm. 174.

dengan adanya tuntutan seperti itu terjadilah pergeseran dalam tujuan negara, perlindungan diperluas dengan ketertiban (Order). Hal ini dinyatakan sebagai berikut:

"it is order that is able to grow, after protection has been firmly planted and it is an order by way of use that government seeks to nurture".²

Dari pemikiran tersebut di atas, negara memiliki fungsi untuk selalu melindungi dan mensejahterakan warganya. Hal tersebut sejalan dengan tujuan Negara Republik Indonesia yang ditegaskan dalam Pembukaan UUD Tahun 1945:

"Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan itu dalam suatu undang-undang dasar negara Indonesia..."

Rumusan tersebut menunjukkan bahwa tujuan negara Indonesia terdiri dari tiga tujuan pokok yaitu:

1. Melindungi seluruh bangsa dan tumpah darah Indonesia,
2. Memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa dan
3. Ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan perdamaian abadi dan keadilan sosial, Indonesia merasa wajib ikut memperhatikan kesejahteraan seluruh umat manusia.³

Tujuan pertama Negara Indonesia adalah perlindungan bagi seluruh bangsa dan tumpah darah Indonesia, hal ini berarti menjaga keamanan diri dan harta benda seluruh rakyat terhadap bahaya yang mengancam, di samping hal tersebut perlindungan harus pula diberikan baik kepada masyarakat maupun individu.

Secara konkrit tanggung jawab pemerintah untuk memberikan jaminan perlindungan bagi masyarakatnya (warga negara) adalah pemerintah berkewajiban untuk melindungi masyarakatnya dari segala bentuk tindakan/perbuatan menyimpang

yang mungkin dialami. Kedua, tujuan Negara Indonesia, sebagai konsekuensi diadopsinya model negara kesejahteraan negara mempunyai tanggung jawab untuk memberikan kesejahteraan pada masyarakatnya, terutama pada saat anggota masyarakat mengalami kesusahan/peristiwa yang mengakibatkan kesejahteraannya terganggu.

Dari konsep pembukaan UUD 1945 menjadi dasar pemberian perlindungan hukum yang terdapat pada berbagai bidang kehidupan masyarakat, seperti perlindungan hukum bagi rakyat (bidang politik), perlindungan bagi konsumen (bidang sosial), perlindungan hukum bagi hak-hak intelektual (bidang kebudayaan) dan khususnya berkenaan dengan perlindungan hukum bagi usaha kecil (bidang ekonomi) yang menjadi pokok bahasan dalam tulisan ini.

Philipus M Hadjon dalam disertasinya tentang Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia tidak merumuskan definisi atau batasan mengenai "perlindungan hukum", kecuali mengemukakan bahwa:

"Perlindungan hukum selalu berkaitan dengan kekuasaan, yaitu ada dua kekuasaan yang menjadi perhatian yaitu kekuasaan pemerintah dan kekuasaan ekonomi, dalam perlindungan bagi rakyat yang diperintah terhadap pemerintah (yang memerintah) dalam hubungan dengan kekuasaan ekonomi, permasalahan perlindungan hukum bagi yang lemah (ekonomi) terhadap si kuat (ekonomi)."⁴

Sehubungan dengan hal tersebut, Hermansyah menegaskan bahwa:

"Dalam suatu lalu lintas kepentingan perlindungan terhadap kepentingan pelaku usaha kecil dapat pula dilakukan dengan cara membatasi kepentingan pelaku usaha besar."⁵

Perlindungan hukum bagi usaha kecil di dalam ketentuan perundang-undangan memuat larangan-larangan atau pembatasan terhadap pelaku usaha besar ditemukan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Bagaimana sistem pengaturan undang-undang ini, jika dihubungkan dengan ketentuan Pasal 33 ayat (4) UUD NRI 1945 yang mengamanatkan

2 Leslie Liptar dalam Didik M Arief dan Elisatris Gultom, 2008, *Urgensi Perlindungan Korban Kejahatan antara Norma dan Realita*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, 2008, hlm. 9.

3 Kardi Dipoyudo, *Tugas Pokok Negara Memajukan Kesejahteraan sosial*.

4 Philipus M Hadjon, 1986, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya, Bina Ilmu, hlm 30.

5 Hermansyah, 2008, *Pokok-pokok Persaingan Usaha di Indonesia*, Jakarta, Kencana, hlm 68.

perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan demokrasi ekonomi, adalah menjadi penting. Oleh karena ketentuan ini memberi arti bahwa segala hal yang terkait dengan perekonomian, sistem ekonomi, tujuan yang ingin dicapai, pembangunan ekonomi, kebijakan maupun program, semuanya harus didasarkan atas demokrasi ekonomi. Dihubungkan dengan konsep "efisiensi berkeadilan" sebagai dua kata majemuk, menggambarkan makna sistem perekonomian yang dinyatakan Jimly Ashiddiqie bahwa istilah sistem ekonomi pasar yang berkeadilan, terkait dengan dasar prinsip "efisiensi berkeadilan" yang dirumuskan dalam Pasal 33 ayat (4) UUD NRI 1945, artinya istilah ekonomi kerakyatan, ekonomi pasar yang berkeadilan, ekonomi pasar sosial, sesungguhnya adalah istilah yang kurang lebih mengandung pengertian yang sama saja.⁶

B. Pembahasan.

1. Perlindungan Hukum Terhadap Pelaku Usaha Kecil Dalam Hukum Persaingan Usaha di Indonesia

Perlindungan hukum bagi pelaku usaha kecil telah diatur dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1995 bahwa:

"Pemerintah menumbuhkan iklim usaha dalam aspek persaingan dengan menetapkan peraturan perundang-undangan dan kebijaksanaan untuk:

- a. Meningkatkan kerjasama sesama usaha kecil dalam bentuk koperasi asosiasi dan himpunan kelompok usaha untuk memperkuat posisi tawar usaha kecil.
- b. Mencegah pembentukan struktur pasar yang dapat melahirkan persaingan usaha yang tidak sehat dalam bentuk monopoli, oligopoli dan monopsoni yang merugikan usaha kecil.
- c. Mencegah terjadinya penguasaan pasar dan pemusatan usaha oleh orang perorangan atau kelompok tertentu yang merugikan usaha kecil.

Ketentuan tersebut mengandung arti bahwa iklim usaha yang hendak diciptakan melindungi usaha kecil adalah iklim usaha yang memungkinkan perkembangan usaha kecil dengan menghindari terjadinya praktik usaha yang tidak wajar seperti monopoli, oligopoli, monopsoni, penguasaan pasar dan lain-lain yang dapat mengakibatkan iklim usaha

tidak sehat dan tidak adil serta mematikan usaha kecil. Dalam hubungan ini Undang-Undang Nomor 9 tahun 1995 adalah undang-undang anti monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, yang hakekatnya memberi peluang berusaha bagi usaha kecil untuk menjadi kuat. Demikian dalam Pasal 3 huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, menentukan:

"mewujudkan iklim usaha yang kondusif melalui pengaturan persaingan usaha yang sehat sehingga menjamin adanya kepastian kesempatan berusaha yang sama bagi pelaku usaha besar, pelaku usaha menengah dan pelaku usaha kecil"

Ketentuan lain dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yang secara langsung memberikan perlindungan terhadap usaha kecil tertuang di dalam Pasal 50 huruf h, yang menegaskan bahwa: "yang dikecualikan dari ketentuan undang-undang ini hanya pelaku usaha yang tergolong dalam usaha kecil"

Apabila dipahami secara mendalam sesungguhnya ketentuan-ketentuan tersebut, mengandung makna yang tidak saja menjamin pemberian kesempatan berusaha bagi setiap pelaku usaha, namun juga secara implisit memberikan jaminan perlindungan hukum terhadap pelaku usaha yang lebih lemah dari perbuatan atau tindakan pelaku usaha lain yang lebih kuat dalam bentuk praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, yang mengakibatkan pelaku usaha kecil mengalami kerugian bahkan tidak dapat menjalankan usahanya.

Kedua ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 secara langsung memberikan perlindungan bagi usaha kecil. Di samping itu terdapat 26 pasal ketentuan yang secara tidak langsung memberi perlindungan bagi usaha kecil dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Ketentuan yang dimaksud berupa; Perjanjian yang dilarang (Pasal 4 s/d Pasal 16), Kegiatan yang dilarang (Pasal 17 s/d Pasal 24) dan Posisi dominan (Pasal 25 s/d Pasal 29).

Berbagai ketentuan yang dimaksud, adalah wujud dari pelaksanaan demokrasi ekonomi yang mengandung prinsip "efisiensi berkeadilan". Hal ini seharusnya dapat mendorong terciptanya kesempatan berusaha bagi setiap warga negara

6 Jimly Ashiddiqie, 2010, *Konstitusi Ekonomi*, Jakarta, Penerbit Buku Kompas, hlm. 358.

Indonesia dalam suasana persaingan yang sehat, wajar dan berkeadilan, sehingga tidak menimbulkan adanya pemusatan kekuatan ekonomi pada pelaku usaha tertentu dan dapat memberikan peluang bagi usaha kecil untuk dapat memajukan dan mengembangkan kegiatan usaha yang dilakukannya.

2. Konsep Demokrasi Ekonomi Berdasarkan Prinsip "Efisiensi Berkeadilan" menurut Pasal 33 ayat (4) UUD NRI 1945

Secara konsepsional, hakikat penegakan hukum terletak pada kegiatan menyerasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan menjejawantah sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir guna menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.⁷ Pendapat yang kurang lebih sama dikemukakan oleh Ernest Barker bahwa tegaknya keadilan dan hukum telah mencakup seluruh tujuan negara, karena tidak hanya berarti tegaknya keadilan pada umumnya tetapi juga "keadilan Sosial" yang juga disebut "Demokrasi Ekonomi".⁸

Dalam *Black Law Dictionary*, mendefinisikan *law enforcement* yaitu:

"The detection and phinshment of violation of the law thes terms is not limited to the inforcement of criminal law for example, the freedom of information act contain an exemption from desclosures for information complied for law enforcement perpose and furinished in confidance, The exemption of a variety of non criminal (such as national security laws)⁹

Penegakan hukum bertujuan untuk mencapai tujuan hukum, melalui penegakan hukum diharapkan tujuan hukum dapat tercapai sehingga hukum dapat berfungsi sebagaimana mestinya.¹⁰ Tujuan hukum yang utama adalah keadilan (*justice*) di samping tujuan hukum lainnya, kegunaan (*expidiency*) dan kepastian hukum (*legal certainty*). Gustav Redbruch mengungkapkan bahwa:

"...The idea of the law we found in justice and

we determined the essence of justice of distributive justice, as equality, equality treatment of equal treatment of equal and coresponding by enegual treatmnt of different..¹¹

Terkait pendapat tersebut, cita hukum didapatkan dalam keadilan yaitu keadilan distributif sebagai persamaan perlakuan yang sama terhadap hal yang sama, dan perlakuan yang tak sama terhadap hal yang berbeda. Menurut John Rawls, ada dua asas keadilan akan disetujui secara bulat oleh anggota masyarakat yakni:

- a. Setiap orang hendaknya memiliki suatu hak yang sama atas sistem menyeluruh yang terluas mengenai kebebasan dasar (*basic leberaties*)
- b. Perbedaan sosial dan ekonomi hendaknya di atur sedemikian rupa sehingga dapat:
 - Memberikan manfaat yang terbesar bagi mereka yang berkedudukan paling menguntungkan,
 - Bertalian dengan jabatan dan kedudukan yang terbuka bagi setiap orang berdasar kesamaan kesempatan yang layak.¹²

Antony Crosland, menjelaskan tiga nilai pokok yang tercakup dalam pengertian pemerataan yaitu:

1. Usaha melindungi kaum lemah (ekonomi, politis dan sosial) atau pada umumnya mereka yang *underdog*.
2. Bahwa tujuan bertitik pangkal pada keyakinan akan persamaan dan keharusan persamaan kedudukan manusia di dalam masyarakat sehingga sejauh mungkin diusahakan persamaan sosial atau pemerataan dalam hal pembagian\ kekayaan, pembagian kekuasaan dan kedudukan sosial/kedudukan hukum dan sebagainya.
3. P e m b e b a n a n t u g a s k e p a d a (lembaga/aparatur) negara untuk mengatur lingkungan hidup nasional dan internasional dan penggunaan sumber-sumber alam yang tersedia untuk kepentingan orang banyak.¹³

7 Soerjono Soekamto, 2002, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta, Rajawali Press, hlm. 3.

8 Barker, *Principle of Theory*, hlm. 123, dalam Kurdi Dipoyudo, 1989, *Tugas Pokok Negara, Memajukan Kesejahteraan Sosial*, Analisis CSIS Nopember-Desember 1989, hlm. 544.

9 Henry Campbell Black, Bryam A Garner (ed), *Blacks law Dictionary*, hlm 891.

10 Didik M.Arief, 2007, *Urgensi Perlindungan Korban Kejahatan*, Jakarta, PT Radja Grafindo, hlm. 12

11 Gustav Redbruch, 1950, *Recht Philosophie*, dalam terjemahan bahasa Inggris Combridge Masssachursett Harvard University Press, hlm. 107.

12 John Rawls, 2006, *A Theory of justice*, diterjemahkan oleh Uzair Fausan dan Heru Prasetyo, Jogjakarta, Pustaka Pelajar, hlm. 89-99.

13 Antony Crosland, 1981, dalam Sunaryati Hartono dan Albert Wijaya, *Ekonomi Pancasila Sistem Ekonomi Indonesia dan Hukum Ekonomi Pembangunan*, Prisma No. 1 Tahun 1981.

Teori-teori keadilan dari Gustav Redbruch, John Rawls dan Anthony Crosland yang diuraikan di atas, dapat ditemukan penerapannya pada konsep atau prinsip efisiensi berkeadilan di dalam Pasal 33 ayat (4) UUD NRI 1945, yang menandakan perekonomian diselenggarakan berdasarkan demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

Dalam sistem tersebut, kedaulatan dalam bidang ekonomi ada ditangan rakyat oleh karena itu ekonomi kerakyatan itu terkait erat dengan gagasan demokrasi ekonomi yang tidak lain adalah paham kedaulatan rakyat di bidang ekonomi yang menjadi sasaran dari sistem ekonomi kerakyatan itu adalah pembebasan kehidupan rakyat dari kemiskinan dan ketergantungan, perlakuan tidak adil dari kerusakan lingkungan dan rasa was-was dalam menatap masa depan, oleh karena itu kebijakan pembangunan ekonomi nasional seharusnya tidak keluar dari asas ekonomi kerakyatan yang menurut Soeharso sagir, tercermin dalam prinsip "*Triple Track Development*" yaitu "*Pro Job, Pro Poor dan Pro Growth*"¹⁴

Di negara-negara seperti Jerman, Belanda, Belgia dan sejumlah negara-negara di Skandinavia menurut Jimly Asshiddiqie merupakan negara menganut paham negara kesejahteraan (*welfare*) dengan prinsip "*Social Market Capitalism*". Dalam prinsip ini keseimbangan antara mekanisme pasar dan harmoni sosial dianggap dua asas yang pokok, sedangkan sistem ekonomi menurut UUD NRI 1945 justru lebih dekat dengan sistem "*social market capitalism*". Menurutnya keseimbangan dan keserasian dalam masyarakat dibangun melalui tiga langkah:

1. Kelompok usaha koperasi dan komunal property right masyarakat dilindungi dan diberi kesempatan untuk menguasai dan mengelola sumber-sumber daya yang produktif.
2. Beban pajak progresif ditentukan tinggi untuk kemudahan dilakukannya redistribusi tingkat pendapatan.
3. Pemerintah mendorong terciptanya hubungan tri partit antara buruh/ tenaga kerja, pengusaha dan pemerintah melalui penetapan "*Collective*

labour Agreement".

Dalam sistem ekonomi pasar sosial (*social market*) individu diimbangi dengan prinsip kepentingan bersama. Kegiatan ekonomi digerakkan oleh mekanisme pasar yang dikendalikan oleh pemerintah menuju ekonomi pasar yang efisien tetapi berkeadilan (efisiensi berkeadilan) sesuai Pasal 33 ayat (4) UUD NRI 1945. Sistem nilai yang diberlakukan adalah tanggungjawab moral dan sosial yang ditujukan untuk memajukan dan membudayakan pelaku ekonomi yang berkualitas yaitu pertumbuhan ekonomi yang menjamin pemerataan yang adil.

Dalam ketetapan MPR Nomor VI 1999, mengenai ekonomi kerakyatan juga disebutkan bahwa misi ekonomi kerakyatan adalah memberdayakan semua kekuatan ekonomi nasional, terutama pengusaha kecil, menengah dan koperasi dengan mengembangkan sistem ekonomi pasar yang adil berbasis Sumber Daya Alam (SDA) dan Sumber Daya Manusia (SDM) yang produktif, mandiri, maju, berdaya saing, berwawasan lingkungan dan berkelanjutan. Dengan demikian yang dimaksud dengan sistem ekonomi kerakyatan itu tidak lain adalah sistem ekonomi pasar yang berkeadilan sebagai dasar kehadiran prinsip "efisiensi berkeadilan" yang dirumuskan Pasal 33 ayat (4) UUD NRI 1945.¹⁵ Konsep ekonomi pasar berkeadilan berdasar prinsip "efisiensi berkeadilan" bersesuaian dengan konsepsi *socio capitalism state* yang mengutamakan fungsi "*welfare*" menurut Mustamin Dg Matutu, sebagai berikut :

" Aliran ini berusaha mempertahankan kebebasan sejauh mungkin dalam negara hukum sambil membenarkan perlunya negara campur tangan untuk menyelenggarakan kesejahteraan rakyat, kesejahteraan umum, yang dilaksanakan secara maksimal faham demikian itu berusaha memadukan asas negara hukum dengan asas-asas negara sosialis aliran ini sampai pada konsepsi tentang *sociocapitalis state* yang mengutamakan fungsi "*welfare*" sebagaimana diungkapkan oleh Mac Iver, dalam rangka perkembangan aliran ini negara tidak lagi dipandang sebagai alat kekuasaan semata-mata (sebagai *instrumen of power*) namun mulai dipandang

¹⁴ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, Jakarta, Kompas, hlm. 354.

¹⁵ Jimly Asshiddiqie, 2010, Istilah ekonomi pasar sosial, ekonomi kerakyatan, ekonomi pasar yang berkeadilan , yang kurang lebih mengandung pengertian yang sama "konstitusi ekonomi", Jakarta, Penerbit Kompas , hlm. 358.

sebagai alat pelayanan (*an agency of service*) dalam suasana alam pemikiran semacam inilah muncul dan berkembangnya gejala "*welfare state*" (*modern*) konsep *welfare state* ini terutama berorientasi pada pemikiran Keynes dalam karyanya "*the General theory on imployment, interest and money*" yang oleh Ebenstein disebut sebagai *syntese* antara "*wealth of nation*" dari Adam Smith dengan "*Das Kapital*" dari Karl Marx.¹⁶

Piet Thones memberikan definisi tentang *Welfare State* sebagai berikut:

"the welfare state is a form of society characterized by a system of democracy government sponsored welfare state placed on a new footing and offering a guarantee of collective social care to its citizens concurrently with the maintenance of a capitalist system of production"¹⁷

Definisi Piet Thones tersebut mencatat tiga hal penting yaitu:

- a. Dipakainya kata "*state*" dalam definisi menunjukkan "kebenaran" yang hakiki daripada *phrase* (suku kalimat) itu dibedakan dengan masa liberal sebelumnya dan juga kata "*state*" itu merupakan pengakuan akan peranan aktif yang dimainkan oleh negara di lapangan sosial.
- b. Suatu kalimat "*the capitalism system of production*" ini menunjukkan pada suatu sistem ekonomi untuk produksi barang-barang dan jasa-jasa dalam mana peralatan yang diperlukan tetap menggerakkannya ialah hak milik perseorangan majikan yang tujuan utamanya masih tetap keuntungan perusahaan.
- c. Kalimat yang menegaskan "untuk memberikan jaminan perawatan sosial yang kolektif kepada para warganya" pada umumnya tanggung jawab bagi kesejahteraan sosial yang kolektif dapat dipandang sebagai corak/watak utama negara kesejahteraan itu.¹⁸

Konsep *welfare state modern* oleh Mustamin Daeng Matutu, terutama berorientasi pada

pemikiran Keynes dalam karyanya. "*The General Theory on Employment*" yang disebut sebagai *syntese* antara *wealth of nation* dari Adam Smith dengan *dascapital* dari Karl Marx. Konsep *welfare state* oleh Piet Thones merupakan *syntese* antara sistem liberal kapitalis murni yang mengacu pada *wealth of nation* dari Adam Smith dengan sistem sosialis murni dari *dascapital* yang dikemukakan Karl Marx. *Syntese* ini ada pada konsep demokrasi ekonomi berdasar prinsip "efisiensi berkeadilan" dalam Pasal 33 ayat (4) UUD NRI 1945.

Hal yang menjadi persoalan menurut The Lian Gie,¹⁹ bahwa pertumbuhan ekonomi yang pesat dalam banyak pendekatan empiris berdampak pada makin merosotnya pemerataan hasil-hasil pendapatan. Dalam hubungan ini The Lian Gie menyatakan:

"strategi pembangunan alternatif yang semuanya bertujuan untuk mengadakan gabungan yang lebih berhasil antara pertumbuhan ekonomi yang pesat dengan pemerataan pembagian hasil-hasil pembangunan yang memadai daripada strategi pembangunan konvensional yang umumnya berkembang dan mengutamakan pertumbuhan ekonomi yang pesat saja dan baru kemudian menghasilkan pemerataan melalui mekanisme menetes ke bawah (*Trichole down mechanism*)"²⁰

Pendekatan pertumbuhan ekonomi yang tinggi The Lian Gie menegaskan bahwa kelemahan utama dari teori ekonomi barat dewasa ini (pada umumnya dianut pula oleh sarjana ekonomi di negara berkembang kecuali negara-negara berkembang blok sosialis) adalah perhatian yang berlebihan yang dicurahkan kepada masalah pertumbuhan ekonomi, sebaliknya masalah keadilan sosial atau apa yang dinamakan "*equality Issue*" oleh Gunnar Myrdal pada umumnya tidak dihiraukan oleh teori ekonomi.²¹ Bagi Soemitro Djoyohadikusumo menyatakan, masih sering didengungkan oleh sementara kalangan seolah-olah ada pertentangan absolut antara pertumbuhan secara efisien dan pemerataan. Padahal pada hakekatnya dua segi

16 Mustamin Daeng Matutu, 1972, *Selayang Pandang (tentang) Perkembangan Type-Type Negara Modern*, Pidato pada Lustrum ke IV Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat Universitas Hasanuddin di Ujung Pandang pada tanggal 3 Maret tahun 1972. Hlm. 18.

17 Piet Thones dalam Mustamin Daeng Matutu, *ibid*, hlm. 20.

18 *Ibid*.

19 The Lian Gie, 1981, *Pembangunan Ekonomi dan Pemerataan, Beberapa Pendekatan Alternatif*, YIIS, hlm 24.

20 *Ibid*, hlm 25.

21 The Lian Gie, 1981, *Pemerataan, Kemiskinan, Ketimpangan*, Jakarta, Sinar Harapan, hlm. 102.

permasalahan yang dimaksud merupakan dua sasaran kembar yang saling berkaitan yang harus dicapai melalui dua sayap dari satu gerak pembangunan, menurut hemat saya, ucapan-ucapan sementara kalangan tertentu tentang keadilan/pemerataan dalam rangka permasalahan proteksi industri dan perdagangan sering hanya dijadikan dalih untuk mempertahankan perlindungan terus menerus bagi kepentingan golongan-golongan "bercokol" (*vested interest groups*) di beberapa sektor tertentu. Demikian "keadilan" atau "pemerataan" semacam itu hanya bersifat parsial dan tidak untuk kepentingan umum. masyarakat secara menyeluruh.²²

Pendapat para ahli di atas, memberikan pelajaran tentang bagaimana penjabaran dan pengertian terhadap konsep "efisiensi berkeadilan" yaitu:

1. Konsep "Efisiensi berkeadilan" dimaknai sebagai "pertumbuhan ekonomi dan pemerataan pembagian pendapatan".
2. Antara pertumbuhan dan pemerataan harus digabungkan pendapat The Lian Gie yang oleh Soemitro Djyohadikusumo menyebutnya dengan istilah dua sasaran kembar yang harus dicapai melalui dua sayap dari satu gerak pembangunan.

Sehubungan dengan hal tersebut, konsep "efisiensi berkeadilan" atau "pertumbuhan pemerataan" yang dimaksud dalam Pasal 33 ayat (4) UUD NRI 1945, dalam pelaksanaannya pertumbuhan dan pemerataan harus dilaksanakan secara bersamaan dalam arti sama sekali tidak dibenarkan adanya prioritas pada salah satunya.

Kejelasan konsep demokrasi ekonomi yang demikian itu sangat berguna dan diperlukan bagi pengawasan norma konstitusi oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Melalui konsep demokrasi ekonomi tersebut, kritik para ahli seperti Soemitro Djyohadikusumo, The Lian Gie dan banyak lagi ahli lainnya tentang kebijakan pemerintah orde baru saat itu yang melaksanakan kebijakan mengutamakan pertumbuhan ekonomi dan mengabaikan pemerataan untuk era sekarang ini diharapkan tidak ada lagi. Di orde baru saat itu adalah sulit mempersalahkan pemerintah yang mengutamakan kebijakan pertumbuhan, sebab saat itu tidak ada patokan yang jelas seperti sekarang ini bahwa

pertumbuhan dan pemerataan digabungkan dan dilaksanakan dalam satu gerak pembangunan sebagaimana dimaksud dalam konsep "efisiensi berkeadilan". Kritik para ahli di saat itu semata-mata didasarkan pada prinsip moralitas dan keadilan yang abstrak dan jauh dari dogma hukum positif yang menjadi alat ukurnya. Sedikit lebih konkrit dalam era sebelum amandemen Undang-Undang Dasar 1945 hanya ditemukan dalam Penjelasan Pasal 33 UUD NRI 1945 yang menyebutkan "demokrasi ekonomi. ... kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan bukan kemakmuran orang perorangan". Pencantuman dua kata "efisiensi berkeadilan" menjadi satu kata sebagai kata majemuk sekarang ini, memberikan makna "efisiensi yang berarti pertumbuhan dan berkeadilan berarti pemerataan" dilaksanakan serentak dalam satu gerak pembangunan dalam sistem ekonomi pasar.

3. Realitas Pelaksanaan Konsep "Efisiensi Berkeadilan" dan Pengawasan Norma Konstitusi

Realitas pelaksanaan kebijakan pertumbuhan atau pemerataan di zaman Orde baru menurut Soerjono Sekanto, seperti bandulan jam sekali bergerak ke pertumbuhan kemudian bergerak lagi kearah pemerataan sesuai dengan kepentingan penguasa, bahkan berdasarkan kepentingan tuntutan kebutuhan keadilan dan moralitas ekonomi.²³

Secara empiris yaitu sepanjang 32 tahun pemerintahan Soeharto menerapkan kebijakan pengutamaan pertumbuhan ekonomi kecuali:

1. Jika pada Pelita Pertama strategi pembangunan bertumpuh pada "stabilitas pertumbuhan" di akhir Pelita II menjelang Pelita III muncul *political will* pemerintah yang terungkap dalam pembalikan urutan prioritas trilogi pembangunan, pemerataan, pertumbuhan dan stabilitas nasional akibat peristiwa Malari tanggal 15 Januari 1974.
2. Pada tahun 1980 Pasca Ekonomi BONANZA, karena resesi perekonomian dunia kembali pemerintah menerapkan kebijakan pemerataan, hanya berselang beberapa tahun saja pemerintah kembali menerapkan kebijakan pertumbuhan ekonomi hingga tahun

22 Soemitro Djyohadikusumo, *ibid.* hlm. 14.

23 Soerjono Soekanto, 1985, *Teks Book Perkuliahan Sosiologi Hukum Kajian Ilmu Ekonomi*, Jakarta, Fak Pascasarjana, UI.

1997.

3. Anti klimaks terjadi ketika krisis moneter melanda Asia termasuk Indonesia pada pertengahan tahun 1997, berkembang menjadi krisis total, terpuruknya Rupiah berakhir dengan lengsernya Soeharto.

Sepanjang pemerintahan Soeharto didominasi oleh kebijakan yang pro-pertumbuhan. Dalam pemerintahan reformasi sekarang ini belum terjadi perubahan sama sekali, karena masih mengenal yang disebut kapitalis semu (*Erzatz Capitalism*) Asia Tenggara karena didominasi oleh pemburu *rente* (*Rent Seekers*), kapitalis kroni (*Crony Capitalist*), ataupun kapitalis birokrat (*bureaucratic capitalism*) yang menjadikan Indonesia terparah.

Pihak asing lebih intensif menentukan dan menformulasikan kebijakan ekonomi dan sosial di Indonesia akibatnya Indonesia akan kembali mejadi komplain (jajahan) asing.²⁴ Ada beberapa contoh mengenai kebijakan pemerintah dewasa ini yang jelas-jelas tidak memihak terhadap rakyat banyak khususnya yang lemah ekonominya seperti; hak cipta Tempe telah dipatenkan di Amerika Serikat, hak cipta Kecap dan Tahu telah dipatenkan di Jepang, hak cipta Ragam Batik telah dipatenkan di Jerman dan Inggris, hak cipta Keranjang Rotan telah dipatenkan di Singapore, dan impor beras murah menyaingi beras yang diproduksi jutaan petani Indonesia.²⁵

Dalam masa pemerintah Presiden Susilo Bambang Yudoyono, lebih banyak fakta-fakta sosial yang dapat diungkapkan sebagai bukti bahwa pelaksanaan kebijakan ekonomi yang tidak sesuai dengan konsep "efisiensi berkeadilan" atau dengan kata lain tidak sesuai dengan "sistem ekonomi pasar yang berkeadilan" terutama sekali setelah adanya patokan yang jelas sistem perekonomian nasional sesudah amandemen keempat.

Terhadap penambahan ayat (4) dan (5) Pasal 33 UUD NRI 1945 pada tanggal 10 Agustus 2002, antara lain misalnya dapat dikemukakan seperti impor garam, impor kentang yang banyak dikeluhkan Industri garam dan petani kentang yang sangat merugikan mereka sebagai pelaku usaha kecil.²⁶ Demikian pula kekerasan yang dilakukan oleh pengusaha besar perkebunan di Mesuji

Lampung dan Palembang serta kekerasan serupa yang telah terjadi terhadap masyarakat kecil di Mataram Nusa Tenggara Barat.²⁷

Demikian sebagian kecil kasus-kasus yang menggambarkan kebijakan ekonomi pemerintah yang pro-efisiensi yang membuktikan bahwa pemerintah lebih dekat dengan pelaku usaha besar dari pada melaksanakan kebijakan yang tercantum dalam prinsip "*Triple Tracht Development*" yang *Pro-Job*, *Pro-poor*, dan *Pro-Growth*" yang telah diamanatkan oleh Konstitusi khususnya Padsal 33 ayat (4) UUD NI Tahun 1945.

Sebagaimana diuraikan di atas, di zaman Orde Baru dan bahkan di zaman Orde Reformasi (Presiden Susilo Bambang Yudoyono) banyak sekali fakta-fakta empiris yang menunjukkan betapa pemerintah telah melakukan kebijakan pembangunan ekonomi yang tidak sesuai dengan konsep demokrasi ekonomi berdasarkan prinsip efisiensi berkeadilan. Sehubungan dengan hal tersebut Jimly Asshiddiqie, menyatakan bahwa "sesudah masa reformasi terutama dengan dibentuknya Mahkamah Konstitusi sebagai Pengawal Konstitusi (*The Guardian of the Constitution*) tidak boleh lagi dibiarkan adanya kebijakan ekonomi yang dituangkan dalam bentuk undang-undang yang tidak sejalan atau bertentangan dengan UUD 1945, jika di zaman Orde Baru tidak tersedia mekanisme untuk menilai atau menguji konstitusionalitas suatu kebijakan ekonomi yang dituangkan dalam bentuk undang-undang, maka setelah adanya Mahkamah Konstitusi hal itu tidak dapat dibiarkan, warga negara atau pihak-pihak yang merasa dirugikan hak konstitusionalnya oleh berlakunya undang-undang yang demikian itu termasuk undang-undang di bidang perekonomian dapat mengajukan permohonan pengujian konstitusionalitas Undang-undang."²⁸

Pendapat jimly Asshiddiqie, tersebut sebenarnya hendak meyakini bahwa yang dapat dimohonkan pengujian konstitusionalitas undang-undang ke Mahkamah Konstitusi adalah suatu kebijakan ekonomi yang dituangkan dalam bentuk undang-undang yang tidak sejalan/bertentangan dengan UUD 1945. Menyangkut kebijakan ekonomi yang dituangkan dalam bentuk peraturan kebijakan

24 Sritua Arief, 1998, *Pembangunanisme dan Ekonomi Indonesia*, Jakarta, CPSM, hlm. 28.

25 Lihat, *Republika*, tanggal 19 September 1999.

26 Lihat, *Mercusuar*, tanggal 12 April 2011.

27 Lihat, *Mercusuar*, tanggal 20 Desember 2011.

28 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, *Ibid*.

(beleids regel), Jimly Asshiddiqie menjelaskan bahwa aturan kebijakan biasanya mempunyai sifat yang sangat teknis. Pengaturan demikian tidak dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang resmi misalnya surat edaran, juklak, juknis, rencana kerja, kerangka acuan (*terms of refrence*) Instruksi Presiden, radio gram dan sebagainya. Semua contoh tersebut tidak dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang resmi, namun karena isinya bersifat mengatur disebut juga sebagai aturan (*rules*)²⁹

Mengacu pada pendapat tersebut dapatlah dikatakan bahwa kebijakan ekonomi pemerintah yang dituangkan dalam bentuk *beleids regel* (aturan kebijakan) seperti yang telah diuraikan sebagai kebijakan yang bertentangan dengan prinsip efisiensi berkeadilan yang menjadi dasar penyelenggaraan perekonomian nasional, dapat dimohonkan pengujian *Constitutional Review* ke Mahkamah Konstitusi.

Pengujian *Constitutional Review* tergolong upaya hukum yang disebut *judicial review* bukan *administratif review*, *legislatif review*. Perkembangan norma hukum dalam dinamika penyelenggaraan kekuasaan negara pada pokoknya dapat diawasi dan dikontrol melalui beberapa cara atau mekanisme sebagaimana dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie,³⁰ yaitu tiga cara untuk mengendalikan norma hukum yakni; (1) upaya hukum, (2) upaya politik, dan (3) upaya administratif. Dalam kaitannya dengan upaya hukum melalui pengadilan seseorang dapat menggunakan upaya hukum biasa (banding, kasasi) dapat juga melalui upaya hukum luar biasa (peninjauan kembali). Dalam hal norma yang dibanding adalah produk yang berupa peraturan perundang-undangan maka pihak yang bersangkutan dapat juga melakukan pendekatan agar undang-undang ataupun peraturan perundang-undangan dimaksud diubah sehingga tidak lagi dipandang merugikan, upaya politik semacam ini dapat disebut sebagai *legislatif review*, dan *administratif review* atau *executive review* bukan *judicial review*.

C. Simpulan.

Konsep demokrasi ekonomi yang berkeadilan bagi pelaku usaha sebagaimana diamanatkan pada Pasal 33 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, belum sesuai dengan pelaksanaannya disebabkan pelaksanaan demokrasi ekonomi berdasar prinsip efisiensi berkeadilan lewat penerapan kebijakan pemerintah dengan prinsip keadilan dimana pertumbuhan ekonomi mendominasi hampir seluruh kebijakan pemerintah, sementara realitas bekerjanya hukum ditentukan kekuatan politik dan ekonomi yang menciptakan hubungan-hubungan sosial yang melandasi kerja birokrasi penegakan hukum, sehingga upaya mewujudkan keadilan dan efisiensi kegiatan usaha mencerminkan kepentingan dan nilai dari mereka yang mengendalikan sumber daya ekonomi dan politik dalam masyarakat. Fenomena sosial seperti ini akan menjauhkan pelaku usaha kecil dari keadilan.

DAFTAR PUSTAKA

- Arief, Didik M dan Elisatris Gultom 2007, *Urgensi Perlindungan Korban Kejahatan*, Jakarta: PT Radja Grafindo.
- Arief, Didik M dan Elisatris Gultom, 2008, *Urgensi Perlindungan Korban Kejahatan antara Norma dan Realita*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2008.
- Arief, Sritua, 1998, *Pembangunanisme dan Ekonomi Indonesia*, Jakarta, CPSM.
- Asshiddiqie, Jimly, 2010, *Konstitusi Ekonomi*, Jakarta: Penerbit Kompas.
- Black, Henry Campbell, Bryam A Garner (ed), *Blacks law Dictionary*.
- Dipoyudo, Kurdi 1989, *Tugas pokok Negara, Memajukan Kesejahteraan Sosial*, Analisis CSIS Nopember-Desember 1989.
- Dipoyudo, Kurdi, *Tugas Pokok Negara Memajukan Kesejahteraan sosial*.
- Djoyohadikusumo, Sumitro, 1991. *Perkembangan Pemikiran Ekonomi . Buku I Dasar Teori dalam Ekonomi umum*. YOI Jakarta.
- F. Isywar, 1999, *Pengantar Ilmu politik*, Bandung: Putra A Bardin.

29 Jimly Asshiddiqie, *ibid*.

30 Jimly Asshiddiqie, *ibid*. hlm. 40.

- Hadjon, Philipus M, 1986, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya: Bina Ilmu.
- Hartono, Sunaryati dan Albert Wijaya, 1981, *Ekonomi Pancasila Sistem Ekonomi Indonesia dan Hukum Eekonomi Pembangunan*, Prisma No. 1 Tahun 1981.
- Hermansyah, 2008. *Pokok-pokok Persaingan Usaha di Indonesia*, Jakarta: Kencana.
- Matutu, Mustamin Daeng, 1972, *Selayang Pandang (tentang) Perkembangan Type-Type Negara Modern*, Pidato pada Lustrum ke IV Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat Universitas Hasanuddin di Ujung Pandang pada tanggal 3 Maret tahun 1972.
- Rawls, John, 2006, *A Theory of justice*, terjemahan oleh Uzair Fausan dan Heru Prasetyo, Jogjakarta: Pustaka Pelajar.
- Redbruch, Gustav, 1950, *Recht Philosophie*, dalam terjemahan bahasa Inggris Combridge Masssachursett Harvard University Press.
- Soekamto, Soerjono, 2002, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: Rajawali Press.
- Soekamto, Soerjono, 1985, *Teks Book Perkuliahan Sosiologi Hukum Kajian Ilmu Ekonomi*, Jakarta: Fak Pascasarjana, UI.
- The Lian Gie, 1981, *Pembangunan Ekonomi dan Pemerataan, Beberapa Pendekatan Alternatif*, YIIS.
- The Lian Gie, 1981, *Pemerataan, Kemiskinan, Ketimpangan*, Jakarta: Sinar Harapan.

Mercusuar, tanggal 20 Desember 2011.

Mercusuar, tanggal 12 April 2011.

Republika, tanggal 19 September 1999.