

# TESIS

## TANGGUNG JAWAB BUMN DALAM PROGRAM PEMBINAAN USAHA KECIL DAN KOPERASI



Oleh :

**HARYONO, S.H.**  
NIM : 090010025 MH

MILIK  
PERPUSTAKAAN  
UNIVERSITAS AIRLANGGA  
SURABAYA

**PROGRAM STUDI MAGISTER HUKUM  
MINAT STUDI HUKUM BISNIS  
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS AIRLANGGA  
SURABAYA  
2002**

**TANGGUNG JAWAB BUMN DALAM PROGRAM  
PEMBINAAN USAHA KECIL DAN KOPERASI**

**T E S I S**

Untuk Memperoleh Gelar Magister  
Dalam Program Studi Magister Hukum  
Minat Studi Hukum Bisnis Pada  
Fakultas Hukum Universitas Airlangga



Oleh :

**HARYONO, S.H.  
NIM : 090010025 MH**

**STIK  
PERPUSTAKAAN  
UNIVERSITAS AIRLANGGA  
SURABAYA**

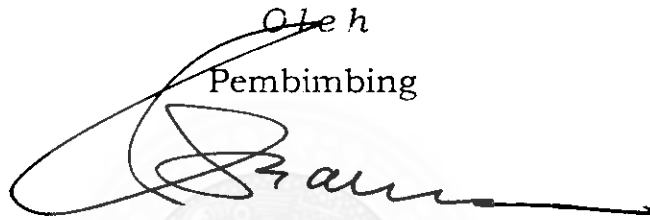
**PROGRAM STUDI MAGISTER HUKUM  
MINAT STUDI HUKUM BISNIS  
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS AIRLANGGA  
SURABAYA  
2002**

LEMBAR PENGESAHAN

TESIS INI TELAH DISETUJUI

Tanggal 23 September 2002

Oleh  
Pembimbing

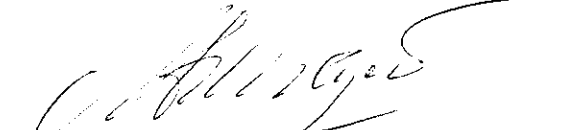


Prof. Dr. H. Moch. Isnaeni, S.H., MS.

NIP. 130 604 270

Mengetahui :

Ketua Program Studi Ilmu Hukum  
Minat Studi Hukum Bisnis dan Hukum Pemerintahan  
Fakultas Hukum Universitas Airlangga



Prof. Dr. H. Abdoel Rasjid, S.H., LL.M.

NIP. 130 350 732

Tesis ini telah diuji pada

Tanggal : 30 September 2002

---

PANITIA PENGUJI TESIS :

Ketua : Prof. Dr. H. Abdoel Rasjid, S.H., LL.M.

Anggota : 1. Prof. Dr. H. Moch. Isnaeni, S.H., MS.

2. Hj. Sri Hajati, S.H., MS.

## UCAPAN TERIMA KASIH

Pertama-tama, saya panjatkan puji syukur ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa atas rahmad dan karunia-Nya, sehingga semua kendala yang ada dapat diatasi yang pada akhirnya saya dapat menyelesaikan tesis ini.

Dengan rendah hati dan hormat, ucapan terima kasih yang dalam dan penghargaan yang tinggi disampaikan kepada Prof. Dr. H. Moch. Isnaeni, S.H., MS. selaku pembimbing dimana telah meluangkan waktu diantara kesibukan, beliau dengan sabar dan penuh kearifan telah membimbing penulisan tesis ini hingga dapat diselesaikan.

Selanjutnya saya ucapkan terima kasih yang tak terhingga kepada : Ketua Program Studi Magister Hukum Bisnis dan Hukum Pemerintahan, Para Dosen Program Magister Hukum Bisnis atas bimbingan dan bantuannya selama saya menempuh program studi S-2 Magister Hukum Bisnis.

Tesis ini pada dasarnya menelaah tanggung jawab BUMN dalam penyaluran bantuan modal kerja dan investasi bagi usaha kecil dan koperasi melalui program PUKK oleh BUMN, dan kendala-kendala yuridis.

Mengingat pentingnya peranan hukum dalam pembangunan ekonomi dan pengelolaan uang negara serta potensi yang dimiliki oleh usaha kecil, maka atas dasar dan alasan tersebut menarik penulis untuk

mengadakan penelitian dan memberikan saran terhadap program PUKK dimasa mendatang.

Terima kasih yang sebesar-besarnya saya sampaikan juga kepada jajaran manajemen PT Jasa Marga Cabang Surabaya-Gempol yang telah memberikan kesempatan dan bantuan kepada saya dalam menyelesaikan studi ini, juga kepada rekan-rekan kerja, teman-teman kuliah dan Saudara-saudara yang tak dapat saya sebutkan satu persatu atas semua bantuannya kepada saya.

Demikian juga tidak lupa ucapan terima kasih kepada istri saya N. Setianingrum Pertiwi, anak saya R. Hanum dan R. Hartiwi yang telah ikut mendorong dan memberi semangat kepada saya hingga studi saya dapat berjalan dengan baik sampai selesai.

Akhirnya semoga apa yang saya tulis dalam tesis ini dapat menjadi sumbangan pemikiran dilingkungan akademis dan bermanfaat bagi masyarakat.

Surabaya, September 2002

Penulis,

## RINGKASAN

Upaya perbaikan ekonomi telah meningkatkan pendapatan perkapita rata-rata penduduk, sayangnya juga menimbulkan ketimpangan antara pengusaha konglomerat dan usaha kecil yang rawan terhadap instabilitas nasional.

Pemerintah juga telah berupaya memberdayakan kelompok usaha kecil agar dapat semakin sehat, kuat, maju, tangguh dan mandiri serta memiliki daya saing dengan cara; menciptakan kondisi yang kondusif bagi berkembangnya usaha kecil melalui pemberian proteksi, fasilitas, kebijaksanaan baik yang berbentuk peraturan perundangan maupun dalam bentuk bantuan dan hibah untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia serta manajemen.

Kenyataan kondisi usaha kecil masih jauh dari yang diharapkan, dan salah satu kendala yang menjadi faktor penghambat adalah masalah permodalan.

Untuk menambah akses fasilitas permodalan, sejak tahun 1989 dikeluarkan lagi kebijaksanaan melalui Keputusan Menteri Keuangan (Kepmenkeu) No. 1232/KMK.013/1989 yang selanjutnya telah diadakan berbagai perubahan dan yang terakhir dengan Kepmenkeu No. 316/KMK.016/1994 jo. No. 60/KMK.016/1996 jo. No. 266/KMK.016/1997 berupa penggunaan atas sebagian laba BUMN sebesar 1 sampai 5 % melalui program Pembinaan Usaha Kecil dan Koperasi (PUKK) oleh BUMN.

Dalam program tahun 2001, BUMN yang dilibatkan sebanyak 166 yang terdiri dari 5 Perum, 160 Perseroan Terbatas dan 1 BUMN khusus yang dibagi menjadi 616 pembina untuk seluruh propinsi di Indonesia, sedangkan dana yang

disalurkan mencapai Rp. 670,683 milyar. Dalam program ini tanggung jawab BUMN dalam penyaluran pinjaman modal kerja dan investasi kurang jelas karena disamping berperan sebagai pelaku usaha juga berperan sebagai pelaksana sebagian tugas pemerintah, dan ditengarai terkandung kendala-kendala yuridis.

Melihat pentingnya peranan hukum dalam pembangunan ekonomi dan pengelolaan uang negara serta potensi yang dimiliki usaha kecil, maka sangat menarik untuk diteliti dengan ruang lingkup masalah dirumuskan sebagai berikut :

- a. Bagaimana tanggung jawab BUMN dalam penyaluran pinjaman modal kerja dan investasi dalam rangka pemberdayaan usaha kecil melalui program PUKK ?
- b. Kendala-kendala yuridis upaya pemberdayaan usaha kecil melalui program PUKK oleh BUMN.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa :

1. Dari kajian peraturan perundang-undangan tentang BUMN antara lain yang dimuat dalam UU No. 9 Tahun 1969 Prp UU No. 1 Tahun 1969 Tentang Bentuk-bentuk Usaha Negara, PP No. 12 Tahun 1998 Tentang Perseroan (Persero), PP No. 13 Tahun 1998 Tentang Perum *dikaitkan* dengan program PUKK oleh BUMN dan Penyusunan rencana kerja berdasarkan Kepmenkeu No. 316/KMK.016/1994 dan No. 196/KMK.016/1998 tanggung BUMN meliputi tanggung jawab sebagai badan usaha pada umumnya dan tanggung jawab sebagai BUMN menjalankan sebagian tugas pemerintah, kapasitas BUMN bertindak *mewakili pemerintah* sebagai *channeling*. Demikian pula akibat hukum dan atau kerugian atas perbuatan hukum yang dilakukan BUMN tersebut baik berdasarkan ketentuan pasal 12 Kepmenkeu No. 196/KMK.016/1998, dan juga berdasarkan



pasal 45 Kitab Undang-undang Hukum Dagang maupun pasal 82 UU No. 1 Tahun 1995 Tentang Perseroan Terbatas, tidak dapat dibebankan kepada BUMN, dengan demikian menjadi tanggung Pemerintah.

2. Kendala-kendala yuridis dalam upaya pemberdayaan usaha kecil ini meliputi :
  - a. Penggunaan dana bagian Pemerintah dari laba BUMN berdasarkan pasal 3 ayat (1) Kepmenkeu No. 316/KMK.016/1994 dan pasal 11 Kepmenkeu No. 196/KMK.016/1998 adalah bertentangan dengan ketentuan yang mengatur pendapatan dan pengeluaran negara sebagaimana dimuat dalam pasal 1 ayat (2) a dan ayat 3 Keppres No. 17 Tahun 2000 Tentang Pelaksanaan APBN dan juga pasal 35 PP. No. 12 Tahun 1998, karena pada dasarnya pendapatan negara dari bagian laba BUMN tersebut harus disetorkan ke Kas Negara, sedang dalam program PUKK oleh BUMN setelah ditetapkan dalam RUPS masing-masing BUMN diperhitungkan dengan saldo dan bunga tahun lalu selanjutnya didistribusikan berdasarkan rencana kerja BUMN yang juga ditetapkan melalui Kepmenkeu.
  - b. Menteri yang berwenang menetapkan kebijakan pembinaan usaha kecil dan menengah berdasarkan ketentuan pasal 12 Keppres No. 101 Tahun 2001 Tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Menteri Negara maupun berdasarkan ketentuan pasal 1 ayat (4) PP No. 32 Tahun 1998 Tentang Pembinaan dan Pengembangan Usaha Kecil adalah *Menteri Koperasi dan UKM* dengan demikian Kepmenkeu Tentang Program PUKK tersebut cacat hukum.

c. Lembaga *pembina usaha kecil* yang menggunakan dana pemerintah sejak berlakunya UU No. 9 Tahun 1995 Tentang Usaha Kecil dan PP No. 32 Tahun 1998 Tentang Pembinaan dan Pengembangan Usaha Kecil maupun Keppres No. 101 Tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Menteri Negara *adalah Menteri Negara, Menteri* melalui Departemen Teknis. Dengan demikian BUMN tidak dapat bertindak mewakili pemerintah sebagai *pembina usaha kecil* dengan menggunakan dana pemerintah. Posisi BUMN dalam program pemberdayaan usaha kecil sudah diatur secara tegas termasuk kelompok “dunia usaha” yang terpisah dengan posisi pemerintah dan masyarakat, oleh sebab itu secara yuridis BUMN hanya bisa bertindak sebagai pembina usaha kecil jika dana yang digunakan adalah dana BUMN sendiri.

Dari uraian singkat tersebut di atas, program PUKK oleh BUMN mengandung cacat hukum karena bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan yang secara hirarchis mempunyai kedudukan lebih tinggi.

Atas dasar tersebut di atas disarankan :

1. Program PUKK oleh BUMN segera ditinjau kembali.
2. Agar lebih efektif dan berkualitas, penyaluran dana pinjaman modal kerja dan investasi bagi usaha kecil pada masa mendatang dilakukan oleh satu wadah dalam bentuk bank yang profesional dan operasionalnya menjangkau lokasi usaha kecil.

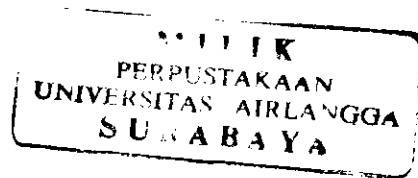
## DAFTAR ISI

Halaman Judul .....	i
Halaman Pengesahan .....	iii
Ucapan Terima Kasih .....	v
RINGKASAN .....	vii
DAFTAR ISI.....	xi
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
1. Latar Belakang Masalah dan Rumusannya .....	1
2. Tujuan dan Manfaat Penelitian.....	4
a. Tujuan Penelitian.....	4
b. Manfaat Penelitian.....	4
3. Kajian Pustaka.....	5
4. Metode Penelitian.....	9
a. Pendekatan Masalah .....	9
b. Sumber Bahan Hukum .....	9
c. Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum .....	10
5. Pertanggung Jawaban Sistematis .....	11
<b>BAB II TANGGUNG JAWAB BUMN DALAM PROGRAM PEMBINAAN</b>	
<b>USAHA KECIL DAN KOPERASI .....</b>	<b>13</b>
1. Pembinaan Usaha Kecil.....	13
2. Pemberdayaan Koperasi.....	20
3. BUMN Dalam Pemberdayaan Usaha Kecil dan Dalam Program	
PUKK.....	25

4. Penyaluran Pinjaman Modal Kerja dan Investasi Bagi Usaha Kecil Dan Koperasi oleh BUMN .....	30
5. Tanggung Jawab BUMN .....	34
6. Penyaluran Dana PUKK oleh BUMN.....	41
<b>BAB III KENDALA YURIDIS PEMBERDAYAAN USAHA KECIL DAN KOPERASI MELALUI PROGRAM PUKK OLEH BUMN .....</b>	<b>45</b>
1. Penggunaan Dana Pemerintah Untuk Program PUKK Oleh BUMN ..	45
2. Kedudukan Kepmen Dalam Tata Urutan Peraturan Perundang- Undangan.....	50
3. Penugasan BUMN Sebagai Penyalur Dana Pemerintah Untuk Pem- Binaan Usaha Kecil .....	51
4. Pembinaan Usaha Kecil Melalui Program PUKK oleh BUMN dan Menurut Peraturan Perundang-undangan .....	55
<b>BAB IV PENUTUP .....</b>	<b>60</b>
1. Kesimpulan.....	61
2. Saran.....	63
Daftar Bacaan.....	63
Lampiran.....	66

## BAB I

## PENDAHULUAN



## 1. Latar Belakang Masalah dan Rumusannya

Upaya perbaikan ekonomi yang dilakukan pemerintah orde baru melalui berbagai kebijakan telah menumbuhkan investasi dan meningkatkan pendapatan per kapita rata-rata penduduk, sayangnya kemajuan usaha yang pesat hanya dinikmati oleh golongan pengusaha besar (konglomerat) yang memperoleh berbagai kemudahan dari pemerintah. Keadaan ini sejalan dengan apa yang digambarkan oleh *Timothy Lindsey* dalam bagian karyanya *Indonesia Law and Society* yang menyatakan:

Yet, Indonesia was open to foreign capital. Pro-development policies were adopted. There was rapid economic development throughout the 3 decades, but particularly intense from the late 1980s to early 1990. Ethnic Chinese conglomerates expanded rapidly along with a select group of privileged pribumi (native Indonesians).<sup>1</sup>

Walaupun dari jumlah pengusaha besar konglomerat hanya 0,01 % dari seluruh jumlah pengusaha yang tercatat sebanyak 38,81 juta orang, tetapi justru merekalah yang mendominasi penguasaan asset nasional, sedang pengusaha kecil dan menengah yang jumlahnya terbesar ( 98,85 % dan 0,14 %) hanya menguasai sebagian kecil asset dan juga tidak mempunyai daya saing dengan pengusaha besar.<sup>2</sup> Kesenjangan antara kelompok konglomerat dan usaha kecil ini tidak sesuai dengan landasan struktur ekonomi Indonesia sebagaimana yang dinyatakan dalam pasal 33 ayat (!) UUD 1945 yang berbunyi :

<sup>1</sup> Timothy Lindsey, ed. *Indonesia Law and Society*. The Federation Press, Australia, 1999, h. 418

<sup>2</sup> Badan Pusat Statistik, 1998 .

Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan atas azas kekeluargaan<sup>3</sup>

Menanggapi situasi yang demikian, pemerintah telah menaruh perhatian yang intensif kepada pengusaha kecil untuk mewujudkan pelaku usaha golongan ini menjadi badan usaha dan sekaligus sebagai gerakan ekonomi rakyat yang semakin sehat, kuat, maju, tangguh, dan mandiri serta memiliki daya saing sehingga mampu berperan dalam perekonomian nasional terutama dalam kehidupan ekonomi rakyat sebagaimana yang telah dimuat dalam visi dan misi GBHN tahun 1999-2004.<sup>4</sup> Untuk mewujudkan program tersebut, disamping mengupayakan iklim usaha yang kondusif bagi berkembangnya usaha kecil secara umum, masalah permodalan adalah masalah yang terus mendapat perhatian khusus, jika dahulu bank yang mempunyai keharusan menyalurkan kredit bagi usaha kecil dan koperasi dengan syarat-syarat ringan hanya Bank Rakyat Indonesia (BRI) melalui program Kredit Investasi Kecil (KIK), Kredit Modal Kerja Permanen (KMKP) dan lain sebagainya maka terus diperluas melalui bank-bank pemerintah maupun swasta.

Fasilitas pendukung permodalan bagi usaha kecil dan koperasi melalui pemberian kredit dengan syarat-syarat ringan dari bank-bank tersebut ternyata masih belum sepenuhnya dapat dijangkau oleh usaha kecil, oleh sebab itu pemerintah melalui Menteri Keuangan sejak tahun 1989 mengupayakan alternatif sumber pembiayaan diluar bank dengan cara memanfaatkan sebagian laba BUMN sebesar 1 sampai 5 % digunakan untuk mendorong

<sup>3</sup> TAP-TAP MPR-RI Hasil Sidang Umum (Kabinet Persatuan Nasional) dan GBHN 1999-2004, Tamata Utama, Jakarta, 1999, h.136

<sup>4</sup> Ibid, h.67

pemberdayaan pengusaha ekonomi lemah melalui program Pembinaan Pengusaha Golongan Ekonomi Lemah dan Koperasi oleh BUMN dalam bentuk “bantuan” berupa ; pemberian pendidikan, pelatihan, pinjaman modal kerja dan investasi dengan bunga rendah, bantuan pemasaran hasil produksi, menjadi penjamin untuk memperoleh kredit bank dan keikutsertaan dalam perusahaan modal ventura yang diatur melalui Kepmenkeu no.1232/KMK.013/1989.<sup>5</sup>

Dalam perjalanan program tersebut telah melalui berbagai perubahan dan berikutnya diatur dengan Kepmenkeu No.316/KMK.016/1994 Tentang Program Pembinaan Usaha Kecil dan Koperasi (PUKK)<sup>6</sup>. Sejak lahirnya Undang-undang Usaha Kecil No. 9 tahun 1995 dan Peraturan Pemerintah No. 32 tahun 1998 Tentang Pembinaan dan Pengembangan usaha kecil, tanggung jawab BUMN dalam pemberian pinjaman modal kerja dan investasi melalui program PUKK tersebut tidak jelas karena BUMN mempunyai peran ganda yaitu sebagai bagian dari keiompok dunia usaha dan juga sebagai pengemban sebagian tugas pemerintah. Disamping itu

upaya pemberdayaan usaha kecil melalui program tersebut juga ditengarai banyak mengandung kendala-kendala yuridis, dan tidak mencerminkan adanya pengelolaan uang negara secara cermat dan hati-hati.

Mengingat pentingnya peran hukum dalam pembangunan ekonomi, fungsi BUMN dan potensi yang dimiliki usaha kecil, maka sangat menarik untuk diteliti.

<sup>5</sup> Menteri Keuangan. Keputusan No.1232/KMK.013/1989 Tentang Program Pembinaan Pengusaha Ekonomi Lemah dan Koperasi. Biro Umum Depkeu, Jakarta, 1989

<sup>6</sup> Menteri Keuangan. Keputusan No.316/KMK.016/1994 Tentang Peloman Pembinaan Usaha Kecil dan Koperasi (PUKK) melalui Pemanfaatan dana dari Bagian Laba BUMN. Biro Umum Depkeu, Jakarta, 1994

Berdasarkan uraian tersebut, maka ruang lingkup masalah yang akan diteliti dapat dirumuskan sebagai berikut :

- a. Bagaimana tanggung jawab BUMN dalam penyaluran pinjaman modal kerja dan investasi dalam program Pembinaan Usaha Kecil dan Koperasi?.
- b. Kendala-kendala yuridis upaya pemberdayaan usaha kecil dan koperasi melalui program Pembinaan Usaha Kecil dan Koperasi oleh BUMN.

## **2. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

### **a. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini secara umum bertujuan mengkaji peraturan perundang-undangan yang dipakai landasan yuridis pemberdayaan usaha kecil dan koperasi melalui program PUKK dengan fokus utama untuk mengetahui tanggung jawab BUMN dalam penyaluran modal kerja dan investasi dan kendala-kendala yuridis dalam program tersebut.

### **b. Manfaat Penelitian**

1. Untuk ikut berperan dalam memberikan sumbangan pemikiran dilingkungan akademis dan masyarakat terhadap tanggung jawab BUMN dalam penyaluran pinjaman modal kerja dan investasi melalui program PUKK dan kendala-kendala yuridis program PUKK oleh BUMN.
2. Bagi pelaksana hukum maupun praktisi hukum sebagai bahan pertimbangan dalam rangka perbaikan peraturan perundang-undangan maupun penerapannya dalam masyarakat, dan juga untuk perbaikan kualitas program pemberdayaan usaha kecil dan koperasi dikemudian hari.



### 3. Kajian Pustaka

Pembangunan ekonomi sebagaimana dimaksudkan dalam UUD 1945 tidak lain adalah untuk mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh masyarakat yang dalam hal ini melekat ciri-ciri demokrasi, kebersamaan, dan kekeluargaan. Oleh sebab itu, dalam keadaan seperti yang diuraikan pada latar belakang masalah diatas, kedudukan usaha kecil dan koperasi yang menyangkut kepentingan kehidupan ekonomi rakyat sangat penting, sehingga sepatasnya memiliki ruang gerak dan kesempatan yang luas dalam sistem ekonomi nasional.<sup>7</sup> Namun kenyataan menunjukkan bahwa kedua pelaku usaha yang mempunyai potensi cukup besar dalam kerangka ekonomi nasional ini posisinya masih lemah dan sulit menghadapi persaingan dengan pelaku usaha lainnya baik karena faktor permodalan, manajemen maupun masih rendahnya kualitas sumber daya manusianya, sehingga program pemberdayaan usaha kecil dan koperasi yang melibatkan peran BUMN melalui program PUKK diharapkan dapat ikut mendorong pemberdayaan golongan pengusaha ini. Dari berbagai pendapat tentang peranan hukum dalam pembangunan ekonomi dan pemberdayaan usaha kecil, diketengahkan pendapat-pendapat para sarjana diantaranya ; *Soeharto Prawirokusumo* dalam salah satu bukunya menyatakan bahwa :

Pemberdayaan (empowerment) pada dasarnya mengandung maksud untuk menciptakan iklim persaingan yang sehat dan adil yang akan memberikan peluang hidup dan berkembang bagi usaha kecil dan koperasi. Pemberdayaan juga dimaksudkan untuk memberikan kemanfaatan jangka panjang bagi kepentingan ekonomi secara keseluruhan dan masyarakat.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Soeharto Prawirokusumo, *Ekonomi Rakyat*, BPFE-UGM, Yogyakarta, 2001, h.16

<sup>8</sup> *Ibid.*, h.17

Tuntutan terhadap keadilan dan pemerataan memang merupakan bagian dari suatu pembangunan yang harus dipenuhi agar tidak terjadi kesenjangan, karena pada dasarnya keberhasilan suatu pembangunan harus merata disemua sektor.

Adapun badan usaha milik negara (BUMN), sesuai dengan tujuan pembentukannya, didesain untuk suatu tujuan tertentu seperti; pengembangan daerah, merintis sektor yang belum terjangkau swasta, menyediakan fasilitas semi publik, menghasilkan barang yang karena pertimbangan keamanan dan kerahasiaan harus dikuasai oleh negara dan lain sebagainya, yang bila diringkas tujuan BUMN yaitu memaksimalkan kesejahteraan masyarakat dan memaksimalkan tujuan tertentu, termasuk memperoleh keuntungan maksimal dengan ruang lingkup yang terkait dengan kebutuhan mayoritas penduduk.<sup>9</sup>

Sejak awal pembangunan ekonomi di Indonesia, koperasi memang telah diyakini sebagai salah satu bangun usaha yang paling sesuai dengan landasan ekonomi yang disusun sebagai usaha bersama berdasarkan atas azas kekeluargaan. Sayangnya bangun usaha yang dianggap paling sesuai ini hingga kini perjalanan dalam mengemban misinya masih saja ketinggalan dari bangun usaha lainnya sehingga masih masuk dalam kriteria usaha kecil.

Sedangkan peran hukum dalam pembangunan ekonomi menurut *Satjipto Rahardjo* dalam salah satu bukunya dinyatakan bahwa :

---

<sup>9</sup> Edy Suandi Hamid dan MB Hendrian Anto, *Ekonomi Indonesia Memasuki Milenium III*, UII Press, Yogyakarta, 2000, h.91.

Dalam pembangunan ekonomi, hukum dipandang sebagai sesuatu yang esensial disebabkan karena ia mampu memberikan predikibilitas kepada para pelaku ekonomi, atau dengan perkataan lain pula memberikan kepastian hukum dalam rangka mereka menjalankan usahanya. Hukum mendorong orang-orang untuk melakukan kegiatan ekonomi secara kreatif dan menjamin bahwa buah daripada kegiatan tersebut akan mendapatkan perlindungan. Melalui lembaga-lembaga seperti kontrak dan hak-hak milik individual, hukum itu mendorong perkembangan pasar-pasar dan dengan demikian juga perkembangan ekonomi.<sup>10</sup>

Mengingat hukum sebagai salah satu norma sosial dan memiliki kedudukan sentral dalam kehidupan bermasyarakat, maka peran hukum dalam pembangunan ekonomi juga memiliki arti yang sangat penting untuk mendorong keberhasilan pembangunan itu.

Dalam program pemberdayaan usaha kecil dan koperasi melalui program PUKK oleh BUMN, yang dimaksud dengan :

- a. **Usaha Kecil** adalah perusahaan berbadan hukum berbentuk PT maupun perusahaan yang tidak berbentuk badan hukum yaitu CV, Fa, dan perorangan.
- b. **Koperasi** yaitu badan usaha yang beranggotakan orang seorang atau badan hukum koperasi dengan melaksanakan kegiatannya berdasarkan prinsip koperasi, sekaligus sebagai gerakan ekonomi rakyat yang berdasarkan atas azas kekeluargaan.<sup>11</sup>

Adapun ciri-ciri/karakter usaha kecil dan koperasi yang menjadi sasaran utama pembinaan oleh BUMN antara lain :

- a) Usaha kecil berbadan hukum dan koperasi yang mempunyai asset/aktiva maksimal (tidak termasuk tanah dan bangunan yang ditempati) penjualan/omzetnya maksimal Rp 300 juta per tahun,

---

<sup>10</sup> Satjipto Rahardjo, *Hukum, Masyarakat dan Pembangunan*, Alumnus, Bandung, 1980, h 190-191

<sup>11</sup> Ign Sukamdiyo, *Manajemen Koperasi*, Erlangga, Jakarta, 1996, h 5

kecuali koperasi perumahan, yang dibantu adalah langsung anggotanya dengan golongan tertentu dan dalam rangka pengadaan rumah murah.

b) Usaha kecil perorangan yang mempunyai asset/aktiva maksimal (tidak termasuk tanah dan bangunan yang ditempati) penjualan/omzetnya maksimal Rp 50 juta.<sup>12</sup>

Disamping dengan ciri-ciri tersebut diatas, karakteristik lain yang dijadikan pertimbangan dalam program ini antara lain :

- a. Umumnya bersifat usaha keluarga:
  - Posisi kunci dipegang oleh pemilik
  - Keuangan keluarga dan perusahaan cenderung berbaur
  - Tidak menuntut mekanisme pertanggung jawaban yang ketat
  - Motivasi tinggi
  - Tidak terdapat spesialisasi dalam manajemen.
- b. Menggunakan teknologi sederhana dalam proses produksinya.
- c. Hasil produksi dipasarkan dipasar lokal atau dalam negeri.
- d. Lemah dalam manajemen, permodalan, pemasaran, dan administrasi .
- e. Mudah berganti usaha.
- f. Umumnya tidak memiliki jaminan yang cukup.
- g. Standar industri Indonesia atau lokal
- h. Kebanyakan adalah pribumi asli dan tata cara pemberdayaan menggunakan pedoman umum pembinaan usaha kecil dan koperasi.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Keputusan Bersama Dirjen Pembinaan BUMN No. 1515/B/1994 Dan Dirjen Pembinaan Usaha Kecil Departemen Koperasi dan PPPK No.02/SKB/PPK/X/1994, Bagian Umum Ditjen Pembinaan BUMN, Jakarta, 1994

<sup>13</sup> Hiro Tugiman, *Peranan Usaha Kecil dan Koperasi Dalam Memanfaatkan Sisa Laba BUMN*, Erisco, Bandung, 1995, h 8.

kekuatan mengikatnya masing-masing.<sup>14</sup> Oleh sebab itu metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian hukum normatif.

#### 4. Metode Penelitian

##### a. Pendekatan Masalah

Penelitian yang dilakukan adalah untuk mengetahui tanggung jawab BUMN dalam penyaluran pinjaman modal kerja dan investasi dalam program PUKK, dan kendala-kendala yuridis upaya pemberdayaan usaha kecil melalui program PUKK oleh BUMN dengan meneliti kaidah berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan permasalahan yang dibahas, mengkaji keterkaitannya satu sama lain berdasarkan

##### b. Sumber bahan Hukum

Bahan hukum terdiri dari bahan hukum primer antara lain ; UUD 1945, TAP-MPR No.IV/MPR/1999 Tentang GBHN tahun 1999-2004, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Undang-Undang Perbendaharaan Indonesia no. 9 tahun 1968 Tentang Perubahan Pasal 7 Indische Comptabiliteitswet(ICW) Staatsblaad Tahun 1925 Nomor 448, Undang-Undang no.3 tahun 2000 Tentang Perubahan atas Undang-Undang no.7 Tahun 1999 Tentang APBN 1999/2000, Undang-Undang no.9 tahun 1969 Prp.Undang-Undang no.1 tahun 1969 Tentang Bentuk-Bentuk Usaha Negara, Undang-undang no.23 tahun 1999 Tentang Bank Indonesia, Undang-Undang no. 7 tahun 1992 Tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-undangno.10 tahun 1998 , Undang-Undang no. 9 Tahun 1995 Tentang Usaha Kecil, Undang-Undang no. 25 tahun 1992 Tentang Perkoperasian, dan Undang-Undang no.1 tahun 1995 Tentang Perseroan Terbatas.

<sup>14</sup> Philipus M.Hadjon, *Penelitian Hukum Normatif (Kumpulan tulisan)*, Fakultas Hukum Unair, Surabaya, tanpa tahun, h 2

obyek penelitian, menginventarisasi, menyusun secara sistematis dan

Sedangkan bahan hukum sekunder antara lain terdiri dari : hasil karya ilmiah dan pendapat-pendapat para sarjana dalam buku-buku dan literatur maupun tulisan-tulisan yang telah dipublikasikan. Bahan hukum tersier antara lain terdiri dari; informasi tentang bahan hukum primer dan sekunder seperti ; indeks dari Badan Pusat Statistik (BPS), kamus-kamus dan lain sebagainya. Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan mengumpulkan bahan hukum dari kepustakaan yang relevan dengan mengklasifikasikan berdasarkan pokok bahasan.

#### c. Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum

Bahan hukum yang diperoleh dari studi pustaka yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder dan tersier setelah diinventarisasi dan disusun secara sistematis selanjutnya dianalisis dengan metode penelitian hukum normatif, adapun fokus utama dalam penelitian ini adalah penarikan kaidah hukum mengenai tanggung jawab BUMN dalam penyaluran pinjaman modal kerja dan investasi dalam program PUKK dan kendala-kendala yuridis upaya pemberdayaan usaha kecil melalui program PUKK oleh BUMN.

Bahan-bahan hukum yang telah disusun secara sistematis dan diklasifikasikan menurut katagori pokok bahasan, selanjutnya diadakan pengkajian untuk melihat keterkaitan berbagai peraturan perundang-undangan mengenai; tanggung jawab badan hukum, program PUKK, pemberdayaan usaha kecil dan juga mengenai pengelolaan uang negara agar dapat diperoleh gambaran mengenai tanggung jawab BUMN dalam penyaluran pinjaman modal kerja dan investasi dalam program PUKK dan kendala-kendala yuridis upaya

pemberdayaan usaha kecil melalui program PUKK. Dari hasil penelitian diharapkan dapat diperoleh pemahaman yang komprehensif tentang tanggung jawab BUMN dalam penyaluran bantuan pinjaman modal kerja dan investasi bagi usaha kecil dan koperasi dan kendala-kendala yuridis upaya pemberdayaan usaha kecil melalui program PUKK oleh BUMN.

## **5. Pertanggung Jawaban Sistematika**

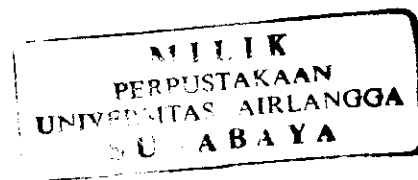
Bab I dalam penulisan tesis ini merupakan pendahuluan yang menyetengahkan latar belakang masalah dan rumusannya. Latar belakang masalah adalah hal yang menarik saya untuk melakukan penelitian tentang pemasalahan yang ada, sedangkan metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian hukum normatif. Pada metode penelitian, diketengahkan pendekatan masalah, sumber bahan hukum, pengumpulan dan pengioahan bahan hukum. Dalam bab ini juga saya uraikan tujuan dan manfaat penelitian.

Berikutnya pada Bab II, peneliti menelaah secara yuridis tentang tanggung jawab BUMN dalam penyaluran pinjaman modal kerja dan investasi bagi usaha kecil dan koperasi melalui program PUKK oleh BUMN, dalam bab ini dapat diperoleh gambaran yang jelas mengenai tanggung jawab BUMN dan hal-hal yang berkaitan dengan program PUKK oleh BUMN.

Selanjutnya dalam Bab III, sampailah pada penelaahan kendala-kendala yuridis upaya pemberdayaan usaha kecil melalui program PUKK oleh BUMN, yang apabila masalah-masalah tersebut dapat diatasi, maka disamping lebih

mencerminkan adanya kepastian hukum, juga mencerminkan pengurusan dan pertanggung jawaban uang negara secara cermat dan hati-hati.

Akhirnya pada Bab IV saya menguraikan tentang kesimpulan dan saran yang sekiranya bermanfaat baik bagi kajian akademis maupun perubahan dan pelaksanaan peraturan perundang-undangan dalam program PUKK dimasa mendatang , agar dapat meningkatkan kualitas program tersebut.





## BAB II

### TANGGUNG JAWAB BUMN DALAM PROGRAM PUKK.

#### 1. Pemberdayaan Usaha Kecil

Dahulu, salah satu kendala pemberdayaan usaha kecil adalah belum adanya kerangka hukum yang merupakan perlindungan bagi usaha kecil, namun dengan telah lahirnya Undang-undang nomor 9 Tahun 1995 Tentang Usaha Kecil, Peraturan Pemerintah nomor 44 tahun 1997 Tentang Kemitraan dan Peraturan Pemerintah 32 Tahun 1998 Tentang Pembinaan dan Pengembangan Usaha Kecil diharapkan akan dapat mengurangi kendala tersebut sehingga program ini dapat berjalan lebih efektif.

Mengenai pemberdayaan usaha kecil, oleh pembentuk Undang-undang No.9 tahun 1995 tersebut dinyatakan dilakukan melalui :

- a. Penumbuhan iklim usaha yang mendukung bagi pengembangan usaha kecil;
- b. Pembinaan dan pengembangan usaha kecil serta kemitraan usaha.

Dukungan dari segi hukum ini merupakan bagian dari penumbuhan iklim usaha yang kondusif bagi berkembangnya usaha kecil.

Sedangkan pola kemitraan , dalam hubungan antar pelaku usaha apabila dapat berjalan dengan baik memang menjanjikan suatu kondisi yang berpotensi mendorong posisi pelaku usaha yang lemah untuk berkembang, karena konsep ini pada dasarnya pelaku usaha yang lebih kuat tidak beranggapan bahwa pihak yang lemah tersebut sebagai “lawan bisnisnya” tetapi lebih mengarah pada sifat-sifat kooperatif dimana para pihak mengikuti prinsip-prinsip saling memerlukan, saling memperkuat, dan saling menguntungkan.

Dalam Undang-undang tersebut seperti yang diatur dalam pasal 4 disebutkan bahwa pemberdayaan dilaksanakan oleh pemerintah, dunia usaha, dan masyarakat dengan tujuan :

- (a) Menumbuhkan dan meningkatkan kemampuan usaha kecil menjadi usaha yang tangguh dan mandiri serta dapat berkembang menjadi usaha menengah.
- (b) Meningkatkan peranan usaha kecil dalam pembentukan produk nasional, perluasan kesempatan kerja dan berusaha, peningkatan ekspor, serta peningkatan dan pemerataan pendapatan untuk mewujudkan dirinya sebagai tulang punggung serta memperkuat struktur perekonomian nasional.

Dari sisi tujuan pemberdayaan memang tidak perlu lagi dipersoalkan ,tetapi dari sisi lahirnya Undang-undang no. 9 tahun 1995 tentang Usaha Kecil bisa dianggap sangat terlambat karena telah berkembang berbagai pendefinisian mengenai Usaha Kecil ini, misalnya dahulu menurut;

Departemen Perindustrian dan Bank Indonesia menggunakan batasan dengan istilah industri kecil yang diukur dengan usaha yang assetnya(tidak termasuk tanah dan bangunan) bernilai kurang dari Rp 600 juta.

Sedangkan Kamar Dagang Indonesia (Kadin) menggunakan batasan usaha industri yang memiliki modal kerja kurang dari Rp 150 juta dan memiliki nilai usaha kurang dari Rp 600 juta.

Badan Pusat Statistik (BPS)mengukur dengan jumlah tenaga kerja antara 5 sampai 19 orang.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Revisoni Baswir, Op Cit, h 48

Sudah barang tentu dengan belum adanya definisi yang baku mengenai usaha kecil ini mempunyai dampak yang kurang menunjang cita-cita pemberdayaan usaha kecil.

Dalam program PUKK oleh BUMN awal mulanya menggunakan batasan dari asset/aktiva atau omzet per tahun setinggi tingginya Rp 300 juta (pasal 1 ayat (2) Kepmenkeu no. 1232/KMK.013/1989, kemudian diubah menjadi setinggi-tingginya Rp 600 juta (pasal 1 ayat (2) Kepmenkeu no. 316/KMK.016/1994 dan yang terakhir omzet setinggi tingginya Rp 1 milyar atau asset (diluar tanah dan bangunan yang ditempati) Rp 200 juta (pasal 1 ayat (2) Kepmenkeu no. 266/KMK.016/1997).

Dari bermacam-macam batasan yang digunakan tersebut, selanjutnya dibuat definisi yang tercantum dalam Undang-undang No.9 Tahun 1995 yaitu sebagaimana dimuat pada pasal 1 angka 1 yang mengatakan : Usaha Kecil adalah kegiatan ekonomi rakyat yang berskala kecil dan memenuhi kriteria kekayaan bersih atau hasil penjualan tahunan serta kepemilikan sebagaimana diatur dalam undang-undang ini adapun kriteria yang dimaksud adalah sebagaimana yang disebutkan dalam pasal 5 (1) yang bunyinya :

- 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) ;
- c. Milik Warga Negara Indonesia;
- d. Berdiri sendiri, bukan merupakan anak perusahaan atau cabang perusahaan yang dimiliki, dikuasai, atau berafiliasi baik langsung maupun tidak langsung dengan Usaha Menengah atau Usaha Besar ;
- e. Berbentuk usaha orang perseorangan, badan usaha yang tidak berbadan hukum, atau badan usaha yang berbadan hukum, termasuk **Koperasi**.

Dengan telah adanya definisi yang diatur berdasarkan Undang-undang ini, dengan sendirinya lebih menjamin adanya kepastian hukum. Tetapi apabila hanya

berpedoman pada kriteria belaka dan langsung dipakai acuan oleh lembaga-lembaga pembina usaha kecil tanpa melalui suatu pengujian dengan sertifikasi oleh yang berwenang, misalnya Departemen Koperasi dan Pembinaan Usaha Kecil atau suatu badan independen yang berkompoten untuk itu, maka sudah dapat diprediksi secara dini bahwa obyektifitas penilaian kondisi terhadap masing-masing usaha kecil akan sangat tergantung dari para pembina itu sendiri sehingga rawan terhadap penyelundupan data siapa-siapa yang sesungguhnya berhak menerima fasilitas melalui suatu program pemberdayaan, jangan-jangan malah jatuh ketangan para pengusaha yang sudah makmur tetapi memiliki hubungan dekat dengan para pembina tersebut.

Mengenai pemberdayaan itu sendiri dijelaskan pada pasal 1 angka 3 Undang-undang Usaha Kecil tersebut yang bunyinya :

Pemberdayaan adalah upaya yang dilakukan oleh pemerintah, dunia usaha, dan masyarakat dalam bentuk penumbuhan iklim usaha, pembinaan dan pengembangan sehingga usaha kecil mampu menumbuhkan dan memperkuat dirinya menjadi usaha yang tangguh dan mandiri.

Format pemberdayaan yang dicanangkan oleh pembentuk Undang-undang ini selanjutnya masih akan diuji efektivitasnya sampai sejauhmana akan dapat memberdayakan posisi usaha kecil sehingga setiap hasil pembangunan apapun modelnya dapat perpihak pada kepentingan mayoritas golongan dan bukan model yang hanya menguntungkan segelintir golongan seperti konglomerat saja.

Sedangkan mengenai pembinaan dan pengembangan dijelaskan pada pasal 1 angka 5 yang berbunyi :

Pembinaan dan pengembangan adalah upaya yang dilakukan oleh pemerintah, dunia usaha, dan masyarakat melalui pemberian bimbingan dan bantuan perkuatan untuk menumbuhkan dan meningkatkan kemampuan usaha kecil agar menjadi usaha yang tangguh dan mandiri.

Sasaran umum dari pembinaan yang memang dimaksudkan untuk meningkatkan kemampuan sumber daya manusia dan manajemen usaha kecil, maka model-model pemberian pelatihan, pemagangan dan pendidikan ketrampilan lainnya adalah merupakan hal penting disamping faktor pembiayaan, oleh karena itu kebijaksanaan pemerintah untuk memberikan hibah dalam rangka pembinaan usaha kecil adalah merupakan tindakan yang sudah tepat.

Selanjutnya mengenai pembiayaan dijelaskan pada pasal 1 angka 6 Undang-undang ini yang berbunyi:

Pembiayaan adalah penyediaan dana oleh pemerintah, dunia usaha, dan masyarakat melalui lembaga keuangan bank, lembaga keuangan bukan bank, atau melalui lembaga lain dalam rangka memperkuat permodalan usaha kecil.

Uraian penjelasan mengenai pembiayaan ini dinyatakan dalam pasal 21 yang berbunyi

Pemerintah, dunia usaha, dan masyarakat menyediakan pembiayaan yang meliputi

- a. Kredit perbankan;
- b. Pinjaman lembaga keuangan bukan bank;
- c. Modal ventura;
- d. Pinjaman dari dana penyisihan sebagian laba badan usaha milik negara(BUMN);
- e. Hibah, dan
- f. Jenis pembiayaan lainnya

Mencermati uraian tersebut diatas, dengan mengingat kondisi negara yang belum mampu menyediakan pembiayaan dari anggaran negara, maka model pembiayaan dengan melibatkan dunia usaha dan masyarakat merupakan pilihan yang tepat pula, walaupun didalam undang-undang ini tidak dijelaskan secara rinci

kedudukan satu sama lain mengenai pemerintah, dunia usaha dan masyarakat, tetapi dari pengertian umum tentang ketiganya tidaklah akan menimbulkan kesalahan interpretasi. Posisi pemerintah maupun masyarakat sudah cukup jelas, sedangkan yang termasuk dalam dunia usaha adalah para pelaku usaha pada umumnya yang meliputi badan usaha milik negara (BUMN), badan usaha milik swasta (BUMS) dan koperasi.<sup>16</sup> Dalam kelompok dunia usaha dibagi menjadi tiga, yaitu Usaha Kecil, Usaha Menengah, dan Usaha Besar. Untuk kriteria Usaha Menengah dan Usaha Besar hanya dinyatakan memiliki omzet dan asset melebihi Usaha Kecil ( pasal 1 ayat (2) UU.No.9 tahun 1995).

Dari segi penyediaan dana pembinaan, dalam pasal 10 huruf e Peraturan Pemerintah nomor 32 tahun 1998 tentang Pembinaan dan Pengembangan Usaha Kecil juga sudah dinyatakan bahwa untuk Pemerintah, penyediaan dana dilakukan oleh Departemen Teknis, Menteri Negara yang dialokasikan dalam anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN). Untuk Pemerintah Daerah dialokasikan dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) dan bagi BUMN dan BUMD dalam rencana kerja dan anggaran perusahaan (RKAP) sesuai dengan program pembinaan dan pengembangan usaha kecil di masing-masing sektor.

Kejelasan tentang pengalokasian dana dari masing-masing lembaga pemberdaya ini memang sangat tepat, karena disektor ini mempunyai potensi yang

---

<sup>16</sup> Sri Edi Swasono, ed., *Sistem Ekonomi dan demokrasi Ekonomi*, UI Press, Jakarta, 1985, h 111

sangat tinggi terhadap penyimpangan pertanggungjawaban keuangan.

Pasca krisis ekonomi yang melanda Indonesia sejak tahun 1997 juga mempunyai dampak terhadap akses pendanaan yang sangat dibutuhkan bagi usaha kecil. Sebagaimana diketahui bersama bahwa sebelum berlakunya Undang-undang nomor.23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia, Undang-undang nomor 10 tahun 1998 tentang Perbankan telah menunjukkan adanya dukungan Bank Indonesia terhadap upaya pemerintah dalam mengusahakan akses pendanaan untuk pemberdayaan usaha kecil. Hal itu seperti apa yang dituangkan didalam pasal 12 ayat (1) Undang-undang nomor 10 tahun 1998 yang berbunyi :

Untuk menunjang taraf hidup rakyat banyak melalui pemberdayaan Koperasi, Usaha Kecil dan Mengengah, Pemerintah bersama Bank Indonesia dapat melakukan kerja sama dengan bank umum.

Sangat disayangkan bahwa upaya pemerintah tersebut terimbas dengan berlakunya Undang-Undang nomor 23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia, dimana berdasarkan penjelasan pasal 74 ayat (1) dinyatakan bahwa dengan berlakunya Undang-undang tersebut Bank Indonesia tidak dapat lagi memberikan kredit likwiditas dalam rangka kredit program, yang berarti bahwa hal ini justru mengurangi fasilitas akses pendanaan bagi usaha kecil, koperasi dan usaha menengah.

Dilihat dari momentum lahirnya Undang-undang nomor 23 tahun 1999 tersebut sangat dipengaruhi oleh kondisi keuangan negara dan kebijakan pemerintah pada saat itu, dimana pemerintah sangat menggantungkan pemulihan ekonomi dari uluran bantuan Dana Moneter Internasional ( IMF). Sudah barang tentu, IMF sebagai donatur mulai menggunakan otoritasnya menekan pemerintah Indonesia

untuk melahirkan kebijakan dibidang keuangan. Hal itu segera terbukti dalam *Letter of Intent (Lol)* antara pemerintah Indonesia dengan IMF yang ditanda tangani pada tanggal 20 Januari 2000, dimana pada akhir bulan Juni 2000 Bank Indonesia harus mengumumkan penghapusan ketentuan Bank Indonesia yang mewajibkan bank menyalurkan 22,5 % dari portofolio kredit bagi usaha kecil yang berarti mengurangi peranan Bank Indonesia dalam ikut menunjang pemberdayaan usaha kecil.

Selanjutnya dalam *Lol* tersebut disepakati bahwa kredit baru untuk usaha kecil dan menengah akan diberlakukan pada tanggal 1 April 2000 yang didasarkan pada prinsip-prinsip komersial sehingga resiko kredit macet sepenuhnya ditanggung oleh bank yang bersangkutan. Demikian yang pernah dikemukakan oleh *Siti Sundari Arie.M* dalam salah satu karya tulisnya.<sup>17</sup>

Jadi mengenai pemberdayaan usaha kecil ini, walaupun dirasa kehadiran Undang-undang No.9 tahun 1995 maupun PP. No.32 tahun 1998 sangat terlambat, tetapi apabila dapat dijalankan secara konsisten maka disamping memberikan perlindungan kepada usaha kecil juga lebih mencerminkan adanya kepastian hukum.

## **2. Pemberdayaan Koperasi**

Sistem perekonomian yang dicita-citakan bangsa Indonesia menempatkan koperasi sebagai bangun perusahaan yang dianggap paling sesuai untuk mewujudkan dan mengembangkan perekonomian nasional yang merupakan usaha bersama berdasarkan atas azas kekeluargaan dan demokrasi ekonomi.

---

<sup>17</sup> Siti Sundari Arie.M, Desertasi, *Efektivitas Pengurusan Kredit Untuk Usaha Kecil*, Fakultas Hukum UI, Jakarta, 2000, h 8



Definisi mengenai koperasi menurut ketentuan pasal 1 angka 1 Undang-undang nomor 25 tahun 1992 dinyatakan bahwa:

Koperasi adalah badan usaha yang beranggotakan orang-seorang atau badan hukum Koperasi dengan melandaskan kegiatannya berdasarkan prinsip-prinsip koperasi sekaligus sebagai gerakan ekonomi rakyat yang berdasar atas azas kekeluargaan.

Adapun landasan hukum operasional Koperasi Indonesia adalah :

- a. Undang-Undang Dasar 1945 pasal 33 serta penjelasannya.
- b. Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1988 Tentang GBHN
- c. Undang-Undang Nomor 25 tahun 1992 Tentang Perkoperasian.
- d. Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Koperasi.

Dengan posisi yang demikian penting, sudah semestinya pemerintah memberikan kesempatan yang seluas-luasnya dan pembinaan semaksimal mungkin bagi koperasi karena diharapkan akan benar-benar mampu menunaikan peranannya dalam perekonomian nasional sebagai lembaga ekonomi yang berakar dari, oleh dan untuk rakyat, dan selama ini dikembangkan untuk melakukan kegiatan usaha yang utamanya berorientasi pada pemenuhan kebutuhan pokok rakyat.

Sebagai pelaku usaha disamping badan usaha milik negara (BUMN) dan badan usaha milik swasta (BUMS), dari perspektif hukum perdata koperasi dalam bertindak tidak beda dengan bentuk perusahaan yang lain. Perbuatan hukum koperasi sebagai badan hukum akan diwakili oleh pengurusnya. Hal itu sesuai dengan ketentuan yang dimuat dalam pasal 1655 KUH Perdata yang berbunyi:

Para pengurus suatu perkumpulan adalah sekedar tentang itu tidak telah diatur secara lain dalam surat pendiriannya, persetujuan-persetujuannya dan reglemen-reglemennya, berkuasa untuk bertindak atas nama perkumpulan, mengikat perkumpulan kepada orang-orang pihak ketiga dan sebaliknya. Begitu pula bertindak dimuka hakim, baik sebagai penggugat maupun tergugat.

Perbedaan yang mendasar dengan badan usaha lain misalnya dengan badan usaha dalam bentuk perseroan terbatas adalah dari segi menghimpun modal, koperasi lebih dikenal sebagai perkumpulan orang, sedang perseroan terbatas adalah kumpulan modal dalam saham-saham yang menganut prinsip konsentrasi ekonomi dan azas persaingan.

Dimasukkannya koperasi dalam program pemberdayaan usaha kecil, tidak lain karena koperasi sebagai salah satu bangun usaha disamping BUMN dan BUMS dipandang masih memiliki banyak kesamaan dengan usaha kecil, terkecuali koperasi yang memang sudah maju. Karakter koperasi yang sama dengan usaha kecil terlihat nyata dari keduanya sudah sarat dengan muatan fasilitas maupun kebijaksanaan pemerintah namun keduanya tak kunjung bisa berperan sesuai potensi yang ada maupun tugas yang diembannya.

Perlindungan dari pemerintah terhadap koperasi melalui Undang-undang dapat dilihat dalam pasal 63 ayat (1) Undang-undang nomor 25 tahun 1992 yang bunyinya :

Dalam rangka pemberian perlindungan kepada koperasi, Pemerintah dapat :

- a. Menetapkan bidang kegiatan ekonomi yang hanya boleh diusahakan oleh Koperasi ;
- b. Menetapkan bidang-bidang kegiatan ekonomi di suatu wilayah yang telah berhasil diusahakan oleh Koperasi untuk tidak diusahakan oleh badan usaha lainnya.

Perlindungan ini juga mengandung konsekwensi bagi koperasi, pada dasarnya fasilitas ini diberikan karena koperasi dianggap belum mempunyai daya saing yang kuat terhadap pelaku usaha lainnya, tetapi bila sampai koperasi hanya

terbiasa menggantungkan “ uluran tangan dari pemerintah “ maka bisa menjadikan dirinya tidak berkembang. Perlindungan terhadap koperasi melalui melalui pasal ini juga masih mencerminkan adanya sifat ambivalensi pemerintah, karena disisi lain pasal ini kemudian terbentur oleh salah satu tujuan pembentukan Undang-undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat No. 5 tahun 1999 sebagaimana dimuat dalam pasal 3 ayat (2) disebutkan bahwa tujuan dari pembentukan Undang-undang ini adalah untuk mewujudkan iklim usaha yang kondusif melalui pengaturan persaingan usaha yang sehat sehingga menjamin adanya kepastian kesempatan berusaha yang sama bagi para pelaku usaha besar, pelaku usaha menengah dan pelaku usaha kecil.

Disamping kebijaksanaan yang secara khusus melalui Undang-undang No.25 tahun 1992 tersebut, dalam penjelasan umum Undang-undang No.9 Tahun 1995 juga disebutkan bahwa secara umum perberdayaan usaha kecil didukung pula dan merupakan satu kesatuan yaitu melalui Undang-undang No. 5 tahun 1984 Tentang Perindustrian dan Undang-undang No. 7 tahun 1992 Tentang Perbankan.

Jadi dalam rangka pemberdayaan koperasi, sebenarnya sudah cukup banyak fasilitas maupun perlindungan yang diberikan oleh pemerintah, tetapi nyatanya koperasi masih saja kurang berdaya dibanding pelaku usaha lainnya yang tidak menikmati fasilitas seperti ini.

Membandingkan adanya perlakuan yang serupa dinegara lain, perlindungan terhadap koperasi juga dilakukan di Amerika Serikat, melalui Capper-Volstead Act tahun 1992 yang sering disebut “The Magna Charta of Cooperation” memberikan perlindungan usaha yang khusus kepada koperasi sehingga koperasi

dapat terhindar dari jeratan Undang-undang anti monopoli yang sudah ada sejak “The Sherman Antitrust Act tahun 1890 dan “The Clayton Antitrust tahun 1914” tetapi koperasi disini lebih memiliki daya saing.<sup>18</sup>

Dengan telah adanya instrumen-instrumen hukum untuk mendorong perkembangan kehidupan koperasi tersebut, maka tidak lain Koperasi diharapkan dapat menjadikan dirinya kekuatan ekonomi yang seimbang dengan BUMN dan BUMS dan benar-benar bisa menjadi “soko guru perekonomian” seperti yang dicita-citakan dahulu. Pemerintah memandang pemberdayaan sektor ini sudah sangat mendesak, dan oleh sebab itu masalah ini dicantumkan dalam GBHN tahun 1999-2004 Bab.III huruf B Misi angka 7 yang bunyinya :

Pemberdayaan masyarakat dan seluruh kekuatan ekonomi nasional, terutama pengusaha kecil, menengah, dan koperasi, dengan mengembangkan sistem ekonomi kerakyatan yang bertumpu pada mekanisme pasar yang berkeadilan berbasis pada sumber daya manusia yang produktif, mandiri, maju, berdaya saing, berwawasan lingkungan, dan berkelanjutan.

Misi ini memang tepat sekali, karena disamping ingin mencapai tujuan pemberdayaan itu sendiri juga berkaitan erat dengan semakin ketatnya persaingan didalam dunia usaha serta menyosong era globalisasi.

Dalam program pemberdayaan usaha kecil berdasarkan Undang-undang no.9 tahun 1995, tidak seluruh koperasi berhak mendapat bantuan tetapi terbatas untuk koperasi yang memenuhi kriteria sebagai “usaha kecil” dan belum *bankable*.

---

<sup>18</sup> Soeharto Prawirikusumo, Op.Cit. h 20

### 3. BUMN dalam Pemberdayaan Usaha Kecil dan dalam Program PUKK.

Penggunaan istilah BUMN yang merupakan singkatan dari badan usaha milik negara mulai populer sejak pemerintah menyesuaikan organisasi usaha negara yang dahulu hanya dikenal satu macam yaitu Perusahaan Negara yang disingkat PN selanjutnya berdasarkan Undang-undang nomor 9 Tahun 1969 Prp. Undang-undang nomor 1 Tahun 1969 Tentang Bentuk-Bentuk Usaha Negara diubah menjadi tiga bentuk yaitu; Perusahaan Negara Jawatan (Perjan), Perusahaan Negara Umum (Perum), dan Perusahaan Negara Perseroan (Persero). BUMN ini sebagaimana dahulu masih dikenal sebagai PN didesain sebagai organisasi alat-alat produksi dan distribusi yang bersifat memberi jasa, menyelenggarakan kemanfaatan umum dan memupuk pendapatan yang diharapkan dapat ikut berperan membangun ekonomi nasional atau meningkatkan kehidupan rakyat.<sup>19</sup>

.Dalam program PUKK ini, yang dimaksud BUMN berdasarkan pasal 1 ayat (1) Kepmenkeu No. 316/KMK.016/1994 adalah :

- a. Badan usaha yang seluruh modalnya dimiliki oleh Negara.
- b. Badan usaha yang tidak seluruh sahamnya dimiliki Negara tetapi statusnya disamakan dengan BUMN yaitu:
  - BUMN yang merupakan patungan antara Pemerintah dengan Pemerintah Daerah;
  - BUMN yang merupakan patungan antara Pemerintah dengan BUMN lainnya;
  - BUMN yang merupakan patungan antara BUMN dengan BUMN lainnya.

Mencermati badan usaha yang dimaksud pada huruf a. diatas, tidak lain yang dimaksud adalah : Perusahaan Umum disingkat Perum sebagaimana yang dinyatakan dalam pasal 2 ayat(2) Undang-undang No.9 Tahun 1969 Prp. No.1 Tahun 1969 Tentang Bentuk-Bentuk Usaha Negara, adalah semua perusahaan

<sup>19</sup> Rudhy Prasetya, *Kedudukan Mandiri Perseroan Terbatas*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1995, h.93

yang modalnya seluruhnya dimiliki negara dari kekayaan negara yang dipisahkan dan yang tidak dibagi atas saham-saham yang didirikan dan diatur berdasarkan ketentuan Indonesische Bedrijvenwet (IBW) Staatblat Tahun 1927 No.419.

Mengenai usaha negara dalam bentuk Perum ini juga diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 13 Tahun 1998. Adapun ciri-ciri BUMN dalam bentuk Perum ini menurut I.G. Ray Wijaya dalam salah satu bagian bukunya dinyatakan:

1. Makna usahanya adalah melayani kepentingan umum (kepentingan produksi, distribusi, dan konsumsi, secara keseluruhan) dan sekaligus untuk memupuk keuntungan. Usaha dijalankan dengan memegang teguh syarat-syarat efisiensi, efektif, dan perhitungan ekonomis. prinsip-prinsip manajemen akuntansi yang efektif serta bentuk pelayanan (service) yang baik terhadap masyarakat dan nasabahnya.
2. Berstatus badan hukum, diatur berdasarkan undang-undang (dengan westduiding).
3. Pada umumnya bergerak di bidang jasa-jasa vital kepentingan umum (publik utilities).
4. Mempunyai nama dan kekayaan sendiri serta kebebasan bergerak seperti perusahaan swasta untuk mengadakan atau masuk ke dalam suatu perjanjian, kontrak-kontrak dan hubungan-hubungan perusahaan lainnya.
5. Dapat dituntut dan menuntut, dan hubungan hukumnya diatur secara hubungan hukum perdata (privaat rechtelijk).
6. Modal seluruhnya dimiliki oleh negara dari kekayaan negara yang dipisahkan, serta dapat mempunyai dan memperoleh dana dari kredit-kredit dalam dan luar negeri atau dari obligasi (dari masyarakat).
7. Pada prinsipnya secara finansial harus dapat berdiri sendiri, kecuali apabila karena politik pemerintah mengenai tarif dan harga tidak menginginkan tercapainya tujuan ini.
8. Dipimpin oleh Direksi.
9. Pegawainya adalah pegawai BUMN yang diatur tersendiri diluar ketentuan-ketentuan yang berlaku bagi pegawai negeri atau BUMN dalam bentuk perseroan.
10. Organisasi, tugas, wewenang tanggung jawab, pertanggung jawaban, dan cara mempertanggung jawabkannya, serta pengawasan dan lain sebagainya, diatur secara khusus yang pokoknya akan tercermin dalam undang-undang yang mengatur pembentukan BUMN itu<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> I.G. Ray Wijaya, *Hukum Perusahaan*, Mega Point, Jakarta, 2000, h. 113

Sedangkan yang dimaksud dalam huruf b pasal 1 ayat (1) Kepmenkeu tersebut, diatas adalah usaha negara lainnya yang berbentuk perusahaan perseroandisingkat Persero, yang menurut pasal 2 ayat (3) Undang-undang No. 9 tahun 1969 tersebut adalah semua perusahaan yang berbentuk perseroan terbatas yang diatur menurut Kitab Undang-undang Hukum Dagang (Stbl. 1927:23), baik yang saham-sahamnya untuk

seluruhnya maupun sebagian dimiliki negara dari kekayaan negara yang dipisahkan. Mengenai Persero ini lebih lanjut diatur dalam Peraturan Pemerintah No.12 Tahun 1998. *I.G. Ray Widjaya* dalam salah satu bagian bukunya juga menyebutkan ciri-ciri BUMN dalam bentuk Persero sebagai berikut :

1. Makna usahanya adalah untuk memupuk keuntungan (keuntungan dalam arti karena baiknya pelayanan dan pembinaan organisasi yang baik, efektif, efisien, dan ekonomis secara business-zakelijk, perhitungan ekonomis, prinsip-prinsip manajemen dan akuntansi yang efektif dan pelayanan umum yang baik dan memuaskan memperoleh surplus atau laba).
2. Status hukumnya adalah sebagai badan hukum perdata, yang berbentuk perseroan terbatas.
3. Hubungan-hubungan usahanya diatur menurut hukum perdata.
4. Modal seluruhnya atau sebagian merupakan milik negara yang dipisahkan, dengan demikian dimungkinkan adanya join atau mixed enterprise dengan swasta nasional atau asing dan ada penjualan saham-saham milik negara.
5. Tidak memiliki fasilitas-fasilitas negara.
6. Dipimpin oleh suatu Direksi.
7. Pegawainya berstatus sebagai pegawai swasta biasa.<sup>21</sup>

Berdasarkan pasal 7 PP.No.12 Tahun 1998 tersebut, direksi Persero bertanggung jawab atas pengurusan Persero sesuai dengan ketentuan Undang-undang nomor 1 tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas, terhadap Persero ini berlaku pula

---

<sup>21</sup> Ibid, h.104

prinsip-prinsip yang sama dengan PT umumnya, perbedaan dengan PT pada umumnya tetap ada karena memang sudah ada perbedaan sejak dari pembentukannya, yakni juga menjalankan kegiatan kemanfaatan umum dan terikat dengan aturan lainnya karena berkaitan dengan dana yang berasal dari kekayaan negara yang disertakan dalam perusahaan tersebut. Sedangkan BUMN yang dipersamakan adalah Pertamina yang diatur dengan undang-undang khusus.

BUMN-BUMN yang mendapat tugas dari Menteri Keuangan untuk menyalurkan dana PUKK tersebut, tidak berlaku bagi BUMN dalam bentuk Persero yang menjual sahamnya melalui pasar modal. Penetapan program ini dilakukan dalam penyusunan rencana kerja dan anggaran berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan nomor 196/KMK.016/1998 yang secara garis besar BUMN yang diberi tugas untuk menjalankan sebagian tugas pemerintah tersebut adalah BUMN yang sudah dinyatakan sehat.

Pelaksanaan program PUKK oleh BUMN yang masih berlajam sampai saat ini berdasarkan ketentuan Kepmenkeu nomor : 316/KMK.016/1994 jo No.60/KMK.016/1996, jo No.266/KMK.016/1997. Dari seluruh jumlah BUMN (187 pada tahun 1990) dan menurun tinggal (166 pada tahun 1996) dengan komposisi bentuk badan usaha 5 Perum, 160 Perseroan, dan 1 Khusus, untuk 27 Propinsi di Indonesia diatur menjadi 616 Pembina dan seluruh BUMN tersebut pada tahun 2001 telah menyalurkan dana PUKK sebesar Rp 670.683 milyar.<sup>22</sup>

Terhadap penugasan pemerintah kepada BUMN ini, hal yang langsung menggugah pertanyaan bagi kita ialah apakah setiap BUMN itu memiliki perangkat

<sup>22</sup> Menteri Keuangan, Surat No S-48/MK 5/2001, Departemen Keuangan, Jakarta, 2001



serta kemampuan untuk menjalankan tugas sebagai “pembina” usaha kecil dan koperasi ? apalagi didalam tugasnya sebagai pembina itu juga menyangkut pemberian pinjaman uang sebagai modal kerja dan investasi layaknya suatu lembaga keuangan menyalurkan kredit kepada masyarakat, sedangkan lembaga-lembaga keuangan yang sudah menganut prinsip kehati-hatian (prudential) masih mengalami kredit bermasalah yang jumlahnya cukup tinggi, apa BUMN yang tidak memiliki latar belakang dunia usaha bidang perbankan bisa lebih baik ?

Mengingat dana yang disalurkan ini merupakan dana pemerintah, maka sudah seyogyanya jelas arah dan manfaat serta mekanisme pertanggung jawaban sehingga dapat diketahui secara luas oleh publik. Lebih dari itu pula dituntut adanya sistem dan kemampuan melaksanakan pengelolaan dana dengan baik.

Dalam menjalankan tugas menyalurkan dana PUKK ini, BUMN setiap tahunnya disamping wajib menyusun rencana kerja dan anggaran perusahaan (RKAP) bagi kepentingan usaha BUMN itu sendiri, juga harus membuat RKAPUKK.

Mengenai pengalokasian dana PUKK yang akan disalurkan kepada usaha kecil dan koperasi, yang perlu digaris bawahi adalah asal usul sumber dana PUKK itu. Untuk menghindari salah menafsirkan, bahwa dana PUKK sebenarnya adalah **dana pemerintah**, bukan dana dari BUMN . Hal itu dapat disimak dari apa yang dinyatakan dalam pasal 3 ayat (1) dan (2) Kepmenkeu no. 316/KMK.016-1994 yang berbunyi :

- (1) Dana yang dipergunakan untuk pembinaan sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 berasal dari :
  - a. **Bagian pemerintah** atas laba BUMN sebesar antar 1%-3% dari seluruh laba perusahaan setelah pajak.

- b. Pengembalian pinjaman dan bunga dari mitra binaan.
  - c. hasil bunga yang berasal dari penempatan dana pembinaan yang belum tersalurkan.
- (2) Besarnya dana pembinaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf a diusahakan lebih besar dari 1% dan maksimum sebesar 3% setelah mempertimbangkan likuiditas perusahaan, berdasarkan pedoman sebagai berikut :
- a. Untuk Persero, jumlah tersebut ditetapkan dalam Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) ;
  - b. Untuk Perum, jumlah tersebut ditetapkan dalam Rapat Pembahasan Bersama (RPB)
  - c. Untuk BUMN dengan bentuk khusus, jumlah tersebut ditetapkan oleh Dewan Komisaris.

Berdasarkan uraian diatas, menunjukkan bahwa **dana pemerintah** tersebut yang seharusnya disetor ke Kas Negara telah ditetapkan rencana pendistribusiannya melalui Keputusan Menteri Keuangan dan apabila hal ini terus dibiarkan maka dapat menjadi preseden buruk karena justru pemerintah tidak tertib hukum.

#### **4. Penyaluranan Pinjaman Modal Kerja dan Investasi dalam Program PUKK oleh BUMN**

Maksud pemerintah dalam konsep ini tidak lain adalah “membina “ usaha kecil dan koperasi agar suatu saat dapat mandiri. Hal itu dapat disimak dalam bantuan yang diberikan kepada usaha kecil dan koperasi berdasarkan pasal 5 ayat (2) huruf (a) Kepmenkeu No. 316/KMK.016/1994 berupa pinjaman modal yang bunyinya:

Pinjaman untuk membiayai modal kerja dan investasi yang besarnya masing-masing 75 % dari kebutuhan dengan tingkat bunga yang disesuaikan kemampuan Usaha Kecil dan Koperasi yang besarnya ditetapkan oleh Direksi BUMN yang bersangkutan.

Pinjaman untuk penambahan modal kerja yang antara lain meliputi: untuk pembelian bahan baku dan modal usaha, memberi uang muka kerja atau dengan membayarkan langsung sewaktu pengambilan barang atau dengan membuka L/C dan

lain sebagainya. Sedangkan pinjaman untuk penambahan investasi yaitu antara lain untuk pembelian mesin-mesin atau peralatan produksi lainnya, pembelian atau penambahan bangunan kerja/bengkel/ruang pameran dan lain sebagainya yang besarnya masing-masing 75 % artinya pihak peminjam harus memiliki modal sendiri yang 25%.

Mengenai besarnya bunga pinjaman yang ditentukan oleh direksi BUMN disesuaikan dengan kemampuan usaha kecil yang memperoleh pinjaman dengan memperhitungkan besarnya pinjaman. Sebagai contoh yang diambil dari BUMN dilingkungan Departemen Pekerjaan Umum berlaku bunga yang disesuaikan dengan besarnya pinjaman (dalam rupiah) sebagai berikut :

No.	Besarnya pinjaman ( juta rupiah)	Bunga/tahun(%)
1.	0 s/d15	6
2.	15 s/d50	7
3.	50 s/d100	8
	100s/d200	9
4.	200 s/d300	10

23

Pengenaan bunga yang sangat murah ini memang karena ditujukan untuk pengembangan dunia usaha khususnya usaha kecil, pemerintah menyadari sepenuhnya bahwa hanya pasokan dana yang murah dan mudah yang bisa dijangkau oleh pelaku usaha golongan ini. Sayangnya, lembaga yang menjadi pemasok dana ini

<sup>2</sup> Menteri Negara Pembinaan BUMN, Surat No. S.397/MP BUMN/1998, Jakarta, 1998

bukanlah suatu badan hukum yang bidang usahanya memang sebagai pemasok dana sehingga sama saja dengan mempekerjakan orang pada suatu jenis pekerjaan yang bukan bidangnya, maka hasilnya sudah dapat ditebak yaitu tidak akan dapat optimal seperti bila pekerjaan itu dikerjakan oleh orang yang profesional dibidangnya.

Pemberian bantuan ini dikemas dalam suatu “Perjanjian Bantuan Modal Kerja Dan Investasi “ antara BUMN dan Usaha Kecil , dimana syarat-syarat minimum yang harus dicantumkan dalam perjanjian tersebut ditentukan dalam pasal 7 Kepmenkeu No.316/KMK.016/1994 yang sekurang- kurangnya harus memuat; pihak yang mengikat perjanjian, hak dan kewajiban para pihak, bentuk dan status bantuan, besarnya bantuan, syarat-syarat pinjaman, sanksi-sanksi, dan tanda tangan kedua belah pihak ditas meterai.

Mengenai perjanjian ini, dilihat dari bentuknya merupakan perjanjian pinjam meminjam uang, karena walaupun yang digunakan oleh BUMN adalah uang negara dan si peminjam tidak bebas untuk menentukan sendiri tujuan penggunaan uang tetapi dari segi lembaga/institusi BUMN selaku kreditur tidak berbentuk lembaga keuangan berdasarkan peraturan perundang-undangan (Bank atau LKBB) dan dasar hukumnya tidak diatur oleh Undang-undang Perbankan maka perjanjian itu tidak bisa disebut perjanjian kredit.

Adapun yang disebut perjanjian kredit menurut Mariam Darus Badruzaman dalam salah satu bagian bukunya yang mengutip pasal 1 ayat 12 Undang-undang pokok Perbankan menyebutkan :

Kredit adalah penyediaan uang atau tagihan yang dapat disamakan dengan itu, berdasarkan persetujuan atau kesepakatan pinjam meminjam antara bank dan pihak lain yang mewajibkan pihak peminjam untuk melunasi hutangnya setelah

jangka waktu tertentu dengan jumlah bunga, imbalan atau pembagian hasil keuntungan.<sup>24</sup>

Mencermati isi dari pasal 5 ayat (2) huruf a ini, ada beberapa kejanggalan yang patut dipertanyakan yaitu yang menyangkut dasar hukum Menteri Keuangandalam memberikan otoritas kepada Direksi BUMN untuk :

1. Menggunakan dana pemerintah yang berasal dari sebagian laba BUMN yang merupakan penerimaan negara .
2. Menyerahkan sebagian tugas pemerintah kepada BUMN yang bentuk usahanya bukan sebagai *lembaga keuangan* atau *lembaga pembiayaan* untuk melakukan kegiatan penyaluran dana pemerintah melalui suatu program kepada masyarakat dan menentukan suku bunga atas dana yang dipinjamkan kepada pihak lain itu , karena hal ini lazimnya merupakan kegiatan berdasarkan hukum Perbankan sebagaimana diatur dengan Undang-undang No.7 tahun 1992 jo.No.10 tahun 1998

Pemberian pinjaman modal tersebut diatas dengan menunjuk BUMN sebagai penyalur atas dasar pertimbangan yang bagaimana?. Sedangkan mengenai bantuan oleh BUMN dibidang pemasaran, promosi, pemberian jaminan untuk memperoleh kredit bank dan penyertaan pada perusahaan modal ventura tidak perlu dipermasalahkan karena, memang BUMN tidak dilarang untuk melakukan kegiatan ini.

---

<sup>24</sup> Marim Daras Badruzaman, *Aneka Hukum Bisnis*, Alfabeta, Bandung, 1994, h. 107

Landasan pengawasan operasionalnya terhadap BUMN yang hanya mengacu pada pedoman yang dibuat oleh masing-masing BUMN juga tidak sekuat didunia perbankan, dimana untuk penyaluran kredit diatur berdasarkan ketentuan dalam undang-undang Perbankan yang lebih mempunyai kepastian dan daya ikat yang kuat baik untuk mengamankan sasaran efektivitas program maupunantisipasi terhadap kemungkinan terjadinya penyelewengan.

Penugasan oleh pemerintah tersebut bisa saja diberikan kepada BUMN karena sesuai dengan tujuan pembentukannya, tetapi patut disayangkan karena penugasan itu tidak diberikan kepada BUMN yang berbentuk lembaga keuangan dalam bentuk bank sesuai peraturan perundang-undangan sehingga dapat dibebani tanggung jawab apabila dalam menjalankan tugas tersebut menimbulkan kerugian bagi negara, misalnya uang yang dipinjamkan tidak bisa terbayar kembali atau bermasalah.

## **5. Tanggung jawab BUMN**

### **1. Tanggung jawab secara umum sebagai badan hukum.**

BUMN-BUMN yang ditugaskan oleh pemerintah dalam penyaluran dana PUKK, baik yang berbentuk Perum, Persero atau BUMN khusus, sebagai subyek hukum yang cakap untuk melakukan perbuatan hukum dengan sendirinya mempunyai tanggung jawab hukum. Hanya saja tanggung jawab hukum itu juga terbatas menurut bentuk BUMN yang bersangkutan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang mengaturnya.

Ruang lingkup bertanggung jawabnya BUMN dengan bentuk Perum, terbatas sebesar nilai kekayaan Negara yang telah dipisahkan dan dimasukan

kedalam Perum. Dengan demikian Menteri Keuangan atau Menteri yang menerima pendelegasian untuk melaksanakan pembinaan dalam kehidupan sehari-hari terhadap suatu Perum tidak bertanggung jawab atas akibat perbuatan hukum yang dibuat Perum dan tidak bertanggung jawab atas kerugian Perum melebihi nilai kekayaan negara yang telah dipisahkan kedalam Perum (pasal 4 PP. No.13 tahun 1998)

Sedangkan BUMN dengan bentuk perseroan berlaku hukum tanggung jawab yang harus dipatuhi oleh suatu perseroan terbatas sebagaimana perseroan-perseroan non BUMN yaitu tanggung jawab terbatas, maksudnya pemegang saham perseroan tidak bertanggung jawab secara pribadi atas perikatan yang dibuat atas nama perseroan dan tidak bertanggung jawab atas kerugian perseroan melebihi nilai saham dalam perseroan. Mengenai tanggung jawab "terbatas" ini menurut ketentuan Undang-undang No.1 Tahun 1995 tidak harus berlaku secara mutlak, pengecualian mengenai hal ini dapat dilihat dari ketentuan yang dimuat dalam pasal 3 ayat (2), yang mengatakan bahwa pertanggung jawaban terbatas dalam pasal 3 ayat (1) menjadi tidak berlaku apabila :

- a. Persyaratan perseroan sebagai badan hukum belum atau tidak terpenuhi;
- b. Pemegang saham yang bersangkutan baik langsung maupun tidak langsung dengan etiket buruk memanfaatkan perseroan semata-mata untuk kepentingan pribadi;
- c. Pemegang saham yang bersangkutan terlibat dalam perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh perseroan : atau

- d. Pemegang saham yang bersangkutan baik langsung maupun tidak langsung secara melawan hukum menggunakan kekayaan perseroan menjadi tidak cukup untuk melunasi utang perseroan.

Mengambil makna dari ketentuan tersebut, terlihat bahwa pada kondisi tertentu tidak tertutup kemungkinan hapusnya tanggung jawab "terbatas" dari pemegang saham. Bagi BUMN tanggung jawab negara sebagai pemegang saham BUMN sebatas besarnya penyertaan modal negara kedalam saham perseroan terbatas yang diambil dari kekayaan negara yang dipisahkan untuk penyertaan modal tersebut. Tanggung jawab Direksi, Komisaris dan RUPS dalam pengelolaan perseroan, baik perseroan BUMN maupun non BUMN tidak berbeda. Berdasarkan ketentuan pasal 3 PP. No.12 Tahun 1998 BUMN dalam bentuk perseroan juga berlaku prinsip-prinsip perseroan terbatas sebagaimana diatur dalam Undang-undang No.1 tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas. Hal yang membedakan antar Perseroan Terbatas BUMN dan Perseroan Terbatas non BUMN antara lain hanya terletak pada misi pembentukannya, dimana untuk BUMN terkandung misi disamping memupuk keuntungan juga menjalankan kemanfaatan umum.. Disamping itu juga mengenai auditur, pelaksanaan audit ditubuh BUMN disamping oleh akuntan publik, juga dilaksanakan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) maupun Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), hal ini semata-mata dikarenakan adanya penyertaan modal negara didalamnya yang sudah sesuai dengan ketentuan pertanggung jawaban uang negara sebagaimana yang diatur dalam Undang-undang perbendaharaan negara (ICW).



Demikian pula dengan tanggung jawab BUMN dalam bentuk khusus, pengertian tanggung jawab secara terbatas juga terletak pada nilai penyertaan kekayaan negara yang dipisahkan kedalam BUMN itu dan peran lain dari Pemerintah misalnya penugasan diluar tujuan pembentukan BUMN atau dalam hal pemerintah ikut menjamin perbuatan hukum yang dilakukan BUMN berdasarkan ketentuan perundang-undangan.

Tanggung jawab umum ini tidak lain merupakan tanggung jawab badan usaha terhadap perbuatan hukum yang mempunyai akibat hukum terhadap pihak lain. Akan tetapi ketentuan ini akan menjadi masalah yang sulit untuk diungkap jika pemegang saham baik secara langsung maupun tidak langsung telah menggunakan kekayaan perseroan secara melawan hukum tetapi harta kekayaan perseroan masih cukup untuk melunasi hutang-hutang perseroan sedangkan saham perseroan dimiliki oleh negara, maka pemegang saham yang telah menggunakan kekayaan perseroan menjadi sulit digugat untuk bertanggung jawab secara pribadi.

## 2. Tanggung jawab BUMN dalam penyaluran dana PUKK

Penyaluran dana PUKK oleh BUMN adalah kegiatan BUMN dalam rangka menjalankan sebagian tugas pemerintah dan merupakan kegiatan diluar tujuan usaha BUMN, oleh sebab itu marakala dalam penugasan tersebut mengakibatkan kerugian, penugasan tersebut tidak dimasukan sebagai kegiatan usaha BUMN (pasal 12 angka 1 dan 2 PP.No196/KMK.016/1998), hal ini menunjukan bahwa kerugian BUMN dalam penyaluran dana PUKK tersebut

misalnya dana yang dipinjamkan kepada masyarakat tidak terbayar maka tanggung jawab ada pada *pemberi tugas*.

Mencermati pasal ini, penugasan dari pemerintah kepada BUMN tersebut merupakan salah satu bentuk konkrit bahwa BUMN menjalankan peran ganda sesuai dengan tujuan pembentukan BUMN ialah menjalankan kemanfaatan umum disamping memupuk keuntungan dari usahanya, maka jikalau BUMN melakukan perbuatan hukum atas nama pemerintah tanggung jawab terhadap akibat hukumnya ada pada pemerintah.

Dalam kaitannya dengan tanggung jawab perseroan, pada bagian ketiga Kitab Undang-undang Hukum Dagang pada pasal 45 dinyatakan bahwa :

Tanggung jawab pengurus adalah tak lebih daripada untuk menunaikan tugas yang diberikan kepada mereka dengan sebaik-baiknya; merekapun karena segala perikatan dari perseroan dengan diri sendiri tidak terikat dengan pihak ketiga.

Dari ketentuan diatas terdapat dua bentuk tanggung jawab terbatas, yang pertama adalah tanggung jawab terbatas terhadap perbuatan hukum dalam menunaikan tugas sesuai dengan yang dimuat dalam akta pendirian dan anggaran, sedang yang kedua adalah tanggung jawab pengurus dalam suatu perseroan terbatas. Dalam suatu perseroan terbatas pengurus hanya merupakan suatu organ, ia tidak bertanggung jawab atas perbuatannya melainkan menjadi tanggung jawab yang diwakilinya, yaitu perseroan terbatas yang bersangkutan.

Ketentuan ini kemudian juga diatur dalam Undang-undang nomor 1 tahun 1995 tentang Perseroan, mengenai tanggung jawab Direksi perseroan atas pengurusan perseroan sebagaimana dimuat dalam pasal 82 UUPT no.1 tahun 1995 yang bunyinya :

Direksi bertanggung jawab penuh atas pengurusan perseroan untuk kepentingan dan tujuan perseroan serta mewakili perseroan baik didalam maupun diluar pengadilan

Dari uraian tentang tanggung jawab perseroan tersebut diatas, walaupun ketentuan perundang-undangan tidak menyebutkan secara ekplesit tentang tanggung jawab BUMN atas perikatan yang dibuat dalam kedudukan yuridis *mewakili pihak lain serta untuk kepentingan diluar perseroan*, namun sesuai dengan ajaran dalam hukum dagang tersebut dengan sendirinya tanggung jawab itu berada pada *yang diwakilinya* yaitu pemerintah. Jadi mengenai tanggung jawab ini baik ditilik dari ketentuan-ketentuan yang dimuat dalam Kepmenkeu no.196/KMK.016/1998 maupun ketentuan dalam peraturan perundang-undangan sudah sinkron.

Dengan tidak dapat dibebankannya tanggung jawab terhadap kemungkinan kerugian pemerintah dalam program PUKK kepada BUMN tersebut, sudah barang tentu akan memperburuk tingkat pengembalian uang pinjaman dari usaha kecil dan koperasi, dalam praktek selama ini belum satupun "pengemplang" pinjaman diajukan ke Pengadilan karena beberapa pertimbangan tertentu dan sudah barang tentu hal ini juga akan menjadi kendala terhadap efektivitas program PUKK karena pada dasarnya dana pengembalian atas pinjaman akan terus dipakai membiayai program pada periode berikutnya.

Beranjak dari semua tanggung jawab yang ada pada BUMN dalam menjalankan kegiatan usahanya, karena pada dasarnya pada BUMN terdapat penyertaan modal negara dan berhubung dengan kekayaan perusahaan itu baik seluruhnya atau sebagian adalah kekayaan negara, maka baik kepada organ

BUMN maupun pegawai BUMN berlaku ketentuan *tanggung jawab dan tuntutan ganti rugi* pegawai negeri (pasal 13 ayat (2) Perpu No.19 Tahun 1960). Karena itu dalam pasal ini diatur kewajiban untuk mengganti rugi yang diderita oleh perusahaan yang diakibatkan karena pegawai tersebut melalaikan kewajiban dan tugas yang dibebankan kepadanya. Ketentuan mengenai ganti rugi itu adalah sebagaimana dimaksud dalam pasal 74 ICW. yang bunyinya :

Semua pegawai negeri (bukan bendaharawan) yang dalam jabatannya selaku sedemikian dengan melakukan perbuatan-perbuatan yang melanggar hukum atau melalaikan kewajiban yang mereka harus lakukan, baik langsung atau tidak langsung merugikan Negara, diwajibkan mengganti kerugian itu.

Penuntutan dan penagihan untuk mengganti kerugian terhadap pegawai negeri, ahli waris dan yang memperoleh hak peninggalan mereka itu dilaksanakan menurut Peraturan Pemerintah yang telah ada atau yang akan ditetapkan.

Didalam peraturan itu dapat ditentukan bahwa pemeriksaan perselisihan tentang hal itu dapat diserahkan kepada kekuasaan hakim maupun kepada kekuasaan administratif (Stbl. 1904/241 jo. 1923/533; Bb. 3795, 6025, 10491, 10621, 11195, 11617, 11656, 11960, 12454 jo. TLN 113, jo. Undang-undang No.3/1971 (LN. 1971.No.19).

Dari uraian tersebut diatas mengenai tanggung jawab ini menjadi jelas, bila diringkas dapat dibagi menjadi tiga katagori tanggung jawab BUMN yaitu:

1. Melekat tanggung jawab sebagai badan hukum.

2. Bertanggung jawab terhadap pelaksanaan tugas penyaluran dana PUKK (termasuk menanggung biaya operasional yang tidak tercantum dalam RKAPUKK) dan juga tanggung jawab pengelolaan dana pemerintah.

3. Tidak bertanggung jawab terhadap terjadinya kerugian apabila dana yang telah disalurkan kepada usaha kecil dan koperasi ternyata bermasalah.

#### **6. Penyaluran dana Pembinaan Usaha Kecil dan Koperasi oleh BUMN.**

Sebagian laba BUMN yang dipergunakan untuk membiayai program PUKK ini adalah bagian pemerintah dari laba BUMN yang dahulu berdasarkan pasal 3 Kepmenkeu No.316/KMK.016/1994 besarnya 1-5 % dari jumlah atas bagian Pemerintah, namun berdasarkan Kepmenkeu No.60/KMK.016/1996 jumlah tersebut diubah menjadi 1-3 %. Adapun bagian pemerintah dari laba BUMN berdasarkan Undang-undang APBN merupakan pendapatan negara dari penerimaan negara bukan pajak, dimana secara keseluruhan mengenai penerimaan negara bukan pajak berdasarkan Undang-undang No.3 tahun 2000 tentang APBN meliputi semua penerimaan yang diterima negara dalam bentuk penerimaan dari sumber daya alam, **bagian pemerintah atas laba badan usaha milik negara**, dan penerimaan negara bukan pajak lainnya.

Sejak lahirnya Undang-undang no 9 tahun 1995 tentang Usaha Kecil dan Peraturan Pemerintah nomor 32 tahun 1998 tentang Pembinaan dan Pengembangan Usaha Kecil, program PUKK yang dilaksanakan oleh BUMN ini menempatkan posisi BUMN menjadi "kabur", disatu sisi bertindak menjalankan sebagian tugas pemerintah dan disisi lain berdasarkan Undang-undang tersebut diatas posisi BUMN

berada pada kelompok “ dunia usaha”. Peran BUMN yang sedemikian ini seringkali mengaburkan opini yang berkembang pada masyarakat khususnya terhadap dana yang disalurkan oleh BUMN itu dana milik BUMN atau dana Pemerintah.

Walaupun bagi usaha kecil dan koperasi hal itu dipandang tidak begitu penting untuk dipermasalahkan mengingat tujuan utamanya adalah bisa ikut menikmati kucuran dana dari BUMN itu, namun perlu diingat bahwa mengingat dana ini milik pemerintah maka harus difahami secara jelas oleh masyarakat.

Penugasan pemerintah kepada BUMN ini juga melahirkan kebijaksanaan direksi BUMN yang bersangkutan khususnya dalam hal menetapkan besarnya bunga pinjaman modal kerja dan investasi bagi usaha kecil dan koperasi sebagaimana dimuat dalam pasal 4 huruf b Kepmenkeu nomor 316/KMK.016/1994 yang berbunyi

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

Pemberian otoritas kepada Direksi BUMN yang tidak berbentuk lembaga keuangan untuk menentukan besarnya bunga pinjaman ini merupakan terobosan baru dibidang hukum perdata, karena apabila pemerintah dalam penyaluran pinjaman modal kerja dan investasi ini dimasukan kedalam program kredit perbankan maka akan berlaku hukum perkreditan sebagai sub sistem hukum nasional dibidang perbankan.

Sebagaimana diketahui bahwa perjanjian kredit adalah salah satu bentuk dari persetujuan tertentu yang diatur dalam buku III Kitab Undang-undang Hukum

Perdata tentang Perikatan, dan merupakan suatu perjanjian khusus yang tidak dapat dikategorikan sebagai perjanjian pinjam meminjam uang karena mengandung unsur konsesuil dan riil. Dengan demikian hubungan hukum antara bank dengan nasabahnya adalah jelas hubungan hukum perdata.

Penyaluran pinjaman modal kerja dan investasi bagi Usaha Kecil melalui BUMN ini menunjukkan kepada kita bahwa pemerintah sengaja mengesampingkan otoritas hukum perbankan demi kepentingan umum khususnya usaha kecil, dengan menghindarkan usaha kecil dalam memperoleh pinjaman modal tidak harus melalui klausula-klausula yang lazimnya diterapkan dalam perjanjian kredit, dimana hal tersebut pada masa lalu menunjukkan bahwa persyaratan memperoleh kredit merupakan kendala bagi usaha kecil. Dengan penyaluran pinjaman modal kerja dan investasi melalui BUMN berarti perikatan yang akan lahir hanyalah perjanjian pinjam meminjam uang, hal itu dapat disimak dari bentuk dan syarat perjanjian yang dibuat antara BUMN dengan usaha kecil yang mana pemerintah hanya menentukan ketentuan minimum yang harus dimuat dalam perjanjian dan selebihnya terserah masing-masing BUMN.

Mengenai ketentuan minimum tersebut dimuat dalam pasal 7 Kepmenkeu nomor 316/KMK.016/1994 yang bunyinya :

Bantuan pembinaan BUMN kepada mitra binaan dalam bentuk pinjaman dituangkan dalam surat perjanjian/kontrak yang isinya sekurang-kurangnya memuat:

- a. Pihak-pihak yang mengikat perjanjian.
- b. Hak dan kewajiban masing-masing pihak.
- c. Bentuk dan status bantuan pembinaan yang dilakukan.
- d. Besarnya bantuan pembinaan
- e. Syarat-syarat pinjaman (jangka waktu, prosedur penarikan dana, bunga, laporan dan lain-lain).
- f. Sanksi-sanksi.
- g. Tanda tangan kedua belah pihak diatas meterai

Dari syarat-syarat ini tampak jelas terkandung maksud pemerintah untuk menurunkan tingkat kesulitan yang dialami oleh usaha kecil sebagaimana yang dikeluhkan dalam memenuhi persyaratan kredit yang ditetapkan dalam dunia perbankan. Tetapi kembali yang patut dipermasalahkan dalam penyaluran dana pembinaan ini sejak lahirnya Undang-undang usaha kecil tersebut diatas ialah dengan telah ditegasannya posisi BUMN berada pada kelompok “dunia usaha” dan uraian mengenai sumber penyediaan dana pembinaan yang dimuat dalam penjelasan pasal 10 huruf e PP No.32 tahun 1998. BUMN boleh-boleh saja menyalurkan dana pembinaan usaha kecil asal dana itu *dana BUMN* sendiri, karena mekanisme penyediaan dana pembinaan yang bersumber dari dana pemerintah harus melalui APBN yang penyalurannya merupakan ruang lingkup Departemen Teknis, Menteri Negara yang membidangi pembinaan dan pengembangan usaha kecil.



### BAB III

#### **KENDALA YURIDIS UPAYA PEMBERDAYAAN USAHA KECIL DAN KOPERASI OLEH BUMN**

##### **1. Penggunaan dana Pemerintah untuk program PUKK oleh BUMN**

Dari penelitian yang dilakukan dalam pembuatan tesis ini, ditemukan beberapa kendala yuridis dalam upaya pemberdayaan usaha kecil dan koperasi melalui program PUKK oleh BUMN. Kendala-kendala yuridis dimaksud antara lain adanya pengurusan dan pertanggung jawaban uang negara yang tidak dilakukan berdasarkan peraturan-perundang-undangan yang berlaku.

Dari pembahasan masalah penggunaan pendapatan negara yang diawali dengan evaluasi terhadap peraturan perundang-undangan yang paling mendasar yaitu Undang-undang Perbendaharaan Indonesia yang ditetapkan dalam masa penjajahan sebagai *wet* 23 April 1864, Stbl. 1864 No.106 yang telah diperbaharui dengan *Indische Comptabiliteitswet* (ICW) Stbl. 1925 No.448 sebagaimana yang telah diubah, terakhir dengan Undang-undang no.9 tahun 1968 Tentang Perubahan Pasal 7 ICW.

Didalam Undang-undang ini, sebagaimana dimuat dalam pasal 2 dinyatakan bahwa :

Setelah APBN ditetapkan dengan Undang-undang, maka pemerintah memperinci pos-pos dari bab-bab pengeluaran, sekedar pos-pos itu memungkinkannya, dalam dana (kredit) belanja pegawai, belanja barang dan modal.

Bersamaan dengan perincian tersebut, pos-pos dibagi-bagi dalam pasal-pasal dan tiap-tiap pasal ditunjuk mata anggaran-mata anggaran, yang akan dibebani dengan pengeluaran-pengeluaran. Pada tiap-tiap pasal dan mata anggaran dicantumkan perkiraan jumlah yang telah diperhitungkan dalam rangka serta batas-batas kredit yang ditentukan untuk pos yang bersangkutan. Penetapan-penetapan dan keputusan-keputusan yang mengatur perincian pos-pos tersebut diatas ditempatkan dalam Lembaran negara.

Selanjutnya amanat Undang-undang Perbendaharaan Indonesia tersebut diatas dapat ditindak lanjuti dengan Undang-undang APBN yaitu yang terakhir melalui Undang-undang nomor 3 tahun 2000 Tentang Perubahan atas Undang-undang nomor 7 tahun 1999 Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) tahun 1999/2000 dan sebagai acuan pelaksanaannya adalah Keputusan Presiden (Keppres) nomor 17 tahun 2000 tentang Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Didalam Undang-undang maupun Keppres tersebut diatas telah pula dibuat rincian pos-pos anggaran sampai pada sub sektor sesuai dengan apa yang diamanatkan oleh Undang-undang Perbendaharaan Negara tersebut diatas.

Kendala yuridis yang dapat ditemukan antara lain pada peraturan perundang-undangan khususnya ketentuan yang mengatur mekanisme pendapatan dan pengeluaran negara yang dapat dipaparkan sebagai berikut :

- a. Ketentuan pasal 35 Peraturan Pemerintah No.12 Tahun 1998 Tentang Perusahaan Perseroan (Persero) menyebutkan bahwa :

*Dividen yang menjadi hak negara wajib disetor kepada Bendahara Umum Negara segera setelah ditetapkan oleh Rapat Umum Pemegang Saham.*

Apa yang dimuat dalam pasal tersebut diatas sudah sangat jelas, sehingga permasalahannya adalah apabila hal tersebut dikaitkan dengan ketentuan dalam Kepmenkeu yang menjadi landasan program PUKK oleh BUMN menjadi kontradiktif dan janggal.

Sebagaimana diuraikan pada bab terdahulu, program PUKK oleh BUMN dananya berasal dari: a) *Bagian Pemerintah atas laba BUMN sebesar antara 1-5*

*% dari seluruh laba Perusahaan setelah pajak , b) Pengembalian pinjaman dan bunga dari mitra binaan, c) Hasil bunga yang berasal dari penempatan dana pembinaan yang belum tersalurkan (pasal 3 ayat (1) huruf a,b, dan c) Kepmenkeu no. 316/KMK.016/1994 sehingga sesuai dengan ketentuan yang dimuat dalam pasal 35 Peraturan Pemerintah No.12 Tahun 1998 tersebut diatas, dana ini seharusnya dimasukkan kedalam penerimaan Negara melalui Bendahara Umum Negara dalam hal ini Kas Negara. Ketentuan ini juga telah dimuat dalam pasal 1 ayat (3) Keppres no 17 tahun 2000 yang menyatakan bahwa:*

*Semua penerimaan dan pengeluaran Negara dilakukan melalui Rekening Kas Negara.*

Dalam praktek, hingga sekarang ketentuan-ketentuan tersebut diatas tidak dilaksanakan. Mekanisme penggunaan uang negara yang diperoleh dari bagian laba BUMN yang kemudian dipergunakan membiayai program PUKK oleh BUMN diatur berdasarkan Kepmenkeu no.196/KMK.016/1998 tentang penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Perusahaan (RKAP) BUMN.

Dalam Kepmenkeu ini, BUMN yang wajib menyusun RKAP dan RKAPUKK adalah BUMN yang berbentuk Perseroan (Persero) sebagaimana dimaksud dalam Peraturan pemerintah nomor 12 tahun 1998 dan BUMN yang berbentuk Perum sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah nomor 13 tahun 1998. Rencana Kerja PUKK tersebut dibuat bersamaan dengan RKAP dan merupakan satu kesatuan (pasal 2 ayat (2)) meliputi Program Kegiatan untuk melakukan Pembinaan Usaha kecil dan Koperasi, dirinci menurut wilayah binaan yang diberikan dalam bentuk hibah, pinjaman dan penyertaan pada usaha kecil dan koperasi (pasal 9 ayat (1)). RKAPUKK memuat sumber dana yang tersedia dan

rencana penggunaan sesuai program kegiatan (pasal 9 ayat (2)), sedangkan sumber dana yang tersedia terdiri dari saldo dana awal tahun anggaran yang artinya dari saldo dana PUKK tahun lalu, alokasi dana PUKK tahun anggaran adalah dana PUKK dari bagian Pemerintah atas laba BUMN pada tahun yang diperhitungkan, dan pengembalian pokok pinjaman dan bunga yang diterima dalam tahun anggaran (pasal 9 ayat (3)). Pengesahan RKAP dan RKAPUKK bagi BUMN berbentuk Perseroan(Persero) ditetapkan dalam RUPS dengan ketentuan RUPS melimpahkan kewenangan pengesahan dimaksud kepada Komisaris dalam hal Persero selama 2(dua) tahun berturut-turut dinyatakan sehat (pasal 11 ayat (3)). Sedangkan untuk BUMN dalam bentuk Perum, RKAP dan RKAPUKK pengesahannya oleh Menteri Keuangan dengan ketentuan bahwa kewenangan untuk mengesahkan tersebut dapat dilimpahkan kepada Menteri teknis BUMN yang bersangkutan (pasal 11 ayat (4)). BUMN dalam melaksanakan penugasan Pemerintah diharuskan secara tegas melakukan pemisahan antara RPAP dan RKAPUKK, dan setiap penugasan pemerintah harus memperoleh persetujuan Menteri Keuangan terlebih dahulu sebelum dituangkan dalam RKAP (pasal 13 ayat (1) dan ayat (2)).

Dari uraian yang dimuat dalam Kepmenkeu tentang RKAP dan RKAPUKK bagi BUMN tersebut diatas, menunjukkan kepada kita bahwa kebijaksanaan Menteri Keuangan memberikan persetujuan penggunaan dana pemerintah/penetapan alokasi dana untuk membiayai program PUKK yang dilaksanakan oleh BUMN yang dimulai sejak dikeluarkannya Kepmenkeu no.1232/KMK.013/1989 tersebut merupakan *legitimasi penggunaan uang negara di luar ketentuan perundang-undangan* tersebut diatas.

:Mengenai keputusan pemerintah lebih memilih BUMN sebagai pelaksana program PUKK antara lain dengan pertimbangan dana itu dari laba BUMN, juga tidak tertutup kemungkinan pemerintah cenderung lebih menaruh kepercayaan kepada BUMN daripada kepada departemen yang membidangi pembinaan dan pengembangan usaha kecil dengan pertimbangan efektivitas dan sasaran program oleh karena kinerja departemen tersebut dipandang masih belum lebih baik dari BUMN.

Sedangkan untuk pembinaan dan pengembangan usaha kecil oleh Pemerintah dengan dana Pemerintah, berdasarkan penjelasan pasal 10 huruf e Peraturan Pemerintah nomor 32 tahun 1998 Tentang Pembinaan dan Pengembangan Usaha Kecil pembinaannya dilakukan oleh **Departemen Teknis, Kantor Menteri Negara.**

Ketentuan mengenai pembina usaha kecil dan koperasi ini, juga telah ditegaskan dalam pasal 10, 11 huruf a. dan 12 huruf a. Keppres No.101 Tahun 2001 yang pada intinya, Menteri Negara Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah mempunyai tugas membantu Presiden dalam merumuskan kebijakan dan koordinasi dibidang Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah dengan *kewenangan* menetapkan kebijakan dibidangnya untuk mendukung pembangunan secara makro.

Jadi secara ringkas, dapat dikatakan bahwa penggunaan dana Pemerintah harus tercantum didalam pengeluaran APBN, harus jelas peruntukannya maupun lembaga pelaksananya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

## **2. Kedudukan Keputusan Menteri (Kepmen) Dalam Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan**

Kedudukan Kepmen dalam tata urutan peraturan perundang undangan adalah diantara Keputusan Presiden (Keppres) dan Peraturan Daerah (Perda). Kepmen yang dibuat oleh Menteri sebagai pembantu Presiden yang materi muatannya bersifat mengatur lingkup wilayah berlakunya adalah secara nasional. Materi muatan Kepmen adalah materi substansi yang didelegasikan oleh Undang-undang, Peraturan Pemerintah maupun Keputusan Presiden kepada Kepmen apabila isinya bersifat teknis dan merupakan ruang lingkup Menteri yang bersangkutan. Walaupun dalam pasal 4 ayat (2) TAP MPR No. III/MPR/2000 Tentang Sumber Hukum Dan Tata Urutan Perundang-undangan disebut pula Peraturan Menteri, yang dimaksud tersebut dan sesuai dengan Keppres No.44 Tahun 1999 Tentang Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan dan Bentuk Rancangan Undang-undang, Rancangan peraturan Pemerintah, Rancangan Keputusan Presiden adalah Kepmen. Bentuk Peraturan Menteri (Permen) sudah tidak lazim lagi digunakan sejalan dengan tidak digunakannya lagi bentuk Peraturan Presiden . Dalam UUD 1945 juga sudah dimuat, pasal 5 ayat(2) peraturan yang dikeluarkan oleh Presiden adalah Peraturan pemerintah, pasal 22 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) dan pasal 4 ayat(1) Keputusan Presiden (Keppres).

Dalam pasal 4 ayat(2) TAP MPR No.III/MPR/2000 terdapat klausula yang bunyinya “ Keputusan Menteri.....tidak boleh bertentangan dengan ketentuan yang termuat dalam tata urutan peraturan perundang-undangan .....” Ketentuan

ini haruslah diartikan bahwa Kepmen adalah merupakan salah satu dari kesekian peraturan perundang-undangan.

Beranjak dari kedudukan Kepmen dalam tata urutan perundang-undangan, maka Kepmenkeu yang digunakan sebagai landasan Program PUKK oleh BUMN adalah merupakan instrumen hukum yang bersifat mengatur baik dari sisi dana yang digunakan dalam program PUKK maupun penunjukan BUMN sebagai penyalur dana PUKK. Dari kajian mengenai kedudukan Kepmen ini, yang perlu digaris bawahi adalah mengenai Kepmen itu harus dikeluarkan oleh Menteri sesuai dengan ruang lingkup tugasnya dan wewenang masing-masing.

Di era reformasi ini, kedudukan Kepmen dalam tata urutan peraturan perundang-undangan banyak dipertanyakan orang namun hal itu telah diperoleh penegasan dari Menteri Kehakiman Dan Hak Asasi Manusia.<sup>25</sup>

### **3. Penugasan BUMN Sebagai Pembina Usaha Kecil Berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan**

Disamping masalah penggunaan pendapatan negara untuk mendanai program PUKK oleh BUMN yang telah dibahas pada bab terdahulu, kendala yuridis lainnya yang dapat ditemukan ialah penugasan pemerintah kepada BUMN untuk melakukan pembinaan terhadap usaha kecil dan koperasi .

<sup>25</sup> Menteri Kehakiman Dan Hak Asasi Manusia, Surat No. M.UM.01.06-27, Kedudukan Keputusan Menteri Dalam TAP MPR No.III/MPR/2000

Ditinjau dari ketentuan yang dimuat dalam pasal 10, 11 huruf a dan 12 huruf a Keppres no.101 tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Menteri Negara yang secara tegas dinyatakan bahwa Menteri yang mempunyai wewenang untuk menetapkan kebijakan dibidang Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah adalah Meneg Koperasi dan UKM.

Ketentuan ini juga sudah sinkron dengan ketentuan yang dimuat dalam penjelasan pasal 1 ayat (4) Peraturan Pemerintah nomor 32 Tahun 1998 Tentang Pembinaan dan Pengembangan Usaha Kecil. Sehingga dapat disimpulkan bahwa kebijaksanaan melalui Kepmenkeu tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang secara hirarchis mempunyai kedudukan lebih tinggi. dengan demikian penugasan Pemerintah kepada BUMN oleh Menteri Keuangan dengan menggunakan dana Pemerintah merupakan kebijaksanaan yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan atau mengandung cacat hukum.

Demikian pula tinjauan dari segi penyediaan dana pembinaan dan pengembangan usaha kecil yang juga dinyatakan dalam penjelasan pasal 10 huruf e Peraturan Pemerintah no.32 tahun 1998 tersebut diatas. Sumber dana Pembinaan dan Pengembangan Usaha Kecil telah dipisahkan secara tegas, yaitu penyediaan dana pembinaan oleh Pemerintah dialokasikan melalui APBN, dan oleh BUMN melalui RKAP BUMN yang bersangkutan.

Adapun BUMN yang pesisinya menurut Undang-undang ini adalah termasuk dalam kelompok "dunia usaha" yang dapat pula melakukan pembinaan dan pengembangan usaha kecil baik sendiri maupun bersama-sama pemerintah



(penjelasan pasal 1 angka 5 UU.No.9 Tahun 1995) harus diartikan bahwa baik pemerintah maupun dunia usaha dalam pengalokasian dana dilakukan secara terpisah (dana Pemerintah dari APBN sedang BUMN dari RKAP BUMN) yang dalam pelaksanaannya dapat dilakukan secara bersama-sama. Jadi tidak berarti pemerintah dapat secara bebas menugaskan BUMN sebagai pembina usaha kecil dengan menggunakan dana Pemerintah, dan hal ini dapat dilihat bahwa didalam pos pengeluaran APBN berdasarkan Undang-undang nomor 3 Tahun 2000 tidak terdapat subpos Pembinaan Usaha Kecil oleh BUMN.

Thadap penugasan pemerintah kepada BUMN sebagai salah satu pembina usaha kecil, seharusnya tidak dilakukan BUMN dalam kapasitasnya bertindak menjalankan sebagian tugas pemerintah tetapi akan lebih tepat apabila dalam kapasitasnya sebagai "dunia usaha" sehingga tidak menimbulkan *duplikasi penugasan pada sektor yang sama* antara Departemen Teknis, Menteri Negara dan BUMN. Kerancuan pengaturan ini disamping berdampak menimbulkan adanya ketidak pastian hukum, juga memperlemah efektivitas berlakunya peraturan perundang-undangan. Bagi kehidupan BUMN sendiri, akan menambah peran ganda yang selama ini tidak diatur secara jelas mengenai sampai sejauh mana fungsinya menjalankan kemanfaatan umum dan sampai sejauh mana pula dapat bertindak menjalankan sebagian tugas pemerintah.

Ditinjau dari tugas dan wewenang Menteri Keuangan sesuai fungsi Departemen Keuangan berdasarkan Keppres no. 102 tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Departemen yang dinyatakan dalam pasal 17 huruf a yang bunyinya : Departemen mempunyai

kewenangan penetapan kebijakan dibidangnya untuk mendukung pembangunan secara makro. Menteri Keuangan antara lain berperan dalam hal pembinaan dan koordinasi penyusunan Nota keuangan dan RAPBN serta Pelaksanaan APBN (pasal 16 huruf f), dan juga penetapan pedoman penyusunan dan perubahan APBN, serta pengurusan pertanggung jawaban (pasal 17 huruf k). Ketentuan yang dimuat dalam pasal ini sudah sinkron dengan ketentuan yang dimuat dalam pasal 3 ayat (3) Keppres No. 17 tahun 2000 Tentang Pelaksanaan APBN yang berbunyi : Menteri Keuangan mengatur penyediaan uang dan tata cara penyaluran dana untuk membiayai Anggaran Belanja Negara sesuai dengan kebijaksanaan Pemerintah yang dituangkan dalam Undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Jadi secara singkat Menteri Keuangan mempunyai tugas mengalokasikan anggaran dan wewenang mengatur cara penyalurannya, dalam hal untuk mendukung kebijaksanaan pemerintah dibidang Pembinaan dan Pengembangan Usaha Kecil yang dilakukan oleh Menteri yang sesuai bidang tugasnya.

Peran Menteri Keuangan tersebut dari sisi peranan pemerintah dalam kehidupan bernegara, sesuai fungsinya menjalankan mandat dari pemerintah sebagai *pengatur* dibidang APBN baik mengenai mekanisme penerimaan negara maupun pertanggung jawaban pengeluaran negara. Tetapi yang telah terjadi, Menteri Keuangan mengeluarkan kebijaksanaan diluar tugas dan kewenangannya dan tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yaitu kebijaksanaan melalui program PUKK oleh BUMN ini, dan sebaliknya sesuai bidang tugasnya seharusnya mengamankan penerimaan negara dari bagian laba BUMN tersebut.

#### **4. Pembinaan Usaha Kecil melalui program PUKK oleh BUMN dan menurut Peraturan perundang-undangan.**

Sebagaimana yang telah dibahas pada bab terdahulu, bentuk *pembinaan* usaha kecil dan koperasi oleh BUMN dilaksanakan melalui program PUKK berdasarkan Kepmenkeu No.316/KMK.016/1994, berdasarkan ketentuan yang dimuat dalam pasal 4 Kepmenkeu tersebut dinyatakan bahwa pembinaan BUMN terhadap usaha kecil dan koperasi dapat berupa :

- a. Pendidikan, pelatihan, dan pemagangan untuk meningkatkan kemampuan kewirausahaan, 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 dan koperasi.

Bersamaan dengan program ini berjalan, lahirah Undang-undang nomor 9 tahun 1995 tentang Usaha Kecil yang selanjutnya diikuti dengan Peraturan Pemerintah nomor 44 tahun 1997 tentang Kemitraan serta nomor 32 tentang Pembinaan dan Pengembangan Usaha Kecil. Undang-undang dan Peraturan-Peraturan Pemerintah tersebut tampak lebih memberikan pengertian yang komprehensif dan kepastian hukum tentang ; *Kemitraan, Pembinaan dan pengembangan* dan juga mengenai *Pembiayaan dan Penjaminan*.

*Kemitraan* diartikan sebagai kerja sama usaha antara Usaha Kecil dengan usaha Menengah dan atau dengan Usaha Besar disertai *pembinaan dan pengembangan* oleh Usaha Menengah dan atau Usaha Besar dengan memperhatikan

prinsip-prinsip saling memerlukan, saling memperkuat dan saling menguntungkan (pasal 1 angka 8 UU No.9 tahun 1995 dan pasal 1 angka 1 PP no.44 tahun 1997).

Bila ditinjau dari sisi kedudukan para pihak dalam suatu perjanjian kerja, penggunaan istilah *mitra bisnis* memang memiliki sifat yang lebih kooperatif bila dibanding dengan menggunakan istilah lawan bisnis. Konsep Kemitraan ini menurut Kerap, Somy, A dalam salah satu buku, dianggap konsep ideal yang substansinya berada pada lingkup tanggung jawab sosial perusahaan. Tanggung jawab sosial adalah satu hal yang berbau filosofis. Jika orientasi bisnis melulu tertuju pada profit motif an sich, akibatnya tanggung jawab sosial menjadi menurun. Pada gilirannya dihimbau atau diajak untuk bermitra, manajemen akan berfikir dua kali.<sup>26</sup>

Sedangkan mengenai *Pembinaan dan Pengembangan* adalah upaya yang dilakukan oleh pemerintah, dunia usaha, dan masyarakat melalui pemberian bimbingan dan bantuan perkuatan untuk menumbuhkan dan meningkatkan kemampuan usaha kecil agar menjadi usaha yang tangguh dan mandiri ( pasal 1 angka 5 UU.no 9 tahun 1995). Mengenai *Pembinaan dan Pengembangan* ini secara garis besar difokuskan pada bidang-bidang ; produksi dan pengolahan, pemasaran, sumber daya manusia, dan teknologi. Sedangkan tata caranya dilakukan dengan memperhatikan bobot, intensitas, prioritas, jangka waktu, klasifikasi dan tingkat perkembangan usaha kecil yang bersangkutan. Ketentuan lebih lanjut mengenai hal ini berdasarkan pasal 3 ayat(2) Peraturan Pemerintah nomor 32 Tahun 1998 diatur oleh Menteri, dengan memperhatikan pertimbangan Menteri teknis.

<sup>26</sup> Kerap Somy, A. *Etika Bisnis, Membangun Etika Bisnis Sebagai Profesi Jujur*. Kanisus, Yogyakarta, 1991, h 98.

Dari paparan mengenai pembinaan dan pengembangan tersebut diatas, upaya yang dilakukan pemerintah tidak lain dimaksudkan agar para pelaku usaha yang termasuk golongan ini dapat memiliki kinerja yang lebih efisien, produktif dengan tingkat daya saing yang tinggi agar tidak selalu tertinggal dengan pelaku usaha lainnya.

Pemberdayaan yang dilakukan oleh pemerintah, dunia usaha, dan masyarakat tersebut disamping melalui pola Kemitraan, Pembinaan dan Pengembangan juga menyangkut perkuatan permodalan berupa *Pembiayaan* baik yang dilakukan melalui Lembaga Keuangan bank, Lembaga Keuangan bukan bank, atau melalui Lembaga lainnya. Disamping itu kepada Usaha Kecil juga diberikan dukungan untuk memperbesar kesempatan memperoleh pembiayaan dengan cara lain yaitu melalui *Penjaminan* (pasal 1 angka 6 dan 7 UU.no9 tahun 1995).

Fasilitas dibidang pembiayaan dan penjaminan ini merupakan penambahan akses pendanaan yang dahulu hanya berasal dari dunia perbankan dalam bentuk kredit maupun melalui program-program bantuan lainnya.

Mencermati *Pembinaan* kepada usaha kecil yang dimaksud dalam program PUKK oleh BUMN tersebut diatas tidak lain adalah keseluruhan dari *Kemitraan, Pembinaan dan Pengembangan, serta Pembiayaan dan Penjaminan* sebagaimana dimuat dalam Undang-undang No.9 Tahun 1995 , Peraturan Pemerintah No.44 Tahun 1997 maupun Peraturan Pemerintah No.32 Tahun 1998. Dengan telah diadakannya pendefinisian yang jelas maupun penyempurnaan melalui Undang-undang dan Peraturan-Peraturan Pemerintah tersebut maka bersamaan dengan itu

pula telah diatur secara tegas mengenai lembaga yang berkompeten, misalnya dalam hal pembiayaan yang dinyatakan dalam pasal 1 ayat (6) Undang-undang No.9 Tahun 1995 adalah penyediaan dana oleh Pemerintah, dunia usaha, dan masyarakat melalui lembaga keuangan bank, lembaga keuangan bukan bank, atau melalui lembaga lain dalam rangka memperkuat permodalan Usaha kecil.

Pasal ini harus diartikan bahwa penyediaan dana oleh Pemerintah tidak boleh dilakukan oleh sembarang badan hukum, dengan demikian penyaluran pinjaman modal kerja dan investasi yang menggunakan dana Pemerintah melalui program PUKK oleh BUMN tidak sesuai dengan Undang-undang ini.

Setelah kita cermati beberapa aspek tersebut diatas, terdapat ketidaksesuaian mengenai lembaga yang berkompeten menyalurkan dana Pemerintah antara ketentuan pasal 1 ayat (6) UU.No.9 tahun 1995 dengan pasal 4 huruf b Kepmenkeu No.316/KMK.016/1994 maka sesuai dengan ajaran hukum, ketentuan yang terdapat dalam program PUKK oleh BUMN berdasarkan Kepmenkeu harus dinyatakan tidak berlaku, bila tidak segera diadakan peninjauan kembali, tidak saja hanya membiarkan hukum tidak benar-benar difungsikan sebagai alat untuk menerjemahkan tujuan pembangunan kedalam norma-norma yang ditetapkan, tetapi juga membiarkan adanya pengertian yang mengkaburkan interpretasi dan tidak mencerminkan adanya **kepastian hukum** dalam pemberdayaan usaha kecil di Indonesia serta akan mengundang keraguan atas efektivitas program-program pemberdayaan usaha kecil yang juga merupakan salah satu bentuk kendala pembangunan ekonomi nasional. Hal ini sejalan dengan apa yang pernah

dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo dalam salah satu bukunya yang mengatakan bahwa :

Pembangunan yang menempati kedudukan sentral sekarang ini juga mempunyai tuntutan sendiri terhadap hukum. Ia menghendaki hukum bisa dijadikan sandaran kerangka untuk mendukung usaha-usaha yang sedang dilakukan untuk membangun masyarakat<sup>27</sup>

Karena hukum mempunyai peran yang sangat penting dalam proses pembangunan disemua sektor negara, maka hukum diharapkan dapat membingkai seluruh aspek pembangunan itu. Apabila daya berlakunya hukum itu dapat efektif, maka akan dapat pula menjadikan tumpuan setiap aktivitas pembangunan sehingga pembangunan itu sendiri akan dapat terdorong menuju tujuan yang diinginkan. Sebaliknya apabila hukum itu tidak dapat diterapkan sebagaimana fungsinya untuk membingkai seluruh aktivitas pembangunan, maka akan membawa akibat yang sebaliknya pula terhadap pembangunan yang dikehendaki.

Kiranya sudah cukup jelas, dari segenap uraian tersebut diatas kelihatan nyata bahwa secara keseluruhan kendala-kendala yuridis yang terkandung dalam program PUKK merupakan kendala yuridis dalam upaya pemberdayaan usaha kecil.

---

<sup>27</sup> Satjipto Rahardjo, Op Cit, h.5

## BAB IV

### PENUTUP

#### 1. Kesimpulan

1. Tanggung jawab BUMN dalam penyaluran pinjaman modal kerja dan investasi bagi usaha kecil dan koperasi dalam program PUKK berdasarkan Kepmenkeu No.316/KMK.016/1994 dan No.196/KMK.016/1998 terdiri dari tanggung jawab sebagai badan usaha umumnya dan sebagai BUMN yang sekedar menjalankan sebagian tugas pemerintah, kapasitas BUMN hanya bertindak mewakili pemerintah sebagai *channelling*. Akibat hukum dan atau kerugian atas perbuatan hukum yang dilakukan BUMN tersebut berdasarkan ketentuan pasal 45 Kitab Undang-undang Hukum Dagang, pasal 82 Undang-undang No.1 Tahun 1995 Tentang Perseroan Terbatas maupun pasal 12 ayat (2) dan ayat (3) Kepmenkeu No. 196/KMK.016/1998 tidak dapat dibebankan kepada BUMN dengan demikian tanggung jawab atas akibat hukum dari perbuatan hukum yang dilakukan BUMN ada pada pihak yang diwakili BUMN dalam hal ini adalah Pemerintah.
2. Kendala yuridis upaya pemberdayaan usaha kecil dan koperasi melalui program PUKK oleh BUMN meliputi :
  - a. Penggunaan dana pemerintah dari bagian laba BUMN untuk program PUKK oleh BUMN berdasarkan Kepmenkeu No.316/KMK.016/1994 dan No.196/KMK.016/1998 bertentangan dengan ketentuan pasal 35 Peraturan Pemerintah No.12 Tahun 1998, maupun ketentuan pasal 1 Keputusan



Presiden No. 17 Tahun 2000 Tentang Pelaksanaan APBN , yaitu *semua pendapatan dan pengeluaran negara dilakukan melalui Kas Negara.*

- b. Menteri yang berwenang menetapkan kebijakan pembinaan usaha kecil dan menengah berdasarkan ketentuan pasal 12 Keppres No. 101 Tahun 2001 Tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Menteri Negara maupun berdasarkan ketentuan pasal 1 ayat (4) Peraturan Pemerintah No. 32 Tahun 1998 Tentang Pembinaan dan Pengembangan Usaha Kecil adalah *Menteri Koperasi dan UKM* dengan demikian Keputusan Menteri Keuangan Tentang Program PUKK tersebut cacat hukum.
- c. Lembaga *pembina usaha kecil* yang menggunakan dana pemerintah berdasarkan Undang-undang No. 9 Tahun 1995 Tentang Usaha Kecil, Peraturan Pemerintah No. 32 Tahun 1998 Tentang Pembinaan dan Pengembangan Usaha Kecil maupun Keppres No. 101 Tahun 2001 Tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi Dan Tata Kerja Menteri Negara adalah Menteri Negara, Menteri melalui Departemen Teknis. Dengan demikian BUMN tidak dapat bertindak mewakili pemerintah sebagai pembina usaha kecil dengan menggunakan dana pemerintah. Posisi BUMN sudah diatur secara tegas termasuk kelompok “dunia Usaha “ yang terpisah dengan posisi Pemerintah, oleh sebab itu secara yuridis BUMN hanya bisa bertindak sebagai pembina usaha kecil dengan dana dari BUMN yang bersangkutan.

## 2. Saran

1. Oleh sebab tanggung jawab BUMN dalam penyaluran pinjaman modal kerja dan investasi melalui program PUKK yang menggunakan dana Pemerintah tersebut hanya sebatas mewakili pemerintah untuk menjalankan sebagian tugas pemerintah yang secara yuridis tidak dapat dibebani tanggung jawab akibat hukum dari perbuatan hukum yang dilakukannya, maka untuk masa yang akan datang disarankan penyaluran dana pemerintah untuk program tersebut oleh "satu wadah" melalui suatu bank yang profesional agar bisa dibebani tanggung jawab terhadap perbuatan hukum yang dilakukannya serta memudahkan pengawasan baik dari segi efektivitas sasaran maupun kualitas program pemberdayaan sehingga mencerminkan pengelolaan uang negara secara baik.

2. Terhadap kendala yuridis dalam upaya pemberdayaan usaha kecil dan koperasi, hendaknya pemerintah segera mengambil langkah perbaikan dengan meninjau kembali program PUKK berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan tersebut karena bertentangan dengan perturan perundang-undangan yang mempunyai kedudukan lebih tinggi agar mencerminkan adanya kepastian hukum, dan tertib hukum sehingga hukum benar-benar dapat dijadikan sandaran bagi seluruh aktivitas pembangunan.

## DAFTAR BACAAN

### Buku

*Baswir, Revrisond*, Agenda Ekonomi Kerakyatan, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1997

*Badrulzaman, Mariam Darus*, Perjanjian Kredit Bank, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991

-----, Aneka Hukum Bisnis, Alumni, Bandung, 1994

*Black, Henry Campbell*, Black's Law Dictionary, Fifth Edition, The Publisher Editorial Staff, ST.Paul, Minn. West Publishing, 1979

*Djumhana, Muhamad*, Hukum Perbankan di Indonesia, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000

*Edy Suandi Hamid dan M.B Hendrian Anto*, Ekonomi Indonesia Memasuki Milinium III, UII Press., Yogyakarta, 2000

Faculty Of Law, National University Of Singapore, Singapore Journal Of Legal Studies, Eurasia Press Pte Ltd, Singapore, 2000

*Hadjon, Philipus Mandiri*, Penelitian Hukum Normatif, Kumpulan Tulisan Materi Kuliah Fakultas Hukum Unair Surabaya. Tanpa tahun

*Kerap Somy, A*, Etika Bisnis, Membangun Etika Bisnis Sebagai Profesi Luhur, Kanisus, Yogyakarta, 1991

*Liliawati Muljono, Eugenia*, Ed, Himpunan Peraturan Perundang-undangan Badan Usaha Milik Negara, Harvarindo, Jakarta, 1999

*Murbyarto*, Membangun Sistem Ekonomi, BPFE, Yogyakarta, 2000

-----, Dari Ekonomi Sosionomi Pemihakan Sepenuh Hati Pada Ekonomi Rakyat, Aditya Media, Yogyakarta, 1999

-----, Ekonomi Rakyat Program IDT Dan Demokrasi Ekonomi Indonesia, Aditya Media, Yogyakarta, 1997

-----, Reformasi Sistem Ekonomi Dari Kapitalisme Menuju Ekonomi Kerakyatan, Aditya Media, Yogyakarta, 1999

- Undang-Undang No.9 Tahun 1995 Tentang Usaha Kecil
- Undang-Undang No.25 Tahun 1992 Tentang Perkopeasian
- Undang-Undang No.5 Tahun 1984 Tentang Perindustrian
- Undang-Undang No.1 Tahun 1995 Tentang Perseroan Terbatas
- Undang-Undang No 9 Tahun 1969 Prp. No.1 Tahun 1969 Tentang Bentuk-Bentuk Usaha Negara
- Undang-Undang No.23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia
- Undang-Undang No. 5 Tahun1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Tidak Sehat
- Peraturan Pemerintah No.38 Tahun 1998 Tentang Pembinaan Dan Pengembangan Usaha Kecil
- Peraturan Pemerintah No. 44 Tahun 1997 Tentang Kemitraan
- Peraturan Pemerintah No.12 Tahun 1998 Tentang Perusahaan Perseroan (Persero)
- Peraturan Pemerintah No.13 Tahun 1998 Tentang Perusahaan Umum (Perum)
- Keputusan Presiden No. 17 Tahun 2000 Tentang Pelaksanaan APBN
- Keputusan Presiden No.101 Tahun 2001 Tentang Kedudukan,Tugas, Fungsi,Wewenang Menteri Negara
- Keputusan Presiden No.102 Tahun 2001 Tentang Kedudukan,Tugas,Fungsi,Wewenang, Susunan Organisasi Dan Tata Kerja Departemen.
- Keputusan Menteri Keuangan No. 1232/KMK.013/1989 Tentang Pedoman Pembinaan Golongan Ekonomi Lemah Dan Koperasi
- Keputusan Menteri Keuangan No. 316/KMK.016/1994 jo. No.60/KMK.016/1996 jo.No.266/KMK.016/1997 Tentang Pedoman Pembinaan Usaha Kecil Dan Koperasi Melalui Pemanfaatan Dana Dari Bagian Laba BUMN
- Keputusan Menteri Keuangan No.196/KMK.016/1998 Tentang Penyusunan RKAP BUMN

Undang-Undang No 9 Tahun 1969 Prp. No.1 Tahun 1969 Tentang Bentuk-Bentuk Usaha Negara

Undang-Undang No.23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia

Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Tidak Sehat

Peraturan Pemerintah No.38 Tahun 1998 Tentang Pembinaan Dan Pengembangan Usaha Kecil

Peraturan Pemerintah No. 44 Tahun 1997 Tentang Kemitraan

Peraturan Pemerintah No.12 Tahun 1998 Tentang Perusahaan Perseroan (Persero)

Peraturan Pemerintah No.13 Tahun 1998 Tentang Perusahaan Umum (Perum)

Keputusan Presiden No. 17 Tahun 2000 Tentang Pelaksanaan APBN

Keputusan Presiden No.101 Tahun 2001 Tentang Kedudukan,Tugas, Fungsi,Wewenang Menteri Negara

Keputusan Presiden No.102 Tahun 2001 Tentang Kedudukan,Tugas,Fungsi,Wewenang, Susunan Organisasi Dan Tata Kerja Departemen.

Keputusan Menteri Keuangan No. 1232/KMK.013/1989 Tentang Pedoman Pembinaan Golongan Ekonomi Lemah Dan Koperasi

Keputusan Menteri Keuangan No. 316/KMK.016/1994 jo. No.60/KMK.016/1996 jo.No.266/KMK.016/1997 Tentang Pedoman Pembinaan Usaha Kecil Dan Koperasi Melalui Pemanfaatan Dana Dari Bagian Laba BUMN

Keputusan Menteri Keuangan No.196/KMK.016/1998 Tentang Penyusunan RKAP BUMN

Keputusan Direksi Bank Indonesia No.26/24/KEP/DIR Tahun 1993 Tentang Kredit Usaha Kecil

Keputusan Direksi Bank Indonesia No.30/4/KEP/DIR Tahun 1997 Tentang Pemberian Kredit Usaha Kecil

Keputusan Menteri Koperasi Dan Pembinaan Usaha Kecil No.63/KEP/M/IV/1994 Tentang Pedoman Pembinaan Dan Pengembangan Koperasi Dan Pengusaha Kecil Dalam Repelita V

BAGAN ALIR PENGALOKASIAN DANA PUKK  
DARI BAGIAN LABA BUMN

(Berdasarkan Kepmenkeu No.196/KMK.016/1998)

