

PERANAN HUKUM DALAM PEMBANGUNAN EKONOMI INDONESIA

Bagian Pertama dari Dua tulisan

Oleh Eko Prilianto Sudradjat



A. Latar Belakang

Berbagai studi tentang hubungan hukum dan pembangunan ekonomi menunjukkan bahwa pembangunan ekonomi tidak akan berhasil tanpa pembaruan hukum. Dikatakan bahwa memperkuat institusi-institusi hukum adalah *“precondition for economic change”, “crucial to the viability of new political systems”, and “an agent of social change”*.¹ Ahli-ahli ilmu sosial di Barat pada umumnya mencatat bahwa bangsa-bangsa menjalani tiga tahap pembangunan satu demi satu : *“unification”, “industrialization”* dan *“social welfare”*. Diakui parlemen, pengadilan dan para sarjana hukum di pemerintahan serta profesi hukum berperan besar dalam tiap tahap pembangunan tersebut. Hukum, institusi hukum dan sarjana hukum, memainkan peranan yang penting untuk membawa perubahan kepada sistim norma-norma dan

nilai-nilai baru dalam tiap tahap pembangunan.²

Dalam pembahasannya hukum sendiri memiliki kekhususan dalam bidang ekonomi yang sering kita istilahkan “Hukum Ekonomi” yang merupakan terjemahan dari *Economisch Recht* (Belanda) atau *Economic Law* (Amerika). Sekalipun demikian, pengertian atau konotasi *Economisch Recht* di Belanda ternyata berbeda dengan arti *Economic Law* di Amerika Serikat. Sebab pengertian *Economisch Recht* (Belanda) sebenarnya berasal dari istilah *Droit E’conomique* (Perancis) yang sebelumnya dipakai oleh Farjat dan yang setelah Perang Dunia Kedua berkembang menjadi *Droit de l’economie*. Adapun *Droit*

1 L. Michael Hager, “The Rote of Lawyers in Developing Countries”, 58 ABAJ 33 (1972)., Lihat juga Katharina Pistor and Philip A. Wellons. et all. The Role of Law and Legal Institutions in Asian Economic Development 1960-1995. (Hongkong : Oxford University Press, 1998), h. 36-37

2 Thomas M. Franck. “The New Development: Can American Law and Legal Institutions Help Developing Countries”. Wisconsin Law Review No.3 (1972) h. 778



E'conomique adalah kaidah-kaidah hukum Administrasi Negara (terutama yang berasal dari kekuasaan eksekutif) yang mulai sekitar tahun 1930an diadakan untuk membatasi kebebasan pasar di Perancis, demi keadilan ekonomi bagi rakyat miskin, agar tidak hanya mereka yang berduit saja yang dapat memenuhi kebutuhannya akan pangan, tetapi agar rakyat petani dan buruh juga tidak akan mati kelaparan. Krisis ekonomi dunia yang dikenal dengan nama "*malaise*" di tahun 1930an itulah yang mengakibatkan adanya koreksi terhadap faham "pasar bebas", karena ternyata pemerintah Perancis merasa wajib untuk mengeluarkan peraturan Hukum Administrasi Negara yang menentukan harga maksimum dan harga minimum bagi bahan-bahan pokok maupun menentukan izin-izin Pemerintah yang diperlukan untuk berbagai usaha di bidang ekonomi, seperti misalnya untuk membuka perusahaan, untuk menentukan banyaknya penanaman modal; dan didalam usaha apa modal ditanamkan; untuk mengimpor atau mengeksport barang, kemana, seberapa dan sebagainya. Peraturan-peraturan Hukum Administrasi Negara seperti itu dicakup dengan nama *Droit E'conomique* (atau Hukum Ekonomi dalam arti sempit). Kemudian, setelah Perang Dunia Kedua, yaitu sekitar tahun 1945an, negara-negara Eropa yang harus membangun kembali negaranya dengan bantuan *International Bank for Reconstruction*, PBB diwajibkan menyusun Rencana Pembangunan Lima Tahun yang mendasari keputusan IBRD untuk memberi bantuan kepada negaranegara yang bersangkutan. Persetujuan internasional antara IBRD dan negara penerima bantuan dituangkan

dalam kebijaksanaan dan peraturan hukum Negara penerima bantuan untuk dilaksanakan, seperti misalnya sampai kini juga terjadi di Indonesia sejak Orde Baru. Keseluruhan kebijaksanaan dan peraturan hukum yang tidak hanya terbatas pada Hukum Administrasi Negara saja, tetapi juga mengatur hal-hal yang termasuk substansi Hukum Pidana, Hukum Perdata, Hukum Dagang, Hukum Perdata Internasional, bahkan juga Hukum Acara Perdata dan Pidana, dicakup dengan nama *Droit de l'Economique* atau Hukum Ekonomi dalam arti luas.

B. Pembangunan Hukum Bidang Ekonomi

Pertanyaan mendasar kemudian adalah bagaimanakah posisi hukum di dalam pembangunan ekonomi Indonesia. Pada tataran ide normatif, hukum secara tegas diletakkan sebagai pendorong pembangunan, khususnya terhadap pertumbuhan ekonomi. Berdasarkan amanat ini, maka hukum tentu sangat memerlukan dukungan yang terdiri dari personalia yang profesional dan beretika, organisasi yang kapabel dan berdaya guna, serta peradilan yang bebas dan berhasil guna. Semuanya ini adalah sebagian prasyarat konsepsional yang paling di butuhkan dalam konteks Indonesia saat ini.

Sayangnya, ketika memasuki tataran implementasi - sosiologis, selain tampak dengan jelas berbagai hal yang menggembirakan, terlihat pula adanya "peminggiran" peran hukum dalam upaya mencapai kemajuan bangsa yang telah dicanangkan. Di dalam berbagai arena pergulatan hidup masyarakat,

terkadang dengan mudah kita temui atau rasakan kemandulan peran dan fungsi hukum. Sejumlah fenomena di permukaan menunjukkan bahwa Indonesia masih jauh dari paradigma sebuah negara hukum. Barangkali, kata kunci "kesenjangan" lebih bisa membantu untuk menjelaskan secara jernih posisi hukum kita, yakni adanya kesenjangan antara hukum secara teori (*das sollen*) dan hukum secara empiris (*das sein*).

Peranan hukum dalam pembangunan ekonomi dan modernisasi masih saja diperdebatkan. Perdebatan ini merupakan sebagian dari perdebatan yang lebih luas, tentang peranan hukum di dalam masyarakat. Lembaga hukum adalah salah satu di antara lembaga/pranata-pranata sosial, seperti juga halnya keluarga, agama, ekonomi, perang atau lainnya. Hukum bagaimanapun sangat dibutuhkan untuk mengatur kehidupan bermasyarakat di dalam segala aspeknya, apakah itu kehidupan sosial, kehidupan politik, budaya, pendidikan apalagi yang tak kalah pentingnya adalah fungsinya atau peranannya dalam mengatur kegiatan ekonomi. Dalam kegiatan ekonomi inilah justru hukum sangat diperlukan karena sumber-sumber ekonomi yang terbatas disatu pihak dan tidak terbatasnya permintaan atau kebutuhan akan sumber ekonomi dilain pihak sehingga konflik antara sesama warga dalam memperebutkan sumber-sumber ekonomi tersebut akan sering terjadi.³

3 Gunarto Suhardi. Peranan Hukum Dalam Pembangunan Ekonomi. (Yogyakarta: Universitas Atmajaya, 2002), hlm. v.

peranan hukum tersebut haruslah terukur sehingga tidak mematikan inisiatif dan daya kreasi manusia yang menjadi daya dorong utama dalam pembangunan ekonomi. Oleh karenanya timbul pertanyaan sampai sejauh mana hukum harus berperan, dengan cara bagaimana hukum itu harusnya berperanan dan kepada siapa hukum itu mendelegasikan peranannya dalam kegiatan nyata dari peri kehidupan ekonomi warganya. Hal yang terakhir ini perlu diperjelas karena hukum itu sendiri merupakan adagium yang abstrak meskipun dinyatakan dalam simbol-simbol bahasa yang lebih dapat bersifat aktif dan nyata bila dilakukan oleh suatu institusi atau lembaga yang ditunjuknya. Sebagaimana disebutkan di atas negara yang sekarang ini disebut negara-negara maju menempuh pembangunannya melalui tiga tingkat:

- a. unifikasi, industrialisasi, dan negara kesejahteraan. Pada tingkat pertama yang menjadi masalah berat adalah bagaimana mencapai integrtasi politik untuk menciptakan persatuan dan kesatuan nasional.
- b. Tingkat kedua, perjuangan untuk pembangunan ekonomi dan modernisasi politik.
- c. Akhirnya dalam tingkat ketiga, tugas negara yang terutama adalah melindungi rakyat dari sisi negatif industrialisasi, membetulkan kesalahan pada tahap sebelumnya, dengan menekankan kesejahteraan masyarakat.

Tingkat-tingkat tersebut dilalui secara berurutan (*consecutive*) dan memakan waktu relatif lama. Persatuan Nasional adalah prasyarat untuk memasuki tahap industrialisasi. Industrialisasi merupakan jalan untuk mencapai negara kesejahteraan.

Kaitannya dengan persatuan dapat ilustrasikan bahwa disintegrasi bangsa yang dialami Indonesia dewasa ini lebih banyak dikarenakan tiadanya pembagian kekuasaan dan keuangan yang seimbang antara Pusat dan Daerah di masa lalu. Disamping itu pelanggaran Hak - Hak Asasi dan perusakan lingkungan telah turut mendorong keinginan sementara pihak untuk memisahkan diri. Pergolakan daerah-daerah yang pernah terjadi pada tahun 1950-an antara lain juga disebabkan tertinggalnya pembangunan setempat, pelaksanaan otonomi yang tak kunjung tiba, pembagian wewenang



dan keuangan antara pusat dan daerah.⁴ Ketidakpuasan yang sama terus berlanjut setelah tahun 1970-an, disertai makin kuatnya desakan, mulai dari yang lunak yaitu untuk mendapatkan bagian yang lebih besar bagi daerah-daerah penghasil sumber daya alam sampai tuntutan yang paling keras untuk memisahkan diri dari negara kesatuan Republik Indonesia. Hak-hak masyarakat setempat, selama hal itu masih ada, perlu diperhatikan. Akan tetapi kita harus dengan hati-hati menerima istilah "*indigeneous peoples*", karena tidak mudah menentukan lagi penduduk asli suatu daerah. Hak-hak masyarakat asli atas tanah secara universal diakui, tetapi tidak selalu dihormati. Fungsi Hukum ekonomi Indonesia dalam ilustrasi di atas adalah kemampuan untuk menciptakan keseimbangan

pembangunan antara pusat dan daerah, Jawa dan luar Jawa. Undang-Undang Investasi yang baru diharapkan dapat mendorong investasi di daerah-daerah, sehingga lapangan kerja bisa kembali terbuka untuk memecahkan masalah pengangguran. Tampaknya Undang-Undang Otonomi Daerah dan Undang-Undang tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah harus mengalami penyempurnaan. Pergolakan daerah sepanjang sejarah Republik, pertamata disebabkan ketidakpuasan daerah terhadap pemerataan pembangunan. Namun otonomi yang disalah artikan, dapat juga melahirkan disinsentif bagi pertumbuhan ekonomi. Peraturan Daerah harus memberikan insentif untuk perekonomian di daerah bersangkutan dan bukan sebaliknya. Bagaimanapun juga pelaku-pelaku ekonomi memerlukan kepastian untuk mengambil keputusan-keputusan ekonomi. Para pelaku usaha akan selalu berpikir pentingnya *certainty*.

"In the context of uncertainty risk cannot be quantified. It is therefore presence or lack of credible information which

4 R.Z. Leirissa. PRRI-PEREMESTA. (Jakarta : PT. Pustaka Utama Graffiti, 1991). H.49-52. 86 88,97. Lihat juga Richard Mann, (Alih Bahasa Maria Irawati Yulianto, SS). Memperjuangkan Demokrasi di Indonesia, (Jakarta Handal Niaga Pustaka. 1999). Hal. 215-225



distinguishes risk. which is not a problem, from uncertainty, which is a problem. In theory, a firm will invest in a high - medium – or low risk enterprise where there is high degree of certainty (such that the risk surrounding an investment can be quantified and costed) but the higher the uncertainty, the less likely it is that any investment will be made.”⁵

Revolusi industri terus berjalan tanpa henti berkat penemuan-penemuan yang ditunjang oleh kemajuan ilmu pengetahuan. Mula-mula revolusi industri yang bersifat maknitis seperti penemuan mesin uap yang mengantarkan Inggris ke abad Revolusi industri, kemudian penemuan listrik, kemudian akhir-akhir ini mulai dengan revolusi bioteknologi yang dapat menciptakan produk-produk pertanian transgenik dan kloning pada hewan. Semua perubahan ini tidak mungkin terjadi bilamana

manusia tidak mempunyai kesempatan dan keluasan untuk berpikir dan berkreasi. Karenanya diperlukan aturan yang mengatur bagaimana manusia agar bisa melaksanakan kegiatannya dengan aman, tidak saling mengganggu atau bahkan saling menghancurkan sehingga kesempatan untuk mengembangkan ilmu pengetahuan menjadi terhambat.

Dengan demikian kita kembali kepada peranan hukum untuk melindungi, mengatur dan merencanakan kehidupan ekonomi sehingga dinamika kegiatan ekonomi itu dapat diarahkan kepada kemajuan dan kesejahteraan bagi seluruh masyarakat sebagaimana dikemukakan oleh Thomas Aquinas dalam *Summa Theologica*. Hukum bukan hanya bisa membatasi dan menekan saja, akan tetapi juga memberi kesempatan bahkan mendorong para warga untuk menemukan berbagai penemuan yang dapat menggerakkan kegiatan ekonomi negara.⁶ Berbagai penemuan dan kemajuan itu bahkan dilindungi dengan undang-undang negara tentang Hak

Kekayaan Intelektual dengan tujuan untuk merangsang penemuan lebih canggih lagi.

Fungsi hukum dan peranan ahli hukum biasanya berhubungan erat satu sama lain, sekalipun keduanya tidak perlu saling berkaitan atau saling tergantung. Hukum dapat dibuat dan pada dekade belakangan ini kerap kali dibuat- oleh para pemimpin politik yang tidak terdidik ataupun yang tidak menaruh perhatian terhadap bidang itu sebagai disiplin ilmu pengetahuan atau ideologi.

Pada dasarnya setiap kegiatan atau aktivitas manusia perlu diatur oleh suatu instrumen yang disebut sebagai hukum. Hukum disini direduksi pengertiannya menjadi perundang-undangan yang dibuat dan dilaksanakan oleh negara. Sepanjang sejarah terdapat berbagai pemikiran tentang seberapa jauh negara atas nama hukum harus terlibat dalam kegiatan ekonomi warganya. Peraturan perundang-undangan merupakan hukum modern yang hanya dikenal dalam masyarakat modern. Hukum modern sangat berbeda dengan aturan yang dikenal dalam masyarakat tradisional (*Traditional societies*) dimana aturan berkembang seolah tanpa tujuan tertentu dan tidak memerlukan lembaga formal untuk membuatnya.

C. Peranan Hukum Internasional Dalam Pembangunan Ekonomi Bangsa

Perkembangan yang mandiri dari perusahaan multinasional, kerap kali diramalkan adalah perkembangan suatu badan yang benar-benar tanpa kebangsaan, dan benar-benar mandiri. Peradaban dunia yang kemudian menjadi hukum internasional turut mempengaruhi pembangunan hukum nasional dan sistem perekonomian negara berkembang. Globalisasi ekonomi sebenarnya sudah terjadi sejak lama, masa perdagangan rempah-rempah, masa tanaman paksa (*Cultuur stelsel*) dan masa dimana modal swasta Belanda Zaman Kolonial dengan buruh paksa. Pada ketiga periode tersebut hasil bumi Indonesia sudah sampai ke Eropah dan Amerika. Sebaliknya impor tekstil dan barang-barang manufaktur, betapun sederhananya telah berlangsung lama. Globalisasi ekonomi sekarang ini adalah manifestasi yang baru dari pembangunan kapitalisme sebagai sistem ekonomi internasional. Manakala ekonomi menjadi terintegrasi, harmonisasi hukum mengikutinya. Terbentuknya WTO (World Trade Organization) telah didahului oleh terbentuknya blok-blok

5 Amanda J. Perry, "The Relationship between legal Systems and Economic Development : Integrating Economic and Cultural Approaches," *Journal of Law and Society*, vol. 29, no.2, June 2002. h. 295.

6 Gunarto Suhardi, *op. cit.*, hlm.12



ekonomi regional seperti Masyarakat Eropah, NAFTA, AFTA dan APEC. Tidak ada kontradiksi antara regionalisasi dan globalisasi perdagangan. Sebaliknya integrasi ekonomi global mengharuskan terciptanya blok-blok perdagangan baru. Berdagang dengan WTO dan kerjasamanya ekonomi regional berarti mengembangkan institusi yang demokratis, memperbaharui mekanisme pasar, dan memfungsikan sistem hukum.⁷

Perkembangan dalam teknologi dan pola kegiatan ekonomi membuat masyarakat di dunia semakin saling bersentuhan, saling membutuhkan, dan saling menentukan nasib satu sama lain, tetapi juga saling bersaing. Hal ini secara dramatis terutama terlihat dalam kegiatan perdagangan dunia, baik di bidang barang-barang (*trade in goods*), maupun di bidang jasa (*trade in services*). Saling keterkaitan ini memerlukan adanya kesepakatan mengenai aturan main yang berlaku. Aturan main yang diterapkan untuk perdagangan internasional adalah aturan main yang berkembang dalam sistem GATT/WTO. Bagaimanapun juga karakteristik dan hambatanannya, globalisasi ekonomi menimbulkan akibat yang besar sekali pada bidang hukum. Globalisasi ekonomi juga menyebabkan terjadinya globalisasi hukum. Globalisasi hukum tersebut tidak hanya didasarkan kesepakatan internasional antar bangsa, tetapi juga pemahaman tradisi hukum dan budaya antara barat dan timur.

Globalisasi di bidang kontrak-kontrak bisnis internasional sudah

⁷ H.S. Kartadjoemena. *Substansi Perjanjian GATT/WTO dan Mekanisme Penyelesaian Sengketa: sistem, kelembagaan, prosedur implementasi, dan kepentingan negara berkembang*. Jakarta: UI Press, 2000, hlm. 1.

lama terjadi. Karena negara-negara maju membawa transaksi baru ke negara berkembang, maka partner mereka dari negara-negara berkembang menerima model-model kontrak bisnis internasional tersebut, bisa karena sebelumnya tidak mengenal model tersebut, dapat juga karena posisi tawar yang lemah. Oleh karena itu tidak mengherankan, perjanjian patungan (*joint venture*), perjanjian waralaba (*franchise*), perjanjian lisensi, perjanjian keagenan, hampir sama di semua negara. Konsultan hukum suatu negara dengan mudah mengerjakan perjanjian-perjanjian semacam itu di negara-negara lain.

Persamaan ketentuan-ketentuan hukum berbagai negara bisa juga terjadi karena suatu negara mengikuti model negara maju berkaitan dengan institusi-institusi hukum untuk mendapatkan akumulasi modal. Undang-undang Perseroan Terbatas berbagai negara, dari "*Civil Law*" maupun "*Common Law*" berisikan substansi yang serupa. Begitu juga dengan peraturan pasar modal, dimana saja tidak berbeda, satu sama lain hal karena dana yang mengalir ke pasar-pasar tersebut tidak lagi terikat benar dengan waktu dan batas-batas negara.

Tuntutan keterbukaan (*transparency*) yang semakin besar, berkembangnya kejahatan internasional dalam pencucian uang (*money laundering*) dan *insider trading* mendorong kerjasama internasional. Dibalik usaha keras menciptakan globalisasi hukum, tidak ada jaminan bahwa hukum tersebut akan memberikan hasil yang sama yang di semua tempat. Hal mana dikarenakan perbedaan politik, ekonomi dan budaya. Hukum

itu tidak sama dengan kuda. Orang tidak akan menamakan keledai atau zebra adalah kuda. Walau bentuknya hampir sama. Kuda adalah kuda. Hukum tidak demikian. Apa yang disebut hukum itu tergantung kepada persepsi masyarakatnya. Tegaknya peraturan-peraturan hukum tergantung kepada budaya hukum masyarakatnya. Budaya hukum masyarakat tergantung kepada budaya hukum anggota-anggotanya yang dipengaruhi oleh latar belakang pendidikan, lingkungan budaya, posisi atau kedudukan, bahkan kepentingan-kepentingan. Dalam menghadapi hal yang demikian itu perlu “check and balance” dalam bernegara. “check and balance” hanya bisa dicapai dengan parlemen yang kuat, pengadilan yang mandiri, dan partisipasi masyarakat melalui lembaga-lembaganya.



Dalam hal di atas, khususnya dalam masalah pengawasan dan *Law Enforcement*, dua hal yang merupakan komponen yang tak terpisahkan dari sistem *rule of law*. Tidak akan ada *law enforcement* kalau tidak ada sistem pengawasan dan tidak akan ada *rule of law* kalau tidak ada *law enforcement* yang memadai. Dibidang inilah negara kita tercinta Indonesia masih tertatih-tatih belajar memahami apa arti *rule of law* sebagaimana sering kita nyatakan secara fasih. ECW Wade dan Godfrey Philips dalam PM Hadjon (1987:81) menyatakan tiga konsep mengenai “*Rule of Law*” yaitu:⁸⁻

- a. *The Rule Of Law* mendahulukan hukum dan ketertiban dalam masyarakat yang dalam pandangan tradisi barat lahir dari alam demokrasi.
- b. *The Rule of Law* menunjukkan suatu doktrin hukum bahwa pemerintahan harus dilaksanakan sesuai dengan hukum.
- c. *The Rule of Law* menunjukkan suatu kerangka pikir politik yang harus diperinci oleh peraturan-peraturan hukum baik substantif maupun hukum acara.



8 Gunarto Suhardi. *Op Cit.*. hlm .77