

FUNGSI HUKUM DALAM PEMBANGUNAN EKONOMI DI INDONESIA

Oleh :
Himawan Estu Bagijo*)

Tipologi pembangunan ekonomi secara garis besar dapat dirumuskan ke dalam dua bentuk utama, yaitu Model Ekonomi Berencana dan Model Ekonomi Pasar. Pada masing-masing model, peran dan fungsi hukum mempunyai karakter yang spesifik. Dengan system Ekonomi Berencana, hukum berfungsi sebagai acuan bagi model perkembangan ekonomi yang dicita-citakan. Dengan lain perkataan hukum merupakan "Legal Framework of Economic Policy". Dalam hal ini posisi hukum berada di atas (mendahului) perkembangan ekonomi. Berbeda dengan system Ekonomi Pasar, yang menempatkan hukum sebagai perangkat yang memberikan jaminan hukum terhadap setiap perkembangan hubungan hukum dalam masyarakat. Hukum lebih berfungsi sebagai "a tool of sosial control". Oleh karena itu kedudukan hukum berada di bawah (mengikuti) perkembangan ekonomi. Secara historik, kedua model system ekonomi pernah dan/atau masih dianut di Indonesia. Penerapan kedua model system ekonomi dalam pembangunan nasional sekarang ini telah menempatkan hukum sebagai instrumen rekayasa sosial sekaligus menjadi instrumen pengendali masyarakat. Pendek kata hukum sebagai "agent of development".

1. Latar Belakang

Pada tanggal 11 Maret 1966, dengan ditandai oleh Super Semar, lahirlah suatu pola pemerintahan yang dinamakan Orde baru. Sebagai suatu tatanan kahidupan bernegara, Orde Baru lahir oleh karena kebutuhan masyarakatnya. Situasi yang melatarbelakangi lahirnya Orde Baru boleh dikatakan merupakan suatu suasana Politik yang *progresif revolusioner* (Soetandyo, 1994, h. 219). Hal ini nampak dalam berbagai kebijakan yang ditetapkan oleh penguasa negara masa sebelumnya (Orde Lama) di berbagai sektor kehidupan.

Pada bidang hukum, kebijakan penguasa diarahkan pada pembentukan hukum yang mendukung tujuan-tujuan revolusi. Sebagai contoh, yaitu PENPRES No. 11/1963 tentang Subversi digunakan untuk menghukum orang-orang yang tidak sejalan dengan tujuan revolusi. Di sisi lain adanya kebijakan penggantian produk-produk hukum kolonial dengan produk hukum dalam negeri. Misalnya : diberlakukannya

Burgerlijk Wetboek (BW) hanya berbagai buku Hukum (pedoman) oleh Surat Edaran Mahkamah Agung tanggal 5 September 1963. tidak diberlakukannya ketentuan dalam buku II BW oleh UU no. 5 tahun 1960 tentang Undang-Undang Pokok Agraria (Soetandyo, 1994, h. 212-213).

Pada bidang Ekonomi, kebijakan penguasa negara diarahkan pada pembangunan ekonomi kerakyatan dengan tumpuan kemampuan diri sendiri (BERDIKARI). Berdirinya sejumlah perusahaan negara yang bergerak di berbagai sektor sebagai lembaga pengembang kegiatan perekonomian; Nasionalisasi Perusahaan Asing yang ada di Indonesia. Warna kebijakan hukum di bidang perekonomian ini menjadikan Indonesia negara yang kebijakan hukum ekonominya dinamakan *ekonomi terpimpin (state policy)*.

Berbeda dengan pendahulunya, Pemerintah Orde Baru mencoba menawarkan suatu bentuk kebijakan yang berbeda. Di awal tampilnya Orde baru ditandai dengan langkah pembenahan bidang perundang-undangan, yaitu dengan ditetapkannya TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Tata Urutan peraturan perundang-undangan. Hal ini dilakukan sebagai

*)Penulis adalah Dosen Fakultas Hukum UNAIR dan Dosen Luar Biasa Fakultas Hukum Universitas Wijaya Kusuma Surabaya

suatu bentuk koreksi terhadap pelaksanaan hukum yang dilakukan oleh orde sebelumnya.

Di bidang Ekonomi, pemerintah Orde Baru membuat produk hukum UU No. 1/1967 tentang Penanaman Modal Asing. Ketentuan ini jelas jauh berbeda dengan yang terjadi sebelumnya, yaitu dari pola **nasionalisasi perekonomian** menuju **liberalisasi perekonomian**. Sebagai persyaratan utama hadirnya modal asing ke dalam negeri maka diperlukan jaminan stabilitas yang cukup di segala bidang kehidupan masyarakat. Pada gilirannya hukum didayagunakan untuk memberikan jaminan situasi kondusif bagi masuknya modal asing.

Keinginan pemerintah Orde Baru membangun ekonomi yang berdasarkan suatu rencana terstruktur diwujudkan dalam bentuk Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita) dalam produk hukum Keputusan Presiden pada tahun 1969. Hal ini berlanjut hingga saat ini, yaitu melalui Ketetapan MPR tentang GBHN dan Keppres tentang Repelita (setiap 5 tahun) dan dengan penggunaan UU Anggaran pendapatan Belanja Negara yang ditetapkan setiap tahun.

Berdasarkan uraian di atas jelas nampak bahwa hukum mempunyai peran yang sangat strategis dalam pembangunan ekonomi. Permasalahannya adalah bagaimana peran tersebut dijalankan dan peran apa saja yang dapat dimainkan oleh hukum dalam pembangunan ekonomi di Indonesia.

2. Tipologi Pembangunan Ekonomi dan Fungsi Hukum

Tipologi pembangunan Ekonomi dapat dirumuskan dalam dua bentuk utama, yaitu : ekonomi pasar dan ekonomi berencana. Dua model pembangunan ekonomi ini berbeda satu dengan lainnya. Pada model ekonomi pasar kedudukan lembaga-lembaga yang mendukung berjalannya sistem ekonomi tersebut adalah penting karena kehadirannya merupakan keharusan di dalam pembangunan ekonomi. Proses ekonomi disini tidak digerakkan dari suatu pusat kekuasaan, melainkan diserahkan pada mekanisme dalam proses ekonomi itu sendiri,

seperti penawaran dan permintaan. Di sini hukum dipandang sebagai sesuatu yang esensial bagi penciptaan dan pembinaan pasar. Sifat esensial dari hukum disini disebabkan oleh karena ia mampu memberikan *prediktabilitas* 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 dari pada 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.

Model yang kedua adalah ekonomi berencana yang menekankan pada sifat *purposif* dan aspek kekuatan pada hukum. Dalam rangka penglihatan ini maka pembangunan dilihat sebagai transformasi dari kegiatan ekonomi yang dilakukan secara sadar dan sengaja. Dalam hal ini negara dilihat sebagai wahana utama untuk menjalankan rencana yang telah dibuat. Dan hukum merupakan alat untuk menterjemahkan tujuan-tujuan pembangunan ke dalam norma-norma dan diterapkan. Semakin hukum itu dapat dipakai secara efektif untuk mengarahkan tingkah laku manusia semakin berhasil pula pembangunan dijalankan (Satjipto rahardjo, 1980. h 190-191).

Berdasarkan dua tipologi tersebut, bagaimana model pembangunan ekonomi di Indonesia dalam kurun waktu 1960 hingga sekarang ? dapatkah pola pembangunan ekonomi di Indonesia menempatkan peran hukum dalam menjamin kelangsungan kebijakan perekonomian dan dimana letak hukum dalam kerangka pembangunan ekonomi di Indonesia ? Sesuai dengan uraian latar belakang dan kerangka teori, maka uraian analisa akan dilakukan dengan pendekatan tahapan waktu; yaitu : Periode 1960 - 1966 (Orde Lama) dan periode 1966 - 1978 (Orde Baru) sebagai model pembangunan ekonomi berencana dan periode 1983-sekarang sebagai model pembangunan ekonomi pasar. Uraian akan dilengkapi dengan contoh produk hukum sebagai bukti peran dan fungsi hukum dalam kerangka pembangunan ekonomi.

3. Ekonomi Berencana

Pembangunan ekonomi dengan tumpuan ekonomi pasar dapat diasumsikan terjadi pada periode tahun 1960 hingga tahun 1978. Periode tersebut dapat dibagi kembali dalam dua kurun waktu pertama, yaitu tahun 1960 - 1966 (orde lama) dan 1967-1978 Orde Baru. Penempatan periode ini sebagai suatu model pembangunan ekonomi berencana mengingat pada kurun waktu tersebut peran hukum (kedudukan dan fungsi hukum) ditempatkan superior terhadap persoalan pembangunan ekonomi.

...berbagai produk hukum telah dibentuk sebagai sarana rekayasa masyarakat (a tool of social engineering)

3.1. Periode tahun 1960 - 1966

Pembangunan ekonomi benar-benar diatur oleh negara dengan menggunakan produk-produk hukum yang mempunyai peran yang besar dalam usaha memajukan kehidupan perekonomian Indonesia. Hal ini nampak sekali ketika Soekarno mengambil berbagai peraturan pemerintah dan undang-undang antara lain dengan UU No. 19/prp/1960 tentang Perusahaan Negara sebagai langkah menasionalisasi perusahaan-perusahaan asing. Dalam tindakan menasionalisasi Perusahaan asing peran hukum diayagunakan sebagai *a tool of social engineering*, yaitu agar keadaan kehidupan bermasyarakat sesuai dengan keinginan yang ditetapkan yaitu pemahaman tentang pentingnya nasionalisme dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Di sisi lain untuk menumbuhkan semangat "berdiri di atas kaki sendiri" (BERDIKARI) pada setiap jiwa bangsa Indonesia.

Produk hukum dewasa itu diarahkan benar untuk merombak pemikiran-pemikiran lama dari bangsa Indonesia untuk melihat masalah bangsanya sesuai dengan alam pikir

dan tata nilai/kepribadian bangsa Indonesia. Kebijakan membentuk Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) merupakan bentuk pembangunan hukum yang mendukung pembangunan ekonomi dengan cara memberikan kesempatan kepada setiap orang memiliki tanah dengan status hak milik berdasarkan hak-hak adat. Dengan UUPA diharapkan akan terjadi pemerataan pemilikan dan penguasaan tanah oleh setiap warga negara Indonesia. Pada bagian

ini boleh dikatakan bahwa hukum benar-benar diarahkan sebagai instrumen untuk menertibkan masyarakat hingga kehidupan bersama dapat berjalan dengan lancar.

3.2. Periode tahun 1966 - 1978

Pada periode ini berbagai produk hukum telah dibentuk sebagai sarana rekayasa masyarakat (*a tool of*

social engineering). Produk hukum tersebut antara lain :

- a. UU No. 1/1967 tentang Penanaman Modal Asing
- b. UU No. 7/1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri
- c. UU No. 1/1969 tentang Bentuk-bentuk Usaha Negara
- d. UU No. 15/1969 tentang Pemilihan Umum
- e. UU No. 8/1974 tentang Pegawai Negeri
- f. UU No. 3/1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya
- g. Keppres No. 17/1969 tentang REPELITA
- h. Kebijakan Normalisasi Kehidupan Kampus dan Badan Kegiatan Kemahasiswaan (1978)

Pada undang-undang Penanaman Modal Asing, jelas ada upaya rekayasa sosial oleh pemerintah dengan menggunakan hukum dengan tujuan merubah perilaku masyarakat dari konsentrasi agraris menuju masyarakat industrialis. Pada tahapan ini pemerintahan benar-benar mengharap akan terjadi perkembangan nuansa kehidupan masyarakat yang lebih maju. Dengan masuknya Modal Asing ke dalam negeri, diharapkan akan membawa perbaikan struktur kehidupan perekonomian dalam negeri.

Lebih khusus pendayagunaan hukum benar-benar diarahkan untuk merekayasa masyarakat agar hidup lebih tertib dan aman untuk menciptakan situasi yang kondusif dalam pelaksanaan pembangunan. Dalam hal ini hukum dijadikan sandaran kerangka untuk mendukung usaha-usaha yang sedang dilakukan untuk membangun masyarakat (Satjipto Rahardjo, 1980, h. 5). Penciptaan situasi yang stabil secara politik dan sosial budaya benar-benar menjadi tuntutan para pemegang modal yang hendak menanamkan modal di Indonesia.

Untuk tujuan stabilitas inilah maka hukum harus dapat didayagunakan sebagai instrumen untuk menetralsir atau mengalihkan konflik-konflik dalam masyarakat ke arah keseimbangan yang dapat diterima oleh masyarakat (Soerjono Soekanto, 1976, h. 4). Dengan tujuan menertibkan kehidupan ini, maka dimulailah menyelesaikan sumber-sumber masalah yang dapat menimbulkan konflik nasional yang muaranya pada gangguan stabilitas dan dapat mengganggu tujuan pembangunan di bidang ekonomi.

Produk hukum seperti UU no. 15/1962 tentang Pemilihan Umum antara lain mengatur tentang pengangkatan anggota ABRI 1/3 dari anggota DPR (ABRI tidak menggunakan hak pilih). Pengaturan ini jelas bertujuan agar pada tubuh ABRI tidak terjadi perpecahan aspirasi politik. Dengan kata lain partisipasi politik ABRI tidak mungkin akan terjadi pembiasaan aspirasi. Dengan kondisi seperti ini maka ABRI akan mudah menjalankan fungsinya sebagai motor dan dinaminator pembangunan, yaitu dalam rangka menjaga stabilitas nasional sebagai prasyarat dijalkannya pembangunan nasional disegala bidang, lebih khusus pembangunan di bidang ekonomi.

Produk hukum seperti UU No. 8/1974 tentang Pegawai Negeri, merupakan bentuk kebijaksanaan hukum untuk mengendalikan disiplin pegawai negeri sebagai unsur aparatur negara. Keberhasilan pembangunan nasional dengan tumpuan pembangunan ekonomi juga

bergantung pada dedikasi dan integritas pegawai negeri. Tanpa dedikasi dan integritas yang baik dari para pegawai negeri khususnya yang menjalankan kebijakan-kebijakan (policy) maka pembangunan akan mengalami kegagalan.

Produk hukum lain yang secara tidak langsung juga diarahkan untuk mendukung pembangunan dibidang ekonomi, yaitu UU No. 3/1977 tentang Partai Politik dan Golongan Karya. Seperti diketahui bahwa persoalan kepartaian dari waktu ke waktu menjadi salah satu sumber gangguan stabilitas nasional. Untuk itu, pemerintah Orde Baru merumuskan kebijakan penyederhanaan partai dari sembilan Partai Politik dan satu golongan Karya menjadi dua Parpol (Partai Persatuan Pembangunan dan Partai Demokrasi Indonesia) dan satu Golongan Karya.

Analisis terhadap produk hukum di atas jelas menunjukkan kepada kita, bahwa pada kurun waktu 1960 s/d 1978 arah pembentukan hukum jelas diupayakan untuk merekayasa masyarakat agar memberikan dukungan yang cukup dalam pembangunan

ekonomi. Dukungan tersebut oleh pemerintah dilakukan dengan melakukan pembatasan-pembatasan dan pengaturan terhadap sumber-sumber konflik nasional untuk menciptakan stabilitas nasional. Dengan demikian jelaslah bahwa model pembangunan ekonomi Indonesia pada kurun waktu tersebut direncanakan secara seksama oleh negara melalui pemerintah (bentuk kebijakan ekonomi berencana).

4. Ekonomi Pasar

Perkembangan kehidupan ekonomi di Indonesia tidaklah mutlak hanya dapat direkayasa oleh pemerintah belaka dengan kebijakan pembentukan hukum (ekonomi berencana). Tetapi selanjutnya juga ditentukan oleh pertumbuhan kebutuhan pasar yang dewasa ini semakin mengglobal (ekonomi pasar). Dalam hal ini, produk-produk hukum yang dibentuk tidak mutlak sebagai suatu keinginan penguasa tetapi lebih banyak oleh karena tuntutan pasar.

PRODUK HUKUM SEPerti UU NO. 8/1974,...MERUPAKAN KEBIJAKSANAAN HUKUM UNTUK MENGENDALIKAN DISIPLIN PEGAWAI NEGERI

Keberhasilan pembangunan ekonomi yang ditetapkan oleh pemerintah telah membuka berbagai kemudahan sektor-sektor pendukung lainnya, seperti : transportasi, komunikasi dan jasa perbankan. Dengan kondisi seperti ini pertumbuhan ekonomi mengalami percepatan yang seringkali melampaui pranata-pranata hukum yang ada. Oleh sebab itu, diperlukan pembentukan-pembentukan hukum untuk menyelesaikan konflik yang berkembang dalam kehidupan ekonomi.

Dalam catatan pembentukan hukum di Indonesia, berbagai produk hukum yang dibentuk merupakan produk untuk melegitimasi perkembangan perekonomian. Berikut dikutip bunyi konsideran menimbang (sebagai instrumen untuk menilai alasan faktual latar belakang lahirnya suatu undang-undang) sebagai bukti kebutuhan masyarakat yang memerlukan Undang-undang, antara lain :

- a. UU No. 6 Tahun 1982 tentang Hak Cipta sebagaimana telah dirubah dengan UU No. 7/ 1987.
"bahwa pelanggaran Hak Cipta telah mencapai tingkat yang membahayakan dan dapat merusak tatanan kehidupan masyarakat pada umumnya...."
- b. UU No. 1 Tahun 1987 tentang Kamar Dagang dan Industri
"bahwa pembinaan dunia usaha nasional diarahkan untuk menciptakan iklim dan tata hubungan yang serasi antara usaha negara, koperasi dan swasta"
- c. UU No. 6 Tahun 1989 tentang Paten
"bahwa dengan memperhatikan peranan teknologi dalam peningkatan dan pengembangan industri"
- d. UU No. 2 Tahun 1992 tentang Usaha Perasuransian
"bahwa usaha perasuransian yang sehat merupakan salah satu upaya untuk menanggulangi resiko yang dihadapi anggota masyarakat dan sekaligus merupakan salah satu lembaga penghimpun dana masyarakat, sehingga memiliki perekonomian, dalam memajukan kesejahteraan umum"
- e. UU No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan
"bahwa perbankan yang berasaskan demokrasi ekonomi dengan fungsi utamanya

sebagai"

"bahwa perkembangan perekonomian nasional dan internasional yang senantiasa bergerak cepat"

- f. UU No. 19 Tahun 1992 Tentang Merek
"bahwa dalam rangka pelaksanaan pembangunan nasional pada umumnya dan pembangunan bidang ekonomi khususnya"

Memperhatikan rumusan beberapa bagian konsideran undang-undang tersebut di atas, akan mudah untuk diambil kesimpulan bahwa pembentukan hukum pada periode ini banyak diarahkan untuk memenuhi keperluan masyarakat yang telah bergerak lebih cepat. Pada bagian ini fungsi kedudukan hukum sedikit berada di belakang perkembangan masyarakat dan peran hukum banyak diarahkan untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan keadilan. Hal ini sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh L.J. Apeldoorn, "*Het begrip rechtzekerheid heef twee kanten. Het betekent in de eerste plaats bepaalbaarheid van het recht in de concrete gevallen Maar het betekent ook rechtveligheid; d.w.z beveiliging van de partijen tegen rechterlijke willekeuer*" (bahwa dalam pengertian kepastian hukum terkandung dua pengertian, yaitu kepastian dalam hal pergaulan antar manusia secara nyata dan kepastian dalam arti jaminan yang dijamin oleh hukum itu sendiri sehingga tidak terjadi kesewenang-wenangan). (bandingkan dengan, Soerjono Soekanto, h. 5.). Lebih lanjut dinyatakan oleh Soerjono Soekanto, "*tugas hukum adalah untuk mencapai kepastian hukum (demi adanya ketertiban) dan keadilan dalam masyarakat*" (Soerjono Soekanto, 1976, h. 41).

Peran hukum dalam mengendalikan perkembangan kehidupan perekonomian di Indonesia bukan saja sebagai bentuk kepastian tetapi juga mengarahkan agar perkembangan ekonomi tetap berjalan di atas rel memajukan kesejahteraan rakyat secara keseluruhan. Dalam keadaan yang demikian hukum memerankan diri sebagai "*a tool of social control*". Seperti dikemukakan oleh Soerjono Soekanto "*hukum berperan sebagai lembaga kemasyarakatan yang dapat merupakan alat untuk menjamin bahwa perubahan tersebut berjalan secara teratur* (Soerjono Soekanto, 1976, h. 18). Kemampuan

hukum untuk memerankan fungsi pengendalian disebabkan karena dalam kaedah hukum dapat dirumuskan unsur-unsur larangan, suruhan atau kebolehan (*ge-verbod*) (dibandingkan dengan Soerjono Soekanto, 1976, h. 27).

Pada posisi lain peran hukum dalam perkembangan ekonomi pasar banyak diarahkan untuk memberikan pengetahuan yang pasti apakah yang boleh dilakukan dan apa yang dilarang untuk dilaksanakan, disamping bahwa para warga masyarakat tidak akan dirugikan kepentingan-kepentingannya dalam batas-batas yang layak (lihat Soerjono Soekanto, 1976, h. 49).

5. Penutup

Perkembangan kehidupan perekonomian secara teoritis dapat dianalisa dalam dua pendekatan utama yaitu Ekonomi Berencana dan Ekonomi Pasar. Dalam kemajuan perekonomian tersebut diperlukan kehadiran hukum untuk memberikan jaminan kepastian hukum. Dalam hal ini, peran (yang diberi arti kedudukan dan fungsi) hukum berada pada dimensi yang berbeda.

Pada aspek ekonomi berencana fungsi hukum menjadi acuan bentuk perkembangan ekonomi yang diinginkan, dalam kata lain disebut *legal framework of economy policy* (istilah penulis). Posisi hukum berada di atas (mendahului) perkembangan ekonomi, yaitu bahwa hukum terlebih dahulu dibentuk sebagai wujud keinginan politik yang akan diwujudkan dalam masyarakat.

Pada aspek ekonomi pasar, fungsi hukum adalah diarahkan untuk memberikan jaminan kepastian hukum terhadap perkembangan hubungan hukum dalam masyarakat. Hukum diarahkan untuk mengendalikan perubahan-perubahan yang ada dalam masyarakat agar tetap terjadi ketertiban (*law as a tool of social control*). Kedudukan hukum berada pada posisi di bawah

(mengikuti perkembangan masyarakat).

Dalam perkembangan perekonomian di Indonesia (1960 - sekarang) nampak jelas bahwa bangun perekonomian Indonesia disusun berdasarkan pendekatan Ekonomi Berencana dan Ekonomi Pasar. Dalam hal ini hukum memainkan peran yang sangat penting, yaitu sebagai instrumen merekayasa masyarakat dan instrumen pengendali masyarakat (*a tool of social engineering* dan *a tool of social control*). Dengan kata lain, hukum berperan sebagai *agent of change and agent of stability* yang pada akhirnya hukum harus dapat memainkan perannya sebagai *agent of development*.

Bahan Bacaan

Satjipto Rahardjo, Hukum Masyarakat dan Pembangunan, Cetakan II, Alumni, Bandung, 1980.

Soerjono Soekanto, Beberapa Permasalahan Hukum dalam Perkembangan Pembangunan di Indonesia, Cetakan II, Yayasan Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta, 1976.

Soetandyo Wignjosebroto, Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional, Cetakan I, Rajawali Pers, Jakarta, 1994.

Seri Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia Tahun 1985-1992, Cetakan I. Wikrama Waskita, Jakarta, 1993.

Seri Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia Tahun 1993 Buku I dan II, Cetakan I. Wikrama Waskita, Jakarta, 1994.