



MAMPUKAH HUKUM MENJADI PANGLIMA DI ERA PJPT II ?

(Dalam mengantisipasi problem
Hukum-Ekonomi)

Oleh Sobirin Malian

Kemajuan ekonomi Indonesia pada PJPT I tak dapat dibantah memang telah meningkatkan taraf hidup sebagian besar rakyatnya. Namun, dampak yang munculpun tidak sedikit terutama aspek kesiapan hukum dalam mengantisipasi kemajuan ekonomi itu. Disinilah perlu perhatian ekstra dari kalangan akademisi untuk merekomendasikan ide-idenya dalam antisipasi hukum tersebut.

Secara teoritis metodologis pembangunan ekonomi pada Pembangunan Jangka Panjang Tahap I (PJPT I) menggunakan pendekatan pengejaran pertumbuhan ekonomi yang didukung oleh stabilitas sosial politik sebagai variabel determinannya. Kata lain, pada masa ini target pertumbuhan ekonomi tinggi yang didukung oleh suatu policy politis ideologis yang disebut pembangunan, merupakan pilihan yang dicanangkan. Adapun pilihan "pembangunan ekonomi" itu sendiri merupakan alternatif baru setelah tumbanganya rezim Orde Lama yang berslogan, "politik sebagai panglima". Nampaknya alternatif "ekonomi sebagai panglima" ini sekaligus merefleksikan rasa kekecewaan sejumlah lawan politik Soekarno yang dianggap telah gagal dalam menangani masalah-masalah ekonomi yang kemudian

membawa Indonesia kearah tepi jurang kebangkrutan (Mohtar Mas' oed, 1989).¹⁾

Sejumlah kekecewaan atas rezim Orla itu bisa kita lihat dengan terbitnya sebuah buku di bulan November 1965. Sekelompok intelektual dari Universitas Indonesia yang sebagian besar guru besar ekonomi menerbitkan sebuah buku yang sarat dengan kritik atas kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah Soekarno. Para ekonom itu menyatakan bahwa kelalaian pemerintah dalam menangani masalah-masalah ekonomi telah membawa Indonesia ke titik yang sungguh memprihatikan. Kelalaian itu menurut mereka, tidak hanya mengakibatkan

1) Mohtar Mas' oed, Ekonomi dan Struktur Politik (Orde Baru 1966-1971) LP3ES, 1989. hal. 62-63. Lihat juga W.W. Rostow, Tahap-tahap Pertumbuhan (Sebuah Manifes non-Komunis), terjemahan Paul Sihotang, bhratara, Jakarta, 1965.

krisis inflasi dan defisit neraca pembayaran yang sedang melanda ekonomi Indonesia tetapi juga memperburuk situasi keterbelakangan dan ketergantungan. Salah seorang diantara mereka menulis :

" didalam medan persaingan ekonomi internasional, kita semakin ketinggalan jika dibandingkan dengan negara-negara yang tadinya lebih terbelakang dibandingkan Indonesia Menurunnya penerimaan dalam neraca perdagangan luar negeri selama puluhan tahun akhir-akhir ini adalah pertanda menurunnya kita dalam posisi perdagangan luar negeri (Bahkan lebih jelek lagi) lambat laun kita semakin bergantung pada kredit-kredit luar negeri untuk kelangsungan ekonomi kita". (Widjojo Nitisastro (Ed.),2)

Diagnosa mereka tentang penyakit ekonomi Indonesia dibahas cukup mendetail pada tulisan-tulisan lain dalam buku itu. Namun dapat disimpulkan disini ada dua hal mendasar yang menjadi fokus kritik mereka, yang membuat kondisi ekonomi itu menjadi kacau balau yaitu : *pertama*, defisit anggaran pemerintah yang selalu meningkat; dan *kedua*, ekspansi kredit bank secara cepat.

Yang menarik, setelah terbitnya buku itu sejumlah mahasiswa yang tergabung dalam KAMI (Kesatuan Aksi Mahasiswa Indonesia) Menyambutnya dengan mengajak mendiskusikan lebih jauh konsep-konsep mereka. Asas sambutan itu lalu disepakati untuk mengadakan sebuah seminar yang hasilnya dipublikasikan secara luas. Seminar KAMI ini diselenggarakan di Jakarta, 10-20 Januari 1966.³⁾

Kredibilitas komitmen para peneritik itu pada pemecahan masalah-masalah ekonomi makin didukung dan dilegitimasi oleh Angkatan Darat tatkala mereka menyelenggarakan Seminar yang kedua, tanggal 25 sampai 31 Agustus 1966. Seminar ini juga

membahas tema yang hampir sama. Dengan Forum-forum yang terus dipublikasikan, akhirnya pengaruh dan dukunganyang lebih luas pada embrio Orde Baru itu makin terbentuk.

Era Orde Baru

Tahun 1967 apa yang disebut dengan pemerintahan Orde Baru mulai naik ke panggung politik Indonesia. Naiknya Orba ini menandai berakhirnya langgam politik yang dianut sebelumnya yang mengutamakan bidang politik. Dan sejak itu pula berbagai *policy* kongkrit menyangkut kebangkitan ekonomi Indonesia mulai dicanangkan.

Pada periode 1967-1972 adalah periode sibuknya berbagai aktivitas dalam merumuskan dan memprogramkan berbagai kebijakan ekonomi. Konsep Repelita atau Pelita yang kemudian terumuskan menjadi PJPTI (25 tahun) ditetapkan. Konsep delapan jalur pemerataan juga disahkan. Yang tak kalah gencarnya adalah pencarian sumber-sumber dana dari luar negeri. Ini terlihat dengan dibukanya peluang bagi masuknya Penanaman Modal Asing (PMA), juga masalah bantuan kredit jangka pendek maupun jangka panjang terus diupayakan.

Ditahun 1967, melalui forum yang disponsori Belanda terbentuklah IGGI (*Inter Governmental Group for Indonesia*) melalui sidang di Amsterdam 23-24 Februari. Kala itu disepakati Indonesia mendapat bantuan US\$ 200 juta, yang kebanyakan dalam bentuk transfer devisa guna membiayai anggaran rutin pemerintah. Sejak itu, kelompok tersebut mencururkan banyak modal untuk Indonesia. Untuk periode 1968-1972 (tahun kalender) komitmen bantuan IGGI mencapai jumlah \$ 2.353,6 juta.

2) Widjojo Nitisastro (Ed.) Masalah-masalah Ekonomi dan Faktor-faktor IPOLSOS, Leknas, Jakarta, 1965.

3) Op.Cit, Mohtar Mas'oed, hal. 64.

Secara umum, arti penting bantuan itu bagi Indonesia paling tidak ada dua alasan. Pertama, kebanyakan bantuan dalam periode tersebut diberikan sebagai bantuan "program". Penerima bantuan jenis ini dapat menggunakan secara relatif bebas untuk membiayai impor yang dibutuhkan dan untuk pembentukan dana lokal dari devisa pinjaman itu. Bahkan, pemerintah menjual devisa, yang diterima melalui bantuan program itu di pasar bebas.

Kedua, hampir 50% dari bantuan program diberikan dalam bentuk kredit komoditi pangan, kebanyakan dari Amerika Serikat melalui program PL-480. Jenis bantuan asing ini sangat berarti dalam menstabilkan harga-harga melalui "injeksi" bahan pangan impor ke pasar.

Selain itu, negara-negara Barat juga memberikan hibah sebesar \$ 69 juta dalam tahun 1969/70; \$ 45 juta dalam tahun 1970/1971, dan \$ 52 juta dalam tahun 1971/72. Antara tahun 1967 hingga 1972 pemerintah Indonesia menyetujui investasi asing sejumlah \$ 2.488,4 juta, kendati dalam kenyataannya hanya \$ 710,4 juta saja yang terpakai.

Lebih banyak lagi bantuan diberikan ketika Robert McNamara (Direktur Bank Dunia) mengunjungi Indonesia bulan juni 1968. Penentuan waktu perjalanan bisnis ke luar negerinya yang pertama itu, dianggap sebagai sikap penting yang menunjukkan pengertian yang lebih baik terhadap masalah Indonesia. Tanda dukungan seperti itu lebih ditegaskan lagi ketika selama kunjungan itu McNamara mengumumkan bahwa: pertama, Bank Dunia secara resmi telah mulai beroperasi di Indonesia; dan kedua, bahwa luar negeri Bank Dunia permanen yang pertama adalah Indonesia.⁴⁾

Dari berbagai proyek bantuan itulah Indonesia mulai menunjukkan diri sebagai salah satu negara yang mampu eksis secara ekonomi di percaturan Internasional

sekaligus mampu manikkan taraf hidup rakyatnya. Singkatnya berbagai kemajuan pembangunan akhirnya mesti diakui telah berhasil dan dicapai oleh Indonesia. Di tahun 70-an ketika boom oil terjadi, Indonesia sangat dihormati karena demikian cepat mampu berperan menyumbang minyak dan kestabilan harga. Kemudian menyusul kemandirian dalam bidang pangan tahun 80-an. Atas berbagai kemajuan itu hingga tahun 1993, pendapatan penduduknya per jiwa mampu mencapai US \$ 610, naik sangat tajam jika dibandingkan dengan awal Orba yang hanya US \$ 60.⁵⁾

Namun, pertanyaannya— seperti sudah diangkat pada awal tulisan ini— apa implikasi dan problema Indonesia setelah menggunakan pendekatan pembangunan ekonomi itu. Lalu sejauhmana Indonesia mampu mengantisipasi berbagai perkembangan sosial yang demikian cepat. Dan yang cukup esensial menjadi pertanyaan, mampukah hukum menjadi panglima pada PJPT II ini, setelah dianggap kurang berperan pada PJPT I.

Agenda mendesak dan upaya-upaya.

Seiring dengan kemajuan yang sangat berarti selama 25 tahun itu kompleksitas problem mendasar khususnya bidang hukum-ekonomi memang bermunculan yang sangat mendesak untuk diantisipasi. Misalnya saja, dengan masuknya sejumlah modal asing melalui perusahaan transnasionalnya, telah menimbulkan berbagai problem perundang-undangan seperti status kewarganegaraan dalam kaitan karena banyaknya pengusaha asing itu menikah dengan warga setempat. Juga, soal aturan hukum; seperti kontrak, upah sering terlihat menjadi kendala sebagai akses dari PMA. Bahkan pengaruh era globalisasi yang demikian dahsyat telah

4) Ibid, Mohtar Mas' oed, Bab III.

5) TEMPO No. 1 Tahun XXIV - 5 Maret 1994 (Kolom Emil Salim)

menimbulkan problem-problem modern seperti persoalan franchise, arbitrase, merk, komputer, satelit, lingkungan, apartemen, restitusi pajak hingga kejahatan kera putih (*white collar crime*) kesemuanya menuntut penyelesaian. Singkatnya berbagai problem mendasar di bidang keperdataan (hukum publik) yang makin canggih, kepindahan maupun Hukum Ketatanegaraan telah menanti dengan tak sabar untuk dipecahkan.

Sejauh ini usaha-usaha untuk mengantisipasi berbagai problem hukum itu memang telah dilakukan oleh pemerintah.

Setelah PJPT I misalnya, berbagai reformasi hukum telah diprogramkan sebagai proses pembaharuan yang dilakukan melalui penyusunan peraturan perundang-undangan yang mendukung pembangunan ekonomi, sosial dan sekaligus menggantikan peraturan yang dinilai sudah *out of date* dengan kebutuhan masyarakat, guna menciptakan sinkronisasi, kodifikasi dan unifikasi di bidang hukum.⁶⁾

Disamping itu, pembinaan dan peningkatan kesadaran hukum masyarakat terus diupayakan. Juga ada, usaha untuk mengkooptasi hukum adat ke dalam sistem hukum nasional, mengembangkan yurisprudensi serta meningkatkan kualitas pendidikan hukum dan profesi hukum. bahkan perkembangan terakhir untuk menangani berbagai problem Hak Azasi Manusia lembaga khusus HAM-pun akhirnya di bentuk.

Namun, harus diakui secara jujur pula kendati arah reformasi hukum nampak gencar, keberhasilannya masih kita pertanyakan. Agaknya inilah tantangan terberat Indonesia. Apabila kita kaitkan dengan kemajemukan masyarakat Indonesia. Sebab kemajemukan yang ada tidak terbatas dalam arti kultural dan etnis semata. Kita juga mesti mengaitkannya dengan kemajemukan tingkat pemahaman politik dan ekonomi, serta (budaya) kesadaran hukum di antara bangsa kita.⁷⁾ Perbedaan

tingkatan (strata sosial) tersebut merupakan faktor penentu keefektifan dan dinamika dari hukum.⁸⁾

Masih cukup banyak agenda yang belum terselesaikan—terutama menyangkut kejahatan hukum-ekonomi. Disinilah urgensi dari berbagai pihak diluar pemerintah dan DPR menjadi mutlak. Para akademisi, teoritis bahkan praktisi hukum sangat diperlukan untuk saling mengisi dalam mengantisipasi problem-problem hukum tersebut.

Negara Hukum dan semangat reformasi

Diwaktu akhir-akhir ini semangat untuk menegakkan negara hukum (NH) dan reformasi hukum sangat gencar dilontarkan, terutama oleh kalangan teoritis hukum. Dasar pemikiran utama mengedepankan konsep Negara Hukum adalah adanya tuntutan untuk mewujudkan konsep Negara Hukum tersebut secara *de jure* dan *de facto*, serta untuk menerjemahkan ide reformasi hukum sebagai suatu program berkesinambungan. Diharapkan memasuki PJPT II ini usaha untuk mewujudkan Negara Hukum melalui program itu sudah menunjukkan "wajah"nya.

Kalau indikasi "wajah" konsep Negara Hukum itu kita ukur dari Garis-garis Besar Haluan Negara 1993 (GBHN),⁹⁾ maka harapan akan terwujudnya Negara Hukum itu memang membersitkan harapan. Persoalannya kemudian adalah bagaimana masyarakat hukum kita mampu

6) Melli Darsa, Menuju Reformasi Hukum Progresif, Kompas 17 Nopember 1993.

7) T. Mulya Lubis, Bantuan Hukum dan Kemiskinan Struktural, LP3ES, Jakarta, 1986, Bab III.

8) Saajipto Rahardjo, dalam berbagai tulisannya selalu menyinggung hal ini. Salah satunya tahun 1993: Pendangkalan Hukum Yang Meningkat, Republika, 28 Desember, 1993

9) GBHN 1993, lihat juga Marulak Pardede, Pembangunan Hukum Dalam PJPT II, Media Indonesia, 5 April 1993

mengarahkan agar hukum itu benar-benar dapat mengedepankan atau menjadi "panglima". Hal ini bukan hanya secara *law in the books* tetapi juga *law in the action*.

Belum berimbang

Melihat realitas hukum yang berjalan selama ini ada satu problem yang cukup mengganggu yang seharusnya sudah kita selesaikan beberapa tahun lalu. Problem itu adalah masih kuatnya pengaruh hukum formal dan menyelesaikan proses keadilan. Pengaruh kuat hukum formal legalistik ini termasuk sebagai konsekuensi logis atas kebijakan pembangunan ekonomi sebagai panglima yang dalam kacamata politik melahirkan struktur masyarakat yang birokratis otoritarian dan korporatis.¹⁰⁾

Secara teoritis seharusnya dipahami bahwa antara bentuk dan substansi hukum itu sangat terkait erat: bahwa hukum adalah sekaligus formal dan substantif. Atau dalam bahasa yang lebih sederhana bahwa substansi hukum seharusnya diberi tempat yang proporsional (sama pentingnya) dengan bentuk (formalnya). Berbeda dengan apa yang sering kita saksikan dalam masyarakat hukum Indonesia selama ini, mereka lebih menaruh perhatian pada bentuk hukum daripada substansinya.

Disinilah barangkali kita perlu merumuskan kembali hukum yang secara substansial memenuhi hasrat keadilan. Ada tiga argumen mendasar untuk menjelaskan betapa pentingnya substansi hukum itu. **Pertama**, bahwa hukum tidak boleh hanya merupakan alat bantu untuk mencapai rasionalitas, akan tetapi hukum itu sendiri mestilah rasional. Hukum yang rasional adalah hukum yang benar-benar mampu mewujudkan tujuan kehadirannya; untuk hadir hanya dikawasan dimana ia diperlukan, dan bertindak untuk kepentingan mereka yang menjadi kehadirannya. Cara paling sederhana untuk menyatakan rasionalitas

hukum adalah dengan menilainya dari prespektif tujuan yang mendasari dan membenarkan kelahirannya. Di dalam ungkapan Becarria, sebagaimana dikutip Rostow (1971), tujuan hukum adalah memberikan kebahagiaan terbesar bagi sebanyak mungkin orang; "*to provide the greatest happiness devided among the greatest number*". (Di dalam kerangka Undang-Undang dasar kita, tujuan hukum adalah untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat dan sebagainya).

Kedua, untuk menjamin agar karya hukum yang rasional dapat mewujudkan tujuannya, ia harus didukung oleh tindakan rasional yang efisien dari pelaksana hukum. Disinilah peranan lembaga penyidikan (kepolisian) menjadi sangat menentukan.

Ketiga, pentingnya memasukkan substansi ke dalam bentuk-bentuk hukum berkaitan dengan struktur sosial masyarakat di mana hukum seharusnya mewujudkan tujuan-tujuannya. Suatu negara dapat diselenggarakan seperti mesin hukum yang sempurna, apabila didukung oleh strata sosial yang juga adil tanpa diskriminatif atau kelas. Struktur masyarakat yang secara sosial dan ekonomis mengidap kesenjangan yang tajam, misalnya, terdapatnya sejumlah besar masyarakat yang berada di dasar hirarkie sosial tidak akan memiliki kesempatan untuk memahami hukum. Sebab mereka tidak memiliki dana untuk membela kepentingan atas adanyaketidakadilan, apalagi memiliki cukup kemampuan untuk ikut menciptakan hukum. Oleh karena itu untuk dapat mewujudkan keinginan "jiwa" hukum diperlukan sarana mendasar berupa kesenjangan ekonomi yang relatif minimal. Kalau kita merujuk pada sejumlah karya Rousseau tentang politik dan hukum, maka argumen

10) Nasikun, Hukum Dalam Paradigma Sistem Sosial, Majalah Keadilan No. 1 Tahun IV - 1988

tentang pentingnya pendekatan substantif serta perlunya meminimalisir kesenjangan ekonomi ini mendominasi sebagian karya-karyanya. Ia pernah menulis, jika kesenjangan dan ketimpangan ekonomi mendominasi suatu strata sosial masyarakat maka reformasi hukum dengan motivasi terbaik sekalipun tidak mungkin akan berjalan secara efektif.¹¹⁾

Catatan Penutup

Dari uraian diatas kita dapat menyimpulkan bahwa pendekatan pembangunan dengan diterminasi stabilitas politik memang telah mampu mengangkat negara ini berada di tengah kench internasional. Sekaligus juga mampu menaikkan pendapatan masyarakatnya hingga relatif tinggi. Namun, seiring dengan kemajuan yang telah dicapai itu—khususnya—memasuki era PJPT II sejumlah problem hukum-ekonomi menghadang kita. Banyak kasus menunjukkan ketidakpastian hukum ekonomi kita dalam mengantisipasi berbagai problem itu menyebabkan kita seolah menginjakkan kaki pada posisi yang dilematis. Disatu pihak bagaimanapun kita harus tetap maju dan berkembang, dilain pihak berbagai masalah itu mestilah mendapat penyelesaian secara wajar (yang dalam bahasa pemerintah tanpa menimbulkan gejolak atau instabilitas).

Berbagai kasus seperti kredit macet (Bank Duta dan Bank Bapindo), hukum franchise, jasa merk, arbitrase, lingkungan, apartemen hingga *white collar crime* mesti menyadarkan kita untuk sebagiannya belum kita persiapkan secara jelas substansi (kepastian hukumnya). Karena itu, tak pelak lagi mestilah sedini mungkin kita persiapkan. Dalam kaitan ini optimalisasi lembaga hukum dan yang terkait dengan masalah hukum harus mampu berakselerasi dengan waktu.

Adalah kesempatan besar bagi kita saat ini dalam memasuki PJPT II, untuk semakin memantapkan diri menggiring ke arah konsep

negara hukum secara *de jure* dan *de facto*. Untuk itu ada beberapa catatan yang perlu dikemukakan dalam kaitan mempanglimakan aspek hukum ini menjadi policy yaitu; *pertama*, hanya dengan keseriusan dan usaha intensiflah kesemua itu dapat dicapai. Intensitas dan keseriusan disini bukan hanya semangat dalam merumuskan secara teoritis komprehensif dan representatif melainkan juga secara nyata dalam wujud aturan yang jelas dan antisipatif atau dalam istilah hukum kesemua itu mestilah berjalan dengan seimbang antara *das sein* dan *sollennya*. *Kedua*, GBHN 1993 jelas telah memberi peluang akan tampilnya hukum lebih berperan, hal itu sekaligus mengindikasikan adanya *political will* pemerintah. Mampukah kita memanfaatkan kesempatan ini? Jawabnya berpulang kepada kita semua yaitu para teoritis hukum, praktisi hukum, dan yang terkait dengan ilmu hukum. *Ketiga*, saya yakin melalui peran ide kelompok akademisi, teoritis (kalangan kampus) yang bekerja sama dengan berbagai instansi (pemerintah) atau lembaga terkaitlah kebutuhan akan *policy* hukum itu dapat dirumuskan secara obyektif yang kemudian dijadikan semacam agenda untuk dijadikan dasar pembuatan sebuah produk hukum. Sudah seringkali terbukti kontribusi kalangan kampus ini mampu secara cerdas menerjemahkan berbagai aspirasi masyarakat ketimbang kalangan DPR—ini dengan tanpa bermaksud manfikkan perannya selama ini.

Kalau jawaban ini bisa terjawab maka era "hukum sebagai panglima" bukan lagi sekadar slogan tapi benar-benar telah berada di depan mata dan siap kita masuki.

Biodata

* Sobirin Malian, SH., adalah Redaktur Jurnal Hukum FH-UII.

11) Ibid. Na. sikun