

# Mencari Akar dan Solusi Distorsi Perekonomian Indonesia: Sinergi Pandangan dari Segi Hukum



**Nindyo Pramono**

*Adanya sinyalemen bahwa telah terjadi distorsi perekonomian di Indonesia, memang ada benarnya. Perekonomian di Indonesia seharusnya selalu mengacu pada kehendak Pasal 33 UUD 1945. Maka, adanya kasus-kasus perekonomian yang tidak sejawa dengan pasal tadi, bisa disebut sebagai suatu distorsi perekonomian. Menurut Nindyo Pramono, solusi dari hal ini bukanlah masalah yang sederhana, untuk itu diperlukan sinergi dari interdisipliner ilmu.*

## **Pendahuluan**

*Yang dimaksud* dengan distorsi dalam tulisan ini adalah suatu bentuk penyimpangan dari apa yang seharusnya dilakukan (das sollen). Dengan kata lain untuk menentukan ada tidaknya distorsi dalam suatu sistem atau kebijaksanaan atau kaidah tertentu dan mencari solusinya, diperlukan adanya suatu tolok ukur tertentu. Tolok ukur itu adalah kaidah apa yang seharusnya. Namun demikian, penentuan tolok ukur standar dari apa yang seharusnya bagi sekelompok orang akan selalu dihadang oleh sejumlah kesulitan, karena 2 (dua) alasan (Sih Prapti, 1995) :

1. tolok ukur standar dari "apa yang seharusnya" bagi skala nasional tidak hanya dipengaruhi oleh nilai-nilai asli milik bangsa yang bersangkutan, tetapi juga dipengaruhi oleh tolok ukur standar dari "apa yang seharusnya" yang berlaku di dunia.
2. tolok ukur standar dari "apa yang seharusnya" tersebut yang seharusnya merupakan suatu konteks absolut, berlaku bagi siapa saja, sehingga daapt dijadikan panduan atau pedoman, sering diubah menjadi konteks relatif, yang selalu mengalami penyesuaian, disesuaikan dengan situasi dan kondisi.

Sebagai akibatnya menurut Sih Praptii (1995) lebih lanjut, ada perbedaan pandang antara orang yang satu dengan orang yang lain tentang ada atau tidaknya distorsi. Sesuatu yang dianggap distorsi bagi seseorang belum tentu dianggap distorsi bagi orang lain.

Lepas dari adanya pandangan kontra seperti yang diutarakan oleh Sih Prapti (1995) tersebut di atas, dari kacamata hukum dalam hubungan dengan kajian sistem perekonomian Indonesia, menurut hemat penulis tolok ukur standar yang dapat digunakan oleh bangsa Indonesia tidak lain adalah kaidah sistem perekonomian seperti yang telah dituangkan di dalam landasan konstitusional bangsa Indonesia, yaitu Undang-Undang Dasar 1495 (UUD 1945).

Ada 2 (dua) Pasal di dalam UUD 1945 yang dapat dijadikan landasan yuridis dalam mengkaji struktur perekonomian yang dicita-citakan oleh bangsa Indonesia, yaitu Pasal 27 dan Pasal 33 UUD 1945. Pasal 27 UUD 1945 berbunyi :

*Ayat (1) : Segala Warga Negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.*

*Ayat (2) : Tiap-tiap Warga Negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan bagi kemanusiaan.*

Pasal 33 UUD 1945 berbunyi :

*Ayat (1) : Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.*

*Ayat (2) : Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasi oleh Negara.*

*Ayat (3) : Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan luntuk sebesar-*

*besarnya kemakmuran rakyat.*

Oleh karena itu dalam mengkaji akar sistem perekonomian dan hukum mana yang penulis sudah jelas bahwa muaranya adalah Pasal 33 UUD 1945. Bagaimanapun sistem ekonomi ataupun kebijaksanaan perekonomian yang diterapkan seharusnya tidak boleh bertentangan atau bahwa melanggar kehendak Pasal 33 UUD 1945. Demikian sebaliknya hukum yang mengatur sistem perekonomian pada tingkat di bawah UUD 1945 idealnya disamping tidak boleh bertentangan dengan kehendak UUD 1945, juga tidak boleh menghambat perkembangan perekonomian sebagaimana diinginkan oleh Pasal 33 UUD 1945 (Bandingkan : Saleh, 1990).

Dalam memahami pasal 33 UUD 1945 seyogyanya pasal tersebut ditafsirkan sebagai kebersamaan dalam mengelola perekonomian untuk kepentingan semua (Lubis dan Hatta, 1987). Asas kebersamaan itu harus menjadi titik tolak dari semua upaya kenegaraan yang tengah dan akan dijalankan.

Apabila Pasal 27 dan Pasal 33 UUD 1945 tersebut dikaji lebih lanjut, di sana terdapat lima asas penting, yaitu asas persamaan dalam hukum, asas kemanusiaan, asas kekeluargaan, asas penting, yaitu asas persamaan dalam hukum, asas kemanusiaan, asas kekeluargaan, asas keseimbangan, dan asas manfaat. Kelima asas tersebut merupakan ciri utama sistem ekonomi nasional (Saleh, 1990).

### **Distorsi Perekonomian Indonesia**

Dengan memahami kehendak Pasal 33 UUD 1945, sudah jelas bagi bangsa Indonesia — termasuk Pemerintah Indonesia — bahwa kebijaksanaan pengembangan sistem perekonomian Indonesia harus berpihak kepada kepentingan semua, kepentingan seluruh rakyat. Jika tidak

demikian, maka itu berarti adanya gejala distorsi perekonomian Indonesia. Beberapa kenyataan memang mendukung sinyelemen adanya distorsi perekonomian Indonesia. Seperti misalnya : Presiden Soeharto sudah menggariskan bahwa Penanaman Modal Asing (PMA) hanyalah pelengkap. Akan tetapi dalam kenyataan modal asing justru telah mendapat hak utama dengan segala fasilitas sehingga kesan modal asing sebagai pelengkap itu hilang (Lubis, 1987). Di sektor Penanaman Modal Asing Dalam Negeri (PMDN) juga terjadi kenyataan yang kurang berpihak kepada kepentingan rakyat banyak, yaitu adanya bentuk persekutuan antar modal asing dengan modal nasional melalui apa yang dikenal rakyat kecil disebut sebagai "Ali-Tanaka" atau "Ali-Johson". Ini adalah suatu bentuk "Fraus Legis" melalui pendirian "dummy corporation" (Lubis, 1987).

Dalam hubungan dengan akar distorsi perekonomian Indonesia, Sih Prapti (1995) menyatakan bahwa akar distorsi perekonomian dapat ditelusuri melalui beberapa kelompok distorsi, antara lain :

#### 1. Distorsi normatif versus positif

Dalam kelompok ini, tolok ukur standar dari "apa yang seharusnya", adalah normatif (yang seharusnya) menjiwai positif (yang terjadi), atau dengan kata lain, positif harus bersumber pada normatif. Distorsi akan timbul apabila tolok ukur standar tersebut tidak dipenuhi.

#### 2. Distorsi teori versus penerapan

Harus diakui bahwa teori ekonomi dan penerapannya yang berlaku dan digunakan di dunia, termasuk Indonesia, adalah teori ekonomi dan penerapan Barat, dengan asumsi-asumsi yang ditetapkan berdasarkan kondisi Barat. Distorsi perekonomian Indonesia dalam kelompok ini terutama disebabkan oleh diterapkannya teori secara tidak tetap.

#### 3. Distorsi sistem ekonomi

Dalam usaha mencari sistem ekonomi yang tepat, orang akan berpaling kepada dua ekstrim ekonomi yang ada, yaitu sistem kapitalisme atau individualisme dan sistem sosialisme. Indonesia, menurut Sih prapti (1995) lebih lanjut, yang lahir pada abad ke 20, menghadapi kenyataan bahwa kedua sistem tersebut sudah eksis, mencoba menggabungkan keduanya kedalam suatu sistem yang disebut "mengembang terkendali", dimana: "mengembang" menunjukkan porsi pengaruh kapitalisme, dan "terkendali" menunjukkan porsi sosialisme. Distorsi perekonomian Indonesia dalam kelompok ini timbul karena 3 (tiga) hal : (a) tolok ukur standar dari apa yang seharusnya "bagi sistem ekonomi kapitalisme, (b) dalam proses pencampuran tersebut yang berperanan adalah "derajat" dan (c) dalam proses pencampuran tersebut terlibat faktor-faktor non ekonomi dan kekuasaan prerogatif.

#### 4. Distorsi sikap pelaku ekonomi

Distorsi perekonomian Indonesia dalam kelompok ini timbul, karena karakteristik sikap pelaku ekonomi yang khas Indonesia.

#### 5. Distorsi akibat perekonomian terbuka (negara kecil)

Dalam kelompok ini, "kecil"nya posisi Indonesia dalam konstelasi perekonomian dunia, tolok ukur standar dari "apa yang seharusnya" adalah mengurangi atau (kalau bisa) meniadakan ketergantungan (dependensi) pada negara-negara lain. Distorsi perekonomian Indonesia dalam kelompok ini disebabkan oleh ketidakmampuan Indonesia memenuhi tolok ukur standar dari "apa yang seharusnya" tersebut, karena dependensi Indonesia yang cukup berat hampir dalam semua bidang dependensi, yaitu: dependensi perdagangan, dependensi moneter, dependensi modal, dependensi

bantuan/hutang dependensi bekas bekas jajaan.

#### **6. Distorsi kebijakan (policy) versus kebijaksanaan (discretion)**

Tolok ukur standar dari "apa yang seharusnya" dalam kelompok ini adalah mengurangi penggunaan kebijaksanaan (discretion) yang berlaku khusus, dan memperbanyak penggunaan kebijakan (policy) yang berlaku khusus, dan memperbanyak penggunaan kebijakan (policy) yang berlaku umum. Menurut Sih Prapti (1995) distorsi perekonomian tolok ukur tersebut, terutama karena masa berlaku kebijakan (policy) yang terlalu singkat, dan diperlukannya kebijaksanaan (discretion) untuk mengatasi dampak-dampak distorsi yang datang silih berganti.

#### **7. Distorsi aturan (rules) versus penguasa (authority)**

Tolok ukur standar dari "apa yang seharusnya" dalam kelompok ini adalah memilih menggunakan aturan (rules) dan tidak memilih menggunakan kekuasaan penguasa (authority). Distorsi perekonomian Indonesia dalam kelompok ini disebabkan oleh tidak terpenuhinya tolok ukur tersebut, karena alasan kecepatan, dan kepastian keberhasilan.

Mengacu kepada uraian Sih Prapti di atas, menurut hemat penulis bagi Indonesia disamping adanya gejala-gejala distorsi seperti yang disebutkan di atas, memang ada kebijaksanaan yang belum lama ini dikeluarkan oleh Pemerintah Indonesia, jika tidak dikelola secara hati-hati akan sangat berbahaya bagi kehidupan perekonomian Indonesia yang berdampak pada kedaulatan negara, yaitu keluarnya Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 1994 tentang Pemilikan Saham Dalam Perusahaan Yang Didirikan Dalam Rangka Penanaman Modal Asing jo Surat Keputusan Menteri Negara Penggerak Dana Investasii No. 15 Tahun

1994 tentang Ketentuan Pelaksanaan Pemilikan Saham Dalam Perusahaan Yang Didirikan Dalam Rangka Penanaman Modal Asing, selanjutnya akan disingkat PP No.20 Tahun 1994 dan SK Meneginvest No. 15 Tahun 1994, yang antara lain mengatur kemungkinan peserta asing dapat memiliki saham 100 % di semua sektor yang terkait dengan kepentingan umum dengan syarat-syarat yang lebih ringan, kewajiban divestasi yang diperlonggar, batas minimum investasi ditiadakan dan lain sebagainya.

Penulis katakan berbahaya, sebab jika kontrolnya tidak ketat, maka akibatnya devisa pasti akan lebih banyak keluar Indonesia. Sebab PMA itu biasanya berupa perusahaan Multi National Corporation, (MNC) yang sering "menghasilkan" surplus negara-negara berkembang dengan berbagai cara, seperti : repatriasi keuntungan, pembayaran royalty, biaya manajemen dan jasa-jasa lain (Weiss, 1988). Perusahaan MNC itu biasanya "mother company" atau perusahaan induknya ada di luar negeri, sementara "daughter company" atau anak perusahaannya yang berada di negara berkembang tidak diinginkan memproduksi barang-barang yang dapat menyaingi produk-produk induknya. Ini berarti bahwa investasi MNC telah dengan sengaja hanya mendirikan anak perusahaan tidak efisien (Gilpin, 1987). Modal asing telah membuat para pengusaha lokal hanya bergerak dalam industri kerajinan kecil remeh, dan menghambat mereka memasuki bisnis yang lebih besar (Himawan, 1980). Kebijakan PMA sebagai pelengkap akan semakin tidak kelihatan. Lebih-lebih, jika hal ini dikaitkan dengan perjanjian GATT dan telah diterimanya APEC-Non Binding Investment Principles, yang menganut "national treatment" yang mempunyai arti bahwa mulai tahun 2020 Indonesia harus memberikan perlakuan yang sama antara investor asing dan investor domestik, maka kebijaksanaan PMA sebagai pelengkap tampaknya akan

semakin hilang dari ingatan kita. Bahkan sementara pengamat berpendapat agak keras bahwa, kebijaksanaan melalui kedua peraturan di atas berarti telah terjadi usaha untuk "mengalihkan" atau "mengabaikan" kedaulatan negara untuk, misalnya, menutup atau membatasi sektor-sektor tertentu bagi investor asing (Pengestu, 1994).

Beberapa kebijaksanaan lain yang keluar dalam bentuk perangkat peraturan perundang-undangan, tampaknya memang ada yang kurang berpihak pada kebanyakan rakyat Indonesia. Dapat diambil contoh Undang-Undang No. 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas, (UUPT) dan UU No. 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal, (UUPM). Diakui bahwa, UUPT sudah jauh lebih baik dari pada Pasal 36 sampai dengan Pasal 56 KUHD yang mengatur tentang PT di Indonesia. Akan tetapi beberapa sentuhan yang ingin memberikan perlindungan hukum kepada masyarakat umum yang berada pada posisi yang kurang menguntungkan seperti misalnya pemegang saham minoritas, tampaknya tidak tuntas. Hal itu dapat dilihat dari ketentuan Pasal 51 ayat (2) dan Pasal 55 tentang saham karyawan dan pembelian kembali saham dengan harga wajar.

Demikian pula dengan keluarnya UUPM yang baru, kesan memberikan tempat kepada investor kecil seperti misalnya kebijaksanaan sertifikasi saham model PT Danareksa, tidak lagi diberikan tempat di dalam UUPT maupun UUPM. Memang ada lembaga Reksa Dana semacam Mutual Fund di Amerika atau Investment Trust di Inggris, tetapi lembaga itu juga belum mampu menampung program sertifikasi saham yang dicanangkan sebagai program pemerataan pendapatan masyarakat melalui pemilikan sertifikat saham. belum lagi kenyataan sekarang ini 90% Investor di Pasar Modal adalah Investor asing, sekalipun itu bukan maunya Bursa Efek, akan tetapi kenyataan

demikian, dapat mengakibatkan larinya devisa ke negara asing, sementara investor domestik yang baru sampai pada tahap ikutan belum mampu mendominasi investasi melalui bursa pasar modal. Apakah hal-hal seperti yang penulis sebutkan di atas, jika dihadapkan pada tolok ukur Pasal 3 KUHD 1945 bukankah merupakan pertanda adanya distorsi ekonomi, perlu adanya keberanian perenungan yang lebih mendalam dengan hati dan pola pikir yang obyektif kepada tolok ukur standar tersebut.

### **Sinergi dalam Pandangan Hukum**

Diakui bahwa beberapa kebijakan (politik dalam arti sempit : policy), deregulasi yang dilakukan oleh Pemerintah yang berupa produk-produk hukum, yang merupakan upaya terobosan dalam rangka pengembangan tingkat perekonomian nasional untuk memperbesar kemakmuran rakyat, telah membawa dampak yang luas dalam kehidupan perekonomian nasional. Sudah bukan waktunya lagi untuk memperdebatkan mana yang lebih penting hukum atau ekonomi atau politik. Idealnya hukum selalu bergandengan dengan ekonomi, dan juga politik. Sejarah sebenarnya telah membuktikan bahwa perkembangan ekonomi akan mempengaruhi peta hukum. Sebaliknya perubahan hukum juga akan memberikan dampak yang luas terhadap ekonomi. Sudah bukan waktunya untuk memandang hukum lebih perlu dari pada ekonomi, atau ekonomi lebih tinggi dari pada hukum. Keduanya harus dipandang sejajar dimana yang satu dengan lainnya tidak dapat dilepaskan Saleh (1990). Bahkan menurut hemat penulis pendapat Saleh (1990) tersebut di atas sudah waktunya ditambah dengan satu komponen lagi yaitu politik. Menurut hemat penulis justru dewasa ini ketiga komponen tersebut tidak boleh ada yang satu merasa lebih tinggi atau lebih

penting dari yang lain. Ketiganya harus didekati secara komprehensif dan saling mengisi, agar distorsi di masing-masing sektor dapat terkendali. Bagaimanapun hukum harus berfungsi sebagai kaidah pengaman, agar pelaksanaan pembangunan ekonomi tidak akan mengorbankan hak-hak dan kepentingan-kepentingan pihak yang lemah. Hanya dengan cara serupa ini, hukum tetap mempunyai peranan dalam pembangunan ekonomi (Tebba dalam Saleh, 1990).

Diakui pula bahwa perkembangan perekonomian Indonesia telah menyebabkan maraknya para konglomerat atau holding company yang menguasai tingkat perekonomian Indonesia. Namun demikian perkembangan tersebut bukan tidak membawa dampak negatif, yaitu semakin kurang terlindunginya para konsumen dan usaha maupun rakyat kecil. Konsep-konsep kemitraan seyogyanya benar-benar didaratkan sampai mampu menyentuh harkat dan martabat rakyat kecil untuk diakui peran sertanya dalam membangun sistem perekonomian negara Indonesia. Misalnya pemberian kesempatan kepada karyawan untuk ikut memiliki saham, seharusnya benar-benar dapat meningkatkan hayat hidup mereka. Efek negatif yang lain adalah kemungkinan timbulnya monopoli pasar. Penguasaan industri hulu sampai ke hilir, telah menjadikan rakyat kecil hanya mampu menjadi penonton tanpa dapat ikut ambil bagian untuk mengusahakan demi kemakmuran bersama.

Unsur monopoli konon kabarnya telah terbentuk jika suatu perusahaan atau grup perusahaan telah menguasai pangsa pasar minimal 40 % (Fuady, 1994). Mengapa monopoli seyogyanya dilarang karena padanya terdapat banyak efek negatif, antara lain :

1. Ketinggian harga. Karena tidak adanya kompetisi, maka harga produk akan tinggi.

Ini akan mendorong timbulnya inflasi, sehingga merugikan masyarakat luas.

2. Excess profit, yaitu terdapatnya keuntungan di atas keuntungan normal karena suatu monopoli. Oleh karena itu monopoli sering dianggap sebagai suatu pranata ketidakadilan.
3. Eksploitasi. Ini dapat terjadi baik terhadap buruh dalam bentuk upah. Terlebih-lebih terhadap konsumen, karena rendahnya mutu produk, dan hilangnya hak pilih dari konsumen.
4. Pemborosan. Perusahaan yang memonopoli cenderung tidak beroperasi pada average cost yang minimum, dan akhirnya cost yang minimum, dan akhirnya cost tersebut akan ditanggung oleh konsumen.
5. Entry barrier. Karena monopoli menguasai pangsa pasar yang besar, maka perusahaan lain terhambat untuk bisa masuk ke bidang perusahaan tersebut, dan pada gilirannya nanti akan dapat mematikan usaha kecil.
6. Ketidakmerataan pendapatan, sebagai akibat adanya akumulasi modal dan pendapatan dari usaha monopoli tersebut.
7. Bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945. Monopoli bertentangan dengan sila kelima Pancasila dan Pasal 33 UUD 1945.

Menurut Kwik Kian Gie (1994), monopoli adalah hak dari satu orang atau satu badan usaha untuk memproduksi atau mendistribusi barang dan jasa tertentu. Dengan demikian, rakyat konsumen tidak mempunyai pilihan lain kecuali membeli barang dan jasa yang bersangkutan dari monopolis itu. Para monopolis selalu cenderung menggunakan kedudukan monopolinya untuk menaikkan harga semaunya dengan laba yang mau menang sendiri. Hal ini hanya mungkin karena hak rakyat lainnya untuk ikut terjun ke dalam produksi dan distribusi dirampas demi satu monopolis itu tadi. Maka monopolis yang diberikan oleh pemerintah kepada satu

atau lebih perusahaan swasta atau organisasi swasta tertentu tanpa melalui undang-undang harus dinyatakan batal demi hukum.

### Penutup

Bertitik tolak dari uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa mencari akar dan solusi terhadap distorsi perekonomian Indonesia, tampaknya tidak begitu mudah, terlebih lagi dalam situasi global seperti sekarang ini, tegas-tegas pemerintah telah mencanangkan konsep liberalisasi ekonomi di beberapa sektor perekonomian nasional untuk mengantisipasi era global tersebut.

Hukum menghendaki adanya suatu kepastian, namun demikian kepastian hukum saja yang dituju tanpa melihat atau mempertimbangkan aspek kesejahteraan maupun kemanfaatan dari pelaksanaan hukum, akan menjadikan pelaksanaan hukum menjadi kaku dan bahkan dapat kurang bermanfaat. Oleh karena itu dari kacamata hukum, mencari solusi distorsi perekonomian Indonesia, diperlukan sinergi dari interdisipliner ilmu agar diperoleh solusi yang tepat. Hukum tidak perlu dipandang sebagai penghambat perkembangan ekonomi maupun politik, demikian sebaliknya ekonomi tidak perlu merasakan lebih perlu dibandingkan hukum maupun politik, dan seterusnya. Semuanya harus saling mengisi dan saling diperhatikan dengan porsi yang seimbang, agar pembangunan nasional dapat berlangsung sesuai dengan cita-cita bangsa Indonesia.

### DAFTAR PUSTAKA

- Fuady, Munir, 1994, *Hukum Bisnis Dalam Teori Dan Praktek*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Gilpin, Robert, 1987, *The Political Economy of International Relations*, Princeton University Press, New Jersey.
- Gie, Kwik Kian, 1994, *Analisis Ekonomi Politik Indonesia*, PT. Gramedia Pustaka Utama & Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi IBII, Jakarta.
- Hilmawan, Charles, 1980, *The Foreign Investment Process in Indonesia*, Gunung Agung, Singapura.
- Lubis, Mulya, T., 1987, *Hukum dan Ekonomi Beberapa Pilihan Masalah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Pangestu, Mari, 1994, *Perjanjian Internasional Mengenai Investasi : GATT 1994/WTO dan APEC, Makalah pada Seminar Dua Hari tentang "Pelaksanaan PP 20 Tahun 1994 dan SK Meninvest' No. 15 Tahun 1994*, Jakarta, 9 Desember 1994.
- Saleh, Ismail, 1990, *Hukum dan Ekonomi*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Sih Prapti, Endang., 1995, *Mencari Akar dan Solusi Distorsi Perekonomian Indonesia : Pandangan Ekonomi Dalam Siinergi Pandangan Ekonomi, Politik dan Hukum*, Makalah pada Diskusi Inter-Disipliner HIMIESPA-FE UGM, 13 Desember 1995, Yogyakarta.
- Weiss, John, 1990, *Industry in Developing Countries. Theory, Plicy and Evidence*, Routledge, London.

\*) *Dr.Nindyo Pramono, SH, MS*, adalah alumni Fak. Hukum UGM. Kini sebagai dosen tetap pada Fak. Hukum UGM. Gelar magister dan doktor diraih pada Universitas Gadjah Mada Yogyakarta.