

MENERAPKAN TEMUAN ILMIAH UNTUK MENGIKIS KEMISKINAN PERAN HUKUM DALAM PEMBANGUNAN EKONOMI

Charles Himawan

Hubungan antara temuan ilmiah dalam bidang hukum dengan pembangunan ekonomi baru ada apabila terbukti hukum memang berperan dalam proses pembangunan ekonomi. Hal ini merupakan tantangan berat bagi para ilmuwan hukum. Untuk menjawab tantangan ini prana-ta hukum hendaknya tidak terlalu banyak diteropong dalam bentuk statisnya (law-in-book), melainkan harus diteropong dalam bentuk operasinya (law-in-action). Hal ini penting mengingat berperan atau tidaknya hukum hanya dapat dilihat pada "law-in-action" dari hukum itu sendiri.



I. Pendahuluan

Presiden Soeharto dalam pidato kenegaraannya pada tanggal 16 Agustus 1995 telah mengemukakan tiga pengamatan yang merupakan tantangan berat bagi kita semua. Pertama, pembangunan nasional akan dititikberatkan pada pembangunan ekonomi. Kedua, sektor industri adalah penggerak roda perekonomian. Dan ketiga, ekspor adalah pendorong pertumbuhan industri¹. Jelas bahwa dari ketiga macam komponen pembangunan ini, ekspor berperan utama.

Berdasarkan pengamatan demikian, makalah ini bermaksud mencari hubungan antara temuan ilmiah dalam bidang hukum dengan pembangunan ekonomi. Karena pada akhirnya ekspor yang akan menentukan proses industrialisasi, maka ekspor dan pendanaannya akan dipakai sebagai indikator

untuk mencari hubungan bersangkutan. Dan hubungan ini baru dapat diketemukan apabila kita bisa membuktikan bahwa hukum memang berperan dalam proses pembangunan ekonomi. Inilah tantangan berat bagi para ilmuwan hukum terutama yang juga berprofesi hukum.

Untuk menjawab tantangan ini, kita perlu meneropong pranata hukum dalam bentuk dinamikanya, dalam bentuk operasinya atau dalam bentuk *law-in-action*. Hukum tidak akan terlalu banyak diteropong dalam bentuk statisnya, dalam bentuk peraturannya atau dalam bentuk *law-in-book*. Meneropong hukum dalam bentuk statis hanya akan memperlihatkan ada tidaknya hukum. Berperan atau tidaknya hukum harus dicari pada *law-in-action*.

Seperti kita semua mengetahui aparat hukum atau badan peradilan adalah tempat dimana kita dapat menyaksikan *law-in-action*. Hakim dalam menjalankan profesinya harus mengadakan pilihan: menerapkan atau tidak menerapkan hukum yang ada (*law-in-book*). Kalau ia telah memilih untuk menerapkan hukum yang ada, ia harus memilih lebih lanjut: mempertahankan *status quo* atautakah membangun masyarakat industri.²

Sebaliknya, kalau ia sudah mengambil pilihan untuk tidak menerapkan hukum yang ada, maka ia harus mengadakan pilihan lebih lanjut: membentuk hukum baru atau tidak. Berbagai pilihan yang perlu dilakukan oleh hakim itu dinamakan pilihan profesi hukum. Apabila pilihan hakim itu menghasilkan keputusan, maka pilihan itu disebut sebagai pilihan dinamis, tetapi apabila pilihan hakim itu menghasilkan undang-undang, maka pilihan itu disebut sebagai pilihan statis.

Dengan demikian, pilihan dinamis berhubungan erat dengan masalah berperan tidaknya hukum (*law-in-action*), dan pilihan statis berhubungan erat dengan masalah ada tidaknya hukum. Contoh mengenai hasil pilihan statis adalah undang-undang yang merupakan perpaduan pilihan antara berbagai profesi (termasuk profesi hukum) yang terdapat di DPR di satu pihak dan pilihan politik di lain pihak. Jadi pilihan politik sebenarnya adalah pilihan yang dilakukan oleh badan eksekutif.

II. Terminologi

Dari apa yang telah dikemukakan di atas, tampak bahwa beberapa istilah:

khusus dipergunakan untuk keperluan penulisan makalah ini, yaitu *law-in-action*, *law-in-book*, aparat hukum yang sinonim dengan badan peradilan, pilihan profesi, pilihan profesi hukum, pilihan politik, pilihan dinamis, dan pilihan statis.

III. Tujuan Makalah

Untuk membentuk masyarakat industri Indonesia dan sesuai acuan Panitia Kipnas VI tetapi dengan urutan yang berbeda, maka makalah ini berusaha:

Pertama, memaparkan hasil temuan ilmiah yang berpotensi untuk pembangunan ilmu pengetahuan dan teknologi hukum itu di Indonesia.

Kedua, menganalisa kemungkinan untuk melakukan pendekatan lain terhadap hukum sebagai alternatif terhadap pendekatan yang kini tengah berlangsung.

Ketiga, mengidentifikasi kemungkinan pembangunan iptek di bidang hukum dalam sistem Iptek Nasional yang terpadu.

Keempat, mengidentifikasi tata nilai hukum Indonesia dalam sistem tata nilai global.

Untuk mencapai tujuan tersebut, tiga *area of concern* akan menjadi perhatian khusus makalah ini, yaitu (i) sarana dan prasarana badan peradilan, (ii) profesionalisme hakim, dan (iii) keputusan hakim atau jurisprudensi, karena "tiga serangkai" ini akan menentukan keberhasilan pembangunan ekonomi pada PJP II.

IV. Rencana Penulisan

Dengan berpijak pada pengamatan Presiden Soeharto, GBHN 1993, Repelita VI serta acuan Panitia Kipnas, dan untuk mencari hubungan antara hukum dan pembangunan ekonomi, makalah ini akan disusun sebagai berikut:

I. Pendahuluan

II. Terminologi

III. Tujuan Makalah

IV. Rencana Penulisan

V. Pilihan Profesi Hukum dan Pilihan Politik

- B. Tempat Pilihan
- VI. Hasil Pilihan Selama PJP I (1968-1993)
 - A. Hasil Pilihan Statis
 - (i) Jumlah Hasil Pilihan Statis
 - B. Pilihan Dinamis
- VII. Hasil Pilihan Yang Diharapkan Selama PJP II (1993-2018)
 - A. Acuan Materi Hukum Nasional
 - (i) Bersumberkan Pancasila dan UUD 45
 - (ii) Memperhatikan kemajemukan tatanan hukum yang berlaku
 - (iii) Mampu menjamin kepastian, ketertiban, penegakkan, dan perlindungan hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran
 - (iv) Mampu mengamankan dan mendukung pembangunan nasional
 - B. Acuan Aparat Hukum
 - (i) Aparat Hukum Yang Bersih
 - (ii) Peran Jurisprudensi
 - (iii) Jurisprudensi dan Hukum Nasional
- VIII. Temuan Ilmiah
 - A. Jaminan Hukum Untuk Pendanaan
 - (i) Hasil Pilihan Profesi Hukum Yang Diharapkan
 - B. Jaminan Hukum Untuk Ekspor
 - (i) Hasil Pilihan Profesi Hukum Yang Diharapkan
 - (ii) Tabel Fluktuasi Ekspor 1965-1990 (selama PJP I)
 - (iii) Perbandingan dengan Singapura
 - (iv) Perbandingan dengan Malaysia
 - (v) Tabel Fluktuasi Ekspor 1991-1994 (permulaan PJP I)
 - (vi) Perbandingan dengan Thailand
 - (vii) Perbandingan dengan RRC
- IX. Kesimpulan

V. Pilihan Profesi Hukum dan Pilihan Politik

Sejarah hukum dan politik banyak negara telah mengajarkan pada kita bahwa pilihan profesi hukum tidak dapat berdiri sendiri untuk membawa

perbaikan-perbaikan dalam masyarakat³. Pilihan profesi hukum perlu sejalan dengan pilihan politik. Berdasarkan kenyataan ini, maka makalah ini mengajak para ilmuwan Indonesia, terutama ilmuwan di bidang hukum dan politik untuk memberikan dimensi baru pada hukum dalam PJP II.

Pemberian dimensi baru ini perlu, pertama, untuk melembagakan hukum sebagai alat saing yang ampuh dan tangguh dalam membentuk masyarakat industri Indonesia di abad ke-21; dan kedua, untuk menyadarkan kita bahwa yang dapat membawa kita ke masyarakat industri adalah *law-in-action*, bukan *law-in-book*.

Ilmuwan politik perlu disertakan, karena dalam negara hukum seperti Indonesia hukum adalah penjelmaan perpaduan antara kekuatan politik dan kekuatan berbagai profesi yang ada dalam masyarakat. Berlainan, misalnya, dalam negara absolut dimana hukum hanya merupakan penjelmaan kemauan seorang raja. Keadaan serupa ini banyak terdapat di dunia sebelum revolusi Amerika Serikat (1776)⁴ dan revolusi Perancis (1789)⁵. Namun demikian, makalah ini membatasi diri pada bagian kecil dari kekuatan masyarakat tersebut, yaitu kekuatan masyarakat profesi hukum.

Semasa PJP II yang kini mulai berlangsung, ahli politik perlu mengadakan pilihan politik (*political choice*) antara dua kemungkinan: membiarkan hukum sebagai hiasan belaka atau menggunakan hukum untuk menjamin pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*). Dan para ahli hukum juga harus mengadakan pilihan profesi (*professional choice*) antara dua kemungkinan: membiarkan hukum sebagai penjamin *status quo* atau menggunakan hukum untuk merubah *status quo* dan menuntun Indonesia ke arah pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*). Pilihan-pilihan semacam itulah yang akan dijadikan bahan renungan makalah ini.

A. Pilihan Serasi dan Sepadan

Pendekatan makalah dengan berpijak pada pilihan profesi hukum yang dinamis dan pilihan politik sebenarnya juga didasarkan atas motivasi diadakannya Kipnas VI itu sendiri. Panitia Pengarah Kipnas VI antaranya mengemukakan bahwa:

a. Kipnas VI diadakan untuk mengantisipasi era globalisasi dan

³ Bandingkan Arnold Toynbee, *A Study of History* (New York, Portland House, 1988).

⁴ Lihat Franklin Escher, Jr., *A Brief History of the United States* (New York, New American Library, 1954).

⁵ Lihat H. A. L. Fisher, *A History of Europe* (London, Edward Arnold Ltd, 1955).

persaingan ekonomi yang tak terelakkan. Dalam kaitannya dengan era globalisasi ini, Indonesia telah turut memprakarsai *World Trade Organization* (WTO), *Asia Pacific Economic Cooperation* (APEC) dan *ASEAN Free Trade Association* (AFTA). Para ahli ekonomi dan ahli politik Indonesia sepaham memilih untuk berpartisipasi dalam organisasi-organisasi tersebut demi kemakmuran bersama dalam era globalisasi sekarang ini.

b. Kipnas yakin bahwa hanya bangsa yang menguasai ipteklah yang akan mampu bersaing di pasaran dunia.⁶ Para ahli ilmu pengetahuan (*scientists*) dan ahli politik Jepang, misalnya, sepaham pula memilih untuk menguasai iptek agar dapat bersaing di pasaran dunia. Dengan adanya persamaan persepsi dalam pilihan itu, Jepang berhasil menguasai iptek, misalnya, di bidang elektronik, sehingga Jepang tidak saja mampu bersaing tetapi telah menguasai pasaran dunia barang-barang elektronik

c. Kipnas juga yakin bahwa persaingan ekonomi pada dasarnya adalah persaingan ilmu pengetahuan dan teknologi.⁷ Amerika Serikat sebagai tombak ekonomi pasar, misalnya, menghasilkan pilihan bersama diantara para ahli ekonomi, ahli iptek dan ahli politik bahwa persaingan ekonomi pada dasarnya adalah persaingan ilmu pengetahuan dan teknologi. Persaingan ekonomi antara "gajah-gajah" pembuat *micro-chips* di Amerika Serikat sendiri pada dasarnya adalah persaingan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Ketiga contoh diatas telah menunjukkan adanya persamaan persepsi antara pilihan profesi ekonomi dan iptek disatu pihak dan pilihan politik di lain pihak, baik di Indonesia, Jepang maupun di Amerika Serikat. Adanya persamaan persepsi ini akan memberikan jaminan berhasilnya strategi pembangunan mereka. Dan karena pembangunan ini dilaksanakan berdasarkan saluran hukum, maka tugas para ahli hukum menjadi sangat berat di ketiga negara tersebut, karena mereka semua menganut paham *supremacy of law* dalam hidup mereka.

Pada tingkat demikian, pilihan profesi hukum dan pilihan profesi politik harus serasi dan sepadan. Apabila profesi hukum Indonesia memilih untuk membuat hukum itu sebagai pranata yang akan mengantar Indonesia menjadi masyarakat industri, maka profesi politik juga harus mengadakan pilihan yang serasi dan sepadan. Hanya dalam keadaan seperti inilah, hukum akan berperan dalam pembangunan. Jepang dan Amerika Serikat dalam contoh tersebut diatas telah berhasil untuk memperankan hukum. Ada keserasian dan kesepadanan antara profesi hukum Jepang dan AS disatu pihak dan profesi

⁶ Lihat Edaran Kedua Kipnas VI, hal. 2.

politik mereka di lain pihak.

Sebaliknya, apabila profesi hukum memilih untuk memperankan hukum dalam pembangunan ekonomi, tetapi profesi politik menghendaki hukum sebagai hiasan belaka, maka pranata hukum akan hanyut hilang tak berbekas. Indonesia perlu waspada dalam hal ini.

B. Tempat Pemilihan

Masalah utama timbul dimana kita membuat pilihan profesi hukum dan pilihan politik itu serasi dan sepadan, sehingga pranata hukum tidak akan hanyut hilang tak berbekas. Ini tergantung dari ketatanegaraan⁸ tempat dimana pilihan tersebut dilakukan. Ada tiga kemungkinan:

Pertama, dalam suatu negara diktator, supremasi berada pada pilihan politik. Kelompok profesi, baik itu profesi hukum atau profesi lainnya, sama sekali tidak mempunyai kesempatan dan kemungkinan untuk mengadakan pilihan apapun juga. Dulu di Uni Sovyet, misalnya, di bidang profesi sastra, A.I. Solzhenitzyn, sastrawan dan pemenang hadiah Nobel (1970) tidak dapat melakukan pilihan profesinya, karena pilihan profesinya harus tunduk pada pilihan politik.

Kedua, dalam negara demokrasi parlementer yang banyak dianut di negara-negara Amerika Utara dan Eropa, pilihan profesi dan pilihan politik sama-sama dapat diperjuangkan berdasarkan pemungutan suara (*voting*) di parlemen hingga suatu perpaduan antara kedua macam pilihan tercapai, walaupun mungkin tidak serasi dan sepadan. Dalam sistem *voting* ini, minoritas harus tunduk pada mayoritas.

Ketiga, dalam negara Demokrasi Pancasila seperti Indonesia, pilihan profesi dan pilihan politik dapat sama-sama dimusyawarahkan di MPR dan DPR hingga suatu perpaduan antara kedua macam pilihan tercapai. Karena perpaduan ini tidak dicapai berdasarkan pemungutan suara, tetapi merupakan hasil musyawarah, maka perpaduan semacam ini sudah mendekati keserasian dan kesepadanan yang ideal. Pemungutan suara hanya untuk memperkuat kesepakatan yang telah tercapai.

VI. Hasil Pilihan Selama PJP I(1968-1993)

Selama dua puluh lima tahun terakhir ini, banyak pilihan sepadan dan

serasi yang tercapai antara berbagai profesi di satu pihak (yang diwakili oleh MPR dan DPR) dan profesi politik di lain pihak (yang diwakili oleh pemerintahan eksekutif). Sebenarnya ada dua macam hasil pilihan. Ada hasil pilihan statis, dan ada pula hasil pilihan dinamis

A. Hasil Pilihan Statis

Ketetapan MPR RI No. II/MPR/1993 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara merupakan satu contoh tentang perpaduan antara pilihan berbagai profesi dan pilihan politik di tingkat MPR. Dalam ilmu ketatanegaraan, dikatakan orang bahwa GBHN 1993 adalah hasil perpaduan antara kekuatan politik dan kekuatan rakyat di bidang umum yang menyeluruh. Di tingkat DPR,

- (i) Undang-undang No. 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung⁹; dan
- (ii) Tiga serangkai peraturan dalam bidang *intellectual property rights*, yaitu
 - a. Undang-undang No. 7/1987 tentang Hak Cipta
 - b. Undang-undang No. 6/1989 tentang Paten, dan
 - c. Undang-undang No. 19/1992 tentang Merek

adalah contoh lain tentang perpaduan antara pilihan profesi dan pilihan politik, walaupun mungkin inisiatif semula datang dari pilihan profesi hukum.

Namun demikian, contoh-contoh tersebut diatas hanya merupakan contoh perpaduan pilihan profesi dan pilihan politik dalam keadaan statis. Dalam tingkat dinamikanya atau dalam tingkat *law-in-action*, perpaduan itu sering kali menjadi kabur. Orang awam mengatakan peraturannya mengarah ke kanan, tetapi pelaksanaannya mengarah ke kiri

Tiga serangkai peraturan di bidang *intellectual property rights* seperti dikemukakan diatas penting dalam rangka penguasaan teknologi sebagai kekuatan saing yang menjamin *take-off*. Perlu digalang iklim yang mendukung¹⁰ pelaksanaannya. *Law-in-book*nya sudah ada. Tinggal *law-in-action*nya. Tanpa adanya pelaksanaan yang baik, iklim untuk mendukung *transfer of technology* tidak akan tercapai.

Karena petugas utama dalam bidang penerapan hukum adalah aparat hukum atau badan peradilan, maka badan inilah yang harus menjaga agar peraturan dan pelaksanaannya menjurus kearah yang sama.

⁹ Selama PJP I juga telah dihasilkan:

- a. UU No. 2/1986 tentang Peradilan Umum
- b. UU No. 5/1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara
- c. UU No. 7/1989 tentang Peradilan Agama.

(i) Jumlah Hasil Pilihan Statis

Selama PJP I ternyata telah dihasilkan sebanyak 239 Undang-undang sebagai hasil perpaduan pilihan profesi di berbagai bidang dan pilihan politik, dan tidak kurang dari 2873 pilihan politik dalam bentuk Peraturan Pemerintah dan Keputusan Presiden telah dikeluarkan. Rincian Undang-undang dan peraturan pelaksanaannya adalah seperti digambarkan tabel berikut ini.

Jumlah Peraturan Tertulis Selama PJP I (1968-1993)¹¹

Bentuk Peraturan	Satuan
Undang-undang	239 buah
Peraturan Pemerintah	1060 buah
Keputusan Presiden	1561 buah
Instruksi Presiden	252 buah
J u m l a h	3112 buah

Sepanjang mengenai Undang-undang, sungguh suatu prestasi luar biasa yang diperlihatkan oleh badan legislatif yang sering kali dituduh lamban kerjanya, karena ini berarti hampir 10 undang-undang yang dihasilkan tiap tahun atau satu undang-undang tiap 22 hari kerja (= 30 hari - 4 hari Minggu - 4 hari Sabtu. Belum lagi dikurangi hari libur). Hasil yang diperlihatkan ini jelas berbeda dengan kesan yang diperoleh masyarakat selama ini melalui media massa. Sebelum ada data ini, digambarkan seolah-olah DPR tidak menghasilkan sesuatu.

Apabila 239 buah Undang-undang itu diterima sebagai pencerminan pengaturan pihak legislatif dan sisa peraturan (1060 + 1561 + 252 = 2873) sebagai pencerminan pihak eksekutif, maka jelas bahwa perbandingannya lebih kurang 1:12. Ini belum termasuk segudang peraturan Menteri dan Direktur Jenderal. Kalau dihitung semua peraturan dari pejabat eksekutif, mungkin perbandingan itu akan dengan mudah mencapai 1:100. Belum diteliti perbandingan metrik yang tepat untuk mencerminkan keseimbangan antara kekuatan rakyat yang mewakili berbagai profesi di satu pihak dan kekuatan pemerintah yang mewakili profesi politik di pihak lain.

Mungkin perbandingan yang ideal adalah 1:1, artinya rakyat dan

¹¹ Berdasarkan data yang dikumpulkan oleh Komisi Penyelidikan Perundang-undangan, Jakarta, 1993, hal. 10.

pemerintah bersama-sama memilih bidang X, dan pemerintah hanya melaksanakannya. Praktisnya mungkin rakyat bersama-sama memilih bidang X, dan pemerintah melaksanakannya dengan peraturan X_1 , X_2 , dan X_3 . Apapun perbandingannya, baik dalam pemerintahan Demokrasi Neoliberalisme¹² maupun dalam pemerintahan Demokrasi Pancasila, perbandingan itu harus mencerminkan kekuatan dan kekuasaan yang berimbang antara badan legislatif dan badan eksekutif.

B. Hasil Pilihan Dinamis

Keputusan Mahkamah Agung (MA) atau jurisprudence yang berorientasikan ke pembangunan ekonomi jelas merupakan hasil pilihan dinamis sebagaimana dijelaskan dalam Bab Pendahuluan diatas. Disayangkan bahwa waktu belum mengizinkan untuk meneliti jumlah hasil pilihan profesi hukum seperti ini. Juga belum diketahui jumlah hasil pilihan profesi hukum yang statis, yaitu jurisprudence yang mempertahankan *status quo* belaka. Repelita VI juga tidak mengemukakan kuantitas pilihan dinamis, walaupun sempat menunjukkan kuantitas pilihan statis selama PJP I.

Namun demikian, apabila ditinjau dari segi kualitas beberapa keputusan, terdapat indikasi bahwa pilihan profesi hukum yang dijumpai selama PJP I belum dapat dikategorikan sebagai pilihan dinamis. Dua contoh jurisprudence akan dikemukakan. Satu mengenai jaminan hukum untuk kreditur, dan satu mengenai jaminan hukum untuk pembeli barang Indonesia di luar negeri. Untuk mencegah pengulangan (*repetition*) pembahasan, maka kedua contoh jurisprudence ini dan peran badan peradilan serta peran jurisprudence akan disajikan pada Bab VII dan Bab VIII berikut ini.

VII. Hasil Pilihan Yang Diharapkan Selama PJP II (1993-2018)

GBHN 1993 ternyata telah membuat terobosan penting dalam bidang hukum. Hukum yang selama ini ditempatkan di "belakang" dalam rencana-rencana pembangunan¹³, kini diberi kesempatan untuk berperan lebih baik.

¹² Bandingkan ceramah Menteri Negara/Sekretaris Negara Drs. Moerdiono tentang Neo-liberalisme pada Seminar Akbar Hukum yang diselenggarakan oleh Departemen Kehakiman pada tanggal 18 Juli 1995 di Hotel Sahid Jaya, Jakarta.

¹³ Bandingkan dengan Ketetapan MPR RI No. II/MPR/1988 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara yang tidak mempunyai "Hukum" pada Pola Umum Pembangunan Jangka Panjang. Ekonomi tetap

Hukum ditempatkan sejajar dengan sasaran pembangunan lain.

Sasaran bidang pembangunan tidak saja terbatas pada enam bidang, yaitu (i.) bidang ekonomi, (ii) bidang kesejahteraan rakyat, pendidikan dan kebudayaan, (iii) bidang agama dan kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, (iv) bidang ilmu pengetahuan dan teknologi, (v) bidang politik, aparatur negara, penerangan, (vi) bidang pertahanan keamanan komunikasi dan media massa, tetapi juga meliputi (vii) bidang hukum. Sungguh suatu tantangan bagi profesi hukum!

A. Acuan Materi Hukum Nasional

Wawasan GBHN 1993 ini merupakan pencerminan tertinggi adanya perpaduan antara pilihan politik dan pilihan profesi hukum dalam keadaan statis mengenai peran yang diharapkan dari hukum. Dalam lima tahun mendatang, Bab 39 Repelita VI pasti akan merupakan "buku wajib" bagi para ilmuwan hukum.¹⁴

Hasil yang diharapkan oleh GBHN 1993 dan Repelita VI adalah dapat terbentuknya sistem hukum nasional yang mantap dan berfungsi. Sebenarnya "mantap" mencerminkan keadaan statis dan "fungsi" mencerminkan dinamika hukum. Hukum yang mantap saja tanpa bisa berfungsi hanya merupakan hiasan belaka.

Hukum nasional jelas menuju ke materi hukum.¹⁵ Inilah bidang yang tidak akan banyak disinggung dalam makalah ini kecuali beberapa materi hukum yang diperlukan untuk menjelaskan berfungsinya hukum nasional dalam kaitannya dengan pembangunan yang berkesinambungan, dan dalam kaitannya dengan acuan yang harus dipegang.

Pembentukan materi hukum nasional pada PJP II tidak dapat menyalahi rambu-rambu tertentu. Tidak diperkenankan, misalnya, membentuk hukum nasional yang berasaskan Adam Smith¹⁶ semata atau Karl Marx.¹⁷ Hukum nasional itu harus bermuatan unsur-unsur¹⁸ berikut:

¹⁴ Pada Repelita V, "Hukum" hanya merupakan bagian dari kelompok "Politik, Aparatur Pemerintah, Hukum, Penerangan Dan Media Massa, Hubungan Luar Negeri".

¹⁵ Proyek Economic Law and Improved Procurement System (ELIPS) lebih banyak mempersiapkan materi hukum. Proyek ini dikoordinir oleh Kantor Menteri Negara Koordinator Bidang Ekonomi, Keuangan dan Pengawasan Pembangunan, dan dibiayai oleh A.I.D. dalam bentuk grant.

¹⁶ Lihat Robert L. Heilbroner, *The Worldly Philosophers*, (New York, Simon and Schuster, 1980), hal. 40.

¹⁷ *Idem.*, hal. 133.

- (i) bersumberkan Pancasila dan UUD 1945
- (ii) memperhatikan kemajemukan tatanan hukum yang berlaku
- (iii) mampu menjamin kepastian, ketertiban, penegakkan, dan perlindungan hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran
- (iv) mampu mengamankan dan mendukung pembangunan nasional.

(i) *Bersumberkan Pancasila dan UUD 1945*

Sebagai idealisme dan peraturan positif tertinggi, sudah selayaknya apabila semua pranata hukum harus berpancar dari Pancasila dan UUD 45.

(ii) *Memperhatikan kemajemukan tatanan hukum yang berlaku*

Beratus-ratus kelompok masyarakat telah berabad-abad lamanya hidup dari Sabang sampai Merauke. Mereka semua hidup dibawah tatanan hukumnya masing-masing. Apapun nilai pembangunan yang telah disepakati, tetapi nilai ini tidak dapat secara diametris bertentangan dengan nilai yang sudah lama mengatur hidup mereka. Nilai-nilai pembangunan tersebut tidak dapat dipaksakan secara sepihak untuk diterapkan kepada suatu kelompok tertentu. Harus terdapat perpaduan antara ajaran Savigny¹⁹, Van Vollenhoven²⁰, Ter Haar disatu pihak dan Jhering²¹, dan Roscoe Pound²² dipihak lain.

(iii) *Mampu menjamin kepastian, ketertiban, penegakkan, dan perlindungan hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran*

Unsur-unsur ini jelas saling kait mengkait. Dipenuhi unsur yang satu tergantung dari pada unsur yang lain seperti akan tampak dalam uraian singkat dibawah ini. Dasar kesemuanya ini adalah "*impartiality of law*" atau hukum yang tidak memihak. Supaya adil, hukum tidak boleh berpihak.

Apabila ada seorang pengusaha menipu, padanya harus diterapkan ketentuan hukum yang berlaku. Aparat hukum harus bertindak dan tidak dapat tinggal diam semata-mata karena pengusaha itu mempunyai kekuatan politik, sosial, militer atau ekonomi. Hanya dengan menerapkan peraturan yang berlaku tanpa "pandang bulu", dirasakan adanya keadilan. Dengan cara ini pula, orangpun menyadari bahwa selalu ada kebenaran. Kebenaran tidak digantungkan pada kekuatan keuangan atau kekuatan lain. Karena hukum tidak digantungkan pada sesuatu kekuatan tertentu, maka orangpun selan-

¹⁹ Mengenai Savigny, supra note No. 35.

²⁰ Mengenai Vollenhoven, supra note No. 36.

²¹ Mengenai Jhering, supra note No. 37.

jutnya akan memperoleh kepastian apa yang dianggap salah atau tidak. Hukum karenanya akan dihormati. Hukum tidak dilecehkan. Dengan demikian, hukum akan pula dapat ditegakkan. Hanya hukum yang mengandung unsur-unsur seperti tersebut dapat memberikan perlindungan pada masyarakat.

(iv) *Mampu mengamankan dan mendukung pembangunan nasional*

Disini tercermin perbedaan yang tegas antara *law-in-book* dan *law-in-action*. Semua *law-in-book* bermaksud mengamankan dan mendukung pembangunan nasional. Kiranya tidak ada produk hukum sebagai hasil perpaduan pilihan profesi dan pilihan politik yang tidak berpacu untuk mengamankan dan mendukung pembangunan nasional. Yang sering menghambat pembangunan adalah *law-in-action*. Untuk menjamin bahwa produk hukum yang dihasilkan tidak menjadi statis, Repelita telah mencanangkan pula agar pembentukan produk hukum harus sampai pada tingkat pelaksanaannya. Ini untuk menjaga agar kelancaran dan kelangsungan berperannya hukum²³ terjamin!

B. Acuan Aparat Hukum

Karena wadah utama *law-in-action* adalah aparat hukum atau badan peradilan, Repelita VI telah memberikan terobosan-terobosan baru di bidang peradilan sebagai aparat hukum. Dalam lima tahun mendatang telah dicanangkan hal-hal sebagai berikut:

- i. meningkatkan pembinaan peradilan;
- ii. meningkatkan penerapan dan penegakan hukum;
- iii. memantapkan kelembagaan aparatur hukum yang:
 - a. mengayomi masyarakat,
 - b. mendukung pembangunan nasional,
 - c. yang cepat, tepat dan murah dan,
- iv. meningkatkan kemampuan profesional aparat (badan peradilan).

(i) *Aparat Hukum Yang Bersih*

Peningkatan-peningkatan aparat hukum yang dicanangkan Repelita VI jelas mencerminkan kesungguhan pemerintah untuk membuat produk aparat hukum, yaitu jurisprudensi, sebagai pranata yang mengembangkan hukum nasional dan bukan yang merusaknya.

Agar MA dapat menghasilkan pilihan dinamis atau jurisprudensi yang

berorientasikan diri pada pembangunan ekonomi, maka ada tiga sarana dan persepsi yang diperlukan. Pertama, perlu dimiliki aparat hukum yang bersih; kedua, perlu disadari efektivitas jurisprudensi; dan ketiga, perlu diterima bahwa jurisprudensi adalah hukum nasional.

Repelita VI dengan tegas mencanangkan perlu adanya aparat hukum yang bersih²⁴ untuk pembangunan ekonomi. Banyak cara untuk memenuhi harapan Repelita VI. Salah satu adalah memperbaiki pendapatan nyata (*take home pay*) para hakim. Di Singapura yang dikenal sebagai negara yang mempunyai aparat hukum yang bersih, gaji seorang hakim pengadilan negeri adalah US \$ 3400 (tiga ribu empat ratus US dollar) tiap bulan, dan Ketua MA-nya adalah sebesar US \$ 17.665 (tujuh belas ribu enam ratus enam puluh lima US dollar) tiap bulan. Dengan Cambodia sekalipun, gaji seorang hakim Indonesia masih belum bisa menandingi. Di Indonesia gaji seorang hakim junior adalah Rp. 300.000 atau US \$ 140 tiap bulan, dan Ketua MA-nya Rp. 1.000.000. Di Cambodia, gaji seorang hakim memang hanya US \$ 20 (dua puluh US dollar) tiap bulan, tetapi ia mendapat tunjangan US \$ 400 (empat ratus US dollar) atau 16 x gajinya tiap bulan.²⁵

Aparat hukum serta sarana dan prasarana yang memadai rupanya merupakan syarat untuk dapat menerapkan hukum nasional. Orang sering berkata bahwa adalah lebih baik untuk memiliki satu hukum nasional yang 100% diterapkan oleh badan peradilan dari pada memiliki 100 hukum nasional tetapi hanya 1% yang diterapkan.

Masyarakat yang tidak sadar dan taat hukum dapat "dididik" oleh aparat hukum yang baik untuk menjadi sadar dan taat pada hukum. Sebaliknya, betapapun tinggi kesadaran dan ketaatan masyarakat akan hukum, lambat laun ini akan luntur jika aparat hukumnya rapuh.

Usaha untuk menyadarkan masyarakat, memang telah dilakukan selama tiga tahun (1985/86 - 1988/89), yaitu kegiatan Hakim Masuk Desa (HMD) telah dilaksanakan di 2.678 desa dengan 200 tempat sidang tetap. Rakyat dapat melihat dari dekat operasinya hukum. Kemudian program ini diganti dengan kegiatan Keluarga Sadar Hukum. Pada permulaan PJP II, telah dibentuk 9.801 kelompok yang melibatkan satu juta orang. Juga kesadaran hukum masyarakat ditempuh dengan memberikan bantuan hukum pada rakyat yang kurang mampu. Tercatat pada permulaan PJP II, pemberian bantuan

²⁴ Lihat Repelita ke VI, hal. 456.

²⁵ Lihat, Ch. Himawan, *Bogor pact dictates need for clean government*, Jakarta Post, 11 Nopember 1994. Lihat pula pernyataan Goh Cok Tong tentang pemerintahan yang bersih. Kompas, 13 Agustus 1995, hal. 1, kol. 1. Data mengenai gaji hakim di Cambodia diperoleh dari siaran YOA pada tanggal 17

hukum sebanyak 7.610 perkara dan konsultasi hukum sebanyak 55.460 kasus.²⁶

Mungkin yang dapat menyadarkan masyarakat bahwa hukum nasional yang ada benar-benar diterapkan adalah keputusan-keputusan yang dihasilkan oleh hakim-hakim yang masuk desa itu. Inilah yang dirasakan oleh rakyat bahwa hukum memang ada. Badan pengadilan itu sendiri selama PJP I telah dibentuk sebanyak:

- a. 295 Pengadilan Negeri
- b. 26 Pengadilan Tinggi
- c. 399 "Pengadilan Keliling" untuk kota-kota kecil.²⁷

Dari jumlah badan peradilan ini, tampak bahwa kuantitas aparat hukum secara fisik rupanya sudah memadai. Kini tinggal profesionalisme hakim yang tercermin dari keputusan-keputusan yang diberikan atau jurisprudence. Sebagai manifestasi pilihan profesi hukum, jurisprudence dapat mengembangkan atau merusak hukum nasional.

(ii) Peran Jurisprudence

Pentingnya badan peradilan yang dapat memerankan hukum tampak lebih tegas dari hasil yang diharapkan dalam PJP II. Pertama, sepanjang mengenai materi hukum, diharapkan dapat dikaji dan diganti lebih kurang 400 buah Undang-undang warisan kolonial. Kita telah saksikan pada bagian permulaan makalah ini bahwa selama 25 tahun terakhir, Indonesia hanya dapat menghasilkan 235 buah Undang-undang. Karenanya, mungkin dibutuhkan waktu 50 tahun atau 2 X PJP untuk mengganti 400 Undang-undang kolonial itu.²⁸ Disini badan peradilan dengan jurisprudence yang berorientasikan kearah pembangunan pasti dapat mengatasi kekosongan Undang-undang.

Kedua, perkembangan dunia berubah cepat sebagaimana telah diamati

²⁶ Kejaksaaan sebagai aparat hukum juga turut serta dalam usaha pemerintah untuk menyadarkan masyarakat akan hukum. Di bidang hukum pidana, selama PJP I, misalnya kegiatan Jaksa Masuk Desa (JMD) telah dilaksanakan di 36.098 desa dan Jaksa Masuk Laui (JML) di 7 propinsi. Lihat Repelita VI, hal. 459.

²⁷ Di bidang pidana, telah dibentuk:

- a. 27 Kejaksaan Tinggi
- b. 297 Kejaksaan Negeri
- c. 143 Cabang Kejaksaan Negeri. Lihat Repelita VI, hal. 461.

dengan baik oleh Repelita VI sendiri.²⁹ Menunggu undang-undang tidak akan dapat memperoleh keuntungan dari perubahan yang cepat terjadi itu. Sebaliknya badan peradilan dengan keputusan-keputusannya dapat dengan cepat bertindak untuk mengambil keuntungan yang timbul.

Ketiga, akibat pembangunan dalam PJP I, kesadaran masyarakat tinggi,³⁰ sehingga tiap keputusan badan peradilan selalu menjadi perhatian masyarakat. Masyarakat sudah mulai menuntut agar hukum dapat berperan lebih baik!

Para ilmuwan hukum sendiri masih terpecah persepsinya mengenai peran jurisprudensi. Pertama, terdapat kelompok yang bersikukuh bahwa Indonesia tidak mengikuti ajaran precedent. Karenanya hakim rendah dapat semena-mena memberikan keputusan yang 1800 berbeda dengan keputusan badan peradilan yang lebih tinggi. Kelompok ini menutup mata terhadap perkembangan dan temuan ilmiah di bidang hukum di dunia. Ini semua merugikan Indonesia dalam perdagangan internasional, karena mitra dagang Indonesia di kawasan Pasifik, seperti Amerika Serikat, Jepang, Singapura dan Malaysia semua melihat jurisprudensi Indonesia sebagai mercu suar (lighthouse) mengenai peran hukum.

Dichotomy mutlak antara tradisi *civil law* dan *common law* sudah luntur. Pihak *civil law* sudah lama menyadari pentingnya jurisprudensi untuk mengarahkan pembangunan dan karenanya mengembangkan hukum nasional. Di lain pihak, penganut *common law* juga telah lama menyadari bahwa keputusan-keputusan hakim yang bercerai berai perlu dijadikan semacam himpunan, maka muncullah himpunan-himpunan seperti *Uniform Commercial Code* Amerika Serikat.

Syukur di Indonesia berkembang pula aliran yang melihat jurisprudensi sebagai manifestasi para ilmuwan hukum untuk mengembangkan hukum sebagai alat pembangunan ekonomi dan bukan sebagai alat untuk mempertahankan *status quo* semata-mata. Kelompok ini sekurang-kurangnya melihat jurisprudensi sebagai "materi mentah" untuk penyusunan hukum nasional. Dengan demikian, berhasil atau tidaknya hukum yang telah disepakati untuk diterapkan dan mengantar Indonesia ke masyarakat industri tergantung dari tersedianya aparat hukum yang bersih.

(iii) *Jurisprudensi dan Hukum Nasional*

Pada umumnya dapat dikatakan bahwa hukum dalam gerak dinamikanya

²⁹ *Idem*.

selama PJP I masih sangat memprihatinkan. Jurisprudensi masih dianggap sebagai sumber hukum belaka.³¹ Jurisprudensi disejajarkan dengan hukum kebiasaan. Seharusnya jurisprudensi ditempatkan sebagai pencerminan utama mengenai operasinya hukum nasional, bahkan untuk suatu waktu tertentu jurisprudensi harus diterima sebagai hukum nasional. Dan hukum kebiasaan dapat disejajarkan sebagai materi hukum nasional apabila kita bersikeras bahwa hukum nasional harus tertulis.

Namun demikian, haruslah diakui bahwa pada akhirnya jurisprudensi pada suatu saat tertentu (*upon a given moment*) juga dapat merupakan materi hukum nasional. Jadi apabila digambarkan secara grafik, maka akan tampak gambar sebagai berikut:

7. Hukum Nasional
6. Jurisprudensi menjadi materi hukum nasional
5. Jurisprudensi menjadi hukum nasional
4. Hukum Nasional
3. Jurisprudensi menjadi materi hukum nasional sebagai bahan mentah untuk dimusyawarahkan antara berbagai kelompok profesi dan golongan profesi politik
2. Jurisprudensi menjadi hukum nasional sebagai hasil pilihan profesi dan hukum
1. Hukum Nasional sebagai perpaduan antara pilihan berbagai profesi dan pilihan politik

Badan peradilan semula (A) mendasarkan keputusannya atas hukum nasional (1) yang ada. Setelah keputusan menjadi jurisprudensi (2), maka hakim selanjutnya (B) akan mendasarkan keputusannya atas hukum nasional (1) dan jurisprudensi (2). Jadi pada tingkat kedua ini, ada dua sumber hukum nasional, yaitu hukum nasional itu sendiri dan jurisprudensi yang baru berkembang.

Setelah berlangsung suatu waktu tertentu, DPR dan pemerintah dapat mengadakan revisi atas hukum nasional (1), maka jurisprudensi yang telah menjadi hukum nasional (2) akan menjadi materi hukum nasional belaka (3) agar pilihan profesi dan pilihan politik dapat menelurkan hukum nasional yang baru (4).

Demikian proses yang seyogianya terjadi di bidang hukum antara hukum nasional dan jurisprudensi. Hukum nasional hanya merupakan lembaga hukum dalam keadaan statis. Hanya jurisprudensi yang dapat memperlihatkan

peran hukum di masyarakat. Peran jurisprudensi akan tampak lebih penting apabila diperhatikan bahwa gerak pembangunan selalu lebih cepat dari pada pembentukan hukum nasional. Karenanya badan peradilan akan dapat lebih cepat pula penyelesaian benturan-benturan antara gerak pembangunan dan hukum nasional.

VIII. Temuan Ilmiah

Sebagaimana kita saksikan di atas, GBHN 1993 telah mengadakan *break through* dengan menempatkan bidang hukum sebagai salah satu komponen pembangunan yang mandiri. Repelita VI, sebagai pelaksanaan GBHN 1993, juga mengadakan dua *break through*. Pertama, di canangkan untuk memperbaiki badan peradilan dalam segala aspeknya. Kedua, diakui adanya "perkembangan hukum baru sebagai dampak kemajuan ekonomi".³² Sungguh suatu canangan yang mengembirakan bagi kita semua yang mencintai hukum.

Dalam hubungan ini, orang teringat akan kata Voltaire bahwa "Kita sepatutnya mencinati hukum. Kita sepatutnya mengabdikan padanya, dan memikul seluruh beban yang ditimpahkan olehnya".³³ Pengamatan Voltaire ini tentunya penting bagi kita yang secara statis sudah mengakui bahwa Indonesia adalah negara hukum.³⁴ Ini berarti bahwa hukum adalah pranata tertinggi yang mengatur dan memajukan kualitas hidup kita.

Untuk dapat lebih memahami pengamatan Repelita VI tentang "hukum baru", perlu ditengok sejenak masuknya pendidikan hukum di Indonesia.

Ketika Fakultas Hukum pertama didirikan oleh pemerintahan kolonial Belanda pada tahun 1928, salah satu tujuannya adalah untuk mendidik tenaga-tenaga Indonesia di bidang hukum agar dapat membantu pemerintahan kolonial Belanda untuk mengatur rakyat Indonesia. Tidak ada maksud untuk menggunakan hukum sebagai pranata atau lembaga untuk memajukan rakyat Indonesia. Tema yang selalu didengung-dengungkan adalah *rust en orde* atau nyaman dan tertib.

Pemerintahan kolonial Belanda khawatir bahwa menggunakan hukum untuk memajukan rakyat akan menimbulkan gejolak. Masyarakat modern sejak revolusi Amerika Serikat dan Perancis telah mengajar pada kita bahwa kema-

³² Lihat Repelita VI, hal. 483.

³³ Lihat D.C. Peattie, *Lives of Destiny* (N.Y., The American Library), 1954, hal. 31.

juan ekonomi selalu akan membawa gejolak, tetapi gejolak ini tetap harus dalam batas rambu-rambu hukum yang telah dipilih oleh para profesi di bidang hukum dan para profesi di bidang politik.

Pranata hukum dapat dipergunakan untuk memajukan kualitas hidup rakyat dan sekaligus juga dapat dipergunakan untuk memberikan rambu-rambu atas gejolak yang mungkin timbul sebagai akibat kemajuan ekonomi yang dicapai. Dalam sejarah perkembangan ilmu hukum, orang teringat akan benturan besar yang terjadi antara kelompok Napoleon Code dan kelompok von Savigny.³⁵ Rasionalisme yang menghasilkan revolusi Perancis dan Napoleon Code mengajar bahwa segala sesuatu dapat diatur dalam satu kitab undang-undang. Ini ditolak oleh Savigny. Bagi Savigny, hukum adalah hasil dari kekuatan yang beroperasi secara diam-diam dari dalam (*law is a product of internal, silently-operating forces*). Hukum bukan pranata yang ditentukan secara arbitrary dan sadar oleh pembuat undang-undang.

Melalui van Vollenhoven³⁶ dan Ter Haar, Savigny diperkenalkan di Indonesia. Hukum adat juga turut berkembang. Sementara itu, murid von Savigny sendiri, Rudolf von Jhering³⁷ telah melihat kemungkinan dipergunakannya hukum untuk mengarahkan pembangunan masyarakat. Dari daratan Eropa, ajaran-ajaran ini diambil oleh Dekan *Harvard Law School*, Roscoe Pound³⁸ di Amerika Serikat.

Pound menunjukkan bahwa hukum dapat dipergunakan sebagai pranata untuk mengadakan perubahan sosial atau *social engineering*. Hukum dapat dipergunakan untuk memenuhi kebutuhan manusia sebanyak mungkin (*maximum of satisfaction of wants*). Hukum perlu memperhitungkan kepentingan ekonomi masyarakat atau *social economic interest*. Jadi jauh sebelum para ahli ekonomi berbicara tentang *re-engineering corporation*, para ahli hukum sudah memikirkannya. Melalui pendiri Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Prof. Djokosutono, temuan ilmiah Pound diperkenalkan di Indonesia sejak pertengahan 1950-an. Selama hampir lima puluh tahun, orang hanya belajar saja tentang temuan ilmiah Pound, tetapi tidak pernah menerap-

³⁵ Lihat Ch. Himawan, *The Foreign Investment Process in Indonesia*, (Singapore, Gunung Agung, 1980), hal. 55.

³⁶ *Idem.*, hal. 42.

³⁷ Lihat Rudolf von Jhering, *The Struggle for Law*, (Chicago, Callaghan & Comp., 1915), p. xix. Lokasi: Harvard University Library.

³⁸ Lihat Roscoe Pound, *The Need of a Sociological Jurisprudence*, dalam *The Sociology of Law*, ed. Rita James Simon (San Francisco, Chandler Publishing comp. 1968), hal. 203. Lokasi: Harvard

kannya. Sementara itu, di Fakultas Hukum Universitas Chicago, ajaran Pound telah dipertajam lagi oleh Posner.³⁹

Undang-undang sebagai hasil pilihan profesi dan pilihan politik perlu dilihat akibat ekonominya, apalagi kalau sebab dibentuknya undang-undang itu adalah pertimbangan ekonomi. Keputusan-keputusan hakim sebagai hasil pilihan profesi hukum juga perlu melihat akibat ekonominya, terutama apabila kasus yang dihadapi itu berkaitan dengan pembangunan ekonomi.

Pengamatan "hukum baru" oleh Repelita VI harus dilihat dalam hubungan temuan ilmiah tersebut diatas. Hukum dalam PJP II tidak lagi semata-mata dilihat sebagai perumusan tata bahasa belaka akan suatu masalah, tetapi sebagai suatu pranata yang mempunyai sebab dan akibat ekonomi. Dua ilustrasi akan diberikan berikut ini agar sasaran pemerintah yang hendak memerankan hukum dalam pembentukan masyarakat industri dapat tercapai. Pertama, suatu ilustrasi tentang jaminan hukum bagi kreditur luar negeri; dan kedua, satu ilustrasi tentang jaminan pembeli barang Indonesia di luar negeri. Kombinasi antara pendanaan dan kegiatan ekspor merupakan dua hal terpenting untuk mencapai target PJP II.

A. Jaminan hukum untuk pendanaan

Kreditur luar negeri dipakai sebagai ilustrasi, karena dana di luar negeri banyak beredar dan kita masih banyak membutuhkan dana untuk investasi di berbagai bidang, terutama dalam rangka ekonomi pasar dimana swasta diberi peran yang lebih besar untuk membangun masyarakat industri Indonesia. Seperti telah dijelaskan oleh Presiden Soeharto⁴⁰ bahwa kita perlu menghimpun dana sebesar Rp. 815 triliun untuk mencapai pertumbuhan ekonomi sebesar 7,1%.

Dari jumlah Rp. 815 triliun ini, Rp. 627,55 triliun atau 77% diharapkan dari swasta; dan Rp. 187,45 triliun atau 23% dari pemerintah. Dengan kata lain pihak swasta harus melakukan investasi sebesar Rp. 125,51 triliun atau \pm US \$ 60 miliar tiap tahun selama lima tahun mendatang. Hingga tahun 1994, ekspor kita baru mencapai lebih kurang US \$ 40 miliar. Walaupun seluruh hasil ekspor ini dipakai untuk investasi, kita masih memerlukan dana dari luar ekspor, yaitu dari pinjaman atau dari investasi langsung baik PMA maupun PMDN. Karena praktis tidak ada PMA atau PMDN yang tidak melakukan pinjaman uang, maka makalah ini telah memilih ilustrasi dalam bidang pinjaman uang, khususnya pinjaman uang yang berasal dari luar

³⁹ Lihat Richard A. Posner, *Economic Analysis of Law*, (Boston, Little, Brown & Comp., 1986).

negeri atau di kalangan bisnis lebih dikenal dengan sebutan *off-shore loan*.

(i) Hasil pilihan profesi hukum yang diharapkan

Hasil pilihan profesi hukum yang diwakili oleh Mahkamah Agung selama PJP I mencerminkan belum adanya jaminan hukum bagi pemilik dana atau kreditur dalam transaksi pinjam-meminjam uang.

Kasus yang dihadapi memperlihatkan bahwa seorang kreditur yang menerima surat pengakuan hutang sebesar hampir US \$ 2.000.000 dari seorang debitur tidaklah memperoleh jaminan hukum bahwa surat pengakuan hutang itu dapat dilaksanakan sebagaimana seharusnya⁴¹ walaupun dibuat sesuai hukum statis yang berlaku.

Dokumen hukum yang dipilih oleh kreditur dan debitur adalah apa yang dikenal diantara para ahli hukum sebagai "Grosse Akte".⁴² Hal ini berarti bahwa dokumen hukum ini dapat langsung dilaksanakan, "dieksekusi", kata para adpokat, tanpa memperkenankan pihak debitur untuk mempersoalkannya lebih lanjut. Ketika debitur lalai untuk melaksanakan kewajiban membayar kepada kreditur, maka kreditur telah mengajukan permohonan eksekusi atas surat hutang yang telah dibuat oleh debitur. Pengadilan Negeri Jakarta Utara pada tanggal 7 Oktober 1980⁴³ menerapkan pasal 1338 Kitab Undang-undang Hukum Perdata Barat (Burgerlijk Wetboek atau B.W.)⁴⁴ yang menetapkan bahwa suatu perjanjian yang dibuat oleh dua orang mengikat kedua orang itu. Keputusan ini tidak memperlihatkan pendekatan ekonomi. Pengadilan Tinggi membenarkan sikap PN, tetapi MA menyatakan keputusan PT salah.

MA menunjukkan bahwa peraturan tertulis yang harus dipergunakan bukanlah peraturan umum seperti Pasal 1338 Kitab Undang-undang Hukum Perdata semata, melainkan peraturan khusus, yaitu pasal 224 Reglemen Indonesia Yang Dibarui (atau H.I.R.).⁴⁵ Ketentuan khusus ini menyamakan kekuatan surat hutang ini dengan suatu keputusan badan peradilan yang telah mempunyai kekuatan tetap. Dengan kata lain, surat hutang itu dapat segera

⁴¹ Kasus ini merupakan cuplikan dari pidato pengukuhan penerimaan jabatan Guru Besar oleh Charles Himawan pada tanggal 24 April 1991 di hadapan Senat Guru Besar UI di Kampus UI, Salemba 4, Jakarta.

⁴² Lihat W.A. Engelbrecht, *Kitab-Kitab Undang-Undang, Undang-Undang dan Peraturan-Peraturan serta Undang-Undang Dasar 1945 Republik Indonesia* (Leiden, Sijthoff, 1960), hlm. 1765 dan 1836.

⁴³ Lihat Varia Peradilan (Jakarta, tahun tidak terbaca), hlm. 90.

⁴⁴ Lihat W.A. Engelbrecht, op. cit., hlm. 574.

dilaksanakan apabila debitur lalai untuk memenuhi kewajibannya.

MA berpendirian bahwa keputusan yang diberikan oleh kedua badan peradilan rendah adalah salah, karena tidak mempertimbangkan besarnya uang pinjaman yang menjadi sengketa. MA mengadakan pendekatan ekonomi-keuangan dan telah pula mulai menggunakan metode kuantitatif dengan mempertimbangkan besar kecilnya jumlah pinjaman. Ini sebenarnya sudah baik, tetapi MA menganggap bahwa pasal 224 H.I.R. tidak dapat dipergunakan, karena "jumlah hutang adalah sangat besar". Suatu kemajuan lagi, karena MA telah keluar dari peraturan positif semata. MA berpaling pada sejarah ekonomi.

Pasal 224 H.I.R. diundangkan pada tahun 1848 dan ditujukan untuk masyarakat Indonesia yang kekuatan ekonominya dianggap lemah pada waktu itu. Dari padanya tidak mungkin diharapkan adanya satu pinjaman sebesar hampir dua juta dollar AS.

Kesimpulan MA pasti lain apabila yang dijadikan pertimbangan bukan sejarah ekonomi semata, tetapi pertumbuhan ekonomi di hari mendatang. Surat hutang yang dapat segera dilaksanakan tanpa perlu gugat-menggugat akan merupakan "alat pembayaran" yang ampuh untuk menghimpun dana, terutama dana dari luar negeri.

MA karenanya perlu menerapkan temuan ilmiah "baru" dalam keputusannya untuk PJP II. MA perlu memperhitungkan akibat ekonomi dari keputusan yang diberikan. Keputusan-keputusannya perlu memberikan gairah bagi pemilik dana luar negeri untuk meminjamkannya kepada pengusaha Indonesia, dan tidak "menakutkan" mereka. Dengan dana yang cukup, investasi sebesar Rp. 627,55 triliun akan lebih terjamin.

B. Jaminan hukum untuk ekspor

Seperti telah dikemukakan dipermulaan makalah ini bahwa ekspor adalah pendorong industri. Karena inilah, maka kegiatan ekspor Indonesia akan dipakai sebagai ilustrasi kedua untuk menunjukkan perlu adanya kewaspadaan dalam PJP II mengenai peran hukum.

MA sebagai wakil pilihan profesi hukum yang dapat cepat bertindak perlu menerapkan temuan ilmiah "baru" agar pembeli barang Indonesia di luar negeri merasa aman bahwa ia akan selalu dapat menyandarkan diri pada hukum yang berorientasikan kearah pembangunan. Selama PJP I tidak ada tanda adanya sikap demikian.

(i) Hasil pilihan profesi hukum yang diharapkan

Sikap MA sekali lagi sebagai wakil profesi hukum tertinggi juga

banyak dipakai sebagai medium untuk menyelesaikan sengketa yang timbul di perdagangan internasional kurang mendapat dukungan dari MA. Melaksanakan keputusan arbitrase sering kali menjumpai kegagalan di Indonesia. Hal ini disebabkan karena MA tidak menerapkan temuan ilmiah baru di bidang hukum. MA kurang melihat bahwa keputusannya yang menolak pelaksanaan keputusan arbitrase dapat memberikan akibat ekonomi yang negatif, walaupun secara juridis semata dan secara perumusan bahasa belaka, keputusan demikian dapat dibenarkan.

Makalah ini melihat bahwa karena tidak adanya penerapan temuan ilmiah pada keputusan itu, maka kegiatan ekspor Indonesia di tahun-tahun mendatang mungkin akan menghambat strategi pembangunan ekonomi yang sudah dicanangkan.

Harus diakui bahwa kenaikan ekspor Indonesia selama PJP I (1965-1990) sungguh luar biasa apabila kita menutup mata atas kegiatan ekspor negara-negara tetangga atau negara mitra dagang kita. Berikut adalah tabel tentang fluktuasi kegiatan ekspor Indonesia dibanding dengan beberapa negara Pasifik.

(ii). Tabel Fluktuasi Ekspor Periode 1965-1990⁴⁶
Indonesia dan Beberapa Negara
(Selama PJP II)
(Nilai dalam miliar US \$)

Negara	1965		1970		1975		1980		1985		1990	
	Nilai	%	Nilai	%	Nilai	%	Nilai	%	Nilai	%	Nilai	%
Indonesia	0.7		1.1	57	7.1	54.5	21.9	208	18.5	-16	25.5	38
Singapura	0.9		1.5	67	5.3	253	19.3	264	22.8	18	52.6	131
Malaysia	1.2		1.6	63	3.8	138	12.9	239	15.4	19	29.4	91
Thailand	0.6		0.7	17	2.2	214	6.5	195	7.1	9	23.0	224
Filipina	0.6		1.0	67	2.2	120	5.7	159	4.6	-19	7.7	67
Brunei D. Vietnam	-		0.092		1.0	987	4.5	350	2.9	-36	2.1	-27
Taiwan	0.4		1.4	250	5.3	279	19.7	272	30.6	55	67.0	119
Hongkong	-		2.5		6.0	140	19.7	228	30.1	53	82.1	173
Korea S.	0.1		0.8	700	5.0	525	17.5	250	30.2	73	64.8	115
RRC	2.5		2.3	-8	7.6	230	18.0	137	27.3	52	62.0	127
AS	26.6		42.6	60	108.8	155	225.5	107	218.8	-3	371.4	70
Jepang	8.4		19.3	130	55.8	189	130.4	134	177.1	36	286.7	62

⁴⁶ Lihat *Handbook of International Trade and Development Statistics 1991*, terbitan PBB (New York, United Nations, 1992), hlm. 2 dst.; dan beberapa nomor majalah *Asiaweek*, terbitan tahun 1993-1994.

(iii) Perbandingan dengan Singapura

Dari tabel diatas tampak bahwa di banding dengan Singapura selama 15 tahun, yaitu dari tahun 1965 hingga 1980, sepanjang mengenai nilai ekspor Indonesia selalu memimpin. Mungkin hal ini disebabkan karena Indonesia masih merupakan negara baru yang masuk pasaran dunia, dan banyak barang yang dihasilkan tidak dapat diperoleh di negara lain. Apakah hukum berperan atau tidak, resiko besar tanpa jaminan hukum tetap diambilnya, karena tidak ada pilihan lain.

Pada tahun 1985, lampu merah sudah diisyaratkan. Ekspor Indonesia turun! Dalam pada itu, ekspor Singapura tetap naik. Bahkan ekspor Singapura pada tahun 1990 menjadi 2X ekspor Indonesia. Dengan asumsi bahwa semua faktor ekonomi sama, orang sudah mulai memperhitungkan tentang jaminan hukum yang lebih baik. Rupanya, pembeli barang Indonesia di luar negeri menganggap jaminan hukum di Singapura adalah lebih baik. Dalam prosentase, perkembangan ekspor Singapura juga terus meningkat

(iv) Perbandingan dengan Malaysia

Dengan Malaysia, keadaan Indonesia masih tetap lebih baik hingga tahun 1985, ketika ekspor Indonesia mengalami kemunduran. Namun pada tahun 1990, ekspor Malaysia sudah melampaui Indonesia. Sekali lagi, apabila semua faktor ekonomi dianggap sama, maka jelas peran hukum mulai diperhitungkan oleh pembeli barang Indonesia.

Kedua bandingan tersebut diatas hanya untuk memberikan contoh agar kita waspada terhadap kegiatan ekspor kita. Kecuali Brunei Darussalam dan Vietnam, negara lain juga dapat dipakai sebagai kaca untuk mencerminkan *performance* ekspor kita. Brunei Darussalam tidak dapat dipakai sebagai bandingan, karena negara ini sudah serba cukup, sehingga tidak perlu kerja keras, sekalipun dalam bidang hukum, untuk menaikkan ekspornya. Vietnam sendiri baru memasuki pasar dunia, sehingga belum tampak kegiatan ekspornya. Namun demikian, keadaan sumber alam banyak serupa Indonesia, sehingga kita juga perlu memperhitungkan kedudukan mereka sebagai negara yang akan merebut pasar kita dalam PJP II. Yang jelas tampak sebagai saingan adalah Thailand, sesama anggota ASEAN,⁴⁷ dan RRC⁴⁸ seperti tampak dalam tabel berikut mengenai fluktuasi ekspor pada empat tahun

⁴⁷ Lihat John Wong, *ASEAN Economies in Perspective*, (London, The MacMillan Press, 1979).

⁴⁸ Lihat Jean Chesneaux cs, *China from the 1911 Revolution to Liberation*, (New York, Pantheon

terakhir ini.

(iv). Tabel Fluktuasi Ekspor periode 1991-1994
Indonesia dan Beberapa Negara
(Permulaan PJP II)
(Nilai dalam miliar US \$)

Negara	1991		1992		1993		1994	
	Nilai	%	Nilai	%	Nilai	%	Nilai	%
Indonesia	29.4	15	33.9	15	37.0	9	0.1	8
Singapura	58.8	12	63.4	8	71.4	13	96.5	35
Malaysia	34.7	18	43.5	25	45.9	6	58.1	27
Thailand	30.4	32	33.2	9	38.0	14	43.5	14
Filipina	8.9	16	10.0	12	11.5	15	14.6	30
Brunei D.	1.9	10	2.6	37	2.6	0	2.6	0
Vietnam	-		2.5		3.0	20	3.9	30
Taiwan	79.3	18	86.6	9	85.0	-2	88.7	4
Hongkong	104.2	27	128.0	23	137.0	7	160	17
Korea S.	74.0	14	79.0	7	83.8	6	98.8	18
RRC	71.9	16	88.8	24	100.0	13	135	35
AS	430.1	16	448.0	4	465.0	3.8	503	8
Jepang	320.6	12	354.0	10	368.0	4	403	10

(vi) Perbandingan dengan Thailand

Dengan Singapura dan Malaysia, Indonesia sudah tertinggal jauh, baik dalam prosentase kenaikan ekspor dari tahun ke tahun, maupun dalam jumlah nilai. Dengan Thailand sendiri, hingga tahun 1993 kita masih bersaing ketat, *neck and neck*, kata orang.

Walaupun dari tahun 1965 hingga tahun 1990, kita terus memimpin baik dalam jumlah nilai maupun dalam kenaikan prosentase. Tetapi pada tahun 1994, kita sudah tertinggal sebagaimana tampak dalam tabel tersebut diatas.

(vii) Perbandingan dengan RRC

Semenjak RRC memasuki era ekonomi pasar pada permulaan 1980-an, maka RRC seperti halnya dengan Vietnam, juga harus diperhitungkan sebagai saingan berat karena kekayaan alam yang hampir semua. Dengan demi-

kian, kita perlu memperkaya daya saing kita di bidang hukum.

Seperti kita telah lihat tahun 1985 merupakan pertanda buruk bagi kegiatan ekspor kita, dan justru pada tahun 1985 ini ekspor RRC (US \$ 27.3 miliar) telah melampaui Indonsia (US \$ 18.5 miliar), walaupun lima tahun sebelumnya (1980), ekspor kita (US \$ 21.9) masih diatas RRC (US \$ 18.0). Sejak tahun 1985 itu, ekspor RRC seperti tampak pada tabel diatas terus meningkat pesat baik dalam prosentase maupun dalam jumlah nilai. Pada tahun 1994 ekspor RRC telah mencapai US \$ 135 miliar, sedangkan Indonesia masih di sekitar US \$ 40 miliar.

Perbandingan-perbandingan yang dilakukan diatas bukan bermaksud untuk menunjukkan suatu "doomsday" bagi Indonesia di bidang ekspor, tetapi justru untuk menunjukkan betapa pentingnya bagi kita untuk menindaklanjuti terobosan-terobosan yang dilakukan oleh GBHN 1993 dan Repelita VI. Hal ini disebabkan karena mitra-mitra dagang kita baik di kawasan Pasifik maupun di kawasan Eropa adalah negara-negara yang secara statis dan dinamis telah memperankan hukum dalam hidup mereka. Untuk menetralisir keunggulan mereka di bidang hukum, kita juga perlu memperankan hukum dalam hidup kita.

IX. Kesimpulan

Jurisprudensi atau *law-in-action* dalam kaitannya dengan pendanaan (*financing*) dan ekspor selama PJP I telah mencerminkan keadaan yang membahayakan. Ini dapat diatasi dengan menerapkan temuan ilmiah. Namun, makalah ini menyadari bahwa masih banyak pertanyaan yang belum terjawab, misalnya, kurun waktu yang dibutuhkan untuk menjamin pemerataan ekonomi berdasarkan pemerataan penerapan hukum.

Amerika Serikat, misalnya, membutuhkan $\pm 8x$ PJP untuk mencapai pemerataan seperti sekarang terhitung sejak *Declaration of Independence* (1776).⁴⁹ Negara-negara Eropa (Barat) $\pm 16x$ PJP terhitung sejak penjelajahan pelaut-pelaut Spanyol dan Portugis di abad ke 16. Dan Singapura dan Malaysia mencapai tingkat kualitas hidup seperti sekarang setelah menghabiskan ± 2 PJP sejak pernyataan kemerdekaan mereka.

Namun demikian, Indonesia tetap dapat mencapai pemerataan demikian apabila dalam PJP II mendatang sudah terdapat tanda bahwa pilihan profesi hukum dan pilihan politik serasi dan sepadan; dan didalam pilihan ini di-

terapkan temuan ilmiah yang mengajar bahwa hukum perlu dianalisa dalam kaitannya dengan pembangunan ekonomi.

Diharapkan dengan makalah ini tujuan utama Kipnas telah tercapai, karena:

Pertama, para ilmuwan hukum kini sudah dapat menggunakan temuan ilmiah baru. Mereka sudah dapat keluar dari cengkeraman pendekatan tata bahasa terhadap hukum, dan dapat mulai berpayung dibawah pendekatan ekonomi terhadap hukum.

Kedua, para ilmuwan hukum telah sadar bahwa pendekatan tata bahasa semata-mata terhadap hukum merupakan suatu kecenderungan yang *persitent* dan suatu penghambat besar dalam pembangunan ekonomi.

Ketiga, pendekatan ekonomi terhadap hukum merupakan temuan ilmiah yang berpotensi untuk pembangunan ilmu pengetahuan dan teknologi hukum itu sendiri di Indonesia.⁵⁰ Bidang keilmuan hukum kini karenanya sudah dapat menyesuaikan diri dengan bidang ilmu lainnya agar dalam sistem Iptek Nasional yang terpadu, bidang keilmuan hukum juga dapat ikut berpartisipasi.

Keempat, Indonesia telah dapat memiliki tata nilai khusus yang universal dalam segi hukum,⁵¹ yaitu supremasi hukum atau *supremacy of law*. Ini universal, karena dianutoleh seluruh negara industri. Proyeksi bentuk masyarakat industri Indonesia tidak akan tercapai apabila Indonesia tidak menganut nilai universal ini.

**Empat Perkara yang kecilnya adalah besar, yaitu:
api, permusuhan, penyakit dan kemelaratan**

PEMBAHASAN PASAL 23 UUD 1945

Harun Al Rasyid



Landasan konstitusional keuangan negara sejak berlakunya kembali UUD 1945 tanggal 5 Juli 1959 sampai saat ini adalah Bab VII, pasal 23 UUD 1945. Dalam hal keuangan negara, Pemerintah mengemban tanggung jawab yang besar atas penggunaan uang dalam Anggaran Pendapatan Belanja Negara yang telah disetujui Dewan Perwakilan Rakyat. Dari penafsiran pasal 23 UUD 1945 dapat disimpulkan bahwa pembuat UUD 1945 tidak memberikan kemungkinan penyusunan anggaran untuk masa lebih dari satu tahun. Uraian ini berusaha memberikan penafsiran terhadap pasal 23 tersebut di atas.

BHAKTI - DI I. Pengantar

Karena untuk memerintah negara diperlukan uang, maka dapat dimengerti mengapa pada umumnya di dalam setiap undang-undang dasar ada bagian yang mengatur soal keuangan, yang materinya mungkin berlainan antara undang-undang dasar yang satu dengan yang lain.

Dalam Undang-Undang Dasar Belanda, misalnya, terdapat Bab Sembilan yang berjudul "*Van de Financien*" (Tentang Keuangan) yang mengatur soal-soal pajak, mata uang, hutang negara, dan "*Algemene Rekenkamer*" (Badan Pemeriksa Keuangan), sedang soal anggaran "diatur dalam Bab Tiga ("*Van de Staten-Generaal*"), Bagian Enam yang berjudul "*Van de begroting*". Dalam "*Indische Staatsregeling*" (UUD Hindia Belanda), terdapat Bab Empat yang judulnya ialah "*Van de begroting en van geldleening*" (Tentang anggaran dan tentang pinjaman uang) sedang mengenai "*Algemene Rekenkamer*" diatur dalam bab yang terpisah (Bab Lima).

Dalam UUD 1945 terdapat Bab VIII yang judulnya ialah "Hal Keuangan", dalam UUD 1949 terdapat Bab IV ("Pemerintahan") Bagian IV yang judulnya ialah "Keuangan", sedangkan dalam UUD 1950 terdapat Bab III