

# PERANAN HUKUM DALAM PEMBANGUNAN EKONOMI DI INDONESIA DAN PERMASALAHANNYA

Amad Sudiro\*

## ABSTRACT

Sustainable development of national economy is one of the Indonesian government programs. This program is implemented through the Five-Year Development Plan. To implement the development, supports from all sectors, including the legal sector, are required. This article discusses how the legal instrument can play its role to make the economic development running more smoothly and dynamically.

## I. PENDAHULUAN

Sejak kebangkitan orde baru pada tahun 1966, pemerintah telah melakukan langkah-langkah stabilitas dan rehabilitasi sendi-sendi kehidupan bernegara di segala bidang. Pada mulanya, langkah-langkah tersebut ditujukan kepada pemurnian pelaksanaan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) secara murni dan konsekuen. Hal ini dilakukan dengan mengembalikan seluruh perangkat kenegaraan kepada kedudukan, fungsi, dan peranannya sesuai dengan ketentuan-ketentuan UUD 1945.

Berkenaan dengan hal di atas, kebijakan nasional di bidang ekonomi telah ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) melalui Ketetapan MPRS Nomor XXIII/MPRS/1966 tentang Pembaharuan Kebijakan Landasan Ekonomi, Keuangan, dan Pembangunan. Selanjutnya dilakukan langkah penyusunan pelita pertama tahun 1969 sampai dengan tahun 1974. Akibat buruknya kondisi ekonomi pada waktu itu, Pemerintah menetapkan bidang ekonomi sebagai prioritas pertama dalam pembangunan nasional. Pembangunan bidang-bidang lain dilaksanakan pemerintah sebagai penunjang keberhasilan pembangunan ekonomi. Salah satu bidang penunjang dimaksud adalah bidang hukum.<sup>1</sup>

Keberhasilan pembangunan ekonomi tidak semata-mata berkat dukungan dari perangkat hukum yang memadai. Namun apabila pembangunan ekonomi mengalami kegagalan, maka perangkat hukum juga akan disorot sebagai penyebab kegagalan tersebut. Selain itu, pembangunan nasional yang sudah berlangsung lebih dari setengah abad memang masih menghadapi berbagai hambatan, bahkan kendala, yang dapat menggagalkan keberhasilan pembangunan ekonomi. Apalagi hal itu dihadapkan pada masa yang akan

---

\* Staf Pengajar Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara Jakarta. Lulus sarjana hukum dari Universitas Trisakti tahun 1992 dan magister hukum dari Universitas Tarumanagara tahun 1996.

<sup>1</sup> C.F.G. Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20*, Bandung: Alfabeta, 1994, hlm. 20.

datang, misalnya era perdagangan bebas (mulai tahun 2003), proses pembangunan ekonomi nasional akan semakin menghadapi kendala yang lebih berat bahkan merupakan kendala yang tidak mudah di atasi.

Melalui tulisan ini, penulis tidak mungkin mengangkat semua hambatan atau kendala tersebut di atas. Penulis hanya akan mengkaji masalah hukum, dalam hal ini peranannya dalam pembangunan ekonomi nasional. Karena hukum akan semakin banyak mengambil peranan dalam pembangunan dan perkembangan ekonomi nasional dalam menghadapi era perdagangan bebas tersebut di atas.

## **II. PERANAN HUKUM DALAM PEMBANGUNAN EKONOMI SERTA MASALAHNYA**

### **A. Keberhasilan Pembangunan Ekonomi**

Walaupun tidak mungkin menentukan berapa besar sumbangan/dukungan perangkat hukum terhadap pembangunan ekonomi, namun ada baiknya penulis akan mengemukakan beberapa bukti keberhasilan pembangunan ekonomi. Karena sebagai prioritas pertama, keberhasilan pembangunan ekonomi selain mendapat dukungan dari bidang lain, juga dapat mendukung pembangunan di bidang lain.

Bukti-bukti nyata keberhasilan pembangunan ekonomi, secara kualitatif, antara lain ditunjukkan sebagai berikut:

1. Terwujudnya swasembada beras;
2. Produk-produk konsumsi rakyat meningkat, sehingga pasar dapat diisi oleh produk-produk yang terjangkau oleh daya beli rakyat;
3. Barang-barang produksi kualitas ekspor meningkat;
4. Prosentase inflasi menurun secara drastis, dari keadaan hiperinflasi pada zaman orde lama, yakni kurang lebih 65% menjadi rata-rata di bawah 10%.
5. Pendapatan rata-rata penduduk Indonesia meningkat, dari posisi miskin ke posisi menengah; dan
6. Jumlah sarana dan prasarana fisik ekonomi meningkat. Misalnya, sarana jalan, pengairan, pelabuhan, dan bidang-bidang usaha lain, seperti bank, perkantoran, pertokoan dan sebagainya.

Dengan keberhasilan pembangunan bidang ekonomi tersebut di atas, pembangunan bidang-bidang lain, misalnya bidang kesehatan, pendidikan, agama, dan hukum, juga menunjukkan perkembangan dan keberhasilannya. Indikator ini dapat dilihat dari makin menurunnya jumlah anak usia sekolah yang tidak berkesempatan bersekolah, makin tingginya usia harapan hidup, makin rendahnya persentase angka kelahiran, makin

sendahnya angka kematian, makin banyaknya perangkat hukum yang mengatur berbagai bidang kehidupan. dan terbinyanya kerukunan hidup antarumat beragama dengan baik.

Meskipun pembangunan ekonomi telah berpengaruh terhadap perkembangan atau keberhasilan pembangunan bidang-bidang lain, namun ternyata disertai pula keadaan-keadaan yang kontradiksi. Keadaan-keadaan tersebut, antara lain :

1. Walaupun telah dikeluarkan Inpres Desa Tertinggal (IDT), namun perbedaan kenikmatan atau kesejahteraan hidup masih dirasakan oleh masyarakat kota yang tinggal di daerah kumuh atau masyarakat yang hidup di desa, yang belum terjangkau oleh sarana dan prasarana umum. seperti listrik, air minum, sarana pendidikan, jaringan informasi, rumah sakit, transportasi, dan sebagainya;
2. Kesempatan memperoleh pendidikan meningkat dan jumlah lulusan semakin banyak, tetapi belum seimbang dengan daya serap lapangan pekerjaan. Akibatnya timbul masalah pengangguran yang cukup memprihatinkan dan merepotkan masyarakat maupun pemerintah;
3. Dalam memperoleh kesempatan berusaha masih terdapat perbedaan antara golongan pengusaha besar (konglomerat) dengan pengusaha kecil (lemah).

Beberapa keadaan kontradiktif tersebut di atas, keadaan tersebut mempunyai kecenderungan berkembang menjadi suatu kesenjangan. Ini akan semakin memperkecil pemerataan kesejahteraan hidup rakyat. Karena itu diperlukan perangkat hukum, yang berperan secara optimal<sup>2</sup> melandasi berbagai bidang kehidupan yang tertib, teratur, dan adil.

#### **B. Peranan Negara dalam Pembangunan Ekonomi**

Teori ekonomi selalu mengalami perkembangan dari waktu ke waktu. Kehidupan ekonomi juga senantiasa berubah lebih cepat, sehingga meskipun teori dan ilmu ekonomi terus berkembang, namun banyak hal kehidupan baru yang tidak dapat diterangkan secara teoritis.

Bagian paling fundamental dari teori ekonomi mikro, yang biasanya menjadi fokus perhatian para ekonom, misalnya teori alokasi sumber daya dan determinasi harga, terus menerus berevolusi. Evolusi tersebut tampak mengarah kepada dua arah, yaitu:

1. Pendalaman teori-teori standar, seperti konsep persaingan, stabilitas yang dinamis, dan perhatian lebih dalam terhadap hal-hal yang sering dilupakan ekonom, seperti peranan ekonomi informasi dan peranan kekuatan intelgensia (power of brain);

---

<sup>2</sup> C. F.G. Sunaryati Hartono, *Hukum Ekonomi Pembangunan di Indonesia*, Jakarta: BPHN-Departemen Kehakiman, 1988, hlm. 37.

2. Perkembangan daerah berpikir yang semakin luas dari para ekonom, untuk menjamah hal-hal yang sebelumnya tidak dikaitkan secara langsung dengan ilmu ekonomi dan hanya dianggap sebagai faktor luar ( exogenous factors).<sup>3</sup>

Perkembangan hal di atas, tidak lepas dari pengaruh politik, terutama peranan pemerintah dalam membangun ekonomi nasional. Ini membuktikan adanya peranan negara baik secara langsung maupun tidak langsung. Peranan secara langsung, misalnya dalam bentuk pengeluaran pemerintah (government expenditure) dan pengaturan kegiatan bisnis yang sportif, mulai dianggap penting untuk mengatasi depresi ekonomi seperti pada tahun 1930-an. Meskipun demikian, peranan tersebut tidak bisa menerangkan keseluruhan peranan negara dalam perekonomian nasional.

Kegiatan ekonomi semakin kompleks dan semakin tinggi keterkaitannya dengan aspek-aspek kehidupan lain, akan sangat menyulitkan sistem ekonomi apapun untuk menolak kehadiran peranan negara dalam kehidupan ekonomi. Lebih dari itu, peranan negara menjadi lebih penting lagi, manakala banyak ahli ekonomi percaya bahwa pasar tidak dapat menyelesaikan semua persoalan ekonomi. Karena itu, intervensi negara sangat diperlukan untuk mengurangi bahkan menghindari dampak kegagalan pasar (market failure), kekuatan harga (price rigidities), dan dampak eksternal pada lingkungan alam dan sosial.<sup>4</sup>

Menurut ahli-ahli welfare economics, negara memainkan peranan penting secara langsung atau tidak langsung dalam kehidupan ekonomi. Hal ini untuk menghindari dampak eksternalitas, khususnya bagi lingkungan alam dan sosial. Pasar tidak dapat mengakomodasikan dampak eksternal yang timbul akibat persaingan antar lembaga ekonomi. Karena itu, peranan negara muncul dalam berbagai bentuk, seperti stabilisator sistem ekonomi, termasuk mengenai produksi dan konsumsi. Namun, masing-masing negara mempunyai kadar berbeda dalam keterlibatannya di bidang ekonomi. Meskipun demikian, sebagian besar negara maju menerapkan pola keterpaduan peran antara keduanya (mixed economy) untuk mencapai bentuk dan sistem yang optimal (pareto efficiency)<sup>5</sup>

Meskipun negara mempunyai peranan penting dalam pembangunan ekonomi, namun menurut Madsen Piere, peranan negara melalui badan usaha negara, yang terlibat dalam proses produksi, terbukti kurang efisien. Misalnya, di Inggris dan di Amerika Serikat, badan usaha negara mengeluarkan biaya lebih tinggi daripada yang dikeluarkan badan usaha swasta dalam memproduksi barang yang sama, sehingga komoditi yang dihasilkan lebih mahal dibandingkan dengan komoditi yang sama, yang dihasilkan oleh perusahaan swasta.

---

<sup>3</sup> Didik J. Rachbini, *Peranan Ekonomi Negara, Tinjauan Teoritis dan Praktis*, Jakarta: LP3ES, 1992, hlm. 8.

<sup>4</sup> *Ibid.*, hlm. 15.

<sup>5</sup> Sadono Sukirno, *Ekonomi Pembangunan*, Jakarta: Sinar Grafika, 1985, hlm. 184.

Di Indonesia, peranan negara dalam perekonomian nasional telah digariskan secara konstitusional dalam Pasal 33 Ayat (2) UUD 1945, yang menyatakan cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Dari ketentuan ini, peranan negara sebatas pada cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak, sedangkan yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak diberikan kepada pihak swasta dan koperasi.

Dalam UUD 1945, masalah perekonomian hanya diatur dalam satu pasal, sebagaimana tersebut di atas, yang ditempatkan di bawah bab mengenai kesejahteraan sosial. Ini berarti, pasal tersebut mempunyai makna yang dalam, yakni bertujuan menciptakan kesejahteraan sosial dan kemakmuran rakyat banyak, bukan rakyat perorangan atau golongan tertentu.

Berdasarkan pasal tersebut di atas, Garis-garis Besar Haluan Negara menggariskan bahwa pembangunan di bidang ekonomi yang didasarkan kepada demokrasi ekonomi menentukan masyarakat harus berperan aktif. Pemerintah berkewajiban memberi pengarah dan bimbingan terhadap pertumbuhan ekonomi serta menciptakan iklim usaha yang sehat bagi pertumbuhan dunia usaha. Kemudian, dunia usaha perlu memberi tanggapan terhadap pengarah dan bimbingan serta penciptaan iklim usaha tersebut dengan kegiatan-kegiatan nyata.<sup>6</sup>

Berdasarkan prinsip demokrasi ekonomi di atas, terdapat tiga unsur penting dalam tata perekonomian yang disusun atas asas kekeluargaan, yaitu: sektor usaha negara, sektor usaha swasta, dan sektor usaha koperasi. Namun sesuai dengan prinsip *welfare state*, peranan Negara Indonesia tidak hanya mengurus sektor negara, tetapi kebutuhan ekonomi rakyat yang termasuk sektor swasta maupun koperasi. Misalnya, BUMN, tidak hanya mengelola sumber daya yang menguasai hajat hidup orang banyak, tetapi juga melakukan berbagai kegiatan produksi dan pelayanan yang juga dilakukan oleh swasta. Menurut Bambang Subianto, hal itu karena beberapa hal pokok yang menjadi peran BUMN, misalnya, perlunya *public goods* untuk dikelola pemerintah, pertimbangan efisiensi untuk kegiatan ekonomi berskala besar, dan pengendalian dampak negatif, seperti masalah eksternalitas.

Masalah *public goods* merupakan pengecualian (*exception*) di dalam sistem dan mekanisme pasar. Agar pemanfaatannya tidak jatuh ke tangan perorangan, maka negara mengambil peran aktif, karena komoditi tersebut sangat diperlukan oleh masyarakat banyak. Lebih dari itu, untuk stabilitas ekonomi, negara diperkenankan memegang hak monopoli atas sumber daya dan kegiatan ekonomi tertentu.

Pada tahun 1989, pemerintah dalam hal ini Menteri Keuangan telah mengeluarkan Keputusan Menteri Keuangan No. 1232/KMK.013/1989, yang mewajibkan BUMN dan

---

<sup>6</sup> Sri Edi Swasono (ed), *Sistem Ekonomi dan Demokrasi Ekonomi*, Jakarta: UI Press, 1987, hlm. 19.

badan usaha swasta menyisihkan dananya, masing-masing 1% dan 2% dari laba setelah pajak. Dana dari BUMN akan diperbantukan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah dan koperasi. ini berarti, BUMN juga mengemban misi untuk pengembangan usaha golongan ekonomi lemah dan koperasi, sedangkan dana dari badan usaha swasta dipergunakan untuk program kemitraan antara pengusaha besar dengan pengusaha lemah dan koperasi. Hal ini untuk meningkatkan kemampuan manajemen, mengatasi kekurangan modal usaha, dan memberi jaminan dalam memperoleh kredit dari bank.

Kerjasama ketiga sektor usaha tersebut di atas hanya mungkin dapat dilaksanakan jika didukung oleh perangkat peraturan perundang-undangan yang memadai. Peraturan tersebut, selain akan melandasi kerjasama, juga memberi keteraturan dan ketenangan masing-masing sektor usaha untuk tumbuh dan berkembang, tanpa adanya persaingan yang bebas (*free fight liberalisme*).

Dengan demikian, peranan Negara Indonesia dalam pertumbuhan ekonomi cukup besar, karena selain menumbuhkembangkan ekonomi negara, juga membimbing dan menumbuhkembangkan iklim usaha masyarakat, baik dalam bentuk koperasi maupun perusahaan swasta. Di bidang koperasi, pemerintah mendorong perkembangannya secara terus menerus melalui bantuan tenaga manajemen, penyelenggaraan latihan ketrampilan, dan pendidikan keahlian. Dengan jalan itu, maka diupayakan akan memperbesar kemampuan koperasi untuk memainkan peran dalam berbagai kegiatan ekonomi. Untuk itu, diperlukan juga dorongan bagi berkembangnya kerjasama antara koperasi dengan BUMN dan usaha milik swasta.

### **C. Peranan Hukum dalam Pembangunan Ekonomi**

Berbagai kebijakan secara khusus telah dikembangkan oleh pemerintah untuk meletakkan landasan hukum yang kokok dan ruang gerak yang lebih luas bagi perkembangan dunia usaha. Berbagai kebijakan tersebut, antara lain:

1. Kebijakan deregulasi dan debirokratisasi dalam rangka menciptakan iklim usaha yang menunjang;
2. Kebijakan peningkatan penanaman modal;
3. Kebijakan peningkatan daya guna badan usaha milik negara; dan
4. Kebijakan pengembangan usaha golongan ekonomi lemah.

Kebijakan deregulasi dan debirokratisasi yang telah ditempuh sejak akhir pelita ketiga, antara lain bertujuan mendorong penanaman modal dalam negeri dan modal asing, meningkatkan ekspor non-migas, dan memperluas lapangan kerja. Rangkaian deregulasi dan debirokratisasi tersebut dilanjutkan dalam pelita kelima. Kebijakan tersebut, antara lain dalam bentuk Keputusan Presiden No. 53 Tahun 1989 tentang Pembangunan Kawasan

Industri yang Berwawasan Lingkungan, dengan sasaran pembangunan industri dapat tercapai. Pada tahun 1990, pemerintah mengeluarkan paket kebijakan Januari 1990, yang bertujuan menyempurnakan sistem perkreditan, agar bank dan lembaga keuangan bukan bank dapat lebih mandiri dan mampu mengerahkan dana masyarakat serta menyalurkannya ke sektor-sektor produktif. Pada tahun 1992, pemerintah mengeluarkan kembali paket kebijakan Juli 1992 dalam rangka meningkatkan efisiensi perekonomian nasional. Kemudian pada tahun 1993, pemerintah mengeluarkan paket kebijakan Mei 1993 yang menyangkut deregulasi perbankan, sebagai penyempurnaan paket kebijakan Januari 1990, dalam rangka lebih memberikan keluasaan bank dalam menyalurkan kredit.

Pada akhir pelita kelima, pemerintah mengeluarkan paket kebijakan juni 1993, yang meliputi empat macam deregulasi, yaitu:

1. Deregulasi otomotif.
2. Penyempurnaan ketentuan dalam rangka meningkatkan ekspor non-migas dan hasil industri
3. Penyempurnaan bea masuk, bea masuk tambahan, dan pengaturan tata niaga impor, dan
4. Deregulasi yang menyangkut perampangan Daftar Negatif Investasi (DNI).

Mengenai penanaman modal, sejak tahun 1967 telah dibentuk UU No. 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing (PMA) dan UU No. 6 Tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN). Kedua undang-undang tersebut dibentuk dalam rangka mendorong penanaman modal baik asing maupun dalam negeri, melalui pemberian berbagai fasilitas. Fasilitas tersebut antara lain keringanan pajak dan pembebasan bea masuk untuk impor barang-barang mesin, peralatan, dan bahan baku.

Setelah dilakukan deregulasi, kebijakan penanaman modal diarahkan untuk meningkatkan peran serta masyarakat dalam kegiatan usaha yang produktif. Kebijakan ini merupakan kelanjutan dan penyempurnaan dari kebijakan sebelumnya, yang menyangkut tata cara penanaman modal, penyederhanaan prosedur perizinan, kelonggaran-kelonggaran persyaratan pemilikan saham, program divestasi bagi perusahaan penanaman modal asing, dan penyempurnaan DNI.

Khusus mengenai DNI, melalui Keppres No. 54 Tahun 1993 tentang Daftar Bidang-bidang Usaha yang Tertutup Bagi Penanaman Modal Asing, yang menggantikan Keppres No. 32 Tahun 1992, pemerintah telah mengurangi jumlah bidang usaha yang tertutup bagi penanaman modal asing. Jumlah tersebut dari 51 bidang usaha menjadi 33 bidang usaha. Selain itu, juga jumlah lampiran permohonan yang menjadi syarat untuk persetujuan penanaman modal dikurangi. Hal lain yang ditetapkan dalam kebijakan tersebut adalah 37

bidang usaha yang dicadangkan bagi pengusaha kecil mandiri dan/atau bekerja sama dengan pengusaha menengah atau besar.

Mengenai penyederhanaan syarat pemilikan saham, pemerintah telah mengaturnya dalam PP. No. 50 Tahun 1993 tentang Persyaratan Pemilikan Saham. PP ini merupakan penyempurnaan dari PP No. 17 Tahun 1992. Ini membuktikan adanya peranan hukum dalam perekonomian, khususnya dalam hal kepemilikan saham.

Kemudahan yang diberikan pemerintah dalam hal penyederhanaan prosedur perizinan, misalnya, penyederhanaan perizinan daerah. Penyederhanaan tersebut meliputi: penghapusan perizinan pencadangan tanah, penyederhanaan izin lokasi, dan Undang-undang Gangguan (UUG/HO). Kemudahan lain diberikan kepada perusahaan yang berstatus Entrepot Produksi untuk Tujuan Ekspor (EPTE), yaitu perusahaan yang berlokasi di suatu tempat atau bangunan tertentu, yang diberlakukan ketentuan-ketentuan khusus di bidang pabean, perpajakan, dan tata niaga impor. Kemudahan tersebut berupa pembebasan bea masuk atas barang-barang atau bahan-bahan yang diperlukan bagi proses produksi, keringanan pengenaan pajak pertambahan nilai (PPN) dan pajak penjualan barang mewah (PPnBM), dan penyerahan barang kena pajak ke, dari, dan antar EPTE.<sup>7</sup>

Di bidang anggaran negara, Pemerintah telah mengeluarkan Keppres No. 16 Tahun 1994 tentang Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Keppres ini merupakan pengganti dari Keppres No. 29 Tahun 1984. Dalam Keppres tersebut dicantumkan ketentuan mengenai upaya menciptakan dan mengembangkan iklim usaha yang dapat memberi kesempatan yang lebih luas kepada pengusaha lemah (kecil), antara lain untuk berperan serta sebagai pemborong atau rekanan pemerintah dalam kegiatan pemborongan atau pengadaan barang dan jasa bagi keperluan proyek-proyek pemerintah yang dibiayai oleh dana APBN. Keppres ini juga berperan dalam meningkatkan pelaksanaan desentralisasi, yaitu memperbesar kewenangan daerah sampai dengan jumlah tertentu, sehingga akan mendorong pengembangan usaha kecil di daerah, meningkatkan peran serta, efisiensi, dan produktivitas masyarakat dalam pembangunan di daerah. Keppres ini mengatur kegiatan perekonomian secara transparan, sehingga pelaksanaan proyek-proyek pembangunan dapat dinikmati oleh masyarakat secara lebih merata.

Dari uraian di atas, dapat dikatakan bahwa pengembangan dunia usaha nasional telah mampu berperan ganda, yaitu:

1. Memacu pertumbuhan ekonomi ke seluruh pelosok tanah air.
2. Meningkatkan struktur ekonomi Indonesia menjadi lebih kokoh dan makin berimbang. Kokoh dan berimbangnya struktur ekonomi tersebut tercermin dalam meningkatnya

<sup>7</sup> C.G.F. Subaryati Hartono. *Hukum...Op.Cit.*, hlm. 46.

peranan masyarakat dan dunia usaha dalam kegiatan pembangunan, yang berdampak pada:

1. Meningkatkan lapangan kerja,
2. Menciptakan kesempatan berusaha, dan
3. Makin dapat meyebarakan hasil pembangunan ke daerah yang sebelumnya kurang disentuh oleh kegiatan ekonomi.

Berbagai deregulasi dan debirokratisasi yang dilakukan pemerintah, yang dituangkan ke dalam berbagai peraturan perundang-undangan tersebut di atas, merupakan bukti kebijakan pemerintah dalam memberikan landasan yuridis operasional bagi pengembangan ekonomi. khususnya dunia usaha di Indonesia. Schubungan dengan hal itu, timbul pertanyaan "apa peranan hukum dalam pembangunan, khususnya pembangunan ekonomi?"

Apabila diteliti dengan seksama, maka semua masyarakat yang sedang membangun selalu dicirikan dengan perubahan. Bagaimanapun batasan pembangunan dan ukuran masyarakat yang sedang membangun, yang pasti terdapat perubahan di dalamnya. Peranan hukum dalam pembangunan tersebut adalah menjamin perubahan itu dengan cara teratur.<sup>8</sup>

Ada anggapan yang hampair merupakan keyakinan, bahwa perubahan yang tertib dan teratur tersebut di atas, merupakan bantuan dari peran peraturan perundang-undangan atau putusan pengadilan atau keduanya. Pada pokoknya, tujuan hukum adalah ketertiban (orde). Kebutuhan akan ketertiban ini merupakan syarat pokok (fundamental) bagi adanya masyarakat yang teratur.<sup>9</sup> Di sini, penulis perlu menekankan bahwa perubahan dan ketertiban/keteraturan merupakan tujuan kembar dari masyarakat yang sedang membangun. Karena itu, hukum menjadi alat yang tidak dapat diabaikan dalam proses pembangunan.

Dari hal-hal di atas, jelaslah bahwa hukum merupakan alat pembaharuan masyarakat dan alat perubahan ekonomi. Dalam hal demikian, masyarakat harus memiliki pengetahuan yang lebih luas dari sekedar memiliki pengetahuan hukum. Karena, seorang yang berada dalam masyarakat yang sedang membangun harus mengetahui interaksi antara hukum dan faktor-faktor lain, seperti ekonomi dan sosial. Di sini, hukum akan dipakai alat untuk menghubungkan secara tertib dan teratur berbagai faktor dalam pembangunan. Pemakaian hukum demikian mengharuskan perlunya analisis fungsional mengenai sistem hukum sebagai keseluruhan dari kaidah-kaidah dan lembaga-lembaga sosial tertentu, sehingga peranan hukum akan semakin konkret bagi perubahan masyarakat atau ekonomi.

Pada pelita lima yang lalu, pembangunan hukum ditujukan kepada pemantapan dan pengamanan pelaksanaan pembangunan dan hasil-hasilnya, meningkatkan kesadaran hukum

<sup>8</sup> Mochtar Kusumaatmadja. *Pembinaan Hukum dalam Rangka Pembangunan Nasional*, Bandung: Bina Cipta, 1986, hlm. 10.

<sup>9</sup> Mochtar Kusumaatmadja. *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*. Bandung: Bina Cipta, 1986, hlm. 18.

masyarakat, dan pengarahannya kepada upaya pembangunan untuk mencapai kemakmuran yang adil dan merata. Ini merupakan bukti bahwa hukum benar-benar diupayakan agar menjadi pengayom masyarakat, memberi rasa aman dan tenteram, menciptakan lingkungan dan iklim yang mendorong kegairahan, kreativitas, dan partisipasi masyarakat dalam pembangunan, serta mendukung stabilitas nasional yang sehat dan dinamis.

Terlepas dari tujuan-tujuan lain dari hukum, ketertiban merupakan faktor objektif yang berlaku bagi masyarakat manusia dalam segala bentuknya. Hal ini karena hidup manusia tidak mungkin digambarkan tanpa atau di luar masyarakat. Manusia dan masyarakat seta hukum merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan. Ini sesuai dengan pemeco Romawi, yang menyatakan bahwa "*ubi societas ibi ius.*"

Selain ketertiban, tujuan dari hukum adalah tercapainya keadilan yang berbeda-beda baik isi maupun ukurannya, sesuai dengan keadaan masyarakat dan zamannya. Untuk mencapai tujuan tersebut, perlu diusahakan adanya kepastian hukum pada pergaulan hidup antar manusia di dalam masyarakat. Kepastian hukum ini, bukan saja penting bagi kehidupan masyarakat yang teratur, tetapi merupakan syarat mutlak bagi suatu organisasi, agar tidak melampaui batas-batas tertentu. Karena itu, diciptakan lembaga-lembaga hukum bagi keadilan kepastian dan keadilan dalam kehidupan masyarakat, antara lain:

1. Perkawinan, yang memungkinkan kehidupan tidak dikacaukan oleh hubungan antara laki-laki dan perempuan secara ilegal.
2. Hak milik, yang memungkinkan dan memberi ketenteraman bagi pemegangnya dalam menikmati haknya.
3. Kontrak/perjanjian, yang harus disepakati dan ditaati oleh pihak-pihak yang mengadakannya, sehingga hubungan hukum antara mereka berjalan tertib dan teratur.

Lembaga-lembaga hukum tersebut di atas, merupakan sarana yang dapat dimiliki dan dipergunakan oleh masyarakat, dalam melakukan hukuman hukum. Sarana hukum tersebut dapat berfungsi memperbaharui masyarakat, apabila masyarakat menghendakinya atau adanya kepentingan negara dalam rangka mencapai cita-cita Bangsa dan Negara Indonesia.

Sebagai sarana pembaharuan masyarakat, hukum di Indonesia telah menempatkan dirinya pada posisi yang strategis, yaitu:

1. Di depan, hukum menunjukkan arah atau memberi jalan terhadap pembangunan, termasuk pembangunan ekonomi.
2. Di belakang, hukum memelihara hal-hal yang telah dicapai, termasuk keberhasilan pembangunan ekonomi, agar tidak digerogeti oleh pihak-pihak yang menghendaki kehancuran.

Dengan posisi strategis tersebut, berbagai peraturan perundang-undangan telah melandasi, melindungi, dan mengarahkan kegiatan usaha. Bagi para pengusaha, hukum akan memberi kepastian, ketenangan, ketertiban/keteraturan, dan kreativitas dalam mengembangkan dunia usahanya. Meskipun demikian, peranan hukum dalam pembangunan ekonomi masih menghadapi berbagai permasalahan, baik menyangkut sarana dan prasarana, aparatur penegak hukum, maupun kesadaran hukum masyarakat umum atau para pelaku ekonomi. \*

### III. KESIMPULAN

Sejak Pembangunan Jangka Panjang (PJPT) Pertama pembangunan ekonomi menjadi prioritas pertama dan ditujukan kepada terciptanya kesejahteraan masyarakat secara merata. Dunia usaha sebagai komponen penggerak perekonomian nasional perlu didorong daya geraknya, sehingga mampu meningkatkan produktivitasnya. Deregulasi dan debirokratisasi di bidang ekonomi, yang dilakukan pemerintah telah berhasil menciptakan iklim usaha sehat, membuat peluang kerja yang lebih luas, dan mendorong meningkatnya perekonomian masyarakat.

Untuk mendorong dan menumbuhkembangkan perekonomian nasional perlu adanya sistem pengendalian terhadap produk-produk pertanian dan industri sesuai dengan mekanisme pasar. Kebijakan pengendalian tersebut telah dilakukan oleh pemerintah melalui berbagai peraturan perundang-undangan, yang merupakan landasan yuridis operasional bagi pengembangan dunia usaha di Negara Indonesia.

Berbagai peraturan perundang-undangan tersebut memperlihatkan bahwa hukum telah berperan sebagai sarana pembaharuan, baik di bidang sosial, budaya, maupun di bidang ekonomi, dalam rangka mencapai masyarakat yang adil dan makmur. Peranan hukum tersebut akan tercapai jika didukung oleh aparat penegak hukum yang bersih dan berwibawa serta didukung oleh kesadaran hukum masyarakat yang tinggi. Secara singkat, efektivitas peranan hukum dalam pembangunan ekonomi ditentukan oleh berbagai faktor, antara lain: hukum yang baik, aparat penegak hukum yang bersih dan berwibawa, sarana dan prasarana hukum yang memadai, dan kesadaran hukum masyarakat yang tinggi.