

DISHARMONI AKIBAT DUALISME SISTEM HUKUM DI INDONESIA (SUATU KAJIAN DALAM PERSPEKTIF BIDANG EKONOMI)¹

Anto Kustanto
Fakultas Hukum Universitas Wahid Hasyim Semarang

A. Latar Belakang.

Persoalan ekonomi memang selalu akan menarik untuk diperbincangkan, hal tersebut karena sektor ekonomi bertaut erat dengan hajat hidup seluruh warga masyarakat. Sebagai ilustrasi ialah ramainya para ekonom yang berteriak kencang manakala membahas tentang Rancangan Anggaran Belanja Negara (RAPBN). Para ekonom selalu berpendapat bahwa pada setiap memasuki tahun anggaran baru seharusnya pemerintah lebih berfokus pada asas kemanfaatan (tentang subsidi) bagi warga masyarakat, khususnya bagi masyarakat ekonomi menengah bawah.

Namun, apakah hanya soal RAPBN baru yang selalu mendapatkan kritik? Tentu tidak, bahkan APBN perlu dirombak total karena selama ini disusun dengan menggunakan pendekatan konvensional, yaitu sistem anggaran konvensional (*conventional budget system*) dapat diidentifikasi dari pola yang bertumpu pada *input* (*input-focused*). Mula-mula pemerintah menentukan anggaran patokan (*baseline budget*), yang umumnya memakai panduan anggaran tahun sebelumnya. Setelah itu, dilekatkan pada penambahan anggaran yang terdiri dari variabel : inflasi, beban anggaran wajib (*caseloads*), program inisiatif, dan induksi perubahan kebijakan. Jadi, seakan-akan tanpa ada jalan lain. Padahal, jika ditelisik lebih mendalam akan dijumpai beberapa skenario besaran, alokasi, dan postur APBN yang lebih adil dan bertenaga, sehingga mendekati pencapaian tujuan bernegara. Intinya, APBN mesti disusun

¹Anto Kustanto, “*Disharmoni Akibat Dualisme Sistem Hukum di Indonesia (Suatu Kajian dalam Perspektif Bidang Ekonomi)*”, disampaikan pada diskusi ilmiah regional FH. Unwahas, April 2013.

berdasarkan “alokasi nilai-nilai” yang termaktub dalam konstitusi (Undang-Undang Dasar RI 1945) dan selanjutnya dikaitkan dengan prioritas masalah yang hendak dipecahkan (*priority-based budgeting*).²

Oleh karena itu, menghadapi perkembangan ekonomi yang semakin cepat, kompleks dan *unpredictable*, substansi hukum ekonomi di Indonesia disamping harus mampu menjamin adanya kepastian hukum, khususnya adanya sinkronisasi peraturan perundang-undangan dari tingkat pusat sampai tingkat peraturan daerah, dan membatalkan peraturan daerah yang menghambat investasi, melakukan keberpihakan pada rakyat miskin, reformasi peraturan perpajakan, juga harus mampu melakukan refleksifitas dengan langkah *manageable, available, realistic, workable, and interwoven easily all aspect of social life*, jika hal ini tidak dilakukan, maka hukum yang mengatur tentang masalah ekonomi akan semakin mengalami aliansi di masyarakat, seperti telah terjadi sekarang ini.

Sebagaimana kita tahu, bahwa hukum merupakan bagian dari lingkungan sosialnya. Artinya, hukum merupakan salah satu subsistem diantara subsistem-subsistem sosial lain, seperti sosial-budaya, politik serta ekonomi. Untuk dapat memahami persoalan yang berkaitan dengan hukum secara baik, maka hukum hendaknya di lihat sebagai suatu sistem. Seperti yang dikemukakan secara umum oleh Shrode & Voich mendefinisikan sistem sebagai *a set of interrelated parts, working independently and jointly, in pursuit of common objectives of the whole, within a complex environment*.³

Pemahaman sistem yang demikian itu mengisyaratkan, bahwa persoalan hukum yang kita hadapi sangat kompleks. Di satu sisi, hukum dipandang sebagai suatu sistem nilai yang secara keseluruhan dipayungi oleh sebuah norma dasar yang disebut *grundnorm* atau *basic norm*. Norma dasar itulah yang dipakai sebagai dasar dan sekaligus penuntun penegakan hukum.⁴ Seperti halnya Hans Kelsen juga memandang

²Ahmad Erani Yustika, “Merombak Anggaran”, dalam Kompas, November 2012.

³Shrode, William A. & Voich, Dan, 1974 *Organization and Management, Basic System Concepts*. Tilahassee, Fla Florida State University.

⁴Prof. Dr. Esmi Warassih, “Pranata Hukum sebuah Telaah Sosiologis”, Badan Penerbit UNDIP, Semarang, 2011, hal.68.

grundnorm sebagai *the basic norm as the source of identity and as the source of unity of legal system*.⁵

Namun, selama ini masih banyak ketentuan perundang-undangan di bidang ekonomi yang hanya sekedar mencantumkan ketentuan Pasal 33 UUD 1945 dalam pertimbangan hukum dengan diselipkan kata “mengingat”, tanpa secara konsisten menindaklanjutinya dalam pasal-pasal lainnya, bahkan tidak jarang kita melihat ketentuan pasal-pasal dalam sebuah undang-undang tersebut tidak sinkron dan bahkan bertentangan dengan Pasal 33 UUD 1945, khususnya Ayat (1), (2), dan (3).⁶

Hal demikian menunjukkan bahwa produk perundang-undangan tidak lebih dari tumpukan peraturan yang sarat kepentingan dan telah kehilangan rohnya, yaitu nilai-nilai luhur yang dikandungnya. Sebagai ilustrasi riil diakhir pekan ini yang selalu dikupas di berbagai media adalah, ketika dunia mengakui pentingnya koperasi bagi pembangunan ekonomi berkelanjutan, Indonesia justru menggalakkan proyek mematisurikan koperasi. Sebab, pada bulan Agustus lalu Menteri Koperasi dan Usaha Kecil Menengah mengeluarkan Surat Edaran No.90/M.KUKM/VIII/2012 tertanggal 12 Agustus 2012 tentang Revitalisasi Badan Usaha Koperasi dengan Pembentukan Usaha PT/CV. Dengan kebijakan ini pemerintah hendak mengorporasikan koperasi. Padahal, koperasi berprestasi global justru koperasi yang tak pernah meninggalkan jati dirinya. Upaya mengorporasikan koperasi kian nyata dengan disahkannya UU Perkoperasian oleh DPR, 18 Oktober lalu. Undang-Undang yang ditujukan untuk mewujudkan demokrasi ekonomi, substansinya justru anti demokrasi, dimana Pemerintah dan DPR dapat dikatakan telah mengkhianati gerakan koperasi yang diamanatkan oleh Konstitusi.

⁵*Ibid*, hal.69.

⁶Adi Sulistiono, Muhammad Rustamaji, “*Hukum Ekonomi sebagai Panglima*”, Masmedia Buana Pustaka, Sidoarjo, 2009, hal.104.

B. Permasalahan.

Sebagaimana yang telah penulis paparkan dengan sebuah ilustrasi yang riil dewasa ini, maka permasalahan yang urgen untuk dikedepankan adalah : Bagaimanakah Disharmoni Akibat Dualisme Sistem Hukum di Indonesia (Suatu Kajian dalam Perspektif Bidang Ekonomi)?

C. Pembahasan

Berbicara tentang pembangunan hukum di bidang ekonomi mau tidak mau kita harus memahami sistem ekonominya. Terdapat hubungan yang sangat erat dan timbal balik antara sistem hukum dengan sistem ekonomi. Berkaitan dengan hal ini sebaiknya secara nasional harus disepakati sistem ekonomi yang dipergunakan di Indonesia, apakah kita akan mengabdikan pada sistem ekonomi kapitalis, yang mengkultuskan pasar bebas, atau sistem ekonomi pancasila, yang cenderung berpihak pada ekonomi rakyat, sebagaimana ditegaskan dalam pasal 33 UUD 1945.

Menurut Gregory dan Stuart⁷, sistem ekonomi kapitalis ditandai antara lain dengan penguasaan atau kepemilikan faktor-faktor produksi oleh swasta, sedangkan pembuatan keputusan apa yang ingin diproduksi berada di tangan siapa yang memiliki faktor produksi tersebut. Keputusan yang dibuat, dipandu oleh mekanisme pasar yang menyediakan informasi yang diperlukan, sementara insentif kebendaan (*material incentives*) menjadi motivator utama bagi para pelaku ekonomi.

Di kalangan para pelopor Sistem Ekonomi Pancasila (SEP) terdapat dua cara pandang. Jalur pertama adalah *jalur yuridis formal*. Jalur ini berangkat dari keyakinan bahwa landasan hukum sistem ekonomi pancasila adalah Pasal 33 UUD 1945, yang dilatarbelakangi oleh jiwa pembukaan UUD 1945 dan dilengkapi oleh Pasal 23, 27 ayat (2), 34, serta penjelasan Pasal 2 UUD 1945. Pelopor jalur ini, misalnya adalah Sri Edi Swasono dan Potan Arif Harahap. Jalur kedua adalah *jalur orientasi*. Jalur ini menghubungkan sila-sila dalam Pancasila. Termasuk dalam kubu ini adalah Emil Salim, Mubyarto, dan Sumitro Djojohadikusumo. Pada

⁷Gregory dan Stuart, "Edition, 1992, *Comparative Economic System*, Boston : Houghton Mifflin Company.

dasarnya mereka menafsirkan sistem ekonomi pancasila sebagai sistem ekonomi yang berorientasi pada sila I, II, III, IV, dan V. Ketiganya berusaha menjabarkan ideologi Pancasila dalam dunia ekonomi dan bisnis. Agaknya ini sejalan dengan pandangan yang menyatakan bahwa Pancasila merupakan *ideologi* terbuka, yang artinya nilai dasarnya tetap namun penjabarannya dapat dikembangkan secara kreatif dan dinamis sesuai dengan dinamika perkembangan masyarakat Indonesia.

Mengenai perbandingan SEP versi Emil Salim, Mubyarto, Sumitro Djojohadikusumo kiranya dapat digambarkan sebagaimana dalam tabel di bawah ini:

SILA	EMIL SALIM	MUBYARTO	SUMITRO DJOJOHADI KUSUMO
I	Mengenal etika dan moral agama.	Roda perekonomian digerakkan oleh rangsangan ekonomi, sosial, dan moral.	Ikhtiar senantiasa hidup dekat dengan Tuhan YME.
II	Titik berat pada nuansa manusiawi dalam menggalang hubungan ekonomi dalam perkebangan masyarakat.	Ada kehendak kuat dari msyarakat untuk mewujudkan pemerataan sosial (egalitarian), sesuai asa kemanusiaan.	Ikhtiar untuk mengurangi dan memberantas kemiskinan dan penganguran dalam penataan perekonomian masyarakat.

III	Membuka kesempatan ekonomi secara adil bagi semua, lepas dari kedudukan suku, agama, ras, atau daerah.	Nasionalisme menjiwai setiap kebijaksanaan ekonomi.	Pola kebijakan ekonomi dan cara penyelenggaraannya tidak menimbulkan kekuatan yang mengganggu persatuan bangsa dan kesatuan negara.
IV	Bermuara pada pelaksanaan demokrasi ekonomi dan politik.	Koperasi merupakan sokoguru perekonomian dan merupakan bentuk paling kongkrit dari usaha bersama.	Rakyat berperan dan berpartisipasi aktif dalam usaha pembangunan
V	Memberi warna egalitarian dan <i>social equity</i> dalam proses pembangunan.	Imbangan yang tegas antara perencanaan di tingkat nasional dan desentralisasi.	Pola pembagian hasil produksi lebih merata antargolongan, daerah, kota-desa.

Sumber: Kuncoro, Ekonomi Pembangunan: Teori, Masalah, dan Kebijakan, UPP AMP YKPN, Yogyakarta (2000:1999)

Secara normatif, ketentuan Pasal 33 UUD 1945 sering dipahami sebagai sistem ekonomi yang layak dipakai oleh Bangsa Indonesia. Pada Pasal 33 Ayat (1), misalnya menyebutkan bahwa perekonomian nasional disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan. Asas ini dapat dipandang sebagai asas bersama (kolektif) yang bermakna dalam

konteks sekarang, yaitu persaudaraan, humanisme, dan kemanusiaan. Artinya, ekonomi tidak dipandang sebagai wujud sistem persaingan liberal ala Barat, tetapi ada nuansa moral dan kebersamaannya, sebagai refleksi dari tanggung jawab sosial. Kesemuanya itu sebenarnya seperti apa yang termaktub di dalam pembukaan UUD 1945 yang secara tegas mengatakan bahwa pembukaan adalah mewujudkan “cita hukum” (*Rechtsidee*), yang tidak lain adalah “Pancasila”.

Namun, dalam paradigma pasar bebas, peranan hukum melalui pengaturan tatanan hukum yang handal mesti difungsikan untuk mengkanalisasi bekerjanya mekanisme pasar bebas, untuk mencegah terciptanya “*bellum ominum contra omnes*” dalam lingkungan dunia usaha serta dapat mencegah dan mengendalikan kecenderungan sifat hedonistik dan matrealistik sebagaimana yang nampak dalam masyarakat industri yang kapitalistik di negara-negara Barat. Untuk itu, keberadaan berbagai perangkat asas-asas dan aturan-aturan hukum diperlukan untuk memproses, mengkanalisasi, dan mengarahkan perubahan-perubahan struktural serta institusional. Dalam hubungan ini, menjadi sangat relevan apa yang dikemukakan oleh Dennis Lloyd : “*Law is one of the institutions which are central to the nature of man and without which he would be a very different creature*”⁸.

Membangun ekonomi rakyat memang memerlukan “pemihakan”, karena sikap ideologis yang memihak itu bertujuan untuk memuliakan kedaulatan rakyat, namun dalam membangun ekonomi rakyat pemihakan bukanlah satu-satunya justifikasi. Memang, untuk menetapkan sistem ekonomi pancasila sebagai sistem ekonomi Indonesia memang tidak mudah, karena selama ratusan tahun kita telah mengonsumsi sistem hukum ekonomi yang berkualitas liberal atau mengabdikan pada kepentingan negara-negara kapitalis. Kesulitan ini semakin lama semakin berganda ketika tataran praktis masih belum ditemukan konsepsi atau bentuk konkret beberapa istilah seperti “usaha bersama” dan “asas kekeluargaan” dalam pembentukan kebijakan negara. Sementara itu, suatu sistem ekonomi akan terus mengalami pembentukan dan penyesuaian sesuai dengan berbagai isu

⁸Dennis Lloyd, 1973, “*The Idea of Law*”, Pinguin Books, Harmondsworth.

dan permasalahan yang berkembang di masyarakat tersebut, sehingga terjadi pergeseran ke arah etatisme atau ke arah liberal. Dalam lingkup Indonesia, isu dan permasalahan pokok yang dihadapi bangsa akan terus berkembang yang tentu saja berpotensi untuk memengaruhi bentuk sistem ekonominya.

Sebenarnya setiap produk peraturan perundang-undangan bidang ekonomi sudah mencantumkan Pasal 33 UUD 1945 sebagai dasar hukum. Namun demikian pasal-pasal yang ada di dalam perundang-undangan tersebut belum secara konsisten senapas dengan amanat konstitusi. Bahkan tidak jarang isi pasal-pasalnya justru bertentangan. Dapat dicatat, pasca amandemen empat kali atas UUD 45 telah diputus beberapa “*judicial review*” atas berbagai peraturan perundang-undangan untuk menguji konsistensinya dengan UUD 1945. Beberapa kasus *judicial review* yang telah diadakan antara lain atas UU Nomor 20 tahun 2002 tentang tenaga listrik yang diputuskan untuk dibatalkan karena dianggap tidak memihak pada “usaha bersama” dan pada “asas kekeluargaan”.

Sebagai institusi normatif, hukum akan kehilangan fungsinya jika melalui kewenangan yang dimilikinya tidak dapat menundukkan perilaku masyarakat di bawah otoritasnya. Berbeda dengan ekonomi dan politik, hukum dalam konsep ini menggunakan metode generalisasi yang bertekad untuk bersikap netral, objektif, dan berlaku sama dihadapan hukum dalam menyelesaikan berbagai silang sengketa yang terjadi di masyarakat. Oleh karenanya, sistem hukum Indonesia yang menganut sistem hukum Eropa Kontinental ditempatkan sebagai dasar bagi para penegak hukum untuk menggunakan hukum positif dari sistem Eropa Kontinental tersebut dalam membuat setiap keputusan. Namun seiring perkembangan zaman, di sisi lain berkembang pula banyak peraturan perundang-undangan pada sektor ekonomi, seperti perdagangan, penanaman modal (investasi). Jasa, Hak Kekayaan Intelektual (HKI), keuangan dan sektor perbankan yang sangat dipengaruhi oleh sistem hukum *Anglo Saxon* atau *Common Law* dengan semangat liberalnya.

Aplikasi kedua sistem hukum yang berbeda tersebut dalam hukum positif di Indonesia pada sektor ekonomi dalam banyak hal telah

mengakibatkan disharmoni, yang dapat terlihat dari pengaturan yang tidak konsisten antara satu dengan yang lain dari kedua sistem hukum tersebut yang notabene berpadu dalam satu rumusan materi yang sama.

Deskripsi tersebut diatas itu tidak saja menunjukkan absennya nilai-nilai luhur sebagaimana amanat dari konstitusi, tetapi juga keengganan untuk keluar dari zona praktik inefisiensi dan inoptimalisasi terhadap pendayagunaan asas hukum positif yang berlaku di Indonesia. Dengan kata lain, jika pengembangan hukum dan pembuatan undang-undang justru melenceng meninggalkan jalur asas hukum yang dilandaskan oleh para pendiri bangsa. Apabila hal tersebut tidak segera dilakukan perubahan, maka konsep asas hukum sebagai nutrisi sistem hukum dan undang-undang sebagai produk hukum yang dihasilkannya semakin jauh dari rasa keadilan yang substansial.

D. Penutup

1. Kesimpulan

Sehubungan dengan adanya perkembangan pada bidang ekonomi, yaitu dengan masuknya arus globalisasi di segala bidang, maka globalisasi hukum juga perlu dilakukan melalui pengembangan hukum (*rechtsbeofening*) secara terintegrasi dan berkelanjutan.

2. Saran

Untuk dapat mendorong pertumbuhan ekonomi pada era global, seharusnya tidaklah mengesampingkan peranan hukum sebagai rekayasa sosial atau sebagai alat perubahan sosial (*law is tool of social engineering*) dari masyarakat tradisional menuju masyarakat modern.

Daftar Pustaka

Adi Sulistiono, Muhammad Rustamaji, "*Hukum Ekonomi sebagai Panglima*", Masmedia Buana Pustaka, Sidoardjo, 2009, hal.104.

Ahmad Erani Yustika, "*Merombak Anggaran*", dalam Kompas, November 2012

Dennis Lloyd, 1973, "*The Idea of Law*", Pinguin Books, Harmondsworth

Prof.Dr.Esmi Warassih,"*Pranata Hukum sebuah Telaah Sosiologis*", Badan Penerbit UNDIP,Semarang, 2011, hal.68.

Gregory dan Stuart," Edition,1992, *Comparative Economic System*, Boston : Houghton Mifflin Company

Shrode,William A. & Voich, Dan, 1974 *Organization and Management, Basic System Concepts. Tilahassee, Fla Florida State University*

