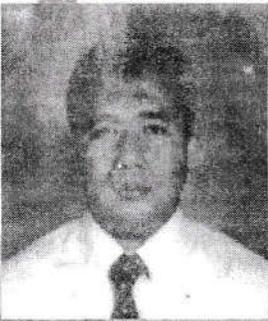


# Peran Hukum dalam Pemulihan Ekonomi di Indonesia



Oleh: Sumali

mendaulat hukum sebagai salah satu instrument recovery perekonomian satu negara adalah sesuatu yang niscaya. pengalaman di beberapa negara barat, Afrika, Amerika Latin maupun di kawasan Asia membuktikan bahwa pendayagunaan hukum secara valid dan efektif mempunyai kontribusi positif bagi pembangunan ekonomi. Di Indonesia sendiri, kendati memiliki sistem hukum dengan karakter modern dan berbagai produk legislasi yang sengaja disiapkan untuk mengantisipasi praktek ekonomi yang inefisien dan unfair, sejauh ini masih dipertanyakan validitas peran dan kontribusinya bagi recovery perekonomian nasional yang terpuruk dihantam badai krisis justru hukum dan aparat serta kaum profesional hukum saat ini tengah bermasalah. tulisan berikut mencoba mencari celah-celah ruang alternatif bagi pembenahan hukum sekaligus memfungsikan sebagai instrumen recovery ekonomi di Indonesia

Seiring dengan kian dekatnya era pasar bebas dalam skala regional maupun global, sebagai implikasi dari APEC, AFTA dan WTO pada tahun 2003, nasib perekonomian Indonesia relevan untuk dipertanyakan eksistensinya. Mengingat sejak hampasan badai krisis ekonomi-moneter yang terjadi pada pertengahan tahun 1997 hingga saat ini krisis tersebut malah berkembang menjadi krisis multidimensi—ekonomi, politik, sosial, budaya, hukum dan keamanan— yang eksekutif, tak pelak membuat bangsa Indonesia kian terpuruk dalam jurang kebangkrutan yang amat dalam.

Dengan kalimat lain, bahwa pada awal millenium ke tiga ini ketika sistem perekonomian dunia makin terintegrasi, dengan segala atribut dan derivasinya yang bercorak kompetitif, efisien, inovatif, dan profesional, justru bangsa Indonesia tengah mengerahkan seluruh energinya untuk menyelesaikan berbagai persoalan domestik—disintegrasi bangsa, konflik etnis, korupsi dsb.— sehingga tuntutan akan kesiapan penyusunan strategi untuk menghadapi era globalisasi ekonomi tersebut menjadi tanda tanya besar.

Kebangkrutan Indonesia di sektor ekonomi yang telah berjalan kurang lebih selama empat tahun, sejauh ini belum juga menunjukkan adanya gejala pemulihan (*recovery*) kendati berbagai terapi penyembuhan dari IMF yang berupa restrukturisasi institusi ekonomi, kucuran hutang luar negeri, hingga dilakukannya kebijakan yang tidak populer seperti penghapusan berbagai subsidi telah dilakukan secara *all out*. Namun toh, keterpurukan ekonomi tersebut tetap tidak bergeming. Oleh karena itu menjadi wajar jika kemudian di kalangan ekonom, termasuk di dalamnya salah seorang anggota Kabinet Gotong Royong, Kwik Kian Gie bersikap kritis terhadap

peran IMF di dalam pemulihan ekonomi di Indonesia. tersebut.

Sebagai perbandingan, negara Korea Selatan, Thailand yang juga dilanda krisis moneter dan menjadi pasien IMF sebagaimana halnya Indonesia, ternyata sejak awal tahun 1999 yang lalu telah berhasil mengatasi krisis ekonomi tersebut, bahkan saat ini khususnya Korea Selatan telah bangkit dan tetap menjadikannya sebagai pesaing tangguh dan ancaman bagi industri Jepang.

Memasuki tahun kelima, krisis yang terjadi di Indonesia yang semula berawal dari krisis moneter, saat ini telah menjangkiti hampir seluruh lini kehidupan lainnya. Dengan lain perkataan, krisis yang tengah terjadi ini tidaklah berdimensi tunggal semata-mata, melainkan telah berkembang menjadi krisis multidimensional. Oleh karena itu, berkenaan dengan persoalan

Hukum sebagai salah satu pilar sub sistem sosial diyakini dapat memberi kontribusi positif bagi upaya pemulihan ekonomi di Indonesia. Keyakinan tersebut didasari atas tradisi yang berlaku di kalangan dunia bisnis selama ini, yakni prinsip *safety* terhadap investasi yang telah ditanamkan membutuhkan jaminan *certainty* atau kepastian

dan upaya mengangkat kondisi perekonomian Indonesia yang tengah mengalami kebangkrutan, tidaklah semata-mata diserahkan pemecahannya melalui pendekatan ekonomi dan para ekonom—pelaku bisnis maupun intelektual ekonomi— akan tetapi menjadi tanggung jawab seluruh sub sistem sosial lainnya termasuk di dalamnya adalah institusi hukum

Hukum sebagai salah satu pilar sub sistem sosial diyakini dapat memberi kontribusi positif bagi upaya pemulihan ekonomi di Indonesia. Keyakinan tersebut didasari atas tradisi yang berlaku di kalangan dunia bisnis selama ini, yakni prinsip *safety* terhadap investasi yang telah ditanamkan membutuhkan jaminan *certainty* atau kepastian. Iklim investasi yang kondusif ini hanya dapat dipenuhi, jika didukung oleh instrumen hukum yang valid dan efektif, serta dapat diprediksi dengan jelas. Di samping tentunya,

kesiapan profesi hukum yang *favourble* terhadap nilai-nilai profesionalisme di dalam sistem hukum yang cenderung menekankan aspek-aspek formal dan teknikal (*legal formal*) guna mengakomodasi kebutuhan masyarakat industri yang kapitalistik tersebut.

Sebagaimana diungkapkan oleh Leonard J Thieberge dalam tulisannya berjudul *Law and Economic Development*, bahwa konsep pembangunan ekonomi di Barat, yang juga dianut oleh Max Weber, pendayagunaan institusi hukum secara konsisten dan diperlakukan sebagai *reinforcement* membuktikan bahwa hukum memiliki elemen-elemen yang kondusif bagi pembangunan (termasuk pembangunan ekonomi), yaitu: (1) stabilitas; (2) prediktabilitas; (3) *fairness* (keadilan); (4) pendidikan; dan (5) pengembangan kemampuan para ahli hukum.<sup>2</sup>

Senada dengan pandangan di atas, J. D. Nyhart menegaskan bahwa hukum merupakan kekuatan yang menjamin ketertiban melalui fungsi legislatif, ajudikatif serta administratif yang kesemuanya berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi suatu negara. Ia mencontohkan, betapa Nigeria mampu meraih pertumbuhan ekonominya dengan cepat rata-rata 4% pertahun dan tingkat investasi sebesar 15% pertahun pada era 1962-1968, suatu pencapaian di luar dugaan jika dibandingkan dalam sepuluh tahun terakhir. Akselerasi ekonomi itu terjadi karena Nigeria melaksanakan berbagai kebijakan hukum yang kondusif bagi kegiatan ekonomi.<sup>3</sup>

Berpijak dari kedua pendapat di atas, tak pelak upaya pemulihan ekonomi di Indonesia melalui instrumen hukum adalah suatu keniscayaan, pasalnya pengalaman negara-negara Barat membuktikan hal itu. Tetapi perlu diingat sukses yang diraih Barat mendayagunakan kontribusi hukum bagi pengembangan industri, bukan berarti hal itu menjamin terjadi pula di luar komunitas negara Barat. Namun tidak ada salahnya jika kita mengambil pelajaran dari mereka kendati

pengalaman di Barat yang secara historis dan karakter sosio-kultural berbeda.<sup>4</sup>

Dari ilustrasi di atas, kemudian yang menjadi persoalan adalah tatkala institusi hukum di daulat untuk memberikan kontribusinya bagi upaya pemulihan perekonomian negeri seribu pulau ini, maka pertanyaan yang mengemuka, yakni: *Pertama*, peran hukum yang bagaimanakah yang dapat diharapkan mampu mendorong bagi upaya pemulihan ekonomi? dan *Kedua*, kondisi atau persyaratan apa sajakah yang harus dipenuhi atau tersedia, manakala hukum diberi peran sebagai salah satu variabel bagi upaya *recovery* perekonomian di Indonesia?

### Telaah Ekonomi Politik Terhadap Kebangkrutan Ekonomi di Indonesia

Sebelum lebih jauh menjawab kedua pertanyaan di atas, ada baiknya terlebih dahulu dilakukan identifikasi terhadap penyebab runtuhnya sendi-sendi perekonomian di Indonesia, melalui pendekatan ekonomi politik. Identifikasi masalah tersebut menjadi relevan, karena berkaitan solusi alternatif yang dapat diperankan oleh institusi hukum secara efektif.

Sebagaimana diketahui, bahwa krisis ekonomi yang menimpa Indonesia sungguh amat dahsyat. Mungkin tidak ada negara lain yang didera krisis lebih parah daripada apa yang terjadi di sini. Bila depresiasi mata uang negara lain paling tinggi sekitar 60 persen (Thailand), rupiah pernah tersungkur mendekati 90 persen.<sup>5</sup> Sementara itu fenomena paradoks mengenai kondisi perekonomian Indonesia yang begitu mengesankan sebelum diterpa krisis moneter dapat disimak dari yang diungkapkan oleh Edy Suandi Hamid, yakni: tingkat pertumbuhan rata-rata mencapai 7,4% setiap tahun; pendapatan perkapita mencapai 1023 dollar US; investasi asing dari hanya 264,4 miliar dollar US pada tahun 1968 menjadi 17.857,9 miliar dollar US pada tahun 1996; angka inflasi tidak lebih dari dua digit; neraca perda-

gangan hanya mengalami defisit 6,9 miliar dollar US; cadangan devisa pun rata-rata di atas ambang aman, yakni cukup untuk membiayai impor selama empat bulan; jumlah penduduk miskin yang pada tahun 1970 sekitar 44,2 % menurun menjadi 13,67% pada tahun 1993. Prestasi yang cukup mengesankan ini, membuat Indonesia disejajarkan dengan beberapa negara Asia Timur lainnya: Cina, Korea Selatan, Singapura, Malaysia dan Thailand yang menurut versi Bank Dunia termasuk kawasan yang "ajaib" pertumbuhannya.<sup>6</sup>

Namun begitu krisis moneter mulai menerpa, maka satu-persatu atribut kekuatan fundamental ekonomi Indonesia mulai tanggal dan pada akhirnya luluh lantak tidak menyisakan satupun bekas-bekas keperkasaan pertumbuhan ekonomi yang pernah diraih. Hal ini tidak lain disebabkan, bahwa ternyata keberhasilan pembangunan ekonomi yang diklaim sebagai keberhasilan rezim Orde Baru tersebut hanyalah bersifat *fata-morgana*. Oleh karena itu tak heran, jika lengsernya rezim Soeharto pada Mei 1998 yang lalu ditengarai takkan terjadi apabila krisis ekonomi tidak separah itu. Ironis sekali, sebab ideologi pembangunan ekonomi itulah yang menjadi ciri dan target utama Soeharto bersama rezim Orde Barunya itu.

Dari sekelumit ilustrasi di atas, bagaimanakah memahami dan menjelaskan sebab-sebab ambuknya struktur ekonomi, yang telah didesain sedemikian rupa oleh teknokrat-ekonom yang direkrut Soeharto, dan telah berlangsung dalam rentang waktu 32 tahun itu? Untuk menjawab hal ini ternyata sederhana. Sebagaimana dinyatakan oleh A. Tony Prasentyono, bahwa perekonomian Indonesia mengandung banyak "misteri" yang tidak dapat dijelaskan begitu saja dengan landasan teori ekonomi (*economic theory*) semata, oleh karena itu dibutuhkan alat analisis lain yang lebih efektif di luar teori ekonomi murni. Pernyataan senada juga disampaikan oleh Soedradjad Djiwandono mantan Gubernur Bank Indonesia, yakni: "Bahkan model

ekonomi terbuka yang mengasumsikan berbagai variabel ekonomi internasional sebagai variabel yang ditentukan dari luar model (*exogenous*), seringkali juga kurang dapat menjelaskan permasalahan yang terjadi di Indonesia.<sup>7</sup>

Dalam praktek, model pendekatan yang digunakan menganalisis kasus-kasus *collapse*-nya perekonomian yang tipikal di negara-negara berkembang, acapkali digunakan disiplin ekonomi politik, yaitu suatu kajian yang memberikan penekanan pada peranan segenap kekuatan (*power*) yang berpengaruh dalam pengambilan keputusan ekonomi.<sup>8</sup> Sementara itu Mohtar Masoed, mendefinisikan ekonomi politik sebagai studi tentang saling-kaitan dan interaksi antara fenomena politik dengan ekonomi, antara "negara" dengan "pasar, antara lingkungan domestik dengan yang internasional, dan antara pemerintah dengan masyarakat.<sup>9</sup> Berangkat dari sinilah, telaah ekonomi politik diperlukan untuk mengungkap dan menjelaskan berbagai misteri dalam perekonomian Indonesia.

### Fenomena *Rent Seeking Behavior*

Sebuah studi menarik yang dilakukan oleh Andrew Mac Intyre, terhadap fenomena ekonomi politik di Indonesia, menunjukkan bahwa tema besar dalam konfigurasi internal perekonomian Indonesia, sebenarnya terletak pada soal distorsi pasar yang secara tipikal memang telah terjadi pada beberapa sektor dalam perekonomian Indonesia. Distorsi itu sendiri, muncul karena tarikan-tarikan yang lebih kuat dari berbagai kepentingan, baik karena impuls ekonomi maupun non ekonomi<sup>10</sup> Jelasnya MacIntyre ingin menunjukkan bahwa maraknya perilaku pemburu rente ekonomi (*rent seeking behavior*) merupakan salah satu faktor kritis yang merongrong efisiensi dan fundamental perekonomian internasional juga menjangkiti negara Indonesia. Adapun yang dimaksud dengan perilaku pemburu rente menurut Walter Nicholson, tidak lain sebagai

"firms or individuals influencing government policy to increase their own welfare". Sementara itu menurut Mansur Olson, *rent seeking behavior* dimaknai sebagai perbuatan yang dilakukan oleh "kelompok yang berkepentingan" (*interest group*) terhadap kekuatan politik yang berkuasa.<sup>11</sup>

Fenomena perilaku pemburu rente di Indonesia, oleh beberapa pengamat lainnya juga dianggap sebagai realitas yang mengganggu efisiensi nasional. Yoshihara Kunio menyebut fenomena pemburu rente tersebut dengan istilah "Kapitalis Semu" (*Erzats Capitalism*).<sup>12</sup> Adapun bentuk kongkret dari fenomena ini, dapat ditunjukkan pada munculnya sejumlah konglomerat secara relatif instant, melalui melalui eksistensi monopoli terselubung, pemberian lisensi, konsesi, maupun proteksi.

Senada dengan pandangan di atas, Abdul Hakim Garuda Nusantara seorang aktivis hukum ELSAM mencontohkan praktek *rent seeking* di Indonesia adalah sistem ekonomi monopolistik.<sup>13</sup> Oleh banyak kalangan praktek monopoli dinilai sangat tidak sehat dan mengganggu jalannya mekanisme pasar yang kompetitif. Sebab monopoli pasar atas komoditi tertentu tersebut dapat merugikan kepentingan konsumen secara luas dan mengakibatkan inefisiensi ekonomi yang tinggi dan eksploitasi terhadap buruh disebabkan oleh tidak adanya persaingan yang sehat. Sebagaimana diungkapkan oleh Joan Robinson: "...the absence of perfect competition will cause resource to be allocated inefficiently and workers to be exploited"<sup>14</sup>

Menurut catatan Abdul Hakim Garuda Nusantara dan Benny K. Harman, di Indonesia setidaknya terdapat 18 perusahaan yang memproduksi berbagai produk mulai dari makanan dan minuman ringan sampai industri berat dan otomotif, yang menguasai pangsa pasar di atas 30 persen sampai 90 persen. Keberhasilan beberapa perusahaan tersebut di dalam melau-

kukan monopoli berbagai produk itu muncul sebagai akibat dari intervensi pemerintah melalui mekanisme kebijakan perdagangan atau tataniaga, dan bukannya tumbuh berkat persaingan yang fair.<sup>15</sup>

Sebagai komparasi, bahwa perilaku pemburu rente bukanlah monopoli Indonesia dan negara-negara berkembang lainnya, akan tetapi kerap juga ditemui di negara maju sekaliber Amerika Serikat sekalipun. Buktinya, pada tahun 1980-an kalangan produsen mobil AS sempat menekan pemerintahnya, agar membantu mereka dalam persaingan menghadapi serbuan produk Jepang. Selain itu para petani di AS pernah mendesak kepada pemerintah federal untuk memberikan proteksi terhadap suplai domestik 47 komoditi hortikultura yang bukan utama (*minor agricultures commodities*). Contoh kasus di Amerika tersebut dapat dijadikan justifikasi, bahwa dalam batas-batas tertentu kebijakan proteksi, preferensi perekonomian pada wilayah atau komoditi tertentu adalah diperlukan sebagai komitmen dari *infant industry argument* (alasan industri masih rentan). Namun keputusan ke arah sana harus melalui proses seleksi yang ketat dan transparan. Inilah yang *crucial point* yang membedakan perilaku *rent seeking* di Indonesia dan di Amerika. Perilaku *rent seeking* di AS hanyalah dilakukan dalam beberapa cakupan yang terbatas (misalnya pada produk yang bukan utama) dan sangat eksklusif (kasus-kasus perkecualian), maka di Indonesia wilayahnya terbelah sangat luas serta diberikan dalam jangka waktu yang cukup panjang karena dengan itulah investor dipikat. Dalam hal ini, Robinson menggambarkan fenomena pemburu rente di Indonesia secara amat tepat, yaitu:

"Indonesia will be attractive only to profiteering businessman, monopolies, oligopolies, and other kinds of rent seekers with strong political connections who can offset the unusually high hidden costs of doing business with abnormally high profit"<sup>16</sup>

### Krisis dan Otoriterianisme

Model pembangunan yang menggunakan pendekatan keunggulan nilai-nilai Asia atau "Hipotesa Lee" (LeeKuan Yew), yang selama ini dianggap model ekonomi yang sukses melahirkan macam-macam kecil dalam bidang ekonomi, yaitu: Korea Selatan, Singapura, Thailand, Malaysia, Cina dan Indonesia, semenjak terjadinya krisis moneter 1997 kini mulai menuai kritik. Tesis dari hipotesa Lee tersebut adalah: untuk membangun ekonomi diperlukan sebuah pemerintahan yang otoriter.<sup>17</sup>

Amartya Sen, ekonom asal India pemenang hadiah Nobel bidang ekonomi tahun 1998, dalam artikelnya *The New Republic* (Juli 1997),<sup>18</sup> ia mempertanyakan hubungan kausal antara corak pemerintahan otoriter dengan dampak positif kemajuan ekonomi. Pertumbuhan ekonomi di Bostwana adalah paling tinggi di dunia. Negara itu bukan negara otoriter," tulisnya. "Dari data statistik 100 negara terbukti bahwa dampak positif sebuah pemerintahannya otoriter terhadap pertumbuhan ekonomi sangat kecil".

Dasar argumentasi Sen antara lain diambil dari penelitian Robert J Barro (*Getting it Right: Market and Choices in a Free Society, 1996*). Di situ dikatakan, datangnya kebebasan di negara-negara otoriter memang menghidupkan ekonomi. Namun begitu sebuah tingkat demokrasi tercapai, pertumbuhan ekonomi di negara-negara otoriter itu mundur. Hal ini disebabkan karena masyarakat mulai meminta tambahan pembelanjaan kesejahteraan sosial. Sementara itu negara otoriter biasanya tidak memiliki sebuah mekanisme yang demokratis untuk mengatur aspirasi tersebut. Represi terhadap aspirasi itulah yang menghambat pertumbuhan ekonomi.

Selanjutnya Amartya Sen dalam bukunya yang terbaru berjudul *Development as Freedom* (1999)<sup>19</sup> menyatakan, bahwa nilai yang paling dominan dalam pembangunan ekonomi adalah kebebasan. Menurut kodratnya, pembangunan ekonomi adalah sebuah upaya untuk meningkatkan

kebebasan, bukan sekedar mementingkan pertumbuhan *output* (GNP) perkapita. Pembangunan yang benar adalah bila individu mampu mencapai sebuah cara hidup dan tingkat martabat di mana kemampuan personal bisa diwujudkan. "Tingkat penghasilan seseorang misalnya, memang sangat terkait dengan tingkat kesempatan yang tersedia melalui penghasilan tersebut. Namun tingkat tersebut baru disebut pantas apabila cukup untuk menjamin sebuah kehidupan yang lebih lama atau sebuah kehidupan sosial yang bebas dari kejahatan. Variabel-variabel di luar penghasilan inilah yang menentukan nilai negatif atau positif pendapatan yang diperoleh oleh seseorang".

Dalam bukunya yang lain *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation* (1981)<sup>20</sup> Sen mengemukakan beberapa temuannya mengenai penyebab utama bencana kelaparan. "Tidak ada bencana kelaparan yang muncul di negara-negara yang demokratis dan memiliki pers yang bebas" katanya. Sebuah situasi kelaparan baru menjadi sebuah bencana ketika negara-negara itu tidak ada demokrasi. Kelaparan di Ethiopia, Somalia, Uni Soviet tahun 1930-an, dan Cina tahun 1958-1961, atau Irlandia dan India berubah menjadi bencana karena pemerintahan negeri itu otoriter atau di bawah penjajahan asing.

Sen membuktikan dengan data empiris, bahwa hampir semua bencana kelaparan terjadi karena untuk waktu yang cukup lama semua kebijakan pemerintah tidak pernah ada yang mengkritik. Bencana terjadi bukan karena tidak ada makanan. Pada waktu bencana kelaparan di Bengali tahun 1943, sesungguhnya kemampuan masyarakat untuk membeli makanan antara tahun 1941-1943 naik sekitar 9 persen. Namun, ketimpangan dalam kemampuan untuk mewujudkan hak untuk memanfaatkan (*entitlement right*) di kalangan buruh tani, sangat tinggi. Mereka inilah yang menjadi korban terbesar bencana kelaparan.

Hancurnya dinamika rakyat inilah yang

membuat terjadinya bencana kelaparan. Nilai dinamika rakyat itu, dalam bentuk peran politik dan penegakan hak-hak asasi, tidak tampak manfaatnya manakala situasi dalam keadaan baik. Akan tetapi peran tersebut baru kelihatan sangat menentukan tatkala situasi telah menjadi buruk. Dorongan-dorongan partisipasi politik yang dihasilkan oleh pemerintahan demokratis baru kelihatan maknanya ketika terjadi sebuah krisis.

Pendapat Sen ketika menyinggung Krisis Asia, Korea Selatan dan Thailand, kedua negara itu bisa lebih cepat mengatasi krisis ketimbang Indonesia, karena di Indonesia beban kemerosotan ekonomi ditanggung secara tidak seimbang. Ketimpangan ekonomi di Indonesia, yang diakibatkan oleh ketimpangan kesempatan (ketimpangan kebebasan) telah membuat sekelompok masyarakat terlempar, sementara sekelompok lainnya tetap mapan.

Selanjutnya Sen menawarkan pentingnya demokrasi yang menjamin kebebasan, karena tiga hal: *Pertama*, ia dapat membuat hidup ini lebih berarti karena kita bisa bertindak lebih bebas dan lebih efektif; *Kedua*, demokrasi memberi insentif politik bagi pemerintah untuk memperhatikan kelompok yang kurang beruntung; dan *Ketiga*, demokrasi memberi kesempatan bagi masyarakat untuk saling mempelajari dan membangun nilai-nilai prioritas bersama. Pada tataran inilah demokrasi mempunyai nilai konstruktif.

### Mengharapkan Kontribusi dari Hukum

Menurut Steven Vago dalam *Law and Society*, bahwa institusi hukum setidaknya berperan

sebagai pengendali sosial, mendorong perubahan sosial dan menyelesaikan sengketa.<sup>21</sup>

Jika kita cermati dengan seksama paparan di atas maka problem kebangkrutan ekonomi Indonesia di sebabkan oleh setidaknya dua hal, yaitu perilaku *rent seeking behavior* yang membuahkan inefisiensi; dan corak pemerintahan yang otoriter

hampir semua bencana kelaparan terjadi karena untuk waktu yang cukup lama semua kebijakan pemerintah tidak pernah ada yang mengkritik. Bencana terjadi bukan karena tidak ada makanan. Pada waktu bencana kelaparan di Bengali tahun 1943, sesungguhnya kemampuan masyarakat untuk membeli makanan antara tahun 1941-1943 naik sekitar 9 persen. Namun, ketimpangan dalam kemampuan untuk mewujudkan hak untuk memanfaatkan (*entitlement right*) di kalangan buruh tani, sangat tinggi. Mereka inilah yang menjadi korban terbesar bencana kelaparan.

yang mengakibatkan tidak adanya kritik dan kontrol atas mekanisme pasar yang mengalami distorsi dan inefisiensi. Andaikata memang itulah problemnya maka di antara ketiga peran hukum di atas, maka yang relevan dengan upaya *recovery* ekonomi di Indonesia tidak lain adalah memerankan hukum sebagai *instrument of social change*.<sup>22</sup>

Sejumlah ilustrasi historis berikut ini membuktikan bahwa pembuatan dan penerapan hukum mampu mendorong perubahan masyarakat. Misalnya, tatkala Marx, Engels dan Lenin menganggap hukum

sebagai *epiphenomenon* dan menjadi alat bagi kelas bojuis ternyata pendapat mereka runtuh akibat adanya revolusi Bolshewik, justru yang terjadi kemudian pendiri Uni Soviet sukses membuat sejumlah perubahan dengan menggunakan hukum. Di Spanyol, pada era 1930-an hukum didayagunakan untuk mereformasi hubungan pemilik tanah dengan buruh tani. Upaya yang dilakukan oleh Nazi Jerman terhadap negara-negara Eropa Timur juga menggunakan hukum untuk merubah masyarakat—seperti nasionalisme industri, memperkenalkan *landreform* dan pertanian kolektif, pendidikan dan kesehatan gratis, dan upaya mengatasi ketidakadilan—. Sementara itu di Cina, ketika partai komunis mengambil kekuasaan pada tahun 1949, mencoba

menghapus patologi sosial melalui hukum – prostitusi, perjudian, poronografi, peredaran narkoba, dan lintah darat—. Cina juga melakukan gerakan modernisasi dengan instrumen hukum, misalnya di dalam mengontrol laju pertumbuhan penduduk, dengan membatasi jumlah kelahiran.<sup>23</sup>

Pengakuan atas pendayagunaan hukum dalam perubahan sosial semakin mendapat tempat di dalam masyarakat kontemporer. Friedmann menyatakan: Hukum –melalui lembaga legislatif dan administratif merespon ide-ide dan kondisi masyarakat yang baru, sebagaimana lewat lembaga peradilan yang mereinterpretasi konstitusi—meningkat tidak hanya artikulatif, namun melakukan perubahan sosial yang luas. Dengan demikian usaha perubahan sosial melalui hukum adalah kaidah dasar di dalam masyarakat modern. Hal senada diungkapkan oleh Yehezkel Dror: Maraknya penggunaan hukum sebagai alat organisasi sosial mengarahkan masyarakat ke arah yang diharapkan, nampaknya menjadi salah satu karakter masyarakat modern. Begitu juga dengan Joel B. Grossman dan Mary H. Grossman, menganggap hukum sebagai sesuatu yang diminati, dibutuhkan dan alat dengan efisiensi tinggi di dalam mengintroduksi perubahan, lebih disukai ketimbang institusi perubahan sosial yang lain.<sup>24</sup>

Di Indonesia sendiri, gagasan *law as a tool of social engineering* yang semula diintroduksi oleh hakim Amerika Roscou Pound sudah tidak asing lagi, bahkan jauh sebelum dipopulerkan oleh Mohtar Kusumaatmaja. Gagasan itu malah sudah diakomodasi dalam undang-undang yang dibuat pertamakali dalam skala nasional, yakni Undang-undang Pokok Agraria (UU No.5/1960), yang di dalamnya mengintroduksi konsep tanah mempunyai fungsi sosial dan juga mengatur tentang *Landreform*.<sup>25</sup> Selain itu pula Undang-undang Perkawinan (UU No.1/1974) yang melarang kebiasaan kawin dalam usia muda, juga dapat dikategorikan dalam karakter pendayagunaan hukum bagi perubahan sosial. Produk

hukum yang relatif baru, seperti Undang-undang Pokok Lingkungan Hidup (UU No.23/1997), Undang-undang Perlindungan Konsumen (UU No.8/1999), Undang-undang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU No.5/1999), Undang-Undang Hak Cipta (UU No7/1999); dan Undang-undang Anti Korupsi (UU No. 31/1999) serta Undang-undang Pengadilan Tata Usaha Negara (UU No. 5/1986), juga dapat dikelompokkan dalam jenis itu.<sup>26</sup>

Dari sederet produk legislasi di atas sesungguhnya pendayagunaan hukum bagi upaya pemulihan kebangkrutan ekonomi di Indonesia adalah suatu keniscayaan. Sejumlah produk perundang-undangan yang berisi larangan praktek pemburu rente melalui praktek monopoli telah dilegislati di dalam UU No.5/1999. Begitu pula dengan kemauan pemerintah dan juga tuntutan reformasi hukum, agar diwujudkan *clean and good governance* telah pula diakomodasi di dalam Undang-Undang Anti Korupsi dan Undang-undang PTUN. Begitu juga halnya dengan persoalan kemungkinan kembalinya sistem pemerintahan yang otoriter akibat dianutnya sistem presidensial yang condong ke arah *strong executive* dan *weak parliament* sebagaimana dijumpai di dalam Konstitusi sebelum amandemen. Di masa yang akan datang kemungkinan itu sedikit banyak telah ditepis dengan telah dilakukannya proses amandemen konstitusi mulai jilid pertama hingga jilid ketiga, yang menghasilkan sistem pemerintahan presidensial dengan corak *strong parliament* dan *weak executive*. Berdasarkan produk legislasi di atas, sesungguhnya upaya untuk memperbaiki kondisi ekonomi melalui pemangkasan akar persoalan (yakni larangan perilaku *rent seeking* dan transisi menuju demokrasi melalui amandemen konstitusi sebagai penangkal pemerintahan otoriter) telah diakomodasi dan dpositifkan secara valid di dalam peraturan perundang-undangan. Namun persoalannya tidaklah berhenti sampai di situ saja, oleh karena yang dibutuhkan selanjutnya adalah

mampukah produk legislasi itu berlaku efektif di dalam tataran empirik.<sup>27</sup>

Menurut William M. Evan sebagai instrumen perubahan sosial, hukum juga membutuhkan mekanisme bagi efektifnya peran tersebut, yakni: institusionalisasi dan internalisasi pola-pola perilaku (*institutionalization and internalization of a pattern of behavior*).<sup>28</sup> Institusionalisasi pola-pola perilaku menunjuk kepada pemaparan norma dengan dukungan untuk menerapkannya. Sedangkan internalisasi bermakna penyatuan nilai-nilai secara implisit di dalam hukum. Evan juga menyatakan: "Hukum dapat memberi efek langsung terhadap perilaku hanya melalui proses institusionalisasi; jika proses tersebut sukses, ia akan mendorong proses internalisasi sikap dan keyakinan".

Acapkali hukum menjadi alat yang efektif di dalam mendorong dan melakukan *reinforcement* perubahan sosial. Namun harus diingat keberadaan hukum untuk mengaktualkan perannya itu tergantung berbagai kondisi dan situasi tertentu. Dalam hal ini William M. Evan mensyaratkan tujuh hal agar hukum berhasil mendorong perubahan, yakni:

(1) *The law must emanate from authoritative and prestigious source*; (2) *the law must introduce its rationale in terms that are understandable and compatible with existing values*; (3) *the advocates of the change should make reference to other communities or countries with which the population identifies and where the law already in effect*; (4) *the enforcement of the law must be aimed at making the change in a relatively short time*; (5) *those enforcing the law must themselves be very much committed to the change intended by the law*; (6) *the implementation of the law should include positive as well as negative sanctions*; and (7) *the enforcement of the law should be reasonable, not only in the sanctions used but also in the protection of the rights of those who stand to lose by violation of the law*.<sup>29</sup>

Selanjutnya dalam kaitannya antara peranan hukum dengan pembangunan ekonomi, yang tidak boleh diabaikan begitu saja adalah karakter

hukum itu sendiri. Artinya hukum yang didayagunakan itu harus pula memperhatikan kondisi sosio-kultural masyarakat. Sebagaimana dinyatakan oleh Nabuyuki Yasuda, bahwa peran hukum dalam proses pembangunan di ASEAN adalah identik dengan hukum alamiah yang khusus dalam konteks sosio-kultural regional. Pada negara-negara ASEAN setidaknya dikenal tiga macam tipologi sistem hukum yang berkembang, yaitu (1) *indigenous law* (hukum adat) yang bersumber dari *community principle*; (2) *imported law* yang bersumber dari *market principle*; dan (3) *development law* yang bersumber dari *The direction principle*. Kesuksesan pembangunan ekonomi di kawasan ASEAN pada 1980-an dan awal 90-an dipengaruhi oleh berbagai faktor ekonomi dan kultural yang membuat kawasan tersebut berkemajuan, tetapi tidak dapat dinafikan bahwa keberadaan pembangunan hukum dan sistem hukum juga sangat penting.<sup>30</sup>

Menurut hemat saya, pendapat Yasuda khususnya yang berkenaan dengan kepedulian pembangunan hukum di negara-negara ASEAN di atas tidak sepenuhnya benar, karena Indonesia harus dikecualikan dari kelompok negara ASEAN yang peduli akan pembangunan hukum. Pahalanya pengalaman pada masa pemerintah (rezim) Orde Baru jelas sekali mengabaikan pembangunan di bidang hukum, dan sebaliknya meletakkan pembangunan ekonomi di atas segala-galanya. Rendahnya kepedulian terhadap pembangunan hukum di Indonesia yang secara tipologis mengenal tiga macam tipologi hukum (hukum adat, hukum barat dan hukum nasional) menjadikan profil hukum Indonesia yang bernuansa khas sosio-kultural ke-Indonesiaan menjadi tidak jelas sosoknya. Artinya di dalam mengakomodasi kebutuhan dan tuntutan dunia ekonomi, kebijakan hukum pemerintah lebih memilih langkah pragmatis, yaitu mengimpor hukum-hukum Barat yang belum tentu cocok dan relevan dengan kondisi sosio-kultural bangsa Indonesia. Dengan

bahasa lain, Erman Rajagukguk menegaskan, bahwa selama rezim Orba hingga saat ini tanpa disadari di Indonesia tengah mengalami gejala Amerikanisasi hukum khususnya dalam hukum ekonomi.<sup>31</sup>

Dalam kaitan ini David Trubek menegaskan, bahwa konsep hukum barat tidak selalu dapat diterapkan di negara-negara dunia ketiga, sebab terdapat perbedaan fundamental struktur ekonomi antara barat dan negara-negara dunia ketiga. Sistem hukum barat didesain untuk ekonomi pasar, yang meletakkan hukum dalam kerangka sebagai regulator bagi pelaku ekonomi demi prediktabilitas sistem ekonomi pasar. Sedangkan di negara-negara dunia ketiga aspek-aspek sistem hukum dalam sistem ekonomi terpimpin (sosialis) mungkin tepat, sebab fungsi hukum dalam ekonomi lebih merujuk sebagai regulator untuk mengontrol penyimpangan birokrasi.<sup>32</sup>

Sementara itu ditegaskan pula oleh Abelardo Lopez Valdez, bahwa untuk memahami kegagalan hukum dalam pembangunan ekonomi alasan utamanya adalah bahwa pakar hukum, sosiolog dan ilmuwan politik sedikit sekali menaruh perhatian terhadap hubungan antara hukum dan struktur sosial politik. Peran hukum dalam pembangunan ekonomi dan sebaliknya dampak sosial pembangunan ekonomi terhadap hukum sedikit sekali memperoleh perhatian. Pembangunan ekonomi tidak akan berjalan dengan baik, ketika mereka beranggapan pembangunan *legal framework* diabaikan. Oleh karena itu dibutuhkan suatu metodologi bagi studi multidisipliner dan kolaborasi yang erat antara lawyer dengan ilmuwan sosial dalam berbagai aspek. Studi multidisiplin mengenai

reformasi hukum di Amerika Latin dan Karibia dapat dijadikan pelajaran di dalam menekankan peran hukum dan perubahan sosial termasuk di dalamnya pembangunan ekonomi, melalui berbagai aktifitas, misalnya: mengadakan training, profesi hukum diorientasikan kepada problem-problem sosial antara lain mengupayakan masyarakat untuk memiliki akses di bidang ekonomi dan politik.<sup>33</sup>

Akhirnya harus diakui dengan jujur dan obyektif, bahwa saat ini amatlah sulit bahkan boleh dikatakan hampir mustahil untuk merealisasikan sejumlah kondisi yang harus dipenuhi apabila hukum hendak didayagunakan sebagai instrumen pemulihan ekonomi. Alih-alih hukum didesak untuk memberikan kontribusi bagi institusi sosial di luar dirinya, justru pada saat ini secara institusional maupun profesional hukum di Indonesia tengah bermasalah.

Pasalnya, kendati telah tersedia sejumlah perangkat aturan asing yang diadopsi dan diadaptasi sesuai dengan kebutuhan domestik, dan secara sengaja telah disiapkan untuk mengakomodasi dan mengantisipasi dinamika ekonomi global melalui proyek legislasi nasional dan bersifat masif. Tidak akan berarti banyak alias tidak efektif, tatkala aparatus/ birokrat hukum dan profesi hukum (*lawyer*) tidak dikondisikan untuk bersikap profesional. Tersandungnya pengacara Elza Syarif dalam kasus penyuaipan sejumlah saksi dalam perkara Tommy Soeharto, merupakan secuil bukti dari lemahnya sikap profesionalisme *lawyer* di Indonesia di dalam memegang teguh kode etik profesi. Padahal menurut Evan, salah satu syarat yang harus

bahwa untuk memahami kegagalan hukum dalam pembangunan ekonomi alasan utamanya adalah bahwa pakar hukum, sosiolog dan ilmuwan politik sedikit sekali menaruh perhatian terhadap hubungan antara hukum dan struktur sosial politik. Peran hukum dalam pembangunan ekonomi dan sebaliknya dampak sosial pembangunan ekonomi terhadap hukum sedikit sekali memperoleh perhatian. Pembangunan ekonomi tidak akan berjalan dengan baik, ketika mereka beranggapan pembangunan *legal framework* diabaikan. Oleh karena itu dibutuhkan suatu metodologi bagi studi multidisipliner dan kolaborasi yang erat antara lawyer dengan ilmuwan sosial dalam berbagai aspek

dipenuhi untuk mendorong hukum sebagai agen perubahan, adalah *the advocates of the change should make reference to other communities or countries with which the population identifies and where the law already in effect*. Begitu juga dengan Peristiwa dijatuhkannya skorsing kepada para tiga orang hakim Pengadilan Niaga yang menangani perkara kepailitan PT Asuransi Jiwa Manulife Indonesia, karena diduga menerima suap. Seolah menegaskan bahwa isu mafia peradilan itu bukanlah sekedar isapan jempol. Situasi bangkrutnya profesionalisme dan macetnya penegakan hukum demikian ini justru makin memperkeruh upaya pemulihan ekonomi itu sendiri.

### Penutup

Berpijak dari paparan di atas nampak jelas bahwa pendayagunaan instrumen hukum bagi upaya pemulihan ekonomi di Indonesia yang saat ini tengah berkubang dalam krisis ekonomi yang berkepanjangan adalah sebuah keniscayaan, dengan asumsi institusi dan profesi hukum dalam keadaan sehat dan tidak sedang bermasalah. Disamping itu terpenuhi pula sejumlah syarat agar hukum mampu berperan sebagai instrumen *social change*.

Pengalaman berbagai negara-negara ASEAN yang sukses dalam pembangunan ekonomi sejak dekade 80-an hingga awal 90-an, bahkan juga pernah mengalami krisis moneter namun kemudian cepat melakukan *recovery* (Thailand), patut menjadi pelajaran bagi bangsa Indonesia, yang secara historis dan sosio-kultural mempunyai kemiripan dengan negara-negara anggota ASEAN lainnya. Tidak dapat dipungkiri bahwa ketegaran sistem perekonomian di negara-negara ASEAN tersebut salah satu faktornya adalah kepedulian mereka terhadap pembangunan hukum dan sistem hukum, demikian menurut Prof. Nobuyuki Yasuda. Sebaliknya jika digunakan logika secara *a contrario*, keterpurukan ekonomi di Indonesia diakibatkan oleh karena selama ini

baik pemerintah maupun kaum intelektual dan profesionalnya telah mengabaikan pembangunan hukum sebagai instrumen bagi pembangunan ekonomi.

Jika kemudian kita bersetuju dengan argumen di atas, maka persoalan aktualisasi pendayagunaan hukum bagi pemulihan ekonomi di Indonesia, bukanlah merupakan pekerjaan rumah bagi pemerintah semata, namun juga seluruh elemen bangsa yang peduli bagi perkembangan hukum di masa mendatang, termasuk di dalamnya kaum intelektual dan profesional di bidang hukum.

Pekerjaan untuk mewujudkan instrumen hukum mempunyai kontribusi bagi pemulihan ekonomi, dalam jangka pendek antara lain (i) menumbuhkan kembali kepercayaan masyarakat (pelaku ekonomi) terhadap hukum, melalui penegakan hukum yang *fair* di Pengadilan; pemberantasan mafia peradilan; penegakan kode etik profesi kaum profesional hukum dll.; (ii) mendorong pelaku ekonomi dan masyarakat untuk ikut mengawasi proses penegakan hukum di berbagai istitusi hukum; (iii) mencabut berbagai peraturan yang menyebabkan *high cost economy*; (iv) perlunya rasionalisasi dan peningkatan kesejahteraan bagi aparat-aparat hukum sehingga membentuk aparat yang bersih dan wibawa, dan sebaliknya memberikan ganjaran pidana dan denda bagi aparatus hukum yang berbuat kriminal. Termasuk pula dilakukannya re-evaluasi terhadap sistem rekrutmen dan reorientasi proses pendidikan bagi calon penegak hukum.

Sementara itu dalam jangka panjang dilaksanakannya reformasi hukum yang meliputi (i) Amandemen konstitusi yang mengakomodasi prinsip-prinsip negara hukum (*rule of law*) dan juga dianutnya sistem ekonomi yang bercorak kerakyatan; (ii) diseminasi nilai-nilai profesionalisme di kalangan profesi hukum dan *empowerment* ikatan profesi di dalam menegakkan kode etik profesi (iii) reorientasi pendidikan hukum ke arah pendidikan hukum kritis; (iv)

diakuinya model-model penyelesaian sengketa ekonomi di luar lembaga hukum formal (*extra judicial*) dan lain sebagainya.

Sungguh untuk mewujudkan itu semua tentunya bukan perkara yang mudah, di samping memerlukan kesabaran namun ia juga membutuhkan pengorbanan, persoalannya adalah bisakah kita memulainya. Menurut KH. Abdullah Gymnastiar, resep untuk melakukan perubahan ke arah yang lebih positif dikenal dengan teori 3 M, yaitu: (1) Mulailah dari yang kecil-kecil; (2) Mulailah dari diri sendiri; dan (3) Mulailah saat ini juga. *Allahu 'alam!*

### Daftar Rujukan

- Djiwandono, Soedradjad J., *Ekonomi Makro dalam Dinamisme Perekonomian; Dunia Tantangan dan Kebijakan Makro*, Jakarta, Pidato Pengukuhan Guru Besar pada Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 1994.
- Evan, William M., *The Sociology of Law; A social-Structural Perspective*, New York, The Free Press A Division of Macmillan Publishing Co. Inc., 1980.
- Kleden, Ignas *Sikap Ilmiah dan Kritik Kebudayaan*, LP3ES, Jakarta, 1987
- Kunio, Yozhihara, *The Rise of Erzsats Capitalim in South East Asia*, Singapore, Oxford University Press, 1988.
- Mas' oed, Mohtar, *Ekonomi-Politik Internasional dan Pembangunan*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 1994.
- Nusantara, Abdul Hakim G. dan Benny . Harman, *Analisa dan Perbandingan Undang-Undang Monopoli*, Jakarta, Elex Media Komputindo, 1999.
- Rahardjo, Satjipto, *Ilmu Hukum*, Bandung, Alumni, 1986.
- Rosyidi, Imron, *Agenda Aksi; Liberalisasi Ekonomi dan Politik*, Yogyakarta, PPM FE UII dan Tiara Wacana, 1997.
- Todaro, Michael, *Economic Development*, 5<sup>th</sup> Edition, New York, Longman, 1994.
- Vago, Steven, *Law and Society*, Fifth Edition, New

- <sup>2</sup>Jersey, Prentice Hall, Upper Saddle River, 1997.
- Rajagukguk, Erman, *Peranan Hukum dalam Pembangunan Ekonomi*, Jakarta UI, 1995.
- Witdarmono, H., *Amartya Sen dengan Konsep Pembangunannya*, Kompas, 28 Juni, 2000.

Lebih lanjut Leonard J Thieberge juga bersetuju dengan pandangan intelektual yang menyatakan: "*The law's greatest encouragment to economic development lies in its protection of the fruits of labor . . . . . it is the security of expectations, assured by law in the form of institution of property, that leads men to work, save and invest. . . the concern for security, i.e. the concern for development conducive state of mind, must be a primacy one for any government engaged in a massive social reform*" Lihat, Leonard J Thieberge, *Law and Economic Development*, Dalam Erman Rajagukguk (ed), *Peranan Hukum dalam Pembangunan Ekonomi*, UI, Jakarta, 1995.

J.D. Nyhart, *The Role of Law in Economic Development*, dalam Erman Rajagukguk *Ibid* h. 359

Menurut Ignas Kleden, suatu gejala sosial yang sama tidak selalu muncul karena sebab-sebab sosial yang sama, dan sebaliknya pengaruh sosial yang sama dapat menimbulkan akibat yang berbeda di tempat yan berlainan. Kemajuan ekonomi di Barat yang disebabkan oleh persaingan bebas yang didasarkan kepada faham individualisme, tetapi di Jepang justru diakibatkan oleh semangat kolektivisme yang didasarkan atas rasa kekeluargaan yang kuat. Demikian pula perjumpaan Jepang dengan Barat membuatnya berhasil mengembangkan dirinya mejadi negara industri, sebaliknya perjumpaan Indonesia dengan Barat telah menghasilkan eksploitasi kolonial. Lihat Ignas Kleden, *Sikap Ilmiah dan Kritik Kebudayaan*, LP3ES, Jakarta, 1987, h.xx.

Kompas 28 Juni 2000

Edy Suandi Hamid, *Arah Pergeseran Ekonomi Indonesia Pra Pasar Bebas*, Dalam Imron, Rosyidi, *Agenda Aksi; Liberalisasi Ekonomi dan Politik*, PPM FE UII dan Tiara Wacana, Yogyakarta, 1997 h. 262-267.

Soedradjad J., Djiwandono, *Ekonomi Makro dalam Dinamisme Perekonomian; Dunia Tantangan dan Kebijakan Makro*, Pidato Pengukuhan Guru Besar pada Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta, 1994, h.20.

Michael Todaro, *Economic Development*, 5<sup>th</sup> Edition, New York, Longman, 1994, h. 4.

Mohtar Mas' oed, *Ekonomi-Politik Internasional dan Pembangunan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1994, h. 2

Lihat A. Tony Prasetyono, *loc cit* *Ibid* h.282.

Yozhihara Kunio, *The Rise of Erzs Capitalim in South East Asia*, Singapore, Oxford University Press, 1988.

Konsep Monopoli itu sendiri diartikan sebagai suatu keadaan pasar yang hampir tanpa persaingan, baik dalam segi kualitas dan kualitas barang atau jasa maupun dalam hal harga. Adapun sebab-sebab timbulnya konsentrasi industri yang melahirkan praktek monopoli, menurut Nufimansyah Hasibuan, (i) kemajuan teknologi; (ii) proteksi yang berlebihan; (iii) penciptaan *entry barrier* terhadap produk asing; dan (iv) keringanan pajak dan subsidi. Lihat Abdul Hakim GN. dan Benny K.H., 1999, hal 10). *Analisa dan Perbandingan Undang-Undang Anti Monopoli*, Elex Media Komputindo, Jakarta, 1999, h. 10.

A. Tony P, *op cit* h.288.

Diantara perusahaan yang melakukan praktek monopoli itu antara lain: Grup Salim (Bimoli 60 %; Indomie 90%; Segitiga Biru 90 %); Grup Sinar Mas (Filma 30%, Sinar Dunia 45 %); Pertamina-BUMN (Mesran, 60,1%). Begitu pula<sup>8</sup> dengan Badan Penyangga dan Pemasaran Cengkeh (BPPC) yang mempraktikkan monopsoni, kartel perusahaan semen yang mendikte harga patokan semen, pabrik baja Krakatau Steel dsb. *Ibid* h. 12.

A. tony P, *op cit* h. 289.

H. Witdarmono, *Amartya Sen dengan Konsep Pembangunannya*, Kompas, 28 Juni, 2000.

*Ibid*

*Ibid*

*Ibid*

Peran kontrol sosial (*social control*) menitikberatkan tugas hukum sebagai *watchdog* yang orientasinya lebih kepada penjaga status quo. Sedangkan peran hukum sebagai instrumen pengubah perilaku sosial (*social change*) baik secara langsung maupun tidak langsung, terutama pada masyarakat modern yang bercirikan legal-rasional. Asumsinya adalah bahwa pada masyarakat modern hubungan patron-klien, pimpinan yang kharismatik yang menjadi panutan, akibat perubahan sosial kemudian berganti menjadi hubungan yang bersifat egaliter, impersonal, oleh karenanya interaksi dan interrelasi antar individu diatur oleh mekanisme hukum yang rasional dan *predictable*. Terakhir peran hukum sebagai mekanisme di dalam menyelesaikan konflik (*dispute settlement*) adalah merupakan peran konvensional hukum yakni memberikan penyelesaian terhadap perselisihan yang timbul diantara individu maupun kelompok. Lihat Steven Vago, *Law and Society*, Fifth Edition, New Jersey, Prentice Hall, Upper Saddle River, 1997, h. 16.

Menurut Naisbet: jurisdiksi Romawilah yang berjasa di dalam menjadikan konsep hukum sebagai instrumen

perubahan sosial. Perubahan dari sistem republik menjadi kerajaan (*empire*) tidak mungkin terjadi jika hukum tidak menegaskan secara eksplisit doktrin kedaulatan raja (*imperial sovereignty*). Sejak jaman romawi itulah, terjadinya perubahan sosial dan mobilitas sosial yang bersekala besar hampir selalu melibatkan hukum. *Ibid* hal. 290

*Ibid*

<sup>26</sup> *Ibid* h. 291

Melalui UUAgraria, Pemerintah secara sengaja hendak mengubah perilaku masyarakat untuk mendistribusikan tanah-tanah pertanian yang merupakan alat produksi, agar tidak terjadi konsentrasi kepemilikan yang dikhawatirkan akan menimbulkan radikalisme sosial sebagai akibat terjadinya ketimpangan dalam pemilikan tanah.

<sup>27</sup> Seluruh UU yang diproduksi oleh Pemerintah bersama parlemen di atas, pada prinsipnya bermaterikan *social conduct* yang diharapkan dapat dipatuhi oleh masyarakat agar berperilaku positif di dalam kegiatan perekonomian sehari-hari. Bahkan kedua UU yang disebut terakhir dapat dimaknai sebagai upaya pemerintah untuk mewujudkan *clean and good governance*.

Hukum modern yang demikian instrumental tersebut, tidak lain didasari oleh asumsi, bahwa kehidupan sosial itu bisa dibentuk oleh kemauan sosial tertentu seperti kemauan sosial dari golongan elit dari masyarakat. Lihat Satjipto Rahardjo, *op cit* h. 119. Sementara itu Grant Gilmore berpendapat sebaliknya, secara metaforis ia mengungkapkan: "*The better the society, the less law will be. In heaven there will be no law, and lion will lie down with lamb. The values of an unjust society will reflect themselves in an unjust law. The worse the society, the more law there will be. In hell there will be nothing but law, and due process be meticulously observed*". Dalam konteks ini menurut hemat saya, bahwa yang terpenting bukan sedikit atau banyaknya peraturan, melainkan bagaimanakah peraturan itu dapat dilaksanakan secara efektif.

<sup>31</sup> William M. Evan., *The Sociology of Law: A social-Structural Perspective*, New York, The Free Press A Division of Macmillan Publishing Co. Inc., 1980. H. 159.

*Ibid*

<sup>34</sup> Yasuda, Nobuyukil, *Law and Development in ASEAN Countries*, dalam *Peranan Hukum dalam Pembangunan Ekonomi*, Erman Rajagukguk, h. 411

*Ibid*

*Ibid* h. 354.

Abelardo LopezValdez, *Law and Socio-Economic Change in Latin America and*

*Carribbean*, dalam Erman, *Ibid* h. 453.