

Serif

KEBIJAKAN PENANAMAN MODAL

MENURUT
UNDANG-UNDANG NO. 25 TAHUN 2007



Dr. I Gede AB Wiranata, S.H., M.H.

DOKUMENTASI LEMBAGA PENELITIAN UNIVERSITAS LAMPUNG	
TGL	7 September 2007
NOMOR	109/326/B/PL/ftn/7007
DIKIRIM	BUKU
KE	146

PENERBIT UNIVERSITAS LAMPUNG

REPUBLIC INDONESIA
KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA

SURAT PENCATATAN CIPTAAN

Dalam rangka perlindungan ciptaan di bidang ilmu pengetahuan, seni dan sastra berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta, dengan ini menerangkan:

Nomor dan tanggal permohonan : EC00201824987, 24 Agustus 2018

Pencipta

Nama : **I Gede Arya Bagus Wiranata**
Alamat : Jl. Bumi Manti Residen No. 19 LK. 1 RT 003 Kampung Baru
Labuhan Ratu Bandar Lampung 35149, Bandar Lampung,
Lampung, 35149
Kewarganegaraan : Indonesia

Pemegang Hak Cipta

Nama : **Lembaga Penelitian Dan Pengabdian Kepada Masyarakat
Universitas Lampung**
Alamat : Jl. Soemantri Brojonegoro No. 1 Gedongmeneng, Bandar
Lampung, Lampung, 35145
Kewarganegaraan : Indonesia
Jenis Ciptaan : **Buku**
Judul Ciptaan : **Kebijakan Penanaman Modal Menurut Undang- Undang
No. 25 Tahun 2007**
Tanggal dan tempat diumumkan untuk : 28 Mei 2007, di Bandar Lampung
pertama kali di wilayah Indonesia atau di
luar wilayah Indonesia
Jangka waktu perlindungan : Berlaku selama 50 (lima puluh) tahun sejak Ciptaan tersebut
pertama kali dilakukan Pengumuman.
Nomor pencatatan : 000115420

adalah benar berdasarkan keterangan yang diberikan oleh Pemohon.
Surat Pencatatan Hak Cipta atau produk Hak terkait ini sesuai dengan Pasal 72 Undang-Undang Nomor 28
Tahun 2014 tentang Hak Cipta.

a.n. MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA
DIREKTUR JENDERAL KEKAYAAN INTELEKTUAL



Dr. Freddy Harris, S.H., LL.M., ACCS.
NIP. 196611181994031001



**KEBIJAKAN
PENANAMAN MODAL
MENURUT UNDANG-UNDANG NO. 25
TAHUN 2007**

Dr. I Gede AB Wiranata, S.H., M.H.

PENERBIT UNIVERSITAS LAMPUNG

2007

Perpustakaan Nasional RI: Katalog Dalam Terbitan (KDT)

Dr. I Gede AB Wiranata, S.H., M.H.

Kebijakan Penanaman Modal Menurut Undang-Undang Nomor
25 Tahun 2007. Bandar Lampung, Penerbit Universitas Lampung,
2007

xix, 271 hlm., 16 x 21 cm.

ISBN 978-979-1165-31-0

Copy right © pada Penulis

Hak cipta dilindungi Undang-undang.
Dilarang memperbanyak isi buku ini dengan cara apapun
tanpa izin tertulis dari penulis.

Computer lay out : Janu Asmady, S.H.

Design cover : Dedy Priyanto

Penerbit Universitas Lampung
Bandar Lampung 2007

KATA PENGANTAR

Prof. Dr. Sri Redjeki Hartono, S.H.
Guru Besar Hukum Perdata

Pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang

Kebutuhan akan masuknya modal asing ke Indonesia sudah dirasakan sejak berakhirnya masa pemerintahan Orde Lama ke Orde Baru. Setidaknya ada dua alasan mendasar, yaitu bahwa kondisi perekonomian saat itu memang tidak memungkinkan adanya alternative lain selain tergantung pada modal asing, di sisi lain kesiapan kita untuk mengelola sumber daya alam pun masih sangat terbatas.

Kajian hukum di bidang penanaman modal masih belum begitu banyak dilakukan oleh para penstudi. Multi dimensi yang melingkupinya, kurangnya referensi, dan sistem hukum yang masih mencari pola yang mapan, merupakan sebagian dari alasan yang menghambat dilakukannya studi komprehensif di bidang penanaman modal. Betapa tidak, selain letak strategis materi kajian dan keterkaitannya secara komprehensif dengan bidang ilmu lain, kegiatan penanaman modal terlingkupi oleh berbagai aspek. semisal ekonomi, ketenagakerjaan, lembaga pembiayaan, dll. Ini mengindikasikan bahwa dalam skala makro tampak betapa kegiatan penanaman modal khususnya penanaman modal asing bila tidak ditata dan dikelola secara baik dan benar, akan menuai konflik yang berkepanjangan. Sebagai muaranya, tentu konflik yang berkepanjangan itu akan berimplikasi pada rendahnya tingkat kepercayaan terhadap Indonesia di mata dunia. Apabila hal itu terjadi, sangat sulit rasanya untuk membangun kembali dan memperoleh kepercayaan itu dari pelaku usaha, dan dapat dipastikan situasi ekonomi dalam negeri pun akan semakin terpuruk.

Sejalan dengan era global dan tuntutan pelaku usaha pada umumnya, pemerintah tampaknya tidak bisa menghindar dari turut campur tangan

dalam pengaturan dan pengelolaan kegiatan penanaman modal. Sudah sejak lama usaha ke arah itu dilakukan oleh pemerintah. Namun baru di penghujung catur wulan pertama Tahun 2007 proses legislasi amandemen atas Undang-undang Penanaman Modal Asing disetujui DPR.

Buku ini menguraikan ketentuan hukum pengelolaan penanaman modal pasca amandemen undang-undang penanaman modal yang telah disahkan Pemerintah bersama-sama dengan DPR melalui Undang-undang Nomor 25 Tahun 2007.

Saya menyambut baik hadirnya naskah buku ini. Saya pun mengenal baik penulisnya sebagai pribadi sederhana sejak yang bersangkutan menekuni kajian hukum investasi/penanaman modal ketika menjadi promovendus pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro di mana saya bertindak selaku promotor bersama-sama dengan Prof. Dr. Paulus Hadisuprpto, S.H., M.H.

Ketekunan penulis mengurai sebuah gagasan akademik secara cermat hingga memperoleh derajat tertinggi dengan predikat kelulusan *cum laude* dalam ilmu hukum dengan tema kajian Reorientasi Terhadap Tanah Sebagai Objek Investasi dengan rentang masa studi relatif pendek, adalah buah dari ketekunan yang dipetik dari usaha kerasnya.

Setelah kembali ke almahaternya, penulis rupanya merenungi kembali apa yang dibangunnya selama ini. Telah lahir dari tangannya sebuah buku berjudul “Kajian Hukum Penanaman Modal”. Kajiannya berkutat mengenai hukum penanaman modal dan beberapa persoalan mendasar dari pengamatannya terhadap kebijakan pengelolaan penanaman modal dan implikasinya dalam praktik.

Pasca penetapan amandemen Undang-Undang Penanaman Modal Asing, tampaknya penulis menemukan celah yang baru untuk menuangkan kembali gagasannya dalam buku ini yang secara khusus mereduksi pokok pemikiran disertasi dan buku sebelumnya dengan mengkritisi beberapa ketentuan hukum baru yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007.

Sebagaimana naskah pertama, naskah buku ini pun pada saat yang bersamaan, disampaikan kepada saya sebagai “kado” ulang tahun sekaligus purna bakti saya sebagai Guru Besar Hukum Perdata pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang. Saya patut bersyukur dan terharu pada keikhlasan penulis atas pemberian dua buah kado ini. Pada satu sisi karya ini merupakan konsistensi pemikiran penulis, pada sisi yang lain, pemberian ini menjadi semakin bermakna karena akhirnya saya sadar dan memiliki keyakinan, ke depan akan lahir sejumlah penstudi hukum yang peduli kepada pembangunan hukum di negeri ini.

Memang, sebagai sebuah karya tulis sebagai mana pada umumnya tidak akan pernah ada suatu kesempurnaan yang hakiki. Saya berharap naskah buku ini dapat ditelaah, dikritisi, dan diberikan sumbang saran pemikiran untuk perbaikan pada edisi berikutnya, sehingga akan makin memperkaya khasanah keilmuan dan dapat dijadikan referensi dalam melakukan kajian keilmuan di masa-masa mendatang.

Kepada penulis saya ucapkan selamat atas terbitnya naskah buku ini. Harapan saya ke depan, tetaplah konsisten dalam ranah keilmuan yang sudah dibangun selama ini, saya yakin khasanah keilmuan akan tetap menantikan karya-karya anda yang lain.

Semarang, Mei 2007

Prof. Dr. Sri Redjeki Hartono, S.H.

Terima Kasih Kepada:

- Dra. Josefin Juliastui & I G.A Widya Adiwardana
(istri dan anak tunggalku yang telah ikhlas waktunya tersita
untuk sebuah pencarian jati diri)

Naskah ini didedikasikan dan dipersembahkan
sebagai kado 65 th sekaligus Purna Bakti Pengabdian
kepada:
Ibu Prof. Dr. Sri Redjeki Hartono, S.H.
Sebagai Guru Besar Hukum Perdata
Pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang

DAFTAR ISI

BAB I	FILOSOFI PENANAMAN MODAL	1
	1.1 Pendahuluan	11
	1.2 Hukum dan dan Sistem Hukum	
	1.3 Relevansi Pengaturan Hukum dalam Kegiatan Ekonomi	21
	1.4 Pengertian dan Filosofi Penanaman Modal	34
	1.5 Dampak Penanaman Modal dalam Pembangunan ...	39
BAB II	PENANAMAN MODAL DI INDONESIA DARI MASA KE MASA	45
	2.1 Pendahuluan	45
	2.2 Penanaman Modal di Indonesia Sebelum Masa Perang Kemerdekaan	48
	2.3 Penanaman Modal di Indonesia Pasca Orde Baru ...	66
	2.4 Penanaman Modal di Indonesia Pasca Reformasi ...	92
	2.5 Penanaman Modal dan Globalisasi Ekonomi Dunia Baru	101
BAB III	PENANAMAN MODAL DALAM KONTEKS OTONOMI DAERAH	113
	3.1 Pendahuluan	113
	3.2 Indikator Daya Saing Investasi	120
	3.3 Faktor Pendukung Pelaksanaan Penanaman Modal..	124
	3.4 Faktor Penghambat Pelaksanaan Penanaman Modal	138
BAB IV	POKOK-POKOK KEBIJAKAN PENANAMAN MODAL MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 25 TAHUN 2007	147
	4.1 Pendahuluan	147
	4.2 Kebijakan dan Landasan Dasar Penanaman Modal	153
	4.3 Asas dan Tujuan Penanaman Modal	166
	4.4 Bidang Usaha dan Bentuk Usaha dalam Kegiatan Penanaman Modal	173

4.5 Tenaga Kerja dalam Kegiatan Penanaman Modal ..	177
4.6 Fasilitas dan Manajemen Pengelolaan dalam Kegiatan Penanaman Modal	180
4.7 Penyelesaian Sengketa di Bidang Penanaman Modal	206
BAB V PENUTUP	211
SENARAI PUSTAKA	217
LAMPIRAN	225

DAFTAR RAGAAN

	Halaman
1. Sistem Hukum Berdasarkan Adagium Ubi Societas Ibi Ius	9
2. Eksistensi Manusia dan Munculnya Perilaku Hukum	17
3. Proyeksi Asas-asas Hukum Ditinjau dari Kajian Hukum Ekonomi	22
4. Sumber Dana Pembangunan, Alur Modal dan Implikasinya Terhadap Pertumbuhan Ekonomi	36
5. Dinamika Krisis Moneter di Asia	109
6. Kompleksitas Masalah Pertanahan dan Faktor Penyebabnya ..	143
7. Kompleksitas Masalah Pertanahan dan Faktor Penyebabnya ..	192

DAFTAR TABEL

	Halaman
1. Karakteristik Norma Agama, Norma Kesusilaan, Norma Sopan Santun, dan Norma Hukum	8
2. Kategori dan Peraturan/Kebijakan Pemerintah Orde Baru dalam Rangka Pembangunan Hukum Penanaman Modal/ Investasi di Indonesia	77
3. Kebutuhan Modal Asing dan Sumber-Sumbernya (Rata-rata Per Tahun dalam Milyar Dolar AS)	87
4. Pertumbuhan Investasi Asing dan Investasi Dalam Negeri Periode th. 1967 – 1998	89
5. Kasus Pemogokan, Tenaga Kerja yang Terlibat dan Jam Kerja yang Hilang Tahun 1980-2000	95
6. Kategori dan Peraturan/Kebijakan Pemerintah dalam Rangka Pembangunan Hukum Penanaman Modal/investasi di Indonesia Pasca Reformasi	96
7. Nilai Tukar Mata Uang Asia per US\$ (minggu/bulan): 1997/1998	108
8. Jenis Hak dan Perbandingannya pada Undang-undang Nomor 1 Tahun 1967 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007	204

BAB I

FILOSOFI PENANAMAN MODAL

1.1 Pendahuluan

Dalam pembahasan tentang hukum, sangat menarik apa yang dikemukakan oleh Lawrence Meir Friedman tentang tiga unsur sistem hukum (*Three Elements of Legal System*), yaitu: struktur (*structure*), substansi (*substance*), dan kultur hukum (*legal culture*). Menurut Friedman¹, dinyatakan sebagai berikut:

“..... *the structure of a system is its skeletal framework; it is the permanent shape, the institutional body of the system, the thought, rigid bones that keep the process flowing within bounds.....*”

“..... *the substance is composed of substantive rules and rules about how institutions should be have.....*”

“..... *the legal culture, system-their beliefs, values, ideas, and expectations. Legal culture refers, then, to those parts of general culture-customs, opinions, ways of doing and thinking-that bend social forces to ward or away from the law and in particular ways*”.

Jadi, struktur adalah kerangka atau rangkanya, bagian yang tetap bertahan, yang memberi bentuk dan batasan secara keseluruhan. Substansi adalah aturan, norma, dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu, mencakup juga hukum yang hidup (*living law*) tidak hanya yang tertuang dalam rumusan hukum perundang-undangan (*law in books*). Kultur hukum adalah suasana pikiran sosial dan kekuatan yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari atau disalahgunakan.

¹ Lawrence M. Friedman, 1975. *The Legal System; A Social Science Perspective*, New York: Russel Sage Foundation, hal. 14.

Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 memuat rumusan secara padat dan hidmat sebanyak empat alinea. Masing-masing alinea mengandung arti dan makna yang teramat dalam dan memiliki arti universal, dan lestari. Universal, karena mengandung nilai-nilai yang harus dijunjung tinggi oleh seluruh bangsa-bangsa beradab di muka bumi ini. Lestari, karena menampung dinamika masyarakat dan akan tetap menjadi landasan perjuangan bangsa dan negara Indonesia selama bangsa Indonesia tetap setia kepada Negara Proklamasi 17 Agustus 1945.

Rumusan pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 itu meliputi *pertama*, pernyataan tentang asas kemerdekaan bagi semua bangsa beradab, *kedua*, perjalanan perjuangan kemerdekaan telah sampai dan mengantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan Negara Indonesia, yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur, *ketiga*, pernyataan kemerdekaan Indonesia atas berkat rahmat Tuhan Yang Maha Kuasa, dan *keempat* pendirian Negara dengan tujuan tujuan memajukan kesejahteraan umum, melindungi dan mencerdaskan kehidupan bangsa atas dasar kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia, bersandarkan kepada nilai-nilai luhur universal yaitu Pancasila.

Dengan pemaparan di atas, tampak bahwa di dalam UUD 1945 dicantumkan sumber dasar cita hukum nasional adalah Pancasila. Sesuai kedudukannya, maka Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum. Rumusan Pancasila itu tepatnya tercantum dalam naskah pembukaan UUD 1945 (Alinea I hingga IV). Bila dicermati, secara keseluruhan rumusan pembukaan UUD 1945 itu tercantum beberapa hak:

- a. Tema dasar : kemerdekaan (alinea I)
- b. Statement : pernyataan kemerdekaan (alinea III)
- c. Operasionalisasi : dituangkan dalam sebuah UUD
- d. Wadah : negara kesatuan RI
- e. Dasar : Pancasila

Di dalam alinea I, dengan menggunakan kata: “bahwa sesungguhnya...”, ditunjukkan oleh UUD 1945 mengenai hakekat hukum yang berlaku bagi suatu bangsa. Hukum bersenyawa dengan bangsa yang bersangkutan dan dibangun dengan segala yang dimilikinya. Di sini hakekat hukum diletakkan pada kemerdekaan. Dalam pandangan UUD-1945, kemerdekaan adalah hukum, dasarnya adalah kemanusiaan dan keadilan. Hukum memberikan kedamaian dengan jalan antara lain melindungi kemerdekaan orang atau masyarakat dalam segala segi atas dasar kemanusiaan dan keadilan.² Rakyat Indonesia meyakini betul bahwa kemerdekaan merupakan suatu hal yang bersifat asasi (rumusan alinea III).

Alinea IV menjelaskan dua hal, yaitu tertib kemauan rakyat dan ke arah mana kemauan itu. Kemauan rakyat yang berdasarkan Pancasila itulah yang menjadikannya mempunyai kedaulatan. Kedaulatan rakyat yang berdasarkan Pancasila itulah yang merupakan dasar, sebagai sumber dari segala sumber hukum. Dengan demikian, kemauan rakyat untuk berdaulat yang kemudian menjadi hukum dasar, ukuran utamanya adalah Pancasila yang merupakan pandangan hidup sekaligus dasar kehidupan bernegara. Ke arah manakah kemauan rakyat itu, kiranya juga dipertegas dalam alinea yang sama, yaitu pada tujuan yang akan dicapai dalam mendirikan negara dan kehidupan bernegara, yaitu mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Sesuai kedudukannya, maka dengan demikian Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum.³

² Anto Soemarman. 2003. *Hukum Adat Perspektif Sekarang dan Mendatang*. Adicita Karya Nusa. Yogyakarta, hal 19.

³ Alinea IV secara tegas menyatakan:

“Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/ Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”.

Rudolf Stammler,⁴ seorang ahli filsafat hukum mengatakan bahwa cita hukum ialah konstruksi pikir yang merupakan keharusan untuk mengarahkan hukum kepada cita-cita yang diinginkan masyarakat dan cita hukum ini berfungsi sebagai bintang pemandu bagai tercapainya cita-cita masyarakat. Walaupun merupakan titik akhir yang tidak mungkin dicapai, tetapi cita hukum memberi manfaat karena mengandung dua sisi. Sisi pertama yaitu cita hukum sebagai hukum positif yang berlaku dan dapat diuji kebenarannya. Sisi kedua, yaitu bahwa cita hukum merupakan hukum positif sebagai usaha menuju suatu yang adil meskipun dibarengi dengan adanya sanksi pemaksaan.

Istilah cita hukum secara harfiah mengandung pengertian sebagai rasa, perasaan hati atau cita-cita, kehendak yang dipikirkan secara terus menerus atau ide/gagasan.⁵ Cita hukum nasional dengan demikian dapat diartikan sebagai cita-cita-cita dan apa yang kita pikirkan bersama mengenai hukum nasional. Apa dan bagaimana bentuk/perwujudan hukum nasional kita di masa depan, misalnya harus terjawab terlebih dahulu sejumlah pertanyaan, seperti: apakah cita hukum nasional kita, bagaimanakah cita hukum nasional tersebut dapat diwujudkan dalam rangka mencapai perwujudan masyarakat adil dan beradab, serta bagaimanakah pembinaan terhadap cita hukum nasional harus dilaksanakan/dilakukan? Cita hukum nasional dengan demikian merupakan satu hal yang ingin dicapai dalam pengertian penerapan perwujudan dan pelaksanaan nilai-nilai tertentu di dalam tata kehidupan bernegara dan bermasyarakat di Indonesia, yang berasaskan Pancasila dan berdasarkan UUD 1945.

Rumusan yang lebih kongkrit mengenai cita hukum adalah sebagaimana hasil rumusan dalam Seminar tentang Temu Kenal Cita Hukum dan

⁴ Perhatikan R.M Purwoto S. Gandasubrata, *Pembinaan Cita Hukum dan Penerapan Asas-Asas Hukum Nasional*. Majalah Hukum Nasional No. 2 Th. 1995, hal. 22.

⁵ Sri Redjeki Hartono, *Pembinaan Cita Hukum dan Penerapan Asas-Asas Hukum Nasional*. Majalah Hukum Nasional No. 2 Th. 1995, hal. 119.

Penerapan Asas-Asas Hukum Nasional tanggal 22-24 Mei 1995 di Jakarta, sbb:

“Cita mengandung arti “gagasan, rasa, karsa, cipta dan pikiran, yang ingin diwujudkan seseorang atau masyarakat tertentu. Cita Hukum (*rechtsidee*) mengandung arti bahwa pada hakekatnya hukum sebagai aturan tingkah laku masyarakat yang berakar pada gagasan, rasa, karsa, cipta dan pikiran dari masyarakat itu sendiri”.

Di atas telah dikatakan, bahwa nilai adalah sesuatu yang dijunjung tinggi dalam masyarakat. Apabila misalnya, suatu masyarakat berpegangan pada nilai komunal, maka itu berarti bahwa pada masyarakat bersangkutan suasana komunalistislah yang lebih dijunjung tinggi ketimbang lainnya. Karena keadaan serta kedudukannya yang demikian itu maka tempat nilai di dalam masyarakat menjadi penting, yaitu sebagai *pemberi bentuk* terhadap suatu masyarakat.⁶

Tatanan hukum yang beroperasi dalam suatu masyarakat pada dasarnya merupakan pengejawantahan *cita-hukum* yang dianut dalam masyarakat yang bersangkutan ke dalam berbagai aturan hukum positif, lembaga hukum dan proses (perilaku birokrasi pemerintahan dan warga masyarakat). Cita-hukum (*rechtsidee*) mengandung arti bahwa pada hakekatnya hukum sebagai aturan tingkah laku masyarakat berakar pada gagasan, rasa, karsa, cipta dan pikiran dari masyarakat itu sendiri. Jadi, cita hukum itu adalah gagasan, karsa, cipta dan pikiran berkenaan dengan hukum atau persepsi tentang makna hukum, yang pada intinya terdiri atas tiga unsur: keadilan, kehasil-gunaan (*doelmatigheid*) dan kepastian hukum.

Jadi benar, bagi bangsa Indonesia, cita hukum itu tidak lain dari Pancasila. Dengan demikian, pengkajian atas pembangunan dan pembaharuan

⁶ Parsons menggunakan istilah “*pattern maintenance*” untuk fungsi nilai atau budaya. Lihat Parsons, 1966, 1971, 1977 sebagaimana dikutip Satjipto Rahardjo, *Transformasi Nilai-Nilai dalam Penemuan dan Pembentukan Hukum Nasional*, makalah dalam Seminar tentang “Proses Pembangunan Hukum dalam PJP II” diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta, 12-14 Juni 1995.

hukum harus berorientasikan kepada nilai-nilai ajaran, prinsip-prinsip serta “cita-cita tetric hukum” yang terkandung dalam Pancasila, dan juga kepada dasar-dasar struktural dan kelembagaan yang dianut dalam UUD 1945 sebagai penjelmaan konkret dari Pancasila.⁷ Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 merupakan sumber hukum dari motivasi dan aspirasi perjuangan serta tekad bangsa Indonesia, yang sekaligus juga merupakan sumber cita-cita hukum dan cita-cita moral yang ingin ditegakkan, baik dalam lingkungan nasional maupun dalam hubungan pergaulan bangsa-bangsa di dunia.

Bila ingin dilihat bagaimanakah corak dan sifat hukum nasional yang dicita-citakan, maka dia akan berkisar dalam sebuah rumusan dengan batasan sbb:

- a. hukum nasional hendaknya merupakan hukum yang mencerminkan, menjadi dasar, dapat mewujudkan dan mengayomi persatuan dan kesatuan bangsa yang telah merdeka;
- b. hukum nasional hendaknya merupakan hukum yang dapat mewujudkan keadilan sosial;
- c. hukum nasional hendaknya merupakan hukum kerakyatan, yang itu tumbuh dan terjelma dari keyakinan dan kesadaran hukum rakyat;
- d. hukum nasional hendaknya merupakan hukum yang dijiwai semangat Ketuhanan Yang Maha Esa dan kemanusiaan yang adil dan beradab.

Dengan batasan tersebut di atas, maka dapat diketahui bahwa hukum nasional yang dicita-citakan adalah hukum bagi bangsa yang berjiwa Ketuhanan Yang Maha Esa; kemanusiaan yang adil dan beradab; bersemangat persatuan dan kemerdekaan; berasal dari keyakinan dan kesadaran hukum rakyat; serta bertujuan mewujudkan keadilan sosial. Apabila dicermati secara utuh maka ia tidak lain dari pada pandangan hidup bangsa yaitu Pancasila. Dengan demikian, segala bentuk peraturan perundangan harus dapat dikembalikan kepada makna yang hakiki dari penjabaran sila-sila dari Pancasila.

⁷ Bernard Arief Sidharta. 2000. *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum*. Mandar Maju, Bandung, hal 181.

Dalam pengamatan empiris, manusia selain merupakan realitas makhluk hidup, juga memperlihatkan dua aspek yang tidak dapat dipisahkan satu dari yang lainnya. Di satu sisi manusia sebagai makhluk individual, di sisi yang lain manusia sekaligus sebagai makhluk social yang keberadaannya senantiasa membutuhkan kehadiran orang lain dalam hidup dan kehidupannya. Sebagaimana dikatakan oleh Soediman Kartohadiprodjo:⁸

“manusia dilahirkan dan hidup tidak terpisahkan satu sama lain, melainkan berkelompok. Hidup berkelompok ini merupakan senjata bagi manusia untuk mempertahankan hidupnya, baik terhadap bahaya dari dalam, kepalaran yang harus diberantas dengan mencari dan memperoleh bahan makanan, maupun yang datangnya dari luar, yang berupa manusia dan bukan manusia (hewan buas, bencana alam dan sebagainya). Unsur-unsur yang terdapat dalam diri manusia ada empat, yaitu raga, rasa, ratio, rukun. Manusia dalam hidupnya sekarang bertugas dan akan berusaha mempergunakan keempat unturnya sebaik-baiknya, berarti masing-masing unsur dengan sebaik-baiknya, namun satu sama lain dalam satu keseimbangan yang sebaiknya, sehingga terdapat ketentraman, keseimbangan (*evenwicht*) “harmoni” di antaranya”.

Adalah sebuah kodrat, bila manusia itu tidak akan pernah bias hidup sendiri. Manusia harus hidup bersama dalam suatu susunan masyarakat yang terorganisasi untuk merealisasikan tujuan hidupnya. Dalam rangka mewujudkan tujuan hidupnya itu agar tidak terbentur dengan ragam kepentingan manusia lain, maka diperlukan suatu norma untuk mengaturnya.

Setidaknya ada dua jenis norma dalam rangka pencapaian tertib hidup bersama itu. *Pertama*, norma yang berkaitan dengan pengaturan aspek kehidupan pribadi. Termasuk dalam norma ini adalah norma agama dan norma kesusilaan. *Kedua*, norma yang bersangkutan dengan aspek

⁸ Soediman Kartohadiprodjo (1), 1965. *Kumpulan Karangan*, Pembangunan, Jakarta, hal. 81.

kehidupan antarpribadi. Termasuk dalam norma ini adalah norma sopan santun dan norma hukum.

Di bawah ini diberikan penegasan dan karakteristik dari masing-masing norma tersebut di atas.

Tabel 1. Karakteristik Norma Agama, Norma Kesusilaan, Norma Sopan Santun, dan Norma Hukum

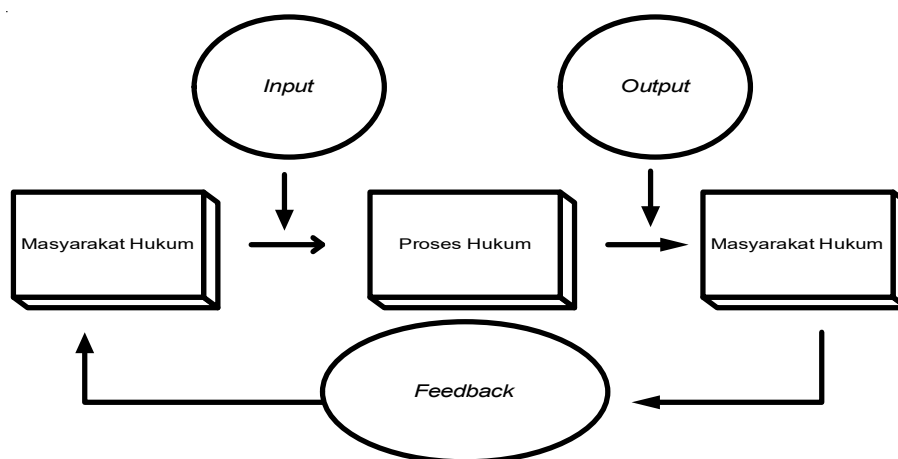
Karakteristik	Norma agama	Norma kesusilaan	Norma sopan santun	Norma hukum
Sasaran	Manusia kepada Tuhan dan dirinya sendiri	Manusia pribadi	Manusia dan masyarakatnya	Manusia dan masyarakatnya
Sumber	Agama yang dianut	Manusia pribadi	Manusia pribadi	Perbuatan, sikap lahiriah
Pengaturan	Kewajiban terhadap Tuhan	Kewajiban pribadi	Kewajiban pribadi	Kewajiban terhadap masyarakat
Sanksi	Tuhan	Batiniah	Batiniah dan masyarakat tetapi bersifat tidak resmi	Masyarakat/ lembaga Pengadilan

Kaidah atau norma berfungsi sebagai pedoman bagi perilaku manusia dalam masyarakat. Kaidah selalu berisikan atau memuat ketentuan tentang keharusan berperilaku dengan cara tertentu. Isi dari kaidah berupa ketentuan tentang perilaku apa dan/atau bagaimana yang boleh atau dilarang dan yang harus dijalankan oleh manusia di dalam masyarakat.

Hubungan masyarakat dengan hukum dapat dipahami melalui adagium yang dikemukakan oleh Marcus Tullius Cicero *Ubi Societis, Ibi Ius*. Adagium ini menyatakan gambaran hubungan hukum dengan

masyarakatnya. Tiada masyarakat tanpa hukum, dan tiada hukum tanpa masyarakat. Hukum diadakan oleh masyarakat untuk mengatur kehidupan mereka. Hal ini dapat diartikan sebagai suatu bentuk hubungan, masyarakat – hukum – masyarakat. Hukum dibentuk oleh, dan diberlakukan untuk masyarakat.

Adagium Cicero ini tampaknya dibenarkan oleh kenyataan kehidupan dari berbagai ragam tipe masyarakat. Keberadaan hukum adat dalam masyarakat pedesaan yang masih hidup dalam strukturnya yang sederhana, hukum nasional suatu bangsa dan hukum internasional dalam masyarakat internasional merupakan bukti pembenar dari adagium ini. Dalam perspektif teori sistem, adagium dan kenyataan hukum digambarkan sebagaimana ragaan di bawah ini.



Ragaan 1. Sistem Hukum Berdasarkan Adagium Ubi Societas Ibi Ius

Masyarakat hukum pada hakekatnya merupakan himpunan dari sejumlah individu. Masing-masing individu memiliki kepentingan yang berbeda. Akibatnya, perbedaan kepentingan itu menimbulkan sengketa. Sengketa antar individu dapat timbul dari kepentingan yang sama terhadap sumber pemenuhan kebutuhan yang terbatas adanya. Untuk itu perlu diciptakan

aturan yang dapat diberlakukan dalam menata kehidupan sosial individu baik sebagai pribadi maupun dalam kehidupan kelompok.

Input dalam proses sistem hukum berisikan data tentang ragam kepentingan, proses hukum adalah proses harmonisasi antarkepentingan, dan outputnya adalah keadilan atau hukum yang adil dan telah mengadopsi ragam kepentingan. Hasil dari penerapan hukum akan dievaluasi kembali untuk kemudian dilakukan orientasi bagi proses hukum berikutnya.

Tatanan hukum yang beroperasi dalam suatu masyarakat pada dasarnya merupakan pengejawantahan *cita-hukum* yang dianut dalam masyarakat yang bersangkutan ke dalam berbagai aturan hukum positif, lembaga hukum dan proses (perilaku birokrasi pemerintahan dan warga masyarakat). *Cita-hukum (rechtsidee)* mengandung arti bahwa pada hakekatnya hukum sebagai aturan tingkah laku masyarakat berakar pada gagasan, rasa, karsa, cipta dan pikiran dari masyarakat itu sendiri.⁹ Jadi, cita hukum itu adalah gagasan, karsa, cipta dan pikiran berkenaan dengan hukum atau persepsi tentang makna hukum, yang pada intinya terdiri atas tiga unsur: keadilan, kehasil-gunaan (*doelmatigheid*) dan kepastian hukum. Bagi bangsa Indonesia, cita hukum itu tidak lain dari Pancasila.¹⁰

Pancasila dirumuskan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 dengan kata-kata:

1. Ketuhanan Yang Maha Esa;
2. Kemanusiaan yang adil dan beradab;
3. Persatuan Indonesia;
4. Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan;
5. Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

⁹ Rumusan Seminar “Temu Kenal Cita Hukum dan Penerapan Asas-Asas Hukum Nasional”, BPHN 22-24 Mei 1995 di Jakarta.

¹⁰ Bernard Arief Sidharta. 2000. *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum*. Mandar Maju, Bandung, hal 181.

Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 merupakan sumber hukum dari motivasi dan aspirasi perjuangan serta tekad bangsa Indonesia, yang sekaligus juga merupakan sumber cita-cita hukum dan cita-cita moral yang ingin ditegakkan, baik dalam lingkungan nasional maupun dalam kerangka hubungan pergaulan bangsa-bangsa di dunia.

Rumusan pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 memuat secara padat dan hidmat sebanyak empat alinea. Masing-masing alinea mengandung arti dan makna yang teramat mendalam dan memiliki arti universal dan lestari. Universal, karena mengandung nilai-nilai yang harus dijunjung tinggi oleh seluruh bangsa-bangsa beradab di muka bumi ini. Lestari, karena ini menampung dinamika masyarakat dan akan tetap menjadi landasan perjuangan bangsa dan negara Indonesia selama bangsa Indonesia tetap setia kepada Negara Proklamasi 17 Agustus 1945.¹¹

1.2 Hukum dan dan Sistem Hukum

Istilah hukum dalam bahasa belanda dinamakan *Recht*, berasal dari bahasa Latin *Rectum*, memiliki makna/arti kebaikan, kebajikan, tidak tercela, bimbingan. Dalam akar kata bahasa Latin juga terdapat istilah *Ius*, yang berarti hukum, berasal dari kata *Iubere* yang artinya mengatur, memerintah. Kata *Ius* bertalian pula secara erat dengan *Iustitia* yang artinya keadilan.

Apa sebetulnya makna hukum? – *Quid Ius* – dalam bahasa Latin? Pertanyaan sederhana ini memunculkan sejumlah pemaknaan yang tertuang dalam definisi oleh beberapa penstudi pada zamannya.

Definisi tentang hukum beraneka ragam, namun bila dicermati sesungguhnya sangatlah sulit memberikan sebuah definisi yang baku mengenai hukum itu. Kesulitan pemberian definisi tentang hukum antara

¹¹ Ari S. Hutagalung, 2004. *Konsistensi dan Korelasi Antara UUD 1945 dan UUPA 1960* dalam Jurnal Analisis Sosial Vol. 9 No. 1 April 2004. hal 10.

lain disebabkan oleh demikian kompleksnya permasalahan yang diatur dan hendak diusungnya. Beberapa definisi tentang hukum disebutkan di bawah ini.

- a. Hukum adalah akal tertinggi (*the higes reason*) yang ditanamkan oleh alam dalam diri manusia untuk menetapkan apa yang boleh dan apa yang tidak boleh dilakukan (Marcus Tullius Cicero, dalam *De Legibus*);
- b. Hukum adalah keseluruhan peraturan yang memaksa (*compulsary rules*) yang berlaku dalam suatu negara (Rudolf Von Jhering dalam *Der Zweck Im Recht*);
- c. Hukum yang sebenarnya hanya bersifat menyamaratakan saja, tergantung dari siapa yang memberikannya. Bagi kalangan terpelajar tapi awam (*onwikkeld leek*) adalah sama dengan rentetan pasal-pasal yang tidak habis-habisnya seperti termuat dalam undang-undang. Namun dalam pandangan *the man in the street* – orang kebanyakan atau tidak terpelajar maka dalam benaknya yang tergambar adalah polisi, hukum, jaksa, ruang gedung pengadilan, dan sebagainya. Dengan demikian hukum setidaknya terdiri dari tiga hal mendasar, yaitu peraturan, objek dari peraturan yaitu perbuatan dan perlakuan manusia, dan bukan soal-soal pribadi semata atau soal batin dari objek, dan terakhir hukum merupakan peraturan hidup yang berlaku dan mengatur tentang perhubungan antar manusia (Van Apeldoorn dalam *Inleiding tot de Studie van het Nederlandse Recht*);
- d. Hukum tidak dapat dipisahkan dengan kedudukan manusiadi dalam masyarakat dengan mengakumulasi kedua-duanya sebagai sebuah kesatuan. Ke dalam hukum termasuk pembatasan makna mengenai perintah, suatu ijin, suatu janji, dan telah dibuat dan ditentukan keberadaannya sebelum peristiwanya terjadi (Paul Scholten dalam *Algemeen Deel*);
- e. Hukum diartikan sebagai (Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka):
 - a. Ilmu pengetahuan;
 - b. suatu disiplin;

- c. kaidah;
- d. tata hukum;
- e. petugas;
- f. keputusan penguasa;
- g. proses pemerintahan;
- h. sikap tindak ajeg atau perilaku yang teratur;
- i. nilai-nilai.

Mencermati ragam perumusan tentang hukum di atas, maka tampak betapa membuat sebuah rumusan tentang hukum begitu sulit, terutama dikarenakan demikian kompleks persoalan yang diaturnya. Namun demikian tampak pada semua batasan rumusan tentang hukum tersebut bahwa hukum merupakan sebuah sistem.

Membicarakan hukum sebagai suatu sistem, harus dimulai dengan menguraikan makna sistem itu sendiri oleh karena bagaimana pun hukum sebagai suatu sistem akan tunduk pada batasan dan ciri-ciri sistem juga.

Istilah sistem berasal dari kata *sustema* (bahasa Greek-Yunani) dari akar kata *sunistanai* berkembang menjadi *histanai* yang berarti menyediakan/mengatur atau keseluruhan, yang terdiri dari macam-macam bagian dan digunakan untuk menunjukkan bukan cuma satu dua pengertian saja melainkan banyak pengertian.

Dalam perkembangannya istilah sistem berkembang meluas, setidaknya mencakup beberapa hal:

- a. kumpulan atau himpunan benda-benda yang disatukan atau dipadukan oleh sebuah bentuk saling berhubungan atau saling ketergantungan secara teratur; sesuatu himpunan bagian-bagian yang tergabungkan secara alamiah maupun bagian-bagian yang tergabungkan oleh budi daya manusia, sehingga menjadi suatu kesatuan yang bulat dan terpadu, yang terorganisasikan, atau suatu yang organik, atau juga yang berfungsi, bekerja atau bergerak secara serentak bersama-sama, bahkan sering Bergeraknya itu mengikuti suatu kontrol tertentu;

- b. istilah untuk menyebut alat-alat atau organ tubuh secara keseluruhan yang secara khusus memberikan andil atau sumbangan terhadap berfungsinya fungsi tubuh tertentu yang rumit tetapi amat vital;
- c. himpunan gagasan (ide) yang tersusun terorganisasikan, berupa himpunan gagasan, prinsip, doktrin, hukum dan sebagainya membentuk suatu kesatuan yang logik dan dikenal sebagai isi buah pikiran filsafat tertentu, agama atau bentuk pemerintahan tertentu;
- d. suatu hipotesis atau suatu teori;
- e. metode atau tatacara tertentu;
- f. skema atau metode pengaturan organisasi atau susunan sesuatu, atau model tata cara.
- g. satu bentuk atau pola pengaturan, pelaksanaan, atau pemrosesan;
- h. metode pengelompokan, pengkodifikasian, dsbnya.

Karena adanya ikatan oleh asas-asas hukum terhadap hukum, maka hukum merupakan suatu sistem. Penggambaran oleh Hans Kelsen dengan *Stufenbau teori*-nya secara gamblang menjelaskan hal ini. Sistem hukum adalah sekumpulan susunan aturan yang teratur, satu dengan lainnya terjalin secara sambung-menyambung dalam suatu tatanan yang utuh dan sistematis.

Mengukur keberadaan suatu sistem hukum menurut Fuller¹² bila memenuhi *principles of legality*, yaitu:¹³

- a. suatu sistem hukum harus mengandung peraturan-peraturan. Yang dimaksud di sini adalah, bahwa ia tidak boleh mengandung keputusan-keputusan yang bersifat *ad hoc*;
- b. peraturan-peraturan yang telah dibuat itu harus diumumkan;
- c. tidak boleh ada peraturan yang berlaku surut, oleh karena apabila yang demikian itu tidak ditolak, maka peraturan itu tidak bisa dipakai untuk menjadi pedoman tingkah laku. Membolehkan pengaturan

¹² Satjipto Rahardjo, 2006. *Ilmu Hukum*. Citra Aditya Bakti. Bandung, hal.

¹³ *Ibid*

- secara berlaku surut berarti merusak integritas peraturan yang ditujukan untuk berlaku bagi waktu yang akan datang;
- d. peraturan-peraturan harus disusun dalam rumusan yang bisa dimengerti;
 - e. suatu sistem tidak boleh mengandung peraturan-peraturan yang bertentangan satu sama lain;
 - f. peraturan-peraturan tidak boleh mengandung tuntutan yang melebihi apa yang dapat dilakukan;
 - g. tidak boleh ada kebiasaan untuk sering mengubah peraturan sehingga menyebabkan seorang akan kehilangan orientasi;
 - h. harus ada kecocokan antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaannya sehari-hari.

Selain itu ada sejumlah alasan mengapa hukum itu merupakan suatu sistem:

- a. hukum tidak hanya kumpulan peraturan belaka, melainkan ada kaitan nyata dalam keseluruhan kesatuan secara utuh;
- b. melalui sebuah proses atau tahapan, dengan demikian keabsahannya jelas;
- c. peraturan itu melalui suatu proses penerimaan oleh anggota struktur hukum;
- d. dikeluarkan/dihasilkan oleh sebuah sumber yang mempunyai kredibilitas jelas.

Unsur-unsur yang menjadi dasar dari suatu sistem hukum dinamakan *gegevens van het Recht* sebagaimana dikatakan Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto¹⁴

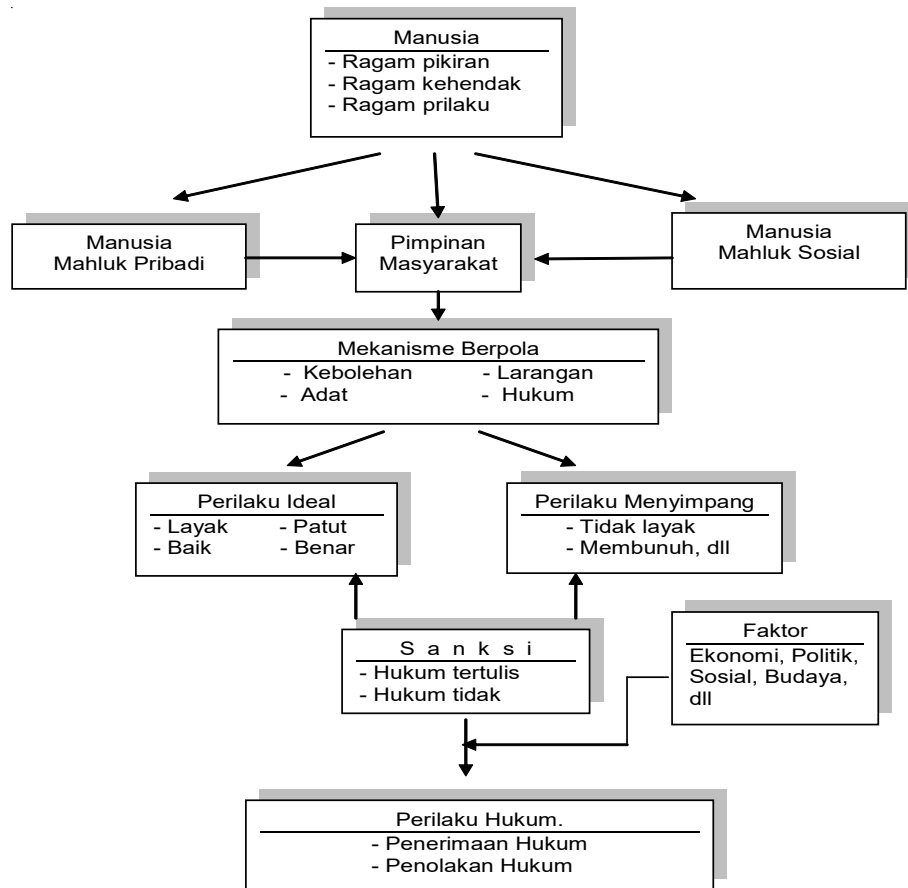
- a. Unsur idiil. Unsur ini terdiri dari rasa susila, rasa keadilan, dan rasio manusia, yang diuraikan sbb:
 - (a) Rasa susila: agar supaya dapat keluar dari kesangsian atau kebingungan, sehingga hidupnya pantas atau sayogya . . . , maka dalam keadaan demikian biasanya seseorang mencari pedoman

¹⁴ Soerjono Soekanto dan Soleman b. Taneko. 1981. *Hukum Adat Indonesia*. Rajawali. Jakarta.

(*steunpilaren*, “arahan”, atau “patokan”), yaitu kaedah-kaedah yang dapat melenyapkan ketidakseimbangan hidup pribadi, mencegah kegelisahan diri sendiri, dan seterusnya. Pedoman itulah disebut kaedah kesusilaan.

- (b) Rasa keadilan: rasa keadilan ini dapat dikaitkan dengan konsep kesamarataan, kesebandingan, kwalifikasi, objektivitas, dan subjektifitas. Apabila konsep ini dapat dipegang teguh maka ketentramanlah yang akan tercipta, sehingga tujuan hukum yaitu ketentraman senantiasa akan dapat bertahan.
- (c) Rasio manusia: rasio ini harus senantiasa serasi dengan emosi dan perasaan, yang pada akhirnya akan mempengaruhi kehendak manusia untuk berbuat atau tidak berbuat.

Unsur riil. Unsur riil berpengaruh terhadap segenap mentalitas, lingkungan sosial dan budaya. Hal ini muncul dalam kaitan kehidupan manusia satu dengan manusia lainnya dalam konsep hubungan sosial kelompok baik aspek mental maupun aspek fisik. Manusia di dalam kehidupannya senantiasa dipengaruhi oleh unsur pribadi maupun lingkungan sosialnya. Mana yang lebih dominan berpengaruh hingga saat ini belum dapat dipastikan. Lingkungan alam merupakan lingkungan di luar lingkungan sosial, yang mempengaruhi kehidupan manusia, sehingga tidak jarang manusia tergantung pada lingkungan tersebut. Kebudayaan merupakan hasil ciptaan manusia dalam pergaulan hidup, yang terwujud dalam hasil karya, rasa, dan cipta. Karya menghasilkan kebudayaan materiil, sedangkan rasa dan cipta menghasilkan kebudayaan immaterial atau spiritual.



Ragaan: 2. Eksistensi Manusia dan Munculnya Perilaku Hukum

Membicarakan sistem hukum suatu negara senantiasa meliputi unsur-unsur seperti struktur, kategori dan konsep. Berbedanya unsur-unsur tersebut di dalam praktek menimbulkan beragam sistem hukum yang dipakai. Apabila dicermati maka kriteria pengelompokan keluarga atau sistem hukum didasarkan kepada:

- a. kesamaan dalam hal yang bersifat teknis: mencakup konsep-konsep hukum dan teori sumber-sumber hukum. Ini memungkinkan

- pertanyaan apakah seseorang yang dididik dalam pelajaran dan praktek dalam suatu hukum tanpa banyak kesulitan dapat menangani hukum yang lain. Jika tidak, maka dua hukum itu tidaklah termasuk dalam keluarga yang sama. Ini terjadi karena perbedaan dalam perbendaharaan istilah dari dua hukum itu (yang menungkapkan pengertian yang sama) atau karena perbedaan mengenai hirarki sumber-sumber dan metode-metode dari masing-masing hukum itu;
- b. tujuan sosial yang hendak dicapai: mencakup prinsip-prinsip dalam hubungan filsafat, politik dan ekonomi yang mendasarinya. Walaupun sudut pandangan teknik (*technical standpoint*) adalah penting, tetapi belumlah cukup sehingga perlu dilengkapi dengan kriteria yang kedua ini. Dua hukum yang menggunakan teknik yang sama tetapi dilandasi oleh prinsip-prinsip filsafat, politik dan ekonomi yang berbeda, tidak dapat ditempatkan dalam suatu keluarga.

Berdasarkan kriteria di atas, pengelompokan sistem hukum dilakukan menjadi:

- a. sistem hukum Romawi – Jerman (*Romano-Germanic family*);
- b. sistem hukum Anglo Saxon (*Common law family*);
- c. sistem hukum Sosialis (*Family of socialist law*);
- d. sistem hukum Agama dan Tradisional.

Sementara itu Marc Ancel (1958) membagi keluarga hukum atas kelompok besar:

- a. sistem hukum Eropa Kontinental dan Amerika Latin;
- b. sistem hukum Anglo Amerika;
- c. sistem hukum Timur Tengah;
- d. sistem hukum Timur Jauh;
- e. sistem hukum Sosialis.

Menurut Satjipto Raharjo¹⁵ di luar sistem di atas masih terdapat sistem hukum lain yang juga layak mendapat sebutan sistem hukum, di

¹⁵*Ibid*

antaranya sistem yang terdapat pada negara sosialis dan komunis, sistem hukum yang bersandarkan pada hukum agama Islam, dll. Demikian juga dikarenakan sistem pokok di atas telah mengalami perkembangan penafsiran sesuai dengan struktur negara dan kebutuhan masing-masing, akan muncul penyebutan sistem hukum Amerika Serikat, hukum Jepang, hukum Cina, hukum negara-negara Afrika dan sebagainya.

Meski masih terdapat ragam pengelompokan sistem hukum atas dasar yang berbeda, dalam pertumbuhan dan perkembangan selanjutnya keluarga hukum Romawi Jerman dan keluarga hukum *Common Law* lebih banyak mendominasi sistem hukum nasional yang ada di dunia ini. Sistem hukum Romawi-Jerman atau dikenal dengan *civil law system* atau Sistem Hukum Sipil sudah lahir sejak abad ketigabelas. Meskipun mempergunakan label Romawi sebagai kiblat, sesungguhnya sistem hukum ini telah berubah secara sangat mendasar dalam perkembangan dan rentang waktu yang lama dibandingkan awal kelahirannya. Tegasnya hukum Romawi kuno kini telah berkembang menjadi Romawi-Jerman dan mendapat pengaruh oleh sistem hukum dari luar Romawi selama lebih dari tiga abad melewati zaman *Renaissance*. Perbedaan yang mendasar terletak pada struktur uraian penyusunannya. Hukum Romawi di masa lalu cenderung berpedoman pada kasuistis semata, sedangkan hukum Romawi-Jerman secara sistematis mengikuti perkembangan masyarakat modern. Meskipun menimbulkan berbagai silang pendapat, hal ini juga berimplikasi pada metode kajian dan pembelajaran di universitas.

Beberapa ciri dapat dicermati apabila menelaah sistem hukum civil ini, yaitu:

- a. dikembangkan melalui kajian di universitas atau penulisan doktrinal karena bersifat teoritis;
- b. diawali dengan prinsip-prinsip pokok tentang fungsi dan peranan (*rule*);
- c. sederhana, jelas, mudah dimengerti;

- d. terbuka untuk perubahan;
- e. kaedah hukumnya bersifat abstrak dan memuat ketentuan yang bersifat pokok;
- f. sumber hukum utama *equity* atau kepatutan yang dituangkan oleh badan pembuat perundang-undangan;
- g. struktur hukumnya perundang-undangan atau kodifikasi;
- h. tidak menghendaki peranan hakim dan para Juris yang maksimal;
- i. pembagian struktur hukum atas hukum publik dan hukum perdata.

Sistem hukum Anglo Saxon, yang kemudian dikenal dengan sebutan “Anglo Amerika” atau *Common Law* atau *Unwritten Law* semula diciptakan dan dikembangkan oleh badan peradilan *Common Courts* dalam usahanya menyelesaikan perselisihan-perselisihan antar individu. Sistem hukum ini akhirnya juga melandasi pula pembangunan hukum positif di negara-negara Amerika Utara dan beberapa negara Asia yang termasuk negara-negara anggota persemakmuran Inggris dan Australia selain di Amerika Serikat. Pada sistem hukum Inggris pengaruh hukum luar sangat kecil. Dalam perkembangannya justru lebih langgeng dan bersifat mandiri dibandingkan dengan sistem hukum Romawi-Jerman. Modernisasi dan kodifikasi hampir tidak dikenal. Juris Inggris memiliki rasa bangga dengan sistem hukumnya yang dapat bertahan sepanjang sejarah.

Ciri-ciri umum yang dapat dicermati apabila kita menelaah *system common law*, yaitu:

- a. dikembangkan melalui kajian oleh para praktisi dan proseduralis karena bersifat kasuistis;
- b. diawali dengan kaidah kongkret yang berkaitan dengan kasus;
- c. prosedur formalitas melalui *writ* adalah yang utama dan mutlak;
- d. sumber hukum utama pengadilan;
- e. kaedah hukumnya bersifat kongkret dan memuat upaya penyelesaian kasus;
- f. memberikan arahan kepada upaya penyelesaian kasus;

- g. hakim dan pengadilan memegang peranan pokok;
- h. tidak ada perbedaan struktur hukum publik dan privat;
- i. kaedah hukum berkembang melalui aneka keputusan hakim.

1.3 Relevansi Pengaturan Hukum dalam Kegiatan Ekonomi

Berdasarkan konsep hukum tersebut di atas, Mochtar Kusumaatmadja mengemukakan bahwa fungsi hukum itu adalah sarana untuk menjamin ketertiban dan kepastian hukum, serta sarana untuk pembaharuan masyarakat. Bertolak dari konsep tentang hukum dan fungsi hukum tersebut, ia berpendapat bahwa pembinaan hukum nasional di Indonesia harus diusahakan pada usaha-usaha:

- a. memperbaharui peraturan-peraturan hukum termasuk penciptaan yang baru dengan menyesuaikannya pada tuntutan perkembangan jaman tanpa mengabaikan kesadaran kea rah penegakan hukum. Keadilan serta perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia, dan ketertiban serta kepastian hukum sesuai dengan hukum dalam masyarakat;
- b. menertibkan fungsi lembaga-lembaga hukum sesuai proporsinya masing-masing;
- c. meningkatkan kemampuan dan kewibawaan para penegak hukum;
- d. membina kesadaran hukum dalam masyarakat dan membina sikap para penguasa dan para pejabat pemerintah kea rah penegakan hukum, keadilan serta perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia, dan ketertiban serta kepastian hukum sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945.

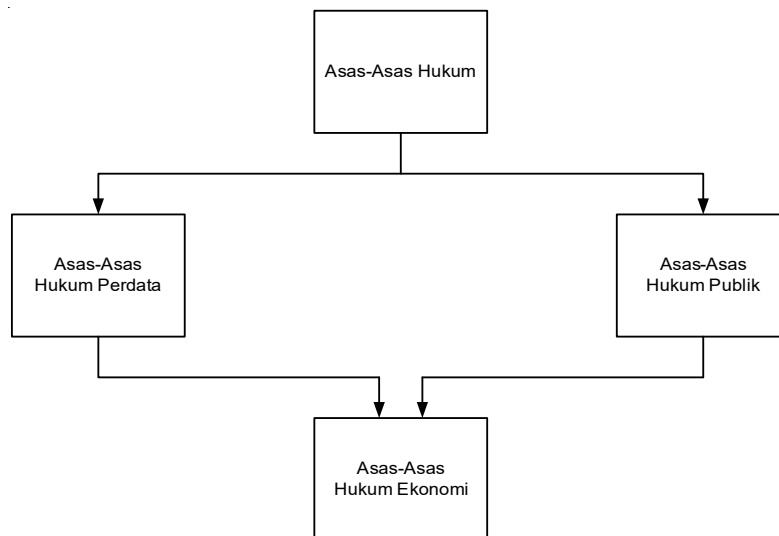
Kegiatan bisnis merupakan suatu kegiatan yang sangat penting di dalam masyarakat, karena merupakan kegiatan yang dilakukan dengan sengaja dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat¹⁶. Di samping itu kegiatan

¹⁶ Secara kuantitas jumlah pengusaha di Indonesia lebih kurang 35 juta pengusaha yang berusaha di semua sektor (Joni Emirzon, 1997:1 dalam Marwah M. Diah dan Joni Emirzon, *Aspek-Aspek Hukum Bisnis Indonesia (Perjanjian yang Dilarang, Perbuatan yang Dilarang, dan Posisi Dominan yang Dilarang*, Unsri Press, Palembang, 2003) yang terdiri dari 97% adalah Pengusaha Kecil dan Menengah, sisanya adalah Pengusaha Besar.

bisnis sebagai suatu kegiatan dengan nilai ekonomi yang tinggi dapat dilakukan oleh siapa saja dan dapat dilakukan pada strata apapun.

Mengingat kegiatan bisnis merupakan suatu kegiatan yang kompleks dan simultan, karena untuk memenuhi kebutuhan barang dan jasa bagi masyarakat, maka kegiatan bisnis yang bersangkutan harus dalam ruang pengaturan yang baik agar tidak terjadi ketimpangan dan ketidakadilan. Berbagai kegiatan bisnis di dalam masyarakat meliputi produksi barang dan atau jasa, serta distribusi kedua jenis produk tadi.

Kegiatan-kegiatan bisnis antara lain meliputi kegiatan di bidang keuangan dan investasi, serta perdagangan. Kegiatan bisnis yang sangat luas pada dasarnya mencakup hampir semua aktivitas masyarakat. Oleh karena itu, kegiatan tersebut dipandang dari aspek hukum dapat masuk ke dalam ranah hukum publik maupun ranah hukum privat. Untuk itu dibutuhkan campur tangan negara, agar tidak menimbulkan ketidakadilan, ketidakjujuran, ketidakberimbangan yang sehat.



Ragaan 3. Proyeksi Asas-asas Hukum Ditinjau dari Kegiatan Hukum Ekonomi

Dari keluasan asas-asas hukum yang dapat diakomodir hukum ekonomi, baik yang bersumber dan asas-asas Hukum Perdata/Hukum Dagang maupun asas-asas dasarnya dapat ditarik menjadi asas-asas hukum dari bagian-bagian hukum Hukum Publik, pada ranah tertentu yang mengandung nilai-nilai untuk melindungi berbagai aspek kehidupan kemanusiaan di dalam kegiatan ekonomi dan kegiatan bisnis dalam pengertian yang luas.

Asas-asas utama dari hukum ekonomi yang sangat patut mendapat perhatian antara lain adalah:

- a. asas keseimbangan kepentingan;
- b. asas keterbukaan dan tanggung jawab;
- c. asas pengawasan publik;
- d. asas campur tangan negara terhadap kegiatan ekonomi.

Gunnar Myrdal mengkategorikan industrialisasi di Indonesia, termasuk di negara-negara dunia ketiga lainnya identik dengan pembangunan berbagai industri¹⁷. Senada dengan uraian Gunnar Myrdal, Raymon Aron berpendapat bahwa ciri utama industrialisasi di Indonesia adalah berkembangnya industri atau pabrik-pabrik¹⁸. Meskipun ungkapan kedua penulis di atas tidak sepenuhnya benar, namun ada juga kebenarannya. Kebenaran itu tampak misalnya bila kita melakukan pencermatan secara kritis teoritis terhadap rumusan Rencana Pembangunan Lima Tahunan (REPELITA) yang tertuang dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara sejak beberapa dekade terakhir. (Meski terakhir pada masa Pemerintahan Presiden Megawati telah beralih menjadi PROPENAS, namun pada dasarnya mendekati konsep GBHN selama era Orde Baru).

Pengalaman membangun pada masa yang lalu dan timbulnya krisis yang berkepanjangan dapat digunakan sebagai pelajaran pelajaran bahwa di

¹⁷ Gunnar Myrdal: 1968, *Asian Drama: An inquiry into the Poverty of Nations*. Vol. II.

¹⁸ KJ Veeger: 1993, *Realitas Sosial: Refleksi Filsafat Sosial atas Hubungan Individu-Masyarakat dalam Cakrawala Sejarah Sosiologi*, PT Gramedia Pustaka Utama. Jakarta.

samping keberhasilan mencapai tujuan pembangunan, proses dan cara mewujudkan tujuan pembangunan ekonomi tersebut tidak kalah pentingnya. Secara normatif, untuk membangun perekonomian yang kuat, sehat, dan berkeadilan, pembangunan ekonomi harus dilaksanakan berlandaskan aturan main yang jelas, etika, dan moral yang baik, serta nilai-nilai yang menjunjung tinggi hak asasi manusia serta persamaan derajat, hak, dan kewajiban warga negara, termasuk persamaan gender.

Dalam berbagai kepustakaan yang membahas hukum dan pembangunan (ekonomi), hukum pada dasarnya diharapkan mengabdikan pada 3 (tiga) sektor utama, yaitu (1) hukum sebagai alat penertib (*ordering*), (2) hukum sebagai alat penjaga keseimbangan (*balancing*), dan (3) hukum sebagai katalisator yang pada hakekatnya berfungsi menjaga keseimbangan dan keharmonisan berbagai kepentingan yang ada.¹⁹ Pendapat senada juga dikemukakan Robert B. Seidman²⁰:

..... to promote economic development, governments must rely upon the law, for legal order is the filter through which policy becomes practice.

Dengan demikian, maka hakekat dan keberadaan hukum tidak lain sebagai instrumen keteraturan, sarana akomodasi dan penyeimbang segala kepentingan yang ada di dalam hukum, dan atau sebagai saringan kebijakan-kebijakan hukum yang bersifat praktis. Oleh karena itu, politik hukum memegang peran yang penting bagi berfungsi atau tidaknya suatu pranata hukum sebagai filter terhadap munculnya berbagai kepentingan dimaksud. Dengan memahami politik hukum sebagai kerangka umum yang memberi bentuk hukum (*legal frame work*) guna mencapai hakekat keberadaan hukum maka kajian mengenai politik hukum meliputi baik hukum yang sedang berlaku (*ius constitutum*) maupun terhadap arah perkembangan hukum yang akan dibangun (*ius constituendum*). Ranah

¹⁹ Michael Hager, sebagaimana dikutip Bambang Sunggono, 1994: *Hukum dan Kebijakan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, hal. 104-105.

²⁰ Robert B. Seidman, 1978. *The State, Law and Development*, St. Marins Press Inc, New York, p. 17.

kajian politik hukum oleh karenanya adalah merupakan sebuah aktivitas memilih cara yang telah atau hendak dipakai dan model/pola yang dipilih, baik dalam rangka pencapaian tujuan maupun untuk kepentingan perubahan terhadap hukum.²¹

Adanya peran pemerintah dalam perekonomian suatu negara tidak terbantahkan dalam teori-teori maupun khasanah pemikiran ekonomi. Melalui berbagai kebijakan yang terkait dengan sektor publik, pemerintah mempunyai peranan penting dalam mendorong pertumbuhan ekonomi. Pertumbuhan ekonomi, misalnya didorong oleh kebijakan pemerintah yang berupaya melakukan investasi dan menarik investor, mendorong perkembangan teknologi, atau menghasilkan tenaga kerja yang dibutuhkan oleh bursa tenaga kerja.

Pembangunan ekonomi Indonesia pada masa yang akan datang harus berbeda dari wujud perekonomian Indonesia sebelum terjadinya krisis. Wujud perekonomian yang akan dibangun harus lebih adil dan merata, mencerminkan peningkatan peran daerah dan pemberdayaan seluruh rakyat, berdaya saing dengan basis efisiensi, serta menjamin keberlanjutan pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan hidup.

- a. pertama, pembangunan ekonomi dilaksanakan berdasarkan sistem ekonomi kerakyatan untuk mencapai kesejahteraan rakyat yang meningkat, merata, dan berkeadilan;
- b. kedua, pembangunan ekonomi berlandaskan pengembangan otonomi daerah dan peranserta aktif masyarakat secara nyata dan konsisten.

²¹ Sudarto, menyatakan hal demikian itu sebagai sebuah kerangka berfikir (seperti apa yang harus digunakan ketika menyusun sebuah produk hukum. (Perhatikan Sudarto: 1979. *Perkembangan Ilmu Hukum dan Politik Hukum*, dalam "Hukum dan Keadilan" No. 5 Tahun ke-VII Januari-Februari, hal. 15-16). Pernyataan Sudarto ini disandarkan suatu alasan bahwa secara terminologis, politik hukum diartikan sebagai kebijakan negara melalui badan-badan yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki, yang mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat, dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan. Politik hukum juga sebagai suatu usaha untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu tertentu.

- c. ketiga, pembangunan ekonomi harus menerapkan prinsip efisiensi yang didukung oleh peningkatan kemampuan sumber daya manusia dan teknologi untuk memperkuat landasan pembangunan berkelanjutan dan meningkatkan daya saing nasional.
- d. keempat, pembangunan ekonomi berorientasi pada perkembangan globalisasi ekonomi internasional dengan tetap mengutamakan kepentingan ekonomi nasional;
- e. kelima, pembangunan ekonomi makro harus dikelola secara hati-hati, disiplin, dan bertanggung jawab dalam rangka menghadapi ketidakpastian yang meningkat akibat proses globalisasi.
- f. keenam, pembangunan ekonomi dilaksanakan berlandaskan kebijakan yang disusun secara transparan dan bertanggung-gugat, baik dalam pengelolaan publik, pemerintahan, maupun masyarakat. Dalam kaitan itu, Pemerintah perlu bersikap tidak memihak serta menjaga jarak dengan perusahaan-perusahaan dan asosiasi-asosiasi perusahaan.
- g. ketujuh, pembangunan ekonomi harus berlandaskan keberlanjutan sistem sumber daya alam, lingkungan hidup, dan sistem sosial kemasyarakatan untuk meningkatkan kesejahteraan

Arah kebijakan pembangunan diarahkan kepada GBHN 1999-2004 adalah sebagai berikut.

1. mengembangkan sistem ekonomi kerakyatan yang bertumpu pada mekanisme pasar yang berkeadilan dengan prinsip persaingan sehat dan memperhatikan pertumbuhan ekonomi, nilai-nilai keadilan, kepentingan sosial, kualitas hidup, pembangunan berwawasan lingkungan dan berkelanjutan sehingga terjamin kesempatan yang sama dalam berusaha dan bekerja, perlindungan hak-hak konsumen, serta perlakuan yang adil bagi seluruh masyarakat.
2. mengembangkan persaingan yang sehat dan adil serta menghindarkan terjadinya struktur pasar monopolistik dan berbagai struktur pasar yang distortif, yang merugikan masyarakat.

3. mengoptimalkan peranan pemerintah dalam mengoreksi ketidaksempurnaan pasar dengan menghilangkan seluruh hambatan yang mengganggu mekanisme pasar, melalui regulasi, layanan publik, subsidi dan insentif, yang dilakukan secara transparan dan diatur dengan undang-undang.
4. mengupayakan kehidupan yang layak berdasarkan atas kemanusiaan yang adil bagi masyarakat, terutama bagi fakir miskin dan anak-anak terlantar dengan mengembangkan sistem dana jaminan sosial melalui program pemerintah serta menumbuhkembangkan usaha dan kreativitas masyarakat yang pendistribusiannya dilakukan dengan birokrasi yang efektif dan efisien serta ditetapkan dengan undang-undang.
5. mengembangkan perekonomian yang berorientasi global sesuai kemajuan teknologi dengan membangun keunggulan kompetitif berdasarkan keunggulan komparatif sebagai negara maritim dan agraris, sesuai kompetensi dan produk unggulan di setiap daerah, terutama pertanian dalam arti luas, kehutanan, kelautan, pertambangan, pariwisata, serta industri kecil dan kerajinan rakyat.
6. mengelola kebijakan makro dan mikroekonomi secara terkoordinasi dan sinergis guna menentukan tingkat suku bunga wajar, tingkat inflasi terkendali, tingkat kurs rupiah yang stabil dan realistis, menyediakan kebutuhan pokok terutama perumahan dan pangan rakyat, menyediakan fasilitas publik yang memadai dan harga terjangkau, serta memperlancar perizinan yang transparan, mudah, murah, dan cepat.
7. mengembangkan kebijakan fiskal dengan memperhatikan prinsip transparansi, disiplin, keadilan, efisiensi, efektivitas, untuk menambah penerimaan negara dan mengurangi ketergantungan dana dari luar negeri.
8. mengembangkan pasar modal yang sehat, transparan, efisien, dan meningkatkan penerapan peraturan perundang-undangan sesuai dengan standar internasional dan diawasi oleh lembaga independen.

9. mengoptimalkan penggunaan pinjaman luar negeri pemerintah untuk kegiatan ekonomi produktif yang dilaksanakan secara transparan, efektif dan efisien. Mekanisme dan prosedur peminjaman luar negeri harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dan diatur dengan undang-undang.
10. mengembangkan kebijakan industri, perdagangan dan investasi dalam rangka meningkatkan daya saing global dengan membuka aksesibilitas yang sama terhadap kesempatan kerja dan berusaha bagi segenap rakyat dan seluruh daerah melalui keunggulan kompetitif terutama berbasis keunggulan sumber daya alam dan sumber daya manusia dengan menghapus segala bentuk perlakuan diskriminatif dan hambatan.
11. memberdayakan pengusaha kecil menengah dan koperasi agar lebih efisien, produktif dan berdaya saing dengan menciptakan iklim berusaha yang kondusif dan peluang usaha yang seluas-luasnya. Bantuan fasilitas dari negara diberikan secara selektif terutama dalam bentuk perlindungan dari persaingan yang tidak sehat, pendidikan dan pelatihan, informasi bisnis dan teknologi, permodalan, dan lokasi berusaha.
12. menata Badan Usaha Milik Negara (BUMN) secara efisien, transparan dan profesional terutama yang usahanya berkaitan dengan kepentingan umum yang bergerak dalam penyediaan fasilitas publik, industri pertahanan dan keamanan, pengelolaan aset strategis, dan kegiatan usaha lainnya yang tidak dilakukan oleh swasta dan koperasi. Keberadaan dan pengelolaan BUMN ditetapkan dengan undang-undang.
13. mengembangkan hubungan kemitraan dalam bentuk keterkaitan usaha yang saling menunjang dan menguntungkan antara koperasi, swasta dan Badan Usaha Milik Negara, serta antara usaha besar, menengah dan kecil dalam rangka memperkuat struktur ekonomi nasional.
14. mengembangkan sistem ketahanan pangan yang berbasis pada keragaman sumber daya bahan pangan, kelembagaan dan budaya

lokal dalam rangka menjamin tersedianya pangan dan nutrisi dalam jumlah dan mutu yang dibutuhkan pada tingkat harga yang terjangkau dengan memperhatikan peningkatan pendapatan petani dan nelayan, serta peningkatan produksi yang diatur dengan undang-undang.

15. meningkatkan penyediaan dan pemanfaatan sumber energi dan tenaga listrik yang relatif murah dan ramah lingkungan dan secara berkelanjutan yang pengelolaannya diatur dengan undang-undang.
16. mengembangkan kebijakan pertanahan untuk meningkatkan pemanfaatan dan penggunaan tanah secara adil, transparan, dan produktif dengan mengutamakan hak-hak rakyat setempat, termasuk hak ulayat dan masyarakat adat, serta berdasarkan tata ruang wilayah yang serasi dan seimbang.
17. meningkatkan pembangunan dan pemeliharaan sarana dan prasarana publik, termasuk transportasi, telekomunikasi, energi dan listrik, dan air bersih guna mendorong pemerataan pembangunan, melayani kebutuhan masyarakat dengan harga terjangkau, serta membuka keterisolasian wilayah pedalaman dan terpencil.
18. mengembangkan ketenagakerjaan secara menyeluruh dan terpadu yang diarahkan pada peningkatan kompetensi dan kemandirian tenaga kerja, peningkatan pengupahan, penjaminan kesejahteraan, perlindungan kerja, dan kebebasan berserikat.
19. meningkatnya kuantitas dan kualitas penempatan tenaga kerja ke luar negeri dengan memperhatikan kompetensi, perlindungan dan pembelaan tenaga kerja yang dikelola secara terpadu dan mencegah timbulnya eksploitasi tenaga kerja.
20. meningkatkan penguasaan, pengembangan dan pemanfaatan ilmu pengetahuan dan teknologi termasuk teknologi bangsa sendiri dalam dunia usaha, terutama usaha kecil, menengah, dan koperasi guna meningkatkan daya saing produk yang berbasis sumber daya lokal.
21. melakukan berbagai upaya terpadu untuk mempercepat proses pengentasan masyarakat dari kemiskinan dan mengurangi pengangguran, yang merupakan dampak krisis ekonomi.

22. mempercepat penyelematan dan pemulihan ekonomi guna membangkitkan sektor riil terutama bagi pengusaha kecil, menengah, dan koperasi melalui upaya pengendalian laju inflasi, stabilisasi kurs rupiah pada tingkat yang realistis, dan suku bunga yang wajar serta didukung oleh tersedianya likuiditas sesuai kebutuhan.
23. menyetatkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dengan mengurangi defisit anggaran melalui peningkatan disiplin anggaran, pengurangan subsidi dan pinjaman luar negeri secara bertahap, peningkatan penerimaan pajak progresif yang adil dan jujur, serta penghematan pengeluaran.
24. mempercepat rekapitalisasi sektor perbankan dan restrukturisasi utang swasta secara transparan agar perbankan nasional dan perusahaan swasta menjadi sehat, terpercaya, adil, dan efisien dalam melayani masyarakat dan kegiatan perekonomian.
25. melaksanakan restrukturisasi aset negara, terutama aset yang berasal dari likuidasi perbankan dan perusahaan, dalam rangka meningkatkan efisiensi dan produktivitas secara transparan dan pelaksanaannya dikonsultasikan dengan Dewan Perwakilan Rakyat. Pengelolaan aset negara diatur dengan undang-undang.
26. melakukan renegotiasi dan mempercepat restrukturisasi utang luar negeri bersama-sama dengan Dana Moneter Internasional, Bank Dunia, lembaga keuangan internasional lainnya, dan negara donor dengan memperhatikan kemampuan bangsa dan negara, yang pelaksanaannya dilakukan secara transparan dan dikonsultasikan dengan Dewan Perwakilan Rakyat
27. melakukan secara proaktif negosiasi dan kerjasama ekonomi bilateral dan multilateral dalam rangka meningkatkan volume dan nilai ekspor, terutama dari sektor industri yang berbasis sumber daya alam, serta menarik investasi finansial dan investasi asing langsung tanpa merugikan pengusaha nasional.
28. menyetatkan Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah terutama yang usahanya berkaitan dengan kepentingan umum. Bagi BUMN yang usahanya tidak berkaitan dengan kepentingan umum didorong untuk privatisasi melalui pasar modal.

Lebih lanjut, rumusan GBHN 2000-2004 menyatakan bahwa, sebagai suatu sistem perekonomian, komponen utama sistem ekonomi kerakyatan adalah sumber daya manusia sebagai konsumen, sebagai tenaga kerja, dan sebagai pengusaha serta sumber daya alam dan lingkungan hidup termasuk tanah, air, udara dan lingkungan tempat sumber daya manusia melakukan aktivitasnya. Ciri-ciri sistem ekonomi kerakyatan adalah sebagai berikut.

1. ciri utama sistem ekonomi kerakyatan adalah penegakan prinsip keadilan dan demokrasi ekonomi disertai kepedulian terhadap yang lemah. Sistem ekonomi tersebut harus memungkinkan seluruh potensi bangsa, baik sebagai konsumen, sebagai pengusaha maupun sebagai tenaga kerja, tanpa membedakan suku, agama, dan gender, mendapatkan kesempatan, perlindungan dan hak untuk memajukan kemampuannya dalam rangka meningkatkan taraf hidupnya dan partisipasinya secara aktif dalam berbagai kegiatan ekonomi, termasuk dalam memanfaatkan serta memelihara kekayaan alam dan lingkungan hidup. Di dalam melaksanakan kegiatan tersebut, semua pihak harus mengacu kepada peraturan yang berlaku.
2. ciri yang kedua, sejalan dengan ciri pertama, adalah pemihakan, pemberdayaan, dan perlindungan terhadap yang lemah oleh semua potensi bangsa, terutama pemerintah sesuai dengan kemampuannya. Pemerintah melaksanakannya melalui langkah-langkah yang ramah pasar. Penanggulangan kemiskinan dan pemberdayaan usaha mikro, kecil, menengah, dan koperasi (UKMK) termasuk petani dan nelayan kecil, merupakan prioritas utama dalam pengembangan sistem ekonomi kerakyatan. Bagi kelompok penduduk yang karena keadaannya mempunyai keterbatasan dilakukan langkah-langkah untuk meningkatkan kemampuannya dan memberikan dukungan agar dapat memanfaatkan akses yang terbuka. Dukungan yang mendasar dan secara umum diberikan kepada penduduk miskin, antara lain, dengan memberikan pendidikan, pelatihan, dan pelayanan kesehatan dengan biaya yang terjangkau. Sedangkan bagi UKMK, termasuk petani dan nelayan kecil, untuk memajukan kemampuan dan

usahanya, diberikan berbagai pelatihan serta peningkatan akses kepada permodalan, informasi pasar, dan teknologi tepat guna. Langkah-langkah yang ramah pasar tersebut diberikan secara selektif, transparan, dan tegas disertai dengan pengawasan yang efektif.

3. penciptaan iklim persaingan usaha yang sehat dan intervensi yang ramah pasar. Upaya pemerataan berjalan seiring dengan upaya menciptakan pasar yang kompetitif untuk mencapai efisiensi optimal. Dengan demikian, misalnya, hubungan kemitraan antara usaha besar dan UKMK harus berlandaskan kompetensi bukan belas kasihan. Untuk itu, prioritas dilakukan bagi penghapusan praktik-praktik dan perilaku-perilaku ekonomi di luar aturan permainan yang dianggap wajar dan adil oleh masyarakat seperti praktik monopoli, pengembangan sistem perpajakan progresif yang efektif dan deregulasi yang diarahkan untuk menghilangkan ekonomi biaya tinggi.
4. pemberdayaan kegiatan ekonomi rakyat sangat terkait dengan upaya menggerakkan perekonomian perdesaan. Oleh karena itu, upaya mempercepat pembangunan perdesaan, termasuk di daerah terpencil, daerah minus, daerah kritis, daerah perbatasan dan daerah terbelakang lainnya harus merupakan prioritas, antara lain, dengan meningkatkan pembangunan prasarana perdesaan dalam mendukung pengembangan keterkaitan desa-kota sebagai bentuk jaringan produksi dan distribusi yang saling menguntungkan.
5. pemanfaatan dan penggunaan tanah dan sumber daya alam lainnya, seperti hutan, laut, air, udara, dan mineral secara adil, transparan dan produktif dengan mengutamakan hak-hak rakyat setempat, termasuk hak ulayat masyarakat adat dengan tetap menjaga kelestarian fungsi lingkungan hidup.

Menurut Sri Redjeki Hartono, kondisi hukum ekonomi di Indonesia pada dasarnya sangat dipengaruhi oleh berbagai faktor, baik yang bersifat domestik maupun internasional hal ini dapat dikaji dari berbagai sisi dan visi serta dengan cara pendekatan yang berbeda. Adapun faktor-faktor tersebut adalah:

- b. perubahan tata ekonomi internasional yang secara radikal meniadakan batas-batas negara, terutama untuk perdagangan dan investasi;
- c. pertumbuhan ekonomi nasional yang mempengaruhi pertumbuhan dan perkembangan dunia usaha nasional;
- d. politik hukum Indonesia yang mengacu pada pembentukan hukum nasional;²²

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi kondisi hukum ekonomi di Indonesia dapat dirinci lebih lanjut sebagai berikut:

- a. pengaruh internasional yang memiliki potensi untuk mempengaruhi hukum nasional Indonesia (hukum domestik), menuju pada hukum yang dapat mengakomodasikan kepentingan lain di luar kepentingan domestik. Kongkretnya adalah pengaruh sistem Anglo Saxon khususnya Amerika Serikat terhadap produk perundang-undangan kita yang pada awalnya sangat dipengaruhi oleh sistem Hukum Eropa Kontinental antara lain pada peraturan tentang Hak Milik Intelektual;
- b. pelaku-pelaku ekonomi di Indonesia terutama yang mempunyai orientasi pasar internasional mau tidak mau, tahu tidak tahu, sadar tidak sadar, perlu dan harus dapat memahami, mengikuti ketentuan dari importir luar negeri dengan semua persyaratan dan konsekuensi hukum yang timbul karenanya;
- c. kondisi pasar yang merupakan pasar yang potensial yang pada akhirnya menjadi incaran pasar internasional/pasar bebas, harus mampu menyesuaikan dengan permintaan pasar, agar tetap dapat eksis di pasar domestik.²³

²² Sri Redjeki Hartono, 2000. *Globalisasi di Bidang Ekonomi dan Alih Teknologi*, dalam Kapita Selekta Hukum Ekonomi, Madar Maju, Bandung, hal.25-26.

²³ *Ibid.*

1.4 Pengertian dan Filosofi Penanaman Modal

Istilah penanaman modal berasal dari kata *investment* - Bhs. Inggris, diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia sebagai “penanaman modal” atau “investasi”. Istilah investasi sering digunakan berkaitan dengan hubungan internasional, sedangkan istilah penanaman modal lebih sering ditemukan dalam berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Terdapat beberapa konsep/pengertian mengenai investasi. Beberapa di antaranya dikemukakan di bawah ini.

- a.*process of exchanging income during one period of time for an asset that is expected to produce earnings in future periods. Thus, consumption in the current period is foregone in order to obtain a greater return in the future.*

For an economy as a whole to invest, total production must exceed total consumption. Throughout the history of capitalism, investment has been primarily the function of private business; during the 20th century, however, governments in planned economies and developing countries have become important investors.

From the standpoint of an individual, two types of investment may be distinguished: investment in the means of production and purely financial investment. Although at the individual level both types may provide a monetary return to the investor, from the standpoint of the entire economy, purely financial investments appear only as title transfers and do not constitute an addition to productive capacity.²⁴

- b.*, spending or setting aside money for future financial gain. For an individual, investment might include the purchase of financial assets, such as stocks, bonds, mutual funds, or life insurance. Investment can also include the purchase of durable goods, such as housing or a car. For an economist, investment refers to the increase in real capital in an economy, such as an increase in factories and*

²⁴Encyclopedia Britannica Deluxe DVD-Rom Edition 2006

*machinery, or in its human capital—that is, a skilled and educated labor force.*²⁵

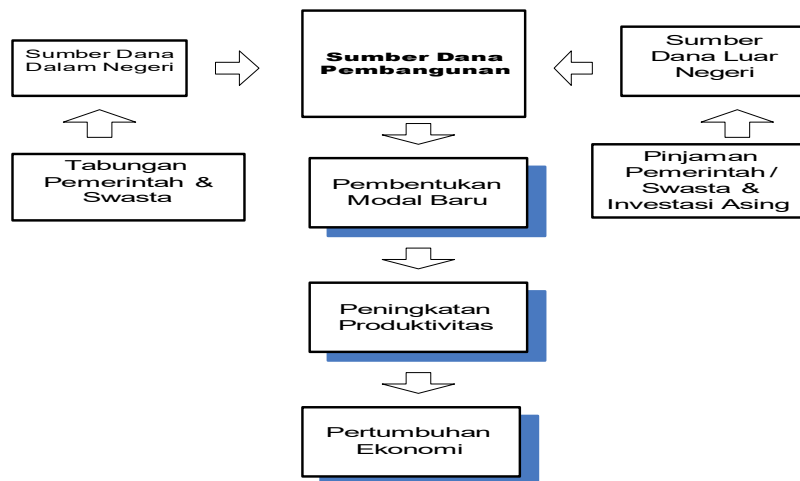
- c. *direct investment, is mean acquisition of sufficient interest in an undertaking to insure its control by the investor. (Organization European Economic Co-Operation (OEEC)*
- d. *contribution coming from abroad, owned by individuals or concerns, to the capital of enterprise must be in freely convertible currencies, industrial plants, machinery or equipment with the right to re-export their value and to remit profit abroad. Also considered as direct foreign investment are those investment in local currency originating from resources which have the right to be remitted abroad (Pasal 1 The Cartagena Agreement Pact)*
- e. *Direct investment, is mean acquisition of sufficient interest in an undertaking to insure its controle by the investor (Organization European Economic Cooperation/OEEC)*
- f. Pengertian penanaman modal asing di dalam Undang-undang ini hanyalah meliputi penanaman modal asing secara langsung yang dilakukan menurut atau berdasarkan ketentuan-ketentuan Undang-undang ini dan yang digunakan untuk menjalankan perusahaan di Indonesia, dalam arti bahwa pemilik modal secara langsung menanggung risiko dari penanaman modal tersebut (Pasal 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967)

Mencermati ragam pemaknaan dan definisi tentang investasi di atas, dapat disimpulkan bahwa kegiatan investasi pada dasarnya merupakan suatu kebutuhan. Kebutuhan bagi siapa saja, baik bagi orang perseorangan, institusi, korporasi, maupun masyarakat luas pada umumnya. Investasi menjadi suatu kebutuhan karena ia dapat menjadi salah satu metode/cara bagaimana menyiapkan masa depan yang belum pasti menjadi suatu kepastian. Investasi merupakan “mengorbankan” uang sekarang/masa kini untuk memperoleh uang di masa mendatang sehingga masa depan menjadi lebih baik.

²⁵Microsoft Encarta Reference Library DVD Rom Edition 2006

Investasi dapat berasal dari sumber-sumber dalam negeri atau dari luar negeri. Dari dalam negeri, terdiri dari tabungan swasta dan tabungan pemerintah. Tabungan swasta terdiri dari tabungan perusahaan (laba yang tidak dibagikan) dan tabungan rumah tangga. Sumber luar negeri berupa pinjaman pemerintah, pinjaman swasta, dan investasi asing.

Bagi sebuah negara, investasi berkembang sejalan dengan kebutuhan negara itu dalam melaksanakan pembangunan nasional guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakatnya. Penghimpunan dana untuk membiayai pembangunan bagi negara sedang berkembang mengalami kendala dalam rendahnya tabungan masyarakat. Salah satu penyebab adalah masih rendahnya pendapatan per kapita masyarakat. Di sisi lain tabungan pemerintah juga sering belum mencukupi. Selain itu, kegiatan penanaman modal juga terjadi sebagai konsekuensi berkembangnya kegiatan di bidang ekonomi dan perdagangan. Tidak pernah ada suatu negara mampu membangun dirinya tanpa melibatkan ketergantungannya dengan negara lain.



Ragaan 4. Sumber Dana Pembangunan, Alur Modal dan Implikasinya Terhadap Pertumbuhan Ekonomi

Kecenderungan penanaman modal suatu negara ke negara lain di antaranya didorong oleh beberapa faktor, di antaranya:

- a. terdapatnya kemungkinan untuk meningkatkan perkembangan ekonomi;
- b. tingkat stabilitas politik dan keamanan yang memadai;
- c. ketersediaan prasarana dan sarana diperlukan oleh si pemodal;
- d. secara teoritis ada asumsi bahwa aliran modal biasanya cenderung mengalir dari suatu negara maju kepada negara yang tingkat pendapatan nasional per kapitanya rendah;
- e. ketersediaan bahan baku;
- f. terdapat tenaga kerja (yang umumnya murah);
- g. mekanisme pasar yang cenderung berkembang;.
- h. isu global, (perlindungan hak asasi manusia, hak milik intelektual, dll)

Sedikitnya terdapat 3 (tiga) teori dasar berkaitan dengan hubungan antara negara penerima modal dengan penanaman modal khususnya penanaman modal asing, yaitu:

- a. *Teori ekstrim*; teori ini menolak dan tidak menginginkan timbulnya ketergantungan dari negara-negara terhadap penanaman modal, khususnya penanaman modal asing. Kelompok ini dengan tegas menolak adanya penanaman modal asing, karena dianggap sebagai kelanjutan dari bentuk dan proses kapitalisme. Pelopor aliran ini antara lain Karl Marx dan Robert Magdoff.
- b. *Teori nasionalisme dan populisme*; menurut teori ini pada dasarnya diliputi kekhawatiran akan timbulnya dominasi penanaman modal asing. Modal asing sering memiliki posisi monopoli bahkan cenderung oligopolis pada pasar-pasar produksi di mana usaha penanaman modal itu berdomisili. Akan muncul pembangunan yang tidak seimbang (*law of uneven development*) yang akhirnya memberi kemakmuran pada segelintir orang dan kemelaratan pada sebagian lainnya. Rekomendasi yang dikemukakan oleh kelompok ini adalah harus dilakukan pembatasan ruang gerak sedemikian rupa sehingga

modal asing tidak mempunyai posisi dominan. Pelopornya antara lain Streeten dan Stephen Hymer.

- c. *Teori realistik*; teori ini melihat peranan penanaman modal asing secara ekonomi tradisional dan implikasi senyatanya. Teori ini menyandarkan analisisnya pada kondisi riil, di mana penanaman modal asing dapat membawa pengaruh pada perkembangan dan modernisasi ekonomi terhadap negara penerima modal asing. Ada atau tidak pengaturan dan fasilitas yang diberikan oleh negara penerima modal, tidaklah merupakan suatu permasalahan yang mempunyai pengaruh signifikan terhadap perkembangan modal asing. Pelopor aliran ini adalah Raymond Vernon dan Charles P. Kindleberger.

Sejak beberapa dekade terakhir, penanaman modal dalam sebuah negara telah dirasakan sebagai sebuah aktivitas mendasar. Keberadaan dan kemajuan operasionalisasi di bidang penanaman modal bahkan telah menjadi persyaratan minimal langgengnya hubungan bilateral pada satu negara dengan negara lainnya.

Sejalan dengan era kesejagatan, fenomena harmonisasi hubungan antar bangsa yang ditopang oleh kehidupan perdagangannya, telah menghapuskan hambatan-hambatan yang dulu dirasakan sangat kental dan tidak mungkin untuk ditembus. Adapun bentuk proteksi yang semula mendominasi itu antara lain hambatan di bidang tariff (*tariff barriers*) maupun hambatan non tariff (*non tariff barrier*) di bidang perdagangan ini lompatan transformasi dan telekomunikasi yang dicirikan dengan penyebutan era globalisasi khususnya di bidang ekonomi dunia bahkan telah menghilangkan berbagai sekat-sekat batas hubungan ekonomi internasional Negara menjadi tanpa batas (*borderless*). Investasi telah mengglobal, sebagaimana pasar global (*global market*) yang telah siap menerima hasil produksi penanaman modal tersebut. Suatu negara yang kaya akan kepemilikan sumber daya alamnya, namun di sisi lain tidak memiliki dana yang siap untuk mengolahnya, mengharuskan negara

tersebut melakukan transaksi khusus di bidang perolehan pasokan modal luar negeri.

1.5 Dampak Penanaman Modal dalam Pembangunan

Merujuk kepada studi Chenery dan Carter,²⁶ kajian mengenai penanaman modal asing dan dampaknya terhadap pembangunan suatu negara telah memasuki masa yang cukup lama. Setidaknya bila dikategorikan, para penstudi tersebut dapat dikelompokkan dalam empat kelompok besar:

- a. sumber dana eksternal (modal asing) dapat dimanfaatkan oleh negara sedang berkembang sebagai dasar untuk mempercepat investasi dan pertumbuhan ekonomi;
- b. pertumbuhan ekonomi yang meningkat perlu diikuti dengan perubahan struktur produksi dan perdagangan;
- c. modal asing dapat berperan penting dalam mobilisasi dana maupun transformasi struktural;
- d. kebutuhan akan modal asing menjadi menurun segera setelah perubahan struktural benar-benar terjadi (meskipun modal asing di masa selanjutnya lebih produktif).

Dirasakannya keberadaan modal asing sebagai suatu unsur yang dominan dalam kegiatan pembangunan suatu negara khususnya negara yang sedang berkembang, maka berbagai upaya dilakukan. Sudah sejak lama kelompok negara sedang berkembang berharap sumber dana pembangunan kelompok negara industri maju untuk bisa meningkatkan kegiatan perekonomiannya. Terlihat misalnya usaha-usaha pendekatan formal multilateral melalui Sidang Umum PBB, terutama sejak dicanangkan Development Decade I atau Dekade Pembangunan Kesatu

²⁶Mudrajad Kuncoro, 1997. *Ekonomi Pembangunan Teori, Masalah, dan Kebijakan*. UPP AMP YKPN, Yogyakarta, hal. 252. Kajian sejenis di Indonesia antara lain dilakukan oleh H.A Rixam (1997) berkaitan dengan pengaruh dari investasi asing langsung terhadap pertumbuhan ekonomi Indonesia, H. Ambo Sakka (2001) dengan fokus pengaruh investasi dalam *research* dan *development* terhadap pertumbuhan ekonomi Indonesia.

untuk dasawarsa 1960-an hingga Dekade Pembangunan Keempat untuk dasawarsa 1990-an hingga saat ini.

Terlihat betapa negara berkembang yang dijuluki sebagai kelompok “Selatan” (*South*) – dan sebagian besar merupakan anggota Gerakan Non-Blok (GNB) – lewat KTT ke-4 di Aljir tahun 1973 menuntut agar dibentuk New International Economic Order (NIEO) atau Tata Ekonomi Dunia Baru (TEIB). Meskipun dalam beberapa periode konvensi berikutnya timbul tenggelam antara diterima dan ditolak.²⁷

Ketika dunia bersiap-siap merayakan hari ulang tahun PBB ke-50 pada tahun 1995, terlihat jelas bagaimana perkembangan ekonomi dunia tetap tidak menguntungkan pihak Selatan. Terdapat jurang yang semakin lebar dalam perekonomian dunia, yakni antara kelompok negara maju dan kelompok negara sedang berkembang. Masalah ini dikemukakan oleh para pengamat sebagai faktor utama “proses marginalisasi” kelompok negara sedang berkembang di dalam proses globalisasi dewasa ini. Perekonomian dunia, yang tetap membawa unsur-unsur ketidakseimbangan serta ketidakadilan itu, juga tampak makin tidak mengikutsertakan kelompok negara berkembang di dalam proses pengambilan keputusan di bidang ekonomi internasional. Bahkan tampak jelas, pihak selatan teruys menerus diterpa ketidakpastian dalam masalah harga-harga, kurs, dan tingkat bunga, yang terbukti dengan cepat bisa mengubah posisi arus uang dan modal, lalu menimbulkan krisis moneter, fiskal, dan ekonomi yang luas dalam perekonomian mereka masing-masing²⁸

Bagi pembangunan perekonomian sebuah negara, penanaman modal sangat diperlukan. Penanaman modal tidak saja menyangkut jangka menengah namun sekaligus juga jangka panjang. Dengan penanaman

²⁷Yanto Bashri (ed.) 2003. *Mau Kemana Pembangunan Ekonomi Indonesia Prisma Pemikiran Prof. Dr. Dorodjatun Kuntjoro-Jakti*. Prenada Media. Jakarta, hal. 4

²⁸*Ibid.*

modal maka akan meningkatkan perolehan devisa yang sangat berguna bagi pembangunan. Dalam konteks pembangunan regional, investasi memegang peran penting untuk mendorong pertumbuhan ekonomi.

Berkaitan dengan fungsi investasi ini, dikemukakan oleh Soemantoro bahwa investasi itu:²⁹

..... berfungsi menguntungkan, seperti: menambah devisa negara di bidang produksi ekspor, dapat mengurangi kebutuhan devisa untuk impor, menambah pendapatan negara berupa pajak-pajak dan royalti, menambah kesempatan kerja, membuka lapangan kerja baru, menaikkan *skill* (khususnya bagi tenaga kerja, memberi pengaruh modernisasi, menambah arus barang sehingga berimbas pada elastisitas penawaran, mendatangkan keuntungan, memungkinkan terintegrasinya pembangunan nasional.

Sejumlah studi mengenai fungsi dan peran investasi dalam suatu negara menunjukkan tingkat berimbang dan saling ketergantungan mengenai akses yang ditimbulkannya dalam suatu negara³⁰. Pada umumnya studi-studi tersebut mengemukakan asumsi dasar: *pertama*, tidak dapat disangkal bahwa investasi berperan positif bagi kegiatan perekonomian suatu negara, *kedua*, investasi menimbulkan akses tertentu baik di bidang ekonomi, sosial, politik, budaya dan hukum, *ketiga*, investasi tidak mungkin ditolak hanya karena menimbulkan akses negatif, *keempat*, terdapat urgensi perlunya manajemen investasi melalui instrumen hukum untuk meminimalisasi akses yang ditimbulkannya. Hal ini tidaklah berlebihan oleh karena investasi merupakan satu kebutuhan yang bersifat mendasar. Kegiatan investasi akan berkaitan dengan orang, lembaga/institusi dan dapat juga korporasi.

²⁹ Soemantoro: 1984, *Kerja Sama Patungan dengan Modal Asing*, Alumni, Bandung.

³⁰Di antara studi tersebut baca antara lain F. Deyo: *The Political Economic of The New Asean Industrialism*; Kevin P. Clement: *From Right to Left in Development Theory*, dll.

Naik atau turunnya investasi akan berakibat pada laju pertumbuhan ekonomi suatu negara. Terdapat sejumlah faktor yang menjadi penyebabnya, yaitu (a) faktor internal (b) faktor eksternal. Faktor internal meliputi prosedur penanaman modal, kondisi sosial politik dan keamanan, bidang usaha, kualitas sumber daya manusia, kepemilikan tanah, aspek perlindungan hukum dan kepastian hukum dan fasilitas insentif sebagai pendukung. Faktor eksternal meliputi interdependensi antarnegara, globalisasi dan liberalisasi ekonomi internasional dan persaingan antar negara.³¹

Penanaman modal berkembang sejalan dengan kebutuhan suatu negara dalam melaksanakan pembangunan ekonomi negaranya guna meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakatnya. Kebutuhan tersebut timbul akibat ketidakmampuan suatu negara memenuhi kebutuhan akan modal sehingga penanaman modal menjadi salah satu alternatif terbaik selain melalui hutang luar negeri. Selain itu, kegiatan penanaman modal juga terjadi sebagai konsekuensi berkembangnya kegiatan di bidang ekonomi dan perdagangan. Kemudian dalam perkembangannya tuntutan akan penanaman modal asing tidak bisa dilepaskan dari implikasi hubungan internasional yang semakin meningkat dan pesatnya perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi serta informasi³².

Terdapat setidaknya dua faktor yang berpengaruh bagi investor dalam melakukan investasi atas usahanya. *Pertama* faktor internal, yang antara lain terkait dengan prosedur, kondisi politik dan keamanan, bidang usaha, kualitas sumberdaya, hak kepemilikan tanah, fasilitas intensif serta aspek perlindungan hukum dan kepastian hukum. *Kedua* faktor eksternal, meliputi interdependensi negara, globalisasi dan liberalisasi ekonomi internasional dan persaingan usaha antar negara.

³¹ Rosyidah Rakhmawati: 2004, *Hukum Penanaman Modal di Indonesia*, Bayu Media Publishing, Jakarta, hal. 48. Konsep senada juga dikemukakan oleh Aminuddin Ilmar: 2004, *Hukum Penanaman Modal di Indonesia*, Prenada Media, Jakarta, hal. 186-193.

³²*Ibid.* hal 5.

Fenomena masuknya investasi oleh pemodal (khususnya modal asing) pada era globalisasi, memunculkan kekhawatiran banyak sarjana tentang efek negatif yang dapat ditimbulkan akibat aktivitas penanaman modal asing dalam membiayai investasinya. Beberapa kekhawatiran itu di antaranya terkait dengan tingkat ketergantungan terhadap negara luar, nasib penduduk khususnya yang termasuk angkatan kerja, terutama tentang tanah di mana penanaman modal itu akan dilaksanakan dan ketentuan devisa yang berlaku karena akan memanfaatkan bagian-bagian keuntungan di negara asalnya.³³

³³*Ibid*