



PEMBANGUNAN HUKUM NASIONAL: ANALISIS KEBELAKANG DAN TANTANGAN KE DEPAN

Oleh Suparman Marzuki

Sejarah menunjukkan hukum adalah suatu bagian tak terpisahkan dari kehidupan manusia. Dan sejak abad ke-19 hingga kini perannya selaku tertib sosial tetap. Yang mesti dipahami bagaimana agar hukum tidak kehilangan nuansanya dalam merespon dinamika sosial. Suparman Marzuki, dengan analisis-teoritisnya mengurai perjalanan hukum mulai dari jaman klasik hingga antisipasi hukum --dalam kaitannya dengan pembangunan hukum PJPT II.

Keterlibatan hukum secara aktif di dalam pembangunan suatu bangsa dimulai semenjak abad ke-19 ketika aliran pemikiran positivisme menguasai dunia pemikiran hukum waktu itu. Aliran ini memformat hukum sebagai suatu sistem peraturan-peraturan yang logis, konsisten dan sistematis (*logische geschlossenheit*). Pendekatan hukum atas masalah-masalah sosial diformat dalam bingkai logisme atau diletakkan dalam kerangka undang-undang. Penggunaan metode yuridis untuk memecahkan masalah-masalah sosial yang dihadapkan kepadanya diletakkan dalam hubungan logis dan anti logis di dalam masalah tersebut atau dengan cara yang sistematis di dalam keseluruhan norma. Dengan kata lain undang-undang disamakan dengan hukum dan hukum adalah sarana yang

mampu menyelesaikan setiap persoalan. Keahlian yang diminta dari para sarjana hukum tidak lebih dari ketrampilan seorang tukang yang harus menerapkan peraturan-peraturan itu.¹⁾

Tetapi sejak dekade pertama abad ke-20, khususnya setelah gelombang perubahan sosial mulai dirasakan sangat cepat hampir di hapi semua negara Eropa Barat dan Amerika, mulailah tumbuh kesadaran baru dikalangan ahli, pemeruntah dan praktisi hukum tentang perlibatan hukum dalam perubahan sosial tersebut hukum tidak lagi dipandang sekedar

1) Bandingkan dengan tulisan Wolfgang G. Friedman, dalam; "Peranan Hukum Dalam Perekonomian di Negara Berkembang", T. Mulya Lubis & Richard M. Buxbaum, Obor, 1986, hal. 4.

sebagai perekam dan difungsikan sematamata sebagai sarana menjamin kebiasaan-kebiasaan yang telah terbentuk dalam seluruh aspek kehidupan masyarakat, melainkan berfungsi pula sebagai pengungkap tepat, sekaligus mampu memberikan kontribusi konseptual terhadap kemungkinan-kemungkinan kedepan bagi kehidupan sosial kemasyarakatan. Hukum diakui sebagai gejala sosial yang muncul dan berkembang sebagaimana juga gejala-gejala sosial lain. Hakim memperoleh kebebasan dalam memberikan keputusannya (*judge made law*) sejauh hal itu mencerminkai nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat.

Perubahan pemikiran hukum konservatif ke pemikiran hukum sosiologis ini, berkat jasa Ehrlich yang dengan gigih mensosialisasikan konsep *living law* yang terkenal itu. Dengan konsep itu Ehrlich menyatakan bahwa hukum itu tidak sama dan tidak ditemukan dalam undang-undang, dalam keputusan hakim maupun dalam ilmu hukum, melainkan dalam masyarakat.²⁾

Sejak itu, kedudukan hukum mulai memperoleh perhatian secara serius dan proporsional dari penguasa politik dari banyak negara yang sekarang tergolong kedalam negara dunia pertama, dan mulai tampak kesungguhan untuk menempatkan hukum sebagai bagian dari proses pembangunan secara menyeluruh. Kendati sistem hukum nasional masing-masing negara tersebut dibangun di atas basis sosialnya sebagai masyarakat liberal-kapitalistik,³⁾ tetapi patut dicatat antara program legislasi dan unifikasi, industrialisasi dan pembangunan kesejahteraan sosial dapat dilakukan secara sistematis dan berkesinambungan tanpa menimbulkan gejolak, sehingga keseluruhan proses pembangunan dapat berlangsung dengan tertib dan damai. Keberhasilan yang dicapai negara-negara

dunia pertama tersebut menurut Thomas M. Frank,⁴⁾ berkat kemampuan hukum, ahli hukum serta lembaga-lembaga hukum memerankan diri pada saat perpindahan ke dan pensintesaan dari suatu sistem norma-norma serta nilai-nilai nasional lama ke yang baru. Kasus pembangunan di Amerika serikat yang dilukiskan oleh guru besar dari *New York University* itu menyatakan, bahwa setiap tahap pembangunan itu tidak hanya bertumpu di atas landasan tahap sebelumnya, tetapi sampai pada tingkat tertentu juga merubah dengan tandas dan meniadakan tahapan sebelumnya berikut nilai-nilai pendukungnya.

Sementara pada Negara Sedang Berkembang (NSB) yang semestinya melalui tahapan pembangunan sebagaimana disebutkan diatas, justru dihadapkan kepada tiga persoalan sekaligus; disamping melakukan legislasi dan unifikasi juga melakukan industrialisasi dan mendorong kesejahteraan sosial. Hal ini bukanlah sesuatu yang tidak disadari oleh pemerintah dan ahli hukum NSB termasuk Indonesia, tetapi ada semacam tuntutan yang tidak terelakan bagi NSB karena ketiganya hadir secara bersamaan, dibutuhkan dan didesak oleh kekuatan-kekuatan eksternal, yang tidak lain dari negara-negara yang sekarang tergolong negara maju untuk menerima dan memproses ketiga aspek pembangunan itu secara serentak. Ini artinya bahwa momentum pembangunan sosial ekonomi politik dan

2) Eugen Ehrlich, "*Fundamental Principles of the Sociology of Law*", Walter L. Moll, New York: Russell & Russell Inc., 1962

3) Peran Jeremy Bentham dalam memelopori pembaruan perundang-undangan Inggris pada abad ke-19 dapat dikatakan menjadi tonggak penting kebangkitan paham hukum yang berorientasi liberal-kapitalistik hingga sekarang ini.

4) Lihat Soetjipto Rahardjo, "*Hukum dan Masyarakat*", Angkasa, 1990, hal. 132.

hukum NSB yang umumnya mereka setelah PD II, berada dalam bayang-bayang atau malah dipengaruhi langsung oleh sejumlah negara yang telah mencapai status sosial ekonomi maju seperti sekarang ini, sehingga *policy* pembangunan pada NSB tidak sepenuhnya mandiri dan menimbulkan berbagai akibat pada masing-masing sektor pembangunan.

Tujuan untuk menempatkan atau memerankan hukum dan ahli hukum sebagai *a tool of social engenering* dalam keseluruhan proses pembangunan tidak dapat dilakukan sesuai dengan kecenderungan masyarakat demokrasis modern yang menghendaki hukum dan ahli hukum memerankan diri sebagai penyeimbang, pendorong dan perekam dari berbagai proses pembangunan. Percepatan pembangunan ekonomi yang secara spektakuler menumbuhkembangkan sektor-sektor ekonomi modern ternyata membuat para ahli hukum tidak siap, baik secara mental maupun teknis, sehingga tetap berada di pinggiran dan terus tertinggal di belakang sektor pembangunan lain yang terus melaju cepat.

Sampai dasawarsa 1960-an, peranan hukum pada akhirnya hanya bersifat legitimatif dan imperatif terhadap pembangunan sebagaimana terekam dengan jelas dalam point-point berikut⁵⁾, yaitu; (a) Penciptaan lembaga-lembaga hukum baru yang melancarkan dan mendorong pembangunan; (b) Mengamankan hasil-hasil pembangunan sekalipun pembangunan itu menghendaki keleluasaan untuk melakukan perubahan-perubahan, namun pada akhirnya dikehendaki agar orang memperoleh kepastian tentang hasil perkerjaan atau usahanya; (c) Penegembangan apa yang oleh Kenneth Karts disebut: keadilan untuk pembangunan; (d) Pemberian legitimasi terhadap perubahan-perubahan; (e)

Penggunaan hukum untuk melakukan perombakan-perombakan dan mendorong penciptaan hukum baru; (f) Peranan dalam penyelesaian perselisihan dan (g) Pengaturan kekuasaan pemerintah.

**

Memahami dinamika pembangunan hukum di Indonesia selain harus diletakkan dalam kerangka pemahaman yang telah diuraikan secara panjang lebar di atas, juga tidak dapat dilepaskan dari pengalaman sejarahnya sebagai bangsa yaang pernah terjajah yang telah melahirkan situasi sosialnya sendiri yang khas dan merupakan suatu tahap yang cukup penting dalam perjalanan sejarah hukum bangsa Indonesia. Dengan kata lain, sistem hukum yang di pakai oleh sustu bangsa senantiasa merupakan suatu unikum, oleh karena ia berhubungan erat dengan sejarahnya sendiri.

Satu hal yang kita ketahui adalah, penjajah telah menghentikan perjalanan sejarah sosial bangsa kita sebagai suatu proses yang alami atau otonom. Pertumbuhan dan kehidupan sosial masyarakat Indonesia, termasuk hukumnya menjadi terganggu dan tidak independen. Sejak para pedagang asing menjejakan kakinya di negeri ini untuk mengumpulkan rempah-rempah guna mengisi kebutuhan mesin-mesin industrinya, sampai menjelma menjadi kekuatan dan kekuasaan politik yang semakin mendalam telah membentuk negeri jajahan secara sempurna.

Karena itu setelah Indonesia merdeka, terutama semenjak disusun suatu rencana pembangunan yang bertahap dan berkesinambungan, penyusun konsep pembangunan hukum nasional Indonesia ditancapkan atas dasarsemangat dan tekad untuk sesegera mungkin melepaskan diri

5) Ibid, hal. 136

dari dominasi hukum warisan kolonial Belanda serta secara bersamaan secepat mungkin pula membangun ekonomi bangsa dengan mengarahkan seluruh sumber daya untuk menunjang pembangunan/pertumbuhan ekonomi. Dengan tekad yang telah, sedang dan akan dilaksanakan itu semangat pembangunan hukum Indonesia digolongkan oleh para ahli ke dalam kategori semangat pembangunan hukum revolusioner karena menghendaki perubahan tajam, yang memisahkan antara sistem hukum penjajah dengan niat membangun sistem hukum yang baru sama sekali atas dasar tata nilai ideal Pancasila dan dasar konstitusional UUD 1945.

Tidak pada tempatnya --- begitu komitmen kita waktu itu --- jika Undang-Undang Dasar 1945 hanya diterima sebagai produk hukum biasa, melainkan lebih dari itu mengandung suatu grand design, suatu dokumen yang sangat bersejarah bagi bangsa Indonesia, yang menunjukkan cita-cita, arah, bentuk dan kehendak untuk membentuk suatu masyarakat Indonesia yang baru. Suatu tatanan kehidupan sosial, ekonomi, politik dan kebudayaan yang hendak diperbaharui atas dasar Pancasila. Gelora semangat dan tekad bangsa Indonesia untuk mengenyahkan orde hukum kolonial begitu tinggi sehingga terjadi suatu proses massal identifikasi kolonial, proses stigmatisasi secara besar-besaran atau dikenal dengan istilah dekolonisasi. Dalam suasana konfrontasi hitam putih dengan orde kolonial itu, Satjipto Rahardjo⁶⁾ mencatat bahwa "asas-asas umum yang biasa dipertahankan dan dihormati dalam kehidupan hukum kenegaraan di dunia, ikut di lempar keluar bersama dengan bangsa kita terhadap orde kolonial tersebut. Terjadilah suatu kerusakan sosial yang cukup parah, seperti di bidang disiplin sosial, penghormatan terhadap hukum dan

penghargaan terhadap keteraturan pada umumnya."

Sayang sekali semangat tinggi untuk menggantikan tata nilai hukum warisan kolonial dengan peraturan yang berpijak pada nilai-nilai dan aspirasi yang tumbuh dan berkembang setelah Indonesia merdeka, dengan menanggung biaya sosial yang sangat tinggi itu, lebih banyak karena dorongan heroisme politik, sebagai wujud sikap anti penjajahan daripada sebagai suatu komitmen moral intelektual untuk membangun sistem hukum nasional Indonesia, sehingga tekad besar bangsa untuk menggantikan nilai-nilai kolonial dengan nilai-nilai nasional belum pernah dilakukan secara konseptual, terencana dan berkesinambungan.

Di satu sisi kita telah terlanjur tidak menghendaki tata hukum warisan kolonial karena memang sebagian tidak sesuai lagi dengan tuntutan-tuntutan baru, sementara di sisi lain kita belum kunjung "mampu" membangun sistem baru yang mengakibatkan terjadinya kekosongan hukum. Kondisi ini banyak mengundang reaksi dari kalangan ahli hukum dan ahli politik Barat; paling tidak Daniel S. Lev⁷⁾ pernah mempertanyakan

6) Kompas, "Persoalan-Persoalan Dasar Hukum Kita (I)", 22 Mei 1994.

7) Lev Mencata Bahwa dalam panitia persiapan kemerdekaan yang dibentuk pada masa pendudukan Jepang pernah diajukan usulan agar diadakan perubahan-perubahan mendasar pada asas-asas hukum terutama oleh M. Yamin. Usulan tersebut ditolak berdasarkan pikiran seorang pakar hukum adat Soepomo, dengan pandangannya yang sangat konservatif sepenuhnya berpihak kepada sistem hukum kolonial yang berlaku bagi golongan Indonesia. Yamin menghendaki bangunan asas hukum dengan kerangka pikiran Eropa, sementara Soepomo bersiteguh dengan kerangka pikiran hukum adat. Pilihan yang serba sulit itu menyebabkan status quo hukum sampai tersedia cukup waktu untuk memecahkan persoalan tersebut, Daniel S. Lev; "Hukum dan Politik di Indonesia, Kesenambungan dan Perubahan", LP3ES, 1990, hal. 461.

mengapa perubahan mendasar tidak pernah diperkenalkan, setidaknya-tidaknya dalam bentuk rancangan asas-asas pokok yang baru untuk dikembangkan rinciannya dikemudian hari.

Dalam kondisi semacam itu, pasal II aturan peralihan UUD 1945 selalu dijadikan perisai untuk berlakunya hukum kolonial, sehingga semakin kokohlah hukum kolonial ditegakkan di dalam alam Indonesia merdeka; baik melalui putusan pengadilan maupun melalui praktek hukum. Suatu ironi sejarah, yang tidak boleh kita biarkan terus berlangsung. Langkah yang banyak diajukan untuk mengisi kekosongan hukum ini adalah melalui penafsiran peraturan perundang-undangan yang lama, yang sedemikian rupa sehingga menjadi sesuai dengan Pancasila dan UUD 1945 serta tuntutan baru dalam masyarakat. Jalan keluar yang lain ialah memberi tempat pada hukum kebiasaan sebagai hukum yang tidak tertulis di dalam sistem hukum nasional. Usaha-usaha yang ditempuh pemerintah dalam kurun waktu 1946 hingga September 1987 dalam rangka memenuhi tuntutan terakhir di atas memang terlihat sebagaimana ditunjukkan oleh hasil penelitian Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) yang diketahui oleh Prof. Dr. Satjipto Rahardjo di bawah ini.⁸⁾ Lihat Tabel.

Dari 157 undang-undang subyek penelitian produk legislatif tahun 1946-1987 ditemui sebanyak 25 undang-undang (15,92%) memuat hukum kebiasaan. Dari jumlah itu peraturan tentang tata negara paling banyak mengandung muatan hukum kebiasaan, sekitar 18 persen. Setelah tahun 1987 produk legislatif terus bertambah terutama peraturan perundang-undangan yang menyangkut pendidikan, Kamtibmas, kesejahteraan sosial masyarakat dan lain sebagainya. Belum diketahui dengan pasti

seberapa jauh undang-undang tersebut mengandung muatan hukum kebiasaan.

Tabel Perbandingan
Antara Jumlah Peraturan Pemuatan Hukum
Kebiasaan (1946-1987)

| No. | Bidang Pengaturan | Jumlah | Pencantuman Hukum Kebiasaan |
|--------------|----------------------|------------|-----------------------------|
| 01 | Pidana | 17 | 1 |
| 02 | Perdata | 5 | 2 |
| 03 | Tata Negara | 17 | 3 |
| 04 | Administrasi | 10 | 2 |
| 05 | Internasional | 5 | - |
| 06 | Acara/Peradilan | 11 | 2 |
| 07 | Dagang | 28 | 2 |
| 08 | Agraria | 13 | 7 |
| 09 | Perburuhan | 17 | 2 |
| 10 | Perumahan | 3 | 1 |
| 11 | Pendidikan | 3 | 1 |
| 12 | Kesehatan | 10 | - |
| 13 | Teknologi | 6 | 1 |
| 14 | Kesejahteraan Rakyat | 10 | 1 |
| 15 | Lain-lain | 2 | 1 |
| Total | | 157 | 25 |

Kritik-kritik yang banyak dikemukakan terhadap produk perundang-undangan selama periode tersebut, khususnya setelah Indonesia mencanangkan pembangunan jangka panjang tahap pertama (PJPT I) meliputi Pertama, politik pembangunan hukum selama PJPT I berorientasi pemenuhan tuntutan pembangunan ekonomidan semangat nation building, sehingga pembangunan hukum

8) Makalah, "Hukum Kebiasaan Dalam Sistem Hukum Nasional", Hasil penelitian 1989/1990, BPHN, hal. 24.

selama periode PJPT I selain merupakan sub-ordinat dari pembangunan politik dan ekonomi, juga bersifat reaktif dan imperatif terhadap pembangunan politik dan pembangunan ekonomi. Dari hasil penelitian BPHN sebagaimana telah disinggung di muka menunjukkan bahwa dari 157 peraturan perundang-undangan yang dibuat selama 1946-1987, 50 % lebih mengatur masalah-masalah yang berhubungan dengan keamanan, ketatanegaraan dan perdagangan.

Kedua, periode 25 tahun PJPT I disorot juga sebagai era produksi undang-undang karena terkesan pembuat UU tidak dilakukan secara selektif sehingga tidak tercapai efektifitas yang lebih tinggi sesuai dengan kebutuhan pembangunan. Menurut analisis Gunar Myrdal ada semacam *sweeping legislation*⁹⁾; sifat terburu-buru dalam pembuatan undang-undang yang membuat UU itu tidak bisa dijalankan sebagaimana mestinya. Kelahiran Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (1981) yang pada mulanya disambut dengan penuh optimistis dan diharapkan dapat secara efektif menggantikan HIR, pada kenyataannya banyak menimbulkan kesulitan dalam penerapan atau pelaksanaannya. Begitu pula dengan Undang-Undang Lingkungan Hidup (1982) yang semestinya dapat merombak wajah Indonesia; juga tidak menunjukkan prestasi yang diharapkan. Disiplin lingkungan tidak menjadi membaik; kasus-kasus pencemaran dan pengrusakan lingkungan justru memperlihatkan kecenderungan makin mengkhawatirkan.

Ketiga, konsentrasi pembentukan berbagai aturan hukum bagi kesuksesan pembangunan ekonomi kurang diimbangi dengan usaha-usaha terencana dan sistematis meningkatkan profesionalisasi aparat penegak hukum. Keidakseimbangan penggarapan antara hukum dan pelaksanaannya

ini membuat aturan-aturan itu tidak bisa dijalankan dengan sebaik-baiknya sesuai dengan tuntutan masyarakat dan hukum itu sendiri sebagaimana terbukti dari kesulitan-kesulitan aparat kepolisian di lapangan dalam menangani kasus-kasus kejahatan lingkungan, ekonomi dan white collar crime.

Keempat, keputusan-keputusan politik yang membuahkan produk-produk legislatif dan hukum positif, menampakkan kesenjangan sebagai akibat lambannya kemajuan implementasi hukum-hukum baru itu di samping ketidaksiapan sumber daya penegak hukumnya, sehingga usaha-usaha konkrit untuk merealisasi cita-cita keadilan distributif ini banyak dijumpai pengalaman-pengalaman yang kurang memuaskan.¹⁰⁾ Kelima, dipertanyakan juga seberapa jauh perundang-undangan baru itu benar-benar melepaskan akar sejarahnya dari hukum kolonial. Artinya apakah perundang-undangan yang dibuat itu telah mengikis nilai-nilai dan spirit perundang-undangan kolonial atau belum, karena bagaimanapun menurut Satjipto Rahardjo¹¹⁾ kita tidak dapat menyembunyikan begitu saja sistem hukum Hindia Belanda itu pada sistem hukum Indonesia karena adanya perbedaan besar dalam fungsi yang dilayani oleh masing-masing sistem tersebut.

**

9) Menurut Gunar Myrdal dalam bukunya *"The Challenge of World Poverty"*, 1971, menyebut bahwa negara-negara berkembang adalah negara lembek (*The soft state*) yang ditandai oleh merajalelanya ketidaksiplinan sosial, korupsi dan tidak berjalannya hukum sebagai akibat perundang-undangan yang dibuat terburu-buru.

10) Lihat Sutandyo Wignyoebroto, MPA., dalam buku, *"Beberapa Perkembangan & Masalah Dalam Sosiologi Hukum"*, Mulyana W. Kusumah, Alumni, 1981, hal. 44.

11) Satjipto Rahardjo, *"Hukum dan Perubahan Sosial"*, Alumni, 1979.

Menghadapi Pembangunan Jangka Panjang Tahap ke-II (PJPT II) yang segera akan dimulai banyak pihak menaruh harapan, optimis terhadap fungsi hukum di dalam pembangunan dua puluh lima tahun mendatang. Optimisme itu terpancar setelah Daris-Garis Besar Haluan Negara (GBHN 1993-1998) mencantumkan kedudukan hukum pada bidang tersendiri, terpisah dari bidang pembangunan politik. Kebijakan pembangunannya, paling tidak memperoleh porsi anggaran yang jauh lebih besar di samping bisa memberikan ruang gerak yang lebih leluasa untuk dibangun dan dikembangkan secara "mandiri".

Sebelum membahas hal itu secara luas, ada baiknya dilihat terlebih dahulu titik berat Pembangunan Jangka Panjang Kedua serta sasaran pembangunan bidang hukum, sebagaimana tertera dalam GBHN 1993-1998.

"Bahwa titik berat PJPT II diletakkan pada bidang ekonomi, yang merupakan penggerak utama pembangunan, seiring dengan kualitas sumber daya manusia dan didorong secara saling memperkuat, saling terkait dan terpadu dengan pembangunan bidang-bidang lainnya yang dilaksanakan seirama, selaras dan serasi dengan keberhasilan pembangunan bidang ekonomi dalam rangka mencapai tujuan dan sasaran pembangunan nasional.¹²⁾

Sedang sasaran pembangunan bidang hukum diarahkan pada "terbentuk dan berfungsinya sistem hukum nasional yang mantap bersumberkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945, dengan memperhatikan kemajemukan tatanan hukum yang berlaku, yang mampu menjamin kepastian, ketertiban, penegakan, dan perlindungan hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran, serta mampu mengamankan dan mendukung pembangunan nasional, yang didukung oleh aparat hukum, sarana dan

prasarana yang memadai serta masyarakat yang sadar dan taat hukum."¹³⁾

Sementara "pembangunan materi hukum diarahkan pada terwujudnya sistem hukum nasional yang mengabdikan kepada kepentingan nasional dengan penyusunan awal materi hukum secara menyeluruh yang bersumber pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, khususnya penyusunan produk hukum baru yang sangat dibutuhkan untuk mendukung tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional. Oleh karena itu perlu disusun program legislasi nasional yang terpadu sesuai dengan prioritas, termasuk upaya penggantian peraturan perundang-undangan warisan kolonial dengan peraturan perundang-undangan yang bersumber pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.¹⁴⁾

Dari kutipan-kutipan di atas dapat ditegaskan bahwa secara konseptual arah pembangunan hukum yang diinginkan harus diakui jauh lebih maju dan responsif dibanding pembangunan hukum pada PJPT I. Apabila pada PJPT I fungsi hukum lebih menonjol sebagai alat (*tool*), maka pada PJPT II hubungan antara hukum dan pembangunan mulai diletakkan kedalam dua sudut pandang yang seimbang. Pertama, sudut pandang yang menempatkan hukum sebagai salah satu bagian dari keseluruhan pembangunan, dan kedua, yang menempatkan hukum sebagai sarana atau alat (*tool*) yang berperan untuk menunjang pembangunan agar pembangunan itu berjalan dengan teratur, tertib, aman dan lancar.

Dengan sudut pandang yang pertama, program pembangunan hukum pada PJPT II dimulai pada periode pembangunan lima

12) GBHN 1983-1988, Sinar Grafika, 1993, hal. 21.

13) Ibid, hal. 23.

14) Ibid, hal. 106.

tahun keenam dengan meletakkan pola pikir yang mendasari penyusunan sistem hukum nasional yang bersumber pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945; penyusunan kerangka sistem hukum nasional serta penginventarisasian dan penyusunan unsur-unsur tatanan hukum dalam rangka pembaharuan hukum nasional; peningkatan penegakan hukum dan pembinaan aparatur hukum; serta peningkatan sarana dan prasarana hukum. Dari sudut pandang yang kedua terlihat bahwa hukum diproyeksikan pula sebagai saran penunjang pembangunan, yang mengemban dua fungsi sekaligus; sebagai sarana untuk menjamin tegaknya stabilitas pembangunan dan stabilitas masyarakat (*law as a tool of social control*) serta sebagai sarana pembaharuan masyarakat (*law as a social engenering*).

Apa yang dirumuskan di dalam GBHN itu merupakan kerangka dasar yang akan diproses lebih lanjut oleh institusi-institusi hukum, agar ide-ide, gagasan-gagasan dan konsep-konsep abstrak itu diterjemahkan menjadi peraturan-peraturan atau perundang-undangan sesuai dengan program legislasi nasional yang tertera dalam GBHN itu saja. Melalui perundang-undangan itulah dapat dinilai seberapa jauh perubahan peran dan kedudukan hukum dalam GBHN benar-benar tercermin didalamnya.

Oleh karena itu, dalam upaya kongkritisasi konsep GBHN diatas perlu dikemukakan sedikit catatan, bahwa dalam menghadapi laju perubahan sosial ekonomi, politik dan budaya pada PJPT II nanti, konsepsi tentang hukum sebagai obyek pembangunan hendaknya tidak lagi diterjemahkan dalam kerangka normatif berupa pembuatan perundang-undangan, peningkatan kemampuan aparat penegak hukum, peningkatan sarana dan prasarana dan lain sebagainya yang bersifat imperatif, tetapi

harus mulai diterjemahkan kedalam kerangka Proaktif, yang mampu merekam, menterjemahkan dan memproyeksikan keseluruhan aspek ke depan dari pembangunan.

Dalam rangka itu juga, Michael Hager¹⁵⁾, berpendapat bahwa pembangunan ekonomi tidak hanya memerlukan pembangunan hukum (*law development*), tetapi juga menuntut adanya hukum pembangunan (*development law*). Hukum pembangunan menurut Hager adalah suatu sistem hukum yang peka terhadap pembangunan; meliputi keseluruhan hukum substantif, lembaga-lembaga hukum serta seluruh sumber daya lain yang berperan secara sadar dan aktif di dalam proses pembangunan itu. Pandangan Michael Hager di atas patut diperhatikan, lebih-lebih menghadapi laju pembangunan ekonomi dunia maupun perekonomian nasional yang semakin cepat, dan menampakkan kecenderungan-kecenderungan tertentu yang menuntut kemampuan hukum meresponnya, khususnya pembangunan ekonomi, sesuai dengan perkembangan aspirasi masyarakat, serta kebutuhan masa kini dan masa depan.

Seperti dikemukakan Priyono Tjiptoherijanto,¹⁶⁾ kita patut memperhatikan perkembangan beberapa kecenderungan yang terjadi baik dalam perekonomian dunia maupun perekonomian nasional seperti antara lain disebutkan :

Pertama, perkembangan perdagangan luar negeri yang semakin proteksionis di antaranya dengan penggabungan beberapa negara dalam bentuk pasaran bersama, memaksa kita semua untuk meninjau kembali aturan-aturan

15) Lihat tulisan Dumairy dalam; "*Politik Pembangunan Hukum Nasional*", M. Busyro, Salman L & Miftahuddin (ed), UII, 1992, hal. 222.

16) Lihat tulisan Priyono T., Ibid. hal.

yang berhubungan dengan perdagangan dunia.

Kedua, perubahan politik di negara-negara Eropa Timur yang pada kelanjutannya mempengaruhi perkembangan ekonominya perlu mendapat perhatian dari para ahli hukum. Pergeseran nilai-nilai yang lebih menuju demokratisasi, kemungkinan sekali akan merubah aturan-aturan yang berlaku dalam negara tersebut. Antisipasi dari perubahan-perubahan itu perlu dilakukan agar kita dapat memanfaatkan peluang yang terbawa oleh perubahan itu.

Ketiga, perkembangan-perkembangan yang terjadi dalam perekonomian nasional pada saat ini juga mempunyai dampak pada hukum dan aturan yang berlaku. Berbagai gejala dalam perekonomian nasional yang berkembang pada akhir-akhir ini perlu diamati, khususnya untuk melihat dampaknya pada perkembangan hukum nasional. Banyaknya pembicaraan mengenai konglomerasi telah mendorong pemikiran ke arah UU Anti Monopoli. Semakin gencarnya tekanan terhadap kelompok masyarakat tertentu, khususnya pengemudi becak dan pedagang asongan di kota besar, menyentak nurani kita untuk bertanya: sejauhmana hukum nasional telah berpihak kepada kaum rentan ini ?

Gugatan Prijono diatas cukup beralasan karena selama PJPT I bermunculan kasus-kasus pemogokan buruh, PHK, penggusuran, ganti rugi yang tidak layak dan lain sebagainya yang secara jelas mengindikasikan tidak adanya atau lemahnya perlindungan hukum bagi rakyat atau malah menunjukkan masih dominannya warna "classbias" dalam peraturan

perundang-undangan kita. Karena itu usaha-usaha pembaharuan dan pembangunan hukum nasional perlu mempertimbangkan dibukannya peluang-peluang partisipatif golongan masyarakat, yang secara struktural jauh dari penguasaan sumberdaya-sumberdaya ekonomi dan politik yang sedikit kemungkinannya untuk mendesakkan kepentingan-kepentingan dan hak-haknya di dalam undang-undang.

Tuntutan demokratisasi, keterbukaan dan perlindungan hak-hak asasi manusia serta landasan GBHN agar materi hukum harus dapat dijadikan dasar untuk menjamin agar masyarakat dapat menikmati kepastian hukum, ketertiban hukum, dan perlindungan hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran, memberikan rasa aman dan tenteram, mendorong kreativitas dan peran aktif masyarakat dalam pembangunan, maka apa yang dikemukakan di atas menjadi tuntutan yang tidak dapat dikesampingkan.

Terakhir, perlu pula diperhatikan oleh kalangan eksekutif, legislatif dan masyarakat perguruan tinggi dalam kerangka pembaharuan hukum dan pembentukan hukum nasional serta merealisasikan semangat GBHN agar produk hukum yang dihasilkan dapat memenuhi kebutuhan kehidupan masyarakat, berbangsa, dan bernegara dalam segala aspeknya, maka Wawasan Kebangsaan, Wawasan Nusantara dan Wawasan Bhineka Tunggal Ika haruslah menjadi landasan pembangunan hukum nasional agar terjamin tertuangnya aspirasi, persatuan dan kesatuan bangsa, maupun nilai-nilai dan kebutuhan hukum dari beraneka ragam kelompok masyarakat ke dalam Sistem Hukum Nasional.

Wawasan Kebangsaan menghendaki agar semua norma dan pranata hukum dalam sistem hukum nasional harus berorientasi pada aspirasi kita sebagai satu bangsa, "bangsa

Indonesia". Sedang Wawasan Nusantara menghendaki agar seluruh kepulauan Nusantara merupakan satu kesatuan hukum, yang mengabdikan kepada kepentingan nasional. Sementara Wawasan terakhir menghendaki agar hukum nasional memperhatikan perbedaan kebutuhan hukum yang tumbuh dikalangan kelompok-kelompok masyarakat tertentu, sehingga kelompok masyarakat

seseorang justru akan mencegah agar hasil karyanya ditiru oleh orang lain. Perubahan nilai dan kesadaran, sebagai akibat globalisasi, informasi dan teknologi secara langsung maupun tidak langsung akan juga mempengaruhi isi dan corak sistem hukum nasional kita. Akibatnya, tidak mungkin lagi kita terus mempertahankan kemurnian

"Wawasan kebangsaan menghendaki agar semua norma dan pranata hukum dalam sistem hukum nasional harus berorientasi pada aspirasi kita sebagai suatu bangsa, "Bangsa Indonesia". Sedangkan Wawasan Nusantara menghendaki agar seluruh kepulauan nusantara merupakan satu kesatuan hukum yang mengabdikan kepada kepentingan nasional"

tersebut mendapat perlakuan yang seadil-adilnya dengan tetap mempertahankan ke-Ika-an atau ketunggalan bangsa, maupun sistem hukum yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Pentingnya penggunaan ketiga wawasan itu adalah berkaitan dengan masih berlakunya sejumlah peraturan-peraturan adat yang sebagian bertolak belakang dengan tuntutan hukum modern. Sebagai salah satu contoh dalam masyarakat Bali, adalah kebanggaan, apabila penemuan atau disain seseorang ditiru oleh orang lain, dengan Undang-Undang Hak Cipta dan Undang-Undang Hak Paten,

penerapan kaedah-kaedah adat kita menjadi hukum nasional, tetapi ada kemungkinan kaedah hukum adat itu harus disesuaikan dahulu dengan kaedah yang jauh berbeda dengan sebelumnya atau malah disisihkan samasekali, seperti misalnya hak untuk menebang pohon di hutan, yang sekarang bahkan dilarang dengan hukum pidana.

Biodata

□ Suparman Marzuki SH., adalah staf pengajar FH-UII. Aktif menulis diberbagai media massa. Saat ini menjabat selaku Pembantu Dekan III FH-UII.