

PEMBAHARUAN HUKUM NASIONAL SEBAGAI AMANAT PROKLAMASI DAN KONSTITUSI



Moh. Mahfud MD

Moh. Mahfud MD berpendapat dalam tulisan ini adanya keinginan untuk melakukan pembaruan hukum berkenaan dengan proklamasi tidak dapat dianggap sebagai sekedar romantisme yang utopis karena ia memiliki landasan teoretis dan amanat konstitusional yang kokoh.

Pendahuluan

Ketika para pendiri negara Republik Indonesia bersepakat untuk mendirikan negara melalui *proklamasi kemerdekaan* merekapun membuat arahan tentang perlunya pembaharuan hukum agar sesuai dengan realita baru masyarakat Indonesia. Arahan itu, tertuang di dalam Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 pada bagian Aturan Peralihan pasal II yang berbunyi "*Segala*

badan negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku, selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini". Arahan yang demikian ini sangat penting artinya sebab hukum yang ada dalam suatu negara haruslah sesuai dengan idea atau cita hukum dan realitas masyarakat di mana hukum itu memberikan pelayanan.

Namun sampai saat ini persoalan pembaharuan hukum ini masih menjadi problem berhubung masih banyaknya produk hukum peninggalan kolonial yang tetap diberlakukan karena belum dibuat produk yang baru. Menteri Kehakiman Oetoyo Oesman pernah mengemukakan bahwa paling tidak sampai dengan tahun 1993 masih terdapat tidak kurang dari 400 produk hukum kolonial dan internasional yang harus dikonversi ke dalam hukum nasional kita.

Hukum dan Masyarakat

Di dalam studi tentang hukum jawaban atas pertanyaan apakah hukum itu mempengaruhi masyarakat ataukah sebaliknya masyarakat itu mempengaruhi hukum ternyata tidak tunggal. Ada pendapat yang mengatakan bahwa hukumlah yang harus mempengaruhi masyarakat melalui penggarisan secara yuridis tentang arah dan struktur masyarakat yang diinginkan dengan ungkapan yang sangat terkenal "law as tool of social engineering"; tetapi ada juga yang sebaliknya mengatakan bahwa masyarakat yang mempengaruhi hukum sehingga hukum harus berubah jika masyarakatnya berubah dalam arti bahwa perubahan hukum harus mengikuti perubahan masyarakat. Mungkin kedua jawaban yang tampaknya kontradiktif itu sebenarnya bisa dikompromikan dengan jawaban bahwa sebenarnya antara keduanya (hukum dan masyarakat) terjadi hubungan yang *independent* atau saling mempengaruhi dan saling tergantung. Berdasarkan ja-

waban kompromistis ini maka upaya pembaharuan hukum dengan adanya proklamasi kemerdekaan menjadi tuntutan yang niscaya sebab hukum itu tidak berada pada situasi yang vakum melainkan ada di dalam suatu masyarakat yang harus dilayaninya. Inilah pemikiran yang mendasari perlunya *politik hukum* nasional yang antara lain, memuat pembaharuan hukum.

Amanat Proklamasi

Perspektif politik hukum nasional kita secara jelas dapat dilihat dalam Sistem Pemerintahan Negara Indonesia yang dimuat di dalam penjelasan UUD 1945 dengan tujuh kunci pokok. Kunci pokok pertama menegaskan bahwa "negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machtsstaat*)". Inilah perspektif resmi yang utama dalam politik hukum nasional kita yang memberi tuntunan agar hukum dapat memainkan peranan atau menjadi sentral dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan benegara (Mulyana W. Kusumah, 1986: 29). Karena hukum yang harus menjadi sentral itu tidak dapat dilepaskan dari masyarakatnya sebagai subyek yang akan dilayaninya maka penyesuaian produk hukum dengan keadaan masyarakat menjadi sangat penting. Dari pernyataan yang demikian kemudian kita dapat menemukan alasan mengapa terjadinya proklamasi itu menuntut pembaruan hukum sebagai bagian dari politik hukum nasional.

Politik hukum untuk pembaruan hukum nasional menjadi keharusan

segera setelah secara revolusioner bangsa Indonesia menyatakan kemerdekaannya melalui proklamasi untuk melepaskan diri dari belenggu penjajahan bangsa asing sebab proklamasi itu telah merombak secara total idealita dan realita masyarakat Indonesia. Jika sebelum proklamasi kemerdekaan gagasan dan struktur masyarakat didasarkan pada kolonialisme yang sangat eksploitatif maka setelah proklamasi gagasan dan struktur masyarakat kita berubah secara total menjadi masyarakat yang merdeka (Koesno, 1986: 106). Paham yang mendasari kehidupan masyarakat juga berubah total dari individualisme menjadi kekeluargaan berdasar Pancasila yang menghendaki keseimbangan antara kepentingan manusia sebagai makhluk individu dan manusia sebagai makhluk sosial. Perubahan-perubahan tersebut berimplikasi secara langsung pada munculnya tuntutan perubahan berbagai aturan hukum yang telah dibuat oleh pemerintahan kolonial sebab hukum kolonial diletakkan di atas paham hidup yang sangat berbeda dengan paham hidup bangsa Indonesia yang merdeka. Keharusan ini menjadi niscaya karena, seperti telah dikemukakan di atas, hukum itu harus berfungsi untuk melayani masyarakatnya dan tidak berada dalam sebuah vakum (Satjipto Raharjo, 1986: 27; Afan Gaffar, 1990).

Dalam ilmu hukum ada teori tentang sumber hukum yang dapat menjelaskan masalah di atas. Diajarkan bahwa secara material hukum itu harus diambil dari sumber-sumber tertentu yang dapat menghubungkan antara

keharusan dan realitas masyarakatnya. Hukum yang tidak sesuai dengan realitas masyarakatnya atau bersumberkan dari paham asing akan sulit diterima dan diimplementasikan secara normal. Sumber-sumber material tersebut adalah *sumber historis, sumber sosiologis/ antropologis, dan sumber filosofis*. Identifikasi ilmiah atas sumber-sumber tersebut memberikan penegasan bahwa produk hukum apapun yang akan dibuat dan diberlakukan haruslah mengkonfirmasi lebih dulu dengan yang ada di dalam masyarakat, dengan pesan dan peran sejarahnya, dengan kondisi sosiologisnya, dengan kondisi ekonomis dan antropologisnya, dengan nilai-nilai keadilan yang diterimanya, dan sebagainya. Hukum yang menimba bahan dari sumber di luar masyarakatnya akan tidak efektif dan kerap kali menimbulkan kegaduhan. Kalau kita mengambil contoh dari pengalaman hidup kita bernegara dapat ditunjukkan banyak kasus tentang ini. Segera setelah Indonesia merdeka muncul gelombang tuntutan agar Agrarische Wet 1870 diganti karena isinya bersumber dari paham dan kehendak asing yang sangat bertentangan dengan pesan historik, kenyataan sosiologis dan rasa keadilan di kalangan masyarakat Indonesia. Contoh lain yang masih segar dalam ingatan kita adalah kasus UU No. 14 Tahun 1992 tentang Lalu lintas Jalan Raya dan kebijaksanaan pengumpulan dana olahraga melalui Porkas, STTSB sampai pada SDSB. Produk-produk hukum dan kebijaksanaan tersebut telah menimbulkan protes yang cukup menggoncangkan kehi-

dupan kita sebagai bangsa yang semuanya disebabkan oleh dilakukannya pembahasan atas suatu produk hukum dan kebijaksanaan pemerintah yang bertentangan dengan kondisi sosiologis masyarakat Indonesia. Mengapa? Secara sosiologis dan ekonomis masyarakat Indonesia belum mampu memenuhi keharusan melakukan pembayaran sesuai dengan sanksi yang begitu spektakuler dimuat di dalam UU tersebut; secara sosiologis masyarakat Indonesia adalah masyarakat muslim yang menolak segala bentuk perjudian meskipun kemudian dikemas dengan nama lain.

Uraian singkat diatas menjelaskan bahwa perubahan idealita dan realita masyarakat Indonesia berkenaan dengan terjadinya proklamasi kemerdekaan menuntut juga satu garis politik yang membuat pembaharuan hukum agar ada keterkaitan dan kesepadanan (link and match) antara tuntutan hukum dan realitas masyarakat. Dengan demikian keinginan untuk membuat proyek-proyek pembaruan hukum tidak dapat dipandang sebagai sekedar romantisme yang utopis dari bangsa yang baru merdeka. Oleh sebab itu dapat dipahami pula mengapa Aturan Peralihan pasal II memberi penekanan bahwa hukum-hukum produk lama masih langsung berlaku *selama belum ada yang baru* menurut Undang-Undang Dasar. Penekanan bahwa hukum lama tetap berlaku sebelum ada yang baru membawa konsekuensi bahwa pemerintah harus melakukan upaya-upaya pembaruan itu agar hukum-hukum lama itu hanya benar-benar ber-

laku dalam masa transisi. Dan upaya pembaharuan hukum itu dapat dipandang sebagai amanat konstitusi yang sangat penting.

Meskipun begitu harus disadari juga bahwa apa yang dikatakan *pembaharuan* itu sebenarnya tidak harus berarti *mengganti* secara mutlak sebab boleh jadi ada nilai-nilai pada hukum-hukum lama itu yang berlaku universal sehingga yang perlu dilakukan sebenarnya adalah melakukan seleksi atas hukum-hukum lama untuk dihadapkan pada alternatif diganti (karena tidak sesuai dengan nilai Indonesia) atau diadopsi (karena nilainya yang universal). Tentang ini paling tidak kita dapat melihat pandangan yang pernah dikemukakan oleh Padmo Wahyono (1985: 23) dan Sudikno Mertokusumo (1984: 9).

Beberapa Kendala

Di atas telah dikemukakan bahwa proyek besar pembaruan hukum nasional tidak dapat dipandang sebagai sekedar romantisme yang utopis dari bangsa yang baru merdeka. Proyek itu memiliki landasan teoretis di bidang hukum serta landasan konstitusional sebagai amanat konstitusi. Persoalannya adalah kenyataan bahwa upaya pembaruan itu berjalan sangat lamban sehingga meskipun Indonesia telah mengumandangkan proklamasi itu lebih dari setengah abad yang lalu namun hukum-hukum baru itu belum banyak dihasilkan, bahkan hukum kolonial dan hukum asing yang masih perlu dikonversi ke dalam hukum nasional, paling tidak sampai dengan

tahun 1993, jumlahnya masih berkisar 400 produk (Forum No. 5 Tahun II/1993: 19).

Ada beberapa persoalan yang am-paknya menjadi kendala bagi lancarnya proyek pembaruan hukum di Indone-sia ini.

Tidak jelasnya orientasi konsepsi

Masalah yang senantiasa kontro-versial dalam pembangunan hukum kita adalah orientasi tentang konsepsi pembangunan hukum yang akan di-anut. Paling tidak kita masih merasa-kan ketidakjelasan pilihan atas konsepsi negara hukum Eropa daratan (*rechtsstaat*) dan Anglo Saxon (*the rule of law*). Seperti diketahui konsepsi ne-gara hukum itu tidaklah tunggal me-lainkan ada yang berkembang di Eropa Kontinental (daratan) dengan tradisi *civil law* dan ada yang berkem-bang di kawasan Anglo Saxon dengan tradisi *cammon law*. Pada tradisi *civil law* seperti yang berkembang di Ero-pah daratan peranan lembaga-lembaga negara dalam pembentukan produk hukum sangat dominan, hukum tertulis menjadi andalan utama dalam rangka *kepastian hukum* dan disini yang di-anut adalah *legisme* yakni suatu paham yang mengatakan bahwa apa yang di-sebut hukum itu identik dengan un-dang-undang. Oleh karena itu hukum tidak tertulis atau keputusan-keputusan yang tidak berdasarkan pada hukum tertulis dianggap *tidak adil* karena ke-adilan itu adalah apa yang sama de-ngan tuntutan undang-undang (hukum tertulis). Sedangkan pada tradisi

cammon law seperti yang berkembang di kawasan Anglo Saxon hukum tak tertulis dan konvensi mendapat tempat yang sangat penting sehingga hakim-hakim dpat membuat hukum melalui vonis-vonisnya tanpa harus sepenuh-nya terikat pada aturan-aturan tertulis. Masyarakatpun menerima keputusan hakim sebagai produk yang adil tanpa memperdulikan bagaimana bunyi hu-kum tertulisnya. Di dalam *the rule of law* keadilan tidak identik dengan hu-kum tertulis atau prosedur-prosedur formal, yang dipentingkan adalah me-nangkap *nilai keadilan* yang ada di dalam masyarakat.

Meskipun secara eksplisit Penje-lasan UUD 1945 menyebut istilah *rechtsstaat* yang diletakkan di dalam tanda kurung sebenarnya tidak jelas konsepsi manakah yang dianut negara hukum Indonesia, sebab di dalam keseluruhan UUD 1945 itu sebenarnya dapat ditemui elemen-elemen negara hukum Eropa Kontinental (*Rechtsstaat*) dengan tradisi *civil law*nya maupun negara hukum Anglo Saxon dengan tradisi *cammon law*nya. Akibatnya kita seringkali terlibat dalam perdebatan tentang ini sebab keduanya akan me-lahirkan politik hukum yang berbeda. Bahkan dalam beracara di pengadilan para penegak hukum seperti hakim, pengacara, dan jaksa sering terlibat dalam perdebatan yang selalu terulang tentang dasar-dasar negara hukum yang dianutnya. Yang satu menekan-kan penegakan kepastian hukum de-ngan berpedoman pada UU yang resmi berlaku sedangkan yang lain menawar-kan alternatif penegakan keadilan tan-

pa harus terikat secara ketat pada bunyi UU. Yang sangat absurd adalah apabila dalam proses perkara para penegak hukum itu mempunyai target untuk menang, bukan untuk mencari yang benar dalam rangka keadilan. Di sini kerap kali terjadi orientasinya pada konsepsi negara hukum berubah-ubah sesuai dengan keinginannya untuk menang. Suatu perkara yang dapat dimenangkan dengan konsepsi *rechtsstaat* diberi dalil-dalil *rechtsstaat* dan kepastian hukum, tapi pada perkara lain yang juga demi kemenangan yang dipakai adalah dalil keadilan yang tidak harus sama dengan peraturan yang resmi tertulis.

Dalam konteks pembaruan hukum ketidakjelasan orientasi ini juga telah menimbulkan persoalan tentang politik unifikasi dan kodifikasi yang masuk di dalam GBHN-GBHN sebelum 1993 misalnya telah memancing perdebatan di kalangan pakar. Sebagian pakar dan profesional menyatakan bahwa unifikasi dan kodifikasi itu tidak tepat dijadikan politik hukum karena berpangkal pada paham *legisme* yang tidak memiliki akar di Indonesia. Menurut penganut *legisme* UU atau hukum tertulis merupakan satu-satunya sumber hukum (Sudikno Mertokusumo, 1986: 137; Sudikno Mertokusumo, 1988: 165). Mereka yang menolak politik unifikasi dan kodifikasi mengatakan bahwa paham *legisme* itu bertendensi membunuh hukum adat yang secara riil masih hidup subur sebagai kesadaran hukum masyarakat (Koesnoe, 1986: 106). Imam Sudiyat yang juga dikenal sebagai pakar hukum adat pernah mengata-

kan bahwa politik kodifikasi dan unifikasi itu adalah politik kolonial yang ingin membunuh hukum adat (dalam Moh. Mahfud MD, 1993: 130). Padahal pada zaman kolonial sendiri sebenarnya serangan terhadap politik unifikasi dan kodifikasi telah pernah dilakukan oleh Van Vollenhoven sebab menurutnya hukum adat yang tidak mungkin diunifikasikan telah memberikan rasa keadilan dan kesadaran hukum di kalangan masyarakat Indonesia (Tempo, 8 September 1973: 8-9). Tetapi tidak sedikit juga pakar dan kaum profesional hukum yang mendukung politik unifikasi dan kodifikasi sebagai arah resmi dalam politik hukum nasional. Alasannya kodifikasi dapat memberikan jaminan kepastian hukum dan unifikasi lebih sesuai dengan prinsip negara kesatuan berdasarkan Pancasila serta lebih memberi dorongan bagi upaya integrasi bangsa (Sudikno Mertokusumo, 1984: 137; T. Mohammad Radhie, 1987: 17-18). Meskipun pro kontra tentang politik unifikasi dan kodifikasi ini tidak mencuat lagi tetapi sumber masalahnya yakni ketidakjelasan orientasi atas konsepsi negara hukum yang beralternatif ganda tetaplah menjadi problem dalam upaya pembaruan hukum nasional ini.

Terlalu Pluralnya Masyarakat

Dalam kenyataannya upaya memproduksi hukum nasional sebagai upaya pembaharuan hukum tidaklah mudah, karena upaya menemukan nilai dalam masyarakat yang dapat dijadikan sumber hukum untuk dapat diangkat ke

tingkat nasional menghadapi persoalan pluralitas yang tidak sederhana. Jadi bila seumpamapun telah disepakati bahwa pembangunan hukum akan berorientasi pada konsepsi negara hukum tertentu maka kesulitan yang ada di hadapan kita adalah begitu pluralnya peta nilai hukum di dalam masyarakat yang harus dirajut sebagai hukum nasional. Jika misalnya kita gunakan peta lingkungan hukum adat yang pernah dikemukakan oleh Bapak Hukum Adat Van Vollenhoven maka paling tidak akan berhadapan dengan 19 lingkungan hukum adat yang harus diperhatikan dalam pembaruan hukum nasional. Pengalaman memproduksi hukum perdata bidang perkawinan pada awal tahun 1970-an membuktikan itu. Untuk satu jenis hukum yang merupakan bagian dari bidang hukum yang merupakan bagian dari bidang hukum perdata ini saja pembahasannya menaikkan suhu politik sampai pada batas yang hampir sulit ditolerir. Itupun hasilnya yang dicapai setelah melalui tarik ulur yang tidak mudah ternyata tidak mampu menjawab secara mendasar semua persoalan perkawinan bagi warga negara, terbukti belakangan ini mulai muncul gagasan secara terbuka agar UU No. 1 Tahun 1974 ditinjau karena belum mengakomodasi secara tegas hal-hal yang cukup penting seperti perkawinan campuran antar agama, perkawinan oleh pemeluk agama yang tidak disebutkan secara resmi oleh peraturan perundang-undangan dan sebagainya. Contoh lain yang mungkin dapat disebut adalah rencana dimasukkannya *santet* sebagai

tindak pidana di dalam Rancangan KUH Pidana yang baru yang telah disiapkan oleh Pemerintah. Kontroversi yang keras tentang ini membuktikan sulitnya mengabstraksi suatu nilai yang dapat diangkat ke level hukum nasional karena pluralistis paham dan pemahaman baik dilihat dari sudut budaya maupun dari sudut agama. Dengan demikian fakta pluralitas sosio-kultural masyarakat kita telah menjadi kendala tersendiri bagi upaya pembaruan hukum sehingga masa transisi bagi berlakunya hukum-hukum lama menjadi sangat lama. Alasannya jelas karena sulitnya mencari kesepakatan dari situasi yang sangat pluralistik tentang apa yang dapat diterima sebagai materi hukum nasional yang nantinya akan dianggap *baru*.

Interaksi Hukum Kita dengan Hukum Luar

Satu hal yang juga menjadi kendala dalam upaya pembaruan hukum sesuai dengan amanat konstitusi adalah terlalu cepatnya perkembangan subsistem kemasyarakatan di luar hukum. Kerap kali hukum yang ada tidak mampu mengimbangi perkembangan baru di bidang ekonomi misalnya. Hukum yang ada biasanya lebih menekankan pada kepastian dan tidak mampu mengantisipasi perkembangan di luarnya sehingga seringkali diperlukan terobosan-terobosan yang justru keluar dari hukum, terutama dalam bidang hukum ekonomi. Terdapat banyak perkembangan baru di bidang ekonomi namun tidak dapat terwadahi oleh hu-

kum yang tersedia, terutama jika terjadi interaksi antara ketersediaan perangkat hukum kita dengan hukum luar.

Mengingat perkembangan materi hukum formal yang selalu kalah cepat dari perkembangan sub sistem kemasyarakatan lainnya terutama di bidang ekonomi maka pembuatan hukum-hukum baru menjadi tidak mudah dilakukan. Upaya pembuatan hukum-hukum baru yang mampu mengatasi laju perkembangan di luar hukum telah menyita perhatian tersendiri sehingga perhatian dalam upaya pembaruan atas hukum lama yang memang sudah sulit menjadi semakin berkurang dan tidak dapat diberi porsi perhatian yang cukup. Fenomena *franchising* atau *leasing* misalnya adalah masalah yang ketika masuk ke Indonesia tidak dapat terwadahi oleh hukum formal yang tersedia. Akibatnya seringkali persoalan seperti itu tidak dilalui dengan prosedur hukum normal melainkan ditempuh melalui kebijaksanaan yang kadangkala keluar dari aturan resmi yang ada. Bahkan tidak jarang, untuk keperluan pembangunan ekonomi, pemerintah mengeluarkan peraturan perundang-undangan yang materinya membentur UU yang telah ada. Kasus PMDN No. 15 Tahun 1975 tentang Pembebasan Tanah yang kemudian diperbarui dengan Kepres No. 55 tahun 1993 serta Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 1994 dapat disebut sebagai contoh tentang ini. Untuk mengatasi persoalan dalam hubungan-hubungan ekonomi dengan dunia luar mantan Kepala BPHN Sunaryati Hartono mengusulkan digunakannya hukum kebiasa-

an yakni kontrak-kontrak konkret untuk setiap hubungan hukum sehingga tidak harus selalu mencari cantelan pada hukum formal yang tersedia. Ini perlu dilakukan untuk mewedahi perkembangan masyarakat yang tak mungkin diimbangi oleh hukum-hukum yang tersedia. Bahkan globalisasi dan perdagangan bebas yang sudah di hadapan akan semakin menyulitkan pembuatan hukum-hukum baru yang antisipatif apalagi yang memiliki karakter spesifik Indonesia. Era mendaatang tembok-tembok yang membatasi negara dan bangsa-bangsa akan semakin mencair diterjang oleh era global sehingga pembuatan hukum yang spesifik memuat nilai-nilai yang ingin dipertahankan oleh satu bangsa menjadi sulit dibuat atau diimplementasikan. Dengan demikian upaya pembaruan hukum kita dihadapkan pula pada kendala berinteraksinya hukum kita dengan hukum-hukum luar yang akan menyulitkan dalam perumusan atau kristalisasi nilai spesifik bangsa kita.

Intervensi Politik

Suatu penelitian yang pernah penulis lakukan menghasilkan kesimpulan bahwa, terutama dalam hukum publik yang berkaitan dengan hubungan kekuasaan atau *gezagverhouding*, konfigurasi politik tertentu akan melahirkan hukum dengan karakter tertentu. Konfigurasi politik yang demokratis akan melahirkan hukum yang berkarakter responsif atau otonom sedangkan konfigurasi politik

otoriter akan melahirkan hukum yang berkarakter ortodoks atau menindas/repressif (istilah ini dipinjam dari Marrymann, 1969 serta Nonet dan Selznick, 1978). Secara singkat perbedaan sifat atau karakter produk hukum yang responsif dan yang konservatif adalah sebagai berikut:

Dari temuan ini dapat dikemukakan bahwa suatu konfigurasi politik yang otoriter akan sulit menerima

begitu saja gagasan pembaruan hukum lebih-lebih jika hukum baru yang akan dijadikan alternatif baru bertendensi mengurangi kekuasaan politik, sesuatu yang memang wajar dalam kehidupan politik.

Indonesia di bawah Orde Baru ini memiliki konfigurasi politik yang otoriter sebagai akibat garis politik pembangunan yang telah dipilih pada awal Orde Baru. Ketika itu para pemimpin

Karakter Produk Hukum

No.	RESPONSIF		KONSERVATIF
1	Pembuatannya	<i>Partisipatif</i> dengan mengundang seluas-luasnya partisipasi masyarakat baik secara individual maupun secara berkelompok.	<i>Sentralistik</i> karena pembuatannya lebih banyak ditentukan oleh lembaga-lembaga negara terutama Pemerintah.
2	Pemberian fungsinya	<i>Aspiratif</i> dalam arti berisi pemenuhan atas kehendak masyarakat yang dikontestasikan secara demokratis.	<i>Positivist-instrumentalistik</i> dalam arti isinya lebih mencerminkan kehendak Pemerintah atau lebih merupakan alat pemberi justifikasi atau pembedaan atas program yang telah atau akan dilakukan Pemerintah.
3	Peluang interpretasinya	<i>Limitatif</i> karena memuat ketentuan prinsip secara rinci dan ketat sehingga tidak dapat diinterpretasikan secara sepihak oleh Pemerintah kecuali dalam hal-hal yang benar-benar teknis.	<i>Interpretatif</i> karena hanya memuat masalah-masalah pokok untuk kemudian dapat ditafsirkan dengan peraturan-peraturan rendah yang dibuat oleh pemerintah yang dalam realitasnya peluang membuat interpretasi itu tidak sekedar menyangkut hal-hal teknis.

Orde Baru berhasil mengkristalkan keputusan politik nasional bahwa untuk mengatasi krisis yang melanda negara dan bangsa pembangunan ekonomi yang berorientasi pada pertumbuhan harus diutamakan. Dan untuk memuluskan garis politik yang seperti itu maka negara harus stabil agar pembangunan berjalan tanpa terlalu banyak interupsi atau terjebak pada keruwetan-keruwetan politik intern serta agar ada suasana yang memberi keyakinan pada pemilik modal asing bahwa investasinya di Indonesia akan aman dan terlindungi. Untuk itu digalanglah upaya persatuan dan kesatuan (integrasi) bangsa secara besar-besaran melalui penciptaan format politik yang tidak demokratis. Format yang menurut Presiden dibentuk melalui konsensus nasional ini memberi porsi kekuatan politik yang begitu besar bagi Pemerintah sehingga mampu mengatasi berbagai kekuatan yang ada di dalam masyarakat. Pemerintah memiliki tangantanggannya yang kuat di dalam lembaga permusyawaratan/perwakilan sehingga secara riil konfigurasi politik yang tampil adalah konfigurasi politik yang otoriter.

Dalam konfigurasi politik yang otoriter ini upaya pembaruan terhadap hukum-hukum lama terutama yang menyangkut politik menjadi sulit dilakukan. Dalam banyak hal hukum lama yang dulunya digunakan oleh pemerintah kolonial untuk menindas bangsa Indonesia (seperti pasal-pasal karet atau haatzai artikelen di dalam KUH Pidana) masih dipergunakan secara tegas. Jika ada gugatan bahwa peng-

gunaan hukum kolonial itu bertentangan dengan Pancasila maka jawabannya yang umum adalah bahwa hukum itu secara formal masih berlaku dan penggunaannya memiliki landasan hukum, bahkan menopang kepastian hukum. Kasus UU No. 11/PNPS/1963 tentang Subversi dapat disebut pula sebagai contoh. Dulu semua produk hukum Orde Lama yang berbentuk Penetapan Presiden (Penpres), termasuk Penpres No. 11 Tahun 1963, dinilai bertentangan dengan UUD 1945 sehingga harus ditinjau dan diseleksi untuk, bila perlu, dicabut. Ternyata Penpres No. 11 Tahun 1963 ini dianggap memuat materi yang cocok untuk melindungi negara dari tindakan-tindakan subversif sehingga tidak terkena pencabutan melainkan ditingkatkan kedudukannya menjadi sebuah UU dengan nama UU No. 11/PNPS/1963. Sebaliknya Ketetapan MPRS No. XXI-MPRS/1966 yang menggariskan demokratisasi dalam Pemerintah Daerah dengan penentuan azas otonomi nyata yang seluas-luasnya dicabut. Sejati pertimbangan pemberlakuan UU No. 11 Tahun 1963 maupun pencabutan Tap MPRS No. XXI itu merupakan produk dari konfigurasi politik yang otoriter di mana hukum-hukum publiknya dibuat untuk melindungi kelangsungan pemegang kekuasaan dominan. Di dalam konfigurasi politik yang otoriter upaya pembaruan hukum, kendati merupakan amanat proklamasi dan konstitusi, akan sulit menyentuh hukum-hukum publik yang lebih menguntungkan pemegang kekuasaan dominan.

Penutup

Dengan demikian menjadi jelas bahwa terjadinya proklamasi kemerdekaan itu memang menuntut adanya pembaruan hukum secara besar-besaran karena proklamasi telah mengubah secara total idealita maupun realita masyarakat Indonesia. Jadi adanya keinginan untuk melakukan pembaruan hukum berkenaan dengan proklamasi tidak dapat dianggap sebagai sekedar romantisme yang utopis karena ia memiliki landasan teoretis dan amanat konstitusional yang kokoh.

Secara teoretis pembaharuan hukum diperlukan karena hukum itu tidak berada di suatu vakum melainkan ada di suatu masyarakat yang harus dilayani sesuai dengan kondisi sosiologis, pesan sejarah, dan nilai-nilai keadilan yang dianutnya; sedangkan secara konstitusional keharusan itu ditemukan dari ketentuan bahwa hukum-hukum yang lama masih terus berlaku *selama belum ada yang baru* menurut UUD yang berarti bahwa upaya pembaruan hukum (meskipun dengan pengertian melakukan seleksi) harus dilakukan secara sungguh-sungguh.

Namun ada beberapa kendala yang harus diatasi dengan langkah-langkah strategis dalam upaya pembaruan hukum itu yaitu: *pertama*, tidak jelasnya orientasi tentang konsepsi negara hukum yang mendasari; *kedua*, terlalu pluralistiknya masyarakat kita sehingga menyulitkan pengangkatan nilai-nilai masyarakat untuk dijadikan hukum yang secara rasional disepakati; *ketiga*, interaksi hukum kita dengan hukum

luar maupun dengan subsistem non hukum yang berkembang sangat pesat dan; *keempat*, intervensi dari konfigurasi politik yang tidak demokratis.

Dengan demikian yang pokok-pokok perlu dilakukan adalah: *Pertama*, menentukan secara tegas tentang orientasi ke konsepsi negara hukum yang mana yang dipilih untuk negara kita baik memilih alternatif antara "rechtsstaat" dan "rule of law" maupun menentukan konsepsi sendiri yang spesifik. Dalam konteks ini mungkin ada yang mengatakan bahwa konsepsi negara hukum kita adalah negara hukum Pancasila tetapi dalam kaitan tolak tarik antara "kepastian hukum" dan "penegakan keadilan" konsepsi inipun belum tegas, paling tidak secara formal demikian adanya. *Kedua*, mencari dasar-dasar kesepakatan tentang nilai-nilai masyarakat plural kita yang dapat diangkat sebagai nilai untuk dijadikan hukum nasional yang unifikatif. *Ketiga*, menata kehidupan politik ke arah yang lebih demokratis dengan merevisi berbagai UU yang menyangkut format politik dan dengan menciptakan *checks and balances* antar lembaga-lembaga negara.

Akhirnya perlu disadari juga bahwa pembangunan hukum ke arah kodifikasi dan unifikasi tak mungkin dilakukan untuk semua bidang karena kecenderungan perkembangan masyarakat yang begitu pesat dan karena interaksi hukum dengan subsistem di luar hukum maupun dengan hukum asing. Oleh sebab itu perlu diwadahi kemungkinan pengembangan hukum kebiasaan dalam arti pelembagaan

kontrak-kontrak dalam hubungan hukum yang konkret seperti di bidang ekonomi dan bisnis. ●

Daftar Bacaan

- Abdul Hakim Garuda Nusantara, 1985, "Politik Hukum nasional", makalah pada *Karya Lattban Bantuan Hukum*, LBH-Surabaya.
- Afan Gaffar, 1990, "Pembangunan Hukum dan Demokrasi", makalah pada seminar *Politik Pembangunan Hukum Nasional*, Fakultas Hukum UII, Yogyakarta.
- Arbi Sanit, 1986, "Politik Sebagai Sumber Daya Hukum, Telaah Mengenai Dampak Tingkah Laku Politik dan Massa terhadap Kekuatan Hukum di Indonesia" dalam Artidjo Alkostar dan M. Sholeh Amin, *Pembangunan Hukum dalam Perspektif Hukum Nasional*, LBH Yogyakarta dan Rajawali Jakarta.
- Koesno, 1986, "Pokok Permasalahan Hukum Kita Dewasa Ini", dalam Artidjo Alkostar dan M. Sholeh Amin, *Pembangunan Hukum dalam Perspektif Hukum Nasional*, LBH Yogyakarta dan Rajawali Jakarta.
- Marrymann, John Henry, 1969, *The Civil Law Tradition*, Stanford University Press.
- Moh. Mahfud MD, 1993, *Perkembangan Politik Hukum, Studi tentang Pengaruh Konfigurasi Politik terhadap Karakter Produk Hukum di Indonesia*, disertasi doktor di Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- Moh. Mahfud MD, 1993b, "Politik Hukum Nasional, Sketsa Das Sollen dan Persoalannya" dalam majalah *UNISIA* No. 18 Tahun XIII/1993.
- Moh. Mahfud MD, 1996, "Politik dan Hukum dalam Vonis PK Pakpahan", artikel di harian *Republika*, 2 Desember 1996.
- Moh Mahfud MD, 1996, *Hukum sebagai Lingkungan Bisnis dalam Kepolitikan Orde Baru*, paper untuk orasi ilmiah dosen tamu di Program Magister Manajemen STIE Mitra Indonesia, Yogyakarta.
- Moh mahfud MD, 1996, *Problema Negara Hukum Indonesia: Ambiguitas Orientasi terhadap berbagai Konsep*, orasi ilmiah pada Pelantikan Pengurus Asosiasi Advokat Indonesia (AAI).
- Mulyana W. Kusumah, 1986, *Perspektif, Teori dan Kebijaksanaan Hukum*, Rajawali, Jakarta.
- Nonet, Philippe dan Philip Selznick, 1978, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, Harper and Row, New York.

- Padmo Wahyon, 1985, "Peranan Biro-biro Hukum dalam Membentuk Kerangka Landasan Hukum untuk Tinggal Landas Pembangunan", dalam majalah *Hukum Nasional*, Edisi 1.
- Satjipto Rahardjo, 1986, "Hukum dalam Perspektif Sejarah dan Perubahan Sosial" dalam Artidjo Alkostar dan M. Sholeh Amin, *Pembangunan Hukum dalam Perspektif Hukum Nasional*, LBH Yogyakarta dan Rajawali Jakarta.
- Sudikno Mertokusumo, 1984, *Bunga Rampai Ilmu Hukum*, Liberty, Yogyakarta.
- Sudikno Mertokusumo, 1986, *Mengenal Hukum, Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta.
- Sudikno Mertokusumo, 1988, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Liberty, Yogyakarta.
- Sunaryat Hartono, CFG t.t., *Politik Hukum Suatu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung.
- Majalah Forum No. 5 Tahun II/1993.
- Majalah Tempo, 8 September 1973.
-

1944
1945
1946
1947
1948
1949
1950
1951
1952
1953
1954
1955
1956
1957
1958
1959
1960
1961
1962
1963
1964
1965
1966
1967
1968
1969
1970
1971
1972
1973
1974
1975
1976
1977
1978
1979
1980
1981
1982
1983
1984
1985
1986
1987
1988
1989
1990
1991
1992
1993
1994
1995
1996
1997
1998
1999
2000
2001
2002
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012
2013
2014
2015
2016
2017
2018
2019
2020
2021
2022
2023
2024
2025

1944
1945
1946
1947
1948
1949
1950
1951
1952
1953
1954
1955
1956
1957
1958
1959
1960
1961
1962
1963
1964
1965
1966
1967
1968
1969
1970
1971
1972
1973
1974
1975
1976
1977
1978
1979
1980
1981
1982
1983
1984
1985
1986
1987
1988
1989
1990
1991
1992
1993
1994
1995
1996
1997
1998
1999
2000
2001
2002
2003
2004
2005
2006
2007
2008
2009
2010
2011
2012
2013
2014
2015
2016
2017
2018
2019
2020
2021
2022
2023
2024
2025