

# PEMBANGUNAN HUKUM DALAM PEMBANGUNAN JANGKA PANJANG

Oleh : Ismail Suny



Pembangunan pada periode jangka panjang ketiga, 1995 - 2020, menuntut pengetatan komitmen kita untuk memberi porsi lebih besar kepada program pembangunan hukum. Alasannya, untuk melaksanakan cita Negara Indonesia yang adil, maka ukuran dan nilai pembangunan perlu dilandasi ketentuan-ketentuan hukum. Penulis artikel ini berpendapat, perlu lebih dikembangkan paham Kenegaraan Negara Hukum Pancasila

Dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 ditegaskan cita-cita Rakyat Indonesia dengan kata-kata : *"Dan Perjuangan pergerakan Kemerdekaan Indonesia telah sampailah kepada saat yang berbahagia dengan selamat sentausa mengantarkan rakyat Indonesia di depan pintu gerbang Kemerdekaan Negara Indonesia, yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur"*.

Ternyata bahwa proklamasi Kemerdekaan Indonesia 17 Agustus 1945 itu hanya baru mengantarkan kita kedepan pintu gerbang Kemerdekaan Negara Indonesia. Dasawarsa-dasawarsa seterusnya adalah yang benar-benar membawa kita pada Indonesia yang merdeka, bersatu dan berdaulat. Dan kemudian dasawarsa-dasawarsapun dibutuhkan untuk mencapai Indonesia yang makmur. Bahkan masih memerlukan dasawarsa-dasawarsa lagi untuk melaksanakan Indonesia yang adil.

Kalau kita mau berbicara dalam istilah Pembangunan Jangka Panjang, yang meliputi rentang waktu 25 tahun umpamanya, maka ternyata pelaksanaan Cita-cita Rakyat itu dapat dibagi sebagai berikut :

## **Pembangunan Jangka Panjang Pertama (1945-1970)**

Dalam periode ini dengan Proklamasi 17 Agustus 1945 Indonesia yang merdeka telah kita rebut dari penjajahan Belanda dan Jepang. Kita dalam

hal ini menganut ajaran Hans Kelsen, yang menyatakan : " ..... Jika pemerintahan baru sanggup mempertahankan undang-undang dasar baru dengan cara yang efektif, maka pemerintahan ini dan undang-undang dasar ini adalah menurut hukum internasional, pemerintahan yang sah dan undang-undang dasar yang berlaku dari negara itu"<sup>1</sup>. Oleh karena itu UUD 1945 dalam periode 1945 - 1949 menurut kita adalah UUD Negara Republik Indonesia yang merdeka.<sup>2</sup>

Dengan selesainya peristiwa-peristiwa Darul Islam di Jawa Barat, gerakan pemisahan diri di Maluku, Darul Islam di Sulawesi Selatan, pemberontakan Aceh, pemberontakan PRRI di Sumatra dan Sulawesi Utara dan terintegrasinya Irian Barat ke dalam Ibu Pertiwi, Indonesia yang bersatu sebagai yang dicita-citakan oleh Bapak-bapak Kemerdekaan kita dalam Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia telah tercapai<sup>3</sup>.

Dimulai oleh pengakuan negara-negara Arab ditahun 1947, dan kemudian pengakuan kedaulatan negara kita oleh Belanda pada 27 Desember 1949 dan oleh negara-negara lain setelah itu, Indonesia yang berdaulat telah diakui oleh sebagian besar negara-negara berdaulat di dunia.

Ketiga pembangunan nasional yang berintikan **pembangunan politik** mengenai Kemerdekaan Negara Indonesia yang merdeka, bersatu dan berdaulat itu telah kita capai dalam kurun waktu 1945-1967 dibawah kepresidenan Ir. Soekarno.

### **Pembangunan Jangka Panjang Kedua (1970-1995)**

Dengan usaha pemerataan pembangunan nasional yang berintikan **pembangunan ekonomi** dari hasil kepresidenan Jendral Soeharto dalam kurun waktu 1967-1993, Insya Allah cita-cita Rakyat Indonesia mengenai Kemerdekaan Negara Indonesia yang makmur telah ditetapkan landasan dan asas-asasnya. Menurut data yang ada sejak 1976 sampai dengan 1987 jumlah dan persentase penduduk miskin semakin mengecil (berkurang)<sup>4</sup>. Bahkan menurut statistik Food and Agricultural Organization (FAO), pertumbuhan Indonesia dalam percapita padi-padian antara 1974/5 dan 1984/5 adalah tertinggi kedua di Asia sesudah Burma. Dalam bulan Nopember 1985, Presiden Soeharto telah diundang untuk berbicara di depan Konperensi 40 tahun Peringatan FAO di Roma sebagai wakil negara-negara berkembang. Undangan itu adalah pengakuan hasil-hasil Indonesia yang monumental di bidang pertanian.<sup>5</sup>

1. Lihat Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Cambridge : Harward University Press, 1945, h.368.

2. Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif, Suatu Penyelidikan Dalam Hukum Tatanegara*, Jakarta, Aksara Baru, 1986 cet. ke-6, h.13-14.

3. Lihat Nazaruddin Syamsuddin, *Integrasi Politik di Indonesia*, Jakarta, PT Gramedia, 1989.

4. J. Supranto, Kemiskinan dan Distribusi Pendapatan, *Business News*, 2 Januari 1990. Bandingkan Ismail Suny, *Menjadi Keadilan*, Jakarta : Ghalia Indonesia, 1982, h.426-427.

itu adalah pengakuan hasil-hasil Indonesia yang monumental di bidang pertanian<sup>5</sup>.

### **Pembangunan Jangka Panjang Ketiga (1995-2020)**

Pada waktu itu pakar-pakar kita sedang mempersiapkan pola umum pembangunan jangka panjang yang meliputi waktu 25 tahun mendatang. Jika cita-cita Rakyat Indonesia mengenai negara Indonesia yang telah ditegaskan oleh Pembukaan UUD 1945 itu tetap menjadi pegangan dan pedoman kita, maka cita-cita negara Indonesia yang adil tidak dapat tidak harus menjadi inti dari pembangunan nasional jangka panjang ketiga.

Untuk melaksanakan negara Indonesia yang adil, ukuran dan nilai yang harus dipergunakan adalah ketentuan-ketentuan hukum, maka tepatlah bila pembangunan nasional yang akan datang itu berintikan **pembangunan hukum**. Dengan berintikan pembangunan hukum tidak berarti tidak ada pembangunan ekonomi, sosial budaya, politik dan pertahanan keamanan. Sebagaimana dalam pembangunan jangka panjang pertama dan kedua dengan titik berat atau inti, tidaklah meniadakan pembangunan nasional dibidang-bidang lain.

### **Paham Kenegaraan Negara Hukum Pancasila**

Saya tidak dapat menerima anggapan bahwa para pendiri negara kita dikala merumuskan dan mengesahkan UUD 1945, telah bertolak dari postulat (pengadaan awal) "paham kenegaraan integralistik". Sebagai telah saya katakan dalam jawaban saya atas pembahasan Sdr. Abdulkadir Besar, SH. terhadap makalah saya "Konstitusionalisme Indonesia", prinsip-prinsip dasar dan perdebatan kontemporer<sup>6</sup>, "dalam dokumen yang berhubungan dengan pembentukan Negara Indonesia, gagasan staats-idee integralistik, untuk pertama kali terdapat dalam pidato Prof. Mr. R. Soepomo dalam sidang Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia tgl 31 Mei 1945.

Disebutkannya bahwa diantara teori-teori negara yang ada, maka teori negara integralistik "yang diajarkan oleh Spionosa, Adam Miller, Hegel, dan lain-lain (abad 18 dan 19)" itulah yang "cocok dengan aliran pikiran ketimuran" dan "sangat sesuai pula dengan masyarakat Indonesia". "Soepomo juga mengatakan "idee totaliter, idee integralistik dari bangsa Indonesia, yang berwujud juga dalam susunan tatanegaranya yang asli"<sup>7</sup>.

Sebagaimana dikatakan Prof. Logemann, walaupun "pengaruh gagasan

5. Anne Booth, *Agricultural Development in Indonesia*, Sidney : Allen & Unwin Australia Pty Ltd., 1988, h. 1.

6. Ismail Suny, *Konstitusionalisme Indonesia, prinsip-prinsip dasar dan perdebatan kontemporer*, makalah untuk Seminar Sehari "Tiga Dasawarsa Kembali ke Undang-undang Dasar 1945" Oleh Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 3 Juli 1989.

Soepomo tak dapat dipungkiri", "orang tidak boleh mengatakan bahwa Undang-undang dasar 1945 terutama memakai cap Soepomo"<sup>8</sup>. "Soepomo, "kata Prof. Logemann, "menginsyafi dengan baik bahwa pandangan ini dalam beberapa hal menurut perkembangan-perkembangan yang terbukti kemudian mendekati nasional-sosialisme, begitu dekat, sehingga mengkhawatirkan. "Prinsip dari persatuan diantara pimpinan dan rakyat serta prinsip-prinsip mengenai kesatuan dalam seluruh negara, merupakan unsur-unsur dari aliran ketimuran (Naskah 112)"<sup>9</sup>. Mengenai tiadanya persetujuan yang diharuskan antara presiden dan parlemen tentang suatu undang-undang, maka keluarlah dari mulut Soepomo "bahwa kedaulatan rakyat itu tidak terjelma dalam parlemen, melainkan dalam pribadi Presiden (Naskah 263)"<sup>10</sup>.

Kita masih memerlukan suatu penelitian unsur Hegelian dalam pandangan negara integralistik, terutama hubungan filsafat Hegel dengan konsep negara totaliter, asas kedaulatan negara, atau nilai-nilai yang oleh sementara pihak dianggap tidak demokratik atau mengekang kebebasan"<sup>11</sup>.

Menurut pendapat penulis, walaupun *staat-idee* integralistik ada dimajukan oleh Supomo, tetapi melihat masuknya dalam UUD 1945 asas kedaulatan rakyat (Pembukaan UUD 1945 dan pasal 1 ayat 2), kewajiban Presiden memegang teguh undang-undang dasar dan menjalankan undang-undang (pasal 5 ayat 2, pasal 9 dan Penjelasan UUD 1945 tentang negara Indonesia berdasarkan atas hukum), dan pasal-pasal hak asasi manusia (dalam Pembukaan, pasal 1 ayat 2, pasal 27, 28, 29, 30, 31, 32, dan 33), pandangan kenegaraan integralistik telah ditolak. Dan yang diterima adalah pandangan kenegaraan Negara Hukum Pancasila seperti yang dirumuskan dalam Pembukaan, Batang Tubuh dan Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945.

Dalam pembukan UUD 1945 telah dirumuskan : "Maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada; Ke-Tuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh Rakyat Indonesia".

Dalam Pembukaan, Batang Tubuh dan Penjelasan UUD 1945 terdapat ketentuan-ketentuan negara hukum Pancasila sebagai berikut :

8. Prof. J.H.A. Logemann, *Keterangan-keterangan Baru Tentang Terjadinya Undang-undang Dasar Indonesia 1945*, Jakarta, Aries Lima, 1985, h.28.

9. Logemann, *op. cit.*, h.30

10. Logemann, *op. cit.*, h.32.

11. Skripsi Marsilam Simanjuntak, S.H., *Unsur Hegelian dalam Pandangan Negara Integralistik*, pada F.H. U.I., salah satu usaha kearah itu.

A. Pembukaan UUD 1945 memuat dalam alinea pertama kata "perikeadilan", dalam alinea kedua istilah "adil", serta dalam alinea keempat perkataan-perkataan "keadilan sosial" dan "kemanusiaan yang adil". Semua istilah-istilah ini berindasi kepada pengertian negara hukum, karena bukanlah salah satu tujuan hukum itu ialah untuk mencapai keadilan. Kemudian dalam Pembukaan UUD 1945 pada alinea keempat ditegaskan : "..... maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan itu dalam suatu Undang-undang Dasar Negara Indonesia .....". Penganutan paham konstitusionalisme atau sistem konstitusional, sebagai yang kita saksikan nanti merupakan prinsip yang khusus dari pada prinsip negara hukum.

B. Batang Tubuh UUD 1945 menyatakan, bahwa "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan Pemerintah menurut Undang-undang Dasar" (pasal 4). Ketentuan ini berarti bahwa Presiden dalam menjalankan tugasnya harus mengikuti ketentuan-ketentuan yang sudah ditetapkan dalam UUD. Pasal 9 mengenai sumpah Presiden dan Wakil Presiden yang berbunyi : "..... memegang teguh Undang-undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya", melarang Presiden dan Wakil Presiden menyimpang dari perundang-undangan yang berlaku dalam menjalankan tugasnya, suatu sumpah yang harus dihormati oleh Presiden dan Wakil Presiden dalam mempertahankan asas negara hukum. Ketentuan ini dipertegas lagi oleh pasal 27 UUD 1945 yang menetapkan : "Segala warga-negara bersamaan kedudukannya dalam hukum dan Pemerintahan dan wajib menjunjung Hukum dan Pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya". Pasal ini selain menjamin prinsip "equality before the law", suatu hak demokrasi yang fundamental, juga menegaskan kewajiban warganegara untuk menjunjung tinggi hukum, suatu prasyarat langgengnya negara hukum.

C. Penjelasan UUD 1945, yang merupakan penjelasan authentic dan menurut hukum tatanegara Indonesia, penjelasan UUD 1945 itu mempunyai nilai yuridis<sup>12</sup>, dengan huruf-huruf besar menegaskan : "Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (Rechtstaat) tidak berdasarkan kekuasaan belaka (Machtstaat)". Ketentuan terakhir ini memperjelas, apa yang secara tersurat dan tersirat telah dinyatakan dalam Pembukaan dan Batang Tubuh UUD 1945.

## Bhineka Tunggal Ika

Kondisi masyarakat Indonesia yang sangat heterogen dengan berbagai latar belakang budaya, agama, kelompok sosial dan politik, dalam memperjuangkan aspirasi dan kepentingan politiknya punya potensi bagi tumbuhnya konflik-konflik sosial. Dalam kondisi masyarakat Indonesia yang seperti itu, etika politik yang dibutuhkan adalah yang dapat mempersatukan semua yang

12. Lihat karangan saya, Nilai Yuridis Pancasila dalam Pembukaan UUD 1945, *Hukum dan Masyarakat* (1966), 1-2-3, h.66-71.

berbeda-beda itu. Undang-undang Dasar 1945 pasal 27 ayat 1 telah menegaskan : "Segala warganegara bersamaan kedudukannya di dalam Hukum dan Pemerintah". Adalah sangat penting untuk menyadari bahwa asas persamaan dalam konstitusi sangat menentukan dalam perlindungan konstitusional yang diberikan kepada berbagai-bagai golongan masyarakat di Indonesia. Disamping itu pasal 29 ayat 2 UUD 1945 menyatakan pula : "Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu".

Penafsiran sistematis dari pasal 27 ayat 1 yang menjamin persamaan di depan hukum dengan pasal 29 ayat 2 yang menjamin kemerdekaan untuk memeluk agamanya masing-masing, adalah hubungan *lex generalis* dengan *lex specialis*. Persamaan di depan hukum dimana kepada seluruh warga negara diberikan pelayanan hukum yang sama tanpa diskriminasi oleh sebab-sebab ras, warna, golongan, agama dan sebagainya. Ini berlaku umum, jadi *lex generalis*. *Lex specialis* adalah hak khusus, untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu. Kepada semua penduduk diberi hak untuk memeluk dan menjalankan ibadat agamanya masing-masing. Ada kekhususan hukum untuk pemeluk agama tertentu dan akibatnya adanya peradilan khusus untuk pemeluk agama tertentu.

Ketentuan pasal 5 U.U. No. 14/1970 yang menegaskan : "Pengadilan mengadili menurut hukum dengan tidak membeda-bedakan orang" adalah dalam hubungan *lex generalis*, karena dalam hubungan *lex specialis* oleh UUD sendiri telah dijamin untuk memeluk dan beribadat menurut agamanya masing-masing<sup>13</sup>.

13. Ismail Suny, Sekitar Rancangan Undang-undang tentang Peradilan Agama, *Suara Muhammadiyah*, 1 Juni 1989.

\*\*\*

Semua buku dibakar, berbagai kota dihancurkan  
Tetapi Kebenaran dan hasrat kebebasan  
selalu menyelip dihati penduduk

(Roosevelt)