

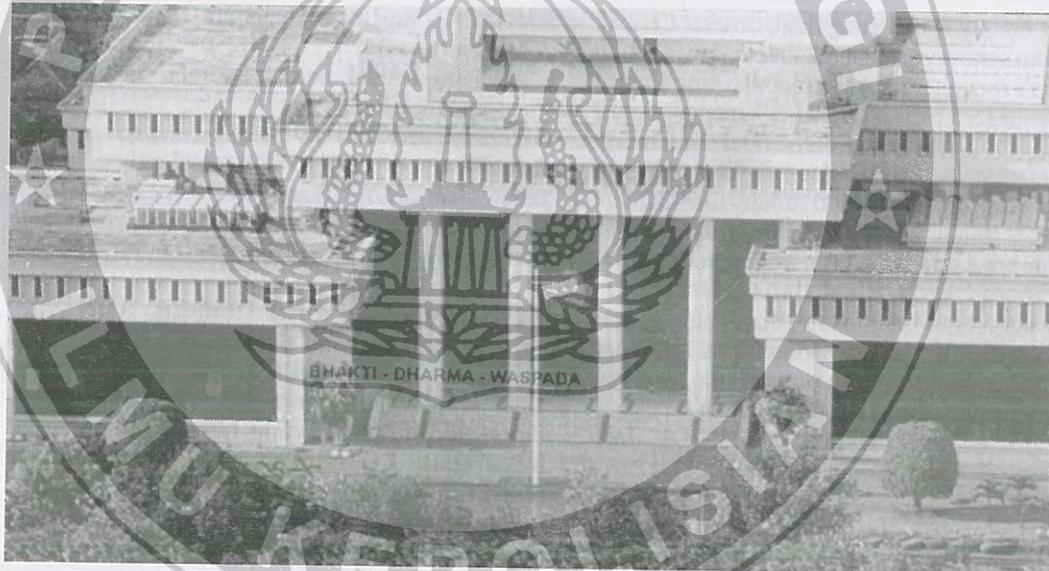
REORIENTASI POLITIK HUKUM NASIONAL

Oleh : BAGIR MANAN

WAWASAN NUSANTARA DAN POLITIK HUKUM.

Pembangunan hukum pada dasarnya adalah pembaharuan hukum. Hal demikian terjadi karena pembangunan hukum tidak bertolak dari satu ruang kosong. Indonesia sebagaimana setiap masyarakat dengan sendirinya memiliki sistem hukum sebagai aturan tingkah laku yang mengatur pergaulan anggota masyarakatnya. Di Indonesia, sistem hukum telah ada mendahului kedatangan kaum penjajah atau pengaruh Barat pada umumnya. Sistem hukum yang teratur berada di tengah-tengah masyarakat Indonesia yang telah teratur jauh sebelum masa penjajahan. Dalam ukuran tertentu sistem hukum Indonesia asli sangat modern.

Seperti ditulis Van Vollenhoven yang menyebutkan, pada saat armada dagang Belanda mendarat di Banten (1596), bumi nusantara bukanlah suatu wilayah yang kosong dan tidak teratur (*woest en ledig*). Negeri ini dipenuhi oleh berbagai pranata kerakyatan dan pemerintahan dalam suku-suku, desa-desa, perserikatan-perserikatan wilayah, republik-republik, dan berbagai kerajaan¹⁾ Pranata hukum yang tumbuh dalam berbagai ragam bentuk pemerintahan asli, kemudian diperkaya oleh pranata hukum baru yang dibawa berbagai agama, Hindu,



Gedung Mahkamah Agung :

Dalam GBHN (1998) : Bahwa seluruh kepulauan Nusantara merupakan suatu kesatuan sistem hukum.

Budha, Islam, dan Kristen. Dan akhirnya ditambah pula oleh pranata hukum yang dimasukkan kaum pendatang Barat baik dalam sistem penjajahan maupun akibat pergaulan yang lebih intensif dengan dunia luar terutama sistem hukum Barat atau yang lazim disebut Hukum Barat.

Satu hal yang unik, kehadiran berbagai sumber pranata hukum tersebut, tidak saling menghapuskan satu sama lain. Pernah suatu ketika, politik hukum pemerintah Hindia Belanda mencoba atau bermaksud meniadakan berbagai corak atau sistem hukum yang aneka ragam dan di-

arahkan pada pengutamaan sistem Barat. Tetapi usaha itu tidak berhasil, kecuali untuk beberapa bidang yang sangat terbatas seperti hukum pidana (WvS). Itupun dalam berbagai hal masih mengakomodasi pranata hukum asli seperti kewajiban untuk memperhatikan putusan yang pernah ditetapkan oleh penguasa adat. Memperhatikan kokohnya sistem-sistem hukum asli, akhirnya politik hukum pemerintahan Hindia Belanda, memberikan tempat pada aneka ragam sistem hukum tersebut. Walaupun diakui, pengakuan itu tidak dengan sendirinya menempatkan sistem hukum asli sederajat dengan sistem hukum Barat. Hal ini nampak dari berbagai pranata yang diciptakan pemerintah Hindia Belanda antara lain pranata penundukan hukum, atau ketentuan yang menyatakan hukum adat berlaku sepanjang tidak ditentukan lain seperti berlaku untuk swapraja (*zelfbestuurende landschappen*), atau kabupaten (*regenschap*).²⁾

Politik hukum pemerintah Hindia Belanda yang membiarkan aneka ragam sistem hukum terutama yang berkaitan dengan pengakuan atau membiarkan (*erkennen*, *overlaten*) hukum adat atau hukum keagamaan - sekaligus bermakna positif dan negatif.

Secara positif, rakyat dibiarkan memelihara hukum yang sesuai dengan rasa keadilan dan kebutuhan hukumnya sendiri. Secara negatif, politik hukum itu tidak memberi kesempatan rakyat Indonesia mengenal dan menerapkan pranata hukum

baru yang dapat menjadi pendorong modernisasi seperti dalam sistem perniagaan dan lain-lain. Harus diakui, ada usaha pemerintah Hindia Belanda memberi kesempatan pada rakyat Indonesia mempergunakan berbagai pranata hukum baru seperti pranata perundangan hukum, sistem perkreditan yang khusus (*creditverband*), maskapai bumiputra (*Inlandsmasckappij op aandelen*), sistem pegadaian

(*pand*) dan lain-lain. Dalam kenyataan, pranata-pranata ini kurang dimanfaatkan oleh rakyat Indonesia.

Terlepas dari aspek-aspek positif atau negatif tersebut, politik hukum yang mengakui aneka ragam sistem hukum, secara sosiologis merupakan suatu kearifan dalam rangka pemeliharaan terhadap nilai-nilai dan pranata yang tidak hanya asli tapi majemuk sebagai salah satu ciri rakyat dan bangsa Indonesia. Dengan demikian, hukum yang berlaku adalah hukum yang benar-benar hidup dalam masyarakat (*the living law*).

Walau dalam makna yang lain yaitu mengenai peranan peraturan perundang-undangan, Fuller menyatakan bahwa dalam arti riil (*nyata*), keberadaan hukum tergantung pada penerimaan masyarakat. Segala sesuatu yang ber-

tentangan dengan yang dianggap benar (atau baik) oleh masyarakat, tidak mungkin dapat terlaksana secara efektif. Usaha-usaha memaksakan (melaksanakan) tidak akan berhasil karena akan ada perlawanan dari masyarakat, atau secara berangsur-angsur tidak diacuhkan oleh penegak hukum, atau karena pengadilan secara berangsur-angsur membuatnya makin tidak berarti dengan membatasi penaf-

Tanpa mempertimbangkan secara sungguh-sungguh kemajemukan tersebut, suatu politik hukum akan sulit mencapai tujuannya. Kalau tidak gagal pada saat pembentukannya, akan gagal pada saat penerapannya.

sirannya.³⁾ Ungkapan ini seyogyanya mendapat perhatian yang sungguh-sungguh dalam menetapkan politik pembangunan atau pembaharuan hukum dimasa yang akan datang.

Dalam GBHN (terakhir 1998) disebutkan: "Bahwa seluruh kepulauan Nusantara merupakan satu kesatuan sistem hukum dalam arti bahwa hanya ada satu hukum nasional yang mengabdikan pada kepentingan nasional". Apabila wawasan tersebut dimaksudkan sebagai sistem hukum tunggal dan aturan hukum yang unifikasi, landasan politik hukum semacam ini tidak mungkin diteruskan, karena secara sosiologis maupun kultural bertentangan dengan kemajemukan masyarakat Indonesia. Kalaupun akan diperhatikan maka:

Pertama; "satu kesatuan

sistem hukum nasional” harus diartikan sebagai kumpulan dari berbagai subsistem hukum yang terkait satu sama lain dalam bingkai-bingkai dasar-dasar yang bersifat nasional dan cita-cita nasional. Bingkai-bingkai pengikat tersebut antara lain dasar negara Pancasila, bentuk negara kesatuan, dan berbagai kepentingan nasional dibidang politik, ekonomi, sosial, atau budaya. Inilah gambaran tepat dari simbol bhinneka tunggal ika atau yang oleh Prof. Sudiman Kartohadiprodjo (alm) diungkapkan dengan “perbedaan dalam kesatuan dan kesatuan dalam perbedaan”.

Kedua, “satu hukum nasional”, harus diartikan sebagai dalam hal-hal tertentu dimungkinkan ada kesatuan hukum (unifikasi), dengan tetap memberi tempat pada kemungkinan perbedaan-perbedaan hukum. Perbedaan-perbedaan itu baik pada pembentukan maupun pada penerapannya.

Inilah semestinya pemahaman bagi dasar politik hukum nasional dimasa depan. Disini berlaku ungkapan: menyamakan sesuatu yang tidak sama, sama tidak adilnya dengan membedakan sesuatu yang mestinya sama”. Kemungkinan perbedaan hukum itu tidak hanya terbatas pada hal-hal yang berkaitan dengan kaidah kepercayaan atau agama. Dalam bidang-bidang lain seperti ekonomi, bisnis harus dimungkinkan perbedaan demi terwujudnya keadilan, terpenuhi keseimbangan kebutuhan atau hajat hidup antar berbagai golongan yang berbeda.

Arah Politik Hukum.

Politik hukum dimasa depan diarahkan pada beberapa hal utama.

Pertama, hukum sebagai instrumen membentuk dan mengatur penyelenggaraan negara dan pemerintahan serta masyarakat demokratis. Dengan perkataan lain, hukum sebagai instrumen demokrasi.

Kedua, sebagai instrumen penyelenggaraan negara, dan pemerintahan serta masyarakat berdasarkan atas hukum. Hukum tidak boleh menjadi alat kekuasaan semata.

Ketiga, sebagai instrumen pemberdayaan masyarakat dibidang politik, ekonomi, sosial, maupun budaya.

Keempat, sebagai instrumen mewujudkan kesejahteraan umum menurut dasar keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Politik hukum untuk mewujudkan fungsi-fungsi hukum di atas, tidak hanya mengenai pembentukan asas dan kaidah hukum, tetapi meliputi sistem pembentukan, sistem penegakan, dan pembaharuan tatanan sosial yang menjunjung tinggi hukum. Dengan perkataan lain, politik hukum harus bersifat integral tidak parsial; baik dari sudut aspek-aspek sistem hukum maupun dari fungsi-fungsi hukum disegala bidang kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Ini suatu pekerjaan sangat besar. Lebih-lebih selama 40 tahun terakhir (masa pemerintahan Presiden Soekarno dan Presiden Soeharto), penyelenggaraan hukum sangat

terabaikan. Yang terjadi bukan sekedar ketertinggalan perkembangan hukum, tetapi telah pula terjadi kekacauan dalam sistematik hukum. Begitu pula penegakan dan pelayanan hukum tidak berjalan sebagaimana mestinya.

Ketertinggalan perkembangan hukum tidak pula semata-mata karena sebagian hukum warisan pemerintahan kolonial masih berlaku. Selain faktor hukum masa kolonial yang masih berlaku, keteringgalan juga terjadi karena politik hukum yang pada awal-awal masa pembangunan telah diletakkan dengan baik seperti kehendak melaksanakan UUD 1945 secara murni dan konsekuen, pengaturan hukum sebagai sebuah sistem yang diatur dalam Tap No. XX/MPRS/1966 (meskipun belum sempurna), kemudian tidak dijalankan sebagaimana mestinya. Politik hukum berangsur-angsur menjadi bagian dari politik kekuasaan belaka. Kepentingan kekuasaan terutama dibidang politik dan ekonomi sangat mempengaruhi corak pembentukan hukum yang acap kali mengesampingkan prinsip-prinsip dan sistematik hukum yang semestinya harus dijunjung tinggi. Dalam kaitan ini, berbagai ketentuan hukum masa kolonial yang bertentangan dengan prinsip-prinsip negara merdeka, demokrasi, dan negara berdasarkan atas hukum seperti delik ketertiban umum tetap dipertahankan demi kepentingan kekuasaan. Tidak pula jarang terjadi, atas nama pembangunan, diciptakan

berbagai aturan dan kebijakan) terutama dibidang ekonomi - yang memungkinkan penggunaan sumber-sumber ekonomi oleh sejumlah orang secara tidak terbatas dengan menyingkirkan segala hak-hak rakyat yang semestinya dijamin dan dilindungi. Aturan-aturan yang memberi dasar pengusuran tanpa ganti rugi yang sesuai, penguasaan hutan tanpa batas, proteksi atas berbagai bentuk monopoli dan konglomerasi, sistem pengkreditan yang hanya dinikmati segelintir orang, menjadikan hukum semata-mata alat kepentingan kekuasaan, dan m e n g k e s a m p i n g k a n

bersumber pada tatanan politik dan tatanan sosial yang tidak sehat yaitu sistem politik yang otoritarian dan sistem sosial yang feodalistik.

Di manapun, sistem politik otoritarian dan sistem sosial yang fodalistik cenderung tidak menjunjung tinggi hukum. Kalaupun hukum diperlukan, sekedar alat kekuasaan belaka untuk memperlancar atau memperkuat berbagai prevelege yang lahir dari kekuasaan otoritarian dan feodal tersebut. Kekuasaan ada di atas hukum bukan hukum di atas kekuasaan. Karena itu reformasi tatanan politik sangat penting bahkan merupakan

mengubah tatanan feodal menuju masyarakat ega- liter maupun pemberdayaan masyarakat (*social empowering*) dibidang politik, ekonomi dan sosial. Hanya masyarakat egaliter dan berdaya yang akan menjadi pemegang tali kekang efektif menghadapi usaha atau tindakan penyalahgunaan kekuasaan. Dapatlah disimpulkan, pembaharuan politik menuju demokrasi dan pembaharuan sosial membangun masyarakat egaliter dan pemberdayaan masyarakat merupakan prasyarat bagi terwujudnya kehidupan hukum yang sehat atau supremasi hukum.

Sebaliknya, suatu pembaharuan hukum yang akan menjadi dasar pembaharuan politik dan sosial sangat penting untuk diutamakan, tanpa mengurangi kebutuhan-kebutuhan hukum khusus yang sangat mendesak dan konkret yang perlu diprioritaskan.

Sebagai dasar hukum terpenting dalam penataan politik adalah konstitusi. Karena itu, pembaharuan konstitusi, khususnya UUD 1945, sudah semestinya menjadi prioritas paling utama menuju berbagai pembaharuan lainnya.

Materi Muatan Politik Hukum.

Untuk memudahkan identifikasi materi muatan politik hukum akan dipergunakan pendekatan Friedman⁴⁾ mengenai unsur-unsur sistem hukum yang meliputi struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum (*legal substance*) dan budaya hukum (*legal culture*).

Segala kegagalan politik hukum dan berbagai penyimpangan yang diutarakan di muka, secara keseluruhan bersumber pada tatanan politik dan tatanan sosial yang tidak sehat yaitu sistem politik yang otoritarian dan sistem sosial yang feodalistik.

kepentingan rakyat banyak.

Demikian pula halnya pelayanan dan penegakan hukum. Intervensi kekuasaan sangat mempengaruhi pelayanan dan penegakan hukum. Selain itu, telah pula terjadi krisis integritas pada para penegak hukum itu sendiri. Soal-soal korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN), bukan hanya terjadi disektor pemerintahan, melainkan juga pada sektor-sektor penegakan hukum dan pembentukan hukum.

Segala kegagalan politik hukum dan berbagai penyimpangan yang diutarakan dimuka, secara keseluruhan

conditio sine quanon bagi pelaksanaan suatu politik hukum menuju terbentuknya tatanan hukum yang menjamin dan melindungi kepentingan rakyat banyak.

Terlepas dari berbagai kekurangannya, sistem politik demokrasi merupakan landasan yang paling wajar untuk merumuskan dan melaksanakan politik hukum dengan berbagai arahan sebagaimana diutarakan pada awal rubrik ini. Bersamaan dengan pembaharuan tatanan politik di atas, harus pula dilakukan pembaharuan sosial (*social reform*), baik dalam rangka

a. Struktur Hukum

Secara kelembagaan, dalam sistem yang berlaku di Indonesia, struktur hukum meliputi badan peradilan, kepolisian, badan penuntutan, lembaga pemasyarakatan, penasihat hukum, konsultan hukum, dan badan-badan penyelesaian sengketa hukum di luar badan peradilan.

Badan Peradilan adalah pengemban kekuasaan kehakiman (*the judiciary*). Selama Orde Baru telah diletakkan satu dasar politik peradilan yaitu "peradilan yang sederhana, cepat, dan biaya ringan". Politik peradilan ini terbukti tidak memadai. Dalam kenyataan peradilan secara umum tidak sederhana, tidak cepat, dan tidak murah bagi pencari keadilan. Begitu pula prinsip kekuasaan kehakiman yang merdeka tidak terwujud sebagaimana mestinya. Disatu pihak, hakim tidak merdeka karena berbagai pengaruh memaksa dari luar. Di pihak lain, kekuasaan kehakiman yang merdeka menjadi sumber penyalahgunaan kekuasaan yang merugikan kepentingan para pencari keadilan. Beberapa jam setelah dilantik sebagai Menteri Kehakiman, Prof. Muladi mencanangkan tekad untuk memberantas mafia peradilan. Suatu hal yang sangat diharapkan, walaupun kemudian tidak dapat dijalankan antara lain karena masalah pene gakan hukum bukan suatu wewenang disatu tangan dan berbagai



Suasana Sidang Pengadilan.

hambatan lain. Tidak jarang putusan badan peradilan menimbulkan ketidakpastian hukum baik atas nama kemandirian maupun karena "perintah" penundaan eksekusi dan lain sebagainya. Mutu hakim menjadi tantangan pula. Berbagai putusan hakim telah menimbulkan berbagai macam keluhan bahkan protes. Dimasa depan persoalan mutu hakim lebih menantang mengingat perkara yang dihadapi makin besar kemungkinan berlintas nasional. Susunan badan peradilan perlu mendapat pengamatan ulang terutama kemungkinan berkembangnya badan-badan peradilan khusus dan penyelesaian sengketa di luar peradilan baik yang dilekatkan pada badan peradilan (*court annex*) atau yang mandiri seperti badan arbitrase dan lain sebagainya. Pembaharuan ini meliputi pula sistem rekrutmen, sistem promosi dan sistem pengawasan terhadap tingkah laku hakim serta pemisahan secara

tegas antara fungsi pemerintahan dan fungsi peradilan.

Badan Penuntut Umum

Selama Orde Lama dan Orde Baru, fungsi penuntutan lebih nampak sebagai yang mewakili pemerintah dalam penuntutan, bukan kepentingan negara atau rakyat. Pada masa Orde Lama, Jaksa Agung diberi Jabatan Menteri sehingga menjadi Pembantu Presiden yang menjalankan fungsi pemerintahan dibidang penun-tutan.⁵⁾ Dimasa Orde Baru, kejaksaan secara organisatoris masuk dalam lingkungan pemerintahan, sehingga dalam melaksanakan tugas harus "berpihak" kepada kepentingan pemerintah. Praktek semacam ini bertentangan dengan fungsi kejaksaan yang mewakili negara atau rakyat dalam penuntutan (di Amerika Serikat lazim dipergunakan ungkapan "melawan rakyat Amerika). Untuk meletakkan kembali fungsi penuntutan yang benar, perlu pembaharuan

kejaksaan sebagai penuntut umum negara, bukan penuntut umum pemerintah. Kejaksaan harus melakukan fungsi penuntutan independen terlepas dari kepentingan pemerintah. Pemisahan tegas antara fungsi penuntutan dan penyidikan ikut mempengaruhi penampilan kejaksaan sebagai penegak hukum.

Kemungkinan suatu perkara berlarut-larut karena pengembalian berkas (dapat berkali-kali) dari kejaksaan kepada penyidik untuk dilengkapi atau disempurnakan dan lain-lain. Proses semacam ini mungkin disalahgunakan untuk menunda-nunda pengajuan perkara ke hadapan hakim.

Masalah lain, apabila penyidikan kurang sempurna, dan penuntut tanpa pengamatan yang mendalam mengajukan perkara tersebut ke pengadilan, dan ternyata kemudian hakim memutuskan membebaskan atau melepaskan tersangka dapat mengurangi kepercayaan umum terhadap sistem penegakan hukum. Politik hukum yang menempatkan kejaksaan sebagai pemegang wewenang tunggal dalam penuntutan seyogyanya tetap dipertahankan. Menciptakan kelembagaan baru penuntutan (termasuk penyelidikan dan penyidikan) untuk perbuatan seperti pidana korupsi hampir dapat dipastikan tidak akan menyelesaikan persoalan.

Dalam upaya mengembalikan dan memaksimalkan fungsi-fungsi kenegaraan atau pemerintahan, pendekatan kelembagaan harus dikurangi atau sama sekali ditiadakan. Yang harus dilakukan adalah memaksimalkan fungsi-fungsi yang telah ada dan menjamin agar berbagai fungsi tersebut dapat berjalan sebagaimana mestinya seperti larangan segala bentuk campur tangan dari lembaga lain, sistem pengurangan dan pemindahan terhadap penyelewengan atau kesewenang-wenangan. Bukan efisiensi dan efektifitas yang akan dicapai dan penciptaan berbagai kelembagaan, tetapi sebaliknya, karena akan terjadi tumpang tindih wewenang dalam penyelenggaraannya, walaupun qua aturan dapat dilakukan pemilahan-pemilahan. Sekedar ilustrasi, dalam berbagai hal tindak pidana korupsi tidak selalu berdiri sendiri, melainkan terkait pula dengan tindak pidana lain seperti suap, dan lain-lain. Persoalan riil yang dihadapi bukan soal kelembagaan atau kewenangan melainkan lingkungan, terutama sistem politik yang dijalankan tidak memberi kesempatan bagi operator penegak hukum menjalankan tugas sebagaimana mestinya. Sistem politik otoritarian selalu menampilkan berbagai segi negatif seperti penyalahgunaan kekuasaan, korupsi, nepotisme, kolusi dan lain-

lain. Korupsi, kolusi dan nepotisme, bukan sekedar gejala hukum, melainkan bagian dari sistem politik. Karena itu, tidak mungkin melepaskan usaha pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme dari penataan kembali sistem politik.

Badan penyidik. Berdasarkan ketentuan yang berlaku, penyidikan suatu perkara pidana dilakukan kepolisian, kejaksaan, (untuk korupsi, subversi). Seyogyanya fungsi penyidikan diarahkan pada sistem penyidik tunggal yaitu kepolisian. Kalaupun dibentuk jabatan penyidikan lainnya - seperti halnya penuntutan - seyogyanya tidak mengurangi wewenang kepolisian (seperti halnya kejaksaan).

Pembaharuan kedudukan dan fungsi kepolisian dilakukan dalam rangka mengembalikan kepolisian sebagai unsur penegak hukum dan penjamin ketertiban masyarakat. Kemandirian kepolisian dalam tugas penyidikan harus dijamin dan dihormati. Segala bentuk campur tangan yang akan mempengaruhi tugas penyidikan untuk mengungkapkan kebenaran suatu tindakan pidana harus dilarang. Untuk mencapai hal-hal tersebut, selain menyapih kembali kepolisian dari unsur angkatan bersenjata, harus pula segera dilakukan peninjauan kembali berbagai undang-undang tentang atau yang berkaitan dengan kepolisian. Peninjauan kembali secara

mendasar sistem penyidikan untuk memenuhi tuntutan sebagai penegak hukum. Perbaikan meliputi juga sistem dan kebijakan rekrutment, organisasi, sistem pendidikan dan lain-lain.

Pembaharuan pembentuk peraturan perundang-undangan

Kebutuhan hukum yang banyak dan cepat berubah, membutuhkan pembentuk peraturan perundang-undangan yang tangguh, dapat bekerja efisien dan efektif. Sebagai sebuah negara yang mencita-citakan demokrasi dan negara berdasarkan atas hukum, undang-undang merupakan komponen utama di bawah Undang-undang Dasar.

Disamping petugas-petugas dilingkungan Pemerintah, peningkatan kinerja Dewan Perwakilan Rakyat sangat diperlukan. Untuk itu perlu penyempurnaan tata kerja Dewan Perwakilan Rakyat agar lebih efisien. Peninjauan kembali Peraturan Tata Tertib untuk mengatur tata kerja yang lebih efisien sangat diperlukan. Berbagai fasilitas yang lebih memudahkan anggota perlu ditingkatkan atau diadakan. Berbagai bahan atau cara memperoleh informasi secara mudah atau cepat harus diadakan. Satu hal yang tidak dapat dielakkan adalah adanya ahli-ahli atau tenaga-tenaga yang secara khusus membantu para

anggota Dewan Perwakilan Rakyat.

Dilingkungan Pemerintah, usaha-usaha meningkatkan efisiensi dan efektifitas perancangan telah dilakukan dengan berbagai cara seperti program legislasi nasional (*prolegnas*), rapat-rapat koordinasi, sistem panitia antar Departemen, dan lain-lain. Berbagai usaha tersebut belum menampakkan hasil maksimal, antara lain karena masing-masing departemen tetap bekerja menurut kepentingannya masing-masing. Untuk mengatasi hal tersebut perlu dipertimbangkan membentuk satu badan nasional yang mandiri yang bertugas melakukan pengelolaan, pengkajian, penelitian, pembentukan dan mengevaluasi peraturan perundang-undangan.

b. Substansi Hukum

Ditinjau dari sumber sistemnya, hukum hukum yang ada sekarang masih beragam corak yaitu substansi hukum yang bersumber pada hukum yang dimasukkan oleh Belanda sebagai penjajah (dalam literatur lazim disebut Hukum Barat), substansi hukum yang bersumber dari agama (seperti hukum Islam), substansi hukum asli rakyat Indonesia (hukum adat), dan berbagai substansi hukum baru yang lahir setelah merdeka baik berupa peraturan perundang-undangan, putusan-putusan hakim, kebiasaan-

kebiasaan baru, dan hukum yang terbentuk akibat hubungan internasional (perjanjian atau persetujuan internasional).

Baik karena perkembangan maupun kebutuhan, sub-stansi hukum perundang-undangan akan menjadi sumber dan tumpuan utama sistem substansi hukum nasional kini maupun dimasa datang. Sejalan dengan dasar dan arah politik yang telah dikemukakan terdahulu, ada empat sasaran pokok pembangunan peraturan perundang-undangan.

Pertama; melanjutkan pembaharuan peraturan perundang-undangan dari masa kolonial. **Kedua;** memperbaharui peraturan perundang-undangan yang dibentuk setelah merdeka telah ketinggalan atau tidak mencerminkan dasar dan arah politik hukum menuju kehidupan bermasyarakat,

berbangsa, dan bernegara yang demokratis, berdasarkan atas hukum, berkeadilan sosial, dan satu pemerintahan yang bersih.

Ketiga; menciptakan peraturan perundang-undangan baru yang diperlukan baik dalam rangka memperkuat dasar dan arah politik hukum maupun mengisi berbagai kekosongan hukum akibat perkembangan baru.

Keempat; mengadakan atau memasuki berbagai persetujuan internasional baik dalam rangka ikut memperkuat tatanan internasional maupun untuk kepentingan nasional.

Dalam upaya memenuhi kebutuhan hukum baru, harus dicegah cara-cara membentuk peraturan perundang-undangan yang tidak mengindahkan sistem dan tertib hukum yang berlaku. Begitu pula bentuk peraturan kebijakan (policy rules, beleids regels) harus dibatasi. Kalaupun diadakan harus benar-benar memperhatikan asas pembuatan peraturan perundang-undangan yang baik dan asas penyelenggaraan administrasi negara yang baik.

Salah satu yang sangat mendasar dan penting segera diperbaharui adalah UUD 1945. Selain dibuat secara tergesa-gesa, UUD 1945 yang pertama kali ditetapkan 1 Agustus 1945 memerlukan pembaharuan guna memenuhi berbagai tuntutan baru dibidang politik ketatanegaraan, ekonomi, sosial dan lain-lain. Tata nilai yang menjadi dasar bernegara dan bentuk susunan negara yang mendasar perlu dipertahankan, sedangkan hal-hal yang menyangkut mekanisme penyelenggaraan negara dan pemerintahan seperti penguatan "checks and balances", pembatasan-pembatasan yang lebih rinci kekuasaan alat kelengkapan negara, rincian hak-hak dasar manusia perlu disempurnakan dan ditambahkan.

Meskipun peraturan perundang-undangan merupakan komponen

utama kaidah hukum nasional, hukum-hukum tidak tertulis yang tumbuh melalui putusan hakim, hukum adat, atau hukum-hukum yang tumbuh dalam praktik-praktik penyelenggaraan negara atau komunitas tertentu seperti dunia perniagaan perlu mendapat perhatian.

Pembinaan atas hukum yang tumbuh melalui putusan hakim sangat penting. Selain mencerminkan hukum dalam arti konkrit, hukum yang tumbuh melalui putusan hakim merupakan instrumen yang memelihara dinamika perkembangan hukum, menyesuaikan aturan tertulis dengan berbagai perkembangan dan kebutuhan riil masyarakat. Hukum yang tumbuh melalui putusan hakim merupakan sumber hukum terpenting setelah peraturan perundang-undangan, karena itu perlu pembinaan dan penjabaran. Pembinaan hukum yang tumbuh melalui putusan hakim tidak sekedar melakukan kompilasi. Jauh lebih penting adalah telaah dan anotasi. Telaah dan anotasi tersebut selain berfungsi menemukan asas, kaidah dan evaluasi, secara tidak langsung merupakan kontrol terhadap hakim. Untuk menghindari penumpukan perkara tingkat kasasi dan grasi, diperlukan pembatasan. Tidak semua perkara berhak diajukan kasasi atau grasi. Untuk itu perlu pembatasan-pem-

batasan seperti nilai perkara harga pasar dll.

Demikian pula halnya adat dan hukum yang tumbuh dalam praktek berupa hukum kebiasaan baru. Sebagian dari hukum-hukum ini adalah hukum yang sungguh-sungguh hidup dalam masyarakat. Karena itu harus dikenali dengan baik dalam penerapan hukum atau sebagai bahan pembentukan hukum baru. Untuk itu diperlukan suatu usaha intensif dan mendalam menemukan hukum adat kembali dan hukum kebiasaan yang benar-benar hidup dalam masyarakat. Hal ini penting pula dalam upaya pembangunan budaya alam.

c. Budaya Hukum

Budaya hukum berkaitan dengan persepsi dan apresiasi masyarakat tentang hukum. Persepsi dan apresiasi ditentukan oleh tata nilai, keyakinan, atau sistem sosial, politik atau ekonomi yang hidup dalam masyarakat.

Masyarakat dengan sistem sosial politik yang didasarkan pada paham Liberalisme akan memiliki persepsi hukum yang berbeda dengan sistem yang didasarkan pada Marxisme atau Komunisme. Masyarakat agraris akan memiliki persepsi hukum yang berbeda dengan masyarakat industri.

Berdasarkan premis tersebut, upaya membangun kesadaran hukum masya-

rakat untuk patuh, menjunjung tinggi hukum tidaklah terutama dengan cara-cara menambah pengetahuan mereka tentang hukum. Untuk membangun suatu kesadaran hukum demokratis, usaha pertama adalah membangun ma-

sarakat demokratis itu sendiri. Upaya membangun budaya hukum tidak mungkin dilepaskan dari upaya pembaharuan sosial yang sejalan dengan politik hukum yang hendak dicapai. Usaha-usaha seperti penyuluhan hukum, simulasi

hukum dan lain-lain tidak akan banyak manfaatnya apabila susunan sosial yang feodalistik, sistem politik yang tidak menjunjung tinggi hukum tidak mengalami perubahan. ❖

*) Pernah disampaikan dalam diskusi IKAPTISI, diUGM, Yogyakarta, tanggal 12 September 1999, dengan beberapa penyempurnaan.

- 1) C. Van Vollenhoven, Staatsrecht Overzee, Leiden - Amsterdam, 1934, hlm. 1
- 2) Lukisan perjalanan politik hukum kolonial, lihat antara lain, Bushar Muhammad, Asas-Asas Hukum Adat, cet. 8 Pradnya Paramita, Jkt, 1991, hlm. 130 dst.
- 3) Fuller, Anatomy of law, hlm. 68.
- 4) Lawrence M. Friedinan, American law, W.W. Norton & Company, New York-London, 1998, hlm. 19 dst.
- 5) UUD 1945, Pasal 17





Keluarga Besar
ALUMNI KRA XXXI/1998
LEMHANNAS

Mengucapkan :

**Selamat Ulang Tahun
Lemhannas Ke-35
20 Mei 2000**

BHAKTI - DHARMA - WASPADA



*Semoga diusia yang ke-35 tahun ini Lemhannas
semakin berperan dalam pengabdianya kepada
bangsa dan negara Indonesia*