

TIGA PARADIGMA HUKUM DALAM PEMBANGUNAN NASIONAL*

Oleh: Prof. Dr. Romli Atmasasmita, S.H., LL.M.**

Pendahuluan

Suatu kemajuan ilmu pengetahuan termasuk ilmu hukum (*the science of law* atau *legal science*) terletak pada seberapa tinggi atau rendah nilai akseptasi, espektasi dan kredibilitas ilmu pengetahuan yang dapat dipetik oleh dan di dalam memajukan kehidupan suatu masyarakat dalam kurun waktu tertentu. Semakin tinggi ketiga kriteria di atas semakin tinggi nilai keilmuan tersebut begitupula sebaliknya. Ada konsekuensi dari tinggi dan rendahnya ketiga kriteria dari keilmuan tersebut. Semakin tinggi ketiga kriteria nilai ilmu pengetahuan tersebut maka semakin tinggi dan mendalam pemahaman manusia terhadap lingkungannya; semakin rendah ketiga kriteria tersebut maka semakin rendah dan menipis pemahaman manusia terhadap lingkungannya. Keadaan tinggi dan rendahnya pemahaman manusia terhadap lingkungannya merupakan hakikat dari ilmu pengetahuan yang berfungsi menerangkan fenomena sosial tertentu dalam kehidupan umat manusia.

Ketiga kriteria ilmu pengetahuan dalam kaitan kehidupan umat manusia tersebut di atas berlaku sama bagi ilmu hukum sebagai suatu studi yang mempelajari, menganalisis dan memahami fenomena sosial bekerjanya hukum dalam masyarakat baik dalam menjalankan fungsi pengaturan dan pemelihara ketertiban maupun dalam fungsi memaksakan sanksinya kepada setiap pelanggaran hukum. Bekerjanya hukum dalam kehidupan nyata dalam masyarakat dikuasai dan dilandaskan pada asas-asas hukum dan norma atau kaidah. Kedua jantung hukum ini merupakan perekat terhadap hukum dalam menjalankan ketiga fungsi tersebut di atas. Penyalahgunaan kekuasaan atau wewenang dan pelanggaran hukum merupakan contoh dari rapuhnya perekat tersebut di atas.

Sejak berabad yang lampau sampai saat ini, ilmu pengetahuan hukum dikuasai oleh sejarah panjang hukum Romawi dan hukum Yunani bahkan sejarah panjang hukum islam. Di beberapa negara khususnya di negara

* Makalah disampaikan pada Rapat/Diskusi Pokja Politik Hukum Pidana dan Sistem Pemidanaan di BPHN.

** Gurubesar Fakultas Hukum Unpad.

berkembang, pengaruh hukum adat (lokal) masih tetap relevan dalam perubahan dan perkembangan hukum nasional.

Perkembangan masyarakat internasional dalam abad globalisasi di seluruh aspek kehidupan masyarakat, terasa penting, mendesak dan relevan untuk memotivasi dan mendorong menemukan model hukum yang cocok dengan nilai-nilai yang berkembang dan dianut dalam masyarakat global di satu sisi, dan di sisi lain, tidak meninggalkan atau menghapuskan sama sekali nilai-nilai lokal (hukum adat) yang positif bagi pembangunan hukum saat ini. Upaya penemuan model hukum penting bagi bangsa Indonesia yang memiliki heterogenitas sosial, budaya dan geografis serta memiliki sumber daya alam strategis bagi kehidupan bangsa Indonesia di masa yang akan datang.

Karya tulis ini merupakan upaya mencari dan menemukan solusi sementara dalam menghadapi tantangan kehidupan sebagai dampak perkembangan sosial, budaya, ekonomi, politik dan teknologi.

1. Model Hukum Pembangunan Generasi I (Mochtar Kusumaatmadja)

Hukum nasional (Indonesia) sebagai suatu sistem belum terbentuk secara holistik, belum komprehensif dan belum diperkaya nilai-nilai kehidupan masyarakat adat untuk beradaptasi dengan kehidupan masyarakat maju. Usaha untuk menyatakan bahwa telah terdapat suatu sistem hukum nasional terbukti hanya merupakan pewarisan sistem hukum warisan pemerintah Hindia Belanda yang menganut "*Civil Law System*" semata-mata yang dipaksakan berlakunya di tengah-tengah masyarakat (hukum) adat. Perubahan terhadap KUHP, pasca kemerdekaan RI, dilakukan antara lain memasukkan ketentuan mengenai, pembajakan udara dan larangan ideologi marxisme komunisme.

Hukum pidana, hukum perdata dan hukum tata negara yang diajarkan di fakultas hukum terkemuka di Indonesia (UI, Unpad, UGM, Unair) dan beberapa fakultas hukum swasta, masih merujuk pada referensi-referensi buku teks yang bersumberkan pada sistem hukum Belanda yaitu sistem hukum *Civil Law*. Langkah pemerintah Indonesia untuk "menasionalisasikan" sistem hukum asing (Belanda) sejak pemberlakuan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1946 berdasarkan Undang-Undang Nomor 73 Tahun 1958 (untuk Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana dan Hukum Acara Perdata), dimulai dengan penggantian ketentuan Hukum Acara Pidana

warisan pemerintah Kolonial Belanda, *Het Herziene Inlands Reglement* (HIR) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1946, dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (baru). Pembaruan hukum acara perdata dan hukum perdata yang bersumber pada "*Burgerlijke Wetboek*" belum dilakukan secara terencana dan sistematis serta tuntas karena karakteristik hukum perdata yang kompleks dibandingkan hukum pidana. Upaya pemerintah mengganti Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (*Wetboek van het Strafrecht*), telah berlangsung selama lebih dari 30 tahun, dan pada tahun 2009 telah dirampungkan penyelesaiannya.

Langkah pembaharuan hukum baik melalui pembentukan perundang-undangan maupun melalui harmonisasi hukum terhadap perkembangan baru dalam hukum internasional yang mencakup bidang ekonomi, keuangan, perdagangan dan perbankan; ternyata belum memenuhi cita keadilan dan kepastian hukum yang selalu didengungkan selama proses pendidikan hukum. Di sisi lain, pembaharuan hukum melalui yurisprudensi belum melembaga di kalangan aparatatur hukum termasuk penasihat hukum sekalipun secara akademik telah diakui di dalam berbagai forum diskusi. Salah satu kelemahan menonjol dari tidak terpenuhinya cita-cita hukum tersebut jika dihubungkan dengan pendapat Mochtar Kusumaatmadja, adalah berasal dari *sistem pendidikan hukum* warisan pendidikan hukum Belanda, yaitu hanya mendidik menjadi "tukang" (*craftmanship*) saja bukan lulusan pendidikan hukum yang mampu menganalisis perubahan-perubahan dalam masyarakat dan mampu menemukan solusi dari masalah penerapan hukum di dalam masyarakat. Untuk mencapai kemampuan analisis tersebut diperlukan perubahan metoda pengajaran ke arah metoda *socrates* yang telah berhasil dalam pendidikan hukum berbasis sistem hukum "*Common Law*" sejak berabad tahun yang lampau. Perubahan menggunakan metoda *socrates* dalam pendidikan hukum di Indonesia diharapkan dapat menghasilkan lulusan yang mampu menjadi agen pembaharuan hukum dalam pembangunan nasional. Metoda *socrates* melahirkan lulusan pendidikan hukum yang memiliki kemampuan (*ability*) dan kredibilitas (*credibility*) dalam menganalisis masalah hukum dalam masyarakat yang mencakup aspek-aspek ekonomi, sosiologi, dan politik. Bahkan harapan Mochtar Kusumaatmadja, sebagai Gurubesar ilmu hukum yang telah berpengalaman baik nasional maupun internasional; lulusan pendidikan hukum dapat menerapkan hukum sebagai sarana pembaruan masyarakat. Pandangan penulis bahwa, cita-cita Mochtar Kusumaatmadja

tersebut di atas hanya akan dapat dicapai jika lulusan pendidikan hukum sungguh-sungguh memiliki pemikiran kritis terhadap ketentuan perundang-undangan tidak hanya dari aspek normatif saja tetapi juga dari aspek-aspek non hukum (ilmu sosial lainnya).

Pandangan Mochtar Kusumaatmadja tentang fungsi dan peranan hukum dalam pembangunan nasional, kemudian dikenal sebagai *Model Hukum Pembangunan*, diletakkan di atas premis-premis yang merupakan inti ajaran atau prinsip; sebagai berikut:

1. *Semua masyarakat yang sedang membangun selalu dicirikan oleh perubahan dan hukum berfungsi agar dapat menjamin bahwa perubahan itu terjadi dengan cara yang teratur. Perubahan yang teratur menurut Mochtar, dapat dibantu oleh perundang-undangan atau keputusan pengadilan atau kombinasi keduanya. Beliau menolak perubahan yang tidak teratur dengan menggunakan kekerasan semata-mata.*
2. *Baik perubahan maupun ketertiban (atau keteraturan) merupakan tujuan awal dari pada masyarakat yang sedang membangun maka hukum menjadi suatu sarana (bukan alat) yang tak dapat diabaikan dalam proses pembangunan*
3. *Fungsi hukum dalam masyarakat adalah mempertahankan ketertiban melalui kepastian hukum dan juga hukum (sebagai kaidah sosial) harus dapat mengatur (membantu) proses perubahan dalam masyarakat*
4. *Hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup (the living law) dalam masyarakat, yang tentunya sesuai pula atau merupakan pencerminan daripada nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat itu.*
5. *Implementasi fungsi hukum tersebut di atas hanya dapat diwujudkan jika hukum dijalankan oleh suatu kekuasaan akan tetapi kekuasaan itu sendiri harus berjalan dalam batas rambu-rambu yang ditentukan di dalam hukum itu.*

Kelima inti ajaran model hukum pembangunan tersebut mencerminkan bahwa kepastian hukum tidak boleh dipertentangkan dengan keadilan, dan keadilan tidak boleh hanya ditetapkan sesuai dengan kehendak pemegang kekuasaan melainkan harus sesuai dengan nilai-nilai (baik) yang berkembang dalam masyarakat. Model Hukum Pembangunan

(Nasional) menurut Mochtar Kusumaatmadja tidak meninggalkan sepenuhnya pandangan aliran *analytical jurisprudence*, bahkan telah “merangkul” baik aliran “*analytical jurisprudence*”, aliran “*sociological jurisprudence*”, dan aliran “*pragmatic legal realism*”. Bertolak dari ketiga aliran teori hukum tersebut, model Hukum Pembangunan dalam praktik, hanya dapat dilakukan melalui cara pembentukan perundang-undangan atau melalui keputusan pengadilan atau melalui kedua-duanya.

Model Hukum Pembangunan yang telah dinyatakan sebagai Kebijakan Hukum dalam Pembangunan Nasional (GBHN Bab 27 Tahun 1973) ketika itu belum termasuk mempertimbangkan faktor lainnya seperti, sistem politik, sistem birokrasi dan prinsip-prinsip “*good governance*” dan tidak sebesar saat ini gaungnya di dalam birokrasi ketika itu. Kenyataan yang terjadi dalam praktik pembangunan hukum (pembentukan hukum dan penegakan hukum) sejak awal orde baru sampai saat ini (orde reformasi), perkembangan masyarakat Indonesia belum selesai menjalani masa transisi, yaitu dari sistem politik otoritarian kepada sistem demokrasi; dari sistem hukum yang berpola pada “*patron-client relationship*” kepada sistem hukum yang terbebas dari intervensi kekuasaan dan kepentingan kelompok; dari sistem sosial ekonomi yang mementingkan nepotisme dan kolusi kepada sistem ekonomi pasar, profesionalisme, dan berpihak pada kerakyatan. Keadaan sosial, ekonomi, politik dan hukum yang berada di persimpangan jalan ini diperkeruh oleh suasana perkembangan internasional di dalam hampir seluruh bidang kehidupan yang meneguhkan bahwa globalisasi abad 21 bukan lagi semata-mata sebagai proses atau sebagai suatu sistem yang harus dijalankan melainkan telah dikukuhkan sebagai suatu ideologi masyarakat internasional. Globalisasi sebagai ideologi dilandaskan pada 7 (tujuh) prinsip-prinsip: (1) keunggulan dan ketahanan pasar (*supremacy and infallibility of the market*); (2) keluasan kepemilikan dan harta kekayaan (*unlimited right of appropriation and property*); (3) kepentingan swasta melebihi kepentingan publik (*primacy of private interests over the state and public interests*); (4) persaingan dengan segala risikonya (*competition at all costs*); (5) fleksibilitas tenaga kerja (*labour flexibility*); (6) segala sesuatu merupakan komoditas (*everything is commodity*); (7) pertumbuhan yang tidak terbatas (*infinite growth*).

Dampak negatif ideologi globalisasi yang nyata dan telah dirasakan oleh rakyat di negara berkembang dan negara miskin, adalah semakin timpangnya kesejahteraan sosial antara masyarakat negara maju

(pengekspor terbesar) dan negara berkembang termasuk Indonesia atau negara miskin (pengimpor terbesar).

Ketimpangan sosial sebagai akibat perkembangan globalisasi di berbagai aspek kehidupan masyarakat merupakan tantangan besar para ahli hukum Indonesia mengenai model analisis dan solusi hukum yang tepat dan dapat dikembangkan dan dipraktikan di Indonesia di masa yang akan datang tanpa harus “mengkoyak-koyak” pemikiran para pendiri Republik Indonesia yang tercantum di dalam UUD 1945.

Apakah model Hukum Pembangunan telah dapat menjawab tantangan perkembangan global sebagaimana telah diuraikan di atas, sampai saat ini belum ada evaluasi mendalam terhadap model tersebut. Hal ini merupakan salah satu tugas utama yang mendesak (*sense of urgency*) yang harus dilaksanakan oleh pemerintah bersama kalangan intelektual hukum; terlebih dengan cepatnya perubahan sistem politik dan sistem ketatanegaraan yang telah terjadi sejak masa reformasi.

Beberapa fenomena perubahan politik dan kehidupan ketatanegaraan di Indonesia perlu diikuti dan diamati oleh para ahli hukum, bukan hanya ahli politik karena fenomena-fenomena di bawah ini memberikan pengaruh yang besar terhadap kehidupan hukum di masa mendatang. Fenomena-fenomena tersebut adalah:

- Kecenderungan kuat bahwa secara permanen, sistem ekonomi dan politik ekonomi Indonesia menganut sistem liberalisme global yang mengutamakan kekuatan pasar atau konglomerasi;
- Sistem pemerintahan NKRI telah bergeser kepada sistem otonomi pemerintahan sekalipun bersifat terbatas, dan tidak tertutup kemungkinan menganut sistem federalisme di masa yang akan datang;
- Fenomena keberadaan sistem multi partai yang berdampak terhadap kinerja dan efektivitas sistem presidensial yang dianut dalam UUD 1945;
- Ada petunjuk kuat bahwa saat ini sistem pemisahan kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif tidak dilaksanakan secara benar dan konsisten sehingga sangat mempengaruhi proses pembentukan perundang-undangan dan proses penegakan hukum;
- Semakin kuatnya peranan dan pengaruh masyarakat sipil (*civil society organization*) termasuk Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan

kebebasan pers sebagai pilar keempat sistem kekuasaan di samping eksekutif, legislatif dan yudikatif.

- Fakta pertumbuhan (*growth*) ekonomi makro belum diimbangi dengan pemerataan (*equity*) ke seluruh rakyat sehingga berdampak negatif terhadap kesejahteraan rakyat.

Keenam fenomena era reformasi tersebut di atas merupakan tantangan serius (*serious challenges*) di dalam tata kehidupan masyarakat Indonesia baru memasuki abad 21. Perubahan-perubahan yang terjadi dan merupakan konsekuensi dari tumbuhnya fenomena tersebut di atas memerlukan penataan hukum yang bersifat komprehensif, memenuhi seluruh aspek kehidupan masyarakat, dan tidak parsial sebagaimana terjadi pada awal era reformasi tahun 1998.

Pembangunan hukum nasional masa reformasi saat ini merupakan konsekuensi sistem demokrasi yang menuntut transparansi, akuntabilitas dan mengedepankan hak asasi manusia serta membuka akses informasi publik ke dalam birokrasi. Seluruh proses rekonstruksi sosial dan pengembangan sarana dan prasarana dalam pembangunan selalu dilaksanakan melalui dan dilandaskan produk peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Model hukum pembangunan justru dalam praktik pembentukan hukum dan penegakan hukum masih sering mengalami hambatan-hambatan yaitu kebiasaan kurang terpuji selama 50 (limapuluh tahun) Indonesia merdeka, yaitu pengambil kebijakan sering memanfaatkan celah untuk menggunakan hukum sekedar sebagai alat (mekanis) dengan tujuan memperkuat dan mendahulukan kepentingan kekuasaan daripada kepentingan dan manfaat bagi masyarakat seluas-luasnya, seperti perampasan hak masyarakat adat atas tanah untuk tujuan pembangunan gedung pemerintah dan jalan raya; begitupula perampasan hak ekonomi dan sosial rakyat, seperti pemberian jaminan kesehatan masyarakat (Jamkesmas) yang belum merata, dan hak golongan pengusaha menengah dan kecil dikesampingkan oleh kekuatan konglomerasi dengan praktik monopoli secara terang-terangan atau terselubung.

Hambatan lain berasal dari pendidikan hukum di Indonesia yang masih merupakan bagian dari masalah sebagaimana telah disampaikan Mochtar Kusumaatmadja. Mochtar Kusumaatmadja mengemukakan, bahwa model hukum perbangunan masih mengalami hambatan-hambatan yaitu

(1) sukarnya menentukan tujuan daripada perkembangan hukum (pembaruan); (2) sedikitnya data empiris yang dapat digunakan untuk mengadakan suatu analisis deskriptif dan prediktif dan (3) sukarnya mengadakan ukuran yang objektif untuk mengukur berhasil/tidaknya usaha pembaruan hukum.

Dampak negatif lain penggunaan hukum sebagai alat (*tools*), telah mengakibatkan kondisi penataan kehidupan masyarakat Indonesia melalui hukum terbukti masih jauh dari cita-cita pendiri Republik Indonesia sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945. Kondisi inilah kiranya yang meneguhkan kekhawatiran sikap Satjitpo Rahardjo, dengan mengutip Podgorecki dan Olati, bahwa hukum senyatanya bukan lagi sebagai sarana pembaruan masyarakat tetapi telah berubah menjadi "*dark-engineering*". Jika kondisi proses "*dark-engineering*" oleh pemegang kekuasaan dibiarkan berjalan tanpa pencegahan, akan menimbulkan skeptisme sosial (*societies sceptical*), prasangka sosial (*societies prejudice*), dan resistensi sosial, (*societies resistant*) terhadap keberhasilan fungsi dan peranan hukum sebagai sarana pembaruan masyarakat.

Perkembangan hukum pasca reformasi (1998) lebih kompleks, karena tuntutan reformasi dalam bidang politik, hukum, sosial dan ekonomi yang dilaksanakan pada awal tahun 1998 terbukti sangat cepat, tanpa melalui masa transisi yang memadai, untuk mengendapkan dan mendalami esensi reformasi kehidupan ketatanegaraan dan sistem politik di Indonesia ketika itu. Tuntutan reformasi ketika itu "bak air bah" yang ditumpahkan dari langit tanpa ada kesempatan masyarakat termasuk para ahli menyediakan payung yang cukup untuk menjaga ekses-ekses reformasi yang merugikan kepentingan sosial, ekonomi, hukum dan politik dalam masyarakat, termasuk tuntutan dan tekanan-tekanan internasional seperti IMF, Bank Dunia dan Masyarakat Uni Eropa. Sedangkan reformasi yang telah merupakan Ketetapan MPR RI ketika itu belum dapat dijalankan dengan tuntas.

Dalam kondisi tersebut di atas, masyarakat Indonesia, termasuk para Ahli hukum dan Ahli ekonomi; mengalami kondisi anomali mengenai arah dan cita era reformasi karena yang dipentingkan ketika itu adalah reformasi yang bersifat ad-hoc dan reaksional baik di bidang politik, ekonomi, keuangan dan perdagangan. Kondisi anomali tersebut berdampak pada reformasi di bidang hukum yang telah terlanjur didaulat dalam UUD sebagai "*the gatekeeper*" dari pembangunan sosial, ekonomi, politik,

keuangan dan perdagangan. Kondisi anomali di atas, diperberat dengan tekanan-tekanan sosial (*societies pressures*) yang menghendaki perubahan seketika dengan cara pandang keliru mengenai hakikat reformasi, yang diterjemahkannya sebagai era keterbukaan tanpa batas dengan tuntutan bersifat “pemaksaan kehendak” sehingga memunculkan bentuk baru “tirani mayoritas” di dalam kehidupan bangsa Indonesia.

Dalam konteks kondisi sebagaimana diuraikan di atas sangat jelas bahwa ada perbedaan yang signifikan antara pembangunan hukum era tahun 1970-an dan di era tahun 1980-an sehingga diperlukan evaluasi mendasar, yang saya sebut **reorientasi pembangunan hukum**.

Reorientasi ini meliputi, *Pertama*, masalah reaktualisasi sistem hukum yang bersifat netral dan berasal dari hukum lokal (hukum adat) ke dalam sistem hukum nasional dan juga terhadap hukum lain yang bersumber pada perjanjian internasional yang telah diakui.

Kedua, masalah penataan kelembagaan aparaturnya hukum yang masih mengedepankan egoisme sektoral, miskomunikasi dan miskoordinasi antar lembaga penegak hukum. Semua itu disebabkan miskinnya pemahaman aparaturnya hukum mengenai prinsip “*good governance*”; “*due process of law*”; “*praduga tak bersalah*”; dan “*the right to counsel*”.

Ketiga, masalah pemberdayaan masyarakat secara khusus yang menitikberatkan pada partisipasi publik dalam pembangunan dan akses informasi publik terhadap kinerja birokrasi. Kedua inti dari pemberdayaan masyarakat ini dapat dimasukkan sebagai “budaya hukum” karena tanpa kedua inti pemberdayaan ini, hukum tidak akan dipahami secara benar atau dipahami tetapi tidak ditempatkan pada tempat yang selayaknya dalam konteks persepsi dan pandangan masyarakat. Hal ini telah terjadi ketika publik telah menafsirkan secara kurang tepat mengenai *asas praduga tak bersalah yang disubstitusi dengan asas praduga bersalah (presumption of guilt)*, ketika pejabat pemerintah melakukan kesalahan; di sisi lain, mengakui pentingnya *asas praduga tak bersalah (presumption of innocence)* sepenuhnya, ketika rakyat kecil telah melakukan kesalahan yang sama; bandingkan kasus Misnah (pencurian dua biji kopi) dan kasus Burhanudin Abdullah, mantan Gubernur BI. Persepsi publik sedemikian dari sudut kepastian hukum, telah melahirkan bentuk anarkisme baru yang menimbulkan ekse pemaksaan kehendak rakyat dan mengabaikan sistem hukum yang berlaku.

Keempat, masalah pemberdayaan birokrasi atau yang saya sebut, “*bureaucratic engineering*” (BE) dalam konteks fungsi dan peranan hukum dalam pembangunan. Dalam sistem pemerintahan di Indonesia, masalah pemberdayaan birokrasi ini menempati posisi yang sangat strategis dan menentukan keberhasilan pembangunan nasional karena masih merupakan titik lemah yang krusial. Model hukum BE diharapkan dapat mengisi kelemahan model hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat yang mengedepankan peranan hukum daripada peran birokrasi.

Pendekatan BE mengutamakan konsep “panutan” dan “kepemimpinan” untuk mewujudkan konsep hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat karena konsep tersebut dapat menciptakan persamaan persepsi dan sikap yang sama antara elemen birokrasi dan elemen masyarakat ke dalam suatu wadah yang satu yang saya sebut, “*Bureaucratic and Social Engineering*” (BSE). Model BSE sebagai inti pembangunan hukum nasional pasca reformasi harus diartikan, bahwa penyelenggara birokrasi memberikan dan melaksanakan keteladanan sesuai dengan tuntutan hukum yang berlaku dan diharapkan dapat memotivasi masyarakat mematuhi dan mengikuti langkah kepatuhan birokrasi tersebut. Pendekatan BSE ini saya pandang sebagai model pembangunan hukum generasi II (1980) sebagai revisi atas konsep model hukum pembangunan generasi I (1970).

Konsep pendekatan model BSE dalam pembangunan hukum nasional hanya dapat dilaksanakan secara efektif jika penyelenggara birokrasi dan setiap warga negara, telah memahami fungsi dan peranan serta posisi hukum sebagaimana diuraikan di bawah ini:

1. Hukum sepatutnya dipandang bukan hanya sebagai perangkat yang harus dipatuhi oleh masyarakat melainkan juga harus dipandang sebagai sarana yang membatasi wewenang dan perilaku aparat hukum dan pejabat publik;
2. Hukum bukan hanya diakui sebagai sarana pembaharuan masyarakat semata-mata akan tetapi juga sebagai sarana pembaharuan birokrasi;
3. Kegunaan dan kemanfaatan hukum tidak hanya dilihat dari kaca mata kepentingan pemegang kekuasaan (negara) melainkan juga harus dilihat dari kaca mata kepentingan pemangku kepentingan (*stakeholder*), dan kepentingan korban-korban (*victims*);

4. Fungsi hukum dalam kondisi masyarakat yang rentan (*vulnerable*) dan peralihan (transisional) tidak dapat dilaksanakan secara optimal hanya menggunakan pendekatan preventif dan represif semata-mata melainkan juga diperlukan pendekatan restoratif dan rehabilitatif;
5. Agar fungsi dan peranan hukum dapat dilaksanakan secara optimal dalam pembangunan nasional maka hukum tidak semata-mata dipandang sebagai wujud dari komitmen politik melainkan harus dipandang sebagai sarana untuk mengubah sikap dan cara berpikir (*mindset*) dan perilaku (*behavior*) anggota masyarakat dan birokrasi.

Revisi terhadap model hukum pembangunan di atas sekaligus merupakan kritik terhadap RPJM tahun 2009-2014 dalam pembangunan bidang hukum yang telah menetapkan sasaran pembangunan pada tiga aspek yaitu substansi hukum, struktur hukum dan budaya hukum; ketiga aspek berasal dari pendapat Lawrence Friedmann mengenai lingkup pengertian sistem hukum. Kritik model pembangunan hukum generasi II terhadap pendapat Friedmann karena Friedmann mengabaikan peranan strategis birokrasi khususnya aparatur penegak hukum di dalam konteks sistem pemerintahan di Indonesia. Sepatutnya jika pendapat Friedmann dikoreksi dalam konteks pembangunan hukum di Indonesia sehingga Sistem Hukum Indonesia (SHI) meliputi, substansi hukum (*legal substance*), struktur hukum (*legal structure*), budaya hukum (*legal culture*) dan aparatur hukum (*legal apparatus*).

Dalam konteks proses bekerjanya hukum di dalam masyarakat Indonesia, Friedmann tidak menjelaskan hubungan logis dan saling pengaruh antara ketiga unsur tersebut sehingga ketiga unsur tersebut tidak serta merta dapat digunakan sebagai tolok ukur keberhasilan pembangunan hukum nasional di Indonesia. Pandangan Friedmann selain kurang memadai bagi pembangunan hukum nasional juga belum dapat menjawab kesulitan yang dikemukakan Mochtar Kusumaatmadja mengenai kesulitan untuk menentukan keberhasilan fungsi dan peranan hukum di dalam pembangunan nasional.

Selain pandangan Mochtar Kusumaatmadja mengenai bagaimana hukum seharusnya diperankan di dalam menata kembali pembangunan nasional, Satjipto Rahardjo (alm), Gurubesar Universitas Diponegoro, telah menyampaikan pandangannya yang dikenal dengan model Hukum Progresif yang diuraikan di bawah ini.

2. Model Hukum Progresif (Satjipto Rahardjo, alm)

Ahli hukum lain, Satjipto Rahardjo (almarhum) telah menggagas model hukum lain, yang dinamakan, **Hukum Progresif** yang akan diuraikan di bawah ini.

Gagasan konsep model hukum progresif dari (alm) Satjipto Rahardjo berawal dari kegelisahannya bahwa setelah 60 tahun usia Negara Hukum, terbukti tidak kunjung mewujudkan suatu kehidupan hukum yang lebih baik, dengan keprihatinannya ia berkata:

“Saya merasakan suatu kegelisahan sesudah merenungkan lebih dari enam puluh tahun usia Negara Hukum Republik Indonesia. Berbagai rencana nasional telah dibuat untuk mengembangkan hukum di negeri ini, tetapi tidak juga memberikan hasil yang memuaskan, bahkan grafik menunjukkan tren yang menurun. Orang tidak berbicara tentang kehidupan hukum yang makin bersinar, melainkan sebaliknya, kehidupan hukum yang makin suram”.

Bertolak dari kenyataan pahit mengenai kehidupan dan peranan hukum yang ia konstatir maka muncullah keinginan untuk kembali kepada fundamental hukum di negeri ini. Bahkan almarhum memikirkan tentang kemungkinan adanya kekeliruan atau kekurangtepatan dalam memahami (*understanding*) fundamental hukum tersebut sehingga almarhum menegaskan adanya perkembangan hukum tidak dapat diarahkan kepada yang benar.

Inti dari pernyataan Satjipto Rahardjo di atas adalah, bahwa hukum dalam kenyataan sesungguhnya merupakan perilaku yang dicontohkannya dengan kasus Millie Simpson dan kisah sepucuk surat orang Jepang kepada sesama kawan bisnisnya orang Indonesia.

Pandangan Model Hukum Progresif menurut Satjipto Rahardjo (alm), merupakan suatu penjelajahan suatu gagasan yang berintikan 9 (sembilan) pokok pikiran sebagai berikut:

1. Hukum menolak tradisi *analytical jurisprudence* atau *rechtsdogmatiek* dan berbagi paham atau aliran seperti *legal realism*, *freierechtlehre*, *sociological jurisprudence*, *interessenjurisprudenz* di Jerman, teori hukum alam, dan *critical legal studies*.
2. Hukum menolak pendapat bahwa ketertiban (*order*) hanya bekerja melalui institusi-institusi kenegaraan.

3. Hukum progresif ditujukan untuk melindungi rakyat menuju kepada ideal hukum.
4. Hukum menolak status quo, serta tidak ingin menjadikan hukum sebagai teknologi yang tidak bernurani, melainkan suatu institusi yang bermoral.
5. Hukum adalah suatu institusi yang bertujuan mengantarkan manusia kepada kehidupan yang adil, sejahtera dan membuat manusia bahagia.
6. Hukum progresif adalah, “hukum yang pro rakyat” dan “hukum yang pro keadilan”.
7. Asumsi dasar hukum progresif adalah bahwa “*hukum adalah untuk manusia*” bukan sebaliknya. Berkaitan dengan hal tersebut, maka *hukum tidak ada untuk dirinya sendiri, melainkan untuk sesuatu yang lebih luas dan lebih besar. Maka setiap kali ada masalah dalam dan dengan hukum, hukumlah yang ditinjau dan diperbaiki serta bukan manusia yang dipaksakan untuk dimasukkan ke dalam sistem hukum.*
8. Hukum bukan merupakan suatu institusi yang absolut dan final melainkan sangat bergantung pada bagaimana manusia melihat dan menggunakannya. Manusia lah yang merupakan penentu .
9. Hukum selalu berada dalam proses untuk terus menjadi (*law as a process, law in the making*).

Kesembilan pokok pemikiran model Hukum Progresif di atas, jika dibandingkan dengan kelima pokok pemikiran model Hukum Pembangunan, tampak persamaan dan perbedaannya.

Kedua model hukum tersebut tidak berhenti pada hukum sebagai sistem norma (*system of norms*) yang hanya bersandar pada “*rules and logic*” saja melainkan juga hukum sebagai sistem perilaku. Kesamaan pandangan keduanya adalah terletak pada fungsi dan peranan hukum dalam bekerjanya hukum dihubungkan dengan pendidikan hukum. Kedua model hukum tersebut berbeda pada tolak pangkal pemikirannya. Mochtar Kusumaatmadja, beranjak dari bagaimana memfungsikan hukum dalam proses pembangunan nasional sedangkan almarhum Satjipto Rahardjo, beranjak dari kenyataan dan pengalaman tidak bekerjanya hukum sebagai suatu sistem perilaku. Perbedaan kedua, Mochtar Kusumaatmadja, menegaskan bahwa kepastian hukum dalam arti keteraturan masih harus

dipertahankan sebagai pintu masuk menuju ke arah kepastian hukum dan keadilan, sedangkan almarhum Satjipto Rahardjo, demi kepentingan manusia, maka hukum tidak dapat memaksakan ketertiban kepada manusia, sebaliknya hukum yang harus ditinjau kembali, dan menambahkan, bahwa hukum untuk manusia bukan sebaliknya, dan hukum dijalankan dengan nurani. Sedangkan Mochtar Kusumaatmadja, menegaskan bahwa bekerjanya hukum di dalam masyarakat tergantung dari sejauh manakah hukum telah sesuai dengan perkembangan nilai baik yang hidup dalam masyarakat. Perbedaan ketiga, bagi Mochtar Kusumaatmadja, hukum seyogianya diperankan sebagai sarana (bukan alat) pembaruan masyarakat (*law as a tool of social engineering*) akan tetapi almarhum Satjipto Rahardjo, menegaskan bahwa model pemeranan hukum sedemikian dikhawatirkan menghasilkan "*dark engineering*" jika tidak disertai dengan hati nurani (manusianya) penegak hukumnya.

Secara teoritik model Hukum Pembangunan dan model Hukum Progresif mendasarkan pada teori hukum yang sama yaitu "*pragmatic legal realism*" (Roscoe Pound) dan "*sociological jurisprudence*" (Eugen Ehrlich). Namun model Hukum Progresif diperkuat dengan pengaruh aliran studi hukum kritis (*critical legal studies*) yang cenderung apriori terhadap segala keadaan, dan bersikap "*anti-foundationalism*". Model hukum ini tidak meyakini keberhasilan aliran "*analytical jurisprudence*" (Austin) di dalam penegakan hukum.

Model Hukum Pembangunan tidak meninggalkan pandangan aliran "*analytical jurisprudence*" (Austin), namun dikombinasikan dengan pandangan Pound dan Erlich sehingga model hukum pembangunan memandang ketiga aliran teori hukum tersebut bukan masalah yang harus dipertentangkan satu sama lain, melainkan ketiga aliran teori hukum tersebut saling melengkapi di dalam proses pembaharuan hukum dalam masyarakat. Model Hukum Pembangunan beranggapan bahwa sampai saat ini, cara pembaharuan hukum, baik melalui pembentukan undang-undang maupun dalam pembangunan hukum nasional.

Pandangan Model Hukum Progresif tidak secara spesifik membahas pembaharuan hukum sehingga sampai saat ini tidak jelas arah tujuan pembaharuan hukum yang hendak dicapai melalui model hukum progresif kecuali asumsi dasar yang dibangun sebagaimana diuraikan sebagai berikut:

“Hukum adalah untuk manusia, maka hukum bukan untuk dirinya sendiri, melainkan untuk sesuatu yang lebih luas dan lebih besar; setiap kali ada masalah dalam dan dengan hukum, hukumlah yang ditinjau dan diperbaiki bukan manusia yang dipaksakan untuk dimasukkan ke dalam sistem hukum”.

Asumsi dasar ini benar pada satu sisi karena tujuan akhir dari keberadaan hukum di tengah-tengah masyarakat untuk menciptakan masyarakat yang tertib, teratur dan berkeadilan. Namun demikian dari sisi lain, tidak dapat dipisahkan secara tegas antara faktor manusia penegak hukum termasuk hakim, dan hukum yang seharusnya mereka jalankan dalam praktik. Jika ada masalah dengan hukum maka yang harus diselaraskan adalah reformasi substansi hukum dan reformasi perilaku para penegak hukumnya. Di dalam sistem pemerintahan dan penegakan hukum yang koruptif (*corrupt behavior system of governance*); keduanya bersifat *condition sine qua non*, dan bukan *conditio qum qua non*.

Reformasi birokrasi pada hakikatnya adalah perubahan sikap mental dari penyelenggara negara dari sikap mental malas, tidak inovatif dan koruptif serta egoisme sektoral, kepada sikap mental berintegritas dan profesional dan harmonisasi multi sektoral. Kontra pemikiran terhadap bagian mana yang harus diperbaiki di atas mencerminkan bahwa, hukum bukan sesuatu yang harus dianggap netral dari nilai-nilai politik dan kepentingan apalagi bebas dari nilai sosial dan kesusilaan. Semua nilai-nilai tersebut hanya melekat pada aktor yang disebut manusianya, terlepas dari sisi positif dan negatif manusia itu sendiri.

3. Model Hukum Integratif

Bertolak dari pandangan kedua Gurubesar Hukum Indonesia di atas dapat disimpulkan bahwa, karakter hukum, adalah merupakan *sistem norma (system of norms)* dan sebagai *sistem perilaku (systems of behavior)*. Saya lengkapi, bahwa hukum dapat diartikan dan seharusnya juga diartikan sebagai *sistem nilai (system of values)*. Ketiga hakikat hukum tersebut merupakan satu kesatuan pemikiran yang cocok bagi masyarakat Indonesia memasuki abad globalisasi saat ini dengan tidak melepaskan diri dari sifat tradisional masyarakat Indonesia yang masih mengutamakan nilai (*values*) moral dan sosial. Ketiga hakikat hukum dalam satu wadah

pemikiran, saya sebut, “*tripartite character of model law as a Social and Bureaucratic Engineering (SBE)*”.

Hukum sebagai sistem nilai sangat penting dan tetap relevan dalam proses pembaharuan masyarakat saat ini di tengah-tengah berkembangnya ideologi globalisasi. Pandangan mengenai sistem nilai tersebut relevan dengan pandangan aliran sejarah hukum (Von Savigny) yang telah menegaskan bahwa hukum harus sesuai dengan jiwa bangsa (*volkgeist*); dan dalam arti negatif, hukum selalu tertinggal dari perkembangan masyarakat. Pandangan Savigny harus diartikan bahwa akseptabilitas dan kredibilitas hukum di Indonesia terletak pada sejauh mana nilai-nilai yang terkandung dalam hukum telah sejalan dan sesuai dengan Pancasila yang telah didaulat sebagai jiwa bangsa Indonesia. Pancasila sebagai jiwa bangsa Indonesia dan merupakan nilai fundamental (*fundamental values*), menghormati berbagai pandangan atau nilai-nilai yang bersifat heterogen, tumbuh dan berkembang dalam kehidupan bangsa Indonesia sejak dulu. Karakter Pancasila, yang memegang paham, “berbeda-beda dalam satu kesatuan” ini, berbeda dengan tujuan globalisasi yang telah terobsesi untuk membentuk satu kesatuan pemikiran dan sikap dalam wadah satu dunia (*one world*) tanpa mempertimbangkan perbedaan-perbedaan, termasuk di dalam bidang hukum (*homogenitas hukum*).

Di dalam era globalisasi saat ini tampak bahwa eksekutif kapitalisme telah berbuah materialisme dan kini telah menguasai kehidupan masyarakat Indonesia. Contoh nyata dari sisi negatif dari paham materialisme ini tampak dari kasus-kasus persaingan curang dan monopoli dunia usaha tanpa peduli terhadap nasib pebisnis kecil dan menengah baik pada level domestik maupun pada level transaksi bisnis internasional. Persoalan yang sama juga terjadi pada lapisan birokrasi terutama penyelenggara negara di mana korupsi, kolusi dan nepotisme yang semakin merajalela.

Revitalisasi Pancasila sebagai sistem nilai tertinggi di dalam bangunan piramida sistem hukum di Indonesia sangat mendesak dan penting mengingat perkembangan eksekutif liberalisme dan kapitalisme yang semakin menguat dan berakar dalam kehidupan masyarakat Indonesia saat ini. Penguatan ini seakan telah mempertuhankan kebendaan yang jauh dari nilai-nilai agamis. Dampak ideologi globalisasi di bidang hukum telah lama menimbulkan ketimpangan hukum yang lebih berpihak kepada kelompok yang kuat secara ekonomi daripada kelompok yang lemah, hukum telah

terlanjur dipahami sebagai sumber sengketa dan sekaligus sebagai solusi dari sengketa.

Pancasila memahami sengketa, berbeda dengan ideologi, yaitu lebih mengutamakan, cara “musyawarah dan mufakat” di antara berbagai pandangan yang berbeda-beda. Solusi tersebut relevan dengan pendapat Mochtar Kusumaatmadja, yang merujuk pandangan Eugen Ehrlich, pemuka aliran “*Sociological Jurisprudence*”, dengan mengatakan: “...yang menampakkan suatu keseimbangan antara keinginan untuk mengadakan pembaharuan hukum melalui perundang-undangan di satu pihak, dan kesadaran bahwa dalam usaha demikian perlu sangat diperhatikan nilai-nilai dan kenyataan yang hidup dalam masyarakat”.

Pendapat Mochtar tersebut merupakan solusi yang adil dalam memandang konflik pandangan aliran sejarah hukum dan aliran “*sociological jurisprudence*”, dalam konteks pembangunan hukum di Indonesia. Solusi hukum yang ditawarkan Mochtar Kusumaatmadja telah dicantumkan sebagai arah pembangunan hukum nasional sebagaimana terdapat dalam Garis Besar Haluan Negara (GBHN) Bab 27, dan telah berhasil mengakomodasi heterogenitas etnis, kultur dan geografis dari Sabang sampai Papua.

Premisa Savigny mengenai “*Volkgeist*” dalam konteks heterogenitas sosial, kultural dan geografis di dalam NKRI terdapat pada Pancasila sebagai ideologi dan alat pemersatu bangsa Indonesia sekalipun tidak lekang terhadap pengaruh perkembangan masyarakat internasional dewasa ini. Yang penting di dalam menyikapi berbagai aliran/paham di atas, adalah bagaimana upaya pemerintah, didukung akademisi hukum, mendekatkan proses legislasi kepada kenyataan perkembangan nilai-nilai Pancasila. Nilai-nilai Pancasila harus diwujudkan dalam sistem norma (*system of norms*) dari suatu produk legislasi, dan sistem perilaku (*system of behavior*) dari aparat hukum dan masyarakat. Kedua sistem ini, sebagai “*derivative value*”, harus merupakan karakter yang berhubungan erat satu sama lain dan memberikan isi terhadap setiap produk legislasi sehingga merupakan satu bangunan piramida sistem hukum. Keterkaitan sistem nilai, sistem norma dan sistem perilaku tersebut dijelaskan sebagai berikut:

“Hukum sebagai sistem norma yang mengutamakan “norms and logics” (Austin dan Kelsen) kehilangan arti dan makna dalam kenyataan kehidupan masyarakat jika tidak berhasil diwujudkan

dalam sistem perilaku masyarakat dan birokrasi yang sama-sama taat hukum. Sebaliknya hukum yang hanya dipandang sebagai sistem norma dan sistem perilaku saja, dan digunakan sebagai "mesin birokrasi", akan kehilangan Roh-nya jika mengabaikan sistem nilai yang bersumber pada Pancasila sebagai puncak nilai kesusilaan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara".

Berdasarkan Premisa di atas, bangunan piramida sistem hukum harus dapat menjadi wadah *relasi interaksionis* dan *relasi hirarkhis* ketiga sistem nilai tersebut. Relasi interaksionis dan relasi hirarkhis merupakan relasi simetris (*symmetrical relationship*) atau relasi yang beraturan yang mencerminkan kemajuan peradaban umat manusia untuk mencapai cita keadilan yang berkelanjutan dengan kepastian hukum. Relasi tersebut di atas jauh dari sifat asimetris hukum (*asymmetrical relationship*) karena bagi kaum yang beriman, sifat relasi asimetris bertentangan dengan hukum alam dan sejarah perkembangan umat manusia sebagaimana dituliskan dalam berbagai Kitab Suci termasuk Al Quranul Karim. Pemikiran asimetris tentang hukum yang dilandaskan kepada "*chaotic theory*", bertentangan dengan wahyu Allah swt., di dalam Kitab Suci Alquran yang menerangkan bahwa seluruh jagat raya beserta isinya diciptakan dalam keadaan beraturan bukan sebaliknya, termasuk hukum, sebagai salah satu karya cipta manusia di dalam mengatur kehidupannya.

Kritik atas Teori Chaotic Hukum sebagai wujud pemikiran dekonstruksi hukum

Teori "chaotic hukum" tidak mengakui pemikiran manusia yang teratur dalam nalar keilmuannya sehingga dapat dikatakan teori ini tidak mengakui pula hukum sebagai produk keilmuan yang bergerak dari ketidakteraturan kepada keteraturan yang telah diakui sepanjang sejarah umat manusia. Penolakan terhadap eksistensi keteraturan di dalam setiap hukum sebagai hasil pemikiran manusia melalui suatu kekuasaan telah memberikan inspirasi terhadap William Stampford untuk menghasilkan karya tentang Hukum yang Tidak Beraturan (*The Disorder of Law*). Pemikiran tentang "Chaotic hukum", dan "Hukum yang tidak beraturan" menegaskan bahwa setiap produk legislasi melekat padanya nilai (kepentingan) kekuasaan (*authoritative value*) sehingga dipandang tidak memiliki legitimasi sosial sama sekali karena kekuasaan itu sendiri hakikatnya adalah pemaksaan apa yang dinilai benar oleh kekuasaan

yang harus diterima apa adanya oleh setiap orang yang berada di bawah kekuasaannya. Kebenaran Hukum tidak terletak pada kekuasaan yang melahirkannya melainkan pada ketidakbenaran (ketidakabsahan) kekuasaan itu sendiri.

Pertanyaan mendasar terhadap penolakan simetrikal hukum yang bersumber pada teori "Chaotic hukum", adalah, masih adakah kekuasaan lain selain badan legislatif yang memiliki legitimasi membentuk hukum (baca UU) sehingga dapat mengatasi ketidakteraturan hukum dengan hukum yang tidak *authoritative*. Pemikiran Chaotisme hukum justru mencerminkan pemikiran yang bersifat "chaotic" karena pemikiran ini hanya beranjak dari ketidakpercayaan semata-mata (*absolute distrust*) terhadap "das sollen" yang diharapkan masyarakat. Sedangkan pemikiran (nalar) yang tepat di dalam mengamati perkembangan masyarakat dari seluruh aspek kehidupan seharusnya didasarkan pada "[das] sollen-[das] sein-[das] sollen" sehingga diperoleh objektivitas atas objek yang diamati. Kekeliruan kedua dari pemikiran "chaotisme hukum" adalah, pemikiran ini hanya menghasilkan masalah tetapi tidak memberikan solusi dari masalah yang telah dikemukakannya kecuali membenarkan kesalahan pemikiran simetrikal tentang hukum, dan selalu membenarkan apa yang diprasangkakannya (asimetrikal hukum) terhadap upaya manusia melalui hukum untuk mencapai keteraturan, ketertiban, kepastian hukum dan keadilan bagi kehidupannya. Kekeliruan ketiga, pemikiran chaotisme hukum, telah menciptakan masalah hukum (baru) di tengah masalah hukum lama sehingga menciptakan masalah hukum tiada berujung (*unending legal problems*) sehingga manfaat praktisnya, dapat dikatakan, nihil; kecuali manfaat teoritikal semata-mata sebagaimana telah berkembang di negara asalnya, Jerman, kemudian menyebar ke Perancis dan kini di beberapa perguruan tinggi di Amerika Serikat.

Menghadapi pemikiran tentang Chaotic hukum yang melahirkan teori dekonstruksi hukum yang dikembangkan oleh Derrida, Cotterrell, mengemukakan pandangan bahwa, semua aliran teori hukum sejak positivisme hukum sampai kepada teori dekonstruksi hukum, harus dikritisi secara objektif karena setiap aliran teori hukum merupakan hasil analisis terhadap aliran teori hukum lainnya. Tidak ada satu teori hukum yang dapat memberikan jawaban yang memuaskan tentang apa yang menjadi tujuan hukum dan bagaimana seharusnya isi hukum agar dapat menjelaskan fenomena sosial tentang bekerjanya hukum dalam masyarakat. Penulis sependapat dengan Cotterrell akan tetapi lebih tepat jika dikatakan

bahwa perkembangan aliran teori hukum bersifat *partikularistik* sesuai dengan perkembangan masyarakat setempat, perbedaan etnis, budaya, dan kondisi geografis di mana aliran teori hukum itu ditemukan dan dikembangkan.

Cotterrell tidak sependapat dengan Derrida yang telah menolak sifat hukum yang "*authoritative*" dan terstruktur; bahkan Cotterrell setuju atas pemikiran teori dekonstruksi sepanjang tidak menghancurkan nilai-nilai teori hukum normatif (*normative legal theory*) sebagai suatu bangunan sistem hukum. Namun demikian ia lebih setuju jika dilakukan pemetaan hukum dan struktur hukum. Selain itu Cotterrell mengatakan perlu ada penjelasan mengenai karakteristik penafsiran hukum dan mempersoalkan bagaimana hukum dapat dianalisis dari sudut etika dan moral secara bebas. Cotterrell kemudian memberikan catatan bagaimana seharusnya mengkritisi teori hukum, antara lain, dikatakan sebagai berikut:

Pertama, suatu teori hukum tidak dapat ditujukan untuk menghasilkan suatu konsep tunggal yang bersifat universal mengenai peta hukum (*map of law*); banyak yang dapat dihasilkan tergantung dari yang menyusun peta hukum tersebut. Harapannya adalah suatu saat dapat dibangun satu teori yang terintegrasi dengan perluasan wawasan tentang perbedaan pandangan yang diakui dan sah.

Kedua, landasan kekuasaan yang berasal dari teori hukum normatif melekat karakteristik kontroversial; di satu sisi bersifat mistis dan di sisi lain berada di luar jangkauan hukum di mana para ahli hukum pun tidak dapat memahaminya.

Ketiga, persoalan mengenai hukum sebagai satu kesatuan yang sistemik dan terstruktur, perlu direnungkan kembali. Bagi para ahli hukum, doktrin hukum memerlukan sesuatu yang melembaga dan terstruktur; dan seharusnya teori hukum normatif telah direncanakan dan dirasionalisasikan untuk menemukan hal ini.

Keempat, mengenai penafsiran hukum, diperlukan pendalaman mengenai komunitas penafsiran: bagaimana mereka bekerja dan bagaimana kekuasaan memberikan suatu penafsiran yang mengikat sebagai hukum.

Kelima, selama kesulitan membayangi (terus) hukum maka selama itu hubungan antara hukum dan kesulitan tetap tidak jelas. Hukum kontemporer digambarkan aliran postmodernisme adalah, "kering etika", dan kesulitan yang ada hanya ciptaan hukum semata-mata. Makna

“kesusilaan (melekat) pada hukum” saat ini tampak sangat bermasalah sehingga diperlukan klarifikasi tentang makna yang senyatanya dalam konteks isu etika yang muncul dalam hubungan antara manusia dan dalam kerangka kesusilaan yang tersedia untuk mengakomodasi kehidupan masyarakat masa kini.

Lima solusi yang ditawarkan Cotterrell di atas menggambarkan di satu sisi pemikiran teori hukum normatif masih tetap relevan dalam kehidupan masyarakat masa kini dan di sisi lain pemikiran tersebut masih menguasai kebijakan hukum baik di Amerika Serikat dan negara Uni Eropa kecuali di kalangan akademisi hukum. Namun demikian, postmodernisme, sebagai suatu aliran baru yang mencerminkan kondisi budaya barat masa kini hilang kepercayaan (*loss of faith*) terhadap semua keadaan yang terjadi dalam masyarakat. Kondisi budaya barat masa kini tersebut memunculkan pertanyaan Cotterrell, bagaimana mungkin merekonstruksi teori hukum normatif dalam lingkaran kritik kontemporer dari aliran postmodernisme yaitu aliran *anti-foundationalism*, yang menentang standar hukum berbasis kekuasaan? Kritik aliran ini mendorong agar teori hukum normatif menjadi suatu studi sistematis mengenai kemasyarakatan dan pada saat yang sama aliran ini tidak mengakui konsep-konsep, kedaulatan (*sovereignty*), “*rule of recognition*” (Hart dan Dworkin) atau “*grundnorm*” (*basic norm*) dari Hans Kelsen.

Pandangan post-modernisme yang menjadi sumber teori chaotisme hukum dan pandangan tentang “Hukum yang Tidak Beraturan”, sulit digunakan sebagai landasan pemikiran bagi penyusunan atau pembaharuan politik hukum di Indonesia. Sekalipun sistem ketatanegaraan Indonesia pasca reformasi tidak mengenal lagi Garis-garis Besar Haluan Negara mengenai Kebijakan di bidang hukum, namun substansi bidang hukum di dalam GBHN masih relevan dalam konteks pembahasan di atas.

Di dalam GBHN tersebut ditegaskan dua hal yang bersifat strategis, yaitu, pertama, pembinaan hukum *harus mampu mengarahkan dan menampung kebutuhan-kebutuhan hukum sesuai dengan kesadaran hukum rakyat* yang berkembang ke arah modernisasi menurut tingkat-tingkat kemajuan pembangunan di segala bidang; dan kedua, diperlukan *ketertiban dan kepastian hukum* sebagai prasarana yang ditujukan ke arah peningkatan *pembinaan Kesatuan Bangsa* yang mendukung perkembangan modernisasi. Tiga kata kunci dalam politik hukum nasional di atas (*kesadaran hukum masyarakat, ketertiban dan kepastian hukum, dan pembinaan kesatuan*

bangsa), tidak cocok dibangun di dalam kerangka pemikiran teori hukum postmodernisme karena karakteristik Pancasila sebagai sumber hukum sekaligus filsafat bangsa Indonesia bertentangan secara diametral dengan pandangan kaum postmodernisme.

Bertalian dengan hal di atas, perlu ditegaskan bahwa ketiga hakikat dari politik hukum nasional, yaitu **ketertiban, kepastian hukum dan keadilan**, merupakan *conditio sine qua non* bagi pembangunan nasional bukan sebaliknya, dipandang sebagai *conditio qum qua non*.

Model hukum integratif membentuk suatu bangunan piramida sistem hukum yang berbeda secara mendasar dari pandangan teori chaotic dan disorder tentang hukum. Di dalam bangunan piramida sistem hukum terbentuk relasi interaksionis dan hirarkhis antara ketiga elemen yaitu, sistem nilai, sistem norma dan sistem perilaku dalam satu kesatuan sistem sosial. Model hukum integratif menentang teori konflik dan menguatkan pemikiran bahwa, teori “musyawarah dan mufakat” atau “teori dialog dua arah” merupakan kata kunci keberhasilan memerankan fungsi hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat.

Model hukum integratif memberikan alternatif solusi dari persoalan hukum dalam masyarakat dan tidak sepakat dengan teori chaotic hukum dan hukum tidak beraturan yang selalu menempatkan kepentingan masyarakat dan negara berada dalam posisi berhadapan-hadapan, dan tidak berdampingan. Prinsip hukum model hukum integratif memperkuat kedaulatan hukum RI sebagai Negara Kesatuan RI.

Di dalam pembangunan nasional, termasuk pembentukan hukum dan penegakan hukum, model hukum integratif tidak hanya meneguhkan bagaimana seharusnya hukum berperanan, melainkan juga dapat digunakan sebagai parameter: (1) untuk menilai persatuan dan kesatuan bangsa dalam wadah NKRI, (2) penegakan hukum sesuai dengan jiwa bangsa; (3) harmonisasi hukum internasional menjadi bagian dari sistem hukum nasional.

Dari sudut kepentingan pembangunan hukum Indonesia menghadapi tantangan global baik dalam bidang ekonomi, keuangan dan perdagangan maupun tantangan dan ancaman globalisasi sebagai efek samping globalisasi ekonomi dunia; model Hukum Integratif dapat menciptakan ruang gerak yang fleksibel di dalam menyusun analisis sistematis, historis-sosiologis dan komparatif mengenai bentuk, susunan dan substansi sistem hukum

nasional di dalam menghadapi dan mengantisipasi perkembangan nasional dan internasional di masa yang akan datang.

Model Hukum Integratif meyakinkan generasi intelektual dan praktisi hukum bahwa, keluasan dan kedalaman sistem hukum nasional hanya dapat diukur dari keterwakilannya di dalam mengapresiasi, mengakseptasi dan menganalisis perkembangan fenomena sosial dalam masyarakat dan hubungan saling pengaruh fungsi dan peranan hukum dengan perkembangan aspek sosial, politik, ekonomi dan teknologi, baik pada level nasional maupun internasional.

Pendidikan Model Hukum Integratif diharapkan dapat, (1) melahirkan generasi intelektual dan praktisi hukum Indonesia yang cerdas, cerdik dan memiliki integrasi yang kuat dan secara objektif mampu melihat masalah hukum sebagai fenomena sosial; (2) melahirkan generasi intelektual dan praktisi hukum yang mampu menempatkan hukum sebagai sistem perilaku yang patut dihormati, diperkuat oleh sistem nilai yang berakar pada jiwa bangsa sehingga dapat dijadikan suri tauladan sekalipun terjadi peralihan satu generasi ke generasi bangsa ini; (3) melahirkan generasi intelektual dan praktisi hukum yang mampu melihat secara objektif dan tidak apriori apalagi berprasangka, bahwa hukum adalah suatu sistem norma yang dilahirkan dan dipandang sempurna, tanpa cacat.

Dampak Model Hukum Integratif terhadap bidang pendidikan hukum sangat nyata karena paradigma yang dibangun adalah menciptakan hukum bukan hanya sebagai media membangun kecerdasan dan kematangan intelektual semata-mata melainkan juga membangun kemanusiaan yang peduli terhadap masalah ketidakpastian hukum, ketidakadilan, dan kerentanan sosial bangsa Indonesia.

Model kurikulum pendidikan hukum yang cocok dengan model hukum integratif adalah yang dapat menghasilkan lulusan, siap menghadapi tantangan di masa mendatang, dengan muatan: 50% memuat penguatan penghayatan Pancasila sebagai ideologi dan filsafat hidup bangsa Indonesia; pendidikan agama dan ilmu-ilmu sosial; dan 50% muatan karakteristik, asas-asas dan kaidah hukum dan filsafat hukum/teori hukum dilengkapi dengan "*legal problem solving*" atas dasar metoda studi kasus.

