

## POLITIK HUKUM KEMAJEMUKAN MASYARAKAT DALAM PEMBANGUNAN SISTEM HUKUM NASIONAL\*

Oleh : Lodewijk Gultom\*\*

### Pengantar

Nilai-nilai/semangat kebangsaan di Indonesia dalam semua aspek kehidupan berbangsa & bernegara masih merupakan permasalahan yang terus menerus harus diperjuangkan agar menemukan bentuk maupun wujud yang riil ditengah-tengah bangsa dan masyarakat Indonesia. Dalam konteks pembangunan sistem hukum nasional, negara kita mempunyai perjalanan sejarah yang panjang selama di bawah jajahan Belanda sampai Indonesia menyatakan kemerdekaannya dan disaat bangsa Indonesia mengisi kemerdekaan yang dimulai dari Orde Lama, Orde Baru dan Orde Reformasi.

Dari penelusuran sejarah pembangunan sistem hukum nasional ternyata letak persoalan bangsa ini adalah bagaimana menempatkan nilai-nilai sosial yang majemuk (berbhineka) itu ke dalam satu sistem hukum nasional sehingga mengikat dan mendorong kemajuan serta menumbuhkan perasaan senasib, sepenanggungan sebagai satu bangsa yang besar di bawah kemajemukan di semua aspek kehidupan. Semua potensi nasional telah diarahkan untuk mencapai cita-cita tersebut, namun seiring dengan perjalanan bernegara, bermasyarakat dan berbangsa, ternyata sistem yang terbangun baik dibidang Politik, ekonomi, dan sosial budaya, tidak memberi jaminan yang signifikan dalam mewujudkan sistem hukum nasional yang berwawasan kebangsaan.

Pembangunan sistem hukum nasional selama kurun waktu 60 tahun setelah kemerdekaan justru semakin menjauhkan bangsa Indonesia dari cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945 yang tertuang dalam pembukaan UUD 1945; (yaitu;1) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, 2) memajukan kesejahteraan umum; 3) mencerdaskan kehidupan bangsa dan; 4) ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial). Kegagalan itu terjadi disebabkan ketidaktuntasan pemisahan/pembedaan antara masalah

\* Makalah ini disampaikan pada Seminar Tentang Pluralisme Hukum dan Tantangannya Bagi Pembentukan Sistem Hukum Nasional, diselenggarakan oleh BPHN Departemen Hukum dan HAM RI bekerja sama dengan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin dan Kantor Wilayah Departemen Hukum dan HAM RI Provinsi Sulawesi Selatan, Makassar 30 April s.d 2 Mei 2007.

\*\* Dekan Fakultas Hukum Universitas Krisnadwipayana Jakarta.

Agama Mayoritas dengan Ideologi Pancasila dalam kehidupan bernegara dan berbangsa. Akibatnya kita gagal menjadi yang maju, yang tampak dari ketidakmampuan negara dan bangsa melaksanakan pembangunan sistem hukum nasional secara berkelanjutan dari periode-ke periode.

### **Kemajemukan & Kebangsaan**

Permulaan abad ke - 20 perjuangan kebangsaan mulai menampakkan bentuk, setelah keberhasilan pergerakan Budi Utomo, Sumpah Pemuda dan Proklamasi Kemerdekaan menghadapi berbagai rintangan. Tahun 1928 perkumpulan pemuda (Jong Java, Jong Sumatera, dan lain-lain) bersama pemuda keturunan Belanda dan Tionghoa yang merasa merupakan bagian bangsa Indonesia mengikrarkan Keputusan Kongres ke II Pemuda Indonesia terbentuknya apa yang disebut Rasa Kebangsaan Indonesia (*"the Indonesian Nation"*).

Semangat kebangsaan Indonesia inilah yang dapat mendorong tokoh-tokoh perjuangan dan masyarakat Indonesia melalui Soekarno - Hatta melakukan proklamasi Kemerdekaan tertanggal 17 Agustus 1945, disinilah mulai terbentuk negara Republik Indonesia yang didasarkan kepada UUD 1945 yang falsafah kenegaraannya (*staats filosofie*).

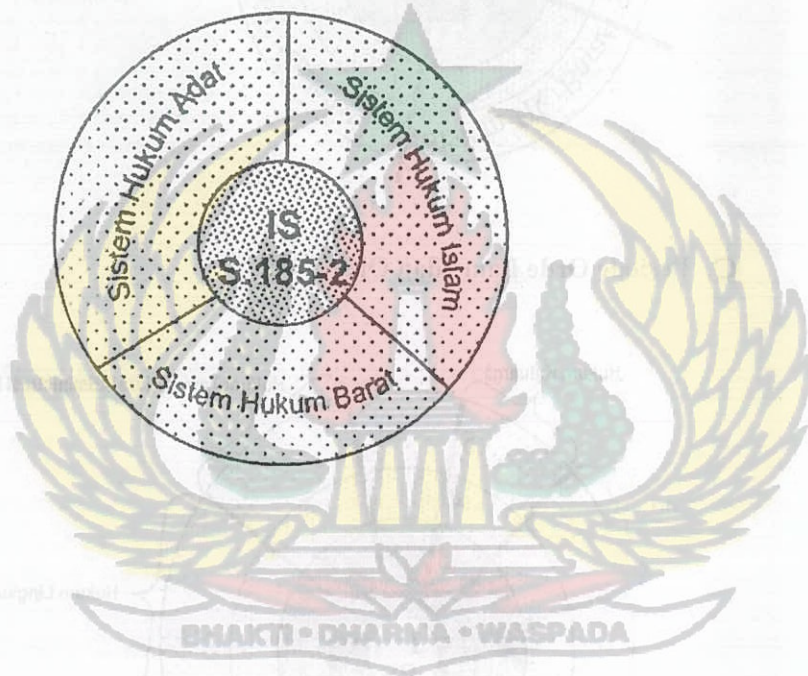
Pancasila sebagaimana di terangkan dalam Pembukaan UUD 1945. Oleh sebab itu pembukaan UUD 1945 yang berisi filosofi bangsa dan negara RI itu merupakan *Grundnorm* (Norma Dasar) bagi seluruh kehidupan bangsa Indonesia, Karena itu dengan sangat tepat MPR tahun 1999 telah menetapkan bahwa sekalipun batang tubuh UUD 1945 boleh di amandemen, tetapi pembukaan UUD 1945 harus tetap dipertahankan untuk menjaga nilai sejarah dan momentum terbentuknya negara kebangsaan Indonesia. Dalam pemahaman tersebut di atas, maka Pancasila disebut Sumber Hukum Nasional bagi keseluruhan sistem hukum yang berdasarkan UUD 1945 yang bertujuan mewujudkan cita-cita (visi dan misi) bangsa, sebagaimana sudah diikrarkan oleh para pendiri bangsa dan negara ini. Atas dasar pengertian itulah hukum nasional itu bukanlah hukum adat, bukan pula hukum Islam ataupun sistem hukum modern atau hukum yang baru sama sekali sepanjang tidak ada hubungan batin maupun hubungan hukum (*mind set*) dengan pembukaan UUD 1945 sebagai *Grundnorm* dan Batang Tubuh UUD 1945 sebagaimana ia akan berkembang dari waktu ke waktu.

Dalam paradigma Bhinneka Tunggal Ika sebagai asas hukum bagi Pembangunan Hukum Nasional, hukum-hukum lokal seperti adat, agama

bahkan hukum asing termasuk hukum Internasional, haruslah merupakan bahan atau unsur-unsur yang menjadi sumber hukum materiil yang dapat digunakan dalam dan bagi pembangunan hukum nasional, sepanjang unsur-unsur tersebut sesuai dengan falsafah bangsa dan negara serta asas-asas dan falsafah hukum yang termuat baik tersurat dan tersirat di dalam UUD 1945, khususnya pembukaan UUD 1945.

**Proses Perkembangan Hukum Nasional:**

**A. Zaman Kolonial Belanda**



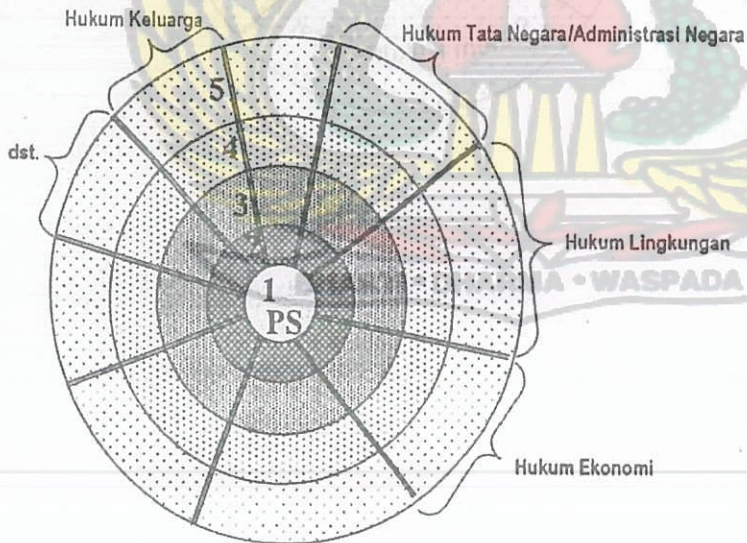
**B. Pasca Kemerdekaan : Pancasila menggantikan Indische Staatsregeling (IS) 1945 - 1959**



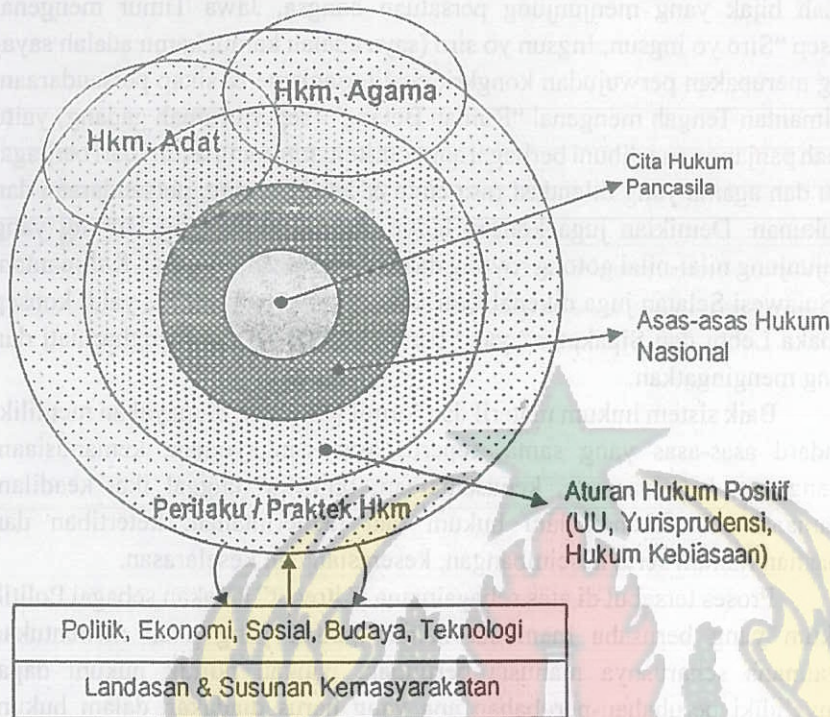
Keterangan:

1. Pancasila
2. UUD 1945
3. Per-UU
4. Yurisprudensi
5. Hk. Kebiasaan

**C. Periode Orde Lama dan Orde Baru**



#### D. Periode Orde Reformasi



Bangunan sistem hukum di atas (D) lebih berfokus pada unsur substansi (isi) hukum yang bersumber dari Pancasila (cita hukum), selanjutnya dioperasionalkan atau berkembang/dikembangkan menjadi asas-asas hukum nasional dan secara terencana dijadikan modal dasar pembentukan hukum positif (UU, dst), dimana kaidah-kaidah hukum lainnya seperti hukum adat/kebiasaan dan hukum agama melebur melalui proses penjajakan (penyaringan) sehingga sejalan dengan nilai dasar Pancasila.

#### Peran & Posisi Hukum Lokal

Secara materil seluruh perundang-undangan nasional tertumpu pada nilai-nilai Pancasila, sedang hukum formilnya yang merupakan tatacara penerapan dan penegakannya diserahkan sepenuhnya kepada kearifan lokal atau hukum-hukum lokal yaitu adat istiadat dan tradisi yang sudah melembaga dan diterima secara menyeluruh.

Beberapa daerah telah memiliki sistem hukum lokal (kearifan lokal) berupa hukum adat, seperti di daerah Sumatera Utara terdapat adat "Dalihan na tolu", di Bali dikenal "Menyama Braya" (rasa persaudaraan), di daerah

Jambi dan Pekanbaru diterima budaya adat Melayu yang sarat dengan petuah-petuah bijak yang menjunjung persatuan bangsa, Jawa Timur mengenal konsep “Siro yo ingsun, Ingsun yo siro (saya adalah kamu, kamu adalah saya) yang merupakan perwujudan kongkrit egaliterianisme & sikap persaudaraan. Kalimantan Tengah mengenal “Rumah Betang” (seperti rumah gadang) yaitu rumah panjang yang dihuni berbagai anggota keluarga yang terdiri dari berbagai suku dan agama yang dilandasi rasa cinta & kasih sayang, persaudaraan dan kerukunan. Demikian juga konsep hidup “Handep/Habaring Hurung yang menjunjung nilai-nilai gotong royong dan kebersamaan di daerah Kalimantan. Di Sulawesi Selatan juga dikenal kearifan setempat suku Bugis yaitu konsep “Sipaka Lebbi dan Sipakatan” yang berarti saling hormat menghormati dan saling mengingatkan.

Baik sistem hukum materil dan formil Nasional, diupayakan memiliki standard asas-asas yang sama, seperti; asas pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, kesusantaraan, bhineka tunggal ika, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, ketertiban dan kepastian hukum serta keseimbangan, keserasian dan keselarasan.

Proses tersebut di atas sebagaimana “Utrecht” dikatakan sebagai Politik Hukum yang berusaha membuat kaidah-kaidah yang akan menentukan bagaimana seharusnya manusia bertindak, bahkan politik hukum dapat menyelidiki perubahan-perubahan apa yang harus diadakan dalam hukum yang sekarang berlaku supaya sesuai dengan kenyataan sosial. Boleh dikatakan politik hukum meneruskan perkembangan hukum dengan berusaha melenyapkan sebanyak-banyaknya ketegangan antara Positivitas dan realitas sosial. Politik Hukum membuat suatu *ius constituendum* (hukum yang akan berlaku) dan berusaha agar *ius constituendum* (hukum yang berlaku yang baru), sebagai *ius Constitutum* (hukum yang berlaku).

Pada pidato 1 Januari 1945 Presiden Soekarno menyatakan; “kita mendirikan satu Negara Kebangsaan Indonesia, saya minta saudara Ki Bagoes Hadikoesoemo dan saudara-saudara Islam lain, maafkan saya memakai perkataan “Kebangsaan” ini, saya pun orang Islam tetapi saya minta kepada saudara-saudara janganlah salah faham jikalau saya katakan bahwa dasar utama/pertama buat Indonesia ialah dasar “Kebangsaan” (*Nationale Staat*).

Pengertian kebangsaan yang dipakai Ir. Soekarno dikutip dari definisi “Ernest Renan & Otto Bauer”, yang menyatakan bahwa yang menjadi bangsa adalah satu gerombolan manusia yang mau bersatu, yang merasa dirinya bersatu atau satu persatuan perangai yang timbul karena persatuan nasib.

### **Perkembangan Politik Hukum dan Masalahnya**

Dari sistem politik dan konfigurasi politik yang demokratis pasca pemilu 1999 adalah politik hukum yang mendekatkan tata hukum nasional dengan realitas sosial atau hukum yang populis. Sejalan dengan situasi perubahan yang terjadi, maka Politik Hukum perubahan pertama adalah UUD 1945 melalui 4 x amandemen yaitu:

- 1) Kedaulatan bukan lagi dilaksanakan oleh MPR.
- 2) Presiden/Wakil tidak bertanggung jawab lagi kepada MPR.
- 3) Presiden dipilih langsung oleh rakyat melalui suatu pemilu dengan masa jabatan maksimum 2 x
- 4) DPR memegang kekuasaan membentuk UU.
- 5) Hadirnya lembaga DPD, MK, dan KY, hapusnya DPA.
- 6) Hapusnya penjelasan UUD 1945 sebagai bagian dari UUD 1945.

Dalam tataran perundang-undangan yang dihasilkan dalam memperkuat demokrasi, HAM, keterbukaan dan penegakan hukum dalam bentuk Undang-Undang antara lain:

- UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM jo UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM.
- UU No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara.
- UU No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik.
- UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Anggota DPR, DPRD Proporsional dengan daftar terbuka untuk pemilihan anggota DPR dan DPRD dengan sistem distrik berwakil banyak untuk pemilihan anggota DPD.
- UU No. 22 tahun 2003 tentang Susduk MPR, DPR, DPD & DPRD.
- UU No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilu Presiden/Wakil Presiden, (pemilu langsung)
- UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah; pengganti UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Melalui undang-undang ini Kepala Daerah & Wakil Kepala Daerah dipilih langsung oleh rakyat daerahnya dalam satu pemilihan umum, bukan lagi dipilih DPRD.
- dan beberapa perundang-undangan lainnya.

Peraturan perundang-undangan di atas secara teoritis akan mendekatkan tata hukum dengan realitas sosial atau dapat disebut sebagai hukum yang populis. Tetapi dalam masyarakat muncul juga kritik terhadap semua perubahan yang terjadi khususnya yang terkait dengan masalah-masalah Politik & Hukum, termasuk penegakan HAM di daerah-daerah, pada sisi lain di beberapa daerah bermunculan peraturan-peraturan daerah yang bernafaskan diskriminatif.

## DAFTAR BACAAN

A. Sidharta, Dr., SH. *Karakteristik dan Penalaran Hukum Nasional*, CV. Utomo, Bandung, 2005.

Bahtiar Effendy, *Islam dan Negara (Transformasi Pemikiran dan Praktik Politik di Indonesia)*, Paramadina, Jakarta, 1998.

Bintan R. Saragih, *Politik Hukum*, CV. Utomo, Bandung, 2006.

Sunaryati Hartono, Prof. Dr. SH., *Bhineka Tunggal Ika sebagai Asas-asas Pembangunan Hukum Nasional*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2005.

Sunaryati Hartono, Prof. Dr. SH., *Politik Pembangunan Hukum Nasional*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1989.

Risalah Rapat BPUPKIB, Sekretariat Negara RI, 1989.

UUD 1945 dan Perubahannya.

UU/10/2004 tentang Pembentukan Perundang-Undangan.

