

**PENGARUH MAZHAB HUKUM SOCIOLOGICAL JURISPRUDENCE TERHADAP
PERKEMBANGAN PEMBANGUNAN HUKUM DI INDONESIA PADA
MASA ORDE BARU**

Hotma P. Sibuea

Waty Suwarty Haryono

Dosen Pascasarjana Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta

Abstrak

Aliran filsafat yang menjadi fokus penelitian ini adalah aliran Sociological Jurisprudence yang juga disebut aliran hukum fungsional (Functional Anthropological). Aliran hukum fungsional ini memiliki pengaruh cukup luas dalam praksis pembangunan hukum Indonesia sekalipun sejak kolonial pengaruh aliran positivisme hukum dan mazhab sejarah sudah lebih dahulu dikenal. Pengaruh aliran hukum fungsional berkembang di Indonesia sekitar tahun 1970-an terutama pada masa Orde baru. Dalam rangka pembangunan hukum di Indonesia, Mochtar Kusumaatmadja mengadaptasi aliran Sociological Jurisprudence dan hasilnya muncul suatu pemikiran filosofis hukum yaitu “Konsepsi Hukum Sebagai Sarana Pembaharuan Masyarakat.” Konsepsi Hukum Sebagai Sarana Pembaharuan Masyarakat mengajarkan bahwa hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup dalam masyarakat (living law). Maka, hukum yang ideal dalam pandangan konsepsi hukum ini adalah hukum yang ditetapkan oleh negara tetapi sesuai dengan hukum yang hidup dalam masyarakat (nilai-nilai yang berkembang dalam masyarakat). Maka, hukum itu memiliki kepastian hukum karena ditetapkan oleh negara tetapi sekaligus menceminkan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat.

Methodode Penelitian yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah methodode penelitian yang lazim dipergunakan dalam penelitian filsafat yaitu methodode refleksi. Berdasarkan hasil penelitian dalam ditarik kesimpulan sebagai berikut. Pertama, aliran Sociological Jurisprudence ternyata mempunyai pengaruh yang besar (signifikan) dalam pembangunan hukum Indonesia. Kedua, konsepsi Hukum Sebagai Sarana Pembaharuan Masyarakat seperti dikemukakan Mochtar Kusumaatmadja masih relevan dipakai sebagai landasan filosofis pembangunan hukum di Indonesia.

Kata Kunci : Mazhab hukum sociological jurisprudence, pembangunan hukum

A. PENDAHULUAN

Filsafat Hukum didalamnya terdapat beberapa mazhab atau aliran pemikiran filsafat yaitu Aliran Hukum Kodrat, Positivisme Hukum, Aliran Utilitarianisme, Mazhab Historis, Sociological Jurisprudence dan Realisme Hukum.¹ Masing-masing mazhab memandang hakikat hukum dari sudut pandang yang berbeda. Positivisme hukum memandang hukum sebagai perintah yang berkuasa sehingga menonjolkan kepastian hukum tanpa mempersoalkan hukum itu adil atau tidak. Mazhab sejarah memandang hukum sebagai produk masyarakat sehingga menonjolkan aspek keadilan tetapi unsur kepastian hukumnya kurang mendapat perhatian. Mazhab Utilitarian memandang kemanfaatan sebagai tujuan utama hukum sehingga unsur keadilan terabaikan. Pandangan Sociological Jurisprudence yang juga disebut Functional Anthropological memandang hakikat hukum dari fungsinya sehingga kurang memberi perhatian terhadap aspek keadilan.

Aliran-aliran filsafat hukum yang dikemukakan di atas merupakan perspektif (sudut pandang) manusia dalam memandang hukum secara hakiki. Dalam bahasa Filsafat Ilmu, aliran-aliran filsafat hukum tersebut merupakan paradigma dalam memandang hakikat hukum dan menjadi titik tolak aktivitas manusia mengenai hukum dalam segala aspeknya. Baik aktivitas manusia yang beraspek teoretis yang disebut praktis teoretis yaitu usaha memahami hukum secara ilmiah maupun aktivitas manusia yang bersifat praktis yang disebut praksis praktis yaitu upaya manusia untuk mewujudkan hukum dalam kenyataan (kehidupan sehari-hari). Maka, jika usaha untuk memahami hukum itu dilakukan dari suatu sudut pandang (perspektif) yang berbeda akan dihasilkan pemahaman hukum yang berbeda dalam segala aspeknya. Jadi, pemahaman hukum dari sudut pandang aliran positivisme hukum akan menghasilkan pemahaman yang berbeda dengan mazhab sejarah. Dengan perkataan lain, perbedaan titik tolak sudut pandang mengenai hukum dengan sendirinya berdampak terhadap semua aktivitas manusia di bidang hukum yang disebut praksis hukum. Sudut pandang mana yang dipakai sebagai titik tolak bergantung pada pilihan bangsa itu sendiri dan pertimbangan-pertimbangan yang menentukan pilihan itu tentu saja dipengaruhi oleh berbagai faktor seperti misalnya struktur masyarakat, situasi social-politik dan lain-lain sebagainya.

¹ Lili Rasdjidi, Filsafat Hukum, Remadja Karya, Bandung, 1988, hlm. 45-46

Salah satu aspek dari praksis hukum yang bersifat praktis adalah pembentukan hukum dan pembentukan hukum dalam arti yang luas dapat meliputi pembangunan hukum dalam arti pembaharuan hukum atau pembentukan hukum. Pembangunan hukum sebagai aspek dari praksis hukum seperti dikemukakan di atas. Dalam bahasa Filsafat Ilmu, aliran-aliran filsafat hukum itu dapat disebut sebagai paradigma. Maka, pilihan terhadap salah satu aliran filsafat hukum sebagai paradigma dalam rangka pembangunan hukum akan membawa konsekuensi terhadap berbagai aspek dari pembangunan hukum itu seperti misalnya jenis strategi pembangunan hukum atau macam karakter produk hukum yang dihasilkan.²

Salah satu di antara filsafat yang disebut di atas yang menjadi fokus pembahasan makalah ini adalah aliran Sociological Jurisprudence yang juga sering disebut sebagai aliran hukum fungsional (Functional Anthropological).³ Aliran Sociological Jurisprudence (hukum fungsional) memiliki pengaruh yang cukup signifikan dalam praksis hukum di Indonesia khususnya dalam rangka pembangunan hukum sebagai salah satu aspek dari praksis hukum yang bersifat praktis. Namun, selain pengaruh aliran Sociological Jurisprudence, jauh sebelum itu, pengaruh aliran positivisme hukum dan mazhab sejarah sudah lebih dahulu di Indonesia sejak jaman kolonial.

Pengaruh aliran (konsepsi) hukum fungsional baru berkembang di Indonesia sekitar tahun 1970-an terutama pada masa Orde Baru. Mochtar Kusumaatmaja mengadaptasi Sociological Jurisprudence dalam rangka pembangunan hukum di Indonesia dan sebagai hasilnya dihasilkan suatu pemikiran filosofis yang dikenal dengan sebutan “Konsepsi Hukum Sebagai Sarana Pembaharuan Masyarakat.” Bahkan, konsepsi hukum ini secara resmi kemudian menjadi landasan filosofi kebijakan pembangunan hukum di Indonesia seperti tertuang dalam Ketetapan MPR Nomor IV Tahun 1973.

Aliran Sociological Jurisprudence lahir sebagai sintesa dari pertentangan dua aliran pemikiran hukum dalam lingkungan Filsafat Hukum yaitu aliran positivisme hukum dan mazhab sejarah.⁴ Oleh karena itu, pengaruh dari aliran positivisme hukum dan mazhab

2 Abdul Hakim Garuda Nusantara, Politik Hukum Indonesia, Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, Jakarta, 1988, hlm. 26-29.

3 Dardji Darmodihardjo dan Sidharta, Pokok-pokok Filsafat Hukum, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1995, hlm. 110-111.

4 Ibid, hlm. 110-111

sejarah sangat terasa pada aliran Sociological Jurisprudence. Maka, sebagai sintesis dari dua aliran pemikiran hukum yang saling bertentangan, pemikiran positivisme hukum dan mazhab sejarah diterima dalam aliran Sociological Jurisprudence. Kedua aliran pemikiran hukum diterima tetapi dengan modifikasi tertentu. Aliran Sociological Jurisprudence mengemukakan bahwa hukum positif yang ditetapkan oleh penguasa adalah baik jikalau sesuai dengan hukum yang lahir (tumbuh) dalam masyarakat (living law). Oleh sebab itu, aliran ini mencanangkan inti pokok gagasannya yaitu bahwa “Hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup dalam masyarakat.”⁵

Sebagaimana dikemukakan di atas, Konsepsi Hukum Sebagai Sarana Pembaharuan Masyarakat merupakan hasil adaptasi dari aliran Sociological Jurisprudence yang mengajarkan bahwa hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup dalam masyarakat (living law). Maka, dengan sendirinya, Konsepsi Hukum Sebagai Sarana Pembaharuan Masyarakat memiliki pokok ajaran yang tidak bisa menyimpang dari (hampir sama dengan) ajaran aliran Sociological Jurisprudence. Hal ini berarti bahwa hukum yang ideal dalam pandangan konsepsi Hukum Sebagai Sarana Pembaharuan Masyarakat adalah hukum yang ditetapkan oleh negara dan sesuai dengan hukum yang hidup dalam masyarakat atau sesuai dengan nilai-nilai yang berkembang dalam masyarakat. Dengan kata lain, hukum yang ideal menurut Konsepsi Hukum Sebagai Sarana Pembaharuan Masyarakat adalah hukum yang memiliki kepastian hukum karena ditetapkan oleh negara tetapi sekaligus juga mencerminkan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat sehingga bersifat fungsional karena responsif dan mengakomodasi perkembangan-perkembangan dalam masyarakat.

Dalam Konsepsi Hukum Sebagai Sarana Pembaharuan Masyarakat yang dimaksud dengan hukum terutama adalah undang-undang. Sebab, selain undang-undang, Mochtar Kusumaatmadja juga mengakui peranan hukum yang dibuat oleh hakim (pengadilan).⁶ Pandangan ini jelas berbeda dari konsepsi “law as a tool of social engineering” yang dikemukakan oleh Roseau Pound seperti diterapkan di Amerika yaitu hukum dalam arti

⁵Lili Rasjidi dan Ira Rasjidi, *Dasar-dasar Filsafat dan Teori Hukum*, Citra Adityas Bhakti, Bandung, 2001, hlm. 66

⁶Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-konsep Hukum Dalam Pembangunan*, Kumpulan Karya Tulis, Alumni, Bandung, 2002, hlm. 83

keputusan-keputusan pengadilan terutama keputusan lembaga peradilan tertinggi (Mahkamah Agung Amerika). Perbedaan pandangan mengenai hal itu didasarkan pada perbedaan sistem hukum di antara kedua negara. Dalam konteks di Indonesia, Mochtar Kusumaatmadja mengemukakan bahwa “Di Indonesia, undang-undang merupakan cara pengaturan hukum yang utama, pembaharuan masyarakat dengan jalan hukum berarti pembaharuan hukum terutama melalui perundang-undangan.”⁷ Posisi undang-undang sebagai cara pengaturan hukum yang utama sesuai dengan sistem hukum Indonesia yaitu Sistem Hukum Sipil karena sistem hukum ini mengutamakan hukum perundang-undangan daripada hukum jurisprudensi. Sebagai konsekuensinya, sesuai dengan sistem ketatanegaraan Indonesia berarti bahwa DPR sebagai pembentuk undang-undang memiliki peranan yang sangat penting dalam rangka pembentukan hukum dan penentuan arah perkembangan hukum. Hal ini sekaligus juga berarti bahwa DPR perperanan penting mengungkapkan nilai-nilai yang hidup dan berkembang dalam masyarakat untuk kemudian diberi bentuk yang positif dalam bentuk undang-undang. Dengan perkataan lain, sebagai pembentuk undang-undang, DPR harus dapat mengikuti perkembangan masyarakat (tanggap) dan secara luas dapat memberi bentuk positif terhadap nilai-nilai yang hidup dan berkembang dalam masyarakat sesuai dengan kebutuhan. Oleh sebab itu, secara ideal undang-undang yang dibentuk oleh DPR tidak boleh merupakan produk politik yang dihasilkan berdasarkan kompromi politik dan pertimbangan-pertimbangan politik semata-mata tetapi harus merupakan kombinasi pertimbangan politik dan pencerminan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat. Apabila hal itu dikemukakan dalam bahasa filsafat hukum berarti bahwa undang-undang yang dibuat oleh DPR itu, pada dasarnya harus merupakan pencerminan dari atau sintesis dari pemikiran positivisme hukum dan mazhab sejarah yang berarti sama dengan pemikiran sociological jurisprudence.

Konsep hukum yang ideal seperti dikemukakan di atas merupakan landasan filosofis pembangunan hukum di Indonesia sejak tahun 1973 sebagaimana ditetapkan dalam Ketetapan MPR Nomor IV Tahun 1973 sebagaimana ditetapkan dalam Ketetapan MPR Nomor IV Tahun 1973. Maka, apabila tertitik tolak dari landasan filosofi hukum yang telah dikemukakan di atas yang telah tertuang dalam Ketetapan MPR tersebut, secara teoretis

⁷ Ibid., pada hlm. 89.

dapat dikemukakan bahwa DPR akan menghasilkan produk hukum yaitu undang-undang yang bersifat “responsive dan populistik.”⁸ Produk hukum dalam bentuk undang-undang yang demikian merupakan undang-undang yang mengandung kepastian hukum tetapi sekaligus juga tanggap terhadap kepentingan masyarakat. Akan tetapi, pembentukan produk hukum (undang-undang) yang ideal seperti dikemukakan di atas tidak selalu dapat berlangsung secara linear sesuai dengan landasan filosofi yang menjadi dasarnya. Produk hukum (undang-undang) yang ideal ternyata tidak selalu tercapai karena berbagai faktor penyebab yang mempengaruhinya seperti misalnya faktor konfigurasi politik atau kepentingan penguasa. Dengan perkataan lain, pembentukan undang-undang oleh DPR tidak selalu dapat sesuai dengan filosofi yang menjadi landasannya karena DPR sebagai lembaga politik pernah lepas dari pengaruh pertimbangan-pertimbangan politik dalam suatu konfigurasi politik.

Pembentukan undang-undang di DPR selama periode Orde Baru sangat dipengaruhi oleh konfigurasi politik pada waktu itu. Sebagai akibatnya, undang-undang sebagai produk hukum DPR tidak selalu merupakan undang-undang yang ideal yang mencerminkan kepastian hukum sekaligus nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat. Hal ini berarti bahwa pembentukan undang-undang pada saat itu tidak sesuai dengan konsepsi hukum yang menjadi filosofi pembangunan hukum yang resmi di Indonesia ketika itu yaitu konsepsi hukum sebagai sarana pembaharuan hukum yang resmi di Indonesia ketika itu yaitu konsepsi hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat. Pada masa orde baru, undang-undang sebagai produk hukum yang dihasilkan oleh DPR memiliki kecenderungan yang kuat sebagai produk hukum yang bersifat konservatif/ortodoks/elitis.⁹ Dalam arti ini undang-undang yang dibuat oleh DPR itu lebih mencerminkan keinginan dan mengakomodasikan kepentingan pemerintah daripada pencerminan dari nilai-nilai yang berkembang dalam masyarakat pada saat itu.

Dalam situasi dan kondisi sebagaimana dikemukakan di atas dapat diduga akan terjadi keadaan yang konfliktual yang mengakibatkan situasi dan kondisi masyarakat (relasi sosial) selalu dalam keadaan tegang. Keadaan seperti ini akan menimbulkan gangguan

8 Moh. Mahfud M.D., *Politik Hukum di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 1998, hlm. 25.

9 *Ibid.*,

terhadap interaksi sosial sehingga setiap saat dalam masyarakat dapat terjadi pertentangan. Keadaan seperti itu akan terjadi karena nilai-nilai baru yang hidup dan menjadi pedoman dalam kehidupan bermasyarakat. Dengan perkataan lain, situasi ini akan terjadi jika masyarakat tidak siap menerima nilai-nilai baru yang diperkenalkan oleh Negara melalui undang-undang yang dibuat DPR. Dalam hubungan inilah kita dapat memahami dan merasakan manfaat pemikiran Sociological Jurisprudence yang mengemukakan bahwa hukum positif yang baik adalah hukum yang sesuai dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat (*living law*). Berdasarkan uraian yang dikemukakan di atas dapat disebutkan bahwa permasalahan dalam penelitian ini adalah : (1) apakah aliran Sociological Jurisprudence mempunyai pengaruh dalam pembangunan hukum di Indonesia?; apakah konsepsi Hukum Sebagai Sarana Pembaharuan Masyarakat sebagai suatu pemikiran filosofis masih relevan dipakai sebagai landasan filosofis pembangunan hukum di Indonesia?

B. METODE PENELITIAN

Metode Penelitian yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian yang lazim dipergunakan dalam penelitian filsafat yaitu metode refleksi.

C. PEMBAHASAN DAN HASIL PENELITIAN

1. Konsepsi Hukum Aliran Sociological Jurisprudence dan Konsepsi Hukum sebagai Sarana (Alat) Rekayasa Masyarakat (*Law as Tool of Social Engineering*)

a. Konsepsi Hukum Aliran Sociological Jurisprudence

Aliran Sociological Jurisprudence adalah salah satu aliran dalam Filsafat Hukum yang tumbuh dan berkembang di benua Eropa yang dipelopori oleh Eugen Erlich.¹⁰ Aliran ini tergolong dalam aliran pemikiran hukum sosiologis yang mempelajari pengaruh hukum terhadap masyarakat dengan pendekatan dari hukum ke masyarakat.¹¹ Dalam memahami hakikat hukum, aliran Sociological Jurisprudence melihat hukum bukan semata-mata sebagai fenomena yang bersifat normative tetapi fenomena normatif dan sosiologis

¹⁰ Lili Rasjidi, Filsafat Hukum, Op.Cit. pada hlm. 55

¹¹Ibid.

sekaligus. Pendekatan ini tentu saja berbeda dari pendekatan mazhab sejarah yang semata-mata bersifat sosiologis. Atas dasar pendekatan yang berbeda itu, menurut anggapan beberapa pakar, aliran Sociological Jurisprudence lahir sebagai sintesa dari pertentangan antara mazhab positivisme hukum (teas) dengan mazhab sejarah (antitesa).¹² Oleh karena itu, untuk memahami gagasan aliran Sociological Jurisprudence harus lebih dahulu dibicarakan aliran positivisme hukum dan aliran (mazhab) sejarah.

Menurut positivisme hukum, hukum tiada lain daripada perintah yang diberikan oleh penguasa sehingga di luar perintah penguasa tidak ada hukum. Hukum moral dan kebiasaan dianggap bukan merupakan hukum karena tidak ditetapkan oleh penguasa. Tesis positivisme hukum bahwa hukum adalah perintah penguasa semata-mata, pada satu sisi membuat peranan penguasa dalam pembentukan hukum menjadi sangat dominant. Bahkan, dapat dikemukakan bahwa dalam positivisme hukum, perkembangan hukum berada di tangan penguasa. Maka, tesis bahwa hukum adalah perintah penguasa semata-mata mengandung konsekuensi bahwa arah dan perkembangan hukum untuk masa yang akan datang dapat direncanakan sesuai dengan kebutuhan oleh penguasa. Dalam pemahaman hukum yang demikian dapat dipahami bahwa unsur kepastian hukum merupakan unsur yang paling menonjol dalam positivisme hukum. Akan tetapi, pada sisi lain, harus diingat bahwa positivisme hukum memisahkan secara tegas antara hukum dengan moral. Pemisahan ini membawa dampak terhadap sisi lain dari hukum yakni aspek keadilan. Hal inilah yang menjadi kelemahan dari positivisme hukum. Pandangan positivisme hukum yang terlalu menonjolkan aspek kepastian hukum membuat aspek keadilan sebagai masalah pertimbangan moral (kesusilaan) menjadi terabaikan. Maka, dalam positivisme hukum dapat terjadi kepastian hukum di tengah ketidakadilan. Ketidakadilan itu dapat terjadi jika hukum yang ditetapkan hanya mencerminkan kepentingan penguasa semata-mata dan tidak mencerminkan kepentingan masyarakat karena tidak sesuai dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat (*living law*) sehingga akan merupakan hukum yang tidak dibutuhkan oleh masyarakat. Dengan perkataan lain, hukum dalam pandangan positivisme hukum dapat berpihak kepada penguasa karena dapat melindungi kepentingan penguasa sehingga hukum itu menjadi bersifat ideologis. Hukum yang demikian sangat tidak cocok dengan

12 Lili Rasjidi, *Filsafat dan Teori Hukum*, Op.Cit., hlm. 67

negara yang demokratis yang lebih mengedepankan kepentingan rakyat (kepentingan umum) daripada kepentingan golongan termasuk golongan penguasa. Barangkali, sampai pada tahapan yang tertentu, pemikiran positivistik hukum ini lebih cocok untuk diterapkan pada kondisi masyarakat yang tidak stabil sehingga ingin mengedepankan adanya kepastian hukum daripada keadilan untuk sementara waktu.

Pada mazhab sejarah, hukum timbul dan berkembang bersama dengan masyarakat sehingga hukum tidak dibentuk oleh penguasa tetapi tumbuh dan berkembang sesuai dengan perkembangan masyarakat. Dengan perkataan lain, hukum itu adalah produk masyarakat. Oleh sebab itu, pandangan mazhab sejarah ini disebut bersifat sosiologis. Pada satu sisi, tesis mazhab sejarah bahwa hukum adalah produk masyarakat memiliki kelebihan daripada positivisme hukum yaitu bahwa hukum yang dibentuk oleh masyarakat mengandung aspek keadilan karena sesuai dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat. Akan tetapi, pada sisi lain tesis ini memiliki kelemahan karena hukum yang dibentuk oleh masyarakat itu kurang memiliki aspek kepastian hukum. Pada hal untuk jaman moderen sekarang ini, aspek kepastian hukum itu justru merupakan suatu kebutuhan yang sangat penting. Di samping itu, ada kelemahan lain tesis mazhab sejarah yaitu bahwa hukum yang dibentuk oleh masyarakat dapat berkembang ke arah yang tidak dikehendaki sehingga keadaan masa depan tidak dapat diprediksi dan tujuan bersama mungkin menjadi tidak tercapai. Bahkan, perkembangan hukum dibiarkan berkembang sesuai dengan perkembangan masyarakat itu sendiri. Perkembangan hukum yang demikian itu tentu saja tidak sesuai dengan kebutuhan negara yang sedang membangun (berkembang) seperti Indonesia.

Baik kebenaran tesis positivisme hukum maupun tesis mazhab sejarah seperti dikemukakan di atas diterima oleh aliran Sociological Jurisprudence. Bagi aliran Sociological Jurisprudence pemikiran kedua aliran itu adalah sama pentingnya. Maka, aliran Sociological Jurisprudence mengemukakan tesis bahwa “Hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang yang hidup dalam masyarakat.”¹³ Tesis aliran Sociological Jurisprudence ini jelas hendak memperbaiki kelemahan tesis positivisme hukum dan mazhab sejarah. Dengan perkataan lain, aliran Sociological Jurisprudence

13 Lili Rasjidi, *Filsafat dan Teori Hukum*, Op.Cit., hlm.,. 67

menawarkan suatu formula baru dengan cara mengakomodasi kedua tesis aliran tersebut. Aliran Sociological Jurisprudence mengakui bahwa masing-masing aliran yaitu positivisme hukum dan mazhab sejarah ada kebenarannya.¹⁴ Sekalipun kebenaran tesis positivisme hukum mendapat pengakuan tetapi aliran Sociological Jurisprudence tetap berpandangan bahwa sumber dan bentuk hukum yang utama adalah (hukum) kebiasaan.¹⁵ Dalam hal ini dapat diduga bahwa Sociological Jurisprudence sesungguhnya lebih condong pada pandangan hukum yang adil daripada hukum yang mengandung kepastian. Oleh sebab itu, aliran Sociological Jurisprudence berpandangan bahwa perkembangan hukum tidak berada di tangan negara atau pembentuk undang-undang, hakim atau akademisi hukum tetapi pada masyarakat itu sendiri. Pandangan ini menunjukkan bahwa aliran Sociological Jurisprudence dipengaruhi oleh pemikiran mazhab sejarah. Akan tetapi, Eugen Erlich sendiri sebagai pelopor aliran Sociological Jurisprudence pada akhirnya justru meragukan posisi kebiasaan sebagai sumber dan bentuk hukum pada masyarakat moderen.¹⁶ Dengan perkataan lain, hal ini menunjukkan bahwa Eugen Erlich sendiri secara tidak langsung mengakui adanya kelemahan ajaran Sociological Jurisprudence seperti halnya dengan kelemahan konsepsi hukum mazhab sejarah dan positivisme hukum yang masing-masing telah disinggung sebelumnya. Apakah hal ini berarti bahwa aliran Sociological Jurisprudence telah mengalami jalan buntu ?

b. Konsepsi Fungsi Hukum Sebagai Sarana (Alat) Rekayasa Sosial (*Law as a Tool of Social Engineering*) Menurut Pandangan Roscou Pound

Apakah fungsi hukum dalam masyarakat ? Jawaban atas pertanyaan tidak pernah sama pada setiap masa dan tempat. Dari sudut filsafat dan teori hukum pada dasarnya hukum mempunyai 2 (dua) macam fungsi yaitu fungsi ekspresif dan fungsi instrumental. Dalam fungsi ekspresif, hukum berfungsi sebagai sarana untuk mengungkapkan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat seperti nilai keadilan sosial, persamaan di depan hukum dan lain-lain sebagainya. Dalam fungsi instrumental, hukum berfungsi sebagai sarana (alat)

14 Ibid., pada hlm. 67.

15 Dardji Darmodihardjo dan Sidharta, Op.Cit., pada hlm. 111

16 Ibid.

untuk menciptakan keamanan, ketertiban, kepastian hukum, pembaharuan masyarakat dan lain-lain sebagainya.

Salah satu pemikiran tentang fungsi hukum yang terkenal di Amerika Serikat adalah pemikiran yang dikembangkan oleh Roscou Pound. Konsepsi Roscou Pound tentang fungsi hukum merupakan kelanjutan dari ajaran aliran Sociological Jurisprudence yang dikembangkan oleh Eugen Erlich di Eropa dan kemudian dipopulerkan di Amerika Serikat. Roscou Pound terkenal dengan konsepsi “law as tool of social engineering.”¹⁷ Dalam konsepsi “law as tool of social engineering,” hukum harus dipandang dari segi fungsinya yaitu sebagai alat untuk merekayasa (mengubah) masyarakat. Pemikiran hukum sebagai alat rekayasa masyarakat mengandung konsekuensi bahwa negara tanpa bisa dihindari akan memiliki posisi dominant dalam perekayasaan masyarakat tersebut. Secara lain dapat dikemukakan bahwa konsepsi hukum sebagai alat rekayasa masyarakat menuntut peran aktif negara. Maka, secara disadari atau tidak segi yang menonjol dari hukum tidak bisa lain dari aspek kepastian hukum sekalipun hal ini dapat berakibat terhadap aspek keadilan yang menjadi terabaikan.

Sebagai alat untuk merekayasa (mengubah) masyarakat, hukum harus dipergunakan untuk mewujudkan perubahan-perubahan sosial.¹⁸ Perubahan-perubahan sosial yang dimaksud dalam hal ini adalah perubahan-perubahan sosial (perubahan masyarakat) yang direncanakan lebih dulu atau perubahan yang dikehendaki. Maka, dalam pandangan Roscou Pound hukum dipergunakan sebagai alat untuk melakukan perubahan-perubahan masyarakat yang harus berlangsung secara tertib dan berencana. Peranan hukum sebagai alat perubahan masyarakat seperti dikemukakan di atas telah berhasil dilaksanakan di Amerika Serikat.¹⁹ Namun, hukum sebagai alat perubahan masyarakat dalam konteks Amerika bukan dalam arti undang-undang melainkan dalam arti keputusan-keputusan pengadilan terutama keputusan Mahkamah Agung Amerika Serikat.

Kasus Amerika Serikat yang dikemukakan di atas menunjukkan bahwa peranan lembaga peradilan (hakim) cukup besar dalam melakukan perubahan masyarakat dengan bersaranakan hukum. Peranan hakim (lembaga peradilan) tersebut sekaligus juga

17 Lili Rasjidi dan Arief B. Sidharta, *Filsafat Hukum, Mazhab dan Refleksinya*, Op.Cit., pada hlm. 91.

18 Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-konsep Hukum Dalam Pembangunan*, Op.Cit., pada hlm. 14.

19 Ibid.

menunjukkan bahwa negara dalam perkembangan hukum di Amerika Serikat memiliki peranan yang juga cukup besar. Akan tetapi, peranan itu tidak dijalankan oleh badan legislatif (badan perwakilan rakyat) sebagaimana lazim di negara-negara benua Eropa yang menganut sistem hukum sipil tetapi dilakukan oleh badan peradilan (hakim) sesuai dengan sistem Common Law Amerika. Hal ini tentu saja menunjukkan adanya perbedaan yang sangat mendasar dengan konsepsi hukum yang dikembangkan oleh aliran Sociological Jurisprudence di Eropa yang dipelopori oleh Eugen Erlich. Maka, telah terjadi perkembangan pemikiran (konsepsi) hukum yang berbeda antara yang terjadi di Amerika Serikat sebagaimana dikemukakan dengan perkembangan pemikiran aliran Sociological Jurisprudence yang berkembang di benua Eropa sekalipun bertitik tolak dari konsepsi hukum yang pada prinsipnya sama.

c. Konsepsi Hukum Sebagai Sarana Pembaharuan Masyarakat Menurut Pandangan Mochtar Kusumaatmadja

Aliran Sociological Jurisprudence mengenai konsep hukum yang ideal yang berkembang di benua Eropa dan konsepsi tentang fungsi hukum sebagai sarana rekayasa masyarakat yang berkembang di Amerika seperti dikemukakan memiliki pengaruh yang sangat luas dalam pembangunan hukum di Indonesia.²⁰ Pemikiran hukum fungsional yang berasal dari Barat sebenarnya sudah dikenal di Indonesia sejak tahun 1965 yakni pemikiran hukum sebagai revolusi.²¹ Soekarno dapat dikatakan sebagai pelopor dari pemikiran hukum sebagai alat revolusi. Pemikiran hukum sebagai alat revolusi secara normatif dan positif tertuang dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1964 tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman. Pemikiran hukum fungsional menurut konsepsi aliran Sociological Jurisprudence kemudian muncul kembali di Indonesia karena dikembangkan oleh Mochtar Kusumaatmadja.²²

Menurut Mochtar Kusumaatmadja, pemahaman mengenai konsepsi hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat dalam konteks Indonesia yang akan dikembangkannya

²⁰ Dardji Darmodihardjo dan Sidharta, Pokok-pokok Filsafat Hukum, Op.Cit., hlm. 111.

²¹ Moh. Koesnoe, Mengamati Konsep Hukum di Dalam Masyarakat Kita, Majalah Hukum Peradilan, Tahun IX, Nomor 105, Jakarta, 1994, hlm. 114.

²² Ibid., pada hlm. 178.

adalah berbeda dengan konsepsi “law as a tool of social engineering” yang dikembangkan Roscou Pound di Amerika. Perbedaan dengan konsepsi Roscou Pound adalah mengenai apa yang dimaksud dengan hukum dalam masing-masing konsepsi tersebut. Dalam konsepsi Roscou Pound yang dimaksud dengan hukum adalah keputusan-keputusan pengadilan atau hukum jurisprudensi. Dengan demikian, titik berat rekayasa masyarakat menurut Pound berada di pundak pengadilan (hakim). Hal ini tentu saja sesuai dengan system Common Law yang berlaku di Amerika. Untuk kasus Indonesia, hal demikian jelas tidak mungkin dilaksanakan karena Indonesia mengajut Civil Law yang lebih mengutamakan hukum perundang-undangan. Maka, yang dimaksud dengan hukum dalam konsepsi hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat tentu saja adalah undang-undang. Perbedaan itu timbul karena konsepsi hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat yang dikemukakan Mochtar Kusumaatmadja, antara lain :

1. Lebih menonjolkan perundang-undangan dalam proses pembaharuan hukum di Indonesia.
2. Lebih menunjukkan sikap kepekaan terhadap kenyataan masyarakat karena menolak aplikasi mekanistik dari konsepsi law as a tool of social engineering.
3. Konsepsi hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat sesungguhnya merupakan pengalaman masyarakat dan bangsa Indonesia menurut sejarah.²³

Perbedaan dengan konsepsi Roscou Pound yang dipraktikkan di Amerika seperti dikemukakan di atas menunjukkan bahwa Mochtar Kusumaatmadja melakukan adaptasi konsepsi tentang hukum dan fungsi hukum dengan situasi dan kondisi Indonesia. Adaptasi pemikiran Sociological Jurisprudence dan pemikiran Roscou Pound secara sengaja dilakukan oleh Mochtar Kusumaatmadja supaya konsepsi tentang hukum dan fungsi hukum yang dikemukakan tersebut dapat diterapkan untuk kondisi dan keadaan masyarakat Indonesia yang sedang membangun. Maka, dalam hubungan dengan kondisi dan keadaan masyarakat Indonesia tersebut, Mochtar Kusumaatmadja mengemukakan bahwa “... masyarakat yang sedang membangun yang dalam definisi kita berarti masyarakat yang sedang berubah dengan cepat, hukum tidak cukup memiliki fungsi demikian saja. Ia juga harus dapat membantu proses perubahan masyarakat.”²⁴ Akan tetapi, dalam penggunaan

23 Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-konsep Hukum*, Op.Cit., pada hlm. 83-84.

24 Ibid., pada hlm. 14.

hukum dalam arti undang-undang sebagai alat untuk mengadakan perubahan-perubahan kemasyarakatan harus sangat berhati-hati agar tidak timbul kerugian pada masyarakat.²⁵ Maka, untuk mencegah timbulnya kerugian itu, Mochar Kusumaatmadja mengemukakan perlu ada prioritas mengenai bidang-bidang kemasyarakatan yang perlu dibaharui.²⁶

Ada dua macam masalah yang dikemukakan Mochtar yang perlu diperhatikan dalam rangka pembaharuan masyarakat tersebut.²⁷ Pertama, masalah-masalah yang langsung mengenai kehidupan pribadi seseorang dan erat hubungannya dengan kehidupan budaya dan spiritual masyarakat. Kedua, masalah-masalah yang bertalian dengan masyarakat dan kemajuan pada umumnya yang bersifat “netral” dilihat dari sudut kebudayaan. Masalah yang disebut pertama bukan merupakan prioritas karena perubahan dalam bidang ini sangat sulit dilakukan. Akan tetapi, perubahan yang berkaitan dengan masalah-masalah yang kedua relatif lebih mudah dilakukan karena merupakan bidang yang “netral.” Bidang-bidang yang netral ini antara lain meliputi hukum perseroan, hukum kontrak, hukum lalu lintas dan lain-lain.

Logika kehati-hatian dalam pembaharuan masyarakat melalui atau dengan bersarankan undang-undang yang dibuat DPR seperti dikemukakan oleh Mochtar Kusumaatmadja di atas dapat dipahami maksudnya. Tujuannya adalah untuk mencegah jangan sampai terjadi kesenjangan antara nilai-nilai yang terkandung dalam hukum yang dibuat oleh negara (dalam hal ini DPR) dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat. Oleh karena itu, mutlak perlu dilakukan perubahan yang sudah direncanakan. Sebab, perubahan yang sudah direncanakan lebih dahulu dapat mencegah terjadinya kesenjangan antara nilai-nilai dalam hukum yang ditetapkan oleh negara dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat. Dalam hubungan ini Mochtar Kusumaatmadja mengemukakan bahwa “Hukum sebagai kaidah sosial tidak lepas dari nilai (values) yang berlaku di suatu masyarakat. Bahkan, dapat dikatakan bahwa hukum itu merupakan pencerminan dari nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat.”²⁸ Maka, persoalan pokok dalam pemanfaatan hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat menurut Mochtar Kusumaatmadja adalah

25 Ibid., pada hlm. 15

26 Ibid., pada hlm. 90

27 Ibid.

28 Ibid., pada hlm. 10.

berkaitan dengan pertanyaan sebagai berikut. Nilai-nilai manakah yang hendak ditinggalkan dan akan diganti dengan nilai-nilai baru yang yang diperkirakan lebih sesuai dengan keadaan masyarakat pada saat sekarang ini ?

Menurut Mochtar Kusumaatmadja hal itu merupakan tugas Dewan Perwakilan Rakyat. Sebab, sesuai dengan pemaknaan hukum dalam konsepsi hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat adalah undang-undang dan bukan keputusan pengadilan (hakim) seperti dalam konsepsi Roscou Pound yang dipraktikkan di Amerika Serikat. Jadi, DPR yang bertugas untuk menentukan nilai-nilai lama mana yang harus ditinggalkan dan diganti dengan nilai-nilai baru yang diyakini akan lebih sesuai dengan perkembangan masyarakat pada saat sekarang ini.

2. Konsepsi Hukum sebagai Sarana Pembaharuan Masyarakat dan Pembangunan Hukum di Indonesia pada Masa Orde Baru

a. Pengaruh Aliran Sociological Jurisprudence dalam Konsepsi Hukum sebagai Sarana Pembaharuan Masyarakat

Sebagaimana sudah dikemukakan, konsepsi hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat yang dikemukakan oleh Mochtar Kusumaatmadja merupakan adaptasi dari pemikiran filsafat hukum yang berkembang di Eropa dan Amerika. Aliran pemikiran filsafat hukum yang dimaksud adalah ajaran Sociological Jurisprudence yang dikembangkan oleh Eugen Erlich di Eropa dan konsepsi “law as a tool of social engineering” sebagai aliran pemikiran filsafat hukum yang dikembangkan Roscou Pound di Amerika. Aliran Sociological Jurisprudence yang dikembangkan Eugen Erlich di Eropa membicarakan masalah hukum yang ideal yaitu hukum positif (hukum yang ditetapkan oleh negara) yang sesuai dengan hukum yang hidup atau nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat (living law). Gagasan ini tentu saja sangat berbeda dari konsepsi hukum menurut aliran positivisme hukum dan mazhab sejarah yang sudah berkembang lebih dahulu. Positivisme hukum mengemukakan bahwa hukum adalah perintah penguasa semata-mata sehingga legalitas hukum itu didasarkan pada perintah penguasa tersebut. Akan tetapi, mazhab sejarah mengemukakan bahwa hukum tidak dibuat tetapi tumbuh dan berkembang bersama dengan masyarakat sehingga legalitas keberadaan hukum itu terletak

pada penerimaan masyarakat atas hukum tersebut karena kesesuaian dengan hukum (nilai-nilai) yang hidup dalam masyarakat. Jadi, aliran Sociological Jurisprudence menawarkan suatu pemikiran mengenai hukum yang bersifat sintesis yang dianggap lebih baik dari ajaran positivisme hukum dan mazhab sejarah hukum yang mendahuluinya. Sebab, gagasan positivisme hukum dan mazhab sejarah diakomodasikan dalam ajaran Sociological Jurisprudence sehingga dalam hubungan ini perlu diingat kembali bahwa aliran Sociological Jurisprudence merupakan sintesa dari pertentangan aliran positivisme hukum dan mazhab sejarah.

Dalam konsepio Sociological Jurisprudence kebenaran tesis positivisme hukum dan mazhab sejarah diterima sambil sekaligus kelemahannya hendak disempurnakan. Hal itu dapat disimpulkan dari pemikiran Eugen Erlich. Eugen Erlich sama sekali tidak menolak kebenaran tesis positivisme hukum bahwa hukum pada dasarnya adalah perintah dari penguasa sehingga memiliki kepastian hukum. Akan tetapi, hukum yang ditetapkan semata-mata oleh penguasa tersebut tidak akan dengan sendirinya diterima keberlakuannya dalam masyarakat atas dasar legalitas kekuasaan. Oleh sebab itu, legalitas hukum berdasarkan kekuasaan penguasaan dirasakan tidak cukup oleh aliran Sociological Jurisprudence karena hukum yang memiliki kepastian tidak otomatis akan mengandung keadilan. Bagi aliran Sociological Jurisprudence, hukum yang hanya memiliki kepastian saja tidak memadai untuk diterima oleh (dalam) masyarakat jika hukum itu tidak memenuhi unsur keadilan. Maka, aliran Sociological Jurisprudence mengajukan tesis bahwa hukum yang ditetapkan oleh penguasa akan menjadi hukum yang baik jika sesuai dengan hukum yang hidup dalam masyarakat atau sesuai dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat (*living law*). Pernyataan ini membuktikan bahwa aliran Sociological Jurisprudence yang dikembangkan oleh Eugen Erlich tidak pula menolak kebenaran tesis yang dikemukakan mazhab sejarah bahwa hukum tidak dibuat tetapi tumbuh dan berkembang bersama dengan perkembangan masyarakat. Jadi, bagi aliran Sociological Jurisprudence, tesis yang dikembangkan oleh aliran positivisme hukum dan mazhab sejarah adalah benar dan keduanya sama pentingnya.²⁹ Dengan pernyataan ini, aliran Sociological Jurisprudence telah

29 Dardjidarmodihardjo dan Sidharta, Pokok-pokok Filsafat Hukum, Op.Cit., pada hlm. 111.

mengemukakan suatu pemikiran hukum yang lebih maju dari aliran positivisme hukum dan mazhab sejarah yaitu hukum yang berkepastian dan sekaligus mengandung unsur keadilan.

Pengaruh ajaran Sociological Jurisprudence dalam pembangunan hukum di Indonesia lebih jauh dapat diketahui dari pandangan Mochtar Kusumaatmadja mengenai konsepsi hukum yang ideal bagi bangsa Indonesia sebagai bangsa yang sedang berkembang. Konsepsi Hukum Sebagai Sarana Pembaharuan Masyarakat yang dikemukakan oleh Mochtar Kusumaatmadja secara resmi menjadi landasan filosofi pembangunan hukum di Indonesia sejak tahun 1973. Hal itu ditetapkan dalam Ketetapan MPR Nomor IV Tahun 1973. Dalam hubungan ini Najmi mengemukakan bahwa “Apabila kita berbicara tentang implementasi konsepsi hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat di Indonesia, dasar hukumnya dapat kita lihat dalam Ketetapan MPR R.I. Nomor IV Tahun 1973 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara mengenai garis-garis besar kebijaksanaan di bidang hukum.”³⁰ Dengan demikian, jelas bahwa pembangunan hukum di Indonesia dipengaruhi oleh aliran Sociological Jurisprudence dan konsepsi “law as a tool of social engineering” melalui konsepsi hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat yang dikembangkan oleh Mochtar Kusumaatmadja di Indonesia. Akan tetapi, konsepsi hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat yang dikemukakan oleh Mochtar Kusumaatmadja tersebut ternyata tidak dikembangkan lebih lanjut di Indonesia sehingga kita tidak sempat melihat perkembangan baru dalam pemikiran filsafat hukum di Indonesia yang didasarkan atas pandangan tersebut. Maka, dalam hubungan ini tidak salah kalau Sidharta memberikan komentar “Sayangnya, konsepsi ini (maksudnya : konsepsi hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat –pen) baru dalam tataran normative belum menyentuh pada aspek teoretis-akademis sehingga bagaimana perubahan “paradigma” pembangunan hukum itu dapat membawa pada perubahan penalaran hukum belum tersentuh sama sekali.”³¹

Mochtar Kusumaatmadja sebagai pencetus gagasan hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat mengemukakan pandangan tentang hukum bahwa “Hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup (living law) dalam masyarakat

30 Najmi, “Pengaruh Social Engineering Dalam Perkembangan Hukum di Indonesia” dalam ‘Lili Rasjidi, Filsafat Hukum Mazhab dan Refleksinya, Op.Cit., pada hlm. 104.

31 Sidharta, Mencari Alternatif Paradigma Penalaran Hukum Untuk Kepentingan Pembangunan Hukum Indonesia, Makalah Seminar Komisi Hukum Nasional, Jakarta, 2004, hlm. 416.

yang tentunya sesuai pula atau merupakan pencerminan dari nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat itu.”³² Pendapat Mochtar Kusumaatmadja ini pada dasarnya sama dengan gagasan hukum yang ideal yang dicita-citakan aliran Sociological Jurisprudence. Maka, atas dasar pernyataan ini tidak salah kalau disimpulkan bahwa konsepsi hukum ideal yang dikehendaki oleh Mochtar Kusumaatmadja dengan gagasan Hukum Sebagai Sarana Pembaharuan Masyarakat pada dasarnya didasari oleh semangat yang sama dengan konsepsi hukum menurut aliran Sociological Jurisprudence.

Penerapan aliran Sociological Jurisprudence dan konsepsi hukum Roscou Pound yaitu “Law as a tool of social engineering” di Indonesia yang terkandung dalam gagasan hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat tentu saja tidak dapat dilakukan secara persis sama seperti di negara asalnya. Perbedaan situasi sosial masyarakat, budaya dan sistem hukum antara lain merupakan kendala yang tidak bisa diabaikan begitu saja. Maka, dalam rangka penerapan ajaran aliran Sociological Jurisprudence dan gagasan Roscou Pound di Indonesia timbul pertanyaan sebagai berikut. Lembaga negara yang mana yang akan disertai tugas untuk membentuk hukum yang ideal seperti dicita-citakan oleh gagasan hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat yang dipengaruhi oleh aliran Sociological Jurisprudence ? Di Amerika Serikat, pilihan dijatuhkan pada organ yudikatif. Sebab, lembaga negara yang diberi kewenangan untuk membentuk hukum yang dicita-citakan itu adalah pengadilan (hakim). Hakim (pengadilan) diharapkan dapat berperan untuk membentuk norma-norma hukum yang ideal melalui putusan-putusannya. Sebab, putusan hakim ditetapkan berdasarkan fakta-fakta yang muncul dalam tiap kasus atau berdasarkan penerapan putusan hakim yang terdahulu (jurisprudensi) yang sama untuk kasus yang kurang lebih mempunyai persamaan. Dengan cara demikian diharapkan dapat dibentuk putusan hakim (sebagai bagian dari hukum positif) yang mengandung kepastian hukum dan keadilan sekaligus. Maka, dengan ini sekaligus juga berarti bahwa menurut konsepsi Roscou Pound, putusan pengadilan (hakim) merupakan bentuk norma hukum yang dianggap paling baik karena merupakan gambaran dari norma-norma hukum yang ideal yaitu norma hukum yang mengandung unsur kepastian dan keadilan sekaligus. Dengan perkataan lain, menurut sistem Common Law Amerika, pengadilan merupakan lembaga

32 Mochtar Kusumaatmadja, Konsep-konsep Hukum, Op.Cit., pada hlm. 10.

negara yang diberi tugas untuk mengungkap hukum yang hidup dalam masyarakat atau nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat (*living law*) untuk kemudian memberi bentuk formal kepadanya dalam bentuk vonis yang dapat berkembang menjadi hukum jurisprudensi sehingga menjadi (bagian dari) hukum positif Amerika. Akan tetapi, cara demikian itu bisa diterapkan di Indonesia. Sebab, sistem hukum Amerika dan Indonesia adalah berbeda sehingga jalan pikiran Roscou Pound tidak semata-mata dengan sendirinya dapat diterapkan di Indonesia. Dengan perkataan lain, untuk kasus Indonesia, pengadilan (hakim) tidak mungkin diberi fungsi (peran) sebagai badan pembentuk hukum yang utama yaitu hukum seperti halnya di Amerika. Sebab, di Indonesia badan pembentuk hukum yang utama yaitu hukum perundang-undangan adalah DPR (badan legislative). Atas dasar pertimbangan itu, Mochtar Kusumaatmadja mengemukakan “Dapat kita katakan bahwa yang dapat mengungkap kesadaran hukum yang hidup dalam masyarakat itu adalah DPR sebagai wakil rakyat dalam proses pembentukan undang-undang sesuai dengan Pasal 11 Undang-Undang Dasar.”³³ Hal ini tidak berarti bahwa pengadilan dan lembaga lain tidak diakui oleh Mochtar Kusumaatmadja sebagai badan pembentuk hukum yang dapat berfungsi sebagai sarana pembaharuan masyarakat. Jauh sebelum Mochtar Kusumaatmadja mengemukakan pemikirannya, pengadilan di Indonesia telah berperan melakukan pembaharuan masyarakat melalui putusan-putusannya. Contoh kasus yang dapat dikemukakan dalam hal ini adalah putusan Mahkamah Agung tahun 1960 tentang sengketa waris di antara orang-orang Tapanuli. Peranan lembaga-lembaga dalam pembentukan hukum selain DPR tetapi diakui oleh Mochtar Kusumaatmadja. Maka, dalam hubungan dengan itu Mochtar Kusumaatmadja mengemukakan bahwa “Di samping lembaga perwakilan rakyat, kesadaran hukum masyarakat itu dapat diungkapkan melalui penelitian hukum yang dilakukan oleh lembaga-lembaga pendidikan dan penelitian maupun perorangan.”³⁴ Bahkan, peranan lembaga peradilan (hakim) juga diakui karena Mochtar Kusumaatmadja selanjutnya mengemukakan bahwa “Yurisprudensi merupakan sumber pengenalan hukum yang hidup dalam masyarakat yang penting pula, demikian pula pendapat

33 Ibid., pada hlm. 81.

34 Ibid., pada hlm. 82.

para ahli dan sarjana hukum terutama yang terkemuka disatu cabang ilmu hukum tertentu.”³⁵

Apa latar belakang dasar pemikiran Mochtar Kusumaatmadja bahwa DPR merupakan lembaga negara yang dianggap paling tepat diberi kepercayaan untuk mengungkap kesadaran hukum atau nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat ? Menurut penulis ada 2 (dua) hal yang menjadi alasannya. Pertama, DPR adalah lembaga negara yang anggota-anggotanya merupakan wakil rakyat yang dipilih dalam suatu pemilihan umum yang dilaksanakan secara berkala. Oleh sebab itu, seorang wakil rakyat yang duduk di DPR pasti tahu persis aspirasi dan kepentingan dari konstituen yang memilihnya sehingga secara hipotesis seorang anggota DPR diharapkan akan mengetahui dan peka terhadap aspirasi rakyat yang diwakilinya. Kedua, secara konstitusional, menurut sistem ketatanegaraan Indonesia, DPR merupakan lembaga negara yang berwenang membentuk undang-undang.

Apabila bertitik tolak dari dasar pemikiran yang dikemukakan di atas, dalam pandangan Mochtar Kusumaatmadja secara hipotesis, konsepsi hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat yang dipengaruhi oleh aliran Sociological Jurisprudence dan Roscou Pound akan apat dijalankan oleh DPR. Maka, sesuai dengan konsepsi hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat, Mochtar Kusumaatmadja berharap bahwa undang-undang sebagai produk hukum DPR dapat menjadi hukum yang ideal bagi bangsa Indonesia yang sedang membangun. Barangkali dalam pandangan Mochtar Kusumaatmadja, undang-undang dipandang sebagai hukum yang ideal karena beberapa alasan berikut. Pertama, undang-undang merupakan hukum yang mengandung kepastian karena ditetapkan oleh negara yaitu oleh DPR. Kedua, undang-undang mencerminkan hukum atau nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat karena setiap anggota DPR tahu persis aspirasi dan kepentingan rakyat yang diwakilinya (konstituennya). Ketiga, DPR sebagai organ negara yang berwenang membentuk undang-undang dapat menetapkan suatu kebijakan di bidang hukum perundang-undangan yang bersifat nasional sehingga setiap pembentukan undang-undang yang baru pada dasarnya merupakan suatu proses yang sudah direncanakan lebih dahulu (policy oriented). Keempat, pembentukan undang-undang baru yang sudah direncanakan lebih dahulu dapat dilakukan secara hati-hati supaya dapat

diketahui bidang-bidang hukum mana yang dapat menerima nilai-nilai baru dan bidang-bidang hukum mana yang dapat menerima nilai-nilai baru dan bidang-bidang hukum mana yang syarat dengan nilai-nilai budaya yang untuk sementara tidak perlu diubah sehingga lebih baik kalau dibiarkan berlangsung sebagaimana adanya (pendekatan budaya). Hal ini sesuai dengan pernyataan Mochtar Kusumaatmadja itu adalah DPR sebagai wakil rakyat dalam proses pembentukan undang-undang.³⁶ Dengan perkataan lain, undang-undang sebagai produk hukum yang dibentuk oleh DPR dalam semangat Sociological Jurisprudence dan pengaruh dari Roscou Pound akan merupakan produk hukum yang responsive atau tanggap perkembangan masyarakat. Hal itu sekaligus juga berarti bahwa secara teoritis, undang-undang yang dihasilkan oleh DPR akan selalu berorientasi (berpihak) pada kepentingan masyarakat dan bukan berpihak pada kepentingan penguasa. Gagasan dan harapan yang terkandung dalam konsepsi hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat sebagaimana dikemukakan di atas ternyata tidak selalu berjalan secara mulus di dalam praktiknya. Pengaruh berbagai faktor terutama faktor keinginan dan kepentingan penguasa merupakan faktor yang sangat berpengaruh dalam praktik.

b. Evaluasi Terhadap Implementasi Konsepsi Hukum sebagai Sarana Pembaharuan Masyarakat sebagai Landasan Filosofis Pembangunan Hukum di Indonesia

Gambaran mengenai undang-undang sebagai produk hukum yang idela yang dibentuk oleh DPR dalam semangat aliran Sociological Jurisprudence dan konsepsi fungsi hukum seperti dalam pemikiran Roscou Pound tidak selalu dapat diwujudkan dalam kenyataannya di Indonesia. Sebab, selama masa orde baru, undang-undang yang dihasilkan oleh DPR pada dasarnya bukan merupakan undang-undang yang mengandung unsur kepastian dan keadilan sekaligus seperti dikonsepsikan oleh aliran Sociological Jurisprudence. Undang-undang yang dibentuk DPR pada masa itu lebih banyak menonjolkan unsur kepastiannya sementara aspek keadilan tidak selalu termanifestasikan secara proporsional (seimbang). Dari segi teori fungsi hukum, fungsi hukum yang diperankan oleh undang-undang produk DPR pada masa orde baru lebih banyak menonjolkan fungsi instrumentalnya daripada fungsi ekspresinya. Sebab, undang-undang pada masa orde baru lebih berfungsi sebagai

36 Ibid., pada hlm. 81.

alat untuk merealisasikan program-program yang telah ditetapkan oleh penguasa daripada merealisasikan aspirasi dan kepentingan rakyat. Program yang telah ditetapkan oleh pemerintah merupakan majikan yang harus diabdikan dan dilayani oleh hukum dengan baik sekalipun karena itu kepentingan rakyat menjadi tidak terlayani dan terabaikan. Apalagi kedudukan politik dan ekonomi golongan masyarakat lapisan bawah ini sangat lemah sehingga tidak memiliki posisi politis yang cukup kuat untuk memaksakan kehendaknya agar aspirasi dan kepentingan dapat diartikulasikan oleh DPR dalam undang-undang atau produk hukum pemerintah lainnya. Maka, tidak salah kalau dalam hubungan ini Abdul Hakim Garuda Nusantara mengemukakan bahwa selama orde baru “masih sangat kurang atau boleh dikatakan tidak ada produk hukum dalam bentuk perundang-undangan yang secara khusus diciptakan untuk melayani kepentingan ekonomi golongan masyarakat lapisan bawah.”³⁷ Undang-undang di tangan penguasa orde baru justru menjadi alat untuk menumpuk kekuasaan dan memperkuat kedudukan penguasa. Apa sebab dikemukakan bahwa pada masa orde baru, undang-undang sebagai produk hukum DPR lebih cenderung berorientasi kepada kepentingan penguasa? Dalam hubungan ini perlu dikutip pernyataan Soetandyo Wignjosoebroto yang mengemukakan bahwa :

“tak urung dalam orde baru --- yang menyebut dirinya orde pembangunan ini --- hukum acapkali juga diperlakukan sebagai sarana dan harus berkhidmat kepada tujuan-tujuan pembangunan itu sendiri. Alih-alih berfungsi sebagai tujuan, bukan sekali dua kali bahwa hukum itu difungsikan untuk merasionalisasi kebijakan-kebijakan pemerintah, khususnya kebijakan-kebijakan eksekutif.”³⁸

Pernyataan Soetandyo Wignjosoebroto yang dikemukakan di atas telah dapat dibuktikan dengan baik oleh Moh. Mahfud M.D. Mahfud M.D. dalam disertasinya telah berhasil membuktikan bahwa produk hukum yang dihasilkan pada masa orde baru termasuk undang-undang sebagai produk hukum DPR memiliki karakter yang bersifat ortodoks/konservatif elit.³⁹ Karakter produk hukum yang demikian itu adalah produk hukum yang isinya lebih mencerminkan visi sosial elit politik dan lebih mencerminkan

³⁷ Abdul Hakim Garuda Nusantara, Op.Cit., pada hlm. 38.

³⁸ Soetandyo Wignjosoebroto, *Dari Hukum Kolonial Ke Hukum Nasional Dinamika Sosial-Politik Dalam Perkembangan Hukum di Indonesia*, Rajawali, Jakarta, 1994, hlm. 230.

³⁹ Moh. Mahfud M.D, *Politik Hukum di Indonesia*, Op.Cit. pada hlm. 355.

keinginan pemerintah. Karakter produk hukum demikian itu menurut Mahfud sangat menonjol apabila undang-undang yang dibuat oleh DPR ada hubungannya dengan masalah distribusi kekuasaan negara seperti misalnya undang-undang tentang pemerintahan daerah.

Selain dari undang-undang tentang pemerintah daerah yang dijadikan Mahfud sebagai contoh dalam penelitiannya masih terdapat berbagai undang-undang yang dihasilkan oleh DPR pada masa orde baru yang lebih mencerminkan visi sosial elit politik dan keinginan pemerintah orde baru. Dalam hal ini dapat dikemukakan contoh UU Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya. UU ini dengan sengaja melakukan pembatasan jumlah partai politik di Indonesia. Undang-undang ini hanya mengakui dua partai politik (PDI dan PPP) dan satu golongan karya (Golkar) sebagai organisasi kekuatan sosial politik yang sah yang diakui pemerintah dan boleh mengikuti pemilihan umum. Maksud dan tujuan pembatasan itu adalah untuk lebih memudahkan pengontrolan aktivitas partai politik tersebut. Orde baru beranggapan bahwa semakin sedikit jumlah partai politik akan semakin baik bagi kepentingan penguasa karena akan semakin mudah mengontrol serta mengendalikan partai politik tersebut. Pembatasan kekuatan (partai) politik yang dilakukan oleh pemerintah orde baru ini sesungguhnya merupakan perampasan dan pelanggaran terhadap hak asasi warga negara Indonesia. Undang-undang ini secara diametral sesungguhnya bertentangan Pasal 28 UUD 1945 (sebelum diamandemen) yang memberi kebebasan kepada warga negara untuk bersedikat dan berkumpul sehingga berdasarkan ketentuan ini secara konstitusional pembentukan sistem multi partai merupakan hak warga negara. Dalam hubungan dengan UU Partai Politik dan Golongan Karya tersebut terkait Undang-undang Nomor 5 Tahun 1975 tentang Kedudukan dan Susunan MPR, DPR dan DPRD. Undang-undang ini memberikan kewenangan kepada Presiden untuk mengangkat sepertiga dari jumlah anggota MPR. Dengan demikian, undang-undang ini memperluas ruang lingkup kekuasaan Presiden sebagai kepala negara sehingga melalui undang-undang terjadi penumpukan kekuasaan di tangan Presiden. Pengangkatan sepertiga anggota MPR oleh Presiden dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang demokratis dan berdasarkan hukum dapat dipersoalkan dari dua sudut pandang. Pertama, dari sudut teori hukum, pengangkatan anggota MPR oleh Presiden merupakan norma yang tidak memiliki asas hukum karena asas-asas hukum tata negara Indonesia seperti asas negara hukum dan

demokrasi pada hakikatnya tidak memiliki jiwa atau semangat yang menerima sistem pengangkatan. Maka, secara teoretis norma pengangkatan ini tidak memiliki dasar untuk diakui keberadaannya sebagai norma hukum. Keberlakuan sistem pengangkatan anggota MPR adalah bersifat belaka karena keberlakuannya didasarkan atas kekuasaan. Kedua, dari sudut hubungan kekuasaan di antara lembaga negara, sistem pengangkatan anggota MPR akan mengacaukan sistem hubungan fungsional di antara lembaga-lembaga yang telah diatur dalam UUD 1945. Menurut sistem ketatanegaraan Indonesia (sistem hubungan kekuasaan lembaga-lembaga negara) yang berlaku pada waktu itu, Presiden tunduk dan bertanggung jawab kepada MPR. Maka, dengan pengangkatan seperti jumlah anggota MPR oleh Presiden, hubungan kekuasaan di antara MPR dengan Presiden menjadi kacau. Akan mudah memahami jika anggota MPR yang diangkat oleh Presiden akan tunduk dan mendukung Presiden. Dengan demikian, mekanisme pertanggungjawaban Presiden kepada MPR seperti dikehendaki oleh UUD 1945 hanya akan merupakan formalitas ketatanegaraan belaka yang tidak memiliki makna pertanggungjawaban politis. Sebab, di luar sistem ketatanegaraan yang formal yang diatur oleh UUD 1945, Presiden sudah memperoleh dukungan politik yang sangat besar yaitu melalui tatanan infrastruktur politik yang dibentuk oleh orde baru secara sistematis seperti pembatasan dan pengontrolan aktivitas partai politik dan sistem pengangkatan anggota MPR oleh Presiden. Dengan demikian, pemerintah pada masa orde baru secara sistematis telah berhasil membentuk format suprastruktur dan infrastruktur politik yang sentralistik dan otokratik yang menempatkan Soeharto pada puncak kekuasaan dengan bersanankan undang-undang yang dibuat oleh DPR. Maka, bangunan struktur ketatanegaraan yang dibentuk pemerintah orde baru melalui undang-undang secara formal dan legalistic tidak menyimpang dari semangat UUD 1945 yang demokratis. Dengan demikian, orde baru seolah-olah tidak menyimpang dari tekadnya untuk melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen.

Praktek ketatanegaraan selama masa orde baru menunjukkan kecenderungan yang semakin memprihatinkan. Semakin lama orde baru berkuasa semakin besar pula kekuasaan yang terkonsentrasi di tangan Presiden. Pada tataran suprastruktur politik, kekuasaan negara dan sudah hampir sempurna berada dalam kontrol Presiden baik secara langsung maupun secara tidak langsung. Tidak bisa dihindari bahwa kekuasaan Presiden yang sangat besar itu

akan berakibat langsung terhadap pembentukan undang-undang. Demi kepentingan pemerintah orde baru, penguasaan (pengendalian) DPR secara langsung atau tidak langsung oleh pemerintah (Presiden) adalah sangat penting. Sebab, DPR dibutuhkan oleh pemerintah orde baru untuk melegitimasi tindakan-tindakan pemerintah melalui undang-undang yang dibuat oleh DPR. Dengan menguasai DPR berarti bahwa semua tindakan yang dilakukan oleh pemerintah orde baru mendapat dukungan legalitas formal yang kuat melalui undang-undang yang dibuat DPR. Maka, penguasaan (pengendalian) DPR oleh pemerintah masa orde baru mutlak dilakukan untuk mewujudkan program-program yang dicanangkan oleh Presiden. Untuk itu, Presiden perlu memegang kekuasaan yang dicanangkan oleh Presiden. Untuk itu, Presiden perlu memegang kekuasaan yang sangat besar dalam pembentukan undang-undang sekalipun akan menimbulkan akibat bahwa peranan DPR sebagai badan legislatif akan sangat minimal dan memprihatinakan. Atas dasar kenyataan itu, peranan DPR pada waktu itu terkenal hanya sebagai tukang stempel pemerintah.⁴⁰ Dengan kekuasaan yang sangat besar atas DPR langsung atau tidak langsung, Presiden dapat dengan leluasa menyatakan keinginannya dan pasti akan disetujui oleh DPR sehingga akan menjadi undang-undang. Hal ini menunjukkan bahwa undang-undang produk DPR selama masa orde baru sesungguhnya tidak pernah merupakan undang-undang yang responsif atau undang-undang yang tanggap terhadap hukum yang hidup dalam masyarakat atau nilai-nilai yang hidup dan berkembang dalam masyarakat. Akan tetapi, semata-mata merupakan undang-undang yang merepresentasikan keinginan dan program penguasa orde baru sehingga cenderung mengabaikan segi keadilan.

Kenyataan ini mengarah pada kesimpulan bahwa sekalipun landasan filosofi pembangunan hukum di Indonesia pada masa orde baru didasarkan pada ajaran hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat yang mengandung semangat *sociological jurisprudence* dan “*law as a tool of social engineering*” ajaran Roscou Pound tetapi undang-undang yang dihasilkan oleh DPR pada masa orde baru lebih banyak merupakan manifestasi dari ajaran positivisme hukum. Dengan perkataan lain, pembentukan undang-undang pada masa orde baru telah menyimpang dari semangat landasan filosofinya. Maka, melihat kenyataan sejarah bangsa Indonesia yang seperti ini patut diajukan pertanyaan

40 Mughtar Pakpahan, DPR RI Semasa Orde Baru, Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm. 21.

kritis sebagai berikut. Apa sebab landasan filosofis pembangunan hukum di Indonesia yang diilhami oleh aliran sociological jurisprudence yang responsive terhadap nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat dapat menghasilkan undang-undang yang semata-mata merupakan manifestasi dari ajaran positivisme hukum ? Apakah konsepsi hukum yang terkandung dalam pemikiran aliran sociological jurisprudence itu sendiri yang tidak cocok diterapkan di Indonesia atautkah karena ada sebab yang lain ?

Dalam pandangan penulis, penyebab terjadinya keadaan seperti dikemukakan di atas pada masa orde baru adalah karena format politik pada masa itu yang bersifat otokratik. Dalam format politik orde baru pada waktu itu kekuatan politik nyata yang dominant ada di tangan Soeharto yang mendapat dukungan dari militer dan golongan karya sebagai perpanjangan tangannya. Dengan format politik yang demikian, proses pembentukan kebijakan negara khususnya kebijakan hukum pada dasarnya ditentukan oleh figure semata-mata dan bukan oleh institusi dan sistem. Andaikata pada waktu itu konfigurasi politiknya bersifat demokratis dapat diduga bahwa proses pembentukan undang-undang di DPR akan bersifat demokratis sehingga akan dihasilkan produk undang-undang yang responsive terhadap nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat tetapi sekaligus memiliki kepastian hukum seperti dicita-citakan oleh aliran Sociological Jurisprudence sebagaimana telah disinggung pada bagian sebelumnya.

D. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian yang dikemukakan di atas pada akhirnya dapat ditarik beberapa kesimpulan yang dapat dijadikan sebagai renungan yakni, sebagai berikut :

1. Aliran Sociological Jurisprudence dan konsepsi “law as a tool of social engineering” mempunyai pengaruh yang besar terhadap pembangunan hukum di Indonesia karena secara resmi merupakan landasan filosofi pembangunan hukum di Indonesia pada masa orde baru.
2. Konsepsi Hukum Sebagai Sarana Pembaharuan Masyarakat yang dikemukakan oleh Mochtar Kusumaatmadja pada dasarnya dapat diterapkan di Indonesia karena sesuai dengan kondisi dan keadaan masyarakat Indonesia yang sedang membangun.

3. Dalam pelaksanaannya ternyata bahwa Konsepsi Hukum Sebagai Sarana Pembaharuan Masyarakat memiliki kecenderungan untuk menyimpang dari jiwa dan semangatnya sehingga akan menghasilkan produk hukum (undang-undang) yang semata-mata menjadi alat bagi penguasa untuk menumpuk kekuasaan. Kecenderungan penyimpangan itu terjadi karena format politik yang berlaku pada masa orde baru bersifat sentralistik dan otokratik.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Hakim Garuda Nusantara, *Politik Hukum Indonesia*, Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, Jakarta, 1988.
- Benny K. Harman, *Konfigurasi Politik dan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, ELSAM, Jakarta, 1997.
- Budiono Kusumodihardjo, *Ketertiban yang Adil, Problematik Filsafat Hukum*, Grasindo, Jakarta, 1999,
- Dardji Darmodihardjo dan Sidharta, *Pokok-pokok Filsafat Hukum*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1995.
- Fakultas Hukum Universitas Parahyangan, *Percikan Gagasan Tentang Hukum II, Kumpulan Tulisan Ilmiah Hukum*, Citra Aditya, Bandung, 1993.
- Lili Rasjidi, *Filsafat Hukum, Apakah Hukum Itu ?*, Remadja Karya, Bandung, 1988.
- dan Arief B. Sidharta, *Filsafat Hukum, Mazhab dan Refleksinya*, Remadja Rosda Karya, Bandung, 1988.
- dan Ira Rasjidi, *Dasar-dasar Filsafat dan Teori Hukum*, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 2001.
- Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-konsep Hukum dalam Pembangunan*, Alumni, Bandung, 2002.
- Moh. Koesnoe, *Mengamati Konsep Hukum di Dalam Masyarakat Kita*, Majalah Hukum dan Peradilan, Tahun IX, LP3ES, Jakarta, 1988.
- Moh. Mahfud M.D., *Politik Hukum di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 1998.
- Muchtar Pakpahan, *DPR RI Semasa Orde Baru*, Sinar Harapan, Jakarta, 1994.

Sidharta, “Mencari Alternatif Paradigma Hukum untuk Kepentingan Pembangunan Hukum Indonesia”, Makalah pada Seminar Komisi Hukum Nasional, Jakarta, 2004.

Seotandyo Wignjosoebroto, *Dari Hukum Kolonial Ke Hukum Nasional, Dinamika Sosial-Politik dalam Perkembangan Hukum di Indonesia*, Rajawali, Jakarta, 1994.