

# Peranan Politik Hukum dalam Upaya Kodifikasi dan Unifikasi Hukum guna Pembangunan Hukum Nasional yang sesuai dengan Pancasila serta Prinsip Kebhinekaan di Indonesia

Anajeng Esri Edhi Mahanani

## Abstrak

Artikel ini bertujuan untuk menganalisis peranan politik hukum dalam upaya kodifikasi dan unifikasi hukum guna pembangunan hukum nasional yang sesuai dengan Pancasila dan prinsip kebhinekaan Indonesia. Pembangunan hukum nasional menghendaki adanya kodifikasi hukum baru dengan mengganti maupun menghapus hukum kolonial yang masih sampai saat ini berlaku. Penelitian ini merupakan penelitian normatif yang bersifat preskriptif, dengan menggunakan studi kepustakaan. Hasil pembahasan menyimpulkan bahwa kodifikasi dan unifikasi yang dibutuhkan di Indonesia dengan kondisi keberagaman masyarakatnya adalah kodifikasi dan unifikasi yang parsial dan terbuka.

**Kata kunci :** kodifikasi, *unifikasi*, pembangunan hukum, pluralitas.

## Abstract

*This article aims to analyze the political role of the law in an effort to codification and unification of the law for the development of national law in accordance with Pancasila and the diversity principle of Indonesia. The development of national law requires the codification of a new law by replacing and removing colonial laws which is still up to now. This research is a normative prescriptive research. The result of the discussion concludes that the codification and unification needed in Indonesia with its diversity condition is partial and open codification and unification.*

**Keywords:** *Codification, unification, legal development, plurality*

## A. Pendahuluan

Dewasa ini bangsa Indonesia sedang berada pada penentuan masa depan bangsa dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Sebagai negara hukum (sebagaimana termaktub dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI

1945)), negara hukum Indonesia dihadapkan masalah pada pembangunan sistem hukum nasional, yakni menghendaki terbentuknya kodifikasi dan unifikasi pada tiap-tiap bidang hukum yang sesuai dengan kesadaran hukum masyarakat.

Peran pemerintah kemudian disorot. Melihat pembangunan sistem hukum nasional, melalui upaya kodifikasi serta unifikasi hukum nasional, pemerintah diharapkan dapat menjalankan peran politik hukumnya sebagai suatu *political will* untuk membangun hukum nasional yang berwawasan nusantara dan kebangsaan guna mempertahankan “Bhineka Tunggal Ika” di Indonesia.

Terdapatnya fakta, masih banyaknya produk hukum dengan substansi bermacam-macam namun satu jenis topik pengaturan, dirasa menjadi salah satu alasan suatu komunitas politik yang disebut sebagai negara modern (*new nation state*) ingin menasionalisasikan segala bentuk hukum sebagai satu kesatuan, yakni dengan jalan kodifikasi maupun unifikasi hukum nasional. Sejarah menuliskan, pada masa era Orde Baru, landasan atau dasar - dasar pokok kebijakan hukum nasional tercantum dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (TAP MPR RI) IV / 1973 Tentang Garis - Garis Besar Haluan Negara (GBHN), mengenai kebijaksanaan di bidang hukum, yang menyatakan:

- *“Pembinaan bidang hukum harus mampu mengarah dan menampung kebutuhan - kebutuhan hukum sesuai dengan kesadaran hukum rakyat yang berkembang ke arah modernisasi menurut tingkat kemajuan pembangunan di segala bidang sehingga tercapai ketertiban dan kepastian hukum sebagai prasarana yang harus ditunjukkan kearah peningkatan pembinaan Kesatuan Bangsa sekaligus berfungsi sebagai sarana menunjang perkembangan modernisasi dan pembangunan yang menyeluruh, dilakukan dengan:*
  - a. *Meningkatkan dan menyempurnakan pembinaan Hukum Nasional antara lain dengan mengadakan pembaruan, unifikasi serta unifikasi hukum di bidang-bidang tertentu dengan jalan memperhatikan kesadaran hukum masyarakat.*

- b. Menertibkan fungsi lembaga - lembaga hukum menurut posisinya masing-masing.*
- c. Meningkatkan kemampuan dan kewibawaan penegak - penegak hukum.*
- *Memupuk kesadaran hukum dalam masyarakat dan membina sikap para penguasa dan para pejabat pemerintah ke arah Penegakkan Hukum, keadilan serta perlindungan terhadap Harkat dan Martabat Manusia, dan Ketertiban serta Kepastian Hukum sesuai dengan Undang - Undang Dasar 1945”.*

Secara eksplisit, pembangunan hukum nasional pada masa itu juga dirumuskan dalam dalam REPELITA II BAB 27 Tentang Hukum, yang berbunyi, *”Pembinaan bidang hukum harus mampu mengarahkan dan menampung kebutuhan - kebutuhan hukum sesuai dengan kesadaran hukum rakyat yang berkembang kearah modernisasi menurut tingkat kemajuan pembangunan di segala bidang sehingga tercapai ketertiban dan kepastian hukum sebagai prasarana yang harus ditujukan ke arah peningkatan pembinaan kesatuan bangsa, sekaligus berfungsi sebagai sarana menunjang perkembangan modernisasi dan pembangunan yang menyeluruh. Pembangunan bidang hukum dilakukan dengan jalan;*

- a. Peningkatan dan penyempurnaan pembinaan hukum nasional dengan antara lain mengadakan pembaharuan, unifikasi serta ubifikasi hukum di bidang-bidang tertentu dengan jalan memperhatikan kesadaran hukum dalam masyarakat.*
- b. Menertibkan fungsi lembaga-lembaga hukum menurut proporsinya masing-masing.*
- c. Peningkatan kemampuan dan kewibawaan penegak hukum”*

Arahan untuk melakukan kodifikasi dan unifikasi hukum pun juga dicantumkan secara jelas sejak berlakunya TAP MPR Nomor IV/MPR/1978 butir (c), begitu juga tercantum dalam TAP MPR Nomor II/MPR/1983 butir (c) dan TAP MPR No II/MPR/1988 butir (c).

Ketentuan-ketentuan tersebut di atas merupakan wujud dari cita politik hukum masa itu untuk menentukan kejelasan arah pembangunan hukum nasional pada masa Orde Baru. Segala hal yang menjadi titik tolak kelebihan daripada kodifikasi dan unifikasi hukum, yakni kesatuan produk hukum nasional sehingga lebih sederhana dan berlegitimasi secara “menyeluruh”, menjadi semangat bangsa untuk menciptakan pembangunan hukum nasional. Akan tetapi, semangat tersebut belum menjadi realitas perwujudan cita-cita hingga saat ini. Kehendak politik hukum masa itu belum dapat terealisasikan, melihat bahwa hukum nasional yang terkodifikasi di Indonesia saat ini merupakan hukum “warisan” dan merupakan “gubahan” dari hukuminggalan Kolonial Belanda. Kondisi ini semakin diperkuat dengan tidak adanya kejelasan pedoman arah dan tujuan pembangunan hukum nasional yang menghendaki segera dikodifikasikan serta diunifikasikannya hukum nasional, di era Reformasi.

## **B. Metode Penelitian**

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif atau doktrinal, yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder (Peter Mahmud, 2014:55-56). Dalam penelitian ini penulis hendak meneliti perihal urgensi politik hukum dalam menentukan unifikasi dan kodifikasi hukum guna pembangunan hukum nasional.

Sifat penelitian ini adalah sifat penelitian yang bersifat preskriptif. Pendekatan penelitian yang dipakai penulis dalam penulisan hukum ini adalah pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan kasus. Pendekatan undang-undang digunakan untuk melakukan telaah terhadap UUD NRI 1945, undang-undang sistem perencanaan nasional, undang-undang RPJMN 2005-2025, dan juga undang-undang warisan kolonial. Selanjutnya, pendekatan kasus digunakan untuk menelaah dinamisasi hukum dan dinamika masyarakat plural Indonesia. Bahan hukum yang digunakan adalah bahan

hukum primer dan sekunder. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah studi kepustakaan. Selanjutnya teknis analisis bahan hukumnya menggunakan metode deduktif.

## **C. Hasil Penelitian dan Pembahasan**

### **1. Tinjauan Yuridis Pancasila dan Konstitusi bagi Kemungkinan Unifikasi Hukum Nasional**

Dalam rangka pembangunan hukum nasional, kodifikasi dan unifikasi hukum dibutuhkan guna pembaharuan hukum nasional. Hukum yang nantinya terkodifikasi maupun terunifikasi semestinya merupakan hukum asli buatan Indonesia, yang disesuaikan dengan ideologi Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum. Otomatis, terhadap hukum yang merupakan warisan kolonial Belanda sudah seharusnya tidak lagi dijadikan acuan atau dasar bagi penyelenggaraan hukum di Indonesia.

Kodifikasi merupakan sarana yang tepat untuk meningkatkan kepastian hukum yang merupakan tujuan dari suatu sistem hukum. Sehingga kodifikasi merupakan keharusan dan harus berisikan hukum yang dapat memenuhi kesadaran hukum serta rasa keadilan masyarakat, artinya kodifikasi tersebut harus mencerminkan hukum yang hidup di dalam masyarakat. Namun dampak dari sistem hukum tertulis, bahwa kodifikasi bersifat statis sehingga tidak dapat mengikuti perkembangan yang terjadi dalam masyarakat (Rachmadi Usman, 2003 : 275).

Selanjutnya Rachmadi Usman (2003 : 280) juga menuliskan bahwa, tujuan utama dalam kodifikasi hukum adalah untuk mencapai kesatuan hukum bagi seluruh masyarakat Indonesia dan memberikan kepastian hukum serta merupakan pembaharuan hukum untuk menyesuaikan dengan perkembangan yang terjadi dalam masyarakat. Tujuan lainnya dari kodifikasi adalah pembentukan kumpulan perundang-undangan secara sederhana, tersusun secara logis, serasi, dan pasti, sehingga mudah dikuasai.

Begitupun unifikasi hukum. Sebagaimana diartikan dalam kamus KBBI, unifikasi hukum adalah hal menyatukan; penyatuan; hal menjadikan seragam atau penyempurnaan. Maka, kodifikasi dan unifikasi hukum bisa jadi memiliki tujuan sama, bisa pula berbeda. Sama yakni guna kesatuan hukum bagi kepastian, namun berbeda jika dilihat dari kodifikasi tidak serta merta menginginkan keseragaman, sedangkan bisa jadi unifikasi dimaknakan penyeragaman,

Diberlakukannya TAP MPR Nomor IV/MPR/1999 pada tahun 1999, mengarahkan politik hukum Indonesia berbeda dengan politik hukum pembangunan hukum nasional pada era sebelumnya (sebagaimana diatur dalam TAP MPR sebelum tahun 1999). Arah pembangunan hukum nasional berdasarkan TAP MPR Nomor IV/MPR/1999 sudah tidak mengharuskan adanya pengkodifikasian maupun unifikasi hukum, melainkan (1) pembentukan sistem hukum nasional hendaknya bersifat menyeluruh dan terpadu; (2) sistem hukum nasional yang dibentuk tetap mengakui dan menghormati eksistensi hukum agama dan hukum adat; (3) melakukan pembaruan terhadap warisan hukum kolonial dan hukum nasional yang diskriminatif dan tidak sesuai dengan tujuan reformasi.

Kemudian, sebagai pengganti daripada GBHN yang sebelumnya selalu diatur dalam TAP MPR sebagai arahan pembangunan hukum nasional, para penyelenggara negara sepakat untuk menetapkan sistem perencanaan pembangunan nasional melalui Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) yang didalamnya mengatur mengenai perencanaan pembangunan jangka panjang (20 tahun), jangka menengah (5 tahun), dan pembangunan tahunan. Berdasarkan amanat UU SPPN, pengaturan mengenai rencana pembangunan jangka panjang secara *lex specialis* diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025.

Dalam lampiran Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 juga menjelaskan mengenai arah pembangunan jangka panjang tahun 2005-2025, salah satunya adalah reformasi hukum dan birokrasi. Disebutkan bahwa:

*“...pembangunan hukum dilaksanakan melalui pembaruan materi hukum dengan tetap memerhatikan kemajemukan tatanan hukum yang berlaku dan pengaruh globalisasi sebagai upaya untuk meningkatkan kepastian dan perlindungan hukum, penegakan hukum dan hak-hak asasi manusia (HAM), kesadaran hukum, serta pelayanan hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran, ketertiban dan kesejahteraan dalam rangka penyelenggaraan negara yang makin tertib, teratur, lancar, serta berdaya saing global.*

Disebutkan pula:

*“Pembangunan hukum diarahkan pada makin terwujudnya sistem hukum nasional yang mantap bersumber pada Pancasila dan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, yang mencakup pembangunan materi hukum, struktur hukum termasuk aparat hukum, sarana dan prasarana hukum; perwujudan masyarakat yang mempunyai kesadaran dan budaya hukum yang tinggi dalam rangka mewujudkan negara hukum; serta penciptaan kehidupan masyarakat yang adil dan demokratis.”*

Melihat arah politik hukum dalam pembangunan hukum nasional tersebut, sebenarnya sudah menunjukkan bahwa politik hukum nasional sudah tidak lagi menyebutkan secara tegas mengenai perintah untuk melakukan kodifikasi dan unifikasi hukum dalam pembangunan hukum nasional, bahkan dengan tegas mengamanatkan untuk memperhatikan kemajemukan tatanan hukum dengan melihat kondisi masyarakat guna kehidupan bermasyarakat yang adil dan demokratis. Dasar yuridis tersebut dapat digunakan untuk mengkaji berdasarkan sumber hukum paling dasar

di Indonesia, yakni Pancasila, yang di dalam sila-sila nya menghargai adanya kemajemukan, termasuk tentang kemajemukan masyarakat bangsa sampai dengan tatanan hukum yang ada.

Pluralitas merupakan kondisi yang harus disadari oleh seluruh rakyat Indonesia. Pluralisme sebagai paham, diharapkan dapat menghantarkan kepada Persatuan Bangsa Indonesia dengan memegang teguh semboyan “Bhineka Tunggal Ika”. Kemajemukan dan kebhinekaan bangsa Indonesia, merupakan hal nyata yang tidak dapat ditampik sekaligus dibendung. Keberagaman dari mulai suku, ras, agama adalah suatu hal yang siap ditanggung sejak Nusantara merdeka dan memproklamirkan sebagai Negara Indonesia yang merdeka. Kondisi inilah yang kemudian mengarahkan pelaksana pemerintahan serta kedaulatan rakyat di tiap lembaga negara memikirkan bagaimana menciptakan kondisi penyelenggaraan pemerintahan dengan segala kebijakan yang diambil sesuai dengan kehendak serta keadaan masyarakat Nusantara.

Hal ihwal tentang pluralitas ini jelas disadari pula oleh “*Founding Father*”, yang kemudian merencanakan untuk membentuk suatu dasar negara yang kuat, kokoh serta mencerminkan kondisi sosial yang nyata dan sesuai dengan masyarakat bangsanya. Ia yang dinamakan Pancasila, merupakan dasar negara sekaligus pandangan hidup bangsa Indonesia yang dijadikan dasar pedoman untuk bermasyarakat, berbangsa dan bernegara pada suatu asas kultural yang dimiliki dan melekat pada bangsa. Nilai-nilai kenegaraan dan kemasyarakatan yang terkandung dalam sila-sila Pancasila bukanlah hanya merupakan suatu hasil konseptual seseorang saja melainkan merupakan suatu hasil karya besar bangsa Indonesia sendiri, melalui proses refleksi sosiologis para pendiri negara (Kaelan, 2010 : 13).

Rumusan Pancasila yakni tercermin dari kelima sila-nya bersifat hierarkis dan berbentuk piramidal. Hal ini dimaksud bahwa tiap sila meliputi atau diliputi serta menjiwai sila yang lain. Dalam kehidupan berbangsa

bernegara, termasuk di dalamnya pembangunan hukum nasional, harus didasarkan pada setiap sila. Unifikasi hukum nasional harus pula memperhatikan sila-sila Pancasila

1. Berdasarkan sila Pertama Pancasila (Ketuhanan Yang Maha Esa) yang menjamin keberadaan pluralitas bangsa.

Sila Ketuhanan Yang Maha Esa mengandung nilai bahwa negara yang didirikan adalah sebagai pengejawantahan tujuan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa. Oleh karena itu, segala hal yang berkaitan dengan pelaksanaan dan penyelenggaraan negara bahkan moral negara, moral penyelenggaraan negara, politik negara, pemerintahan negara, hukum dan peraturan perundang-undangan negara, kebebasan dan hak asasi warga negara harus dijiwai nilai-nilai Ketuhanan Yang Maha Esa (Kaelan, 2010 : 79).

Konsep Ketuhanan Yang Maha Esa, merupakan konsep yang menunjukkan bahwa negara Indonesia bukanlah negara yang mendasarkan ideologinya pada agama tertentu. Melihat bahwa kondisi pluralitas bangsa juga merujuk pada keberagaman agama di Indonesia. Guna perlindungan terhadap agama-agama yang diijinkan tumbuh di Indonesia, telah diwadahi dengan ketentuan perundang-undangan. Namun tentunya hal ini menjadi salah satu masalah yang kompleks, ketika ketentuan hukum agama-agama tertentu, tentunya berpengaruh pula pada kehidupan tiap umat yang juga merupakan warga negara Indonesia. Hal ini menjadi pertimbangan untuk membentuk suatu perundang-undangan nasional sekaligus perundang-undangan yang dapat mewartakan kepentingan warga negara berkaitan dengan agamanya. Misalnya saja, ketentuan waris dalam agama Islam, tidak dapat disamakan dengan ketentuan waris nasional yang berlaku bagi warga negara Non Islam, begitu pula ketentuan tentang perceraian sampai dengan Peradilan Agama. Ini menunjukkan bahwa masih ada permasalahan mendasar ketika harus

melakukan unifikasi hukum dengan tujuan menciptakan kepastian hukum, penyederhanaan dalam satu kesatuan hukum. Bahkan hal ini didasarkan pada semangat sila Pertama yang tidak menghendaki adanya pemaksaan suatu hukum terhadap beragamnya ketentuan agama yang diakui di Indonesia.

2. Berdasarkan sila Kedua Pancasila (Kemanusiaan yang Adil dan Beradab) yang menjamin keberadaan pluralitas bangsa.

Sila kemanusiaan sebagai dasar fundamental dalam kehidupan kenegaraan, kebangsaan, dan kemasyarakatan. Nilai-nilai kemanusiaan ini bersumber pada dasar filosofis antropologis bahwa hakikat manusia adalah susunan kodrat makhluk pribadi berdiri sendiri dan sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa. Dalam sila kemanusiaan terkandung nilai-nilai bahwa negara harus menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia sebagai makhluk yang beradab. Oleh karena itu dalam kehidupan kenegaraan terutama dalam peraturan perundang-undangan negara harus mewujudkan tercapainya tujuan ketinggian harkat dan martabat manusia, terutama hak-hak kodrat manusia sebagai hak dasar (hak asasi) yang dijamin dalam peraturan perundang-undangan negara. Nilai kemanusiaan yang adil mengandung makna bahwa manusia sebagai makhluk yang berbudaya dan beradab harus adi; dalam hubungan dengan diri sendiri, manusia lain, masyarakat bangsa dan negara. menjunjung tinggi hak-hak asasi manusia, menghargai atas kesamaan dan derajat tanpa membedakan suku, ras, keturunan, dan status sosial maupun agama (Darmodihardjo, 1996).

Penjabaran sila tersebut, sangat mengandung penghormatan terhadap pluralitas bangsa Indonesia. Mengharapkan bahwa setiap peraturan perundang-undangan negara mewakili penghormatan terhadap kemanusiaan yang adil bagi seluruh masyarakat tanpa terkecuali, tanpa dibeda-bedakan.

3. Berdasarkan sila Ketiga Pancasila (Persatuan Indonesia) yang menjamin keberadaan pluralitas bangsa.

Dalam sila ini terkandung nilai bahwa negara adalah sebagai penjelmaan sifat kodrat manusia monodualis yaitu sebagai makhluk individu dan sosial. Negara adalah merupakan suatu persekutuan berupa suku, ras, kelompok, golongan maupun kelompok agama. Oleh karena itu perbedaan adalah merupakan bawaan kodrat manusia dan juga merupakan ciri khas elemen-elemen yang membentuk negara. Konsekuensinya negara adalah beraneka ragan tetapi satu, mengikatkan diri dalam suatu persatuan yang dilukiskan dalam suatu Bhineka Tunggal Ika. Perbedaan bukannya untuk diruncingkan menjadi konflik dan permusuhan melainkan diarahkan pada suatu sintesa yang saling menguntungkan yaitu persatuan dalam kehidupan bersama untuk mewujudkan tujuan bersama (Kaelan, 2010 : 81).

Pluralitas diwadahi penuh dalam sila ini, sila kebhinekaan tunggal ika. Mempersatukan bangsa meskipun kemajemukan beragam dan tak dapat dihindarkan. Dengan memaksakan bingkai-bingkai kesatuan politik kenegaraan bersatu dalam konteks, dengan memanifestasikan semangat nasionalisme kesatuan dalam perkembangan politik, jelas ini justru tidak sesuai dengan prinsip Persatuan sebagaimana diusung oleh sila ke-empat Pancasila ini. Kesatuan tidak dapat disamakan dengan prinsip Persatuan.

Memaksakan setiap perbedaan dalam satu kesatuan, dirasa bukan hal yang tepat melihat kondisi keberagaman masyarakat Indonesia memang harus diwadahi dengan ketentuan yang sesuai dengan kondisi masing-masing melihat dari penghormatan terhadap SARA. Bentuk unifikasi yang mengarah pula pada kesatuan hukum, menjadi dasar-dasar pertimbangan unifikasi hukum nasional ini diberlakukan, melihat isi yuridis ketentuan Sila ke-empat Pancasila ini.

4. Alasan berdasarkan sila Keempat Pancasila (Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan Perwakilan) yang menjamin keberadaan pluralitas bangsa.

Sila ini mengandung makna bahwa hakikat negara sebagai penjelmaan sifat kodrat manusia monodualis. Hakikat rakyat adalah merupakan sekelompok manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa yang bersatu dalam suatu wilayah negara. Rakyat adalah merupakan subjek pendukung pokok negara, sedangkan negara adalah dari, oleh, dan untuk rakyat. Sehingga dalam sila kerakyatan terkandung nilai demokrasi yang secara mutlak harus dilaksanakan dalam hidup bernegara (Kaelan, 2010 : 1982).

Demokrasi yang merupakan pemerintahan dari oleh dan untuk rakyat ini, tidak hanya diperuntukkan bagi sebagian golongan rakyat saja. Mewakili kepentingan rakyat Indonesia, berarti mewakili seluruh kepentingan masyarakat dari Sabang sampai Merauke. Menyatukan hukum nasional dalam satu kesatuan, dirasa dapat mencederai kehendak masyarakat yang beragam.

5. Alasan berdasarkan sila Kelima Pancasila (Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia) yang menjamin keberadaan pluralitas bangsa.

Dalam sila kelima terkandung nilai-nilai yang merupakan tujuan negara sebagai tujuan hidup bersama. Maka dalam sila kelima tersebut terkandung nilai keadilan yang harus terwujud dalam kehidupan bersama (keadilan sosial). Keadilan tersebut didasari dan dijiwai oleh hakikat keadilan kemanusiaan yaitu keadilan dalam hubungan manusia dengan masyarakat, bangsa dan negaranya serta hubungan manusia dengan Tuhannya.

Konsekuensinya nilai-nilai keadilan yang harus terwujud dalam hidup bersama adalah meliputi (1) keadilan distributif, yaitu suatu hubungan keadilan antara negara terhadap warganya, dalam arti pihak negaralah

yang wajib memenuhi keadilan dalam bentuk keadilan membagi, dalam bentuk kesejahteraan. (2) keadilan legal (keadilan bertaat), dalam masalah ini pihak wargalah yang wajib memenuhi keadilan dalam bentuk menaati peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam negara. (3) keadilan komutatif, yaitu suatu hubungan keadilan antara warga negara secara timbal balik. Nilai-nilai keadilan tersebut haruslah merupakan suatu dasar yang harus diwujudkan dalam hidup bersama untuk mewujudkan tujuan negara (Kaelan, 2010 : 1983)

Keadilan sosial yang dimaksud dalam sila ini, jelas mengarahkan baik negara maupun warga negaranya menghormati rasa adil bagi seluruh rakyat Indonesia, bukan golongan tertentu. Adanya unifikasi hukum disinyalir justru akan menyatukan kesatuan hukum tanpa memandang keadilan sosial masyarakat Indonesia yang pluralis.

Melihat Pancasila sebagai "*groundnorm*", norma dasar yuridis ketentuan perundang-undangan Indonesia, justru sarat menjunjung tinggi nilai pluralitas, sebagaimana yang terkandung dari tiap makna sila-sila yang dimilikinya, menjadi rujukan bagi penulis untuk menjadikan Pancasila sebagai alasan yuridis penyebab negara republik Indonesia sampai dengan saat ini belum memiliki Hukum Nasional yang terunifikasi. Selain itu, penulis juga merujuk pada tinjauan yuridis Pasal II Aturan Peralihan yang kemudian diamandemen menjadi Pasal I Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sebagai alasan yuridis tambahan. Dengan bunyi pasal "Segala peraturan perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini", menunjukkan bahwa segala ketentuan hukum masa kolonial yang ada sebelum diadakan yang baru akan tetap berlaku. Hal ini kemudian justru dimaknai tidak hanya mengisi kekosongan hukum semata, namun justru memperlambat pembangunan hukum nasional, sehingga masih saja berpedoman hukum pada ketentuan hukum masa kolonial yang justru kurang progresif dan dinamis, menyesuaikan kondisi Indonesia saat ini.

## **2. Peranan Politik Hukum Pemerintah dalam Pembangunan Hukum Nasional yang sesuai dengan Pancasila serta Prinsip Kebhinekaan di Indonesia.**

Adanya ketentuan hukum yang berbeda-beda pada zaman Kolonial Belanda, tidak lain karena adanya politik hukum Pemerintahan Kolonial Belanda yang pada saat itu memahami jelas pluralitas serta pluralisme bangsa Indonesia. Soetandyo (2006) mengemukakan, adalah Van Vollenhoven serta Ter Har yang mencatatkan tiap-tiap kebiasaan hukum adat istiadat masyarakat Indonesia secara keseluruhan, dan kemudian digunakan rujukan bagi Pemerintah Kolonial Belanda untuk memadukan antara hukum unifikasi B.W dan W.v.K dengan hukum yang tumbuh di masyarakat.

Keinginan untuk mengkodifikasi maupun unifikasi hukum nasional di Indonesia, senyatanya merupakan keinginan politik guna menciptakan keberadaan hukum yang matang, serta menciptakan suatu kepastian hukum. Akan tetapi, melihat pembahasan sebelumnya, proses kodifikasi dan unifikasi hukum ini harus dilakukan dengan sangat hati-hati dengan memperhatikan konsep kebhinekaan dan apa yang diusung oleh Pancasila.

Terkhusus mengenai unifikasi hukum, tentunya harus memperhatikan kemajemukan masyarakat termasuk di dalamnya adalah budaya. Berdasarkan apa yang ditulis oleh Rachmadi (2003 : 252-253):

Dalam upaya pembinaan hukum nasional adalah untuk menemukan dasar, sifat, bentuk dan asas-asas hukum nasional. Unifikasi hukum merupakan sifat dari hukum nasional yang ingin diwujudkan, sedangkan kodifikasi berkaitan dengan bentuk dari hukum nasional tersebut. Hal ini berarti kodifikasi hukum nasional bukanlah sekaligus unifikasi hukum nasional di dalamnya. Karena ada beberapa sistem hukum yang mempunyai struktur sosialnya sendiri yang tentunya menggambarkan corak masyarakat yang bersangkutan, keragaman struktur masyarakat yang bersangkutan yang terlihat dalam region, religius dan custom yang majemuk, sehingga usaha unifikasi tidak mudah untuk dilaksanakan. Begitu juga dalam usaha

kodifikasi hukum yang berusaha menghimpun segala ketentuan dalam suatu kitab undang-undang secara sistematis, lugas, tuntas dan lengkap, tentu tidak mudah untuk diwujudkan. Mengingat keterbatasan kemampuan, tenaga, dana, dan waktu, sementara itu kebutuhan hukum dan perkembangan masyarakat demikian cepat sehingga perlu adanya kebijakan politik dan program untuk mencapai cita-cita hukum nasional.

Kenyataannya, pengalaman "mendamaikan" isi kandungan hukum antara hukum yang diberi sanksi negara dengan hukum rakyat (atau sebut saja kaidah-kaidah sosial yang tersosialisasi dan diyakini oleh warga masyarakat-masyarakat lokal) sebagaimana diperoleh pada jaman kolonial, ternyata justru sulit dilaksanakan pada zaman kemerdekaan. Pluralitas hukum rakyat yang diakui berlaku sebagai *living law* berdasarkan paham partikularisme pada zaman kolonial terkesan tidak hendak diteruskan pada zaman kemerdekaan. Cita-cita nasional untuk "menyatukan" Indonesia sebagai satu kesatuan politik dan pemerintahan telah berkecenderungan untuk mengabaikan fakta kemajemukan hukum rakyat yang berformat lokal. Alih-alih, yang menguat adalah justru kebijakan kodifikasi dan unifikasi, dengan efek akan digantikannya hukum rakyat yang beragam itu dengan hukum nasional yang satu, yang berlaku dari Sabang sampai ke Merauke, dari Pulau Miangas sampai ke Pulau Rote. (Rachmadi, 2003 : 4)

Kodifikasi dan unifikasi seperti inilah yang tidak dikehendaki, kebijakan hukum nasional dihadapkan dengan tantangan untuk melakukan kodifikasi dan unifikasi hukum nasional dengan batasan tetap menyadari pluralitas masyarakat Indonesia. Peranan politik hukum dalam hal ini sangat dibutuhkan. Politik hukum sangat memiliki peranan untuk menentukan arah bagaimana aparat yang berwenang dalam membentuk suatu produk hukum.

Peranan politik hukum suatu negara sangat diharapkan dalam rangka pembangunan hukum nasional untuk membentuk sistem hukum ideal. Sistem hukum yang demikian adalah tatanan hukum yang dapat menjamin

tercapainya cita - cita bangsa Indonesia sebagaimana termaktub dalam Pembukaan Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu:

*“melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.”*

Politik hukum sebagai suatu kebijakan pemerintah, serta diwujudkan dalam rangka pembangunan hukum nasional berkenaan juga dengan pembangunan kesadaran hukum masyarakat. Harus ada hubungan timbal balik antara penguasa dengan warga negara, sebagaimana kontrak sosial dibentuk antara keduanya, wacana kebijakan unifikasi hukum yang sarat akan manfaat dalam mewujudkan kepastian hukum harus pula didasarkan pada pertimbangan sosio-masyarakat. Teuku Mohammad Radhie dalam Artidjo Alkautsar (1997 : 216) menyarankan, apabila memang kebijakan kodifikasi ini dirasa perlu, politik hukum hendaknya menganut prinsip terbuka dan prinsip kodifikasi parsial.

Kodifikasi maupun unifikasi yang terbuka, kurang lebih dapat mencerminkan penerapan ideologi bangsa Pancasila yang juga terbuka dalam mengakomodir dinamika perkembangan masyarakat secara global. Kodifikasi maupun unifikasi yang terbuka, dapat memungkinkan adanya pembentukan peraturan hukum baru dengan melihat dinamisasi perkembangan dan pembangunan hukum nasional.

#### **D. Simpulan**

Perkembangan politik hukum dalam rangka pembangunan hukum nasional mengarah dari Era Orde Lama yang menghendaki adanya kodifikasi dan unifikasi hukum, kemudian justru bergeser di era reformasi dengan lebih menghargai kemajemukan tatanan hukum. Tidak terlaksananya kodifikasi dan unifikasi hukum nasional ini juga diterangi pada semangat pluralitas yang dibawa oleh *Grundnorm*, yakni Pancasila, yang tidak menghendaki adanya

“kesatuan” di tengah persatuan bangsa yang kebhinekaan. Pisau analisis juga didasarkan pada Pasal 1 Aturan Peralihan UUD NRI 1945 yang masih memberlakukan aturan hukum yang terdahulu.

Peranan politik hukum menjadi sangat penting dalam rangka kodifikasi dan unifikasi hukum nasional. Pemahaman pemerintah penyelenggara negara terhadap kondisi masyarakat dan pembangunan hukum nasional harus diselaraskan, sehingga apabila terlaksana, kodifikasi dan unifikasi hukum nasional diarahkan pada kodifikasi dan unifikasi terbuka, yang masih memberi peluang terhadap kemajemukan tatanan hukum dalam masyarakat plural.

#### **E. Saran**

Segera dilaksanakan pembangunan hukum nasional dengan menyusun hukum baru dan menghapus hukum warisan kolonial, sebab hukum warisan kolonial tidaklah mendasarkan pada Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum. Dalam hal kodifikasi dan unifikasi, perlu dirumuskan suatu sistem yang terbuka dalam penyusunannya, menyesuaikan kemajemukan tatanan hukum dalam masyarakat Indonesia yang berbhineka. Hal ini supaya tidak hanya kepastian saja sebagai salah satu tujuan hukum yang dapat tercapai, namun juga keadilan serta kemanfaatan bagi masyarakat juga terpenuhi.

#### **F. Daftar Pustaka**

##### **Buku:**

Artijo Alkotsar. 1997. *Identitas Hukum Nasional*. Yogyakarta : Fak.Hukum UII.

C.S.T. Kansil. 1989. *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.

Darmodiharjo Darji. 1996. *Penjabaran Nilai-Nilai Pancasila dalam Sistem Hukum Indonesia*. Rajawali:Jakarta .

Kaelan. 2010. *Pendidikan Pancasila*. Yogyakarta : Paradigma.

Mulyana W. Kusumah. 1986. *Perspektif, Teori & Kebijakan Hukum*. Jakarta : Rajawali Pers.

Racmadi Usman. 2003. *Perkembangan Hukum Perdata*. Jakarta : Pustaka Sinar Harapan.

Soerjono Soekanto dan Mustafa A. 1980. *Sosiologi Hukum Dalam Masyarakat*. Cet. I. Jakarta: Rajawali.

**Artikel:**

Soetandyo W. 2006. "Masalah Pluralisme dalam Pemikiran dan Kebijakan Perkembangan Hukum Nasional". (*Makalah*). Disampaikan pada Acara Seminar Nasional Pluralisme Hukum : Perkembangan di Beberapa Negara, Sejarah Pemikirannya dan Pergulatan dalam Gerakan Pembaharuan Hukum, pada tanggal 21 November 2006 di Universitas Al Azhar, Jakarta.

**Peraturan Perundang-undangan:**

TAP MPR - RI IV / 1973 Tentang Garis - Garis Besar Haluan Negara.

TAP MPR Nomor IV/MPR/1999 Garis - Garis Besar Haluan Negara.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4421).

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 33, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4700).