
**HUKUM ADAT DALAM PEMBAHARUAN DAN PEMBANGUNAN
HUKUM NASIONAL**

Ervina Dwi Indriati dan Indira Hastuti

Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Semarang

Email: ervinaindriati@gmail.com; indirawisnu906@gmail.com

***ABSTRACT:** Efforts to form a national legal order that serves national interests (as directed by the GBHN), of course, must pay attention to existing laws (customary law / laws that apply in society and colonial law) as well as laws that are currently developing in the international world. This paper will discuss legal development in Indonesia in terms of a systems approach with customary law as one of the inputs. The process of development (formation) of national law by itself will be influenced by the state of the cultural subsystem, political subsystem and economic subsystem that currently exists and applies in Indonesia. In the context of customary law as input in order to achieve the goal of becoming National Law, its position as input itself has also been influenced by these subsystems.*

***Keywords:** Renewal, Customary Law, National Law*

PENDAHULUAN

Dengan diproklamasikannya Indonesia sebagai negara merdeka (17 Agustus 1945 yang silam), maka di Indonesia lahir tata hukum baru, yaitu tata hukum nasional yang mencerminkan cita-cita hukum Indonesia dan menjadi sarana bagi, masyarakat Indonesia untuk menanggulangi masalah-masalah aktual yang dihadapinya. Walau demikian bukan berarti bahwa sejak saat itu telah lahir tata hukum nasional yang betul-betul tata hukum nasional; dalam arti yang sesuai dengan cita-cita masyarakat Indonesia. Hal ini bisa berarti sebab sebagai Negara yang baru merdeka tentu saja (bisa dimaklumi) belum dapat begitu saja (seketika itu juga) membuat tata hukum yang baru sama sekali, melainkan dengan berdasarkan Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 (yang lahir sehari setelah proklamasi), sistem hukum yang pluralistis jaman penjajahan masih berlaku bagi negara Indonesia yang sudah merdeka ini. Bahkan dalam usianya yang ke 50 (setengah abad) negara ini masih menggunakan peraturan produk sebelum merdeka.

Sebagai Negara yang berkembang, yang mewarisi tata hukum yang bersifat pluralistis, dihadapkan pada perkembangan IPTEK di abad modern dalam era globalisasi ini. Tata hukum lamapun tentu saja akan ketinggalan dan memang sudah ketinggalan dengan perkembangan IPTEK, baik didalam negeri maupun di dunia internasional. Oleh karena itulah, di Indonesia

diadakan pembangunan hukum, yang merupakan upaya merombaktata hukum lama menjadi tata hukum nasional yang baru. Pembangunan hukum di Indonesia sampai saat ini (PJP II) sedang dan terus digalakkan, sebab pembangunan disegala bidang tidak mungkin berjalan mulus bila tidak dilandasi sistem Hukum Nasional yang memenuhi kebutuhan masyarakat masa kini dan dapat mengantisipasi kebutuhan dimasyarakat di abad ke-21.

Upaya pembentukan tata hukum nasional yang mengabdikan kepada kepentingan nasional (sebagaimana arahan GBHN), maka tentu saja harus memperhatikan hukum yang sudah ada (Hukum adat/ Hukum yang berlaku dalam masyarakat dan Hukum Kolonial) maupun hukum yang kini sedang berkembang di dunia internasional. Dalam tulisan ini akan dibahas pembangunan hukum di Indonesia ditinjau dari pendekatan sistem dengan hukum adat sebagai salah satu inputnya.

HUKUM ADAT DAN HUKUM MODERN

Dalam kepustakaan banyak sekali para ahli Hukum Adat yang memberikan definisi tentang Hukum Adat, dan konsepsi Hukum Adat itupun dari waktu ke waktu mengalami perkembangan yang disebabkan oleh terjadinya perubahan di dalam Hukum Adat itu sendiri maupun akibat terjadinya perubahan nilai-nilai sosial budaya masyarakat oleh perkembangan ilmu dan teknologi. Dalam tulisan ini tidak akan dijelaskan satu persatu pandangan para ahli hukum adat tentang konsepsi Hukum Adat. Akan tetapi yang dijadikan pijakan dalam tulisan ini ialah konsepsi Hukum Adat yang telah dirumuskan pada Seminar Hukum Adat dan Pembinaan Hukum Nasional tahun 1974 di Yogyakarta.

Seminar tersebut telah menyimpulkan bahwa “Hukum Adat Hukum Indonesia asli yang tidak tertulis dalam bentuk Perundang-undangan Republik Indonesia yang disana sini mengandung unsur agama.” Dengan demikian maka Hukum Adat mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:

- Hukum Indonesia asli;
- Bentuknya tidak tertulis;
- Mengandung unsur-unsur agama.

Hukum Adat pun sering pula disebut sebagai hukum tak formal, karena prosedur pembuatan dan implementasinya, yaitu sebagai hukum rakyat yang tumbuh dan berkembang bersamaan dengan berkembangnya proses sejarah. Hukum ini mengedepankan dimensi kultur dan bertumpu diatas dasar kesetiaan kultural warga masyarakat (periksa. Soetandyo Wignjo Soebroto, tanpa tahun, h. 2-3). Karena mengedepankan dimensi kultur dan bertumpu diatas dasar kultural, maka Hukum Adat pada hakekatnya juga mencakup peraturan-peraturan yang dijelmakan didalam keputusan para pejabat hukum dalam arti luas. Keputusan-keputusan itu diambil atas dasar nilai-nilai yang hidup dan sesuai dengan warga masyarakat dimana keputusan itu diambil. Sehingga tidaklah mengherankan bila Hukum Adat sebagai hukum

yang hidup berlakunya hanya tergantung pada kekuatan dan proses sosial yang terjadi didalam masyarakat yang bersangkutan (Periksa. Abdulrahman, 1984, h. 23).

Seperti telah disebutkan pada bagian terdahulu, bahwa bentuk Hukum Adat ialah tidak tertulis, dalam arti tidak tertulis dalam Perundang-undangan Republik Indonesia. Mengenai hal ini masih banyak yang belum sendapat, ada yang mengatakan bahwa sebaiknya Hukum Adat itu untuk menyebut hukum yang tertulis, Ada pula yang mengatakan bahwa Hukum Adat itu juga terdiri dari bagian-bagian yang tertulis. Untuk menghindarkan perbedaan pendapat dan kesimpangsiuran tentang hal tersebut, maka sebaiknya digunakan istilah Hukum Tradisional, yang mempunyai cirri-ciri sebagai berikut: (Ronny Hanitijo Soemitro, 1984, h. 54)

- a) Mempunyai sifat kolektifitas yang kuat;
- b) Mempunyai corak magis-religius, yaitu yang behubungan dengan pandangan hidup masyarakat asli;
- c) Sistem hukumnya diliputi oleh pikiran serba konkrit, artinya hukum tradisional sangat memperhatikan banyaknya dan berulang-ulangnyanhubungan-hubungan yang konkret yang terjadi didalam masyarakat;
- d) Sistem hukum tradisional bersifat visual, artinya hubungan-hubungan hukum dianggap terjadi karena ditetapkan dengan suatu ikatan yang dapat dilihat atau dengan suatu tanda yang tampak.

Ciri-ciri hukum tradisional dalam masyarakat tradisional itu dalam perkembangannya, mau tidak mau dihadapkan kepada hukum modern, misalnya hukum tradisional bangsa Indonesia dulu dihadapkan kepada hukum modern, misalnya hukum tradisional babgsa Indonesia dulu dihadapkan kepada hukum yang sedang berkembang sebagai hukum modern saat ini. Ciri-ciri hukum modern itu ialah sebagai berikut:

- a) Sistem hukum tersebut terdiri dari peraturan-peraturan yang seragam, baik dari segi isi mau pun segi pelaksanaannya;
- b) Sistem hukum tersebut bersifat tradisionil, artinya hak-hak dan kewajiban-kewajiban timbul dari perjanjian-perjanjian yang tidak dipengaruhi oleh faktor-faktor usia, kelas, agamaataupun perbedaan antara wanita dengan pria;
- c) Sistem hukum modern bersifat universalistis, artinya dapat dilaksanakan secara umum;
- d) Adanya hierarkhi peradilan yang tegas;
- e) Birokratis, artinya melaksanakan prosedur sesuai peraturan-peraturan yang telah ditetapkan;
- f) Rasionil;
- g) Para pelaksana hukum terdiri dari orang-orang yang sudah berpengalaman;
- h) Dengan berkembangnya spesialisasi dalam masyarakat yang kompleks, maka harus ada penghubung antara bagian-bagian yang ada sebagai akibat adanya pengkotakan;
- i) Sistem ini mudah dirubah untuk menyesuaikan diri dengan perkembangan perubahan masyarakat;

- j) Lembaga-lembaga pelaksana dan penegak hukum adalah lembaga-lembaga kenegaraan, oleh karena negara lah yang mempunyai monopoli kekuasaan;
- k) Pembedaan yang tegas antara tugas-tugas eksekutif, legislative, yudikatif. (Soerjono Soekanto, 1976, h. 108).

Kemudian Satjipto Rahardjo, menggelarkan beberapa ciri hukum modern dan perbandingan antara dua budaya hukum yaitu sebagai berikut. (Satjipto Rahardjo, 1979, h. 286)

Beberapa ciri hukum modern I	Sikap-sikap dan nilai nilai yang sesuai untuk mendukung hukum modern II	Sikap sikap dan nilai-nilai yang masih merata pada orang Indonesia III
1. Karya manusia yang dibuat dengan sadar. 2. Ditujukan untuk mencapai sesuatu	1. Kesadaran individu tinggi. 2. Konflik sebagai sesuatu yang fungsional	1. Menilai tinggi kesadaran 2. Menolak konflik 3. Kecenderungan pada ikatan ikatan primordial 4. Paternalistis 5. Diferensiasi antara sektor-sektor publik dan privat belum tinggi

Kita tidak bisa memberlakukan secara umum begitu saja nilai-nilai serta sikap-sikap yang terdapat pada kolom III, sebagai yang terdapat secara merata diseluruh Indonesia, misalnya hal tersebut lebih kuat dijumpai di daerah Jawa dan Bali daripada diberbagai daerah lainnya. Menjalankan hukum modern secara optimum akan lebih berhasil apabila didukung oleh budaya hukum yang bersumber pada sikap-sikap dan nilai-nilai yang terdapat pada kolom II daripada yang terdapat pada kolom III. Disamping itu dijalankannya sistem hukum modern dengan dukungan budaya hukum yang bersumber pada apa yang tertera pada kolom III pada akhirnya akan menimbulkan suatu jenis praktek hukum tersendiri dengan kecenderungan budaya Indonesia.

Sedangkan menurut pendapat Lawrence M. Friedman ciri- ciri hukum modern adalah sebagai berikut: (Ronny Hanitijo Soemitro, 1984, h. 82-83).

- 1) Bersifat sekuler dan pragmatis;
- 2) Berorientasi kepada kepentingan dan merupakan usaha yang dilakukan secara sadar oleh manusia;
- 3) Bersifat terbuka dan mengandung unsure perubahan yang dilakukan secara sengaja.

Untuk menentukan sifat rasionalnya, Friedman menggunakan kultur hukum sebagai sarana untuk mencirikan hukum modern, kultur hukum ini berupa nilai-nilai dan sikap-sikap yang mempengaruhi bekerjanya hukum. Bagi Friedman yang penting bukanlah bahwa hukum

modern itu adalah rasional. Akan tetapi orangnyalah yang berpikir bahwa mereka seharusnya bertingkah laku sesuai dengan itu (Periksa. Ronny Hanitijo Soemitro, 1984, h. 83).

Kemudian berdasarkan pembicaraan mengenai sejarah modernisasi di Indonesia, dapatlah diketahui bahwa telah terjadi perubahan-perubahan dalam konsep-konsep, asas-asas serta potsulat-potsulat yang berhubungan dengan hukum yang berlaku (selama modernisasi itu berlangsung). Perubahan-perubahan itu bisa dilihat sebagai timbulnya kesengajaan antara perubahan hukum yang berlaku dengan kultur hukumnya. kejadian itu menunjukkan urutan peristiwa sebagai berikut: (Periksa Satjipto Rahardjo, 1979, h. 284)

- 1) Terjadi perubahan hukum yang berlaku
- 2) Perubahan hukum tersebut mengandung pula perubahan dalam konsepsi mengenai apa yang seharusnya dilakukan oleh hukum. Konsepsi yang lama berpendapat bahwa hukum itu hanyalah melestarikan saja adat istiadat yang berasal dari nenek moyang desa, sedang konsep yang baru mengatakan, bahwa mengeluarkan hukum berarti juga menjalankan kekuasaan yang bisa menjurus pada perubahan-perubahan.
- 3) Perubahan tersebut tidak dapat dibiarkan oleh anggota-anggota masyarakat dan mereka memilih untuk mencari tempat pemukiman yang lain sehingga dengan demikian mereka tetap dapat menjalankan hukum sebagaimana diterima selama ini.

Dari penjelasan-penjelasan di muka, memang telah jelas bahwa pada akhirnya Hukum Adat, yang dapat dikatakan sebagai Hukum Tradisional itu akan dihadapkan kepada hukum modern pada saat tumbuhnya efisiensi ekonomis, pemakaian teknologi moder, pembangunan industri, rasionalisasi, birokrasi dalam pengelolaan dan lain-lainnya yang sejenis. Timbullah pertanyaan, apakah kita harus mempertentangkan Hukum Adat dan Hukum Modern? Bagaimana keberadaan Hukum Adat dan Lembaga-lembaga Tradisional dalam kehidupan hukum yang sedang menuju kepada Tata Hukum Nasional yang baru ini ? dalam hal ini saya sependapat dengan apa yang dikatakan Soerjono Soekanto, yaitu bahwa permasalahannya ialah bukan mempertentangkan antara Hukum Adat dengan Hukum Modern, tetapi bagaimana membentuk Hukum Modern yang fungsional.

Mempertentangkan Hukum Adat dengan Hukum Modern ialah merupakan paham yang keliru, karena paham ini didasarkan pada anggapan-anggapan bahwa Hukum Adat merupakan hukum yang dianut oleh dan berlaku dalam masyarakat-masyarakat primitive yang masih irrasional, sebaliknya Hukum Modern dikaitkan dengan masyarakat-masyarakat modern yang terutama akan dapat ditemukan di negara-negara Barat (Periksa. Soerjono Soekanto, 1976:109).

Oleh karena itu, yang penting disini ialah bukan mempertentangkan melainkan mengetahui apakah tanpa Hukum Adat bisa dibentuk Hukum Modern yang fungsional, dengan kata lain apakah mungkin pembentukan hukum nasional itu dengan mengabaikan Hukum Adat? Dan mungkinkah Hukum Adat itu tetap dipertahankan sampai sekarang?

PEMBANGUNAN HUKUM PASCA 1965

Dalam kepustakaan banyak sekali dirumuskan pengertian pembangunan. Seperti misalnya, rumusan Robert S. Seidman, dalam bukunya “The State, Law and Development”, mengartikan bahwa pembangunan merupakan perubahan terus-menerus dan mencakup bidang-bidang perilaku, ekonomi dan kelembagaan. Dikatakan pula bahwa dalam pembangunan, ilmu merangsang perubahan-perubahan perilaku, dan selanjutnya menuntut usaha dan kegiatan partisipasi, usaha kebersamaan (koperatif) dan kegiatan pemecahan problema.

Lebih dari itu semua, harus disadari bahwa pada dasarnya pembangunan merupakan proses politik, yang ditopang kehendak bersama (lihat. Robert B. Seidman, 1978, h. 159, 226, 244, 285, 301). Yang jelas pembangunan memang merupakan usaha terus-menerus untuk mengadakan perubahan-perubahan kearah yang lebih baik daripada sebelumnya dalam rangka pembangunan bangsa yang dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa, negara, pemerintah (Baca pula. Sondang P. Siagin, 1980, h. 10).

Pembangunan nasional dinegara-negara berkembang, pada hakekatnya, merupakan usaha kearah modernisasi dalam berbagai kehidupan bangsa yang bersangkutan, termasuk modernisasi hukum. Modernisasi hukum disini dapat diartikan sebagai transformasi total dari tata hukum lama menjadi tata hukum baru yang lebih baik sesuai dengan kemajuan dan keadaan yang lebih baik. Pembangunan hukum mengandung makna ganda, yaitu: (Mochtar Kusuma atmaja, 1976, h. 12).

Pertama, sebagai suatu usaha untuk memperbaharui hukum positif sendiri, sehingga sesuai dengan kebutuhan untuk melayani masyarakat pada tingkat perkembangannya yang mutakhir, suatu pengertian biasa disebut modernisasi hukum.

Kedua, sebagai suatu usaha untuk memfungsionalkan hukum dalam masa pembangunan, yaitu dengan cara turut mengadakan perubahan-perubahan social sebagaimana dibutuhkan oleh suatu masyarakat yang sedang membangun.

Akan tetapi menurut Satjipto Rahardjo, perbedaan itu tidaklah perlu diperhatikan, sebab memang keduanya tidak dapat dipisahkan secara tajam dan banyak kesempatan keduanya akan tergabung menjadi satu (Satjipto Rahardjo. 1979, h. 227).

Dalam pembangunan hukum di Indonesia, juga diinginkan adanya transformasi total, dalam arti sebagai upaya perombakan secara fundamental terhadap hukum yang lama untuk digantikan dengan tata hukum yang baru sama sekali. Pembangunan hukum ini mempunyai keterikatan yang erat dengan politik, mulai dari pembentukannya sampai kepada pelembagaannya, melalui berbagai lembaga dan kekuatan dalam masyarakat “*Law is Politics*”, begitu kata R. Wietholther dalam “*Political Rechtstheorie*”.

Hal ini menyangkut pula karakteristik pembinaan hukum di Indonesia, yang ingin dimulai dari landasan yang paling fundamental, yaitu pembuatan atau penyusunan tata hukum Indonesia baru. Pembangunan hukum di Indonesia dapat dimasukkan dalam kategori revolusioner. Keinginan untuk mempunyai suatu tata hukum sendiri, mendorong kita untuk menemukan nilai-nilai dan asas-asas baru yang akan dimasukkan kedalam tata hukum tersebut (Periksa. Satjipto Rahardjo, 1979, h. 227).

Sebagai negara yang sedang berkembang yang sekaligus sebagai negara bekas jajahan yang mewarisi struktur hukum dan social yang majemuk, maka masalah pembangunan hukum di Indonesia cukup memperlihatkan aspek-aspeknya yang kompleks. Hal ini berakibat, walaupun tujuan yang hendak dicapai untuk mencapainya sudah bisa ditentukan, namun masih banyak juga persoalan-persoalan antara yang dijumpai. Misalnya, walaupun tujuan yang dikehendaki dalam pembangunan hukum di Indonesia sudah jelas, yaitu masyarakat industry modern, namun untuk mencapainya harus melalui berbagai-bagai tahap pertumbuhan.

Konsep pembangunan hukum meliputi, lembaga-lembaga, peraturan-peraturan, kegiatan orang-orang yang terlibat kedalam pekerjaan hukum. Penelahan lebih lanjut mengenai konsep pembangunan hukum itu memperlihatkan adanya aspek statis dan dinamis (Satjipto Rahardjo, 1976, h. 234). Aspek statis merupakan bentuk penyebutan mengenai lembaga-lembaga, aktifitas dan pelaku-pelaku yang terlibat dalam pembangunan itu sendiri. Sedangkan aspek dinamis muncul karena pembangunan hukum juga sampai kepada pengamatan tentang bagaimana bekerjanya hukum sehari-hari, hambatan-hambatan apa yang terjadi, apakah penyebabnya, serta melihat pula proses yang dikenal sebagai umpan balik. Proses ini tentu tidak dapat diamati dengan baik tanpa melintaskan lingkungan bekerjanya hukum itu, seperti politik, ekonomi, budaya, hankam, dan hal lainnya yang terkait.

Dalam membicarakan pembangunan hukum di Indonesia, maka tidak bisa lepas dari Politik Hukum Nasional, yang pertama sekali ditetapkan melalui ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1973, yang menetapkan bahwa pembangunan bidang hukum dalam Negara Hukum Indonesian berdasar atas landasan sumber tertib hukum. Yaitu cita-cita yang terkandung pada pandangan, kesadaran, dan cita-cita hukum serta cita-cita moral, yang luhur yang meliputi suasana kejiwaan serta watak dari bangsa Indonesia yang dipadatkan dalam Pancasila dan UUD 1945. Hal ini kemudian diwujudkan lebih lanjut dalam Keppres Nomor 1 Tahun 1974 tentang Repelita Kedua. Khususnya Buku III Bab 27. Politik Hukum Nasional yang lahir pada masa orde baru (pasca 1966) ini tentu saja dipengaruhi oleh keadaan perkembangan hukum dan pembangunan hukum sebelumnya.

Prioritea pembabguna pada masa orde baru pun berbeda dengan orde lama (yang meletakkan politik sebagai panglima), yaitu dengan mengutamakan pembangunan ekonomi untuk mengatasi kemiskinan dan kesulitan hidup ekonomi. Dengan dibentuknya kabinet baru (cabinet pembangunan) pada tahun 1968 merupakan titik awal perubahan kebijakan secara menyeluruh, dari kebijakan “politik revolusioner sebagai panglima “ke kebijakan “pembanguna ekonomi sebagai bagian dari perjuangan orde baru “. Hal ini sangat berpengaruh pula pada peran hukum di Indonesia, sehingga peran hukum berubah, dari perannya yang ter subordinasi untuk mensukseskan revolusi nasional melawan neo-kolonialisme dan imperialism ke peran sebagai bagian sarana pembangunan. Dalam hal ini maka adagio “Indonesia adalah negara berdasarkan atas hukum “muncul dan tumbuh kembali, dengan latar belakang adanya maksud untuk mengukuhkan fungsi hukum sebagai “tool of social engineering” dan pengefektifan hukum sebagai sarana untuk melindungi hak asasi manusia. Oleh karena itu, dalam era orde baru, perkembangan hukumnya meliputi perkembangan dalam konfigurasi konsep “law as a tool social engineering “ dan konfigurasi hukum sebagai sarana perlindungan hak asasi manusi (masyarakat sipil) dari kesewenangan penguasa (lihat. Soetandyo Wignjosoebroto, 1994, h. 226).

Karena titik berat pembangunan pada masa orde baru adalah ekonomi, maka pembangunan hukumnya dirintis untuk memfungsionalkan hukum bagi kepentingan ekonomi. Ide “law as tool social engineering baru ditujukan secara selektif untuk memfungsikan hukum guna merekayasa kehidupan ekonomi nasional saja. Kelembagaan hukum untuk kepentingan pembangunan ekonomi (misalnya pengaturan tentang pertahanan, pertambangan, perpajakan, dan lain-lainnya yang sejenis) akan memberikan jaminan kepastian yang penting untuk pembangunan ekonomi.

Karena tidak dianjurkan untuk mengutamakan rujukan hukum adat atau hukum klasik colonial, maka hukum nasional pada masa orde baru tersebut dikualifikasi sebagai hukum nasional sebagai hukum nasional modern, yang boleh dikatakan tidak sekedar” mengikuti arah perkembangan sejarah hukum yang telah berlangsung di Indonesia melainkan menetapkan sendiri secara khusus arah perkembangan itu. Ide hukum nasional dengan mengutamakan regulasi kehidupan ekonomi (secara selektif melalui perundang-undangan nasional) pada waktu itu ternyata berkenan di hati pembuat kebijakan, yang hal ini teersirat dalam Pidato Presiden Soeharto pada pembukaan konferensi Lawasia di Jakarta tahun 1973, yang mengatakan: pembangunan mengharuskan terjadinya perubahan, bahkan juga perubahan-perubahan yang sangat fundamental.

Sekalipun begitu. Indonesia akan tetap menekankan pentingnya mempertahankan ketertiban dalam setiap gerak kemajuan yang akan diperoleh lewat perubahan-perubahan yang diperoleh

yang demikian itu, dan dalam hal ini hukum akan merupakan sarana penting guna mempertahankan ketertiban itu. Namun ini tidak boleh diartikan bahwa hukum hendak berpihak kepada keadaan status quo. Hukum akan menentukan lingkup perubahan-perubahan itu, namun tidaklah tepat apabila dengan demikian hukum menghalangi setiap usaha perubahan hanya semata-mata karena ingin mempertahankan nilai-nilai lama. Sesungguhnya hukum itu akan berfungsi sebagai pembuka jalan dan kesempatan menuju ke pembaharuan-pembaharuan yang dikehendaki. Hal tersebut secara eksplisit dan resmi tertera dalam naskah REPELITA KEDUA (1974), Bab 27 paragraf IV butir 1 halaman 279: bahwa prioritas akan diberikan untuk meninjau kembali dan merancang peraturan-peraturan perundang-undangan agar segala peraturan itu bersejajar dan beresesuaian dengan pembangunan sosial ekonomi, khususnya dibidang pertanian, industri, pertambangan, komunikasi dan perdagangan dst”.

Ide “*law as a tool engineering*” ini, ternyata ada juga yang menentang, yaitu para ahli hukum yang percaya bahwa harus ada kontinuitas perkembangan hukum dari hukum colonial ke hukum nasional (jadi hukum nasional harus bersumber dari hukum kolonial) dan para ahli hukum yang percaya bahwa hukum nasional harus berakar dan/bersumber dan diangkat dari hukum adat (Baca pula Soetandyo Wignjosoebroto, 1994, h. 236-243). Dengan mengacu pendapat yang terakhir ini, maka pembangunan nasional I (Indonesia) harus bersumber dari hukum colonial dan bisa pula bersumber dari hukum adat.

Perkembangan dalam era orde baru, implementasi ide hukum nasional sebagai hukum perekayasa memperoleh tempat dalam kerangka kebijakan pemerintah Orde Baru. Sedangkan peran hukum adat dalam percaturan pembangunan hukum nasional memang makin terdesak (namun tidak hilang).

Pada PJP II, sasaran pembangunan hukum ialah terbentuk dan berfungsi sistem hukum nasional yang mantap, bersumber Pancasila dan UUD 1945, dengan memperhatikan hukum yang berlaku, yang mampu menjamin kepastian, ketertiban, penegakkan dan perlindungan hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran serta mampu mendukung pembangunan nasional, yang didukung oleh aparatur hukum, sarana dan prasarana yang memadai serta masyarakat yang sadar dan taat hukum (GBHN 1993 Bab III Huruf E, angka 5).

Sedangkan arah pembangunan hukum pada PJP II ialah menghasilkan produk hukum nasional yang mampu mengatur tugas umum pemerintah dan penyelenggaraan pembangunan nasional, didukung oleh aparatur hukum yang bersih dan berwibawa, penuh pengabdian, sadar dan taat hukum, mempunyai rasa keadilan sesuai dengan kemanusiaan, serta profesional, efisien dan efektif, dilengkapi dengan sarana dan prasarana hukum. Penyusunan dan perencanaan hukum nasional harus dilakukan secara terpadu dalam sistem hukum nasional (GBHN 1993 BAB III Huruf F, angka 17). Sedangkan sasaran pembangunan hukum Pelita Keenam ialah penataan

hukum nasional yang bersumber Pancasila dan UUD 1945; penyusunan kerangka sistem hukum nasional serta penginventarisan dan penyesuaian unsur-unsur tatanan hukum dalam rangka pembaharuan hukum nasional; peningkatan penegakkan hukum dan pembinaan aparatur hukum nasional;serta peningkatan sarana dan prasarana hukum (GBHN 1993 Bab IV Huruf E angka 5). Kebijakan Pelita Keenam Bidang Hukum, meliputi: Materi Hukum, Aparatur Hukum, Sarana dan Prasarana Hukum (Baca GBHN 1993 Bab IV Huruf F Hukum). Dengan melihat ketentuan GBHN 1993 tersebut, maka dalam pembangunan /pembaharuan hukum nasional dalam arti luas tidak hanya memperbaharui materi/isi hukum melainkan pula sarana dan prasarananya. Ini semua merupakan konsep yang ada dalam GBHN, yang sedang dan masih ditunggu pelaksanaannya dalam lima tahun dan 25 tahun mendatang.

HUKUM ADAT DALAM PEMBANGUNAN HUKUM NASIONAL

Sebagaimana disebutkan dalam bahasan terdahulu, bahwa tidak akan dipertentangkan antara Hukum Adat dan Hukum Modern. Dalam pembangunan hukum nasional Indonesia, ciri-ciri hukum modern harusnya dipenuhi. Kalau dipenuhi, bagaimana kedudukan hukum adat? Dalam hal ini hukum adat tidak dapat diabaikan begitu saja dalam pembentukan hukum nasional. Dalam seminar Hukum Adat dan Pembinaan Hukum Nasional, dirumuskan bahwa Hukum Adat merupakan salah satu sumber yang penting untuk memperoleh bahan-bahan Pembangunan Hukum Nasional yang menuju kepada unifikasi hukum yang dan yang terutama akan dilakukan melalui pembuatan peraturan perundangan, dengan tidak mengabaikan timbul/tumbuhnya dan berkembangnya hukum kebiasaan dan pengadilan dalam Pembinaan Hukum. Dengan Demikian Hukum Adat ditempatkan pada posisi penting dalam proses pembangunan hukum nasional.

Memperkembangkan unsure-unsur asli, unsure-unsur asing mungkin saja berguna bagi pembentukan hukum nasional, sehingga pada hakekatnya masalahnya adalah bagaimana peranan hukum adat (yang merupakan konk sistem nilai dan budaya) dalam pembentukan hukum nasional yang fungsional (Yang kemudian dinamakan “Hukum Indonesia Modern”) (Soerjono Soekanto, Tahun 1976, h. 119).

Untuk mengetahui peranan hukum adat dalam pembentukan/pembangunan hukum nasional, maka harus diketahui nilai-nilai sosial dan budaya yang menjadi latar belakang hukum adat tersebut, serta perannya masing masing yaitu: (Soerjono Soekanto, 1976, h. 200).

- a) Nilai-nilai yang menunjang pembangunan (hukum), nilai-nilai mana harus dipelihara dan malahan diperkuat.
- b) Nilai-nilai yang menunjang pembangunan (hukum), apabila nilai-nilai tadi disesuaikan atau diharmonisir dengan proses pembangunan.
- c) Nilai-nilai yang menghambat pembangunan (hukum), akan tetapi secara berangsur-angsur akan berubah apabila karena faktor-faktor lain dalam pembangunan.

- d) Nilai-nilai yang secara definitif menghambat pembangunan (hukum) dan oleh karena itu harus dihapuskan dengan sengaja.

Dengan demikian berfungsinya Hukum Adat dalam proses pembangunan /pembentukan hukum nasional adalah sangat tergantung pada tafsiran terhadap nilai-nilai yang menjadi latar belakang hukum adat itu sendiri. Dengan cara ini dapat dihindari akibat negatif, yang mengatakan bahwa hukum adat mempunyai peranan terpenting atau karena sifatnya yang tradisional, maka Hukum Adat harus ditinggalkan.

Dalam kepustakaan memang dikemukakan adanya tiga golongan pendapat yang menyoroti kedudukan hukum adat pada mas sekarang, yaitu:

- a) Golongan yang menentang Hukum Adat, yang memandang Hukum Adat, sebagai hukum yang sudah ketinggalan jaman yang harus segera ditinggalkan dan digantikan dengan peraturan-peraturan hukum yang lebih modern. Aliran ini berpendapat bahwa hukum adat tak dapat memenuhi kebutuhan hukum di masa kini, lebih-lebih untuk masa mendatang sesuai dengan perkembangan modern.
- b) Golongan yang mendukung sepenuhnya terhadap hukum adat. Golongan ini mengemukakan pendapat yang sangat mengagung-agungkan Hukum Adat, karena hukum adat yang paling cocok dengan kehidupan bangsa Indonesia sehingga oleh karenanya harus tetap dipertahankan terus sebagai dasar bagi pembentukan Hukum Nasional.
- c) Golongan Moderat yang mengambil jalan tengah kedua pendapat golongan diatas. Golongan ini mengatakan bahwa hanya sebagian saja dari pada hukum adat yang dapat dipergunakan dalam lingkungan Tata Hukum Nasional, sedangkan untuk selebihnya akan diambil dari unsur-unsur hukum lainnya. Unsur-unsur hukum adat yang masih mungkin dipertahankan terus adalah berkenaan dengan masalah hukum kekeluargaan dan hukum warisan, sedangkan untuk lapangan hukum lainnya dapat diambil dari unsur-unsur bahan-bahan hukum yang berasal dari luar, misal hukum barat.

Dari pendapat dari ketiga golongan tersebut, kami menyetujui pendapat golongan yang ketiga (golongan moderat), sebab memang dalam kenyataannya banyak ketentuan hukum adat yang tidak sesuai dengan tuntutan jaman modern. , akan tetapi yang perlu diperhatikan disini ialah bahwa asas-asas Hukum Adat bersifat universal harus tetap mendasari Pembinaan Hukum Nasional dalam rangka menuju kepada tata hukum nasional yang baru, walaupun asaa-asas dan kaidah-kaidah baru akan lebih mendominasi hukum nasional, seperti apa yang dikatakan oleh Soetandjo Wignjosoebroto:” Hukum Nasional tak hanya hendak merefleksi pilihan atas kaidah-kaidah hukum suku/lokal atau hukum tradisional untuk menegakkan tertib sosial masa kini, akan tetapi juga hendak mengembangkan kaidah-kaidah baru yang dipandang fungsional untuk mengubah dan membangun masyarakat baru guna kepentingan masa depan. Maka kalau

demikian halnya, asas-asas dan kaidah-kaidah hukum baru akan banyak mendominasi hukum nasional".

Kemudian dalam meninjau sumbangan Hukum Adat dalam pembentukan hukum nasional, perlu disimak pula pandangan Paul Bohannon, yang menyatakan bahwa hukum itu timbul dari pelembagaan ganda, yaitu diberikannya suatu kekuatan khusus, sebuah senjata bagi fungsinya pranata-pranata "adat istiadat": perkawinan, keluarga, agama. Namun, ia juga mengatakan bahwa hukum itu tumbuh sedemikian rupa dengan ciri dan dinamikanya sendiri. Hukum membentuk masyarakat yang memiliki struktur dan dimensi hukum; hukum tidak menjadi sekedar pencerminan, tetapi berinteraksi dengan pranata-pranata tertentu. Selanjutnya ia berpendapat bahwa hukum secara istimewa berada diluar fase masyarakat, dan proses inilah yang sekaligus merupakan gejala sebab dari perubahan sosial (Periksa. Mulyana W. Kusumah dan Paul S. Baut, 1988, h. 198). Pandangan Bohannon tersebut berguna untuk menyangkal keunggulan peraturan hukum, untuk memahami sifat umum dari masyarakat-masyarakat yang tidak stabil atau mengalami kemajuan. Disamping itu juga merupakan abstraksi untuk merumuskan hakekat abadi hukum itu dengan pengandaian kebenaran yang belum pasti. Hukum tidak memiliki hakekat seperti itu tetapi mempunyai sifat historis yang dapat dirumuskan.

Sebagaimana penjelasan di muka, yaitu bahwa Hukum Adat yang dibentuk pada "*Law Energi society*" mempunyai peranan yang penting dalam pembentukan/Pembangunan Hukum Nasional (hukum modern). Kemudian timbullah pertanyaan, bagaimana proses pembangunan (pembentukan) Hukum Nasional ditinjau dari pendekatan system dengan Hukum Adat sebagai salah satu input (masukkannya)?

PEMBANGUNAN HUKUM NASIONAL DITINJAU DARI PENDEKATAN SISTEM

Semua system selalu mempunyai misi untuk mencapai tujuan tertentu. Untuk mencapai maksud tersebut diperlukan proses yang mengubah masukan (input) menjadi hasil (output). Untuk kelangsungan hidupnya dan menjaga mutu prestasinya, maka setiap sistem memerlukan terlaksananya fungsi kontrol, yang mencakup monitoring dan koreksi. Fungsi-fungsi monitoring tersebut dalam analisis sistem sering disebut umpan balik (*feedback*). Adanya umpan balik itu memungkinkan adanya perbaikan (koreksi) sistem instruksional selama pengembangannya (Sasbani 1987, h. 19). Disamping itu, dalam proses perubahan dari input menjadi output dipengaruhi oleh perangkat lunak (*software*) dan perangkat keras (*hardware*). Dengan demikian, pendekatan sistem (*System Approach*) berorientasi pada tujuan, sedangkan kegiatannya melibatkan unsur-unsur melalui proses tertentu untuk mencapai tujuan.

Manusia hidup dalam lingkungan yang serba bersistem. Sistem itu dibentuk dan disusun dari komponen-komponen yang telah dibakukan dan mudah diganti-ganti, yang masing-masing saling berinteraksi secara timbale balik, berulang-ulang, *ajeg* dan tunduk pada pola dasar yang tetap.

Pada jaman modern seperti sekarang ini manusia dengan sengaja telah menciptakan dan menggerakkan sistem-sistem itu dengan tujuan yang sadar untuk membuat hidupnya kian efisien produktifitasnya kian meningkat dan komunikasinya kian efektif, lancar dan intensif (Soetandyo Wignjosoebroto, tanpa tahun, h. 12).

Dengan demikian dalam proses pembentukan hukum nasional dengan contoh/missal Hukum Adat sebagai inputnya untuk tujuan menghasilkan output Hukum Nasional yang mengabdikan kepada kepentingan nasional, akan melibatkan berbagai subsistem-subsistem dalam masyarakat lainnya. Hal ini disebabkan karena hukum merupakan alat control mekanisme dari sistem. Dalam pembentukan hukum nasional tersebut, perlu diperhatikan teori Talcott Parsons mengenai kerangka untuk memahami masyarakat yang digambarkan dalam bentuk bagan sibermetik sebagai berikut: (Satjipto Rahardjo, 1985, h. 21)

Berdasarkan bagan di muka terlihat bahwa masyarakat dihadapkan kepada dua kategori lingkungan yang masing-masing berdiri serta berada secara otonom. Karena sifat otonom itulah maka kategori yang satu tidak dapat dikembalikan kepada yang lain. Masing-masing berdiri sendiri dan masing-masing memberikan bebannya kepada masyarakat dan juga kepada sub-sub sistem yang membentuk masyarakat tersebut beban ini digambarkan dalam bentuk dua arah panah yang mengarah ke bawah, menggambarkan arus informasi. Dengan demikian berarti bahwa subsistem budaya mengandung kekayaan informasi tertinggi dan akan mengalir ke bawah kepada subsistem-subsistem lainnya. Sub-sistem lainnya tersebut mengandung kekayaan informasi yang lebih rendah, dengan demikian subsistem ekonomi paling miskin dalam kekayaan informasi dibandingkan dengan yang lain-lainnya. Akan tetapi subsistem ekonomi ini mempunyai kekayaan energy yang paling besar. Jadi arus yang menuju ke atas yang bertolak dari subsistem ekonomi ialah arus energy (Periksa. Satjipto Rahardjo, 1985, h. 22)

Dalam hal arus energi tersebut, subsistem ekonomi mempunyai energy yang paling kaya, makin ke atas makin kecil, dan subsistem budaya merupakan subsistem yang paling miskin energi.

Kekuatan-kekuatan informasi dan energy itulah yang menghasilkan struktur Ideologi, Politik, Sosial, dan Budaya. Sistem sosial, struktur masyarakat dan susunan masyarakat semua bisa

dikembalikan kepada Kebenaran Jati (*Ultimate Reality*) dan Dunia Fisik Organik (*Bio-Physical Environment*).

Sesuai subsistem diatas menempati kedudukannya sendiri-sendiri sesuai dengan fungsi-fungsi yang dijelaskan. Fungsi yang mereka jalankan disebut fungsi primer. Subsistem budaya berfungsi mempertahankan pola, menghubungkan lingkungan (kebenaran jati) dengan masyarakat. Subsistem inilah yang menyerap lingkungan tersebut dengan membentuk nilai-nilai yang kemudian disebarkan ke dalam masyarakat, sehingga dapat terbentuk masyarakat menurut sistem nilai yang dipilihnya.

Subsistem sosial mempunyai fungsi integrasi, yaitu mempunyai hubungan yang erat dengan proses interaksi dalam masyarakat.

Subsistem politik mempunyai fungsi untuk mencapai tujuan, yaitu berhubungan dengan masalah-masalah penentuan tujuan-tujuan yang harus dicapai oleh masyarakat serta bagaimana mengorganisasikan dan memobilisasi sumber-sumber daya untuk mencapainya.

Sedangkan subsistem ekonomi mempunyai fungsi adaptasi, yaitu merupakan penghubung antara masyarakat dengan lingkungan yang berupa dunia fisik-organik.

Kalau melihat subsistem-subsistem dimuka maka hukum yang mempunyai kedudukan sebagai alat control mekanisme dari sistem termasuk dalm subsitem sosial. Karena dalam system social, interaksi sosial atau hubungan antara sesama anggota masyarakat tidak cukup bila hanya ditegaskan oleh nilai-nilai dalam masyarakat yang disebarkan oleh subsistem budaya. Sebagaimana diketahui bahwa dalam interaksi sosial itu selalu mengarah kepada timbulnya konflik karena antara masing-masing anggota masyarakat itu ada perbedaan kepentingan. Subsistem kebudayaan sebetulnya, memberikan sumbangan untuk mencegah terjadinya konflik trsebut, tetapi tampaknya ia tidak melakukannya secara kuat.

Subsistem sosial mempunyai kemampuan yang lebih kuat sebab secara aktif mendisiplinkan perilaku dan hubungan-hubungan dalam masyarakat, tidak hanya mempertahankan asas-asas sebagaimana dilakukan subsistem budaya. Pendisiplinan itu dilakukan dengan dukungan sanksi, disinilah hukum sebagai subsistem dari subsistem social berperan. Dengan sanksi tersebut, hukum mengkoordinasikan unit-unit dalam lalu lintas kehidupan sosial, dengan cara memberikan pedoman orientasi tentang bagaimanaseharusnya orang bertindak atau diharapkan untuk bertindak (Perikasa. Satjipto Rahardjo, 1985:24).

Proses pembangunan (pembentukan) hukum nasional dengan sendirinya akan dipengaruhi oleh keadaan subsistem budaya, subsistem politik dan subsistem ekonomi yang kini ada dan berlaku di Indonesia. Dalam kaitannya Hukum Adat sebagai masukan dalam rangka

pencapaian tujuan menjadi Hukum Nasional, maka kedudukannya sebagai masukan itu sendiri juga sudah dipengaruhi oleh subsistem-subsistem tersebut diatas. Dalam tahap proses disampaikan Hukum Adat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan subsistem budaya, subsistem politik, dan subsistem ekonomi juga sangat dipengaruhi oleh perangkat keras yang berupa lembaga pembentuk Undang-undang (legislatif), lembaga yudikatif (misalnya pengadilan dan lembaga kepolisian) serta lembaga-lembaga lainnya yang mempengaruhi system penegak hukum. Oleh karena itu, pembentukan hukum nasional tidaklah gampang, melainkan merupakan suatu proses yang kompleks, yang bila tidak hati-hati akan menimbulkan gejolak dalam masyarakat.

Dalam proses pembentukan hukum nasional itu, yang akan sangat berpengaruh adalah subsistem politik walaupun subsistem ekonomi juga akan mempengaruhi karena mempunyai energy yang paling tinggi, tetapi subsistem politiklah yang lebih dekat dengan subsistem sosial, sehingga ialah yang lebih berpengaruh.

Di negara-negara yang berkembang, seperti Indonesia ini, politik sangat mempengaruhi pembentukan hukum. Hal ini disebabkan, hukum di Indonesiasaat sekarang ini bila dihubungkan dengan pendapat Nonet dan Philip Selznick, baru termasuk hukum Represip, yaitu hukum merupakan alat dari penguasa (Periksa. Mulyono W. Kusumah dan Paul S. Baut, 1988, h. 15). Dengan demikian hukum mempunyai kedudukan dibawah politik, walaupun tujuan nanti (idealnya) adalah hukum Responsip, yaitu hukum dan politik berjalan seiring sejalan. Karena politik berada diatas, maka dalam pembentukan Hukum Nasional tentunya yang penting ialah tercapai tujuan politik itu sendiri. Hubungan antara subsistem politik dan subsistem sosial (hukum) itu bisa terjadi, karena subsistem politik ternyata mempunyai konsentrasi energy yang lebih tinggi daripada hukum, sehingga bila hukum harus dihadapkan kepada politik, maka hukum berada pada kedudukan yang lebih lemah. hubungan ini disebut hubungan yang mengkondisikan. Politik merupakan kondisi dijalankannya oleh hukum. Hal ini sesuai dengan apa yang dikatakan oleh Daniel S. Lev sebagai berikut;”Untuk memahami sistem -sistem hukum ditengah-tengah transformasi politik, kita harus mengamati mulai dari bawah, untuk mengetahui macam peran politik dan sosial apakah yang diberikan orang kepadanya, yang didorong untuk melakukannya, dan yang dilarang untuk menjalankannya” (Periksa. Satjipto Rahardjo, 1979, h. 71)

Memang disetiap negara, politik selalu m, emegang kendali atau dapat dikatakan sebagai komandan, sedangkan subsitem-subsistem lainnya adalah sebagai alat politik. Bahkan menurut Teori Hukum Politik (*Political Rochtstheorie*), yang dikembangkan oleh R. Wietholther, dapat disimpulkan bahwa hukum adalah politik (*Law is politics*). Dalam keadaan seperti itu maka hukum tidak merupakan gejala yang bebas nilai dan gejala netral, tetapi antara

keduanya ada hubungan yang immanent, sebab hukum selalu merupakan hasil proses politik (kategori politik).

Dengan demikian apakah hukum itu dibentuk oleh lembaga yang berwenang atau bukan, pembentuksn hukum itu sendiri merupakan hubungan antara lembaga-lembaga eksekutif (badan politik) dan lembaga legislatif (badan politik). Secara singkat dapat dikatakan bahwa pada waktu dibentuk hukum adalah proses politik. Maka hukum baik didunia intrnasional dan nasional selalu merupakan hasil keputusan politik. Walaupun demikian, agar tatanan politik itu baik maka hukum tetap dibutuhkan, jadi bagaimanapun baiknya tatanan politik ia tetap membutuhka hukum,. Sebaliknya agar hukum itu baik, juga membutuhkan politik. Disamping itu hukum dan politik ini pun membutuhkan moral, yang moral ini terdapat dalam subsistem budaya. Budaya diartikan secara amat sempit akan merujuk kepada hal-hal yang bersifat normatif belaka dan nilai-nilai yang bersifat imperative. Dalam pengertian tersebut konsep budaya menjadi menjadi kalah luas dari konsep sosial, sebabapa yang disebut masyarakat dan kehidupan sosial itu mencakup semua perilaku yang ajeg, baik yang berwarna baik maupun yang berwarna netral atau bahkan relatif buruk (Lihat. Soetandyo Wignjosobroto, tanpa tahun, h. 110). Budaya yang maknanya yang sempit akan terpandang sebagai "*inner system*" suatu kehidupan sosial. Budaya yang dimengerti sebagai nilai-nilai imperative dan kaidah-kaidah yang instruktif telah dijabarkan sebagai "*the inner subsystem*" suatu kehidupan sosial dengan fungsi utama sebagai pengendali "*the outhter subsystem*". The outhter subsystem ini terdiri dari:

- 1) Perilaku-perilaku ekonomi yang rasional dan yang gampang beradaptasi ke perubahan-perubahan kepentingan sesaat. dan
- 2) Perilaku-perilaku politik yang secara realistik mau berkompromi secara bijak demi tercapainya tujuan-tujuan yang menjamin eksistensi.

Outer system yang progresif dilawankan dengan the *inner system* (budaya) yang condong berwatak konservatif dan suka mengontrol. Hubungan antara the outer system dan the inner system dalam sistem sosial ialah hubungan yang bersifat tarik menarik atau saling tekan, dengan berbagai kemungkinan resultante. *The inner system* bisa mendominasi sehingga mengakibatkan terjadinya masyarakat yang statis dan konservatif: dapat terjadi pula bahwa the outer system itulah yang mendominasi sehingga masyarakat tampil sebagai masyarakat yang serba bergerak tanpa keberatan moral apapun; dan kemungkinannya yang lain ialah terjadinya dominasi yang berkesinambungan secara dinamik antara kedua sistem itu sehingga menghasilkan perubahan-perubahan yang terkendali.

Perubahan-perubahan dalam sistem sosial-budaya ternyata tidak berlangsung sama saat dan sama cepat diantara komponen-komponenya. The outer system lebih cepat berubah seiring dan selaras dengan perubahan-perubahan lingkungan, sedangkan the inner system akan condong

bertahan. Gejala-gejala itulah yang dalam teori-teori perubahan sosial disebut *cultural lag*. (Periksa. Soetandyo Wigjosoebroto, tanpa tahun, h. 110-123).

Apabila perubahan itu berlangsung secara evolusionistis, maka dampak ke dalam sistem sosial-budaya tidaklah akan parah. Adaptasi oleh *the outer system* dengan mudah akan diteruskan dan diimbangi proses akomodasi yang berangsur oleh *the inner system*. Tekan untuk ikut berubah pada *the inner system* akan menimbulkan tegangan-tegangan dan kecemasan-kecemasan yang amat menggelisahkan atau bahkan menimbulkan konflik-konflik budaya yang merelatifkan semua bentuk pegangan hidup dalam masyarakat. Inilah yang lazim dirujuk sebagai permasalahan dampak sosial-budaya (yang ditimbulkan oleh perubahan-perubahan lingkungan). Perubahan-perubahan yang disengaja atas dasar kebijakan manusia modern (dengan motif ekonomi dan politik) pada prinsipnya berlangsung dengan amat pesat dan arena itu menimbulkan dampak-dampak budaya yang berat. Perubahan timbale balik sebagaimana dijelaskan dengan "*cultural lag*" tersebut, akan menekan sistem sosial budaya dengan intensitas dan akibat dampak yang berbeda. Subsistem ekonomi atau *the outer system* pada umumnya tidak mengalami atau menghadapi banyak masalah adaptasi. Sebaliknya *the inner system* bila ditekan untuk berubah akan menghadapi banyak masalah. Disini mengontrol yang berfungsi menegakkan dan melestarikan pola justru ditekan untuk ikut berubah dan tak lestari. Kesulitan yang terjadi sebagai akibat konflik antara tuntutan dan perubahan dan tuntutan berlestari akan hadir sebagai dilema (Periksa. Soetanyo Wigjosoebroto, tanpa tahun, h. 122-125).

PENUTUP

Dari penjelasan-penjelasan di muka, terlihat bahwa memang Hukum Adat yang dibentuk pada situasi dan kondisi "*Low Energy Society*", mempunyai peranan yang penting sekali dalam pembentukan Hukum Nasional. Disamping itu, pembentukan Hukum Nasional dapat didekati dengan pendekatan sistem dalam sistem sosial, yang dalam uraian di muka didasarkan pada pendapat Talcot Parsons.

Dalam tulisan ini hanya diberikan salah satu contoh aspek saja tentang Hukum adat ke Hukum Nasional, yaitu mengenai Hukum lainnya (Adat) yang dapat diangkat menjadi Hukum Nasional dengan melalui proses tertentu; hal ini tergantung pada identifikasi kebutuhan.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman. 1978. *Kedudukan Hukum Adat dalam Rangka Pembangunan Nasional*. Bandung: Alumni.
- Anonim. 1993. *Ketetapan-ketetapan MPR RI 1993 dan GBHN RI 1993-1998*. Surabaya: Karyan Utama.

- C. F. G. Sunaryati Hartono. 1994, 5 Desember. "Politik Pembaharuan Hukum dalam Pembangunan Hukum di Indonesia". Makalah. Disajikan pada Forum Komunitas Penelitian Bidang Hukum Fakultas Hukum UNDIP pada tanggal 5 Desember 1994 di Bandung.
- John Bali. 1982. *Indonesia Legal History: 1602-1848*. Sydney: Oughtersshaw Press.
- Mochtar Kusumaatmadja. 1976. *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*. Bandung: Lembaga Penelitian Hukum dan Kriminologi Fakultas Hukum UNPAD.
- Mulyana W. Kusumah & Paul SS. Baut. 1988. *Hukum, Politik dan Perubahan Sosial*. Jakarta: Yayasan LBH Indonesia.
- Robert B. Seidman. 1978. *The State, Law and Development*. New York: St. Martin's Press.
- Ronny Hanitijo Soemitro. 1984. *Masalah-masalah Sosiologi Hukum*. Bandung: Sinar Baru.
- R. Soerojo Wignjodipoero. 1983. *Kedudukan serta Perkembangan Hukum Adat Setelah Kemerdekaan*. Jakarta: Gunung Agung.
- Sasbani. 1987. "Pendekatan Sistem". Makalah. Disampaikan pada Penataran Dosen UNS dalam Rangka Peningkatan Masyarakat Akademis. Surakarta: UNS.
- Satjipto Rahardjo. 1979. *Hukum dan Perubahan Sosial*. Bandung: Alumni.
- Soediman Kartohadiprojo. 1978. *Hukum Nasional Beberapa Catatan*. Jakarta: Bina Cipta.
- Sondang P. Siagian. 1979. *Administrasi Pembangunan*. Jakarta: Gunung Agung.
- Soerjono Soekanto. 1976. *Beberapa Permasalahan Hukum dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia*. Jakarta: Yayasan Penerbit UI.