

Mochtar Kusumaatmadja

Prof. Mochtar Kusumaatmadja adalah salah satu tokoh yang menempati posisi khusus dalam perkembangan pemikiran hukum dan pendidikan tinggi hukum di Indonesia. Kekhususan posisi ini terletak pada komplitnya sosok Mochtar yang bukan saja sebagai pendidik, tapi juga pemikir, praktisi, dan juga birokrat hukum. Sebagai pendidik, Mochtar adalah figur penting dibalik reformasi pendidikan tinggi hukum di Indonesia pada awal tahun 1970-an dengan menjadikan Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran (Unpad) yang dipimpinnya sebagai laboratoriumnya.¹ Sarjana hukum pasca kemerdekaan menurut Mochtar harus menjadi seorang “*professional lawyer*” atau teknokrat hukum yang mendampingi para teknokrat lainnya dalam membangun Indonesia.² Untuk mewujudkan gagasan ini Mochtar kemudian memprakarsai program pendidikan klinis hukum di Fakultas Hukum Unpad sebagai proyek percontohan (*pilot project*).

Mochtar adalah salah satu tokoh pemikir hukum Indonesia garda depan. Gagasannya mengenai peran hukum dalam pembangunan mendapat momentum yang tepat untuk diaplikasikan ketika ia menjabat sebagai Menteri Kahakiman (birokrat hukum) pada tahun 1974. Melengkapi perannya dalam dunia hukum, Mochtar dengan koleganya antara lain Komar Kantaatmadja mendirikan kantor hukum MKK (Mochtar, Karuwin dan Komar). Singkat kata, Mochtar adalah figur yang memiliki banyak wajah dalam dunia hukum di Indonesia.

Membaca dan memetakan gagasan Mochtar dalam lanskap pemikiran hukum di Indonesia tentunya harus mempertimbangkan Mochtar sebagai sosok dengan multi wajah. Mengidentikkan Mochtar hanya dengan gagasannya mengenai peran hukum dalam pembangunan tentunya tidak akan lengkap membaca sosok seorang Mochtar, karena ia juga seorang pemikir hukum internasional Indonesia *par excellence*, bahkan tidak terlalu salah apabila ia ditahbiskan sebagai Bapak Hukum Internasional Indonesia. Selain itu, Mochtar adalah pakar hukum laut Indonesia kenamaan yang mengusung gagasan negara kepulauan (*archipelagic state*) ke forum internasional yang kemudian menjadi landasan awal bagi lahirnya konsep “Wawasan Nusantara”. Mochtar adalah Bapak Hukum Laut Indonesia.³

1 Selengkapnya lihat Mochtar Kusumaatmadja, *Pembaharuan Pendidikan Hukum Dan Pembinaan Profesi*, Bandung: Bina Cipta, 1975, hlm. 3-22.

2 Lihat Mardjono Reksodiputro, “Beberapa Catatan Pemikiran Mochtar Kusuma-Atmadja Tentang Pembangunan Hukum dan Pendidikan Tinggi Hukum” dalam Shidarta (ed.), *Mochtar Kusuma-Atmadja Dan Teori Hukum Pembangunan: Eksistensi dan Implikasi*, Jakarta: Epistema Institute, 2012, note 3, hlm. 139.

3 Lihat Jakob Sumardjo, “Biografi Prof.Dr.Mochtar Kusumaatmadja” dalam Mieke Komar et.al, *Mochtar Kusumaatmadja: Pendidik dan Negarawan*, Bandung: Alumni, 1999, hlm.16.

1. Sketsa Biografis⁴

Mochtar Kusumaatmadja lahir di Jakarta pada tanggal 17 Februari 1929 dari pasangan R. Taslim Kusumaatmadja asal Mangunreja, Tasikmalaya dan Sulmini asal Cilimus, Kuningan. Pendidikan dasar, menengah, dan atas ditempuh dan ditamatkan di Jakarta di lembaga pendidikan yang dikelola oleh Sutan Takdir Alisyahbana. Mochtar menamatkan sarjana hukum dengan spesialisasi hukum internasional dari Fakultas Hukum Universitas Indonesia pada tahun 1955 dan kemudian meraih 'Master of Laws' (LL.M.) dari Yale University Law School-Amerika Serikat pada tahun 1956.

Bagi yang belum mengenalnya, Mochtar sering dikesankan sebagai sosok yang angkuh. Bagi saya yang pernah beberapa kali mengikuti kuliah-kuliah beliau pada akhir tahun 1980-an, beliau bukan sosok yang angkuh tapi seorang yang sangat percaya diri. Otoritas keilmuan yang dimilikinya khususnya di bidang hukum internasional menjadikannya tampil percaya diri. Soetandyo Wignjosebroto, koleganya dari Universitas Airlangga memberikan testimoninya sebagai berikut: "...Mochtar bukanlah seseorang yang berkepribadian angkuh. Walau demikian, dia cenderung mengemukakan pernyataan yang angkuh dan bernada tinggi manakala peran hukum diremehkan dalam kehidupan berbangsa. Dia sesungguhnya seorang teknokrat hukum sebagaimana halnya Widjojo Nitisastro yang seorang teknokrat ekonomi".⁵

Sejak tahun 1959 Mochtar bekerja sebagai dosen di Fakultas Hukum Unpad. Di perguruan tinggi ini pula Mochtar mendapat gelar doktor ilmu hukum pada tahun 1962 dengan disertasi yang berjudul: "Masalah Lebar Laut Teritorial Pada Konferensi Hukum Laut Jenewa 1958 dan 1960" dan kemudian pada tahun yang sama diangkat sebagai Guru Besar Hukum Internasional pada Fakultas Hukum Unpad. Sejak saat itu nama Mochtar Kusumaatmadja menjadi sangat identik dengan Fakultas Hukum Unpad. Sebagai Dekan, Mochtar tidak hanya mampu berperan sebagai seorang manajer handal tapi juga seorang "scholar *par excellence*" yang membawa Fakultas Hukum Unpad menjadi Fakultas Hukum yang berwibawa dan sangat produktif dalam melahirkan pemikiran-pemikiran hukum yang fungsional dan futuristik. Kalau Harvard pernah memiliki Dekan legendaris yaitu Roscoe Pound, Mochtar adalah Dekan Fakultas Hukum Unpad yang fenomenal dan legendaris.

Pada tahun 1973 Mochtar diangkat sebagai Rektor Unpad. Jabatan ini tidak lama dipegangnya, karena pada tahun 1974 Mochtar dipercaya oleh Presiden Soeharto

4 Sebagian besar data mengenai riwayat hidup Mochtar diambil dari Jakob Sumardjo, "Biografi Prof.Dr.Mochtar Kusumaatmadja" dalam Mieke Komar et.al, *Mochtar Kusumaatmadja...: Op.cit.*, hlm.3-37.

5 Lihat Soetandyo Wignjosebroto, "Mochtar Kusuma-Atmadja: Manusia Yang Pernah Saya Kenal dan Pemikirannya (Sebuah Pengantar Ringkas)" dalam Shidarta (ed.), *Mochtar Kusuma-Atmadja...Op.cit.*, hlm. xiv.

sebagai Menteri Kehakiman dalam Kabinet Pembangunan II. Jabatan Menteri Kehakiman berakhir pada tahun 1978, tetapi pada tahun itu juga Mochtar terpilih untuk duduk dalam Kabinet Pembangunan III sebagai Menteri Luar Negeri. Mochtar menduduki jabatan Menteri Luar Negeri selama dua periode, 1978-1988. Dari sekian banyak prestasi yang ditorehkan Mochtar sebagai Menlu, diterimanya konsep Negara Kepulauan dalam Konvensi Hukum Laut 1982 adalah puncak dari prestasi-prestasi tersebut. Selepas menjadi Menlu, Mochtar masih bergiat di berbagai forum internasional antara lain menjadi anggota Komisi Hukum Internasional PBB (International Law Commission) selama dua periode.

2. Hukum dan Pembangunan

Istilah hukum dan pembangunan menjadi sangat identik dengan Mochtar paling tidak karena dua alasan. Pertama, Mochtar memperkenalkan sekaligus meyakinkan bahwa hukum bukan saja dapat tapi harus berperan dalam pembangunan. Dengan perkataan lain, Mochtar menegaskan mengenai fungsi hukum dalam pembangunan. Kedua, Mochtar mengusung gagasan tersebut ketika istilah “pembangunan” menjadi terminologi politik Orde Baru yang sakti dan sakral yang harus diterapkan pada setiap bidang kehidupan termasuk pembangunan hukum. Bagi kalangan yang memberikan apresiasi khususnya di lingkungan Fakultas Hukum Unpad kemudian mempopulerkan gagasan ini sebagai “Teori Hukum Pembangunan”, meskipun Mochtar sendiri tidak pernah secara langsung menyebut gagasannya itu sebagai Teori Hukum Pembangunan.⁶

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa esensi pemikiran hukum Mochtar adalah mengenai posisi dan peran hukum dalam pembangunan. Mengenai hal ini dalam salah satu tulisannya Mochtar antara lain mengatakan sebagai berikut: “Pembangunan dalam arti seluas-luasnya meliputi segala segi dari pada kehidupan masyarakat dan tidak hanya segi kehidupan ekonomi belaka, karena itu istilah pembangunan ekonomi sebenarnya kurang tepat, karena kita tidak dapat membangun 'ekonomi' suatu masyarakat tanpa menyangkutkan pembangunan segi-segi kehidupan masyarakat lainnya”.⁷ Yang menjadi pertanyaan kata Mochtar adalah, “adakah peranan hukum dalam proses pembangunan itu; dan bila ada apakah peranannya?”⁸ Mochtar menjawab dengan mengatakan sebagai berikut: “Apabila kita teliti maka semua masyarakat yang sedang membangun dicirikan oleh perubahan

6 Namun, dalam suatu wawancara yang dilakukan oleh Shidarta, Mochtar pernah menyebut gagasannya itu sebagai Teori Hukum Pembangunan. Lihat Shidarta, “Posisi Pemikiran Teori Hukum Pembangunan Dalam Konfigurasi Aliran Pemikiran Hukum” dalam Shidarta (ed.), *Mochtar Kusuma-Atmadja...., Op. cit.*, note 3, hlm. 10.

7 Mochtar Kusumaatmadja, *Pembinaan Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional*, Bandung: Bina Cipta, 1975, hlm. 3

8 *Ibid.*

bagaimanapun kita mendefinisikan pembangunan itu dan apapun ukuran yang kita pergunakan bagi 'masyarakat dalam pembangunan'. Peranan hukum dalam pembangunan adalah untuk menjamin bahwa perubahan itu terjadi dengan cara yang teratur".⁹

Pembangunan menurut Mochtar esensinya adalah perubahan (perubahan: Mochtar). Dengan menggunakan makna ini tampaknya Mochtar lebih memilih makna denotatif dari pembangunan daripada makna konotatifnya yang bertendensi politik. Dalam konteks politik ketika itu, pembangunan adalah jargon politik Orde Baru yang dimaksudkan sebagai anti tesis terhadap orientasi politik Orde Lama yang terlalu ideologis tapi miskin program. Pembangunan dimaksudkan sebagai orientasi politik Orde Baru yang sarat program kerja (karya). Menariknya, meskipun Mochtar adalah bagian dari kekuasaan Orde Baru, namun sosok Mochtar tetap lebih kental sebagai akademisi dan teknokrat hukum daripada seorang politisi partisan, sehingga makna pembangunan hukum di tangan Mochtar relatif lebih netral.

Mengenai peran hukum dalam pembangunan Mochtar menegaskan bahwa hukum harus menjamin agar perubahan tersebut berjalan secara teratur. Penekanan Mochtar pada kalimat "berjalan secara teratur" menunjukkan bahwa tercapainya "ketertiban" sebagai salah satu fungsi klasik dari hukum urgensinya ditegaskan kembali oleh Mochtar dalam mengawal pembangunan. Perubahan yang merupakan esensi dari pembangunan dan ketertiban atau keteraturan yang merupakan salah satu fungsi penting dari hukum adalah tujuan kembar dari masyarakat yang sedang membangun.¹⁰ Dengan peran hukum seperti ini, Mochtar ingin membangun hukum yang memberikan orientasi sekaligus koreksi atas jalannya pembangunan, bukan hukum yang hanya memberikan legitimasi kepada kekuasaan. Disini Mochtar memberikan formula yang tegas bahwa kekuasaan harus tunduk kepada hukum dan sekaligus menepis tuduhan bahwa konsep pembangunan hukum Mochtar adalah alat untuk melegitimasi kekuasaan Orde Baru.¹¹

Karena esensi dari pembangunan itu adalah perubahan, maka ketika hukum harus berperan didalamnya, hukum tidak dapat dipahami sebagai elemen statis yang senantiasa berada di belakang perubahan itu sendiri - hukum harus berada di depan mengawal perubahan tersebut. Hukum bukan hanya sebagai pengikut (*the follower*), melainkan harus menjadi penggerak utama (*the prime mover*) dari pembangunan. Pada titik ini Mochtar secara eksplisit menggunakan istilah hukum sebagai alat pembaharuan masyarakat. Selengkapnya Mochtar mengatakan sebagai berikut: "Jelas kiranya bahwa pemakaian hukum yang demikian yakni sebagai suatu **alat**

9 Ibid.

10 Ibid.

11 Lihat Lili Rasjidi, "Fase Kedua Perjalanan Teori Hukum Pembangunan" dalam Shidarta (ed.), *Mochtar Kusuma-Atmadja*...., Op.cit., hlm. 123-124.

pembaharuan masyarakat (cetak tebal dari penulis), mengharuskan kita memiliki pengetahuan lebih banyak dan luas dari pada pengetahuan hukum dalam arti yang lazim”.¹² Apa yang dimaksud oleh Mochtar dengan “pengetahuan hukum yang lebih luas” tidak lain adalah fungsi dinamis dari hukum yaitu sebagai alat perubahan, bukan hukum yang lazim dipahami sebagai elemen statis yang senantiasa menjadi “korban” dari perubahan itu sendiri.

Untuk memahami relasi dan interaksi antara hukum dan pembangunan Mochtar menekankan dua hal yaitu: *pertama*, persoalan hukum sebagai alat perubahan (pembangunan) dan; *kedua*, pembinaan atau perkembangan hukum itu sendiri. Berkenaan dengan hal yang pertama Mochtar mengulanginya dengan redaksi yang berbeda, “Mengenai masalah yang pertama kita di sini ingin kemukakan masalah-masalah yang kita hadapi dalam memperkembangkan hukum sebagai suatu alat pembaharuan masyarakat (*a tool of social engineering*)”.¹³ Disini kembali Mochtar lebih menekankan kepada fungsi dinamis hukum sebagai alat pembaharuan (perubahan) masyarakat tanpa harus meninggalkan fungsi hukum yang mengatur yang dalam hal ini Mochtar menyebutnya sebagai pemahaman hukum yang lazim (konvensional).

Peranan hukum dalam pembangunan adalah untuk menjamin bahwa perubahan itu terjadi dengan cara yang teratur (tertib), hukum berperan melalui bantuan perundang-undangan dan putusan pengadilan, atau kombinasi dari keduanya.¹⁴ Namun pembentukan perundang-undangan adalah cara yang paling rasional dan cepat dibandingkan dengan metode pengembangan hukum lain seperti yurisprudensi dan hukum kebiasaan.¹⁵ Dalam hal ini Mochtar menjadikan perundang-undangan sebagai wujud konkret dan sarana utama dalam melakukan pembaharuan masyarakat (*social engineering*).

Menarik untuk dikemukakan di sini, Mochtar menggunakan kata “alat” sebagai terjemahan atas “*tool*” yang diadaptasi dari gagasan Roscou Pound “*law as social engineering*”. Namun dalam tulisan berikutnya untuk bahasan yang sama Mochtar menggunakan istilah “sarana”.¹⁶ Ada yang berpendapat bahwa ini sebagai respon atas kritik sebagian pakar yang menuding gagasan Mochtar yang menempatkan hukum sebagai “*tool of social engineering*” itu pada akhirnya akan menempatkan hukum pada fungsi yang cenderung mekanistik. Respon Mochtar cukup tepat dengan menggunakan kata yang relatif “*soft*”, karena kata “alat” dinilai terlalu kaku.

12 Mochtar Kusumaatmadja, *Pembinaan Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional*, *Op.cit.* hlm.4.

13 *Ibid.*

14 *Ibid.*, hlm. 3-4.

15 Mochtar Kusumaatmadja, “Pengembangan Filsafat Hukum Nasional”, *Pro Justitia*, Tahun XV, No.1, 1997, hlm. 3-11.

16 Shidarta, “Posisi Pemikiran...”, dalam Shidarta (ed.), *Mochtar Kusuma-Atmadja...*, *Op.cit.*, hlm. 16.

Tampaknya kata “sarana” dimaksudkan sebagai pelembut dari kata “alat”. Tapi, perbedaan istilah itu menjadi tidak begitu penting karena dalam bahasa Indonesia baik kata “alat” maupun “sarana” memiliki makna yang dapat dipertukarkan (*interchangeable*).¹⁷ Oleh karena itu dapat dipahami juga kalau Romli Atmasasmita berpendapat bahwa sebaiknya tidak ditambahkan baik kata “alat” maupun “sarana” ketika berbicara mengenai peran hukum dalam pembangunan, karena fungsi hukum itu inklusif, memiliki sifat dinamis, tidak statis.¹⁸

Selain kata pembangunan, istilah lain yang juga identik dengan pemikiran hukum Mochtar adalah istilah “pembaharuan masyarakat”. Istilah ini kemungkinan besar adalah terjemahan dari kata “*social engineering*” yang kemudian menjadi kontroversial ketika diterjemahkan lagi (oleh beberapa kalangan) menjadi rekayasa masyarakat (sosial). Titik kontroversinya adalah pada kata “rekayasa” yang maknanya antara lain adalah penerapan kaidah-kaidah ilmu dalam pelaksanaan (aplikasi ilmu) misalnya, perancangan, konstruksi, dan sebagainya. Makna kata rekayasa ini sangat dekat dengan sesuatu yang bersifat mekanistik, sehingga ketika digandengkan dengan kata “*social*” (masyarakat) akan cenderung bermakna negatif, karena akan dipahami sebagai mengelabui masyarakat. Persepsi ini akan mendapat pembenaran ketika kata rekayasa juga dapat dimaknai sebagai rencana jahat atau persekongkolan untuk merugikan pihak lain.

Untuk mengklarifikasi kontroversi ini merujuk kepada pemilik awal istilah ini yaitu Roscoe Pound tampaknya merupakan upaya yang cukup tepat dan proporsional. Meskipun dalam tulisan-tulisannya Mochtar tidak secara eksplisit dan membahas secara khusus pemikiran Roscoe Pound dan kemudian menghubungkannya dengan gagasan hukum pembangunan miliknya, namun pengaruh pemikiran Pound terhadap pemikiran Mochtar cukup nyata.¹⁹ Hal ini diperkuat antara lain oleh Lili Rasyidi yang mengatakan bahwa Teori Hukum Pembangunan adalah penjumlahan antara Teori Hukum Mochtar dan Teori Hukum Pound minus konsepsi mekanisnya dan disesuaikan dengan kondisi Indonesia.²⁰

Istilah “*social engineering*” digunakan oleh Pound ketika menjelaskan mengenai fungsi dan peran hukum dan ahli hukum (*lawyers*).²¹ Menurut Pound ahli hukum itu harus berperan seperti seorang insinyur (*engineer*) ketika yang bersangkutan akan

17 Menurut Kamus Bahasa Indonesia, Sarana adalah (1) segala sesuatu yg dapat dipakai sbg alat dalam mencapai maksud atau tujuan; (2) syarat, upaya, dan sebagainya: cita-cita saya untuk menjadi notaris tidak terwujud karena kekurangan...Lihat <http://kamusbahasaindonesia.org/sarana#ixzz3Mbbx5DLc>, diunduh pada tanggal 22 Desember 2014.

18 Romli Atmasasmita, *Teori Hukum Integratif: Rekonstruksi Terhadap Teori Hukum Pembangunan dan Teori Hukum Progresif*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2012, hlm. 72.

19 Lihat juga Shidarta, “Posisi Pemikiran...”, dalam Shidarta (ed.), *Mochtar Kusuma-Atmadja...*, Op.cit., hlm.53.

20 Lili Rasjidi & I.B.Wyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Bandung: Remaja Rosda Karya, 2003, hlm. 183.

21 Untuk uraian yang lebih lengkap mengenai pemikiran Roscou Pound lihat Atip Latipulhayat, “Roscou Pound”, *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum*, Vol.1., No. 2, 2014, hlm. 413-424.

mendirikan sebuah bangunan, jembatan, dan sebagainya. Dalam hal ini seorang insinyur akan membuat dan menyiapkan sebuah perencanaan (*planning*) yang kemudian akan diikuti dengan pengumpulan material-material yang diperlukan. Dengan analogi ini, ahli hukum harus memiliki perencanaan yang matang, mampu menginventarisasi kebutuhan-kebutuhan masyarakat dan selanjutnya ahli hukum tersebut harus mampu melakukan penyesuaian-penyesuaian dan keseimbangan dari berbagai kepentingan tersebut sehingga tercipta bangunan hukum yang kokoh dan fungsional.²² Konsep ini didasarkan atas pemikiran bahwa hukum adalah sarana yang dapat digunakan untuk membentuk masyarakat dan mengatur perilaku manusia. Atas dasar ini maka Pound mengatakan, “*Law is social engineering which means a balance between the competing interests in society*”.

Pemikiran Pound lahir sebagai respon ketika Amerika mengalami periode perubahan masyarakat yang sangat dahsyat, namun pada saat yang sama para ahli hukum justru sedang berkubang pada perilaku berpikir yang statis, menempatkan hukum sebagai bintang yang tak pernah bergerak (*fixed star*). Pound berpendapat bahwa dengan menganalogikan hukum sebagai sarana perubahan sosial maka ahli hukum dan hakim harus meninggalkan sikapnya yang kaku (*rigid*) dan sebaliknya harus menjadikan hukum agar dapat beradaptasi dan mengakomodasi perubahan sehingga para ahli hukum dan hakim dapat membantu masyarakat untuk mencapai kepuasan maksimum atas aspirasi dan kebutuhannya dengan menekan sesedikit mungkin adanya friksi dan konflik.²³ Menganalogikan hakim dan ahli hukum dengan peran seorang insinyur sebenarnya tidak bisa dipahamai secara sederhana bahwa Pound sedang melakukan mekanisasi fungsi hukum. Spirit perubahan masyarakat adalah esensi dibalik analogi tersebut. Menurut Hari Chand konsep *social engineering* bertujuan: “*to enable the lawyer to think in terms of changing or moulding the law*”.²⁴

3. Pengertian Hukum

Definisi atau pengertian hukum menurut Mochtar menjadi penting untuk dikemukakan, karena bagi sebagian pihak, konsep hukum pembangunan Mochtar ada dalam definisi tersebut. Menurut Mochtar hukum adalah keseluruhan kaidah dan asas yang tidak hanya mengatur melainkan juga meliputi lembaga-lembaga dan proses yang diperlukan untuk mewujudkan berlakunya hukum itu dalam kenyataan.²⁵ Elemen penting dari definisi ini yang kemudian mengaitkannya dengan teori hukum pembangunan adalah pada kalimat “lembaga dan proses”. Relasi hukum dengan

22 Hari Chand, *Modern Jurisprudence*, Petaling Jaya: International Law Book Services, 2005, hlm. 198.

23 *Ibid.*

24 *Ibid.*

25 Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*, Bandung: Alumni, 2006, hlm.vi.

kelembagaan hukumnya dan juga prosesnya menurut Lili Rasyidi dan I.B.Wiyasa Putra adalah relasi khas dalam konsep pembangunan hukum di Amerika Serikat.²⁶ Analisis ini menguatkan dugaan adanya pengaruh yang cukup berarti dari para arsitek reformasi hukum di Amerika Serikat, khususnya Roscoe Pound.²⁷

Bagi Mochtar, kaidah dan asas merupakan elemen tradisional dari sebuah pengertian hukum - elemen yang harus senantiasa hadir dalam sebuah bangunan hukum. Ketika hukum berperan dan memerankan dirinya sebagai sarana perubahan (pembangunan), maka diperlukan elemen yang memiliki kekuatan mengubah, yaitu kelembagaan dan proses. Sehubungan dengan hal ini Mochtar mengatakan sebagai berikut: "...pengertian hukum yang memadai seharusnya tidak hanya memandang hukum itu sebagai suatu perangkat kaidah dan asas-asas yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat, tetapi harus pula mencakup lembaga (*institutions*) dan proses (*processes*) yang diperlukan untuk mewujudkan hukum itu dalam kenyataan".²⁸

4. Hukum Internasional

Kepakaran Mochtar dalam hukum internasional bukan saja diakui kalangan intelektual hukum di Indonesia bahkan juga dikalangan awam (hukum).²⁹ Pengakuan atas kepakarannya tidak hanya terbatas di Indonesia tapi juga di forum internasional yang antara lain dibuktikan dengan terpilihnya Mochtar selama dua periode sebagai anggota Komisi Hukum Internasional PBB (*International Law Commission*). Mochtar adalah peletak dasar dan pioner dalam pengajaran hukum internasional di Indonesia pasca kemerdekaan yang dilakukannya di Fakultas Hukum Unpad, sehingga sampai saat ini Fakultas Hukum Unpad masih dianggap sebagai rujukan dalam pengajaran hukum internasional di Indonesia.

Pemikiran Mochtar mengenai hukum internasional tertuang dalam buku "Pengantar Hukum Internasional" yang terbit pertama kali pada tahun 1976.³⁰ Buku ini menjadi sangat khusus kedudukannya, karena menjadi rujukan pengajaran hukum

26 Lili Rasyidi & I.B.Wiyasa Putra, *Op.cit.*, hlm. 182.

27 Bandingkan pula dengan definisi hukum dari Sally Falk More sebagaimana dikutip oleh Lili Rasyidi & I.B.Wiyasa Putra, *Op.cit.*, hlm.181, "The law in broad sense of our whole legal system with its institutions, rules, procedure, remedies, etc., is society's attempt, through government, to control human behaviour and prevent anarchy..."

28 Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*, *Op.cit.*, hlm. 91.

29 Prof. Sudargo Gautama (Guru Besar Universitas Indonesia) mengatakan sebagai berikut: "Prof. Mochtar Kusumaatmadja memang merupakan "authoriteit" di bidang hukum internasional publik yang bukan saja berjasa dalam Hukum Laut, tetapi juga dalam rangka perkembangan ASEAN". Lihat Sudargo Gautama, "Peranan Prof.Dr.Mochtar Kusumaatmadja Berkenaan dengan Perkara-Perkara Indonesia di Luar Negeri" dalam Mieke Komar et.al, *Mochtar Kusumaatmadja....*, *Op.cit.*, hlm. 602.

30 Mochtar Kusumaatmadja, *Pengantar Hukum Internasional*, Bandung: Bina Cipta, 1976. Buku ini menurut Mochtar adalah pengembangan dari catatan kuliah hukum internasional di Fakultas Hukum Unpad dan Universitas Indonesia antara tahun 1969-1974 (lihat Kata Pengantar Buku tersebut).

internasional di hampir seluruh Fakultas Hukum Indonesia sampai saat ini. Pemikiran Mochtar mengenai hukum internasional sangat fundamental dan futuristik. Hal ini bisa ditelusuri dengan menganalisis pengertian dan batasan hukum internasional yang dibuatnya. Menurut Mochtar, hukum internasional adalah keseluruhan kaidah dan asas yang mengatur hubungan atau persoalan yang melintasi batas negara antara negara dengan negara dan negara dengan subjek hukum lain bukan negara atau subjek hukum bukan negara satu sama lain.³¹ Definisi ini memperlihatkan ketajaman Mochtar dalam menangkap dan mengungkap esensi hukum internasional yang tetap berakar pada sejarah pertumbuhannya dan memprediksi perkembangannya di masa depan.

Secara historis, hukum internasional identik dengan negara (*state*) sebagai pelaku utamanya (subjek). Dengan perkataan lain hukum internasional klasik adalah hukum yang berbasis kepada aktivitas dan perilaku negara ketika berhubungan satu dengan yang lainnya. Negara sebagai subjek utama hukum internasional tetap belum tergantikan sampai sekarang. Namun, Mochtar juga memprediksi bahwa ke depan pelaku (*actor*) dalam hukum internasional akan bertambah dan beragam antara lain dengan diakuinya organisasi internasional dan juga individu sebagai subjek hukum internasional. Dalam hal ini Mochtar dengan sangat tepat menyebut istilah negara dan subjek hukum bukan negara (*non-state actors*). Ketika wacana "*non-state actors*" mengemuka dan pembahasannya semakin intensif akhir-akhir ini, Mochtar sudah mengemukakannya pada tahun 1970-an. Penggunaan istilah subjek hukum bukan negara menunjukkan bahwa hukum internasional adalah sistem hukum yang masih terus berkembang khususnya yang terkait dengan pelakunya atau meminjam istilah dari Wallace dan Ortega sebagai "*youthfulness of the international legal system*".³²

Isu fundamental lain yang diangkat oleh Mochtar adalah terkait dengan hukum internasional yang bersifat koordinatif yang menurut Mochtar didasarkan atas pemikiran bahwa masyarakat internasional adalah masyarakat yang terdiri dari negara-negara yang merdeka (*independent*) yang tidak memungkinkan satu dengan yang lainnya saling mensubordinasi. Dalam pengertian ini hukum internasional bukan merupakan suatu sistem Hukum Dunia (*World Law*) yang meniscayakan adanya relasi subordinasi seperti yang dikenal dalam hukum tata negara.³³ Pemikiran Mochtar ini merupakan pemahamannya yang mendalam terhadap hakikat hukum internasional. Pandangan ini merupakan pandangan pakar hukum internasional pada umumnya misalnya seperti yang dikatakan oleh Conway Henderson yang mengutip Anne-Marie Slaughters sebagai berikut: "... *professors of international law have long*

31 *Ibid*, hlm. 3-4.

32 Rebecca M.M.Wallace and Olga Martin-Ortega, *International Law*, London: Sweet & Maxwell, 2010, hlm. 2.

33 Mochtar Kusumaatmadja, *Pengantar Hukum Internasional*, *Op.cit.*, hlm. 8-9.

*known that international law can constrain and channel conflictual politics into cooperative patterns...".*³⁴

Pada tahun 1970-an Mochtar masih berpendapat bahwa, adalah sesuatu yang masih jauh dari kenyataan adanya satu Hukum Dunia yang mengatur relasi antar negara. Namun, ketika Mochtar bersama-sama dengan Etty R. Agoes merevisi bukunya pada tahun 2002, pandangannya tentang hukum internasional yang bersifat koordinatif berubah. Mochtar mengatakan bahwa dalam dekade terakhir fenomena terwujudnya suatu Hukum Dunia adalah tidak mustahil antara lain dengan munculnya WTO (*World Trade Organization*) yang melahirkan kaidah-kaidah hukum perdagangan internasional yang pada gilirannya memaksa negara-negara untuk menyerahkan sebagian kedaulatan ekonominya untuk memenuhi tuntutan kaidah tersebut.³⁵ Karakter hukum internasional bergeser dari sifatnya yang koordinatif menjadisubordinatif.

Catatan khusus harus diberikan terhadap definisi hukum internasional yang diberikan oleh Mochtar khususnya pada kata “keseluruhan kaidah dan asas”. Mochtar tidak memberikan penjelasan lebih lanjut apa yang dimaksud dengan kaidah dan asas disini. Yang menarik, kalimat yang sama digunakan oleh Mochtar ketika memberikan definisi mengenai hukum yaitu, “keseluruhan kaidah dan asas”, juga tanpa penjelasan lebih lanjut. Sebagaimana halnya pengertian asas dan kaidah dalam definisi hukum di atas, maka pengertian kaidah dan asas dalam hukum internasional menurut saya tidak lain adalah norma hukum internasional, karena norma substansinya adalah idealisme atau unsur-unsur ideal dalam suatu sistem hukum termasuk hukum internasional. Pertanyaannya adalah, adakah kesamaan basis ideologi yang mendasari Mochtar dalam memandang hukum dan hukum internasional? Dalam hal ini Mochtar menjawab dengan mengatakan sebagai berikut: “...penulis mengaku sedikit banyak dipengaruhi oleh dua orang gurunya di Yale Law School yakni Pof. Myres Mc. Dougal, bapak dari apa yang dikenal dengan '*policy-oriented approach*' terhadap hukum dan guru besar yang mengajar mata kuliah *Philosophical and Sociological Foundations of Law* yaitu Prof. F.S.C. Northrop seorang ahli filsafat yang terkenal”.³⁶ Pandangan Mc.Dougal yang berorientasi kepada *public policy* menempatkan hukum sebagai produk politik yang membentuk relasi sinergis dalam memberikan efek positif diantara keduanya - saling mempengaruhi dan saling menguatkan. Sementara itu Northrop dengan konsep *living law*-nya (hukum yang hidup)³⁷ memandang bahwa relasi antarnegara harus

34 Conway W.Henderson, *Understanding International Law*, UK: Willey-Blackwell, 2010, hlm. 4.

35 Mochtar Kusumaatmadja & Etty R.Agoes, *Pengantar Hukum Internasional*, Bandung: Alumni, 2003, hlm. 10.

36 Mochtar Kusumaatmadja, *Pengantar Hukum Internasional*, *Op.cit.*, hlm. viii.

37 Nama lengkapnya adalah Filmer Stuart Cuckow Northrop. Northrop menyebut “living law” ini sebagai “the normative inner order” (“...the normative inner order of any society or nations is called its 'living law'”). Lihat F.S.C. Northrop, *The Taming of the Nations*, New York: Mcmillan, 1953, hlm. 4-5.

didasarkan atas sistem hukum internasional yang efektif, yaitu hukum internasional yang mampu memberikan solusi yang efektif atas masalah-masalah internasional yang dihadapinya.³⁸

Pengakuan Mochtar mengenai pengaruh dari kedua gurunya tersebut terkonfirmasi dengan melihat apa yang dilakukan Mochtar ketika mewakili Pemerintah Indonesia dalam kasus Tembakau Bremen (1959). Kasus ini dipicu oleh kebijakan Pemerintah Indonesia yang menasionalisasi perusahaan Belanda khususnya perkebunan. Pihak Belanda menuntut Indonesia untuk memberikan ganti rugi yang didasarkan atas prinsip *"prompt, effective, and adequate"*. Indonesia menolak dalil Belanda, karena nasionalisasi tersebut dilakukan dengan tujuan untuk merubah struktur ekonomi dari ekonomi kolonial ke ekonomi nasional Indonesia yang merdeka. Indonesia tidak menolak adanya ganti rugi, namun memodifikasi pelaksanaannya yang tidak sepenuhnya berdasarkan prinsip *"prompt, effective, and adequate"*, melainkan disesuaikan dengan ketentuan perundang-undangan negara yang melakukan nasionalisasi. Dalil Indonesia ini diterima oleh Pengadilan Bremen. Sehubungan dengan hal ini Mochtar antara lain mengatakan: "...tunduknya negara pada hukum internasional tidak berarti bahwa negara tidak dapat menjamin kepentingan-kepentingannya melalui perundang-undangan nasional".³⁹ Bagi Mochtar, hukum internasional harus memberikan solusi atas masalah internasional suatu negara, bukan sebatas kompleks norma yang *rigid*. Dalam hal ini tampaknya Mochtar cukup sukses mengamalkan pendekatan dari dua gurunya dengan mengawinkan pendekatan hukum yang berbasis kebijakan publik (*policy oriented*) dan efektivitas pelaksanaan hukum internasional yang berbasis kerjasama dan harmoni antar negara.

5. Wawasan Nusantara

Wawasan Nusantara adalah wawasan kesatuan bangsa dan negara Indonesia yang meliputi segala bidang kehidupan yaitu; politik, ekonomi, kebudayaan, dan pertahanan dan keamanan. Wawasan Nusantara didasarkan kepada konsepsi kewilayahan nasional atau yang dikenal dengan konsepsi nusantara (*archipelago concept*). Menurut Mochtar, kesatuan 'tanah' dan 'air' yang terkandung dalam konsepsi nusantara merupakan 'wadah fisik' bagi pengembangan wawasan nusantara.⁴⁰ Konsep Wawasan Nusantara adalah kontribusi Mochtar yang sangat penting baik dari sisi keilmuan maupun konteks politik kenegaraan. Konsep Wawasan

38 Lihat Northrop, "Contemporary Jurisprudence and International Law", *Yale Law Journal*, Vol. 61, 1952.

39 Mochtar Kusumaatmadja, *Pengantar Hukum Internasional*, *Op.cit.*, hlm. 69.

40 Mochtar Kusumaatmadja, "Dari Konsepsi Nusantara Ke Wawasan Nusantara" dalam Mochtar Kusumaatmadja, *Bunga Rampai Hukum Laut*, Bandung: Pusat Studi Wawasan Nusantara, Hukum dan Pembangunan, 1995, hlm. 42.

Nusantara adalah produk dari pengetahuan dan pemahaman Mochtar yang sangat komprehensif mengenai hukum laut dan posisi Indonesia sebagai negara kepulauan (*archipelago*). Mochtar bukan saja teoritis, tapi juga praktisi hukum laut yang berkhidmat penuh untuk kepentingan Indonesia di forum-forum internasional. Tidak berlebihan kalau Mochtar ditahbiskan sebagai Bapak Hukum Laut Indonesia.⁴¹

Menurut Mochtar Ordonansi tahun 1939⁴² yang mengatur mengenai laut teritorial Indonesia yang lebarnya hanya 3 mil di ukur dari garis air terendah (*laag-waterlijn*) sudah tidak memadai lagi untuk menjamin dengan sebaik-baiknya kepentingan dan rakyat Indonesia di laut.⁴³ Kepulauan Indonesia itu satu kesatuan (unit) dan bahwa lautan diantara pulau-pulau kita itu merupakan bagian yang tidak dapat dilepaskan dari bagian darat (pulau-pulau) negara kita. Perkataan 'tanah air' dalam bahasa Indonesia cukup menjadi bukti bahwa pendirian itu secara sadar atau tidak sudah meresap pada pikiran rakyat kita. Berdasarkan pikiran ini maka laut teritorial harus terletak sepanjang garis yang menghubungkan titik ujung terluar daripada kepulauan Indonesia.⁴⁴ Sehubungan dengan hal ini Mochtar mengatakan sebagai berikut: "...In our language, as in many languages, we have a word for 'native country'. The French word is 'patrie', the German word 'die heimat', in Indonesia, it is 'tanah air', which means 'land and water'".⁴⁵

Gagasan dan pemikiran Mochtar berada dalam frekuensi yang sama dengan upaya dan kebijakan pemerintah pada saat itu dalam memperjuangkan konsep negara kepulauan. Ada dua keputusan politik Pemerintah yang sangat penting dan fundamental yaitu: *pertama*, Deklarasi Djuanda pada tanggal 13 Desember 1957 mengenai Perairan Indonesia;⁴⁶ *kedua*, diundangkannya UU No. 4/Prp tahun 1960 tentang Perairan Indonesia yang substansinya merupakan penguatan dari Deklarasi Djuanda 1957. Motivasi dan substansi kedua keputusan politik Pemerintah tersebut tidak bisa dilepaskan dari keikutsertaan Indonesia dalam dua Konferensi Hukum Laut PBB yaitu Konferensi pertama pada tahun 1958 dan Konferensi kedua pada tahun 1960 yang kedua-duanya diadakan di Jenewa dimana Mochtar menjadi anggota

41 Lihat juga Hasyim Djalal, "Kenang-Kenangan untuk Prof.Dr.Mochtar Kusumaatmadja" dalam Mieke Komar et.al, *Mochtar Kusumaatmadja...* Op.cit., hlm.90-105.

42 Nama lengkapnya adalah "Territoriale Zee an Maritieme Kringen Ordonantie 1939".

43 Mochtar Kusumaatmadja, "Wilayah Perairan Indonesia" dalam Mochtar Kusumaatmadja, *Bunga Rampai Hukum Laut*, Op.cit., hlm. 3.

44 *Ibid.*, hlm. 6.

45 Mochtar Kusumaatmadja, "The Legal Regime of Archipelagoes: Problems and Issues", dalam Mochtar Kusumaatmadja, *Bunga Rampai Hukum Laut*, Op.cit., hlm. 83.

46 Deklarasi tersebut antara lain berbunyi sebagai berikut: "Bahwa segala perairan di sekitar, di antara dan yang menghubungkan pulau-pulau atau bagian pulau-pulau yang termasuk daratan Negara Republik Indonesia, dengan tidak memandang luas atau lebarnya adalah bagian-bagian yang wajar daripada wilayah daratan Negara Republik Indonesia dan dengan demikian merupakan bagian daripada perairan nasional yang berada di bawah kedaulatan mutlak daripada Negara Republik Indonesia".

delegasi Indonesia pada kedua konferensi tersebut.⁴⁷

Sejarah kemudian mencatat Mochtar adalah figur yang kemudian menjadi pelaku dan saksi sejarah bagaimana konsep negara kepulauan kemudian diperjuangkannya hampir 25 tahun dimana Mochtar harus berjuang keras untuk meyakinkan negara lain atas konsep tersebut. Mochtar menyadari bahwa konsep negara kepulauan ini hanya diperjuangkan oleh sebagian kecil negara termasuk Indonesia sementara yang menentangnya adalah negara-negara besar termasuk Amerika Serikat. Mochtar pun menyadari bahwa hukum laut itu lahir dan merupakan konsep dari Eropa Barat, sehingga konsep negara kepulauan yang diajukan oleh Indonesia akan dianggap sebagai deviasi sejarah yang tidak perlu terjadi. Dalam konteks ini menarik untuk dicatat apa yang dikatakan Mochtar sebagai berikut: *"...so I submit that in studying international law, and law of the sea in particular, if we want a truly international view to evolve, we should not base it only on what evolved in Western Europe"*.⁴⁸

Mochtar sangat gigih dan detail memperjuangkan konsep negara kepulauan di berbagai forum internasional khususnya di PBB. Misalnya ketika Mochtar meyakinkan mengenai definisi negara kepulauan kepada pimpinan Konferensi Hukum Laut ketiga di Caracas pada tahun 1974 sebagai berikut: *"Mr. President... thus, an archipelago must be a 'group of islands' grouped together in a real sense. An archipelago, therefore, must be distinguished from a 'chain of islands'"*.⁴⁹ Mochtar menyadari ada beberapa masalah terkait dengan konsep negara kepulauan ini baik teknis maupun yuridis. Konsep ini pun dapat dipahami dan didekati secara multi disiplin. Sementara itu dilain pihak, negara-negara maritim besar seperti Amerika Serikat cukup konsisten untuk menolak konsep ini. Meskipun gelisah, namun Mochtar yakin dan optimis pada akhirnya konsep ini akan diterima. Dengan bahasa yang diplomatis Mochtar mengatakan sebagai berikut: *"... I hope you agree with me, but even if you do not agree, I hope at least that you understand"*.⁵⁰

Usaha Mochtar berbuah manis dengan ditandatanganinya Konvensi Hukum Laut 1982 (International Convention on the Law of the Sea) di Montego Bay, Jamaica pada tanggal 10 Desember 1982 yang antara lain mengakui konsep negara kepulauan yang diperjuangkan Mochtar selama 25 tahun dan Indonesia telah meratifikasinya dengan UU No.17 tahun 1985.⁵¹

47 Mochtar Kusumaatmadja, "Dari Konsepsi Nusantara Ke Wawasan Nusantara" dalam Mochtar Kusumaatmadja, *Bunga Rampai Hukum Laut, Op.cit., hlm. 31-32*.

48 Mochtar Kusumaatmadja, "The Legal Regime of Archipelagoes: Problems and Issues", dalam Mochtar Kusumaatmadja, *Bunga Rampai Hukum Laut, Op.cit., hlm. 81*.

49 Statement Made by H.E. Prof.Dr. Mochtar Kusumaatmadja, Minister of Justice and Leader of the Indonesian Delegation to the Third United Nations Conference on the Law of the Sea, dalam *Mochtar Kusuma-Atmadja...., Op.cit., hlm. 94*.

50 Mochtar Kusumaatmadja, "The Legal Regime of Archipelagoes: Problems and Issues", dalam Mochtar Kusumaatmadja, *Bunga Rampai Hukum Laut, Op.cit., hlm. 90*.

51 Selengkapnya lihat ketentuan mengenai "Archipelagic State" dalam Konvensi Hukum Laut 1982 Pasal 46-54.

6. Kontribusi

Dari sekian banyak pemikiran Mochtar dalam bidang hukum ada dua kontribusi penting yang wajib dicatat dalam khazanah pemikiran hukum di Indonesia. Kontribusi pertama, konsep Mochtar mengenai peranan hukum dalam pembangunan. Kontribusi pentingnya terletak pada fungsi dinamis dari hukum yaitu sebagai sarana perubahan, bukan hukum yang lazim dipahami sebagai elemen statis yang senantiasa menjadi 'korban' dari perubahan itu sendiri. Hukum bukan hanya sebagai elemen yang memberikan proteksi, tapi juga memberikan orientasi kepada perubahan, sehingga perubahan itu berjalan secara tertib dan memberikan manfaat. Hukum tidak didesain hanya sebagai pengikut dari sebuah perubahan (*followers of change and development*) apalagi korban perubahan (*victims of change*), tapi harus memberikan orientasi dan arah kepada perubahan tersebut (*orientation and direction of change*). Dalam konteks ini, hukum akan dipahami sebagai norma-norma progresif. Dengan perkataan lain, hukum akan berisi ide-ide perubahan dan kemajuan (*idea of progress*).

Kontribusi kedua adalah konsep mengenai negara kepulauan yang melandasi lahirnya konsep Wawasan Nusantara. Konsep Wawasan Nusantara merupakan simpul final yang menguatkan dan mengikat warisan historis-politis Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) menjadi kesatuan politik dan hukum yang tak terbantahkan. Sebelum diterima konsep negara kepulauan dalam Konvensi Hukum Laut 1982, NKRI belum sepenuhnya berdaulat, karena klaim politik kewilayahan kita belum mendapatkan pengakuan internasional. Diakui bahwa Indonesia sebagai negara kepulauan menjadikan Indonesia sebagai negara dengan garis pantai terpanjang di dunia. Luas wilayah perairan Indonesia bertambah yang diperoleh tanpa peperangan fisik (militer), melainkan dengan perang konsep dan Indonesia memenangkan perang tersebut dengan Mochtar sebagai komandannya.

Pemikiran Mochtar mengenai negara kepulauan dan Wawasan Nusantara telah dikembangkannya sejak akhir tahun 1950-an jauh sebelum konsepnya mengenai peran hukum dalam pembangunan digagas pada tahun 1970-an. Konsep mengenai negara kepulauan dan Wawasan Nusantara memberikan pesan yang teramat jelas bahwa hukum bukan saja dapat berperan, melainkan memandu dan berdiri di depan untuk mengawal sebuah perubahan. Dengan konsep tersebut, Mochtar memastikan bahwa Indonesia sudah memiliki jaminan dan pengakuan hukum untuk melaksanakan kedaulatan dan hak-hak berdaulatnya di wilayahnya khususnya di wilayah perairannya. Hukum sudah membuat perubahan. Hukum mempersilakan komponen bangsa lainnya misalnya para ekonom dan teknolog untuk mengisi dan memanfaatkan ruang yang telah dibuat dan diamankan oleh ahli hukum. Menurut saya, ketika Mochtar menggagas konsep hukum pembangunan, sebetulnya Mochtar sedang membuat bingkai teoretis atas keberhasilannya meyakinkan dunia

internasional mengenai konsep negara kepulauan. Kalau melihat konsep hukum pembangunan dalam spektrum yang luas dan objektif, Mochtar telah khatam dan sukses mengamalkan gagasannya tersebut.

7. Kritik

Respon dan kritik terhadap pemikiran hukum Mochtar belum terdokumentasikan dengan baik dalam bentuk tulisan yang lebih sistematis. Dari kalangan internal Unpad adalah Lili Rasyidi yang sejak awal mendampingi Mochtar dalam pengajaran filsafat hukum yang cukup serius menafsirkan dan memberikan syarah (penjelasan) atas pemikiran hukum Mochtar, baik yang disampaikan melalui kuliah-kuliah beliau ataupun makalah dan buku yang disusunnya.⁵² Dari lingkaran luar Unpad, upaya yang cukup serius untuk membedah dan mengkritik pemikiran Mochtar dilakukan oleh sekelompok peminat pemikiran hukum yang tergabung dalam Epistema Institute dan HuMa (Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis).⁵³

Para pengkritik pada umumnya menjadikan Hukum Pembangunan atau Teori Hukum Pembangunan sebagai sasaran utama kritiknya. Teori Hukum Pembangunan dituding sebagai fondasi dan legitimasi hukum bagi kekuasaan Orde Baru (Orba). Teori Hukum Pembangunan tidak lain adalah politik hukum Orba. Kata 'pembangunan' menjadi terminologi 'sakti' pada era Orba tapi menjadi sangat 'mematikan' menyusul runtuhnya kekuasaan Orba. Pada titik inilah Mochtar dan teori Hukum Pembangunan-nya akan menjadi terdakwa. Tuduhan ini menjadi lebih absah lagi karena fakta bahwa Mochtar adalah pejabat penting di era Orba ketika pemikiran mengenai hukum dan pembangunan ini di gagas dan bahkan kemudian dimuat di dalam GBHN (Garis-Garis Besar Haluan Negara).

Menurut Shidarta, sebagai sebuah teori di bidang politik hukum, nuansa ideologis sangat penting dilihat sebagai koridor berpikir para eksponennya. Mochtar menyadari benar bahwa Orde Baru sangat mengedepankan trilogi ideologisnya, yakni pembangunan, pemerataan, dan stabilitas. Teori Hukum Pembangunan tidak dapat dipisahkan dari keberpihakan Mochtar terhadap ideologi Orba ini.⁵⁴ Tapi menurut Lili Rasyidi, tuduhan ini tidak beralasan, karena sebuah teori selalu dapat diposisikan untuk mendukung atau menolak sebuah rezim kekuasaan. Teori hukum kodrat, misalnya, juga pernah dipakai baik oleh mereka yang pro maupun yang kontra

52 Lihat antara lain Lili Rasyidi & I.B.Wyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Bandung: Remaja Rosda Karya, 2003.

53 Perkumpulan untuk Pembaruan Hukum berbasis Masyarakat dan Ekonologis (HuMa). Selanjutnya lihat Shidarta (ed.), *Mochtar Kusuma-Atmadja Dan Teori Hukum Pembangunan: Eksistensi dan Implikasi*, Jakarta: Epistema Institute, 2012.

54 Shidarta, "Posisi Pemikiran Teori Hukum Pembangunan Dalam Konfigurasi Aliran Pemikiran Hukum" dalam Shidarta (ed.), *Mochtar Kusuma-Atmadja..., Op. cit.*, hlm. 67.

terhadap penguasa diktator dan otoriter.⁵⁵ Selain itu ada hal yang penting untuk ditanyakan kepada Shidarta, apakah benar politik hukum Orba itu identik dengan Teori Hukum Pembangunan-nya Mochtar? Kekuasaan Orba merentang selama hampir 35 tahun, sedangkan Mochtar hanya menjabat Menteri Kehakiman selama 5 tahun. Apakah politik hukum Orba pasca Mochtar masih tetap menggunakan Teori Hukum Pembangunan-nya Mochtar? Jangan-jangan Orba tergelincir menjadi rezim diktator, justru karena mengkhianati Teori Hukum Pembangunan-nya Mochtar. Cengkraman kekuasaan Orde Baru yang terlalu kuat yang pada gilirannya menyebabkan penerapan konsep hukum pembangunan kurang sukses tidak bisa disimpulkan secara prematur sebagai kegagalan Mochtar.⁵⁶ Yang jelas Mochtar menghadapi tembok kekuasaan yang belum sepenuhnya ramah terhadap peran hukum yang diinginkan oleh Mochtar. Jangan-jangan rezim Orde Baru justru kena tuah perkataan Mochtar, “Hukum tanpa kekuasaan adalah angan-angan, kekuasaan tanpa hukum adalah kelaliman”.

Kritik lain yang cukup sering dilontarkan adalah mengenai peran hukum sebagai alat atau sarana pembangunan yang dalam konsep Mochtar sarana perekayasanya adalah undang-undang. Konsep ini dikritik karena mengandung elemen mekanistik, karena menjadikan undang-undang sebagai sarana perekayasa masyarakat. Pada era Orba kekuasaan membentuk undang-undang berada di tangan eksekutif yang pada gilirannya akan menempatkan hukum sebagai pengabdian kekuasaan.⁵⁷ Pada titik ini alih-alih menjadi ruang aspirasi yang terbuka, hukum menjadi medium manipulatif untuk mengarahkan masyarakat demi keinginan penguasa.

Menyadari akan munculnya kritik seperti ini, sebetulnya Mochtar sudah memberikan klarifikasi. Menariknya, konsep hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat dimana Mochtar lebih memilih kata “sarana” daripada “alat”, disamping dengan tujuan untuk menghindari kesan mekanistik dari fungsi hukum sebagaimana dialamatkan kepada penggagas awalnya, yaitu Roscou Pound, juga dimaksudkan bahwa konsepnya itu justru lebih luas jangkauan dan ruang lingkupnya dari tempat kelahirannya sendiri. Menurut para pengkritiknya, dengan menjadikan undang-undang sebagai sarana perekayasa masyarakat, konsep Mochtar justru lebih mekanistik daripada Roscou Pound yang menjadikan putusan hakim sebagai sarana rekayasanya. Sedangkan menurut Mochtar, justru karena menonjolkan undang-undang sebagai sarana perekayasa utama, konsepnya ini menjadi lebih luas dan menjadi tidak mekanis, karena harus disertai dengan sikap penguasa yang membuka

55 Lili Rasjidi, “Fase Kedua Perjalanan Teori Hukum Pembangunan” dalam Shidarta (ed.), *Mochtar Kusuma-Atmadja...*, *Loc.cit.*

56 Kritik yang cukup tajam terhadap konsep ini antara lain lihat Shidarta, “Posisi Pemikiran...”, dalam Shidarta (ed.), *Mochtar Kusuma-Atmadja...*, *Op.cit.*, hlm. 64-70.

57 *Ibid.*, hlm. 68-69.

ruang aspirasi masyarakat. Dalam hal ini Mochtar mengatakan sebagai berikut: "...sikap yang menunjukkan kepekaan terhadap kenyataan masyarakat menolak aplikasi mekanistik dari konsepsi *law as a tool of social engineering*".⁵⁸ Jadi, penolakan Mochtar terhadap konsep awal dari Pound itu bukan hanya dengan mengganti istilah alat menjadi sarana, tapi yang lebih penting adalah dengan mensyaratkan adanya ruang aspirasi publik yang kondusif. Kalau begitu, benar apa yang dikatakan Shidarta: "...Teori Hukum Pembangunan sangat mensyaratkan adanya iklim politik yang sehat, yang mampu memberi ruang diskursus publik yang leluasa dan cukup bernas untuk ikut mengoreksi kualitas undang-undang yang dibentuk penguasa".⁵⁹

Atip Latipulhayat

58 Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*, *Op.cit.*, hlm. 83.

59 Shidarta, "Posisi Pemikiran....", dalam Shidarta (ed.), *Mochtar Kusuma-Atmadja....*, *Op.cit.*, hlm. 75.