

# CATATAN HUKUM

## PERLUKAH PEMBARUAN HUKUM PERDATA DI INDONESIA?

C.S.T. Kansil\*

### I. PENDAHULUAN

Banyak peraturan hukum di Indonesia berasal dari peninggalan masa kolonial Belanda, termasuk dalam bidang hukum perdata. Hal ini terutama tampak dari ketentuan-ketentuan yang tercantum dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Setelah lima dasawarsa kemerdekaan RI, selayaknya kita mulai mengganti ketentuan demikian, yaitu menggantikannya dengan peraturan baru yang berdasarkan falsafah Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Catatan hukum ini menelaah beberapa hal yang menjadi dasar pemikiran perlunya perubahan dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata di Indonesia, dan materi apa yang kiranya dapat dimasukkan dalam kodifikasi tersebut, khususnya apabila dilihat dari perspektif Indonesia di masa yang akan datang.

### II. PEMBARUAN HUKUM SEBAGAI AMANAT RAKYAT

Dalam Ketetapan MPR No. II/MPR/1993 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara, dalam bidang hukum ditegaskan antara lain, bahwa pembangunan materi hukum meliputi aturan, baik tertulis maupun tidak tertulis yang berlaku dalam penyelenggaraan segenap dimensi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, bersifat mengikat bagi semua penduduk. Materi hukum harus dapat dijadikan dasar untuk menjamin agar penduduk dapat menikmati kepastian hukum, ketertiban hukum, dan perlindungan hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran, menumbuhkan dan mengembangkan disiplin nasional, kepatuhan hukum, serta tanggung jawab sosial pada setiap warga negara, termasuk penyelenggara negara, memberi rasa aman dan tenteram, mendorong kreativitas dan peran aktif masyarakat dalam pembangunan, serta mendukung stabilitas nasional yang mantap dan dinamis.

---

\* Staf Pengajar Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara.

Ditegaskan pula, bahwa pembangunan materi hukum diarahkan pada terwujudnya sistem hukum nasional yang mengabdikan kepada kepentingan nasional dengan penyusunan awal materi hukum secara menyeluruh yang bersumber pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, khususnya penyusunan produk hukum baru yang sangat dibutuhkan untuk mendukung tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional. Oleh karena itu perlu disusun program legislasi nasional yang terpadu sesuai dengan prioritas, termasuk upaya penggantian peraturan perundang-undangan warisan kolonial dengan peraturan perundang-undangan yang bersumber pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Dari penegasan GBHN 1993 di atas, telah jelas bahwa MPR menghendaki penggantian peraturan perundangan (dalam konteks pembicaraan kita, termasuk Kitab Undang-Undang Hukum Perdata) warisan kolonial Belanda dengan peraturan perundangan yang bersumber pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

### III. HUKUM KODIFIKASI

Peraturan-peraturan hukum tertulis yang berlaku di Indonesia sebagian besar telah terkodifikasi dan disebut hukum kodifikasi (hukum perdata, dagang, pidana). Dasar hukum dari kodifikasi itu tercantum dalam Pasal 75 Ayat (1) *Regering Reglement* (RR) yang kemudian diganti dengan Pasal 131 Ayat (1) *Indische Staatsregeling* (IS), yaitu Peraturan Katanegaraan Hindia Belanda, yang berbunyi: "Hukum Perdata, hukum dagang begitu pula hukum pidana beserta hukum acara perdata dan hukum acara pidana harus diletakkan dalam undang-undang" (yaitu harus dikodifikasikan).

Bagaimana keadaan hukum kodifikasi yang sekarang berlaku di Indonesia? Walaupun konkordan dengan hukum kodifikasi yang terdapat di Negeri Belanda, kesatuan berlakunya (unifikasi) tidak sama bagi seluruh golongan penduduk. Hukum kodifikasi di Indonesia, terutama hukum sipil berlaku hanya bagi beberapa golongan rakyat tertentu saja, sedangkan bagi golongan terbesar rakyat Indonesia berlaku susunan hukum perdata yang lain pula, yang umumnya tidak tertulis, yaitu hukum perdata adat (hukum adat). Perbedaan dalam hukum perdata itu sebenarnya sudah ada semenjak sebelum kemerdekaan Indonesia diproklamasikan, tepatnya sejak jaman penjajahan Belanda dan Jepang. Sampai sekarang ini, keadaan yang demikian (dualisme) masih belum dapat diakhiri.

Adapun sebabnya ialah negara Republik Indonesia belum mengadakan hukum kodifikasi yang baru. Untuk menghadapi kekosongan (*vacuum*) dalam hukum, negara kita mengadakan peraturan-peraturan peralihan dalam beberapa undang-undang dasar yang telah dan sedang berlaku. Peraturan-peraturan itu menyatakan, bahwa hukum kodifikasi yang

lama (hukum kodifikasi yang konkordan dengan hukum kodifikasi di Negeri Belanda) masih tetap berlaku. Ketentuan-ketentuan peralihan undang-undang dasar di Indonesia menyatakan berlaku kodifikasi hukum Belanda di Indonesia (termasuk Kitab Undang-Undang Hukum Perdata tahun 1848) adalah: (1) Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945, (2) Pasal 192 Aturan Peralihan Konstitusi RIS 1949, dan (3) Pasal 142 Aturan Peralihan UUDS 1950.

Melalui asas konkordansi, hukum kodifikasi yang sekarang berlaku di Indonesia adalah selaras dengan hukum kodifikasi di Negeri Belanda. Asas konkordansi ini diatur dalam Pasal 131 Ayat (2) IS, yang isinya menyatakan, bahwa bagi golongan bangsa Belanda harus dianut (dicontoh) undang-undang di Negeri Belanda.

Dasar-dasar hukum nasional Indonesia selain dapat ditemukan dalam Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945, yang ternyata juga dikukuhkan dalam undang-undang dasar yang pernah berlaku, dapat pula dijumpai dalam Ketetapan MPR No. II/MPR/1988 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara. Dalam bidang hukum, Tap MPR tersebut menyatakan: "Dalam rangka pembangunan hukum perlu lebih terpadu antara lain kodifikasi dan unifikasi bidang-bidang hukum tertentu serta penyusunan perundang-undangan baru yang sangat dibutuhkan untuk dapat mendukung pembangunan di berbagai bidang sesuai dengan tuntutan pembangunan, serta tingkat kesadaran hukum dan dinamika yang berkembang dalam masyarakat.

Apalagi kita melihat Pasal 102 UUDS 1950, diamanatkan beberapa bidang hukum yang harus dikodifikasikan, yaitu: (1) hukum perdata dan hukum dagang, (2) hukum pidana sipil dan hukum pidana militer, (3) hukum acara perdata dan hukum acara pidana. Dalam Pasal 108 disebutkan pula bidang hukum tata usaha.

#### **IV. PEMBIDANGAN HUKUM PERDATA**

Menurut pembagian hukum dari Oppenheim, yang diikuti oleh Cornelis von Vollenhoven, konstelasi hukum dapat dibedakan dalam: (1) hukum publik (negara) dan (2) hukum privat (sipil). Hukum publik meliputi: (1) hukum tata negara, (2) hukum administrasi negara, (3) hukum pidana (materiil dan formal), (4) hukum internasional (perdata dan publik), (5) hukum pajak, (6) dan lain-lain. Hukum privat dibedakannya menjadi: (1) hukum sipil dalam arti luas, yang meliputi hukum perdata (materiil dan formal) dan hukum dagang, serta (2) hukum sipil dalam arti sempit, yaitu hukum perdata saja.

Pada beberapa fakultas hukum, hukum privat disebut juga hukum keperdataan, yang meliputi: (1) hukum perdata (materiil, kapita selekta, perbandingan), (2) hukum acara

perdata, (3) hukum dagang (materiil, kapita selekta), (4) hukum maritim, (5) hukum perdata Islam, (6) hukum perdata adat, (7) hukum agraria, dan (8) hukum antar-tata hukum (hukum koalisi, hukum perselisihan), yang meliputi: hukum intergentil, interlokal, interregional, interreligijs, dan intertemporal.

Bentuk hukum perdata di Indonesia ada yang bersifat tertulis yang dikodifikasikan, seperti yang dimuat dalam *Burgerlijk Wetboek* (Kitab Undang-Undang Hukum Perdata). Selain itu ada bentuk yang juga tertulis, tetapi belum dikodifikasikan, yakni aturan-aturan di luar Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Akhirnya, ada hukum perdata yang tidak tertulis, yakni hukum perdata adat.

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata yang berlaku di Indonesia saat ini disesuaikan dengan BW Belanda berdasarkan asas konkordansi, yang berlaku di negeri tersebut tanggal 1 Oktober 1838. BW ini kemudian berlaku di Indonesia sejak tanggal 1 Mei 1848. Adapun sistematika dari kitab tersebut terdiri dari empat buku, yaitu: (1) perihal orang, memuat hukum perorangan dan hukum kekeluargaan, (2) perihal benda, memuat hukum benda dan hukum waris, (3) perihal perikatan, memuat hukum harta kekayaan berkenaan dengan hak dan kewajiban (perjanjian) yang berlaku bagi orang/pihak tertentu, (4) perihal pembuktian dan kadaluwarsa atau lewat waktu, memaut perihal alat-alat pembuktian dan akibat-akibat lewat waktu terhadap hubungan-hubungan hukum. Di luar Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (belum dikodifikasi) antara lain terdapat peraturan tentang leasing, hak merek, hak cipta, hak paten, ikatan perkreditan, ikatan panen, kepailitan, penundaan pembayaran, koperasi, perusahaan negara/bentuk usaha negara (perjan, perum, persero), peraturan tentang badan hukum, yayasan, wakaf.

## V. PERUBAHAN BW DI INDONESIA

Perubahan BW (Kitab Undang-Undang Hukum Perdata) di Indonesia telah banyak terjadi, sehingga isi BW itu sendiri sudah tidak lengkap lagi. Perubahan beberapa bagian dari BW ini dilakukan dengan beberapa undang-undang nasional.

Pada tahun 1960, sebagai akibat proses sosialisasi hukum, Undang-Undang Pokok Agraria (Undang-Undang No. 5 Tahun 1960, LN 1960-104), telah mencabut Buku II Kitab Undang-Undang Hukum Perdata sepanjang mengenai bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, terkecuali ketentuan-ketentuan mengenai hipotek yang masih berlaku sampai sekarang.

Tiga tahun kemudian, sebagai akibat proses sosialisasi hukum dan usaha menghapus

dualisme dalam tata hukum yang berasal dari jaman Hindia Belanda, Mahkamah Agung telah mengeluarkan surat edaran tertanggal 5 September 1963 No. 1115/P/3292/M/1963 (aslinya No. 3/1963). Dalam surat edaran tersebut badan pengadilan tertinggi kita menyatakan, bahwa Kitab Undang-Undang Hukum Perdata dianggap "tidak sebagai undang-undang, melainkan sebagai suatu dokumen yang hanya menggambarkan suatu kelompok hukum tak tertulis" dan menganggap tidak berlaku lagi pasal-pasal berikut: Pasal 108, 284 Ayat (2), 1238, 1460, 1579, 1603x Ayat (1) dan (2), dan 1682.

Kemudian dalam Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, secara tidak langsung Pasal 31-nya telah mencabut ketentuan Pasal 108 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Pasal itu mengatur tentang kedudukan wanita yang tidak cakap bertindak, yang menyatakan, bahwa dalam segala perbuatan hukum seorang isteri, memerlukan bantuan dari suaminya. Dewasa ini menurut Pasal 31 Undang-Undang No. 1 Tahun 1974, hak dan kewajiban isteri adalah seimbang dengan suaminya dalam kehidupan rumah tangga dan pergaulan hidup bersama dalam masyarakat. Masing-masing pihak (suami dan isteri) berhak untuk melakukan perbuatan hukum.

## VI. SISTEMATIKA YANG KURANG MEMUASKAN

Apabila kita menilik pembagian Kitab Undang-Undang Hukum Perdata yang terdiri dari empat buku tersebut, ternyata sudah tidak memadai. Pembagian ini tidak sama dengan pembagian yang terdapat dalam kitab undang-undang hukum perdata modern, sebagaimana diajarkan secara ilmiah. Pembagian yang ada sekarang mengikuti sistematika *Code Civil*, walaupun pembagian dari *Code Civil* terdiri dari tiga, bukan empat buku, yaitu: (1) *des personnes* (tentang orang), (2) *des biens et des differentes modification de la propriete* (tentang kebendaan dan bermacam-macam perubahan dari hak milik), dan (3) *des differentes manieres dont on acquert la propirete* (tentang bermacam-macam cara untuk memperoleh hak milik).

Sistematika Kitab Undang-Undang Hukum Perdata kita saat ini kurang memuaskan. Alasannya antara lain dalah sebagai berikut:

1. Seharusnya Kitab Undang-Undang Hukum Perdata hanya memuat ketentuan-ketentuan mengenai hukum privat materiil. Dalam Buku IV Kitab Undang-Undang Hukum Perdata terdapat juga ketentuan-ketentuan mengenai hukum privat formil, yaitu ketentuan-ketentuan mengenai hukum pembuktian dan ketentuan lewat waktu *extinctief*, yaitu suatu upaya untuk dibebaskan dari suatu perikatan dengan lewatnya suatu waktu tertentu dan atas syarat yang ditentukan oleh undang-undang. Ketentuan

ini sebenarnya merupakan hukum privat formil. Selain itu terdapat pula ketentuan tentang lewat waktu *acquisitif*, yaitu cara untuk memperoleh hak milik atau hak kebendaan lain dengan lewatnya suatu waktu tertentu dan atas syarat yang ditentukan oleh undang-undang.

2. Seperti telah dikemukakan terdahulu, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata berasal dari BW produk kolonial Belanda yang pada dasarnya berasaskan liberalisme dan individualisme. Dalam hal ini, tidak heran apabila banyak pasal-pasal yang tidak cocok isinya dengan kepribadian bangsa Indonesia yang berdasarkan Pancasila. Berdasarkan pemikiran itu, maka Kitab Undang-Undang Hukum Perdata sudah perlu diubah dengan menyesuakannya pada kepribadian bangsa Indonesia dan perkembangan jaman. Perubahan tersebut harus pula sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan GBHN. Hanya saja, untuk mengubah secara total masih belum memungkinkan, sehingga pada saat ini yang terjadi adalah tambal sulam dengan penggantian, perubahan, dan penyempurnaan beberapa pasal. Adapun penyesuaian yang agak menyeluruh dari isi kitab itu barulah terjadi setelah dikeluarkan beberapa undang-undang yang telah disesuaikan dengan alam Indonesia, seperti Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA), Undang-Undang No. 1 Tahun 1974, dan undang-undang di bidang perburuhan.
3. Juga telah dikemukakan, bahwa hukum waris tidak saja merupakan bagian dari hukum benda, tetapi juga mempunyai hubungan yang sangat erat dengan hukum kekeluargaan. Hukum waris tidak saja mengatur pemindahtanganan dari hak-hak kebendaan, tetapi juga dari perikatan. Oleh karena itu, akan lebih tepat apabila hukum waris dikeluarkan dari Buku II dan dimasukkan dalam suatu buku tersendiri.
4. Adanya pertimbangan di masyarakat, bahwa untuk hal-hal yang tidak sesuai dengan alam kepribadian Indonesia, sebagaimana dapat dijumpai dalam beberapa ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, sebaiknya dijadikan sebagai pedoman dan pegangan saja.
5. Timbulnya beberapa perundang-undangan baru di bidang hukum perdata (yang belum dan perlu diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata), antara lain peraturan tentang perjan, perum, persero, peraturan tentang kondominium (rumah susun), penanaman modal asing, dan leasing.

## VII. PENUTUP

Sebagai penutup dari catatan ini dapatlah disarankan agar pembaruan di bidang hukum perdata nantinya memperhatikan dua sasaran, yaitu untuk jangka panjang dan jangka pendek. Untuk jangka panjang, kiranya perlu disusun suatu Kitab Undang-Undang Hukum Perdata nasional, atau paling tidak melanjutkan upaya yang telah dirintis oleh tim penyusunan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata yang dulu pernah dibentuk (diketuai oleh Sudikno Mertokusumo). Kitab ini harus memuat antara lain materi undang-undang yang telah ada, seperti tentang perkawinan, agraria, rumah susun, hak cipta, merek, paten, badan usaha negara, penanaman modal, koperasi, leasing. Selain itu perlu pula disusun Kitab Undang-Undang Hukum Dagang Indonesia yang baru, Kitab Undang-Undang Hukum Maritim Indonesia, dan beberapa kitab undang-undang lainnya di bidang hukum perdata.

Untuk jangka pendek, yang menurut penulis cukup mendesak untuk diadakan pembaruan adalah bagian-bagian tertentu hukum perdata, seperti terhadap Undang-Undang tentang Leasing, kemudian tentang pelaksanaan Pasal 2 Ayat (1) Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan yang menyatakan perkawinan adalah sah apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agamanya dan kepercayaannya itu. Juga perlunya peraturan pelaksanaan atas Undang-Undang Hak Cipta, Undang-Undang Merek, dan Undang-Undang Paten. Selain itu perlu pula diperbarui peraturan tentang perbukuan nasional.

dibawa kepada kehidupan kaum wanita pinggiran itu dengan segala aktivitas hariannya. Bab kedua menjelaskan bagaimana proses urbanisasi kaum marginal itu terjadi, ditambah dengan berbagai kebijakan Pemerintah DKI Jakarta yang "berat sebelah". Pada bab-bab selanjutnya, Murray mulai menyingkap tabir kehidupan para perempuan dan pedagang jalanan di lokasi penelitiannya (Manggarai) dengan segala intrik dan cara mereka menyisiati hidup mereka.

Murray mengambil titik tolak yang cukup unik dalam penelitiannya ini. Sebagaimana dikatakan oleh Parsudi Suparlan dalam pengantar buku ini, fokus kajian peneliti wanita Australia ini beranjak dari perspektif gender. Ia mencoba menganalisis dampak pembangunan yang diterapkan oleh penguasa (yang selalu disebut oleh Murray kebarat-baratan) terhadap segelintir pendukung sektor informal, khususnya kaum wanita pinggiran Jakarta. Dalam konteks populasi yang diamatinya, Murray melihat betapa dampak pembangunan itu sama sekali tidak mendapat respon yang memadai. Tidak ada *greget* yang mampu membangkitkan proses pembangunan itu secara komunal. Semua direspon secara *nafsi-nafsi*. Akibatnya dapat diduga. Yang muncul justru tanggapan-tanggapan yang kontraproduktif, tepatnya semangat konsumtif yang berlebihan. Di sini lagi-lagi wanita yang paling banyak terkena dampaknya.

Dalam banyak tempat, Murray menulis kebobrokan hirarki organisasional dan hubungan-hubungan kuasa dan otoritas sebagai bagian dari sistem patronase dan penggunaan "koneksi" Indonesia, ikut menjadi penyebab. Elit penguasa memerlukan model *patron-client* untuk memperkuat ideologi ketergantungan, dan membenarkan eksploitasi dengan mendorong para penghuni gang-gang sempit memandang dirinya sebagai orang kecil (*wong cilik*) yang pasrah menerima bahwa mereka itu masih bodoh. Koneksi secara umum dianggap sebagai sumber daya yang penting, yang biasanya lebih bisa dipercaya dibandingkan sumber daya legal; "koneksi selalu berada di atas hukum" (hlm. 35).

Lebih lanjut, Murray menunjukkan ketidakberdayaan kaum marginal ini dalam membuat pilihan antara tidak makan atau makan tetapi melanggar peraturan. Sekali lagi Murray melihat ini sebagai "penyakit" elit penguasa yang tidak pernah turun ke bawah untuk berkomunikasi dengan penghuni kampung-kampung kumuh itu. Tidak mengherankan, katanya, yang muncul justru peraturan-peraturan yang anti-becak, anti-pedagang jalanan, dan seterusnya, yang penegakannya dilakukan secara militeristis.

Ungkapan-ungkapan Murray ini jelas bukan barang baru bagi pengamat sosial perkotaan. Masalahnya bukan terletak pada penyangkalan kita terhadap pengamatannya selama bertahun-tahun itu, melainkan justru ada pada penekanannya yang terlalu besar pada ideologi gender dengan pendekatan konflik yang dilakukannya dalam meneropong

setiap permasalahan.

Seperti juga disinyalir oleh Parsudi Suparlan, boleh jadi kesimpulan Murray terlalu berlebihan, dengan meletakkan figur wanita (ibu) sebagai "pejuang tunggal" dalam mempertahankan kehidupan kaum marginal ini. Keberpihakannya yang terlalu besar terhadap kaum "pejuang" ini membuatnya menjadikan ideologi gender sebagai pegangan utama dalam penarikan kesimpulannya, dan secara *vis-a-vis* mendudukkannya kepada jenis kelamin lain. Padahal, konklusi Murray mungkin sekali tidak cukup representatif (dan hal ini rupanya telah dinegasi sendiri oleh Parsudi Suparlan dalam pengantarnya).

Terlepas dari apa yang diungkapkan di atas, buku ini tetaplah merupakan karya yang menarik. Paling tidak, untuk suatu laporan penelitian. Para pemerhati hukum, khususnya yang mencermati perkembangan hukum masyarakat perkotaan, direkomendasikan untuk membaca buku ini. Bagi pengamat dari luar Indonesia - mengingat karya ini telah diterbitkan sejak 1991 oleh Oxford University Press - buku Alison J. Murray ini akan dapat berbicara banyak tentang Jakarta di balik kemegahan jembatan layang dan jalan-jalan tolnya.

Shidarta