

Kerangka Landasan Hukum dan Problematik Dasarnya

Oct. Ovy NDOUK*

Pembangunan nasional kita merupakan pembangunan di segala bidang, antara bidang yang satu dengan bidang yang lainnya saling berkaitan. Sehubungan dengan itu dan guna memungkinkan kita tinggal landas kelak pada Repelita VI, maka bidang hukum yang merupakan salah satu bidang yang luas kaitannya dengan pembangunan itu, memang perlu semakin ditingkatkan pembangunannya sejalan dengan pembangunan di bidang-bidang lainnya.

Menteri Kehakiman Ismail Saleh, SH, dalam ceramahnya pada pembukaan Seminar Nasional Hukum dan Pembangunan yang diselenggarakan Senat Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran (UNPAD) Bandung tanggal 6 Februari 1985, antara lain menyatakan bahwa dalam Pembangunan Lima Tahun IV ini harus diletakkan kerangka landasan hukum yang betul-betul kokoh, yang kemudian dimantapkan dalam Repelita V sebagai bekal tinggal landas kelak dalam Repelita VI.¹ Ini berarti bahwa dalam Repelita IV, yang merupakan tahap penciptaan kerangka landasan pembangunan nasional, kerangka landasan di bidang hukum itu sudah harus menjadi kenyataan (sama seperti bidang-bidang pembangunan lainnya) untuk menyongsong era tinggal landas. Dengan demikian, seyogyanyalah segala daya dan dana yang berkaitan dengan pembangunan di bidang hukum perlu diarahkan kepada pembentukan kerangka landasan hukum itu.

Dalam hubungan itu, Presiden Soeharto juga telah menegaskan dalam pidato kenegaraannya di depan Sidang Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI) tanggal 16 Agustus 1984, antara lain menyatakan bahwa,

*Staf CSIS.

¹*Sinar Harapan*, 8 Februari 1985.

"... kita juga terus bekerja keras untuk menegakkan kerangka landasan di bidang hukum yang juga sangat esensial bagi kita dalam menumbuhkan negara Pancasila berdasarkan hukum. Sebagai akibat dari kemajuan yang kita capai dalam pembangunan, maka di masa-masa yang akan datang dapat kita bayangkan dari sekarang bahwa masyarakat akan bergerak dan berubah dengan cepat disertai dengan perubahan-perubahan tata nilai. Berbagai macam kepentingan akan bermunculan, yang secara realistik harus kita akui tidak selamanya sejalan satu dengan yang lain. Dalam keadaan demikian perlu ada pengawasan yang efektif, agar semuanya tadi berjalan selaras, tidak saling berbenturan melainkan saling menunjang ke arah pertumbuhan dan perkembangan masyarakat kita yang makin mantap dan makin dewasa. Karena itu jika kita tidak menciptakan kerangka landasan yang tahan uji, kukuh dan berdayaguna di bidang hukum, maka kemajuan tadi akan membawa bermacam-macam konflik kepentingan yang berlarut dan penggunaan yang salah dari kekuasaan politik dan ekonomi yang berbahaya. Negara dan masyarakat yang makin maju mutlak memerlukan hukum yang makin maju dan sikap taat hukum di kalangan penyelenggara negara dan di seluruh kalangan masyarakat."²

Berdasarkan penegasan Presiden itu, maka dalam Repelita IV ini kita harus meningkatkan usaha pembangunan di bidang hukum terutama untuk menegakkan kerangka landasan hukum. Hal ini perlu, selain untuk lebih meningkatkan citra negara berdasarkan atas hukum sebagaimana diamanatkan oleh UUD 1945, juga agar perangkat hukum nasional kita kelak dapat memenuhi tuntutan kemajuan pembangunan secara keseluruhan, tuntutan kepentingan masyarakat yang terus maju dan berubah seiring dengan makin majunya pembangunan, terutama dalam menghadapi berbagai kepentingan yang bisa saja saling berbenturan satu dengan yang lainnya.

Jadi, usaha untuk meningkatkan pembangunan hukum guna menegakkan kerangka landasan hukum itu memang perlu direalisasikan dalam Repelita IV ini. Sebab, dengan adanya kerangka landasan yang kuat, yang kemudian dimantapkan lagi dalam Repelita berikutnya, diharapkan bahwa pada saat lepas landas nanti perangkat hukum nasional kita, yang akan berwujud suatu Tata Hukum Nasional yang baru, akan mampu memegang peranan utama dalam seluruh kehidupan bangsa dan negara. Benturan kepentingan tidak perlu terjadi dan perubahan nilai-nilai serta pranata-pranata sosial akan berlangsung tenang tanpa gejolak.

Idealnya memang seperti itu. Akan tetapi, persoalannya tentu saja tidak semudah yang dibayangkan. Sehubungan dengan itu, tulisan ini mencoba untuk menelaah permasalahan-permasalahan yang berkaitan dengan usaha meningkatkan pembangunan hukum guna menegakkan kerangka landasan hukum. Untuk itu secara berturut-turut akan dibahas tentang pembangunan hukum itu sendiri, problematik dasar kerangka landasan hukum, dan diakhiri dengan penutup.

²Pidato Kenegaraan Presiden Republik Indonesia Soeharto di Depan Sidang Dewan Perwakilan Rakyat, 16 Agustus 1984, hal. 17-18.

PEMBANGUNAN HUKUM

Repelita IV yang sekarang sedang kita laksanakan, oleh sementara kalangan dinamakan juga sebagai Era Pembangunan Hukum. Maksudnya adalah bahwa dalam kurun waktu lima tahun itu usaha pembangunan di bidang hukum harus benar-benar ditingkatkan lebih daripada masa-masa sebelumnya.

Nampaknya, mengucapkan era pembangunan hukum itu memang mudah. Tetapi, mengisinya sungguh merupakan pekerjaan yang berat. Sebab di sini terkait langsung dengan faktor kemampuan kita untuk merumuskan dan melaksanakan apa saja yang menjadi prasyarat dari era pembangunan hukum itu. Hal ini penting agar dapat mewujudkan tekad kita meningkatkan usaha pembangunan hukum guna menegakkan kerangka landasan hukum.

Untuk itu, kita harus memahami dahulu apa sebenarnya yang dimaksud dengan pembangunan hukum itu. Kita semua mengetahui bahwa pembangunan hukum di negara kita ini sebenarnya telah dilakukan secara terus-menerus. Oleh karena itu, usaha untuk meningkatkan pembangunan hukum dalam Repelita IV ini, tidak lain merupakan kelanjutan dari usaha pembangunan hukum masa sebelumnya. Hanya saja dalam Repelita IV ini usaha seperti itu akan semakin ditingkatkan dan diarahkan untuk menegakkan kerangka landasan hukum, disesuaikan dengan arah pembangunan nasional secara keseluruhan. Sebab seperti kita ketahui bahwa Repelita IV ini merupakan era untuk menciptakan kerangka landasan pembangunan untuk tumbuh dan berkembang terus agar kemudian dapat dimantapkan dalam Repelita V, sehingga dalam Repelita VI nanti kita sudah dapat tinggal landas untuk memacu pembangunan menuju terwujudnya masyarakat adil dan makmur material maupun spiritual berdasarkan Pancasila.

Sehubungan dengan usaha meningkatkan pembangunan hukum guna menegakkan kerangka landasan hukum itu, perlu disadari bahwa yang dimaksud dengan pembangunan hukum itu bukan hanya menyangkut hukum dalam arti sempit saja, seperti peraturan perundangan yang mengatur tentang kejahatan dan pelanggaran atau tentang hak dan kewajiban warga negara, melainkan mencakup seluruh kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Ini berarti bahwa hukum yang dimaksud di sini tidak identik dengan Departemen Kehakiman atau Mahkamah Agung. Dan oleh karena itu juga pembangunan hukum itu tidak hanya bidangnya Departemen Kehakiman atau Mahkamah Agung saja.

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka konsep dasar pembangunan hukum yang kita laksanakan sekarang ini adalah pembangunan hukum yang ber-

kaitan dengan seluruh sistem konstitusional dan bukannya hanya terkait dengan pasal-pasal tertentu dalam Undang-Undang Dasar 1945. Dengan konsep dasar inilah kerangka landasan hukum itu akan ditegakkan dalam Repelita IV ini.

Dengan demikian, langkah kebijaksanaan yang ditempuh berkenaan dengan usaha meningkatkan pembangunan hukum itu akan lebih terarah. Dan tentu saja kebijaksanaan itu disesuaikan dengan pedoman yang telah digariskan dalam GBHN 1983, khususnya mengenai landasan dan arah pembangunan di bidang hukum,³ yang antara lain menyatakan bahwa:

- a. Pembangunan dan pembinaan hukum dalam negara hukum Indonesia didasarkan atas Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.
- b. Pembangunan dan pembinaan hukum diarahkan agar dapat:
 - (1) Memantapkan hasil-hasil pembangunan yang telah dicapai.
 - (2) Menciptakan kondisi yang lebih mantap, sehingga setiap anggota masyarakat dapat menikmati suasana serta iklim ketertiban dan kepastian hukum yang berintikan keadilan.
 - (3) Lebih memberi dukungan dan pengamanan kepada upaya pembangunan untuk mencapai kemakmuran.

Akan tetapi, untuk melaksanakan kebijaksanaan seperti itu bukannya tanpa persoalan. Misalnya saja, seperti yang selama ini terjadi, tuntutan kebutuhan masyarakat sudah berkembang sedemikian rupa, sedangkan ketentuan hukum berkenaan dengan perkembangan itu sudah usang. Ketidakseimbangan ini tentu bisa menimbulkan persoalan jika tidak ditangani secara baik. Yang paling ideal adalah bagaimana mengusahakan agar hukum dan peraturan perundangan lainnya mampu mendahului perkembangan masyarakat tersebut. Namun, harus diakui bahwa untuk menciptakan keadaan seperti itu bukanlah sesuatu hal yang mudah.

PROBLEMATIK DASAR KERANGKA LANDASAN HUKUM

Untuk menciptakan suatu era hukum, di mana hukum memainkan peranan yang penting dalam kehidupan bangsa dan negara, kiranya memerlukan beberapa persyaratan tertentu. Secara garis besar dapat kiranya dikemukakan bahwa ada tiga unsur utama yang terkait di dalamnya. *Pertama*, tersedianya perangkat perundang-undangan yang cukup dan sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan masyarakat. *Kedua*, terwujudnya aparatur yang bersih dan ber-

³Lihat *Undang-Undang Dasar, Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila* (Ketetapan MPR No. II/MPR/1978, *Garis-Garis Besar Haluan Negara* (Ketetapan MPR No. II/MPR/1983), *Pola Umum Pelita Keempat, bidang Hukum* (Sekretariat Negara RI), hal. 105-106.

wibawa di samping tangkas, tanggap serta tangguh. *Ketiga*, terciptanya suatu kondisi di mana kesadaran hukum masyarakat secara merata sudah tinggi; suatu keadaan di mana hukum menjadi panutan setiap orang dalam berhubungan satu sama lain.

Jika dikaitkan dengan usaha untuk meningkatkan pembangunan hukum dalam masa Repelita IV ini, maka ketiga unsur utama tersebut merupakan tantangan yang harus dihadapi. Artinya, guna menegakkan kerangka landasan hukum, sebagai prasyarat tinggal landas di bidang hukum, ketiga unsur utama itu sedapat mungkin terpenuhi. Persoalannya adalah apakah ketiga unsur utama (kerangka landasan hukum) itu dapat dicapai dalam tahapan Repelita IV ini. Untuk menjawab pertanyaan ini, akan dicoba untuk menelaah masing-masing unsur tersebut.

Perangkat Perundang-undangan

Seperti diketahui, sampai saat ini sebagian dari peraturan perundangan kita adalah warisan dari pemerintah kolonial Belanda. Peraturan perundangan tersebut masih berlaku berdasarkan Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945. Ketentuan ini diperlukan untuk menjaga jangan sampai timbul kekosongan hukum dalam negara yang baru merdeka, yang belum tersusun lembaga-lembaga perundang-undangannya dan dengan demikian belum mempunyai undang-undang nasionalnya. Selain itu, Pasal II Aturan Peralihan itu mengandung pula arti berupa instruksi bagi setiap penyelenggara negara untuk secepatnya membentuk peraturan perundangan nasional.

Sebegitu jauh kita sudah berulang kali membuat peraturan perundangan yang baru, namun karena mungkin kurang terencana dan terarah, kita belum berhasil mengganti seluruh hukum kolonial tersebut. Sementara itu, perkembangan yang terjadi dalam segala aspek kehidupan masyarakat, sejalan dengan makin majunya pembangunan, telah menyebabkan peraturan perundangan kolonial itu tidak memadai lagi untuk menanggapi kebutuhan-kebutuhan baru. Oleh karena itu, pembaharuan hukum nasional sudah seharusnya dijadikan sasaran program peningkatan pembangunan hukum dalam Repelita IV ini, guna menegakkan kerangka landasan di bidang hukum.

Bahwa pembaharuan hukum itu perlu dilakukan, Presiden Soeharto dalam sambutannya ketika menerima peserta Rapat Kerja Kejaksaan di Istana Merdeka tanggal 11 April 1985, menyatakan antara lain bahwa pembaharuan dan pengembangan hukum merupakan hal penting yang harus terus-menerus dilakukan. Terlebih-lebih karena kita masih mewarisi hukum dari masa lampau, yang tidak sesuai lagi dengan jaman yang telah cepat berubah. Selanjut-

nya dikatakan bahwa dalam upaya pembaharuan dan pengembangan hukum itu, kita harus tetap berpijak pada kepribadian bangsa sendiri. Hukum yang dibangun dengan semangat demikian akan mempunyai akar yang kokoh dalam masyarakatnya sendiri dan akan menjadi kekuatan pendorong bagi laju pembangunan selanjutnya. Dengan cara demikian, hukum akan terasa sebagai bagian dari nilai kehidupan masyarakat yang harus dijunjung tinggi. Bukan sebagai sesuatu yang harus dipatuhi tetapi tidak dimengerti.⁴

Selain perlunya pembaharuan hukum nasional, yang patut diperhatikan juga dari penegasan Presiden tersebut adalah pembaharuan dan pengembangan itu harus tetap berpijak pada kepribadian bangsa sendiri. Ini berarti hukum yang baru itu haruslah memmanifestasikan dasar falsafah bangsa Indonesia yakni Pancasila yang telah diterima sebagai satu-satunya asas dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, serta Undang-Undang Dasar 1945. Dengan kata lain hukum sebagai suatu kebudayaan harus merupakan suatu refleksi dari cara berpikir, pandangan hidup dan watak/karakter bangsa kita, yaitu Pancasila. Dengan demikian hukum yang baru harus berintikan keadilan yang serasi dan seimbang antara kedudukan dan kepentingan individu dan masyarakat.

Pembaharuan itu tentu saja meliputi semua segi peraturan hukum yang berlaku. Jadi, dapat berupa penggantian ketentuan peraturan perundangan yang lama dengan yang baru, memperbaiki lagi peraturan yang sudah pernah diperbaiki (kalau memang perlu) dan atau membuat peraturan perundangan yang baru sesuai dengan kondisi dan kebutuhan masyarakat. Dan yang penting juga adalah bahwa pembaharuan itu tidak hanya berpijak pada kenyataan sekarang tetapi juga menjangkau jauh ke depan sehingga hukum selalu dapat melaksanakan fungsi dan peranannya dalam pembangunan seiring dengan semakin majunya pembangunan itu.

Jelasnya, Ketua Mahkamah Agung, Ali Said, SH, sewaktu masih selaku Menteri Kehakiman, mengatakan pada Temu Karya Nasional Bidang Hukum yang diselenggarakan oleh DPP Golkar, 21 Mei 1984,⁵ antara lain: Mengenai komponen Hukum Nasional dipikirkan akan terdiri dari dua bagian yakni berupa *hukum-hukum pokok* dan *hukum-hukum sektoral*. Hukum-hukum pokok ialah aturan-aturan hukum yang memuat asas-asas serta prinsip-prinsip yang menyangkut seluruh aspek kehidupan bangsa, dan pada umumnya menyangkut setiap orang. Misalnya, hukum perdata, hukum pidana, hukum dagang, hukum acara perdata, hukum perdata internasional, dan sebagainya.

⁴Lihat *Suara Karya*, 12 April 1985.

⁵Lihat Ali Said, SH, "Pembangunan Hukum Dalam Pelita IV," *Media Karya*, No. 4, 11 Juni 1984, hal. 13.

Sedangkan hukum-hukum sektoral ialah hukum yang secara khusus mengatur bidang-bidang tertentu. Jika dikaitkan dengan bidang pembangunan nasional, hukum sektoral ini antara lain meliputi hukum yang diperlukan di bidang Ekuin, Kesra maupun Polkam.

Selanjutnya dikatakan bahwa usaha pembentukan hukum-hukum pokok dan hukum-hukum sektoral yang membangun Tata Hukum Nasional yang baru harus dapat dirampungkan dalam masa Repelita IV. Hal ini disebabkan masa tinggal landas pembangunan rakyat Indonesia pada Repelita VI nanti memerlukan adanya kerangka landasan hukum yang kecuali memantapkan hasil-hasil pembangunan, juga dapat menciptakan kondisi kehidupan hukum yang menjamin ketertiban serta kepastian hukum.

Apakah semua peraturan perundangan itu dapat dirampungkan dalam masa Repelita IV ini, kiranya belum dapat dijawab secara pasti. Sebab masih ada waktu untuk bisa berbuat sesuatu. Dan kenyataannya, dalam waktu yang relatif singkat kita telah berhasil menelorkan beberapa peraturan perundangan, antara lain lima undang-undang di bidang politik. Sedangkan sekarang ini, dua RUU di bidang peradilan, yakni RUU Mahkamah Agung dan RUU Peradilan Umum, sedang dalam proses pembahasan, yang juga diharapkan rampung secepatnya.

Sementara itu, kita memang harus berpacu dengan waktu. Untuk itu, mungkin akan lebih berhasil jika daftar skala prioritas yang sudah ada ditinjau kembali. Artinya, bidang-bidang mana yang kiranya perlu diprioritaskan untuk dibangun/diperbaharui. Misalnya, yang menyangkut masalah ketertiban dan keamanan, yang permasalahannya sudah timbul dan mungkin akan lebih berkembang lagi di masa-masa mendatang, sedangkan peraturan yang ada sudah tidak memadai lagi untuk diterapkan. Atau bidang-bidang yang sekiranya bisa menunjang pembangunan nasional baik sekarang maupun di masa mendatang seperti Undang-Undang tentang Pendidikan, Ketenagakerjaan/Perburuhan, dan sebagainya.⁶ Jadi, pada pokoknya masalah skala prioritas ini perlu mendapatkan perhatian yang serius.

Ditinjau dari segi kualitas, kebijaksanaan dengan skala prioritas ini penting artinya. Kita tentu saja tidak ingin bahwa peraturan perundangan yang akan dibangun itu hasilnya kurang memadai. Kenyataan menunjukkan bahwa ada peraturan perundangan yang setelah diberlakukan ternyata masih mengandung cacat cela. Oleh karena itu, berdasarkan skala prioritas yang ada pembangunan hukum tetap dilakukan secara bertahap. Dengan demikian,

⁶Lihat Sudibyo Triatmodjo, "Pembangunan Hukum Dalam Pelita IV," *Merdeka*, 16 Maret 1984.

mungkin sebaiknya justru tidak perlu ada sebutan era pembangunan hukum, karena hukum akan terus berkembang sesuai dengan, serta menjaga, perkembangan keadaan dan kebutuhan masyarakat.

Di samping persoalan tersebut di atas, salah satu persoalan pokok yang berkaitan dengan usaha meningkatkan pembangunan hukum (peraturan perundangan) itu adalah mengenai pembentukan satu sistem Hukum Nasional yang baru. Jadi, bukannya persoalan tentang apa hukum nasional kita. Hal ini sebenarnya sudah menjadi cita-cita sejak lahirnya Sumpah Pemuda tahun 1928, dan kemudian pelaksanaannya diselesaikan dengan lahirnya Pembukaan (yang juga mengandung Pancasila) dan UUD 1945. Selanjutnya kita ketahui bahwa berbagai ketetapan MPR telah dikeluarkan, yang pada pokoknya tetap berpegang pada sumber-sumber tersebut.⁷

Usaha pembaharuan peraturan perundangan tersebut di muka, sebenarnya merupakan bagian dari usaha untuk membentuk suatu sistem hukum nasional. Dan sebagaimana telah disebutkan di muka, hukum nasional itu haruslah merupakan refleksi dari cara berpikir, pandangan hidup dan watak bangsa kita yaitu Pancasila. Sehubungan dengan itu dapat kiranya dikatakan bahwa dengan ditetapkan dan diterimanya Pancasila sebagai satu-satunya asas dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, jalan ke arah satu sistem hukum nasional sudah mulai dirintis secara mendasar.

Berbicara mengenai sistem hukum nasional tentunya tidak terlepas dari persoalan apa yang dinamakan unifikasi dan kodifikasi. Sebab dasar dari satu sistem tersebut menghendaki adanya unifikasi dan kodifikasi dari hukum kita.

Sehubungan dengan itu, maka dalam rangka usaha meningkatkan pembangunan hukum sekarang ini, unifikasi atau keseragaman hukum seharusnya dijadikan tujuan atau sasaran akhir dari pembangunan hukum itu. Sebab secara teoretis, unifikasi hukum itu akan dapat meningkatkan rasa persatuan dan kesatuan bangsa serta dapat juga memberikan kepastian hukum pada seluruh masyarakat. Namun tentu saja semua itu tergantung juga pada kesiapan dan kemampuan kita untuk menyeragamkan hukum itu.

Jadi, yang terpenting bagi kita adalah bagaimana usaha penyeragaman itu dilakukan. Sebab harus disadari bahwa di dalam usaha mencapai kesera-

⁷Berdasarkan Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia, Pancasila merupakan Sumber Dari Segala Sumber Hukum; dan sesuai dengan sistem Konstitusi seperti yang dijelaskan dalam Penjelasan Authentik UUD 1945, UUD 1945 adalah bentuk Peraturan Perundangan yang tertinggi, yang menjadi dasar dan sumber bagi semua peraturan perundangan bawahan dalam Negara.

gaman itu kita akan dihadapkan pada kenyataan tentang adanya bidang-bidang hukum yang kiranya masih sulit untuk diseragamkan. Bidang-bidang seperti itu dapat dikategorikan sebagai bidang yang sifatnya "sensitif." Hal ini disebabkan adanya sifat kebhinnekaan yang tersebar di tanah air kita, akibat perbedaan daerah, suku maupun agama. Hal-hal seperti ini harus benar-benar dipertimbangkan, dan oleh karena itu penyeragamannya memang harus dilakukan secara bertahap, dan dimulai dengan hal-hal yang sifatnya "administratif."⁸

Selain itu, ada bidang-bidang hukum yang dapat dikategorikan sebagai bidang yang sifatnya "netral." Bidang-bidang ini pada umumnya adalah hukum publik, khususnya hukum administrasi, hukum acara dan segala hukum yang mengatur perihal tata cara atau formalitas-formalitas, yang kiranya mudah dikembangkan dengan cepat dan menurut pertimbangan "efficiency." Oleh karena itu penyeragamannya kiranya akan lebih mudah dilaksanakan, walaupun kadangkala ada peraturan perundangan setelah diberlakukan ternyata masih mengandung kekurangan. Persoalan yang disebutkan terakhir ini perlu mendapatkan perhatian yang serius, agar penyeragaman itu dapat berlangsung dengan sebaik-baiknya.

Dalam pada itu, sebagaimana telah disebutkan di muka, salah satu sasaran dari usaha meningkatkan pembangunan hukum guna menegakkan kerangka landasan hukum (bidang peraturan perundangan) adalah mengadakan kodifikasi hukum nasional, yakni pembukuan atau penghimpunan dalam suatu perangkat perundang-undangan. Hal ini memang perlu dilakukan sebab untuk melaksanakan unifikasi kita memerlukan kodifikasi terlebih dahulu. Jadi, kodifikasi dan unifikasi ini merupakan dua hal yang tidak terpisahkan, karena kita tidak akan membuat beberapa undang-undang mengenai satu materi yang sama untuk setiap daerah. Suatu kodifikasi harus bersifat "nation-wide."⁹ Pelaksanaannya, sebaiknya dilakukan dengan menggunakan skala prioritas sebagaimana telah diuraikan di muka. Dan yang terpenting juga adalah bahwa peraturan perundangan yang dikodifikasi itu harus selalu sesuai dengan tuntutan jaman dan keadaan.

Sebagai catatan tambahan tentang unifikasi dan kodifikasi ini, patut kiranya dikemukakan bahwa dalam rangka pembentukan satu sistem hukum nasional yang baru, yang dasarnya adalah pandangan hidup dan watak bangsa Indonesia yakni Pancasila, perlu dipikirkan hal-hal sebagai berikut: *pertama*, bagaimana dengan kesiapan kita untuk melaksanakannya secara konsekuen;

⁸Lihat Prof. Subekti, SH, "Beberapa Pemikiran Mengenai Sistem Hukum Nasional Yang Akan Datang," *Hukum dan Keadilan*, No. 9, tahun VII, September-Oktober 1979, hal. 42-43.

⁹*Ibid.*, hal. 43.

kedua, apakah unifikasi dengan kodifikasi itu dapat diterapkan dalam masyarakat kita yang majemuk ini.

Aparatur Pelaksana

Adanya peraturan perundang-undangan yang baik belum merupakan jaminan bagi terlaksananya ketentuan-ketentuan yang terdapat di dalamnya jika tidak ada aparatur yang bisa diandalkan untuk melaksanakannya dengan baik. Ini berarti aparat pelaksana merupakan faktor yang dominan dalam menegakkan kehidupan hukum. Oleh karena itu posisi aparatur pelaksana ini sangat menentukan terutama jika dikaitkan dengan usaha pembangunan satu Sistem Hukum Nasional yang baru.

Sehubungan dengan itu, pertanyaan klasik yang muncul adalah bagaimana mewujudkan aparatur yang bisa diandalkan tersebut. Untuk sementara ini jawaban yang ada ialah dengan cara melakukan pembinaan. Cara ini sebenarnya bukan sesuatu yang baru, karena kita semua mengetahui bahwa pembinaan itu telah dilakukan juga jauh-jauh sebelumnya. Namun, hasilnya mungkin belum cukup memuaskan. Karena itu tidak mengherankan jika dalam Repelita IV ini pembinaan tersebut diusahakan untuk ditingkatkan lagi dengan cara melaksanakan program-program pembinaan yang lebih terpadu dan terarah.

Kita tentu sependapat dengan maksud baik tersebut agar kegagalan di masa lalu bisa diperbaiki dalam masa sekarang maupun masa yang akan datang. Apalagi dalam Repelita IV ini kita bertekad untuk menegakkan kerangka landasan pembangunan nasional termasuk di bidang hukum, agar siap tinggal landas dalam Repelita VI. Namun demikian, keberhasilan program pembinaan itu masih sulit diduga. Yang terpenting sekarang ini adalah bagaimana agar pembinaan itu berhasil. Sebab keberhasilan itu akan menentukan apakah kerangka landasan di bidang hukum dapat ditegakkan dalam Repelita IV ini.

Untuk itu pembinaan harus ditujukan kepada semua aparatur pelaksana, seperti penegak hukum (polisi, jaksa, hakim, pengacara), pelayan hukum di bidang kewarganegaraan, keimigrasian, bantuan hukum, dan sebagainya, serta prosedur di bidang hukum maupun bidang administrasi lainnya. Dan yang lebih penting juga, selain memperhatikan segi kuantitas, pembinaan itu lebih ditekankan pada segi kualitas guna membentuk aparatur yang berpengetahuan dan trampil, juga bermoral dan berakhlak tinggi. Hal ini sejalan dengan hakikat pembangunan nasional kita yakni pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia yang berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Di samping itu, pembinaan itu sendiri sebenarnya merupakan suatu proses yang hasilnya tidak bisa diharapkan akan dapat terwujud hanya dalam waktu yang singkat. Sehubungan dengan itu, mungkin catatan-catatan berikut ini ada manfaatnya.

1. Karena pembinaan itu merupakan satu proses, maka hasil dari semacam evaluasi yang mungkin telah dilakukan secara periodik, tentang pola, sistem atau program pembinaan, perlu diperhatikan secara serius. Untuk itu, koordinasi dan kerjasama antar lembaga dan departemen akan sangat penting artinya.
2. Sebagai suatu proses, tentu saja sulit untuk mentargetkan kapan harus diselesaikan seluruhnya. Karena itu pembinaan secara bertahap memang merupakan pilihan yang terbaik. Sejalan dengan itu, maka dalam rangka pembinaan yang terencana, terarah dan terpadu, perlu ditingkatkan upaya perluasan pengetahuan, penebalan kesadaran hukum dan keterbukaan cakrawala aparatur untuk melihat kenyataan yang ada dalam perkembangan kehidupan masyarakat kita saat ini dan tantangan masa depan yang tak terhindarkan. Di samping itu peningkatan aktivitas pengawasan terhadap setiap segi pelaksanaan tugas hendaknya dilakukan secara rutin dan terkoordinasi secara baik demi terpeliharanya sikap disiplin dan tanggung jawab yang sehat di kalangan aparatur.
3. Karena masyarakat kita masih merupakan masyarakat yang "paternalistik," maka sedapat mungkin diusahakan agar para pembina selalu menjadi panutan dari yang dibina, maupun masyarakat secara keseluruhan.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa untuk dapat mewujudkan aparatur yang bersih dan berwibawa, tangkas, tanggap serta tangguh (sebagai salah satu unsur utama dalam menegakkan kerangka landasan hukum) kiranya masih membutuhkan waktu yang cukup lama. Oleh karena itu, hal tersebut akan merupakan salah satu persoalan yang akan kita hadapi, terutama jika dikaitkan dengan usaha kita untuk menegakkan kerangka landasan di bidang hukum dalam Repelita IV ini.

Sementara itu, satu hal lagi yang berkaitan dengan pembinaan aparatur tersebut di atas, adalah masalah pembinaan prosedur hukum dan administrasi lainnya. Ada kesan bahwa prosedur yang berbelit-belit menimbulkan citra pelayanan yang buruk di mata masyarakat. Keadaan seperti itu secara tidak langsung juga dapat memberikan kesempatan kepada anggota masyarakat untuk mengambil jalan pintas dalam menyelesaikan satu masalah atau mengurus hak dan kewajibannya. Sebaliknya, aparatur pemerintah juga bisa meman-

faatkan keadaan seperti itu demi kepentingannya (timbul apa yang dinamakan uang pelicin, pungli, dan sebagainya). Oleh karena itu, penyederhanaan prosedur hukum dan administrasi lainnya yang sudah dilaksanakan sekarang ini perlu kiranya ditingkatkan lagi. Hal ini pada gilirannya dapat menunjang usaha pembinaan kesadaran hukum masyarakat pada umumnya.

Terciptanya Kesadaran Hukum Masyarakat

Salah satu arah pembangunan dan pembinaan hukum yang penting, untuk dilaksanakan adalah mengamankan serta menyelamatkan jalannya pembangunan nasional. Untuk itu, upaya meningkatkan kesadaran hukum masyarakat dalam rangka memupuk disiplin nasional perlu terus dilaksanakan.

Kiranya sudah menjadi kenyataan bahwa sampai saat ini tingkat kesadaran hukum masyarakat kita masih berbeda antara yang satu dengan yang lain. Hal ini disebabkan adanya perbedaan baik tingkat pendidikan maupun tingkat kehidupan/status sosial atau hal-hal lain yang bisa mempengaruhi bentuk kesadaran hukum seseorang.

Jika keadaan seperti itu dibiarkan berlangsung terus, sulit untuk diharapkan tegaknya kehidupan hukum di negara kita ini. Bahkan keadaan seperti itu juga dapat terjadi walaupun kita berhasil dalam melaksanakan pembaharuan hukum nasional dan berhasil pula dalam pembinaan aparatur pelaksana hukum dan perundang-undangan. Oleh karena itu sudah seharusnya jika sekarang ini usaha pembinaan kesadaran hukum masyarakat itu lebih ditingkatkan lagi, terutama dalam rangka menegakkan kerangka landasan di bidang hukum.

Peningkatan program penyuluhan hukum yang sudah dilaksanakan selama ini kiranya merupakan pilihan yang cukup baik. Hal ini sesuai juga dengan ketentuan yang telah digariskan dalam GBHN 1983 yang menyatakan bahwa usaha-usaha dalam pembangunan dan pembinaan hukum adalah meningkatkan penyuluhan hukum guna mencapai kadar kesadaran dalam masyarakat sehingga setiap anggota masyarakat menyadari dan menghayati hak dan kewajiban sebagai warganegara dalam rangka tegaknya hukum, ketertiban, serta kepastian hukum sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945.¹⁰

Meskipun demikian, harus diakui bahwa cukup sulit untuk membuat masyarakat sadar hukum. Usaha membangun sikap dan perilaku masyarakat yang majemuk ini bukan merupakan pekerjaan yang sederhana. Itulah sebabnya sulit untuk menyatakan bahwa pembinaan kesadaran hukum masyarakat

¹⁰Lihat Undang-Undang Dasar, Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila, Garis-Garis Besar Haluan Negara, *loc. cit.*, hal. 106.

(sebagai salah satu unsur untuk menegakkan kerangka landasan hukum) akan dapat tercapai sesuai dengan harapan. Yang jelas bahwa hal itu membutuhkan waktu yang lama, terutama karena menyangkut masalah proses pembinaan sikap maupun perilaku seseorang. Karena itu jalan yang terbaik adalah sedapat mungkin diusahakan agar pembinaan itu dilaksanakan secara terus-menerus dan konsisten. Sehubungan dengan itu, mungkin hal-hal berikut ini ada manfaatnya untuk ditelaah.

1. Era pembangunan hukum Repelita IV ini seyogyanya dipandang sebagai bagian integral dari pembangunan seutuhnya, bukan hanya diartikan dengan banyaknya produk undang-undang. Tegaknya hukum mempunyai korelasi positif dengan semangat, kemauan dan keberanian masyarakat dalam menuntut hak-haknya. Oleh karena itu penyuluhan hukum seyogyanya merupakan program terpadu guna mengembangkan kesadaran masyarakat dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara dalam negara berdasar atas hukum ini. Jadi, bukan sekedar memberikan informasi tentang bunyi ketentuan undang-undang saja kepada masyarakat.
2. Perlu adanya koordinasi yang tepat untuk menghindari tumpang-tindih penyuluhan hukum, yang selama ini telah dilakukan oleh pihak Kejaksaan, Departemen Kehakiman, Ditjen Agraria, Departemen Pertanian, Departemen Penerangan, LBH dan berbagai perguruan tinggi, sehingga tidak menimbulkan kebingungan dalam masyarakat.
3. Dengan program yang terencana, dan terpadu, sebaiknya penyuluhan itu disesuaikan dengan tingkat kehidupan sosial yang ada dalam masyarakat kita. Secara teknis penyuluhan untuk sementara ini yang paling baik adalah dengan pendekatan persuasif. Melalui pendekatan seperti ini kita mengharapkan adanya tanggapan yang bersumber dari kesadaran hati nurani, akal kecerdasan dan tanggung jawab sosial dari setiap warga masyarakat untuk menerima kenyataan bahwa mereka hidup dalam satu sistem sosial yang memerlukan toleransi dan pengorbanan demi kepentingan umum.¹¹ Ini merupakan harapan ideal. Namun dalam prakteknya mungkin kenyataannya akan berbeda. Oleh karena itu perlu dipikirkan juga alternatif teknis penyuluhan yang lain.
4. Idealnya, materi penyuluhan adalah seluruh peraturan perundangan yang berlaku. Namun, kalau keadaan belum memungkinkan, sebaiknya dipertimbangkan juga dengan menempuh cara penentuan skala prioritas dan urgensinya bagi masyarakat.

¹¹Lihat Soepardjo Rustam, "Aspek Penegakan Hukum dan Kepemimpinan Pemerintahan," sambutan di depan Sidang Paripurna Istimewa DPRD DKI Jakarta pada peringatan HUT Kota Jakarta ke-457 tanggal 22 Juni 1984, *Kompas*, 26 Juni 1984.

5. Karena menyangkut proses pembinaan perilaku seseorang, maka selain penyuluhan terhadap orang dewasa, perlu pembinaan sedini mungkin terhadap anak-anak, sebab mereka yang akan menentukan tingkat kesadaran hukum generasi kita di masa mendatang. Untuk itu, khusus bagi anak-anak yang duduk di bangku sekolah (dasar dan menengah), perlu dipikirkan sejauh mana kurikulum dan suasana pendidikan pada umumnya yang ada sekarang ini (terutama yang berkaitan dengan cabang-cabang ilmu pengetahuan sosial) bisa serta-merta menunjang pembinaan seperti itu atau tidak. Demikian juga halnya dengan kegiatan ekstra kurikuler yang telah dilakukan selama ini.
6. Program Jaksa Masuk Desa kiranya merupakan bagian dari usaha penyuluhan hukum guna meningkatkan kesadaran hukum masyarakat. Namun, untuk melanjutkan dan meningkatkan program seperti itu, mungkin perlu ditelaah kembali apakah pesan yang disampaikan melalui program itu telah tepat atau belum, dan bagaimana tanggapan masyarakat. Sehubungan dengan itu, apakah Program ABRI Masuk Desa juga membawa pesan seperti itu.
7. Wibawa aparat pemerintah khususnya aparat penegak dan pelayan hukum tidak berdasarkan kekuasaannya tetapi rasa keadilannya yang tampak dalam tindakannya. Kesadaran hukum masyarakat akan berkembang baik apabila adilnya hukum diutamakan dan bukannya memberikan kesan untung-nya hukum bagi penguasa atau orang/kelompok tertentu dalam masyarakat. Oleh karena itu, para abdi negara dan masyarakat harus mempunyai kesadaran hukum yang lebih tinggi dan mampu menjadi teladan masyarakat sekitarnya dalam mematuhi hukum.

PENUTUP

Sebagai penutup dapat kiranya dikatakan bahwa tantangan yang kita hadapi untuk mengisi era pembangunan hukum ini sungguh berat. Apalagi kalau targetnya adalah menciptakan kerangka landasan hukum yang siap pakai pada saat tinggal landas nanti. Hal ini bukan saja karena kita selalu dikejar oleh waktu, tetapi juga karena sulitnya kita merumuskan dan mewujudkan sekaligus tiga unsur utama yang terkait dengan usaha menegakkan kerangka landasan hukum itu, yang memang harus dilaksanakan secara terpadu. Sebab ketiga unsur utama itu saling kait-mengait satu dengan yang lain.

Oleh karena itu sebaiknya penyebutan masa Repelita IV ini sebagai era pembangunan hukum tidak perlu dijadikan harga mati. Apalagi karena

hukum itu sebenarnya akan terus berkembang mengantar dan menjaga perkembangan keadaan dan kebutuhan masyarakat. Ini berarti bahwa pembangunan hukum itu seyogyanya berlangsung terus sesuai dengan perkembangan itu. Dan yang terpenting bagi kita adalah bagaimana usaha kita menghadapi tantangan untuk mewujudkan satu Sistem Hukum Nasional yang baru bagi seluruh masyarakat dan bangsa Indonesia. Dengan ditetapkan dan diterimanya Pancasila sebagai satu-satunya asas dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, jalan dan iklim politis, ideologis dan kultural ke arah itu telah mulai dirintis. Tinggal bagaimana kita menjabarkannya di dalam pembangunan tata hukum kita. Sebab hukum nasional itu haruslah merupakan refleksi dari cara berpikir, pandangan hidup dan watak bangsa kita, yakni Pancasila.

Proses itu, tentu saja memerlukan adanya partisipasi. Sebab berhasil atau tidaknya usaha pembangunan dan pembinaan hukum itu tidak hanya tergantung pada bagaimana usaha pemerintah, tetapi juga pada bagaimana perkembangan seluruh masyarakat. Pemerintah beserta segenap aparatnya secara struktural melaksanakan tugasnya untuk membangun dan membina hukum. Namun usaha-usaha tersebut akan lebih berhasil apabila dilakukan dengan bekerjasama dengan berbagai pihak baik lembaga-lembaga pemerintah maupun non-pemerintah yang ada di tengah-tengah masyarakat.