

NEGARA DAN IDEOLOGI NEGARA — SUATU PENGANTAR

Kirdi DIPOYUDO

Dalam Pembukaan UUD 1945 sebagai dasar Negara ditetapkan Pancasila, yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan / perwakilan dan Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dengan demikian Pancasila menjadi ideologi negara Indonesia. Untuk mendapatkan gambaran yang lebih jelas tentang arti Pancasila sebagai ideologi Negara itu, adalah bermanfaat untuk membahas perlunya negara bagi manusia, hakikat dan tujuan negara, tugas subsidier dan kompetensinya. Selain itu perlu juga dibahas arti ideologi dan perlunya bagi negara.

PERLUNYA NEGARA BAGI MANUSIA

Sebagai makhluk jasmani dan rohani, yang diperlengkapi dengan akal budi dan kehendak merdeka, manusia sejak lahirnya adalah suatu pribadi, tetapi pribadi ini mula-mula lebih merupakan potensi, yang harus berkembang terus menerus untuk menjadi pribadi yang sempurna dan mencapai tujuan eksistensinya. Itulah panggilan dan tugas manusia. Sehubungan dengan itu dia diberi hak-hak asasi, yaitu hak-hak manusia sebagai manusia. Dia tidak hanya berhak menggunakan hak-haknya itu, tetapi juga wajib menggunakannya karena hanya secara demikian dia dapat mengemban tugas hidupnya dan mencapai tujuan eksistensinya.

Untuk mencapai perkembangan pribadinya yang wajar dan mewujudkan kesejahteraan insani sepenuhnya (vol menselijk welzijn), manusia tidak mencukupi dirinya sendiri melainkan memerlukan sesamanya. Hal itu berarti bahwa manusia harus saling membantu dan saling melengkapi. Oleh sebab itu manusia wajib dan juga berhak untuk hidup dalam hubungan, pergaulan dan kerjasama dengan sesamanya, baik secara lepas maupun secara tetap dalam ikatan-ikatan yang permanen. Hal itu ditandaskan dalam Deklarasi Universil Hak-hak Asasi PBB : "Setiap orang mempunyai kewajiban terhadap masyarakat dan hanya di situ dia dapat mengembangkan pribadinya secara merdeka dan penuh."¹

Oleh sebab itu manusia sebagai suatu keharusan membentuk bermacam-macam kesatuan sosial atau masyarakat (society atau community). Pria dan wanita menikah dan membentuk keluarga, yaitu kesatuan sosial dasar yang paling kecil. "Keluarga adalah kesatuan kelompok yang alamiah dan dasar", demikian pasal 16 ayat 3 Deklarasi Universil Hak-Hak Asasi tersebut. Orang mendirikan desa, kota, propinsi, perkumpulan dagang, olah raga, kesenian dan lain sebagainya.

Akan tetapi keluarga dan lain-lain kesatuan sosial yang bersumber pada kemauan bebas manusia untuk hidup bersama dan bekerjasama, belum dapat memenuhi kebutuhan-kebutuhannya selengkapnyanya. Maka pada tingkat perkembangan tertentu manusia memerlukan kesatuan sosial yang lebih besar, yang mampu menangani segala urusan bersama untuk menjamin kesejahteraan umum dalam arti kesejahteraan manusia yang lengkap bagi semua anggotanya.² Kesatuan sosial serupa itu adalah negara. Orang-orang Romawi kuno menyebutnya Res Publica, artinya urusan atau kepentingan publik. Sejumlah orang bergabung dan membentuk negara untuk menjamin kesejahteraan umum, yang tidak dapat diwujudkan oleh mereka masing-masing maupun kesatuan-kesatuan sosial yang lebih

1 Disalin dari Ian Brownlie, Ed., *Basic Documents on Human Rights* (Oxford, 1971), hal. 107

2 Mengenai perlunya negara bagi manusia lebih lanjut lihat J.D. Mabbott, *The State and the Citizen* (London, 1970), hal. 97-107; dan Eberhard Welty, *A Handbook of Christian Social Ethics*, II (London, 1963), hal. 198-199

kecil dan terbatas ruang lingkup serta jangkauannya. Dengan demikian negara adalah suatu keharusan dalam arti bahwa manusia harus membentuk negara dan hidup sebagai warganya.

HAKIKAT DAN TUJUAN NEGARA

Oleh sebab itu negara kiranya dapat dibatasi sebagai suatu kesatuan sosial atau organisasi yang mengatur dan menertibkan hubungan-hubungan antara para warganya dengan kekuasaan demi tercapainya kesejahteraan umum. Yang dimaksud dengan organisasi ialah sekelompok orang yang dengan pembagian tugas dan kerjasama mengejar suatu tujuan bersama. Lewat pembagian tugas itu setiap anggotanya mempunyai tugas tertentu dalam rangka keseluruhan, yang biasa disebut fungsi. Kerjasama demi tercapainya tujuan bersama itu pertama-tama dijamin dengan adanya pembagian tugas yang jelas dan terarah pada tujuan bersama itu, dan kedua dengan adanya pimpinan yang memberikan bimbingan, melakukan koordinasi kegiatan-kegiatan para anggota dan mengadakan pengawasan agar segala sesuatu berjalan dengan baik dan masing-masing anggota mendapatkan bagian yang wajar dalam beban dan hasil usaha bersama. Setiap organisasi mempunyai pucuk pimpinan yang diserahkan kepada seorang atau sekelompok petugas tertinggi. Dalam organisasi negara pucuk pimpinan itu adalah pemerintah dalam arti yang luas. Tugasnya ialah mengatur agar organisasi dengan bagian-bagiannya berjalan dengan lancar dan mengejar tujuannya dengan cara yang tepat dan efisien.

Selanjutnya negara mengatur dan menertibkan hubungan-hubungan antara para warganya dengan kekuasaan. Negara adalah suatu organisasi kekuasaan dan masyarakat yang bersangkutan adalah masyarakat kekuasaan (*gezagsgemeenschap*). Untuk menjamin tercapainya kesejahteraan umum, negara dapat memaksa para warganya, yaitu menggunakan kekerasan fisik sejauh perlu, agar peraturan-peraturan dan keputusan-keputusannya dilaksanakan.¹

¹ Lihat J.H.A. Logemann, *Het Staats-recht Van Indonesie* ('s-Gravenhage - Bandung, 1955), hal. 17-18

Akan tetapi negara bukanlah tujuan. Seperti kesatuan-kesatuan sosial lain, negara adalah untuk kepentingan para warganya. Tujuan negara sudah barang tentu lebih dari pada kepentingan-kepentingan para warganya dalam arti bahwa tujuannya itu ialah kesejahteraan umum seluruh bangsa. Namun bukanlah undang-undang, lembaga-lembaga, kemajuan ilmu pengetahuan dan kebudayaan yang menjadi titik tolak dan tujuan negara, melainkan manusia dengan martabatnya, tujuan-tujuannya, kebutuhan-kebutuhan dan tugas-tugasnya. Tiada kesejahteraan umum selain kesejahteraan lengkap orang-orang. Memajukan kesejahteraan umum tak lain ialah memajukan perkembangan orang-orang itu dan meningkatkan harkat mereka. Negara mengusahakan kondisi baik yang diperlukan para warganya untuk mewujudkan perkembangan diri dan bakat-bakat mereka sepenuh mungkin.¹

Unsur-unsur kesejahteraan umum itu di satu pihak ialah dihormatinya hak-hak orang-orang atau kepastian hukum dan di lain pihak tersedianya barang-barang dan jasa-jasa kebutuhan hidup bagi semua anggota masyarakat dan negara atau kemakmuran umum (*public prosperity*). Dalam rangka itu negara harus menegakkan hukum dan keadilan di satu pihak dan menjamin agar barang-barang dan jasa-jasa tersebut tersedia bagi semua di lain pihak.

TUGAS SUBSIDIER NEGARA

Seperti kita lihat di atas, negara bukanlah tujuan tetapi sebagai kesatuan pribadi-pribadi dia adalah sarana untuk membantu para warganya dan melengkapi mereka dengan hal-hal yang tidak dapat diusahakan oleh mereka masing-masing secara sewajarnya. Negara adalah untuk mengabdikan pada kepentingan rakyat. Akan tetapi juga bukan tugas negara untuk menangani segala urusan rakyat, sehingga rakyat tidak perlu berbuat sesuatu dan menantikan segala sesuatu dari negara. Tugas negara adalah subsidier, memberikan subsidi atau bantuan kepada orang-orang yang tidak mampu memenuhi kebutuhan-kebutuhan mereka sendiri sewajarnya. Apa yang

¹ Lihat Ernest Barker, *Principles of Social and Political Theory* (Oxford, 1967), hal. 47, 123, 132; lihat juga Jacques Maritain, *Man and the State* (Chicago-London, 1971) hal. 12-13

dapat dikerjakan oleh orang-orang dan kesatuan-kesatuan sosial yang lebih kecil seperti keluarga, masyarakat desa, perusahaan perusahaan swasta dan lain sebagainya tidak perlu ditangani oleh negara. Tugas negara adalah sekedar membantu dan melengkapi berbagai kekuarangan orang-orang dan kelompok-kelompok yang lebih kecil tersebut.

Antara lain negara melakukan tugas subsidiernya dengan merangsang kegiatan-kegiatan rakyat, mengusahakan keseimbangan dan koordinasi antara golongan-golongan, memberikan penyuluhan dan bimbingan, melakukan pengawasan dan lain sebagainya. Negara yang sehat memerlukan orang-orang dan kelompok-kelompok yang mampu bertindak dan berusaha atas daya kreasi dan prakarsa mereka sendiri. Oleh sebab itu tugas utama negara ialah merangsang dan membina para warganya agar mengembangkan diri dan potensi-potensi mereka. Bantuan yang diberikan hendaknya pertama tama bertujuan untuk memungkinkan para warganegara lambat laun menolong diri sendiri dan berdiri atas kaki sendiri. Presiden Amerika Serikat Abraham Lincoln pernah melukiskan tugas subsidier negara itu sebagai berikut : "Sasaran legitim pemerintah ialah melakukan bagi masyarakat barang apa harus dilakukan tetapi masyarakat tidak dapat melakukannya sama sekali atau tidak sebaik itu dengan kemampuan orang masing-masing. Dalam segala sesuatu yang dapat dilakukan orang masing-masing, pemerintah tidak boleh turun tangan".¹

Berdasarkan peranan subsidier negara itu terdapat banyak perbedaan dalam realisasi tujuan negara. Peranan negara itu dapat besar dapat kecil sesuai dengan kemampuan rakyat masing-masing. Apabila rakyat telah maju dan mampu mengembangkan kehidupannya dalam bidang ekonomi, sosial, kebudayaan, dan lain-lain, peranan negara akan berkurang, sedangkan di negara muda yang sedang berkembang peranan itu biasanya besar.

1 Roy P. Basler, Ed., *Abraham Lincoln: His Speeches and Writings* (Nes York, 1946)

ANALISA

KOMPETENSI NEGARA

Dari hakikat, tujuan dan tugas negara tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa negara tidak mahakuasa tetapi terbatas kekuasaan dan kompetensinya, yaitu terbatas pada pelaksanaan tugasnya. Seperti diuraikan di atas, negara dimaksud untuk memajukan kesejahteraan umum baik materiil maupun spirituil yang bersifat temporal bagi seluruh rakyat. Negara adalah untuk melayani para warganya dengan menjamin agar semua dapat menikmati hak-hak mereka dengan aman (tegaknya hukum dan keadilan), termasuk hak mereka untuk mendapatkan barang-barang dan jasa-jasa kebutuhan hidup seperlunya, sehingga mereka dapat mengembangkan diri serta potensi-potensi mereka dan mewujudkan kesejahteraan lahir batin mereka. Dia menjalankan tugasnya itu terutama dengan menciptakan kondisi dan tertib di mana semuanya itu mungkin.¹

Kekuasaan negara dimaksud untuk mengatur kekuatan-kekuatan sosial dan mengarahkan mereka pada kesejahteraan umum. Sebagai pelindung hak-hak para warganya, negara mempunyai kekuasaan penuh dan langsung. Dia dapat memaksa warganegara untuk menghormati hak-hak sesamanya dan memperbaiki pelanggaran-pelanggaran dengan memberikan restitusi atau menjalani hukuman. Sebagai promotor kesejahteraan umum, negara kekuasaannya hanyalah kondisionil, tidak langsung dan bersifat melengkap. Oleh sebab itu dia tidak boleh melakukan hal-hal yang tidak perlu atau tidak bermanfaat, yaitu sekiranya warga-warganya telah mampu melakukannya sendiri atau sekiranya tindakan negara tersebut akan melanggar hak-hak warganya. Dengan demikian negara dapat dan wajib mengadakan intervensi, tetapi hak ini dibatasi oleh asas subsidiaritas.

Dalam rangka itu negara membuat undang-undang dan melaksanakannya serta menghukum pelanggar-pelanggarnya. Selanjutnya dia menafsirkan undang-undang dan menuangkannya lebih lanjut dalam tindakan-tindakan kebijaksanaan. Undang-undang merupakan sarana utama negara untuk memajukan kesejahteraan umum. Dalam undang-undang itu negara

¹ Ernest Barker, *op. cit.*, hal. 117-123

membatasi secara terperinci hak-hak para warganya sebagai manusia dan warganegara, serta menetapkan mekanisme untuk menjamin agar hak-hak itu dihormati. Selain itu dalam undang-undang negara membatasi tindakan-tindakan yang harus dilakukan dan larangan-larangan demi kesejahteraan umum.¹ Negara dapat memaksakan (enforce) pelaksanaan undang-undangnya dengan menetapkan sanksi-sanksi dan menggunakan kekerasan untuk melaksanakannya. Tetapi justru karena itu kompetensinya terbatas. Negara hanya dapat menguasai tertib lahir yang mengatur tindakan-tindakan lahir (external acts) sejauh tindakan-tindakan ini menyangkut hak-hak dan kepentingan-kepentingan orang lain dan masyarakat. Batin atau hati manusia adalah di luar jangkauan dan kompetensinya. MacIver merumuskan kebenaran ini sebagai berikut : "Bukan saja karena sifat universalnya tetapi lebih karena paksaan sanksinya, undang-undang negara terbatas kompetensinya. Akar ketaatan pada undang-undang bukanlah paksaan tetapi kemauan untuk taat ; namun undang-undang mengambil bentuk suatu perintah. Oleh sebab itu dia hanya dapat mengatur tertib lahir masyarakat. Kekerasannya hanya dapat diterapkan pada segi lahir tingkah laku." ²

NEGARA DAN IDEOLOGI

Sebagai suatu organisasi kemasyarakatan, negara hanya dapat dikemudikan secara terarah dan efisien apabila ada gambaran jelas tentang hakikat, tujuan, dasar dan susunannya. Mereka yang bertugas menyusun undang-undang dasar yang akan menjadi landasan dan pedoman negara, harus mempunyai konsepsi dasar yang jelas tentang negara dan tujuannya serta tempat warganegara di dalamnya. Konsepsi dasar itu akan menjadi landasan dan pedoman bagi pembentukan struktur negara dan pelaksanaan tugas pemerintah dalam arti yang luas maupun sempit, bagi partisipasi rakyat, dan bagi kerjasama antara pemerintah sebagai pimpinan dan rakyat sebagai yang dipimpin. Dengan perkataan lain para pendiri negara dan penyusun konstitusinya harus mempunyai suatu ideologi negara sebagai dasar dan pedoman negara yang dibangun. Pendek kata,

1 Lihat MacIver, *The Modern State* (London, 1966), hal. 364-375

2 *Ibid.*, hal. 21

ANALISA

agar dapat berfungsi secara efisien negara harus mempunyai suatu ideologi.

Istilah ideologi mempunyai banyak arti, tetapi dalam hubungan ini yang dimaksud ialah kesatuan gagasan-gagasan dasar yang sistematis dan menyeluruh tentang manusia dan kehidupannya baik individu maupun sosial, termasuk kehidupan negara. Penerapan ideologi di bidang kenegaraan adalah politik dan aliran ideologi menentukan arah politik. Selanjutnya ideologi bersifat azasi, sedangkan politik adalah suatu kebijaksanaan, yaitu pelaksanaan ideologi selaras dengan keadaan waktu dan tempat. Dengan demikian pada ideologi yang sama dapat bersumber pelbagai politik.

Ideologi menyatakan suatu cita-cita dan mencakup nilai-nilai yang menjadi dasar serta pedoman negara dan kehidupannya. Politik melaksanakan atau menerapkannya di negara tertentu yang berada di tempat tertentu dan dalam keadaan tertentu. Oleh sebab itu ideologi harus dibedakan dengan politik, tetapi keduanya terjalin satu sama lain secara erat. Jika ideologi disamakan dengan politik, maka norma-norma dasar yang menjadi landasan serta pedoman hidup kenegaraan akan diombang-ambingkan oleh keadaan. Sebaliknya jika politik disamakan dengan ideologi, maka politik akan macet dan tidak mempunyai dinamika serta gerak yang luwes untuk menghadapi masalah-masalah kemasyarakatan dan kenegaraan.¹

PANCASILA IDEOLOGI NEGARA INDONESIA

Sesuai dengan gagasan tersebut di atas, para cendekiawan dan pemimpin nasional Indonesia menjelang Proklamasi Kemerdekaan yang dianggap mewakili seluruh rakyat Indonesia menganggap sebagai salah satu tugas pokok mereka mencari dasar Indonesia Merdeka. Menurut Bung Karno yang dimaksud ialah suatu "philosophische grondslag" atau dasar falsafat, yaitu pikiran yang sedalam-dalamnya, untuk di atasnya didirikan Negara Indonesia. Setelah para anggota Badan Penyelidik

1 Lihat Ali Moertopo, *Akselerasi Modernisasi Pembangunan 25 Tahun* (Jakarta : CSIS, 1973), hal. 11-12; lihat juga Drs. Sukarna, *Ideologi. Suatu Studi Ilmu Politik* (Bandung, 1974), hal. 9-14

Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia mengemukakan pendapat-pendapat masing-masing, atas usul Bung Karno diputuskan bahwa Indonesia Merdeka akan dibangun atas lima sila yang disebut Pancasila.

Keputusan itu kemudian dikukuhkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia yang bertindak selaku wakil rakyat Indonesia. Hal itu terjadi pada 18 Agustus 1945, sehari sesudah Proklamasi Kemerdekaan, ketika Panitia di bawah pimpinan Bung Karno membicarakan rancangan UUD dan Pembukaannya yang telah disiapkan oleh Badan Penyelidik Usaha-usaha Kemerdekaan Indonesia tersebut. Setelah diadakan perubahan di sana sini, rancangan UUD dan Pembukaannya ditetapkan sebagai UUD dan Pembukaannya Negara Republik Indonesia, yang dinyatakan berlaku surut pada 17 Agustus 1945 dan selanjutnya dikenal sebagai UUD 1945 atau UUD Proklamasi.¹

Dalam Pembukaan UUD 1945 itu Pancasila dicantumkan sebagai dasar Negara Indonesia sebagai berikut : ” maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-undang Dasar Negara Indonesia yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia, yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada : Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan / perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. ”²

Pembukaan UUD 1945 dan intinya Pancasila itu mempunyai hubungan erat dengan Proklamasi Kemerdekaan dan dengan Negara Proklamasi serta kelangsungannya. Negara Proklamasi adalah Negara Pancasila. Dalam Memorandum DPR-GR 9 Juni 1966 mengenai sumber tertib hukum Indonesia yang diterima baik oleh MPRS dengan Ketetapan No.

1 Lihat Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan UUD 1945*, Jilid I, (Jakarta, 1971), hal. 145-475

2 Dikutip dari *Himpunan Ketetapan-ketetapan MPRS Disertai UUD 1945* (Jakarta : Pantjuran Tujuh 1969), hal. 254

XX/MPRS/1966 hal itu dirumuskan sebagai berikut : "Pembukaan UUD 1945 sebagai Pernyataan Kemerdekaan yang terperinci yang mengandung cita-cita luhur dari Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, dan yang memuat Pancasila sebagai Dasar Negara merupakan satu rangkaian dengan Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, dan oleh sebab itu tidak dapat dirubah oleh siapa juga, termasuk MPR hasil an umum, yang berdasarkan pasal 3 UUD berwenang menetapkan dan merubah UUD, karena merubah isi Pembukaan berarti pembubaran Negara." ¹

Penetapan Pancasila sebagai ideologi Negara Indonesia itu pertama-tama berarti bahwa Negara Indonesia dibangun atas dasar moral kodrati dan oleh sebab itu tunduk padanya dan wajib membela serta melaksanakannya baik dalam susunan maupun kehidupannya. Seperti diuraikan oleh Prof. Dr. Drijarkoro, Pancasila berakar pada kodrat manusia dan adalah inheren dalam eksistensi manusia sebagai manusia, sehingga dengan menganalisa kodrat manusia kita akan sampai juga pada Pancasila. Dengan demikian kelima sila Pancasila dapat dipandang sebagai rumusan kodrat manusia. ² Dari kodrat manusia kelima sila itu disimpulkan sebagai norma agendi, sebagai pedoman untuk bertindak dan berbuat. Sesuai dengan dalil bahwa segala sesuatu harus bertindak menurut kodrat masing-masing, maka manusia harus bertindak menurut kodrat rasionil karena pada hakikatnya manusia adalah makhluk jasmani-rohani yang berakal budi. Dengan perkataan lain manusia harus bertindak menurut akal sehatnya atau secara rasionil. Manusia adalah baik sebagai manusia apabila dia selalu bertindak secara rasionil. Dengan akal budinya manusia dapat mengenal kodratnya dan norma-norma yang mengikatnya sebagai manusia. Manusia yang mentaati norma-norma itu disebut baik, baik sebagai manusia atau baik dari segi moral (morally good). Norma-norma itu disebut moral kodrati (natural morals), karena dijabarkan dari kodrat manusia. ³

1 *Ibid.*, hal. 50 ; lihat juga Prof. Notonagoro, *Beberapa Hal mengenai Falsafah Pancasila* (Jakarta : Pantjuran Tujuh, 1972), hal. 34

2 Lihat "Pancasila dan Religi" *Kumpulan Karangan* (Yogyakarta), hal. 133-162

3 Lebih lanjut lihat A.P. d'Entreves, *Natural Law* (London, 1972), khususnya hal. 22-35; dan Ernest Barker, *op. cit.* hal. 98-101

MORAL DAN HUKUM DALAM NEGARA PANCASILA

Dengan demikian dalam Negara Pancasila hubungan antara moral kodrati dan hukum adalah sangat erat. Moral Pancasila dinyatakan sebagai cita-cita dan norma hukum negara. Oleh sebab itu norma-norma moral Pancasila menjadi azas-azas utama yang membimbing akal budi dalam membuat undang-undang yang mengatur negara dan tugas-tugasnya, lembaga-lembaga negara dan hubungan antara mereka, hubungan-hubungan dalam negara antara sesama warganegara, antara warganegara dan negara dan sebaliknya. Dengan demikian norma-norma moral itu menjadi ukuran undang-undang. Namun dalam hubungan ini harus dicatat, bahwa tidak semua norma moral dapat diundangkan. Hukum negara harus mengakui batas-batasnya, yaitu persetujuan rakyat dan kemungkinan pelaksanaan serta pemaksaannya (enforcement).

Pertama-tama harus diperhatikan wewenang rakyat dalam perundang-undangan. Undang-undang adalah ketetapan rakyat dalam arti bahwa perwakilan rakyat dan pemerintah mewajibkan atau melarang sesuatu dengan ancaman kekerasan fisik bagi pelanggar-pelanggarnya. Dalam menyusun undang-undang lembaga-lembaga legislatif harus selalu memperhatikan pandangan hidup, kesadaran dan cita-cita hukum rakyat.

Selain itu harus diperhatikan kemungkinan pelaksanaan dan pemaksaannya. Tidak ada gunanya dan bahkan merugikan menyusun undang-undang yang di luar kemampuan rakyat, sehingga tidak dapat dilaksanakan. Undang-undang adalah untuk rakyat banyak dan dimaksud sebagai pedoman juridis bagi tindakan-tindakannya. Oleh sebab itu sasarannya tidak boleh terlalu tinggi, tetapi harus selalu diselaraskan dengan kemampuan rakyat untuk melaksanakannya. Undang-undang tidak dapat melarang semua kejahatan moral, tetapi hanya kejahatan yang berat dan membahayakan masyarakat seperti pembunuhan, pencurian, perampokan, penipuan, pemerasan, korupsi dan lain sebagainya. Tetapi di lain pihak lewat undang-undang negara dapat dan wajib memajukan pemdidikan dan perbaikan moral rakyat secara berangsur-angsur sesuai dengan kemampuan dan kesanggupan rakyat pada waktunya

yang tepat. Apa yang dua puluh tahun yang lalu belum dapat diundangkan kini mungkin sudah dapat, dan yang kini belum dapat sepuluh tahun lagi mungkin sudah. Seperti manusia, demikianpun bangsa mengalami perkembangan, juga dalam moralitasnya (public morality). Kenyataannya banyak hal yang dahulu hanya merupakan norma-norma moral kini telah juga menjadi norma-norma hukum, sehingga barang siapa melanggarnya dapat dijatuhi hukuman oleh negara. Misalnya perbudakan yang dahulu soal biasa kini telah dilarang di mana-mana. Demikianpun di banyak negeri menyewa anak-anak di bawah umur sebagai buruh.¹

PENUTUP

Agar dapat berfungsi secara efisien, suatu negara sebagai suatu kesatuan sosial yang terdiri atas orang-orang merdeka (persons) harus mempunyai suatu ideologi, yaitu satu kesatuan gagasan-gagasan dasar yang sistematis dan menyeluruh tentang manusia dan kehidupannya, baik individu maupun sosial, termasuk negara. Khususnya harus jelas apakah hakikat dan tujuan negara serta hubungannya dengan para warganya.

Dengan memilih Pancasila sebagai ideologinya, Negara Indonesia berada dalam suatu kedudukan yang sangat baik untuk mengemban tugasnya dan mewujudkan tujuan-tujuannya. Pancasila mengandung jaminan-jaminan bahwa tujuan-tujuan negara akan dapat dicapai dengan baik asal benar-benar dilaksanakan. Pancasila bersumber pada kodrat manusia sebagai makhluk individu dan sosial, dan merupakan pedoman-pedoman yang tepat bagi manusia dan negaranya. pada hakikatnya kelima sila Pancasila adalah satu kesatuan bulat azas-azas moral kodrati baik bagi tingkah laku perorangan maupun negara. Oleh sebab itu Pancasila harus dipertahankan. Akan tetapi hal itu belum cukup. Yang lebih penting, Pancasila harus dilaksanakan dalam segala bidang kehidupan negara dan dalam rangka itu semakin diselami, dipahami dan dihayati.

1 Lihat J.V. Dolan, "Natural Law and Legislation", *Laval Quarterly for Theology and Philosophy*, 16, (1960), hal. 237-264