



HUBUNGAN antara HUKUM DAN MASYARAKAT

Oleh: Prof. Dr. MOCHTAR KUSUMAATMADJA SH

Pembahasan hubungan timbal balik antara hukum dan masyarakat sangat penting dan perlu dilakukan untuk memperoleh kejelasan mengenai pemikiran tentang hal ini di Indonesia dewasa ini.

Hal ini sangat mendesak karena pandangan bahwa hukum merupakan salah satu sarana pembaharuan dan pembangunan masyarakat kini sudah diterima bahkan telah menjadi pendirian resmi pemerintah dan telah tercermin dalam Repelita II Bab 27 yang memuat pokok-pokok kebijaksanaan serta garis besar program pembinaan hukum nasional.

Karena untuk sebagian ahli hukum sendiripun konsepsi hukum ini masih relatif baru dan belum dipahami sifat hakekat dan konsekwensi daripada konsepsi ini dengan sepenuhnya, pembahasan demikian mudah-mudahan akan sangat bermanfaat.

Kertas kerja ini akan membahas secara singkat tiga persoalan pokok yakni: (1) perkembangan pemikiran tentang hukum; (2) konsepsi hukum sebagai sarana pembaharuan dalam rangka pembangunan nasional dan (3) pola pelaksanaan program pembaharuan hukum. Akhirnya akan dicoba untuk mengemukakan konsekwensi dari konsepsi hukum dan pembaharuan hukum demikian bagi pengajaran hukum.

1

Pemikiran tentang hukum dalam beberapa dasawarsa (decade) terakhir ini telah banyak berubah sebagai akibat daripada perubahan besar dalam masyarakat, teknologi dan tekanan-tekanan (pressures) yang disebabkan pertambahan penduduk.

Apabila kita ambil pengertian hukum dalam arti yang luas yang mencakup didalamnya hukum internasional, maka bidang hukum inilah yang mengalami goncangan-goncangan perubahan yang paling dahsyat yang menyebabkan beberapa orang ahli berbicara tentang adanya "*krisis hukum internasional*".

Hal ini tidak mengherankan karena hukum internasional sebagai suatu sistem belum terstrukturkan (structured) seperti sistem hukum nasional.

Diantara pelbagai negara didunia pemikiran tentang hukum dan peranannya dalam masyarakat, tergantung dari konservatif atau tidaknya golongan yang berkuasa. Negara-negara otokratis yang dikuasai oleh golongan yang eksklusif cenderung untuk menolak perubahan dan

Kertas kerja ini berasal dari simposium "Hubungan Timbal Balik antara Hukum dan Kenyataan-Kenyataan Masyarakat" yang diselenggarakan oleh BPHN – LIPI tanggal 26-28 Februari 1976 di Jakarta.

karenanya akan cenderung pada pemikiran tentang *hukum yang konservatif*. Negara-negara yang maju yang telah mencapai suatu keseimbangan dalam kehidupan politik, ekonomi dan kemasyarakatannya juga akan cenderung untuk konservatif dalam pemikirannya tentang hukum.

Dinegara-negara baru merdeka yang sedang berkembang persoalannya lain lagi. Disini paling sedikit ada dua faktor yang akan mendesak diambilnya **sikap yang progressif tentang hukum** dan peranannya dalam masyarakat yakni: (1) keinginan untuk menghapuskan peninggalan kolonial secepat-cepatnya dan (2) harapan-harapan yang ditimbulkan pada masyarakat dengan tercapainya kemerdekaan.

Karena itu kiranya wajar kita menggantikan pemikiran hukum yang konservatif yang diwariskan pemerintah dan sistim pendidikan kolonial dengan suatu pemikiran hukum yang lebih memperhatikan kebutuhan masyarakat yang sedang membangun.

Dinegara kita persoalan pembinaan hukum nasional bertambah kompleks karena sistim hukum yang berlaku di Indonesia paling tidak dibidang perdata bersifat *pluralistik* yaitu mengenal golongan dan penduduk yang masing-masing tunduk pada hukum yang berlainan. *)

2

Usaha Pemerintah Hindia Belanda untuk mengundang Kitab Undang-undang Hukum Perdata yang juga berlaku bagi golongan bumi putera (bukan Eropa dan Timur asing yang tunduk pada Hukum Perdata Eropa) mendapat tentangan keras dari pemuka-pemuka hukum adat, sehingga tidak jadi dilaksanakan.

Pertentangan antara golongan yang hendak memperlakukan suatu sistim hukum perdata (Barat) dengan jalan undang-undang dan golongan yang dengan keras menentangnya dengan "a Priori" menentang cara pengundangan suatu K.U. Hukum Perdata sebagai "*juridisch confectie werk*", mirip dengan tentangan serupa yang terjadi di Jerman oleh *Carl Friedrich Von Savigny* waktu diusahakan kodifikasi hukum perdata (yang berdasarkan Code Napoleön) di Jerman diabad ke-XIX.

Apabila kita melihatnya sebagai pertentangan antara dua konsepsi pemikiran tentang hukum, maka ia merupakan pertentangan antara "*legisme*" (termasuk aliran "positiveisme") dan aliran "*madzhab sejarah*".

Yang pertama menyamakan hukum dengan undang-undang dan menyangka bahwa segala pembuatan hukum (termasuk pembaharuannya) dapat **begitu saja** dilakukan dengan undang-undang. Sebaliknya pihak "madzhab sejarah" menentang perundang-undangan (legislation) sebagai suatu cara untuk membuat (dan memperbaharui) hukum karena hukum itu tidak mungkin dibuat melainkan (harus) tumbuh sendiri dari kesadaran hukum masyarakat.

Aliran atau madzhab sejarah ini sangat berpengaruh di Hindia Belanda dulu sebelum perang baik dikalangan pendidikan maupun pemerintahan; dan **pengaruh ini terus berlangsung** melalui ahli-ahli hukum adat terkemuka hingga generasi sarjana hukum zaman sekarang. Pemikiran dan sikap madzhab ini terhadap hukum, telah memainkan peranan yang penting dalam mempertahankan (*"preservation"*) *"hukum adat"* sebagai pencerminan dari pada nilai-nilai kebudayaan (asli) penduduk pribumi dan mencegah terjadinya *"pembaratan"* (westernisasi) yang terlalu cepat, kalau tidak hendak dikatakan berhasil mencegahnya sama sekali kecuali bagi sebagian kecil sekali dari golongan pribumi.

Sebaliknya politik hukum yang diilhami madzhab sejarah ini memiliki segi-segi yang kurang menguntungkan yang baru tampak kemudian.

Politik hukum yang bermaksud melindungi golongan pribumi telah secara efektif mengisolasi *"golongan pribumi"* ini dari hubungan dan perkembangan hukum masa kini, sehingga mengakibatkan keterbelakangan dari golongan ini dalam situasi dimana golongan-golongan yang berbeda itu harus bersaing misalnya dalam perdagangan.*)

Sikap yang *"a priori"* **menolak perundang-undangan sebagai teknik pembaharuan hukum** berbekas, walaupun dalam bentuk yang lebih lunak, dalam bentuk dan sikap yang konservatif terhadap usaha-usaha pembaharuan hukum.

Perkembangan pemikiran hukum di Indonesia hingga belum lama berselang menggambarkan keadaan yang dilukiskan diatas. Pemikiran madzhab sejarah melalui ahli-ahli hukum terkemuka yang kebanyakan pemuka hukum adat masih terus mempengaruhi pemikiran hukum (termasuk politik hukum) yang berlaku di Indonesia.

3

Dalam beberapa tahun ini mulai nampak perubahan berupa suatu sikap terhadap perundang-undangan yang menampakkan suatu keseimbangan antara keinginan untuk mengadakan pembaharuan hukum melalui perundang-undangan disatu pihak, dan kesadaran bahwa dalam usaha demikian perlu sangat diperhatikan nilai-nilai dan kenyataan yang hidup dalam masyarakat. *)

Didalam dunia pemikiran (atau filsafat) hukum sikap demikian dianjurkan oleh *Eugen Ehrlich*, pemuka dari aliran *"Sociological Jurisprudence"*.)

Yang menjadi konsepsi dasar daripada pemikiran Ehrlich tentang hukum, dan merupakan kunci bagi teorinya adalah apa yang ia namakan *"living law"*. **Hukum positif yang baik** (dan karenanya efektif) adalah **hukum yang sesuai dengan "living law"** yang sebagai *"inner order"* daripada masyarakat mencerminkan nilai-nilai yang hidup didalamnya.

Dengan demikian maka *"pesan"* Ehrlich pada pembuat undang-undang yang tidak ditentangnya secara *"a priori"* seperti mazhab sejarah dan pengikut-pengikutnya adalah **bahwa dalam membuat undang-undang**

hendaklah diperhatikan apa yang hidup dalam masyarakat.

Professor *Northrop* dalam menerangkan teori Ehrlich ini dan penerapannya pada suatu situasi konkrit yang dihadapi mengatakan bahwa " *the best solution is that which shows the greatest sensitivity to all factors in the problematic situation*".

Apabila kita melihatnya secara apa yang diuraikan diatas, maka sebenarnya tidak perlu ada pertentangan antara maksud untuk mengadakan pembaharuan dengan jalan perundang-undangan dan aspirasi atau nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat.

Sikap demikianlah yang kini dianut oleh Pemerintah dalam menjalankan kebijaksanaannya dibidang hukum sebagaimana tercantum pula dalam TAP MPR No. IV/1973 tentang GBHN.

4.

Suatu istilah atau gagasan (konsepsi) yang mulai kita dengar pula dalam beberapa tahun terakhir ini yang erat hubungannya dengan usaha pembaharuan hukum adalah hukum sebagai "*alat pembaharuan masyarakat*" atau "*sarana pembaharuan masyarakat*".)

Konsepsi ini mirip dengan konsepsi "*law as a tool of social engineering*" yang dinegara Barat pertama kali dipopulerkan oleh *Roscoe Pound* yang merupakan salah seorang pemuka dari pada apa yang dikenal sebagai aliran American Legal Realism.

Apabila konsepsi hukum sebagai sarana pembangunan sebagai konsepsi ilmu hukum (dus: konsepsi pemikiran atau filsafat hukum, berbeda dari konsepsi politik hukum sebagai landasan kebijaksanaan) mirip dengan atau sedikit banyak diilhami oleh teori "*tool of social engineering*", dimanakah letak perbedaannya, apabila ada, dalam perkembangannya kemudian di Indonesia.

Pengembangan teoritis dari pada hukum sebagai alat pembaharuan masyarakat lebih luas jangkauannya dan ruang lingkupnya di Indonesia daripada ditempat kelahirannya sendiri karena beberapa hal:

- (1) **lebih menonjolnya perundang-undangan** dalam proses pembaharuan hukum, **walaupun yurisprudensi juga ada tempatnya**; berlainan dengan keadaan di Amerika Serikat dimana teori Pound itu ditujukan terutama pada keputusan-keputusan Pengadilan, khususnya keputusan Supreme Court sebagai mahkamah tertinggi.
- (2) Sikap yang menunjukkan kepekaan terhadap kenyataan masyarakat **menolak aplikasi "*mechanistic*"** daripada konsepsi "*law as a tool of social engineering*". Aplikasi mekanistik demikian (yang digambarkan dengan kata "*tool*".) akan mengakibatkan hasil yang tidak banyak berbeda daripada penerapan "*legisme*" yang dalam sejarah hukum Indonesia (Hindia Belanda) telah ditentang dengan keras.)

- (3) Apabila dalam pengertian "hukum". termasuk pula **hukum internasional** maka kita di Indonesia sebenarnya sudah menjalankan azas "hukum sebagai alat pembaharuan" sejak sebelum konsepsi ini dirumuskan secara resmi sebagai landasan kebijaksanaan hukum. Dengan demikian maka perumusan resmi itu sesungguhnya merupakan perumusan pengalaman masyarakat dan negara Indonesia menurut sejarah. Perombakan hukum dibidang pertambangan (termasuk minyak dan gas bumi); tindakan-tindakan dibidang hukum laut; nasionalisasi perusahaan-perusahaan milik Belanda dan lain tindakan dibidang hukum sejak tahun 1958 yang bertujuan mengadakan perubahan-perubahan mendasar merupakan perwujudan dari aspirasi bangsa Indonesia yang dituangkan dalam bentuk hukum dan perundang-undangan.
- (4) Dalam pengembangannya di Indonesia, maka konsepsi (theoritis) hukum sebagai alat pembaharuan ini dipengaruhi pula oleh pendekatan-pendekatan filsafat-budaya dari Northrop dan pendekatan "policy oriented" dari *Laswell* dan *Mc.Dougal*.

Dari uraian diatas kiranya jelas bahwa walaupun secara teoritis konsepsi hukum yang melandasi kebijaksanaan hukum dan perundang-undangan (rechts politik) sekarang bisa diterangkan menurut peristilahan atau konsepsi-konsepsi atau teori masa kini (modern), namun pada hakekatnya konsepsi tersebut lahir dari masyarakat Indonesia sendiri berdasarkan kebutuhan yang mendesak dan dipengaruhi faktor-faktor yang berakar dalam sejarah masyarakat dan bangsa kita.

5.

Kini akan dicoba untuk menjelaskan landasan atau dasar daripada konsepsi "hukum sebagai sarana pembangunan" dan penerapan konsepsi ini sebagai kebijaksanaan politik hukum Indonesia serta langkah-langkah pelaksanaannya.

Landasan atau dasar-dasar pokok kebijaksanaan hukum nasional tercantum dalam TAP IV/1973 tentang **Garis-garis Besar Haluan Negara** yang mengenai garis-garis besar kebijaksanaan dibidang antara lain mengatakan:

"2. Pembinaan bidang Hukum harus mampu mengarahkan dan menampung kebutuhan² Hukum **sesuai dengan kesadaran Hukum Rakyat** yang berkembang kearah modernisasi menurut tingkat-tingkat kemajuan pembangunan disegala bidang sehingga tercapai ketertiban dan kepastian Hukum sebagai prasarana yang harus ditunjukkan kearah peningkatan pembinaan Kesatuan Bangsa sekaligus berfungsi sebagai **sarana menunjang perkembangan modernisasi** dan pembangunan yang menyeluruh, dilakukan dengan:

- (a) Peningkatan dan penyempurnaan pembinaan Hukum Nasional dengan antara lain mengadakan pembaharuan, kodifikasi serta unifikasi Hukum dibidang-bidang tertentu dengan jalan memperhatikan Kesadaran Hukum dalam masyarakat.
- (b) Menertibkan, fungsi Lembaga-lembaga Hukum menurut proporsinya masing-masing.
- (c) Peningkatan kemampuan dan kewibawaan penegak-penegak hukum.

3. Memupuk Kesadaran Hukum dalam masyarakat dan membina sikap para penguasa dan para pejabat Pemerintah kearah Penegakan Hukum, Keadilan serta Perlindungan terhadap Harkat dan Martabat Manusia, dan Ketertiban serta Kepastian Hukum sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945."

Pokok-pokok kebijaksanaan tersebut dijabarkan lebih lanjut dalam Repelita II Bab 27 yang memuat **rencana** pembangunan nasional dibidang hukum yang secara terperinci memuat program pembinaan hukum nasional beserta proyek-proyeknya.

Apabila kita pelajari **Bab 27** dalam bubungannya dengan pokok-pokok kebijaksanaan hukum dalam GBHN yang telah dikutip diatas akan tampak bahwa segala unsur bagi suatu pembinaan hukum nasional yang berencana telah terpenuhi.

- (1) **GBHN**: Sebagai pokok dasar kebijaksanaan yang ditetapkan oleh MPR, merupakan *tekad politik* (political will) dari pada badan kelengkapan tertinggi dinegara kita menurut UUD 1945 dan karenanya mengikat baik Pemerintah maupun Dewan Perwakilan Rakyat.
- (2) GBHN juga menetapkan **apa** yang harus (yaitu kodifikasi dan perundang-undangan) dan bagaimana cara melakukannya (yaitu dengan memperhatikan kesadaran hukum masyarakat).
- (3) Pengertian pembinaan hukum dalam arti luas meliputi pula alat-alat penegak hukum (lembaga=institutions) dan cara mencapai tujuan itu (process).
- (4) Pembinaan Hukum nasional dilakukan berdasarkan konsepsi 'persatuan dan kesatuan bangsa yang disimbilisir dalam *WAWASAN NUSANTARA*.
- (5) Walaupun perundang-undangan merupakan tehnik, utama untuk melaksanakan pembaharuan hukum, pembaharuan kaidah-kaidah dan azas serta penemuan arah atau bahan bagi pembaharuan kaidah demikian juga menggunakan sumber-sumber hukum lain yaitu keputusan badan-badan peradilan, sedangkan tulisan sarjana hukum terkemuka disebut pula sumber tambahan.
- (6) Repelita II Bab 27 juga menyebutkan pihak-pihak yang diturut sertakan dalam kegiatan pembinaan untuk menjamin diturut

sertakannya pendapat masyarakat.

Dari apa yang kami uraikan diatas kiranya jelas bahwa perencanaan pembinaan hukum nasional yang dalam garis besarnya tercantum dalam Bab 27 Repelita ke-II benar-benar merupakan suatu pola pelaksanaan daripada pokok-pokok dasar kebijaksanaan pembinaan hukum nasional sebagaimana tercantum dalam GBHN.

Yang selalu harus diingat kalau kita berbicara tentang pembinaan hukum nasional dan hukum sebagai sarana pembangunan adalah bahwa hukum nasional positif kita yang akan merupakan sarana pembaharuan masyarakat **itu sendiri** masih memerlukan pembaharuan dan pembinaan.)

6.

Mengenai *fungsi* hukum dalam pembangunan nasional yang digambarkan dengan ungkapan” sebagai sarana pembaharuan masyarakat” atau” sebagai sarana pembangunan” dapat secara singkat dikemukakan pokok-pokok pikiran sebagai berikut.

Mengatakan bahwa hukum merupakan ”sarana pembaharuan masyarakat” didasarkan atas anggapan bahwa adanya keterangan atau ketertiban dalam usaha pembangunan atau pembaharuan itu merupakan suatu yang diinginkan atau bahkan dipandang (mutlak) perlu.

Anggapan lain yang terkandung dalam konsepsi ”hukum sebagai sarana pembaharuan” adalah bahwa hukum dalam arti kaidah atau peraturan hukum memang bisa berfungsi sebagai alat (pengatur) pembangunan dalam arti penyalur arah kegiatan manusia kearah yang dikehendaki oleh pembangunan atau pembaharuan.

Kedua fungsi tersebut tadi diharapkan dapat dilakukan oleh hukum disamping fungsinya yang tradisionil yakni untuk menjamin ada kepastian dan ketertiban.

Sebagaimana pernah kami terangkan dalam tulisan lain (Fungsi dan perkembangan hukum dalam pembangunan nasional, Jakarta, 1970) hukum diperlukan bagi proses perubahan termasuk proses perubahan yang cepat yang biasanya diharapkan oleh masyarakat yang sedang membangun, apabila *perubahan itu hendak dilakukan dengan teratur dan tertib*.

Artinya bagi mengadakan perubahan ”*per se*”, hukum tidak diperlukan. Perubahan bisa juga dilakukan dengan paksa atau cepat. Karenanya ada istilah revolusi. Kecepatan dalam mengadakan perubahan demikian dibeli dengan (kemungkinan) timbulnya kekacauan, yang apabila tidak terkendalikan bisa berakibat kemunduran (*regressie*) yang mungkin meniadakan perubahan-perubahan yang telah dicapai dengan jalan kekerasan tadi.

Perkembangan dinegara-negara berkembang yang memiliki regime otokrasi yang tidak terlalu memperhatikan atau mempergunakan hukum sebagai sarana pengatur masyarakat, selalu dihadapkan pada dilemna ini. Yaitu pihak bagaimana memelihara **elan** (semangat) revolusi disatu pihak

Karena baik perubahan maupun ketertiban (atau keteraturan) merupakan tujuan kembar daripada masyarakat yang sedang membangun, maka hukum menjadi suatu alat (sarana) yang tak dapat diabaikan dalam proses pembangunan.

Perubahan yang teratur melalui prosedur hukum, baik ia berwujud perundang-undangan atau keputusan badan-badan peradilan lebih baik daripada perubahan yang tak teratur dengan menggunakan kekerasan semata-mata.

7.

Pelaksanaan konsepsi "hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat": beberapa masalah.

Di Indonesia dimana undang-undang merupakan cara pengaturan hukum yang utama pembaharuan masyarakat dengan jalan hukum berarti pembaharuan hukum terutama melalui perundang-undangan.

Diantara sekian banyak kesulitan yang akan dihadapi apabila kita menempuh jalan ini disini hanya akan disebut dua diantaranya yakni: (1) kesulitan untuk secara rasionil dan pasti menetapkan prioritas yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan (2) untuk membuat hukum yang sesuai dengan kebutuhan dan kesadaran hukum masyarakat.

Mengenai hal yang pertama dipakai sebagai pedoman, bahwa yang mendapat prioritas adalah perundang-undangan yang menunjang usaha pembangunan. Hal ini tentu tidak dapat dilakukan begitu saja tanpa menangani persoalan-persoalan yang dihadapi lebih banyak.

Masalah-masalah dalam suatu masyarakat yang sedang membangun yang harus diatur oleh hukum secara garis besarnya dapat dibagi dalam dua golongan besar yaitu: (a) masalah-masalah yang langsung mengenai kehidupan pribadi seseorang dan erat hubungannya dengan kehidupan budaya dan spirituil masyarakat dan (b) masalah-masalah yang bertalian dengan masyarakat dan kemajuannya pada umumnya, yang bersifat "netral" dilihat dari sudut kebudayaan.

Pada umumnya dapat dikatakan bahwa pembaharuan hukum dalam bidang demikian lebih mudah dilakukan.

Karena itu bidang-bidang yang "netral" demikian seperti hukum perseroan, hukum kontrak (perikatan) dan hukum lalu lintas (udara) lebih mudah dan segera dapat ditangani.

Karena adanya interrelasi yang erat antara hukum dengan faktor-faktor lain dalam masyarakat terutama faktor-faktor ekonomi, sosial dan kebudayaan seorang ahli hukum harus pula memperhatikan segi-segi ini kalau ia hendak berhasil dalam tugasnya.

Bertambah pentingnya peranan teknologi dizaman modern ini bagi kehidupan manusia dan pengaruhnya terhadap kehidupan manusia dan lingkungan hidupnya menyebabkan bahwa faktor-faktor inipun tidak dapat diabaikan.

tanpa mengorbankan pemeliharaan hasil-hasil pembangunan yang telah dicapai atau sebaliknya.

Kesemuanya ini berarti bahwa proses pembentukan undang-undang harus dapat menampung semua hal yang relevant dengan bidang atau masalah yang hendak diatur dengan undang-undang itu, apabila perundang-undangan itu hendak merupakan suatu pengaturan hukum yang efektif.

Effektifnya produk perundang-undangan dalam penerapannya memerlukan perhatian akan lembaga dan prosedur-prosedur yang diperlukan dalam pelaksanaannya.

Karenanya pengertian hukum yang memadai harus tidak hanya memandang hukum itu sebagai suatu perangkat kaidah dan azas-azas yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat, tapi harus pula mencakup lembaga (institutions) dan proses (process) yang diperlukan untuk mewujudkan hukum itu dalam kenyataan.

8.

Apabila masalah-masalah pokok yang bertalian dengan pelaksanaan konsepsi "hukum sebagai sarana pembangunan" telah jelas persoalan dan cara mengatasinya, tinggal sekarang dijelaskan **mekanisme** yang hendak digunakan untuk melaksanakan beberapa pikiran yang diuraikan diatas.

Mekanisme ini tentu harus sesuai dengan ketentuan-ketentuan hukum mengenai perundang-undangan dalam hal ini terutama ketentuan UUD 1945 yang menetapkan bahwa undang-undang dibuat oleh Presiden bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat.

Pada taraf manakah dalam proses pembuatan undang-undang ini "input" yang perlu diperhatikan itu hendak dimasukkan dan bagaimanakah cara pengolahannya?

Bagaimanapun juga pertimbangan daripada faktor-faktor non hukum yang kami sebutkan diatas pada ad 7 harus dilakukan sebelum Pemerintah mengajukan RUU pada DPR karena dengan tindakan itu, pembicaraan RUU telah memasuki pembahasan politis.

Sesuai dengan jalan pikiran tadi pertimbangan faktor non-juridis demikian sebaiknya dilakukan *sebelum* konsep atau naskah RUU sesuai menjadi RUU Pemerintah yang ditandatangani Presiden sebagai Kepala Pemerintah.

Menurut prosedur penyusunan RUU yang sekarang berlaku, setiap Departemen dan Lembaga-non-Departemen dapat memprakarsai pembuatan suatu RUU.

Konsep atau naskah RUU ini kemudian disampaikan kepada Sekretariat Kabinet RI untuk dipersiapkan sebagai RUU Pemerintah.

Pengamatan selama beberapa tahun belakangan ini menunjukkan bahwa RUU yang diajukan relatif sedikit; artinya dibandingkan dengan persoalan-persoalan disemua sektor kehidupan masyarakat yang harus diatur dengan undang-undang. Jumlah perundang-undangan ini bertambah banyak lagi apabila ditambah dengan undang-undang lama, peninggalan zaman kolonial atau rezim sebelum pemerintah yang sekarang yang perlu

diganti karena isinya tidak sesuai lagi dengan tuntutan masyarakat sekarang.

Jumlah ini masih bisa ditambah lagi dengan pengundangan kewajiban-kewajiban kita menurut perjanjian dan konvensi internasional yang telah mengikat kita yang memerlukan perundang-undangan nasional untuk pelaksanaannya dalam lingkungan hukum nasional.

Mengingat betapa besarnya jumlahnya perundang-undangan baru yang harus dipersiapkan, kirannya tidak terlalu salah untuk mengatakan bahwa mekanisme untuk melakukan tugas ini belum memadai.

Menyadari kenyataan ini Pemerintah sejak tahun 1974 telah mengambil langkah-langkah untuk mulai mengatasi masalah ini secara konsepsional dan integral. Dalam rangka pikiran ini mulai tahun 1974 telah diadakan **rapat-rapat koordinasi Biro-biro Hukum** (dan Perundang-undangan) dari Departemen dan Lembaga non Departemen dibawah pimpinan Departemen Kehakiman untuk menyelesaikan/menertibkan Keputusan Presiden dan Penetapan Presiden sesuai dengan apa yang dititahkan oleh Undang-undang No. 5 tahun 1969.

Langkah kerjasama dibidang perundang-undangan yang meliputi seluruh Departemen Pemerintah ini, kemudian disusul oleh inventarisasi daripada masalah perundang-undangan, yang diprakasai dan dikoordinasikan oleh Departemen Kehakiman.

Karena *dokumentasi hukum* merupakan suatu bagian penting dari pada kegiatan penyusunan perundang-undangan, maka mulai tahun 1974 itu juga telah dipersiapkan oleh BPHN Departemen Kehakiman dengan bantuan Pusat Dokumentasi Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia *suatu jaringan dokumentasi hukum* termasuk sistim penemuan kembalinya ("retrieval system").

Hasil daripada pekerjaan mengenai suatu persoalan yang sering dianggap kurang penting ini disajikan dalam suatu Lokakarya Dokumentasi Hukum yang diselenggarakan oleh BPHN — bersama-sama dengan Pusat Dokumentasi Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia di Jakarta.

Lokakarya juga telah membicarakan dan membahas masalah-masalah yang bertalian dengan pencetakan, publikasi dan penyebaran Lembaran Negara RI dan Berita Negara RI beserta Tambahan-tambahannya.

Sebagai tindak lanjut daripada Lokakarya Dokumentasi Hukum ini, mulai tahun 1975 telah dilakukan kursus-kursus penataran tenaga dokumentasi hukum yang diikuti oleh peserta-peserta yang dikirim oleh beberapa Departemen Pemerintah, Lembaga non-Departemen dan lembaga-lembaga pendidikan hukum.

Usaha lain yang dilakukan oleh Pemerintah c.q. Departemen Kehakiman dalam rangka mempersiapkan mekanisme dan prosedur pembuatan undang-undang secara berencana, sebagai usaha pembaharuan hukum yang menyeluruh sebagai bagian dari usaha pembangunan nasional,

adalah penyusunan suatu Pedoman Tehnis (Cara) Penyusunan Rancangan Undang-undang yang kini hampir selesai di kerjakan.

Apabila seluruh sarana yang diperlukan bagi pembuatan undang-undang secara berencana telah selesai dilakukan dan satuan-satuan (unit) penyusunan naskah RUU selesai dipersiapkan oleh Departemen Pemerintah (dan lembaga non-Departemen) menurut pola dan sistim yang digambarkan diatas, maka telah siaplah seluruh mekanisme untuk melaksanakan tugas pembuatan perundang-undangan yang ruang lingkupnya secara garis besar telah disinggung diatas,.

9.

Tinggal kini menjawab pertanyaan: bagaimanakah kita memasukkan "input" yang telah kita singgung dibawah no. 7 diatas dalam proses pembuatan undang-undang ini dan bagaimana cara pengolahannya sebagai bahan bagi penyusunan perundang-undangan yang memenuhi kebutuhan masyarakat yang sedang membangun?

Secara umum jawaban atas pertanyaan ini adalah bahwa *segi-segi non-juridis* yang perlu diperhatikan itu **dimasukkan pada taraf pengolahan konsep RUU** (draft pertama) oleh Departemen yang berkepentingan dengan menggunakan tehnik yang lazim dipergunakan dalam hal demikian:

- (1) inventarisasi dan penilaian data yang relevant ----- fungsi **penelitian**
- (2) pembahasan dan pengkajian oleh Departemen dengan pihak yang erat hubungannya dengan masalah yang dibahas --- fungsi **pengkajian**.
- (3) perumusan dan koordinasi dengan undang-undang dan peraturan yang berlaku --- fungsi **perumusan naskah RUU**.

Kecuali fungsi yang tersebut terakhir (3) yang telah dilakukan oleh Departemen-departemen dan Lembaga non-Departemen yang memprakarsai pembuatan undang-undang, maka harus diakui sebagai kenyataan bahwa kebanyakan Departemen Pemerintah tidak dapat melakukan fungsi yang tersebut pertama (1) dan kedua (2) tanpa bantuan pihak luar, apalagi Departemen sebagai badan resmi pemerintah memang tidak diadakan untuk melakukan fungsi-fungsi demikian.

Untuk membantu Departemen yang bersangkutan melakukan fungsi fungsi tadi bisa diminta bantuan lembaga-lembaga pendidikan hukum atau lembaga-lembaga penelitian lainnya yang sudah biasa melakukan pekerjaan-pekerjaan demikian. Kerjasama demikian bisa juga dilakukan dengan lembaga-lembaga atau organisasi penelitian lainnya menurut keperluan dan bidang ilmu atau teknologi yang bersangkutan.

Kesulitan yang dihadapi Departemen dalam memperoleh dan mengolah data non juridis yang diperlukannya sebagai "input" bagi penyusunan suatu naskah RUU yang benar-benar dapat dipertanggung-jawabkan adalah bahwa pada umumnya Departemen pemerintah tidak siap melakukan tugas demikian baik karena tidak memiliki staf pegawai untuk itu dan juga

karena tersedianya anggaran untuk kegiatan demikian.

Sejak diadakannya reorganisasi Departemen Kehakiman ditahun 1974, maka baru dengan diadakannya BPHN terdapat suatu satuan (unit) dilingkungan Departemen Kehakiman yang menurut susunan organisasinya diharapkan dapat melakukan tugas-tugas penunjang kegiatan perancangan undang-undang yang telah kami uraikan diatas.

10.

Untuk memberikan gambaran bagaimana caranya faktor kenyataan-kenyataan masyarakat termasuk segi-segi tehnologinya dimasukkan dan diolah dalam rangka proses pembuatan undang-undang dibawah ini akan kami coba jelaskan hubungan antara BPHN dan Departemen, khususnya Direktorat Perundang-undangan dalam rangka kegiatan penyusunan RUU oleh Departemen Kehakiman c.q. Pemerintah R.I.

Direktorat Perundang-undangan, Ditjen Hukum dan Perundang-undangan bertugas membantu mempersiapkan Rancangan Undang-undang yang akan diajukan Pemerintah. Dengan demikian Direktorat ini membantu Sekretariat Kabinet yang mempunyai tugas mempersiapkan RUU ini sebelum Presiden menyampaikannya kepada DPR.

Ini terutama dilakukannya untuk RUU yang naskah RUU-nya disiapkan oleh Departemen Kehakiman, tetapi akhir-akhir ini Direktorat Perundang-undangan sesuai dengan kemampuannya yang sudah bertambah juga memberikan tugas bantuan persiapan ini bagi naskah-naskah RUU yang diprakarsai/disiapkan oleh Departemen lain. Dengan perkataan lain Direktorat Perundang-undangan, Departemen Kehakiman sudah mulai melakukan tugas koordinasi kegiatan perundang-undangan, walaupun dalam bentuk yang masih terbatas.

Yang terutama diperhatikan atau dijaga dalam pelaksanaan peranan koordinasi adalah menjaga atau menjamin ketepatan bentuk konsep RUU dan kesesuaiannya dengan UUD 1945 dan undang-undang lain yang telah ada. Mencegah kesimpang-siuran dan timbulnya pertentangan dengan ketentuan perundangan lain yang telah ada dan mengusulkan/mengadakan perubahan-perubahan seperlunya untuk tujuan itu. Tugas koordinasi yang bermaksud menjaga keserasian pengaturan hukum sesuatu bidang dalam rangka usaha perundang-undangan nasional secara keseluruhan ini tidak meliputi **materi** yang hendak diatur dalam naskah RUU yang tetap menjadi tanggung jawab Departemen atau lembaga non departemen yang memprakarsai naskah RUU yang bersangkutan.

Dalam hal penyusunan naskah RUU yang sederhana persoalannya (RUU perubahan atau yang bersifat sangat teknis) cara pengolahan konsep RUU yang digunakan hingga sekarang yaitu dengan Team Teknis antar Departemen atau Panitia antar Departemen mungkin sudah memadai, walaupun pengalaman menunjukkan bahwa panitia-panitia demikian (biasanya) tidak terlalu cepat kerjanya. Kesibukan sehari-hari anggota panitia biasanya juga tidak memungkinkan pembahasan yang terlalu

mendalam.

Persoalannya menjadi lebih sulit lagi apabila penyusunan naskah RUU itu memerlukan pekerjaan persiapan yang merupakan tugas *penelitian* dan *pengkajian* (yang mendalam, obyektif dan bebas).

Bagaimanakah kita mengarahkan sumbangan pikiran pengalaman dan keahlian yang terdapat dalam masyarakat luas dan sering berada **diluar** lingkungan pemerintahan itu? dan tersebar dilingkungan lembaga pendidikan, lembaga-lembaga penelitian dan lingkungan profesi dan swasta.

Untuk menampung dan mengolah sumbangan yang potensial sangat besar arti dan manfaatnya bagi pembentukan ketentuan hukum yang efektif BPHN, Departemen Kehakiman menurut susunan organisasinya sekarang dapat dan telah mengadakan kegiatan-kegiatan melalui satuan-satuan kerja yang dinamakan **Pusat** penelitian, Pusat Perencanaan Naskah Perundang-undangan dan Pusat Dokumentasi sebagai berikut.

- (1) *Pusat Penelitian Ilmiah* merencanakan, mempersiapkan dan mengkaji penelitian-penelitian dibidang hukum dan bidang-bidang lain yang erat hubungannya dengan hukum. Penelitian-penelitian ini dapat dilakukan BPHN sendiri atau oleh pihak ketiga menurut suatu pola dan program kerja yang ditetapkan oleh BPHN berdasarkan program penelitian yang telah ditetapkan. Penelitian-penelitian ini pada umumnya merupakan penelitian yang ditujukan pada hasil yang (segera) dapat dipergunakan dalam proses pembaharuan hukum.

Selain tugas pembinaan penelitian hukum ini Pusat ini juga menyelenggarakan pertemuan-pertemuan ilmiah berupa *symposium*, *seminar* dan *lokakarya*.

Antara penelitian ilmiah dan pertemuan ilmiah ada hubungan yang erat dan bersifat saling mengisi.

Pusat ini selain merangsang penelitian hukum juga mempunyai program yang merangsang penulisan karya-karya ilmiah dibidang hukum..

- (2) *Pusat Dokumentasi Hukum:*

Pusat yang baru dibentuk ini bertugas mengumpulkan dan mengadakan dokumentasi yang diperlukan bagi kegiatan Pusat Penelitian ilmiah.

Sebaliknya ia mendokumentasikan hasil pekerjaan Pusat Penelitian Ilmiah untuk keperluan kegiatan BPHN atau pihak ketiga yang memerlukan bagi kegiatan penelitian, publikasi dan pendidikan dibidang hukum serta kegiatan-kegiatan lain yang bertalian dengan pembaharuan hukum. Untuk menyebarkan hasil kegiatan BPHN, pusat ini juga mengasuh publikasi majalah hukum dan penelitian-penelitian lainnya.

Pusat ini dengan bantuan Pusat Dokumentasi Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia juga sedang merencanakan dan

mempersiapkan suatu Jaringan Dokumentasi Hukum Nasional (Pusat).

Dengan bantuan Konsorsium Ilmu Hukum dan instansi-instansi Pemerintah lain Pusat ini juga sedang merencanakan dan mempersiapkan suatu jaringan dokumentasi hukum didaerah yang nantinya akan dihubungkan dengan sistim Dokumentasi Hukum Nasional.

Dalam rangka persiapan tenaga-tenaga dokumentasi hukum Pusat ini dengan Pusat Dokumentasi Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia sejak tahun 1974/1975 menyelenggarakan kursus-kursus penataran tenaga dokumentasi hukum. Dalam tahap pertama prioritas diberikan pada peserta-peserta dari Biro-biro hukum Departemen dan Lembaga-lembaga non Departemen.

Untuk bidang ilmu non-Juridis Pusat ini mengadakan kerjasama yang erat dengan satuan-satuan (unit) dokumentasi Lembaga lain antara lain LIPI.

Untuk segi teknis pengelolaan dokumentasi dan perpustakaan Pusat ini memperoleh bantuan dari Departemen P dan K dan Universitas Indonesia.

Pusat Perancangan naskah Perundang-undangan.

Pusat ini bertugas menyusun naskah (pertama) rancangan undang-undang yang akan digunakan oleh Departemen dalam usahanya melakukan pembaharuan hukum nasional melalui perundang-undangan.

Mengingat bahwa pada Departemen Kehakiman sudah ada suatu Direktorat Perundang-undangan perlu kiranya dijelaskan perbedaan tugas dan kegiatan pusat ini dengan Direktorat tersebut dan hubungan antara kedua kegiatan yang hampir serupa dibidang pembaharuan hukum nasional.

Pertanyaan yang sering timbul adalah penetapan batas yang tegas antara ruang lingkup tugas kedua badan ini dan sifat tugas dan kegiatan Pusat Perancangan daripada BPHN ini.

Pertama-tama perlu ditegaskan bahwa Pusat ini **tidak** bertugas menyusun konsep RUU Pemerintah walaupun dalam bentuk naskah pertama (first draft). Sebagaimana telah kami jelaskan hal ini merupakan tugas daripada Direktorat Perundang-undangan, Ditjen Hukum dan Perundang-undangan Departemen Kehakiman. Tugas **Pusat** ini adalah untuk menyusun konsep naskah RUU yang merupakan bahan bagi Direktorat Perundang-undangan dalam melaksanakan tugasnya sebagai satuan (unit) dari Departemen.

Tugas **Pusat** dengan demikian bersifat tugas bantuan terhadap tugas Departemen sebagai suatu satuan penelitian dan pengembangan.

Dalam pelaksanaan tugas yang secara fundamentil berbeda ini diusahakan mencegah **terjadinya duplikasi** dengan tidak menyerahkan materi yang telah ditangani oleh Direktorat Perundang-undangan oleh satuan-satuan (unit) lain dari Departemen. Secara umum dapat

dikatakan bahwa persoalan-persoalan yang memerlukan penanganan berupa perancangan RUU dalam jangka pendek, yang persoalannya sudah jelas, tidak diserahkan kepada BPHN melainkan diserahkan kepada Direktorat Perundang-undangan.

Sebaliknya persoalan-persoalan yang (masih) memerlukan penelitian yang lama dan mendalam dan pertukaran pikiran dan penampungan pendapat dari masyarakat diserahkan untuk ditangan oleh BPHN. Setelah mencapai taraf kematangan tertentu maka hasil pekerjaan pusat diserahkan kepada Departemen Kehakiman sebagai bahan bagi penyusunan perundang-undangan.

Apabila penetapan batas-batas bidang tugas dan kegiatan masing-masing satuan ini diperhatikan dan dipegang teguh, maka duplikasi bisa dihindarkan. Adanya Pusat Perancangan naskah perundang-undangan bahkan bisa membantu meringankan dan memperlancar tugas penyusunan perundang-undangan daripada Departemen Kehakiman khususnya dan Pemerintah pada umumnya.

Demikianlah dalam garis besarnya uraian kami tentang persoalan hukum dan kenyataan-kenyataan masyarakat dengan memberikan tekanan pada peranan yang dimainkan oleh Departemen Kehakiman dan satuan-satuannya yang bertugas dibidang pembaharuan hukum nasional.

Uraian tentang landasan pikiran, pola dan mekanisme pelaksanaan pembaharuan hukum melalui perundang-undangan diatas yang kami uraikan dalam garis besarnya tentu belum lengkap tapi kiranya cukup memberikan gambaran tentang pelaksanaan konsepsi hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat yang memungkinkan pertimbangan kenyataan masyarakat dengan sepenuh-penuhnya dalam proses pembuat undang-undang.

Jalan yang harus ditempuh masih panjang dan sarana yang diperlukan belum semuanya terpenuhi. Tapi setidaknya apabila garis yang harus diikuti sudah jelas, maka tugas yang harus dilakukan itu akan dapat dilaksanakan dengan baik dan berhasil apabila ada kesediaan untuk bekerja keras dan secara sungguh-sungguh.

Pengalaman yang belum lama menurut pola yang diuraikan diatas hingga sekarang cukup menggembirakan. Mudah-mudahan kita dengan bantuan seluruh masyarakat dapat melanjutkannya sesuai dengan harapan semua orang yang mendambakan pembinaan suatu hukum nasional yang memenuhi kebutuhan dan aspirasi bangsa.