

PEMBINAAN HUKUM NASIONAL

Disajikan dalam Pra Perkuliahan Program Strata Dua (S2)
Program Studi Pendidikan Kewarganegaraan Sekolah Pascasarjana
Universitas Pendidikan Indonesia (UPI) Tahun Akademik 2007/2008
27 Agustus 2007

Oleh

Dr. Drs. Astim Riyanto, SH, MH.



**PROGRAM STUDI PENDIDIKAN KEWARGANEGARAAN
SEKOLAH PASCASARJANA
UNIVERSITAS PENDIDIKAN INDONESIA
BANDUNG
2007**

PEMBINAAN HUKUM NASIONAL ^{*)}

Oleh Dr. Drs. Astim Riyanto, SH, MH. ^{**)}

PEMBINAAN Hukum Nasional terdiri atas tiga kata, yaitu pembinaan, hukum, dan nasional. Menurut arti kamus Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), pembinaan berasal dari "bina" atau "membina" (kata kerja) berarti membangun, mendirikan; mengusahakan supaya lebih baik (maju, sempurna, dan sebagainya). "Bina" (kata benda) antara lain berarti akumulasi dan akselerasi secara bertahap dalam tempo, intensitas. Pembina berarti orang yang membina, alat untuk membina, pembangun. Pembinaan berarti proses, perbuatan, cara membina (negara dan sebagainya); pembaharuan, penyempurnaan; usaha, tindakan, dan kegiatan yang dilakukan secara berdaya guna dan berhasil guna untuk memperoleh hasil yang lebih baik. Pembinaan hukum berarti kegiatan secara berencana dan terarah untuk lebih menyempurnakan tata hukum yang ada agar sesuai dengan perkembangan masyarakat.¹

Menurut arti kamus KBBI, hukum (kata benda) berarti peraturan atau adat yang secara resmi dianggap mengikat yang dikukuhkan oleh penguasa, pemerintah, atau otoritas; undang-undang, peraturan, dan sebagainya untuk mengatur pergaulan hidup masyarakat; patokan (kaidah, ketentuan) mengenai peristiwa (alam dan sebagainya) yang tertentu; keputusan (pertimbangan) yang ditetapkan oleh hakim (dalam pengadilan), vonis.² Menurut Achmad Roestandi, SH., Hukum ialah norma (petunjuk hidup yang berisi perintah dan larangan) yang berasal atau mendapat

^{*)} Judul diambil dari Jadwal Pelaksanaan Pra Perkuliahan Program Studi Strata Dua (S2) Program Studi Pendidikan Kewarganegaraan Sekolah Pascasarjana (SPs) Universitas Pendidikan Indonesia (UPI) Tahun Akademik 2007/2008, disajikan tanggal 27 Agustus 2007.

^{**)} Sarjana Pendidikan Kewarganegaraan, Sarjana Hukum Pidana, Magister Hukum Tata Negara spesialisasi Hukum Konstitusi, Doktor Hukum Tata Negara spesialisasi Hukum Konstitusi, serta Dosen Bidang Hukum UPI pada Program Sarjana dan Program Pascasarjana.

¹ Lihat Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Kedua, Cetakan Ketiga, Balai Pustaka, Jakarta, 1994, hlm. 134.

² Lihat Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *ibid.*, hlm. 359-360.

pengesahan dari negara, bertujuan untuk mewujudkan keadilan dan ketertiban dalam masyarakat, serta mempunyai sanksi yang tegas dan nyata dari negara terhadap mereka yang tidak mentaatinya.³ N. K. F. Land merumuskan : "Hukum adalah keseluruhan dari peraturan-peraturan yang mana tiap-tiap orang dalam kehidupan masyarakat wajib mentaatinya".⁴ Prof.Dr.R.Sri Soemantri Martosoewignjo, SH. memberikan batasan : "... hukum adalah seperangkat aturan tingkah laku yang dapat tertulis dan dapat pula tidak tertulis ...".⁵ Dr.Drs. Astim Riyanto, SH,MH. mengajukan rumusan hukum secara komprehensif-integral : "Hukum ialah seperangkat aturan yang dibuat oleh yang berwenang secara tertulis atau tidak tertulis yang bersifat memaksa dan atau mengatur untuk ditaati oleh pihak yang bersangkutan guna mewujudkan kesejahteraan".⁶

Menurut arti kamus KBBI, nasional berasal dari "nasion" yang berarti bangsa. Nasional berarti bersifat kebangsaan, berkenaan atau berasal dari bangsa sendiri, meliputi suatu bangsa.⁷ Koordinator Dosen Kewiraan Jawa Barat merumuskan : "Nasional : Bangsa yang telah mengidentikkan diri dalam kehidupan bernegara (disebut juga bangsa yang menegara)".⁸

Dari uraian di atas dapat disimpulkan yang dimaksud dengan pembinaan hukum nasional ialah kegiatan berencana dan terarah untuk menyempurnakan tata hukum sebagai seperangkat aturan tingkah laku agar sesuai dengan perkembangan masyarakat suatu bangsa yang menegara.

Pengaruh Pemikiran Tentang Hukum

Pemikiran hukum dan peranannya dalam masyarakat tergantung dari

³ Lihat Achmad Roestandi, SH., *Pengantar Teori Hukum*, Fakultas Hukum UNINUS, Bandung, 1980, hlm. 15.

⁴ Prof. R. Subekti, SH. dan R. Tjitrosoedibio, *Kamus Hukum*, Cetakan Kesepuluh (Cetakan Kesatu 1969), PT. Pradnya Paramita, Jakarta, 1989, hlm. 50.

⁵ Prof. Dr. R. Sri Soemantri Martosoewignjo, SH., *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. Alumni, Bandung, 1992, hlm. 33.

⁶ Lihat Dr.Drs. Astim Riyanto, SH,MH., *Filsafat Hukum*, Cetakan Pertama, Yapemdo, Bandung, 2003, hlm. 64-65.

⁷ Lihat Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *op. cit.*, hlm. 684.

⁸ Koordinator Dosen Kewiraan Jawa Barat, *Materi Kuliah Kewiraan*, Jilid I, Bandung, 1977, hlm. 9.

konservatif atau progresifnya golongan pemegang kekuasaan dalam suatu negara. Dalam suatu negara yang dipimpin oleh golongan otokratis akan bersifat eksklusif cenderung menolak perubahan, sehingga cenderung menganut pemikiran hukum konservatif. Di negara-negara yang maju pun dalam rangka mempertahankan kemajuannya dapat menganut pemikiran hukum konservatif.⁹ Sebaliknya, di negara-negara yang sedang berkembang seharusnya menganut pemikiran hukum progresif untuk mengatasi ketertinggalannya yang selama menjadi koloni dikungkung oleh pemikiran hukum konservatif.

Di negara Indonesia persoalan pembinaan hukum nasional menghadapi masalah yang kompleks, karena sistem hukum yang berlaku di Indonesia paling tidak di bidang hukum perdata bersifat pluralistik di mana golongan dan penduduk masing-masing tunduk pada hukum yang berlainan. Hal ini juga timbul sebagai dampak dari pertentangan antara aliran positivisme hukum *c.q.* aliran legisme hukum dan mazhab sejarah hukum.

Pihak yang dapat mengungkapkan "kesadaran hukum masyarakat" atau "perasaan keadilan masyarakat" adalah Dewan Perwakilan Rakyat sebagai wakil rakyat di pusat dalam proses pembentukan undang-undang dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai wakil rakyat di daerah dalam proses pembentukan peraturan daerah (Perda). Yurisprudensi (dalam sistem/tradisi hukum Eropa Kontinental) atau Preseden (dalam sistem/tradisi hukum Anglo-Sakson/Anglo-Saksis) merupakan sumber pengenalan hukum yang hidup dalam masyarakat yang penting, demikian pula pendapat para ahli/pakar hukum dalam suatu cabang ilmu hukum tertentu. Pengungkapan "kesadaran hukum masyarakat" atau "perasaan keadilan masyarakat" dapat juga dilakukan melalui penelitian hukum oleh lembaga-lembaga penelitian atau pihak lain. Anggota masyarakat biasa pun dapat menyatakan pendapatnya, karena pada akhirnya hukum dibuat untuk masyarakat.¹¹

⁹ Bandingkan Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja, SH, LL.M., *Hukum, Masyarakat, dan Pembinaan Hukum Nasional*, Binacipta, Bandung, 1976, hlm. 2-3.

¹⁰ Bandingkan Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja, SH, LL.M., *Hukum, Masyarakat, dan Pembinaan Hukum Nasional*, *ibid.*, hlm. 3-4.

¹¹ Hubungkan Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja, SH, LL.M., *Hukum, Masyarakat, dan Pembinaan Hukum Nasional*, *ibid.*, hlm. 7-8.

Hukum sebagai Sarana Pembaharuan

Dilihat dari segi arti dan fungsi hukum, maka hukum merupakan "alat untuk memelihara ketertiban" dalam masyarakat. Fungsi hukum seperti itu bersifat konservatif. Artinya, hukum bersifat memelihara dan mempertahankan yang telah dicapai. Fungsi demikian diperlukan dalam setiap masyarakat, termasuk masyarakat yang sedang membangun. Oleh karena di sini pun ada hasil-hasil yang harus dipelihara, dilindungi, dan diamankan. Akan tetapi, masyarakat yang sedang membangun yang berarti masyarakat yang sedang berubah cepat, hukum tidak cukup memiliki fungsi demikian saja. Ia juga harus dapat membantu proses perubahan masyarakat itu. Pandangan yang kolot tentang hukum yang menitikberatkan fungsi pemeliharaan ketertiban dalam arti statis dan menekankan sifat konservatif dari hukum, menganggap hukum tidak dapat memainkan peranan yang berarti dalam proses pembaharuan. Ucapan bersama dengan ahli hukum orang tidak dapat membuat revolusi menggambarkan anggapan demikian.¹²

Anggapan tadi tidak benar dan dibantah oleh pengalaman seperti di Amerika Serikat terutama setelah dilaksanakan *New Deal* mulai tahun 1930-an hukum dipergunakan sebagai alat untuk mewujudkan perubahan di bidang sosial. Timbul istilah "*law as a tool of social engineering*" dari Prof. Dr. Roscoe Pound, MA. (1922). Peranan hukum dalam bentuk putusan-putusan Mahkamah Agung Amerika Serikat dalam mewujudkan persamaan hak bagi warga negara yang berkulit hitam merupakan contoh yang sangat mengesankan dari peranan progresif hukum dalam masyarakat. Intinya tetap ketertiban. Selama perubahan yang dikehendaki dalam masyarakat hendak dilakukan dengan cara yang tertib, selama itu masih ada tempat bagi peranan hukum.¹³

Menyoroti penggunaan hukum sebagai alat mengubah masyarakat, Prof. Dr. Satjipto Rahardjo, SH. menunjukkan salah satu ciri yang menonjol dari hukum dalam masyarakat modern adalah penggunaannya secara sadar oleh masyarakatnya.

¹² Lihat Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja, SH, LLM., *Fungsi dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Nasional*, Binacipta, Bandung, hlm. 11-12.

¹³ Lihat Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja, SH, LLM., *Fungsi dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Nasional*, *ibid.*, hlm. 12.

Hukum tidak hanya dipakai untuk mengukuhkan pola-pola kebiasaan dan tingkah laku yang terdapat dalam masyarakat, melainkan juga untuk mengarahkannya kepada tujuan-tujuan yang dikehendaki; menghapuskan kebiasaan yang dipandang tidak sesuai lagi, menciptakan pola-pola kelakuan baru dan sebagainya. Inilah yang disebut sebagai pandangan modern tentang hukum itu yang menjurus kepada penggunaan hukum sebagai instrumen.¹⁴

Dengan mengutip istilah bidang teknik, penggunaan hukum secara sadar untuk mengubah masyarakat disebut sebagai *social engineering* atau *social engineering by law*. Langkah yang diambil dalam *social engineering by law* bersifat sistematis, dimulai dari identifikasi problem sampai kepada jalan pemecahannya, yaitu :

1. Mengetahui problem yang dihadapi sebaik-baiknya. Termasuk di dalamnya mengenali dengan seksama masyarakat yang hendak menjadi sasaran dari penggarapan tersebut.
2. Memahami nilai yang ada dalam masyarakat. Hal ini penting dalam hal *social engineering* itu hendak diterapkan pada masyarakat dengan sektor-sektor kehidupan majemuk, seperti tradisional, modern, dan perencanaan. Pada tahap ini ditentukan nilai-nilai dari sektor mana yang dipilih.
3. Membuat hipotesis-hipotesis dan memilih mana yang paling layak untuk bisa dilaksanakan.
4. Mengikuti jalannya penerapan hukum dan mengukur efek-efeknya.¹⁵

Hukum berfungsi mengatur masyarakat. Hukum tetap berlaku sebagai hukum sebelum ada ketentuan lain yang mengubah atau mencabutnya. Hukum sebagai teknologi sosial (*social engineering*) atau teknologi sosial melalui/ dengan hukum (*social engineering by law*), maka itu berarti fungsi hukum sebagai alat/sarana/instrumen : (1) pembaharuan/pembangunan masyarakat, (2) pemanfaatan/kegunaan sumber daya, (3) penegakan keadilan, (4) perwujudan kesejahteraan, (5) pembentukan kebiasaan, dan (6) pengendalian sosial.

Konsekuensi Hukum Berada di Depan

Era hukum berada di belakang di Indonesia berakhir sejak tahun 1970-an.

¹⁴ Lihat Prof. Dr. Satjipto Rahardjo, SH., *Ilmu Hukum*, Cetakan Kedua (Cetakan Pertama 1982), PT. Alumni, Bandung, 1986, hlm. 168.

¹⁵ Prof. Dr. Satjipto Rahardjo, SH., *ibid.*, hlm. 170-171.

Sekarang ini sukar menemukan ungkapan seperti dikemukakan oleh seorang tokoh pendidikan hukum dalam suatu seminar hukum di Jakarta yang mengatakan : "Biarlah kita (sarjana hukum) berjalan di belakang saja. Memang itu tugas kita".¹⁶ Berakhirnya era hukum berada di belakang di Indonesia setelah muncul pandangan atau konsepsi "hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat" di Indonesia pada tahun 1970-an yang berpusat di Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran (UNPAD) Bandung dengan pencetus, peletak dasar, dan tokoh utamanya Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja, SH, LLM.

Landasan atau dasar politik dari konsepsi "hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat" atau "hukum sebagai sarana pembangunan masyarakat" dan penerapan konsep ini sebagai kebijakan politik hukum nasional Indonesia serta langkah-langkah pelaksanaannya tercantum dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat RI Nomor IV/MPR/1973 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN), yang antara lain menyatakan :

2. Pembinaan bidang hukum harus mampu mengarahkan dan menampung kebutuhan-kebutuhan Hukum sesuai dengan kesadaran Hukum Rakyat yang berkembang ke arah modernisasi menurut tingkat-tingkat kemajuan pembangunan disegala bidang sehingga tercapai ketertiban dan kepastian Hukum sebagai prasarana yang harus ditunjukkan ke arah 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 di bidang-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 ke arah Penegakan Hukum, Keadilan serta Perlindungan terhadap harkat dan martabat Manusia, dan Ketertiban serta Kepastian Hukum sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945.

Pokok pikiran konsepsi "hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat" dalam pembangunan nasional didasarkan atas anggapan :

¹⁶ Lihat Prof. Dr. C.F.G. Sunaryati Hartono, SH., *Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia*, Cetakan Kedua (Cetakan Pertama 1982), Binacipta, Bandung, 1988, hlm. 9.

1. Adanya keteraturan atau ketertiban dalam usaha pembangunan atau pembaharuan masyarakat itu merupakan suatu yang diinginkan atau bahkan dipandang (mutlak) perlu.
2. Hukum dalam arti kaidah atau peraturan hukum memang bisa berfungsi sebagai alat (pengatur) atau sarana pembangunan dalam arti penyalur arah kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan atau pembaharuan masyarakat.
3. Di samping kedua fungsi tersebut di atas, hukum dapat melakukan fungsinya yang tradisional yakni untuk menjamin adanya kepastian hukum dan ketertiban masyarakat.
4. Fungsi atau tujuan lain dari hukum adalah tercapainya keadilan yang berbeda-beda isi dan ukurannya, menurut masyarakat dan zamannya.

Sasaran pokok pembangunan hukum peraturan perundang-undangan, dikemukakan oleh Prof. Dr. Bagir Manan, SH, MCL. :

..., ada empat sasaran pokok pembangunan peraturan perundang-undangan :

Pertama; melanjutkan pembaharuan peraturan perundang-undangan dari masa kolonial.

Kedua; memperbaharui peraturan perundang-undangan yang dibentuk setelah merdeka telah ketinggalan atau tidak mencerminkan dasar dan arah politik hukum menuju kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang demokratis, berdasarkan atas hukum, berkeadilan sosial, dan satu pemerintahan yang bersih.

Ketiga; menciptakan peraturan perundang-undangan baru yang diperlukan, baik dalam rangka memperkuat dasar dan arah politik hukum maupun mengisi berbagai kekosongan hukum akibat perkembangan baru.

Keempat; mengadakan atau memasuki berbagai persetujuan internasional, baik dalam rangka ikut memperkokoh tatanan internasional maupun untuk kepentingan nasional.¹⁷

Secara praktis, salah satu hal pertama yang harus dipikirkan dalam melakukan usaha pembinaan hukum adalah untuk menetapkan bidang-bidang hukum mana yang dapat diperbaharui dan bidang-bidang hukum mana yang sebaiknya dibiarkan dulu. Secara umum dapat dikatakan bidang-bidang hukum yang sangat erat hubungannya dengan kehidupan budaya dan spiritual masyarakat

¹⁷ Prof. Dr. Bagir Manan, SH, MCL., *Reorientasi Politik Hukum Nasional*, Makalah, Disampaikan dalam diskusi IKAPTISI, di UGM, Yogyakarta, tanggal 12 September 1999, hlm. 13-14.

untuk sementara harus dibiarkan atau hanya dapat digarap setelah segala aspek dari suatu perubahan serta akibatnya diperhitungkan dan dipertimbangkan masak-masak. Bidang-bidang hukum kekeluargaan, perkawinan dan perceraian, serta waris termasuk di dalamnya. Sebaliknya, bidang-bidang lain seperti hukum perjanjian, perseroan dan hukum perniagaan pada umumnya merupakan bidang-bidang hukum yang lebih tepat bagi usaha pembaharuan. Ada bidang-bidang hukum lain yang bahkan lebih bersifat netral lagi dilihat dari sudut kultural. Di sini penggunaan model-model asing tidak akan menimbulkan suatu kesulitan apa pun. Dapat dimasukkan ke dalam kategori ini kaidah-kaidah hukum yang bersifat teknis yang bertalian dengan perhubungan misalnya peraturan-peraturan lalu lintas di darat, di laut, dan di udara, hubungan pos dan telekomunikasi.¹⁸

Penutup

Pembinaan hukum nasional mengandung arti kegiatan mempertahankan hukum yang pernah ada yang masih memadai (sesuai dengan kebutuhan pembangunan), juga memperbaiki hukum yang pernah ada disesuaikan dengan kebutuhan dan perkembangan masyarakat dalam suatu negara termasuk negara Indonesia.

¹⁸ Lihat Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja, SH, LL.M., *Pembinaan Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional*, Binacipta, Bandung, 1975, hlm. 6.

Daftar Pustaka

- Achmad Roestandi, *Pengantar Teori Hukum*, Fakultas Hukum UNINUS, Bandung, 1980.
- Astim Riyanto, *Filsafat Hukum*, Cetakan Pertama, Yapemdo, Bandung, 2003.
- Bagir Manan, *Reorientasi Politik Hukum Nasional*, Makalah, Disampaikan dalam diskusi IKAPTISI, di UGM, Yogyakarta, tanggal 12 September 1999.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Kedua, Cetakan Ketiga, Balai Pustaka, Jakarta, 1994.
- Koordinator Dosen Kewiraan Jawa Barat, *Materi Kuliah Kewiraan*, Jilid I, Bandung, 1977.

- Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Nasional*, Binacipta, Bandung, 1970.
-, *Pembinaan Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional*, Binacipta, Bandung, 1975.
-, *Hukum, Masyarakat, dan Pembinaan Hukum Nasional*, Binacipta, Bandung, 1976.
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Cetakan Kedua (Cetakan Pertama 1982), PT. Alumni, Bandung, 1986.
- Sri Soemantri Martosoewignjo, R., *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. Alumni, Bandung, 1992.
- Subekti, R. dan R. Tjitrosoedibio, *Kamus Hukum*, Cetakan Kesepuluh (Cetakan Kesatu 1969), PT. Pradnya Paramita, Jakarta, 1989.
- Sunaryati Hartono, *Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia*, Cetakan Kedua (Cetakan Pertama 1982), Binacipta, Bandung, 1988.