

062

# POKOK - POKOK STRATEGI PEMBANGUNAN HUKUM DI INDONESIA

Oleh : Ari Purwadi

Negara kita adalah negara berdasarkan hukum yang dalam mencapai tujuannya banyak mengeluarkan peraturan perundang-undangan. Karena itu seharusnya ilmu hukum harus memberi perhatian yang seimbang. Tidak hanya di bidang peradilan dan pemerintahan melainkan juga di bidang perundang-undangan baik pada peraturan negara yang sudah jadi maupun peraturan negara yang belum jadi yaitu yang akan atau sedang dibentuk.



## Pendahuluan

Pembicaraan tentang hukum apa yang akan dibangun di Indonesia merupakan pembicaraan yang tidak henti-hentinya dan setua umur Republik Indonesia yang diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945. Proklamasi Kemerdekaan RI tanggal 17 Agustus 1945 mencerminkan keinginan bangsa Indonesia untuk merealisasikan ide bernegaranya. Namun, dibalik itu sebenarnya bangsa Indonesia sejak tanggal 17 Agustus 1945 telah menyatakan diri adanya tertib hukum nasional (national legal order) untuk menggantikan tertib hukum kolonial. Arah tertib hukum nasional ini kemudian diwujudkan dalam suatu sistem hukum dasar yang dinamakan Undang-Undang Dasar 1945 (untuk selanjutnya ditulis UUD 1945).

Sistem hukum dasar yang ada di dalam UUD 1945 inilah yang dipakai untuk mengorganisasikan pandangan bernegara bangsa Indonesia, yang meliputi : 1. adanya cita hukum (rechtsidee) yang menguasai hukum dasar tertulis dan hukum dasar tidak tertulis; 2. sistem hukum dasar bangsa Indonesia mengutamakan hukum dasar tertulis, 3. UUD menciptakan pokok-pokok pikiran dalam Pembukaan UUD 1945 ke dalam pasal-pasalnya, 4. UUD 1945 hanya memuat aturan pokok, dan 5. yang diutamakan adalah semangat para penyelenggara negara. Dari uraian ini, maka akan membawa pemahaman bahwa perlu adanya penjabaran lebih lanjut mengenai sistem hukum dasar ini guna pelaksanaanya dalam suatu sistem hukum nasional. Tentu pertanyaan yang timbul adalah sistem hukum nasional yang bagaima-

mana yang akan kita bangun? Pertanyaan semacam dan senada dengan inilah yang sampai saat ini masih juga diperbincangkan dan didiskusikan.

Oleh karena itu, dalam tulisan ini saya ingin memperbincangkan masalah tersebut dengan mencoba untuk mengakomodasikan beberapa pemikiran yang berkembang hingga saat ini. Untuk memperjelas masalah yang akan dikupas dalam tulisan ini dan pembatasan-pembatasannya, maka akan dicoba dulu untuk menjelaskan lebih dahulu mengenai pengertian pembangunan hukum. Menurut Satjipto Raharjo, pengertian pembangunan hukum itu memiliki aspek ganda, yang sebenarnya tidak dapat dipisahkan antara satu dengan yang lainnya. Kedua aspek pengertian pembangunan hukum ini meliputi: 1. modernisasi hukum, yaitu memperbaharui hukum positif sesuai dengan kebutuhan untuk melayani masyarakat seirama dengan perkembangan masyarakatnya dan 2. fungsionalisasi hukum, yaitu memberikan peranan pada hukum untuk ikut dalam mengadakan perubahan pada masa pembangunan.<sup>1</sup>

Secara singkat dapatlah dikatakan, bahwa pembangunan hukum nasional (di Indonesia) adalah pembangunan tata hukum nasional sebagai wujud lahiriahnya, yang sesuai dengan tuntutan pembangunan. Tata hukum nasional yang bagaimanakah yang akan kita bentuk merupakan pokok bahasan dalam tulisan ini. Apabila kita kaitkan dengan judul tulisan ini yang diawali dengan kata-kata "pokok-pokok strategi", maka pembicaraan tulisan lebih difokuskan pada: bagaimanakah mensiasati pembangunan tata hukum nasional dalam garis besarnya.

### **Tata Hukum Nasional Sebagai Suatu Sistem**

Apakah yang dimaksud dengan sistem? Penjelasan tentang sistem ini perlu agar penggunaan kata "sistem" ini jangan sampai dianggap hanya mengikuti mode atau dianggap tanpa pengetahuan arti perkataan yang sebenarnya. Definisi sistem adalah "a set of objects together with relationship between the objects and their attributes", dengan pengertian bahwa "objects are simply the part or components of a system" dan "attributes are properties of the objects"<sup>2</sup>.

Salah satu cara yang baik untuk mengadakan pendekatan mengenai studi fenomena adalah memusatkan perhatian kepada kualitas sistem. Demikian juga, hukum sebagai fenomena sosial, maka pendekatan sistem merupakan cara yang baik bagi penelaahannya. Seperti dikatakan di muka, bahwa sistem itu terdiri atas komponen-komponen yang merupakan bagian dari sistem-, bekerja saling interelasi, tentu saja yang dilingkupi oleh suatu batas dan berada dalam suatu ruang lingkup. Bagian-

<sup>1</sup> Satjipto Raharjo, *Hukum Dan Perubahan Sosial*, Cet II, Alumni, Bandung 1983, h. 231.

<sup>2</sup> A. A. Loedin, *Pengertian Tentang Pendekatan System*, Pusat Ilmiah Dan Pembangunan Re-

bagian dari sistem (komponen) itu tergantung pada hakekat dari sistem itu sendiri.

Menurut Lawrence M. Friedman, bahwa sistem hukum itu berisikan 3 komponen, yaitu : 1. komponen struktural (struktur hukum), 2. komponen substansi (substansi hukum), dan 3. komponen sikap publik dan nilai-nilai (budaya hukum)<sup>3</sup>. Telaah tentang substansi hukum yang akan lebih didalami dalam tulisan berikutnya karena lebih mendekati batas-batas masalah sebagaimana yang diuraikan di muka, serta substansi hukum itu sendiri berbicara tentang hasil aktuil yang diterbitkan oleh sistem hukum. Bagaimanakah substansi hukum yang hendak kita bangun dan kembangkan? Komponen substansi hukum (atau perangkat peraturan perundang-undangan nasional) dalam sistem hukum merupakan sistem dalam dirinya sendiri. Hal ini disebabkan adanya beberapa unsur yang perlu dipertanyakan dalam substansi hukum (nasional), yaitu -antara lain- bagaimanakah validitas yuridisnya, sejauh manakah terjadi sinkronisasi hukum, serta bagaimanakah materi hukum (nasional)-nya sendiri.

Dalam pembicaraan validitas yuridis seringkali ukuran yang digunakan untuk itu adalah dengan menggunakan Stufentheorie dari Hans Kelsen. Menurut teori ini dikatakan, bahwa untuk memahami peraturan hukum yang berlaku pada suatu negara, sebagai berikut : 1. peraturan hukum itu tersusun dalam suatu hierarchie dari atas ke bawah (prinsip pertingkatan), 2. peraturan hukum yang lebih atas tingkatannya berisi ketentuan yang bersifat umum dan abstrak, serta makin ke bawah tingkatannya akan semakin bersifat konkrit dan makin sempit daya generalisasinya, 3. peraturan hukum yang paling tinggi (tertinggi) tingkatannya disebut Grundnorm (norma dasar), dan 4. valid (sah) atau tidaknya suatu peraturan hukum ditentukan dengan peraturan hukum yang lebih tinggi tingkatannya atau tidak; jadi peraturan hukum itu dikatakan valid (sah) kalau tidak bertentangan dengan atau dilandasi berlakunya dengan peraturan hukum yang lebih tinggi tingkatannya.

Prinsip akademik dalam ilmu hukum yang diketengahkan oleh Hans Kelsen inilah yang mengukuhkan Ketetapan MPRS Nomor : XX/MPRS/1966, yang diantaranya mengatur tentang tertib tata hukum Indonesia serta menetapkan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum, Namun, di sini perlu diingatkan, bahwa Ketetapan MPRS Nomor : XX/MPRS/1966 itu bukanlah naskah akademik, melainkan merupakan keputusan politik yang melandasi gerak Orde Baru untuk melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen<sup>4</sup>.

Dalam era Orde Baru sekarang ini di mana kita telah berada pada tahap Pelita V, maka lazimnya pembangunan hukum di Indonesia juga dikaitkan dengan kerangka landasan pembangunan hukum. Kerangka landasan pem-

<sup>3</sup>Lawrence M. Friedman, "On Legal Development", Rutgers Law Review, 1969, h. 27 - 30 diterjemahkan oleh Rochmadi Djoko Soemadio, "Budaya Hukum", PSSHP - Unair, 1977, h. 25

bangunan hukum diartikan sebagai "langkah-langkah strategis yang harus kita ambil agar untuk selanjutnya pembangunan hukum benar-benar membentuk suatu sistem hukum nasional dan tidak merupakan gabungan dari pelbagai sistem hukum yang tidak bersumber pada Pancasila"<sup>5</sup>.

Jadi sistem hukum nasional yang akan dibentuk adalah sistem hukum Pancasila. Sebagai konsekuensi dari menempatkan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum ataupun Staatsfundamentalnorn, maka kita tidak menghendaki dan tidak membenarkan adanya peraturan hukum di negara kita yang tidak sesuai dengan Pancasila. Sistem hukum Pancasila yang dibangun dengan wawasan integralistik sebagaimana konsep yang dikehendaki oleh Soepomo.

Berlakunya hukum di masyarakat paling tidak dikembalikan pada sedikit-sedikitnya 4 faktor yang meliputi : 1. peraturan hukumnya sendiri, 2. aparat penegak hukumnya, 3. fasilitas dan sarana penunjangnya, dan 4. warga masyarakat yang dikenai peraturan hukum itu, termasuk kesadaran hukum masyarakatnya. Apabila kita tinjau faktor pertama, faktor peraturan hukumnya, maka beberapa persyaratan yang perlu kita perhatikan, yaitu mengenai apakah peraturan hukum itu sudah sistematis, apakah secara kualitatif dan kuantitatif sudah cukup mengatur bidang kehidupan hukum tertentu, apakah peraturan hukum itu telah ditetapkan sesuai dengan persyaratan yuridis, serta apakah peraturan hukum yang ada itu sudah cukup sinkron<sup>6</sup>.

Pertanyaan yang terakhir inilah yang perlu mendapat perhatian, sebab apabila terjadi "ketidaksinkronan" akan berakibat timbulnya keragu-raguan bagi warga masyarakat untuk taat pada hukum karena dianggap tidak adanya kepastian hukum. Padahal kepastian hukum itu merupakan salah satu tujuan hukum, yang berfungsi untuk menciptakan ketertiban. Ketertiban itu sendiri merupakan suatu *conditio sine qua non* bagi kehidupan masyarakat. Yang dimaksud dengan sinkronisasi hukum adalah tidak adanya pertentangan pengaturan suatu bidang kehidupan hukum tertentu baik secara hierarchi maupun secara horizontal diantara peraturan hukum yang berlaku. Jadi, sebenarnya adanya sinkronisasi hukum dalam suatu tata hukum nasional menandakan berlakunya suatu sistem, yaitu sistem hukum nasional.

### **Perundang-undangan Sebagai Instrumen Kebijakan**

Suatu ciri khas dari negara modern dewasa ini adalah melakukan tindakan sosial dengan menggunakan sarana perundang-undangan oleh pemerintahnya. Dalam keadaan yang demikian, maka setiap kebijakan yang akan diambil oleh pemerintah tentu dilaksanakan melalui pembentukan perundang-undangan. Tanpa mekanisme yang demikian ini kesahan tindakan pemerintah untuk melaksanakan tugas-tugas yang diembannya patut dipertanyakan. Ja-

<sup>5</sup>Ibid., h. 11 - 12.

<sup>6</sup>Ismail Saleh, "Budaya Hukum Dan Pembangunan Nasional", *Varia Peradilan*, No. 36 Th. III

di melalui pembuatan perundang-undangan pemerintah mencoba melaksanakan kebijakannya, atau dengan kata lain perundang-undangan itu merupakan salah satu alat untuk memerintah. Saat ini penggunaan perundang-undangan itu sebagai instrumen untuk melaksanakan kebijakan tidak hanya di negara-negara yang menganut 'civil law system', tetapi juga diakui keunggulannya oleh negara-negara yang berdasarkan 'common law system'<sup>7</sup>.

Kekuasaan pembuatan undang-undang<sup>8</sup> di Indonesia dipegang oleh presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (lihat pasal 5 yo. pasal 20 UUD 1945). Pada umumnya, rancangan undang-undang (disingkat RUU) yang diajukan oleh Pemerintah kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuannya berupa undang-undang kerangka (raamwetten)<sup>9</sup>. Undang-undang kerangka artinya berlakunya undang-undang ini harus diikuti dengan pendelegasian wewenang kepada pemerintah untuk mengeluarkan peraturan pelaksanaannya. Keadaan ini tidak lain agar pembicaraan yang dilakukan di Dewan Perwakilan Rakyat tidak terlalu terperinci mengenai petunjuk pelaksanaannya baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Di samping itu, agar kebijakan yang menyertai undang-undang yang disetujui itu bersifat supel dan lebih efektif karena peraturan hukum yang lebih rendah daripada undang-undang lebih mudah diubah dan agar pemerintah lebih leluasa untuk menerapkan kebijakan tersebut tanpa lepas dari kontrol Dewan Perwakilan Rakyat. Oleh karena itu, seringkali kita menemui beberapa ketentuan yang ada pada suatu undang-undang perlu dibentuk peraturan hukum lainnya baik yang setingkat kedudukannya maupun berkedudukan di bawahnya sebagai peraturan pelaksanaannya, misalnya peraturan pemerintah, keputusan presiden, sampai pada produk hukum di tingkat daerah, dan lain sebagainya (lihat tata urutan peraturan perundangan di Indonesia sebagaimana yang diatur dalam Ketetapan MPRS Nomor : XX/MPRS/1966).

Dalam kaitan ini, T. Mulya Lubis menyatakan, bahwa hampir setiap produk hukum mutlak diperlukan peraturan pelaksanaan. Namun, sayangnya-seringkali undang-undang yang telah ditetapkan itu mengalami kemacetan hukum karena peraturan pelaksanaan yang tidak pernah dikeluarkan. Menurut istilah beliau, keadaan yang demikian ini menimbulkan 'policy of non enforcement'<sup>10</sup>. Memang, di dalam praktek kita menemui kekosongan hukum di bidang peraturan pelaksanaannya karena tidak sesegera mungkin dibentuk. Kalau toh sudah ada peraturan pelaksanaannya, tetapi penerbitan peraturan pelaksanaannya dalam jangka waktu yang relatif lama dihitung dari mulai

<sup>7</sup>N.E. Algra et. al., *Mula Hukum*, Cet 1, Binacipta, Bandung, 1983, h. 37. Lihat juga Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1982, h. 127.

<sup>8</sup>Undang-undang di sini berarti undang-undang dalam arti formil, merupakan salah satu bentuk dari peraturan perundangan (UU dalam arti materil).

<sup>9</sup>Beberapa undang-undang di negara kita yang telah ditetapkan bahkan menggunakan penamaan "undang-undang pokok".

<sup>10</sup>T. Mulya Lubis, "Politik Hukum Di Dunia Ketiga Studi Kasus Indonesia", *Prisma*, No. 7, Juli 1982, h. 24.

berlakunya undang-undang yang bersangkutan, bahkan baru dibentuk kalau sudah timbul kasus yang memerlukan penanganan dengan menggunakan peraturan pelaksanaan.

Program nasional dalam pembentukan hukum dalam kerangka landasan pembangunan hukum salah satunya adalah program legislatif nasional. Program legislatif nasional ini meliputi pembentukan perangkat tata hukum sektoral. Perangkat tata hukum pokok ini menetapkan hak dan kewajiban, hubungan hukum, mengatur perilaku, serta hal-hal lainnya yang berhubungan dengan kehidupan perdata, dagang, perdata internasional, acara, dan pidana. Lazimnya, perangkat tata hukum pokok ini terdiri dari hukum perdata, hukum dagang, hukum perdata internasional, hukum acara perdata, hukum acara pidana dan hukum pidana, serta hukum pokok ini dimuat dalam bentuk kitab undang-undang atau kodifikasi hukum. Perangkat tata hukum pokok ini merupakan komponen utama bagi suatu tata hukum di suatu negara, karena tata hukum pokok ini akan menetapkan bagaimana mengatur prinsip-prinsip hidup dan kehidupan dalam suatu negara.

Sedangkan perangkat tata hukum sektoral akan mengatur kehidupan sektoral berdasarkan aspek-aspek kehidupan manusia, seperti misalnya ekonomi, pendidikan, industri, sosial, pertanian, lingkungan, dan lain-lainnya. Sistem tata hukum nasional yang akan dibentuk tentu harus utuh dan konsisten. Oleh karena itu, perlunya konsistensi antara perangkat tata hukum pokok dan perangkat tata hukum sektoral.

Perangkat tata hukum pokok nasional yang baru kita miliki adalah Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHP) yang menggantikan *Het Herziene Inlands Reglement (HIR)*, sedangkan kodifikasi hukum tata hukum pokok lainnya belum diadakan pembaharuan hukum. Belum lagi adanya beberapa perangkat tata hukum sektoral yang diwarisi dari masa lalu dan tidak 'up to date' untuk masa kini tentu diperlukan kegiatan pembaharuan hukumnya. Sudah semestinya kalau kegiatan pembaruan hukum itu merupakan salah-satu program yang utama dalam program legislatif nasional.

Suatu tugas yang berat, karena jadwal untuk merampungkan pembentukan tata hukum nasional dalam program legislatif nasional adalah tahun terakhir Pelita IV dan keseluruhan Repelita V. Oleh karena itu, sebelum tahun "tinggal landas" pada Repelita VI diharapkan kita memiliki suatu tata hukum nasional baru. Untuk mewujudkan hal tersebut bukanlah tanpa kendala. Untuk mengatasi hal ini, Teuku Mohammad Radhie memperkenalkan adanya 'law center' dan perlunya mempersiapkan tenaga 'legal drafter'<sup>11</sup>.

Ide 'law center' ini merupakan usaha untuk menangani pemusatan pembinaan hukum nasional, sehingga akan terjamin adanya peraturan perundang-undangan yang merupakan satu kesatuan sistem. Pembentukan semacam 'law center' ini tidak bermaksud untuk meniadakan keterlibatan dan wewenang

<sup>11</sup>Teuku Mohammada Radhie, "Masalah Pembaharuan Hukum Di Indonesia", *Yuridika*, Majalah Fakultas Hukum Universitas Airlangga, No. 4 Th. III, Agustus - September 1988, h. 202





bicara tentang "tujuan hukum"; maka yang dibicarakan adalah cita hukum yang hendak dicapai (aspek statikanya). Sedangkan untuk "fungsi hukum" maka yang dibicarakan adalah bagaimana bekerjanya hukum (aktifitasnya) dalam masyarakat untuk mencapai tujuan hukum tersebut (aspek dinamikanya).

Bagaimanakah sebenarnya tujuan hukum itu? Apabila hendak direduksi pada satu hal saja, maka tujuan pokok (primer) hukum adalah ketertiban (orde). Ketertiban adalah tujuan pokok dan utama; merupakan syarat pokok (fundamental) bagi adanya suatu masyarakat manusia yang teratur; merupakan suatu fakta obyektif yang berlaku bagi segala masyarakat manusia dalam segala bentuknya<sup>14</sup>.

Dengan demikian, apabila tujuan hukum adalah ketertiban, maka aspek dinamikanya (fungsi hukum) diarahkan pada fungsi hukum sebagai kontrol sosial (social control). Di lain pihak orang berbicara juga tentang fungsi hukum sebagai sarana perubahan sosial atau sebagai "tool of social engineering" sebagaimana konsep yang dikemukakan oleh Roscoe Pound. Dengan mengetengahkan konsepsi tersebut Roscoe Pound menempatkan hukum sebagai sarana untuk membangun struktur masyarakat yang tujuannya adalah untuk memberikan kepuasan maksimum kepada masyarakat dengan pengorbanan minimum.

Fungsi hukum sebagai sarana perubahan sosial itu akan berpasangan dengan tujuan hukum (aspek statikanya) yang lain. Tujuan hukum yang lain diperkenalkan di sini adalah pencapaian peningkatan kualitas hidup manusia. Tujuan tersebut merupakan tujuan yang sekunder setelah tujuan yang primer -yaitu ketertiban- telah mencapai. Kalau suatu masyarakat sudah hidup dalam suasana yang tertib dan tenteram, maka sudah barang tentu masyarakat tersebut menginginkan adanya peningkatan kualitas hidupnya. Tujuan hidup yang demikian ini merupakan akibat logis dari kehidupan kelompok manusia yang dinamakan masyarakat. Tentu situasi dan keadaan yang demikian itu tidak akan lepas dari jangkauan hukum, sebab apabila tanpa adanya pengaturan oleh hukum dapat dibayangkan masyarakat akan berkembang tanpa arah sebagaimana yang digambarkan oleh Thomas Hobbes sebagai "homo homini lupus".

Kalau hal ini terjadi tentu akan berakibat runtuhnya ketertiban masyarakat, sehingga tujuan hukum yang primer tidak tercapai.

Penggunaan konsep "law as a tool of social engineering" dari Roscoe Pound dalam kerangka pembangunan hukum di Indonesia tentu harus disesuaikan dengan situasi dan kondisi kehidupan hukum Indonesia. Hal ini disebabkan pembentukan hukum di Indonesia yang menonjol melalui perundang-undangan, dan tentu sangat berbeda dengan kehidupan hukum di Amerika asal konsepsi tersebut yang menonjol adalah yurisprudensi. Teknik utama untuk melaksanakan pembaruan hukum adalah perundang-undangan.

<sup>14</sup>Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi Dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Nasional*,



Di dalam kerangka pembangunan hukum ini, kita dihadapkan pada pemilihan-pemilihan.

Pemilihan-pemilihan ini tidak dapat dihindari terutama disebabkan oleh struktur kehidupan sosial kita sendiri tidak lagi pada tata nilai yang padu. Oleh karena itu, pembaruan hukum melalui perundang-undangan, maka kita dihadapkan pada 2 kesulitan, yaitu 1. kesulitan untuk secara rasional dan pasti menetapkan prioritas yang sesuai dengan kesadaran dan 2. untuk membuat hukum yang sesuai dengan kebutuhan dan kesadaran hukum masyarakat<sup>15</sup>. Pedoman yang harus dipakai untuk mengatasi kesulitan pertama tentu saja mendapat prioritas adalah perundang-undangan yang menunjang usaha pembangunan. Sedangkan persoalan kedua lebih mudah dilakukan apabila yang diatur oleh hukum merupakan masalah-masalah yang bertalian dengan masyarakat dan bersifat "netral" daripada masalah-masalah yang berkaitan dengan kehidupan pribadi dan bersifat "spiritual".

Pembaruan hukum melalui perundang-undangan demikian ini tentu perlu sangat diperhatikan nilai-nilai dan kenyataan yang hidup dalam masyarakat. Dalam hubungan ini, Eugen Ehrlich, pelopor dari aliran Sociological Jurisprudence, mengemukakan konsepsinya tentang hukum yaitu konsep "living law". Hukum positif yang baik, artinya berlaku efektif, kalau hukum itu sesuai dengan hukum yang hidup dalam masyarakat. Jiwa hukum yang sebenarnya terdapat pada hukum yang hidup dalam masyarakat. Apa yang dikemukakan oleh Eugen Ehrlich tersebut tidak lain merupakan pesan untuk pembuat undang-undang, bahwa dalam membuat undang-undang diharapkan hendaknya memperhatikan apa yang hidup dalam masyarakat. Oleh karena itu, politik hukum kita untuk membentuk hukum adalah 'inward looking' ataupun adanya suatu hukum yang dekat dengan cita rasa keadilan rakyat yang oleh Philippe Nonet dan Philip Selznick disebut sebagai 'responsive law'<sup>16</sup>.

Di dalam ilmu hukum, pembuatan hukum yang dilakukan secara sengaja oleh lembaga atau badan yang berwenang untuk itu merupakan sumber hukum yang utama. Kegiatan dari badan atau lembaga tersebut dimaksudkan sebagai kegiatan perundang-undangan yang tidak diragukan lagi kesahannya. Perundang-undangan yang dibentuk itu menghasilkan peraturan yang memiliki ciri-ciri sebagai berikut: 1. bersifat umum, 2. bersifat universal, artinya diciptakan untuk menghadapi peristiwa yang akan datang yang belum jelas bentuk konkritnya, dan 3. memiliki kekuatan untuk mengoreksi dan memperbaiki dirinya sendiri karena lazimnya mencantumkan klausula kemungkinan dilakukan peninjauan kembali. Ciri-ciri inilah juga harus mendapatkan perhatian bagi pembentuk undang-undang.

<sup>15</sup>Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat Dan Pembinaan Hukum Nasional*, Binacipta, Bandung-1986, h. 14.

<sup>16</sup>T. Mulva Lubis, *op. cit.* h. 28.

**Penutup**

Dari uraian di atas, maka dapatlah disimpulkan, bahwa : 1. pembangunan hukum di Indonesia itu merupakan suatu sistem; 2. pembentukan dan pembaruan peraturan perundang-undangan merupakan salah satu komponen sistem dimaksud perlu adanya penanganan yang baik dan benar mengingat masih banyaknya tata hukum yang harus dibentuk apalagi masih banyak tata hukum peninggalan kolonial; 3. perlunya penanganan yang baik terhadap program legislatif nasional dengan pemahaman bahwa dewasa ini perundang-undangan itu mempunyai kedudukan sebagai instrumen kebijakan; dan 4. menempatkan fungsi hukum sebagai sarana perubahan sosial berarti harus disertai dengan perubahan politik hukum yang berorientasi pada masyarakat.

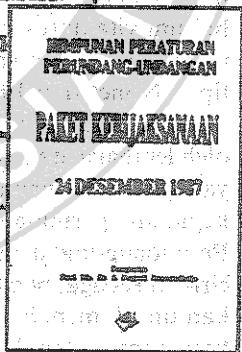
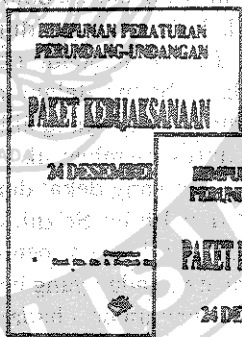


**HIMPUNAN PERATURAN  
PERUNDANG-UNDANGAN**

**PAKET KEBLJAKSANAAN**

**24 DESEMBER 1987 (LENGKAP)**

Prof. Mr. Dr. S. Prajudi Atmosudirdjo



Cetak Offset, 440 hal, Edisi Luks Rp13.500,- ● Edisi Biasa HVS Rp11.000,-

TERSEDIA DI TOKO BUKU ATAU PADA PENERBIT GHALIA INDONESIA



PENERBIT - PERCETAKAN - TOKO BUKU  
**GHALIA INDONESIA**  
Jl. Pramuka Raya 4 Tel. 8581814 - 8580842  
Jakarta Timur

- Kantor Pusat  
JAKARTA : Jl. Pramuka Raya 4, Tel. 8581814 - 8580842
- Cabang-cabang:
- SURABAYA : Jl. Biron 73, Tel. 40458
- BANDUNG : Sumberan Indah No. 12-7, Tel. 611484,  
Jl. Soekarno - Hanta
- YOGYAKARTA : Jl. Tegayep Tr. II No. 306 Tel. 82236
- SEMARANG : Jl. Mah. Baru I No. 16, Tel. 23845
- PALEMBANG : Jl. Dr. Cipto 35, Tel. 28710

Blok I Lantai IV No. 27; 28, 29, Teip. 357382  
Pusat Perdagangan Senen Jakarta