

PEMBANGUNAN HUKUM NASIONAL : SEBUAH PERBINCANGAN DARI PERSPEKTIF SOSIAL-BUDAYA*

Oleh : Prof. Dr. Soetandyo Wignjosuebrotó**

Perbincangan mengenai 'pembangunan hukum nasional' pada hakikatnya adalah sebuah perbincangan mengenai upaya penataan ulang ketertiban dalam kehidupan bernegara, berbangsa, berdasarkan norma-norma baru yang dibentuk dan disepakati oleh warga bangsa. Kesepakatan seperti itu terlaksana entah secara langsung (lewat referendum) ataupun pada umumnya secara tak langsung (lewat para wakil yang dipilih lewat suatu pemilihan umum yang bebas dan rahasia serta jujur dan adil). Namun, betapapun juga arti pentingnya pembangunan hukum yang berlangsung melalui institusi nasional seperti itu bagi kehidupan bermasyarakat dan bernegara suatu bangsa, tetaplah tak dapat diingkari kenyataan berikut ini. Ialah, bahwa demi keefektifan norma-norma hukum positif yang terbentuk melalui proses yang formal dan institusional seperti itu yang di dalam perbincangan sehari-hari disebut 'hukum perundang-undangan' dasar legitimasi moral kulturalnya tetaplah akan menjadi unsur substantif yang penting. Tanpa unsur kultural yang berfungsi sebagai dasar pembenar moral bagi berlakunya setiap hukum nasional yang formal itu, tidaklah hukum ini akan memperoleh signifikansi sosialnya yang riil. Bagaimana penjelasannya?

Dikatakan bahwa, menurut sejarahnya, perkembangan hukum nasional itu di mana-mana selalu bertepatan dengan berlangsungnya perkembangan kekuasaan negara-negara dan bangsa. Tak pelak bagi kenyataannya memang demikian, karena apa yang disebut hukum nasional itu pada hakikatnya adalah hukum yang keabsahan pembentukan dan pelaksanaannya bersumber dari kekuasaan dan kewibawaan negara. Tatkala kehidupan berkembang ke dalam skala-skala yang lebih luas, dari lingkaran-lingkaran kehidupan komunitas lokal (yang tradisional dan berumur tua) ke lingkaran-lingkaran besar yang bersifat translokal (pada tataran kehidupan berbangsa yang diorganisir sebagai suatu komunitas politik yang disebut negara bangsa yang modern), kebutuhan akan suatu sistem hukum tunggal yang dituliskan ke dalam rumusan-rumusan yang pasti di dalam bentuk peraturan perundang-undangan amatlah terasa. Atau, manakala tidak mengikuti tradisi hukum Perancis yang napoleonik

* Disampaikan pada Forum Koordinasi Nasional Dalam Rangka Pelaksanaan Kegiatan Penyuluhan Hukum Pusat dan Daerah di Hotel JW. Marriott, Surabaya 21-22 Agustus 2008.

** Guru Besar Emeritus pada Universitas Airlangga.

demikian itu, seperti halnya dalam tradisi hukum Anglo-Saxon, diperlukanlah suatu kewibawaan mahkamah yudisial untuk membuat keputusan-keputusan yang taat asas, yang pada akhirnya dapat diberlakukan *in abstracto* sebagai hukum yang berlaku secara sentral. Maka di sini gerakan ke arah unifikasi hukum tersimak marak, seolah menjadi bagian inheren proses nasionalisasi dan negaranisasi serta modernisasi, yang ujung-ujungnya bisa mengesankan adanya pengingkaran terhadap eksistensi apapun yang berbau lokal dan tradisional.

Padahal apa yang disebut lokal dan tradisional itu sesungguhnya berumur lebih tua, dan lebih mengakar dalam sejarah budaya setiap bangsa, dari pada apa yang nasional dan modern itu. Bolehlah dalam hubungan ini dikutip kata-kata von Savigny, bahwa hukum itu sesungguhnya tak pernah dibuat, melainkan selalu berada di sanubari rakyat dan berkembang bersama dengan kehidupan rakyat itu sendiri. *Rechts ist nicht gemacht; es ist und wird mit dem volke*. Hukum setempat sekalipun tak tertulis dan tak memiliki ciri-cirinya yang positif dalam bentuknya yang final sebagai undang-undang adalah sesungguhnya hukum yang lebih memiliki makna sosial dari pada hukum yang terwujud dan bersitegak atas wibawa kekuasaan sentral pemerintah nasional. Dibandingkan hukum nasional yang *state law* itu, hukum lokal yang folklaw memang tak pernah mempunyai struktur-struktur yang politik. Kekuatan dan kewibawaannya tidak tergantung dari struktur politik itu melainkan dari imperativa-imperativanya yang moral dan kultural. Menurut von Savigny lebih lanjut, hukum lokal yang hukum rakyat (*Volksrecht*) ini eksis dalam alam rohani rakyat (*Volksgeist*) secara menyeluruh¹.

Maka dalam bingkai-bingkai kesatuan politik kenegaraan yang satu dan bersatu dalam konteks-konteksnya yang nasional, tetap saja tersirat kandungan moral-kulturalnya yang beragam, menengarai tetap adanya unsur-unsur normatifnya yang lokal dan subnasional. Tak pelak lagi, di negerinegeri yang berkultur majemuk, namun yang tunggal dalam kehidupan berbangsa dan bernegara (lewat berbagai ikrar dan pernyataan tekad) eksistensi hukum nasional yang memanasifestasikan nasionalisme politik itu selalu menghadapi masalah keragaman lokal yang bertahan, masing-masing dalam kepanggahannya yang acapkali tetap cukup tinggi. Keragaman ini, sekalipun tak menampak dalam rumusan-rumusan formal hukum nasional namun tetap saja akan manifes dalam interpretasi-interpretasinya nanti, yang

¹ Friedrich Karl von Savigny, *Systems des Heutigen Roemisschen Rechts I* (Berlin : Veit, 1940), hlm. 14, terdapat dalam buku Alan Watson, *Society And Legal Change* (Philadelphia : Temple University Press, 2001), hlm. 1 dan 9.

pada akhirnya benar-benar merefleksikan adanya kesetiaan-kesetiaan dan kebutuhan-kebutuhan yang lebih lokal (dari para nasional) sifatnya. Tak salah kalau pengamat hukum seperti misalnya Marc Galanter menengarai adanya *so many laws in so many rooms* ².

Pengalaman Eropa

Sesungguhnya institusi negara nasional dengan yurisdiksi dalam lingkupan suatu teritori itu merupakan *invensi* dan sekaligus juga bagian dari pengalaman sejarah bangsa-bangsa Eropa. Pengalaman ini terpelajari dan kemudian tertiru tatkala bangsa-bangsa Eropa itu tak hanya bertindak sebagai penjajah-penjajah melainkan sesungguhnya juga berhasil tampil sebagai “guru-guru” berbagai bangsa di tanah-tanah jajahannya. Konsep negara bangsa yang tak hanya bersifat translokal akan tetapi juga teritorial untuk menyatukan suatu satuan bangsa, dengan sarana penertibnya yang disebut hukum nasional yang menurut tradisi Eropa Kontinental yang napoleonik diunifikasikan dan dikodifikasikan, atau yang *made common* lewat proses yudisial berdasarkan tradisi hukum Anglo-Saxon serta merta menjadi tertiru dan dicoba direalisasi oleh bangsa-bangsa baru di negeri-negeri timur ini. Ialah tatkala bangsa-bangsa terjajah ini pada suatu ketika menjadi merdeka dan menentukan nasibnya sendiri dalam suatu kehidupan bernegara.

Akan tetapi, adakah model negara-negara dan bangsa Eropa itu dapat begitu saja ditiru dan diduplikasi untuk menyelenggarakan kehidupan berbangsa dan bernegara di negeri-negeri Asia dan Afrika? Dapatkah model negara bangsa Eropa yang bertumpu pada suatu kesatuan kultur yang relatif homogen dapat diduplikasi begitu saja untuk membangun satuan kehidupan yang ternyata berkultur majemuk? Dapatkah model Eropa itu ditransfer begitu saja untuk menata kehidupan bangsa-bangsa baru yang akibat kolonialisme selalu dihadapkan kepada masalah pluralitas budaya? Dapatkah tradisi hukum nasional Eropa Barat yang berkembang di suatu ranah nasional yang tunggal tak cuma dalam maknanya yang politis akan tetapi juga dalam maknanya yang sosial kultural ditransfer begitu saja ke suatu ranah yang sesungguhnya tak cuma bersuku-suku akan tetapi juga berbangsa-bangsa khususnya dalam ihwal bertahannya hukum rakyat yang bersuku-suku, yang kini bahkan tak selalu atas kemauannya sendiri telah harus hadir dan hidup di tengah cita-cita persatuan dalam satu kesatuan bangsa itu?

² Marc Galanter, “law in Many Rooms”, *Journal of Legal Pluralism*, Th. 1981, No. 9, hlm. 1-47.

Masalah kemajemukan hukum sebagai akibat kemajemukan kultur lokal pada tataran subnasion memang tak demikian terasa dalam pengalaman perkembangan negara-negara kebangsaan di Eropa pada masa 1-2 abad yang lalu. Dalam pertumbuhan negara-negara nasional di Eropa Barat, hukum yang “dibuat” dan diundangkan oleh organisasi negara sebagai hukum nasional memang hukum yang pada substansinya dan pada esensinya sama, atau tak jauh berbeda, dengan kaidah-kaidah lokal. Ketika Napoleon mengundangkan 3 kitab hukum pada awal abad 19 di Perancis, misalnya, isi ketiga kodifikasi yang disiapkan oleh sebuah Panitia Negara itu sebenarnya tak lain dari pada hasil perekaman kembali kaidah-kaidah sosial yang dalam kenyataannya memang telah berlaku dan dianut sebagai hukum yang hidup oleh masyarakat-masyarakat lokal di negeri itu.

Dengan demikian, bagi rakyat di negara ini menaati kaidah-kaidah hukum yang diundangkan itu adalah sama saja dengan menaati kaidah-kaidah yang selama ini telah diakui berlaku dalam kehidupan sehari-hari. Di sini substansi kedua kategori kaidah itu -- yang *folklaw* (hukum rakyat yang umumnya tak tertulis namun dianut kuat-kuat sebagai tradisi) dan yang *state law* (hukum perundang-undangan negara) tidaklah banyak berbeda. Maka anggapan hukum bahwa “setiap orang dianggap mengetahui isi setiap undang-undang negara”, dan bahwa “tak seorangpun boleh mengelak dari hukuman hanya dengan dalil bahwa ia tidak pernah mengetahui hukumnya” (*ignoratio iuris*), tidaklah akan menimbulkan keberatan apa-apa di Perancis itu.

Halnya menjadi amat berbeda ketika hukum Perancis yang dikodifikasikan itu akan diterapkan di Jerman dan di Austria tatkala kekuasaan Napoleon berekspansi ke seluruh penjuru benua Eropa dengan maksud ikut mengekspansikan hukum kodifikasinya itu. Jerman dan Austria memiliki tradisi kaidah hukum rakyatnya sendiri yang tumbuh dan berkembang menurut sejarah bangsanya dan yang tentu saja berbeda dari kaidah-kaidah sosial dan kaidah adat masyarakat Perancis yang dikodifikasikan itu. Menerima kodifikasi hukum Perancis yang asing itu dengan demikian akan berarti menerima kaidah-kaidah yang bersumber dari kekuasaan negara (yang waktu itu berkehendak meresepsi hukum Perancis), yang kandungan normatifnya ternyata berbeda dari kandungan normatif kaidah-kaidah sosial yang dianut masyarakat setempat.

Eugen Ehrlich, seorang Sarjana Austria yang mengkritiki berlakunya hukum Perancis sebagai hukum peradilan yang formal, menyatakan bahwa pada waktu itu dapat disinyalir bahwa ‘hukum negara’ (yang diambil dari Perancis

itu) amat berbeda dari hukum yang dianut rakyat di provinsi Bulgovina dalam kehidupan mereka sehari-hari. Hukum yang tertera di kitab-kitab itu nyata kalau berbeda dari hukum yang hidup dan dianut rakyat sebagai *das lebend Recht* dalam kehidupan sehari-hari dengan segala keyakinannya di tengah masyarakat. Pengalaman Austria itu secara gamblang mendemonstrasikan bahwa sesegera ranah yurisdiksi hukum negara yang formal dan positif itu memasuki ranah kultural yang berbeda, sesegera itu pula masalah pluralisme yang bersumber dari kemajemukan kultural akan bermula. Di sini hukum negara yang dirasa asing hanya berlaku secara formal dalam kehidupan di ranah formal, sedangkan rakyat yang menempatkan diri di ranah-ranahnya yang informal tetap mengukuh hukumnya sendiri³.

Pengalaman Indonesia: Masa Kolonial dan Masa Kemerdekaan

Pengalaman Austria yang diutarakan di atas itu pernah pula dialami oleh Indonesia (yang waktu itu masih bernama Hindia Belanda, suatu daerah jajahan Belanda). Syahdan, pada pertengahan abad 19 sampai awal abad 20 pemerintah Hindia Belanda memutuskan untuk tetap mengusahakan berlakunya hukum perdata Belanda (yang telah dikodifikasikan menurut model hukum kodifikasi Napoleon itu) kepada seluruh anak negeri di Kepulauan Nusantara ini. Reaksi-reaksi timbul dengan kerasnya dari beberapa kalangan politisi maupun sarjana Belanda yang berwawasan sosio-antropologik dan historik. Sesudah pada tahun 1840 an, anggota *Raad van State* bernama van der Vinne mengkhawatirkan bahwa pemberlakuan hukum Eropa kepada anak negeri yang bumiputera akan membawa konsekuensi yang amat tidak menguntungkan orang-orang Bumiputera itu sendiri. Dikatakan olehnya bahwa tidaklah mungkin jutaan penduduk yang terdiri dari para pemeluk agama non-Kristiani dapat menerima hukum yang ditransplantasikan dari Barat itu⁴.

Sekalipun atas keberatan van der Vinne itu pemerintah Hindia Belanda mengurungkan niatnya untuk memberlakukan hukum Eropa untuk penduduk Bumiputera, namun niat mengurungkan itu ternyata tidak bertolak dari alasan yang prinsipil. Pengurangan niat itu lebih disebabkan oleh perhitungan rasional mengenai beban anggaran yang akan ditanggung manakala berlakunya

³ Eugen Ehrlich, *Fundamental Principles of Sociology of Law* (New York : Arno Press, edisi 1975). Terjemahan W.L. Moll)

⁴ Nota van der Vinne, 28 Desember 1844, berjudul "Eenige Algemeene Bedenkingen, Die Het Als Ongeraden Kunnen Doen Voorkomen om in De Nederlandsch Oost-Indische Bezittingen Plotseling Eene Geheel Nieuwa Rechtswetgeving In te Voeren; dirujuk oleh/di J. Van Kan, *Uit de Geschiedenis van Onzer Codificotie* (Batavia: de Unie, 1927), hlm. 33.

hukum Eropa diperluas sampai ke golongan-golongan penduduk yang lain, yang non Eropa. Pada awal abad 20, kebijakan pemberlakuan hukum Eropa untuk golongan penduduk Bumiputera atas dasar asas penyatuan hukum (*eenheidsbeginsele*) dihidupkan kembali, oleh misalnya Idenburg. Kini kebijakan seperti itu menghadapi tentangan dari kalangan akademisi, namun yang mempunyai pengaruh besar di lingkungan pemerintahan, khususnya dari seorang orientalis bernama van Vollenhoven⁵.

Van Vollenhoven ini mencanangkan pendiriannya yang berbunyi "*geen juristenrecht voor de Inlanders*". Tidaklah harus akan ada hukum yang cuma bisa dimengerti pakar-pakar hukum berwawasan Eropa bisa diterapkan untuk rakyat pribumi yang dalam kehidupannya sehari-hari telah memiliki tata cara hukumnya sendiri. Lebih pantaslah kiranya apabila hukum rakyat (yang oleh van Vollenhoven mengikuti istilah yang semula diperkenalkan Snouck-Hurgronje disebut 'hukum adat' itu) direkam dan dipelajari dulu untuk kemudian dikodifikasikan untuk memedomani tindakan-tindakan hukum rakyat itu sendiri. Positivisasi hukum berdasarkan tradisi Eropa guna memenuhi tuntutan modernisasi sistem hukum memang bisa saja dilakukan, akan tetapi materi-materi hukum yang hendak dpositifkan dalam wujud norma-norma formal itu mestilah berasal-muasal dari tradisi kultural rakyat Bumiputera itu sendiri. Untuk maksud itu van Vollenhoven membuat kitab undang-undang percontoh dengan materi yang diambil dari norma-norma adat orang-orang Bumiputera, yang diberi judul *Een Kleine Adat Wetboekje*.

Penerus van Vollehhoven, ialah Ter Haar dan para muridnya yang belajar di Sekolah Tinggi Hukum di Jakarta (yang pada waktu itu bernama *Rechtshogeschool de Batavia*) mulai bekerja di lapangan untuk mencatat kaidah-kaidah sosial (adat) komunitas-komunitas lokal berikut jenis-jenis sanksi yang mengiringi. Hasil-hasil kerja di lapangan itu dicatat dan diterbitkan dalam buku-buku dan majalah-majalah hukum, dan acapkali (walaupun tidak diresmikan sebagai kodifikasi) dipakai sebagai rujukan oleh hakim-hakim pengadilan negeri yang harus bertugas mengadili perkara-perkara antara orang-orang pribumi. Berkat perjuangan van Vollenhoven dan Ter Haar serta para penerusnya itu, pada zaman Hindia Belanda itu hukum negara yang diterapkan (oleh badan-badan yudisial pemerintah kolonial) menjadi tidak

⁵ Kontroversi antara kelompok kaum etisi dan kebijakan kolonial tentang masa depan hukum ini dapat dibaca dalam Soetandyo Wignosoebroto, *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional: Dinamika Sosial-Politik dalam Perkembangan Hukum Selama Satu Setengah Abad di Indonesia (1840-1990)*, (Jakarta: Grasindo, 1994), hlm. 126-142. Lebih rinci baca: R. Soepomo dan R. Djoko Soetono, *Sejarah Politik Hukum Adat. 1848-1928* (Jakarta : Djambatan, 1954).

atau tidak banyak menyimpang dari hukum yang hidup dan dianut rakyat di tengah-tengah masyarakat. Semua langkah kebijakan itu menuruti adagium bahwa keefektifan hukum formal mestilah tetap memerlukan sokongan dari keyakinan moral-kultural masyarakat-masyarakat setempat.

Dari uraian-uraian yang dipaparkan di muka itu tercerminlah wacana yang mengkhawatirkan terjadinya disrupsi-disrupsi dalam tertib kolonial manakala hukum kolonial itu tidak sedikitpun mencerminkan kebutuhan hukum rakyat setempat. Tidak bergayungsambutnya hukum formal dengan apa yang sesungguhnya hidup dalam keyakinan kultural masyarakat bukannya akan bisa berakibat buruk. Tidak selalu bisa banyak dipahaminya hukum negara oleh rakyat yang berbagai-bagai itu acapkali bukan disebabkan dari tidak sadarnya rakyat akan adanya hukum negara itu, melainkan sering karena ketidaksediaannya atas pertimbangan moral-kultur. Kenyataan seperti itu, manakala terjadi, sesungguhnya mencerminkan pula telah terjadinya apa yang disebut *cultural gaps* (bahkan mungkin juga *cultural conflict*). Kandungan normatif yang terkandung dalam hukum negara dan yang terkandung dalam hukum yang dianut rakyat itu ternyata acapkali tidak hanya tidak bersesuaian satu sama lain melainkan acap juga bahkan bertentangan⁶.

Maka, apa yang diperjuangkan oleh para akademisi orientalis pada masa kolonial itu ialah, bagaimana jalan yang harus ditempuh untuk “mendamaikan” tuntutan hukum formal yang diperlukan untuk menata kehidupan translokal dengan hukum rakyat yang sarat dengan pertimbangan kaidah kultural setempat. Pengalaman “mendamaikan” isi kandungan hukum antara hukum yang diberi sanksi negara dengan hukum rakyat (atau sebut saja kaidah-kaidah sosial yang tersosialisasi dan diyakini oleh warga masyarakat-masyarakat lokal) sebagaimana diperoleh pada zaman kolonial dan sedikit banyak boleh dibilang sukses itu ternyata justru sulit dilaksanakan pada zaman kemerdekaan. Pluralitas hukum rakyat yang diakui berlaku sebagai “hukum yang hidup” berdasarkan paham partikularisme pada zaman kolonial tidaklah mudah diteruskan pada zaman kemerdekaan. Cita-cita nasional untuk “menyatukan” Indonesia ke dalam dan sebagai satu kesatuan politik dan pemerintah telah bercenderung untuk mengabaikan apa yang selama ini berlaku sebagai tradisi dan/atau hukum rakyat yang plural dan lokal-lokal itu, untuk kemudian digantikan dengan hukum nasional yang diunifikasikan dan

⁶ Soetandyo Wigjosoebroto, *Hukum Dalam Masyarakat: Perkembangan dan Masalah* (Malang: Banyumedia, 2008), hlm. 115-134.

tak pelak juga dikodifikasikan. Di sini kebijakan hukum nasional ditentang untuk merealisasi cita-cita untuk memfungsikan kaidah-kaidah baru sebagai kekuatan pembaharu.

Maka kebijakan seperti ini telah mendorong terjadinya perubahan dari wujud masyarakat-masyarakat lokal yang berciri agraris dan berskala-skala lokal ke kehidupan-kehidupan baru yang lebih berciri urban dan industrial dalam formal dan skala yang nasional (dan bahkan kini juga global). Karena perubahan cita-cita seperti ini acapkali bermula dari cita-cita para pemegang kendali kebijakan pemerintahan, sedangkan kesetiaan warga masyarakat pada umumnya (khususnya dari lapisan bawah yang kurang terdidik secara formal) lebih berlanjut ke nilai-nilai dan keyakinan-keyakinan yang dikukuhkan secara konservatif di dalam komunitasnya, maka terjadilah tegangan yang terasa saling memaksa antara pemerintah beserta para elit pendukungnya dengan lapis-lapis masyarakat awam. Pengendali kebijakan negara mencita-citakan perubahan ke arah pola kehidupan yang baru, modern, industrial dan berkesetiaan nasional. Sementara itu masyarakat awam, yang pada umumnya cenderung konservatif, akan lebih banyak menyuarakan suara ragu akan manfaat dan kebajikan perubahan itu. Kenyataan memang membuktikan bahwa (misalnya): sesegera kepemilikan tanah atau pengelolaan hutan tidak lagi diakui bertumpu pada legitimasi hukum adat yang hukum rakyat, melainkan harus disumbangkan keabsahannya pada hukum nasional, sesegera itu pula banyak warga masyarakat yang tahunya cuma hukumnya sendiri yang lokal itu menjadi merasakan ancaman kesulitan, untuk kemudian kehilangan banyak hak-hak yang kekuatannya “cuma” bertumpu pada tradisi atau adat setempat.

Mengupayakan Terwujudnya Signifikansi Sosial-Kultural Hukum Nasional

Bagaimanapun juga, di tengah kehidupan nasional ataupun di tengah kehidupan global, apa yang dikatakan Lawrence Friedman tetaplah pantas dicermati. Ialah, bahwa dalam kehidupan berbangsa dan bernegara ini selalu saja ada hubungan yang selalu erat antara “*legal culture, legal change and the origins and effectiveness of law*”. Juga, bahwa “*law is not a strong indepartemenendent force, so that the influence of legal culture is of great importance in understanding the impact of law*”⁷. Namun demikian, dalam

⁷ Lawrence M. Friedman, “Legal Culture And Social Development”, *Law And Society Review*. Th IV (1969) No. 1, hlm. 29-44.

praktik, toh banyak juga kebijakan perundang-undangan nasional yang dalam rumusan-rumusannya yang positif berselisih dengan kelaziman-kelaziman yang telah diadatkan dalam hukum rakyat. Banyak contoh bisa diberikan di sini. Perhatikan juga misalnya di bidang pranata perkawinan tentang kedudukan istri terhadap suami.

Menjelang era industrialisasi, pembangunan yang dikembangkan pemerintah mengundang (atau mengharuskan?) pula partisipasi kaum wanita. Tak pelak lagi kedudukan wanita dalam masyarakat harus diangkat terlebih dahulu bersaksikan hukum perundang-undangan nasional agar dapat segera bersejajar dengan kedudukan pria. Dilindungi oleh hak-hak yang dijamin oleh hukum negara, kini wanita-wanita (misalnya) tak akan mudah dicerai begitu saja, tak mudah dimadu begitu saja, dan tambahan lagi tak akan boleh dikawini atau dikawinkan dalam usia yang masih terlalu muda (dan yang karena itu akan merampas kesempatan mereka untuk maju lewat pendidikan). Hak dan kedudukan wanita yang baru sebagaimana diberikan oleh dan di dalam hukum seperti yang resmi diciptakan oleh pemerintah ini nyata kalau tak akan didapati dalam hukum atau kaidah sosial yang dianut rakyat awam selama ini.

Perundang-undangan negara sebagaimana dicontohkan di muka itu dengan demikian akan serta merta mengundang alternatif baru. Bersarankan sanksi hukum negara yang formal, norma-norma positif hukum perundang-undangan malah bisa didesakkan sebagai satu-satunya kaidah yang harus dituruti dan ditaati semua warga masyarakat tanpa kecualinya. Akan tetapi yang masih akan menjadi pertanyaan ialah, adakah alternatif yang baru ini selalu dapat memenuhi kebutuhan hukum rakyat setempat dan karena itu juga dapat mengundang kesetiaan dan kesediaan mereka untuk begitu saja menaatinya? Bukankah hukum negara yang bersesuaian dengan hukum rakyat seperti itu tentu saja acapkali condong untuk tak akan dipahami dan kemudian dipilih rakyat, atau kasarnya terkadang malah akan memperoleh perlawanan dari bawah? Bukankah sekalipun hukum negara itu ditopang oleh sanksi yang dilaksanakan secara terorganisasi oleh organisasi eksekutif, namun karena pada umumnya hukum negara ini kurang dikenal atau dipandang kurang menguntungkan masyarakat luas, maka hukum negara ini condong untuk terabaikan begitu saja?

Dalam praktik, lebih-lebih pada tahun-tahun pertama diundangkannya undang-undang itu, tetap saja banyak warga masyarakat akan tetap mengukuh pola normatifnya yang lama. Tetap saja marak suatu pikiran yang memandang sebagai suatu kebenaran bahwa pria harus tetap diberi kemudahan apabila

terpaksa menceraikan istrinya seperti hari-hari yang lalu sebagaimana yang telah diajarkan. Atau untuk tetap bisa mengawini lebih dari satu wanita sesuai dengan kemungkinan yang telah diberikan oleh adat dan agamanya (asal adil). Bisa saja terhegemoni oleh tradisinya yang lama banyak orang tua yang tak peduli dengan apa yang telah dihukumkan sebagai hukum baru oleh negara, yang melarang perkawinan anak-anak perempuan yang belum memenuhi syarat batas umur sebagaimana ditentukan oleh undang-undang. Maka, dalam kenyataan yang demikian, hukum undang-undang tak akan sedikitpun bisa dikatakan memiliki signifikansi sosial-kulturalnya.

Menghadapi kenyataan seperti ini, sanksi hukum negara seakan-akan kehilangan legitimasinya dan kehilangan pula daya keefektifannya. Persoalannya memang bukan lagi berupa pelanggaran hukum oleh seorang dua orang yang tak berkesadaran hukum (yang -- kalau saja demikian -- tentunya akan dikoreksi dengan penjatuhan sanksi terhadapnya). Persoalannya yang paling mendasar adalah persoalan keyakinan dan kesadaran hukum rakyat yang merujuk ke perangkat budaya yang berbeda dari postulat yang diambil sebagai premise kebijakan negara. Maka, pada hakikatnya yang tengah dihadapi ini adalah persoalan konflik budaya dalam suatu masyarakat nasional yang berkeadaan plural dalam soal budaya masyarakatnya, sekalipun satu dalam makna politik dan pemerintahannya. Masalah seperti ini selalu terjadi tak cuma di Indonesia, akan tetapi juga di setiap negeri di mana sejumlah suku bangsa yang masing-masing secara eksklusif disatukan oleh kesamaan budaya, tradisi dan bahasa harus hidup dalam suatu kehidupan yang bernegara yang bertumpu pada solidaritas suatu kesatuan bangsa besar (ialah satu bangsa yang dibangun di atas kesamaan kehendak politik yang dinyatakan dalam ikrar-ikrar, sekalipun berbhinneka dalam soal budaya dan tradisinya).

Tak pelak lagi, masalah yang dipikiri oleh pemerintah di Indonesia dewasa ini akan amat berbeda dengan apa yang pada waktu itu dihadapi dan dipilih sebagai kebijakan oleh para sarjana hukum nasionalis pada zaman pemerintahan Hindia Belanda. Pada masa itu, mereka yang nasionalis itu, dengan merujuk ke anjuran van Hollenhoven dan dengan semangat nasionalismenya yang tinggi justru mencoba secara berserempak menjadi penganjur-penganjur dipertahankannya hukum adat. Pilihan ini akan bermakna pula sebagai pilihan untuk mempertahankan kemajemukan guna menghadapi rencana diterapkannya hukum Eropa (yang dirasakan sebagai hukum asing) ke seluruh penduduk negeri tanpa kecualinya. Pilihan yang berparadigma kemajemukan ini agaknya sulit dipilih dan dipertahankan oleh

para pembuat kebijakan di bidang pembangunan hukum nasional pada era kemerdekaan dewasa ini. Unifikasi dan kodifikasi hukum nasional mulai dicanang-canangkan kembali, hanya saja kini kebijakan seperti itu tidak lagi dikedepan-kedepankan oleh tokoh-tokoh seperti Idenburg dari tahun 1900an melainkan oleh Mochtar Kusumaatmadja dari tahun 1970an. Tegangan antara kepentingan nasional yang sentral (yang mencoba mensukseskan jalannya roda pembangunan berdasarkan sanksi-sanksi hukum modern) dan kepentingan lokal (yang mencoba bertahan dan melindungi diri dari serbuan serta tekanan ekonomi modern yang lugas) menjadi amat nyata.

Sekalipun dalam perkembangan hukum nasional dewasa ini pemerintah berposisi ofensif, ditunjang oleh struktur dan personil pemerintahan atau organisasi eksekutif yang kuat, upaya-upaya untuk menyadarkan rakyat agar segera meresepsi hukum negara (untuk tidak secara berterusan bersikukuh secara konservatif pada hukum lokalnya saja) bukannya akan serta-merta akan mudah. Merekayasa budaya dan mengubah keyakinan serta perilaku sekelompok warga masyarakat memang merupakan tugas berat dan berjangka panjang. Manakala dalam kehidupan berbangsa dengan bersarakan hukum nasional itu kepentingan dan kebutuhan hukum masyarakat-masyarakat lokal justru kurang terpenuhi, sedangkan hukum-hukum lokal yang tertulis selama ini justru terbukti tidak hanya murah akan tetapi juga terasa lebih melindungi kepentingan-kepentingan setempat (yang materiil maupun yang immateriil), maka selama itu kesadaran lamalah yang akan lebih kuat bertahan.

Persoalan demikian itu jelas kalau memerlukan penyelesaian berstrategi jangka panjang: Bukan mengutamakan pemaksaan dengan penerapan sanksi-sanksi yang tegas, melainkan mengutamakan usaha mensosialisasi "hukum baru yang nasional" itu melalui aktivitas-aktivitas sosialisasi berencana yang disebut penyuluhan. Aktivitas seperti ini tentulah bertujuan tunggal, ialah terbangkitnya kesadaran hukum yang baru. Upaya seperti ini tak pelak harus dipandang juga sebagai bagian dari pendidikan politik dan upaya pengembangan budaya baru yang lebih bertaraf nasional dari pada yang berformat subnasional. Tetapi mungkinkah? Kalaupun mungkin, adakah itu mudah? Bukankah mengajarkan sesuatu pemahaman baru itu juga berarti mengajak orang melupakan ajaran yang lama, dan justru belajar melupakan apa yang selama ini telah terlanjur dianut dan diyakini itu yang sebenarnya jauh yang lebih sulit?

Sesungguhnya penyuluhan-penyuluhan yang dilakukan oleh pejabat-pejabat aparat pemerintahan nasional selama ini memang bertujuan tak hanya

sekedar mengabarkan hukum-hukum baru kepada masyarakat, melainkan lebih jauh dari pada itu. Dicobalah meyakinkan khalayak ramai bahwa kaidah-kaidah baru itu tidak cuma penting agar diketahui melainkan juga penting karena alasan kegunaannya. Ialah bahwa orang akan tidak mengalami kesulitan di tengah kehidupan bernegara yang diupayakan tertib pada tataran nasional ini apabila mengetahui dan memahami hukum nasional, berikut hak-hak yang dijanjikan dalam kaidah-kaidahnya. Ditunjukkan dengan berbagai-bagai pengalaman bahwa hukum negara memang dapat saja diabaikan dan tak perlu diperhatikan selama seseorang tak hendak terlibat ke dalam kehidupan bernegara, atau tak hendak memerlukan fasilitas bantuan jasa aparat pemerintahan negara. Kewajiban yang diharuskan hukum negara kepada setiap warga untuk mencatatkan kelahiran anak atau menjalani prosedur pernikahan yang diatur dalam undang-undang, misalnya, dapat saja diabaikan untuk sementara. Akan tetapi, bukankah begitu sang anak sudah memerlukan sekolah, atau istri sudah memerlukan pengakuan sah guna memperoleh (misalnya) tunjangan, maka akan mulailah timbul kesulitan mereka sebagai akibat pengabaianya pada ketentuan kaidah hukum negara selama ini.

Akan tetapi, manakala kenyataan seperti itu yang terjadi, maka tidak eloklah apabila kita secara sepihak menyalahkan mereka yang selama ini alpa atau ingkar pada berlakunya hukum nasional. Harus diketahui bahwa pengingkaran seperti itu acapkali terjadi sebagai akibat lebarnya *cultural gaps* yang gampang melahirkan *cultural conflict* antara kandungan normatif hukum nasional dan hukum informal yang diikuti rakyat dalam kehidupan sehari-harinya. Persoalan tiadanya konformitas ini kian terasa serius manakala hukum nasional itu berkesan represif dalam memainkan sanksi-sanksinya, dan tidak menampakkan citranya yang responsif pada kebutuhan hukum masyarakat-masyarakat lokal (yang selama ini justru bisa dipenuhi oleh hukum tradisi mereka sendiri. Lebih-lebih pula manakala hukum nasional itu terkomunikasikan dalam citranya sebagai pendistribusi kewajiban publik yang amat menuntut ketaatan, dan tidak sebagai sarana pemberi pengakuan hak yang akan dapat berefek amat memberdayakan rakyat. Walhasil, setiap usaha penyuluhan hukum itu pada akhirnya adalah suatu usaha membangunkan rakyat untuk menjadi 'melek hak' dan tidak cuma menjadi objek proyek 'sadar-kum' agar selalu berlaku mentaati perintah penguasa, semisal harus selalu 'bijak membayar pajak'.