

KRISIS PANJANG DALAM PENDIDIKAN TINGGI HUKUM KITA

Satjipto Rahardjo



Kritik terhadap mutu lulusan pendidikan tinggi hukum lahir karena terjadinya distorsi antara fakultas hukum sebagai tempat pendidikan dan pengumpan tenaga kerja bidang hukum dengan tuntutan masyarakat. Istilah yang sering dipakai untuk menggambarkan keadaan itu adalah "tidak siap kerja". Konsep "link and match" ditawarkan Departemen Pendidikan dan Kebudayaan untuk mengatasi masalah tersebut. Fakultas hukum sebenarnya sedang menghadapi krisis panjang. Krisis ini juga lahir dari kondisi masyarakat kita sekarang ini. Upaya yang serius yang berkelanjutan kiranya dapat mengatasi krisis ini.

Menurut catatan saya sampai sekarang belum ada tulisan yang secara eksplisit membicarakan tentang terjadinya krisis dalam pendidikan tinggi hukum kita. Krisis adalah keadaan yang abnormal, yang tidak sesuai dengan apa yang kita kehendaki. Ia merupakan buah perkembangan suatu dinamika yang akhirnya menimbulkan hasil atau keadaan yang tidak kita inginkan. Krisis menimbulkan akibat atau kejadian negatif yang tidak dapat dibiarkan lebih lanjut.

Pada hemat saya, kendati belum ada yang secara tegas-tegas mempersoalkan krisis tersebut, tetapi dari perbincangan dalam kalangan pendidikan tinggi hukum selama ini menurut saya sudah cukup layak apabila iklim pembicaraan tersebut dikualifikasikan sebagai "krisis dalam dunia pendidikan tinggi hukum". Oleh sebab itulah saya memberanikan diri untuk memasang judul sebagaimana terpampang di atas, yaitu untuk membantu kita semua melihat masalahnya secara lebih jelas.

Keadaan krisis tersebut pertama-tama tampil dengan jelas pada terjadinya distorsi antara fakultas hukum sebagai tempat pendidikan dan pengumpan tenaga kerja bidang hukum dengan tuntutan masyarakat. Akhir-akhir ini

Departemen Pendidikan dan Kebudayaan sering menggunakan istilah "*link and match*". Ditempatkan pada konteks pembicaraan kita, maka dapat dikatakan, bahwa antara fakultas hukum dan masyarakat konsumennya tidak ada *link* dan yang dilakukan dalam fakultas hukum tidak ada *match* dengan keinginan masyarakat konsumen.

Kalau sekarang kita memperingati 72 tahun pendidikan tinggi hukum di Indonesia, maka itu berarti, bahwa pendidikan tersebut telah menjalani pengalaman sejak masa sebelum kemerdekaan. Fakultas Hukum, pada waktu itu bernama "*Rechtshogeschool*" didirikan dan merupakan salah satu bidang pendidikan yang tertua di tanah air kita. Pendidikan tinggi yang pertama kali dibuka adalah "*Technische Hogeschool*" pada tahun 1920, menyusul kemudian bidang hukum pada tahun 1924 dan kedokteran pada tahun 1926.

Di luar pendidikan sastra, maka pada masa itu pendidikan tinggi hukum tentunya lebih boleh dinobatkan sebagai momen pendidikan di bidang kemasyarakatan di negeri ini. Pendidikan-pendidikan di bidang ekonomi, politik, sosiologi dan administrasi yang sekarang begitu menjamur, sama sekali belum ada pada waktu itu. Maka tidak mengherankan, apabila pada *meester in de rechten* yang bergelar *meester* (mr), disebut sebagai manusia serba bisa atau "*manusje van alles*" dengan ungkapan waktu itu. Bahkan masih sampai pada tahun 50-an, Prof. Mr. Djokosoetono dipercaya untuk memegang jabatan Dekan Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia. Begitu pula keadaan di Universitas Gajahmada-Yogyakarta, dimana Prof. Mr. Tirtodiningrat juga merupakan salah seorang pelopor dalam pendidikan ekonomi di lembaga pendidikan tinggi tersebut.

Tidak ada keluhan mengenai kualitas pendidikan tinggi hukum yang terdengar pada masa kolonial dan decenia awal sesudah kemerdekaan. Pemerintah kolonial sengaja mempersiapkan pendidikan hukum sebagai tenaga terampil untuk memakaikan hukum. Pada waktu itu tampaknya jabatan hukum memang cukup menarik, bahkan mungkin lebih daripada jabatan dokter.¹ Untuk sekedar menggambarkan bagaimana para lulusan *Rechtshogeschool* diarahkan kepada kemampuan profesional untuk memecahkan masalah hukum di Indonesia, berikut ini dikutipkan daftar matakuliah dalam kurikulum waktu itu. Tingkat-tingkat waktu itu dikategorikan ke dalam: (1) *Candidaatsexamen eerste gedeelte*; (2) *Candidaatsexamen tweede gedeelte*; (3) *Doctoraalexamen eerste gedeelte* dan (4) *Doctoraalexamen tweede gedeelte*.

¹Pernah seorang *meester* lulusan jaman kolonial mengatakan kepada saya, bahwa beliau sengaja memilih pendidikan hukum karena menjadi *meester* waktu itu lebih menjanjikan daripada menjadi dokter. Tetapi, begitu beliau melanjutkan, andaikata tahu bahwa "nasib" sarjana hukum akan menjadi seperti sekarang, tentulah akan menjadi dokter saja.

Pada tingkat ini mahasiswa mulai dipisah dalam kurikulum *strafrechtelijk*, *staatsrechtelijk* dan *social-economisch*. Adapun perincian mata kuliah untuk masing-masing tingkat adalah sebagai berikut:

- I. Tingkat Pertama
 1. *Inleiding tot de rechtswetenschap*
 2. *De beginselen van 't Nederlansch-Indischrecht*
 3. *De staatshuishoudkunde*
 4. *De instellingen van den Islam*
 5. *Het Javaansch, het Maleisch of eene andere Indonesische taal ter keuze van de candidaat*
- II. Tingkat Dua
 1. *Het Nederlandsch-Indisch staats en administratiefrecht*
 2. *De beginselen van het Nederlandsch-Indisch burgerlijkrecht*
 3. *De staatshuishoudkunde*
 4. *De vokenkunde van Nederlandsch-Indie*
- III. Tingkat Tiga
 1. *Het Nederlandsch-Indisch burgerlijkrecht*
 2. *Het Nederlandsch-Indisch handelsrecht*
 3. *Het Adatrecht*
 4. *Het Nederlandsch-Indisch staatsrecht*
 5. *Het Nederlandsch-Indisch burgerlijk procesrecht (verklaring door de docent dat betrokkene regelmatig college heeft gevold)*
- IV. Tingkat Empat
 - A. *Strafrechtelijk:*
 1. *Een bijzonder deel van het Nederlandsch-Indisch strafrecht*
 2. *De criminologie*
 3. *De gerechtelijke geneeskunde*
 - B. *Staatsrechtelijk*
 1. *Een bijzonder deel van het Nederlandsch-Indisch staats en administratiefrecht*
 2. *Het Nederlandsch staatsrecht, hetzij:*
 - a) *het volkenrecht, of*
 - b) *een bijzonder deel van het buitenlandsch koloniaalrecht*
 - C. *Sociologisch-economisch:*
 1. *De staatshuishoudkunde*
 2. *De statistiek*

Apabila dikatakan tidak ada keluhan atau kritik terhadap (hasil) pendidikan tinggi hukum di masa kolonial, maka pernyataan atau penilaian ter-

sebut tentunya berlaku untuk waktu itu. Tetapi dilihat dari tempat kita berdiri sekarang, yaitu sebagai bangsa yang merdeka, maka kritik itu ada, seperti yang dilontarkan oleh Prof. Mochtar Kusumaatmadja, yang sekarang ini menjabat sebagai Ketua Konsorsium Ilmu Hukum, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.

Kritik Mochtar yang pertama adalah, bahwa tugas yang dipikul oleh pendidikan hukum (baca: *Rechtsschool* dan *Rechtshogeschool*) adalah mendidik tenaga-tenaga yang nantinya terampil dalam memakaikan hukum positif. Mereka ini dipersiapkan sebagai tenaga mahir yang nantinya bertugas mempertahankan tertib hukum yang ada.² Secara lebih terperinci guru besar tersebut mengatakan bahwa mereka itu dipersiapkan untuk nantinya memasuki bidang pekerjaan sebagai (1) tenaga kehakiman; (2) pegawai negeri dan (3) pekerjaan-pekerjaan bebas, seperti advokat. Mengenai kualitas pendidikan waktu itu Mochtar berpendapat, bahwa pendidikan ditekankan pada aspek keterampilan sebagai tukang berupa studi analisis terhadap kasus-kasus dan perundang-undangan. Profesor itu mengeluh, bahwa cara pendidikan seperti itu kurang memadai lagi bagi tenaga-tenaga yang nantinya diharapkan untuk dapat menangani masalah hukum dalam rangka pembangunan masyarakat. Perkembangan baru yang demikian itu menghendaki suatu keterampilan baru yang seharusnya dimiliki oleh para sarjana hukum yang mampu menciptakan masyarakat sebagaimana dikehendaki bangsa Indonesia, melalui sarana-sarana hukum. Untuk memperoleh kualitas yang demikian itu hendaknya dipastikan, bahwa para mahasiswa ikut serta secara maksimum dalam proses belajar dan mendorong terciptanya suatu kemampuan berbuat kreatif daripada hanya mengembangkan keterampilan yang reproduktif, demikian Prof. Mochtar Kusumaatmadja.³

Dengan demikian bolehlah dikatakan, bahwa kesadaran akan adanya krisis itu pertama-tama disebabkan karena adanya ketidaksesuaian antara kurikulum yang diwarisi dari jaman kolonial dengan kebutuhan akan kualitas sarjana hukum pasca kemerdekaan. Sarjana hukum disebut terakhir dituntut untuk tidak hanya menjadi *penerap hukum* melainkan juga *pembuat hukum* dan lebih daripada itu juga *pembaharu hukum*.

Kesadaran akan adanya krisis yang demikian itu juga tampil dalam bentuk berbagai fora diskusi untuk mencari kualitas sarjana hukum yang dibutuhkan untuk jaman yang sudah berubah itu. Bahkan, pernah suatu tim dari

²Mochtar Kusumaatmadja, *Problems of Legal Education in Indonesia: Challenge and Response*, 1971:10.

³Lihat juga, Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial*, 1983: 255-276.

Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, pada pertengahan tahun 1972, dengan sengaja melakukan survai tentang sarjana hukum yang dibutuhkan pada masa pembangunan.⁴ Dalam survai tersebut memang dikonstater adanya perasaan kurang puas di kalangan konsumen terhadap sarjana hukum, terutama dari kalangan yang muda. Kemudian, masih di universitas yang sama, pada tahun 1975 diadakan suatu seminar dengan tema "Sarjana Hukum untuk Pembangunan". Pilihan tema seminar memang dengan baik mencerminkan kegelisahan untuk mencari kualitas kesarjanaaan hukum yang dibutuhkan oleh kebutuhan masyarakat yang sedang melakukan pembangunan. Pada tahun 1978, Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada juga menyelenggarakan suatu seminar tentang pendidikan hukum yang juga mencerminkan keinginan dunia pendidikan tinggi hukum di Indonesia untuk mencari bentuk-bentuk pendidikan yang mampu menjawab tantangan jaman.⁵

Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran Bandung, dipimpin oleh dekan-nya yang sangat mampu dan kreatif Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja, tidak hanya berbicara tentang berbagai kekurangan tersebut, melainkan sudah bertindak lebih konkret dan lebih jauh. Saya kira, UNPAD-lah yang pertama-tama memperkenalkan di Indonesia tentang cara-cara belajar yang melibatkan para mahasiswa secara lebih aktif. "Clinical legal education" menjadi andalan universitas tersebut untuk mendidik mahasiswa dengan porsi keterampilan yang nyata.

Secara formal krisis-krisis tersebut tercermin dan diwadahi ke dalam kurikulum yang dirubah dari waktu ke waktu. Untuk mengkonsolidasikan kurikulum di seluruh Indonesia mulai disusun suatu kurikulum baru yang waktu itu dikenal dengan "Kurikulum Minimal", sekitar tahun 1975. Dari satu fakultas hukum di negeri ini (*Rechtshogeschool*) pada masa kolonial, kemudian menjadi dua pada tahun-tahun pertama kemerdekaan (UI dan UGM) dan begitu terus bertumbuh, maka sekarang kita mempunyai 26 fakultas hukum negeri dan puluhan fakultas hukum swasta. Bisalah dimenegrti, bahwa dalam suasana "pertumbuhan massal" seperti itu, maka perhatian terhadap semacam kontrol mutu memang dapat dimengerti dan salah satunya adalah melalui *standarisasi kurikulum*.

Pada awal tahun 80-an mulai lagi dilakukan pembaharuan kurikulum yang menghasilkan "Kurikulum Inti" yang bertolak dari gagasan suatu him-

⁴Survai dilakukan pada bulan Juli, 1972, di berbagai instansi pemerintah maupun swasta di Jakarta, dipimpin oleh Dekan Fakultas Hukum Universitas Diponegoro.

⁵Seminar diselenggarakan pada tanggal 25-27 September 1978 dengan tema "Sumbangan Pendidikan Hukum dalam Peningkatan Pelaksanaan Tugas Penegakkan Hukum".

punan wajib matakuliah yang wajib diselenggarakan di sekalian fakultas hukum di Indonesia dan selebihnya sejumlah mata kuliah yang penyediaannya disesuaikan dengan kemampuan masing-masing fakultas. Sejak saat itu mulai ditegaskan, bahwa fakultas hukum hanya menghasilkan sarjana hukum tanpa kualifikasi kemampuan lain, seperti pidana, tata negara dan sebagainya. Sehubungan dengan itu penting juga untuk dicatat pembubaran jurusan-jurusan di fakultas hukum. Sekalipun nama jurusan tetap dipertahankan, tetapi fungsinya sudah dirubah menjadi forum bagi "sekumpulan pengajar mata kuliah sejenis". Untuk waktu yang lama perubahan tersebut masih menimbulkan ketidaktahuan di kalangan konsumen dengan akibat yang merugikan bagi para lulusan fakultas tersebut. Untuk rekrutmen pegawai, instansi-instansi pemerintah maupun swasta masih saja mensyaratkan keserjanaan hukum dengan kualifikasi tertentu. Oleh kurikulum, yang baru diperkenalkan "minat mahasiswa" dan "program kekhususan". Dengan demikian, meskipun yang dihasilkan hanyalah satu macam sarjana hukum saja, tetapi minat mahasiswa juga diperhatikan dan hal itu disalurkan melalui program kekhususan tersebut. Tetapi tampaknya tidak mudah untuk meyakinkan pihak konsumen, bahwa "program kekhususan" adalah "jurusan" yang lama.

Akhir tahun 80-an menampilkan lebih banyak lagi perombakan di bidang pendidikan, seperti *diversifikasi* program ke dalam program-program strata satu, dua dan tiga. Pembaharuan dilakukan secara serentak melalui perundang-undangan. Penyelenggaraan pendidikan mulai dari sarjana sampai ke doktor menjadi terstruktur. Khusus dalam pendidikan tinggi hukum, kesempatan untuk melakukan pembaharuan kurikulum tersebut telah dimanfaatkan untuk menampung kritik-kritik konsumen mengenai berbagai kekurangan dalam hal kemampuan yang ada pada sarjana hukum kita. Prof. Mochtar yang telah memulai dengan gagasan tentang pembaharuan pendidikan hukum duapuluh tahun yang lalu, sekarang mendapat kesempatan kedua untuk memimpin Konsorsium Ilmu Hukum mengisi pembaharuan tersebut.

Inti gagasan Prof. Mochtar adalah untuk menyusun kurikulum yang mampu untuk menghasilkan tenaga sarjana hukum yang lebih *profesional*, sebab itulah yang dikehendaki konsumen. Diversifikasi dengan program-program ke dalam S-2 dan S-3 juga memungkinkan konsentrasi pendidikan pada peringkat S-1 diarahkan kepada pendidikan profesional, yaitu yang lebih menekankan pada pengetahuan dan keterampilan. Salah satunya adalah diintroduksinya penyusunan bahan kuliah yang lebih menekankan pada praksis daripada diskusi teoritis. Pembicaraan kasus dan jurisprudensi sangat diutamakan dan dianjurkan.

Dari pengamatan selama hampir limapuluh tahun pendidikan hukum di negeri ini dapat dicatat adanya konstataasi konsumen mengenai kemunduran

dalam kemampuan sarjana hukum untuk menangani pekerjaan-pekerjaannya. Tetapi penggambaran keadaan seperti itu saja saya belumlah lengkap, oleh karena terlalu menyoroti peran dari profesionalisme hukum dan dengan demikian fakultas hukum yang bertugas sebagai lembaga pendidikan profesional itu.

Dalam mengamati kinerja pekerjaan-pekerjaan dalam bidang hukum, kita juga tidak dapat mengabaikan atau menutup mata terhadap lingkungan atau masyarakat di mana pekerjaan tersebut dijalankan. Profesionalisme memerlukan lingkungan yang kondusif. Dalam suasana perubahan sosial yang sangat besar seperti dihadapi bangsa kita, memang tidak mudah untuk bicara mengenai penegakan hukum. Pada dasarnya hukum bekerja dengan cara mengendalikan dan membatasi, sedang pembangunan di negara-negara seperti Indonesia harus mulai dari bawah, yaitu menyediakan kebutuhan-kebutuhan dasar manusia. Dari situlah sering kita dengan kata-kata, seperti "trade-off" antara hukum dan pembangunan.

Di Indonesia keadaannya adalah lebih berat lagi, oleh karena sejak awal kemerdekaan kita ingin membangun suatu *tata hukum* yang sama sekali baru. Bahkan bisa dikatakan, bahwa pembentukan Negara RI adalah dalam rangka memungkinkan dibangunnya suatu tatanan hukum yang baru tersebut, tidak sekalian negara baru di dunia menjalankan politik hukum yang demikian itu. Sesungguhnya kurang tepat juga apabila yang kita tonjolkan adalah pembangunan tata hukumnya, oleh karena perombakan besar tersebut terjadi di sekalian bidang kehidupan.

Berdasarkan politik hukum yang demikian itu, maka pembangunan hukum itu tidak hanya menggantikan perundang-undangan yang lama dengan yang baru, melainkan harus ditinjau pula sekalian kelengkapan kerja hukum, seperti asas, doktrin dan lain-lainnya. Untuk sekedar menyegarkan ingatan kita, kita sebut saja beberapa diantaranya seperti "sistem hukum Pancasila", "sistem kekeluargaan", dan "asas keselarasan, keserasian, keseimbangan". Kita mengetahui, bahwa perundang-undangan lama yang tetap menjadi bagian dari hukum positif melalui Pasal Peralihan dari UUD bertolak dari asas, doktrin dan pemikiran yang berbeda.

Mengingat sekalian hal yang diuraikan di atas, pendidikan hukum dan para pengajar hukum di Indonesia dihadapkan kepada kesulitan yang tidak kecil. Mereka yang disebut terakhir ini harus mengajarkan kepada para mahasiswa suatu sistem hukum yang belum jadi atau yang masih sedang dibangun (*"law in the making"*). Di sinilah beda besar antara pendidikan di bidang kedokteran, teknik dan lain-lain dengan pendidikan dalam hukum. Kebijakan yang saya kira paling baik adalah mengatakan secara terus terang kepada para mahasiswa, bahwa sistem hukum kita sedang dalam pemba-

ngunan dan yang sekarang merupakan hukum positif yang diajarkan kepada mereka, pada waktunya juga harus berubah.

Memang ada alasan kuat untuk berbuat seperti disarankan di atas, oleh karena sistem hukum yang ingin kita bangun, apakah itu sistem Pancasila atau kekeluargaan, bertolak dari nilai-nilai yang berbeda dari sistem hukum kolonial yang selama ini masih kita pakai. Singkatnya, nilai-nilai tersebut bersifat *kollektif-komunal*, sedang sistem yang ada lebih bertolak dari nilai-nilai yang bersifat *individual-liberal*. Dalam konteks keadaan seperti itu maka mungkin saja terjadi, bahwa hukum positif yang sekarang diajarkan tidak mendukung pembangunan suatu masyarakat Indonesia baru yang sedang diusahakan, bahkan secara ekstrem dapat mengganggu. Kita berbicara mengenai "fungsi sosial hak milik", "sistem pemasyarakatan" dan sebagainya. Tetapi apakah benar-benar hukum positif yang ada sekarang sudah mendukung perkembangan ke arah itu? Bagaimana konsep kita mengenai kontrak? Apakah sudah kita padukan dengan konsep musyawarah? Apakah kita sudah mempunyai rincian yang jelas mengenai "perbuatan musyawarah" itu? Kita mengetahui, bahwa baru-baru ini, dalam putusan kasasi mengenai Kasus Kedungombo, MA masih harus menegaskan prinsip-prinsip dasar musyawarah tersebut.

Masalah lain yang ingin dikemukakan sehubungan dengan kurikulum kita adalah sifatnya yang masih sangat berorientasi kepada *hukum perkotaan (urban law)*. Kita mengetahui, bahwa bagian sangat besar dari bangsa kita sekarang masih hidup di pedesaan. Tetapi hukum yang diajarkan di fakultas hukum didominasi oleh hukum perkotaan tersebut, seperti tampak dalam berbagai tuntutan keterampilan mahasiswa, yaitu membuat memo, menyusun kontrak, tuntutan, negosiasi dalam bisnis dan sebagainya. Kita tidak dapat menyalahkan fakultas hukum kita begitu saja, karena memang itulah tuntutan "vokal" dari konsumen. Dalam pada itu, bagian terbesar bangsa kita di luar perkotaan memang tidak dapat bersuara "vokal", sekalipun mereka itu adalah konsumen dari pendidikan hukum kita juga. Mereka hanya menjadi konsumen pinggiran yang harus menerima kenyataan, bahwa mereka banyak dikalahkan dalam mempertahankan hak-haknya, disebabkan "kebodohan" mereka. Keadaan di daerah-daerah pedalaman dapat lebih gawat lagi, yaitu pada saat hukum nasional yang modern itu berhadapan dengan hukum adat setempat, seperti dalam kasus-kasus yang melibatkan "hak-hak hutan" masyarakat.

Demikianlah daftar panjang yang dihadapi oleh masyarakat pendidikan hukum kita yang membuat saya berkesimpulan, bahwa kita ini sedang mengalami suatu krisis panjang. Tulisan ini tidak membahas secara tuntas sekalian hal yang berhubungan dengan krisis tersebut, karena masih banyak juga hal-hak yang tidak dibicarakan di sini, seperti kualitas tenaga pengajar, politik,

pendidikan, kemampuan mahasiswa dan masih banyak lagi lainnya. Maksud penulisan adalah untuk mempertajam gambaran tentang dunia pendidikan hukum kita yang menurut hemat saya memang keadaan sesungguhnya adalah seperti yang dicoba untuk dipertajam gambarnya itu. Banyak negara mengalami krisis dengan pendidikan hukumnya, seperti juga Amerika pada masa lalu yang pada akhirnya mampu menampilkan Metode Langdell yang menjadi terkenal di dunia itu, maka mudah-mudahan kita juga nantinya akan keluar dari krisis panjang sekarang ini dengan mempunyai pendidikan hukum yang benar-benar berkualitas. Tetapi sekali lagi, semua itu tidak dapat terlepas dari keadan dan perkembangan masyarakat kita pada umumnya. Seperti juga dengan bidang-bidang lain, maka dapat kiranya kita mengatakan, bahwa suatu bangsa mempunyai pendidikan hukumnya sesuai dengan atau yang mencerminkan keadaan bangsa bersangkutan.

PERMOHONAN MAAF

Karena beberapa permasalahan yang tidak dapat segera diatasi, maka Majalah Hukum dan Pembangunan No. 6 Tahun XXVI, Desember 1996, terlambat terbit. Untuk hal ini dimohonkan maaf dan semoga para pembaca dan penulis tetap mendukung kehadiran Majalah ini di tengah kalangan hukum Indonesia.

Redaksi