

043

# PEMBINAAN KESADARAN DAN PERILAKU HUKUM\*

Oleh: Satjipto Rahardjo

Pilihan mengenai topik pembinaan dan perilaku hukum dalam seminar ini sungguh penting apabila kita tempatkan pada latar belakang dunia hukum kita sekarang ini. Kerusakan demi kerusakan terjadi pada banyak jajaran institusi hukum kita, seperti pengadilan, kepolisian dan birokrasi penegakan hukum lainnya. Salah satu aspek penting yang berhubungan dengan masalah tersebut adalah perilaku. Tetapi ingin segera ditambahkan di sini, bahwa berbicara mengenai perilaku tidak hanya perilaku para pekerja hukum, melainkan juga rakyat pada umumnya. Dengan demikian, apabila kita berbicara mengenai hal-hal yang negatif dalam perilaku hukum, maka itu sesungguhnya (juga) menyangkut perilaku umum dari bangsa kita, sehingga sesungguhnya kita tidak bisa hanya menggarap masalah perilaku hukum tanpa juga menggarap perilaku umum tersebut.

Materi yang hendak dikemukakan dalam seminar mengenai topik sebagaimana tersebut dalam judul, ingin didasari oleh latar belakang pemikiran konseptual untuk kemudian membicarakan langkah-langkah yang lebih bersifat praksis. Pertimbangan yang mendasari adalah, bahwa sebelum kita menyadari benar tentang sistem hukum yang kita pakai dan pola nilai-nilai yang mendasari hukum serta perilaku bangsa kita, kita akan kurang mampu untuk mengajukan saran-saran terapeutis dalam usaha pembinaan kesadaran dan perilaku hukum itu. Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, maka makalah ini akan dibagi dalam dua bagian, yaitu pertama membicarakan hal yang lebih bersifat konseptual mengenai hukum dan perilaku hukum, dan yang kedua akan mengajukan pemikiran tentang pembinaan kesadaran dan perilaku hukum.

## BAGIAN I

Sejak tahun 60-an, sistem hukum secara sistematis mulai diperkaya oleh ilmu hukum dengan unsur baru, yaitu *budaya hukum*<sup>1</sup>. Sebelum itu, apabila orang bicara mengenai sistem hukum, maka yang dibicarakan

---

\*. Disampaikan pada Seminar Hukum Nasional VI, diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional. Jakarta 25-29 Juli 1994.

1. Cukup terkenal sumbangan Lawrence M. Friedman, seperti dalam tulisan-tulisannya, *The Legal System*. Russel Sage Foundation, 1975; "Law and Society". Prentice-Hall, 1977.

berkisar pada *peraturan* dan *institusi hukum*. Perkembangan tersebut boleh menunjukkan, bahwa di abad ke-XX ini pikiran sosiologis terhadap hukum memang semakin mendapat tempat<sup>2</sup>. Saling memasuki antara bidang-bidang dalam masyarakat menjadi makin intensif, yang pada gilirannya mendorong dilakukannya kajian-kajian *interdisipliner*. Sejak pertengahan tahun 70-an BPHN telah mengakomodasi perkembangan tersebut dengan membuat bidang pengkajian interdisiplin.

Dalam konteks perkembangan serta perubahan yang demikian itu kita bisa mengatakan, bahwa dalam kajian hukum *paradigma peraturan* tidak lagi dominan, melainkan sudah diperkaya dengan *paradigma pelaku*. Topik yang sedang kita bicarakan ini menunjukkan perubahan tersebut, yaitu pilihan untuk mendiskusikan pembinaan perilaku hukum.

Perkembangan dalam persepsi mengenai sistem hukum sebagaimana disebutkan di atas merupakan kemajuan yang menggembirakan, karena dengan demikian bisa diperoleh gambar tentang sistem hukum yang lebih lengkap dan lebih mendekati kebenaran. Suatu sistem hukum tidak dapat difahami dengan lebih seksama apabila kita mengabaikan unsur perilaku atau budaya hukum tersebut. Membaca hukum positif suatu bangsa tidak sama dengan mengenali perilaku hukum yang nyata dari bangsa tersebut (penulis dalam Kompas, "Wajah Hukum Indonesia di Jalanan", 12 April 1978).

### **Keunggulan UUD**

Dalam membicarakan masuknya unsur perilaku ke dalam diskusi hukum, kita tidak bisa melupakan apa yang telah dilakukan oleh (para penyusun) UUD kita 50 tahun yang lalu, pada waktu pembicaraan mengenai perilaku hukum belum banyak seperti sekarang ini. Sangat menarik dan genius, bahwa lima puluh tahun yang lalu UUD sudah mengisyaratkan pentingnya unsur dan peranan perilaku dalam kehidupan hukum. Kesadaran akan pentingnya perilaku tersebut dapat kita temukan dalam salah satu paragraf dalam Penjelasan UUD yang mengatakan, "... Yang sangat penting dalam pemerintahan dan dalam hal hidupnya negara

2. Sosiologi hukum Amerika terkemuka, Donald Black, bahkan mengatakan, bahwa dengan makin maraknya kajian-kajian sosiologis terhadap hukum, kita memasuki suatu tahap baru dalam evolusi manusia. Ditulis misalnya, "*Sociological knowledge has applications in the practice of law, in legal reform, and in jurisprudence and social policy. No aspect of legal life is immune. Moreover, the applicability of legal sociology illustrates the growing significance of sociology in general. Future sociological inquiries seem likely to yield practical applications and policy implications as unexpected and unsettling as those found in legal sociology ...*" (Donald Black, *Sociological Justice*, 1989: 102).

ialah semangat, semangat para penyelenggara negara, semangat para pemimpin pemerintahan. Meskipun dibikin Undang-Undang Dasar yang menurut kata-katanya bersifat kekeluargaan, apabila semangat para penyelenggara negara, para pemimpin pemerintahan itu bersifat perseorangan, Undang-Undang Dasar tadi tentu tidak ada artinya dalam praktek. Sebaliknya, apabila Undang-Undang Dasar tidak sempurna, akan tetapi jikalau semangat para penyelenggara pemerintahan baik, Undang-Undang Dasar itu tentu tidak akan merintang jalannya negara. Jadi yang paling penting adalah semangat..." Kita akan menemukan makna perilaku dalam UUD melalui kata "semangat" yang dipakai berkali-kali.

### *Penetrasi hukum dan penetrasi budaya*

Kebutuhan untuk melengkapi sistem hukum dengan unsur budaya hukum tersebut menjadi lebih mendesak lagi, sejak sistem hukum modern itu sesungguhnya merupakan suatu institusi yang secara kultural adalah spesifik, dalam hal ini spesifik Eropa<sup>3</sup>. Tempat pesemaian dan asal-usul sosial hukum modern adalah benua Eropa dan dengan demikian sulit untuk disangkal, bahwa sistem tersebut mewarisi bibit-bibit kultural dan sosial yang spesifik. Maka pada waktu sistem hukum modern tersebut menyebar ke seluruh dunia, bangsa-bangsa di luar Eropa tidak hanya mengalami penetrasi hukum, melainkan juga penetrasi budaya.

Perilaku hukum di banyak negara di kawasan Timur bisa berbeda dari apa yang "seharusnya" menurut perilaku modern di bidang hukum itu. Oleh sebab untuk memperoleh gambar yang lebih seksama mengenai sistem hukum di negara-negara di kawasan tersebut, kita perlu memasukkan budaya hukum bangsa bersangkutan ke dalam kajian kita. Negara-negara seperti Jepang yang begitu kuat watak budayanya memperlihatkan karakteristik Jepang dalam kehidupan hukumnya, sehingga hanya dengan mempelajari sistem formal hukum Jepang saja kita akan memperoleh gambar yang tidak lengkap mengenai sistem hukum negeri itu<sup>4</sup>.

### *Perilaku Timur*

Orang bisa berbeda pendapat mengenai adanya karakteristik perilaku yang disebut Barat dan Timur, tetapi kita tak dapat mengabaikan, bahwa perilaku manusia itu tidak hanya mempunyai muatan biologis, melainkan

3. Lih. Misalnya, Gianfranco Poggi, *The Development of the Modern State*, Hutchinson, 1978. Juga, Roberto Mangabeira Unger, *Law in Modern Society*, The Free Press, 1976.

4. Untuk melihat karakteristik tersebut, baca antara lain Karel van Wolferen, *The Enigma of Japanese Power*, Vintage Books, 1990. Baca juga Robert S. Ozaki, *The Japanese*, Charles E. Tuttle, 1978. Lebih dalam lagi, Robert N. Bellah, "Religi Tokugawa", Gramedia Pustaka Utama, 1992.

juga *sosial* dan *kultural*. Terutama dari penglihatan sosilogi, susah sekali untuk menerima bahwa perilaku manusia adalah netral. Perilaku manusia adalah "*perilaku dalam masyarakat*" dan oleh sebab itu dibentuk oleh nilai-nilai yang dihayati dalam masyarakat dan oleh pengalaman-pengalaman.<sup>5</sup>

Apa yang bisa kita katakan mengenai perbuatan manusia, bisa juga kita hubungkan dengan hukum. Hukum sebagai suatu institusi dalam masyarakat, apalagi suatu institusi kontrol dan normatif, sarat dengan muatan nilai-nilai yang dijunjung dalam suatu masyarakat atau kehidupan tertentu. Oleh karena itu sangat beralasan bagi kita untuk mengatakan bahwa suatu model hukum itu bersifat "*sosial sentris*".

Bagi kita kenyataan tersebut penting, oleh karena seperti halnya bangsa-bangsa di luar Eropa dan Amerika, kita harus menerima dan menggunakan suatu orde hukum yang dibentuk dan dikembangkan di Eropa. Dalam konteks uraian sekarang ini maka orde hukum yang dikenal sebagai "*Rule of Law*" (ROL) itu niscaya sarat dengan muatan nilai-nilai yang mendasari kehidupan Eropa.<sup>6</sup> ROL adalah suatu model yang dibangun berdasarkan muatan nilai dan pengalaman Eropa.

Berdasarkan uraian di atas sangat bisa dimengerti, mengapa penggunaan ROL tersebut di kawasan Asia Timur ini menghadapi cukup banyak hambatan. Hambatan tersebut pada hemat saya terletak pada perbedaan pola perilaku. Di Korea, misalnya, model ROL tersebut hendak dimanipulasi, agar cocok untuk bangsa Korea, menjadi "*the rule of just law*". Ternyata bagi bangsa Korea ROL dianggap sebagai suatu model yang "*unjust*" yang sekaligus menunjukkan perbedaan dalam penghayatan nilai-nilai antara kedua bangsa<sup>7</sup>. Di Jepang, orang bicara mengenai adanya "*Japanese Twist*" dalam mempraktekkan hukumnya yang juga termasuk kategori hukum modern atau ROL itu. Masyarakat Jepang sepertinya tidak mau begitu saja "dipaksa" untuk tunduk mutlak kepada ROL (yang "Eropa-sentris") itu. Mereka ingin memasukkan perilaku Jepang di dalamnya.<sup>8</sup>

5. Baik sekali kita membaca tulisan-tulisan Talcott Parsons yang banyak membicarakan tentang peranan ide dalam tindakan manusia, misalnya artikel "*The Role of Ideas in Social Action*" dalam kumpulan *Essays in Sociological Theory*, 1954 : 19 - 93. Parsons juga banyak memberikan perhatian terhadap peranan masyarakat dalam pembentukan watak, misalnya, "*The Link Between Character and Society*" dalam kumpulan *Social Structure and Personality*, Talcott Parsons, 1964 : 183-235.

6. Baca antara lain: Gianfranco Poggi, *The Development of the Modern State*, 1978. Juga dan terutama, Roberto Mangabeira Unger, *Law in Modern Society*, 1976.

7. Hahn Pyong-Choon, "*The Rule of What Law?*" dalam kumpulan *The Korean Political Tradition and Law*, 1971: 205-217.

8. Banyak buku yang menguraikan tentang karakteristik Jepang itu, misal Robert S. Ozaki, *The Japanese*, 1978, yang menyebut tentang adanya "*Japanese Twist*" tersebut. Karangan Karel van

Pola perilaku di Timur pada umumnya berlandaskan konsep keutuhan dan harmoni, yang sangat berbeda dari bangsa-bangsa Barat yang berlandaskan individualisme dan kebebasan. Periode-periode dalam sejarah Eropa seperti *Aufklaerung* dan *Renaissance* membuktikan perbedaan tersebut. *Konfusianisme* yang sangat dominan di Timur justru mengunggulkan keselarasan, keutuhan (*wholism*) dan kebahagiaan spiritual dalam hidup manusia.

### ***Budaya hukum di Indonesia***

Indonesia juga sangat kaya dengan karakteristik perilakunya yang berakar pada pola kultur tertentu. Dengan demikian ingin juga dikatakan, bahwa mengabaikan unsur budaya hukum akan menyebabkan distorsi dalam pemahaman kita mengenai sistem hukum Indonesia secara lengkap. Sampai hari ini, tulisan mengenai budaya hukum di Indonesia, adalah yang ditulis oleh Daniel S. Lev dua puluh tahun yang lalu, dimulai dengan keheranannya pada saat ia menemukan praktek yang "aneh" mengenai hukum modern di negeri ini<sup>9</sup>. Kendati mengatakan, bahwa karakteristik budaya berikut ini terutama menonjol di Sunda, Jawa dan Bali, tetapi bisa juga menjadi karakteristik umum di Indonesia. Mengenai deskripsinya, ditulis oleh Lev antara lain sebagai berikut. "... *Most of Indonesia is on the other side of a formal decision-conciliation continuum. The majority of the population is neither urban nor secular; nor is the economy basically complex or corporate. Social values tend to stress personal though usually guarded contact, communal solidarity, and avoidance of disputes; there is almost no support for the idea that conflict may be functional ...*"<sup>10</sup>. Di bagian lain, "... *Compromise, conciliation, the 'soft' approach to conflict resolution appear to be common everywhere in Indonesia peasant societies, somewhat less so in the cities, and perhaps least so among commercially oriented strate ... The Javanese are inclined to exceeding care in their personal relation, to caution, diplomacy, reserve, and respect for social status... The style of conflict resolution which these values encourage is one that, in legal terms, pays more attention to procedure than substance. Legal rules and considerations of equity are*

---

Wolfereen. *The Enigma of Japanese Power*, 1990, juga sangat membuka mata kita akan uniknya masyarakat Jepang. Suatu perbandingan sistematis tentang praktek hukum antara Jepang dan Amerika dapat dibaca dalam buku V. Lee Hamilton dan Joseph Sanders, *Everyday Justice*, 1992. Juga, L. Craig Parker, Jr., *The Japaness Police System Today - An American Perspective*, 1984.

9. Daniel S. Lev, "Judicial Institutions and Legal Culture in Indonesia", dalam Claire Holt (ed.), *Culture and Politics in Indonesia*, Cornell Univ. Press, 1972: 246-318.

10. Lev *op. cit.*: 281.

not of course ignored. Rather they represent parameters which more or less broadly define the outside limits of justice. They are minimum requirements for maintaining the integrity of the social order. But within these limits considerable leeway exists for negotiation, and it is with the possibilities thus made available that conciliation and mediation (used interchangeably here) are concerned."<sup>11</sup> Selanjutnya ditulisnya, "... For various reasons, then, conciliation is common throughout Indonesia. Insofar as it represents a cultural bent, it will probably remain -as it has elsewhere in Asia- as permanent a characteristic of Indonesian legal culture as one can imagine..."<sup>12</sup>

Apa yang dikemukakan oleh Lev mengenai ciri budaya hukum di Indonesia adalah benar. Memang tidak semua suku bangsa di Indonesia memperlihatkan ciri tersebut secara sama kuat atau merata. Tetapi pada hemat saya, sebagai semacam *common denominator* watak seperti disebutkan oleh Lev bisa dibenarkan. Dalam banyak dokumen yang mendasar berkali-kali ciri, sifat dan watak seperti itu muncul. Dalam UUD ia muncul dalam kata "kekeluargaan". Dalam GBHN muncul dalam rangkaian "keseerasian, keselarasan dan keseimbangan".

### **Pola perilaku**

Kiranya sekalian keinginan untuk merumuskan karakteristik bangsa tersebut di atas bisa diringkas menjadi suatu perilaku yang lebih bersifat *komunalistik* daripada *individualistik*. Bangsa kita ingin lebih memberikan tekanan kepada pola "kebersamaan" daripada pola "kesendirian".

Sebelum kita bisa bicara mengenai perilaku bangsa, maka terlebih dulu akan ditemukan *nilai-nilai* yang menjadi acuan dari bangsa bersangkutan. Nilai-nilai yang menjadi acuan itulah yang akan menuntun dan memberi watak kepada perilaku bangsa bersangkutan. Dengan demikian ingin diajukan pendapat, bahwa "Perbedaan dalam acuan nilai akan menyebabkan pula perbedaan dalam perilaku bangsa".<sup>13</sup>

Pada hemat saya, karena identifikasi pola kebersamaan dan komunalitas sebagai ciri penting perilaku bangsa kita, maka barangkali bisa dikatakan, bahwa kita lebih menggunakan acuan nilai-nilai *politik* daripada *ekonomi*<sup>14</sup>. Nilai-nilai ekonomi menonjolkan pertimbangan rasional, sedang politik

11. Lev, op cit: 282-283.

12. Lev op cit: 289.

13. Mengenai masalah ini, baca Robert N. Bellah, "Religi Tokugawa, Akar-akar budaya Jepang", 1992. Bab 1.

14. Lih. untuk perbandingan dengan Jepang, Robert N. Bellah, *op cit.* 5 dst.

lebih berurusan dengan solidaritas bangsa. Bangsa Jepang, yang menurut Bellah juga lebih mengunggulkan politik, memperlihatkan nilai politik tersebut dalam bentuk perilaku "kesetiaan". Bellah menuliskannya antara lain sebagai berikut. "Jepang dicirikan oleh pengutamaan nilai-nilai politis; politik mendahului ekonomi. Di sini sebagaimana halnya dengan istilah "nilai-nilai ekonomis", kata sifat "politik" harus diartikan dalam pengertiannya yang sangat luas. Secara formal, nilai-nilai politis dicirikan oleh variabel-variabel pola prestasi (*performance*) dan partikularisme. Pusat perhatiannya adalah pada tujuan-tujuan kolektif (tidak pada produktivitas) dan kesetiaan merupakan keutamaan terpenting. Mengendalikan dan dikendalikan lebih penting daripada "berbuat" dan kekuasaan lebih penting daripada kekayaan."<sup>15</sup>

Indonesia memperlihatkan penggunaan pola yang hampir sama dengan Jepang, yaitu pengutamaan nilai politis di atas ekonomi. Pola demikian itu menjadi jelas apabila misalnya kita proyeksikan kepada negara tetangga kita, Singapura. Di negara-kota itu orang hanya berpikir dan bertindak menurut tuntunan nilai ekonomi, sedang di Indonesia kita sangat memikirkan sikap kekeluargaan, Pancasila dan melakukan Penataran P-4.

### ***Sistem Hukum Pancasila***

Sesudah kita banyak membicarakan tentang berbagai keadaan karakteristik dalam dunia hukum tersebut di atas, maka baiklah kita sekarang memusatkan perhatian untuk memahami sistem hukum Indonesia, oleh karena hukum positif inilah yang nantinya akan menjadi acuan penting dari pembinaan perilaku dan kesadaran hukum yang akan diuraikan dalam Bagian II makalah ini. Pusat pembicaraan akan dipusatkan kepada percobaan untuk memahami makna pencantuman Pancasila sebagai ajektif dari Sistem Hukum Indonesia.

Pencantuman Pancasila sebagai nama dari sistem hukum kita adalah tepat, berdasarkan berbagai uraian yang telah dikemukakan sebelum ini. Secara singkat dikemukakan lagi di sini pendapat, bahwa hukum yang dipakai oleh suatu bangsa itu selalu bersifat "bangsa-sentris". Oleh karena itu, seperti wajar juga orang Korea memanipulasi ROL menjadi "*The Rule of Just Law*", maka wajar juga kalau bangsa Indonesia mengajukan "Sistem Hukum Pancasila" (SHP) untuk memberi karakteristik tertentu pada sistem hukumnya.

---

15. Robert N. Bellah *Religi Tokuyawa - Akar-akar Budaya Jepang (terjemahan)*, 1985, 8.

Sejak akar-akar sosial dan budaya sistem hukum modern yang kemudian menjadi identik dengan ROL, adalah kehidupan liberal-kapitalistis, maka ROL menyanggah watak *legalisme liberal*. Legalisme yang demikian itu pada intinya mengatakan, bahwa kehidupan masyarakat menjadi tertib, apabila sekalian orang tanpa diskriminasi dibiarkan untuk melakukan perbuatannya di dalam kerangka sistem yang telah disediakan, tanpa boleh ada campur tangan. Kata kuncinya adalah bertindak sesuai dengan peraturan yang ada. Ini mengandung makna, bahwa orang sama sekali bebas melakukan apa saja menurut apa yang dibolehkan oleh peraturan perundangan yang ada.<sup>16</sup>

Apabila legalisme liberal dari ROL yang demikian kita teruskan, maka kita akan sampai kepada tesis, bahwa "hukum itu adalah masalah perundang-undangan" (*affair of rules*). Sebagai kelanjutannya lagi, maka hukum itu bukan lagi mengandung *idealisme*, melainkan sudah menjadi praktek *rutin* memakaikan undang-undang terhadap kasus-kasus, atau "bermain-main" dengan undang-undang<sup>17</sup>.

SHP adalah bukan sekedar sistem peraturan, melainkan suatu sistem dengan idealisme tertentu, yaitu Pancasila. Oleh karena itu SHP adalah sistem yang dinamis karena senantiasa gelisah untuk mencapai tujuan yang terkandung dalam Pancasila tersebut. SHP hanya final sebagai suatu identitas, tetapi tidak akan pernah bisa mencapai tujuannya secara sempurna. SHP akan senantiasa menyadari cacat dan keterbatasannya dan oleh karena itu akan menjadi sistem hukum yang selalu memperbaiki dan menyempurnakan dirinya. Pancasila akan selalu berfungsi korektif, yaitu mengoreksi sendiri kesalahan-kesalahan yang dilakukan dalam praktek dan karena itu merupakan suatu sistem yang secara sibernetic senantiasa "*membangun dirinya sendiri*". Proses menuju kepada tujuan masyarakat Pancasila adalah suatu proses yang tidak pernah akan berhenti.

Selagi kita masih mendiskusikan masalah yang lebih bersifat konseptual, ingin dikemukakan di sini suatu gagasan mengenai *kualitas pemberian keadilan (the dispensation of justice)* yang sekiranya lebih mencocoki untuk SHP. Dalam pendidikan hukum kita, seperti umumnya di fakultas-fakultas hukum, pikiran yang dikembangkan adalah pemberian keadilan yang *reaktif*. Tipe yang demikian ini merupakan konsekuensi belaka dari

16. Lih. mis., Philippe Nonet dan Philip Selznick, *Law and Society in Transition : Toward Responsive Law*, 1978: 4-5. Juga, Allan Hutchinson (ed.), *Critical Legal Studies*, 1989, khususnya tulisan Roberto M. Unger "Liberal Political Theory", hlm. 15 dst.

17. Menarik sekali untuk membandingkannya dengan bagaimana demokrasi di Amerika sudah menjadi barang rutin, dalam Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, 1992, khususnya "*Men without Chests*" hlm. 300-312.



pemikiran legalisme liberal. Keadilan harus diperjuangkan, direbut, dan hukum sudah merasa cukup apabila sudah menyediakan aturan mainnya. Untuk selebihnya terserah kepada masyarakat untuk menggunakan ketentuan perundang-undangan yang telah disediakan itu. Tidak pernah ada pembicaraan yang sistematis mengenai bagaimana caranya untuk memperluas pemberian kepada masyarakat, sekalipun diketahui, bahwa kemampuan untuk "bermain menurut hukum" itu tidak sama untuk setiap anggota masyarakat.

Pada hemat saya, paradigma pemberian keadilan dalam SHP menempuh jalan yang berbeda. Bukan hanya melalui paradigma hukum, melainkan juga perilaku. Artinya pemberian keadilan diartikulasikan melalui perilaku dari pihak-pihak yang berkuasa. Kekuasaan dalam SHP seharusnya dipakai untuk mengalirkan atau memberikan keadilan kepada masyarakat dan tidak perlu menunggu untuk diperjuangkan. Ini ingin saya sebut pemberian keadilan yang *proaktif*<sup>18</sup>.

## BAGIAN II

### Dua sasaran umum pembinaan

Hukum modern itu memiliki otonomi dalam berbagai aspeknya, yaitu otonomi dalam (1) substansi, (2) institusi, (3) metodologi, dan (4) pekerjaan (*occupational*)<sup>19</sup>. Dalam hubungan dengan aspek yang terakhir, maka itu berarti, bahwa pelayanan terhadap hukum modern tidak bisa dilakukan oleh sembarang orang, melainkan hanya oleh orang-orang yang terdidik atau terlatih secara khusus.

Sehubungan dengan apa yang dikemukakan di atas, maka pada waktu kita berbicara mengenai usaha pembinaan kesadaran dan perilaku hukum, ada beberapa hal yang sebaiknya kita perhatikan. Pertama tentang adanya sasaran-sasaran yang berbeda, yaitu yang ditujukan kepada para *pekerja hukum*, seperti hakim, jaksa dan mereka yang bekerja pada birokrasi pemerintahan. Kedua, pembinaan yang ditujukan kepada *rakyat umum* yang menjadi sasaran bekerjanya hukum.

18. Tipe pemberian keadilan yang demikian itu bisa juga dibandingkan dengan filsafat di Jepang yang memperlihatkan sifat yang bersamaan, seperti kutipan paragraf dari satu buku berikut ini. "Each enterprise was like a family. The owner no more thought of his right to hire labor than a father thought of his right to ask his son to do household tasks. The employees did not think of their rights to ask for wages. The compensation they received was an expression of the master's benevolence, affection, and generosity ... In bad years, the landowner would reduce or exempt rent from the hard-pressed tenants, and he would provide aid of one sort or another in the event of illness, death, or marriage in the tenant's family ... In reciprocity, the tenant was expected to repay the master's generosity by offering on occasion, free, extra labor for the benefactor's household..." (Robert S. Ozaki, op cit: 123).

Bagi para pekerja hukum yang diperlukan adalah peningkatan dalam profesionalisme, etos kerja dan dedikasi. Dalam hubungan ini saya ingin mengingatkan tentang watak dari SHP yang mengikuti doktrin "*supremacy of moral*", sehingga watak tersebut sedapatnya juga ditanamkan pada para pekerja hukum. Memang tuntutan dari SHP pertimbangan moral. Tuntutan tersebut menyebabkan, bahwa para pekerja hukum dituntut untuk tidak hanya menjadi profesional dalam bidangnya, melainkan juga dan di atas itu, "manusia yang bekerja dengan sepenuh hatinya".

Tuntutan tersebut mungkin akan berimbas kepada institusi pendidikan hukum, khususnya kepada fakultas-fakultas hukum, yaitu untuk memberikan tekanan dan porsi sistematis kepada aspek "pembinaan moral dalam menjalankan pekerjaan hukum". Dengan demikian secara eksplisit baik untuk disadari, bahwa di samping melakukan *pendidikan profesi* maka fakultas hukum mengemban tugas *pendidikan moral*. Kurikulum seperti itu sebaiknya tidak cukup diserahkan kepada satu atau dua mata kuliah khusus, seperti etika profesi, melainkan ditanamkan (*built-in*) di dalam semua mata kuliah.

Pembinaan terhadap masyarakat umum mempunyai cakupan yang jauh lebih luas dan oleh karena itu menjadi kewajiban bangsa Indonesia sendiri untuk melakukannya. Tidak ada lembaga pendidikan khusus untuk itu, melainkan hanya bisa dilakukan oleh sekalian institusi yang ada dalam masyarakat, khususnya institusi pendidikannya, baik formal maupun tidak, dan pada sekalian jenjangnya, dimulai dari rumah.

Bentuk pembinaan terhadap masyarakat umum sebagaimana dipikirkan di atas jatuh bersamaan belaka dengan pendidikan sosial pada umumnya. Dengan demikian, kurikulumnya meliputi, antara lain, penghormatan terhadap hukum dan kekuasaan, kesediaan untuk memikirkan dan tidak menyusahkan orang lain, dan disiplin sosial pada umumnya. Sekalipun kita sudah mempunyai modal, seperti 36 butir P-4, tetapi rasanya kita belum melaksanakannya dengan cukup bersungguh-sungguh, sehingga malah bisa merosot menjadi bahan pelecehan saja. Acara-acara, seperti "Cerdas Tangkas" di TV disarankan untuk ditinjau kembali dan diserahkan kepada para paedagog dan psikolog untuk merancang acara pendidikan yang lebih baik.

### **Masalah Acuan**

Pembangunan hukum memang membutuhkan dukungan sumber daya manusia yang memadai. Baru untuk menjalankan sistem hukum saja sumber daya yang berkualitas dibutuhkan sekali, apalagi pada waktu kita

---

19. Unger, *op cit*: 52-53.

menghadapi usaha pembangunan hukum, lebih lagi pembangunan suatu sistem hukum yang baru.

Dalam BAGIAN I sudah didiskusikan berbagai karakteristik dari sistem hukum kita dan salah satunya yang menonjol adalah watak kekeluargaan, harmoni dan filsafat kesatuannya (*wholims*). Sekarang, pada waktu kita akan membicarakan pembinaan kesadaran dan perilaku hukum, maka sekalian karakteristik tersebut lalu menjadi penting. Kita toh tidak bisa menyiapkan program pembinaan dengan, misalnya, menggunakan acuan legalisme liberal.

Perilaku hukum yang cocok untuk mendukung Sistem Hukum Pancasila adalah yang ingin saya sebut sebagai "*perilaku hukum-etis*". Perilaku tersebut mengkombinasikan persyaratan profesional dan sikap etis. Beberapa waktu yang lalu kita terlibat ke dalam diskusi luas mengenai persoalan mundur atau tidak dalam hubungan dengan kesalahan yang kita lakukan dalam pekerjaan kita. Ini adalah suatu contoh dari permasalahan etis tersebut dan terlepas dari masalah yang kita hadapi waktu itu, sebaiknya etika mundur itu kita bina, untuk menunjukkan bahwa sistem kita berakidah *supremacy of moral*. Berikut ini suatu contoh kejadian yang menunjukkan perbedaan besar manakala suatu bangsa itu memeluk akidah *supremacy of law* dan *supremacy of moral* tersebut<sup>20</sup>.

Pada tanggal 2 Agustus 1985, sebuah pesawat jumbo dari Delta Air Lines jatuh di Dallas, menewaskan 137 orang. Sejak kejadian itu maka terjadilah "perang para *lawyers*" dari kedua pihak, yaitu Air Lines dan para korban. Litigasi yang menyusul pada tahun-tahun berikutnya mempertontonkan saling tuduh yang keras tentang hal-hal yang tidak layak, kalau tidak di bilang tak bermoral. Jika *lawyer* di satu pihak mencoba untuk menyatakan sesuatu yang positif untuk nasabahnya, maka yang lain mencoba memberikan bukti-bukti yang menyanggah. Penyidik-penyidik membuat film-film pengintaian (*surveillance*) untuk mengguncang pihak lawan. Adegan-adegan yang terjadi tersebut sungguh mencerminkan bagaimana hukum itu diterima dan dijalankan di Amerika, yang pada hemat saya mencerminkan akidah *supremacy of law* itu. Selama segalanya memang dibolehkan oleh hukum dan hukum memberikan fasilitas untuk itu, mengapa tidak dimanfaatkan?

Bagaikan suatu perbandingan yang mencolok, sepuluh hari kemudian, yaitu pada tanggal 12 Agustus 1985, sebuah pesawat jumbo dari Japan Air Lines (JAL) menabrak gunung Ogura di pulau Honshu, menewaskan

---

20. V. Lee Hamilton & Joseph Sanders, *Everyday Justice - Responsibility and the Individual in Japan and the United States*, 1992 5-8.

520 orang. Apa yang kemudian terjadi sesudah kecelakaan tersebut sungguh berbeda sekali dengan apa yang terjadi di Amerika. Selama dua bulan berikutnya adalah masa-masa di mana perusahaan memperlihatkan rasa tanggung jawabnya. Pada hari-hari sesudah kejadian, pegawai perusahaan mendampingi keluarga yang mencoba untuk mengenali para korban. Mereka itu diperintahkan untuk membayar segala biaya yang dikeluarkan, membawakan makanan, minuman dan pakaian bersih. Bahkan sesudah semua korban dikenali, perusahaan menugaskan dua orang pegawai untuk mendampingi masing-masing keluarga korban guna mencukupi sekalian kebutuhannya, seperti mengatur pemakaman dan menjaga jangsan sampai diganggu oleh para wartawan. JAL juga membentuk dana beasiswa untuk membayar biaya pendidikan anak-anak yang kehilangan orang tuanya. Perusahaan telah membelanjakan \$ 1,5 untuk keperluan sekalian kegiatan memorial tersebut. Sesudah sekalian pekerjaan selesai, maka presiden JAL kemudian berdiri menghadap para keluarga korban, kemudian membongkok dalam-dalam dan lama. Ia kemudian membalikkan badan menghadap ke dinding yang bertuliskan nama-nama para korban dan sekali lagi membongkok memberi hormat. Dalam nada suara yang bergetar, presiden JAL meminta maaf dan menyatakan bertanggung jawab. Segera sesudah itu, ia minta mengundurkan diri sebagai isyarat bertanggung jawab. Potret tentang apa yang dilakukan oleh bangsa Jepang itulah yang saya ingin contohkan sebagai perwujudan perilaku bangsa yang memegang akidah *supremacy of moral*.

### **Langkah untuk dipertimbangkan**

Telah dicoba untuk membuat suatu peta permasalahan dalam bidang pembinaan kesadaran dan perilaku hukum, untuk menjadi bahan bagi langkah-langkah konkret dan praktis lebih lanjut di kemudian hari. Saya sama sekali tidak ingin mengatakan, bahwa penyusunan peta permasalahan tersebut sudah sempurna. Sebaiknya dalam kesempatan seminar ini peta tersebut didiskusikan dengan cukup tuntas, dikritik dan dikoreksi serta akhirnya diperbaiki.

Dalam rangka pembinaan kesadaran dan perilaku hukum ini ada aspek-aspek yang lebih bersifat umum di samping ada yang khusus. Pada waktu kita berbicara mengenai kesadaran hukum, misalnya, maka tentunya kita bisa memanfaatkan pikiran-pikiran yang telah ada di dunia sampai sekarang ini. Saya kira, masalah kesadaran hukum di manapun di dunia sama atau hampir bersamaan.

Keadaannya menjadi berbeda, apabila kita mulai masuk ke dalam dimensi yang bersifat substansial-sosiologis. Di sini kita mengakui, bahwa

kita berhadapan dengan karakteristik sosial bangsa sebagaimana telah diuraikan di muka.

Hukum dan kekuasaan sering dihadap-hadapkan dan kekuasaan sering dianggap sebagai ganjalan dalam pemerataan keadilan. Dalam kerangka SHP sebagaimana telah dibicarakan panjang lebar di muka, maka kekuasaan di Indonesia juga lalu mempunyai semacam watak yang berhubungan dengan tanggung jawab etis, seperti keharusan untuk bisa menjawab pertanyaan: "*kekuasaan untuk apa?*", "*penggunaan kekuasaan untuk tujuan etis apa?*" Kekuasaan di Indonesia adalah tidak semata-mata untuk digunakan begitu saja, tetapi pertama harus bisa dipertanggungjawabkan secara hukum. Namun di atas pertanggungjawaban tersebut masih ada yang lebih tinggi lagi, yaitu secara etis, moral. Kekuasaan dalam SHP adalah "*kekuasaan dengan kualitas tertentu*". Persyaratan yang demikian itu muncul berkaitan dengan konsep kualitas pemberian keadilan sebagaimana diutarakan di muka.

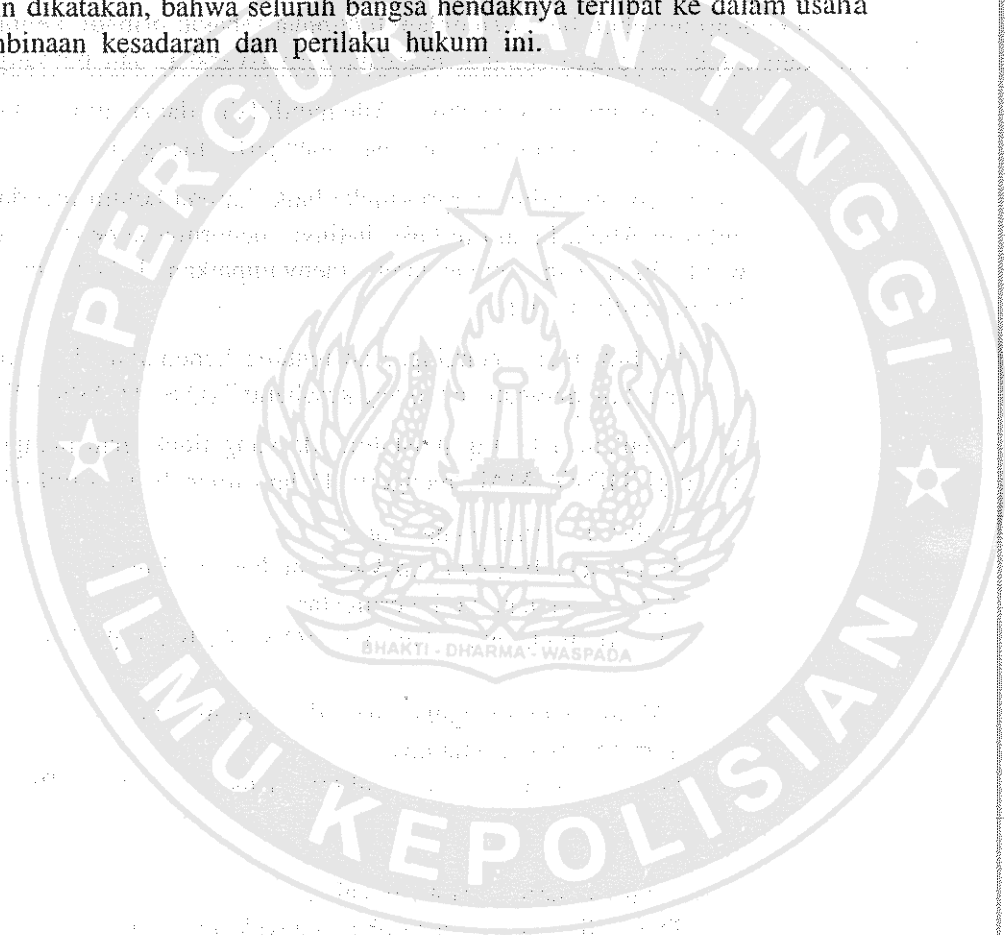
Penyelenggaraan suatu seminar ditujukan kepada pembahasan bersama mengenai masalah atau substansi yang diseminarkan, agar diketahui dan diperoleh gambar yang baik tentang masalah yang dihadapi. Sebagai suatu proses tindakan, maka langkah selanjutnya sesudah permasalahan serta medannya diketahui dengan lebih baik, adalah dilakukannya usaha-usaha yang lebih konkret lagi untuk memindahkan pengetahuan kita itu ke dalam rencana-rencana yang terstruktur.

Sebagaimana telah diuraikan dalam makalah ini, permasalahan dalam bidang pembinaan kesadaran dan perilaku hukum adalah demikian luasnya, sehingga sangat tidak adil apabila badan seperti BPHN ini diminta untuk bisa menangani dan menyelesaikannya. Yang jelas, misalnya, BPHN hendaknya bisa menstimuler institusi pendidikan hukum untuk melakukan pekerjaan tersebut. Tetapi kita juga tahu, bahwa yang bisa dilayani oleh badan pendidikan tersebut adalah sebagian saja dari pekerjaan yang besar itu, sekalipun apa yang dilakukan oleh lembaga pendidikan itu akan bisa menyelesaikan suatu bagian penting dari volume pekerjaan yang harus dilakukan. Pekerjaan membina kesadaran dan perilaku hukum itu demikian luasnya, sehingga sampai kepada tanggung jawab keluarga untuk juga turut serta.

Pembinaan perilaku dan kesadaran hukum juga tidak bisa dilihat sebagai sesuatu yang berdiri sendiri, tanpa menyadari, bahwa ada semacam "syarat-syarat" yang sebaiknya dipenuhi juga, seperti kesejahteraan ekonomi. Mentargetkan pembinaan kesadaran dan perilaku di tengah-tengah kesulitan ekonomi rakyat, bisa digolongkan sebagai suatu "program vigilante".

Tetapi menjadikan tingkat kesejahteraan serta kesulitan hidup sebagai alasan pemaaf juga tidak seluruhnya benar. Menata dan membangun kesadaran serta perilaku hukum adalah bagian dari membangun kehidupan moral bangsa secara keseluruhan, yang tidak bisa menunggu sampai kesejahteraan hidup meningkat secara substansial. Pada waktu itu kemungkinan besar kita “sudah terlambat”.

Mempunyai konsep untuk melakukan pekerjaan pembinaan itu sebagai suatu konsep atau *usaha bersama* adalah penting, oleh karena bisa saja terjadi, bahwa apa yang (telah) dilakukan oleh BPHN akan “dirusak” oleh lembaga atau badan atau program yang lain. Dengan demikian sekali lagi ingin dikatakan, bahwa seluruh bangsa hendaknya terlibat ke dalam usaha pembinaan kesadaran dan perilaku hukum ini.



# MORALITAS DAN UPAYA PENEGAKAN HUKUM DI INDONESIA, TANTANGAN DAN PELUANG

Oleh: Bismar Siregar

BISMILLAHIRRAHMANIRRAHIM

Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh!

I. Dua ucap yang mungkin menimbulkan kerisian bagi sementara pihak. Disebut mungkin, karena belum mengetahui, apa makna dan hakekat dua ucap tersebut, bagi dan dalam hidupnya sebagai pribadi, keluarga dan tidak terkecuali sebagai manusia bermasyarakat dan berbangsa.

a. Kalau belum mengetahui? Alhamdulillah, dapat diberi tahu. Insyallah mengerti, dan mau mengerti, mengapa?

Untuk golongan ini, berprasangka baik, karena belum mendapat hidayah Allah, belum terbuka hatinya menerima kebenaran, dan wajib bagi yang mengetahui menyampaikan kebenaran itu. Dalam kalimat ilahi:

“Saling ingat mengingatkan tentang kebenaran, dan saling ingat mengingatkan tentang kesabaran” (Q.S. Al-Ashr 103:3).

b. Tetapi, bukan hal yang mustahil, ada yang tidak mau mengerti, diulangi TIDAK MAU mengerti. Dalam iman Islam dilukiskan:

“Adapun orang yang ingkar,  
Sama saja baginya, apakah kau beri peringatan  
Atau tiada kau beri peringatan,  
Mereka tiada akan beriman. (Q.S. Al-Baqarah 2:6)

“Allah telah mengunci hati dan kuping mereka,  
Tertutup penglihatannya  
Dan mereka memperoleh siksaan dahsyat.” (Q.S. Al-Baqarah 2:7)

“Dalam hatinya ada penyakit,  
Dan Allah akan menambah penyakitnya itu,  
Mereka beroleh siksaan yang pedih,  
Disebabkan mereka, berdusta.” (Q.S. Al-Baqarah 2:10).

Sekiranya sudah disampaikan, tidak mau juga menerima, tidak perlu gelisah, konon pula memaksakan. Sungguh dilarang cara