

**PERANAN BUDAYA HUKUM DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN HUKUM
NASIONAL**

Marzuki Lubis

Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Sumatera Utara

ABSTRACT

Hukum merupakan sarana untuk mengatur kehidupan sosial sehingga memperhatikan interdependensi antara sistem hukum dengan budaya masyarakat, menunjukkan bahwa dalam pembinaan hukum nasional pembangunan budaya hukum merupakan salah satu komponen yang sangat prinsipil karena akan mempengaruhi pembangunan materi hukum maupun aparatur hukum.

Kata Kunci : *Budaya Hukum, Pembangunan Hukum Nasional.*

ABSTRACT

Law as a tool of social engineering so to look at that interdepended between system of law with social culture showed that to build the development of culture of law is a urgent component because will be influence to development substance of law and practice of law.

Keywords : culture of law, Development of Nation Law.

A. Pendahuluan

Pada hakikatnya hukum mengandung ide atau konsep-konsep yang abstrak, akan tetapi meskipun bersifat abstrak, hukum dibuat untuk diimplementasikan dalam kehidupan sehari-hari. Oleh sebab itu perlu adanya suatu kegiatan untuk mewujudkan ide-ide tersebut ke dalam masyarakat yang senantiasa berubah, baik perubahan yang berkembang secara alami, perubahan masyarakat yang cepat (*revolusioner*) maupun perubahan masyarakat yang direncanakan dan diarahkan secara bertahap dan wajar.

Dalam konteks yang demikian, maka titik tolak pemahaman terhadap hukum tidak sekedar sebagai suatu *blue print* yang ditetapkan melalui berbagai bentuk peraturan perundang-undangan, melainkan hukum hendaknya dilihat sebagai suatu gejala yang dapat diamati di dalam masyarakat melalui tingkah laku warga masyarakat. Realitas tersebut berarti titik perhatian harus ditujukan kepada

hubungan antara hukum dengan faktor-faktor non hukum lainnya, terutama faktor nilai dan sikap serta pandangan masyarakat yang disebut dengan kultur hukum.

Walaupun pembangunan mengharuskan rangkaian perubahan, akan tetapi sangat mutlak pula dipeliharanya ketertiban dalam masyarakat. Hukum sebagai sarana yang penting untuk memelihara ketertiban harus dikembangkan, sehingga dapat memberi ruang gerak bagi perubahan masyarakat. Bukan sebaliknya, menghambat usaha pembaharuan karena semata-mata ingin mempertahankan nilai-nilai lama. Sesungguhnya hukum dapat tampil ke depan menunjukkan arah dan memberi jalan bagi perubahan.

Sejalan dengan itu, maka diperlukan upaya pembangunan hukum, yang sering diartikan sebagai penyelenggaraan perubahan tertentu terhadap masyarakat (*law is a tool of social engineering*), dan tentunya pembangunan yang diharapkan oleh hukum adalah perubahan masyarakat yang secara teratur, terkendali,

efektif dan efisien. Namun hukum senantiasa dibatasi oleh situasi atau lingkungan dimana ia berada, sehingga tidak heran kalau terjadi ketidakharmonisan antara apa yang seharusnya (*das sollen*) dengan apa yang senyatanya (*das sein*). Dengan perkataan lain, muncul diskrepansi antara *law in the books* dan *law in action*.

Sehubungan dengan hubungan antara hukum dengan masyarakat tersebut, H. Abdul Manan mengemukakan sebagai berikut:

Hukum merupakan sarana untuk mengatur kehidupan sosial, namun satu hal yang menarik adalah justru hukum tertinggal di belakang objek yang diaturnya. Dengan demikian selalu terdapat gejala bahwa antara hukum dan perilaku sosial terdapat suatu jarak perbedaan yang sangat mencolok. Apabila hal ini terjadi, maka akan timbul ketegangan yang semestinya harus segera disesuaikan supaya tidak menimbulkan ketegangan yang berkelanjutan, tetapi usaha ke arah ini selalu terlambat dilakukan.¹

Realitas ini menunjukkan bahwa perubahan hukum meliputi segala segi kehidupan, sehingga dengan demikian mempunyai jangkauan yang amat luas, sebab terjadinya juga bermacam-macam, seperti kemajuan ilmu pengetahuan dan hubungannya dengan mental manusia, kemajuan teknologi dan aplikasinya dalam masyarakat, kemajuan sebagai sarana komunikasi, transportasi, urbanisasi, perubahan tuntutan manusia, peningkatan kemampuan manusia, dan lain-lain.

Perkembangan dan perubahan sosial yang demikian pesat sebagai

akibat dari perkembangan teknologi dan industri, menghendaki hadirnya suatu tatanan hukum yang mampu mewujudkan tujuan-tujuan yang dikehendaki masyarakat. Bagi Indonesia tujuan pembangunan yang dicita-citakan itu sudah dirumuskan di dalam Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Memperhatikan realitas tersebut, hukum bukanlah suatu institusi yang statis, ia mengalami perkembangan, hukum itu berubah dari waktu ke waktu. Konsep hukum seperti "*Rule of Law*" sekarang ini juga tidak muncul dengan tiba-tiba, melainkan merupakan hasil dari suatu perkembangan tersendiri. Dalam hubungan ini, teori pada dasarnya sangat ditentukan oleh bagaimana orang atau sebuah komunitas memandang apa yang disebut hukum itu, artinya apa yang sedang terjadi atau perubahan yang tengah terjadi dimana komunitas itu hidup sangat berpengaruh terhadap cara pandangnya tentang hukum.

Oleh sebab itu sebuah teori yang digunakan pada masa kini selanjutnya akan mengalami proses pengkritisan, yaitu terus menerus berada pada wilayah yang labil, selalu berada pada wilayah yang keos. Artinya disini teori bukan sesuatu yang telah jadi, tetapi sebaliknya akan semakin kuat mendapat tantangan dari berbagai perubahan yang berlangsung, dan kemudian akan lahir teori-teori baru sebagai wujud dari perubahan yang terus berlangsung, sehingga akan diperoleh teori pembangunan hukum.

Untuk itu, dalam rangka penyelenggaraan pembangunan nasional secara tertib dan berencana harus dilakukan melalui sarana hukum, disebabkan hukum mempunyai fungsi yang esensial dalam mendukung pembangunan berbagai aspek kehidupan, yaitu:

¹ Abdul Manan, H., *Aspek-aspek Pengubah Hukum*, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2006, hlm. 72.

hukum otonom dan berubah menjadi instrumen-instrumen yang lebih dinamis bagi penataan dan perubahan sosial yang bersifat fungsional.

Hubungan fungsional antara sistem hukum yang dipakai dengan struktur masyarakat dapat dilihat pada pandangan *Emile Durkheim*, yang mengatakan sebagai berikut:

Sistem hukum yang represif biasanya berlaku dalam masyarakat dengan solidaritas mekanis, karena ia mampu mempertahankan kebersamaannya dalam masyarakat. Sedangkan sistem hukum restitutif mempunyai hubungan fungsional dengan masyarakat melalui solidaritas organik, karena sistem ini, memberikan kebebasan kepada masing-masing individu untuk berhubungan satu sama lain menurut pilihannya sendiri. Disini hukum hanya mengupayakan untuk mencapai keseimbangan di antara kepentingan-kepentingan dari pihak-pihak yang berinteraksi.⁴

Meskipun setelah bangsa Indonesia memproklamkan kemerdekaannya pada tanggal 17 Agustus 1945, tahap perkembangan masyarakat yang semula adalah feodalisme menuju masyarakat yang berdasarkan konstitusi, akan tetapi perkembangan hukum yang demikian itu tidak diiringi dengan perkembangan masyarakatnya. Akibatnya, nilai-nilai yang dimiliki oleh bangsa Indonesia tetap saja tradisional dan tidak berubah. Keadaan yang demikian itu tampak berpengaruh dalam proses penegakan hukum (*law enforcement*) hingga saat ini.

Semestinya hukum yang dianut di Indonesia harus sarat dengan nilai-nilai yang dimiliki oleh bangsa Indonesia. Kalau demikian halnya, maka hukum dapat disebut sebagai sistem nilai. Kegagalan untuk mewujudkan salah satu nilai-nilai tersebut bukan hanya berdampak pada timbulnya sistem hukum yang tidak baik, melainkan hukum yang dibuat dan diterapkan itupun menjadi tidak bermakna bagi masyarakat yang bersangkutan.

Lawrence Friedman menjelaskan bahwa faktor nilai yang menimbulkan perbedaan dalam kehidupan hukum dalam masyarakat lebih disebabkan oleh kultur hukum. Kultur hukum merupakan sikap-sikap dan nilai-nilai yang dimiliki oleh masyarakat yang berhubungan dengan hukum dan lembaga-lembaganya, baik yang bersifat positif maupun negatif.⁵

Dalam pada itu, transformasi budaya dan masyarakat Indonesia dari masyarakat-masyarakat adat dengan kultur yang beraneka ragam menjadi masyarakat Indonesia dengan budaya yang lebih homogen, membutuhkan kesabaran dan persuasi yang tinggi, karena senantiasa harus dipelihara keseimbangan, keselarasan dan keserasian. Bahwa dalam proses ini terjadi "kemunduran" kiranya dapat dimaklumi, asal saja begitu disadari akan hal tersebut, maka perlu dilakukan langkah-langkah untuk mengembalikan proses ini ke arah tujuan yang hendak dicita-citakan.

Realitas ini menunjukkan perlunya pemikiran terhadap peranan hukum sebagai alat perubahan dan pembangunan ditempatkan dalam alur persepsi yang disepakati bersama

⁴ Sunaryati Hartono, CFG, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, 1991, hlm. 83.

⁵ Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, PT Suryandaru Utama, Semarang, 2005, hlm. 89.

Ada kekuatan pemersatu yang mengikat sistem itu (mekanisme kontrol).⁷

Pemahaman sistem yang demikian itu mengisyaratkan bahwa persoalan hukum yang kita hadapi sangat kompleks. Di satu sisi, hukum dipandang sebagai suatu sistem nilai yang secara keseluruhan dipayungi oleh sebuah norma dasar yang disebut *grundnorm* atau *basic norm*. Norma dasar itulah yang dipakai sebagai dasar dan sekaligus penuntun penegakan hukum. Sebagai sistem nilai, maka *grundnorm* itu merupakan sumber nilai dan juga sebagai pembatas dalam penerapan hukum. Hans Kelsen memandang *grundnorm* sebagai *the basic norm as the source of identity and as the source of unity of legal system*.

Dilihat dari perspektif lain, hukum merupakan bagian dari lingkungan sosialnya. Dengan demikian, hukum merupakan salah satu subsistem di antara subsistem sosial lainnya, seperti sosial, budaya, politik dan ekonomi. Hal itu berarti, hukum tidak dapat dilepas-pisahkan dengan masyarakat sebagai basis bekerjanya. Di sini tampak bahwa hukum berada di antara dunia nilai atau dunia ide dengan dunia kenyataan sehari-hari.

Sejalan dengan pandangan yang demikian, maka *Hoebel* menyimpulkan adanya empat fungsi dasar hukum, yaitu:⁸

1. Menetapkan hubungan-hubungan antara para anggota masyarakat, dengan menunjukkan jenis-jenis tingkah laku apa yang

diperkenankan dan apa pula yang dilarang

2. Menentukan pembagian kekuasaan dan merinci siapa saja yang boleh melakukan paksaan serta siapakah yang harus mentaatinya dan sekaligus memilihkan sanksi-sanksinya yang tepat dan efektif.
3. Menyelesaikan sengketa.
4. Memelihara kemampuan masyarakat untuk menyesuaikan diri dengan kondisi-kondisi kehidupan yang berubah, yaitu dengan cara merumuskan kembali hubungan esensial anggota-anggota masyarakat.

Di samping itu, hukum menghendaki agar warga masyarakat bertingkah laku sesuai dengan harapan masyarakat atau berfungsi sebagai kontrol sosial. Demikian pula hukum berfungsi sebagai sarana untuk memperlancar proses interaksi sosial, yaitu dengan memandang hukum sebagai suatu mekanisme kontrol sosial yang bersifat umum dan beroperasi secara merata di hampir seluruh sektor kehidupan masyarakat.

Selanjutnya, apabila penyelenggaraan keadilan dalam masyarakat yang dilakukan melalui hukum dilihat sebagai institusi sosial, maka kita mulai melihat hukum dalam kerangka yang luas, yaitu dengan melibatkan berbagai proses dan kekuatan dalam masyarakat. Untuk itu, penyelenggaraan keadilan dalam masyarakat berkaitan erat dengan tingkat kemampuan masyarakatnya.

Oleh sebab itu hukum bergerak diantara dunia nilai dan dunia sehari-hari (realitas sosial), akibatnya sering terjadi ketegangan di saat hukum itu diterapkan. Ketika hukum

⁷ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991, hlm. 48-49.

⁸ Esmi Warassih, *op.cit.*, hlm. 26-27.

ketergantungan komponen satu sama lain.⁹

Realitas di atas mengisyaratkan perlunya pemahaman hukum sebagai suatu sistem, yang oleh *F. Emery* dipandang merupakan suatu himpunan bagian yang saling berkaitan yang membentuk satu keseluruhan yang kompleks tetapi merupakan satu kesatuan struktur, yang mengandung dua aspek. *Pertama*, hubungan itu harus membentuk jaringan dimana setiap elemen terhubung satu sama lain baik secara langsung maupun tidak langsung. *Kedua*, jaringan tersebut haruslah membentuk suatu pola untuk menghasilkan struktur dalam suatu sistem. Sementara yang lain menyatakan gagasan kedua merupakan satu persyaratan. Jadi di sini kita mempunyai pandangan umum mengenai sistem dan karakteristiknya. Sistem merupakan keseluruhan, mempunyai elemen dan elemen itu mempunyai hubungan yang membentuk struktur.¹⁰

Lawrence M. Friedman dalam hubungannya dengan sistem hukum, menyebutkan adanya beberapa komponen unsur hukum sebagai berikut:

1. Sistem hukum mempunyai struktur. Sistem hukum terus berubah, namun bagian-bagian sistem itu berubah dalam kecepatan yang berbeda, dan setiap bagian berubah tidak secepat bagian tertentu lainnya.
2. Sistem hukum mempunyai substansi, yaitu berupa aturan, norma, dan pola perilaku nyata manusia

yang berada dalam sistem itu.

3. Sistem hukum mempunyai komponen budaya hukum, yaitu sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum itu sendiri, seperti kepercayaan, nilai, pemikiran serta harapannya.¹¹

Semua komponen tersebut merupakan pengikat sistem hukum itu di tengah kultur bangsa secara keseluruhan. Seseorang menggunakan hukum, dan patuh atau tidak terhadap hukum sangat tergantung kepada budaya hukumnya. Oleh karena itu, saat ini hukum bukan hanya dipakai untuk mempertahankan pola-pola hubungan serta kaidah-kaidah yang telah ada. Hukum yang diterima sebagai konsep modern memiliki fungsi untuk melakukan suatu perubahan sosial. Bahkan lebih dari itu hukum dipergunakan untuk menyalurkan hasil-hasil keputusan politik. Hukum bukan lagi mengukuhkan pola-pola kebiasaan dan tingkah laku yang telah ada, tetapi juga berorientasi kepada tujuan-tujuan yang diinginkan, yaitu menciptakan pola-pola perilaku yang baru. Di dalam menjalankan fungsinya, hukum senantiasa berhadapan dengan nilai-nilai maupun pola-pola perilaku yang telah mapan dalam masyarakat.

Sejalan dengan ini, maka terdapat dua pandangan yang sangat dominan dalam rangka perubahan hukum yang berlaku dalam kehidupan masyarakat suatu negara, yang saling tarik menarik antara keduanya

⁹ *Ibid.*, hlm. 29.

¹⁰ Emery, F.E., *System Thinking*, dalam Otje Salman, H.R dan Anton F. Susanto, *op.cit.*, hlm., 89.

¹¹ Lawrence M. Friedman, *Hukum Amerika Sebuah Pengantar*, PT Tata Nusa, Jakarta, 2001, hlm. 7-8.

Keempat komponen itu tidak hanya berkaitan satu sama lain, tetapi juga saling pengaruh mempengaruhi, sehingga sekalipun misalnya kita berhasil menyusun materi hukum sempurna, akan tetapi apabila hal tersebut tidak didukung oleh dan berinteraksi dengan budaya hukum yang sesuai, aparat hukum yang profesional, bahkan juga sarana dan prasarana hukum yang cukup modern dan memadai, maka seluruh materi hukum itu tidak mungkin akan dapat diterapkan dan ditegakkan sebagaimana diharapkan, sehingga materi hukum itu hanya tinggal menjadi huruf mati belaka. Itulah sebabnya seluruh komponen dan unsur-unsur Sistem Hukum Nasional (Sistem Hukum Adat, Sistem Hukum Barat, dan Sistem Hukum Islam) itu harus dibangun secara simultan, sinkron dan terpadu. Hanya dengan pendekatan yang sistemik ini dapat dibentuk dan diwujudkan Sistem Hukum Nasional yang utuh menyeluruh berdasarkan Filasafat Pancasila, sesuai arti, makna dan jiwa UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan sekaligus akan terpenuhi segala kepentingan dan kebutuhan masyarakat di masa yang akan datang. Hukum nasional kita harus benar-benar dapat mengayomi seluruh bangsa kita dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dengan menggunakan pola atau kerangka pemikiran seperti ini, kita tetap berfikir sistemik, walaupun masing-masing bidang hukum itu dapat berkembang sesuai dengan kebutuhannya sendiri. Demikian juga jumlah bidang hukum terus dapat berkembang tanpa batas, selama dipegang teguh asas utama dan kerangka formal hukum yang dikehendaki secara terencana.

Jelas bahwa untuk setiap bidang pembangunan sub sistem hukum diperlukan keterpaduan dan

kesearahan antara pembentuk hukum, pengadilan, aparat penegak hukum, aparat pelayanan hukum, profesi hukum dan masyarakat, agar supaya pada akhirnya peraturan perundang-undangan, yurisprudensi, dan hukum kebiasaan akan menjadi satu kesatuan yang terpadu. Oleh sebab itu untuk setiap bidang hukum itu sendiri diperlukan suatu rencana pengembangan dan organisasi yang mengarahkan dan mensinkronkan semua usaha oleh masing-masing dalam proses pembentukan hukum nasional. Inilah yang menjadi tugas dalam rangka memikirkan konsep dan perencanaannya yang mengandung asas-asas pengikat, agar supaya pembangunan seluruh Sistem Hukum Nasional berlangsung secara terpadu dan sistemik.

Berdasarkan hubungan sistem hukum yang demikian, menunjukkan bahwa sistem hukum mempunyai kaitan erat dengan budaya masyarakat, bahkan salah satu komponen sistem hukum itu termasuk di dalamnya pembangunan budaya masyarakat, terutama budaya hukum, bahkan keberhasilan penegakan hukum (*law enforcement*) tidak terlepas dari pembangunan budaya hukum, termasuk kultur aparatur pelaksana hukum itu sendiri beserta masyarakat yang melingkupinya.

Peranan Budaya Hukum dalam Perspektif Pembangunan Hukum Nasional

Memperhatikan interdependensi antara sistem hukum dengan budaya masyarakat, menunjukkan bahwa dalam pembinaan hukum nasional pembangunan budaya hukum merupakan salah satu komponen yang sangat prinsipil karena akan mempengaruhi pembangunan materi hukum maupun aparatur hukum.

kesadaran akan perlunya perubahan pada masyarakat yang bersangkutan.

Dalam hubungan ini, pada dasarnya hukum yang hidup di masyarakat sesungguhnya merupakan perwujudan dari nilai-nilai sosial budaya baik yang formal maupun non formal yang eksistensinya diyakini oleh masyarakat tentang apa yang seharusnya (*das sollen*). Sejarah peradaban manusia telah banyak membuktikan bahwa dalam perjalanan hidup bangsa-bangsa di dunia, setiap masyarakat mengalami transformasi dari waktu ke waktu. Hal ini diakibatkan oleh adanya interaksi sosial yang terus menerus. Corak dan bentuk interaksi sosial, politik, ekonomi dalam perjalanan dimensi waktu telah memperkaya dengan berbagai pengalaman sejarah yang kemudian membentuk cara berfikir dan pandangan hidup, yang pada gilirannya membentuk struktur dan kultur dari masyarakat itu sendiri.

Hukum itu sendiri merupakan bentuk formal dari struktur dan kultur masyarakat. Oleh karenanya hukum positif Indonesia adalah wujud formal dari struktur dan kultur sistem masyarakat kita yang masih diwarnai oleh berbagai corak yang menjadi struktur dan kultur masyarakat kita sebelumnya. Dengan kata lain pada hukum positif kita masih terlihat corak sistem hukum yang berdimensi masa lalu, masa kini, dan arah di masa datang. Dalam hal inilah pembangunan hukum berupaya melakukan orientasi terhadap fenomena ini menuju terwujudnya hukum nasional yang dicita-citakan (*ius constituendum*).

Sejalan dengan hal tersebut di atas, dalam kaitannya dengan perubahan yang dilaksanakan di Indonesia, *Satjipto Rahardjo* mengemukakan bahwa aplikasi perubahan hukum itu hendaknya

dibedakan antara pembinaan hukum dengan kegiatan sekadar mengubah suatu hukum yang sedang berlaku. Apabila kegiatan pembinaan hukum itu disebut sebagai tindakan merencanakan suatu tata hukum baru, maka kegiatan mengubah suatu hukum adalah mengubah suatu hukum yang telah ada.¹⁵

Walaupun kita sering berbicara tentang perubahan masyarakat Indonesia, sesungguhnya kita belum sepakat benar, mengenai struktur dan kultur masyarakat yang kita inginkan. Dalam hati kecil kebanyakan ahli budaya dan ilmu kemasyarakatan mungkin menghendaki agar masyarakat kita sebaiknya jangan direkayasa, tetapi dibiarkan berkembang sendiri mencari pola, struktur dan budaya itu sendiri. Padahal cara ini mungkin hanya dapat ditempuh di dalam masyarakat desa yang kecil dan sederhana, yang jauh dari pengaruh dunia luar. Di dalam masyarakat seperti ini hukum tidak banyak perannya untuk mengatur pergaulan masyarakat, sebab hukum yang tertuang di dalam keputusan-keputusan kepala adat, hanya menguatkan apa yang sudah berlaku di dalam masyarakat sebagai adat kebiasaan. Jadi dalam masyarakat tradisional hukum hanya berfungsi sebagai pemelihara "status quo".¹⁶

Lebih lanjut *H. Abdul Manan* dalam hubungan ini menjelaskan perubahan hukum sebagai berikut:

Oleh karena itu, kegiatan perubahan hukum yang sedang dilaksanakan di Indonesia mempunyai karakteristik tersendiri dan bersifat mandiri (berdiri sendiri). Perubahan itu tidak semata-mata dilakukan

¹⁵ Abdul Manan, H., *op.cit.*, hlm. 9.

¹⁶ Badan Pembinaan Hukum Nasional, *op.cit.*, hlm. 53.

diarahkan menuju satu masyarakat yang sama-sama menganut filsafah Pancasila dan menghayati nilai-nilai yang terkandung dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sehingga tidak saja merupakan satu kesatuan politik (negara kesatuan) dan satu kesatuan hukum, tetapi juga satu kesatuan sosial budaya.

Jelas bahwa proses semacam itu mau tidak mau akan memakan waktu yang cukup lama. Sebab di satu pihak harus selalu memperhatikan agar unsur-unsur budaya daerah jangan sampai digoncangkan, sehingga akan timbul keresahan sosial. Tetapi dilain pihak juga tidak boleh membiarkan masyarakat-masyarakat tradisional berkembang secara mandiri, sehingga ke arah yang tidak sesuai, apalagi bertentangan dengan prinsip negara kesatuan, negara hukum, filsafah Pancasila dan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sebagaimana dikemukakan sebelumnya bahwa menurut *Lawrence M. Friedmann*, setiap sistem hukum selalu mengandung tiga komponen, yaitu komponen struktural, substansial dan kultural. Dalam hubungan ini, komponen budaya hukum (*the legal culture*) yang merupakan keseluruhan sikap dari masyarakat dan sistem nilai yang ada dalam masyarakat yang akan menentukan bagaimana seharusnya hukum itu berlaku dalam masyarakat perlu senantiasa dilakukan pembinaan.

Secara lebih detail, *Daniel S. Lev* mencoba memerinci budaya hukum ke dalam “*nilai-nilai hukum prosedural*” dan “*nilai-nilai hukum substantif*”. Di dalam tinjauannya mengenai kultur hukum di Indonesia, *Lev* menemukan, bahwa cara-cara penyelesaian konflik mempunyai karakteristiknya sendiri disebabkan oleh adanya dukungan nilai-nilai

tertentu. Menurut *Lev* kompromi dan perdamaian merupakan nilai-nilai yang mendapat dukungan kuat dari masyarakat.¹⁹

Dalam hubungan ini, berarti pembinaan struktur dan kultur masyarakat tidak terlepas dari kehendak mewujudkan kesadaran hukum masyarakat, karena kesadaran hukum masyarakat merupakan hal yang sangat penting dan menentukan berlakunya suatu hukum dalam masyarakat. Apabila kesadaran hukum masyarakat tinggi dalam melaksanakan ketentuan-ketentuan yang telah diatur oleh hukum, dipatuhi oleh masyarakat, maka hukum tersebut dapat dikatakan telah efektif berlakunya, tetapi jika ketentuan hukum tersebut diabaikan oleh masyarakat, maka aturan hukum itu tidak efektif berlakunya. Kesadaran hukum masyarakat itu menyangkut faktor-faktor apakah suatu ketentuan hukum diketahui, dipahami, diakui, dihargai dan ditaati oleh masyarakat sebagai pengguna hukum itu. Kesadaran hukum masyarakat merupakan unsur utama yang harus diperhitungkan dalam berfungsinya hukum secara efektif dalam masyarakat.

Realitas ini berarti, betapapun kesadaran hukum itu berakar di dalam masyarakat, ia merupakan abstraksi yang lebih rasional daripada perasaan hukum yang hidup di dalam masyarakat. Oleh karena itu, hal ini tidak dapat dilihat secara langsung di dalam kehidupan masyarakat, melainkan keberadaannya hanya dapat disimpulkan dari pengalaman hidup sosial melalui suatu cara pemikiran dan cara penafsiran tertentu.

Bernard Arief Sidharta, dalam hubungannya dengan kesadaran hukum dalam perspektif budaya hukum mengemukakan:

¹⁹ Esmi Warassih, *op.cit.*, hlm. 89.

maka beberapa cara perlu dijalankan secara simultan, antara lain:

- a) penyuluhan hukum secara teratur kepada semua pihak, termasuk kepada aparat pemerintah;
- b) Pendidikan disiplin, kebersihan, budi pekerti dan "civic" di sekolah;
- c) Pendidikan non formal untuk menanamkan disiplin di lingkungan keluarga, lingkungan kerja dan lingkungan rekreatif;
- d) Pengadaan fasilitas fisik yang mendukung;
- e) teladan oleh elit sosial secara konsisten, khususnya aparat pemerintah.²²

2. Pembangunan Materi Hukum.

Berdasarkan pemahaman terhadap sistem hukum nasional yang menyangkut adanya 4 (empat) komponen atau sub sistem: 1. *budaya hukum*, 2. *materi hukum*, 3. *lembaga, organisasi, aparatur dan mekanisme hukum*, serta 4. *prasarana dan sarana hukum*, maka salah satu yang sangat urgen dalam membangun kultur dalam rangka menyikapi perubahan hukum adalah pembangunan materi hukum.

Untuk mewujudkan hal tersebut, maka diperlukan dua pandangan atau pemikiran yang berperan dalam sistem hukum yang akan dibina secara terpadu, yakni aliran yang meninjau hukum secara *juridis dogmatis*, yang cenderung mempertahankan nilai-nilai moral dan kultural Indonesia dalam pembinaan hukum itu dan aliran yang meninjau hukum dari segi dimensi sosial yang cenderung mengutamakan pembinaan sistem hukum yang

mampu menjawab tuntutan pembangunan dan modernisasi.²³

Keterpaduan pemikiran inilah yang akan merupakan ciri khas hukum Indonesia sebagai bangsa yang sedang membangun dan yang membedakannya dari hukum barat yang liberal individualistis materialis dan yang pada hakikatnya merupakan perwujudan terpelihara dan tercapainya sistem hukum yang serasi dengan cita-cita dan moral pembangunan berdasarkan Pancasila dan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Mochtar Kusumaatmadja dalam hubungan ini mengemukakan "Teori Hukum Pembangunan" yang dibangun di atas teori kebudayaan *Northrop*, teori orientasi kebijakan (*policy-oriented*) dari Laswell dan Mc Dougal serta teori hukum pragmatis dari *Roscoe Pound*, sebagai berikut:²⁴

Teori Hukum Pembangunan Mochtar Kusumaatmadja

Teori Hukum Mochtar (Teori Kebudayaan *Northrop* + *Teori "Policy Oriented"*-nya Laswell dan Mc. Dougal)

+

Teori Hukum Pound minus konsepsi mekanismenya

+

Disesuaikan dengan kondisi Indonesia

Untuk keperluan penyusunan kerangka dasar pembangunan hukum nasional, ada beberapa asas yang bersifat menyeluruh, yang perlu dikaji secara seksama, yaitu:

1. Asas Ketuhanan, yang mengamanatkan bahwa produk hukum nasional tidak boleh melanggar dan bertentangan

²² Bernard Arief Sidharta, *op.cit.*, hlm. 204-205.

²³ M. Solly Lubis, *op.cit.*, hlm. 20.

²⁴ Lili Rasyidi dan I.B. Wyasa Putra, *op.cit.*, hlm. 126.

- dibandingkan dengan hukum tidak tertulis ;
2. Membentuk hukum tertulis lebih mudah dibandingkan dengan membentuk hukum tidak tertulis. Pembentukan hukum tertulis dapat direncanakan dengan pasti, tidak demikian halnya dengan pembentukan hukum tidak tertulis dan ;
 3. Dalam keadaan tertentu, hukum tertulis merupakan instrumen yang lebih mudah dipergunakan untuk memperbaharui atau mengganti aturan hukum yang tidak sesuai dengan penggunaan hukum tidak tertulis.

Sedangkan mengenai pembangunan materi hukum tidak tertulis, dapat dilakukan dengan cara-cara :

1. Melakukan penelitian dan pengkajian kembali hukum adat, untuk mengetahui dengan tepat perubahan yang terjadi di dalamnya, yang dapat terjadi karena :
 - a. perubahan praktek masyarakat, baik karena pengaruh agama mobilitas dan lain sebagainya ;
 - b. perubahan oleh atau lewat yurisprudensi atau suatu putusan hakim ;
 - c. Perubahan oleh atau melalui perundang-undangan.
2. Menginventarisir dan mengkaji putusan-putusan hakim, dalam rangka menemukan asas dan kaidah hukum baru, baik karena penemuan hukum (*Rechts Finding*) dan penafsiran serta konstruksi hukum dan ;

3. Melakukan penelitian dan pengkajian terhadap praktek penyelenggaraan negara atau pemerintah dan kelompok masyarakat tertentu untuk menemukan kebiasaan-kebiasaan sebagai hukum yang hidup dalam lingkungan masyarakat tersebut.

Berdasarkan realitas yang telah dikemukakan di atas, meskipun ada pengutamaan terhadap hukum tertulis, akan tetapi hal tersebut tidak mungkin digantungkan kepada kodifikasi semata-mata karena hukum tertulis tidak akan mampu mengejar perubahan masyarakat yang begitu cepat akibat pembangunan berencana, sehingga perspektif hukum nasional akan lebih berupa hukum kebiasaan yang bersumber pada perjanjian (kontrak) dan hukum tertulis. Bersamaan dengan itu, hukum adat biasanya menjadi pelengkap dan juga dapat digunakan untuk mengatur hal-hal yang bersifat sensitif yang sulit dijadikan hukum tertulis.

Bila upaya yang demikian dapat kita lakukan secara taat asas, pada gilirannya pembangunan kaidah hukum akan dapat dilakukan sesuai dengan kepentingan dan kebutuhan masyarakat, bangsa dan negara, karena muatan kaidah tersebut tidak semata-mata dipertimbangkan dari aspek yuridis, melainkan juga didasarkan pada pertimbangan nilai sosiologis dan filosofis. Nilai sosiologis berkaitan dengan kenyataan yang terdapat dalam masyarakat, yang akan menentukan fungsi hukum dan corak hubungan hukum. Sedangkan nilai filosofis akan berkaitan dengan cita hukum (*Rechtsidee*), yang berkaitan dengan nilai keadilan, kebenaran serta tujuan hukum pada umumnya.

Dengan demikian, dalam perspektif pembangunan hukum

kebebasan kelompok, kebebasan masyarakat etnis, dan kebebasan masyarakat nasional. Kebebasan dan kemungkinan pelaksanaan faktualnya tidak tanpa batas, melainkan ditentukan dan dibatasi faktor: kesejarahan, keadaan faktual eksternal, pandangan kefilosofan dan keagamaan, nilai-nilai serta penetapan asas-asas dan kaidah-kaidah lainnya.

Kedua, asas kepastian hukum yang mengimplikasikan bahwa warga masyarakat harus bebas dari tindakan-tindakan pemerintah dan pejabatnya yang tidak dapat diprediksi dan tindakan yang sewenang-wenang.

Ketiga, asas persamaan (*similia similibus*) Pemerintah dan para pejabatnya harus memberikan perlakuan sama kepada semua orang, dan undang-undang juga berlaku sama bagi semua orang. Tindakan pemerintah dan pejabatnya harus didasarkan pada perangkat aturan yang dirumuskan secara umum. Semua orang yang memenuhi syarat yang sama memiliki kesempatan yang sama untuk mengembangkan diri dan mencapai tujuannya. Dalam implementasinya perlu ditetapkan kriteria untuk menentukan kesamaan, dan harus pula memperhitungkan kenyataan adanya perbedaan antar orang atau antar kelompok orang.

Keempat, asas demokrasi. Asas ini berkenaan dengan cara pengambilan keputusan. Tiap warga negara memiliki kemungkinan dan kesempatan yang sama untuk mempengaruhi keputusan dan tindakan pemerintahan. Untuk itu harus terjamin bahwa warga negara dengan menggunakan hak pilihnya (pasif dan aktif) dapat mempengaruhi susunan badan perwakilan, dan dapat menjadi anggotanya. Aturan yang

memberikan kewenangan untuk melakukan tindakan harus ditetapkan oleh atau dengan persetujuan badan perwakilan rakyat.

Kelima, asas pemerintah dan pejabatnya mengemban fungsi melayani rakyat. Asas ini dijabarkan ke dalam seperangkat asas umum pemerintahan yang layak (*algemene beginselen van behoorlijk bestuurs*). Syarat-syarat fundamental bagi keberadaan manusia yang bermartabat harus terjamin dan dirumuskan dalam peraturan perundang-undangan.

Pandangan yang demikian tentu berkaitan dengan adanya supremasi hukum dalam suatu negara, yang mempunyai empat kriteria, yaitu: *Pertama*, hukum dibuat berdasarkan dan oleh kemauan rakyat, rakyat adalah sumber dan berperan dalam membuat hukum yang diperlukan. *Kedua*, hukum dilaksanakan untuk kepentingan rakyat, bukan semata-mata untuk kepentingan penguasa, rakyat adalah subjek dari hukum bukan objek dari hukum. *Ketiga*, kekuasaan pemerintah harus tunduk pada hukum, dan setiap kekuasaan harus diikuti oleh sistem pertanggungjawaban. *Keempat*, adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia, baik hak sipil maupun hak politik, sosial kemasyarakatan.

Dalam konteks seperti di atas menunjukkan bahwa kita tidak dapat begitu saja mengeluarkan peraturan hukum tanpa menyediakan fasilitas atau sarana yang dapat menunjang terlaksananya peraturan tersebut. Itu berarti, faktor-faktor yang diperlukan untuk mewujudkan cita-cita sebagaimana tertuang dalam peraturan hukum tersebut perlu dipersiapkan dengan baik. Haruslah dipahami bahwa pembangunan hukum itu merupakan suatu rencana bertindak (*plan of action*). Artinya,

menunjukkan bahwa sistem hukum adalah merupakan bagian yang integral dalam membangun budaya masyarakat, karena salah satu unsur komponen dari sistem hukum adalah “*the legal culture*”, sehingga dalam pembangunan sistem hukum nasional, pembangunan budaya hukum adalah merupakan syarat mutlak (*conditio sine quanon*).

Oleh sebab itu, dalam perspektif pembangunan hukum nasional, teori hukum yang dikembangkan adalah merupakan perpaduan dari berbagai teori hukum, baik yang berasal dari Teori Hukum *Sociological Jurisprudence* dari *Roscou Pound*, teori kebudayaan dari *Northrop* maupun teori *policy oriented* dari *Laswell* dan *Mc Dougal* yang kemudian dikembangkan oleh *Mochtar Kusumaatmadja* menjadi teori hukum pembangunan, yang akan diwujudkan ke dalam bentuk hukum tertulis (perundang-undangan) maupun hukum tidak tertulis.

Akhirnya, diharapkan Pemerintah dan DPR memperhatikan peranan pembangunan budaya masyarakat dalam pembangunann hukum nasional sebagai *conditio sine quanon*, yang dilakukan melalui pembinaan struktur dan budaya masyarakat yang diwujudkan melalui penanaman kesadaran hukum, serta pembangunan materi hukum dalam rangka mewujudkan hukum sebagai alat merekayasa masyarakat (*law is a tool of social engineering*) yang dikembangkan oleh *Mochtar Kusumaatmadjaja* di Indonesia dengan Teori Hukum Pembangunan, yang pada gilirannya melahirkan berbagai produk hukum dengan memperhatikan nilai-nilai yang hidup dan berkembang dalam masyarakat (*living law, volk geist*), sehingga hukum yang dilahirkan akan dapat berjalan secara efektif sesuai dengan yang dicita-citakan.

DAFTAR BACAAN

- Abdul Manan, H., *Aspek-aspek Pengubah Hukum*, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2006.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Pola Pikir dan Kerangka Sistem Hukum Nasional*, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta, 1996.
- Bernard Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum, Sebuah Penelitian tentang Fundasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*, CV Mandar Maju, Bandung, 2000
- Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, PT Suryandaru Utama, Semarang, 2005.
- Lawrence M. Friedman, *Hukum Amerika Sebuah Pengantar*, PT Tata Nusa, Jakarta, 2001.
- Lili Rasyidi dan I.B. Wyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, PT Remaja Rosdakarya, Bandung, 1993.
- Mochtar Kusumaatmadja, *Pembinaan Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional*, Binacipta, Bandung, 1986.
- M. Solly Lubis, *Sistem Nasional*, Mandar Maju, Bandung, 2002.
- Otje Salman S., H.R. dan Anthon F. Susanto, *Teori Hukum, Mengingat, Mengumpulkan dan Membuka Kembali*, PT Refika Aditama, Bandung, 2004.
- Philippe Nonet dan Philip Selznick, *Hukum Responsif Pilihan di Masa Transisi*, HuMa, Jakarta, 2003.
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991.
- Sjachran Basah, *Tiga Tulisan Tentang Hukum*, CV Armico, Bandung, 1986.
- Sunaryati Hartono, CFG, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, 1991
- Undang-undang No. 12 Tahun 2011 *Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*.