

BUDAYA HUKUM DI INDONESIA

A.S.S. Tambunan*

ABSTRACT

This article is an attempt to describe the meaning of legal culture, its functions, its place and its role according to the Indonesian Constitution of 1945 in conjunction with its development in Indonesian society notably since the beginning of The National Development Plan. As it can be seen from this article, its development is not so encouraging. As the year 2020, the year when our borders will be fully and widely opened to foreign exposure, is rapidly approaching, it is very urgent to make an overall appraisal and evaluation in order to take the necessary steps to improve the situation.

I. PENDAHULUAN

Lebih kurang dua belas tahun yang lalu Menteri Kehakiman Ismail Saleh, S.H. mengatakan, bahwa masyarakat umum kurang mengikuti ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku karena kesadaran hukum masyarakat masih kurang. Oleh karena itu dia melancarkan gerakan keluarga sadar hukum (disingkat *kadarkum*). Disuruhnyalah anggota-anggota perangkat Departemen Kehakiman menyebar ke lingkungan masyarakat untuk memberikan penyuluhan tentang hukum. Dalam hal ini mereka dibantu oleh anggota-anggota kejaksaan dan fakultas-fakultas hukum. Sewaktu menjabat Jaksa Agung, Ismail Saleh telah melakukan hal yang sama, cuma waktu itu tidak digunakan istilah "kadarkum," tetapi penyuluhan hukum biasa. Sebelum itu, hal yang sama telah dilakukan oleh para dosen dan mahasiswa fakultas hukum dalam rangka program pengabdian kepada masyarakat.

Melihat praktiknya, materi yang diberikan dalam penyuluhan itu merupakan pengertian-pengertian hukum dan isi dari peraturan perundang-undangan. Karena pelaksanaannya tidak didasarkan kepada suatu penelitian yang menyeluruh maka usaha-usaha penyuluhan itu tidak membawa hasil yang diharapkan. Banyak orang berpendapat bahwa kekurangberhasilan itu terutama disebabkan karena penyuluhan itu sama sekali tidak menyinggung budaya hukum atau karena tidak berangkat dari budaya hukum masyarakat yang bersangkutan. Oleh sebab itu tidak terjadi komunikasi yang baik antara para penyuluh dengan masyarakat pendengarnya.

Sementara itu media massa Indonesia memberitakan tentang peristiwa-peristiwa korupsi dan kolusi yang terjadi baik di kalangan

* Staf Pengajar Sekolah Tinggi Hukum Militer, Jakarta. Lulus Akademi Militer di Brastagi (1946), Akademi Hukum Militer di Jakarta (1956) dan memperoleh sarjana hukum dari PTHM (1963). Tahun 1968-1987 menjadi anggota DPR/MPR-RI.

aparatur negara maupun di kalangan swasta. Dikatakan bahwa budaya korupsi telah melanda negara kita. Umpamanya, sudah menjadi rahasia umum bahwa lembaga tender di negara kita hanya merupakan suatu kesempatan yang baik bagi yang bersangkutan untuk dapat memperoleh uang secara tidak halal dalam jumlah yang tidak sedikit. Demikian juga hal itu terjadi pada pelaksanaan proyek-proyek pembangunan. Tetapi yang paling banyak mendapat sorotan adalah terutama peristiwa-peristiwa yang menyangkut pejabat-pejabat peradilan, mulai dari tingkat yang paling bawah sampai tingkat yang paling tinggi. Kalau "benteng keadilan" begitu mudah tertembus, maka dapatlah dipahami bila para warga negara sangat risau dan prihatin akan nasib negara hukum RI. Semua sependapat bahwa ada yang tidak beres dengan budaya hukum kita, terutama budaya hukum dari pejabat-pejabat pemerintahan dan peradilan.

Sampai di manakah kebenaran pendapat-pendapat itu? Apakah benar bahwa biang keladinya adalah budaya hukum? Apakah yang dimaksud dengan budaya hukum? Hal-hal inilah yang hendak dibahas secara singkat dalam tulisan ini. Karena terbatasnya ruangan, maka yang dibahas pokok-pokoknya saja.

II. BEBERAPA PENGERTIAN DASAR

A. Budaya atau Kebudayaan

Budaya hukum terdiri dari dua kata yaitu budaya dan hukum. Mengenai keduanya terdapat berbagai pengertian. Ada orang yang membedakan budaya dari kebudayaan tetapi penulis mengikuti *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (1988) yang menyamakan budaya dan kebudayaan.

Seorang pakar antropologi budaya mengemukakan bahwa terdapat lebih dari enam puluh definisi tentang kebudayaan.¹ Selo Soemardjan mengusulkan rumusan definisi kebudayaan sebagai semua hasil dari karya, rasa dan cipta masyarakat. Dikatakan sebagai karya masyarakat karena kebudayaan menghasilkan teknologi dan kebudayaan kebendaan (*material culture*) yang diperlukan oleh masyarakat untuk menguasai alam di sekitarnya, agar kekuatannya serta hasilnya dapat diabadikan pada keperluan masyarakat. Rasa yang meliputi jiwa manusia mewujudkan segala norma dan nilai kemasyarakatan yang diperlukan untuk mengatur masalah-masalah kemasyarakatan dalam arti luas. Misalnya, di dalamnya termasuk agama, ideologi, kebatinan, kesenian, dan semua unsur yang merupakan hasil ekspresi dari jiwa manusia yang hidup sebagai anggota masyarakat.

¹ Melville J. Herskovits, *Cultural Anthropology*, New Yoek: Alfred A. Knopf, 1955.

Cipta merupakan kemampuan menilai dan/atau kemampuan berfikir dari orang-orang yang hidup bermasyarakat, yang antara lain menghasilkan filsafat serta ilmu-ilmu pengetahuan, baik yang berwujud teori murni maupun yang telah disusun untuk diamalkan dalam kehidupan masyarakat. Selo Soemardjan lebih lanjut mengatakan semua karya, rasa, dan cipta itu dikuasai oleh orang-orang yang menentukan kegunaannya, agar sesuai dengan kepentingan sebagian besar atau seluruh masyarakat.

Selanjutnya berdasarkan uraian dari para pakar, Selo Soemardjan mencatat adanya empat unsur pokok kebudayaan yaitu: (1) peralatan teknologi, (2) sistem ekonomi, (3) keluarga, dan (4) kekuasaan politik.² Koentjaraningrat menyebut tujuh unsur kebudayaan yaitu: (1) sistem religi dan upacara keagamaan, (2) sistem dan organisasi kemasyarakatan, (3) sistem pengetahuan, (4) bahasa, (5) kesenian, (6) sistem pencaharian hidup, dan (7) sistem teknologi dan peralatan.³

Penulis menggarisbawahi pendapat Koentjaraningrat bahwa bahasa merupakan suatu unsur pokok kebudayaan. Sebab, bukankah manusia berpikir melalui bahasa, berbicara, menulis, mengerti, dan membuat interpretasi dengan bahasa?

Kebudayaan mempunyai peranan penting dalam Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, karena menurut para penyusunnya UUD 1945 merupakan hukum dasar yang sesuai dengan kebudayaan bangsa Indonesia. Oleh sebab itu perlu diketahui apa kata UUD 1945 mengenai kebudayaan.

Pasal 32 UUD 1945 menegaskan bahwa pemerintah memajukan kebudayaan nasional Indonesia. Kemudian dalam Penjelasannya dikemukakan bahwa kebudayaan bangsa ialah kebudayaan yang timbul sebagai buah usaha budinya rakyat Indonesia seluruhnya. Kebudayaan lama dan asli yang terdapat sebagai puncak-puncak kebudayaan di daerah-daerah di seluruh Indonesia terhitung sebagai kebudayaan bangsa. Dalam Penjelasan Pasal 36 ditegaskan bahwa bahasa adalah bagian dari kebudayaan.

B. Hukum

Sama halnya dengan kebudayaan, pendapat para pakar ilmu hukum mengenai pengertian hukum juga berpencar-pencar. Mereka berpendapat bahwa sangat sukar untuk merumuskan definisi hukum yang dapat diterima

² Selo Soemardjan & Soelaeman Soemardi (ed.), *Setangkai Bunga Sosiologi*, Jakarta: Lembaga Penerbit FE UI, 1974, hlm. 115.

³ Koentjaraningrat, *Kebudayaan, Mentalitet dan Pembangunan*, Jakarta: PT Gramedia, 1974, hlm. 12.

oleh semua orang.⁴ Seorang pakar Inggris mengatakan bahwa *definitions are concerned with the nature of things*⁵ sehingga definisi yang diberikan tergantung pada pendapatnya tentang sifat dari hukum itu sendiri. Harry Kalven dan Hans Zeisel mengatakan bahwa hukum adalah ibarat sebuah jendela untuk melihat kehidupan, hukum adalah juga sejarah, dan hukum selalu terlibat dalam penerjemahan nilai-nilai masyarakat ke dalam norma-norma.⁶ Oleh karena itu dapat dimengerti kalau H.L.A. Hart dalam bukunya *The Concept of Law*⁷ tidak memberikan definisi tentang hukum. Tetapi mereka semua sependapat bahwa hukum adalah aturan mengenai perilaku manusia dalam kehidupannya bermasyarakat.

UUD 1945 dan undang-undang serta peraturan pelaksanaannya tidak memberikan pengertian tentang hukum. Dapat diartikan bahwa hal itu rupanya diserahkan kepada doktrin atau teori hukum. Dalam Batang Tubuh dan Penjelasan UUD 1945 beberapa kali disebut hukum, dan Penjelasan Umum tentang Pokok-pokok Pikiran yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945 ditegaskan bahwa pokok-pokok pikiran itu menguasai hukum positif Indonesia baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis. Dalam hubungan ini Penjelasan Umum UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dinyatakan "Harus disesuaikan dengan pandangan hidup serta kepribadian negara dan bangsa berdasarkan Pancasila."

C. Sistem Hukum

Pengertian mengenai sistem hukum erat kaitannya dengan pengertian yang diberikan kepada hukum. John Austin, Hans Kelsen dan kaum positivis lainnya berpendapat bahwa hukum adalah himpunan norma-norma tertulis yang diundangkan menurut cara-cara yang ditentukan.⁸ Hal ini berarti bahwa hukum itu hanya dijumpai di dalam peraturan-peraturan tertulis saja. Rudolf Stammler dkk. dari aliran *Sociological Jurisprudence*, Eugen Ehrlich, Ernst Fuch, dll., dari aliran *Freirechtsbewegung*⁹ dan Paul

⁴ R.W.M. Dias (*Jurisprudence*, Ed. 5, London: Butterworth, 1985, hlm. 10) mengatakan: "Obsession with a particular definition is misplaced, for there is no one proper or even supremely useful definition." Lawrence M. Friedman (*American Law*, New York: W.W. Norton & Company, 1984, hlm. 2-3) mengatakan: "It is a word of many meanings, as slippery as glass, as elusive as a soap bubble."

⁵ Lord Lloyd of Hampstead, *Introduction to Jurisprudence*, Ed. 3, London: Stevens & Sons, 1972, hlm. 42.

⁶ Sebagaimana dikutip oleh Robert S. Summers, *Law: Its Nature, Functions and Limits*, Englewood Cliffs: Prentice Hall Inc., 1972, hlm. 2.

⁷ Diterbitkan oleh Clarendon Press, Oxford, tahun 1961.

⁸ Howard Davies & David Holdcroft, *Jurisprudence: Texts and Commentary*, London: Butterworth & Co Ltd, 1991, Bagian Pertama.

⁹ W. Friedmann, *Legal Theory*, London: Steven & Sons Ltd, 4th ed., 1960, hlm. 289-301.

Scholten dari aliran *Open sisteem van het Recht*¹⁰ menolak *Paragrafenrecht* tadi. Pendapat-pendapat yang menentang tadi tersimpul dalam pendapat Karl Olivecrona yang mengatakan bahwa pada hakikatnya hukum suatu negara terdiri dari keseluruhan gagasan dan pemikiran mengenai perilaku manusia.¹¹ Jadi, menurut para penganut aliran positivis sistem hukum hanya diwujudkan oleh hukum yang tertulis saja, sedangkan menurut yang lain tadi sistem hukum bukan hanya terdiri dari hukum tertulis saja.

Lawrence M. Friedman menyebut adanya empat unsur sistem hukum yaitu: (1). struktur, (2). substansi, (3). budaya hukum, dan (4). dampak. Yang dimaksud dengan struktur adalah kerangkanya yaitu aspek-aspek yang agak lenggeng sifatnya seperti badan-badan peradilan, pengorganisasian, yurisdiksi, dan prosedur kerjanya; badan-badan legislatif, pengorganisasian, pembentukan dan prosedur kerjanya; dsb. Yang dimaksud dengan substansi adalah norm-norma hukum dan pola-pola perilaku masyarakat dalam sistem itu. Yang dimaksud dengan budaya hukum adalah bagian dari kebudayaan yang menyangkut sistem hukum. Yang dimaksud dengan dampak adalah dampak atau akibat-akibat yang ditimbulkan oleh putusan-putusan hukum seperti putusan pengadilan.¹²

Daniel S. Lev mengartikan sistem hukum sebagai *prosedur* yaitu bagaimana orang menangani berbagai urusan dalam masyarakat, bagaimana mereka mengatasi perselisihan-perselisihannya, jenis-jenis fungsi apa saja yang diharapkan dapat memberi bantuan, bagaimana hubungan fungsi-fungsi tersebut secara sistemik, dan sumber kekuasaan apa saja yang mereka miliki. Suatu sistem hukum terdiri dari berbagai proses formal, yang melahirkan lembaga-lembaga formal, bersama-sama dengan proses-proses lembaga informal disekelilingnya.¹³ Dia melanjutkan bahwa sumber kekuasaan suatu sistem hukum yang pertama-tama adalah sistem politik yang keabsahannya (atau ketiadaabsahannya) meluas ke aturan-aturan substantif yang diterapkan oleh sistem hukum dan yang organisasi, tradisi, dan gayanya menentukan seberapa jauh proses hukum tertentu digunakan (atau dapat digunakan) untuk menyelenggarakan pengelolaan sosial dan untuk mencapai berbagai tujuan bersama.¹⁴ Jadi, pengertian sistem hukum

¹⁰ C. Asser's, *Handleiding tot de Beoefening van het Nederlands Burgerlijk Recht*, Algemeen Deel, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink, 1968, hlm. 175.

¹¹ Karl Olivecrona, *Law as Fact*, Ed. 2, London: Stevens & Sons, 1977, hlm. 48; baca juga Lawrence M. Friedman, *Op. Cit.*, hlm. 5-8.

¹² *Ibid.*

¹³ Daniel S. Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia, Kesenambungan dan Perubahan*, Jakarta: LP3ES, 1990, hlm. 118-119.

¹⁴ Dari catatan kaki yang diberitakannya pada kalimat ini dapat diketahui bahwa rumusan

Daniel S. Lev hanya meliputi sebagian saja dari pengertian Friedman yaitu unsur struktur saja. Penulis mengikuti pengertian Friedman karena lebih sesuai dengan apa yang dimaksud oleh UUD 1945.

D. Budaya Hukum

Berdasarkan hal-hal di atas, dapat dikatakan bahwa budaya hukum adalah sebagian dari hasil usaha budi rakyat atau karya, rasa, dan cipta masyarakat yang menyangkut hukum. Lawrence M. Friedmann merumuskannya sebagai sikap masyarakat terhadap hukum dan sistem hukum yaitu keyakinan-keyakinan, nilai-nilai, gagasan-gagasan, dan harapan-harapannya.¹⁵ Baik budaya hukum maupun masyarakat merupakan suatu abstraksi.

Sebagaimana halnya dengan kebudayaan yang mempunyai sub-sub kebudayaan seperti kebudayaan suku-suku Aceh, Batak, Dayak dan Jawa, maka dalam budaya hukum juga terdapat sub-sub budaya hukum, seperti budaya hukum orang kaya dan miskin, buruh dan majikan, para dokter, para advokat dan pengacara. Friedmann terutama menekankan kepada budaya hukum dari "orang dalam" (*insiders*) yaitu para hakim dan para advokat/pengacara yang bekerja di dalam sistem hukum itu sendiri. Kalau diterapkan ke dalam Indonesia maka yang dimaksud orang dalam (*insiders*) adalah para pejabat peradilan (hakim, panitera, jaksa dan advokat/pengacara) dan penegak hukum (para pejabat yang diberikan wewenang kepolisian).

Jadi, budaya hukum menyangkut gagasan-gagasan dan pendapat-pendapat tentang salah dan benar, tentang moralitas, dan legitimasi yang dapat menerangkan bagaimana perilaku para warga masyarakat. Dengan begitu dapat dikatakan bahwa budaya hukum sama atau setidak-tidaknya mirip dengan apa yang oleh H.L.A. Hart dinamakan aspek intern aturan hukum.¹⁶

III. RUANG LINGKUP PEMBAHASAN

Telah dikatakan bahwa budaya hukum diwujudkan oleh sikap-sikap dan

itu dicuplik dari buku J.P. Nettle, *Political Mobilization*, New York: Basic Books, 1967, mengenai "budaya politik" konstitusional dan elitis yang memberi wawasan analitis yang bermanfaat terhadap hubungan-hubungan antara struktur sosial-politik dan proses-proses hukum.

¹⁵ *Ibid*, hlm. 6. Dalam bukunya yang lain: *The Republic of Choice, Law, Authority and Culture* Cambridge: Harvard University Press, 1990, hlm. 95, dia mengatakan bahwa istilah budaya hukum digunakan untuk norma-norma dan gagasan-gagasan mengenai hukum.

¹⁶ Howard Davies & David Holdcroft, *Op. Cit.*, hlm. 35 dan 47 *et seq.*

pendapat-pendapat mengenai hukum. Hal-hal itulah yang menggerakkan proses hukum dalam masyarakat. Sudah barang tentu bahwa sikap dan pendapat para anggota masyarakat Indonesia mengenai hukum tidaklah mungkin sama.

Masyarakat Indonesia sangat majemuk, terdapat l.k. 360 suku bangsa dengan kebudayaan, tradisi, agama, dan bahasa yang berbeda-beda satu dari yang lain, dan yang tersebar di 17.508 pulau.¹⁷ Dilihat dari segi lain, sebagian besar rakyat terdiri dari petani yang hidup di daerah pedesaan. Kini golongan pedagang dan pengusaha semakin besar baik dalam jumlah maupun dalam pengaruh. Jumlah golongan cendekiawan dan birokrat relatif kecil tetapi besar pengaruhnya. Mereka itu semua mempunyai sikap dan pendapat yang berbeda-beda mengenai hukum. Selain itu, sejak zaman penjajahan di Indonesia terdapat pluralisme hukum.

Karena ruang lingkup kebudayaan dan ruang lingkup budaya hukum sangat luas, maka tulisan ini dibatasi hanya pada yang berkaitan dengan fungsi-fungsi sistem hukum. Dalam hal ini penulis mengikuti pendapat Lawrence M. Friedman, yang menyatakan sistem hukum merupakan bagian dari sistem kontrol sosial,¹⁸ dan itulah fungsi pokok sistem hukum. Kontrol sosial dalam arti bahwa sistem hukum menyangkut kontrol perilaku manusia dalam masyarakat. Fungsinya yang lain adalah penyelesaian perselisihan atau sengketa, dan *social engineering* (perekayasa sosial).

IV. KONTROL SOSIAL

Kontrol sosial menyangkut kehidupan bernegara, yang mana di satu pihak masyarakat menghendaki dan berhak mengontrol agar negara d.h.i. pemerintah mengurus kepentingan rakyat, dan di lain pihak negara d.h.i. pemerintah berhak menghendaki dan mengontrol agar masyarakat berlaku tertib dan menaati peraturan yang berlaku. Jadi, masalah ini menyangkut kesadaran bernegara. Dalam hubungan ini terdapat tiga faktor yang sangat mempengaruhi yaitu faktor tradisi, faktor pembangunan nasional, dan faktor pengertian mengenai hukum.

UUD 1945 menekankan pada pentingnya peranan penyelenggara negara khususnya semangat penyelenggara negara yaitu bahwa mereka harus bersemangat Pancasila dan kekeluargaan.¹⁹ Hal ini ditegaskan lebih lanjut oleh UU No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, bahwa

¹⁷ Soebijono *et. al.*, *Dwifungsi ABRI, Perkembangan dan Peranannya dalam Kehidupan Politik di Indonesia*, Cet. 7, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1993, hlm. 62.

¹⁸ *Ibid.*, hlm. 8.

¹⁹ Undang-Undang Dasar 1945, Penjelasan Umum.

selain abdi negara mereka juga merupakan abdi masyarakat.²⁰

Dalam kenyataannya para penyelenggara negara, terutama yang menyangang kekuasaan tertentu, pada umumnya masih saja beranggapan bahwa masyarakatlah, bahwa para warga yang memerlukan jasa-jasa merekalah, yang harus meladeni mereka dan bukan sebaliknya. Dengan begitu dapat dikatakan bahwa mereka masih diliputi oleh kebudayaan feodalisme dan kerajaan-kerajaan lama sebelum Indonesia merdeka, di mana para warga masyarakat agar dapat mendapat perhatian atau pelayanan harus terlebih dahulu menyembah para penyelenggara kerajaan serta mempersembahkan upeti. Jadi, seolah-olah mereka masih dalam alam masyarakat berkasta atau berjenjang di mana para anggota kasta atau jenjang yang di bawah selalu harus menghormati yang di atas dan bukan sebaliknya.

Di kalangan para penyelenggara negara pada umumnya belum terdapat *public spirit* atau *publieke dienst* sebagaimana diharuskan dalam negara demokrasi yang modern. Dengan demikian budaya hukum yang meliputi mereka adalah bahwa karena merekalah yang memerintah dan berhak mengeluarkan peraturan maka yang diperintah harus mematuhi mereka. Bagi mereka suatu jabatan di lingkungan pemerintahan merupakan lambang kekuasaan dan bukan lambang kewajiban. Sebaliknya bagian terbesar masyarakat Indonesia yaitu yang berasal dari pulau Jawa dan Bali pada umumnya masih diliputi oleh budaya *nrimo* dan "melihat ke atas."²¹

Dilihat dari aspek pembangunan dapat dicatat bahwa perencanaan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah pusat didasarkan trilogi pembangunan yaitu: (1) stabilitas, (2) pertumbuhan, dan (3) pemerataan dengan tekanan pada stabilitas dan pertumbuhan pada Pembangunan Jangka Panjang Tahap Pertama (PJPT I) yang bergeser pada pemerataan menjelang akhir PJPT I dan pada awal PJPT II. Oleh karena inisiatif pembangunan, perencanaan, dan pembiayaan dilakukan oleh pemerintah pusat maka sejak semula sudah diketahui bahwa agar usaha-usaha pembangunan dapat sukses diperlukan pemerintah pusat yang kuat. Pemerintah daerah hanya bersifat membantu saja. Jadi, semua putusan secara praktis dilakukan di pusat. Hal ini membawa dampak pada aparatur dan para pejabat pemerintah pusat dalam bentuk bahwa mereka merasa kuasa. Kebijakan pembangunan demikian memperkuat budaya "merasa kuasa" dan budaya neo-feodalisme yang telah mulai tumbuh dan berkembang di lingkungan aparatur dan para pejabat pemerintah pusat seperti telah disebut di atas tadi.

²⁰ Pasal 3 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kepegawaian.

²¹ Koentjaraningrat, *Op. Cit.*, hlm. 43 *et seq.*

Memang dalam GBHN sejak tahun 1973 ditegaskan bahwa pelaksanaan pembangunan nasional ditugaskan kepada Presiden/Mandataris MPR melalui peraturan perundang-undangan. Tetapi secara bersamaan ditentukan bahwa yang terpenting adalah pembangunan di bidang ekonomi sedangkan bidang-bidang lainnya, yaitu bidang-bidang politik, sosial budaya dan hankam, bersifat mendukung. Karena pembangunan hukum hanya merupakan suatu sektor dalam bidang politik maka dapat dikatakan bahwa hukum berfungsi mendukung pembangunan bidang ekonomi yaitu dengan tekanan pada keamanan dan ketertiban umum. Keadilan sosial sebagai fungsi hukum menjadi terdesak.

Dengan demikian kontrol sosial hanya berlaku satu arah yaitu dari atas ke bawah. Hal ini cenderung lebih mendukung budaya merasa kuasa dan neo-feodalisme yang telah tumbuh dan berkembang di lingkungan aparatur dan para pejabat pemerintah pusat, yang kemudian juga menjalar ke aparatur dan para pejabat pemerintah daerah.

Pada tahun 1966 MPRS mengeluarkan Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong Kepada Pemerintah mengenai Sumber Tertib Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia. Kalau melihat uraian-uraian yang terdapat di dalamnya, timbul kesan bahwa negara kita menganut teorinya Hans Kelsen tentang *Stufenbau des Recht* (sistem hukum berjenjang). Kesan ini kemudian diperkuat oleh ucapan dua orang guru besar Indonesia. Pada tahun 1967 Notonagoro, menguraikan teori pelestarian Pancasila, yang dari uraiannya dapat diketahui bahwa dia mendasarkan pendapatnya pada teori Hans Kelsen dan muridnya Hans Nawiasky.²² Pada tahun 1990 Abdul Hamid Saleh Attamimi dalam disertasinya menyorot sistem perundang-undangan kita dengan menggunakan teori Hans Nawiasky.²³

Hal-hal di atas menimbulkan anggapan, terutama di lingkungan aparatur dan para pejabat pemerintahan, bahwa hanya hukum yang tertulis sajalah yang berlaku. Akibatnya berkembanglah legisme di kalangan mereka. Oleh karena hanya yang bersifat pokok-pokok saja yang diatur dalam undang-undang yang dibuat wakil-wakil rakyat di DPR dan

²² Notonagoro, *Beberapa Hal Mengenai Falsafah Pancasila*, Tjet. 3, Djakarta: Pantjoran Tudjuh, 1970.

²³ Abdul Hamid Saleh Attamimi, "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu studi analisis mengenai Keputusan Presiden yang berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV," *Disertasi*, Jakarta: Fakultas Pascasarjana UI, 1990, hlm. 216 *et seq.*, 286 *et seq.*

peraturan-peraturan pelaksanaannya dibuat oleh aparat pemerintah tanpa DPR berkuasa untuk mengontrol isinya, maka hal-hal itu lebih memperkuat lagi budaya rasa kuasa yang telah tumbuh dan berkembang di lingkungan aparat dan para pejabat pemerintah. Ditambah lagi dengan kekakuan dan kelambatan kerja birokrasi pemerintah maka dapat dikatakan bahwa fungsi kontrol dari sistem hukum bersifat sepihak saja yaitu yang mengontrol hanyalah pemerintah saja.

Sementara itu usaha-usaha pembangunan dalam PJPT I telah banyak memberikan hasil yang positif, di antaranya sebagian besar warga masyarakat telah tumbuh dan berkembang kesadaran berbangsa dan bernegaranya. Mereka telah mulai menyadari hak-haknya dan kewajiban-kewajiban pemerintah. Hal ini tereermin dalam pemberitaan-pemberitaan dalam media massa. Umpamanya sejak Pelita III semakin sering terjadi peristiwa-peristiwa unjuk rasa di kalangan masyarakat yang menuntut perhatian pemerintah kepada keadaan dan kepentingan masyarakat dan yang menuntut akan hak-haknya. Hal ini mengakibatkan pergeseran titik berat trilogi pembangunan dari stabilitas/pertumbuhan ke pemerataan. Pada pasal penutup GBHN diuraikan bahwa berhasilnya pembangunan sebagai pengamalan Pancasila tergantung pada partisipasi seluruh rakyat serta pada sikap mental, tekad dan semangat, ketaatan dan disiplin para penyelenggara negara serta seluruh rakyat Indonesia.

Akibat legisme sebagaimana telah disebut di atas tadi maka pemerintah hanya mengakui organisasi-organisasi sopol yang telah diatur dalam undang-undang sebagai penyalur aspirasi politik masyarakat. Karena merasa bahwa organisasi-organisasi formal itu diawasi secara ketat oleh pemerintah maka masyarakat menyalurkan aspirasinya secara informal yaitu melalui tokoh-tokoh masyarakat yang dianggap membela kepentingan masyarakat, melalui unjuk rasa, tulisan-tulisan dalam media cetak, dan sering juga dengan secara langsung mendatangi DPR atau pejabat-pejabat yang bersangkutan.

Jadi, di lingkungan rakyat banyak telah mulai tumbuh dan berkembang kebudayaan politik, yang tampak masih kurang sinkron dengan budaya politik di lingkungan aparat pemerintah. Dengan demikian keinginan GBHN yang terkandung dalam pasal penutupnya tadi menemui kesulitan untuk dapat terlaksana. Masih terdapat perbedaan antara sikap mental, tekad dan semangat, ketaatan, dan disiplin para penyelenggara negara di satu pihak dan rakyat banyak di lain pihak.

V. PENYELESAIAN PERSELISIHAN

Fungsi sistem hukum yang kedua ini secara jelas menunjukkan adanya

kekurangserasian antara unsur-unsur sistem hukum Indonesia terutama antara unsur pertama (struktur) dan unsur ketiga (budaya hukum). Juga mengenai unsur kedua (substansi hukum) masih terdapat persoalan.

Bangsa-bangsa Asia umumnya dan bangsa Indonesia khususnya berangkat dari harmoni lebih menyukai kebersamaan daripada konfrontasi. Oleh karena itu dalam pertemuan-pertemuan para warganya tidak suka menyerang secara frontal pendapat orang lain tetapi mengemukakan pendapatnya yang berbeda tanpa menyinggung orang atau pendapat orang lain.²⁴ Begitu juga apabila timbul perselisihan antara warga, mereka tidak suka berperkaranya di pengadilan tetapi lebih suka menyelesaikannya secara tradisional yaitu melalui musyawarah untuk mufakat.

Sistem peradilan Indonesia sekarang ini berasal dari Barat yaitu berasal dari lingkungan kebudayaan yang asing sekali bagi bangsa Indonesia. Selain bersifat formal, prosedur kerjanya pun bersifat konfrontatif yang sangat berbeda dengan tradisi peradilan bangsa Indonesia. Badan peradilan sekarang memang memutus perkara yang dihadapkan kepadanya, tetapi sering perkara secara materiil masih belum terselesaikan sehingga menimbulkan dampak pada masyarakat.

Lembaga peradilan adat yang telah berabad-abad hidup dalam masyarakat Indonesia dihapus sejak tahun 1951. Namun demikian secara faktual lembaga itu masih hidup terutama di kalangan rakyat biasa di daerah pedesaan.²⁵

Prosedur penyelesaian sengketa yang bersifat konfrontatif berangkat dari ajaran otonomi individu yang tumbuh dan berkembang di Eropa sewaktu zaman raja berkuasa mutlak. Ajaran ini kemudian berkembang di bidang filsafat yang terwujud dalam filsafat individualisme, ke bidang ekonomi yang melahirkan ajaran *laissez faire* dan pasar bebas, ke bidang

²⁴ Untuk bangsa Jepang sebagaimana diuraikan dalam bukunya Hideo Tanaka (ed.) *The Japanese Legal System, Introductory Cases and Materials*, Tokyo: University of Tokyo Press, 1988, hlm. 286 *et seq.* Untuk bangsa Indonesia baca a.l. C.J. Westenberg dalam tulisannya "Adatrechtspraak en adatrechtspleging der Karo-Balaks" dalam majalah *Bijdragen tot de Taal, Land en Volkenkunde van Nederlandsch Indië*, No. 69, Tahun 1914, hlm. 494 dan 503; J.B. Haga, *Indonesische en Indische Democratie*, s' Gravenhage: NV W.P. van Stockum & Zoon, 1928, hlm. 1-198; J.J. Schrieke, *Inleiding in het Staatsrecht van Nederlandsch Indië*, Haarlem: H.D. Tjeenk Willink & Zoon NV, 1940, hlm. 123; juga Koentjaraningrat, *Masyarakat Desa di Indonesia Masa ini*, Djakarta: Jajasan Penerbit FE-UI, 1964.

²⁵ Pada tahun 1956 di daerah Tanjung Priok terjadi serentetan peristiwa saling membunuh antara warga masyarakat asal/keturunan Bugis dan Banten yang tidak dapat diatasi oleh pihak Kepolisian, tetapi kemudian dapat terselesaikan dengan baik sekali setelah para pemuka/tokoh mereka dikumpulkan oleh Pemerintah untuk bermusyawarah disertai upacara adat.

hukum yang melahirkan hak milik individu, hak kebebasan individu dan kebebasan berkontrak, ke bidang politik yang terwujud dalam ajaran tentang legitimasi politik yang harus didasarkan pada *people's consent* (persetujuan rakyat).²⁶

Pandangan orang Barat tentang manusia berbeda dengan pandangan orang Timur. Orang Barat berangkat dari pra-anggapan bahwa manusia pada hakikatnya tidak baik sehingga perlu diawasi. Pemikiran ini bermula dari Aristoteles²⁷ tetapi yang secara tegas mengemukakannya adalah Thomas Hobbes: *homo homini lupus, omnium contra omnes*.²⁸ Sebaliknya orang Timur bertitik tolak dari pendirian bahwa manusia itu baik. Hal ini sudah dikemukakan sejak zaman Mencius seorang filsuf Cina.²⁹ Itulah sebabnya orang timur termasuk orang Indonesia lebih menekankan kepada kewajiban.³⁰ Selain itu hak-hak seseorang bergantung atau ditentukan oleh statusnya.³¹ Soepomo dalam pidato penerimaan guru besar dalam hukum adat di Sekolah Tinggi Hukum Indonesia pada tanggal 31 Maret 1941 mengatakan hak-hak merupakan *gemeenschapsrechten* (hak-hak komuniti) dan erat hubungannya dengan fungsi komuniti.³²

Usaha-usaha pembangunan selama PJPT I telah berhasil mencerdaskan rakyat banyak dan mereka mulai sadar akan hak-haknya. Kesadaran hukum masyarakat mulai tumbuh, akibatnya masyarakat mulai kritis melihat perilaku aparat pemerintah. Mereka juga melihat bahwa proses perkara di pengadilan selain sangat mahal juga memakan waktu lama sekali. Belum lagi biaya-biaya informal yang relatif lebih besar, yang harus ditanggung pada pencari keadilan. Semua itu menimbulkan anggapan lembaga peradilan memihak kepada orang kaya.

²⁶ Baca a.l. T. Koopmans *Vergelijkend publiekrecht*, Deventer: Kluwer, 1978, hlm. 199 *et seq.* William O. Douglas (*The Anatomy of Liberty, The Rights of Man without Force*, New York: Washington Square Press, 1965, hlm. 3) malahan mengatakan: "*The human person is more important than the racial, national, or other group to which he may belong.*"

²⁷ A. Heuken, S.J. *et al.* *Ensiklopedi Populer Politik Pembangunan Pancasila*, Ed. 6, Jakarta: Yayasan Cipta Loka Caraka, 1988, hlm. 94-95.

²⁸ J.J. von Schmid, *Grote Denkers over Staat en Recht*, Cet. 3, Haarlem: De Erven F. Bohn NV, 1952, hlm. 146 *et seq.*

²⁹ A. Heuken, S.J. *et al.*, *Loc. Cit.*

³⁰ Kuntjoro Purbopranoto, "Hak-hak Asasi Manusia dalam Pancasila," dalam: Darji Darmodiharjo *et al.*, *Santiaji Pancasila, Suatu Tinjauan Filsafat, Historis dan Yuridis-Konstitusional*, Surabaya: Usaha Nasional, 1988, hlm. 235.

³¹ Robert B. Seidman, "Law and Development: A General Model" dalam: Erman Rajagukguk (ed), *Peranan Hukum Dalam Pembangunan Ekonomi*, Jakarta: UI Press, 1995, hlm. 54.

³² Soepomo, *Hubungan Individu dan Masyarakat* (terjemahan), Jakarta: Pradnya Paramita, 1978.

Sementara itu, Sunarjati Hartono mengatakan bahasa hukum Indonesia sekarang masih rancu. Ini merupakan refleksi dari penggunaan bahasa Indonesia pada umumnya. Bahasa Indonesia kini semakin kabur dibandingkan bahasa Indonesia tahun 1950-an.³³ Sayang sekali Sunarjati berhenti sampai di situ, seharusnya ia melanjutkan bahwa yang dimaksud olehnya adalah bahasa yang digunakan oleh para pejabat pemerintah, termasuk para anggota MPR, DPR, dan DPRD. Sebab dalam kenyataannya, bahasa Indonesia yang digunakan oleh rakyat banyak dan para sastrawan sudah lebih maju dibandingkan pada tahun 1950-an. Para pejabat tersebut cenderung berbicara banyak tetapi isinya sedikit sekali. Dilihat dari bahasa sebagai unsur pokok kebudayaan, telah terjadi perkembangan yang berbeda yang bersifat divergensif antara rakyat di satu pihak dan para pejabat di lain pihak.

Dapatlah dimengerti apabila rakyat banyak merasa asing dan tidak memandang positif terhadap hukum yang berlaku, terutama terhadap lembaga-lembaga peradilan yang seharusnya merupakan benteng hukum. Hal ini secara jelas memperlihatkan adanya kesenjangan antara budaya hukum rakyat banyak dengan budaya hukum para pejabat pemerintah dan peradilan.

Sementara itu, fakultas-fakultas hukum selama PJPT I telah menghasilkan puluhan ribu sarjana hukum. Mereka dididik dalam alam pikiran Barat dan pada umumnya kurang mendalami hukum adat. Kemudian mereka membanjiri profesi sebagai aparat penegak hukum dan peradilan. Akibatnya para penegak hukum dan aparat peradilan semakin diliputi budaya hukum Barat.³⁴

Tetapi sebagaimana dicatat oleh Daniel S. Lev, dalam hal ini budaya hukum dibedakan antara pejabat-pejabat peradilan (termasuk jaksa) di satu pihak dan para advokat/pengacara di lain pihak. Pada hakikatnya para advokat/pengacara ditolak sebagai peserta yang absah dalam proses peradilan, disebabkan mereka sering melakukan kontrol yang tidak diinginkan.³⁵ Dengan demikian dapat dikatakan bahwa para pejabat peradilan lebih condong kepada budaya hukum yang meliputi birokrasi pemerintahan. Namun dari pemberitaan-pemberitaan dalam media massa dapat diketahui bahwa banyak juga advokat/pengacara melakukan budaya

³³ *Kompas*, 26 Juli 1996.

³⁴ Para mahasiswa hukum lebih suka memilih jurusan atau program kekhususan hukum perdata, hukum dagang, hukum perbankan, hukum pasar modal, dan sebagainya, yang lebih banyak menjanjikan pemasukan uang daripada jurusan atau program kekhususan lain, seperti hukum tata negara dan hukum tata pemerintahan.

³⁵ Daniel S. Lev, *Op. Cit.*, hlm. 145.

kerja sama dengan imbalan jumlah uang tertentu.

VI. SOCIAL ENGINEERING

Dari GBHN-GBHN dan Pelita-pelita pada PJPT I secara jelas dapat diketahui bahwa pembangunan nasional didasarkan pada perencanaan rekayasa sosial. Dalam arah pembangunan jangka panjang tersebut, antara lain ditentukan: "Pembangunan di luar bidang ekonomi dilaksanakan seirama dan serasi dengan kemajuan-kemajuan yang dicapai dalam bidang ekonomi." Kemudian "Pembangunan dan pembinaan hukum diarahkan agar dapat (1) memantapkan hasil-hasil pembangunan yang telah dicapai, (2) menciptakan kondisi yang lebih mantap, dan (3) lebih memberi dukungan dan pengamanan kepada upaya pembangunan untuk mencapai kemakmuran."³⁶

Hal itu berubah pada PJPT II. Dalam GBHN 1993 ditegaskan: "Bersamaan dan dalam rangka pembangunan bidang ekonomi, kualitas sumber daya manusia harus juga menjadi pusat perhatian, karena merupakan subyek dan obyek pembangunan yang menentukan seberapa jauh pertumbuhan ekonomi dapat dicapai dan hasilnya dapat dinikmati seluruh rakyat secara adil dan merata." Dapat dikatakan bahwa rekayasa sosial dalam PJPT II sudah menekankan kepada redistribusi sosial.

Begitu juga tentang pembangunan hukum terjadi perubahan besar. Bidang hukum dilepaskan dari bidang politik dan menjadi bidang pembangunan yang tersendiri bersama-sama bidang ekonomi, sosial budaya, agama dan kepersayaan, ilmu pengetahuan dan teknologi, politik, dan hankam. Terlihat mulai adanya kesadaran bahwa peranan hukum dalam pembangunan sangat penting. Tetapi kalau diteliti lebih lanjut, arah pembangunan hukum, sasaran, dan kebijaksanaannya menimbulkan kesan bahwa GBHN masih saja meneruskan Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 dalam arti bahwa hukum hanya yang tertulis saja, tidak disinggung adanya hukum adat, dan sama sekali tidak disebutkan tentang budaya hukum.

VII. PEMBAHASAN

Bangsa Indonesia mau menjadi bangsa yang modern dan untuk itu sejak tahun 1969 dilancarkan pembangunan nasional. Hal ini membuka persoalan mengenai hubungan modernisasi dan tradisi. Sebelum dasawarsa 70-an di dunia Barat beredar anggapan bahwa modern itu baik dan tradisi itu tidak

³⁶ Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor II/MPRRI/1988 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara.

baik sehingga tradisi perlu dihilangkan dan diganti dengan yang modern. Tidak sedikit jumlah kaum intelektual Indonesia yang berpendapat sama. Baru kemudian disadari bahwa mempertentangkan tradisi dan modernisasi bukan saja sia-sia melainkan juga merugikan.³⁷

Sebagaimana telah dicatat di atas, UUD 1945 menghendaki suatu dialog yang positif-konstruktif antara tradisi dan modernisasi. Penggarisan dari UUD 1945 ini sudah tepat, sayang sekali bahwa hal ini masih kurang mendapat perhatian terutama dari para perencana pembangunan kita.

Pengalaman Jepang secara menjangkau membuktikan bahwa tradisi dan modernisasi tidak *mutually exclusive* (tidak saling meniadakan), malah Jepang berhasil memelihara sistem sosial tradisional dan sistem nilai tradisional dan dijadikan sebagai unsur-unsur esensial masyarakat yang modern.³⁸ Jepang yang ekonominya hancur sesudah Perang Dunia II, dalam waktu relatif singkat telah berhasil secara gemilang membangun negaranya sehingga menjadi negara raksasa ekonomi di dunia. Sukses ini tercapai karena Jepang tidak meninggalkan dasar-dasar tradisinya. Prof. Royama Masanichi menyimpulkan adanya tiga esensialia pembangunan Jepang yaitu: demokrasi, nasionalisme, dan industrialisasi.³⁹ Demokrasi diartikan sebagai partisipasi yang luas dari masyarakat untuk turut memikirkan, memonitor dan melaksanakan perubahan-perubahan sosial dan ekonomi ke arah modernisasi. Nasionalisme mengandung arti jiwa patriotisme dan kecintaan pada tanah air adalah yang menjadi dasar dinamika dan kreativitas rakyat. Industrialisasi dimaksud perubahan ke arah susunan masyarakat industri modern adalah yang menjadi tulang punggung kemajuan masyarakat dan negara secara cepat dan revolusioner. Semua itu dilakukan berlandaskan budaya Jepang. Dengan demikian budaya hukum Jepang merupakan salah faktor menentukan bagi sukses pembangunan Jepang.

Dalam Seminar tentang Pembangunan di Asia yang diadakan di Bangkok dan yang dihadiri oleh para pakar dari negara-negara Asia, antara

³⁷ Fred W. Riggs dalam makalahnya "Modernization and Political Problems" dalam: *Reports: International Conference on the Problems of Modernization in Asia, June 1965*, Korea: Korea University, The Asia Research Centre, 1965, hlm. 473; juga Abdul A. Said (ed.), *Protagonists of Change: Subcultures in Development and Revolution*, Englewood Cliff: N.J., Prentice Hall Inc., 1971, hlm. 5.

³⁸ Ceramah H. Kawai dari Jepang pada tanggal 3 April 1971 di Jakarta atas undangan LKN-LIPI. *Conf.* Robert E. Ward, "Japan: The Continuity of Modernization" dalam: Lucien W. Pey & Sidney Verba, *Political Culture and Political Development*, Princeton: Princeton University Press, 1965, hlm. 27-82.

³⁹ Sebagaimana dikutip oleh Moerdono, "Dilemma Pendidikan Masa Kini: Modernisasi, Kesarjanaan atau Keguruan," *Majalah Ilmu dan Budaya*, VII, No. 12, September 1986.

lain disimpulkan bahwa orang Barat cenderung untuk meremehkan nilai-nilai bangsa-bangsa Timur dan memprtentangkan modernisasi dengan tradisi. Seminar menunjuk kepada Cina dan Jepang sebagai bukti nyata bahwa nilai-nilai bangsa-bangsa Asia tidak menjadi penghambat pembangunan. Pemecahan permasalahan pembangunan harus dilakukan dalam konteks negara yang bersangkutan.⁴⁰

Hal-hal yang diuraikan dalam paragraf-paragraf sebelumnya, dapat menimbulkan kesan bahwa pembangunan nasional Indonesia hendak mencontoh pembangunan yang dilakukan di Barat. Dalam hubungan ini seorang peneliti, Lipstein, yang mempelajari perkembangan Turki, mengatakan bahwa sistem hukum Barat dapat secara efektif dimasukkan ke dalam suatu negara dengan latar belakang kebudayaan yang berbeda jika hukumnya dikodifikasi.⁴¹ Jadi, menurut pendapat ini budaya hukum suatu masyarakat dapat direkayasa. Menurut Max Weber, sistem hukum Eropa merupakan salah satu faktor penyebabnya timbulnya kapitalisme.⁴² Jadi, menurut pendapat ini kapitalisme yang kemudian timbul di Turki adalah berkat sistem hukumnya.

Kalau melihat rumusan-rumusan dalam GBHN sebagaimana diuraikan di atas maka dapat dikatakan bahwa hal itu selama ini terjadi di Indonesia. Dalam kenyataannya, di Indonesia, sekarang ini memang telah timbul kapitalisme walaupun hal itu tidak diakui dalam GBHN. Namun masih dapat dipersoalkan apakah hal ini disebabkan oleh sistem hukum yang diterapkan atau karena faktor kebijaksanaan pemerintah.

Seorang peneliti lain yaitu Denkwart A. Rustow yang juga melakukan penelitian terhadap perkembangan negara dan bangsa Turki sejak abad ke XVIII memberikan gambaran yang lain. Berdasarkan penelitiannya dia berkesimpulan bahwa walaupun Turki telah mengalami "westernisasi" namun dia melihat adanya benang merah kesinambungan yang dia namakan *continuity and change*.⁴³ Modernisasi Turki tidak menghilangkan tradisi bangsa Turki. Jadi, perubahan yang dialami oleh negara dan bangsa Turki merupakan pengembangan dari keadaan yang lama.

Pembangunan berarti perubahan, bukan dalam arti *organic change* atau perubahan yang terjadi bersifat organis atau alamiah tetapi perubahan yang

⁴⁰ Yogesh Atal & Ralph Pieris (ed.), *Kritik Asia terhadap Pembangunan* (terjemahan), Jakarta: Yayasan Ilmu-ilmu Sosial, 1980, hlm. 164-165 dan 172.

⁴¹ Sebagaimana diuraikan dalam catatan kaki dari tulisan David M. Trubek, "Toward a Social Theory of Law: An Essay on the Study of Law and Development," dalam: Erman Rajagukguk (ed.), *Op. Cit.*, hlm. 11.

⁴² *Ibid.*, hlm. 12.

⁴³ Dalam tulisannya "Turkey: The Modernity of Tradition," dalam: Lucien W. Pey & Sidney Verba, *Op. Cit.*, hlm. 171-198.

direncanakan atau yang direkayasa. Jadi, pembangunan merupakan reformasi dan bukan evolusi. Karena sifat norma hukum yang memaksa maka hukum dijadikan sarana untuk melakukan perubahan. Mengingat hal ini maka sudahlah tepat bahwa GBHN 1993 yang menjadikan hukum sebagai bidang pembangunan yang tersendiri. Tetapi dari contoh-contoh tersebut di atas dihubungkan dengan ketentuan Pasal 32 UUD 1945, agar perubahan itu dapat diterima oleh masyarakat sehingga dapat terlaksana dengan baik, maka norma-norma hukum yang hendak dijadikan sarana perubahan itu tidak boleh secara radikal atau frontal bertentangan dengan budaya hukum yang hidup dalam masyarakat. Dengan begitu hukum harus mendorong masyarakat sedemikian rupa sehingga dapat menerima dengan baik perubahan-perubahan yang direncanakan. Tetapi hal ini tidak akan dapat tercapai kalau bahasa hukum saja sudah tidak beres seperti yang dicatat oleh Sunarjati Hartono.

Hukum menghendaki ketertiban dan stabilitas, karena itu problem yang dihadapi oleh hukum dalam pembangunan adalah bagaimana memadukan tuntutan akan stabilitas dan kebutuhan akan perubahan.⁴⁴ Karena rencana pembangunan juga tidak boleh kaku tetapi harus kenyal, maka fungsi hukum dalam pembangunan adalah selain memadukan stabilitas dengan perubahan, juga menyaserasikan tradisi dengan kemajuan dan menyelaraskan kepastian dan kekenyalan.

Hal-hal tadi rupanya kurang mendapat perhatian dari para perencana pembangunan nasional sehingga kurang nampak dalam GBHN dan Repelita-repelita. Akibatnya terjadilah hal-hal yang diuraikan pada paragraf-paragraf sebelumnya. Apabila tidak segera diatasi maka keadaan akan dapat menuju suatu polarisasi kebudayaan dan juga budaya hukum di mana para penyelenggara negara berada di satu pihak dan rakyat banyak di lain pihak. Jika terjadi polarisasi maka sangat besar kemungkinan akan terjadi konfrontasi yang akibat-akibatnya tidak dapat diperkirakan.

VIII. KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Berdasarkan hal-hal yang diuraikan di atas, sekarang ini sedang terjadi perkembangan budaya hukum yang berbeda antara para penyelenggara negara dan rakyat banyak. Hal ini tidak selalu berbahaya karena di tiap negara terdapat pluralisme budaya hukum. Tetapi kalau tidak terjadi perubahan maka perkembangan yang terjadi sekarang ini dalam masyarakat

⁴⁴ Catatan Roscoe Pound sebagaimana diuraikan oleh W. Friedmann, *Legal Theory*, Ed. 3, London: Stevens & Sons Ltd., 1953, hlm. 468.

Indonesia dapat menuju kepada polarisasi yang akhirnya akan menimbulkan konfrontasi antara rakyat banyak dan para penyelenggara negara.

Sebenarnya UUD 1945 cukup memberikan pegangan untuk dapat menghindarinya. Pengalaman negara-negara lain sebagaimana antara lain diuraikan dalam tulisan ini, juga cukup dapat memberikan contoh bagaimana untuk dapat mengelakkan dan mengatasinya.

B. Saran

Hal di atas lebih gampang untuk dikatakan daripada untuk dilaksanakan. Karena sebelum dapat melaksanakannya dengan baik diperlukan peningkatan pendidikan hukum dengan tekanan pada budaya hukum. Karena itu sebaiknya pendidikan dilakukan melalui sarana pendidikan formal maupun informal, dan sasaran utamanya adalah aparatur pemerintahan dan para pejabatnya.

Untuk dapat melaksanakan dengan baik pendidikan itu, terlebih dahulu perlu diadakan penelitian yang mendalam dan kontinyu, khususnya di bidang hukum, budaya hukum, dan kebudayaan. Agar dapat memperoleh hasil yang sebaik mungkin hendaknya penelitian itu dilakukan secara profesional.

Menurut penulis hanya dengan cara begitulah maka hal-hal yang tidak diinginkan dapat dihindari dan diatasi dengan sebaik mungkin. Selanjutnya dengan berpegangan pada hasil-hasil penelitian tadi maka pembinaan budaya hukum dapat dilakukan secara sistematis. Dengan begitu gerakan kadarkum sebagaimana dimaksud dalam pendahuluan tulisan ini dapat mencapai tujuannya dengan baik.