



**DOKUMEN PEMBANGUNAN HUKUM
NASIONAL TAHUN 2023:
PEMBANGUNAN BUDAYA HUKUM DI
INDONESIA**

**PUSAT ANALISIS DAN EVALUASI HUKUM NASIONAL
BADAN PEMBINAAN HUKUM NASIONAL
KEMENTERIAN HUKUM DAN HAM RI
TAHUN 2023**

SAMBUTAN KEPALA BADAN PEMBINAAN HUKUM NASIONAL

Puji syukur kepada Tuhan Yang Maha Kuasa, atas terselesainya penyusunan Dokumen Pembangunan Hukum Nasional (DPHN) tahun 2023 ini. Dokumen Pembangunan Hukum Nasional yang disusun oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional sejatinya merupakan dokumen yang dapat dijadikan acuan bagi para pemangku kepentingan dalam memberikan arah pembangunan hukum nasional.

Pada tahun ini penyusunan DPHN akan berfokus pada persoalan “Pembangunan Budaya Hukum di Indonesia”. Pembangunan budaya hukum merupakan agenda penting untuk mendukung pembangunan hukum secara sistemik. Berbagai kebijakan Pemerintah pada sektor-sektor lain misalnya kebijakan mendukung kemudahan investasi dan berusaha, pengembangan pariwisata dan tenaga kerja, juga bergantung dari budaya hukum masyarakat.

Pemahaman dan pengertian masyarakat terhadap hukum dan agenda-agenda pembangunan, jika diikuti dengan perilaku menjalankan dan mematuhi hukum, tentu akan menghasilkan kepastian hukum dan kemanfaatan yang besar. Sayangnya, pembangunan komponen budaya hukum sendiri merupakan komponen yang paling sering terabaikan jika dibandingkan komponen sistem hukum lainnya. Badan Pembinaan Hukum Nasional memandang isu ini penting untuk segera dikaji agar dapat merumuskan strategi-strategi pembangunan budaya hukum yang implementatif.

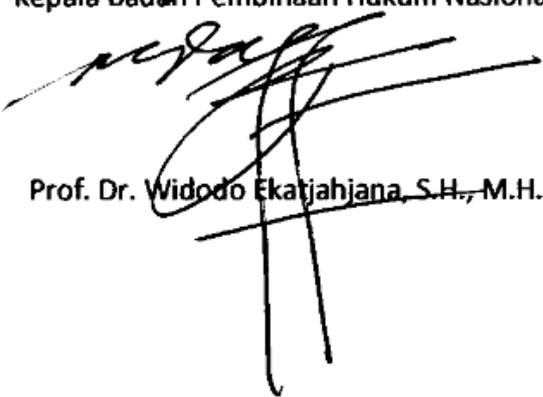
Atas selesainya penyusunan DPHN tahun ini, kami mengucapkan apresiasi dan terima kasih kepada Kelompok Kerja (Pokja) Penyusunan DPHN, yaitu: Penanggung Jawab: Yunan Hilmy, S.H., M.H.; Ketua: Tongam Renikson Silaban, S.H., M.H.; Sekretaris: Viona Wijaya, S.H., LL.M.; Anggota: Dewo Broto Joko Putranto, S.H., LL.M.; Fiqi Nana Kania, S.H., M.H.; Sorni Paskah Daeli; Dr. Lidwina Inge Nurtjahyo, S.H., M.Si., Bambang Iriana Djajaatmadja, S.H., LL.M.; Audy Murfi MZ, S.H., M.H.; Djoko Pudjirahardjo, S.H., M.Hum.; Constantinus Kristomo, S.S., M.H.; Kartiko Nurintias, S.H., M.H.; Nofli Bc.I.P, S.Sos., S.H., M.Si.; Erna Priliasari, S.H., M.H.; Apri Listiyanto, S.H., M.H.; Reza Fikri Febriansyah, S.H., M.H.; Dwi Agustine Kurniasih, S.H., M.H.; Hasanudin, S.H., M.H.; Yulia Wiranti, S.H., M.H.; Joko Winarso, S.H.; Ade Irawan Taufik, S.H., M.H.; Oki Lestari, S.H., M.Si.; Yuharningsih, S.H.; Lisa Noviana, S.H., M.H.; Gunardi S.A. Lumbantoruan, S.H.; Odie Faiz Guslan, S.H.; Diana Puji Ratna Kusuma Fitri, S.H.; Dinar Pancas, S.H., Jupiter Zalukhu, S.H.; dan Iis Trisnawati, S.H. yang telah berperan aktif dan

bertanggung jawab dalam penyusunan buku ini. Ucapan terima kasih juga kami sampaikan kepada para Narasumber yang telah memberikan sumbang saran dan pemikirannya dalam penyusunan buku ini.

Semoga dokumen ini dapat memberikan sumbangsih yang berarti bagi pembangunan hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan membawa manfaat yang sebesar-besarnya bagi bangsa Indonesia.

Jakarta, November 2023

Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Widodo', is written over the printed name. The signature is stylized and somewhat abstract, with several long, sweeping strokes.

Prof. Dr. Widodo Ekatjahjana, S.H., M.H.

KATA PENGANTAR

Puji Syukur patut kita panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, yang karena Kuasa dan izin-Nya, Tim Pokja Penyusunan Dokumen Pembangunan Hukum Nasional (DPHN) bekerja dengan penuh semangat dan dapat menyelesaikan dokumen ini sesuai dengan tenggang waktu yang ditetapkan.

Penyusunan DPHN Tahun 2023 ini memiliki keunikan tersendiri. Mengambil tema “Pembangunan Budaya Hukum di Indonesia”, dokumen ini mencoba menelaah isu budaya hukum dari tataran teoritik hingga implementasi. Isu ini sangat relevan dibahas mengingat Indonesia sebagai negara yang plural dan karenanya memiliki kondisi masyarakat yang sangat beragam dan turut mempengaruhi budaya hukum yang terbentuk. Tidak mudah untuk melakukan abstraksi terhadap berbagai fenomena hukum yang terjadi dan menariknya ke dalam konteks budaya hukum. Namun berkat kerjasama para anggota Pokja, bantuan dari para narasumber untuk memperluas wawasan dan perspektif dalam penyusunan dokumen ini, masukan-masukan yang kaya dari pemangku kepentingan di daerah, dokumen ini berhasil dirampungkan.

Dalam membahas mengenai pembangunan budaya hukum, dokumen ini memulai dengan menguraikan konsep mengenai pembangunan budaya hukum dengan meninjau landasan filosofis dan berbagai teori yang terkait. Setelah merumuskan konsep yang menjadi kerangka dalam melihat persoalan pembangunan budaya hukum, dokumen ini menguraikan kondisi budaya hukum di Indonesia saat ini. Kondisi-kondisi yang diuraikan tersebutlah yang kemudian menjadi pijakan untuk melihat fokus pembangunan seperti apa yang dapat dilakukan ke depan, bersesuaian dengan kerangka teori yang digunakan.

Dokumen yang terdiri dari lima bab ini pada akhirnya mencoba untuk menawarkan hal-hal yang dapat menjadi perhatian, atau bahkan prioritas dalam usaha pembangunan budaya hukum di Indonesia. Dalam beberapa bagian, mungkin dapat dilihat bahwa dokumen ini hanya mampu mengidentifikasi persoalan dan ide-ide awal yang membutuhkan pendalaman dan pengembangan lebih lanjut. Dokumen ini memang dirancang sebagai suatu *living document* yang dapat terus dikembangkan dan diperbaiki. Meski demikian, kami berharap dokumen ini tetap dapat menjadi pijakan awal bagi pengembangan budaya hukum di Indonesia, baik dalam ruang lingkup nasional maupun daerah di tengah-tengah dinamika masyarakat yang semakin cepat berubah. Di samping itu juga dapat menjadi masukan bagi

penyusunan *background study* penyusunan RPJPN dan RPJMN, khususnya untuk bidang hukum.

Dengan segala kerendahan hati kami sajikan DPHN Tahun 2023 ini kepada pembaca. Segala kritik dan saran yang konstruktif akan kami terima dengan senang hati.

Jakarta, November 2023

Kepala Pusat Analisis dan Evaluasi
Hukum Nasional



Yunan Hilmy, S.H., M.H

DAFTAR ISI

Sambutan Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional	1
Kata Pengantar	3
Daftar Isi	5
Daftar Tabel	6
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	7
B. Maksud dan Tujuan	13
C. Pelaksanaan Kegiatan	13
D. Ruang Lingkup Pembahasan/Sistematika	14
BAB II KERANGKA TEORI/KONSEP BUDAYA HUKUM DI INDONESIA	16
A. Hukum dan Masyarakat	16
B. Budaya Hukum (Masyarakat dan Aparatur Negara)	20
C. Budaya Hukum (Nasional) yang Berlandaskan Pancasila	27
BAB III KONDISI BUDAYA HUKUM DI INDONESIA	35
A. Gambaran Umum Budaya Hukum di Indonesia	35
B. Pengaruh Perkembangan Teknologi dan Informasi Komunikasi terhadap Budaya Hukum	44
C. Pelaksanaan Pembangunan Budaya Hukum di Indonesia	49
1. Landasan pengaturan/kebijakan	49
2. Kelembagaan	55
3. Sumber Daya Manusia	59
4. Sarana Prasarana/Pemanfaatan Teknologi Informasi dan Komunikasi	65
BAB IV FOKUS PEMBANGUNAN BUDAYA HUKUM DI INDONESIA	70
A. Pembangunan Budaya Hukum Melalui Peraturan Perundang-Undangan	73
1. Peningkatan Kualitas Peraturan Perundang-Undangan	74
2. Pelaksanaan peraturan perundang-undangan secara konsisten dan adil	75
3. Peraturan perundang-undangan berbasis nilai budaya masyarakat	77
B. Pembangunan Budaya Hukum Melalui Pemberdayaan Masyarakat	79
C. Pembangunan Budaya Hukum Melalui Re-Desain Penyuluhan Hukum	81
D. Pembangunan Budaya Hukum Melalui Pendidikan	87
1. Pendidikan Usia Dini, Dasar dan Menengah	87
2. Pendidikan Tinggi Hukum	95
3. Pendidikan Kedinasan	101
E. Pembangunan Kepatuhan Hukum	107
BAB V PENUTUP	118
DAFTAR PUSTAKA	

DAFTAR GAMBAR DAN TABEL

Daftar Gambar

Gambar 1: Ilustrasi Hubungan Budaya Hukum dengan Penegakan Hukum (Shidarta, 2005) 64

Daftar Tabel

Tabel 1: Variabel dan Indikator Pengukuran Indeks Reformasi Hukum 103

Tabel 2: Variabel dan Indikator Pilar Budaya Hukum, Indeks Pembangunan Hukum 104

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Budaya hukum kerap disebut sebagai komponen sistem hukum yang paling berpengaruh dalam pembangunan hukum. Budaya hukum yang baik, akan menghasilkan karya-karya terbaik. Seseorang menggunakan atau tidak menggunakan hukum dan patuh atau tidak patuh terhadap hukum sangat tergantung pada komponen-komponen yang ada dalam budaya hukumnya. Sebaik apapun hukum dibuat, tetapi pada akhirnya keberhasilan hukum akan ditentukan oleh budaya hukum masyarakat yang bersangkutan.

Friedman menyatakan: *Usually, when we talk about 'law' or the 'legal system', we refer to a discrete and concrete sub-system in society, made up of statutes, courts, judges, lawyers, prisons, police and the like.* Akan tetapi Friedman menyebutkan bahwa konsep definisi budaya hukum bahkan menurut Friedman sendiri: seolah-olah menjadi wadah dari semua tindakan warga yang cenderung tidak sesuai dengan aturan hukum negara; masih ada persoalan lain yang juga dapat mempengaruhi sikap taat/tidak taat warga masyarakat terhadap hukum itu (soal penegakan hukum, akses informasi dan dapat dipahami/tidaknya materi hukum, dsb).

Budaya hukum terkait dengan konstruksi nilai dalam masyarakat yang sangat mempengaruhi bagaimana hukum itu dikonstruksi, dilaksanakan, dan diabaikan. Satjipto Raharjo mendefinisikan budaya hukum sebagai nilai-nilai dan sikap-sikap masyarakat yang dapat mempengaruhi jalannya hukum. Termasuk di dalamnya adalah sikap menerima ataupun menolak hukum. Budaya hukum membuat hukum terlihat secara realistis, yaitu hukum sebagaimana adanya dalam kehidupan masyarakat, sehingga dapat diketahui apakah hukum digunakan atau tidak dalam kehidupan masyarakat termasuk di dalamnya kekeliruan dalam penggunaan dan penyalahgunaan hukum dalam masyarakat.¹

Budaya hukum sebagai bagian dari sistem hukum dapat dibentuk sekaligus juga membentuk komponen sistem hukum lainnya. Di satu sisi Mochtar Kusumaatmadja mengutip pendapat dari Roscoe Pound menyatakan bahwa *law as a tool of social*

¹ Esmi Warassih Pujirahayu, dkk, *Sosiologi Hukum - Suatu Pengantar Dimensi Hukum dan Masyarakat*, (Yogyakarta: Litera, 2020), Hlm.114

engineering, sarana pembaharuan, pembangunan masyarakat.² Dalam pandangan ini, Instrumen hukum dimanfaatkan untuk mengarahkan perubahan-perubahan sosial dalam masyarakat secara teratur dan tertib.³ Hukum yang diterapkan dan ditegakkan secara konsisten dapat mengubah perilaku masyarakat misalnya dapat terlihat pada perilaku berlalu lintas seperti mengenakan helm, menggunakan sabuk pengaman, dst. Contoh lainnya adalah hukum pidana yang sanksinya diterapkan secara konsisten dapat mencegah masyarakat untuk melakukan tindak kriminal.

Di sisi lain, hukum itu sendiri tidak bekerja pada ruang hampa. Masyarakat, tempat dimana hukum itu bekerja bukanlah satu entitas tanpa nilai. Terkadang di dalam masyarakat telah terdapat nilai-nilai dan pola perilaku yang telah berjalan. Rekayasa sosial yang hendak dilakukan melalui hukum berpotensi menerima penolakan atau resistensi.⁴ Dalam situasi ini, hukum tidak selalu berhasil dengan baik “memproyeksikan” keinginannya ke dalam masyarakat.⁵ Menurut *Robert B. Seidman* dan *William J. Chambliss* terdapat pengaruh faktor kekuatan sosial (budaya hukum), mulai dari tahap pembuatan hukum yang akan terus berusaha untuk masuk dan mempengaruhi setiap proses legislasi secara efektif dan efisien, penerapan atau penegakannya sampai pada peran yang diharapkan, sangat bergantung pada kekuatan sosial yang melingkupinya.⁶

Itulah sebabnya pada tahun 1973, Pemerintah mulai memberi perhatian besar terhadap pembangunan budaya hukum. Berbagai simposium yang berusaha menelaah keterkaitan antara hukum dan masyarakat diselenggarakan di BPHN pada sekitaran tahun tersebut. Konsepsi hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat disadari memiliki keterbatasan dan sangat bergantung pada bidang-bidang yang ingin diubah.⁷ Terdapat bidang-bidang tertentu yang mungkin memperoleh tentangan dari masyarakat. Ini berarti perubahan yang hendak dilakukan perlu dinetralisir terlebih dahulu.⁸ GBHN Tahun

² Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Simposium Hubungan Timbal-Balik Antara Hukum dan Kenyataan-Kenyataan Masyarakat*, (Jakarta: Penerbit Binacipta, 1976), Hlm. 25

³ *Ibid.*, Hlm. 26

⁴ Shidarta, *Hukum dan Kebijakan Pembangunan* (Makalah Kunci Seminar nasional Hukum dan Kebijakan Pembangunan pada Milad ke-80 Universitas Islam Indonesia, Jakarta, Maret 2023), Hlm. 3

⁵ Esmi Warassih Pujirahayu, dkk, *Sosiologi Hukum - Suatu Pengantar Dimensi Hukum dan Masyarakat*, (Yogyakarta: Litera, 2020), Hlm .115

⁶ *Ibid.*, Hlm.117

⁷ Soerjono Soekanto, *Beberapa Permasalahan Hukum dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia*, (Jakarta: Yayasan Penerbit Universitas Indonesia, 1976), Hlm. 150

⁸ *Ibid.*

1973, mencatat dalam garis-garis besar kebijaksanaan di bidang hukum beberapa poin penting terkait hal ini:

“Pembinaan hukum harus mampu mengarahkan dan menampung kebutuhan-kebutuhan Hukum sesuai dengan kesadaran hukum rakyat yang berkembang ke arah modernisasi menurut tingkat-tingkat kemajuan pembangunan di segala bidang...” dan kemudian menyatakan lebih lanjut, “... memupuk kesadaran hukum dalam masyarakat dan membina sikap para penguasa dan para pejabat Pemerintah ke arah Penegakan hukum, Keadilan serta perlindungan terhadap Harkat dan Martabat Manusia, dan Ketertiban serta Kepastian Hukum Sesuai dengan UUD 1945...”⁹

Kemudian pada tahun 1998, GBHN memasukkan aspek “budaya” sebagai subsistem dari pembangunan hukum dengan rincian sebagai berikut:

1. Pembangunan dan pengembangan budaya hukum diarahkan untuk membentuk sikap dan perilaku anggota masyarakat termasuk para penyelenggara negara sesuai dengan nilai dan norma Pancasila agar budaya hukum lebih dihayati dalam kehidupan masyarakat, sehingga kesadaran, ketaatan serta kepatuhan hukum makin meningkat dan hak asasi manusia makin dihormati dan dijunjung tinggi;
2. Kesadaran untuk semakin menghormati dan menjunjung tinggi hak asasi manusia sebagai pengamalan Pancasila dan UUD 1945 diarahkan pada pencerahan harkat dan martabat manusia serta untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa;
3. Pembangunan dan pengembangan budaya hukum ditujukan untuk terciptanya ketentraman serta ketertiban dan tegaknya hukum yang berintikan kejujuran, kebenaran dan keadilan untuk mewujudkan kepastian hukum dalam rangka menumbuhkan disiplin nasional;
4. Kesadaran hukum penyelenggara negara dan masyarakat perlu ditingkatkan dan dikembangkan terus menerus melalui pendidikan, penyuluhan, sosialisasi, keteladanan, dan penegakan hukum untuk menghormati suatu bangsa yang berbudaya hukum.

⁹ Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Simposium Hubungan Timbal-Balik Antara Hukum dan Kenyataan-Kenyataan Masyarakat, Op.cit.*, Hlm. 24

Uraian di atas menunjukkan bahwa agenda pembangunan budaya hukum ditujukan bukan hanya bagi masyarakat, tapi juga bagi seluruh penyelenggara negara. Agar pendidikan dan penyuluhan hukum kepada masyarakat dapat mencapai sasarannya, maka pendidikan mengenai hukum harus pula dilakukan pada para pejabat yang berhubungan dengan masyarakat di bidang hukum, termasuk di dalamnya para aparatur pemerintahan.

Meski telah hampir tiga dekade berlalu, nampak bahwa pembangunan budaya hukum masih perlu menjadi perhatian di Indonesia. Agenda pembangunan hukum dalam tiga dekade versi 'Visi Indonesia 2045' menempatkan pembangunan sub sistem Budaya Hukum menjadi prioritas. Hal ini dapat dipahami mengingat pembangunan budaya hukum semakin dibutuhkan dalam situasi masyarakat yang kian modern dan bersanding dengan kemajuan teknologi. Membangun budaya hukum yang kuat berarti mengupayakan agar budaya hukum yang dikehendaki dapat menjadi semakin intensif (semakin mendasar dan kukuh), semakin luas dianut, dan semakin jelas disosialisasikan dan diwariskan. Semakin kuat suatu budaya, semakin kuat efek atau pengaruh terhadap lingkungan dan perilaku manusia. Budaya yang kuat juga dapat dikatakan budaya yang berketahanan.¹⁰ Membangun budaya hukum masyarakat merupakan bagian dari upaya *nation character-building* yakni membangun sikap dan mengubah mental bangsa.

Terhadap hal ini maka perlu adanya sebuah kesadaran hukum baik pada setiap aparatur negara dan masyarakat. Kesadaran hukum merupakan jembatan yang menghubungkan antara peraturan-peraturan hukum dengan tingkah laku hukum anggota masyarakat.¹¹ Soerjono Soekanto kemudian menegaskan bahwa yang diinginkan pada dasarnya tidak hanya sekedar mengetahui hukum (*law awareness*) tetapi setiap orang dapat sampai kepada tahapan berperilaku menjalankan hukum/mematuhi hukum (*law behaviour*). Masing-masing unsur tersebut pada dasarnya saling berkaitan, sehingga nilai yang dibentuk oleh pembuat hukum itu dapat terlaksana dan terinternalisasi dengan baik.

Untuk membangun kesadaran hukum yang kemudian mewujud pada perilaku patuh terhadap hukum setidaknya terdapat beberapa agenda yang telah diidentifikasi dalam DPHN tahun-tahun sebelumnya (2020-2022):

¹⁰ Taliziduhu Ndraha, *Budaya Organisasi*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1997), Hlm. 122

¹¹ Munir Fuadi, *Sosiologi Hukum Kontemporer - Interaksi Hukum, Kekuasaan dan Masyarakat*, (Bandung; Citra Aditya Bakti, 2007), hlm.75 dalam *ibid*, Hlm.121

1. Re-desain Pendidikan Tinggi Hukum

Pendidikan hukum merupakan salah satu instrumen utama pembentukan budaya hukum. Pendidikan tinggi hukum, khususnya, memiliki peran yang penting untuk membentuk ahli-ahli hukum yang kemudian membentuk hukum di tengah masyarakat. Sistem pendidikan hukum yang bermutu diharapkan akan menghasilkan masyarakat yang berbudaya hukum.

Pada pola pendidikan hukum saat ini, sebenarnya nampak bahwa pendidikan S1 baru dapat merupakan pengantar atau persiapan (matrikulasi) untuk menjadi Sarjana Hukum. Pada tingkat Sarjana Hukum, terutama apabila kurikulum pendidikan di Fakultasnya tidak dilengkapi dengan metode *Clinical Legal Education* yang memberikan kesempatan untuk melakukan praktek di mana mahasiswa sekaligus memperoleh kesempatan untuk belajar soal *'knowledge, skill, dan attitude'* (pengetahuan langsung dari kasus nyata, keterampilan yang dipraktekkan langsung, dan tingkah laku berintegritas dan beretika ketika berhadapan dengan klien) dan juga analisis terhadap kasus, maka sulit bagi mahasiswa untuk memiliki pengetahuan yang cukup untuk menerapkan ilmunya saat yang bersangkutan lulus dari program S1. Sementara itu, pada program Strata 2 (S2) lah baru dapat dikatakan sarjana hukum siap pakai dalam masyarakat. Pada jenjang S3 maka seorang sarjana hukum dianggap menjadi semakin berbobot karena ilmu yang dikuasainya sudah teruji dalam pengalaman dan penerapan hukum yang sesungguhnya (*living law*).¹² Pola pendidikan tinggi hukum dan pendidikan hukum sangat penting untuk dikembangkan seiring dengan kebutuhan masa kini.

2. Re-desain Penyuluhan Hukum kepada Masyarakat dan Penyelenggara Negara

Penyuluhan hukum tetap akan menjadi salah satu ujung tombak pembangunan budaya hukum. Selama ini terdapat beberapa Kementerian/Lembaga (K/L) yang memiliki program-program penyuluhan

¹² Sunaryati Hartono, *Menyesuaikan Paradigma tentang Pendidikan Hukum Nasional dengan Kebutuhan Masyarakat Indonesia Di Awal Abad Ke-21* (Makalah disampaikan pada simposium Peningkatan Kurikulum Fakultas Hukum dan Metode Pengajaran yang Mendukung Pembangunan Hukum Nasional, Yogyakarta, 21-22 juli 2004).

sampai ke daerah yaitu: Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Badan Restorasi Gambut, Badan Narkotika Nasional, Kementerian Desa Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi, dan Kementerian Sosial.¹³ Diperlukan re-desain program penyuluhan hukum agar terdapat sinergi antar K/L ini agar program-program penyuluhan hukum di daerah (dengan nama apapun) dapat semakin optimal.

Menghadapi kemajemukan dan perkembangan masyarakat, penyuluhan hukum juga perlu terus mengembangkan metode dan pendekatan baru yang kontekstual. Bagaimanapun, untuk menciptakan kesadaran hukum yang kemudian mewujudkan pada perubahan perilaku, diperlukan proses dialogis seluruh pihak yakni pemerintah dan masyarakat dalam kesetaraan.

3. Penilaian Kepatuhan Hukum

Penilaian kepatuhan hukum (*legal and regulatory compliance*) dapat menjadi salah satu instrumen untuk memetakan aspek-aspek hukum yang masih memerlukan penguatan budaya hukum. Saat ini belum terdapat instrumen untuk menilai kepatuhan hukum di Indonesia dan karenanya ini merupakan hal yang potensial untuk dikaji dan dikembangkan dalam rangka mendukung pembangunan budaya hukum Indonesia.

Beberapa usulan pemikiran yang telah teridentifikasi ini tentu masih memerlukan banyak kajian dan pengayaan, termasuk di dalamnya eksplorasi strategi pembentukan budaya hukum melalui penguatan komponen sistem hukum lainnya seperti substansi hukum dan struktur hukum. Materi-materi hukum yang berorientasi perubahan perlu ditunjang dengan konsistensi dan hikmat kebijaksanaan dalam penerapannya sehingga dapat betul-betul mengubah pola perilaku masyarakat ke arah yang dikehendaki dan bukan hanya mengundang resistensi.

Pembangunan budaya hukum merupakan agenda penting untuk mendukung pembangunan hukum secara sistemik. Berbagai kebijakan Pemerintah pada sektor-sektor lain misalnya kebijakan mendukung kemudahan investasi dan berusaha, pengembangan

¹³ Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional, *Kajian Evaluasi Program Pemberdayaan Hukum Bagi Masyarakat* (Jakarta: Kementerian PPN/Bappenas, 2021), Hlm. 19-24

pariwisata dan tenaga kerja juga bergantung dari budaya hukum masyarakat. Pemahaman dan pengertian masyarakat terhadap hukum dan agenda-agenda pembangunan, jika diikuti dengan perilaku menjalankan dan mematuhi hukum, tentu akan menghasilkan kepastian hukum dan kemanfaatan yang besar. Sayangnya, pembangunan komponen budaya hukum sendiri merupakan komponen yang paling sering terabaikan jika dibandingkan komponen sistem hukum lainnya. Wilayah budaya hukum selama ini dibiarkan berada dalam ladang garapan disiplin lain di luar hukum.¹⁴

Badan Pembinaan Hukum Nasional memandang isu ini penting untuk segera dikaji agar dapat merumuskan fokus-fokus pembangunan budaya hukum ke depan yang implementatif. Berdasarkan latar belakang di atas, Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2023 akan mengambil tema bahasan: Pembangunan Budaya Hukum di Indonesia.

B. Maksud dan Tujuan

Kelompok Kerja (Pokja) Penyusunan Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun Anggaran 2023 mengambil tema bahasan “Pembangunan Budaya Hukum di Indonesia”. Maksud penyusunan dokumen ini adalah untuk menelaah persoalan pembangunan budaya hukum di Indonesia mulai dari landasan teori dan konsep, kondisi saat ini, dan merumuskan fokus/strategi yang dapat dilakukan dalam rangka pembangunan budaya hukum di masa mendatang sesuai dengan konteks Indonesia.

Adapun tujuan penyusunan Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2023 ini adalah dirumuskannya suatu desain pembangunan budaya hukum secara komprehensif yang dapat menjadi masukan bagi para pemangku kebijakan untuk melakukan perencanaan, pemutakhiran berbagai kebijakan dan peraturan yang terkait pembangunan budaya hukum di Indonesia.

C. Pelaksanaan Kegiatan

Kegiatan Kelompok Kerja (Pokja) Penyusunan Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2023 dilaksanakan dalam beberapa bentuk, yakni:

¹⁴ Shidarta, *Op.cit.*, Hlm.13

1. Rapat Kelompok Kerja (Pokja) Penyusunan Dokumen Pembangunan Hukum Nasional (Tim Pokja didasarkan pada Surat Keputusan (SK) Kepala BPHN Nomor PHN.02-HN.01.02).
2. Diskusi Publik di Daerah dilakukan 1 (satu) kali di kota Mataram, Nusa Tenggara Barat pada tanggal 25 Mei 2023 di Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Nusa Tenggara Barat dengan narasumber: Dwi Sudarsono (Kepala Ombudsman RI Perwakilan NTB), Dr. Ufran Trisa, S.H., M.H. (Fakultas Hukum Universitas Mataram), dan Dr. Muh. Risnain, S.H., M.H. (Fakultas Hukum Universitas Mataram);
3. Focus Group Discussion Penyusunan Dokumen Pembangunan Hukum Nasional dilakukan sebanyak 2 (dua) kali di Jakarta dengan tema dan narasumber sebagai berikut:
 - a. FGD pertama dilaksanakan pada tanggal 20 Juni 2023 dengan tema “Pembangunan Budaya Hukum di Indonesia: Peran Peraturan Perundang-Undangan, Teknologi Informasi dan Komunikasi, dan Pendidikan Tinggi Hukum” menghadirkan Narasumber Prof. Sulistyowati Irianto (Guru Besar FH Universitas Indonesia), Prof. Shidarta (Guru Besar BINUS University), dan Dr. Lukman Santoso (Dosen IAIN Ponorogo).
 - b. FGD kedua dilaksanakan pada tanggal 29 Agustus 2023 dengan tema “Pembangunan Budaya Hukum di Indonesia melalui Redesain Penyuluhan Hukum, Pendidikan, dan Penilaian Kepatuhan Hukum” menghadirkan Narasumber Dr. Ninik Rahayu (Ketua Dewan Pers), Dr. Awaludin Marwan, S.H., M.H., M.A. (Fakultas Hukum Universitas Bhayangkara), Dr. Ratih Lestarini (Fakultas Hukum Universitas Indonesia).
4. Konsinyering Pokja dilaksanakan 2 (dua) kali di Jabodetabek sebagai berikut:
 - a. Konsinyering pertama dilaksanakan pada tanggal 20-21 Maret 2023 di Bogor untuk melakukan penyamaan persepsi dan menyusun draft sistematika
 - b. Konsinyering kedua dilaksanakan pada tanggal 26-27 September 2023 di Bekasi untuk melakukan finalisasi dokumen pembangunan hukum nasional tahun 2023.

D. Ruang Lingkup Pembahasan/Sistematika

Bab Pertama berisi pendahuluan yang terdiri dari uraian mengenai latar belakang, maksud dan tujuan penyusunan DPHN Tahun 2023, pelaksanaan kegiatan, serta ruang

lingkup pembahasan yakni gambaran umum sistematika dan ruang lingkup pembahasan yang akan didalami dalam buku ini.

Bab kedua berjudul “Kerangka Teori/Konsep Budaya Hukum di Indonesia”. Bab ini akan menguraikan konsep dan teori (*das sollen*) yang berkenaan dengan budaya hukum di Indonesia yang akan berfungsi sebagai landasan berpikir dalam mengembangkan pemikiran dalam bab-bab berikutnya. Dalam bab ini akan dirumuskan juga definisi/kerangka operasional yang menentukan cakupan pembahasan pada bab-bab selanjutnya. Beberapa konsep yang akan dibahas dalam bab ini adalah konsep masyarakat dan hukum, budaya hukum, dan budaya hukum (nasional) yang berlandaskan Pancasila.

Bab ketiga berjudul “Kondisi Budaya Hukum di Indonesia”. Bab ini bertujuan untuk menggambarkan kondisi nyata (*das sein*) mengenai budaya hukum dan pelaksanaan pembangunan budaya hukum di Indonesia. Di dalamnya akan dibahas pula tantangan-tantangan dan kendala-kendala yang dihadapi selama ini dalam pembangunan budaya hukum di Indonesia. Persoalan yang diuraikan dalam bab ini menjadi landasan bagi perumusan fokus pembangunan di Bab IV.

Bab keempat berjudul, “Fokus Pembangunan Budaya Hukum di Indonesia”. Bagian ini mengeksplorasi pilihan-pilihan strategi dan perubahan yang dapat dilakukan untuk menjawab kebutuhan dan tantangan yang diuraikan dalam Bab III tanpa keluar dari kerangka konsep dan teori yang dituangkan dalam Bab II.

Bab kelima merupakan bab penutup yang ditujukan untuk menguraikan simpulan dan saran dari keseluruhan pembahasan dalam dokumen.

BAB II

KERANGKA TEORI/KONSEP BUDAYA HUKUM DI INDONESIA

A. Hukum dan Masyarakat

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), masyarakat adalah sejumlah manusia dalam arti seluas-luasnya dan terikat oleh suatu kebudayaan yang mereka anggap sama. Beberapa ahli memberikan pengertian mengenai masyarakat, misalnya Koentjaraningrat yang berpandangan bahwa masyarakat adalah kesatuan hidup manusia yang berinteraksi menurut suatu sistem adat istiadat tertentu yang bersifat terus-terusan dan terikat oleh rasa identitas yang sama. Sementara itu, Selo Soemardjan menyatakan bahwa masyarakat adalah orang-orang yang hidup bersama dan menghasilkan kebudayaan. Soerjono Soekanto berpendapat bahwa masyarakat adalah sistem hidup bersama yang memunculkan kebudayaan dan keterikatan satu sama lain, dimana berbagai pola tingkah laku yang khas menjadi pengikat satu kesatuan manusia dan bersifat berkelanjutan.

Dengan demikian pada prinsipnya masyarakat terdiri dari sekelompok manusia yang berinteraksi, dan hidup bersama secara sadar sebagai kesatuan dalam rangka mencapai kepentingan atau tujuan hidupnya. Di sini manusia bukan hanya berperan sebagai makhluk individu, namun juga sebagai makhluk sosial (*zoon politicon*). Sekumpulan manusia yang memiliki kepentingan dan kehendak sendiri tentunya tidak terlepas dari konflik atau bentrokan antar sesama manusia karena terkadang terdapat kepentingan yang saling bertentangan. Oleh karena itu perlu ada pedoman, patokan atau ukuran untuk berperilaku atau bersikap dalam kehidupan bersama ini yang disebut sebagai hukum.¹⁵

Dalam konteks ini, hukum berfungsi sebagai alat mewujudkan keamanan dan ketertiban (*rust en orde*) serta dipandang juga sebagai sebagai alat rekayasa sosial (*tool of social engineering*) guna mewujudkan *social welfare*. Roscoe Pound sebagaimana dikutip Ade Maman Suherman menegaskan bahwa hukum harus melayani masyarakat dengan mengenal dan menyeimbangkan kepentingan antarwarga masyarakat.¹⁶ Adanya interaksi antara masyarakat dan hukum menunjukkan bahwa eksistensi hukum hanya ada di tengah-tengah masyarakat. Hal ini yang dipotret oleh Tulieus Cicero (106-45 SM) seorang filsuf

¹⁵ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, (Yogyakarta: Liberty, 2003), Hlm.4

¹⁶ Ade Maman Suherman, *Pengantar Perbandingan Sistem Hukum*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2008), Hlm. 8-9

Romawi dalam teorinya: *"ubi societas ibi ius"* (dimana ada masyarakat disitu ada hukum), yang didukung pula oleh Van Apeldoorn dengan teorinya bahwa, "hukum tidak terbatas, melainkan terdapat di mana-mana".¹⁷ Dengan demikian, hukum akan terus menerus dibicarakan selama kehidupan manusia masih ada sebagaimana dikatakan Von Savigny.¹⁸

Ahli hukum Jerman, F.C. von Savigny meyakini bahwa faktor budaya sangat berperan untuk menentukan corak hukum suatu masyarakat, bahkan bangsa. Setiap bangsa yang dipersatukan oleh bingkai sejarah yang sama, biasanya memiliki satu jiwa bangsa (*Volkgeist*), yang menjadi landasan bagi tumbuhnya hukum di dalam masyarakatnya. Di lain sisi, Leon Duguit dari Prancis menyimpulkan bahwa hukum objektif itu tidak tumbuh dari jiwa bangsa atau dari undang-undang, melainkan dibangun oleh solidaritas sosial. Artinya, karena ikatan solidaritas sosial itulah maka kehidupan suatu bangsa bisa berjalan dengan tertib dan hukum bisa ditegakkan. Dari dua pendekatan berpikir ala Savigny dan Duguit tersebut tercermin pandangan bahwa hukum merupakan pola perilaku sosial dalam skala makro. Hukum dikaitkan dengan jiwa bangsa dan solidaritas sosial.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, terlihat jelas hubungan relasi yang sangat erat antara manusia, masyarakat dan hukum. Hukum lahir dari kehendak manusia untuk menciptakan kondisi sosial yang aman, damai, dan tertib agar tujuannya mudah dicapai. Begitupun sebaliknya, hukum yang merupakan cerminan kehendak manusia tersebut mempunyai peranan penting dalam melindungi manusia dari segala kemungkinan buruk yang timbul akibat interaksi yang terjadi. Artinya, hukum berfungsi sebagai sarana untuk mewujudkan keamanan dan ketertiban, dan juga sebagai alat rekayasa sosial (*law as a tool of social engineering*) di mana hukum dapat mendorong terciptanya suatu keadaan yang dikehendaki.

Namun perlu digaris bawahi juga bahwa tidak semua hukum melindungi hak-hak manusia. Ada kalanya hukum justru dijadikan alat legitimasi penguasa terhadap tindakan-tindakannya. Hal inilah yang seringkali ditemukan dimana apa yang diharapkan (*das sollen*) tidak sesuai dengan kenyataan yang terjadi di tengah masyarakat (*das sein*). Ketika hukum

¹⁷ Van Apeldorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1982), Hlm. 18

¹⁸ Satjipto Rahardjo, *"(Ilmu) Hukum Dari Abad Ke Abad"*, dalam Sri Rahayu Oktoberina dan Niken Savitri Ed., *Butir-Butir Pemikiran dalam Hukum Memperingati 70 Tahun Prof. Dr. B. Arief Sidharta, SH*, (Bandung: Rineka Aditama, 2008), Hlm. 29

dijadikan legitimasi penguasa maka pembentukannya secara *top-down* yaitu berasal dari kehendak kaum elit (penguasa), sementara masyarakat sebagai objek sasaran. Hal ini akan berbeda ketika hukum dibentuk secara *bottom-up* berasal dari kenyataan yang hidup dalam masyarakat sehingga ketika hukum diterapkan di dalam masyarakat menjadi relevan dan responsif terhadap masyarakat itu sendiri.

Dengan demikian hukum merupakan produk yang dihasilkan masyarakat. Baik itu aturan yang tumbuh sendiri bersama bertumbuhnya masyarakat (seperti yang dikemukakan dalam pandangan Von Savigny), maupun yang sengaja dibentuk dengan aturan yang formal guna mengatur batas-batas kepentingan, pemanfaatan segala sesuatu yang ada dalam penguasaan masyarakat, sebagai bentuk dari solidaritas sosial. Selanjutnya, dalam konsep teori yang lebih modern, muncul pandangan bahwa hukum yang sebenarnya merupakan norma yang eksisting ada bersama masyarakat (*living law of the people*) sebagai lawan dari konsepsi positivisme yang beranggapan bahwa tidak ada hukum kecuali hukum itu dibentuk oleh penguasa (*law is command law giver*).

Hubungan atau relasi antara masyarakat dan hukum dapat mewujudkan dalam beberapa bentuk. Sidharta menyampaikan bahwa ada tiga tesis besar yang memberikan penjelasan terkait hubungan ini, yakni:¹⁹

1. Tesis Pertama yakni tesis kaca atau cermin (*mirror thesis*) yang menyatakan hukum positif yang berlaku di suatu negara, sepenuhnya mencerminkan apa yang berlaku di tengah-tengah masyarakatnya. Jadi, masyarakatlah yang menentukan hukum. Jika sistem kemasyarakatan suatu bangsa bobrok, maka demikianlah wajah hukumnya. Sebaliknya, jika sistem kemasyarakatannya sehat, maka sehat pula hukumnya. Durkheim adalah salah satu tokoh utama dari tesis cermin ini. Dalam konstelasi aliran-aliran pemikiran hukum, Mazhab Sejarah juga termasuk pendukung tesis ini, yakni dengan menyatakan bahwa hukum itu sepenuhnya berasal dari masyarakat. Oleh sebab itu, tidak perlu ada upaya pembentukan hukum yang secara terstruktur dijalankan oleh negara karena hukum tinggal mengikuti apa yang sudah terjadi dan berlaku di masyarakat.

¹⁹ Shidarta, *Hubungan Masyarakat dengan Hukum*, Binus University Faculty of Humanities, <https://business-law.binus.ac.id/2017/02/20/hubungan-masyarakat-dengan-hukum/> diakses tanggal 12 April 2023.

2. Tesis kedua adalah tesis kaca selektif (*selective mirror thesis*). Menurut tesis ini, hukum sudah tidak lagi orisinal mengikuti apa adanya pola-pola perilaku yang terjadi di masyarakat. Hukum sudah didesain menurut kepentingan penguasa, sehingga ada pola yang diambil (jika menguntungkan kelas penguasa) dan ada pola yang ditinggalkan (jika tidak menguntungkan). Jadi, penguasa adalah pemegang kekuasaan yang menyeleksi hukum. Karl Marx percaya dengan tesis ini.
3. Tesis ketiga berasal dari Max Weber yang meyakini bahwa ada proses interaktif antara masyarakat dan hukum. Jadi, tidak selalu masyarakat yang mempengaruhi hukum, melainkan hukum pun akan mempengaruhi masyarakat. Tesis ini dikenal dengan tesis kaca interaktif (*interactive mirror thesis*).

Dalam masyarakat modern, hukum mempunyai sebuah ciri menonjol yaitu penggunaannya telah dilakukan secara sadar oleh masyarakatnya. Di sini hukum tidak hanya dipakai untuk mengukuhkan pola-pola kebiasaan dan tingkah laku yang terdapat dalam masyarakat, melainkan juga untuk mengarahkannya kepada tujuan-tujuan yang dikehendaki, menghapuskan kebiasaan yang dipandang tidak sesuai lagi, menciptakan pola-pola kelakuan baru dan sebagainya. Inilah yang disebut sebagai pandangan modern tentang hukum itu yang menjurus kepada penggunaan hukum sebagai instrumen yaitu *law as a tool social engineering*.

Secara teoritis, ketaatan masyarakat terhadap hukum akan mempengaruhi keberlakuan hukum. Keberlakuan hukum itu sendiri disebabkan dua hal. Pertama, orang mentaati hukum dikarenakan terpaksa karena takut dijatuhi sanksi. Keberlakuan yang demikian disebut keberlakuan secara normatif. Kedua, orang mentaati hukum dikarenakan menyadari akan manfaat hukum. Keberlakuan yang demikian disebut keberlakuan hukum secara sosiologis. Dari kedua macam keberlakuan hukum tersebut, keberlakuan hukum secara sosiologis yang sangat diharapkan dalam mewujudkan kebermaknaan hukum dalam kehidupan masyarakat.

Keberlakuan hukum secara sosiologis sangat dipengaruhi oleh kesadaran hukum masyarakat, sedangkan kesadaran hukum masyarakat dipengaruhi oleh pemahaman akan hukum, dan pemahaman hukum dipengaruhi oleh pengetahuan hukum. Sementara dalam tradisi hukum Indonesia seperti layaknya penganut tradisi hukum *civil law* yang pada

umumnya menganggap setiap orang tahu hukum adalah hal yang sangat mustahil, mengingat tidak semua hukum tertulis (peraturan perundang-undangan) yang dibuat berasal dari kenyataan masyarakat. Belum lagi keterbatasan dalam mensosialisasikan peraturan yang ada.

Dengan demikian, hukum yang baik adalah hukum yang bukan dibentuk berdasarkan kehendak sepihak dari penguasa (*top-down*) atau dijadikan alat legitimasi kekuasaan. Hukum yang baik dibentuk berdasarkan kehendak dan kebutuhan masyarakat dan digunakan untuk kepentingan orang banyak untuk mencapai tujuan hukum itu sendiri yaitu keadilan. Pada dasarnya kesadaran hukum warga masyarakat menyangkut apakah suatu ketentuan hukum tertentu diketahui, dipahami, ditaati, dan dihargai oleh masyarakat. Masyarakat yang hanya mengetahui hukum, tentu lebih rendah tingkat kesadaran hukumnya dibandingkan masyarakat yang memahami ketentuan hukum, demikian seterusnya. Hal inilah yang disebut *legal consciousness* atau *knowledge and opinion about law*.

B. Budaya Hukum (Masyarakat dan Aparatur Negara)

Pengertian budaya menurut pakar antropologi dan kebudayaan Indonesia, Koentjaraningrat, berasal dari kata dasar budaya (bahasa sansekerta) "buddhayah", yaitu bentuk jamak dari buddhi yang berarti "budi" atau "akal". Koentjaraningrat mendefinisikan budaya sebagai "daya budi" yang berupa cipta, karsa dan rasa, dan dari daya budi lahir kebudayaan sebagai hasil dari cipta, karsa, dan rasa itu. Sistem nilai budaya, menurut Koentjaraningrat merupakan konsepsi-konsepsi yang hidup dalam alam pikiran masyarakat mengenai hal-hal yang mereka anggap sangat berharga dalam hidup.²⁰

Lebih lanjut menurut Koentjaraningrat, bahwa setidaknya terdapat tiga wujud kebudayaan, yaitu:²¹

1. Wujud yang berupa kompleks ide-ide, gagasan, nilai-nilai, norma-norma, peraturan yang merupakan wujud ideal dan sifatnya abstrak;
2. Wujud yang berupa kompleks aktivitas kelakuan berpola dari manusia dalam masyarakat;

²⁰ Esmi Warrasih dkk, *Sosiologi Hukum – Suatu Pengantar Dimensi Hukum dan Masyarakat*, (Yogyakarta: Litera, 2020), Hlm. 105

²¹ *Ibid.* Hlm.106

3. Wujud yang berupa benda-benda hasil karya manusia yang sangat konkret sifatnya.

Dalam konteks tertentu, kebudayaan juga dapat dikatakan sebagai "*blueprint of behavior*" yang memberikan pedoman-pedoman apa yang harus dilakukan, boleh dilakukan dan apa yang dilarang dilakukan.²²

Konsep budaya hukum merupakan konsep yang relatif baru dalam kajian hukum pada umumnya. Lawrence M. Friedman memperkenalkan budaya hukum pada tahun 1969, yang kemudian dikembangkan oleh beberapa pakar seperti Daniel S. Lev dan di Indonesia, antara lain, oleh Satjipto Rahardjo.

Friedman mengemukakan bahwa budaya hukum adalah nilai-nilai dan sikap tindak yang mengikat seluruh sistem hukum dan yang menentukan kedudukan sistem hukum dalam tatanan budaya masyarakat secara keseluruhan.²³ Lebih jauh Ia kemudian mengungkapkan, "*legal culture determines when, why, and where people turn for help to law, or to the other institutions, or just to decide to "lump it"* (budaya hukum menentukan kapan, mengapa, dan ke mana orang akan pergi untuk meminta bantuan hukum, atau lembaga-lembaga lain untuk memperoleh keadilan, atau hanya 'membiarkannya saja'). Para sosiolog hukum biasanya menjelaskan budaya hukum sebagai nilai, ide, dan sikap yang dimiliki oleh masyarakat terhadap hukum.²⁴

Term budaya hukum sendiri sebenarnya digunakan oleh berbagai disiplin ilmu secara luas dan cair sehingga sebetulnya secara ilmiah tidak terdapat satu definisi yang ajeg dan tetap.²⁵ Istilah "budaya" yang disandingkan dengan "hukum" menyebabkan tidak mudah untuk membuat demarkasi antara "budaya hukum" dengan budaya pada umumnya atau konsep-konsep lain yang sudah dikenal dalam hukum seperti tradisi hukum (*legal tradition*), ideologi hukum (*legal ideology*), pengetahuan hukum (*legal knowledge*), atau bahkan hukum dalam kenyataan/praktek (*law in actions*).²⁶

Nelken menyebut bahwa konsep budaya hukum sebetulnya seringkali tumpang tindih dengan konsep-konsep hukum lain yang lebih spesifik, dan terkadang menunjukkan

²² Mura P. Hutagalung, *Budaya Malu, Budaya Salah, dan Budaya Hukum*, Jurnal Hukum dan Pembangunan Tahun ke-37 No. 3 (2007), Hlm. 364

²³ Lawrence M. Friedman, *Legal Culture and Social Development*, Law & Society Review Vol 4 No. 1(1969), Hlm. 34

²⁴ Ralf Michels, *Legal Culture*, Forthcoming in *The Max Planck Encyclopedia of European Private Law* (Basedow, Hopt, Zimmerman Eds., Oxford University Press), Hlm. 1

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*

makna yang berbeda bagi para ahli.²⁷ Namun terlepas dari perdebatan yang tidak kunjung selesai mengenai definisi, unsur-unsur, dan cakupan budaya hukum, term budaya hukum tetap digunakan dan tetap memiliki manfaat yang signifikan bagi perkembangan ilmu pengetahuan.²⁸ Tentu masih terdapat kebutuhan untuk membuat definisi budaya hukum yang ajeg sehingga cakupannya menjadi jelas dalam tataran ilmu pengetahuan, namun hal itu tidak akan menjadi sorotan dalam dokumen ini. Guna kepentingan pembangunan hukum nasional, dokumen ini akan mengambil beberapa konsep budaya hukum dalam konteks pembangunan hukum dari beberapa ahli yang relevan sebagai rujukan.

Untuk memahami lebih jauh apa yang dimaksud sebagai budaya hukum, beberapa ahli mengemukakan unsur-unsur dari suatu budaya hukum. Friedman menyampaikan terdapat 2 budaya hukum, yaitu budaya hukum internal dan budaya hukum eksternal. Budaya hukum internal menyangkut praktik-praktik dan kebiasaan para profesi hukum, sedangkan budaya hukum eksternal menyangkut opini, kepentingan, dan tekanan-tekanan terhadap hukum oleh kelompok masyarakat—khususnya mengenai seberapa besar masyarakat pada umumnya menuntut atau menghendaki penyelesaian melalui jalur hukum.²⁹

Sementara itu, Sally Engle Merry mengemukakan 4 dimensi dari suatu budaya hukum, yaitu:³⁰

1. Praktek dan ideologi/nilai-nilai dalam sistem hukum (*practices and ideologies within the legal system*) yaitu mengenai bagaimana para pengemban profesi hukum berpandangan mengenai hukum, sistem hukum, dan orang-orang yang memanfaatkan sistem hukum.
2. Sikap publik terhadap hukum (*public attitude toward the law*) yaitu mengenai pandangan dan sikap publik terhadap sistem hukum: apakah mereka melihatnya sebagai sumber ketertiban dan keadilan atau justru sebagai sistem yang korup dan tidak bisa diprediksi. Pandangan masyarakat ini bisa berbeda-beda tergantung dengan pengalaman yang pernah mereka rasakan ketika

²⁷ David Nelken, *Thinking About Legal Culture*, Asian Journal of Law and Society 1 (2014), Hlm. 257

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Lawrence Friedman, *The Concept of Legal Culture: A Reply* dalam buku David Nelken (ed), *Comparing Legal Cultures* (London:Routledge, 1997), Hlm.33-40

³⁰ Sally Engle Merry, *What is Legal Culture? An Anthropological Perspective*, Journal of Comparative Law 4 No. 2 (2010), Hlm 43-44

bersentuhan dengan sistem hukum. Dimensi ini menyerupai dimensi budaya hukum eksternal yang dikemukakan oleh Friedman.

3. Mobilisasi hukum (*legal mobilisation*) yaitu seberapa sering masyarakat dari berbagai kelompok sosial dan situasi memilih jalur hukum untuk mencari pertolongan dan keadilan. Dalam tataran praktis ini digambarkan dengan apakah masyarakat cenderung melapor kepada lembaga penegak hukum ketika terjadi persoalan, memasukkan gugatan/permohonan ke pengadilan, atau memilih jalur-jalur hukum untuk menyelesaikan persoalan. Gerakan-gerakan sosial yang juga berkaitan dengan diskusi hukum dan strategi-strategi hukum menunjukkan dimensi mobilisasi hukum.
4. Kesadaran hukum (*legal consciousness*) yaitu sejauh mana seseorang/individu mampu melihat dirinya sendiri sesuai dengan pandangan yang diberikan oleh hukum dan perlindungan apa yang diberikan hukum kepadanya. Kesadaran hukum seseorang akan menentukan bagaimana dia merespon sistem hukum. Kesadaran hukum dapat berubah sesuai dengan pengalaman yang dialami orang tersebut mengenai hukum.

Keempat dimensi ini sebetulnya tidak dapat dipisahkan secara absolut karena dalam prakteknya keempatnya bukanlah perilaku yang sama sekali berbeda dan dapat dipisahkan.³¹ Akan selalu ada bagian yang beririsan, tumpang tindih, dan saling mempengaruhi. Meski demikian, pembagian terhadap 4 dimensi ini diharapkan dapat membantu dalam membuat batasan dan mengembangkan metodologi dalam riset-riset empiris yang hendak dilakukan.

Sebagaimana budaya selalu berlaku pada sekelompok manusia, bukan individu, budaya hukum biasanya hidup pada sekelompok manusia yang relatif homogen.³² Negara-bangsa seringkali menjadi kelompok dimaksud - maka selama ini sering dilakukan perbandingan budaya hukum suatu bangsa terhadap bangsa lainnya yang memang kerap menunjukkan perbedaan yang besar.³³ Sebagai contoh, Blankenburg dan Bruinsma menggambarkan budaya hukum di Belanda pada dasarnya adalah pragmatis dan fleksibel di mana orang lebih mengedepankan konsensus, inklusi, diskusi, dan negosiasi

³¹ *Ibid.*

³² Ralf Michels, *Op.cit.*, Hlm. 4

³³ *Ibid.*

dibandingkan konflik, dikotomi, dan *legally-enforced outcomes*.³⁴ Bangsa Jepang dikenal digambarkan cenderung menghindari hukum dan litigasi, di mana kemudian profesi-profesi hukum menjadi kelompok yang marginal.³⁵ Anglo-Amerika memiliki kecenderungan untuk menekankan keterhubungan antara hukum dan ekonomi (dibandingkan hukum dan negara), dan kecenderungannya dalam pengaturan prosedur hukum memprioritaskan, inisiatif para pihak, *orality*, dan negosiasi dalam penerapan hukum. Selain itu juga tercermin adanya ideologi "*pragmatic-legal-instrumentalism*".³⁶

Meski demikian, Nelken mengingatkan bahwa budaya hukum tidak selalu berbentuk homogen dalam suatu negara-bangsa, utamanya ketika terdapat pluralisme hukum di negara-bangsa tersebut.³⁷ Ini adalah peringatan yang sangat baik dalam konteks negara Indonesia yang memiliki masyarakat yang plural. Sangat dimungkinkan terdapat suatu ciri budaya hukum yang dapat dijumpai di seluruh masyarakat Indonesia pada umumnya, dan bersamaan dengan itu terdapat pula budaya hukum yang lebih khas dan khusus pada kelompok-kelompok masyarakat tertentu.

Mengapa budaya hukum disebut sebagai komponen sistem hukum yang paling penting? Friedman berpendapat karena budaya hukumlah yang menentukan bagaimana sistem hukum yang lain (materi dan struktur) diimplementasikan dalam kenyataan.³⁸ Budaya hukum menentukan efektivitas penerapan hukum dalam masyarakat, bahkan Friedman menyatakan, "*it is the culture which is the sole source of effectiveness of law*".³⁹ Michels di satu sisi mengingatkan bahwa budaya memang mempengaruhi hukum, tetapi begitu pula sebaliknya. Karenanya, Michels menyampaikan terdapat 2 (dua) fungsi penting dari budaya hukum, yang pertama adalah untuk menjelaskan dan memprediksi dampak hukum terhadap masyarakat, sejauh mana masyarakat akan menerima dan menaati hukum yang dibuat dan bagaimana putusan pengadilan diimplementasikan.⁴⁰

Dalam konteks transplantasi hukum, misalnya, faktor budaya hukum akan cukup banyak mempengaruhi keberhasilan transplantasi hukum. Dalam hal ini perlu dilihat

³⁴ David Nelken, Hlm. 266

³⁵ *Ibid.*, Hlm. 256 dan 262

³⁶ *Ibid.*, Hlm. 265

³⁷ *Ibid.* Hlm. 263

³⁸ Lawrence M. Friedman, *Op.cit.*, Hlm.34

³⁹ *Ibid.*, Hlm.40-41

⁴⁰ Ralf Michels, *Op.cit.*, Hlm.3

apakah norma yang akan ditransplantasikan merupakan norma yang *culturally dependent* atau *independent of culture*. Studi menunjukkan bahwa tingkat kesuksesan transplantasi hukum lebih tinggi ketika norma tersebut relatif mandiri terhadap budaya.⁴¹ Meski demikian dalam prakteknya tentu tidak mudah untuk menentukan bidang-bidang kehidupan yang bersifat netral dan mana yang bersifat pribadi atau bidang-bidang yang secara langsung berhubungan dengan sendi-sendi masyarakat. Ini juga akan sangat bergantung dari konteks masyarakat tempat hukum itu akan diberlakukan.

Perubahan hukum bisa terjadi secara spontan atau direncanakan.⁴² Dalam konteks pembangunan hukum, pemahaman terhadap budaya hukum akan membantu Pemerintah ketika hendak menggunakan hukum sebagai suatu alat untuk merubah masyarakat melalui suatu perubahan yang terencana yakni apakah perubahan tersebut akan berhasil atau gagal. Jika terdeteksi adanya resistensi atau kekuatan-kekuatan yang akan menentang perubahan, maka pembentuk kebijakan dapat terlebih dahulu menetralsisir kekuatan-kekuatan yang menentang tadi yang mungkin timbul karena berbagai faktor, seperti:⁴³

1. bagian terbesar dari masyarakat tidak mengerti akan kegunaan unsur-unsur baru dalam perubahan.
2. perubahan itu sendiri bertentangan dengan kaidah dan nilai yang dijiwai sebagian besar masyarakat.
3. para warga masyarakat yang kepentingan-kepentingannya tertanam dengan kuat sehingga memiliki kekuatan untuk menolak proses pembaharuan.
4. risiko yang dihadapi sebagai akibat dari perubahan lebih besar daripada mempertahankan ketentraman sosial yang ada sebelum terjadinya perubahan.
5. masyarakat tidak mengakui wewenang dan kewibawaan para pelopor perubahan (dalam hal ini negara).

Peran penting budaya hukum yang kedua menurut Michels adalah untuk membangun hukum yang seragam (*uniform law*), meski sebaliknya tentu saja bisa terjadi unifikasi

⁴¹ Mochtar Kusumaatmadja menjelaskan hal ini sebagai bidang-bidang hukum yang netral dan tidak netral.

⁴² Lawrence M. Friedman, *Op.cit.*, Hlm.38

⁴³ Soerjono Soekanto, *Beberapa Permasalahan Hukum dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia*, (Yayasan Penerbita Universitas Indonesia: Jakarta, 1974), Hlm. 150

hukum kemudian membentuk budaya hukum yang seragam.⁴⁴

Budaya hukum adalah unsur dari sistem hukum yang sulit untuk dibentuk karena membutuhkan jangka waktu relatif panjang.⁴⁵ Hal ini terjadi karena budaya berkaitan dengan nilai-nilai. Apa yang berkaitan dengan nilai, pasti membutuhkan proses internalisasi agar nilai-nilai itu tidak sekadar diketahui, tetapi juga dipraktikkan dalam kehidupan sehari-hari.

Pembangunan budaya hukum membutuhkan strategi yang tersusun secara terprogram dalam jangka waktu tertentu. Dalam sebuah negara yang memiliki politik hukum yang jelas, pembangunan budaya hukum adalah bagian dari strategi kebudayaan. Di Indonesia, pembangunan budaya, termasuk budaya hukum, bukan tidak pernah dipikirkan oleh para ahli dan pemimpin bangsa kita. Apa yang digaungkan dengan istilah "*nation and character building*" pada masa-masa awal sesudah Indonesia merdeka, membuktikan bahwa pentingnya pembangunan budaya sudah disadari sejak awal terbentuknya negara. Karena membangun identitas dan watak atau budaya bangsa Indonesia (*nation and character building*) sama pentingnya dengan membangun segala aspek dan sarana fisik (seperti sarana dan prasarana transportasi, bangunan-bangunan gedung), membangun sumber daya manusia, bahkan juga sistem hukum, sistem ekonomi dan sebagainya.⁴⁶

Untuk membangun sistem hukum nasional, sesungguhnya harus dibina suatu budaya hukum nasional terlebih dahulu, karena keberadaannya akan mempengaruhi kekuatan dan efektivitas berlakunya dan ditetapkannya berbagai aturan dan kaidah hukum nasional. Hukum tidak hanya dipahami sebagai bangunan peraturan, melainkan bangunan ide, kultur, dan cita-cita. Sehingga dapat dipahami bahwa hukum tidak hanya dilihat sebagai peraturan dan prosedur semata yang semuanya bermakna bebas nilai. Hukum dilihat secara fungsional berkaitan dengan upaya untuk menjaga kelangsungan kehidupan sosial, seperti mempertahankan kedamaian, menyelesaikan sengketa-sengketa.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Shidarta, *Apa itu Budaya Hukum*, BINUS University, <https://business-law.binus.ac.id/2019/10/04/apa-itu-budaya-hukum/>, diakses 5 Maret 2023

⁴⁶ *Ibid.*

C. Budaya Hukum (Nasional) yang Berlandaskan Pancasila

Nilai-nilai budaya hukum masyarakat bangsa Indonesia sendiri pada dasarnya telah tercermin dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, yang merupakan konsensus serta keinginan bersama untuk mewujudkan keadilan dan kesejahteraan (*welfare state*) dalam proses berbangsa dan bernegara. Artinya dalam konteks ini, secara mutlak tiap-tiap warga negara berada di dalam sebuah sistem hukum, kemudian setelahnya dapat mengambil peran dalam subsistem budaya hukum tersebut. Di samping itu, kesepakatan dan komitmen menjalankan nilai Pancasila dan UUD 1945 esensinya secara penuh mempertegas posisi bangsa Indonesia sebagai bangsa yang berbudaya hukum. Aktualisasi dari budaya hukum ini sendiri tercermin dalam pembangunan sistem hukum nasional yang mengedepankan nilai-nilai budaya hukum guna memperkuat komitmen negara hukum.

Indonesia lahir dengan Pancasila sebagai ideologi dan dasar negara, sebagai sistem filsafat yang merupakan rumusan ideal dalam bangun keindonesiaan yang dicita-citakan bangsa. Pancasila memiliki nilai-nilai dasar yang bersifat universal dan tetap. Seluruh komponen bangsa seharusnya menggunakan dan mengembangkan implementasi sistem filsafat Pancasila dalam berbagai bidang, termasuk menempatkan nilai-nilai Pancasila sebagai paradigma budaya hukum.

Jimly Asshiddiqie (2020) menyatakan bahwa untuk membumikan dan membudayakan nilai-nilai luhur Pancasila dalam praktik kehidupan bersama dalam masyarakat, berbangsa, dan bernegara, termasuk dalam praktik ber hukum dan penegakan hukum, maka ada dua pendekatan yang harus dilakukan. *Pertama*, pendekatan kultural melalui agenda pendidikan, komunikasi, dan pembudayaan. *Kedua*, pendekatan struktural melalui pelembagaan, penataan, dan penegakan sistem aturan yang disertai oleh sistem tanggung jawab kepemimpinan. Di mana tujuannya untuk memastikan bahwa nilai-nilai luhur Pancasila tercermin dalam perilaku kehidupan masyarakat (warga negara dan penyelenggara negara), pembentukan, penerapan, dan penegakan kebijakan umum yang dituangkan dalam bentuk hukum tertentu (*the formulation, administration, and enforcement of public policies*), serta adanya sistem keteladanan dan sistem tanggungjawab kepemimpinan yang efektif.

Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara adalah sesuai dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang

menempatkan Pancasila sebagai dasar negara, ideologi negara, dan dasar filosofis bangsa dan negara, sehingga setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila. Pancasila bukan merupakan *grundnorm*, akan tetapi menjiwai seluruh peraturan perundang-undangan.

Sistem hukum nasional yang saat ini sedang dibangun adalah sistem hukum Pancasila, yakni sistem hukum yang berdasarkan pada Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 dengan jiwa Pancasila. Menurut Barda Nawawi, Sistem Hukum Pancasila adalah Sistem Hukum Nasional yang berlandaskan/berorientasi pada tiga pilar/nilai keseimbangan Pancasila, yaitu :

1. berorientasi pada nilai-nilai “Ketuhanan” (bermoral religius);
2. berorientasi pada nilai-nilai “Kemanusiaan” (humanistik); dan
3. berorientasi pada nilai-nilai “Kemasyarakatan” (nasionalistik; demokratis; berkeadilan sosial).

Mochtar Kusumaatmadja yang menyatakan bahwa dalam negara hukum (*Rule of law*) untuk Republik Indonesia harus menganut asas dan konsep Pancasila yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945, yakni:

1. Asas Ketuhanan (mengamanatkan bahwa tidak boleh ada produk hukum nasional yang anti agama).
2. Asas Kemanusiaan (mengamanatkan bahwa hukum nasional harus menjamin, melindungi hak asasi manusia).
3. Asas Kesatuan dan Persatuan (mengamanatkan bahwa hukum Indonesia harus merupakan hukum nasional yang berlaku bagi seluruh bangsa Indonesia, berfungsi sebagai pemersatu bangsa).
4. Asas Demokrasi (mengamanatkan bahwa kekuasaan harus tunduk pada hukum yang adil demokratis).
5. Asas Keadilan Sosial (mengamanatkan bahwa semua warga negara mempunyai hak yang sama bahwa semua orang sama dihadapan hukum).

Dengan demikian, maka nilai-nilai Pancasila harus selalu melandasi setiap aturan perilaku bangsa Indonesia, termasuk perilaku dalam melaksanakan berbagai aturan hukumnya, atau dengan perkataan lain, Pancasila sebagai landasan dalam budaya hukum nasional.

Dalam konteks budaya hukum, Pancasila telah dinyatakan sebagai dasar hukum

dan sumber hukum nasional dalam berbagai hasil seminar dan konvensi hukum nasional, antara lain:

1. Seminar Hukum Nasional ke-II, Tahun 1968, menyatakan bahwa pelaksanaan UUD 1945 yang berlawanan dengan semangat dan jiwa Pancasila berarti manipulasi konstitusi dan penghianatan terhadap Pancasila;
2. Seminar Hukum Nasional ke-IV, Tahun 1978, menyatakan bahwa Pancasila merupakan nilai-nilai kejiwaan bangsa; dasar tertib hukum Indonesia; pedoman dan penunjuk arah; dan batu ujian mengenai kepatutan dan perundang-undangan. Dinyatakan pula, pencerminan nilai-nilai Pancasila dalam perundang-undangan merupakan hakekat pembentukan sistem hukum nasional.
3. Seminar Hukum Nasional ke-V tahun 1990 menyatakan bahwa pada akhir Repelita VI sudah harus tersusun pola pikir dan kerangka sistem hukum nasional berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.
4. Seminar Hukum Nasional ke-VI tahun 1994 menyatakan bahwa sistem hukum nasional yang juga merupakan sistem hukum Pancasila, harus merupakan penjabaran dari seluruh sila-sila Pancasila secara keseluruhan.
5. Rekomendasi Konvensi Hukum Nasional tahun 2008 dinyatakan bahwa perlu disusun *Grand Design* Sistem dan Politik Hukum Nasional dengan landasan UUD NRI 1945 sebagai landasan konstitusional dan Pancasila sebagai landasan filosofisnya.

Hakikat Pancasila bagi bangsa Indonesia menjadi nilai yang mutlak/absolut, karena nilai-nilai Pancasila digali dari bangsa Indonesia sendiri, oleh karena itu hendaklah nilai-nilai Pancasila dijadikan landasan dalam budaya hukum Indonesia. Sebagai landasan budaya hukum, sila-sila Pancasila harus dipandang sebagai suatu kesatuan sistem nilai. Adapun nilai-nilai yang terkandung dalam setiap sila adalah sebagai berikut:

1. Sila Ketuhanan Yang Maha Esa mengandung nilai bahwa segala hal yang berkaitan dengan pelaksanaan dan penyelenggaraan negara bahkan moral negara, moral penyelenggara negara, politik negara, pemerintahan negara, hukum dan peraturan perundang-undangan negara, kebebasan dan hak asasi warga negara harus dijiwai nilai-nilai Ketuhanan Yang Maha Esa.
2. Sila Kemanusiaan yang Adil dan Beradab adalah perwujudan nilai

kemanusiaan sebagai makhluk yang berbudaya, bermoral dan beragama, serta adil dalam hubungan diri sendiri, sesama dan lingkungannya.

3. Sila Persatuan dan Kesatuan mengandung nilai bahwa negara Indonesia merupakan persekutuan antara keberagaman yang dilukiskan dalam Bhinneka Tunggal Ika. Nilai-nilai nasionalisme harus tercermin dalam segala aspek penyelenggaraan negara.
4. Sila Kerakyatan yang Dipimpin Oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan mengandung nilai bahwa negara adalah dari, oleh dan untuk rakyat. Nilai demokrasi mutlak diterapkan dalam kehidupan bernegara, baik menyangkut aspek moralitas kenegaraan, aspek politik, maupun aspek hukum dan perundang-undangan.
5. Sila Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia mengandung nilai yang merupakan tujuan negara sebagai tujuan bersama. Nilai keadilan harus terwujud dalam kehidupan bersama (keadilan sosial) yang bertujuan untuk kesejahteraan seluruh warga negara.

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas Pancasila menjadi landasan atas budaya hukum bangsa Indonesia. Hukum harus berdasarkan pada Pancasila. Produk-produk hukum bisa saja diubah sesuai dengan perkembangan zaman dan tuntutan pergaulan masyarakat, namun Pancasila tetap harus menjadi landasan kerangka berfikir. Refleksi dari masing-masing sila dalam budaya hukum, adalah sebagai berikut:

1. Budaya Hukum yang ber-Ketuhanan Yang Maha Esa

Budaya hukum yang ber-Ketuhanan Yang Maha Esa yang memberi ruang bagi kebebasan beragama dan kepercayaan di Indonesia, serta menghargai dan mempertimbangkan nilai-nilai agama dan kepercayaan yang dipeluk oleh masyarakat Indonesia. Pengaruh nilai agama dan kepercayaan ini tunduk kepada nilai-nilai Pancasila lainnya, yakni kemanusiaan, persatuan dan keadilan. Budaya hukum yang berkembang di masyarakat Indonesia menghindari dominasi nilai dari satu agama atau kepercayaan yang dapat menimbulkan perpecahan atau diskriminasi. Di berbagai wilayah Indonesia, nilai-nilai agama dan kepercayaan yang dianut masyarakat memiliki peran dan pengaruh yang besar. Bahkan di sejumlah daerah, agama dan kepercayaan menjadi bagian dari budaya yang kuat dan memiliki nilai yang menentukan

pengimplementasian hukum dalam masyarakat.

2. Budaya hukum yang menjunjung tinggi Kemanusiaan

Menjunjung tinggi kemanusiaan memiliki makna bahwa sistem hukum yang dibangun harus menghormati, melindungi, dan memenuhi hak asasi manusia, sebagaimana telah diamanatkan kepada negara di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Masyarakat Indonesia sudah memahami bahwa pelaksanaan aturan-aturan hukum yang membatasi hak asasi manusia harus dilakukan dengan landasan instrumen peraturan perundang-undangan yang ditetapkan melalui proses yang demokratis dan transparan. Pembatasan terhadap hak asasi manusia hanya dapat dilakukan untuk alasan yang secara terbatas telah ditetapkan dalam konstitusi, yakni untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain, serta untuk memenuhi tuntutan yang adil dan sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat yang demokratis. Nilai yang sama semestinya tercermin dalam budaya hukum masyarakat Indonesia. Karena dalam realita, terkadang dapat terjadi ketegangan antara budaya dan adat setempat dengan prinsip-prinsip hak asasi manusia yang telah ditetapkan oleh Konstitusi dan peraturan perundang-undangan.

3. Budaya hukum yang menjunjung tinggi Persatuan dalam masyarakat yang pluralistik dalam ikatan bhineka tunggal ika.

Budaya hukum yang mempersatukan seluruh unsur bangsa dengan berbagai ikatan primordialnya masing-masing. Budaya hukum terbentuk dalam masyarakat ini memberi ruang bagi keragaman yang ada dalam masyarakat Indonesia, namun tetap berorientasi pada penguatan persatuan dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Perbedaan latar belakang, situasi sosial budaya dan kebutuhan hukum masyarakat dari Sabang sampai Merauke, dari Miangas sampai Pulau Rote, karenanya akan menjadi pertimbangan yang tidak boleh diabaikan dalam pelaksanaan aturan hukum khususnya, dan umumnya dalam pembangunan hukum nasional yang memberi ruang bagi nilai-nilai dan kearifan lokal untuk mengisi dan memperkuat hukum nasional.

Ungkapan “Bhineka Tunggal Ika” yang berkaitan erat dengan sila ketiga

Pancasila, Persatuan Indonesia, mencerminkan wawasan kosmopolitanisme yang berusaha mencari titik temu dari segala bentuk kebhinnekaan yang terkristalisasi dalam dasar negara Pancasila dan semua turunan peraturan perundang-undangannya, negara persatuan, Bahasa persatuan, dan simbol-simbol negara lainnya.⁴⁷ Di sisi lain, ada wawasan pluralism yang menerima dan memberi ruang hidup bagi aneka perbedaan seperti aneka agama/keyakinan, budaya dan Bahasa daerah, serta unit-unit politik tertentu sebagai warisan tradisi budaya.⁴⁸

4. Budaya Hukum yang Memperkuat Demokrasi berdasarkan Nilai Kerakyatan yang Dipimpin Oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan

Prinsip demokrasi memiliki akar yang kuat dalam budaya bangsa Indonesia. Tradisi gotong royong, musyawarah, permufakatan, dan permusyawaratan menjadi stimulus dan wadah bagi perwujudan semangat kekeluargaan dan keadilan sosial di bawah hikmat kebijaksanaan.

Dalam prinsip musyawarah-mufakat, keputusan tidak didikte oleh golongan mayoritas atau kekuatan minoritas elit politik dan penguasa melainkan dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan yang memuliakan daya-daya rasionalitas deliberative dan kearifan setiap warga negara tanpa pandang bulu.⁴⁹ Dalam konteks pembangunan hukum prinsip ini berarti bahwa pembangunan hukum meliputi suatu proses dialog terus menerus antara berbagai komponen masyarakat dan juga negara, sehingga dapat menghasilkan hukum yang merupakan sintesis dari berbagai kebutuhan dan kepentingan. Pembangunan hukum nasional senantiasa harus mengedepankan cara-cara yang demokratis, seperti menyediakan ruang partisipasi publik, keterbukaan, dan dialog. Dengan demikian, hukum tidak lagi dipandang sebagai kehendak penguasa belaka tetapi merupakan hasil dari musyawarah dan mufakat. Sehingga ketaatan dan kepatuhan terhadap hukum benar-benar dilandasi oleh kesukarelaan, kesadaran, dan kepercayaan, bukan karena keterpaksaan atau ketakutan.

⁴⁷ Yudi Latif, *Negara Paripurna* (Jakarta, PT Gramedia, 2012), Hlm. 44

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ *Ibid.* Hlm. 487

Budaya hukum inilah yang mengokohkan pilar-pilar demokrasi yang dibangun selama ini, seperti sistem perwakilan, pemilihan umum, partai politik, kebebasan pers, independensi peradilan, dan lain sebagainya. Untuk itu perlu perawatan dan penguatan budaya hukum melalui sosialisasi produk hukum, dialog-dialog kontekstual dengan masyarakat, pengembangan partisipasi publik dan jaring aspirasi masyarakat.

5. Budaya Hukum yang Berbasis peningkatan kesejahteraan dan Keadilan Sosial.

Pembangunan Hukum di Indonesia ditujukan pada tercapainya tujuan bernegara, salah satunya adalah terwujudnya kesejahteraan dan keadilan sosial. Ini berarti hukum memiliki peran untuk menyelesaikan permasalahan-permasalahan sosial yang masih ada dalam masyarakat, seperti pengurangan kemiskinan dan kesenjangan sosial, penciptaan lapangan kerja, pembangunan sistem kesehatan, pendidikan, jaminan sosial, dan lain-lainnya.

Agenda pertumbuhan ekonomi yang digaungkan di tingkat nasional maupun daerah harus ditopang oleh visi yang kuat untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dalam konteks ini, perlu kejelian para pembentuk hukum, penegak hukum, dan seluruh lapisan masyarakat untuk mengarahkan pembangunan hukum nasional guna menjawab persoalan-persoalan sosial yang masih menjadi masalah di masyarakat dan potensial timbul di masa mendatang.

Pancasila adalah sumber hukum, sumber kebijakan politik, kebijakan sosial, kebijakan ekonomi dan sebagainya, termasuk wujud budaya hukum dalam penerapan dan penegakan hukum. Salah satu alasan Pancasila menjadi landasan budaya hukum bangsa Indonesia adalah bahwa Pancasila menerima hukum sebagai alat pembaharuan masyarakat (*law as a tool of social engineering*) sekaligus hukum sebagai cerminan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat (*living law*).

Pancasila mempunyai isi dan arti yang abstrak sehingga kelima sila Pancasila sangat penting diwujudkan dalam berperilaku berbangsa, artinya nilai-nilai Pancasila dijadikan landasan moral dalam setiap kegiatan pribadi, kelompok, masyarakat dan berbangsa serta bernegara. Sehingga pada akhirnya hakikat Pancasila bagi Indonesia menjadi konkrit dalam kehidupan bangsa Indonesia yang bisa meminimalisir terjadinya pelanggaran hukum dalam kehidupan masyarakat, menjamin setiap anggota masyarakat

mempunyai hak dan kewajiban yang sama, menciptakan keadilan yang merata tanpa membeda-bedakan status sosial, kelompok, etnis, agama, dan lain-lain.

BAB III

KONDISI BUDAYA HUKUM DI INDONESIA

A. Gambaran Umum Budaya Hukum di Indonesia

Dari beberapa konsep budaya hukum sebagaimana telah dikemukakan oleh para ahli tersebut, dapat diketahui setidaknya terdapat dua aspek dalam konsep budaya hukum, yaitu aspek nilai (*value*) dan sikap (*attitude*). Kedua aspek tersebut terjalin secara erat dan menentukan satu dengan lainnya, artinya aspek nilai yang dianut oleh seseorang atau kelompok orang akan sangat menentukan sikap seseorang atau kelompok orang akan sangat menentukan sikap seseorang atau sikap kelompok orang tersebut. Kedua aspek itu merupakan indikator dari budaya hukum, artinya dengan mengetahui nilai sikap masyarakat terhadap hukum maka dapat diketahui keadaan budaya hukum dari masyarakat tersebut.⁵⁰

Daniel S. Lev, mengemukakan konsep budaya hukum membawa kita pada kumpulan nilai-nilai yang berhubungan dengan hukum, dan proses hukum, sehingga Lev membedakan menjadi dua macam budaya hukum, yaitu nilai-nilai yang berhubungan dengan hukum materiil dan nilai-nilai yang berhubungan dengan hukum acara atau hukum formil. Nilai-nilai hukum materiil terdiri dari budaya hukum terdiri atas asumsi-asumsi fundamental mengenai penyebaran serta penggunaan sumber-sumber di masyarakat, kebaikan dan kekurangan masyarakat dan aspek-aspek lain dari masyarakat, sedangkan nilai hukum formal berkaitan dengan sarana pengaturan sosial dan penanganan konflik yang terjadi.

Lev mengemukakan oleh karena asumsi-asumsi senantiasa mengalami perubahan sebagaimana masyarakatnya, maka konsep budaya materiil memiliki sifat dinamis. Dinamika budaya hukum terdapat dalam pandangan ideologi, mengenai politik, ekonomi dan sosial, tercermin dalam perilaku hukum materiil. Merujuk pendapat Lev bahwa budaya tersebut bersifat dinamis, maka perlu dilihat gambaran budaya hukum di Indonesia dari sejak kemerdekaan sampai dengan saat ini.⁵¹

1. Masa Orde Lama

⁵⁰ Shidarta, *Apa Itu Budaya Hukum*, *Op.cit.*,

⁵¹ Daniel S. Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia, Kesenambungan dan Perubahan* (Terjemahan Nirwono dan AE Priyono) (Jakarta: LP3ES, 1990).

Karakter budaya hukum pada masa orde lama sangat dipengaruhi oleh adanya kolonialisme. Permasalahan terjadi dengan adanya transplantasi hukum Barat ke dalam masyarakat melalui kolonialisme dan modernisasi, termasuk transplantasi konsep negara hukum (*Rechtsstaat* atau *Rule of Law*). Kolonialisme telah menyebabkan terjadinya transplantasi konsep Negara Hukum ke dalam sistem hukum negara yang dijajahnya. Proses transplantasi melalui proses kolonialisme seperti itu yang terjadi di Indonesia sejak pertama kali konsep *Rechtsstaat* dimuat dalam *Regerings Reglement* (RR) 1854.⁵²

Setelah kemerdekaan kedua gagasan negara hukum dari para pendiri negara itu mengalami kontestasi yang beriringan dengan proses dekolonisasi dan modernisasi di Indonesia. Selepas kemerdekaan, para pendiri negara tidak menghapuskan sistem hukum kolonial yang berlaku sebelum kemerdekaan. Hal itu tercermin pada ketentuan Pasal II Aturan Peralihan yang menyebutkan, “Segala badan negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku, selama belum diadakan yang baru menurut undang-undang dasar ini.” Ketentuan ini secara tegas memberlakukan sistem kolonial hingga terbentuk sistem hukum nasional yang baru. Implikasinya, konsep negara hukum pada masa kolonial diakui berlaku di dalam sistem hukum Indonesia pasca kemerdekaan hingga dibentuk konsep negara hukum baru.⁵³

Pada tahun 1950 lahir upaya untuk melakukan perubahan hukum agraria kolonial yang berwatak liberal menjadi hukum agraria nasional yang berwatak kolektivistik. Itulah yang diwujudkan dalam UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (LNRI Nomor 104/1960; TLN Nomor 2043). Lahirnya kebijakan nasionalisasi dan UUPA itu menunjukkan bahwa gagasan negara hukum yang didukung oleh kelompok-kelompok politik dan masyarakat pada tahun 1950-an dilandasi oleh nilai-nilai budaya hukum yang berwatak kolektivistik-pluralis.⁵⁴

Pada masa ini dominasi politik sangat menonjol seperti kehidupan politik pasca perang kemerdekaan terutama sekitar tahun 50-an. Aktivis politik dan konflik politik tergambar kacau. Proses hukum terutama pengadilan dan pengacara menjadi kurang

⁵² Aidul Fitriada Azhari, *Korelasi Budaya Hukum dan Gagasan Negara Hukum di Indonesia* (Jakarta: Komisi Yudisial, 2017).

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ *Ibid.*

penting. Prosedur informal dianggap lebih produktif, pengaruh dan kekuasaan lebih terlihat, demoralisasi, gaji yang tidak memadai sehingga korupsi dan kesetiaan patrimonial dan primordial.

Pada zaman Soekarno, di bawah kebijakan Demokrasi Terpimpin, kebebasan dan otonomi hakim mengalami keterbatasan. Pada masa Demokrasi Terpimpin, gagasan negara hukum yang berwatak kolektivistik-pluralis itu mengalami perubahan drastis dengan berlakunya gagasan Demokrasi Terpimpin yang berakar pada nilai-nilai budaya hukum Jawa yang berwatak kolektivistik-totalistik dan konsentris. Tampilnya pemerintahan Demokrasi Terpimpin akhirnya membuktikan kekhawatiran akan dominasi Jawa yang ditakutkan oleh kelompok-kelompok etnis non-Jawa akan meruntuhkan gagasan negara hukum.⁵⁵

Demokrasi Terpimpin yang mengukuhkan patrimonialisme tradisional Jawa dengan sendirinya menghapuskan gagasan dengan supremasi hukum dan diganti dengan personalisasi negara dan hukum pada pribadi Bung Karno. Pada saat bersamaan, secara yuridis diberikan kekuasaan yang sangat besar kepada penegak hukum untuk melakukan tindakan hukum yang dapat berupa penangkapan dan penahanan tanpa proses peradilan, seperti tampak dengan penerbitan Penetapan Presiden Nomor 11 Tahun 1963 tentang Pemberantasan Kegiatan Subversi (LNRI Nomor 101/1963; TLN No. 2595).⁵⁶

2. Masa Orde Baru

Pada masa Orde Baru, gagasan negara hukum dihidupkan kembali secara formal seiring dengan semangat “pelaksanaan UUD 1945 secara murni.” Sekalipun secara normatif di dalam pasal-pasal UUD 1945 tidak terdapat ketentuan tentang negara hukum, tetapi di dalam Penjelasan autentik UUD 1945 disebutkan “Negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machtsstaat*).” Dengan demikian, Orde Baru mengembalikan gagasan Negara Hukum sesuai dengan “Penjelasan otentik UUD 1945.”

⁵⁵ Komisi Yudisial, *Problematika Hakim dalam Ranah Hukum, Pengadilan, dan Masyarakat di Indonesia: Suatu Studi Socio-Legal* (Penelitian Pemetaan KY tahun 2012).

⁵⁶ Aidul Fitriadi Azhari, *Op.cit.*

Pada masa Orde Baru terdapat TAP MPR Nomor II/MPR/1978 tentang Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila. Melalui Pedoman tersebut Bangsa Indonesia dapat menemukan nilai-nilai ke-Indonesia-an. Adapun nilai-nilai tersebut diekstraksi menjadi antara 36 sampai 45 butir nilai. Sejumlah butir nilai tersebut harus dimasyarakatkan dengan tujuan dapat dihayati dan diamalkan oleh seluruh Bangsa Indonesia. Proses internalisasi butir-butir Pancasila tersebut dilaksanakan melalui berbagai proses. Di antaranya melalui program penataran Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (disingkat P4) atau Eka Prasetya Pancakarsa. Penataran ini merupakan penataran wajib yang dijadikan program sejumlah lembaga. Bahan P4 ini juga diberikan melalui penataran kepada mahasiswa baru pada masa orientasi di perguruan tinggi, guru, dosen, dan murid sekolah menengah.⁵⁷

Pada masa Orde Baru karena melalui kebijakan pertumbuhan ekonomi sebagai panglima, lembaga eksekutif menguasai lembaga yudikatif. Kedua rezim itu mengukuhkan kekuasaan eksekutif terhadap yudikatif melalui diterbitkannya berbagai undang-undang.⁵⁸

Pada masa ini berlaku sistem dua atap—dualistis. Hakim dalam aspek teknis peradilan berada di bawah Mahkamah Agung. Akan tetapi, dalam urusan organisasi, administrasi, dan keuangan, hakim berada di bawah birokrasi pemerintah, cq Departemen Kehakiman. Begitu kuatnya kekuasaan eksekutif, sampai sukar membedakan hakim sedang mengabdikan kepada pemerintah atau partai politik yang sedang berkuasa. Dalam praktiknya, hakim lebih tunduk kepada eksekutif yang lebih menentukan kesejahteraan dan karir mereka. Bahkan, eksekutif dapat menggunakan kekuasaan politiknya untuk mendapatkan loyalitas hakim. Pada masa itu juga, hakim diberi status sebagai pegawai negeri sipil yang mono loyalitasnya ditujukan kepada pemerintah.

Dalam kerangka teknis yudisial di bawah Mahkamah Agung, berlaku pengawasan internal terhadap hakim. Pengawasan internal itu dilakukan oleh hakim dengan kedudukan yang lebih tinggi terhadap hakim yang berada di bawahnya. Kendati berada di bawah atap Mahkamah Agung, tetapi begitu kuatnya kekuatan eksekutif

⁵⁷ Moh. Mahfud MD, *Menegaskan Nilai-Nilai Dasar Keindonesiaan*, dalam Tim Penyusun, *Etika dan Budaya Hukum dalam Peradilan* (Jakarta: Komisi Yudisial, 2017).

⁵⁸ Komisi Yudisial, *Op.cit.*

sampai bisa menembus wilayah yudisial. Jadi, dalam relasi kekuasaan yang timpang itu, wilayah pengawasan internal hakim pun dapat digunakan untuk menekan hakim agar loyal kepada eksekutif.⁵⁹

Pada masa Orde Baru terdapat satu fenomena unik terkait dengan perlindungan Hak Asasi Manusia. Pada 1993 lahir Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) yang didirikan pada 7 Juni 1993. Adapun fungsi dari Komnas HAM adalah melakukan kajian, penelitian, penyuluhan, pemantauan, dan mediasi hak asasi manusia dalam rangka melindungi secara penuh HAM masyarakat di Indonesia dan mendorong diakomodirnya HAM dalam pembangunan hukum Indonesia. Komnas HAM lahir selain dalam rangka melaksanakan fungsi-fungsi tersebut juga didorong oleh partisipasi aktif Indonesia dalam pergaulan luar negeri. Pembentukan Komnas HAM didasari oleh hasil lokakarya mengenai HAM yang diinisiasi oleh Departemen Luar Negeri RI dan PBB pada 22 Januari 1991.⁶⁰

3. Masa Reformasi

Struktur kekuasaan negara (ketatanegaraan) telah banyak berubah setelah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) sebanyak 4 (empat) kali diamendemen pertama kali pada tahun 1999 dan kemudian pada tahun 2000. Akibat dari perubahan itu, ada lembaga tinggi negara dihilangkan atau berubah fungsi, dan ada pula yang dimunculkan. Perubahan ini dimaksudkan untuk menopang prinsip *checks and balances*.

Orde Reformasi yang mengakhiri kekuasaan Orde Baru sangat signifikan pengaruhnya terhadap reformasi pengadilan di Indonesia secara umum. Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 merupakan tonggak kebijakan penyatuan satu atap (*one roof system*). Mahkamah Agung mengurus semua aspek dengan mengambil alih semua urusan hakim yang sebelumnya berada di tangan eksekutif. Pengalihan itu dilakukan secara bertahap untuk pengadilan umum, agama, militer, dan tata usaha negara.⁶¹

⁵⁹ Sukma Violetta, *Mengembangkan Shared Responsibility Demi Tegaknya Judicial Accountability*, dalam Tim Penyusun, *Etika dan Budaya Hukum dalam Peradilan* (Jakarta: Komisi Yudisial, 2017).

⁶⁰ Dwi Arjanto, *Hari Ham Sedunia, Begini Sejarah Berdirinya Komnas HAM*, Tempo.co, <https://nasional.tempo.co/read/1537891/hari-ham-sedunia-begini-sejarah-berdirinya-komnas-ham> (Diakses 12 Agustus 2023).

⁶¹ Sukma Violetta, *Op.cit.*

Namun tujuan penyatuan atap untuk menghilangkan intervensi eksekutif tetap menyisakan pekerjaan yang justru semakin menjadi, yaitu masalah mafia peradilan. Reformasi peradilan yang telah berlangsung selama 17 tahun belum memberikan perubahan signifikan pada integritas para hakim dan panitera. Masih terdapat kasus seperti: mafia peradilan, pengaturan perkara, pertimbangan yang aneh, dan koneksi pejabat.⁶²

Pada Era Reformasi ini juga kemudian ditetapkan Undang-undang No 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia⁶³. Undang-undang ini mencerminkan semangat reformasi pasca runtuhnya Orde Baru, di mana pada proses keruntuhan tersebut terdapat berbagai pelanggaran HAM berat. Dengan ditetapkannya Undang-undang No 39 Tahun 1999 diharapkan bahwa amanat perlindungan Hak Asasi Manusia yang terdapat di dalam Undang-undang Dasar Republik Indonesia dapat dijamin dan dilaksanakan. Pasal-pasal dari Undang-undang tersebut merupakan perluasan dari Pasal 27, 28, 29 Undang-undang Dasar Republik Indonesia.

Pada era reformasi terdapat kebangkitan nilai-nilai budaya hukum dari luar Jawa yang secara historis berakar pada tradisi desa-desa yang lebih egaliter dan hanya mengalami proses Islamisasi – tanpa pernah mengalami proses Indianisasi seperti di Jawa dan Bali. Oleh karena itu pula setelah reformasi terdapat juga gejala penguatan hukum Islam seperti yang terjadi pada berlakunya syari'ah di Aceh, gerakan ekonomi syari'ah yang juga sudah menjadi yurisdiksi Peradilan Agama serta gerakan penegakan syari'ah di berbagai daerah dalam bentuk pembentukan perda-perda bernuansa syari'ah.⁶⁴

Penguatan hukum adat dan hukum Islam itu menunjukkan bahwa hukum di Indonesia tidak lagi didominasi oleh pemaknaan dalam tradisi Barat yang bersifat legal-formalistik, melainkan lebih menekankan pada model-model penyelesaian mediasi dan fleksibel di luar pengadilan yang dilandasi oleh nilai-nilai budaya Timur yang berwatak kolektivistik. Model-model penyelesaian mediasi di luar pengadilan itu sendiri sudah diadopsi oleh sistem hukum di Barat sehingga pada dasarnya model-model penyelesaian sengketa seperti itu mengintegrasikan sistem hukum Barat yang telah

⁶² *Ibid.*

⁶³ LN. 1999/ No. 165, TLN NO. 3886

⁶⁴ Aidul Fitriadi Azhari, *Op.cit.*

ditransplantasikan oleh kolonial Hindia Belanda dengan sistem hukum yang berakar pada nilai-nilai budaya hukum yang hidup di tengah masyarakat Indonesia.

Pilihan penyelesaian sengketa oleh masyarakat sangat dipengaruhi oleh budaya hukum dari masyarakat tersebut. Berbagai pertimbangan mendasari pilihan masyarakat apakah akan pergi ke pengadilan untuk menyelesaikan sengketa atau kasus hukumnya, atau memilih pola penyelesaian di luar pengadilan. Salah satu hal yang mendasari pilihan tersebut adalah tentang apa yang dianggap penting oleh masyarakat tersebut. Di US misalnya, pada masyarakat yang sifatnya sangat pluralistik berasal dari beragam kelompok etnis, lapisan sosial budaya, penyelesaian secara hukum negara dengan pergi ke pengadilan menjadi pilihan karena anggapan bahwa hukum negara (dan terutama putusan pengadilan itu) lebih bersifat pasti, tidak memihak kelompok tertentu, kemudian juga tertulis. Di samping itu kohesi sosial antar warga masyarakat juga - kecuali di kota kecil- tidaklah terlalu kuat lagi sebagaimana dikemukakan oleh Macaulay⁶⁵ atau West⁶⁶. Hal tersebut akan berbeda dengan yang terjadi di negara Asia misalnya Jepang. Pada konteks masyarakat Jepang, pergi ke pengadilan untuk menyelesaikan kasus hukum yang dihadapi dianggap masih tabu oleh masyarakat karena berarti hasil dari penyelesaian tersebut terdapat kondisi menang dan kalah. Bagi pihak yang kalah hal tersebut akan menyebabkan kehilangan muka. Aspek kalah dan kemudian malu ini amat dihindari oleh masyarakat Jepang yang menjunjung tinggi kehormatan dan selalu berusaha menaruh respek pada hak orang lain. Misalnya dalam kasus Minamata di mana terjadi pencemaran merkuri di laut yang kemudian produk laut seperti kerang dan ikan dikonsumsi oleh masyarakat dan menyebabkan terjadinya sejumlah gangguan kesehatan maupun disabilitas. Pada kasus tersebut masyarakat awalnya enggan untuk mengajukan *class action*.⁶⁷

Pada konteks Indonesia secara khusus di wilayah-wilayah yang kohesi sosialnya masih sangat kuat kemudian relasi antara individu di dalam masyarakat masih

⁶⁵ Stewart Macaulay, *Non-Contractual Relations in Business: A Preliminary Study*, *American Sociological Review* Vol. 28, No. 1 (Feb., 1963), Hlm. 55-67, <https://doi.org/10.2307/2090458>;

⁶⁶ Mark D. West, *Losers: Recovering Lost Property in Japan and the United States*, *Law & Society Review*, Volume 37, Number 2 (2003) by The Law and Society Association.

⁶⁷ Duke Law. *Leading Japanese legal scholar shares lessons from Minamata*. 28 September 2010 <https://law.duke.edu/news/leading-japanese-legal-scholar-shares-lessons-minamata/>; The Japan News: Yoimuri Editorial. *Minamata Disease Lawsuit: Court Ruling Puts Top Priority on Providing Relief to Victims*, 28 September 2023. <https://japannews.yomiuri.co.jp/editorial/yomiuri-editorial/20230928-139598/>

bersifat *multi-stranded* dalam arti memiliki banyak aspek (misalnya relasi X dengan B bukan hanya sekedar sebagai tetangga, melainkan X juga adalah guru mengaji B dan masih merupakan sepupu ayah B), penyelesaian sengketa yang bersifat searah dan hasilnya adalah *win lose* sedapat mungkin dihindari karena para pihak masih mempertimbangkan untuk tidak mendatangkan rasa malu bagi pihak lawan dalam rangka menjaga hubungan baik ke depannya. dalam situasi seperti itu maka penyelesaian sengketa akan dibawa ke dalam diskusi-diskusi antara para pihak dan dimediasi oleh para tokoh sosial/tokoh adat/tokoh agama setempat. Diskusi pun akan berlangsung di masjid, di selasar sekolah setempat, di warung kopi⁶⁸; atau di gereja dan tempat umum lainnya misalnya balai desa⁶⁹.

Baik pada periode Orde Baru maupun Reformasi, berkembang budaya hukum yang mendorong sistem organisasi pemerintahan yang bersifat modern. Akan tetapi baru pada masa Reformasi aspek-aspek seperti *good governance*, kemudian keterbukaan informasi, dan perlindungan Hak Asasi Manusia menjadi perhatian. Hal tersebut menurut Bedner dapat dilihat dari kehadiran instrumen-instrumen berikut:⁷⁰

- a. Ombudsman (didirikan 10 Maret 2000);
- b. Komisi Nasional Hak Asasi Perempuan dan Anak (Komnas Perempuan). Lembaga ini didirikan 15 Oktober 1998 pasca kerusuhan Mei 1998);
- c. Pengadilan Tindak Pidana Korupsi (Pengadilan TIPIKOR) yang dibentuk berdasarkan Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Secara khusus landasan dari hadirnya Pengadilan TIPIKOR dimuat dalam Pasal 53 sampai dengan Pasal 62 UU No 30 Tahun 2002;

⁶⁸ Franz dan Keebet von Benda-Beckmann, *Adat and Religion in Minangkabau and Ambon* dalam Claessen, H. J. M. (Editor); Moyer, David S, *Time Past, Time Present, Time Future : Perspectives on Indonesian Culture : Essays in Honour of Professor P. E. de Josselin de Jong (Series 131)*, (Forris Publication: Dordrecht Holland, 1988).

⁶⁹ Tien Handayani Nafi, Lidwina Inge Nurtjahyo dkk, *Peran Hukum Adat dalam Penyelesaian Kasus-Kasus Kekerasan terhadap Perempuan di Kupang, Atambua, dan Waingapu*, Jurnal Hukum dan Pembangunan FHUI No 46 (2) (2016), Hlm.233

⁷⁰ Adriaan Bedner, *Suatu pendekatan elementer terhadap negara hukum* dalam Adriaan W. Bedner, Sulistyowati Irianto Jan Michiel Otto, Theresia Dyah Wirastri (ed.) *Kajian Sosio Legal*, (Penerbit Pustaka Lasaran, Yogyakarta, 2012): hlm. 45083

- d. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang didirikan pada 29 Desember 2023.

Upaya menjadikan lembaga pengadilan maupun aparat penegak hukum bekerja secara independen serta diharapkan berintegritas juga berkembang pada masa Reformasi. Berturut-turut untuk mengawal reformasi pada lembaga penegak hukum didirikan:

- a. Komisi Yudisial didirikan berdasarkan Undang-undang No 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial. Adapun Komisi ini resmi bertugas pada 2 Agustus 2005. Pada saat didirikan Komisi ini memiliki dua kewenangan. Pertama, bertugas untuk mengusulkan pengangkatan hakim agung. Kedua, dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim
- b. Komisi Kejaksaan memiliki landasan hukum Pasal 38 Undang-undang No 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia dan PP No 18 Tahun 2011 tentang Komisi Kejaksaan Republik Indonesia. Tugas dari Komisi ini adalah melakukan pengawasan, pemantauan dan penilaian terhadap kinerja dan perilaku Jaksa dan/atau Pegawai Kejaksaan dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya sesuai peraturan perundang-undangan, kode etik, baik di dalam maupun di luar tugas kedinasan. Kemudian juga Komisi ini mengemban amanat untuk melakukan pemantauan dan penilaian atas kondisi organisasi, tata kerja, kelengkapan sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia di lingkungan Kejaksaan⁷¹.
- c. Komisi Kepolisian Nasional Republik Indonesia (Kopolnas). Lembaga ini didirikan pada 4 Maret 2011. Lembaga ini memiliki tiga fungsi utama. Pertama, sebagai pemberi masukan bagi Presiden dalam menetapkan arah kebijakan Kepolisian Republik Indonesia. Kedua, Kopolnas berperan dalam memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam proses pengangkatan dan pemberhentian Kapolri. Ketiga, Kopolnas

⁷¹ Komisi Kejaksaan Republik Indonesia, *Sekilas Komisi Kejaksaan Republik Indonesia*, Situs Komisi Kejaksaan Republik Indonesia, <https://komisi-kejaksaan.go.id/sekilas-kekri/> (diakses 12 Agustus 2023).

menerima saran dan keluhan dari masyarakat mengenai kinerja kepolisian untuk kemudian diteruskan kepada Presiden terkait penyalahgunaan wewenang, dugaan korupsi, pelayanan yang buruk, maladministrasi, perlakuan diskriminasi, hingga penggunaan diskresi kepolisian yang keliru.⁷²

B. Pengaruh Perkembangan Teknologi dan Informasi Komunikasi terhadap Budaya Hukum

Pembangunan budaya hukum dalam upaya mewujudkannya tentu terdapat interaksi saling kait mengait dengan perilaku manusia dan juga lingkungan sosial sekitarnya, termasuk dengan perkembangan Teknologi Informasi dan Komunikasi (TIK), sehingga Pembangunan budaya hukum itu sendiri seharusnya mampu menempatkan manusia (dalam hal ini bangsa Indonesia) sebagai epicentrum yang akan menentukan budaya hukum yang sesuai dengan nilai-nilai yang dimiliki oleh Bangsa Indonesia, dan jangan sampai Bangsa Indonesia justru tidak memiliki kuasa dan kedaulatan terhadap infiltrasi masuknya budaya asing yang menentukan budaya hukum bangsa Indonesia.

Sidharta menjelaskan bagaimana kaitannya pembentukan budaya hukum di suatu bangsa dengan mengangkat pemahaman faktor-faktor yang memunculkan suatu budaya hukum berdasarkan Teori Mueller sehingga akan membantu di dalam memahami proses pembentukan budaya hukum dari perspektif yang bersangkutan.⁷³ Mueller berpandangan bahwa fondasi dari sistem budaya adalah tata moral (moral order), yang berisi nilai-nilai sebagai buah dari komitmen dan kesepakatan bersama. Mueller menyatakan juga bahwa bagian dari kebajikan moralitas ini sebagai “etika”, yang posisinya bersandingan dengan pandangan ideologis dan kesetiaan solidaritas. Dalam domain tata moral ini orang mempersoalkan tentang salah-benar secara moral, baik-buruk secara ideologis, dan kawan-lawan secara solidaritas sosial.

Semua hal yang disebutkan di atas merupakan orientasi kesadaran sosial. Orientasi ini dibentuk dari situasi sosial. Situasi sosial tersebut, oleh Mueller, dibagi lagi

⁷² Komisi Kepolisian Nasional RI, *Tentang Kopolnas*, Situs Komisi Kepolisian Nasional Republik Indonesia, <https://kopolnas.go.id/tentang-kopolnas> (diakses 12 Agustus 2023).

⁷³ Shidarta, *Pengaruh Perkembangan Teknologi dan Informasi terhadap Pembangunan Budaya Hukum*, (Ceramah disampaikan pada Focus Group Discussion Kelompok Kerja Penyusunan Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2023 dengan tema “Pembangunan Budaya Hukum di Indonesia: Peran Peraturan Perundang-Undangan, Teknologi Informasi, dan Pendidikan Tinggi Hukum, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta, 20 Juni 2023).

menjadi basis alamiah dan tata sosial. Pada basis alamiah terdapat tiga subdomain juga, yaitu demografi, ekologi, dan geofisika. Sementara itu, ada tiga subdomain dari tata sosial, yang masing-masing terjadi di struktur kekuasaan negara, struktur permodalan/kelas sosial, dan struktur pekerjaan. Barulah kemudian ada basis sosial berupa sumber daya manusia (demografi), lingkungan hidup (ekologi), dan materi (geofisik).⁷⁴

Dengan menggunakan landasan berpikir ini, maka budaya hukum pun pada level paling dasar berangkat dari situasi basis alamiah ini. Basis ini sangat berenergi. Di situ ada sumber daya manusia (demografi), lingkungan hidup (ekologi), dan materi (geofisik). Seseorang atau sekelompok orang yang lahir di mana, kapan, dan dari keluarga mana, akan membingkai situasi basis alamiahnya. Sebagai contoh, basis alamiah di Papua tidak sama dengan basis alamiah di Jawa atau Sumatera. Boleh jadi, secara sumber daya alam di Papua sangat kaya, tetapi jika belum didukung oleh sumber daya manusia yang mumpuni, maka sumber daya alam yang melimpah tersebut tidak akan dimanfaatkan dengan baik. Sebaliknya, apabila di Jawa terdapat sumber daya manusia yang lebih banyak, sedangkan sumber daya alam makin terkuras, maka jika kelebihan ini tidak tersalurkan, energi basis alamiah ini juga akan sia-sia atau tersalurkan ke tempat yang tidak sepatutnya (*brain drain*).⁷⁵

Dengan memahami pembentukan budaya hukum tersebut, maka setidaknya kita dapat menarik beberapa pokok permasalahan yang berkaitan dengan pembentukan budaya hukum dan intensi pengaruh terhadap pembentukan budaya hukum dimaksud, antara lain:

- a) Keragaman suku bangsa yang ada di Indonesia dengan beragam latar belakang budaya yang majemuk dan tercermin dalam berbagai aspek kehidupan membutuhkan tantangan untuk melepaskan ikatan primordial setiap suku bangsa sehingga budaya hukum yang tercipta mampu menempatkan hukum sebagai suatu instrumen perubahan sosial (*law as a tool of social engineering*)
- b) Kondisi sosial yang terjadi saat ini dengan segala Pembangunan di berbagai bidang membawa konsekuensi terhadap pergeseran nilai-nilai budaya yang ada di Masyarakat, sehingga secara langsung atau tidak langsung juga telah

⁷⁴ Shidarta, *Pembentukan Budaya Hukum*, BINUS UNIVERSITY, https://business-law.binus.ac.id/2019/10/04/pembentukan_budaya_hukum/ diakses tanggal 30 Agustus 2023

⁷⁵ Shidarta, *Pengaruh Perkembangan Teknologi dan Informasi terhadap Pembangunan Budaya Hukum*, *Op.cit.*

mempengaruhi budaya hukum yang ada akibat pola aksi yang terjadi di tengah-tengah Masyarakat, sehingga dinamika sosial yang terjadi akan menjadi reaksi yang akan mempengaruhi budaya hukum yang ada.

- c) Perkembangan TIK yang sedemikian pesat akan menjadi pembuka kotak pandora yang menjadi pembatas setiap nilai yang terkandung dalam suatu budaya Masyarakat. Akan terjadi interaksi antar budaya tanpa lagi harus tersekat ruang dan waktu yang hal tersebut dapat berlangsung secara cepat dan singkat, sehingga untuk saat ini pengaruh TIK merupakan faktor penting dan krusial dalam mempengaruhi tata nilai Masyarakat yang tentu akan berpengaruh terhadap budaya hukum yang ada.

Pengaruh pembentukan budaya hukum tidak terlepas dari posisi Bangsa Indonesia sebagai bagian dari warga dunia, sehingga peran dan kedudukan Indonesia sebagai sebuah bangsa akan mempengaruhi dan dipengaruhi pula dengan situasi global yang terjadi, yang salah satunya adalah massif nya perkembangan TIK yang terjadi dalam berbagai aspek kehidupan pada saat ini.

Saat ini seluruh warga dunia tengah memasuki era globalisasi informasi, yang hal ini telah diprediksi oleh Alvin Toffler yang tertuang dalam bukunya *The Third Wave*,⁷⁶ yang mana sejarah umat manusia terbagi menjadi tiga gelombang, yakni: Gelombang pertama (masyarakat pembaharu), yang mana manusia menemukan dan menerapkan teknologi pertanian untuk menunjang kehidupan. Kemudian, Gelombang kedua (masyarakat industri), yang mana mulai terjadinya revolusi industri, ditemukannya energi minyak, batu bara, dan gas yang digunakan pada mesin uap yang digunakan pada pabrik-pabrik untuk menciptakan barang produksi. Dan Gelombang ketiga (masyarakat informasi), adalah peradaban yang didukung oleh kemajuan teknologi, informasi dan komunikasi, yang didasarkan pada konsep dan teknologi yang mencakup sistem fisik cyber, *Internet of things* (IoT), dan *Internet of services* (IoS), berdasarkan komunikasi abadi melalui Internet yang memungkinkan interaksi berkelanjutan dan pertukaran informasi tidak hanya antar manusia (C2C) serta manusia dan mesin (C2M), tetapi juga antar mesin itu sendiri (M2M), sehingga dapat dikatakan pada era ini perkembangan TIK ini menjadi faktor dominan dalam kehidupan Masyarakat yang memiliki pengaruh sangat kuat dalam kehidupan

⁷⁶ Alvin Toffler, *The Third Wave*, (Toronto: Bantam Books, 1982).

masyarakat Indonesia saat ini, dan situasinya menjadi lebih rawan akibat literasi digital yang masih rendah, sementara tuntutan beradaptasi dengan gerakan di dunia global makin tak terelakkan. Dunia tidak lagi memberi toleransi apakah kita siap atau tidak siap menghadapinya.⁷⁷

Secara pesat, perkembangan TIK telah mengubah cara hidup masyarakat, di mana batas ruang dan waktu sudah tidak lagi menjadi hambatan. Bahkan melalui integrasi yang diciptakan dari hadirnya internet semakin menguatkan bahwa TIK telah menjadi pokok budaya masyarakat dunia saat ini,⁷⁸ hal ini jika dilihat dari teori sistem, maka kemajuan informasi akan menciptakan kebebasan beraksi, mengendalikan pengeluaran, serta mengefisienkan pengalokasian sumber daya dan waktu.

Percepatan Evolusi teknologi telah menuju era yang disebut sebagai Era Super Smart Society (society 5.0), yang mana era ini diperkenalkan oleh Pemerintah Jepang, Shinzo Abe, di World Economic Forum pada tahun 2017 dan diresmikan pada tahun 2019. Era Society 5.0 ini diperkenalkan sebagai respon pemerintah Jepang terhadap pengurangan populasi penduduk berusia produktif.⁷⁹ Tuntutan untuk melakukan perubahan juga tidak dapat dihindari baik bagi pemerintah, masyarakat maupun lingkungan.

Sebelum hadirnya Era Society 5.0 kita mengenal terlebih dahulu sebutan Revolusi Industri 4.0 yang merupakan era transformasi digital dengan menggabungkan teknologi Siber dengan teknologi otomatisasi. Dimana pada konsep pelaksanaannya berpusat pada otomatisasi. Disamping dengan adanya Revolusi Industri memberikan implikasi baik terhadap efektivitas dan efisiensi terhadap pekerjaan, namun ternyata tidak demikian dengan Peran manusia yang pada kondisi tersebut menjadi berkurang akibat hampir segala pekerjaan dalam dunia industri dapat dilakukan dengan bantuan teknologi (robot).⁸⁰ Mengantisipasi kondisi yang demikian maka dicetuskanlah konsep Society 5.0. dimana konsep tersebut sebagai penyempurnaan dan pengembangan dari konsep sebelumnya yaitu dengan menjadikan manusia sebagai *Human Center Society* atas perkembangan

⁷⁷ Shidarta, *Pengaruh Perkembangan Teknologi dan Informasi terhadap Pembangunan Budaya Hukum*, Op.cit.

⁷⁸ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi*, (Jakarta: Konpress, 2005), Hlm.234

⁷⁹ Dendy Raditya, *Society 5.0: Tentang Tawaran Dari Jepang Dan Hal-Hal Yang Harus Kita Perhatikan*, Creative HUB Fisipol UGM, <https://chub.fisipol.ugm.ac.id/2019/02/18/society-5-0-tentang-tawaran-dari-jepang-dan-hal-hal-yang-harus-kita-perhatikan/>, diakses 30 Mei 2023.

⁸⁰ Riszkinaswara, *Revolusi 4.0*, Direktorat Jenderal Aptika Kementerian Komunikasi dan Informasi, <https://aptika.kominfo.go.id/2020/01/revolusi-industri-4-0/>, diakses 1 Juni 2023.

teknologi yang ada⁸¹ untuk melibatkan sisi kemanusiaan di setiap perkembangan teknologi dan mengurangi kesenjangan antara manusia mengenai masalah ekonomi.⁸²

Revolusi industri 4.0 maupun Society 5.0 dapat dikatakan sebagai variabel bebas (*independent variable*) sedangkan hukum merupakan dapat diidentifikasi sebagai variabel yang terikat (*dependent variable*). Variabel bebas akan mempengaruhi variabel terikat, begitu pula sebaliknya variabel terikat adalah sesuatu yang dipengaruhi oleh variabel bebas. Hukum Sebagai variabel terikat, seperti dikemukakan oleh Forum Ekonomi Dunia (*World Economic Forum*) disebutkan bahwa “hukum bukan sebagai kode kekal yang terukir di atas batu, melainkan hukum juga di dirupsi oleh revolusi teknologi”.

Perkembangan TIK tersebut secara spesifik memunculkan problematika ber hukum yang sangat kompleks yang membutuhkan Upaya/treatment yang berfokus pada privasi, akurasi, properti, dan akses. Problema konkret itu di aksentuasi lagi dengan adanya: (1) *the local-global confrontation*, (2) *the real-virtual duality of the legal rules and principles*, dan (3) *the problem of semi-thinking and smart objects*. Oleh sebab itu dibutuhkan pembangunan budaya hukum dengan bantuan arsitektur teknologi, sehingga akan sangat efisien dan efektif, namun strategi ini bukanlah tanpa rintangan karena bakal menaikkan tingkat resistensi masyarakat dalam ber hukum, setidaknya dalam jangka pendek pada masyarakat dengan tingkat literasi digital yang masih rendah.⁸³

Terlepas dari segala kontroversial tersebut, para pengembang teknologi dan informasi sudah menjalankan arsitektur demikian, sehingga tidak ada jalan lain kecuali hukum harus segera mengambil peran untuk menjaga pengembangan tersebut tetap terkontrol, khususnya apabila dicermati dari sisi hak asasi manusia,⁸⁴ hal ini sejalan dengan pemahaman bahwa konsep hukum terhubung dengan nilai yang diusung oleh suatu fenomena, maka pembangunan hukum meniscayakan perumusan kembali konsep-konsep hukum yang ada hal ini untuk mengakomodasi nilai dan konsep baru dalam konteks revolusi industri 4.0 dan society 5.0 ke dalam hukum nasional, sehingga pembangunan hukum tidak hanya berkaitan dengan hukum siber (“*cyber law*”) atau bidang hukum

⁸¹ Handayani, N. N. L., & Muliastri, N. K. E., *Pembelajaran Era Disruptif Menuju Era Society 5.0 (Telaah Perspektif Pendidikan Dasar)*, Prosiding Seminar Nasional IAHN-TP Palangka Raya no. 1 (2020), Hlm 1-14.

⁸² Suri Yuliardi, *Era Society 5.0, Apa Bedanya Dengan Industri 4.0?*, Warta Ekonomi, <https://wartaekonomi.co.id/read313729/era-society-50-apa-bedanya-dengan-industry-40>

⁸³ Shidarta, *Pengaruh Perkembangan Teknologi dan Informasi terhadap Pembangunan Budaya Hukum*, *Op.cit.*

⁸⁴ *Ibid.*

generik lainnya, tetapi meliputi banyak bidang hukum yang sangat spesifik, seperti hukum kesehatan, hukum transportasi, hukum pendidikan, hukum perbankan, hukum perdagangan, hukum ketenagakerjaan.

C. Pelaksanaan Pembangunan Budaya Hukum di Indonesia

Bagian ini akan menguraikan mengenai pelaksanaan pembangunan budaya hukum di Indonesia saat ini yakni dari sisi landasan pengaturan/kebijakan, kelembagaan, sumber daya manusia, dan sarana prasarana penunjang. Dengan demikian diharapkan terdapat suatu gambaran kondisi pembangunan budaya hukum di Indonesia saat ini sebagai titik tolak dalam merumuskan fokus-fokus pembangunan budaya hukum di masa mendatang.

1. Landasan pengaturan/kebijakan

Kebijakan pemerintah di bidang pembangunan budaya hukum, saat ini tertuang dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Pertama-tama, dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) periode 2005-2025 yang memiliki Visi “Indonesia yang Mandiri, Maju, dan Makmur”. Dalam mewujudkan visi pembangunan nasional tersebut, ditempuh 8 (delapan) misi pembangunan nasional yaitu:

1. Mewujudkan masyarakat berakhlak mulia, bermoral, beretika, berbudaya dan beradab berdasarkan falsafah Pancasila;
2. Mewujudkan bangsa yang berdaya saing;
3. Mewujudkan masyarakat demokratis berlandaskan hukum;
4. Mewujudkan Indonesia aman, damai, dan bersatu;
5. Mewujudkan pemerataan pembangunan dan berkeadilan;
6. Mewujudkan Indonesia asri dan lestari;
7. Mewujudkan Indonesia menjadi negara kepulauan yang mandiri, maju, kuat, dan berbasiskan kepentingan nasional; dan
8. Mewujudkan Indonesia berperan penting dalam pergaulan dunia.

Delapan misi pembangunan nasional di atas kemudian dijabarkan masing-masing ke dalam beberapa agenda pembangunan nasional. Khusus untuk pembangunan bidang hukum dalam RPJPN 2005-2025 memuat visi tegaknya supremasi hukum yang didukung oleh sistem hukum nasional yang mantap dan mencerminkan kebenaran dan keadilan, serta memperoleh legitimasi yang kuat dari masyarakat luas. Kemudian, visi tersebut dijabarkan ke dalam beberapa misi, yaitu 1) mewujudkan sistem hukum nasional yang mantap untuk terciptanya ketertiban, kesejahteraan, dan sebagai sarana untuk melakukan pembangunan; 2) pembentukan materi hukum yang mencerminkan

nilai-nilai sosial dan kepentingan masyarakat, memperhatikan proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik serta mengacu pada Pancasila dan UUD NRI 1945 dan dapat menjamin terciptanya kepastian hukum, ketertiban hukum, dan perlindungan HAM; 3) pemantapan kelembagaan hukum; 4) terwujudnya masyarakat yang berbudaya hukum; 5) meningkatnya kualitas pelayanan hukum kepada masyarakat melalui penyederhanaan prosedur regulasi, perizinan dan memberikan Bantuan Hukum (Bankum) kepada masyarakat; serta 6) terlaksananya penegakan hukum untuk menjamin terwujudnya kepastian, keadilan dan kemanfaatan hukum.⁸⁵

Pentahapan pelaksanaan RPJPN dijabarkan lebih lanjut dalam RPJMN yang ditetapkan melalui Peraturan Presiden setiap periode 5 (lima) tahun. RPJMN merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Presiden yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Nasional, yang memuat strategi pembangunan Nasional, kebijakan umum, program Kementerian/Lembaga dan lintas Kementerian/Lembaga, kewilayahan dan lintas kewilayahan, serta kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal dalam rencana kerja yang berupa kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.⁸⁶

Pembangunan budaya hukum secara berturut-turut dijabarkan lebih lanjut dalam setiap tahapan RPJMN yang merupakan penjabaran RPJPN dan sebagai landasan hukum dalam pelaksanaan pembangunan hukum nasional:

1. Perpres No. 7 Tahun 2005 tentang RPJMN 2004-2009, sebagai tahap pertama pelaksanaan RPJPN, arah kebijakan pembangunan budaya hukum difokuskan pada penguatan fondasi dalam upaya peningkatan pemahaman hukum masyarakat antara lain melalui pendidikan dan sosialisasi berbagai kebijakan bidang hukum, peraturan perundang-undangan serta meningkatkan perilaku dan kepatuhan hukum penyelenggara negara untuk terciptanya pemerintahan yang bersih dan terwujudnya penegakan supremasi hukum.⁸⁷
2. Perpres No. 5 Tahun 2010 tentang RPJMN 2010-2014, sebagai tahap kedua pelaksanaan RPJPN, maka pembangunan budaya hukum difokuskan untuk

⁸⁵Kementerian PPN/Bappenas, *Rencana Pembangunan Nasional Jangka Panjang 2005-2025*.

⁸⁶*Undang-Undang Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional*, UU Nomor 25 Tahun 2004, LN Tahun 2004 No. 104 TLN No. 4421, Pasal 4.

⁸⁷Indonesia, *Peraturan Presiden tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009*, Perpres No. 7 Tahun 2005.

terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan bebas KKN melalui peningkatan integritas aparatur negara serta peningkatan partisipasi masyarakat untuk berperan aktif melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan pembangunan. Masyarakat berperan besar untuk mengawasi dan mengadukan terjadinya malpraktik dan penyalahgunaan kewenangan serta untuk membantu pemerintah dalam upaya pembenahan untuk mencapai pemerintahan yang bersih. Partisipasi masyarakat merupakan *sine qua non* atau prakondisi dari suatu kehidupan demokrasi yang sehat. Dengan demikian, partisipasi masyarakat yang tinggi menjadi karakteristik penting dari adanya *good governance*.⁸⁸

3. Perpres No. 2 Tahun 2015 tentang RPJMN 2015-2019, pembangunan budaya hukum difokuskan pada peningkatan pemahaman dan kesadaran hukum masyarakat sehingga masyarakat dapat ikut berperan mengurangi terjadinya pelanggaran hukum dan ikut berpartisipasi dalam proses pengawasan penegakan hukum.⁸⁹
4. Perpres No. 18 Tahun 2020 tentang RPJMN 2020-2024, pembangunan budaya hukum termuat dalam arah kebijakan pemberdayaan hukum masyarakat dan peningkatan kemampuan masyarakat dalam memahami hukum dan mengakses keadilan, serta membangun kapasitas masyarakat untuk berperan aktif dalam menggunakan mekanisme dan layanan keadilan untuk terwujudnya kepastian hukum.⁹⁰

Kemudian, saat ini Pemerintah sedang menyusun RPJPN 2025-2045 sebagai keberlanjutan perencanaan pembangunan jangka panjang tahap kedua. Pada Rancangan Akhir (RA) RPJPN 2025-2045, pembangunan budaya hukum merupakan salah satu pilar di antara 5 (lima) pilar utama pembangunan hukum di Indonesia. Dalam rangka mencapai “Supremasi Hukum yang Berkeadilan, Berkepastian, Bermanfaat dan Berlandaskan Hak Asasi Manusia” pada tahun 2045, budaya hukum ditempatkan sebagai fondasi sekaligus tujuan dari intervensi-intervensi kebijakan yang akan dilakukan kementerian/lembaga.

⁸⁸Indonesia, *Peraturan Presiden tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2010-2014*, Perpres No. 5 Tahun 2010.

⁸⁹Indonesia, *Peraturan Presiden tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2015-2019*, Perpres No. 2 Tahun 2015.

⁹⁰Indonesia, *Peraturan Presiden tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2020-2024*, Perpres No. 18 Tahun 2020.

Adapun, sasaran spesifik pembangunan budaya hukum pada RA RPJPN 2025-2045 adalah terwujudnya masyarakat dan aparat penegak hukum yang patuh hukum dengan berlandaskan hak asasi manusia. Pembangunan budaya hukum juga ditujukan untuk upaya pemberantasan korupsi sehingga diharapkan dapat terwujudnya budaya masyarakat dan penyelenggara negara yang *zero tolerance* terhadap perilaku korupsi.

Dalam rangka pembangunan budaya hukum, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia melaksanakan kegiatan penyuluhan hukum dengan landasan hukum Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia RI Nomor: M-01.PR.08.10 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia RI Nomor; M-01.PR.08.10 Tahun 2006 tentang Pola Penyuluhan Hukum. Selain penyuluhan Hukum, Kementerian Hukum dan HAM c.q. BPHN juga membentuk dan membina keluarga sadar hukum serta desa/kelurahan sadar hukum berdasarkan Peraturan Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI Nomor: PHN.HN 03.05-73 Tahun 2008 tentang Pembentukan dan Pembinaan Keluarga Sadar Hukum dan Desa/ Kelurahan Sadar Hukum. Untuk memperkuat Pembentukan dan Pembinaan Keluarga/Desa/Kelurahan Sadar Hukum, pada tahun 2022 diterbitkan Surat Edaran Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional Nomor PHN-HN.04.04-01 Tahun 2022 tentang Pedoman Pembentukan dan Pembinaan Desa/Kelurahan Sadar Hukum.

Surat Edaran ini dimaksudkan sebagai petunjuk, panduan, prosedur, syarat dan ketentuan dalam proses pembentukan Desa/Kelurahan Sadar Hukum sebagai upaya mengembangkan budaya hukum di semua lapisan masyarakat. Surat edaran ini memuat Persyaratan Pembentukan dan Pembinaan Keluarga Sadar Hukum, Persyaratan Pembentukan dan Pembinaan Desa/Kelurahan Sadar Hukum, Pemantauan dan Evaluasi Desa/Kelurahan Sadar Hukum, Temu Sadar Hukum, Diskusi Hukum, Simulasi dan Lomba Kadarkum. Surat Edaran ini sebetulnya mempertegas bahwa pembangunan budaya hukum harus dilakukan mulai dari struktur pemerintah terbawah yakni Desa/Kelurahan. Pembinaan menjadi kunci bagaimana budaya hukum yang sudah tertanam maupun budaya masyarakat yang tumbuh dapat diarahkan selaras dengan kebijakan pemerintah seperti adanya partisipasi aktif masyarakat baik dalam kegiatan edukasi maupun sosialisasi hukum.

Salah satu pengaturan yang memerlukan pembaruan adalah pengaturan mengenai instrumen penyuluhan hukum. Sampai dengan tahun 2005, penyuluhan

hukum masih berdasarkan Peraturan Menteri Kehakiman RI Nomor: M.05-PR.08.10 tahun 1988 tentang Pola Pemantapan Penyuluhan Hukum. Peraturan menteri ini merupakan pelaksanaan TAP MPR No. IV tahun 1988 yang berkaitan dengan penyuluhan hukum, berbunyi:

”Penyuluhan hukum perlu dimantapkan untuk mencapai kadar kesadaran hukum yang tinggi dalam masyarakat, sehingga setiap anggota masyarakat menyadari dan menghayati hak dan kewajibannya sebagai warga negara dalam rangka tegaknya hukum, keadilan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia, ketertiban, ketentraman dan kepastian hukum serta terbentuknya perilaku setiap warga negara Indonesia yang taat hukum”.

TAP MPR yang berkaitan dengan GBHN hanya berlaku 5 tahun, dengan demikian Peraturan Menteri Kehakiman RI Nomor: M.05-PR.08.10 tahun 1988 tentang Pola Pemantapan Penyuluhan Hukum seharusnya hanya berlaku sampai tahun 1993, dan selanjutnya harus diganti dengan pola baru berdasarkan arahan GBHN berikutnya setiap 5 tahun. Namun, sampai munculnya arahan mengenai penyuluhan hukum dalam PERPRES nomor 7 tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004/2009, masih belum terdapat pengaturan mengenai Pola Penyuluhan Hukum yang baru, padahal perkembangan masyarakat telah sangat pesat. Pengaturan mengenai pola penyuluhan hukum baru dilakukan kembali pada tahun 2006 melalui Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor M.01-PR.08.10 Tahun 2006 Tentang Pola Penyuluhan Hukum yang mengatur bahwa penyusunan sebuah materi penyuluhan diletakkan pada 4 landasan yakni :

- a. Peraturan perundang-undangan tingkat pusat dan daerah serta norma yang berlaku;
- b. Hasil evaluasi, peta permasalahan hukum, kepentingan negara, dan kebutuhan masyarakat;
- c. Penentuan prioritas materi penyuluhan hukum;
- d. Bentuk materi penyuluhan hukum

Pada tahun 2022, diusulkan rancangan peraturan presiden tentang sistem Penyuluhan Hukum Nasional yang sampai saat ini prosesnya masih berjalan dan mengikuti perkembangan serta dinamika masyarakat dewasa ini. Rancangan Presiden ini merupakan marwah, niat mulia untuk mengintegrasikan peraturan penyuluhan hukum yang ada di setiap Lembaga yang dibingkai dalam satu pengaturan sesuai dengan tugas

dan fungsi kelembagaan masing-masing yang tentu memiliki fungsi mendukung pembangunan budaya hukum.

Gambaran di atas menunjukkan bahwa meski pada RPJP dan RPJMN agenda budaya hukum selalu dipandang penting, pengejawantahan ke dalam peraturan perundang-undangan cenderung berjalan lambat (contoh yang diangkat dalam uraian ini adalah pengaturan terkait di lingkungan Kementerian Hukum dan HAM). Padahal berbicara mengenai membentuk dan mengubah budaya memerlukan usaha yang konsisten, serius, dan relevan dengan masyarakat. Landasan pengaturan pembangunan budaya hukum masih memerlukan banyak pengembangan jika hendak mencapai hasil yang diharapkan dalam RPJP dan RPJMN.

Selain peraturan perundang-undangan, komitmen pemerintah untuk membangun budaya hukum yang kuat dan berkeadilan dapat tergambar dari berbagai kebijakan dan program yang dilaksanakan oleh pemerintah. Beberapa kebijakan dan program yang dapat dilihat seperti :

1. Reformasi Sistem Hukum; Pemerintah melakukan reformasi sistem hukum dengan membuat berbagai undang-undang, peraturan dan kebijakan yang bertujuan untuk memperkuat independensi lembaga-lembaga hukum, meningkatkan akses terhadap keadilan bagi masyarakat, dan memberantas korupsi di lembaga-lembaga hukum.
2. Peningkatan Kapasitas Aparat Hukum; Pemerintah meningkatkan kapasitas aparat hukum seperti hakim, jaksa, dan polisi melalui pelatihan dan pendidikan, sehingga mereka dapat lebih profesional dan berintegritas dalam menjalankan tugasnya.
3. Peningkatan Akses Masyarakat terhadap Sistem Peradilan; Pemerintah mengembangkan program seperti Bantuan Hukum Gratis dan Peradilan Sederhana yang bertujuan untuk meningkatkan akses masyarakat terhadap sistem peradilan.
4. Kampanye Pendidikan Hukum: Pemerintah melakukan kampanye pendidikan hukum yang dikemas dalam kegiatan penyuluhan hukum bertujuan untuk meningkatkan pemahaman masyarakat terhadap hak dan kewajiban mereka di dalam sistem hukum.

5. Kerja Sama Internasional: Pemerintah melakukan kerja sama internasional dengan negara-negara lain untuk membangun sistem hukum yang kuat dan berkeadilan, serta memperkuat peran Indonesia dalam menjalankan tugas-tugas hukum internasional.

2. Kelembagaan

Aspek kelembagaan memiliki peran yang sangat penting dalam pembangunan budaya hukum karena dapat membentuk dan memperkuat norma-norma hukum dan perilaku yang diinginkan dalam suatu masyarakat. Peran penting kelembagaan dalam pembangunan budaya hukum dapat dilihat sejauh mana kelembagaan mampu membentuk dan memperkuat norma hukum. Sebagaimana diketahui Indonesia mengenal kelembagaan seperti eksekutif, legislatif dan yudikatif. Ketiga Lembaga ini secara umum diketahui punya peran yang kuat dan dapat mempengaruhi dinamika kehidupan masyarakat seperti membentuk dan memperkuat norma hukum termasuk membentuk perilaku yang diinginkan dan mengurangi perilaku yang tidak diinginkan.

Dalam hal peningkatan kesadaran hukum, peran kelembagaan juga menjadi faktor penting yang menentukan arah pembentukan persepsi di masyarakat seperti kelembagaan yang bergerak di bidang pendidikan dan media informasi menjadi yang terdepan menyampaikan informasi hukum yang diyakini dapat meningkatkan kesadaran hukum dan pengetahuan masyarakat tentang hukum. Tentunya hal ini dapat membantu dalam membentuk dan memperkuat budaya hukum yang sehat. Sementara peran lainnya adalah memberikan akses keadilan yang adil. Hal ini tercermin dalam lembaga peradilan yang memberikan ruang akses keadilan bagi semua orang tanpa memandang status sosial, kekayaan, atau kekuasaan sehingga memperkuat keyakinan masyarakat dalam mendapatkan keadilan hukum.

Dan yang tidak kalah pentingnya adalah kelembagaan yang mempunyai fungsi dan peran menjaga keamanan dan ketertiban. Fungsi ini sebagaimana diketahui diejawantahkan pada lembaga keamanan dan penegak hukum. Lembaga-lembaga ini memiliki peran penting dalam menjaga keamanan dan ketertiban dalam suatu masyarakat. Hal ini dapat membantu dalam memperkuat budaya hukum yang menekankan pentingnya menghormati hukum dan aturan yang ada. Ketika peran ini dijalankan secara konsisten,

maka ia akan membentuk dan memperkuat norma-norma hukum dan perilaku yang diinginkan dalam suatu masyarakat.

Pentingnya pembudayaan hukum kepada masyarakat merupakan salah satu tugas dan fungsi Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) cq Pusat Penyuluhan dan Bantuan Hukum, karena berdasarkan misi kelima Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam Rencana Strategis Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Tahun 2020 sampai dengan Tahun 2024 adalah melaksanakan peningkatan kesadaran hukum. Sebagaimana diketahui bahwa peningkatan kesadaran hukum masyarakat dan aparatur bertujuan untuk mewujudkan budaya hukum yang positif di Indonesia. Hal tersebut penting dalam proses pembangunan sistem hukum nasional, karena budaya hukum merupakan salah satu elemen dari sistem hukum. Aspek-aspek yang terkandung dalam konsep budaya hukum adalah aspek nilai dan aspek sikap.

Tujuan merupakan penjabaran dari visi dan misi dan juga merupakan hal yang akan dicapai atau dihasilkan oleh organisasi. Berdasarkan visi, misi serta memperhatikan tata nilai yang ditetapkan, maka salah satu tujuan yang hendak dicapai oleh Kementerian Hukum dan HAM dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya selama tahun 2020-2024 sesuai misinya adalah bertujuan untuk meningkatkan nilai-nilai dan sikap kesadaran hukum masyarakat serta akses keadilan.

Untuk mengefektifkan program peningkatan kesadaran hukum yang dilaksanakan Kementerian Hukum dan HAM, maka disusunlah Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia RI Nomor 41 Tahun 2021 tentang Organisasi Dan Tata Kerja Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, dalam Pasal 360 diatur bahwa mempunyai tugas melaksanakan pembinaan hukum nasional sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam melaksanakan tugas tersebut, Badan Pembinaan Hukum Nasional menyelenggarakan fungsi :

- a. penyusunan kebijakan teknis, program, dan anggaran di bidang pembinaan hukum nasional;
- b. pelaksanaan perencanaan hukum, analisis dan evaluasi hukum, dokumentasi dan jaringan informasi hukum, serta penyuluhan dan bantuan hukum;

- c. pemantauan, evaluasi, dan pelaporan pelaksanaan perencanaan hukum, analisis dan evaluasi hukum, dokumentasi dan jaringan informasi hukum, serta penyuluhan dan bantuan hukum;
- d. pelaksanaan administrasi Badan Pembinaan Hukum Nasional; dan
- e. pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia.

Fungsi BPHN dalam rangka melakukan pelaksanaan, pemantauan, evaluasi, dan pelaporan penyuluhan dan bantuan hukum, dilaksanakan oleh unit kerja setingkat eselon 2 yaitu Pusat Penyuluhan dan Bantuan Hukum. Pusat Penyuluhan dan Bantuan Hukum mempunyai tugas melaksanakan penyuluhan dan bantuan hukum, dan pembinaan jabatan fungsional Penyuluh Hukum. Dalam melaksanakan tugas tersebut, Pusat Penyuluhan dan Bantuan Hukum menyelenggarakan fungsi:

- a. penyusunan kebijakan teknis, program, dan anggaran pembinaan dan pengembangan jabatan fungsional Penyuluh Hukum, pembudayaan hukum, dan bantuan hukum;
- b. pelaksanaan koordinasi pembinaan dan pengembangan jabatan fungsional Penyuluh Hukum, pembudayaan hukum, dan bantuan hukum;
- c. penyusunan dokumen pembinaan dan pengembangan jabatan fungsional Penyuluh Hukum, pembudayaan hukum, dan bantuan hukum;
- d. pemantauan, evaluasi, dan pelaporan pembinaan dan pengembangan jabatan fungsional Penyuluh Hukum, pembudayaan hukum, dan bantuan hukum; dan
- e. pelaksanaan urusan ketatausahaan dan kerumahtanggaan Pusat Penyuluhan dan Bantuan Hukum.

Saat ini secara kelembagaan, Kementerian Hukum dan HAM cq Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) yang memiliki tugas dan fungsi melakukan penyuluhan hukum dalam rangka peningkatan kesadaran hukum masyarakat menuju masyarakat yang berbudaya hukum, namun sebenarnya secara riilnya di lapangan, banyak lembaga, instansi atau kementerian lain yang juga memiliki tugas dan fungsi yang hampir sama hanya nomenklatur nya saja yang berbeda, seperti halnya di Kejaksaan, Kepolisian, serta instansi-instansi lainnya yang juga memiliki tugas dan fungsi seperti penyuluhan hukum, tetapi

dengan nomenklatur yang berbeda misalnya diseminasi, sosialisasi, kampanye, edukasi/pendidikan dan lain sebagainya.

Beberapa instansi/lembaga tersebut sampai saat ini pun masih melakukan kegiatan penyuluhan hukum sesuai dengan program yang sudah ditetapkan di masing-masing instansi/Lembaga tersebut. Sehingga memang terlihat masing-masing instansi/lembaga ini termasuk BPHN belum terpadu dan terkoordinasi dalam rangka melakukan kegiatan penyuluhan hukumnya sehingga masih terkesan berjalan sendiri-sendiri. Padahal jika itu terkoordinasi dengan baik secara terpadu melalui penetapan dalam suatu kebijakan nasional, maka program peningkatan kesadaran hukum menuju masyarakat yang berbudaya hukum bisa berjalan secara masif dan berdampak signifikan dan luas, dimana Kementerian Hukum dan HAM sebagai *leading sector*nya.

Beberapa Lembaga Pemerintah yang memasukkan fungsi penyuluhan hukum dalam kegiatan kelembagaannya seperti :

. Mahkamah Agung

Mahkamah Agung sebagai lembaga yudikatif di Indonesia memiliki peraturan tentang penyuluhan hukum yang diatur dalam PERMA tentang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pedoman Pemberian Layanan Hukum bagi masyarakat tidak mampu, maka perlu, Surat Edaran Mahkamah Agung RI No. 10 Tahun 2010 tentang Pedoman pemberian bantuan hukum; 2., Januari 2012 tentang Petunjuk Pelaksanaan Surat Edaran Mahkamah Agung RI No. 10 Tahun 2010 tentang Pedoman, Bantuan Hukum lampiran A Perkara Perdata, Pos Bantuan Hukum dan Zitting Plaats; 3., Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pedoman Pemberian Layanan Hukum bagi Masyarakat.

b. Kejaksaan Agung

Kejaksaan sebagai lembaga penegak hukum di Indonesia memiliki peraturan penyuluhan hukum yang mengatur kegiatan penyuluhan hukum yang dilaksanakan oleh Kejaksaan. Peraturan tersebut berupa Peraturan Kejaksaan Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Jaksa Agung Nomor : PER- 006/A/JA/07/2017 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia; Keputusan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor : KEP-001a/A/J.A/01/2006 tentang Pelaksanaan Penerangan

Hukum dan Penyuluhan Hukum; Instruksi Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor : INS-004/A/JA/08/08/2012 tentang Pelaksanaan Peningkatan Tugas Penyuluhan Hukum dan Penerangan Hukum Program Pembinaan Masyarakat Taat Hukum.

- c. Kepolisian Republik Indonesia (Polri) juga memiliki peraturan mengenai penyuluhan hukum yang diatur dalam Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Bimbingan Penyuluhan Keamanan Dan Ketertiban Masyarakat.
- d. Kementerian Pertahanan memiliki peraturan mengenai penyuluhan hukum yang diatur dalam Peraturan Menteri Pertahanan Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2013 Tentang Penyuluhan Hukum.
- e. Kementerian Dalam Negeri masih mengadopsi permenkumham tentang pola penyuluhan hukum.
- f. Kementerian/Lembaga lainnya
Setiap kementerian atau lembaga pemerintah memiliki peraturan tersendiri mengenai penyuluhan sesuai dengan tugas dan fungsi dalam lingkup kerja instansi/kementerian/Lembaga.

Bila dilihat dari tersebarnya peraturan tentang penyuluhan hukum di berbagai Lembaga pemerintah, menandakan bahwa program pemerintah di bidang penyebarluasan informasi hukum atau informasi perundang-undangan masih bersifat sektoral dan belum terintegrasi. Meski diakui bahwa kegiatan penyuluhan hukum sebagai hulu Pendidikan hukum bagi masyarakat sudah ada sejak Republik Indonesia berdiri. Penyuluhan bukan domain Kementerian tertentu saja tetapi setiap Instansi/Kementerian/Lembaga mempunyai tugas menyebarluaskan kebijakan pemerintah dan program program yang telah ditetapkan.

3. Sumber Daya Manusia

Pelaksanaan penyuluhan hukum hingga saat ini (2006-2023), dilandaskan pada Permenkumham RI No : M.01-PR.08.10 TAHUN 2006 tentang Pola Penyuluhan Hukum, dimana pengaturannya masih terkait dengan kegiatan penyuluhan hukum yang dilakukan oleh tenaga penyuluh hukum yang ada di Kementerian Hukum dan HAM saja. Kegiatan penyuluhan hukum yang diatur dalam Permenkumham RI tersebut diatas adalah perubahan budaya hukum masyarakat yang ditandai dengan adanya pemahaman,

ketaatan, tertib dan sadar hukum tiap warga masyarakat. Proyek besar ini tentunya tidak bisa dilakukan sendirian oleh Kementerian Hukum dan HAM saja, namun oleh Stakeholder terkait, seperti Kemendagri, Kepolisian, Kejaksaan dan Pemda Tingkat Provinsi maupun Tingkat Kabupaten/Kota.

Kemenkumham RI dalam proyek diatas tentunya membutuhkan bukan saja stakeholder terkait namun juga pelibatan masyarakat untuk lebih mengefektifkan peran penyuluh hukum sehingga bisa menjangkau dari rumah ke rumah. Untuk itu Kementerian Hukum dan HAM dalam salah satu kegiatan penyuluhan hukum melakukan pemberdayaan masyarakat melalui pembentukan Kelompok Keluarga Sadar Hukum. Kelompok keluarga sadar hukum inilah yang nantinya menjadi embrio masyarakat sadar hukum yang pada akhirnya terbentuknya desa/kelurahan sadar hukum.

Proses pemberdayaan masyarakat ditandai dengan terbentuknya kelompok keluarga sadar hukum yang dilanjutkan dengan pembinaannya oleh para penyuluh hukum hingga berhasil terbentuknya desa/kelurahan sadar hukum. Agar proses ini dapat berjalan efektif, dibutuhkan keterlibatan instansi terkait (baik Pemda, kepolisian, kejaksaan, Kemendagri bahkan sekarang Kementrian Desa) yang secara massif ikut serta dalam pelaksanaan kegiatan tersebut.

Lahirnya Permenpan RB Nomor 3 Tahun 2014 tentang Jabatan Fungsional Penyuluh Hukum dan Angka Kreditnya semakin mengokohkan tugas dan fungsi penyuluh hukum dan jabatan fungsional penyuluh hukum akan ada di setiap Kementerian dan Lembaga. Saat ini, jumlah Pejabat Fungsional Penyuluh Hukum baik di Instansi Pembina maupun Instansi Pengguna berjumlah 526 orang, dengan jumlah Pejabat Fungsional Penyuluh Hukum di Instansi Pembina berjumlah 392 orang.

Sebagai Pejabat Fungsional yang paling berperan dalam melaksanakan penyuluhan hukum, diperlukan penguatan kedudukan, peran dan fungsi instansi pembina Jabatan Fungsional Penyuluh Hukum. Dalam Permenpan RB RI Nomor 3 Tahun 2014 Pasal 5 dinyatakan bahwa: "Instansi Pembina Jabatan Fungsional Penyuluh Hukum yaitu Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia" di mana instansi pembina tersebut bertanggung jawab terhadap pemberdayaan dan peningkatan kompetensi dari para penyuluh hukum.

Yang perlu menjadi catatan adalah Permenpan RB Nomor 3 Tahun 2014 tersebut pada bulan Juni tahun 2023 dinyatakan tidak berlaku dengan berlakunya Permenpan RB

Nomor 1 Tahun 2023 tentang Jabatan Fungsional. Pasal 47 ayat (1) Permenpan RB Nomor 1 Tahun 2023 mengatur bahwa Instansi Pembina merupakan kementerian, lembaga pemerintah nonkementerian, atau kesekretariatan lembaga negara yang sesuai kekhususan tugas dan fungsinya ditetapkan menjadi instansi pembina suatu JF. Dari bunyi Pasal 47 ayat (1) tersebut, maka mengenai Instansi Pembina Jabatan Fungsional hanya disebutkan secara umum saja, artinya aturan tersebut hanya mengatur secara umum untuk semua jabatan fungsional, tidak secara khusus menyebutkan Instansi Pembina untuk Jabatan Fungsional Penyuluh Hukum adalah Kementerian Hukum dan HAM, sehingga hal ini perlu diatur lagi secara khusus yang menguatkan peran dan fungsi Kementerian Hukum dan HAM sebagai Instansi Pembina Jabatan Fungsional Penyuluh Hukum mengingat jabatan fungsional penyuluh hukum ini adalah jabatan terbuka yang bisa dibentuk di setiap kementerian, instansi dan lembaga baik di tingkat pusat maupun di daerah.

Dalam pola yang telah diuraikan di atas, nampak bahwa para Penyuluh Hukum sebetulnya berperan sebagai *change agent* dalam pembentukan dan pembinaan kelompok kadarkum. Penyuluh Hukum melakukan pendampingan kepada kelompok kadarkum tersebut sehingga terbentuk masyarakat yang berdaya untuk kemudian melakukan pembangunan budaya hukum yang berkelanjutan. Dengan demikian, dalam desain besar yang dibangun, Penyuluh Hukum bukan menjadi satu-satunya aktor pelaku Penyuluh Hukum, melainkan menjadi inisiator dan katalisator.

Pendampingan yang dilakukan para Penyuluh Hukum pada dasarnya merupakan upaya untuk menyertakan masyarakat dalam mengembangkan berbagai potensi yang dimiliki sehingga mampu mencapai kualitas kehidupan yang lebih baik. Kegiatan ini dilaksanakan untuk memfasilitasi pada proses pengambilan keputusan berbagai kegiatan yang terkait dengan kebutuhan masyarakat, membangun kemampuan dalam meningkatkan pendapatan, melaksanakan usaha yang berskala bisnis serta mengembangkan perencanaan dan pelaksanaan kegiatan yang partisipatif maupun kebutuhan masyarakat akan pemahaman hukum yang nantinya akan membentuk pola pikir dan pola tindak yang sadar akan hak dan kewajibannya.

Dalam Pelaksanaan Program pendampingan ini diperlukan ketersediaan sumberdaya manusia (SDM) yang berkualitas yang mampu berperan sebagai fasilitator, komunikator dan dinamisator selama program berlangsung dan berfungsi sebagai konsultan sewaktu diperlukan oleh kelompok. Perubahan perilaku masyarakat untuk

mandiri dan kreatif dalam mengembangkan diri maupun usaha produktif merupakan fokus program pendampingan. Tenaga pendamping dapat berasal dari tenaga pendamping lokal di wilayah setempat (tokoh masyarakat, penyuluh pertanian, atau penyuluh hukum) maupun tenaga pendamping yang berasal dari luar (LSM, Perguruan Tinggi) sepanjang memenuhi kriteria pendamping.

Pendampingan dilakukan mulai dari berdirinya kelompok kadarkum bahkan mungkin turut membidani lahirnya kelompok kadarkum, sampai tumbuh dengan baik dan menjadi desa/kelurahan sadar hukum bahkan sampai seterusnya ke tahap pembinaan desa/kelurahan sadar hukumnya.

a. Tujuan Pendampingan

- 1) Memperkuat kelembagaan kelompok kadarkum sehingga kelompok kadarkum dapat menjadi salah satu lembaga penggerak kesadaran hukum di masyarakatnya.
- 2) Mengembangkan dan menumbuhkan pemahaman akan kesadaran hukum khususnya dalam kelompok kadarkum sehingga mampu menjadi pribadi-pribadi yang taat dan patuh terhadap hukum dan kemudian mampu mempengaruhi sekelilingnya untuk membudayakan kesadaran hukum.
- 3) Membangun mekanisme pengambilan keputusan secara partisipatif dalam semua aspek pengelolaan sumberdaya kelompok.
- 4) Meningkatkan peran serta aparat, tokoh masyarakat dan kader-kader penyuluh hukum menjalankan perannya di dalam masyarakat.

b. Sasaran Pendampingan

- 1) Tumbuhnya kelompok yang pemahamannya dalam, dan dapat menjadi teladan bagi masyarakatnya.
- 2) Kelompok kadarkum memiliki sistem administrasi yang baik sehingga mampu memetakan permasalahan-permasalahan hukum yang ada di sekitarnya, serta mampu membuat perencanaan organisasi dalam rangka membuat program yang terencana dalam hal pembangunan hukum di desa tersebut.
- 3) Munculnya diversifikasi kegiatan penyadaran hukum di lingkungan desa tersebut.

- 4) Terwujudnya proses pemberdayaan yang sinergis antara kebutuhan program dari luar dengan kebutuhan warga, dan terwujudnya jaringan kelompok kadarkum (individu dan organisasi) antar komunitas.
- 5) Meningkatkan kecerdasan hukum masyarakat.

c. Jenis Pendampingan

Ada tiga jenis pendampingan yang biasa dikenal di masyarakat yaitu :

- 1) Pendampingan yang dilakukan oleh penyuluh;
- 2) Pendampingan yang dilakukan oleh narasumber yang ahli dibidang tertentu (*expert*), dan;
- 3) Pendampingan oleh penyuluh sebagai fasilitator masyarakat.

Pendampingan yang dilakukan oleh penyuluh yang bersangkutan biasanya hanya terbatas pada memberikan informasi teknis dan memberikan solusi masalah-masalah hukum bila ditemui dilapangan. Ada juga pendampingan yang dilakukan oleh narasumber yang ahli di bidang tertentu (*expert*), artinya bahwa narasumber tersebut memang ahli di bidangnya dan diminta sewaktu-waktu untuk memberikan pemahaman tentang keahliannya tersebut.

Pendampingan oleh penyuluh sebagai fasilitator karena tugasnya lebih sebagai pendorong, penggerak, katalisator, motivator masyarakat, sementara pelaku dan pengelola kegiatan adalah masyarakat sendiri atau sebagai fasilitator masyarakat untuk bisa mengakses sumber-sumber informasi dan teknologi yang tersedia, karena tugas penyuluh lebih sebagai pembuka katup-katup hubungan antara kelompok-kelompok masyarakat dan antara masyarakat dengan berbagai institusi sosial yang ada. Pendampingan yang diinginkan adalah pendampingan ketiga-tiganya (sebagai penyuluh, sebagai ahli (*expert*) dan sebagai fasilitator sekaligus).

Selama ini pada prakteknya pendampingan lebih banyak ditujukan untuk pengembangan ekonomi dan peningkatan kesejahteraan masyarakat miskin meskipun disertai penguatan organisasi dan kepemimpinan lokal. Sedangkan pendampingan dalam penyuluhan hukum disini adalah titik tekannya pada bagaimana pendamping penyuluh hukum ini dapat menumbuhkan kelompok kadarkum yang ada untuk lebih memahami dan mendalami norma hukum yang disuluhkan, sehingga ada perubahan sikap mental dari kelompok kadarkum yang ada. Apabila pembinaan kelompok kadarkum berhasil, akan dapat dilihat dari perubahan pola pikir, pola sikap, perilaku dan perubahan nilai yang lebih

baik dari masyarakat terhadap kedisiplinan dan kepatuhan terhadap norma hukum. Kesadaran masyarakat terhadap kepatuhan terhadap hukum ini yang nantinya akan dapat mewujudkan desa sadar hukum, bilamana telah memenuhi persyaratannya.

Pendampingan yang dilakukan bukan saja hanya penyuluhan hukum saja tetapi juga sebagai fasilitator yang menghubungkan antara kelompok kadarkum dengan instansi terkait maupun melakukan penguatan kelembagaan terhadap kelompok kadarkum, sehingga kelompok kadarkum yang semula masih lemah dalam hal pengorganisasian makin lama makin kuat dan diharapkan bukan hanya kelompok kadarkum tersebut yang kuat tetapi mampu melahirkan kelompok-kelompok kadarkum lainnya di desa binaan tersebut.

Pendampingan yang dilaksanakan oleh Penyuluh Hukum meliputi banyak jenis kegiatan. Kegiatan teknis program (misalnya penyuluhan hukum) seringkali menjadi kegiatan utama seorang pendamping, disertai dengan kegiatan-kegiatan lainnya (seperti pengelolaan program mulai dari perencanaan sampai monitoring dan evaluasi, pengembangan organisasi masyarakat baik berupa kelompok kadarkum, sampai ke pengembangan jaringan seperti forum antar kadarkum atau jaringan penyuluhan hukum, yang disertai juga dengan pelatihan kepemimpinan lokal agar mereka bisa mengelola organisasi-organisasi tersebut dengan baik).

Pendampingan kelompok kadarkum ini bukan hanya terbatas pada saat desa tersebut disebut desa binaan, tetapi juga sampai menjadi desa sadar hukum dan seterusnya. Pendamping harus memahami perubahan sosial yang ada di daerah/kadarkum yang dia dampingi untuk selanjutnya melakukan pemetaan permasalahan hukum yang ada di daerah tersebut. Dikarenakan selalu dilakukan pertemuan yang rutin dan intensif dengan kadarkum yang dibinanya maka bukan saja pendamping mengerti permasalahan hukum yang ada tetapi juga tahu perkembangan dari pemahaman kelompok kadarkum yang dibinanya.

Pendamping disamping membina kesadaran hukum bagi kelompok kadarkum juga menciptakan kelompok kadarkum tersebut menjadi kelompok kadarkum teladan artinya para anggota kelompok kadarkum tersebut dapat menjadi contoh teladan bagi masyarakat dimana ia tinggal.

4. Sarana Prasarana/Pemanfaatan Teknologi Informasi dan Komunikasi

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), sarana adalah segala sesuatu yang dapat dipakai sebagai alat dalam mencapai maksud atau tujuan. Contoh sarana yaitu komputer, alat rekam, kamera, mesin-mesin. Sedangkan prasarana adalah segala sesuatu yang merupakan penunjang utama terselenggaranya suatu proses (usaha, pembangunan, proyek). Contohnya gedung atau ruangan.

Sarana dan prasarana dapat dimiliki oleh individu atau institusi dan merupakan bagian yang tak penting dalam bekerjanya suatu sistem. Dalam konteks pembangunan budaya hukum, kekurangan atau bahkan ketiadaan sarana dan prasarana dalam membina kesadaran hukum, membuat proses ke arah budaya hukum akan terhambat bahkan gagal. Karenanya, sarana dan prasarana harus dikelola dengan tata kelola yang baik agar berkembang secara dinamis serta seirama dengan perkembangan zaman.

Dalam Dokumen Pembangunan Hukum Nasional, Teknologi Informasi dan Komunikasi (TIK) merupakan salah satu sarana dan prasarana yang menjadi perhatian dalam pembangunan hukum. Perkembangan TIK yang sangat masif dan pesat disadari sebagai komponen yang tidak dapat diabaikan ketika membicarakan pembangunan budaya hukum.

Bagi para aparatur negara, pembangunan kapasitas (*capacity building*) dan evaluasi terhadap kapabilitas pemahaman dan pengaplikasian TIK secara mutakhir dan berkelanjutan secara berkala perlu dilakukan. Keterbatasan aparatur negara terhadap kemajuan teknologi informasi dan komunikasi akan menjadi batu sandungan bagi Pemerintah untuk mencapai target yang dikehendaki. Kapasitas dan kapabilitas dalam hal penguasaan TIK bukan hanya sekedar bisa atau tidaknya para aparatur negara memfungsikan media-media sosialnya, atau menjadi *hacker* yang merundung konten maupun narasi publik yang dianggap negatif secara sepihak. Pembangunan kapasitas terhadap para aparatur negara haruslah dilihat sebagai investasi jangka panjang Pemerintah yang ke depan bertujuan untuk mencegah pengrusakan budaya hukum dan pelestarian kesadaran hukum di masyarakat.

Kemampuan internet dan media-medianya dalam menarik data tentang hal-hal apa saja yang tengah berkembang menjadi perhatian publik dijadikan sebagai wahana beradaptasi yang aktual bagi seseorang untuk segera terlibat secara aktual. Sarana internet juga tentunya memberikan akses lebih cepat bagi para penggunanya untuk dapat

melaksanakan *assessment* terhadap interaksi publik dan juga membantu untuk menyimak setiap perubahan gelombang informasi dan pemberitaan yang tengah menjadi *update* perbincangan secara daring per detikanya.

Sebagai segmen dari dinamika akselerasi teknologi informasi dan komunikasi, Pemerintah Indonesia telah berkomitmen menyongsong era digital lewat berbagai upaya memadukan keselarasan antara nilai-nilai transparansi internasional dengan tiap subkultur masyarakat. Patut diakui bahwa Indonesia merupakan negara dengan komponen masyarakat multi-etnik dan heterogen secara tradisi. Untuk itu maka dibutuhkan asimilasi demi kelancaran proses diseminasi pembangunan budaya hukum di Indonesia sehingga ke depan mampu menguatkan nilai-nilai dan kesadaran hukum nasional secara positif tanpa terlepas dari ketentuan-ketentuan internasional yang berlaku.

Pertumbuhan pesat teknologi informasi dan komunikasi mempunyai konsekuensi melahirkan kompleksitas keterhubungan antar masyarakat dunia atau yang disebut *citizen of the world*. Ciri koneksi *citizen of the world* adalah meniadakan sekat-sekat yang membatasi penerimaan informasi. Kehadiran internet dan medium-medium teknologi komunikasi pada ruang-ruang publik menjadikan transparansi terhadap segala informasi sebagai sebuah tuntutan individu dan masyarakat terhadap informasi apapun yang perlu secepatnya disediakan.

Ketika proses percepatan digital internet gagal dibendung melalui otoritas Pemerintah di suatu negara, maka kebutuhan terhadap akses kebenaran berita yang cepat dan ringkas lambat laun menjadi sebuah gaya hidup masyarakat. Implikasi dari hal ini adalah saluran kebenaran berita dan/atau informasi tidak lagi bergantung kepada suara satu arah dari Pemerintah sebagaimana terjadi pada masa-masa totalitarianisme negara, melainkan semua pengguna teknologi internet, khususnya melalui sarana media sosial, bebas menyuarakan kebenaran, terkadang berdasarkan versinya. Perubahan inilah yang lantas menyebut sinonim masyarakat digital sebagai publik yang terus-menerus termediasi (*mediated public*).

Konteks masyarakat digital sebagai publik yang termediasi ini penting dalam konteks pembangunan budaya hukum. Pengembangan strategi pelaksanaan pembangunan budaya hukum di Indonesia harus mempertimbangkan kondisi ini. Dengan perkembangan digital sebagaimana diuraikan di atas, cara-cara tradisional dalam

pelaksanaan pembangunan budaya hukum di Indonesia memerlukan pembaruan-pembaruan.

Salah satu perkembangan teknologi yang dapat dimanfaatkan untuk mengakselerasi usaha pembangunan budaya hukum adalah sosial media. Tidak bisa dipungkiri, saat ini sosial media membawa dampak yang masif terhadap dinamika di tengah masyarakat baik yang positif maupun negatif. Platform sosial media di satu sisi dapat memviralkan suatu informasi dalam waktu yang sangat cepat - tidak terkecuali: informasi mengenai hukum yang dapat diarahkan untuk pembentukan suatu budaya hukum yang baik.

Sebagai contoh, konten yang melahirkan viralnya kondisi jalan rusak parah di Provinsi Lampung justru tidak terjadi lewat mekanisme yang “berdarah-darah” seperti demonstrasi massa, aksi pelaporan sejumlah elemen masyarakat Lampung ke Jakarta, atau bahkan bersurat resmi kepada Presiden agar Lampung disorot. Viralnya kasus banyaknya ruas jalan rusak parah di Lampung hanyalah dimotori oleh seorang *tik-toker* yang dengan kritisnya memiliki ide membuat konten jalan rusak bertahun-tahun. Satu hal yang tidak boleh dikesampingkan adalah, *tik-toker* tersebut menguasai penggunaan teknologi internet dan media sosial yang mampu menarik perhatian dari masyarakat.

Di sisi lain, pihak lain juga dapat memanfaatkannya justru untuk menyampaikan berita/informasi yang menyesatkan atau bahkan ajakan untuk melakukan tindakan yang bertentangan dengan hukum. Penting bagi Pemerintah dan para aparaturnya untuk memahami seberapa besar dampak negatif suatu platform media sosial tanpa disertai oleh regulasi yang tegas. Platform media sosial mempunyai desain fitur sangat terbuka yang memungkinkan individu penggunaannya membuat dan menyebarkan konten. Sementara masih banyak platform media sosial belum menyempurnakan proses moderasi untuk menyaring semua informasi yang berpotensi menyesatkan. Asas bisnis yang dianut oleh platform media sosial tentunya akan terus menarik pengguna sebanyak mungkin untuk bergabung sehingga potensi meluasnya kerugian atau kerusakan dari konten yang salah atau menyesatkan tersebut kian berdampak negatif.

Pemerintah dan para aparaturnya tidak bisa langsung terjun bebas dan terlibat dalam media sosial menyuarakan arahan dan kepentingan Pemerintah tanpa disertai strategi analisis terhadap model interaksi publik dalam media sosial. Pemerintah harus mampu membekali aparaturnya yang membawa misi pembangunan budaya hukum

penggunaan teknologi internet dan media sosial dengan kecakapan khusus yang mampu mencegah meluasnya disinformasi publik di ruang-ruang virtual. Sejalan dengan investasi Pemerintah untuk mensukseskan pembangunan budaya hukum di Indonesia, utamanya terkait pembangunan budaya hukum di era digital internet saat ini, maka Pemerintah harus menanamkan investasi terhadap para aparatur sipil negara khususnya yang menjadi garda terdepan Pemerintah dalam hal tugas dan fungsi mensosialisasikan ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku.

Agar pembangunan budaya hukum dengan bantuan teknologi dapat memberi hasil yang maksimal, pemutakhiran era digital kontemporer memerlukan Pemerintah untuk transparan dan secara maksimal memfasilitasi masyarakat di seluruh pelosok negeri supaya dapat terdukung oleh kemapanan teknologi informasi dan komunikasi. Hal ini dilakukan tetap dengan catatan dan kesadaran bahwa pemerataan teknologi informasi dan komunikasi bagaikan pedang bermata dua: di satu sisi ia bermakna keuntungan sekaligus kesempatan bagi suatu negara untuk menuju predikat negara maju, namun di sisi lain juga disertai derasnya arus berita dan informasi yang semakin tak terbendung dapat menghasilkan hal yang sebaliknya.

Sebagai contoh, dalam situasi di mana setiap individu bebas membuat konten apapun dan dibekali dengan kemapanan memfungsikan teknologi maka terdapat kecenderungan terjadinya penyebaran informasi secara sporadis. Hal demikian disebabkan ketiadaan kontrol langsung di luar dari individu tersebut. Satu-satunya yang membatasi individu pengguna media sosial dengan konten atau narasi yang akan disembarkannya hanyalah dirinya sendiri.

Ketika era internet telah dominan, maka usaha-usaha *praetorianism* oleh Pemerintah dalam hal membatasi teknologi informasi dan komunikasi tidak bisa lagi dilakukan. Dalam rangka pemanfaatan teknologi untuk pembangunan budaya hukum, kesenjangan pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi oleh para aparatur sipil negara dengan individu dan/atau masyarakat pun harus secepatnya disikapi. Oleh sebab itu, Pemerintah juga mesti berbenah memperbaiki sektor kemapanan penggunaan teknologi informasi dan komunikasi sehingga bukan hanya mampu beradaptasi dengan perkembangan zaman, namun juga mesti dimampukan mencegah hal negatif apapun yang bergesekan dengan syarat-syarat kehidupan berbangsa dan bernegara yang masih harus dipertahankan Pemerintah.

Kemutlakan digitalisasi era teknologi informasi dan komunikasi menjadikan mekanisme tradisional yang semula cukup efektif harus bisa beradaptasi dan segera disesuaikan dengan mekanisme digital yang bisa menembus ruang-ruang publik virtual. Pemerintah mesti memahami gestur publik atau masyarakat dalam konteks saat ini yang memiliki media baru bagi sirkulasi informasi sehingga mereka dapat memediasikan keserba-hadiran mereka dengan kapasitas baru untuk mengumpulkan, mengevaluasi, dan menyebarkan informasi secara global.

Cara terbaik untuk memahami implikasi publik yang termediasi adalah dengan meyakini bahwa publik yang dimaksud bukanlah sekumpulan kerumunan acak tanpa kontrol, melainkan publik yang ter-mediiasi merupakan hasil dari konektivitas digital yang mesti dipahami sebagai sekumpulan individu yang terkoneksi di dalam jaringan (internet) untuk mencerminkan jenis multi-modalitas yang menentukan konfigurasi jaringan dengan minat dan nilai mereka.

Kepastian proses komunikasi dan interaksi antar individu di ruang-ruang publik dalam jaringan atau daring pada akhirnya membuat mekanisme pembangunan budaya hukum di Indonesia yang berciri konvensional harus segera dimutakhirkan seiring tren masyarakat. Atau setidaknya, skema pemanfaatan sarana dan prasarana TIK pelaksanaan pembangunan budaya hukum di Indonesia harus mampu beradaptasi dengan perkembangan kultur perilaku yang dominan di masyarakat.

Demikianlah dalam pembangunan budaya hukum, pemerintah mesti mempunyai kemampuan menganalisis setiap format interaksi publik yang bersifat *evidence-based* dan *science-backed*. Sehingga selanjutnya terdapat kemampuan untuk mengambil tindakan yang terukur dan terarah dalam fungsinya mensukseskan pembangunan dan penerapan budaya hukum.

BAB IV

FOKUS PEMBANGUNAN BUDAYA HUKUM DI INDONESIA

Pembangunan atau internalisasi nilai tidak pernah dapat dilakukan dalam waktu singkat. Pembangunan budaya hukum karenanya memerlukan jangka waktu yang panjang dan usaha yang konsisten dan berkelanjutan. Secara umum arah pembangunan budaya hukum ke depan adalah untuk menguatkan kesadaran hukum yang kemudian mewujud menjadi kepatuhan hukum. Dalam hal ini, pertama-tama penting untuk membedakan antara kesadaran hukum (*rechtsbewustzijn*) dengan perasaan hukum (*rechtsgevolg*).

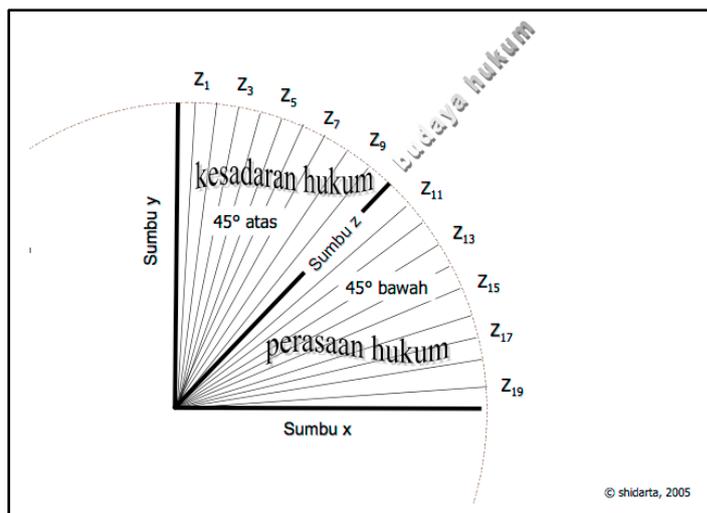
Kesadaran hukum merupakan konsepsi abstrak di dalam diri manusia, tentang keserasian antara ketertiban dan ketentraman yang dikehendaki atau sepantasnya. Kesadaran hukum adalah kesadaran diri sendiri tanpa tekanan, paksaan, atau perintah dari luar untuk tunduk pada hukum yang berlaku. Menurut Soerjono Soekanto, kesadaran hukum sebenarnya merupakan kesadaran atau nilai-nilai yang terdapat di dalam diri manusia tentang hukum yang ada atau tentang hukum yang diharapkan ada.

Sidharta menyatakan bahwa budaya hukum yang sehat diwujudkan dalam bentuk kesadaran hukum (*rechtsbewustzijn*), sedangkan budaya hukum yang sakit (tidak sehat) ditunjukkan melalui perasaan hukum (*rechtsgevolg*).⁹¹ Menurut J.J. von Schmid perasaan hukum adalah penilaian masyarakat atas hukum yang diungkapkan mereka secara spontan, langsung, dan apa adanya, sementara kesadaran hukum lebih merupakan penilaian tidak langsung karena kesadaran hukum berangkat dari hasil pemikiran, penalaran, dan argumentasi.⁹²

Perasaan hukum dengan demikian bersifat spontan dibandingkan reflektif. Contoh dari perasaan hukum adalah respon masyarakat untuk main hakim sendiri ketika melihat ketidakadilan. Perasaan hukum karenanya lebih bersifat individual-subjektif, sedangkan kesadaran hukum bersifat kolektif-intersubjektif. Menurut Shidarta, hal ini akan nampak dalam penegakan hukum sebagaimana dapat terlihat pada ilustrasi di bawah ini:

⁹¹ Shidarta, *Pengaruh Perkembangan Teknologi dan Informasi terhadap Pembangunan Budaya Hukum*, *Op.cit.*

⁹² *Ibid.*



Gambar 1: Ilustrasi Hubungan Budaya Hukum dengan Penegakan Hukum (Shidarta, 2005)

Pada gambar di atas, sumbu y yang menunjukkan garis pangkal dari kondisi sistem hukum yang ideal di mana diasumsikan penegakan hukum berjalan dengan sempurna, tanpa penyimpangan. Sebaliknya sumbu x menunjukkan garis pangkal dari kondisi sistem hukum yang khaos atau diasumsikan tidak berjalan sama sekali. Sidharta menjelaskan lebih jauh:⁹³

“Di antara sumbu x dan y itu terdapat sumbu z. Sumbu ini bergerak dinamis mengikuti tarik-menarik (resultan) dari kepentingan-kepentingan yang terlibat dalam penegakan hukum. Jika sistem hukumnya sehat, penegakan hukum (sumbu z) ini akan bergerak dalam zona 45° bagian atas. Dalam zona ini kesadaran hukum (*rechtsbewustzijn*) yang memegang kendali. Jika sistem hukumnya sakit, penegakan hukum (sumbu z) akan turun ke zona 45° bagian bawah. Dalam zona ini perasaan hukum (*rechts gevoel*) yang berperan. Pendulum sumbu z yang disebut sebagai penegakan hukum itu pada dasarnya mencerminkan budaya hukum (*rechts cultuur*) yang bersemayam dalam sistem hukum itu.

Perasaan hukum dan kesadaran hukum akan selalu ada di tengah masyarakat. Namun untuk membuat sistem hukum terbangun secara sehat, maka bobot kesadaran hukum perlu diperkuat sehingga berjalannya sistem hukum tidak didominasi oleh perasaan hukum melainkan kesadaran hukum. Dengan kata lain, di masa mendatang budaya hukum Indonesia diharapkan dapat menunjukkan ciri budaya hukum yang sehat di mana masyarakat cenderung mengedepankan kesadaran hukum dibandingkan perasaan hukumnya. Ini berarti ketika menghadapi isu-isu hukum, masyarakat mampu untuk bernalar, berefleksi saat akan memberikan respon sehingga apa yang kemudian muncul bukanlah hanya respon

⁹³ Shidarta, *Apa itu Budaya Hukum, Op.cit.*

berdasarkan penilaian/pandangan subjektif atau reaktif tetapi sebisa mungkin mencerminkan nilai-nilai kolektif yang telah disepakati sebagai bagian dari bangsa Indonesia.⁹⁴

Pembangunan kesadaran hukum masyarakat yang kemudian mewujudkan menjadi kepatuhan hukum membutuhkan proses yang bertahap. Soerjono Soekanto menguraikan indikator-indikator dari kesadaran hukum yang disampaikan oleh B. Kutschincky, yaitu:⁹⁵

1. pengetahuan hukum yaitu pengetahuan tentang peraturan-peraturan hukum (*law awareness*), yakni pengetahuan bahwa suatu tindakan/perilaku tertentu diatur oleh hukum.
2. pemahaman hukum yaitu pengetahuan tentang isi peraturan-peraturan hukum (*law acquaintance*), yakni pengetahuan yang dimiliki oleh seseorang mengenai isi dari norma peraturan perundang-undangan yang ada.
3. sikap hukum yaitu sikap terhadap peraturan-peraturan hukum (*legal attitude*). Sikap hukum mencakup dua hal yaitu: suatu sikap (*disposition*) untuk menerima norma atau ketentuan hukum karena merasa bahwa suatu hukum yang telah berlaku harus dihormati; dan suatu kecenderungan untuk menerima norma atau ketentuan hukum karena norma tersebut dipandang berguna dan menguntungkan.
4. perilaku hukum atau pola-pola perikelakuan hukum (*legal behaviour*), yaitu perilaku yang diinginkan oleh hukum.

setiap indikator di atas menunjuk tingkat kesadaran hukum mulai dari yang terendah sampai dengan yang tertinggi.

Pada Bab IV ini, DPHN menawarkan beberapa fokus pembangunan budaya hukum ke depan yang diharapkan dapat mendorong terbentuknya kesadaran hukum yang kemudian mewujudkan dalam sikap patuh terhadap hukum. Kerangka pemikiran yang telah dikemukakan di atas menjadi rujukan dalam pengembangan fokus pembangunan budaya hukum ke depan yakni berorientasi pada penguatan kesadaran hukum yang kemudian mewujudkan menjadi kepatuhan hukum. Ini berarti strategi pembangunan budaya hukum tidak boleh berhenti pada tahap transfer informasi atau pengetahuan belaka tetapi diharapkan dapat

⁹⁴ Dalam dokumen ini nilai-nilai kolektif ini dimaknai sebagai budaya hukum Pancasila sebagaimana diuraikan pada Bab II.

⁹⁵ Soerjono Soekanto, *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*, (Jakarta: CV Rajawali, 1982) Hlm. 140-141 dan Hlm. 159

menginternalisasikan nilai-nilai budaya hukum yang dikehendaki dan mewujudkan dalam transformasi perilaku menuju perilaku yang memang diharapkan oleh hukum (*legal behaviour*) atau perilaku patuh hukum.

Dokumen ini merumuskan 5 fokus pembangunan budaya hukum di Indonesia ke depan, yaitu: Pertama, pembangunan budaya hukum melalui peraturan perundang-undangan; Kedua, pembangunan budaya hukum melalui pemberdayaan masyarakat; Ketiga, pembangunan budaya hukum melalui redesign penyuluhan hukum; Keempat, pembangunan budaya hukum melalui pendidikan, dan kelima, pembangunan kepatuhan hukum.

A. Pembangunan Budaya Hukum Melalui Peraturan Perundang-Undangan

Salah satu cara mendorong pembangunan budaya hukum adalah melalui peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan adalah instrumen hukum yang digunakan untuk mengatur tata kelola negara dan kehidupan masyarakat. Tidak dapat dipungkiri bahwa di negara Indonesia yang menganut sistem hukum *civil law*, masyarakat memahami hukum itu identik dengan peraturan perundang-undangan yang diberlakukan melalui proses dan prosedur yang telah ditetapkan.

Peraturan perundang-undangan menjadi dasar hukum yang mengatur perilaku masyarakat dalam suatu negara. Perlu dicatat bahwa, sesuai dengan sistem hukum *civil law*, peranan perundang-undangan dalam proses pembaharuan hukum termasuk budaya hukumnya, lebih menonjol, jika dibandingkan dengan di negara lain, misalnya, dengan Amerika Serikat dan negara-negara yang cenderung menerapkan sistem *common law*, yang menempatkan yurisprudensi (khususnya putusan *the Supreme Court*) pada tempat lebih penting.

Dalam pembangunan budaya hukum, peraturan perundang-undangan dapat berperan sebagai:

1. sarana untuk memberikan kejelasan dan kepastian kepada masyarakat mengenai hak dan kewajiban setiap warga Negara sehingga tercipta keteraturan yang diinginkan.
2. membantu menciptakan ketertiban dalam masyarakat dengan mengatur perilaku masyarakat.

3. Sarana untuk memperkuat penegakan hukum dan memberikan perlindungan terhadap hak-hak individu dan kelompok dalam masyarakat sehingga kredibilitas hukum diakui oleh masyarakat.
4. Membantu mendorong penghormatan terhadap hukum dan memperkuat kepercayaan masyarakat terhadap negara dan pemerintah, dan menjadi sarana untuk membentuk kesadaran dan pemahaman positif terhadap hukum yang harus dipatuhi oleh masyarakat.
5. keberadaannya dapat memperkuat budaya hukum dalam masyarakat.

Namun demikian, peraturan perundang-undangan *an sich* tidak cukup untuk membentuk budaya hukum yang positif secara langsung. Perlu ada upaya lain yang dilakukan oleh pemerintah, lembaga hukum, dan masyarakat untuk membangun budaya hukum yang kuat dan positif. Dalam hal ini, dukungan peran edukasi, penyuluhan, pelatihan, dan partisipasi aktif masyarakat sangat penting untuk membentuk budaya hukum yang kuat dan positif di Indonesia.

Pembangunan budaya hukum melalui peraturan perundang-undangan dipengaruhi oleh banyak faktor seperti kualitas peraturan perundang-undangan dan penegakan peraturan-peraturan tersebut dalam kenyataan. Karena itu fokus pembangunan budaya hukum melalui peraturan perundang-undangan ke depan dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Peningkatan Kualitas Peraturan Perundang-Undangan

Kualitas peraturan perundang-undangan berpengaruh terhadap budaya hukum masyarakat. Kualitas peraturan perundang-undangan yang baik akan mendukung terciptanya kepatuhan masyarakat terhadap peraturan tersebut. Sebaliknya peraturan yang multitafsir, disharmoni, tidak taat asas, tidak efektif, dan tidak berjiwa Pancasila akan mendapatkan perlawanan oleh masyarakat sehingga sulit untuk membangun budaya hukum yang diinginkan. Oleh karena itu, dengan peraturan perundang-undangan yang jelas dan baik, masyarakat dapat memahami batasan-batasan dan tindakan apa yang dapat dan tidak dapat mereka lakukan.

Partisipasi aktif masyarakat dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan dapat membantu membangun budaya hukum yang kuat dan positif. Partisipasi publik yang dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan adalah suatu proses dimana masyarakat diberikan kesempatan untuk memberikan

masuk, tanggapan, dan saran terhadap peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk, direvisi, atau dicabut. Dengan melibatkan masyarakat dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan, akan membantu memastikan bahwa peraturan tersebut memenuhi kebutuhan dan aspirasi masyarakat, sehingga dalam implementasinya tingkat keberhasilan peraturan tersebut dapat dipatuhi oleh masyarakat akan meningkat.

Apabila dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan dilakukan pelibatan para pemangku kepentingan terkait dan unsur-unsur masyarakat secara luas, serta membuka akses partisipasi melalui forum diskusi publik, konsultasi publik, ataupun penjaringan opini publik lainnya, kepercayaan masyarakat akan lebih meningkat terhadap peraturan perundang-undangan yang dibuat, atau setidaknya akan banyak mengurangi resistensi masyarakat.

Jika proses pembentukan hukum (peraturan perundang-undangan) yang baik telah ditempuh, maka diharapkan bahwa aturan hukum yang lahir merupakan aspirasi rasa keadilan masyarakat yang diwujudkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Dengan demikian peraturan atau hukum yang dibentuk itu bukan hanya hukum negara. Aturan Hukum tidak lagi dipandang perintah dan produk penguasa/pemerintah melainkan dipandang sebagai panggilan dan aspirasi moral rakyat tentang hal baik dan buruk. Hukum bukan lagi sesuatu yang ideal, akan tetapi merupakan obat atau terapi bagi pengalaman (buruk) yang memerlukan aturan hukum untuk mengurangi dampak buruknya. Peristiwa kejahatan atau pelanggaran atau ketidaktertiban yang terjadi di sekeliling kita merupakan asupan sentimen moral negatif; sehingga menjadi tantangan (*challenge*) bagi seluruh unsur masyarakat untuk melindungi diri dari ancaman kejahatan atau pelanggaran demikian dengan melalui aturan hukum.

2. Pelaksanaan peraturan perundang-undangan secara konsisten dan adil

Pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang konsisten dan adil dapat membantu membangun kepercayaan masyarakat terhadap peraturan perundang-undangan atau aturan hukum dan lembaga hukum. Hal ini juga dapat membantu mendorong masyarakat untuk mematuhi peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pemerintah dan lembaga hukum sebaiknya menegakkan aturan secara tegas dan konsisten untuk semua orang tanpa pandang bulu. Hal ini dapat dilakukan dengan

memberikan sanksi yang sesuai terhadap pelanggaran hukum tanpa terkecuali. Penegak hukum juga tidak boleh melakukan diskriminasi dan perlakuan yang tidak adil terhadap kelompok tertentu dalam pelaksanaan peraturan perundang-undangan. Hal ini dapat dilakukan dengan memastikan bahwa aturan yang dibuat atau diimplementasikan tidak merugikan kelompok tertentu atau memberikan keuntungan pada kelompok lain. Pemerintah dan lembaga hukum juga perlu meningkatkan transparansi dalam pelaksanaan peraturan perundang-undangan dengan memberikan informasi yang cukup kepada masyarakat tentang penegakan hukum yang telah dilakukan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang ada.

Masyarakat akan menaati hukum yang baik yang diimplementasikan secara konsisten tanpa harus dipaksa. Sanksi atau ancaman hukuman tidak akan lagi menjadi sesuatu yang menentukan penataan aturan hukum oleh masyarakat. Karena disadari bahwa keberadaan aturan hukum memang diperlukan agar masyarakat tertib, dan terlindungi keamanan, kenyamanan dan keselamatan hidupnya.

Kesadaran bahwa keberadaan aturan hukum itu diperlukan untuk melindungi kepentingan masyarakat juga merupakan aspek utama yang menjadi pertimbangan ketaatan terhadap aturan hukum tanpa resistensi. Hal ini ditunjukkan dengan sejumlah aturan hukum dalam peraturan perundang-undangan yang telah mengubah persepsi masyarakat dalam kehidupan sehari-hari. Pengaturan atau pembatasan terhadap pemakaian narkoba, baik untuk konsumsi tradisional maupun penyalahgunaannya, sejak masa kolonial Hindia Belanda sampai saat ini, tidak pernah menimbulkan resistensi di masyarakat. Karena masyarakat percaya bahwa peraturan hukum tersebut memang dibentuk untuk melindungi masyarakat dari dampak buruk narkoba.

Perubahan perilaku masyarakat yang berkendara yang diwajibkan menggunakan Sabuk keselamatan (*safety belt*) dan pemakaian helm merupakan contoh lain dari budaya hukum yang dibentuk melalui peraturan perundang-undangan. Saat ini masyarakat pada umumnya mentaati aturan ini, meskipun bagi sebagian besar masyarakat di Indonesia penerapan kewajiban ini boleh jadi merupakan penerapan kebiasaan baru dalam berkendara di jalan. Pengaturan ini dituangkan dalam Pasal 106 ayat (6) dan (8) UU No. 22 tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, sebagai berikut:

- (6) Setiap orang yang mengemudikan kendaraan bermotor beroda empat atau lebih di jalan dan penumpang yang duduk di sampingnya wajib mengenakan sabuk keselamatan.
- (7)
- (8) Setiap orang yang mengemudikan Sepeda Motor dan Penumpang Sepeda Motor wajib mengenakan helm yang memenuhi standar nasional Indonesia.

Ketentuan yang hampir sama sesungguhnya diatur dalam UU LLAJ sebelumnya, yakni UU No. 14 tahun 1992, namun penegakan hukum dan penerapan sanksi yang lebih tegas terhadap pelanggaran kewajiban ini, menyebabkan ketentuan pemakaian sabuk keselamatan dan helm di era UU No. 22 tahun 2009 lebih efektif dan lebih dipatuhi oleh masyarakat. Dengan berjalannya waktu, masyarakat mematuhi bukan karena terpaksa takut dikenakan sanksi, tetapi lebih karena kebiasaan dan kesadaran bahwa aturan hukum tersebut ditujukan untuk keselamatan diri pengemudi dan penumpang kendaraan bermotor. Dampaknya, saat ini pemakaian sabuk keselamatan dan helm pengendara menjadi bagian dari berkendara yang umum di Indonesia.

3. Peraturan perundang-undangan berbasis nilai budaya masyarakat

Pembentukan peraturan perundang-undangan berbasis nilai budaya sangat penting untuk memastikan bahwa peraturan tersebut sesuai dengan nilai-nilai dan norma yang berlaku di masyarakat. Oleh karena itu Perlu mengidentifikasi nilai budaya yang dianggap penting dalam masyarakat. Hal ini dapat dilakukan melalui berbagai cara seperti melalui kajian budaya, dialog dan diskusi dengan berbagai pihak terkait. Kemudian dalam menyusun peraturan perundang-undangan Perlu mempertimbangkan nilai-nilai tersebut. Peraturan yang dihasilkan haruslah sesuai dengan nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat.

Jika diperhatikan praktik perkembangan hukum dalam kehidupan masyarakat Indonesia, tampak bahwa hukum, terutama peraturan perundang-undangan, yang dibuat Lembaga legislatif dan eksekutif semata-mata, masih diunggulkan tanpa mempertimbangkan lagi nilai-nilai di balik hukum yang hidup dalam masyarakat (norma hukum adat, hukum agama, kebiasaan, dan lain-lain). Aturan hukum masih dipandang sebagai hanya perintah, larangan dan sanksi yang berasal dari kekuasaan. Kepatuhan ditukar dengan kewajiban, sehingga anggota

masyarakat dilepaskan dari nilai budaya, hukum adat, dan hukum tidak tertulis lainnya yang dipertukarkan dengan nilai budaya dan norma-norma individualis berbasis positivisme hukum.

Roscoe Pound telah mempelajari dan menemukan bahwa hukum dalam buku (*law in the book*) berbeda dengan hukum dalam kenyataan (*law in action*), sehingga penerapan hukum yang menggunakan cara "memaksakan fakta" kemudian dicocokkan dengan norma yang berlaku, merupakan kekeliruan. Karena seharusnya, hukum menyesuaikan kepada fakta yang terjadi dalam masyarakat; dalam bahasa Satjipto Rahardjo, "bukan manusia untuk hukum, tetapi hukum untuk manusia". Dalam konteks ini, maka hukum yang sudah tidak lagi cocok untuk diterapkan dalam kenyataan, maka aturan hukum itu harus diubah terlebih dahulu sehingga dapat diterapkan dengan pasti dan adil. Lebih dari itu, Holmes hukum itu merupakan *external deposit of our moral life*-hukum adalah tabungan moral kehidupan kita, artinya bahwa, setiap hukum yang dibuat melalui harus dipandang sebagai "panggilan kesusilaan" (*moral affection*) bersama untuk diakui, diterima dan dipatuhi, serta harus diterima akibat dari pelanggarannya.

Hukum, dalam arti peraturan perundang-undangan, merupakan sarana yang efektif untuk mengubah perilaku masyarakat. Hal ini dapat dipahami karena hukum memiliki ciri yang tidak dipunyai oleh norma hidup lainnya, yakni sanksi yang bisa dipaksakan. Sementara, norma sosial, norma kesusilaan, norma agama, dan norma adat tidak memiliki sanksi yang bisa dipaksakan sebagaimana sanksi di dalam hukum.

Bhinneka Tunggal Ika merupakan semboyan *de facto* Indonesia yang mencerminkan keragaman etnis, agama, ras, bahasa, sumber daya alam (*natural resources*), juga sumber-sumber daya budaya (*cultural resources*) masyarakatnya. Oleh karenanya, konstruksi hukum, serta aspek pembangunan lainnya harus memperhatikan aspek multikultural dalam masyarakat. Perkembangan hukum yang mengabaikan fakta kemajemukan masyarakat dapat menjadi pemicu konflik nilai dan norma dalam masyarakat. Kajian yang pernah dilakukan menunjukkan bahwa konstruksi hukum Indonesia yang kurang memperhatikan sistem hukum adat, hukum agama dan nilai-nilai budaya serta norma yang masih hidup di masyarakat. terbukti malah membebani sebagian masyarakat lokal. Penting untuk disadari bahwa hukum yang tertulis dalam dokumen dan buku hukum tidak selalu mencerminkan hukum

masyarakat yang hidup dan dianut masyarakat setempat dalam kehidupan sehari-hari.

Oleh karena itu, syarat mutlak agar masyarakat terbangun budaya hukumnya, maka proses pembuatan hukum (*law making process*), substansi hukum, pelaksanaan hukum, dan penegakan hukum harus merespon dan mengakomodir hukum yang hidup (*living law*) sebagai ekspresi dari nilai-nilai budaya, norma-norma, lembaga dan hukum adat yang hidup dan berkembang dalam masyarakat yang benuansa multikultural.

B. Pembangunan Budaya Hukum Melalui Pemberdayaan Masyarakat

Upaya pembangunan budaya hukum tidak selalu harus berasal dari unsur Pemerintahan atau unsur stakeholder terkait. Upaya pembangunan hukum dapat dilakukan secara *bottom-up* atau dengan kata lain berasal dari unsur masyarakat (pemberdayaan masyarakat). Dalam perspektif ini, pembangunan budaya hukum tidak lagi hanya bergantung pada program-program formal yang dilaksanakan oleh Pemerintah seperti penyuluhan hukum, namun dilakukan secara organik oleh masyarakat dalam berbagai bentuk.

Fokus memperkuat pembangunan budaya hukum melalui pemberdayaan masyarakat sangat relevan dalam konteks Indonesia yang plural dan kondisi perkembangan masyarakat yang tidak seragam. Ratih Lestarini menjelaskan bahwa dalam struktur masyarakat yang Indonesia terdapat perbedaan budaya antara golongan adat dan golongan modern dengan spektrum yang berbeda-beda. Terhadap masing-masing kelompok ini diperlukan pendekatan yang berbeda-beda. Masyarakat perkotaan yang modern, misalnya menyukai isu-isu perkotaan dan hukum modern serta dapat dijangkau dengan pendekatan-pendekatan modern termasuk dengan pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi. Namun pada masyarakat di daerah-daerah yang masih terpencil, isu hukum yang menjadi perhatian bisa jadi adalah isu lingkungan, hukum keluarga, dsb. dan masih menyukai pendekatan-pendekatan konvensional.

Melalui pemberdayaan masyarakat, pembangunan budaya hukum dapat bersifat lebih fleksibel, gesit, kontekstual, dan efektif. Pembangunan budaya hukum yang berasal dari masyarakat biasanya lebih mudah diserap oleh masyarakat daerah tersebut, terutama karena pendekatan yang dilakukan adalah dari sisi sosiologis masyarakat. Pertimbangan

budaya, sosiologis, dan unsur-unsur kedaerahan yang digunakan dalam mewujudkan upaya pembangunan budaya hukum sangat berpengaruh bagi efektivitas pembangunan budaya hukum.

Pembangunan budaya hukum melalui pemberdayaan hukum bisa bermula dari kelompok-kelompok yang awalnya dirintis melalui program pemerintah seperti Kelompok Keluarga Sadar Hukum (Kadarkum), Desa Sadar Hukum, dan sebagainya. Di Jawa Barat, misalnya, praktik ini berkembang menjadi Sekolah Sadar Hukum. Kelompok-kelompok ini dapat menjadi katalisator terbentuknya kelompok-kelompok lain yang kemudian dapat diberdayakan untuk membangun budaya hukum. Tiap-tiap kelompok dapat fokus membangun budaya hukum pada isu-isu yang memang menjadi ketertarikan kelompoknya.

Pada beberapa praktek Sekolah Sadar Hukum, misalnya, isu-isu yang dibahas dan dikembangkan bersama adalah isu mengenai anti-kekerasan, hak asasi manusia, anti-korupsi, semuanya isu yang dekat dan menarik bagi para pelajar. Strategi seperti inilah yang kemudian membuat pembangunan budaya hukum melalui pemberdayaan masyarakat dapat bersifat lebih organik dan tepat sasaran. Contoh lainnya adalah apa yang dilakukan oleh komunitas Alteraksi yaitu komunitas dengan program yang menggunakan film dan metode fasilitasi sebagai alat bantu untuk membicarakan sekaligus mengalami berbagai opini, pandangan, perasaan, dan pemikiran mengenai persoalan keragaman, keadilan, dan inklusi sosial dalam hidup sehari-hari. Intervensi melalui media film merupakan salah satu strategi yang unik untuk membangun kesadaran hukum terhadap isu-isu sosial yang dekat dengan masyarakat.

Bukan mustahil kedepannya kelompok-kelompok hobi otomotif dapat diberdayakan untuk membangun budaya hukum tertib berlalu lintas, kelompok pecinta lingkungan dapat diberdayakan untuk membangun budaya hukum cinta lingkungan hidup, dsb. Ini tentu dapat mempercepat dilakukannya pembangunan budaya hukum dalam berbagai isu di tengah masyarakat secara masif, tanpa harus bergantung pada ketersediaan Penyuluh Hukum atau program Penyuluhan Hukum Pemerintah yang pastinya sangat terbatas. Selain masyarakat, strategi ini juga dapat dilaksanakan oleh organisasi non pemerintah (*non-governmental organization*) maupun perguruan tinggi melalui program pengabdian masyarakat.⁹⁶

⁹⁶ Ratih Lestarini, *Op.cit.*

Pembangunan budaya hukum melalui pemberdayaan masyarakat juga berarti membuka penggunaan instrumen-instrumen yang lebih dinamis. Cara melakukan pembangunan budaya hukum tidak lagi harus melakukan pengumpulan massa secara formal lalu memberikan ceramah satu arah. Pemanfaatan TIK serta kreativitas dalam mengemas kegiatan diharapkan dapat menurunkan beban biaya/anggaran dan membuat proses pembangunan budaya hukum menjadi menyenangkan dan tidak membosankan. Ini, kembali lagi, dapat disesuaikan dengan konteks isu dan kelompok masyarakat yang menjadi sasaran.

Dengan semakin kuatnya pembangunan budaya hukum yang berasal dari masyarakat sendiri, kolaborasi antara masyarakat dan pemerintah dalam pembangunan budaya hukum adalah suatu keniscayaan. Para Penyuluh Hukum dapat terus menjadi inisiator dan katalisator pembentukan kelompok-kelompok ini, melakukan pendampingan jika diperlukan dan memberikan dukungan-dukungan yang diperlukan. Dengan demikian, pembangunan budaya hukum dapat berjalan dengan dinamis dan kontekstual sesuai dengan kebutuhan masyarakat di berbagai daerah di Indonesia.

C. Pembangunan Budaya Hukum Melalui Re-Desain Penyuluhan Hukum

Melihat perkembangan dan dinamika yang dihadapi saat ini sebagaimana telah diuraikan pada Bab III, perlu dilakukan redesign penyuluhan hukum sebagai salah satu instrumen pembangunan budaya hukum. Beberapa tawaran re-desain yang hendak diberikan oleh dokumen ini mencakup: konsep, pendekatan, pelaku, cakupan, dan pola koordinasi.

1. Konsep Penyuluhan Hukum

Penyuluhan hukum adalah suatu tindakan memberi dan/atau meningkatkan pemahaman, kepatuhan, dan kecerdasan hukum masyarakat dan aparatur pemerintahan. Dalam konsep yang baru ini, penyuluhan hukum tidak hanya ditujukan untuk memberikan pengetahuan hukum saja tetapi juga mendorong pihak yang disuluh untuk mencapai sikap kepatuhan, bahkan kecerdasan hukum. Kepatuhan hukum yang dimaksud di sini adalah sikap/perilaku yang bersesuaian dengan yang ditetapkan dalam hukum dan didorong oleh penerimaan, kesadaran hukum, dan bukan hanya karena takut akan hukum.

Sementara itu yang dimaksud kecerdasan hukum di sini adalah sikap arif dan bijak dalam menyikapi berbagai fenomena hukum dan hukum itu sendiri. Cerdas di sini juga berarti mampu untuk memilih pilihan-pilihan hukum terbaik bagi dirinya sendiri dan juga bagi masyarakat secara kolektif. Sebagai contoh, dalam hal kebebasan untuk berpendapat, masyarakat mengerti akan hak-haknya yang dijamin oleh konstitusi dan peraturan perundang-undangan, tetapi saat menggunakan hak tersebut, ia memikirkan dampak atau manfaat terhadap dirinya dan juga masyarakat. Masyarakat yang cerdas hukum mampu memilih secara bijak bagaimana menggunakan hak tersebut atau bahkan tidak menggunakannya ketika ternyata penggunaan hak tersebut dapat membawa dampak buruk pada dirinya dan masyarakat.

Konsep baru ini menunjukkan bahwa kegiatan penyuluhan hukum tidak lagi bisa dimaknai sebagai kegiatan *hit-and-run* atau hanya sebatas menyelenggarakan kegiatan yang sekali selesai. Konsep baru ini juga menekankan bahwa penyuluhan hukum tidak lagi terbatas pada program-program sebagaimana telah biasa dilakukan selama ini seperti Program Desa Sadar Hukum, Keluarga Sadar Hukum, dsb. Konsep ini menuntut para pelaku penyuluhan hukum untuk berpikir kreatif dan mendesain kegiatan penyuluhan hukum sedemikian rupa agar dapat bersifat kontinu dan mendorong sasaran penyuluhan mengembangkan pemahaman, kepatuhan, bahkan kecerdasan hukum.

Selain itu dalam konsep baru ini terdapat penekanan bahwa yang menjadi target penyuluhan hukum bukan saja masyarakat tetapi juga aparatur pemerintahan. Refleksi terhadap situasi saat ini menunjukkan terdapat banyak kejadian di mana aparatur pemerintahan melakukan pelanggaran hukum. Oleh karena itu, tidak boleh ada asumsi bahwa aparatur pemerintahan secara otomatis pasti memiliki budaya hukum yang baik. Sebaliknya, penyuluhan hukum perlu juga menyasar para aparatur pemerintahan sesuai dengan kebutuhan yang ada.

2. Pendekatan Penyuluhan Hukum

Untuk mencapai tujuan yang diharapkan, pendekatan penyuluhan hukum menggunakan tiga pendekatan yaitu: pendekatan kognitif (aspek pengetahuan), pendekatan afektif (aspek sikap, perasaan), dan pendekatan psikomotorik (aspek keterampilan manual/fisik). Pendekatan ini akan berpengaruh pada metode dan instrumen penyuluhan hukum yang digunakan. Ceramah dapat digunakan untuk

menyasar aspek kognitif. Penggunaan contoh-contoh yang relevan dengan kondisi yang dihadapi pihak yang disuluh, metode deliberasi dan dialogis, dsb. dapat digunakan untuk menyasar aspek afektif. Praktik, lokakarya, melaksanakan proyek bersama dapat menyasar aspek keterampilan. Di luar contoh-contoh ini tentu terdapat banyak sekali metode dan instrumen yang juga dapat dimanfaatkan sesuai dengan isu penyuluhan yang dilakukan.

Pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi, pemilihan media-media penyampaian informasi juga dapat dilakukan untuk mempercepat dan memperluas daya cakup penyuluhan hukum yang dilakukan. Meski demikian terdapat catatan bahwa teknologi informasi dan komunikasi tetap memiliki keterbatasan. Beberapa kelompok masyarakat misalnya, mungkin tidak cocok dengan penyuluhan hukum yang disampaikan melalui media sosial atau tidak secara tatap muka. Di sini diperlukan kearifan para penyuluh hukum untuk memilih teknologi informasi dan komunikasi yang paling tepat untuk isu dan kelompok masyarakat yang dijadikan sasaran.

Dalam pemilihan metode, maka ketiga aspek ini: kognitif, afektif, dan psikomotorik senantiasa harus dipertimbangkan agar dapat mencapai tujuan yang diharapkan semaksimal mungkin.

3. Pelaku Penyuluhan Hukum

Penyuluh hukum adalah orang yang memiliki keahlian dan keterampilan untuk memberi dan/atau meningkatkan pemahaman, kepatuhan, dan kecerdasan hukum masyarakat dan aparatur pemerintahan. Ini berarti penyuluhan hukum dilakukan para Pejabat Fungsional Penyuluh Hukum dan siapa saja yang memiliki keahlian dan keterampilan untuk melakukan penyuluhan hukum. Konsep baru mengenai penyuluh hukum ini diharapkan dapat mendorong semakin luasnya usaha pembangunan budaya hukum melalui penyuluhan hukum.

Dalam konsep ini, maka yang perlu dirumuskan ke depan adalah apa saja yang dimaksud sebagai “keahlian dan keterampilan” untuk memberi dan/atau meningkatkan pemahaman, kepatuhan, dan kecerdasan hukum masyarakat dan aparatur pemerintahan sehingga kemudian standar dan kualitas penyuluh dan penyuluhan hukum dapat tetap terjaga. Standar ini kemudian dapat digunakan untuk melatih dan juga melakukan sertifikasi terhadap pihak-pihak yang berminat melakukan penyuluhan hukum.

4. Cakupan Penyuluhan Hukum

Penyuluhan hukum dilakukan baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, di seluruh wilayah Indonesia.

5. Koordinasi Penyuluhan Hukum

Dengan semakin banyaknya aktor yang dapat melakukan penyuluhan hukum, diperlukan koordinasi dalam pelaksanaan penyuluhan hukum, khususnya untuk penyuluhan hukum yang dilakukan oleh Pemerintah agar dapat tetap berjalan secara efektif dan efisien. Dokumen ini mengusulkan agar penyuluhan hukum dilakukan secara terpadu dan dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan hukum.

Sebagai koordinator, maka Kementerian Hukum dan HAM dapat melakukan beberapa hal:

- a. Memimpin koordinasi dengan Kementerian/Lembaga dan pihak lain yang melakukan penyuluhan hukum.

Melalui koordinasi-koordinasi ini dapat disusun rencana aksi bersama di antara seluruh Kementerian/Lembaga dan pihak-pihak yang melakukan penyuluhan hukum. Dengan demikian meski dilakukan oleh banyak pihak, penyuluhan hukum tetap dapat dilaksanakan secara terpadu, berkelanjutan, dan tepat sasaran.

- b. Pengembangan dan Pembinaan Penyuluh Hukum.

Dengan dibukanya kemungkinan dilakukannya penyuluhan hukum oleh banyak pihak, maka Kementerian Hukum dan HAM dapat mengambil peran melakukan pengembangan dan pembinaan kepada para Penyuluh Hukum (baik yang merupakan Pejabat Fungsional Penyuluh Hukum maupun yang bukan). Pengembangan dan pembinaan juga dilakukan untuk menjaga standar kompetensi para Penyuluh Hukum. Salah satu hal yang mungkin dilakukan adalah melakukan sertifikasi kepada Penyuluh Hukum yang bukan merupakan pejabat fungsional.

- c. Penguatan dari segi landasan pengaturan.

Saat ini pengaturan mengenai pelaksanaan penyuluhan hukum diatur melalui banyak peraturan di berbagai lembaga. Di Kemenkumham sendiri, peraturan mengenai Pola Penyuluhan Hukum diatur dalam Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor M.01-PR.08.10 Tahun

2006. Peraturan-peraturan ini perlu ditata dan dibaharui sesuai dengan tantangan yang dihadapi saat ini agar terdapat satu landasan pengaturan yang kuat dan kokoh untuk penyuluhan hukum yang bersifat terpadu dan kontinu.

d. Menyusun target/fokus penyuluhan sesuai kebutuhan

Sebagai koordinator, Kemenkumham dapat mengkaji dan menyusun target/fokus penyuluhan yang diperlukan dalam rangka mendukung pembangunan secara umum maupun pembangunan hukum secara khusus. Target dapat disusun untuk jangka pendek (misalnya target tahunan) atau bahkan target yang bersifat jangka panjang. Target-target ini dapat menjadi panduan bagi pihak-pihak yang melakukan penyuluhan hukum sehingga hal-hal yang disuluhkan dapat langsung dirasakan dampaknya pada pembangunan dan kesejahteraan masyarakat.

e. Monitoring dan evaluasi, melakukan pengukuran dan intervensi jika dibutuhkan.

Sebagai koordinator, Kementerian Hukum dan HAM dapat secara berkala melakukan monitoring, pengukuran, serta evaluasi keberhasilan penyuluhan hukum sesuai dengan rencana aksi yang telah disusun. Ketika terjadi kendala-kendala yang memerlukan intervensi, sebagai koordinator, Kemenkumham dapat melakukan intervensi secara proporsional.

Selain 5 aspek re-desain yang diuraikan di atas, terdapat juga beberapa hal yang perlu menjadi perhatian dalam pengembangan penyuluhan hukum khususnya yang terkait dengan pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi sebagai berikut:

1. Aksesibilitas Informasi.

Penyuluhan hukum yang efektif harus dapat diakses dengan mudah oleh seluruh lapisan masyarakat. Penggunaan teknologi digital dapat memainkan peran penting dalam menyediakan informasi secara online, seperti panduan hukum, prosedur hukum, dan penjelasan tentang hak dan kewajiban hukum. Situs web, aplikasi seluler, dan platform media sosial dapat digunakan untuk menyebarkan informasi secara luas.

2. Bahasa yang Mudah Dipahami.

Komunikasi hukum seringkali menggunakan bahasa yang kompleks dan sulit dipahami oleh masyarakat awam. Penyuluhan hukum yang efektif harus mampu menyampaikan informasi secara jelas dan sederhana, sehingga dapat dipahami oleh semua orang tanpa mengorbankan keakuratan hukumnya. Penggunaan teknologi digital, seperti video animasi dan infografis, dapat membantu menyampaikan pesan secara visual dan menarik.

3. Personalisasi.

Setiap individu atau kelompok masyarakat dapat memiliki kebutuhan hukum yang berbeda. Penyuluhan hukum yang terbaik harus dapat disesuaikan dengan kebutuhan dan situasi unik masing-masing penerima. Penggunaan teknologi digital, seperti kuesioner interaktif atau chatbot, dapat membantu mempersonalisasi penyuluhan hukum berdasarkan pertanyaan atau permasalahan spesifik yang dihadapi oleh masyarakat.

4. Keterlibatan Interaktif.

Penyuluhan hukum yang melibatkan masyarakat secara interaktif dapat lebih efektif dalam mengatasi pertanyaan dan keraguan yang mereka miliki. Webinar, forum diskusi online, atau sesi tanya jawab langsung melalui media sosial adalah contoh cara-cara yang dapat digunakan untuk mendorong keterlibatan aktif masyarakat dalam penyuluhan hukum.

5. Keamanan dan Privasi.

Dalam menggunakan teknologi digital, penting untuk memastikan bahwa data pribadi masyarakat aman dan terlindungi dari potensi pelanggaran keamanan. Peran teknologi dalam penyuluhan hukum harus selalu memperhatikan perlindungan data dan privasi yang tepat.

6. Integrasi dengan Layanan Hukum Lainnya.

Penyuluhan hukum yang efektif harus mengarahkan masyarakat pada layanan hukum lainnya yang relevan jika dibutuhkan. Misalnya, penyuluhan hukum dapat mengarahkan masyarakat pada konsultasi

hukum langsung atau lembaga bantuan hukum jika menghadapi permasalahan yang lebih kompleks.

7. Evaluasi dan Umpan Balik.

Penyuluhan hukum yang baik harus dievaluasi secara berkala untuk mengetahui efektivitasnya. Teknologi digital dapat membantu dalam mengumpulkan umpan balik dari masyarakat untuk memperbaiki penyuluhan dan memastikan kebutuhan mereka terpenuhi.

Dengan mengintegrasikan kebutuhan masyarakat dan memanfaatkan teknologi digital secara cermat, penyuluhan hukum dapat menjadi lebih inklusif, efisien, dan bermanfaat bagi seluruh masyarakat. Ini akan membantu meningkatkan pemahaman masyarakat tentang hukum dan hak-hak mereka, dan diharapkan dapat mempercepat terbentuknya sikap kepatuhan hukum dan juga kecerdasan hukum.

D. Pembangunan Budaya Hukum Melalui Pendidikan

Pendidikan sejatinya tidak bisa dipisahkan dengan kebudayaan dan sebaliknya. Ki Hadjar Dewantara mengatakan bahwa kebudayaan tidak dapat dipisahkan dari pendidikan bahkan kebudayaan merupakan alas dasar pendidikan.⁹⁷ Dalam hal kebudayaan menjadi landasan pendidikan, kebudayaan tersebut haruslah bersifat kebangsaan yaitu budaya yang hidup di dalam masyarakat kebangsaan Indonesia.⁹⁸

Sebagai bagian dari budaya secara umum, pembangunan budaya hukum karenanya juga semestinya dilakukan melalui pendidikan baik pada jenjang usia dini, dasar, dan menengah hingga jenjang pendidikan tinggi. Bagian ini hendak mengeksplorasi strategi pembangunan budaya hukum melalui pendidikan baik pada pendidikan usia dini, dasar, menengah, dan pendidikan tinggi.

1. Pendidikan Usia Dini, Dasar dan Menengah

Pembangunan budaya hukum melalui pendidikan dapat diberikan sejak usia dini (PAUD) hingga SMA. Melalui proses ini, anak atau siswa diperkenalkan pada nilai-nilai mendasar mengenai hukum seperti keadilan, bertanggung jawab, disiplin, integritas, dan konsep hukum, hak dan kewajiban, serta aturan-aturan yang berlaku dalam masyarakat

⁹⁷ Astuti Waluyati (Ed.), *Pengembangan Pendidikan Budaya dan Karakter Bangsa Melalui Pembelajaran Matematika di SD*, (Yogyakarta: Kementerian Pendidikan Nasional, 2011), Hlm. 13

⁹⁸ *Ibid.*

proporsional dengan pertumbuhan usia anak atau siswa. Metode yang digunakan dapat meliputi metode formal seperti ceramah di dalam kelas, diskusi, praktek lapangan, melakukan kegiatan sosial di tengah masyarakat, kegiatan ekstrakurikuler dan sebagainya.

Di Indonesia, penanaman mengenai nilai-nilai dan pengertian mengenai hukum secara umum terdapat dalam pendidikan budaya dan karakter bangsa yang berfungsi: (1) mengembangkan potensi dasar agar berhati baik, berpikiran baik, dan berperilaku baik; (2) memperkuat dan membangun perilaku bangsa yang multikultur; (3) meningkatkan peradaban bangsa yang kompetitif dalam pergaulan dunia.⁹⁹ Dalam Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2017 tentang Penguatan Pendidikan Karakter (PPK), diatur bahwa PPK dilaksanakan dengan menerapkan nilai-nilai Pancasila dalam pendidikan karakter terutama meliputi nilai-nilai religius, jujur, toleran, disiplin, bekerja keras, kreatif, mandiri, demokratis, rasa ingin tahu, semangat kebangsaan, cinta tanah air, menghargai prestasi, komunikatif, cinta damai, gemar membaca, peduli lingkungan, peduli sosial, dan bertanggung jawab. Mayoritas nilai-nilai ini tentu selaras dengan kesadaran hukum yang hendak dibangun dalam kerangka budaya hukum Pancasila.

Selain dalam pendidikan karakter, materi-materi mengenai pendidikan hukum juga disampaikan dalam mata pelajaran Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan (PPKn) yang ditujukan untuk:¹⁰⁰

... membangun insan yang menekankan pada manusia yang berharkat, bermartabat, bermoral, dan memiliki jati diri serta karakter tangguh baik dalam sikap mental, daya pikir maupun daya ciptanya. Namun demikian dalam proses pembelajarannya perlu memperhatikan pengembangan proses pembiasaan, kematangan moral, dan penguasaan pengetahuan kewarganegaraan untuk memperkuat pembangunan watak, seperti penghargaan (*respect*) dan tanggung jawab (*responsibility*) sebagai warga negara demokratis dan taat hukum (*democratic and lawfull*).

Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan diberikan pada peserta didik sejak tingkat Sekolah Dasar, Sekolah Menengah Pertama, dan Sekolah Menengah Atas. Materi pendidikan kewarganegaraan mencakup tiga komponen, yaitu:¹⁰¹

⁹⁹ *Ibid.* Hlm. 17

¹⁰⁰ Tim GTK Dikdas, *Modul Belajar Mandiri Calon Guru Bidang Studi Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, (Jakarta: Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, 2021), Hlm.10

¹⁰¹ *Ibid.* Hlm. 15-16

- a. *Civic Knowledge* (pengetahuan kewarganegaraan) yang berkaitan dengan kandungan atau apa yang seharusnya diketahui oleh warga negara. Aspek ini menyangkut kemampuan akademik-keilmuan yang dikembangkan dari berbagai teori politik, hukum, dan moral.
- b. *Civic skill* (kecakapan kewarganegaraan) yakni kecakapan-kecakapan intelektual dan kecakapan berpartisipasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Jika warga negara mempraktekkan hak-haknya dan menunaikan kewajiban-kewajibannya sebagai anggota masyarakat yang berdaulat, warga negara tidak hanya menguasai pengetahuan dasar, namun perlu juga memiliki kecakapan-kecakapan intelektual dan partisipatoris yang relevan.
- c. *Civic Disposition* (watak kewarganegaraan) yang mengisyaratkan pada karakter publik maupun karakter privat yang penting bagi pemeliharaan dan pengembangan demokrasi konstitusional. Komponen ini sesungguhnya merupakan dimensi yang paling substantif dan esensial dalam mata pelajaran Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan.

Ketiga komponen materi pendidikan kewarganegaraan di atas sebenarnya berkaitan erat dengan pembangunan budaya hukum seorang warga negara yang baik dan bertanggung jawab, serta selaras dengan konsep kesadaran hukum di mana seorang individu tidak hanya berhenti pada tahap pengetahuan tetapi juga mampu menunjukkan kecakapan atau watak yang menjelma dalam perilaku sehari-hari.

Meski demikian terdapat beberapa catatan terhadap pelaksanaan Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan khususnya dalam konteks pembangunan kesadaran hukum. Arifin memberikan catatan bahwa pada tingkat SD/SLTP Pendidikan Pancasila/PPKn selama ini belum menghasilkan outcome yang diharapkan yakni: lulusan yang memiliki kepribadian yang *integrated* baik pola-sikap-perilaku-wawasan kebangsaan berpolitik-kesadaran hukum sesuai dengan amanah konstitusional dan moral kinerja profesional.¹⁰² Sementara itu di tingkat SMU/SMK/MA materi pendidikan hukum merupakan substansi materi pada mata pelajaran PPKn dan secara teoritis keilmuan dan juga diintegrasikan pada mata pelajaran lainnya seperti “Tata Negara-Sosiologi” dan sejenisnya. Namun hampir mirip dengan di tingkat SD/SLTP selama ini belum melahirkan sosok si terdidik menjadi “*good citizenship*” khususnya memiliki nilai-nilai kesadaran hukum yang tinggi.¹⁰³

Mahfud Junaedi dan Fatah Syukur melihat beberapa persoalan dalam model pendidikan karakter di Indonesia adalah masih dominannya metode indoktrinasi dalam

¹⁰² Arifin, *Implementasi Pendidikan Hukum dalam Konteks Budaya Sekolah di Era Global*, Syiar Hukum: Jurnal Ilmu Hukum Volume 11 Nomor 3 (2009), Hlm. 187

¹⁰³ *Ibid.*

menyampaikan pendidikan karakter dan pendidikan masih berorientasi evaluasi (kognitif) yang dilakukan baik dalam bentuk ulangan harian, ujian tengah semester, dan ujian akhir semester.¹⁰⁴ Selain itu, pendidikan karakter di unit pendidikan juga belum terintegrasi secara kokoh dengan pendidikan di keluarga, serta lingkungan sosial-kultural di sekeliling peserta didik.¹⁰⁵ Alhasil, meski secara kuantitas sebetulnya peserta didik Indonesia menerima pendidikan karakter 5 kali lebih banyak dari peserta didik di Jepang, masih belum terdapat hasil yang memuaskan.¹⁰⁶

Tanpa mengabaikan berbagai hal baik yang telah dicapai, nampak bahwa masih terdapat penguatan-penguatan yang diperlukan untuk membuat pembangunan budaya hukum melalui pendidikan dapat menjadi lebih efektif. Di Beberapa negara yang memiliki kesadaran hukum yang baik menunjukkan pemahaman bahwa menanamkan kesadaran hukum kepada anak sejak dini merupakan hal yang harus diprioritaskan. Pendidikan hukum untuk anak di beberapa negara sudah menjadi bagian dari kurikulum Pendidikan dasar atau menengah, ada pula yang menjadikan Pendidikan hukum menjadi bagian dari program ekstrakurikuler atau pelajaran khusus.

Jepang sebagai negara yang selalu dipuji karena memiliki budaya hukum yang sangat baik (ditunjukkan dari sikap disiplin dan taat hukum yang tinggi serta tingkat kriminalitas yang rendah) merupakan contoh yang menarik. Sementara itu, Amerika Serikat dan Inggris memiliki program pendidikan hukum untuk anak yang terstruktur dengan baik dan dapat diakses oleh anak-anak dari usia dini. Di Amerika Serikat, program seperti *Street Law* menyediakan pelatihan hukum yang praktis dan relevan bagi anak-anak sekolah, sedangkan di Inggris Program *Citizenship Education* memasukkan aspek-aspek hukum dan hak-hak ke dalam kurikulum sekolah. Di bawah ini adalah eksplorasi lebih jauh terhadap praktik-praktik baik yang terdapat di luar negeri dalam hal pembangunan kesadaran hukum.

a. Pendidikan Karakter di Jepang

Identitas budaya bangsa Jepang dibangun di atas tradisi *bushido* (Samurai Jepang) yang memuat 8 kode etik, yakni: 1. kebenaran (*righteousness*) dan keadilan (*justice*); 2. keberanian untuk melakukan apa yang benar (*courage*); 3.

¹⁰⁴ Mahfud Junaedi dan Fatah Syukur, *Moral Education in Japanese Schools: A Model for Improving Character Education in Indonesia*, Analisa Journal of Social Science and Religion Volume 2 No. 1 (2017), Hlm. 38

¹⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁶ *Ibid.*

kebaikan (*benevolence*), kasih akan sesama, simpati, sebagai nilai-nilai yang harus dimiliki oleh penguasa; 4. rasa hormat (*respect*) dan perilaku yang baik; 5. ketulusan (*sincerity*); 6. sikap terhormat (*honour*) yakni kesadaran akan nilai dan harga diri; 7. kesetiaan (*loyalty*); 8. penguasaan diri (*self-control*).¹⁰⁷ Pada dasarnya, nilai-nilai ini sendiri sudah merupakan bahan dasar pembangunan kesadaran hukum yang tinggi. Bangsa Jepang kemudian menanamkan nilai-nilai ini secara konsisten melalui keluarga, pendidikan, dan masyarakat.

Pada tahap usia dini seperti Taman Kanak-Kanak, siswa tidak diajar membaca, menulis, atau berhitung. Penekanan pendidikan di usia dini justru adalah pendidikan karakter yang direncanakan secara serius dan dilakukan secara berhati-hati oleh Pemerintah.¹⁰⁸ Nilai-nilai yang ditekankan pada tahap ini adalah seperti: keberanian, disiplin, kemandirian, serta tanggungjawab.¹⁰⁹ Seluruh aktivitas siswa didesain untuk menanamkan nilai-nilai tersebut dari saat masuk hingga keluar sekolah dan pelajaran diberikan sambil bermain.¹¹⁰

Pendidikan karakter pada unit pendidikan dasar dan menengah dilakukan dengan berbagai bentuk:¹¹¹

- 1) Hingga usia 16 tahun, seluruh siswa di Jepang wajib mengikuti mata pelajaran pendidikan karakter yakni satu jam setiap minggu (45 menit untuk jenjang SD dan 50 menit pada jenjang SMP). Mata pelajaran ini kemudian membahas 4 topik studi yaitu *self awareness*, *relations with other people*, *relations with groups and society*, dan *relations with nature and universe*. Pada bagian relasi dengan masyarakat terdapat konsep-konsep inti seperti perilaku hormat dan taat hukum, keadilan, dan tanggung jawab/kewajiban sosial sebagai anggota masyarakat. Salah satu target perilaku yang diharapkan terbentuk adalah sikap patuh terhadap peraturan dan kesadaran akan kewajiban-kewajiban sosialnya sebagai anggota masyarakat.

¹⁰⁷ *Ibid.*, Hlm 26

¹⁰⁸ Budi Mulyadi, *Early Childhood Character Education in Japan*, (Makalah disampaikan pada E3S Web of Conferences 202, 2020), Hlm.6

¹⁰⁹ *Ibid.*

¹¹⁰ *Ibid.*

¹¹¹ Mahfud Junaedi dan Fatah Syukur, *Op.cit.*, Hlm.32-36

Catatan penting dalam memberikan pendidikan karakter di dalam kelas adalah agar guru menghindari pendekatan indoktrinasi karena metode ini akan membuat kelas menjadi sangat monoton, membosankan, dan pada akhirnya justru bersifat kontraproduktif terhadap hasil yang diharapkan yaitu internalisasi nilai-nilai yang diajarkan pada diri peserta didik. Karena itu bahan-bahan kelas pendidikan karakter, biasanya menggunakan pendekatan-pendekatan reflektif misalnya dengan menggunakan cerita pembuka lalu dilanjutkan dengan dialog/diskusi dengan peserta didik yang dipandu oleh guru. Bahan-bahan yang digunakan pun dibuat sedemikian rupa untuk memberikan kesan hangat, menyenangkan, jujur, dan damai - selaras dengan nilai-nilai yang hendak diperkenalkan.

- 2) Selain mata pelajaran khusus, pendidikan karakter juga diintegrasikan pada seluruh mata pelajaran lainnya seperti ilmu sosial, ilmu alam, aritmatika, bahasa Jepang, musik, seni, bahkan kegiatan ekstrakurikuler, organisasi siswa, dan aktivitas makan siang. Dengan kata lain, seluruh aktivitas siswa di sekolah didesain sedemikian rupa untuk menanamkan nilai-nilai karakter. Ini disebut sebagai *hidden curriculum* dan kurikulum inilah yang memiliki peran yang sangat dominan dalam membentuk perilaku siswa.

b. Program *Street Law* di Amerika Serikat

Street Law adalah program yang mengajarkan hukum praktis dan relevan bagi anak-anak dan remaja di Amerika Serikat. Program ini didirikan pada tahun 1972 oleh Sekelompok mahasiswa hukum dari Georgetown University Law Center dan sejak itu telah berkembang dan menjadi populer di seluruh Amerika Serikat.

Program *Street Law* memungkinkan mahasiswa hukum dan profesional hukum lainnya untuk bermitra dengan sekolah-sekolah dan organisasi masyarakat setempat untuk mengajar anak-anak dan remaja tentang hukum dan sistem keadilan pidana. Program ini memberikan informasi tentang hak-hak individu, cara melindungi diri dari kejahatan, dan proses hukum yang kompleks dalam Bahasa yang mudah dipahami oleh anak-anak.

Dalam program *Street Law*, mahasiswa hukum dan profesional hukum lainnya memberikan pelajaran dan diskusi tentang topik-topik hukum penting seperti hak asasi manusia, pemilu, sistem peradilan pidana, hak kekayaan intelektual, dan masalah-masalah hukum sehari-hari seperti kontrak dan sewa. Selain itu, program *Street Law* juga melibatkan simulasi peradilan, diskusi kasus nyata, dan kunjungan ke pengadilan atau kantor polisi setempat.

Tujuan dari program *Street Law* adalah memberikan pemahaman yang lebih baik tentang hukum dan sistem peradilan pidana, membantu anak-anak dan remaja untuk menjadi lebih percaya diri ketika menghadapi masalah hukum, dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Program ini telah terbukti berhasil meningkatkan pengetahuan hukum dan keterampilan sosial anak-anak dan remaja, serta membantu mereka dalam mengambil keputusan yang bijaksana dan bertanggung jawab dalam kehidupan mereka sehari-hari.

c. Program *Citizenship Education*

Citizenship Education adalah program Pendidikan yang diajarkan di sekolah-sekolah di Inggris dan Wales, yang bertujuan untuk memberikan pengetahuan tentang hak-hak dan kewajiban sebagai warga negara, dan mendorong partisipasi aktif dalam masyarakat. Program *Citizenship Education* biasanya diajarkan sebagai bagian dari mata pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan atau dalam program ekstrakurikuler. Program ini membantu siswa memahami sistem politik Inggris, hak-hak mereka sebagai warga negara bagaimana mereka dapat berkontribusi pada masyarakat.

Pada program ini siswa akan mempelajari berbagai topik, termasuk hak asasi manusia, sistem peradilan pidana, partai politik, pemilihan umum, dan konsep-konsep dasar demokrasi. Mereka juga akan diajarkan tentang peran dan tanggung jawab warga negara, seperti menjaga keamanan masyarakat, mematuhi hukum dan aturan, serta menghargai keberagaman.

Program *Citizenship Education* di Inggris sering melibatkan pembelajaran yang interaktif dan partisipasi, seperti diskusi, presentasi, permainan peran, dan simulasi pemilihan umum. Selain itu, siswa juga diharapkan untuk mengembangkan keterampilan sosial dan kepemimpinan melalui proyek-

proyek masyarakat, seperti kegiatan amal, program lingkungan, dan kunjungan ke tempat-tempat umum.

Tujuan dari program *Citizenship Education* adalah membantu siswa menjadi warga negara yang aktif, bertanggung jawab, dan terlibat dalam masyarakat serta memberikan keterampilan dan pengetahuan yang dibutuhkan untuk memahami sistem politik dan hukum Inggris. Program ini juga mendorong siswa untuk berpikir kritis dan objektif, dan menghargai perbedaan pendapat dan pandangan di antara mereka.

Dari uraian di atas, terhadap beberapa fokus pengembangan yang dapat dilakukan dalam rangka membangun budaya hukum melalui pendidikan di Indonesia, diantaranya:

- a. Mengintegrasikan Pendidikan hukum ke dalam kurikulum sekolah. Materi hukum dapat diintegrasikan ke dalam mata pelajaran seperti Pendidikan Kewarganegaraan atau Sosiologi. Siswa diajarkan tentang konstitusi, sistem peradilan, peraturan perundang-undangan, dan hak dan kewajiban sebagai warga negara. Tentunya menggunakan bahasa yang sederhana dan mudah dipahami. Dengan cara ini, anak-anak dapat mempelajari tentang hukum secara terstruktur. Selain itu, pembangunan budaya hukum juga dapat disisipkan pada seluruh mata pelajaran lain dengan menanamkan nilai-nilai luhur yang didasarkan pada Pancasila.
- b. Menggunakan metode pembelajaran yang menyenangkan dan menghindari pendekatan indoktrinasi. Pada jenjang pendidikan usia dini dan dasar, anak-anak dapat diajarkan tentang hukum melalui permainan, lagu, dan cerita yang disesuaikan dengan usia mereka. Pada usia dasar dan menengah dapat digunakan pendekatan dialogis dan reflektif.
- c. Menyediakan kegiatan ekstrakurikuler mengenai hukum atau pelatihan hukum khususnya untuk peserta didik di jenjang yang lebih tinggi untuk membentuk kesadaran hukum yang lebih tinggi. Program ini dapat dilakukan oleh Lembaga swadaya masyarakat, kelompok keagamaan, penyuluh hukum, paralegal, organisasi bantuan hukum atau mahasiswa hukum.
- d. Melibatkan orang tua dalam pendidikan hukum. Orang tua dapat diajarkan untuk memberikan pengajaran tentang hukum dalam kehidupan sehari-hari

mereka, sehingga anak-anak dapat belajar tentang hukum melalui pengalaman langsung dan juga mendapatkan dukungan dari orang tua mereka.

2. Pendidikan Tinggi Hukum

Jika pendidikan usia dini-menengah berperan membentuk budaya hukum masyarakat secara umum, maka pendidikan tinggi hukum berperan membentuk budaya hukum internal atau budaya hukum para pengemban profesi hukum. Hampir seluruh pengemban profesi hukum seperti hakim, jaksa, advokat, dan notaris pasti menempuh jenjang pendidikan tinggi hukum. Para Sarjana Hukum yang diharapkan dapat menjadi pengemban profesi hukum yang profesional. Hal ini dikarenakan perguruan tinggi hukum merupakan satu-satunya lembaga pendidikan formal yang memberikan pendidikan ilmu pengetahuan di bidang hukum secara holistik dan integral.

Pada bagian ini pertama-tama hendak diuraikan beberapa persoalan dalam pendidikan tinggi hukum yang meliputi persoalan paradigmatik, dan persoalan yang terintegrasi dengan persoalan universitas. Setelah itu akan ditawarkan hal-hal yang menjadi usulan perbaikan ke depan dalam rangka memperkuat pembangunan budaya hukum di Indonesia melalui pendidikan tinggi hukum:

a. Persoalan paradigmatik

Pada dasarnya, studi ilmu hukum terbagi menjadi dua yaitu: Pertama studi tentang doktrin, dogma dan konsep dasar ataupun *legal basic knowledge*; Kedua adalah studi mengenai kenyataan hukum, misalnya studi seperti “hukum dan masyarakat” (*socio-legal studies*), sosiologi hukum, antropologi hukum, politik hukum, sejarah hukum, psikologi hukum, gender dan hukum, dan studi hukum interdisipliner. Namun sayangnya di Indonesia saat ini, hal ini kurang diberi tempat dalam kurikulum hukum. Sebagai contoh, mahasiswa S1 pada fakultas hukum untuk menyelesaikan studinya membutuhkan sekitar 144 (seratus empat puluh empat) SKS, namun 100 (seratus) SKS sendiri sudah habis untuk mata kuliah wajib universitas, wajib jurusan, dan sisanya baru bisa melihat mata kuliah jurusan lain. Kurikulum S1 yang demikian tidak cukup memberikan ruang bagi mahasiswa untuk mempelajari studi-studi interdisipliner diluar bidang hukum itu sendiri. Padahal, pada faktanya, untuk dapat memahami hukum apalagi ketika hukum itu diterapkan di masyarakat, diperlukan kemampuan-kemampuan penunjang lainnya.

Studi mengenai kenyataan hukum belum diberi ruang yang cukup dalam kurikulum yang ada saat ini. Sulistyowati Irianto menyebut kurikulum saat ini sebagai “*black-letter*” kurikulum yang memperlakukan hukum sebatas objek atau teks yang mati.¹¹² Paradigma positivisme hukum mendominasi perguruan tinggi hukum di Indonesia dan menyebabkan para sarjana hukum yang dihasilkan tidak selalu memiliki kepekaan dan kemampuan untuk menjembatani kesenjangan antara hukum dengan persoalan keadilan sosial yang ada dalam kenyataan.

Hikmahanto Juwana menilai para lulusan fakultas hukum cenderung legalistik, tidak terbiasa berpikir kritis karena pola pendidikan di fakultas hukum menuntut mereka untuk menghafal teks-teks hukum.¹¹³ Wiratraman mengkritik tidak adanya gairah untuk melakukan penelitian hukum di mana skripsi hanya disusun untuk memperoleh gelar dan karenanya cenderung bersifat deskriptif dan minim analisis.¹¹⁴ Sementara itu, Adrian Bedner menyoroti kelemahan pada metode pengajaran dan materi-materi ajar yang cenderung konvensional.¹¹⁵

Yang perlu menjadi perhatian adalah bahwa kurikulum jenjang S2 dan S3 ternyata tidak jauh berbeda dengan kurikulum jenjang S1, yakni juga menunjukkan kecenderungan yang besar terhadap kurikulum *blackletter*. Padahal pada kedua jenjang ini, mahasiswa seharusnya dilatih untuk berpikir kritis dan bahkan memproduksi suatu pemikiran baru (pada jenjang S3).

Melihat hal ini, tidaklah aneh jika kemudian pembentukan budaya hukum para sarjana hukum menjadi lemah. Jika merujuk pada teori Soerjono Soekanto, para sarjana hukum bisa jadi hanya berhenti pada tahap pengetahuan dan pemahaman hukum, tetapi tidak berhasil menginternalisasi nilai-nilai yang mereka pelajari ke tahap berikutnya. Internalisasi nilai memerlukan kegiatan-kegiatan reflektif dan pertemuan dengan realita-realita dalam kenyataan.

b. Persoalan universitas

¹¹² Sulistyowati Irianto, *Legal Education for the Future of Indonesia*, *The Indonesian Journal of Socio-Legal Studies* Vol.1 No.1 (2021), Hlm.13

¹¹³ Hikmahanto Juwana, *Legal Education Reform in Indonesia*, *Asian Journal of Comparative Law* 1 (1) (2006), Hlm.3, 7

¹¹⁴ Herlambang P. Wiratraman, *The Challenges of Teaching Comparative-law and Socio-Legal Studies at Indonesia's Law Schools*, *Asian Journal Of Comparative Law* (2019), Hlm. 5

¹¹⁵ Adrian Bedner dan Javqueline Vel, *Legal Education in Indonesia*, *Studies* Vol.1 No.1 (2021), Hlm. 15-16

Sebuah universitas memiliki *nature* tersendiri sehingga tidak dapat dipersamakan dengan lembaga lain seperti lembaga politik atau korporasi bisnis. Universitas memiliki fungsi khusus, yaitu memproduksi ilmu pengetahuan dan untuk melakukan hal ini maka universitas memerlukan otonomi, independensi dari kekuatan-kekuatan politik dan ekonomi. Saat diaplikasikan, otonomi perguruan tinggi, akan mewujudkan dalam cara pikir dan sikap tindak sebagai berikut:¹¹⁶

- 1) Perguruan tinggi bukan kantor/ perusahaan;
- 2) Mahasiswa bukan objek pendidikan tetapi pelaku pendidikan;
- 3) Kebebasan akademik/ otonomi adalah roh dari universitas dan dosen;
- 4) Universitas hendaknya bebas dalam menentukan: Model organisasi; Penggunaan dana hibah/ bantuan; Pelepasan aset; Pembayaran upah kepada staf; Promosi; Program akademik yang akan ditawarkan; dan Kriteria penerimaan mahasiswa baru.

Terdapat kecenderungan global, bahwa universitas yang otonom didukung penuh oleh negara maka para ilmunya memiliki kebebasan ilmiah untuk memproduksi ilmu dan niscaya akan menghasilkan pengetahuan yang *frontier*, berdampak bagi pencerdasan bangsa. Namun sebaliknya, universitas yang terlalu didikte dan diatur oleh negara, dengan beban besar dan kesejahteraan minim bagi para ilmunya, menghasilkan universitas *mediocre*.

Saat ini persoalan otonomi menjadi salah satu persoalan yang dihadapi oleh perguruan tinggi di Indonesia. Adrian Bedner menyoroti salah satu problem organisasi yang sangat mempengaruhi kualitas pendidikan hukum di Indonesia adalah besarnya beban administratif yang dipikul oleh perguruan tinggi.¹¹⁷

One issue that strikes a foreign observer of Indonesian law faculties is that the administrative burdens of academic life are so challenging. Both the accreditation of law faculties made by the Ministry of Education and the benchmarks universities set may have good intentions, but in practice they lead to a heavy workload whereas these exercises seldom lead to direct positive effects on teaching – or at least this is not evident.

¹¹⁶ Sulistyowati Irianto, *Pendidikan Tinggi Hukum dan Masalahnya: Menuju dan Paska 100 Tahun* (Ceramah disampaikan pada Focus Group Discussion Kelompok Kerja Penyusunan Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2023, 20 Juni 2023, Jakarta).

¹¹⁷ Adrian Bedner, *Op.cit.*, Hlm. 19

Senada dengan Bedner, Sulistyowati Irianto menyampaikan bahwa perguruan tinggi terbelenggu oleh berbagai peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah mengenai kelembagaan dan keuangan dan menilai telah terjadi overregulasi.¹¹⁸ Situasi ini membuat para dosen kehabisan banyak waktu untuk memenuhi rupa-rupa tuntutan administratif dan kehilangan waktu untuk menyiapkan bahan ajar, melakukan penelitian, dan pengabdian masyarakat yang lebih esensial.

Persoalan lainnya yang terjadi adalah tata kelola universitas yang juga bermasalah, hilangnya hubungan kolegalitas dan berubah menjadi hubungan administratif atasan dan bawahan, bahkan masuknya politik eksternal pada pemilihan pimpinan-pimpinan perguruan tinggi.

Tidak dapat dipungkiri bahwa persoalan kelembagaan akan turut berkontribusi pada performa perguruan tinggi dalam melaksanakan tugasnya. Jika ingin budaya hukum mahasiswa terbangun, maka budaya dan etika yang baik pertama-tama harus terbangun pula pada para pengajarnya, utamanya di fakultas hukum. Kondisi ini juga kembali menegaskan bahwa pembangunan budaya hukum tidak dapat hanya menyasar mahasiswa tetapi seluruh civitas academica perguruan tinggi secara keseluruhan.

Hasil dari persoalan-persoalan yang dikemukakan di atas adalah pendidikan tinggi hukum yang hanya mencetak para sarjana hukum untuk meraih citra profesi hukumnya saja, tetapi tidak bertanggung jawab atas apa yang dilakukan lulusannya. Tidak aneh jika kemudian tingkat kepercayaan kepada integritas dan kompetensi Sarjana Hukum menjadi sangat rendah. Institusi-institusi penegak hukum misalnya mewajibkan calon penegak hukum tertentu mengikuti pendidikan khusus profesi seperti Pendidikan Khusus Profesi Advokat (PKPA), pendidikan Calon Hakim, pendidikan spesialis notaris dan lainnya.

Kondisi ini tentu perlu diperbaiki mengingat tantangan yang dihadapi oleh dunia hukum di masa mendatang. Susskind dalam buku *The End of Lawyers? & Tomorrow's Lawyer*: dunia hukum akan mengalami perubahan lebih radikal dalam dua dekade ke depan, daripada perkembangan selama dua abad terakhir. Hal ini dikarenakan masa depan ilmu hukum dewasa ini perkembangannya sangat dipengaruhi aspek sains dan teknologi digital. Perkembangan teknologi terutama mengenai *artificial intelligence* (AI) sudah sangat pesat,

¹¹⁸ Sulistyowati Irianto, *Pendidikan Tinggi Hukum dan Masalahnya: Menuju dan Paska 100 Tahun*, *Op.cit.*

bahkan beberapa media memberitakan dalam bidang hukum saja terdapat AI yang mampu memeriksa kontrak dan mengadministrasi perkara, melakukan persidangan, bahkan pada aspek kenotariatan. Hal ini berdampak kepada kebutuhan masyarakat yang berubah, dan ilmu hukum di masa yang akan datang hendaknya dapat mengantisipasi adanya permasalahan hukum pada hal ini. Fenomena ini juga semakin menegaskan bahwa dalam mempelajari hukum tidak dapat hanya bergantung kepada ilmu hukum itu sendiri namun perlu memperhatikan juga faktor-faktor lain dari bidang keilmuan lain karena ilmu hukum memiliki keterbatasan untuk menjelaskan berbagai persoalan yang dihadapi masyarakat secara komprehensif.¹¹⁹ Hal ini biasa disebut dengan studi hukum interdisiplin.

Analisis di atas masih sejalan, memperdalam serta menajamkan temuan Kelompok Kerja Penyusunan DPHN Tahun 2020.¹²⁰ Perbaikan-perbaikan baik pada aspek paradigmatik, regulasi, kelembagaan/organisasi perlu segera dilakukan agar pendidikan tinggi hukum dapat menghasilkan lulusan-lulusan yang berkualitas baik secara kompetensi maupun perilaku hukum. Beberapa usulan fokus perbaikan yang perlu dilakukan ke depan adalah sebagai berikut:

- a. Mendorong paradigma pendidikan tinggi hukum yang lebih utuh dan menyeluruh. Yang dimaksud utuh dan menyeluruh di sini adalah memberikan penekanan berimbang antara penguasaan akademik maupun praktik, termasuk di dalamnya pembangunan nilai-nilai etika profesi hukum.
- b. Evaluasi dan penataan terhadap regulasi terkait dengan perguruan tinggi secara umum dan pendidikan tinggi hukum pada khususnya. Evaluasi ditujukan untuk menilai beban dan manfaat dari keberadaan regulasi tersebut selama ini. Regulasi-regulasi yang menimbulkan beban berlebihan dan membahayakan otonomi perguruan tinggi - sejalan dengan agenda penataan regulasi nasional - selayaknya dihapuskan. Overregulasi perguruan tinggi harus segera direspon agar dapat tercipta kondisi yang ideal bagi seluruh civitas akademika perguruan tinggi terbangun sebagai insan intelektual yang utuh.

¹¹⁹ Veronica Taylor, *How To Structure a PhD Efficiently for Maximum Impact*, (Ceramah disampaikan pada kegiatan Kuliah Umum di Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 5 Juni 2023).

¹²⁰ Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2020*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2020), Hlm. 150-153

- c. Perbaiki kurikulum pendidikan tinggi hukum sebagai konsekuensi logis dari berubahnya paradigma pendidikan tinggi hukum. Mengutip dari DPHN Tahun 2020, terdapat beberapa usulan perbaikan untuk ditindaklanjuti seperti: menghapus kotak-kotak pada pembagian hukum tradisional untuk mendorong mahasiswa berpikir secara komprehensif dan integral, memperbanyak porsi penelitian sosio-legal, dan menekankan etika hukum dan profesi hukum dalam pendidikan tinggi hukum.

Selain itu sangat penting untuk mendorong mahasiswa tidak hanya mempelajari teori hukum tetapi juga bagaimana mempraktekannya misalnya dengan mempelajari kasus-kasus hukum baik yang telah diputus oleh pengadilan maupun kasus fiktif. Studi terhadap putusan-putusan pengadilan perlu diperkuat sebagai ruang untuk melatih kemampuan analisis serta refleksi terhadap penerapan nilai dan peraturan hukum dalam kenyataan.

- d. Mendorong kolaborasi antara Perguruan Tinggi dengan setiap pemangku kepentingan yang terkait (*Model N-helix*). Perkembangan global saat ini mendorong Universitas tidak lagi hanya bekerjasama dengan pemerintah dan industri (*Triple Helix*), tetapi dengan seluruh pemangku kepentingan yang terkait seperti: masyarakat sipil, pengadilan, parlemen, dan lembaga negara lainnya (*N-helix*). Interaksi ini dapat memperkaya universitas untuk memahami perubahan di tengah masyarakat saat ini serta tantangan dan kebutuhan yang mengikutinya. Dengan demikian, universitas dapat menjadi tempat di mana pengetahuan baru terus diproduksi untuk menjawab kebutuhan masyarakat.

Perbaikan-perbaikan yang diusulkan di atas diharapkan dapat kembali membuat lembaga perguruan tinggi khususnya di bidang hukum untuk menjadi tempat dimana budaya hukum yang sehat dibangun. Dengan perbaikan tersebut, para dosen dan mahasiswa diharapkan dapat terus menumbuhkan kesadaran hukum hingga tingkat yang diharapkan yakni bukan hanya berhenti di pengetahuan atau pemahaman hukum, tetapi sampai kepada perilaku hukum yang diharapkan yaitu kepatuhan hukum. Demikian pula interaksi perguruan tinggi dengan para pemangku kepentingan dapat menjadi sarana pembangunan kesadaran hukum secara berkelanjutan.

3. Pendidikan Kedinasan

Setelah menempuh pendidikan dasar dan menengah masyarakat dapat melanjutkan pendidikan ke jenjang pendidikan tinggi. Pendidikan tinggi merupakan jenjang pendidikan setelah pendidikan menengah yang mencakup program pendidikan diploma, sarjana, magister, spesialis, dan doktor yang diselenggarakan oleh perguruan tinggi.¹²¹ Perguruan tinggi sendiri memiliki banyak bentuk, ada yang berbentuk universitas, institut, sekolah tinggi, politeknik, akademi, dan akademi komunitas.¹²² Dengan beragamnya bentuk pendidikan tinggi yang ada di Indonesia tentu memberikan berbagai opsi pilihan masyarakat untuk mengembangkan pengetahuannya melalui pendidikan tinggi dan salah satu opsi pilihan yang dapat diakses oleh masyarakat untuk mengakses pendidikan tinggi yaitu melalui pendidikan kedinasan.

Pendidikan kedinasan merupakan pendidikan profesi yang diselenggarakan oleh Kementerian, Kementerian Lain, atau LPNK yang berfungsi meningkatkan kemampuan dan keterampilan dalam pelaksanaan tugas kedinasan bagi pegawai dan calon pegawai negeri sipil.¹²³ Pendidikan kedinasan merupakan salah satu upaya bagi kementerian atau LPNK untuk memenuhi kebutuhan akan pegawai yang sesuai dengan tugas dan fungsi serta karakteristik dari kementerian atau LPNK itu sendiri. Pendidikan kedinasan dilaksanakan oleh Perguruan Tinggi Kementerian Lain atau Lembaga Pemerintah Nonkementerian atau yang disingkat sebagai PTKL yang diselenggarakan melalui program pendidikan vokasi dan profesi. Dengan demikian, dalam konteks pembangunan budaya hukum, pendidikan kedinasan memegang peranan penting dalam pembentukan budaya hukum calon-calon aparatur pemerintahan.

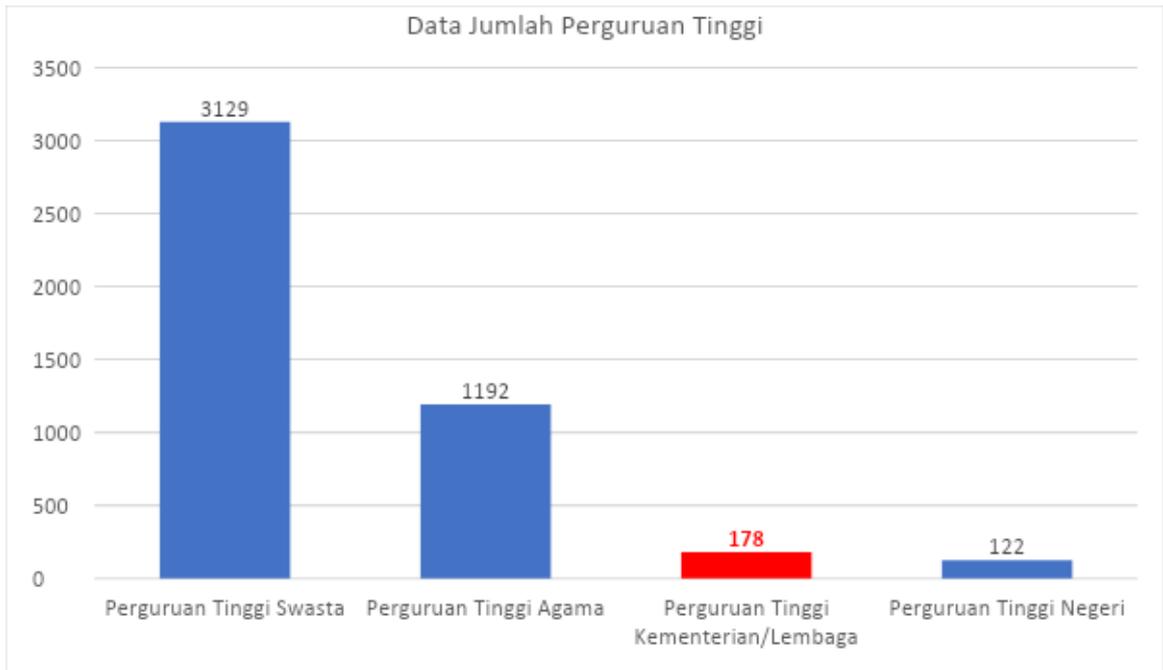
Jika melihat jumlah perguruan tinggi berdasarkan data dari PDDikti Kemendikbud pada tahun 2020, PTKL memiliki jumlah yang cukup signifikan yaitu mencapai jumlah 178 PTKL, bahkan apabila dibandingkan dengan jumlah perguruan tinggi negeri pada tahun tersebut maka jumlah PTKL melebihi jumlah perguruan tinggi negeri yang hanya berjumlah 122.

¹²¹ Pasal 19 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional

¹²² Pasal 15 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi

¹²³ Pasal 1 angka 14 Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2022 tentang Penyelenggaraan Perguruan Tinggi Oleh Kementerian Lain dan Lembaga Pemerintah NonKementerian.

Data Jumlah Perguruan Tinggi Tahun 2020



Sumber: Statistik Pendidikan Tinggi 2020, PDDikti Kemendikbud

Pada Tahun 2020 mahasiswa baru di Perguruan Tinggi Kementerian dan Lembaga mencapai 69.900 mahasiswa/i baru yang diikuti oleh lulusan berjumlah 68.764. Jika melihat dari data tersebut maka dapat disimpulkan adanya antusias masyarakat yang tinggi untuk menempuh pendidikan melalui jalur PTKL.

Data Jumlah Mahasiswa Baru dan Lulusan Perguruan Tinggi Kementerian/Lembaga Tahun 2020¹²⁴



Sumber: Statistik Pendidikan Tinggi 2020, PDDikti Kemendikbud

¹²⁴*ibid.*

Menjadi taruna/taruni PTKL memang menjadi salah satu opsi yang diminati masyarakat dikarenakan banyaknya kelebihan yang diberikan oleh PTKL itu sendiri terlebih lagi yang mempunyai ikatan dinas. kelebihan-kelebihan tersebut antara lain adalah:

1. Biaya pendidikan yang gratis serta mendapatkan uang saku serta perlengkapan (pakaian, sepatu, tas dll) untuk menunjang pendidikannya;
2. Kurikulum pendidikan yang spesifik artinya materi pengajaran yang akan didapatkan oleh taruna/taruni akan sesuai dengan kebutuhan kementerian/lembaga yang mengadakan pendidikan kedinasan;
3. Mempunyai kesempatan untuk diangkat menjadi CPNS untuk menempati pos-pos yang dibutuhkan kementerian/Lembaga.

Kesempatan untuk menjadi CPNS di kementerian/lembaga inilah yang menjadi salah satu daya tarik utama dari pendidikan kedinasan yang diselenggarakan oleh PTKL khususnya yang memiliki ikatan dinas dibandingkan dengan perguruan tinggi pada umumnya, dikarenakan kepastian untuk mendapatkan pekerjaan selepas menempuh pendidikan serta memperoleh titel pegawai negeri sipil setelah lulus menjadi CPNS.

Memang untuk menjadi pegawai negeri sipil tidak hanya dapat ditempuh melalui pendidikan kedinasan, namun juga bisa melalui seleksi terbuka seperti rekrutmen CPNS yang ada selama ini, namun dengan melalui pendidikan kedinasan yang ditempuh, diharapkan lulusannya tersebut sedari dini dapat menguasai *softskill*, *hardskill*, kedisiplinan, kerapian, kepemimpinan serta profesional semenjak menjadi taruna/taruni di pendidikan kedinasan tersebut agar ketika sudah menempati jabatan PNS di instansi terkait dapat memberikan pelayanan yang prima kepada masyarakat.

Selama ini banyak tanggapan miring yang terjadi di masyarakat akan kinerja PNS seperti korupsi dan nepotisme, pelayanan yang lambat, tidak ramah, serta kurang profesional. Ryaas Rasyid berpendapat bahwa pengembangan kualitas profesional birokrasi pemerintahan yang responsif terhadap dinamika masyarakat dihadapkan pada beberapa pertanyaan diantaranya yaitu adalah bagaimana membuat profesionalisme

birokrasi efektif dalam menjawab berbagai perkembangan dan dinamika sosial, ekonomi, dan politik yang terus berkembang?¹²⁵

Untuk menjawab pertanyaan tersebut, beberapa segi dari keberadaan PNS, seperti: pola rekrutmen, pemahaman atas komitmen profesional, promosi karir, kesejahteraan, dan etika birokrasi perlu segera dibenahi. Rekrutmen PNS yang berlaku hingga saat ini belum sepenuhnya menjamin terjaringnya calon-calon terbaik. Gejala nepotisme dan penggunaan uang pelicin merupakan faktor penghambat yang utama. Untuk itu, diperlukan suatu standar persyaratan yang lebih tinggi dan prosedur eksaminasi yang lebih ketat di dalam proses penjaringan (seleksi) calon-calon PNS (CPNS) yang direkrut. Setelah rekrutmen, diperlukan suatu tahap transisi sebelum seseorang memperoleh tugas dan tanggung jawab kedinasan. Untuk itu, pendidikan tentang seluk beluk pemerintahan termasuk kepomongprajaan perlu diberikan untuk menanamkan komitmen pengabdian dan pelayanan yang kuat.¹²⁶

Oleh karena itu melalui pendidikan kedinasan yang akan menciptakan calon aparatur sipil negara menjadi salah satu daya topang untuk menciptakan sumber daya manusia yang berintegritas, disiplin, profesional serta anti korupsi sedari dini. Hal ini perlu diawali dari rekrutmen yang bersih dan tidak ada unsur nepotisme sehingga menciptakan taruna-taruni yang berkualitas dan dilanjutkan dengan pemberian nilai-nilai luhur dalam pembelajaran disamping materi teknis secara terus menerus.

Namun memang di pendidikan kedinasan sendiri pola perilaku para taruna-taruni tidak selalu berjalan dengan baik. Ramai diberitakan di berbagai media tingkat kekerasan serta perisakan yang dilakukan oleh senior kepada junior yang terjadi di pendidikan kedinasan masih berjalan hingga saat ini. Hal ini cukup mengkhawatirkan mengingat para taruna-taruni ini nantinya akan menjadi aparatur pemerintahan. Pembentukan budaya hukum sebagai aparatur pemerintahan karenanya harus segera dilakukan secara serius sejak jenjang pendidikan kedinasan. Terdapat beberapa hal yang dapat dilakukan dalam pendidikan kedinasan sebagai upaya pembentukan budaya hukum:

1. Penguatan Pendidikan Anti Korupsi

¹²⁵ Topo Ashari, Edy, *Memahami Karakteristik Pegawai Negeri yang Profesional*, Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS Vol. 4 No. 2 (2010).

¹²⁶ *Ibid.*

Mohammad Hatta, bapak bangsa kita pernah berkata “kurang cerdas dapat diperbaiki dengan belajar. Kurang cakap dapat dihilangkan dengan pengalaman. Namun tidak jujur itu sulit diperbaiki. Nilai kejujuran dapat ditanamkan lewat beragam ajaran/doktrin dan praktik.¹²⁷ Korupsi yang terjadi di ranah birokrasi saat ini memang sudah menjadi persoalan yang tidak berkesudahan bagi pembangunan bangsa ini. Penindakan memang menjadi salah satu cara untuk menghukum para pelaku koruptor yang ada saat ini, akan tetapi korupsi yang sepertinya sudah membudaya, mengakar dan tersistem akan sulit diberantas jika hanya dilakukan penindakan tanpa adanya pencegahan yang dilakukan secara masif dan terstruktur.

Salah satu pencegahan terhadap korupsi ialah masuknya pendidikan anti korupsi dari tingkat dasar, tingkat menengah hingga tingkat tinggi. Pendidikan kedinasan yang taruna-taruninya akan menjadi calon ASN sangat perlu diberikan pendidikan anti korupsi sedari dini. Pendidikan anti korupsi selain diperlukan masuk kedalam kurikulum pendidikan kedinasan namun juga dibutuhkan penerapan dalam kehidupan sehari-hari.

Contohnya, ketika seorang taruna-taruni ketika membuat kesalahan dan mengakui kesalahannya dan bertindak/berkata jujur maka harus diberikan apresiasi atas kejujurannya tersebut, hal ini untuk mencegah budaya “*lebih baik berbohong daripada jujur sama saja hukumannya.*” Contoh kecil ini perlu dipraktikkan dalam kehidupan sehari-hari para taruna-taruni agar terciptalah budaya kejujuran yang merupakan pondasi utama dalam pencegahan korupsi. Selain itu para taruna/taruni juga membutuhkan figur dan keteladanan untuk menjadi contoh mereka di kehidupan sehari-hari. Peran para pengajar serta senior untuk memberikan contoh yang baik dengan menjauhi korupsi dan selalu bersifat jujur merupakan bekal yang baik untuk para taruna-taruni ke depannya.

2. Pendidikan Multikultural

Indonesia yang terdiri dari 17.001 pulau serta memiliki jumlah penduduk kurang lebih 270 juta jiwa, memiliki keanekaragaman suku bangsa,

¹²⁷ Nugroho, Sidik, *Pendidikan Anti Korupsi dan Kecerdasan Sosial*, Media Indonesia, 2019, viii/2.

budaya, bahasa serta agama. Keberagaman ini akan menjadi pondasi kuat dalam menjaga keutuhan bangsa jika dapat dijaga dengan baik namun sebaliknya dapat menjadi bencana apabila keberagaman ini tidak dapat dijaga dan dipelihara dengan baik sehingga dapat menimbulkan chauvinisme, etnosentrisme bahkan ekstrimisme dalam beragama.

Esensi dari pendidikan berperspektif kewargaan multikultural ada tiga menurut Banks, 2010;¹²⁸ pertama menyangkut ide atau konsep, kedua menyangkut gerakan pembaruan pendidikan dan ketiga menyangkut proses. Ide fundamental dari pendidikan multikultural adalah bahwa semua peserta didik tanpa memandang perbedaan gender, kelas sosial, agama, etnisitas, ras dan karakteristik kultural lainnya harus mendapat kesempatan yang sama untuk mengenyam pendidikan dan menjalani proses pembelajaran tanpa adanya diskriminasi. Tidak hanya itu, proses dalam pendidikan kewargaan multikultural bertujuan untuk membentuk karakter peserta didik yang mampu memahami, menyikapi dan menghormati perbedaan yang berkeadilan, yang menimbulkan solidaritas sosial diantara kelompok yang berbeda dan yang mampu menciptakan tatanan Masyarakat yang berkeadaban. Pendidikan multikultural sekaligus juga bertujuan untuk mempersiapkan perspektif kewargaan global bangsa ini.¹²⁹

Pendidikan kedinasan yang memiliki taruna-taruni yang berasal dari seluruh Indonesia, berasal dari beragam suku dan agama dan dengan bahasa yang berbeda merupakan miniatur kecil sebuah bangsa, oleh karena itu perlu diberikan pemahaman yang baik mengenai keberagaman multikultural yang ada di Indonesia sedari dini, sehingga kedepannya para calon-calon aparatur sipil negara tersebut ketika bertugas menjadi aparatur sipil negara menjadi benteng terdepan untuk mencegah chauvinisme, etnosentrisme bahkan ekstrimisme beragama. Pendidikan multikultural ini juga diharapkan dapat memberikan pencegahan terhadap nepotisme sebagai salah satu unsur dari

¹²⁸ Ratih Kusumadewi, Lucia, *Pendidikan Untuk Apa dan Siapa? Kajian Kritis Peta Pendidikan Indonesia 2020-2035*, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia:2021), Hlm. 39

¹²⁹ *ibid.*

korupsi. Kedekatan-kedekatan etnis/suku, agama yang dapat mempengaruhi keputusan-keputusan sejatinya perlu dihindari sejak dini.

E. Pembangunan Kepatuhan Hukum

Kepatuhan hukum merupakan hasil yang diharapkan dari pembangunan budaya hukum. Kepatuhan hukum akan tercipta apabila seseorang telah sadar hukum atau memiliki kesadaran hukum, sebagaimana dijelaskan oleh Pospisil dan dikutip oleh Soerjono Soekanto, *"...Conformity to such law is not usually affected by external pressure - it is produced by an internal mechanism which we may call conscience in some culture and fear of shame in others."*¹³⁰ Dengan kata lain, kepatuhan hukum terjadi ketika hukum terinternalisasi pada orang/individu tersebut atau berarti terdapat kesadaran hukum sedemikian rupa sehingga ketaatan terhadap hukum terjadi secara sukarela tanpa adanya tekanan dari luar diri orang tersebut.

Hoefnagels berpendapat bahwa terdapat macam-macam derajat kepatuhan hukum sebagai berikut: ¹³¹

- a. seseorang berperilaku sebagaimana diharapkan oleh hukum dan menyetujuinya hal mana sesuai dengan sistem nilai-nilai dari mereka yang berwenang.
- b. seseorang berperilaku sebagaimana diharapkan oleh hukum dan menyetujuinya, akan tetapi dia tidak setuju dengan penilaian yang diberikan oleh yang berwenang terhadap hukum yang bersangkutan.
- c. seseorang mematuhi hukum, akan tetapi dia tidak setuju dengan kaedah-kaedah tersebut maupun pada nilai-nilai dari penguasa.
- d. seseorang tidak patuh pada hukum, akan tetapi dia menyetujui hukum tersebut dan nilai-nilai daripada mereka yang mempunyai wewenang.
- e. seseorang sama sekali tidak menyetujui kesemuanya dan dia pun tidak patuh pada hukum (melakukan protes).

Ini berarti di balik tindakan patuh terhadap hukum dimungkinkan terdapat motivasi-motivasi individu yang berbeda. Ini berarti sikap patuh tidak selalu serta merta berasal dari kesadaran hukum dalam artian internalisasi nilai-nilai hukum dalam diri seseorang. Ratih Lestarini karenanya berpendapat bahwa terdapat faktor lain selain

¹³⁰ Soerjono Soekanto, *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*, *Op.cit.*, Hlm. 227

¹³¹ *Ibid.*, Hlm. 234

kesadaran hukum yang dapat mempengaruhi kepatuhan hukum masyarakat yaitu: rasa takut pada sanksi, afeksi, dan rasa hormat.¹³²

Demikian juga menurut Soerjono Soekanto, ada tiga indikator yang membuat masyarakat mematuhi hukum atau menerapkan kepatuhan hukum. Tiga faktor tersebut adalah:¹³³

- a. *Compliance* adalah bentuk kepatuhan hukum yang disebabkan karena adanya sanksi bagi pelanggar aturan. Dengan kata lain, tujuan dari kepatuhan hukum semata-mata agar terhindar dari sanksi hukum yang ada.
- b. *Identification* adalah bentuk kepatuhan hukum yang dilakukan untuk mempertahankan hubungan yang menyenangkan dengan orang atau kelompok lain.
- c. *Internalization* adalah bentuk kepatuhan hukum yang disebabkan oleh pengetahuan akan tujuan dan fungsi kaidah hukum tersebut.

Kepatuhan hukum ideal yang diharapkan dimaksud dalam dokumen ini adalah yang bersifat sukarela. Namun pada realitanya, tentu saja alasan orang untuk patuh terhadap hukum dapat berbeda-beda. Dalam hal ini, maka yang diharapkan ke depan adalah adanya kemauan untuk mengedepankan kesadaran hukum dibandingkan perasaan hukum sebagaimana telah diuraikan pada bagian awal bab ini yang kemudian mewujudkan dalam sikap mematuhi hukum. Pada masyarakat dengan kesadaran hukum yang tinggi, keberatan-keberatan itu kemudian dapat tetap disalurkan melalui proses yang juga sah secara hukum.

Podgorski menggambarkan ini dalam konsep *fundamental attitudes* dimana seseorang mengambil posisi untuk menerima (dan mematuhi) hukum karena ia memandang hukum yang sah (*valid*) harus dihormati.¹³⁴ Podgorski membedakan *fundamental attitudes* dengan *instrumental attitudes* dimana kecenderungan untuk mematuhi hukum karena hukum tersebut dipandang menguntungkan. Di antara keduanya, kepatuhan yang pertamalah yang dianggap lebih kokoh dan mendasar.¹³⁵

¹³² Ratih Lestarini, *Strategi Pembangunan Kesadaran dan Kepatuhan Hukum Masyarakat melalui Pendidikan*, ceramah disampaikan pada Focus Group Discussion Kelompok Kerja Penyusunan Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2023, 29 Agustus 2023, Jakarta.

¹³³ Soerjono Soekanto, *Op.cit.*, Hlm. 230-231

¹³⁴ *Ibid.*, Hlm. 244

¹³⁵ *Ibid.*

Seluruh fokus pembangunan yang telah dibahas pada bagian-bagian sebelumnya diharapkan dapat bermuara pada penguatan kepatuhan hukum sebagaimana diuraikan di atas yakni kepatuhan hukum yang berasal dari internalisasi nilai-nilai hukum, bukan karena rasa takut akan sanksi atau perhitungan untung-rugi. Bagian ini hendak membahas secara khusus beberapa fokus pembangunan yang dapat dilakukan untuk memperkuat kepatuhan hukum yang belum dibahas pada bagian-bagian sebelumnya.

1. Pengukuran Kepatuhan Hukum

Di Indonesia sendiri, sudah terdapat beberapa instrumen untuk mengukur tingkat kepatuhan hukum, baik secara umum maupun yang secara khusus berfokus pada isu-isu tertentu seperti Indeks Reformasi Hukum dan Indeks Pembangunan Hukum.

Indeks Reformasi Hukum ini merupakan amanat dari Peraturan Presiden 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025 yang telah disusun menjadi Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 25 Tahun 2020 tentang Road Map Reformasi Birokrasi 2020-2024, yang kemudian menjadi dasar pedoman Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2022 tentang Penilaian Indeks Reformasi Hukum Pada Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah.

Penilaian indeks ini didasarkan pada salah satu sasaran reformasi birokrasi yaitu birokrasi yang bersih dan akuntabel. Dalam pelaksanaan reformasi birokrasi tersebut, Kementerian Hukum dan HAM berperan sebagai *leading sector* program meso di bidang reu peraturan perundang-undangan. Dalam IRH, reu yang dilakukan meliputi 4 (empat) variabel yaitu memperkuat koordinasi Kementerian Hukum dan Hak Asasi manusia untuk melakukan harmonisasi regulasi, peningkatan Kompetensi Aparatur Sipil Negara sebagai perancang peraturan perundang-undangan di tingkat pusat dan daerah yang berkualitas, mendorong kualitas re-regulasi atau deregulasi berbagai peraturan perundang-undangan berdasarkan hasil reu, dan penataan *database* peraturan perundang-undangan.

Masing-masing variabel tersebut kemudian diturunkan ke dalam beberapa indikator yang kemudian digunakan untuk mengukur kinerja Kementerian/Lembaga pada masing-masing variabel sebagai berikut:

Variabel	Indikator
1. Tingkat Koordinasi Kementerian Hukum dan HAM untuk melakukan harmonisasi regulasi/memperkuat koordinasi untuk melakukan harmonisasi regulasi	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pengajuan permohonan pengharmonisasi sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan 2. Tingkat kehadiran pimpinan tinggi dalam rapat pleno pengharmonisasian Peraturan Perundang-Undangan yang memiliki kewenangan dalam pengambilan keputusan (melibatkan Ditjen PP/Instansi pemrakarsa/K/L terkait)
2. Kompetensi ASN sebagai perancang peraturan perundang-undangan (<i>legal drafter</i>) yang berkualitas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kebijakan pembinaan dan pengembangan kompetensi ASN perancang peraturan perundang-undangan 2. Tingkat pengembangan kompetensi, keikutsertaan pejabat perancang peraturan perundang-undangan melalui bimbingan teknis, pelatihan <i>workshop</i> baik secara klasikal maupun non-klasikal
3. Kualitas re-regulasi atau deregulasi berbagai peraturan perundang-undangan berdasarkan hasil reuiu	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kebijakan tentang pemantauan dan peninjauan UU dan/atau analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan 2. Proporsi tahunan jumlah peraturan perundang-undangan yang dievaluasi 3. Tindak lanjut rekomendasi hasil kegiatan pemantauan/peninjauan UU dan/atau analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan 4. Tingkat keterlibatan pejabat fungsional analisis hukum dalam melakukan pemantauan dan peninjauan Undang-Undang dan/atau analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan
4. Penataan <i>Database</i> Peraturan Perundang-Undangan	Pengelolaan JDIH terintegrasi sesuai dengan Standar Pengelolaan Dokumen dan Informasi Hukum

Tabel 1: Variabel dan Indikator Pengukuran Indeks Reformasi Hukum

Variabel dan indikator di atas diukur baik kepada Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah dan dilakukan setiap satu tahun sekali. Hasil dari pengukuran IRIH dapat memberikan gambaran kepatuhan aparatur pemerintah terhadap pelaksanaan harmonisasi, pemantauan/peninjauan dan/atau analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan, penataan *database* peraturan perundang-undangan dan juga termasuk mengenai kebijakan terkait keterlibatan dan pengembangan sumber daya manusia, jabatan fungsional Perancang Peraturan Perundang-Undangan dan Analisis Hukum.

Berbeda dengan Indeks Reformasi Hukum yang bersifat lebih tajam dan spesifik, Indeks Pembangunan Hukum mengukur pembangunan hukum secara umum. Kepatuhan hukum menjadi salah satu indikator yang diukur sebagai bagian dari pilar budaya hukum. Pengukuran budaya hukum dalam konteks IPH tidak hanya melingkupi masyarakat tetapi juga penyelenggara negara yang juga menjadi objek dari pelaksanaan budaya hukum. Penilaian mengenai budaya hukum dilakukan berdasarkan variabel dan indikator dalam Pilar 1: budaya hukum sebagai berikut:

Variabel	Indikator
<p>1.1 Pemahaman Hukum Masyarakat Mengukur sejauh mana pengetahuan masyarakat terhadap elemen-elemen fundamental dalam suatu sistem hukum.</p>	<p>1.1.1. Persentase pemahaman masyarakat terkait hak konstitusional</p> <p>1.1.2. Persentase pemahaman masyarakat terkait permasalahan hukum pidana, perdata, TUN</p> <p>1.1.3. Persentase masyarakat yang memahami kebijakan/program hukum dan HAM pemerintah</p> <p>1.1.4. Preferensi masyarakat dalam menyelesaikan permasalahan hukum</p> <p>1.1.5. Preferensi masyarakat dalam menyelesaikan permasalahan hukum</p>
<p>1.2 Kepatuhan Hukum oleh Masyarakat Mengukur sejauh mana keadaan masyarakat yang sadar untuk tunduk dan patuh dalam satu aturan yang berlaku (kepatuhan hukum).</p>	<p>1.2.1. Tingkat pelanggaran lalu lintas</p> <p>1.2.2. Tingkat kejahatan (<i>crime rate</i>)</p> <p>1.2.3. Tingkat kepatuhan masyarakat melapor/membayar pajak</p> <p>1.2.4. Permitivitas masyarakat terhadap perilaku korup</p> <p>1.2.5. Tingkat kepatuhan terhadap batas usia perkawinan</p>
<p>1.3 Kepatuhan Hukum oleh Pemerintah Mengukur sejauh mana penyelenggaraan kekuasaan negara melalui pemerintah patuh pada hukum yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan (<i>rule of law</i>).</p>	<p>1.3.1. Persentase kepatuhan pemerintah terhadap UU Pelayanan Publik</p> <p>1.3.2. Persentase tindak pidana yang dilakukan oleh aparatur negara</p> <p>1.3.3. Persentase pelanggaran HAM oleh aparatur negara</p> <p>1.3.4. Persentase kepatuhan pelaporan harta kekayaan oleh penyelenggara negara</p> <p>1.3.5. Tingkat kepatuhan pemerintah terhadap putusan pengadilan tata usaha negara (PTUN)</p> <p>1.3.6. Tingkat kepatuhan aparat penegak hukum terhadap kode etik dan perilaku</p>

Tabel 2: Variabel dan Indikator Pilar Budaya Hukum, Indeks Pembangunan Hukum

Dalam kesempatan ini, tidak akan dibahas bagaimana hasil IPH tahun tertentu, sebab yang akan fokus menjadi pembahasan adalah bagaimana strategi mendorong

kepatuhan hukum yang efektif. Pertama-tama mesti diasumsikan terlebih dahulu bahwa kondisi pembangunan hukum di Indonesia dalam kondisi baik. Kondisi baik di sini berarti ketiga variabel dalam pengukuran IPH, yakni pemahaman hukum, kepatuhan hukum oleh masyarakat dan kepatuhan hukum oleh pemerintah, masing-masing dalam kondisi baik. Mesti dicatat, asumsi kondisi tersebut adalah semata-mata untuk memudahkan kita untuk kemudian mencari jalan keluar terbaik untuk mendongkrak kepatuhan hukum secara umum.

2. Upaya-Upaya Penguatan Kepatuhan Hukum ke Depan

Senada dengan uraian-uraian sebelumnya, fokus penguatan kepatuhan hukum ke depan bukan hanya ditujukan kepada masyarakat tetapi juga kepada penyelenggara negara termasuk di dalamnya para aparatur pemerintahan dan penegak hukum. Dengan bertolak dari prinsip-prinsip yang telah diuraikan diatas terdapat beberapa upaya penguatan kepatuhan hukum yang saat yang dapat dilakukan ke depan. Upaya-upaya yang dibahas dalam bagian ini sebetulnya bukan hal-hal yang sama sekali baru. Beberapa di antaranya telah dilakukan dan terdapat usulan-usulan pengembangan dan penajaman ke depan.

a. Penguatan Kepatuhan Hukum masyarakat

Pada Prinsipnya, usaha menciptakan kepatuhan hukum masyarakat dapat dilakukan dengan beberapa cara:¹³⁶

- a. *Represif*, adanya tindakan yang diberikan agar terjadi penegakan hukum. Pelaksanaan tindakan represif ini seperti dalam proses penegakan hukum oleh aparat penegak hukum, memerlukan pengawasan, baik internal maupun eksternal.
- b. *Preventif*, merupakan usaha untuk mencegah terjadinya pelanggaran-pelanggaran hukum atau merosotnya kesadaran hukum.
- c. *Persuasif*, yaitu mendorong, memicu, sehingga tercipta kesadaran hukum, yang erat kaitannya dengan nilai-nilai hukum atau budaya hukum. Rendahnya tingkat kepatuhan hukum akan menyebabkan potensi maladministrasi juga meningkat.

Ketiga cara ini perlu diterapkan secara proporsional sehingga dapat secara efektif menciptakan derajat kepatuhan yang terbaik. Pada kasus-kasus tertentu,

¹³⁶ Ratna Sari Dewi, *Tingkat Kepatuhan Hukum dan Potensi Maladministrasi Penegakan Hukum*, Ombudsman RI, Oktober 23, 2019, <https://www.ombudsman.go.id/artikel/r/artikel--tingkat-kepatuhan-hukum-dan-potensi-maladministrasi-penegakan-hukum>, (diakses tanggal 1 Agustus 2023, pukul 16.39 WIB).

misalnya, pendekatan persuasif atau preventif bisa menjadi lebih efektif dibandingkan represif, atau sebaliknya.

Penguatan kepatuhan hukum masyarakat perlu juga memperhatikan kondisi bangsa Indonesia yang plural. Suatu negara yang ingin melihat terciptanya suatu ketertiban dan perdamaian dalam masyarakat akan terus berusaha untuk mengatur dan mengarahkan tingkah laku seluruh warga masyarakat menurut pola-pola tertentu. Salah satu cara yang dapat dipakai memperlancar interaksi antara masyarakat, yakni mengeluarkan norma-norma hukum tertentu. Hukum kemudian menetapkan peranan-peranan yang seharusnya dilakukan oleh warga masyarakat untuk terwujudnya pergaulan hidup yang teratur. Namun, apa yang dianggap teratur oleh seseorang, belum tentu dianggap teratur juga oleh pihak-pihak lainnya.¹³⁷

Masalah kesadaran hukum timbul apabila nilai-nilai yang akan diwujudkan dalam peraturan hukum merupakan nilai-nilai yang baru. Hal ini adalah konsekuensi logis dari Indonesia yang merupakan negara dengan masyarakat plural dan meluasnya fungsi hukum yang tidak sekedar hanya merekam kembali pola-pola tingkah laku yang sudah ada di dalam masyarakat. Dalam konteks pembangunan, hukum juga berperan menjadi sarana penyalur kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah sehingga terbuka kemungkinan muncul keadaan-keadaan baru untuk merubah sesuatu yang sudah ada.¹³⁸

Dalam situasi seperti ini, negara tidak bisa secara cepat mengesampingkan nilai-nilai atau hukum yang hidup dalam masyarakat/ *living law* (yang menghambat terbangunnya kesadaran dan kepatuhan hukum) sebagai akibat dari pluralitas masyarakat di Indonesia. Ketidakpatuhan masyarakat terkadang dapat menjadi sinyal koreksi terhadap kebijakan Pemerintah. Oleh karena itu, pembangunan kesadaran dan kepatuhan hukum masyarakat lantas harus dibangun secara perlahan namun terencana hingga mencapai titik yang diharapkan untuk berlakunya hukum yang efektif. Kreatifitas Pemerintah dalam hal ini diperlukan yakni tidak serta merta selalu mengedepankan pendekatan represif yang justru akan memperkuat resistensi dan bumerang.

¹³⁷ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Cet. Keempat (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2002), Hlm.1

¹³⁸ *ibid.* Hlm.2

Karena itulah saat ini telah berkembang berbagai macam teori dan pemikiran baru yang menawarkan berbagai alternatif cara pengaturan untuk meningkatkan kepatuhan masyarakat terhadap hukum (*compliance*) seperti *restorative justice* dan *responsive regulation*.¹³⁹ Kerangka-kerangka pemikiran ini dapat digunakan sebagai alternatif pengaturan represif untuk meningkatkan kepatuhan masyarakat.

Responsive regulation misalnya membuka kemungkinan eksplorasi terhadap beberapa tahap intervensi melalui *the enforcement pyramid*.¹⁴⁰ Dalam konsep ini, respon terhadap suatu pelanggaran atau ketidakpatuhan harus disesuaikan dengan pihak pelanggar dan derajat kesalahannya sehingga dapat ditemukan cara penghukuman yang paling efektif dan efisien. Dengan demikian, tidak semua kejadian pelanggaran harus direspon dengan represi atau hukuman pidana. Persuasi dan edukasi dalam situasi yang tepat dapat memberikan hasil yang lebih baik dibandingkan pemenjaraan. Insentif yang dimuat dalam peraturan untuk kasus yang tepat, dapat meningkatkan keinginan masyarakat untuk patuh dibandingkan ancaman pidana.

Selain penggunaan instrumen intervensi yang tepat, Kristina Murphy juga menekankan pentingnya prosedur penyusunan peraturan yang adil dan terbuka (*procedural justice*) di mana setiap pihak mendapatkan kesempatan untuk didengar dan dipertimbangkan pendapatnya sehingga mereka merasa memiliki kendali atas keputusan yang diambil oleh otoritas yang ada dan meyakini proses untuk mencapai suatu keputusan telah berjalan secara adil.¹⁴¹ Prosedur yang baik ini pertama-tama akan membantu pemerintah untuk memetakan posisi setiap kelompok dalam masyarakat terhadap suatu peraturan dengan baik, dan karenanya dapat merumuskan langkah-langkah yang bisa diambil untuk meningkatkan kepatuhan.¹⁴² Kedua, proses ini juga dapat meningkatkan kepatuhan masyarakat secara sukarela untuk menaati hukum karena memudahkan masyarakat untuk mengidentifikasi

¹³⁹ Valerie Braithwaite, *Closing the Gap Between Regulation and the Community*, dalam Drahos (Ed.), *Regulatory Theory Foundations and Applications*, (Acton: ANU Press, 2017), Hlm. 38

¹⁴⁰ John Braithwaite, *Types of Responsiveness*, dalam rahos (Ed.), *Regulatory Theory Foundations and Applications*, (Acton: ANU Press, 2017), Hlm. 118-121

¹⁴¹ Kristina Murphy, *Procedural Justice and its Role in Promoting Voluntary Compliance*, dalam Drahos (Ed.), *Regulatory Theory Foundations and Applications*, (Acton: ANU Press, 2017), Hlm. 48

¹⁴² Valerie Braithwaite, *Op.cit.*

dirinya dalam posisi pemerintah sehingga mengurangi emosi negatif dan resistensi.¹⁴³

Penguatan kepatuhan hukum masyarakat juga erat kaitannya dengan proses penegakan hukum. Penegakan hukum sebagai suatu proses, pada hakikatnya merupakan penerapan diskresi yang menyangkut membuat keputusan yang tidak secara ketat diatur oleh kaidah hukum, akan tetapi mempunyai unsur penilaian pribadi. Kunci dari kesuksesan penegakan hukum adalah adanya keserasian antara 'tritunggal' nilai, kaidah, dan pola perilaku. Gangguan terjadi dalam hal muncul ketidakserasian antara nilai-nilai yang berpasangan, yang menjelma di dalam kaidah-kaidah yang simpang siur, dan pola perilaku tidak terarah yang mengganggu kedamaian pergaulan hidup. Menurut Soerjono Soekanto, penegakan hukum bukanlah semata-mata berarti pelaksanaan perundang-undangan, walaupun dalam kenyataan di Indonesia kecenderungannya adalah demikian sehingga pengertian '*law enforcement*' begitu populer.¹⁴⁴

Berdasarkan hal tersebut, masalah pokok dari penegakan hukum sebenarnya terletak pada faktor-faktor yang mungkin mempengaruhi. Faktor-faktor tersebut, adalah sebagai berikut:¹⁴⁵

- 1) Faktor hukumnya sendiri, yang di dalam tulisan ini akan dibatasi pada undang-undang saja;
- 2) Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum;
- 3) Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum;
- 4) Faktor masyarakat, yakni lingkungan di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan;
- 5) Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta, dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Sayangnya, belakangan banyak sekali dipertontonkan di media massa potret buram penegakan hukum yang kian menyulitkan upaya segenap pihak agar masyarakat kembali menaruh kepercayaan kepada instrumen hukum. Buruknya penanganan kasus-kasus yang mencuat perhatian publik oleh penegak hukum tidak bisa dikesampingkan dari faktor yang mempengaruhi menurunnya tingkat kesadaran

¹⁴³ Kristina Murphy, *Op.cit.*, Hlm. 55

¹⁴⁴ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, *Op.cit.*, Hlm.5

¹⁴⁵ *Ibid.*

hukum masyarakat yang kemudian memunculkan sikap apatisme dari masyarakat yang mana sikap tersebut adalah bentuk yang paling dikhawatirkan dari upaya pembangunan kesadaran dan kepatuhan hukum di Indonesia. Oleh karena itu, penguatan kepatuhan hukum para aparatur pemerintahan, khususnya penegak hukum juga perlu dilakukan.

b. Penguatan Kepatuhan Hukum aparatur pemerintahan

Kepatuhan hukum pada hakikatnya bukan hanya diharapkan dari masyarakat saja. Kesadaran, kesetiaan, penghormatan, yang berujung pada kepatuhan terhadap sistem hukum perlu diberikan oleh seluruh komponen bangsa terhadap hukum yang berlaku sebagai aturan (*rule of the game*) sebagai konsekuensi hidup bersama di mana. Sepanjang hukum dijaga dan berada pada posisi yang tepat, maka hukum akan memiliki wibawa dapat berfungsi secara efektif. Karena itu, pelanggaran-pelanggaran hukum oleh para aparatur pemerintahan baik dari cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif memberikan dampak yang sangat besar terhadap wibawa sistem hukum. Jika dibiarkan terjadinya pelanggaran oleh aparatur pemerintahan terus-menerus, maka kepercayaan terhadap sistem hukum akan rusak. Demikianlah sangat bisa dipahami mengapa para ahli yang telah dikutip dalam dokumen ini senantiasa memberikan penekanan yang besar terhadap budaya hukum para pemangku profesi hukum, tidak terkecuali para aparatur pemerintahan yang memperoleh kewenangannya dari hukum.

Usaha membangun kepatuhan hukum masyarakat karenanya harus diikuti dengan usaha membangun kepatuhan hukum para aparatur pemerintahan. Hal ini sesuai dengan konsep negara hukum, di mana semua orang tanpa kecuali harus tunduk pada hukum. Beberapa hal yang bisa dilakukan dalam rangka penguatan kepatuhan hukum aparatur pemerintahan adalah:

1) Pemanfaatan indeks-indeks pengukuran untuk melakukan intervensi

Saat ini telah terdapat banyak indeks yang dapat memberikan gambaran kepatuhan aparatur pemerintahan terhadap hukum. Pada bagian sebelum ini, misalnya, telah diulas IRH dan IPH sebagai contoh dua indeks yang secara langsung melakukan pengukuran kepatuhan hukum aparatur

pemerintahan dalam lingkup yang berbeda: IRH bersifat lebih spesifik, sedangkan IPH bersifat umum.

Hasil pengukuran indeks dapat menjadi gambaran kepatuhan dan menjadi dasar untuk melakukan intervensi yang tepat guna untuk memperbaiki kepatuhan yang masih lemah. Sebagai contoh, apabila suatu Kementerian/Lembaga atau Pemerintah Daerah mendapat nilai rendah pada variabel pengukuran pelaksanaan analisis dan evaluasi, maka dapat disusun program-program penguatan yang menyoar K/K atau Pemda tersebut sehingga anggaran dapat dialokasikan secara efektif dan efisien.

Pengukuran indeks, karenanya tidak boleh hanya berhenti menjadi rutinitas tahunan. Hasil pengukuran perlu dikelola secara baik sehingga dapat menjadi dasar pengambilan kebijakan/program-program penguatan kepatuhan yang tepat sasaran.

2) Penegakan peraturan dan kode etik secara konsisten

Sama seperti pada masyarakat, penegakan peraturan yang tegas ketika terjadi oleh aparatur pemerintahan sangat penting untuk membentuk kepatuhan hukum para aparatur pemerintahan. Selain peraturan perundang-undangan, penegakan kode etik juga perlu dilakukan sebagai langkah awal untuk membentuk karakter dan integritas para aparatur pemerintahan.

BAB V

PENUTUP

Dalam upaya pembangunan hukum nasional, komitmen terhadap pembangunan komponen budaya hukum sangatlah penting untuk memastikan pembangunan pada komponen sistem hukum lainnya seperti substansi dan struktur hukum dapat berjalan dan diterapkan secara efektif. Indonesia telah mengalami dinamika pembangunan budaya hukum dari masa ke masa. Setiap era menunjukkan adanya fokus dan karakteristik yang khas. Berbagai kondisi yang dihadapi belakangan ini seperti resistensi terhadap peraturan perundang-undangan, pelanggaran hukum yang dilakukan baik oleh masyarakat dan aparatur pemerintah menunjukkan urgensi untuk pembangunan budaya hukum dilakukan secara serius dan kontekstual dengan kebutuhan saat ini.

Bercermin pada pendapat para ahli, ruang lingkup pembangunan budaya hukum tidaklah terbatas pada masyarakat melainkan juga pada para pemangku profesi hukum dan aparatur pemerintahan. Pembangunan budaya hukum ke depan ditujukan pada penguatan kesadaran hukum yang kemudian mewujudkan menjadi kepatuhan hukum yang berlandaskan pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Pembangunan budaya hukum tidak boleh berhenti pada tahap transfer informasi atau pengetahuan belaka tetapi diharapkan dapat mencapai internalisasi nilai-nilai budaya hukum yang dikehendaki dan mewujudkan dalam transformasi perilaku menuju perilaku yang diharapkan oleh hukum.

Fokus pembangunan hukum ke depan dilakukan dengan mempertimbangkan kondisi masyarakat Indonesia yang plural. Beragamnya tahap perkembangan masyarakat, persoalan hukum yang dihadapi, serta budaya hukum yang ada menyebabkan tidak ada strategi tunggal dalam melakukan pembangunan budaya hukum. Dokumen ini memberikan beberapa fokus pembangunan ke depan yang masing-masing memerlukan pendaratan lebih jauh agar penerapannya dapat menjadi kontekstual.

Dengan menggunakan pendekatan sistemik, DPHN menekankan pentingnya melakukan pembangunan budaya hukum secara sistemik yakni melalui substansi, struktur, dan juga sarana prasarana hukum. Pada aspek substansi hukum, peningkatan kualitas peraturan perundang-undangan, dan pelaksanaan peraturan perundang-undangan secara

konsisten dan adil sehingga dapat mendorong ketaatan pada peraturan guna kepastian hukum.

Fokus berikutnya adalah melakukan redesain penyuluhan hukum sebagai ujung tombak pembangunan budaya hukum juga perlu dilakukan agar penyuluhan hukum dapat relevan menjawab tantangan zaman ini. Bersama-sama dengan upaya pembangunan budaya hukum yang bersifat *top-down*, strategi yang bersifat *bottom-up* yakni melalui pemberdayaan masyarakat juga perlu terus dikembangkan untuk mempercepat terbentuknya budaya hukum yang diharapkan.

Pembangunan budaya hukum, sama seperti pembentukan budaya pada umumnya, tidak dapat dilakukan secara instan. Diperlukan waktu dan konsistensi dalam melakukan pembangunan budaya hukum. Karena itu, di masa mendatang, pembangunan budaya hukum perlu dilakukan sedari dini melalui pendidikan. Reformasi pendidikan tinggi hukum penting dilakukan untuk membentuk para pemangku profesi hukum yang memiliki budaya hukum yang baik. Demikian juga pendidikan kedinasan perlu diperkuat agar membantu pembentukan mentalitas dan budaya aparatur pemerintahan yang selaras dengan budaya hukum yang diharapkan.

Upaya-upaya di atas diharapkan dapat membentuk kepatuhan hukum masyarakat dan aparatur pemerintahan. Seluruh ide dan pemikiran yang tertuang dalam dokumen ini masih jauh dari sempurna. Ide-ide yang ditawarkan dalam dokumen ini diharapkan dapat menjadi pemantik dan bahan dasar bagi kajian dan diskusi yang lebih mendalam bagi pembangunan budaya hukum di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Apeldorn, Van. *Pengantar Ilmu Hukum* (Jakarta: Pradnya Paramita, 1982).
- Arifin. *Implementasi Pendidikan Hukum dalam Konteks Budaya Sekolah di Era Global*, *Syiar Hukum: Jurnal Ilmu Hukum* Volume 11 Nomor 3 (2009).
- Arjanto, Dwi. *Hari HAM Sedunia, Begini Sejarah Berdirinya Komnas HAM*, *Tempo.co*, <https://nasional.tempo.co/read/1537891/hari-ham-sedunia-begini-sejarah-berdirinya-komnas-ham> (Diakses 12 Agustus 2023).
- Ashari, Topo, Edy. *Memahami Karakteristik Pegawai Negeri yang Profesional*. *Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS* Vol. 4 No. 2 (2010).
- Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi* (Jakarta: Konpress, 2005).
- Azhari, Aidul Fitriadi. *Korelasi Budaya Hukum dan Gagasan Negara Hukum di Indonesia* (Jakarta: Komisi Yudisial, 2017).
- Badan Pembinaan Hukum Nasional. *Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2020* (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2020).
- *Simposium Hubungan Timbal-Balik Antara Hukum dan Kenyataan-Kenyataan Masyarakat* (Jakarta: Penerbit Binacipta, 1976).
- Bedner, Adrian dan Javqueline Vel. *Legal Education in Indonesia*. *The Indonesian Journal of Socio-Legal Studies* Vol.1 No.1 (2021).
- *Suatu pendekatan elementer terhadap negara hukum* dalam Adriaan W. Bedner, Sulistyowati Irianto Jan Michiel Otto, Theresia Dyah Wirastri (ed.) *Kajian Sosio Legal*. (Penerbit Pustaka Lasaran, Yogyakarta, 2012).
- Braithwaite, John. *Types of Responsiveness* dalam rahos (Ed.), *Regulatory Theory Foundations and Applications* (Acton: ANU Press, 2017).
- Braithwaite, Valerie. *Closing the Gap Between Regulation and the Community* dalam Drahos (Ed.), *Regulatory Theory Foundations and Applications* (Acton: ANU Press, 2017).
- Dewi, Ratna Sari. *Tingkat Kepatuhan Hukum dan Potensi Maladministrasi Penegakan Hukum*, *Ombudsman RI*, Oktober 23, 2019, <https://www.ombudsman.go.id/artikel/r/artikel--tingkat-kepatuhan-hukum-dan-potensi-maladministrasi-penegakan-hukum>, (diakses tanggal 1 Agustus 2023, pukul 16.39 WIB).
- Franz dan Keebet von Benda-Beckmann. *Adat and Religion in Minangkabau and Ambon* dalam Claessen, H. J. M. (Editor); Moyer, David S, *Time Past, Time Present, Time Future : Perspectives on Indonesian Culture : Essays in Honour of Professor P. E. de Josselin de Jong* (Series 131), (Forris Publication: Dordrecht Holland, 1988).
- Friedman, Lawrence M. *Legal Culture and Social Development*, *Law & Society Review* Vol 4 No. 1(1969).
- *The Concept of Legal Culture: A Reply* dalam buku David Nelken (ed), *Comparing Legal Cultures* (London:Routledge, 1997).
- Fuadi, Munir. *Sosiologi Hukum Kontemporer - Interaksi Hukum, Kekuasaan dan Masyarakat* (Bandung; Citra Aditya Bakti, 2007).

- Handayani, N. N. L., & Muliastri, N. K. E., *Pembelajaran Era Disruptif Menuju Era Society 5.0 (Telaah Perspektif Pendidikan Dasar)*, Prosiding Seminar Nasional IAHN-TP Palangka Raya no. 1 (2020).
- Hartono, Sunaryati. *Menyesuaikan Paradigma tentang Pendidikan Hukum Nasional dengan Kebutuhan Masyarakat Indonesia Di Awal Abad Ke-21* (Makalah disampaikan pada simposium Peningkatan Kurikulum Fakultas Hukum dan Metode Pengajaran yang Mendukung Pembangunan Hukum Nasional, Yogyakarta, 21-22 juli 2004).
- Hutagalung, Mura P. *Budaya Malu, Budaya Salah, dan Budaya Hukum*, Jurnal Hukum dan Pembangunan Tahun ke-37 No. 3 (2007).
- Irianto, Sulistyowati. *Legal Education for the Future of Indonesia*. The Indonesian Journal of Socio-Legal Studies Vol.1 No.1 (2021).
- . *Pendidikan Tinggi Hukum dan Masalahnya: Menuju dan Paska 100 Tahun* (Ceramah disampaikan pada Focus Group Discussion Kelompok Kerja Penyusunan Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2023, 20 Juni 2023, Jakarta).
- Junaedi, Mahfud dan Fatah Syukur. *Moral Education in Japanese Schools: A Model for Improving Character Education in Indonesia*. Analisa Journal of Social Science and Religion Volume 2 No. 1 (2017).
- Juwana, Hikmahanto. *Legal Education Reform in Indonesia*. Asian Journal of Comparative Law 1 (1) (2006).
- Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional. *Kajian Evaluasi Program Pemberdayaan Hukum Bagi Masyarakat* (Jakarta: Kementerian PPN/Bappenas, 2021).
- . *Rencana Pembangunan Nasional Jangka Panjang 2005-2025*.
- Komisi Kejaksaan Republik Indonesia, *Sekilas Komisi Kejaksaan Republik Indonesia*, Situs Komisi Kejaksaan Republik Indonesia, <https://komisi-kejaksaan.go.id/sekilas-kkri/> (diakses 12 Agustus 2023).
- Komisi Kepolisian Nasional RI, *Tentang Kopolnas*, Situs Komisi Kepolisian Nasional Republik Indonesia, <https://kopolnas.go.id/tentang-kopolnas> (diakses 12 Agustus 2023).
- Komisi Yudisial, *Problematika Hakim dalam Ranah Hukum, Pengadilan, dan Masyarakat di Indonesia: Suatu Studi Socio-Legal* (Penelitian Pemetaan KY tahun 2012).
- Kusumadewi, Ratih, Lucia. *Pendidikan Untuk Apa dan Siapa? Kajian Kritis Peta Pendidikan Indonesia 2020-2035* (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia:2021).
- Latif, Yudi. *Negara Paripurna* (Jakarta, PT Gramedia, 2012).
- Law, Duke. *Leading Japanese legal scholar shares lessons from Minamata*. 28 September 2010 <https://law.duke.edu/news/leading-japanese-legal-scholar-shares-lessons-minamata/>.
- Lestari, Ratih. *Strategi Pembangunan Kesadaran dan Kepatuhan Hukum Masyarakat melalui Pendidikan* (ceramah disampaikan pada Focus Group Discussion Kelompok Kerja Penyusunan Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2023, 29 Agustus 2023).
- Lev, Daniel S. *Hukum dan Politik di Indonesia, Kesenambungan dan Perubahan* (Terjemahan Nirwono dan AE Priyono) (Jakarta: LP3ES, 1990).

- Macaulay, Stewart. *Non-Contractual Relations in Business: A Preliminary Study*. American Sociological Review Vol. 28, No. 1 (Feb., 1963). <https://doi.org/10.2307/2090458>.
- MD, Moh. Mahfud. *Menegaskan Nilai-Nilai Dasar Keindonesiaan*, dalam Tim Penyusun, *Etika dan Budaya Hukum dalam Peradilan* (Jakarta: Komisi Yudisial, 2017).
- Mertokusumo, Sudikno. *Mengenal Hukum Suatu Pengantar* (Yogyakarta: Liberty, 2003).
- Merry, Sally Engle. *What is Legal Culture? An Anthropological Perspective*, *Journal of Comparative Law* 4 No. 2 (2010).
- Michels, Ralf. *The Max Planck Encyclopedia of European Private Law* (Basedow, Hopt, Zimmerman Eds., Oxford University Press).
- Mulyadi, Budi. *Early Childhood Character Education in Japan* (Makalah disampaikan pada E3S Web of Conferences 202, 2020)
- Murphy, Kristina. *Procedural Justice and its Role in Promoting Voluntary Compliance* dalam Drahos (Ed.), *Regulatory Theory Foundations and Applications* (Acton: ANU Press, 2017).
- Nafi, Tien Handayani, Lidwina Inge Nurtjahyo dkk. *Peran Hukum Adat dalam Penyelesaian Kasus-Kasus Kekerasan terhadap Perempuan di Kupang, Atambua, dan Waingapu*. *Jurnal Hukum dan Pembangunan FHUI* No 46 (2) (2016).
- Ndraha, Taliziduhu. *Budaya Organisasi* (Jakarta: Rineka Cipta, 1997).
- Nelken, David . *Thinking About Legal Culture*, *Asian Journal of Law and Society* 1 (2014).
- Nugroho, Sidik. *Pendidikan Anti Korupsi dan Kecerdasan Sosial*. *Media Indonesia* viii/2 (2019)
- Rahardjo, Satjipto. *"(Ilmu) Hukum Dari Abad Ke Abad"*, dalam Sri Rahayu Oktoberina dan Niken Savitri Ed., *Butir-Butir Pemikiran dalam Hukum Memperingati 70 Tahun Prof. Dr. B. Arief Sidharta, SH*, (Bandung: Rineka Aditama, 2008).
- Raditya, Dendy. *Society 5.0: Tentang Tawaran Dari Jepang Dan Hal-Hal Yang Harus Kita Perhatikan*, Creative HUB Fisipol UGM, <https://chub.fisipol.ugm.ac.id/2019/02/18/society-5-0-tentang-tawaran-dari-jepang-dan-hal-hal-yang-harus-kita-perhatikan/>, diakses 30 Mei 2023.
- Riszkinaswara, *Revolusi 4.0*, Direktorat Jenderal Aptika Kementerian Komunikasi dan Informasi, <https://aptika.kominfo.go.id/2020/01/revolusi-industri-4-0/>, diakses 1 Juni 2023.
- Shidarta, *Apa itu Budaya Hukum*, BINUS University, <https://business-law.binus.ac.id/2019/10/04/apa-itu-budaya-hukum/>, diakses 5 Maret 2023
- *Hubungan Masyarakat dengan Hukum*, Binus University Faculty of Humanities, <https://business-law.binus.ac.id/2017/02/20/hubungan-masyarakat-dengan-hukum/> diakses tanggal 12 April 2023.
- *Hukum dan Kebijakan Pembangunan* (Makalah Kunci Seminar nasional Hukum dan Kebijakan Pembangunan pada Milad ke-80 Universitas Islam Indonesia, Jakarta, Maret 2023).

- *Pembentukan Budaya Hukum*, BINUS UNIVERSITY, https://business-law.binus.ac.id/2019/10/04/pembentukan_budaya_hukum/ diakses tanggal 30 Agustus 2023
- *Pengaruh Perkembangan Teknologi dan Informasi terhadap Pembangunan Budaya Hukum*, (Ceramah disampaikan pada Focus Group Discussion Kelompok Kerja Penyusunan Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2023 dengan tema “Pembangunan Budaya Hukum di Indonesia: Peran Peraturan Perundang-Undangan, Teknologi Informasi, dan Pendidikan Tinggi Hukum, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta, 20 Juni 2023).
- Soekanto, Soerjono. *Beberapa Permasalahan Hukum dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia* (Jakarta: Yayasan Penerbit Universitas Indonesia, 1976).
- *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum* Cet. Keempat (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2002).
- *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum* (Jakarta: CV Rajawali, 1982).
- Suherman, Ade Maman. *Pengantar Perbandingan Sistem Hukum* (Jakarta: Rajawali Pers, 2008).
- Taylor, Veronica. *How To Structure a PhD Efficiently for Maximum Impact* (Ceramah disampaikan pada kegiatan Kuliah Umum di Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 5 Juni 2023).
- Tim GTK Dikdas. *Modul Belajar Mandiri Calon Guru Bidang Studi Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan* (Jakarta: Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, 2021).
- Toffler, Alvin. *The Third Wave* (Toronto: Bantam Books, 1982).
- Violetta, Sukma. *Mengembangkan Shared Responsibility Demi Tegaknya Judicial Accountability*, dalam Tim Penyusun, *Etika dan Budaya Hukum dalam Peradilan* (Jakarta: Komisi Yudisial, 2017).
- Waluyati. Astuti (Ed.). *Pengembangan Pendidikan Budaya dan Karakter Bangsa Melalui Pembelajaran Matematika di SD* (Yogyakarta: Kementerian Pendidikan Nasional, 2011).
- Warassih Pujirahayu, Esmi, dkk. *Sosiologi Hukum - Suatu Pengantar Dimensi Hukum dan Masyarakat*, (Yogyakarta: Litera, 2020).
- West, Mark D. *Losers: Recovering Lost Property in Japan and the United States*. *Law & Society Review*, Volume 37, Number 2 (2003).
- Wiratraman, Herlambang P. *The Challenges of Teaching Comparative-law and Socio-Legal Studies at Indonesia's Law Schools*. *Asian Journal Of Comparative Law* (2019).
- Yuliardi, Suri. *Era Society 5.0, Apa Bedanya Dengan Industri 4.0?*, *Warta Ekonomi*, <https://wartaekonomi.co.id/read313729/era-society-50-apa-bedanya-dengan-industry-40>,

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional,
UU Nomor 25 Tahun 2004

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi

Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005. tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah
Nasional Tahun 2004-2009.

Peraturan Presiden Nomor 5 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah
Nasional Tahun 2010-2014.

Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah
Nasional Tahun 2015-2019

Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah
Nasional Tahun 2020-2024.

Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2022 tentang Penyelenggaraan Perguruan Tinggi
Oleh Kementerian Lain dan Lembaga Pemerintah NonKementerian.

