

ASPEK HUKUM DALAM MENINGKATKAN GERAKAN DISIPLIN NASIONAL

Oleh: B. Arief Sidharta

"... in determining a nation's rank in political civilisation, no test is more decisive than the degree in which justice, as defined by the law, is actually realised in its judicial administration, both as between one private citizen and another, and as between private citizens and members of the government."

Henry Sidgwick, Elements of Politics

1. Pengantar

Mempersoalkan aspek hukum dalam rangka pelaksanaan Gerakan Disiplin Nasional, atau dari sudut pengaruh disiplin nasional terhadap tingkat kepatuhan pada hukum. Dengan kata lain, antara disiplin nasional dan efektivitas atau tingkat kepatuhan pada hukum terdapat hubungan timbal balik. Disiplin nasional dan efektivitas hukum merupakan aspek-aspek yang mencerminkan situasi kultural suatu bangsa.

Keadilan, walaupun tidak akan pernah terwujud sepenuhnya dalam kenyataan kehidupan sehari-hari, adalah kebajikan tertinggi (*the highest virtue*) sebagai wujud pernyataan martabat manusia *par excellence*. Hukum timbul di dalam masyarakat manusia sebagai tatanan kaidah-kaidah perilaku yang bertujuan untuk mewujudkan ketertiban berkeadilan. Dipandang dari sudut proses pembentukannya, hukum merupakan produk proses sosial yang merupakan hasil tertinggi yang dicapai oleh peradaban manusia pada tingkat perkembangan tertentu, yang mencerminkan kemampuan manusia sebagai makhluk berakal-budi dan berhati-nurani untuk mengendalikan dan mengatur diri, dan dengan itu mentransformasi dorongan nafsu agresif-destruktif menjadi sumber daya yang positif-kreatif bagi sesama manusia. Hukum menawarkan alternatif yang lebih berkeadaban dan lebih berbudaya terhadap cara-cara represif dan penggunaan kekerasan dalam mewujudkan ketertiban dan kedamaian dalam menjalani kehidupan bermasyarakat (Fuller). Sebagai demikian, hukum merupakan sublimasi proses interaksi berbagai faktor kenyataan sosial dalam perjalanan

kesejarahan masyarakat manusia, yang diendapkan secara padat dalam suatu sistem pengendalian sosial untuk mewujudkan ketertiban yang adil secara manusiawi di dalam masyarakat. Dengan demikian, dapat juga dikatakan bahwa hukum itu merupakan pengabdian suatu tahap perjuangan manusia atau masyarakat manusia dalam menghadirkan diri di dunia dan perjuangan mempertahankan serta meningkatkan martabat kemanusiaan. Sebab, ketertiban yang adil dan manusiawi adalah kondisi yang perlu bagi manusia untuk dapat secara wajar menjalani kehidupannya dan mengembangkan bakat-bakat atau potensi-potensinya sesuai dengan martabat dan harkatnya sebagai manusia dalam keutuhannya (Mochtar Kusumaatmadja). Karena itu, hukum adalah institusi yang sangat esensial bagi realisasi kodrat kemanusiaan.

Dari apa yang dikemukakan tadi, maka akan tampak bahwa di dalam hukum kita akan dapat membaca refleksi kehidupan serta aspirasi manusia, baik pada saat sekarang maupun pada masa lampau. Karena merupakan produk kesejarahan masyarakat manusia, maka Oliver Wendell Holmes Jr, Hakim Agung Supreme Court Amerika Serikat, mengatakan: *"What a subject is this in which we are united, - this abstraction called the law -, wherein as in a magic mirror, we see reflected, not only our own lives, but the lives of all men that have been!"* Berkaitan dengan kenyataan ini, Holmes juga mengatakan bahwa *"The Law is the witness and external deposit of our moral life. Its history is the history of the moral development of the race"*. Jadi, hukum adalah sedimen (endapan) perkembangan moral suatu bangsa.

2. Cita-negara Bangsa Indonesia.

Negara yang diperjuangkan para pemimpin dan pejuang pergerakan nasional, termasuk mereka yang gugur di tiang gantungan dan di pembuangan penguasa kolonial, serta yang kemudian didirikan Para Bapak Pembentuk Negara (*Founding Fathers of the*) Republik Indonesia sebagaimana yang dirumuskan dalam UUD-1945 adalah negara hukum. Hal ini dirumuskan secara eksplisit dalam Penjelasan dan secara implisit dalam pasal-pasal 4, 5, 11, 12, 20, 22, 23 dan 27 undang-undang dasar tersebut. Dalam Pembukaan UUD-1945 itu ditegaskan bahwa negara Republik Indonesia itu dibentuk dengan tujuan untuk: secara demokratis mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia, yang dijabarkan lebih lanjut dalam pasal-pasal 27 ayat 2, 31, 33 dan 34. Jadi, cita-negara Pancasila yang menjiwai UUD-1945 adalah konsepsi Negara Hukum Demokratis Kesejahteraan yang memandang negara sebagai sekelompok manusia (rakyat) yang, dengan membentuk pemerintah, mengorganisasikan diri secara politis dan secara permanen menempati suatu wilayah tertentu untuk secara beradab dan berbudaya mewujudkan kesejahteraan lahir-batin bagi semua warganegara.

Penyelenggaraan pemerintah dalam sebuah negara hukum dijalankan berdasarkan dan bersarkan hukum (*"rule of law"* dan *"rule by laws"*). Secara umum dapat dikatakan bahwa negara hukum itu berintikan empat asas, yakni asas kepastian hukum, asas persamaan, asas demokrasi, dan asas pemerintah mengemban fungsi melayani rakyat.

Asas kepastian hukum pertama-tama menghendaki bahwa semua tindakan pemerintah dan para pejabatnya harus dapat diprediksi. Hukum itu sendiri bertujuan untuk mewujudkan ketertiban yang tidak menindas, yakni ketertiban yang berkeadilan. Terkait pada tujuan itu, hukum berfungsi untuk menciptakan kepastian atau prediktabilitas berkenaan dengan perilaku manusia dalam hubungan antar-manusia. Tanpa prediktabilitas itu, maka hubungan-hubungan antar-manusia yang wajar tidak mungkin terwujud. Untuk mewujudkan dan menjamin prediktabilitas itulah di dalam masyarakat terbentuk berbagai aturan hukum positif yang kepatuhannya dapat dipaksakan dengan penggunaan kekuasaan publik. Agar kepastian hukum terjamin, maka penggunaan kekuasaan publik ini pun harus berlangsung dalam batas-batas yang ditentukan dalam perangkat aturan hukum positif, baik mengenai cara-cara dan prosedurnya maupun mengenai ruang lingkungannya (Mochtar Kusumaatmadja). Demikianlah, asas kepastian hukum menghendaki dipenuhinya syarat-syarat:

- a. syarat legalitas yang menuntut semua tindakan pemerintah harus selalu mempunyai landasan hukum positif, khususnya perundang-undangan;
- b. syarat bahwa undang-undang menetapkan aturan tentang cara pemerintah melaksanakan tindakannya (prosedur), sehingga rakyat dapat mengetahui apa yang dapat diharapkannya dari pemerintah; selain itu, aturan prosedur itu merupakan jaminan terwujudnya obyektivitas dan imparialitas dalam pengambilan putusan untuk mencegah penyalah-gunaan kewenangan dan kekuasaan;
- c. syarat bahwa aturan hukum positif pada dasarnya tidak memiliki daya berlaku surut (non-retroaktif);
- d. hak asasi manusia dirumuskan dan dilindungi dalam perundang-undangan;
- e. syarat adanya peradilan bebas, termasuk peradilan tata usaha negara;
- f. syarat berlakunya asas non-liquet, yakni hakim tidak boleh menolak mengadili suatu perkara yang diajukan kepadanya.

Asas persamaan menuntut bahwa pemerintah memberikan perlakuan yang sama kepada semua orang, dan bahwa perundang-undangan berlaku sama bagi semua orang. Asas persamaan ini tidak mengesampingkan keharusan untuk memperhitungkan kenyataan adanya perbedaan di antara orang-orang dan antar-kelompok orang.

Asas demokrasi menuntut bahwa tiap warganegara memiliki kesempatan yang sama untuk mempengaruhi proses pengambilan putusan oleh pemerintah.

Untuk mewujudkan asas ini harus dipenuhi:

- a. syarat bahwa tiap warganegara dengan penggunaan hak pilihnya dapat mempengaruhi susunan badan-badan perwakilan rakyat, dan terbuka kesempatan yang sama untuk menjadi anggotanya;
- b. syarat bahwa aturan untuk tindakan pemerintah ditetapkan oleh badan perwakilan rakyat;
- c. syarat badan-badan perwakilan rakyat mengontrol tindakan pemerintah;
- d. semua warga negara memiliki hak yang sama untuk berpartisipasi dan dipartisipasikan dalam proses pembentukan aturan umum (hukum positif). Hak ini mensyaratkan transparansi dalam proses pembentukan undang-undang, misalnya syarat publikasi RUU/RPD dan kebebasan pers yang memungkinkan partisipasi rakyat terlaksana secara wajar;
- e. pendidikan "*civic*" (kewargaan masyarakat dan negara).

Asas pemerintah mengemban fungsi mengabdikan (melayani) kepentingan rakyat dijabarkan ke dalam seperangkat asas umum pemerintahan yang layak (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*). Syarat fundamental bagi keberadaan manusia yang bermartabat manusia harus dijamin dan dirumuskan dalam aturan perundang-undangan. Pemerintah harus melaksanakan tindakannya secara bertujuan dan efisien- efektif. Asas-asas pemerintahan yang layak itu mencakup:

- a. asas kepastian hukum
- b. asas keseimbangan
- c. asas kesamaan
- d. asas bertindak cermat
- e. asas motivasi untuk setiap keputusan instansi pemerintah
- f. asas tidak mencampur-adukkan kewenangan publik dan urusan pribadi
- g. asas bertindak layak atau permainan layak (*fair-play*)
- h. asas keadilan (*equity*) dan kewajaran (*reasonableness*)
- i. asas responsif terhadap harapan rakyat yang wajar
- j. asas meniadakan akibat putusan yang batal
- k. asas perlindungan atas pandangan hidup
- l. asas kebijaksanaan
- m. asas penyelenggaraan kepentingan umum.

Pada analisis terakhir, asas-asas negara hukum tersebut di atas berakar dalam asas yang paling fundamental dalam penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat dan bernegara, yakni asas penghormatan dan perlindungan martabat manusia. Landasan epistemologisnya adalah kenyataan bahwa manusia itu makhluk berakal-budi dan berhati-nurani. Berfungsinya asas-asas negara hukum itu memprasyaratkan dipenuhinya syarat terdapatnya prediktabilitas berkenaan dengan perilaku orang (ketertiban), dan syarat materiil minimal bagi keberadaan manusia.

Pembukaan, Batang-tubuh dan Penjelasan UUD-1945 jelas menghendaki negara hukum sebagai wahana untuk secara demokratis mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia. Asas-asas yang menjiwai negara hukum dan implikasinya sudah cukup diketahui umum, setidaknya-tidaknya oleh mereka yang mengemban jabatan-jabatan penting dalam pemerintahan negara serta para intelektual dan golongan menengah lainnya. Namun, setelah 50 tahun merdeka dan bernegara, atau, setelah 30 tahun menyatakan bertekad hendak melaksanakan Pancasila dan UUD-1945 secara murni dan konsekuen, kenyataan menunjukkan secara jelas bahwa tata-hukum dan kehidupan hukum di Indonesia masih jauh dari yang dicita-citakan, baik oleh Para Bapak Pembentuk Negara maupun oleh rakyat. Terdapat kesenjangan yang cukup lebar antara "*das Sollen*" dan "*das Sein*". Gejalanya antara lain: kolusi, mafia peradilan, tunggakan perkara kasasi mencapai 17.000, pengesampingan asas-asas hukum dan asas-asas perundang-undangan yang fundamental, dsb.

3. Perubahan sosial dan hukum

Setelah lebih dari seratus tahun perkembangan evolutif masyarakat Indonesia dengan berbagai institusinya, selain tidak bebas mengembangkan diri juga terisolasi dari perkembangan peradaban dan kebudayaan dunia karena penjajahan bangsa asing, secara tiba-tiba pada tahun 1945, lewat Proklamasi Kemerdekaan dan pembentukan negara Republik Indonesia yang merdeka, masyarakat bangsa Indonesia dalam kemandiriannya ditempatkan dalam, dan dengan itu langsung dikonfrontasikan pada, peradaban dan kebudayaan dunia abad 20 yang modern dengan berbagai masalah kemasyarakatan yang terkandung di dalamnya. Institusi-institusi sosial dan berbagai perangkat kaidah hukumnya tidak memadai untuk mengakomodasi tuntutan-tuntutan zaman modern abad 20. Sementara itu, berbagai produk kebudayaan modern mulai menerobos dan membanjiri masyarakat Indonesia. Penciptaan institusi-institusi modern sementara sikap mental belum mendukung (jujur, efisien, tepat waktu, keteraturan, rajin, hemat, rasional, kemampuan menanggukuhkan konsumsi), pendidikan formal yang terbuka bagi tiap orang, penambahan jumlah penduduk yang cepat, meningkatnya komunikasi dan interaksi dengan dunia internasional termasuk perdagangan, semuanya itu menyebabkan terjadinya perubahan sosial yang cepat dengan pergeseran nilainya. Dampaknya dengan segera tampak pada perilaku yang menyimpang dari ekspektasi dan terganggunya stabilitas politik.

Usaha keras pemerintah untuk menanggulangi berbagai dampak perubahan sosial mulai dilakukan pada akhir tahun 60-an dengan melaksanakan pembangunan yang direncanakan secara cermat oleh para ekonom dan teknolog. Walaupun bertujuan untuk melaksanakan pembangunan manusia Indonesia seutuhnya, namun titik berat pembangunan diletakkan pada bidang ekonomi dengan pola pikir pragmatis yang mengacu efektivitas dan efisiensi. Dalam praktek, pembangunan bidang-bidang lainnya terarah untuk menunjang pembangunan bidang ekonomi. Pembangunan hukum hingga tahun 1993 hanya dipandang dan ditempatkan sebagai salah satu sektor dari pembangunan politik, yang berarti disubordinasi pada politik, yang menyebabkan hukum hanya dipandang sebagai instrumen untuk mewujudkan tujuan dan kepentingan politik saja, sehingga aspek ekspresifnya sebagai lambang yang mengungkapkan pandangan hidup, keadilan dan nilai-nilai kultural lainnya cenderung terabaikan. Tatanan hukum yang demikian memperlihatkan kecenderungan untuk memunculkan ciri-ciri tatanan hukum represif, karena menyebabkan tatanan hukum menjadi terbuka bagi akses otoritas politik secara langsung ke dalam proses hukum.

Yang dimaksud dengan tatanan hukum represif adalah tatanan hukum yang memperlihatkan ciri-ciri berikut (Nonet-Selznick):

- a. kekuasaan politik memiliki akses langsung pada institusi hukum; hukum menjadi identik dengan negara, dan disubordinasi pada *raison d'état*; hukum dan politik tidak terpisah;
- b. konservasi otoritas menjadi preokupasi berlebihan para pejabat hukum yang memunculkan "perspektif pejabat" (keraguan harus menguntungkan sistem; kemudahan administratif sangat dipentingkan);
- c. badan kontrol cenderung menjadi pusat kekuasaan independen;
- d. resim "hukum-ganda" menginstitutionalisasi keadilan kelas;
- e. Perundang-undangan pidana mencerminkan "*dominant mores*" yang sangat menonjolkan "*legal moralism*";
- f. Pemegang kekuasaan publik dan aparat pemerintah memiliki kewenangan diskresional hampir tanpa batas; penggunaan tindakan koersif cenderung ekstensif dan eksekutif.

Tatanan hukum represif memang diperlukan pada masa periode formatif tatanan politik suatu negara, atau setelah suatu negara melewati suatu masa krisis berat. Dalam tatanan hukum represif, pemerintahnya cenderung menjalankan politik hukum yang mengacu "*low-risk view of law and order*" (Nonet-Selznick) yang sangat mementingkan stabilitas sebagai jaminan utama bagi keberadaan masyarakat bebas, dan cenderung memunculkan "*security approach*". Setelah tercapai stabilitas tertentu, tatanan hukum represif harus segera digantikan dengan tatanan hukum yang lebih mandiri terhadap tatanan politik dan tatanan ekonomi. Jika hal ini tidak segera dilakukan, maka "*innerdynamics*" tatanan hukum itu sendiri akan mengaktifkan potensi self-destruktif yang inheren ada di dalamnya.

Pembangunan ekonomi yang terlalu mengacu pertimbangan pragmatisme, efisiensi dan efektivitas saja, dengan mengabaikan hukum dan pertimbangan normatifnya, nilai serta kaidah etika, dengan segera pula memunculkan gejala kecenderungan materialisme semakin meringkat; kesemuanya itu dapat menyebabkan makna pasal 33 UUD 1945 menjadi kabur bersamaan dengan mengaburnya nilai-nilai.

Dinamika kehidupan ekonomi dan perdagangan menyebabkan masyarakat dibanjiri berbagai produk kebudayaan, peradaban dan teknologi modern yang tidak segera terakomodasi oleh perubahan sikap mental dan cara berpikir yang berjalan lambat. Hal itu berdampak mengakselerasi pergeseran nilai-nilai. Dalam tiga puluh tahun sejak dimulainya pembangunan, dinamika kehidupan kemasyarakatan tersebut telah memunculkan berbagai masalah kemasyarakatan (*social-issues*), seperti: kemiskinan, kesenjangan sosial, lapangan kerja, peningkatan kejahatan, *drugs-abuse*, alkoholisme, terorisme, hooliganism, tawuran dan kekerasan, protes masyarakat, mutu SDM, pendidikan, perlindungan anak dan wanita, transformasi demografis, keadilan sosial, penyalahgunaan kewenangan dan kekuasaan, erosi etika profesi, kerusakan ekologis, dsb.

Krisis nilai yang memperlihatkan gejala kecenderungan mengutamakan rasionalitas, otonomi subyek, memudarnya kewibawaan tradisi dan agama, kebaikan dan kebenaran hanya dipandang sekadar sebagai "*option*" berdasarkan pertimbangan "*cost and benefit*" saja, dan menumpuhnya hati nurani. Krisis nilai ini langsung berhadapan dengan tantangan *survival* yang memperlihatkan kecenderungan kompetisi dan tergilasnya idealisme oleh pragmatisme dan materialisme. Erosi moralitas itu berhadapan dengan tawaran kenyamanan dengan kemewahan materiil dan kenikmatan fisik yang tersedia bagi siapa saja yang memiliki uang yang cukup untuk itu, yang mendorong orang untuk berusaha memperoleh uang sebanyak mungkin dengan menempuh segala cara termasuk jalan yang termudah dan terpendek. Semuanya itu memperlihatkan bahwa kehidupan masyarakat Indonesia tengah menjalani atau dilanda krisis kemasyarakatan.

Krisis masyarakat yang fundamental dengan segera berdampak pada kehidupan hukumnya. Aturan-aturan hukum positif, peradilan, politik hukum, regulasi dan aspek-aspek fundamental dari hukum (stabilitas, formalisme dan kepastian hukum) cenderung menjadi menjauh dari kenyataan pengalaman kemasyarakatan dan ideal keadilan (W. Friedmann, Nonet-Selznick). Erosi pada bidang penyelenggaraan dan pengembangan hukum dengan sendirinya akan menyebabkan krisis otoritas dan merosotnya kepercayaan pada hukum yang dapat menggoyahkan institusi-institusi publik. Pada gilirannya, hal itu dapat menimbulkan krisis legitimasi yang akan menyebabkan erosi otoritas dan penggunaan hukum secara berlebihan (*legal activism*), misalnya kecenderungan untuk terlalu cepat mengkriminalisasi perbuatan yang tidak disukai pengemban kekuasaan publik, dan di lain pihak terlalu cepat mendekriminalisasi perbuatan yang dilakukan oleh aparat pemerintah (Nonet-Selznick). Semuanya itu

hanya akan lebih menegaskan atau meningkatkan ketidak berdayaan dan erosi hukum. Jika hal ini terjadi, maka, demi mempertahankan ketertiban, pengemban kekuasaan publik akan cenderung untuk manjalankan atau meningkatkan "security approach" dan penggunaan kekerasan yang akan memancing kekerasan, dan dengan itu tidak mustahil menghidupkan lingkaran tak berujung pangkal penggunaan kekerasan yang bergerak spiralistik (cenderung meningkat).

4. Pemberdayaan masyarakat dan hukum

Salah satu cara untuk memberdayakan rakyat atau masyarakat dalam rangka meningkatkan kemampuan mengembangkan diri secara wajar adalah meningkatkan perlindungan hukum dengan memulihkan efektivitas dan kewibawaan hukum. Untuk itu memang diperlukan kekuasaan publik yang efektif. Namun penggunaan kekuasaan publik ini harus selalu dalam kerangka batas-batas serta cara-cara yang ditetapkan dengan dan dalam hukum itu sendiri, yang pembentukannya harus melibatkan badan perwakilan rakyat. Hendaknya selalu diingat, bahwa dengan ujung bayonet memang banyak yang dapat dilakukan dan diwujudkan, kecuali duduk di atasnya (Talleyrand). Orang yang tidak dapat mengidentifikasi atau mengidentifikasi kekuasaan dan penggunaan kekuasaan dengan keyakinan dan kepentingannya akan merasakan penggunaan kekuasaan oleh pengemban kekuasaan yang dikenakan kepadanya sebagai penindasan. Begitu ia merasa cukup kuat untuk melawan, maka ia akan memberikan perlawanan terhadap penggunaan kekuasaan yang bertentangan dengan keyakinan dan/atau kepentingannya. Penggunaan kekuasaan atau faktor sanksi bukanlah satu-satunya faktor yang menjamin efektivitas dan kewibawaan hukum. Yang jauh lebih penting adalah kepercayaan masyarakat terhadap hukum sebagai institusi yang secara obyektif-imparsial menjamin ketertiban yang berkeadilan, dan kepercayaan masyarakat terhadap legitimitas kekuasaan publik yang implimentasinya dilandasi sikap menghormati martabat manusia dan mendahulukan kepentingan umum, terutama rakyat kecil. Ini berarti bahwa diperlukan kemauan politik yang kuat pada semua pihak, terutama aparat pemerintah untuk secara konsisten melaksanakan asas-asas negara hukum dengan mengacu pada Pancasila dalam kerangka UUD-1945, sehingga kepercayaan tersebut dapat tumbuh secara wajar.

Tentu saja, hal mewujudkan asas-asas negara hukum dan penerapan aturan-aturan hukum pada umumnya ke dalam kenyataan tidak dapat begitu saja sepenuhnya diserahkan kepada kemauan baik aparat pemerintah. Bagaimana pun, aparat pemerintah itu diawaki oleh manusia dengan segala kemungkinan kelemahan dan kecenderungan negatif yang melekat pada dirinya sebagai manusia biasa jika memiliki kekuasaan. Dasar pikirannya adalah bahwa kekuasaan itu cenderung memperbesar diri dan memperluas lingkup berkiprahnya, dan bersamaan dengan itu memiliki kecenderungan untuk disalah-gunakan (*power tends to corrupt*). Ini berarti bahwa di dalam masyarakat tidak boleh ada kekuasaan, baik kekuasaan publik maupun kekuasaan privat, yang dapat berkiprah bebas lepas dari

pengawasan dan pengendalian, bebas dari kajian kritis. Dengan kata lain, dalam masyarakat perlu diciptakan sistem yang mampu memungkinkan pengawasan dan pengendalian terhadap penggunaan kekuasaan apa pun dapat berlangsung secara efektif. Dalam hal ini, pers dan intelektual yang kritis namun bijak memegang peranan menentukan.

Juga kepatuhan terhadap berbagai aturan hukum itu tidak dapat begitu saja sepenuhnya diserahkan pada kemauan baik para warga masyarakat. Namun, pengadaan dan penerapan sanksi hukum saja tidak cukup. Agar di dalam kenyataan sungguh-sungguh efektif, maka tata hukum sebagai suatu keseluruhan memerlukan dukungan kesadaran hukum para warga masyarakat, termasuk yang sedang mengemban kekuasaan publik, yang sesuai. Kesadaran hukum itu mencakup baik pengetahuan tentang aturan-aturan hukum positif maupun keyakinan para warga masyarakat bahwa aturan-aturan hukum positif tersebut perlu dan bahwa mematuhi hukum itu adalah tuntutan keadilan dan martabat manusia yang bermanfaat bagi kehidupan manusia. Ini berarti bahwa, selain harus menciptakan aturan-aturan hukum yang memang dibutuhkan masyarakat, pemerintah dan aparatnya harus juga selalu melakukan pembinaan kesadaran hukum masyarakat, dengan selalu mengacu pada Pancasila, UUD-1945, Wawasan Kebangsaan, Wawasan Nusantara.

Dalam melaksanakan pembinaan kesadaran hukum, maka beberapa cara dapat dijalankan secara simultan, antara lain:

- a) penyuluhan hukum secara teratur kepada semua pihak, terutama kepada aparat pemerintah, misalnya gerakan Kadarkum dan pemanfaatan pers;
- b) pendidikan disiplin, kebersihan, budi-pekerti dan "civic" di sekolah;
- c) pendidikan non-formal untuk menanamkan disiplin di lingkungan keluarga, lingkungan kerja dan lingkungan rekreatif;
- d) pengadaan fasilitas fisik yang mendukung;
- e) teladan oleh elit secara konsisten, khususnya aparat pemerintah.

Teladan oleh elit masyarakat, khususnya aparat pemerintah, mempunyai pengaruh yang sangat besar, bahkan menentukan. Sebab, tiap perbuatan melanggar hukum itu seperti penyakit menular yang dapat mendorong orang lain melakukan pelanggaran hukum. Tetapi, jika siap tidak menghormati hukum dan pelanggaran hukum itu dilakukan oleh aparat pemerintah secara terang-terangan namun dikemas atau dikamouflase dengan eufemisme, maka yang akan terjadi adalah "epidemi" pelanggaran hukum yang akan sulit untuk ditanggulangi. Sebab, pelanggaran hukum oleh pemerintah akan menghilangkan kepastian hukum dan prediktabilitas, yang akan menurunkan kewibawaan hukum dan dengan itu menimbulkan krisis legitimasi kekuasaan publik. Louis D. Brandeis dalam putusan *Olmstead Case* (1928), menyatakan:

"Decency, security and liberty alike demand that government officials shall be subjected to the same rules of conduct that are commands to the citizen. In a government of laws, existence of the government will be imperiled if it fails to observe the laws scrupulously. Our government is the potent, the omnipresent teacher. For good or ill, it teaches the whole people by its example. Crime is contagious. If the government becomes a law breaker, it breeds contempt for law; it invites every man to become a law unto himself; it invites anarchy."

Budaya Sunda menyatakannya dengan peribahasa "Uyah tara tees ka luhur".

5. Penutup

Untuk melaksanakan pembangunan masyarakat, yang berintikan perubahan sosial dari masyarakat tradisional ke masyarakat modern, dengan jumlah penduduk sebesar masyarakat Indonesia dan mencakup wilayah hampir seluas Eropa, diperlukan stabilitas politik. Untuk itu memang diperlukan kekuasaan yang efektif. Namun, mempertahankan stabilitas politik hanya dengan menggunakan kekuasaan yang hanya mengandalkan kekuatan dan kekerasan saja adalah cara yang selain berbiaya tinggi dalam arti luas, juga dalam dinamikanya rawan untuk menjerus ke arah transformasi kekuasaan publik menjadi kekuasaan yang bersifat tirani dan opresif. Jauh lebih manusiawi berkeadilan dan akan langgeng, jika ditempuh alternatif jalan hukum yang menghasilkan kepatuhan pada hukum karena kualitas hukum dan implementasinya yang tinggi, gayung bersambut dengan disiplin berkualitas tinggi para warga masyarakatnya yang berakar dalam kesadaran hukum dan kesadaran bermartabat manusia. Karena itu, Gerakan Disiplin Nasional yang dicanangkan pemerintah, dan tekad Pemerintah Daerah Propinsi Jawa Barat untuk mengimplimentasikan gerakan itu di Jawa Barat, adalah langkah yang sudah tepat.

Perkataan disiplin menunjuk pada cara berperilaku tertentu, yakni perilaku yang mematuhi aturan tata-tertib. Cara berperilaku yang demikian itu dapat terjadi karena paksaan dari luar subjek perilaku yang bersangkutan, misalnya kekuatan yang lebih besar atau faktor sanksi atau situasi fisik tertentu. Dapat juga kepatuhan pada aturan tata-tertib itu disebabkan oleh faktor dari dalam subyek perilaku itu sendiri, yakni perasaan atau dorongan keyakinan bahwa keharusan untuk berperilaku dengan cara tertentu dalam situasi sosial tertentu adalah seyogianya demikian, karena tindakan yang mematuhi aturan tata-tertib itu dihayati sesuai dengan martabatnya sebagai manusia. Yang dimaksud dengan disiplin dalam pengertian Gerakan Disiplin Nasional seyogianya merupakan kepatuhan yang termasuk jenis yang disebut terakhir. Jenis disiplin ini biasanya disebut self-disiplin yang berakar dalam hati-nurani yang mengacu martabat manusia dan kaidah-kaidah moral. Hati-nurani, yang selalu bersifat personal, memberikan penilaian dan keputusan tentang perilaku, yakni menyatakan "ini baik dan harus dilakukan, atau, ini buruk dan tidak boleh dilakukan". Jadi, hati-nurani

menterjemahkan asas-asas dan kaidah-kaidah moral yang umum ke dalam situasi konkret dan menjadi sikap yang memotivasi perilaku nyata. Terdapat banyak tipe hati-nurani: ada yang halus dan jitu, ada yang longgar dan kurang tepat, bahkan ada yang tumpul (K.Bertens). Hanya hati-nurani yang dididik dan dibentuk dengan baik dapat memunculkan kehidupan moral yang baik, dan dengan itu memunculkan self-disiplin. Pendidikan hati-nurani sesungguhnya tidak membutuhkan sistem pendidikan sistem pendidikan formal. Namun, untuk kondisi Indonesia masa kini, di sekolah-sekolah formal perlu juga diberikan pendidikan hati-nurani secara kurikuler. Disamping itu, tetap jelas perlu selalu diingat bahwa pendidikan moral tidak mungkin berhasil, bila para pendidik tidak menjadi teladan (Bertens), termasuk bahkan terutama aparat pemerintah yang merupakan "*the potent, the omnipresent teacher*" yang "*for good or for ill, teaches the whole people by its example*".

Pada dasarnya, langkah-langkah pembinaan kesadaran hukum yang dikemukakan diatas, *mutatis mutandis* dapat diterapkan dalam melaksanakan implimentasi dan pembinaan Gerakan Disiplin Nasional.

Di saat kita kini bersama-sama memasuki tahun ke lima puluh satu eksistensi Republik Indonesia yang kita cintai, berkenaan dengan kualitas dan kehidupan hukum di negara kita, mungkin ada baiknya jika kita merenung ulang cetusan ungkapan hati-nurani Taupik Ismail (1966):

ARITHMETIK SEDERHANA

*Selama ini kita selalu
Ragu-ragu*

*Dan berkata :
Dua tambah dua
Mudah-mudahan sama dengan empat.*

untuk kemudian bersama-sama dengan Wing Kardjo (1967) Menyatakan:

PERNYATAAN

Baris-baris sajak yang kutuliskan
lalah gema dari segala cinta padamu
Kata-kata yang mengalir
Dari sayap-sayap penyair

Baris-baris kepercayaan yang kami peluk
lalah kemerdekaan yang tak kenal takluk
Selalu siap membendung bencana
Menyelamatkan jembatan kencana
Menyelamatkan jembatan kencana

Baris-baris kehormatan yang kami jaga
lalah keutuhan harga manusia
Di mana dusta dan mulut neraka
Tak punya hak menyebut-nyebut surga.

Bandung, 17 Agustus 1996

KEPUSTAKAAN

1. K. Bertens, **ETIKA**, Gramedia, Jakarta, 1993.
2. W. Friedmann, **LEGAL THEORY**, Stevens, London, 1960.
3. W. Friedmann, **LAW IN A CHANGING SOCIETY**, Penguin, 1964.
4. Lon L. Fuller, **ANATOMY OF LAW**, Pelican, 1971.
5. Franz Magnis-Suseno, **ETIKA POLITIK**, Gramedia, Jakarta, 1987.
6. Franz Magnis-Suseno, **MENCARI SOSOK DEMOKRASI**, Gramedia, Jakarta, 1995.
7. Julius Marke, **THE HOLMES READER**, Oceana, New York, 1955.
8. Mochtar Kusumaatmadja, **FUNGSI PERKEMBANGAN HUKUM DALAM PEMBANGUNAN NASIONAL**, Pajajaran no. 1/1970
9. Nonet-Selznick, **LAW AND SOCIETY IN TRANSITION: Toward Responsive Law**, by Philippe Nonet and Philip Selznick, Harper & Row, 1978.
10. Rusadi Kantaprawira, **BUDAYA HUKUM DAN PENINGKATAN KUALITAS APARATUR PEMERINTAHAN**, Dalam butir-butir Gagasan tentang Penyelenggaraan hukum dan pemerintahan yang layak, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996.
11. Satjipto Rahardo, **HUKUM DAN PERUBAHAN SOSIAL**, Alumni, Bandung, 1983.