

8-31-1975

## BEBERAPA PERSOALAN TENTANG KOMUNIKASI HUKUM

Satjipto Rahardjo

*Faculty of Law University of Indonesia*

Follow this and additional works at: <https://scholarhub.ui.ac.id/jhp>



Part of the [Administrative Law Commons](#), [Comparative and Foreign Law Commons](#), [Constitutional Law Commons](#), [Criminal Law Commons](#), and the [Natural Resources Law Commons](#)

---

### Recommended Citation

Rahardjo, Satjipto (1975) "BEBERAPA PERSOALAN TENTANG KOMUNIKASI HUKUM," *Jurnal Hukum & Pembangunan*: Vol. 5: No. 2, Article 1.

Available at: <https://scholarhub.ui.ac.id/jhp/vol5/iss2/1>

This Article is brought to you for free and open access by the Faculty of Law at UI Scholars Hub. It has been accepted for inclusion in *Jurnal Hukum & Pembangunan* by an authorized editor of UI Scholars Hub.

## BEBERAPA PERSOALAN TENTANG KOMUNIKASI HUKUM



Oleh : SATJIPTO RAHARDJO

Masalah komunikasi hukum lazimnya tidak merupakan pokok yang sering diperbincangkan didalam kalangan ilmu pengetahuan hukum, setidaknya-tidaknya tidak dibicarakan sebagai suatu masalah tersendiri. Tulisan ini akan mencoba untuk secara ringkas menengahkan pembahasan tentang komunikasi hukum yang dimulai dengan pembicaraan mengenai masalahnya sebagaimana lazim dilakukan dalam kalangan ilmu hukum dogmatik untuk kemudian menelaahnya sebagai suatu proses yang berlangsung didalam suatu konteks sosial.

Istilah-istilah untuk komunikasi hukum yang dipakai dalam bahasa perundang-undangan Indonesia adalah *pengumuman* (Pasal 143 UUD 1949), *pengundangan* (Pasal 100 UUD 1950). Dalam bahasa Inggris dikenal istilah *publication* dan *promulgation*. Kata *promulgare* dalam konteks sejarah Romawi dimana istilah itu digunakan berarti mengajukan suatu usul undang-undang; istilah itu kemudian dipakai dalam arti mengeluarkan undang-undang (Gray, 1963 : 162). Didalam penelitian yang dilakukan oleh Gray, maka ia tidak dapat menjumpai satu teori dalam Hukum Romawi yang mengajukan sebagai syarat, bahwa suatu undang-undang itu harus diumumkan terlebih dahulu agar mempunyai kekuatan berlaku. Perbedaan antara pengundangan dan pengumuman apabila keduanya dapat dikaitkan dengan perbedaan antara 'promulgation' dan 'publication' nampak dalam kutipan berikut ini :

"..... *La Promulgation est l'acte par lequel le roi en sa qualité de chef du pouvoir executif, atteste au corps social l'existence de la loi et en ordonne l'exécution; la publication, au contraire, est le mode de publicité à l'aide duquel la loi est portée à la connaissance des*

*citoyens.*" (Gray, 1963 : 163, 164). Didalam bahasa Indonesia, didalam konteks masing-masing Undang-undang Dasar, kedua istilah yang dipakai menunjukkan satu tindakan yang harus dilakukan sebagai syarat mengikatnya peraturan yang dibuat. Demikianlah, didalam UUD '49 kita baca : "*Pengumuman, terjadi dalam bentuk menurut undang-undang, adalah syarat tunggal untuk kekuatan mengikat*" (Pasal 143 ayat 2). Sedangkan didalam UUD '50 disebutkan : "*Pengundangan, terjadi dalam bentuk menurut undang-undang, adalah syarat tunggal untuk kekuatan mengikat.*" (Pasal 100 ayat 2).

Nampaknya disini ada dua hal yang harus dipisahkan, yaitu antara kekuatan mengikat undang-undang disatu pihak dan pengumannya kepada rakyat dilain pihak. Apabila undang-undang itu sudah dianggap mengikat tanpa perlu mensyaratkan keharusan untuk mengumumkannya kepada rakyat, maka hal itu samasekali tidak menjelaskan apakah pengumuman dari padanya dilakukan atau tidak. Masalah pengumumannya kepada rakyat, sekalipun ia tidak merupakan persyaratan untuk mengikatnya undang-undang itu, mempunyai latarbelakang alasannya sendiri. Fuller menyebutnya sebagai syarat moralitas. Suatu sistim hukum yang tidak mengharuskan pengumuman undang-undang yang dibuatnya kepada rakyat adalah sistim hukum yang tidak bermoral. Bahkan ia membuat penilaian yang lebih maju lagi dengan mengatakan, bahwa dalam hal yang demikian itu kita tidak dapat berbicara mengenai *a d a n y a* sistim hukum samasekali. (Fuller, 1971 : 39) Dengan demikian adalah tidak bermoral untuk menuntut atau mengharapkan rakyat untuk melakukan suatu perbuatan tanpa memberitahu kepada mereka perbuatan apa yang harus dilakukan itu.

Apabila telah disepakati, bahwa undang-undang itu seharusnya diumumkan terlebih dahulu kepada rakyat sebagai sasaran dari peraturan itu, maka selanjutnya timbullah persoalan mengenai siapa sebenarnya yang diharapkan untuk mengetahui isi dari undang-undang itu. Pendapat yang ekstrim dalam hal ini misalnya adalah yang dianjurkan oleh Bentham, yang menghendaki agar *setiap* warga negara diusahakan untuk mengetahui makna yang lengkap dari setiap undang-undang. Fuller sendiri berpendapat, bahwa pengumuman tentang isi undang-undang itu didasarkan pada prinsip *m a r g i n a l u t i l i t y*. (Fuller, 1971 : 49). Sekalipun hanya seorang saja dari seratus yang berusaha untuk mengetahui isi dari suatu undang-undang.

maka jumlah itu saja sudah cukup. Dengan demikian pengumuman dari undang-undang itu ditujukan untuk menjaga agar orang-orang seperti ini mendapatkan pelayanan yang semestinya. Oleh karena adanya orang-orang seperti ini tidak dapat diketahui dari semula, maka pengumumannya kepada masyarakat luas merupakan suatu cara pemecahan. Orang ini nantinya akan bertindak sebagai corong yang akan meneruskan isi dari undang-undang yang diketahuinya itu kepada orang-orang disekelilingnya. Dalam hubungan ini memang harus diakui bahwa kebanyakan orang itu mentaati hukum atau undang-undang tidak karena ia membacanya sendiri, melainkan karena ia mengikuti pola perbuatan yang ditunjukkan oleh orang lain yang dipandang sebagai lebih paham tentang persoalan itu.

Apabila adagium *Setiap Orang Dianggap Mengetahui Undang-undang* itu kita tempatkan didalam konteks susunan masyarakat, maka pembedaannya dapat diadakan menurut tingkat kompleksitas dari masyarakat bersangkutan. Didalam masyarakat yang sederhana, maka adagium tersebut benar-benar bersesuaian dengan kenyataannya. Disini peranan dari *s o s i a l i s a s i anggota-anggota masyarakat* memegang peranan yang penting. Pengetahuan tentang norma-norma yang berlaku didalam masyarakat merupakan bagian dari proses sosialisasi yang harus dijalani oleh warga masyarakatnya. Hal ini dapat dijalankan oleh karena susunan masyarakat yang masih sederhana dan dengan demikian hukum yang mengaturnyapun masih belum begitu luas dan kompleks. Dalam keadaan yang demikian itu maka sosialisasi merupakan sarana yang cukup mampu untuk digunakan sebagai cara penanaman tentang pengetahuan norma-norma hukum yang berlaku disitu, apalagi apabila diingat, bahwa sosialisasi itu sendiri didukung oleh seluruh warga masyarakat yang sedikit banyak bersifat homogin. (Chambliss & Seidman, 1971 : 258). Paul Bohannon yang ingin melihat hukum itu tidak lain sebagai kebiasaan masyarakat yang kemudian mengalami pelembagaan kembali sebagai hukum, barangtentu juga tidak mengalami kesukaran untuk melihat diterimanya adagium tersebut diatas. Penulis tersebut bertolak-pangkal dari pendapat, bahwa untuk keperluan hukum, maka sementara kebiasaan yang selama ini telah memperoleh tempatnya didalam masyarakat dilembagakan ke dalam suatu sistim yang lain yang disebut sebagai: hukum. Dikatakan oleh Bohannon: *Customs are norms or rules (more or less strict, and with greater or less support of moral, ethical, or even physical coer-*

tion) about the ways in which people must behave if social institutions are to perform their tasks and society is to endure. All institutions (including legal institutions) develop customs. Some customs, in some societies, are re institutionalized at another level : they are restated for the more precise purposes of legal institutions. When this happens, therefore, law may be regarded as a custom that has been restated in order to make it amendable to the activities of the legal institutions" (Paul Bohannon, 1967 : 47). Sebagai pelebagaan kembali dari suatu pola tingkah laku yang memang tidak asing lagi bagi rakyat, hukum tidak memerlukan teknik penyampaian yang khusus agar dapat diketahui oleh rakyat. Keadaan yang demikian itu tidak dapat kita jumpai dalam suasana kehidupan yang modern. Disini susunan kehidupan adalah jauh lebih kompleks dan tersusun dalam bentuk yang berlapis-lapis, suatu masyarakat yang heterogin. Keadaan yang demikian ini masih ditambah lagi dengan luas dan kompleksnya peraturan-peraturan hukum yang terdapat didalam masyarakat. Dalam suasana yang demikian itu maka adagium diatas tidak dapat lagi bersesuaian dengan kenyataan sehari-hari, melainkan sudah merupakan suatu *f i k s i h u k u m*. Dengan demikian maka dilihat dari konteks kemasyarakatan-nya, maka masalah penyampaian undang-undang kepada rakyat benar-benar merupakan suatu keharusan dan tidak sekedar dilakukan untuk memenuhi syarat kesahan suatu peraturan.

Sekarang akan dibicarakan masalah tentang saluran-saluran yang dipakai didalam komunikasi hukum. Pertama-tama adalah komunikasi yang berupa pengundangan atau pengumuman suatu undang-undang yang baru. Komunikasi jenis inilah yang seringkali dibicarakan manakala orang mulai mempersoalkan masalahnya, yaitu yang dihubungkan dengan kesahan suatu undang-undang. Pada permulaan dari tulisan ini pembicaraan seperti itu telah dikemukakan pula. Disamping komunikasi yang berupa pengundangan atau pengumuman undang-undang yang baru itu kita masih dapat mengenali adanya berbagai jenis dan cara penyampaian suatu isi undang-undang.

Komunikasi dapat dilihat sebagai suatu proses, suatu usaha yang memerlukan tindakan yang berulang-ulang. Hal ini terutama tergantung kepada *i s i* yang ingin disampaikan kepada rakyat. Apabila yang hendak disampaikan itu adalah sekedar apa yang telah ditulis sebagai undang-undang, maka komunikasi sebagai suatu tindakan yang berlanjut memang tidak dibutuhkan. Tetapi apabila yang hendak

disampaikan itu bukan sekedar pelafalan tertulis dari undang-undang itu saja melainkan juga *m a k n a* yang sebenarnya yang dikehendaki oleh pembuat undang-undang, maka penyampaiannya tidak dapat diharapkan selesai dengan sekali pengumuman saja. Apabila yang dituju adalah penyampaian daripada makna undang-undang sedemikian itu, maka usaha untuk menanamkan konsepsi-konsepsi, pengertian-pengertian yang digunakan didalam undang-undang itu juga merupakan bagian dari komunikasi hukum. (Gifford, 1971 : 409).

Manakala komunikasi hukum itu juga dibebani dengan tugas-tugas untuk menyebarkan pengertian-pengertian sedemikian itu maka saluran yang dipakainya juga menjadi semakin bertambah. Dalam hubungan ini maka saluran-saluran yang dapat dipakai adalah antara lain: pengadilan, kantor pengacara, dan para pejabat hukum sendiri. Undang-undang dapat dilihat sekedar sebagai rumusan preskripsi-preskripsi formal yang masih harus dikonkritkan dengan penerapannya pada fakta-fakta sosial yang terjadi didalam kehidupan sehari-hari. Pengumuman pasal mengenai perbuatan melawan hukum misalnya hanya memberi tahu kepada rakyat, bahwa barangsiapa karena perbuatannya menimbulkan kerugian kepada orang lain, maka ia harus memberikan ganti rugi. Tetapi tentang bagaimana tepatnya isi daripada perbuatan yang disebut melawan hukum itu baru akan diketahui pada waktu hukumannya ditetapkan oleh hakim. Dan ternyata memang bahwa perumusan tentang perbuatan itu mengalami perubahan-perubahan dan perluasan dalam wilayah berlakunya. Dikatakan oleh Scholten: "*Kekuasaan dari hakim adalah lain sifatnya dan tingkatannya lebih rendah dari yang dipunyai oleh pembuat undang-undang. Namun bagaimanapun juga kekuasaan itu ada. Tidak ada ungkapan perundang-undangan yang akan melewati mesin pengadilan untuk dapat diubah menjadi hukum yang nyata*". (Scholten, 1974 : 89). Holmes sendiri bahkan telah mengungkapkan dalam kata-kata yang kemudian menjadi terkenal : "*People want to know under what circumstances and how far they will run the risk of coming against what is so much stronger than themselves, and hence it becomes a business to find out when this danger is to be feared. The object of our study, then, is prediction, the prediction of the incidence of the public force through the instrumentality of the courts* ..... *The prophecies of what the courts will do in fact, and nothing more pretentious, are what I mean by the law*". (Holmes, 1897 : 457-461).

Selanjutnya masih dapat juga dimasukkan kedalam sarana komunikasi hukum disini: ujian yang dilakukan pada waktu orang mau mengambil Surat Izin Mengemudi. Disini perincian yang lengkap mengenai seluk beluk pemakaian kendaraan dijalanan umum disampaikan kepada rakyat. Penyampaian yang dilakukan dengan lebih lengkap, sistematis dan mendalam kita jumpai pada lembaga-lembaga pendidikan hukum.

Apabila masalah komunikasi hukum itu telah kita perluas dengan meliputi pula penyampaian dari makna yang sebenarnya dari undang-undang, maka tidak ada alasan lagi untuk juga memperluasnya dengan penyampaian tentang : bagaimana *bekerjanya hukum* itu. Dengan mengejar sasaran yang demikian itu, maka yang hendak disampaikan sekarang adalah hukum sebagai suatu perangkat yang lengkap.

Satu alasan dapat dikemukakan disini sebagai dasar untuk memperluas bahan yang disampaikan kepada rakyat itu sebagaimana disarankan diatas. Alasan yang dikemukakan disini berhubungan dengan dualisma didalam kultur hukum yang umumnya dihadapi oleh masyarakat Negara-negara Sedang Berkembang. Dualisma yang dihadapi disini adalah terdapatnya kultur hukum modern sebagai akibat dari komitmen negara-negara itu pada modernisasi disatu pihak dan dilain pihak terdapatnya sektor kehidupan tradisional dengan kultur hukumnya sendiri pula. Dengan demikian maka penerapan hukum modern didalam masyarakat yang masih dilekati dengan suasana kehidupan tradisional menyebabkan, bahwa pengenalan secara luas terhadap sistem hukum (modern) itu bagi rakyat benar-benar merupakan satu keharusan. Apa yang didalam suasana masyarakat modern dipandang tidak perlu untuk dijelaskan lagi, didalam suasana masyarakat yang untuk sebagian terbesar masih berada didalam suasana tradisional menjadi perlu untuk dilakukan. Keadaan yang demikian ini pula yang mendorong Daniel S. Lev menilai peranan dari para *Pokrol Bambu* di Indonesia sebagai menjalankan semacam misi tersendiri. Didalam perspektip sosialnya, menurut Lev, lembaga tersebut merupakan saluran komunikasi bagi penyampaian suatu kultur hukum yang berbeda dengan yang lazim dikenal oleh bagian terbesar dari rakyat Indonesia. Dikatakan olehnya : "*What pokrol bambu offer is not merely bargain-shop representation -- with some of the disadvantages of the bargain-shop -- but also a view of how the law works in terms*

*comprehensible especially to lower class Indonesians, whose cultural assumptions about legal process differ from those on which the formal legal system is based. For villagers and the urban poor, it is inescapable reality that at times they must deal with governmental institutions - a court, a bureaucratic agency - in whose procedures they have no competence and little confidence. How they gain even limited access to these institutions is, for them, a critical problem."* (Lev, 1973 : 20).

Dalam hubungan dengan lembaga Pokrol Bambu ini dapat pula ditambahkan adanya lembaga-lembaga bantuan hukum baik yang didirikan diluar maupun didalam lingkungan universitas. Bersama-sama dengan proyek-proyek penyuluhan hukum kepada rakyat yang disana-sini dilaksanakan oleh fakultas-fakultas hukum, lembaga-lembaga bantuan hukum tersebut merupakan pula suatu badan yang menjalankan fungsi penyampaian hukum kepada rakyat.

#### *Komunikasi Hukum untuk Pembangunan.*

Dalam membicarakan masalah komunikasi hukum didalam konteks masyarakat Indonesia dewasa ini baik juga kiranya apabila masalah itu dikaitkan dengan pembangunan yang kini sedang dijalankan oleh bangsa Indonesia.

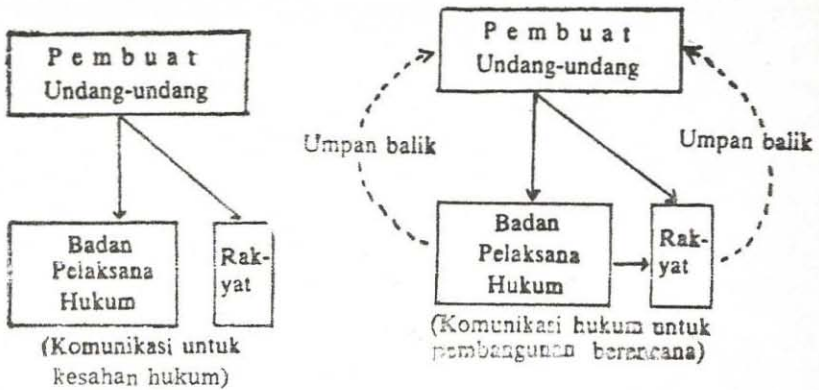
Sebelumnya baiklah dikemukakan tentang adanya dua model dalam pembangunan itu, masing-masing : (1) model yang berdasarkan pada usaha perorangan dan (2) model yang didasarkan pada perencanaan. (Seidman, 1972 : 714). Didalam model yang pertama maka untuk melakukan pembangunan itu masyarakat menyandarkan diri pada inisiatip yang datangnya dari sektor swasta. Bertalian dengan itu maka juga hukumnya hanya berusaha untuk memberikan fasilitas agar pihak swasta itu dapat memperoleh iklim yang baik untuk berusaha. Demikian pula dengan sistim komunikasi hukumnya hanya berusaha agar mereka, artinya pihak-pihak yang didorong untuk berusaha itu, dapat memperoleh peraturan hukum yang dibutuhkannya.

Berlainan dengan model inisiatip perorangan atau swasta itu, maka model yang kedua lebih menghendaki adanya campur tangan aktif dari pemerintah untuk meyakinkan agar kemakmuran dibagi secara merata dan agar faktor-faktor produksi dapat diarahkan kepada proyek-proyek yang harus dikerjakan. Dengan model yang demikian ini pemerintah dituntut untuk melakukan perencanaan yang meliputi kegiatan dari segala lapisan orang didalam masyarakat.



Adalah sehubungan dengan pembangunan yang menggunakan model perencanaan ini, komunikasi hukum untuk pembangunan itu akan kita bicarakan. Pembangunan dengan perencanaan ini merupakan suatu model yang banyak dijalankan pada Negara-negara Sedang Berkembang. Masalah yang terkandung didalam model yang demikian itu dan yang berhubungan dengan komunikasi hukumnya, adalah terdapatnya satu kenyataan, bahwa tidak akan ada rencana yang dapat dijalankan manakala perincian daripada rencana itu tidak disampaikan dengan cermat kepada rakyat yang diharapkan akan menyesuaikan perbuatannya pada rencana tersebut. (Seidman, 1972 : 715). Seperti dikatakan oleh Seidman yang mengkaitkan masalah komunikasi hukum dengan pembangunan yang demikian itu : "*Development is a type of social change peculiarly dependent upon effective communication. If higher levels of production and living are to result, new ideas must continuously find their way into the social order. Among these new ideals is specific information about the ways government expects citizens and officials to behave. To induce new behavior, lawmakers must first communicate their expectations to bureaucrats and citizens for evidently, a role-occupant unaware of new rules directed to him will comply accidentally, if at all.*" (Seidman, 1972 : 686).

Apabila kepada hukum sekarang diberikan tugas untuk menggerakkan perubahan-perubahan pada tingkah laku rakyat yang berseesuaian dengan rencana pembangunan, maka hukum disini diterima dalam wujudnya yang instrumental, atau didalam ungkapan yang lain sebagai sarana untuk melakukan *social engineering*. Sesuai dengan konsepsi hukum sebagai sarana untuk melakukan 'social engineering' itu, maka menjadi pentinglah hubungan yang harus ditetapkan antara tujuan yang ingin dicapai dan sarana-sarana yang dipakaj untuk mencapai tujuan tersebut. Dirumuskan dalam bentuk pertanyaan maka ia berbunyi : Apakah sarana-sarana yang dipilih itu memang mampu untuk menimbulkan akibat-akibat yang dikehendaki atau direncanakan ?



Dengan menurunkan diagram sebagai tersebut diatas diharapkan perbedaan didalam arus komunikasi akan nampak. Perbedaan yang dimaksudkan disini adalah perbedaan antara komunikasi yang digunakan untuk memberikan kesahan kepada hukum dan yang digunakan untuk menggerakkan rakyat didalam rangka pembangunan yang berencana. Oleh karena yang dipertaruhkan dalam komunikasi untuk pembangunan berencana itu adalah perubahan yang timbul pada tingkah laku rakyat, maka peranan umpan balik menjadi penting atau dengan perkataan lain dibutuhkan suatu komunikasi hukum yang *dua arah*. Kebutuhan untuk menyampaikan dengan tepat perubahan-perubahan atau tingkah laku yang dikehendaki itu menjadi lebih nyata lagi, oleh karena usaha tersebut tidak dapat ditolong oleh bekerjanya proses sosialisasi. Proses sosialisasi hanya dapat dijalankan dalam hubungan dengan pola-pola tingkah laku yang telah melembaga didalam masyarakat, tetapi tidak untuk hal-hal yang baru seperti dikehendaki oleh para perencana pembangunan.

**Kesimpulan.**

Sebagai kesimpulan dapat dikemukakan adanya beberapa faktor yang mendorong kita untuk menelaah masalah komunikasi hukum itu didalam konteks yang lebih luas daripada yang lazimnya dilakukan oleh ilmu hukum dogmatik selama ini. Pertama, adalah semakin menjadi kompleksnya susunan masyarakat dimana kita hidup kini ditambah pula dengan bahan perundang-undangan yang demikian luas dan

banyaknya sebagai akibat dari aktivitas pengaturan oleh Negara. Kedua, masa pembangunan yang berencana juga membutuhkan sandaran pada komunikasi hukum yang efektif untuk mencapai hasil yang sebesar-besarnya. Bertalian dengan kebutuhan dari pembangunan itu sendiri maka kita melihat bahwa sistim komunikasi hukum juga mengalami perubahan-perubahan sesuai dengan tuntutan yang dibebankan diatas pundaknya.

---

## DAFTAR KEPUSTAKAAN

1. Bohannon, Paul, *The Differing Realms of the Law*, dalam : *Law and Welfare*, Paul Bohannon (ed.), New York : The Natural History Press, 1967.
2. Chambliss, William J, and Seidman, Robert B., *Law, Order, and Power* Reading, Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company, 1971.
3. Fuller, Lon L., *The Morality of Law*, New Haven: Yale University Press, 1971.
4. Gifford, Daniel J., *Communication of Legal Standards, Policy Development, and Effective Conduct Regulation*, *Cornell Law Review*, Vol. 56, 1971.
5. Gray, John Chipman, *The Nature and Sources of the Law*, Boston Beacon Press, 1963.
6. Holmes, O.W., *The Path of the Law: Harvard Law Review*, Vol. 1897 X, No. 8, 1897.
7. Lev, Daniel S., *Bush Lawyers in Indonesia: Stratification, Representation, and Brokerage*, Working Papers from the Program in Law & Society, No. 1, University of California, Berkeley, 1973.
8. Scholten, Paul, *Handleiding tot de beoefening van het Nederlands Burgerlijk Recht - Algemeen Deel*, Zwolle : W.E.J Tjeenk Willink, 1974.
9. Seidman, Robert B., *The Communication of Law and the Process of Development*, *Wisconsin Law Review*, Vol. 1972, No. 3.