

BAB II

**TINJAUAN UMUM TENTANG PENGAWASAN TERHADAP
IMPLEMENTASI PERWAL KOTA BANJAR NOMOR 28
TAHUN 2016 TENTANG KAWASAN TANPA ROKOK DI DPRD
KOTA BANJAR**

A. Tinjauan Umum tentang Ruang Publik

1. Definisi Ruang Publik

Menurut Rustam Hakim, ruang publik merupakan suatu wadah yang dapat menampung aktivitas yang dilakukan manusia, baik secara individu maupun secara kelompok, dimana bentuk ruang publik ini sangat tergantung pada pola dan susunan massa bangunan. Ruang publik dibagi menjadi dua macam dilihat dari sifatnya, yaitu:

- a. Ruang publik terbuka : merupakan ruang publik yang terletak di luar bangunan. Biasanya juga disebut sebagai ruang terbuka (open space).
- b. Ruang publik tertutup : merupakan ruang publik yang terletak di dalam suatu bangunan.

Ruang publik adalah suatu sarana milik bersama yang diperlukan oleh masyarakat untuk melakukan aktivitas fungsional, dapat dikunjungi oleh masyarakat secara langsung dalam kurun waktu tertentu maupun tidak langsung dalam waktu tidak tertentu. Tipologi ruang publik diantaranya adalah: Jalan, taman bermain jalur hijau perbelanjaan dalam ruang-ruang spontan dalam lingkungan hunian, ruang terbuka komunitas, square dan plaza, pasar tepi air, taman.

Ruang publik merupakan Areal atau tempat dimana suatu masyarakat atau komunitas berkumpul untuk meraih tujuan yang sama. Areal ini dapat berupa ruang dalam dunia nyata (*Real Space*) ataupun dunia maya (*Virtual Space*). *Real space* dapat berupa taman-taman, sekolah, gedung-gedung bersama dll. Sedangkan *virtual space* dapat berupa grup-grup Facebook, WhatsApp, Line dll.

Jika diambil contoh angkutan umum merupakan alat transportasi publik, dimana sekelompok orang berkumpul dalam sebuah angkutan dengan berbagai kepentingan masing-masing untuk meraih tujuan yang sama. Jadi, dapat dikatakan bahwa ruang publik mempunyai ‘tugas’ untuk menampung dan memberi tempat pada semua kepentingan publik.

Ruang publik mempunyai makna sebagai sebuah tempat yang didesain seminimal apapun, merupakan tempat berjumpa pengguna ruang publik perumahan, mempunyai akses yang bagus terhadap lingkungan disekitarnya serta perilaku pengguna ruang publik yang mematuhi peraturan dan norma-norma yang berlaku, ruang publik harus memiliki tiga hal yaitu responsive, demokratis, dan bermakna. Responsif dalam arti ruang publik adalah ruang yang dapat digunakan untuk berbagai kegiatan dan kepentingan luas yang memiliki fungsi lingkungan hidup. Artinya ruang publik dapat digunakan oleh masyarakat umum dari berbagai latar belakang sosial, ekonomi, dan budaya serta akses bagi berbagai kondisi fisik manusia. Memiliki arti ruang publik harus memiliki tautan antara manusia, ruang, dan dunia luas dengan konteks sosial.

Pada umumnya, ruang publik merupakan suatu ruang terbuka yang dapat mendukung kebutuhan manusia akan tempat-tempat berkumpul dan wadah untuk berinteraksi dengan manusia dalam melakukan aktivitas bersama.

2. Pembagian Ruang Publik

Ruang publik dapat dibagi menurut tipe, yaitu :

- a. *External public space*. Ruang publik jenis ini biasanya berbentuk ruang luar yang dapat diakses oleh semua orang (publik) seperti jalan, taman kota, alun-alun, jalur pejalan kaki, dan lain sebagainya.
- b. *Internal public space*. Ruang publik jenis ini berupa fasilitas umum yang dikelola pemerintah dan dapat diakses oleh warga secara bebas tanpa ada batasan tertentu, seperti kantor pos, kantor polisi, rumah sakit dan pusat pelayanan warga lainnya.
- c. *External and internal "quasi" public space*. Ruang publik jenis ini berupa fasilitas umum yang biasanya dikelola oleh sektor privat dan ada batasan atau aturan yang harus dipatuhi warga, seperti mall, diskotik, restoran dan lain sebagainya.

Berdasarkan fungsinya, ruang publik dapat dibagi menjadi beberapa jenis, antara lain :

- a. *Positive space*. Ruang ini berupa ruang publik yang dapat dimanfaatkan untuk kegiatan-kegiatan yang sifatnya positif dan biasanya dikelola oleh pemerintah. Bentuk dari ruang ini antara lain ruang alami/semi alami, ruang publik dan ruang terbuka publik.
- b. *Negative space*. Ruang ini berupa ruang publik yang tidak dapat dimanfaatkan bagi kegiatan publik secara optimal karena memiliki fungsi yang tidak sesuai dengan kenyamanan dan keamanan aktivitas

sosial sertakondisinya yang tidak dikelola dengan baik. Bentuk dari ruang ini antara lain ruang pergerakan, ruang servis dan ruang-ruang yang ditinggalkan karena kurang baiknya proses perencanaan.

- c. *Ambiguous space*. Ruang ini adalah ruang yang dipergunakan untuk aktivitas peralihan dari kegiatan utama warga yang biasanya berbentuk seperti ruang bersantai di pertokoan, café, rumah peribadatan, ruang rekreasi, dan lain sebagainya.
- d. *Private space*. Ruang ini berupa ruang yang dimiliki secara privat oleh warga yang biasanya berbentuk ruang terbuka privat, halaman rumah dan ruang di dalam bangunan.

B. Tinjauan tentang Kawasan Tanpa Rokok

1. Pengertian Kawasan Tanpa rokok

Kawasan Tanpa Rokok adalah ruangan atau area yang dinyatakan dilarang untuk merokok atau kegiatan memproduksi, menjual, mengiklankan, dan/atau mempromosikan produk tembakau. Kawasan Tanpa Rokok yang dimaksud antara lain fasilitas pelayanan kesehatan, tempat proses belajar mengajar, tempat anak bermain, tempat ibadah, angkutan umum, tempat kerja, dan tempat umum serta tempat lain yang ditetapkan.

Pemerintah berupaya untuk merumuskan berbagai regulasi dan kebijakan yang dapat diimplementasikan dalam menanggulangi dampak bahaya rokok tersebut diantaranya melalui Undang-Undang Kesehatan Nomor 36 tahun 2009. Berdasarkan berbagai kebijakan tersebut, salah satu kebijakan yang wajib diimplementasikan oleh seluruh daerah di Indonesia adalah menetapkan Kawasan Tanpa Rokok (KTR) yang dapat dimulai dari institusi kesehatan, pendidikan dan tempat-tempat umum lainnya. Hal ini sesuai dengan Undang-

Undang Kesehatan Nomor 36 tahun 2009 pasal 115 Ayat 2 yang menyatakan bahwa “Pemerintah daerah wajib menetapkan kawasan tanpa rokok didaerahnya”.

Pada tahun 2019, sudah terdapat 360 Kabupaten/Kota yang telah memiliki Peraturan daerah tentang Kawasan Tanpa Rokok, ini menunjukkan bahwa Pemerintah daerah di Indonesia semakin menyadari bahwa pentingnya memiliki lingkungan yang bersih, sehat dan bebas dari asap rokok guna melindungi perokok pasif dan menurunkan prevalensi mengeluarkan Peraturan Daerah Kawasan Tanpa Rokok.

Pada dasarnya setiap bentuk campur tangan pemerintah harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai perwujudan dari asas legalitas, yang menjadi sendi utama negara hukum.

2. Masalah Pengembangan Kawasan Tanpa Rokok

Rendahnya kesadaran masyarakat tentang bahaya merokok pun menjadi alasan sulitnya penetapan Kawasan Tanpa Rokok, yang ditunjukkan dengan mulai merokok pada kelompok usia 5-9 tahun. Konsumsi rokok paling rendah terjadi pada kelompok umur 15-24 tahun dan kelompok umur 75 tahun ke atas. Hal ini berarti kebanyakan perokok adalah generasi muda atau usia produktif. Selanjutnya, pada daerah pedesaan, jumlah batang rokok yang dikonsumsi lebih banyak dibanding daerah perkotaan.

Kawasan Tanpa Rokok ini diharapkan akan dapat membatasi perokok aktif sehingga perokok pasif dapat terlindung dari bahaya rokok.

3. Prinsip Kebijakan Kawasan Tanpa Rokok

Prinsip implementasi kebijakan Kawasan Tanpa Rokok menyatakan bahwa sumber daya yang cukup adalah esensial untuk keberhasilan pelaksanaan dan penegakan hukum.

Faktor sumber daya manusia berkaitan dengan kuantitas dan kualitas tenaga yang menyelenggarakan kebijakan Kawasan Tanpa Rokok. Sehingga Kawasan Tanpa Rokok ini berkembang lambat di berbagai daerah. Seharusnya tim yang dibentuk pemerintah daerah membuat jadwal sosialisasi dan mempunyai kemampuan melakukan pendekatan kepada masyarakat agar masyarakat dapat menerima Kawasan Tanpa Rokok ini dengan sesungguhnya serta mendukung program Kawasan Tanpa Rokok, termasuk pegawai pemerintah maupun non pemerintah.

Secara umum, terdapat beberapa prinsip dasar kebijakan Kawasan Tanpa Rokok, yaitu :

- 1) Asap rokok orang lain mematikan.
- 2) Tidak ada batas aman bagi paparan asap rokok orang lain.
- 3) Setiap warga negara wajib dilindungi secara hukum dari paparan asap rokok orang lain.
- 4) Setiap pekerja berhak atas lingkungan kerja yang bebas dari asap rokok orang lain.
- 5) Hanya lingkungan tanpa asap rokok 100% yang dapat memberi perlindungan penuh bagi masyarakat.
- 6) Pembuatan ruang merokok dengan ventilasi/fitrasi udara tidak efektif.

4. Tujuan Kawasan Tanpa Rokok

Penetapan Kawasan Tanpa Rokok tentunya memiliki tujuan, selain untuk mengurangi jumlah perokok yang setiap tahun terus mengalami peningkatan. Menurut Peraturan Daerah Kota Banjar Nomor 7 tahun 2013 tentang Kawasan Tanpa Rokok, terdapat beberapa tujuan pokok, yaitu :

1. Memberikan perlindungan dari bahaya asap rokok bagi perokok aktif dan/atau perokok pasif;
2. Memberikan ruang dan lingkungan yang bersih dan sehat bagi masyarakat;
3. Melindungi kesehatan masyarakat secara umum dari dampak buruk merokok baik langsung maupun tidak langsung;
4. Menciptakan lingkungan yang bersih dan sehat, bebas dari asap rokok;
5. Untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat; dan
6. Untuk mencegah perokok pemula.

5. Manfaat Kawasan Tanpa Rokok

Manfaat Kawasan Tanpa Rokok adalah menciptakan tempat-tempat umum, sarana kesehatan, tempat-tempat kerja, tempat ibadah, dan sarana pendidikan yang sehat, nyaman dan aman, tidak terganggu asap rokok, dapat memberikan citra yang positif, menegakkan etika merokok, mewujudkan generasi muda yang sehat, meningkatkan produktivitas kerja yang optimal, menurunkan angka perokok dan mencegah perokok pemula, memberikan hak kepada orang yang tidak merokok untuk tidak terkena dampak racun rokok yang sangat banyak terkandung dalam asap rokok dan mencegah meningkatnya penyakit yang disebabkan oleh rokok dan asap rokok baik kepada para perokok aktif maupun perokok pasif.

Kawasan Tanpa Rokok juga bermanfaat untuk lingkungan yang lebih bersih dan lebih sehat lagi. Oleh karena itu harus dilakukan penegakan hukum lingkungan. Penegakan hukum lingkungan melalui instrumen hukum administrasi merupakan langkah pertama dan utama untuk mencapai penataan peraturan.

6. Objek Kawasan Tanpa rokok

Di dalam pelaksanaannya, terdapat beberapa objek sebagai indikator dalam pengawasan dan pelaksanaan kebijakan Kawasan Tanpa Rokok, yaitu:

1. Ada atau tidaknya tanda “dilarang merokok” yang cukup jelas dan mudah terbaca di pintu masuk gedung.
2. Ada atau tidaknya orang merokok di tempat yang telah ditetapkan sebagai Kawasan Tanpa Rokok.
3. Ada atau tidaknya area atau ruangan merokok dalam gedung dengan atau tanpa ventilasi untuk menghilangkan asap rokok.
4. Ada atau tidaknya tanda-tanda promosi atau iklan rokok di Kawasan Tanpa Rokok (penjualan rokok di Kawasan Tanpa Rokok hanya dibenarkan bagi yang memiliki izin usaha untuk menjual).
5. Ada atau tidaknya asbak dan/atau sarana pendukung merokok di tempat yang ditetapkan sebagai Kawasan Tanpa Rokok.
6. Ada atau tidaknya bau rokok di dalam gedung tertutup yang ditetapkan sebagai Kawasan Tanpa Rokok.
7. Ada atau tidaknya puntung rokok di gedung tertutup yang ditetapkan sebagai Kawasan Tanpa Rokok.

C. Kepastian Hukum

Kepastian merupakan ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum, terutama untuk norma hukum tertulis. Hukum tanpa nilai kepastian akan kehilangan makna karena tidak dapat lagi digunakan sebagai pedoman perilaku bagi setiap orang. Kepastian sendiri disebut sebagai salah satu tujuan dari hukum. Apabila dilihat secara historis, perbincangan mengenai kepastian hukum merupakan perbincangan yang telah muncul semenjak adanya gagasan pemisahan kekuasaan dari Montesquieu.

Keteraturan masyarakat berkaitan erat dengan kepastian dalam hukum, karena keteraturan merupakan inti dari kepastian itu sendiri. Keteraturan menyebabkan orang dapat hidup secara berkepastian sehingga dapat melakukan kegiatan-kegiatan yang diperlukan dalam kehidupan bermasyarakat. Guna memahami secara jelas mengenai kepastian hukum itu sendiri, berikut akan diuraikan pengertian mengenai kepastian hukum dari beberapa ahli.

Gustav Radbruch mengemukakan 4 (empat) hal mendasar yang berhubungan dengan makna kepastian hukum, yaitu :

Pertama, bahwa hukum itu positif, artinya bahwa hukum positif itu adalah perundang-undangan. Kedua, bahwa hukum itu didasarkan pada fakta, artinya didasarkan pada kenyataan. Ketiga, bahwa fakta harus dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga menghindari kekeliruan dalam pemaknaan, di samping mudah dilaksanakan. Keempat, hukum positif tidak boleh mudah diubah.

Pendapat Gustav Radbruch tersebut didasarkan pada pandangannya bahwa kepastian hukum adalah kepastian tentang hukum itu sendiri. Kepastian hukum merupakan produk dari hukum atau lebih khusus dari perundang-undangan.

Berdasarkan pendapatnya tersebut, maka menurut Gustav Radbruch, hukum positif yang mengatur kepentingan-kepentingan manusia dalam masyarakat harus selalu ditaati meskipun hukum positif itu kurang adil.

Pendapat mengenai kepastian hukum dikemukakan pula oleh Jan M. Otto sebagaimana dikutip oleh Sidharta (2006 : 85), yaitu bahwa kepastian hukum dalam situasi tertentu mensyaratkan sebagai berikut :

- 1) Tersedia aturan-aturan hukum yang jelas atau jernih, konsisten dan mudah diperoleh (*accessible*), yang diterbitkan oleh kekuasaan negara;
- 2) Bahwa instansi-instansi penguasa (pemerintahan) menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten dan juga tunduk dan taat kepadanya;
- 3) Bahwa mayoritas warga pada prinsipnya menyetujui muatan isi dan karena itu menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan-aturan tersebut;
- 4) Bahwa hakim-hakim (peradilan) yang mandiri dan tidak berpihak menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu mereka menyelesaikan sengketa hukum; dan
- 5) Bahwa keputusan peradilan secara konkrit dilaksanakan.

Kelima syarat yang dikemukakan Jan M. Otto tersebut menunjukkan bahwa kepastian hukum dapat dicapai jika substansi hukumnya sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Aturan hukum yang mampu menciptakan kepastian hukum adalah hukum yang lahir dari dan mencerminkan budaya masyarakat. Kepastian hukum yang seperti inilah yang disebut dengan kepastian hukum yang sebenarnya (*realistic legal certainly*), yaitu mensyaratkan adanya keharmonisan antara negara dengan rakyat dalam berorientasi dan memahami sistem hukum.

Menurut Sudikno Mertokusumo (2007 : 160), kepastian hukum adalah jaminan bahwa hukum dijalankan, bahwa yang berhak menurut hukum dapat memperoleh haknya dan bahwa putusan dapat dilaksanakan. Walaupun kepastian hukum erat kaitannya dengan keadilan, namun hukum tidak identik dengan keadilan. Hukum bersifat umum, mengikat setiap orang, bersifat menyamaratakan, sedangkan keadilan bersifat subyektif, individualistis, dan tidak menyamaratakan.

Kepastian hukum merupakan pelaksanaan hukum sesuai dengan bunyinya sehingga masyarakat dapat memastikan bahwa hukum dilaksanakan. Dalam memahami nilai kepastian hukum yang harus diperhatikan adalah bahwa nilai itu mempunyai relasi yang erat dengan instrumen hukum yang positif dan peranan negara dalam mengaktualisasikannya pada hukum positif (Fernando M. Manullang, 2007 : 95).

Nusrhasan Ismail (2006 : 39-41) berpendapat bahwa penciptaan kepastian hukum dalam peraturan perundang-undangan memerlukan persyaratan yang berkenaan dengan struktur internal dari norma hukum itu sendiri.

Persyaratan internal tersebut adalah sebagai berikut : Pertama, kejelasan konsep yang digunakan. Norma hukum berisi deskripsi mengenai perilaku tertentu yang kemudian disatukan ke dalam konsep tertentu pula. Kedua, kejelasan hirarki kewenangan dari lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan. Kejelasan hirarki ini penting karena menyangkut sah atau tidak dan mengikat atau tidaknya peraturan perundang-undangan yang dibuatnya. Kejelasan hirarki akan memberi arahan pembentuk hukum yang mempunyai kewenangan untuk membentuk suatu peraturan perundang-undangan tertentu. Ketiga, adanya

konsistensi norma hukum perundang-undangan. Artinya ketentuan-ketentuan dari sejumlah peraturan perundang-undangan yang terkait dengan satu subyek tertentu tidak saling bertentangan antara satu dengan yang lain.

Kepastian hukum menghendaki adanya upaya pengaturan hukum dalam perundang-undangan yang dibuat oleh pihak yang berwenang dan berwibawa, sehingga aturan-aturan itu memiliki aspek yuridis yang dapat menjamin adanya kepastian bahwa hukum berfungsi sebagai suatu peraturan yang harus ditaati.

Lon Fuller dalam bukunya *the Morality of Law* (1971 : 54-58) mengajukan 8 (delapan) asas yang harus dipenuhi oleh hukum, yang apabila tidak terpenuhi, maka hukum akan gagal untuk disebut sebagai hukum, atau dengan kata lain harus terdapat kepastian hukum. Kedelapan asas tersebut adalah sebagai berikut :

- 1) Suatu sistem hukum yang terdiri dari peraturan-peraturan, tidak berdasarkan putusan-putusan sesat untuk hal-hal tertentu;
- 2) Peraturan tersebut diumumkan kepada publik;
- 3) Tidak berlaku surut, karena akan merusak integritas sistem;
- 4) Dibuat dalam rumusan yang dimengerti oleh umum;
- 5) Tidak boleh ada peraturan yang saling bertentangan;
- 6) Tidak boleh menuntut suatu tindakan yang melebihi apa yang bisa dilakukan;
- 7) Tidak boleh sering diubah-ubah;
- 8) Harus ada kesesuaian antara peraturan dan pelaksanaan sehari-hari.

Pendapat Lon Fuller di atas dapat dikatakan bahwa harus ada kepastian antara peraturan dan pelaksanaannya, dengan demikian sudah memasuki ranah aksi,

perilaku, dan faktor-faktor yang mempengaruhi bagaimana hukum positif dijalankan.

Dari uraian-uraian mengenai kepastian hukum di atas, maka kepastian dapat mengandung beberapa arti, yakni adanya kejelasan, tidak menimbulkan multitafsir, tidak menimbulkan kontradiktif, dan dapat dilaksanakan. Hukum harus berlaku tegas di dalam masyarakat, mengandung keterbukaan sehingga siapapun dapat memahami makna atas suatu ketentuan hukum. Hukum yang satu dengan yang lain tidak boleh kontradiktif sehingga tidak menjadi sumber keraguan. Kepastian hukum menjadi perangkat hukum suatu negara yang mengandung kejelasan, tidak menimbulkan multitafsir, tidak menimbulkan kontradiktif, serta dapat dilaksanakan, yang mampu menjamin hak dan kewajiban setiap warga negara sesuai dengan budaya masyarakat yang ada.

D. Kesadaran Hukum

1. Pengertian Kesadaran Hukum

Perihal kata atau pengertian kesadaran, di dalam kamus tercantum tidak kurang dari lima arti, yaitu (Webster dalam Soerjono Soekanto, 1982: 150):

1. Awareness esp. Of something within oneself; also: the state or fact of being conscious of an external object, state or fact.
2. The state of being characterized by sensation, emotion, volition, and thought; mind.
3. The totality of conscious states of an individual.
4. The normal state of conscious life.
5. The upper level of mental life as contrasted with unconscious processes.

Jadi kesadaran sebenarnya menunjuk pada interdependensi mental dan interpenetrasi mental, yang masing-masing berorientasi pada “aku”nya manusia dan pada “kaminya (Soerjono Soekanto, 1982: 150-151).

Tentang istilah hukum perlu pula diberikan pengertian. Ini bukanlah merupakan suatu definisi, oleh karena sebagaimana dikatakan oleh Van Apeldorn dengan menyebut Kant, maka (Apeldoorn dalam Soerjono Soekanto, 1982: 151):

“Wat Kant . . . schreef: ‘Noch suchen die Juristen eine Definition zu ihrem Begriffe vom Recht’, geldt nog altijd . . . Dit is althans ten dele te verklaren uit de veelzijdigheid . . . de grootsheid van het recht: het heeft zovele kanten . . . , dat men het niet op bevredigende wijze kan samenvatten onder een formule.”

Arti hukum dapat ditunjukkan pada cara-cara merealisasikan hukum tadi (Moedikdo dalam Soerjono Soekanto, 1982: 151), dan juga pada pengertian yang diberikan oleh masyarakat (Purbacaraka dalam Soerjono Soekanto, 1982: 151); dalam hal ini akan diusahakan untuk menjelaskan pengertian yang diberikan oleh masyarakat tentang hukum adalah:

- a. Hukum sebagai ilmu pengetahuan
- b. Hukum sebagai kaedah
- c. Hukum sebagai tata hukum
- d. Hukum sebagai petugas hukum
- e. Hukum sebagai ketentuan dari penguasa
- f. Hukum sebagai proses pemerintahan
- g. Hukum sebagai pola-pola perikelakuan

h. Hukum sebagai jalinan nilai-nilai

Sekarang timbul masalah, apakah kesadaran hukum merupakan gabungan dari kedua pengertian yang telah diuraikan diatas? Di dalam ilmu hukum, adakalanya dibedakan antara kesadaran hukum dengan perasaan hukum sebagaimana dinyatakan oleh van Schmid, sebagai berikut (Schmid dalam Soerjono Soekanto, 1982: 151):

“Van rechtsgevoel dient men te preken bij spontaan, onmiddelijk als waarheid vastgestelde rechtswaardering, terwijl bik het rechtsbewustzijn men met waarderingen te maken heeft, die eerst middelijk, door nadenken, redeneren en argumentatie aannemelijk gemaakt worden.”

Perasaan hukum diartikan sebagai penilaian hukum yang timbul secara serta merta dari masyarakat. Kesadaran hukum lebih banyak merupakan perumusan dari kalangan hukum mengenai penilaian tersebut, yang telah dilakukannya melalui penafsiran-penafsiran secara ilmiah (Schmid dalam Soerjono Soekanto, 1982: 152), sebab:

“het onmiddelijk rechtsgevoel verhoudt zich tot het weloverwogen rechtsbewustzijn, als in het dagelijks leven het subjectieve gevoel van de waarheid van tal van meningen en beweringen zich verhoudt tot de weloverwogen wetwenschappelijke overtuiging.”

Sebelum mengemukakan pendapatnya tentang kesadaran hukum, Paul Scholten terlebih dahulu mengadakan ulasan terhadap konsepsi kesadaran hukum yang diajukan oleh Krabbe, sebagai berikut (Scholten dalam Soerjono Soekanto, 1982: 152):

“Met den term rechtsbewustzijn meent men dan niet het rechtsoordeel over eening concreet geval, doch het in ieder mensch levend bewustzijn van wat recht is of behoort te zijn, een bepaalde categorie van ons geestesleven, waardoor wij met onmiddelijke evidentie los

van positieve instellingen scheiding maken tusschen recht en onrecht, gelijk we dat doen en onwaar, goed en kwaad, schoon en leelijk.”

Kemudian Scholten juga mengutip pendapat Kranenburg, sebagai berikut (Scholten dalam Soerjono Soekanto, 1982: 152):

“Elk lid der rechtsgemeenschap is ten aanzien der verdeeling van de voorwaarden van het lust en onlust gelijk en gelijkwaardig, voorzoover hij niet zelve de voorwaarden voor het ontstaan van bijzonderen lust en onlust scheidt: zoovel lust en onlust als waarover elk de voorwaarden heeft gecreeerd komen aan hem toe. Dit is de laatste wet van het rechtsbewustzijn; naar dezen maatstaf gescheed de waardering van belangen; daarnaar wordt aan ieder het zijne afgewogen; deze afweging en toebedeeling is de eigenlijke functie van het recht.”

Atas dasar uraian-uraian di atas, Scholten menyatakan bahwa (Scholten dalam Soerjono Soekanto, 1982:153):

“De term rechtsbewustzijn is dubbelzinnig. Hij duidt ten eerste categorie van het individueele geestesleven aan, doch dient tegelijk om het gemeenschappelijke in oordelen in een bepaalden kring aan te wijzen . . . Wat we “rechtsbewustzijn” noemen is in dit verbandt niet anders dan een min of meer vage voorstelling omtrent wat recht behoort te zijn “

Di sinipun dengan jelas terlihat, bahwa Scholten menekankan tentang nilai-nilai masyarakat tentang fungsi apa yang hendaknya dijalankan oleh hukum dalam masyarakat. Sejalan dengan pendapat tersebut maka dapat dikatakan bahwa persoalannya di sini kembali pada masalah dasar daripada sahnya hukum yang berlaku, yang akhirnya harus dikembalikan pada nilai-nilai masyarakat (dalam arti warganya) (Soerjono Soekanto, 1982: 153).

Jadi kesadaran hukum merupakan kesadaran atau nilai-nilai yang terdapat di dalam diri manusia tentang hukum yang ada atau tentang hukum yang diharapkan ada. Sebenarnya yang ditekankan adalah nilai-nilai tentang fungsi hukum dan bukan suatu penilaian hukum terhadap kejadian-kejadian

yang konkrit dalam masyarakat yang bersangkutan (Soerjono Soekanto, 1982: 152).

2. Indikator-Indikator Kesadaran Hukum

Hukum merupakan konkretisasi daripada sistem nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat. Suatu keadaan yang dicita-citakan adalah adanya kesesuaian antara hukum dengan sistem nilai-nilai tersebut. 14 Konsekuensinya adalah bahwa perubahan pada sistem nilai-nilai harus diikuti dengan perubahan hukum atau di lain pihak hukum harus dapat dipergunakan sebagai sarana untuk mengadakan perubahan pada sistem nilai-nilai tersebut. Dengan demikian nyatalah bahwa masalah kesadaran hukum sebetulnya merupakan masalah nilai-nilai. Maka kesadaran hukum adalah konsepsi-konsepsi abstrak di dalam diri manusia, tentang keserasaian antara ketertiban dengan ketentraman yang dikehendaki atau yang sepantasnya (Soerjono Soekanto, 1982: 159). Indikator-indikator dari masalah kesadaran hukum tersebut adalah (Kutschincky dalam Soerjono Soekanto, 1982: 159):

- a. Pengetahuan tentang peraturan-peraturan hukum (law awareness)
- b. Pengetahuan tentang isi peraturan-peraturan hukum (law acquaintance)
- c. Sikap terhadap peraturan-peraturan hukum (legal attitude)
- d. Pola-pola perikelakuan hukum (legal behavior)

Setiap indikator tersebut di atas menunjuk pada tingkat kesadaran hukum tertentu mulai dari yang terendah sampai dengan yang tertinggi (Soerjono Soekanto, 1982: 159).

Sedangkan Zainudin Ali menyimpulkan bahwa masalah kesadaran hukum warga masyarakat sebenarnya menyangkut faktor-faktor apakah suatu

ketentuan hukum tertentu diketahui, dipahami, ditaati, dan dihargai? Apabila warga masyarakat hanya mengetahui adanya suatu ketentuan 15 hukum, maka taraf kesadaran hukumnya lebih rendah dari mereka yang memahaminya, dan seterusnya. Hal itulah yang disebut legal consciousness atau knowledge and opinion about law. Hal-hal yang berkaitan dengan kesadaran hukum adalah sebagai berikut (Zainuddin Ali, 2007: 69-50):

1. Pengetahuan hukum

Bila suatu perundang-undangan telah diundangkan dan diterbitkan menurut prosedur yang sah dan resmi, maka secara yuridis peraturan perundang-undangan itu berlaku. Kemudian timbul asumsi bahwa setiap warga masyarakat dianggap mengetahui adanya undangundang tersebut (Zainuddin Ali, 2007: 66-67).

2. Pemahaman hukum

Apabila pengetahuan hukum saja yang dimiliki oleh masyarakat, hal itu belumlah memadai, masih diperlukan pemahaman atas hukum yang berlaku. Melalui pemahaman hukum, masyarakat diharapkan memahami tujuan peraturan perundang-undangan serta manfaatnya bagi pihak-pihak yang kehidupannya diatur oleh peraturan perundangan-undangan dimaksud (Zainuddin Ali, 2007: 67).

3. Penaatan hukum

Seorang warga masyarakat menaati hukum karena berbagai sebab. Sebab-sebab dimaksud, dapat dicontohkan sebagai berikut:

- a. Takut karena sanksi negatif, apabila melanggar hukum dilanggar
- b. Untuk menjaga hubungan baik dengan penguasa
- c. Untuk menjaga hubungan baik dengan rekan-rekan sesamanya

- d. Karena hukum tersebut sesuai dengan nilai-nilai yang dianut
- e. Kepentingannya terjamin

Secara teoritis, faktor keempat merupakan hal yang paling baik. Hal itu disebabkan pada faktor pertama, kedua, dan ketiga, penerapan hukum senantiasa di dalam kenyataannya (Zainuddin Ali, 2007: 68).

4. Pengharapan terhadap hukum

Suatu norma hukum akan dihargai oleh warga masyarakat apabila ia telah mengetahui, memahami, dan menaatinya. Artinya, dia benar-benar dapat merasakan bahwa hukum tersebut menghasilkan ketertiban serta ketenteraman dalam dirinya. Hukum tidak hanya berkaitan dengan segi lahiriah dari manusia, akan tetapi juga dari segi batiniah (Zainuddin Ali, 2007: 68).

5. Peningkatan kesadaran hukum

Peningkatan kesadaran hukum seyogyanya dilakukan melalui penerangan dan penyuluhan hukum yang teratur atas dasar perencanaan yang mantap. Tujuan utama dari penerangan dan penyuluhan hukum adalah agar warga masyarakat memahami hukumhukum tertentu, sesuai masalah-masalah hukum yang sedang dihadapi pada suatu saat. Penerangan dan penyuluhan hukum menjadi tugas dari kalangan hukum pada umumnya, dan khususnya mereka yang mungkin secara langsung berhubungan dengan warga masyarakat, yaitu petugas hukum (Zainuddin Ali, 2007: 69-50).