
KESADARAN HUKUM MASYARAKAT DAN PEMERINTAH SEBAGAI FAKTOR TEGAKNYA NEGARA HUKUM DI INDONESIA

Atang Hermawan Usman

Kaur Rapkum Bipkum Kepolisian Daerah Jawa Barat

E-mail : atang_hermana@yahoo.com

Abstract

Indonesia is the Law State. This statement identifies that everything must be based on law. The assertion of Law State principle is contained in article 1 paragraph (3) of 1945 Constitution. Law has goals. One of those goals is to obtain legal certainty. Nevertheless, law in Indonesia has not given legal certainty to Indonesian citizens. Some factors of the lacks of law enforcement in Indonesia are society's law awareness and government's law awareness. There should be some efforts and hard work to uphold the law in Indonesia, and hard efforts from every element, both society and government.

Keywords: awareness; law; society; government; Indonesia

Abstrak

Indonesia sebagai Negara hukum. Pernyataan tersebut mengindikasikan bahwa segala sesuatu perbuatan haruslah didasarkan pada hukum. penegasan dianutnya prinsip Negara Hukum sebagaimana tertuang pada pasal 1 ayat (3) UUD 1945. Hukum dibentuk memiliki tujuan, salah satu tujuan dibentuknya hukum adalah untuk memperoleh kepastian hukum. Hukum di Indonesia ternyata belum memberikan kepastian hukum bagi warganegara Indonesia. Beberapa faktor kurang tegakannya hukum di Indonesia yang dikemukakan oleh beberapa ahli hukum, dapat dipengaruhi antara lain adanya kesadaran hukum baik kesadaran hukum dari masyarakat serta kesadaran hukum dari pemerintah. Diperlukan beberapa upaya dan kerja keras dalam menegakkan hukum di Indonesia serta tidak lepas juga kemampuan dan kemauan yang cukup keras dari berbagai elemen baik itu dari masyarakat serta pemerintah.

Keywords: awareness; law; society; government; Indonesia

A. PENDAHULUAN

Salah satu perubahan mendasar setelah dilakukan Amendemen terhadap UUD 1945 dalam suatu rangkaian yang terdiri atas empat tahapan pada tahun 1999 sampai tahun 2002 adalah penegasan dianutnya prinsip Negara Hukum sebagaimana tertuang pada pasal 1 ayat (3) UUD 1945.

Negara Hukum yang diidealkan adalah negara hukum yang berdasarkan

pengakuan kedaulatan adalah ditangan rakyat yaitu suatu negara hukum yang demokratis dan sekaligus negara demokrasi berdasarkan hukum, sebagaimana ditegaskan dalam pasal 1 ayat (2); "Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar" Jo pasal 1 ayat (3) menyatakan, "Indonesia adalah Negara Hukum".

Dengan demikian UUD 1945 adalah

aturan hukum tertinggi yang keberadaannya dilandasi legitimasi kedaulatan rakyat dan negara hukum. Oleh karena itu UUD 1945 dipandang sebagai bentuk kesepakatan bersama (*general agreement*) “seluruh rakyat Indonesia” yang memiliki kedaulatan. Hal itu sekaligus membawa konsekuensi bahwa UUD 1945 merupakan aturan tertinggi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara yang mengatur bagaimana kedaulatan rakyat akan dilaksanakan. Inilah yang secara teoritis disebut dengan Supremasi Konstitusi sebagai salah satu prinsip utama tegaknya negara hukum yang demokratis.

Agar tujuan nasional dapat tercapai, pelaksanaan aturan-aturan dasar konstitusi dalam praktek kehidupan berbangsa dan bernegara menjadi syarat mutlak yang harus dipenuhi, oleh karena itu konstitusi harus dikawal dengan pengertian agar selalu benar-benar dilaksanakan.

Sesuai dengan salah satu pengertian negara hukum, dimana setiap tindakan penyelenggaraan negara serta warga negara harus dilakukan berdasarkan dan di dalam koridor hukum, maka yang harus mengawal konstitusi adalah segenap penyelenggara negara dan seluruh warga negara dengan cara menjalankan wewenang, hak dan kewajiban konstitusionalnya. Apabila setiap pejabat dan aparat penyelenggara negara telah memahami UUD 1945 serta melaksanakan wewenangnya berdasarkan hukum, kebijakan dan tindakan yang dihasilkan adalah bentuk pelaksanaan UUD 1945.

Hal itu harus diimbangi dengan pelaksanaan oleh seluruh warga negara.

Untuk itu juga dibutuhkan adanya “kesadaran berkonstitusi” warga negara, tidak saja untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang dibuat berdasarkan UUD 1945, tetapi juga untuk dapat melakukan kontrol pelaksanaan UUD 1945 baik dalam bentuk peraturan perundang - undangan, kebijakan maupun tindakan penyelenggara negara. Fungsi kontrol dari masyarakat diperlukan beriringan dengan penerapan prinsip saling mengawasi dan mengimbangi dalam sistem ketata negaraan. Hal itu karena antara UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan di bawahnya, kebijakan serta tindakan penyelenggara negara, terdapat jarak yang memungkinkan adanya bias, bahkan pertentangan dalam pelaksanaan UUD 1945.

Untuk mewujudkan hal tersebut diatas, kedalam hukum di Indonesia dewasa ini masih jauh dari apa yang diharapkan. Hal ini disebabkan antara lain karena substansi hukum (peraturan perundang-undangan) relatif kurang responsif, tumpang tindih, dan kerancuan hukum, dan kurangnya sarana dan prasarana hukum, terbatasnya integritas dan profesionalisme aparat penegak hukum, kesadaran hukum, mutu pelayanan serta kepastian dan keadilan hukum sehingga mengakibatkan penegakan prinsip-prinsip negara hukum belum dapat diwujudkan secara optimal.

Demikian pula, bahwa hukum di negara Indonesia tidak selalu dapat dilihat sebagai penjamin kepastian hukum, penegak hak-hak masyarakat, atau penjamin keadilan. Banyak sekali peraturan yang tumpul, tidak mempan

memotong kesewenang-wenangan, tidak mampu menegakkan keadilan dan tidak dapat menampilkan dirinya sebagai pedoman yang harus diikuti dalam menyelesaikan berbagai kasus yang seharusnya bisa dijawab oleh hukum. Bahkan banyak produk hukum yang lebih banyak diwarnai oleh kepentingan-kepentingan politik pemegang kekuasaan dominan.¹

Ternyata hukum tidak steril dari subsistem kemasyarakatan lainnya. Politik kerap kali melakukan intervensi atas pembuatan dan pelaksanaan hukum, sehingga memasuki wilayah politik hukum. *Politik hukum*² secara sederhana dapat dirumuskan sebagai kebijaksanaan politik (*legal policy*) yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah; mencakup pula pengertian tentang bagaimana politik mempengaruhi hukum dengan cara melihat konfigurasi kekuatan yang ada di belakang pembuatan dan penegakan hukum itu. Di sini hukum tidak dapat hanya dipandang sebagai pasal-pasal yang bersifat imperatif atau keharusan-keharusan yang bersifat *das sollen*, melainkan harus dipandang sebagai subsistem yang dalam kenyataan (*das sein*) bukan tidak mungkin sangat ditentukan oleh politik, baik dalam perumusan materi dan pasal-pasalnya maupun dalam implementasi dan penegakannya.

Kondisi demikian mengakibatkan terjadinya krisis hukum dan penegakan prinsip-prinsip negara hukum masih

memprihatinkan, seperti dalam bentuk tindak kekerasan, diskriminasi, penanganan dan penyelesaian kasus berlarut-larut dan kesewenang-wenangan.

Di dalam ilmu hukum dikenal dengan adanya beberapa pendapat tentang kesadaran hukum. Diantara sekian banyak pendapat terdapat tentang kesadaran hukum. Diantara sekian banyak pendapat, terhadap suatu rumusan yang menyatakan bahwa sumber satu-satunya hukum dan kekuatan mengikatnya hukum adalah kesadaran hukum masyarakat. Dikatakan kemudian bahwa perasaan hukum dan keyakinan hukum individu di dalam masyarakat yang merupakan kesadaran hukum individu merupakan pangkal dari pada kesadaran hukum masyarakat. Selanjutnya pendapat tersebut menyatakan bahwa kesadaran-kesadaran hukum individu mengenai peristiwa tertentu.

Ada pula yang menyatakan bahwa hukum ditentukan dan tergantung pada praktek-praktek sehari-hari dari pejabat hukum, seperti hukum dan ketertiban umum, selanjutnya dikatakan bahwa kesadaran hukum tersebut sejalan, akan tetapi dalam kenyataannya tidak selalu demikian prosesnya, padahal kepastian hukum dan ketertiban umum selalu menuntut agar ketentuan-ketentuan hukum tertulis ditaati.³

Hal tersebut diatas menyebabkan kehidupan hukum dalam masyarakat selalu mengandung persoalan seperti :

¹ Moh. Mahfud, MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta, 1998, hlm 1.

² *Ibid.*

³ Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 167.

1. Kesadaran hukum masyarakat mengenai peristiwa-peristiwa tertentu tidak sejalan dengan kesadaran hukum para pejabat hukum.
2. Kesadaran hukum atau pola perilaku masyarakat mengenai peristiwa-peristiwa tertentu belum sejalan dengan ketentuan-ketentuan hukum yang tertulis, pada khususnya yang menyangkut kepastian hukum dan ketertiban umum.
3. Kesadaran hukum para pejabat belum sejalan dengan ketentuan-ketentuan hukum yang tertulis.

Peningkatan kesadaran hukum seyogianya dilakukan melalui penerangan dan penyuluhan hukum yang teratur atas dasar perencanaan yang mantap. Penyuluhan hukum bertujuan agar warga masyarakat mengetahui dan memahami hukum-hukum tertentu. Penerangan dan penyuluhan hukum harus disesuaikan dengan masalah-masalah hukum yang ada dalam masyarakat pada suatu waktu yang menjadi sasaran penyuluhan hukum.

Demokrasi adalah menyangkut kesadaran, perilaku, dan struktur sosial yang relatif mapan, sehingga pembaruan terhadap hukum yang harus dilakukan oleh bangsa Indonesia akan membutuhkan waktu yang relatif lama. Hal itu, masalahnya bukan saja menyangkut produk-produk hukum berupa perundang-undangan, kebijakan administrasi atau putusan hakim, tetapi menyangkut pula kesadaran hukum dan struktur sosial yang menopangnya. Hal ini berkaitan dengan proses demokratisasi yang menyangkut transformasi sosial yang lebih luas.

Politik pembaruan hukum itu dilaksanakan, Pertama-tama adalah dilaksanakan melalui evaluasi hukum dan perundang-undangan (*evaluatie van wetgeving*). Evaluasi hukum, berdasarkan pembaruan hukum untuk yang lebih baik, tujuannya agar hukum itu menjadi efektif. Seperti diketahui, efektivitas hukum berkaitan dengan peranan hukum sebagai alat atau instrument untuk tujuan politik reformasi yang demokratis berdasarkan UUD 1945 dengan melaksanakan nilai-nilai atau *waarborg* dari prinsip negara hukum.

B. PEMBAHASAN

1. Masyarakat, Hukum, Kekuasaan Dan Kesadaran Hukum

Manusia bermasyarakat, hidup di dalam apa yang dinamakan situasi sosial dan situasi alam. Situasi sosial merupakan suatu keadaan, di mana terdapat hubungan timbal balik antara manusia. Adanya situasi sosial tersebut, dapat dikembalikan pada paling sedikit tiga faktor, yaitu:⁴

- a. Naluri manusia untuk hidup bersama dengan manusia,
- b. Keinginan untuk menyesuaikan diri dengan orang lain, atau dengan lingkungan sosialnya.
- c. Keinginan untuk menyesuaikan diri dengan alam sekelilingnya.

Situasi sosial tersebut, dapat mengakibatkan terjadinya situasi kebersamaan dan situasi kehidupan berkelompok.

Situasi kebersamaan ditandai dengan faktor, bahwa secara kebetulan orang-orang berada di suatu tempat karena

⁴ Soerjono Soekanto, *Kegunaan Sosiologi Hukum Bagi Kalangan Hukum*, P.T. Citra Aditya Bahkti, Bandung, 1989, hlm 79.

adanya kepentingan atau pusat perhatian yang relatif sama. Situasi kehidupan berkelompok ditandai dengan adanya motif yang sama, kecakapan yang berbeda-beda, adanya struktur dan kaidah-kaidah. Kecuali daripada itu, orang-orang yang tergabung di dalamnya, merasa dirinya sebagai bagian dari kelompok serta melakukan interaksi sosial yang relatif kontinue.

Jelaslah, bahwa kehidupan bermasyarakat sebenarnya berintikan pada interaksi sosial. Interaksi sosial tersebut merupakan hubungan-hubungan sosial yang dinamis, yang menyangkut hubungan antara orang-orang sebagai pribadi-pribadi, antara kelompok-kelompok manusia, maupun antara orang perorangan dengan kelompok manusia. Suatu interaksi sosial tidak akan mungkin terjadi, apabila tidak memenuhi syarat-syarat adanya kontak dan komunikasi. Kontak sosial dapat terjadi antara orang-perorangan, orang dengan kelompok atau antara kelompok-kelompok.

Kehidupan sosial dianggap bertujuan untuk mencapai kebahagiaan yang tidak identik dengan kenikmatan, kesedapan dan kemewahan. Kebahagiaan tidak dapat dibeli dengan kekayaan materiil, kekuasaan, prestise maupun karena termasyurnya seseorang. Usaha-usaha untuk selalu mengaitkan tujuan interaksi sosial dengan kekayaan materiil, kekuasaan, prestise dan ketermasyuran, hanya akan mendatangkan kesedihan serta kekecewaan belaka. Oleh karena itu, di dalam pergaulan hidup, seseorang harus dapat mempertahankan kehormatan diri

dan integritasnya. Caranya adalah berpegang pada enam hal, yaitu :⁵

- a. mendasarkan pada kebutuhan yang nyata (sabutuhe)
- b. efisiensi (saperlune)
- c. efektivitas (sacukupe)
- d. menyesuaikan diri dengan kebenaran (sabenere)
- e. sesuai dengan kaidah-kaidah (samestine)
- f. tanpa memaksakan kemampuan fisik dan mental (sakepenake)

Salah satu hal lain yang perlu diperhatikan adalah, apa yang dinamakan "tepa salira". Artinya suatu usaha untuk memahami serta mengerti perasaan dan motivasi perikelakuan pihak lain melalui proses identifikasi.

Ciri-ciri tersebut di atas cenderung untuk menghasilkan pola-pola interaksi sosial yang bersifat asosiatif. Sifat asosiatif tersebut cenderung menuju ke bentuk akomodasi yang artinya suatu keadaan seimbang dalam interaksi sosial dan adanya usaha-usaha untuk meredakan suatu pertentangan atau perselisihan. Dan apabila pola-pola interaksi sosial tradisional tadi dihubungkan dengan proses hukum, maka dapatlah dimengerti bahwa titik tolak penyelesaian sengketa bukanlah peraturan-peraturan hukum, akan tetapi pelenyapan dari konflik tersebut kalau perlu dengan netralisasi melalui kosmetika sosial. Maka para warga masyarakat lebih cenderung untuk berurusan dengan pejabat-pejabat hukum, dari pada mentaati peraturan-peraturannya yang mengatur hak-hak dan kewajiban-kewajibannya. Keadaan inilah

⁵ *Ibid.*, hlm. 82.

merupakan suatu masalah, yang memerlukan pengarahan oleh hukum.

Pengertian kekuasaan sebenarnya secara implisit tercakup dalam pengertian politik, oleh karena politik merupakan suatu seni untuk membina kekuasaan. Kekuasaan mempunyai peranan yang sangat penting, oleh karena menentukan nasib warga-warga masyarakat. Baik-buruknya kekuasaan tadi selalu harus diukur dengan kegunaannya atau fungsinya untuk mencapai tujuan yang terlebih dahulu telah ditentukan atau disadari oleh masyarakat. Walaupun selalu ada, kekuasaan tadi tak dapat dibagi secara merata kepada semua warga masyarakat, oleh karena justru dari pembagian yang tidak merata tersebut timbul makna pokok dari kekuasaan, yaitu kemampuan-kemampuan untuk mempengaruhi pihak-pihak lain menurut kehendak yang ada pada pemegang kekuasaan.

Adanya kekuasaan tergantung dari hubungan antara pihak yang memiliki kemampuan untuk melancarkan pengaruh dari pihak lain yang menerima pengaruh itu dengan rela atau mungkin oleh karena terpaksa. Apabila kekuasaan itu dijumpai pada diri seseorang, maka biasanya orang tersebut dinamakan pemimpin, dan yang menerima pengaruhnya adalah pengikut-pengikutnya. Bedanya antara kekuasaan dengan wewenang atau wibawa adalah, bahwa setiap kemampuan untuk mempengaruhi pihak lain dapat dinamakan kekuasaan; wewenang adalah kekuasaan yang ada pada seseorang atau sekelompok orang yang mendapat dukungan atau pengakuan dari

masyarakat. Akan tetapi acapkali terjadi, bahwa letaknya wewenang yang diakui oleh masyarakat dan letaknya kekuasaan yang nyata, tidak berada di dalam satu tangan atau tempat.

Bentuk-bentuk kekuasaan pada masyarakat adalah beraneka ragam dengan masing-masing polanya. Akan tetapi pada umumnya ada suatu pola umum yang ada di dalam setiap masyarakat, walaupun pada dasarnya masyarakat tadi mengalami perubahan-perubahan. Biasanya bentuk dan sistem kekuasaan tadi selalu menyesuaikan diri dengan masyarakat beserta adat-istiadat dan pola-pola perikelakuannya. Kemungkinannya adalah, bahwa didalam keadaan-keadaan yang kritis, maka batas-batasnya dapat mengalami perubahan-perubahan, akan tetapi pada umumnya garis pemisah antara yang berkuasa dengan yang dikuasai selalu ada. Gejala tersebut menimbulkan lapisan-lapisan kekuasaan yang didasarkan pada rasa kekhawatiran dari masyarakat akan terjadinya disintegrasi apabila tidak ada kekuasaan. Oleh karena integrasi masyarakat dipertahankan oleh tata tertib sosial yang dijalankan oleh penguasa, maka masyarakat mengakui adanya lapisan-lapisan kekuasaan tersebut, walaupun kadang-kadang hal itu merupakan beban yang berat bagi masyarakat yang bersangkutan. Adanya faktor pengikat antara warga-warga masyarakat adalah, antara lain, atas dasar gejala bahwa ada yang memerintah dan ada yang diperintah di dalam masyarakat yang bersangkutan.

Apabila kekuasaan menjelma dalam diri seseorang atau sekelompok orang,

maka orang atau orang-orang tadi dinamakan pemimpin (atau pemimpin-pemimpin), sedangkan lembaganya adalah kepemimpinan. Kepemimpinan merupakan hasil daripada organisasi sosial yang telah terbentuk atau sebagai hasil dinamika interaksi sosial. Munculnya seorang pemimpin merupakan suatu proses dinamis yang sesuai dengan kebutuhan - kebutuhan kehidupan berkelompok. Apabila pada saat tersebut tidak muncul seorang pemimpin, maka kemungkinan besar kelompok tersebut akan mengalami suatu integrasi.

Seorang pemimpin di tengah-tengah harus selalu dapat mengamati jalannya dan berkembangnya masyarakat yang dipimpinnya. Dari dia diharapkan agar dapat merumuskan perasaan-perasaan serta keinginan-keinginan masyarakat untuk memperbaiki keadaan yang kurang menguntungkan. Pemimpin di belakang diharapkan mempunyai kemampuan-kemampuan untuk mengikuti perkembangan masyarakat, agar masyarakat tidak menyimpang dari nilai-nilai serta kaidah-kaidah yang pada dasarnya dihargai dan ditaati oleh masyarakat. Sendi-sendi kepemimpinannya adalah keutuhan serta harmoni di dalam masyarakat.

Apabila masalah kekuasaan dihubungkan dengan hukum, maka paling sedikit terdapat dua hal yang meminta perhatian utama⁶. Pertama-tama adalah bahwa beberapa unsur kalangan hukum adalah para warga masyarakat yang mempunyai kedudukan-kedudukan yang

mengandung aspek-aspek kekuasaan. Akan tetapi, kekuasaan tersebut tidak seyogianya untuk dipergunakan secara sewenang-wenang.

Hal ini disebabkan oleh karena ada pembatasan-pembatasan tentang peranannya, yang ditentukan oleh cita-cita keadilan masyarakat dan oleh pembatasan-pembatasan praktis daripada penggunaan kekuasaan itu sendiri. Efektivitas pelaksanaan hukum ditentukan oleh, antara lain, sahnya hukum tadi; artinya, apakah hukum tadi dibentuk serta dilaksanakan oleh orang-orang atau badan-badan yang benar-benar mempunyai wewenang, yakni kekuasaan yang diakui. Di dalam arti inilah hukum dapat mempunyai pengaruh untuk membatasi kekuasaan. Akan tetapi, hukum juga merupakan suatu sarana bagi pemegang kekuasaan untuk mengadakan tata-tertib dan ketentraman dalam masyarakat, atau untuk mempertahankan serta menambah kekuasaan, walaupun penggunaan hukum untuk maksud-maksud tersebut juga ada batas-batasnya. Hal ini disebabkan, oleh karena hukum itu diperlukan:⁷

- a. untuk mengatur hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang mempunyai keserasian yang bertimbang balik atas dasar kewenangan yang terbuka bagi setiap orang.
- b. untuk mengatur syarat-syarat yang diperlukan sadar akan kewenangan tersebut.
- c. untuk mengatur larangan-larangan yang bertujuan mencegah perbuatan-

⁶ *Ibid.*, hlm. 74.

⁷ Hazairin, *Op.Cit.*, hlm. 75.

perbuatan yang menyimpang atau bahkan bertentangan dengan syarat-syarat kewenangan yang telah ditentukan.

- d. untuk mengatur larangan-larangan yang mencegah perbuatan-perbuatan yang bertentangan dengan hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang timbul dari kewenangan-kewenangan tersebut.

Hal kedua adalah, bahwa hukum antara lain, menciptakan hak-hak dan kewajiban-kewajiban beserta pelaksanaannya. Di dalam hal ini, maka ada hak-hak dan kewajiban-kewajiban warga-warga masyarakat yang tidak dapat diterapkan, oleh karena yang bersangkutan tidak mempunyai kekuasaan untuk melaksanakannya. Akan tetapi sebaliknya, ada pula hak-hak yang dengan sendirinya didukung oleh kekuasaan. Lagipula, apabila masyarakat mengakui adanya hak-hak tertentu, maka hal itu pada umumnya berarti adanya kekuasaan untuk melaksanakan hak-hak tersebut melalui lembaga-lembaga hukum tertentu, oleh karena hukum tanpa kekuasaan untuk melaksanakannya merupakan hukum yang mati. Hal ini disebabkan, oleh karena hukum tersebut tidak mungkin ditegaskan dengan semata-mata mengandalkan pada adanya konstitusi tertulis atau adanya tradisi mengenai supremasi hukum. Untuk melaksanakan penegakan hukum tersebut di perlukan lembaga-lembaga tertentu yang kekuasaannya diakui. Oleh karena itu dapatlah dikatakan, bahwa di satu pihak, hukum, memberikan batas-batas pada kekuasaan dan di lain pihak, kekuasaan merupakan salah satu jaminan bagi

berlakunya hukum.

Pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) yang dikeluarkan dalam bentuk Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 7 tahun 2005 dapat kita lihat, bahwa pemerintah Indonesia mengadakan pembenahan di bidang hukum. Karena hukum memberikan batasan pada kekuasaan. Dalam RPJMN dapat kita lihat beberapa program pembangunan terutama dalam hal pembenahan dan politik hukum (Bab 9), yaitu :

- a. program perencanaan hukum.
- b. program pembentukan hukum
- c. program peningkatan kinerja lembaga peradilan dan lembaga penegakan hukum lainnya.
- d. program peningkatan kualitas profesi hukum.
- e. program peningkatan kesadaran hukum dan hak asasi manusia.

Pada program ke lima tersebut di atas terdapat beberapa kegiatan yang diantaranya adalah :

- a. pemantapan metode mengembangkan dan peningkatan kesadaran hukum dan hak asasi manusia yang disusun berdasarkan pendekatan dua arah agar masyarakat tidak hanya dianggap sebagai objek pembangunan tetapi juga sebagai subjek pembangunan serta benar-benar memahami dan menerapkan hak dan kewajibannya sesuai ketentuan yang berlaku.
- b. peningkatan penggunaan media komunikasi yang lebih modern dalam rangka pencapaian sasaran hukum pada berbagai lapisan masyarakat.

- c. pengkayaan metode pengembangan dan peningkatan kesadaran hukum dan hak asasi manusia secara terus menerus untuk mengimbangi pluralitas sosial yang ada dalam masyarakat maupun sebagai implikasi dari globalisasi.
- d. peningkatan kemampuan dan profesionalisme tenaga penyuluh tidak saja dari kemampuan substansi hukum juga sosiologi serta perilaku masyarakat setempat, sehingga komunikasi dalam menyampaikan materi dapat lebih tepat, dipahami dan diterima dengan baik oleh masyarakat.

Ide tentang kesadaran warga-warga masyarakat sebagai dasar sahnya hukum positif tertulis ditemukan dalam ajaran-ajaran tentang *Rechtsgefuhl* atau *Rechtsbewustzijn* yang intinya adalah, bahwa tidak ada hukum yang mengikat warga-warga masyarakat kecuali atas dasar kesadaran hukumnya. Hal tersebut merupakan salah satu aspek dari kesadaran hukum, aspek lainnya adalah bahwa kesadaran hukum seringkali dikaitkan dengan pentaatan hukum, pembentukan hukum, dan efektivitas hukum.

Masalah kesadaran hukum, termasuk pula di dalam ruang lingkup persoalan hukum dan-nilai-nilai sosial. Apabila ditinjau dari teori-teori modern tentang hukum dan pendapat para ahli hukum tentang sifat mengikat dari hukum, timbul bermacam permasalahan. Salah satu persoalan yang timbul, adalah mengenai

adanya suatu jurang pemisah antara asumsi-asumsi tentang dasar keabsahan hukum tertulis, serta kenyataan daripada dipatuhinya hukum tersebut. Terdapat suatu pendapat yang menyatakan bahwa mengikatnya hukum terutama tergantung pada keyakinan seseorang. Hal inilah yang dinamakan teori *rechtsbewustzijn*

Kutchinsky mengemukakan suatu gambaran tentang keterkaitan antara aturan-aturan hukum dengan pola perilaku. dalam kaitannya dengan fungsi hukum dalam masyarakat.⁸

Ajaran tradisional, pada umumnya bertitik tolak pada suatu anggapan bahwa hukum secara jelas merumuskan perikelakuan-perikelakuan yang dilarang dan atau yang diperbolehkan. Bahwa hukum tersebut dengan sendirinya dipatuhi oleh sebagian besar dari warga masyarakat. Ajaran ini terkenal dengan nama *covariance theory*, yang berasumsi bahwa ada kecocokan antara hukum dengan pola-pola perikelakuan hukum (Berl Kutchinsky, 1973 :102). Ajaran lain menyatakan bahwa hukum hanya efektif apabila didasarkan pada *volksgeist* atau *rechtsbewustzijn* (*FC Van Savigny*, penganut mazhab kebudayaan).

Suatu hal yang perlu dicatat bahwa ajaran atau teori tersebut mempermasalahkan kesadaran hukum yang dianggap sebagai mediator antara hukum dengan pola-pola perikelakuan manusia dalam masyarakat baik secara individu maupun kolektif. Sebenarnya, kesadaran hukum tersebut banyak sekali menyangkut aspek-aspek kognitif dan perasaan yang seringkali dianggap sebagai

⁸ R. Otje Salman, *Beberapa Aspek Sosiologi Hukum*, Alumni, Bandung, 1989, hlm. 49.

faktor-faktor yang mempengaruhi hubungan antara hukum dengan pola-pola perilaku manusia dalam masyarakat.

Perhatian mengenai masalah-masalah yang berkaitan dengan kesadaran hukum, telah dimulai sejak lama, walaupun perhatian tersebut telah lama ada, akan tetapi penelitian terhadap masalah kesadaran hukum merupakan suatu usaha ilmiah yang relatif baru.

Di dalam ilmu hukum, adakalanya dibedakan antara kesadaran hukum dengan perasaan hukum. Perasaan hukum diartikan sebagai penilaian hukum yang timbul secara serta merta dari masyarakat dalam kaitannya dengan masalah keadilan. Kesadaran hukum lebih banyak merupakan perumusan dari kalangan hukum mengenai penilaian tersebut, yang telah dilakukan secara ilmiah. Jadi kesadaran hukum sebenarnya merupakan kesadaran atau nilai-nilai yang terdapat dalam manusia tentang hukum yang ada atau tentang hukum yang diharapkan ada. Dengan demikian yang ditekankan dalam hal ini adalah nilai-nilai tentang fungsi hukum dan bukan terhadap kejadian-kejadian yang konkret dalam masyarakat yang bersangkutan. Bila demikian, kesadaran hukum menekankan tentang nilai-nilai masyarakat tentang fungsi apa yang hendaknya dijalankan oleh hukum dalam masyarakat. Berdasarkan pendapat tersebut di atas, dapat dikatakan bahwa persoalannya di sini kembali kepada masalah dasar dari validitas hukum yang berlaku, yang akhirnya harus dikembalikan pada nilai-nilai masyarakat.

Suatu konsepsi lain yang erat kaitannya dengan kesadaran hukum atau yang mencakup kesadaran hukum, adalah

konsepsi mengenai kebudayaan hukum (*legal culture*). Konsepsi ini secara relatif baru dikembangkan, dan salah satu kegunaannya adalah untuk dapat mengetahui perihal nilai-nilai terhadap prosedur hukum maupun substansinya. Apabila ajaran-ajaran tentang kesadaran hukum dibandingkan dengan konsepsi kebudayaan hukum, konsepsi kebudayaan hukum lebih luas ruang lingkungannya. Hal ini disebabkan hukum terdapat di dalam setiap masyarakat manusia, betapa pun sederhana dan kecilnya masyarakat tersebut.

Oleh karena hukum tersebut merupakan bagian dari kebudayaan, maka hukum tidak dapat dipisahkan dari jiwa dan cara berpikir dari masyarakat yang mendukung kebudayaan tersebut. Bahkan, lebih jauh lagi, dapat dikatakan bahwa hukum merupakan penjelmaan dari jiwa dan cara berpikir masyarakat yang bersangkutan.

Pada umumnya kesadaran hukum dikaitkan dengan ketaatan hukum atau efektivitas hukum. Dengan perkataan lain, kesadaran hukum menyangkut apakah ketentuan hukum tertentu benar-benar berfungsi atau tidak dalam masyarakat.

Tentang faktor-faktor yang menyebabkan masyarakat mematuhi hukum, yaitu:

Pertama, *Compliance*, diartikan sebagai suatu kepatuhan yang didasarkan pada harapan akan suatu imbalan dan usaha untuk menghindarkan diri dari hukuman atau sanksi yang mungkin dikenakan apabila seseorang melanggar ketentuan hukum. Kepatuhan ini sarna sekali tidak didasarkan pada suatu keyakinan pada tujuan kaidah hukum yang bersangkutan,

dan lebih didasarkan pada pengendalian dari pemegang kekuasaan. Sebagai akibatnya, kepatuhan hukum akan ada apabila ada pengawasan yang ketat terhadap pelaksanaan kaidah-kaidah hukum tersebut.

Kedua, *Identification*, terjadi bila kepatuhan terhadap kaidah hukum ada bukan karena nilai intrinsiknya, akan tetapi agar keanggotaan kelompok tetap terjaga serta ada hubungan baik dengan mereka yang diberi wewenang untuk menerapkan kaidah-kaidah hukum tersebut. Daya tarik untuk patuh adalah keuntungan yang diperoleh dari hubungan-hubungan tersebut, sehingga kepatuhan pun tergantung pada baik-buruknya interaksi tadi. Walaupun seseorang tidak menyukai penegak hukum akan tetapi proses identifikasi terhadapnya berjalan terus dan mulai berkernbang perasaan-perasaan positif terhadapnya. Hal ini disebabkan, oleh karena orang yang bersangkutan berusaha untuk mengatasi perasaan-perasaan kekhawatiran-nya terhadap kekecewaan tertentu, dengan jalan menguasai obyek frustrasi tersebut dengan rnengadakan identifikasi. Penderitaan yang ada sebagai akibat pertentangan nilai-nilai diatasnya dengan menerima nilai-nilai penegak hukum.

Ketiga, *Internalization*, pada tahap ini seseorang mematuhi kaidah-kaidah hukum dikarenakan secara intrinsik kepatuhan tadi rnempunyai irnbalan. Isi kaidah-kaidah tersebut adalah sesuai dengan nilai-nilainya dari pribadi yang bersangkutan, atau oleh karena dia mengubah nilai-nilai yang semula dianutnya. Hasil dari proses tersebut adalah

suatu konformitas yang didasarkan pada motivasi secara intrinsik. Titik sentral dari kekuatan proses ini adalah kepercayaan orang tadi terhadap tujuan dari kaidah-kaidah bersangkutan, terlepas dari pengaruh atau nilai-nilainya terhadap kelompok atau pemegang kekuasaan maupun pengawasannya

Keempat, Kepentingan-kepentingan pada warga masyarakat (tambahan dari Soerjono Soekanto).

Di antara keempat faktor tersebut di atas, dapat berdiri sendiri-sendiri dapat pula merupakan gabungan dari keseluruhan atau seagian dari keempat faktor di atas. Jadi seseorang mematuhi hukum dapat dikarenakan ia takut sanksi yang akan dikenakan apabila ia melanggar hukum. Atau mungkin juga seseorang mematuhi hukum karena kepentingan-kepentingannya terjamin oleh hukum, bahkan mungkin ia mematuhi hukum karena ia merasa hukum yang berlaku sesuai dengan nilai-nilai yang ada di dalam dirinya. Namun demikian, hal-hal tersebut di atas terlepas dari masalah apakah seseorang setuju atau tidak setuju terhadap substansi maupun prosedur hukum yang ada.

Masalah kepatuhan hukum atau ketaatan terhadap hukum merupakan suatu unsur saja dari persoalan yang lebih luas, yaitu kesadaran hukum. Dari berbagai arti hukum, salah satu di antaranya, hukum diartikan sebagai jaringan nilai-nilai yang merupakan refleksi dari suatu masyarakat. Masalah nilai-nilai dalam hukum erat kaitannya dengan kesadaran hukum. Hal itu dikarenakan kesadaran hukum merupakan suatu penilaian terhadap hukum yang ada serta hukum yang

dikehendaki atau yang seharusnya ada. Kesadaran hukum dalam penulisan ini diartikan sebagai persepsi hukum individu atau masyarakat terhadap hukum. Persepsi tersebut mungkin sama mungkin pula tidak dengan hukum yang berlaku. Hukum dalam arti di sini menunjuk pada hukum yang berlaku dan hukum yang dicita-citakan. Dengan demikian hukum di sini meliputi baik hukum yang tertulis maupun hukum yang tidak tertulis.

Terdapat empat indikator kesadaran Hukum, yang masing-masing merupakan suatu tahapan bagi tahapan berikutnya, yaitu:

- a. Pengetahuan hukum;
- b. Pemahaman hukum;
- c. Sikap hukum; dan
- d. Pola perilaku Hukum⁹

Kesadaran hukum berkaitan pula dengan efektifitas hukum dan wibawa hukum.

Salah satu segi pembicaraan mengenai efektivitas hukum seringkali dikaitkan dengan pengaruh hukum terhadap masyarakat. Jika tujuan hukum tersebut tercapai, yaitu bila warga masyarakat berperilaku sesuai dengan yang diharapkan atau dikehendaki oleh hukum hal ini dinamakan hukum efektif.

Namun demikian dapat juga terjadi bahwa wibawa hukum melemah yang dapat disebabkan oleh beberapa faktor, yaitu karena hukum tidak memperoleh dukungan yang semestinya dari norma-norma sosial yang bukan hukum, misalnya karena sistem nilai dalam masyarakat akibat modernisasi, dan atau karena pejabat-pejabat hukum tidak sadar akan

kewajibannya yang mulia yaitu memelihara hukum negara. sehingga merusak negara. Dapat juga karena pemerintah seharusnya mendukung hukum dengan kewibawaannya malah mengkhianati hukum yang berlaku.

2. Rendahnya Kesadaran Hukum Masyarakat Dan Pemerintah Salah Satu Penyebab Belum Tegaknya Prinsip-prinsip Negara Hukum Di Indonesia

a. Prinsip-prinsip Negara Hukum

Cita negara yang diidealkan oleh para pendiri bangsa Indonesia adalah cita-cita negara hukum yang demokratis dan negara demokratis berdasarkan hukum. Cita-cita negara demokratis dapat dilihat dari ketentuan pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum perubahan yang menyatakan bahwa kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR. Sedangkan cita-cita negara hukum ditegaskan dalam Penjelasan yang saat itu menjadi salah satu bagian UUD 1945. Didalam penjelasan yang saat itu dikenal dengan istilah “tujuh kunci pokok penyelenggaraan negara”, kunci pertamanya menegaskan bahwa negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machtsstaat*).

Pasca perubahan UUD 1945, cita-cita negara tersebut tetap dipegang teguh dan dipertegas keberadaannya. Walaupun penjelasan UUD 1945 dihapuskan, namun sesuai dengan kesepakatan arah perubahan UUD 1945 yang dibuat oleh MPR, hal-hal normatif yang terdapat dalam

⁹ Soerjono Soekanto, *Ibid.*, hlm. 140.

penjelasan dipindahkan dalam pasal-pasal. Hal itu dapat dilihat dengan jelas dari ketentuan Pasal 1 ayat (2) dan (3) UUD1945 yang menyatakan bahwa kedaulatan berada ditangan rakyat yang dilaksanakan menurut ketentuan UUD serta penegasan bahwa negara Indonesia negara hukum.

Ide negara hukum sesungguhnya telah telah lama dikembangkan oleh para filsuf untuk mencapai negara yang negara yang dicita-citakan. Plato, pada awalnya dalam *the Republic* berpendapat bahwa adalah mungkin mewujudkan negara ideal untuk mencapai kebaikan yang berintikan kebaikan. Untuk itu kekuasaan harus dipegang oleh orang yang mengetahui kebaikan, yaitu seorang filosof (*the philosopher king*). Namun dalam bukunya "the Statesman" dan "the Law", Plato menyatakan bahwa yang dapat diwujudkan adalah yang paling baik kedua (*the second best*) yang menempatkan supremasi hukum. Pemerintahan yang mampu mencegah kemerosotan kekuasaan seseorang adalah pemerintah oleh hukum. Senada dengan Plato, tujuan negara menurut Aristoteles adalah untuk mencapai kehidupan yang paling baik (*the best life possible*) yang dapat dicapai dengan supremasi hukum. Hukum adalah wujud kebijaksanaan kolektif warga negara (*collective wisdom*), sehingga peran warga negara diperlukan dalam pembentukannya.

Konsep negara hukum modern di Eropa Kontinental dikembangkan dengan menggunakan istilah Jerman yaitu "rechtsstaat" antara lain oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte, dan lain-lain. Sedang dalam tradisi

Anglo Amerika, konsep negara hukum dikembangkan dengan sebutan " *The Rule of Law* " yang dipelopori oleh A.V. Dicey. Selain itu, konsep negara hukum juga terkait dengan istilah nomokrasi (*nomocratie*) yang berarti bahwa penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan negara adalah hukum.

Menurut Stahl, konsep negara hukum yang disebut istilah "rechtsstaat" mencakup empat elemen penting, yaitu; 1) perlindungan hak asasi manusia; 2) pembagian kekuasaan; 3) usaha negara.⁶ Sedangkan A.V. Dicey menyebut tiga ciri penting " *The Rule of Law*", yaitu; 1) *spremacny of law*; 2) *equality before the law*; dan 3) *due process of law*.

Prinsip-prinsip negara hukum senantiasa berkembang sesuai dengan perkembangan masyarakat. Dua isu pokok yang senantiasa menjadi inspirasi perkembangan prinsip-prinsip negara hukum adalah masalah pembatasan kekuasaan dan perlindungan HAM. Melihat kecenderungan perkembangan negara hukum modern yang dipengaruhi oleh perkembangan kompleksitas kehidupan berbangsa bernegara serta kemujian teknologi, lahirlah prinsip-prinsip penting baru untuk mewujudkan negara hukum. Menurut Jimly Asshiddiqie, terdapat dua belas prinsip pokok sebagai pilar-pilar utama yang menyangga berdirinya negara hukum saat ini. dua belas prinsip itu adalah :

- 1) Supremasi Hukum;
- 2) Persamaan dalam Hukum;
- 3) Asas Legalitas;
- 4) Pembatasan Kekuasaan;
- 5) Organ-Organ Pemerintahan Yang Independen;

- 6) Peradilan Bebas dan Tidak Memihak;
- 7) Peradilan Tata Usaha Negara;
- 8) Peradilan Tata Negara;
- 9) Perlindungan Hak Asasi Manusia;
- 10) Bersifat Demokratis;
- 11) Berfungsi sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Bernegara;
- 12) Transparansi dan Kontrol Sosial.

Dalam sebuah negara hukum, sesungguhnya yang memerintah adalah hukum, bukan manusia. Dalam sebuah negara hukum dengan sendirinya dianut supremasi hukum. Hukum dimaknai sebagai kesatuan hirarkis tatanan norma hukum yang berpuncak pada konstitusi yang merupakan wujud kesepakatan seluruh warga negara (*general agreement*). Hal ini berarti bahwa dalam sebuah negara hukum dengan sendirinya menghendaki adanya supremasi konstitusi. Supremasi konstitusi disamping merupakan konsekuensi dari konsep negara hukum, sekaligus merupakan pelaksanaan demokrasi karena konstitusi adalah wujud perjanjian sosial tertinggi.

b. Penegakan Hukum dan Masalah-Masalah Yang Timbul

Secara konsepsional, maka inti dan arti penegakan hukum terletak pada kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan mengejawantah dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup. Konsepsi yang mempunyai dasar filosofis tersebut, memerlukan penjelasan lebih lanjut, sehingga akan tampak lebih konkret.

Manusia di dalam pergaulan hidup,

pada dasarnya mempunyai pandangan-pandangan tertentu mengenai apa yang baik dan apa yang buruk. Pandangan-pandangan tersebut senantiasa terwujud di dalam pasangan-pasangan tertentu, misalnya, ada pasangan nilai ketertiban dengan nilai ketenteraman, pasangan nilai kepentingan umum dengan nilai kepentingan pribadi, pasangan nilai kelestarian dengan nilai inovatisme, dan seterusnya. Di dalam penegakan hukum, pasangan nilai-nilai tersebut perlu diserasikan; umpamanya, perlu penyasian antara nilai ketertiban dengan nilai ketenteraman. Sebab, nilai ketertiban bertitik tolak pada keterikatan, sedangkan nilai ketenteraman titik tolaknya adalah kebebasan. Di dalam kehidupannya, maka manusia memerlukan keterikatan maupun kebebasan di dalam wujud yang serasi. Apakah hal itu sudah cukup?

Pasangan nilai-nilai yang telah diserasikan tersebut, memerlukan penjabaran secara lebih konkret lagi, oleh karena nilai-nilai lazimnya bersifat abstrak. Penjabaran secara lebih konkret terjadi di dalam bentuk kaidah-kaidah, dalam hal ini kaidah-kaidah hukum, yang mungkin berisikan suruhan, larangan atau kebolehan. Di dalam bidang hukum tata negara Indonesia, misalnya, terdapat kaidah-kaidah tersebut yang berisikan suruhan atau perintah untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu, atau tidak melakukannya. Di dalam kebanyakan kaidah hukum pidana tercantum larangan-larangan untuk melakukan perbuatan-perbuatan tertentu, sedangkan di dalam bidang hukum perdata ada kaidah-kaidah yang berisikan kebolehan-kebolehan.

Kaidah-kaidah tersebut kemudian menjadi pedoman atau patokan bagi perilaku atau sikap tindak yang dianggap pantas, atau yang seharusnya. Perilaku atau sikap tindak tersebut bertujuan untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian. Demikianlah konkretisasi daripada penegakan hukum secara konsepsional.

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 (Wayne La-Favre 1964). Dengan mengutip pendapat Roscoe Pound, maka La-Favre menyatakan, bahwa pada hakikatnya diskresi berada di antara hukum dan moral (etika dalam arti sempit).

Atas dasar uraian tersebut dapatlah dikatakan, bahwa gangguan terhadap penegakan hukum mungkin terjadi, apabila ada ketidakserasian antara "tritunggal" nilai, kaidah dan pola perilaku. Gangguan tersebut terjadi apabila terjadi ketidakserasian antara nilai-nilai yang berpasangan, yang menjelma di dalam kaidah- kaidah yang bersimpang siur, dan pola perilaku tidak terarah yang mengganggu kedamaian pergaulan hidup.

Oleh karena itu dapatlah dikatakan, bahwa penegakan hukum bukanlah semata-mata berarti pelaksanaan perundang-undangan, walaupun di dalam kenyataan di Indonesia kecenderungannya adalah demikian, sehingga pengertian *law enforcement* begitu populer. Selain itu, ada kecenderungan yang kuat untuk

mengartikan penegakan hukum sebagai pelaksanaan keputusan-keputusan hakim. Perlu dicatat, bahwa pendapat-pendapat yang agak sempit tersebut mempunyai kelemahan-kelemahan, apabila pelaksanaan perundang-undangan atau keputusan-keputusan Hakim tersebut malahan mengganggu kedamaian di dalam pergaulan hidup.

Berdasarkan penjelasan-penjelasan di atas dapatlah ditarik suatu kesimpulan sementara, bahwa masalah pokok penegakan hukum sebenarnya terletak pada faktor-faktor yang mungkin mempengaruhinya. Faktor-faktor tersebut mempunyai arti yang netral, sehingga dampak positif atau negatifnya terletak pada isi faktor-faktor tersebut. Faktor-faktor tersebut, adalah sebagai berikut:¹⁰

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.

Kelima faktor tersebut saling berkaitan dengan eratnya, oleh karena merupakan esensi dari penegakan hukum, juga merupakan tolok ukur daripada efektivitas penegakan hukum. Dengan demikian,

¹⁰ Satjipto Rahardjo, Op.Cit. hlm. 9

maka kelima faktor tersebut akan dibahas di sini, dengan cara mengetengahkan contoh-contoh yang diambil dari kehidupan masyarakat Indonesia.

Ruang lingkup dari istilah "penegak hukum" adalah luas sekali, oleh karena mencakup mereka yang secara langsung dan secara tidak langsung berkecimpung di bidang penegakan hukum. Di dalam tulisan ini, yang dimaksudkan dengai penegak hukum akan dibatasi pada kalangan yang secara langsung berkecimpung dalam bidang penegakan hukum yang tidak hanya mencakup *law enforcement*, akan tetapi juga *peace maintenance*. Kiranya sudah dapat diduga bahwa kalangan tersebut mencakup mereka yang bertugas di bidang-bidang Kehakiman, Kejaksaan, Kepolisian, Kepengacaraan, dan Pemasyarakatan.

Secara sosiologis, maka setiap penegak hukum tersebut mempunyai kedudukan (*status*) dan peranan (*role*). Kedudukan (*sosial*) merupakan posisi tertentu di dalam struktur kemasyarakatan, yang mungkin tinggi, sedang-sedang saja atau rendah. Kedudukan tersebut sebenarnya merupakan suatu wadah yang isinya adalah hak-hak dan kewajiban-kewajiban tertentu. Hak-hak dan kewajiban-kewajiban tadi merupakan peranan atau *role*. Oleh karena itu, seseorang yang mempunyai kedudukan tertentu, lazimnya dinamakan pemegang peranan (*role occupant*) Suatu hak sebenarnya merupakan wewenang untuk berbuat atau tidak berbuat, sedangkan kewajiban adalah beban atau tugas suatu peranan tertentu, dapat dijabarkan ke dalam unsur-unsur sebagai berikut:

1. peranan yang ideal (*ideal role*)

2. peranan yang seharusnya (*expected role*)

3. peranan yang dianggap oleh diri sendiri (*perceived, role*)

4. peranan yang sebenarnya dilakukan (*actual role*).

Peranan yang sebenarnya dilakukan kadang-kadang juga dinamakan *role performance* atau *role playing*. Kiranya dapat dipahami, bahwa peranan yang ideal dan yang seharusnya datang dari pihak (atau pihak-pihak) lain, sedangkan peranan yang dianggap oleh diri sendiri serta peranan yang sebenarnya dilakukan berasal dari diri pribadi. Sudah tentu bahwa di dalam kenyataannya, peranan-peranan tadi berfungsi apabila seseorang berhubungan dengan pihak lain (disebut *role sector*) atau dengan beberapa pihak (*role set*).

Seorang penegak hukum, sebagaimana halnya dengan warga-warga masyarakat lainnya, lazimnya mempunyai beberapa kedudukan dan peranan sekaligus. Dengan demikian tidaklah mustahil, bahwa antara pelbagai kedudukan dan peranan timbul konflik (*status conflict* dan *conflict of roles*). Kalau di dalam kenyataannya terjadi suatu kesenjangan antara peranan yang seharusnya dengan peranan yang sebenarnya dilakukan atau peranan aktual, maka terjadi suatu kesenjangan peranan (*role-distance*).

Kerangka sosiologis tersebut, akan diterapkan dalam analisis terhadap penegak hukum, sehingga pusat perhatian akan diarahkan pada *peranannya*. Namun demikian, di dalam hal ini ruang lingkup hanya dibatasi pada peranan yang seharusnya dan peranan aktual.

Masalah peranan dianggap penting,

oleh karena pembahasan mengenai penegak hukum sebenarnya lebih banyak tertuju pada diskresi. Sebagaimana dikatakan di muka, maka diskresi menyangkut pengambilan keputusan yang tidak sangat terikat oleh hukum, di mana penilaian pribadi juga memegang peranan. dalam penegakan hukum diskresi sangat penting, oleh karena:¹¹

1. Tidak ada perundang-undangan yang sedemikian lengkapnya, sehingga dapat mengatur semua perilaku manusia,
2. Adanya kelambatan-kelambatan untuk menyesuaikan perundang-undangan dengan perkembangan-perkembangan di dalam masyarakat, sehingga menimbulkan ketidakpastian.
3. Kurangnya biaya untuk menerapkan perundang-undangan sebagaimana yang dikehendaki oleh pembentuk undang-undang.
4. Adanya kasus-kasus individual yang memerlukan penanganan secara khusus (LaFavre, 1964).

Diskresi diperlukan sebagai pelengkap daripada Asas Legalitas, yaitu Asas Hukum yang menyatakan, bahwa setiap tindak atau perbuatan Administrasi Negara harus berdasarkan ketentuan undang-undang. Pada "diskresi bebas" undang-undang hanya menetapkan batas-batas, dan administrasi negara bebas mengambil keputusan apa saja asalkan tidak melampaui/melanggar batas-batas tersebut. Pada "diskresi terikat" undang-

undang menerapkan beberapa alternatif, dan Administrasi Negara bebas memilih salah satu alternatif.¹²

Sesuai dengan permasalahan dalam penegakan hukum yang dikemukakan oleh Soerjono Soekanto seperti telah diuraikan diatas, hampir sama dengan permasalahan yang diuraikan oleh H.R. Agung Laksono, Ketua DPR RI, sebagai berikut:¹³

"Sinyalemen bahwa praktek penegakan hukum menggambarkan hukum yang menakutkan dan tidak memberikan perlindungan atau pengayoman terhadap masyarakat, sangatlah beralasan karena putusan pengadilan yang dihasilkan bersifat samar-samar atau kabur. Proses penegakan hukum berjalan di luar rel kepastian dan keadilan hukum. Dampaknya hasil atau output dari penegakan hukum menjadi kontra produktif. Ketidak pastian hukum justru melahirkan keragu-raguan bahkan ketakutan yang menimpa para pengambil keputusan penting karena kekhawatiran akan berhadapan dengan hukum di kemudian hari".

Evaluasi atau penilaian yang komprehensif terhadap penegakan hukum haruslah dilakukan terhadap tiga elemen penting dalam sistem hukum. *Pertama*, substansi peraturan perundang-undangan. *Kedua*, lembaga atau struktur serta sarana dan prasarana hukum dan *ketiga* adalah masalah budaya hukum (*legal culture*) masyarakat kita. Ketiga elemen tersebut saling terkait dan tidak

¹¹ Ibid., hlm. 21.

¹² Atmo Sudirdjo, Op.Cit, hlm. 22.

¹³ Harian Umum SINDO, 21 Januari 2014

dapat dipisahkan dalam sistem penegakan hukum.

Substansi hukum menggambarkan bahwa faktor penting dalam penegakan hukum adalah mengenai rumusan dari peraturan perundang - undangan. Aspek ini mempersoalkan apakah lembaga pembuat undang-undang sudah menghasilkan hukum (undang-undang) yang jelas, mudah dipahami, serta benar-benar memberikan jawaban terhadap persoalan yang dihadapi masyarakat atau apakah produk hukum yang dihasilkan sesuai dengan kebutuhan dalam rangka menunjang pembangunan bidang politik, ekonomi, maupun sosial. Dari aspek ini, lembaga pembuat undang-undang, yaitu DPR dan pemerintah diharapkan tidak hanya menghasilkan tumpukan kertas yang memuat pasal-pasal yang tidak dirasakan manfaatnya bagi masyarakat. Sebab, apabila peraturan yang dirumuskan tidak bersifat responsif terhadap kebutuhan masyarakat, besar kemungkinan untuk ditolak atau diabaikan masyarakat.

Persoalan utama yang terkait dengan aspek substansi adalah kekaburan, bahkan disharmonis antara undang-undang yang satu dan undang-undang yang lainnya. Bahkan, terjadi inkonsistensi norma dalam satu undang-undang.

Disharmonis dan inkonsistensi norma hukum yang mengakibatkan tidak adanya kepastian hukum. Dalam keadaan demikian, peluang terjadinya penyimpangan pada tataran pelaksanaannya, baik oleh polisi, jaksa, hakim, maupun pengacara sangatlah besar. Norma hukum yang ditawarkan beraneka ragam sehingga aparat penegak hukum

berdasarkan kewenangan yang dimilikinya melakukan pilihan sesuai selera dan kepentingannya.

Kedua adalah aspek struktur. Aspek ini berkaitan dengan kapasitas aparat penegak hukum serta sarana dan prasarana penegak hukum. Aspek ini sangat menentukan karena walaupun peraturan perundang-undangannya sudah baik, namun apabila aparat penegak hukumnya tidak memiliki kemampuan serta integritas moral yang andal, maka proses penegakan hukum akan mengalami berbagai bentuk penyimpangan yang sangat merugikan bahkan menohok rasa keadilan masyarakat.

Demikian juga sarana dan prasarana hukum, seperti perlengkapan perkantoran, serta gaji para aparat penegak hukum haruslah memadai. Minimnya gaji yang diterima berpotensi untuk terjadinya berbagai bentuk penyimpangan dalam penegakan hukum, seperti kasus suap.

Beberapa permasalahan yang dihadapi oleh lembaga hukum kita adalah minimnya sarana dan prasarana, kurang memadainya kapasitas atau tingkat kecakapan aparat penegak hukum, rendahnya gaji para penegak hukum, lunturnya komitmen terhadap integritas, dan moral para penegak hukum. Secara keseluruhan, persoalan yang terdapat dalam aspek struktur hukum tidak saja pada persoalan individu, tetapi menyangkut sistem kelembagaan yang ada. Krisis yang terjadi antara Komisi Yudisial dan Mahkamah Agung merupakan contoh rapuhnya sistem kelembagaan dari penegakan hukum. Demikian pula, persoalan klasik mengenai wewenang penyelidikan antara

Kejaksaan dan Kepolisian dalam kasus-kasus korupsi merupakan contoh betapa aspek kelembagaan ini merupakan salah satu faktor melemahnya sistem penegakan hukum di Indonesia.

Dalam kasus penegakan hukum kasus-kasus korupsi di Indonesia misalnya, hambatan penegakan hukum tidak saja bersifat individu aparatur penegakan hukum, tetapi juga perpaduan dengan faktor struktural kelembagaan: Misalnya, ketika aksi pemberantasan korupsi di Mahkamah Agung sedang dilakukan, ternyata masih ada hakim dan panitera yang nekad melakukan pemerasan.

Persoalan lain yang dihadapi dalam penegakan hukum masalah-masalah korupsi adalah kemampuan dari lembaga penegakan hukum yang belum seimbang dengan persoalan korupsi yang ada. Misalnya, kemampuan Komisi Pemberantasan Korupsi masih jauh dari memadai untuk menyelesaikan semua kasus korupsi, sementara lembaga-lembaga penegakan hukum lainnya berada pada sistem yang korup.

Ketiga adalah aspek budaya hukum masyarakat. Aspek ini penting karena menyangkut apresiasi, harapan, serta pandangan masyarakat terhadap hukum secara keseluruhan. Masyarakat yang tidak percaya kepada sistem penegakan hukum yang ada, cenderung tidak menghargai proses hukum yang sedang berjalan, bahkan cenderung memaksakan kehendak. Dampak buruk keadaan demikian adalah proses penegakan hukum dipengaruhi pandangan-pandangan dan pemikiran yang berkembang di luar

konteks pengadilan. Dalam keadaan yang demikian, ada ketakutan bagi hakim untuk mengeluarkan putusan yang berlawanan dengan opini masyarakat. Hal ini mengarah kepada hilangnya "kewibawaan lembaga peradilan dan dapat saja putusan yang dihasilkan hanya mengikuti selera publik, walaupun bertentangan dengan hukum dan keadilan yang sesungguhnya.

Persoalan penting yang perlu disampaikan adalah bagaimana seharusnya proses penegakan hukum itu dilakukan?

Disamping itu bahwa:¹⁴

1. Tekad untuk memberantas segala bentuk penyelewengan sesuai tuntutan reformasi seperti korupsi, kolusi dan nepotisme serta kejahatan ekonomi keuangan dan penyalahgunaan kekuasaan belum disertai langkah-langkah konkrit dan kesungguhan pemerintah serta aparat penegak hukum dalam menerapkan dan menegakkan hukum dan masih terjadi campur tangan kekuasaan dalam proses peradilan.
2. Hukum sebagai instrumen untuk mewujudkan kebenaran berkeadilan dalam pelaksanaannya cenderung disalahgunakan untuk melegitimasi kekuasaan sedemikian rupa sehingga perlindungan dan kepastian hukum sulit tercapai.
3. Pelaksanaan dan penerapan norma hukum yang tidak konsisten serta bertentangan dengan prinsip-prinsip negara hukum mengakibatkan masyarakat kurang percaya terhadap hukum dan aparat penegak hukum,

¹⁴ www.bappedasultra.go.id, diakses 14 Februari 2014

sehingga masyarakat cenderung bertindak anarkis.

4. Tegaknya sistem hukum yang didasarkan pada nilai filosofis yang berorientasi pada kebenaran berkeadilan, nilai sosial yang berorientasi pada tata nilai yang berlaku dan bermanfaat bagi masyarakat dan nilai yuridis yang bertumpu pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang menjamin ketertiban dan kepatuhan hukum masih merupakan tantangan dalam penegakan prinsip-prinsip negara hukum.

Untuk memperkokoh landasan formal negara hukum wakil-wakil rakyat di Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) meng-amandemenkan UUD 1945 empat kali. Amandemen-amandemen itu dimaksudkan, Pertama, untuk mempertajam dan memperkuat sistem *check and balance* diantara cabang-cabang kekuasaan negara, yaitu, Legislatif, Yudikatif dan Eksekutif, misal memperkuat posisi DPR, mendirikan Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial. Kedua, mereposisi secara lebih seimbang hubungan pemerintah pusat dengan daerah, dan ketiga, memberikan pengakuan yang lebih tegas dan rinci terhadap hak asasi manusia (HAM).

Perkembangan positif di domain politik yang ditandai adanya pengakuan dan penghargaan setidaknya di wilayah tiga kebebasan dasar tidak diimbangi dengan perlindungan yang semestinya pada sebagian hak-hak sipil, seperti, hak hidup, hak untuk bebas dari penyiksaan dan perhambaan, hak untuk diperlakukan sama di depan hukum dan pemerintahan,

hak untuk bebas menjalankan syariat agama yang dianut. Di berbagai tempat di Indonesia, khususnya di daerah konflik dan rawan konflik seperti, di Aceh, Papua, Poso, Maluku, untuk menyebut beberapa tempat yang terus terjadi kekerasan yang menelan jiwa dan raga manusia. Kekerasan dapat horizontal, di mana kelompok yang secara cultural dan politik lebih kuat melakukan kekerasan kepada pihak yang lebih lemah. Tak kalah serunya kekerasan yang bersifat vertical yang melibatkan aparat Polisi dan TNI. Kita menyaksikan berbagai kekerasan yang melibatkan Polisi, misalnya yang kita saksikan di berbagai tempat di Aceh, Papua, Jakarta, Makasar, Manggarai, dan tempat-tempat lain di Indonesia.

Pada saat yang sama kemiskinan dan pemiskinan sebagai wujud lain dari kekerasan terus berlanjut. Sebagai akibat dari pemiskinan dan kemiskinan ini jelas, yaitu merosotnya kemampuan rakyat untuk memenuhi hak-hak ekonominya, seperti, hak atas pekerjaan, hak atas pendidikan, hak atas kesehatan, hak atas perumahan, dan lain sebagainya. Sesungguhnya negara merupakan pihak yang paling bertanggungjawab bagi pemenuhan hak-hak ekonomi tersebut. Namun oleh karena penyakit korupsi yang terus menggerogoti kemampuan negara untuk membangun berbagai fasilitas yang diperlakukan untuk memenuhi hak-hak ekonomi itu menjadi sangat terbatas. Pada titik ini kita melihat korelasi korupsi dengan ketidak-berdayaan negara untuk menjalankan kewajibannya untuk memenuhi hak-hak ekonomi rakyat.

Kekerasan baik yang bersifat horizontal maupun vertical dan

kemiskinan dan pemiskinan yang semakin luas, korupsi yang terus menggerogoti kemampuan negara, serta disintegrasi organisasi kemasyarakatan dan kepartaian, dan ketidak-berdayaan hukum untuk menyelesaikan kasus-kasus tersebut dipandang oleh sebagian orang sebagai sisi gelap yang mengundang pesimisme prospek Negara Hukum Indonesia. Negara Hukum dimanapun tidak semata kerangka bangunan formal yang terdiri atas Konstitusi, Undang-Undang, Peraturan-peraturan, kebiasaan, dan badan-badan seperti, pengadilan, parlemen, dan pemerintah.

Tapi lebih dari pada itu Negara Hukum dimanapun memerlukan landasan sosial, budaya dan ekonomi yang memadai yang diperlukan bagi kelangsungan hidup Negara Hukum itu. Pada tahap ini benarlah yang dikatakan James Coleman ketika dia berbicara tentang "social capital". Sosial kapital menurut Coleman adalah "kemampuan masyarakat untuk melakukan asosiasi (berhubungan) satu sama lain. Kemampuan berasosiasi ini menjadi modal yang sangat penting bukan hanya bagi kehidupan ekonomi, tetapi juga bagi setiap aspek eksistensi sosial lain". Namun lanjut Coleman, "kemampuan ini sangat tergantung pada suatu kondisi di mana komunitas itu mau saling berbagi untuk mencari titik temu norma-norma dan nilai-nilai bersama. Jika titik temu etis-normatif ini ditemukan maka pada gilirannya kepentingan-kepentingan individual akan tunduk pada kepentingan-kepentingan komunitas kelompok. Dari nilai-nilai bersama ini akan bangkit apa yang disebut kepercayaan".

Negara Hukum Indonesia jelas bukan

sekedar kerangka bangunan formal tapi lebih daripada itu ia merupakan manifestasi dari nilai-nilai dan norma-norma, seperti, kebersamaan, kesetaraan, keseimbangan, keadilan yang sepakat dianut bangsa Indonesia. Nilai-nilai luhur itu berasal berbagai sumber seperti, agama, budaya, dan berbagai ajaran filsafat sosial, serta pengalaman hidup bangsa Indonesia. Kalau begitu masalah yang dihadapi Negara Hukum Indonesia bukan pada ketiadaan nilai dan norma yang disepakati bersama yang mendasari eksistensi Negara Hukum Indonesia tersebut. Tapi masalahnya terletak pada belum terwujudnya tata hubungan kekuasaan yang simetris dan adanya elemen-elemen kultural yang menghambat perwujudan hal itu.

Sebagaimana dikatakan oleh Ralf Dahrendorf, bahwa Negara Hukum yang Demokratis mensyaratkan empat perangkat kondisi sosial, yaitu, *pertama*, perwujudan yang nyata atas persamaan status kewarganegaraan bagi semua peserta dalam proses politik; *kedua*, kehadiran kelompok-kelompok kepentingan dan elite di mana tak satu pun mampu memonopoli jalan menuju kekuasaan; *ketiga*, berlakunya nilai-nilai yang boleh disebut sebagai kebajikan publik; *keempat*, menerima perbedaan pendapat dan konflik kepentingan sebagai sesuatu yang tak terhindarkan dan elemen kreatif dalam kehidupan sosial. Di Indonesia saat ini secara formal kita telah mempunyai Konstitusi yang mengakui dan menjamin persamaan hak, kedudukan, dan tanggung jawab bagi setiap peserta dalam proses politik. Namun secara material tak dapat dibantah masih adanya kelompok-

kelompok dominan, baik itu domestik maupun internasional yang mampu memonopoli jalan menuju kekuasaan. Kelompok-kelompok dominan ini mempunyai akses yang luas pada sumber daya ekonomi dan politik yang acap memustahilkan perwujudan kedaulatan hukum (*the Autonomy of Law*).

Selain itu, elemen-elemen budaya yang belum tercerahkan dan terbebaskan merupakan hambatan nyata bagi tegaknya Negara Hukum Indonesia. Menurut Dahrendorf dalam negara hukum konflik bukanlah sesuatu yang harus dihindari dan diharamkan. Memang betul kemampuan masyarakat untuk berorganisasi atau bekeljasarna diperlukan bagi perwujudan Negara Hukum, namun itu tidak berarti harus menghilangkan konflik. Dalam negara hukum konflik akan tetap ada, namun bagaimana mengelola konflik melalui pranata hukum yang mampu menampilkan dirinya sebagai zona netral dan berdaulat sehingga mengandung Trust dan konfiden bagi para pihak yang bersengketa, yaitu bahwa konflik mereka itu dapat diputuskan secara adil.

Di Indonesia sebagai akibat dari masa Otoritarianisme yang panjang dimana hukum untuk waktu yang panjang digunakan sebagai alat kekuasaan, serta birokrasi pemerintah dan militer yang belum sepenuhnya tereformasi, serta adanya kelompok-kelompok ekonomi politik dominan yang masih terus memelihara akses istimewa pada negara, pranata hukum masih tidak berdaya untuk mewujudkan jati dirinya sebagai institusi yang harus bersikap netral, otonom, dan adil dalam menyelesaikan berbagai konflik

di tanah air.

c. Upaya-Upaya Yang Dilakukan Untuk Meningkatkan Kesadaran Hukum Masyarakat dan Pemerintah Sehingga Penegakan Prinsip-Prinsip Negara Hukum Dapat Berjalan.

Pada umumnya orang berpendapat bahwa kesadaran warga masyarakat terhadap hukum yang tinggi mengakibatkan para warga masyarakat mematuhi ketentuan peraturan perundang - undangan yang berlaku. Sebaliknya apabila kesadaran warga masyarakat terhadap hukum rendah, maka derajat kepatuhannya juga rendah. Pernyataan yang demikian berkaitan dengan fungsi hukum dalam masyarakat.

Peningkatan kesadaran seyogianya dilakukan melalui penerangan dan penyuluhan hukum yang teratur atas dasar perencanaan yang mantap. Penyuluhan hukum bertujuan agar warga masyarakat mengetahui dan memahami hukum-hukum tertentu. Penerangan dan penyuluhan hukum harus disesuaikan dengan masalah-masalah hukum yang ada dalam masyarakat pada suatu waktu yang menjadi sasaran penyuluhan hukum.

Disisi lain bahwa kondisi penegak hukum di Indonesia yang sangat lemah menjadi sumber utama konflik dan kekerasan di berbagai daerah Indonesia. Apa yang terjadi di Sampit, Maluku, dan Poso misalnya, merupakan refleksi dari miskinnya kreativitas sosial dalam menyelesaikan konflik di antara mereka. Sekalipun telah dikenal adanya kearifan tradisional untuk menyelesaikan konflik, seperti prinsip *sintuvu maroso* pada

penduduk yang mendiami Poso atau *prinsip kita semua basaudara* pada masyarakat Poso. Kesadaran perilaku sosial serta struktur sosial yang dikenalnya hanya menyediakan kekerasan sebagai cara yang efektif untuk menyelesaikan konflik. Model-model rekonsiliasi, negosiasi, atau mediasi yang umumnya tersedia dalam khazanah tradisi sebagai bentuk kearifan lokal menjadi tumpul dan tidak dikenali dengan baik sehingga sulit untuk dipraktikkan kembali secara utuh.

Perilaku kekerasan justru dihidupkan kembali oleh berbagai aturan dan praktek hukum negara yang mengenalkan kembali pola-pola kekerasan sebagai cara penyelesaian konflik, Aturan hukum yang disuplai oleh negara telah menghancurkan kesadaran dan norma-norma sosial masyarakat lokal yang selama bertahun-tahun telah berhasil mempertahankan tatanan sosial diantara mereka.

Semuanya itu telah menghilangkan kapasitas dan kreativitas sosial yang mereka miliki pada saat harus berhadapan dengan konflik yang setiap saat dapat timbul dalam kehidupan sosial mereka. Mereka hanya mengenal kekerasan sebagai satu-satunya cara yang disuplai dan dilembagakan oleh berbagai aturan dan praktek hukum negara. Dalam kondisi seperti ini, tidak sepenuhnya dapat disalahkan bila mereka menggunakan kekerasan sebagai cara penyelesaian konflik. Dalam hal ini yang terjadi bukan hanya karena adanya ketidakpercayaan pada hukum dan aparat hukum, tetapi lebih jauh dari itu, yaitu masyarakat memang tidak terlatih untuk mengembangkan kreativitas sosial dan

imajinasi hukum dalam menyelesaikan berbagai konflik yang dihadapinya selain dengan jalan kekerasan.

Demokrasi adalah menyangkut kesadaran, perilaku, dan struktur sosial yang relatif mapan, sehingga pembaruan terhadap hukum yang harus dilakukan oleh bangsa Indonesia akan membutuhkan waktu yang relatif lama. Hal itu, masalahnya bukan saja menyangkut produk-produk hukum berupa perundang-undangan, kebijakan administrasi atau putusan hakim, tetapi menyangkut pula kesadaran hukum dan struktur sosial yang menopangnya. Hal ini berkaitan dengan proses demokratisasi yang menyangkut transformasi sosial yang lebih luas.

Kaitan pokok antara pembaruan hukum dengan demokratisasi adalah pemahaman bahwa pembaruan hukum merupakan bagian dari proses institusionalisasi nilai-nilai dan perilaku demokratis. Masalah yang dihadapi oleh bangsa Indonesia adalah hilangnya kapasitas dan kreativitas masyarakat dalam menyelesaikan konflik melalui cara-cara damai dan demokratis. Dalam hal ini, pembaruan hukum harus dilakukan untuk melembagakan prosedur demokratis sebagai pola pengaturan, pengambilan keputusan, dan penyelesaian konflik di tengah masyarakat.

Bangsa Indonesia harus menjadikan hukum sebagai mekanisme bersama yang memungkinkan adanya partisipasi masyarakat dalam setiap prosesnya. Dalam hal ini, hukum tidak lagi semata-mata dipandang sebagai norma atau aturan belaka, melainkan lebih jauh dan itu sebagai mekanisme pragmatik untuk

menyelesaikan konflik secara damai. Oleh karena itu, hukum harus terbuka pada kemungkinan adanya *self-regulation* atau *social agreement* baru di tengah masyarakat sebagai cara untuk menghidupkan kembali kapasitas dan kreativitas masyarakat dalam mengatur dan menyelesaikan konflik yang dialaminya secara damai.

Selain itu, pembaruan hukum pun harus diletakkan dalam konteks transformasi sosial yang lebih luas. Pembaruan hukum bukan hanya untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan yang bersifat temporal atau aktual semata, seperti demi stabilitas politik atau pertumbuhan ekonomi, tetapi lebih dari itu harus dipandang sebagai bagian dari upaya untuk mentransformasikan sistem sosial yang timpang dan diskriminatif. Hukum harus dioperasikan sebagai strategi untuk membongkar kekerasan yang tersembunyi di dalam kesadaran dan struktur sosial masyarakat Indonesia serta merekonstruksikannya kembali ke dalam bentuk yang lebih adil dan demokratis.

Secara konkret, ada hubungan erat antara politik reformasi yang demokratis berdasarkan UUD 1945, yang dipraktekkan sekarang ini, dengan proses pembaruan hukum.

Dengan perkataan lain, politik pembaruan atau reformasi yang demokratis berdasarkan UUD 1945 selalu mendorong lahirnya politik pembaruan hukum yang bertujuan agar reformasi hukum berlangsung secara lebih baik (*law reform for the better*). Kenapa? Sebab, keduanya sama-sama didorong oleh dinamika perkembangan dan kebutuhan

masyarakat.

Karena itu, harus dipahami bahwa reformasi hukum untuk yang lebih baik sangat erat dengan dinamika kebutuhan di masyarakat. Kita ketahui bahwa hukum itu hidup di tengah-tengah rakyat. Menurut ahli hukum Jerman Eugen Ehrlich, *living law of the people* yang sesuai dengan perasaan hukum atau *rechtsgefuehl* dan kesadaran hukum *rechtsbewusstsein* dari rakyat.

Bagaimana caranya politik pembaruan hukum itu dilaksanakan? Pertama-tama adalah dilaksanakan melalui evaluasi hukum dan perundang-undangan (*evaluatie van wetgeving*).

Evaluasi hukum, berdasarkan pembaruan hukum untuk yang lebih baik, tujuannya agar hukum itu menjadi efektif. Seperti diketahui, efektivitas hukum berkaitan dengan peranan hukum sebagai alat atau instrument untuk tujuan politik reformasi yang demokratis berdasarkan UUD 1945 dengan melaksanakan nilai-nilai atau *waarborg* dari prinsip negara hukum.

Apa pelaksanaan nilai-nilai prinsip negara hukum itu? Atau, secara lebih spesifik, apa nilai-nilai dari ketentuan konstitusional Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 Nilai-nilai itu: "Negara Indonesia adalah Negara Hukum".

Dari berbagai konsep rumusan tentang *rechtsstat* atau negara hukum, maka konsep negara hukum dari Friedrich Julius Stahl-lah yang sesuai dengan nilai-nilai Pasal 1 ayat (3) UUD 1945. "Negara Indonesia adalah Negara Hukum". Karena, pertama, menyangkut hak-hak dasar asasi manusia. Kedua, mengatur tentang pembagian kekuasaan. Ketiga,

menegaskan pemerintahan yang berdasarkan hukum atau peraturan perundang-undangan. Keempat, mengatur peradilan tata usaha.

Alhasil, dengan mengambil dan melaksanakan nilai-nilai prinsip negara hukum tersebut, ditambah dengan hukum yang hidup di tengah rakyat (*Living law of the people*), maka evaluasi hukum dan perundang-undangan akan menghasilkan politik pembaruan hukum untuk yang lebih baik, sesuai keadilan dan hak asasi manusia, persamaan, pluralisme, dan sebagainya.

Badan-badan apa yang melaksanakan (secara formal) politik pembaruan hukum itu? *Pertama*, adalah DPR sebagai badan legislatif yang membuat undang-undang (*law making body*): Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan perlunya lebih banyak mendengar suara-suara kritis dari perasaan dan kesadaran hukum (*rechtsgefuhl* dan *rechtsbewustsein*) dari masyarakat tentang mana hukum dan undang-undang yang masih relevan dan mana yang sudah tidak lagi diterima. Kemudian DPR mengadakan peninjauan kembali atau legislative review. Diharapkan ada cukup kesadaran dari DPR terhadap kegiatan peninjauan kembali undang-undang yang sudah tidak diterima oleh masyarakat, di samping tugasnya sebagai badan pembuatan undang-undang. *Kedua*, Mahkamah Konstitusi yang antara lain, mempunyai fungsi memperbarui undang-undang dengan jalan pengujian kembali atau *judicial review* dan *constitutional review* terhadap Undang-Undang Dasar, dalam hal ini UUD

1945: Pasal 24 C ayat (1) UUD 1945. Yakni, dengan melakukan penafsiran dan interpretasi ketentuan-ketentuan UUD 1945. *Ketiga*, Mahkamah Agung yang juga mempunyai wewenang untuk melakukan peninjauan kembali terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang: Pasal 31 ayat (1) UU No 14 Tahun 1985.

Berdasarkan ini semua, dengan dilaksanakan politik pembaruan hukum tersebut, diharapkan setiap hukum atau undang-undang yang tidak relevan dan bertentangan perasaan dan kesadaran hukum masyarakat diperbaharui dan direformasi untuk dinamika kemajuan masyarakat kita¹⁵.

Berdasarkan kerangka pemikiran tentang sistem hukum, maka secara komprehensif penegakan hukum yang mengedepankan pengayoman, keadilan, dan kepastian hukum perlu dilakukan dengan memperhatikan beberapa hal berikut:

Pertama, proses hukum tidak dapat didasarkan pada motivasi politik. Artinya, pemeriksaan terhadap seseorang yang diduga melakukan tindakan pelanggaran hukum bukan karena didasarkan perbedaan garis politik dengan kelompok yang lainnya. Kesan yang terjadi selama ini, isu pelanggaran hukum justru digunakan untuk membangun image yang buruk terhadap seseorang. Dampak lanjutannya, penegakan hukum menjadi bersifat diskriminatif, atau "tebang pilih". Penegakan hukum yang demikian, tujuannya bukan menciptakan kepastian dan keadilan hukum, melainkan untuk

¹⁵ www.goodgovernance.bappenas.go.id, diakses tgl 6 Februari 2014

mematikan karier politik atau karakter seseorang. Pemberantasan korupsi yang tidak diskriminatif sangat penting dalam rangka membangun kepercayaan masyarakat terhadap institusi penegak hukum. Praktek pemerasan terhadap saksi agar tidak dialihkan statusnya menjadi tersangka merupakan peluang korupsi yang terkait dengan sikap diskriminatif atau "tindakan tebang pilih" dalam pemberantasan korupsi.

Kedua, menjunjung tinggi asas-asas hukum. Salah satu asas penting adalah asas praduga tak bersalah (*presumption of innocence*). Dalam hal ini, semua pihak tidak memberikan vonis sebelum adanya putusan pengadilan sehingga asas kemandirian hakim dalam memeriksa dan memutuskan perkara bisa dilaksanakan dengan baik: Hakim memeriksa dan memutus suatu perkara, bukan karena tekanan dari pihak-pihak lain di luar pengadilan.

Ketiga, konsistensi dan ketegasan aparaturnya penegak hukum: Sikap ini penting untuk menjamin kesinambungan logika keadilan yang dibangun oleh masyarakat berdasarkan putusan-putusan yang dikeluarkan pengadilan. Di samping itu, perlunya proses yang objektif dalam setiap tahap-tahap penegakan hukum. Objektivitas dalam penegakan hukum hanya dapat dilakukan oleh para aparaturnya yang profesional dan memiliki integritas moral yang tinggi. Oleh karena itu, dapat disimpulkan pula prioritas pembenahan yang perlu dilakukan adalah pada lembaga peradilan. Pembenahan sama sekali tidak dimaksudkan untuk membatasi, bahkan mengurangi kewenangan dan kemandirian hakim.

Namun, yang dimaksudkan adalah pembenahan dalam rangka memperkuat institusi (*institutional capacity building*) dalam rangka menghadirkan suatu lembaga penegakan hukum yang sungguh-sungguh mengabdikan kepada kebenaran dan keadilan hukum tanpa dipengaruhi intervensi dalam bentuk apa pun dari luar, termasuk motif-motif uang dan politik.

Hukum merupakan wujud dari produk sistem politik dan berguna untuk kepentingan pengendalian sosial dalam suatu sistem sosial. Di sini hukum akan berfungsi sebagai instrumen untuk menjaga keserasian hubungan masyarakat dalam proses interaksi sosial dengan kelompok solidaritas sosial lainnya. Menurut Weber hukum yang rasional dan formil merupakan dasar bagi suatu negara modern yang didasarkan pada hubungan fungsional (*solidaritas mekanis*) dengan spesifikasi pembagian tugas berdasarkan prosedur administrasi.

Dalam rangka penegakan hukum, maka pemerintah telah mengeluarkan beberapa instrumen hukum, baik yang bersifat nasional maupun hasil ratifikasi hukum internasional. Di samping secara positivisme dalam penegakan hukumnya, maka pemerintah juga menggiatkan peranan dari pranata-pranata adat atau hukum adat setempat.

C. PENUTUP

1. Kesimpulan

Berkaitan dengan pembahasan tersebut diatas, maka dapat ditarik suatu kesimpulan sebagai berikut:

- a. Dengan memperhatikan prinsip-prinsip negara hukum yang dianut di Indonesia, ternyata dalam fakta

pelaksanaanya masih sangat memprihatinkan sebab masih sangat jauh dari yang seharusnya. Hal ini diakibatkan dari 2 arah yaitu dari sisi masyarakat dan dari sisi pemerintah.

Ternyata kesadaran hukum masyarakat maupun pemerintah masih rendah dapat menjadi salah satu sebab belum tegaknya prinsip-prinsip negara hukum Indonesia. Hal ini disebabkan antara lain:

- 1) Kurang mengetahui adanya ketentuan hukum dan kurang memahami hukum.
 - 2) Cenderung kurang menghargai dan mempercayai proses penegakan hukum yang sedang berlangsung.
 - 3) Faktor integritas dan moral yang rendah.
 - 4) Faktor sarana dan prasarana yang masih belum memadai.
- b. Upaya-upaya yang dapat dilakukan untuk meningkatkan kesadaran hukum masyarakat dan pemerintah sehingga penegakan prinsip-prinsip negara hukum dapat berjalan dengan baik yaitu :
- 1) Melakukan penyuluhan hukum kepada masyarakat secara menyeluruh dan berkesinambungan.
 - 2) Melakukan pembaharuan hukum.
 - 3) Proses hukum tidak boleh didasarkan pada motifasi politik.
 - 4) Menjunjung tinggi hak asasi manusia serta tidak diskriminatif.
 - 5) Melakukan pembenahan dalam rangka memperkuat institusi pemerintahan yang menghadirkan lembaga-lembaga penegak hukum

yang sungguh-sungguh mengabdikan kepada kebenaran, keadilan dan kepastian hukum.

2. Saran

- a. Diharapkan ditegakannya sistem hukum yang didasarkan pada nilai filosofi yang berorientasi pada kebenaran, keadilan nilai sosial yang berorientasi pada tata nilai yang berlaku dan bermanfaat bagi masyarakat dan nilai yuridis yang bertumpu pada peraturan perundang-undangan yang menjamin pada peraturan hukum/kesadaran hukum.
- b. Untuk mewujudkan sistem hukum yang dimaksud tersebut di atas diperlukan kemampuan dan kemauan yang sungguh-sungguh untuk menegakkan prinsip-prinsip negara hukum yang sesuai dengan ketentuan hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta pengembangan sikap perilaku patuh hukum. Kepatuhan hukum bukan sekedar kewajiban tetapi merupakan kebutuhan dalam penyelenggaraan pemerintahan maupun dalam masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Moh. Mahfud, MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta, 1998.
- Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005.
- Soerjono Soekanto, *Kegunaan Sosiologi Hukum Bagi Kalangan Hukum*, P.T. Citra Aditya Bahkti, Bandung, 1989.

R. Otje Salman, *Beberapa Aspek Sosiologi Hukum*, Alumni, Bandung, 1989.

Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempepengaruhi Penegakan Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1983.