

Integritas Moral dan Profesionalisme Polri

Dalam Penegakan Hukum

Oleh Ahyar, S.H. *)

Latar Belakang

Penjelasan umum UUD 1945 menyatakan bahwa "Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechstaat*), tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machstaat*)". Selanjutnya secara tegas Pasal 27 UUD 45 menyatakan bahwa "Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya".

Demikian gagasan ideal atau das solen tentang kedudukan hukum dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang kita cita-citakan. Hukum diharapkan dapat mengayomi semua warga negara tanpa kecuali. Untuk dapat mencapai gagasan ideal tersebut maka hukum harus memiliki kewibawaan yang kuat dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Hukum diharapkan dapat menjadi acuan seluruh warga negara Indonesia tanpa kecuali. Warga negara Indonesia sebagai satuan dari bangsa Indonesia merupakan satuan masyarakat yang secara sosiologis bersifat majemuk (*plural society*). Di dalam masyarakat Indonesia terdapat ratusan satuan masyarakat yang diikat oleh dasar ikatan primordial seperti suku bangsa, ras, dan daerah asal. Pada satuan masyarakat ini kehidupan bersama diatur berdasarkan norma-norma tidak tertulis seperti kebiasaan, adat dan hukum adat. Karena satuan masyarakatnya relatif kecil dan memiliki wilayah terbatas maka keberlakuan adat dan hukum adat

sangat kuat. Adat dan hukum adat sangat kuat terinternalisasi dalam diri setiap anggota masyarakat sehingga memiliki kemampuan internal kontrol yang kuat. Dengan demikian keberlakuan adat dan hukum adat berjalan melalui mekanisme *social control* langsung oleh para pendukung adat dan hukum adat itu.

Hukum nasional yang berlaku seluruh wilayah negara dan berlaku untuk seluruh warga negara bagi bagian terbesar warga masyarakat Indonesia merupakan hukum baru yang belum tersosialisasi secara merata dan mendalam. Akibatnya bagian terbesar hukum nasional pada kenyataan masih merupakan tatanan tertulis yang secara sosiologis belum melembaga dalam masyarakat. Lebih dari itu proses pembangunan yang berjalan cepat menyebabkan hukum harus selalu menyesuaikan dengan tuntutan pembangunan, sehingga aturan hukum nasional selalu bertambah dengan sejumlah aturan baru. Akibat dari kenyataan ini maka di dalam masyarakat selalu timbul kesan bahwa hukum masih kurang mampu menjamin keteraturan, ketertiban, kepastian dan pada gilirannya juga dirasakan kurang mampu menjawab tuntutan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat.

Pernyataan yang muncul dari fenomena tersebut di atas adalah bagaimana hukum mampu mewujudkan cita-cita negara hukum yang di amanatkan oleh UUD 1945 ? . Apakah hukum cukup memiliki wibawa untuk mendukung terwujudnya ketertiban, keteraturan, kepastian dan mampu memberi pengayoman kepada seluruh rakyat ?

Dalam Garis-garis Besar Haluan Negara Tahun 1999, mengenai arah kebijaksanaan

*) Penulis adalah Peneliti Muda Hukum pada Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan HAM.

hukum angka 3 dan 5 dinyatakan bahwa : “ Angka 3 yaitu, menegakan hukum secara konsisten untuk lebih menjamin kepastian hukum, keadilan dan kebenaran, supremasi hukum, serta menghargai hak asasi manusia”. “Angka 5 yakni meningkatkan integritas moral dan keprofesionalan aparat penegak hukum, termasuk Kepolisian Negara Republik Indonesia, untuk menumbuhkan kepercayaan masyarakat dengan meningkatkan kesejahteraan, dukungan sarana dan prasarana hukum, pendidikan, serta pengawasan yang efektif”.

Dari penggarisan GBHN tersebut dapatlah disimpulkan bahwa hukum itu dapat ditegakkan apabila masyarakat dapat menikmati kepastian hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran.

Apabila kita menyimak penggarisan yang diarahkan dalam GBHN, nampak bahwa paham modern tentang fungsi hukum dianut oleh Indonesia. Dalam paham modern, hukum mempunyai fungsi ganda, yaitu di satu pihak tetap menjalankan fungsi tradisionalnya yakni mengatur tata tertib kehidupan, mensesuaikan berbagai kepentingan dan menjamin kepastian. Di lain pihak, hukum juga mengarahkan perkembangan dan pertumbuhan masyarakat atau sebagai sarana pemahaman masyarakat.

Dengan demikian GBHN sangat menekankan terwujudnya penegakan hukum, kepastian hukum dan keadilan berdasarkan hukum. Atau singkatnya pembangunan hukum pada dasarnya berupaya untuk menegakkan wibawa hukum dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Yang menjadi permasalahan adalah dalam negara yang menganut paham negara hukum, segala yang hidup dan berkembang dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, harus didasarkan atas hukum. Hak-hak, kewajiban-kewajiban serta tata cara memperoleh dan mempertahankannya harus

didasarkan atas hukum. Hubungan-hubungan yang melahirkan hak dan kewajiban serta kewenangan, baik antar warga negara maupun antara warga negara dan negara serta penyelenggara negara, harus pula diatur dan tunduk kepada hukum. Hukum mempunyai supremasi, dan semua pihak harus tunduk tanpa kecuali.

Pada tahap pembangunan nasional dewasa ini, masalah wibawa hukum menjadi bertambah penting dalam kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat. Peranan hukum diharapkan lebih dominan, baik untuk memelihara hasil pembangunan yang telah dicapai, mengarahkan upaya peningkatan pembangunan, maupun untuk memantapkan kehidupan sosial dan budaya. Sehingga, setiap anggota masyarakat dapat menikmati iklim ketertiban, ketentraman dan kepastian hukum. Perubahan-perubahan yang terjadi di masyarakat yang akan terjadi lebih cepat dan menyentuh semua bidang dan sektor kehidupan, sebagai akibat berhasilnya pembangunan, memerlukan kewibawaan hukum yang memberi rasa aman, rasa tentram dan tertib dalam masyarakat.

Tanpa hukum yang berwibawa, maka tujuan hukum tersebut untuk dapat melindungi masyarakat serta menjamin hak-hak dan kewajiban-kewajiban warganya menuju masyarakat adil, makmur dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 seperti yang dicita-citakan, tidak akan terwujud. Meskipun pembangunan ekonomi berhasil, di mana ekonomi memang merupakan pilar penting dalam kemakmuran, namun hukum akan menentukan bagaimana kemakmuran menjadi kesejahteraan yang dinikmati secara adil dan merata. Di samping itu, hukum juga mengatur bagaimana keadilan sosial diwujudkan, dan kemajuan dapat membawa kebahagiaan bagi rakyat banyak. Beranjak dari permasalahan hukum tersebut, maka masalah utama yang dihadapi adalah menjaga kewibawaan hukum dalam

dinamika masyarakat yang berubah.

Kewibawaan Hukum di Masyarakat

Masalah kekuasaan (*power*) merupakan bagian perhatian dalam hal kemasyarakatan, karena kekuasaan ini merupakan unsur yang sangat penting dalam kehidupan manusia. Kekuasaan di masyarakat tidak hanya dipandang sebagai sesuatu yang baik atau yang buruk, namun harus diukur dengan kegunaannya untuk mencapai suatu tujuan yang sudah ditentukan atau didasari oleh masyarakat terdahulu. (Soerjono Soekanto, 1982). Karena kekuasaan sendiri mempunyai sifat yang netral, maka orang harus melihat pada penggunaan kekuasaan itu untuk menilai baik atau buruknya bagi keperluan masyarakat.

Kekuasaan selalu ada dalam setiap masyarakat, baik itu masyarakat yang masih sederhana, maupun masyarakat yang sudah kompleks susunannya. Namun demikian, kekuasaan tidak dapat dibagi rata kepada semua anggota masyarakat. Hal pembagian yang tidak merata ini menimbulkan makna yang pokok dari kekuasaan, yaitu kemampuan untuk mempengaruhi pihak lain menurut kehendak yang ada pada pemegang kekuasaan.

Adanya kekuasaan cenderung tergantung dari hubungan antara yang berkuasa dan yang disukai, atau dengan kata lain, antara pihak yang memiliki kemampuan untuk melancarkan pengaruh dan pihak yang menerima pengaruh ini, dengan rela atau karena terpaksa (Selo Soemardjan dan Soelaeman Soemardi, 1964). Bila kekuasaan itu dijumpai pada diri seseorang, maka biasanya orang itu dinamakan pemimpin dan mereka yang menerima pengaruhnya adalah pengikut-pengikutnya.

Berbeda dengan kekuasaan yang merupakan kemampuan untuk mempengaruhi pihak lain, wewenang merupakan kekuasaan yang ada pada seseorang atau sekelompok orang, yang mempunyai dukungan atau

mendapat pengakuan dari masyarakat. Oleh karena itu maka dalam suatu masyarakat yang sudah kompleks susunannya dan sudah mengenal pembagian kerja yang terperinci, wewenang itu biasanya terbatas mengenai hal-hal yang diliputinya, waktu serta cara menggunakan kekuasaan tersebut.

Pengertian wewenang muncul pada saat masyarakat mulai mengatur pembagian kekuasaan dan menentukan penggunaannya. Tetapi tidak ada suatu masyarakat pun yang berhasil dengan sadar mengatur setiap macam kekuasaan yang ada di dalam masyarakat itu menjadi wewenang. Juga tidak mungkin setiap macam kekuasaan yang ada dirangkum dalam suatu peraturan. Jika setiap macam kekuasaan menjelma menjadi wewenang, maka susunan kekuatan masyarakat akan menjadi kaku, sehingga tidak dapat mengikuti perubahan-perubahan yang senantiasa terjadi di dalam masyarakat.

Di dalam semua bidang kehidupan masyarakat terdapat kekuasaan, yang mencakup kemampuan untuk memerintah (agar terjadi kepatuhan) dan juga untuk memberi keputusan-keputusan yang secara langsung maupun tidak langsung mempengaruhi tindakan-tindakan pihak-pihak lainnya. Demikian juga dengan bidang hukum, di mana adanya seperangkat aturan hukum dengan pelaksana hukumnya (masyarakat sebagai sasaran pembangunan dan aparat pemerintah dan swasta selaku pelaku pembangunan) serta aparat penegak hukum, yang kesemuanya menjadi satu kesatuan tak terpisahkan dalam pembahasan kekuasaan hukum di sini.

Dengan menyadari adanya kekuasaan dan wewenang di dalam suatu masyarakat, maka sisi lain yang dapat dilihat dari kedua hal ini adalah kewibawaan. Karena dengan kondisi yang diharapkan oleh adanya kekuasaan dan wewenang tersebut, tersirat bahwa kewibawaan hukum itu ada, bila hukum sudah mampu mempengaruhi warganya menurut

keinginan dari hukum tersebut, dan tidak ada paksaan atau secara sadar dilaksanakan.

Seperti sudah disebutkan terdahulu, definisi kewibawaan hukum adalah hukum yang berisikan aturan-aturan yang sesuai dengan keinginan masyarakat, dipahami, dipatuhi sekaligus dijadikan pedoman dalam berperilaku dalam masyarakat. Bertitik tolak dari definisi tersebut, ada tiga kekuatan yang secara langsung bergayut dan mempunyai peran penting dalam menentukan kewibawaan hukum. Ketiga kekuatan tersebut adalah (1) Penegakan Hukum, (2) Pelaku Pembangunan, (3) Masyarakat Sasaran Pembangunan. Secara hirarki, ketiga kekuatan tersebut terpisah satu sama lain, namun mempunyai kekuatan yang saling tarik-menarik dan merupakan sinergi dalam pembangunan terutama dalam menentukan kewibawaan hukum itu sendiri. Kepincangan yang terjadi yang diakibatkan oleh salah satu kekuatan atau lebih, menjadikan hukum kurang berwibawa di masyarakat. Sebaliknya, kuatnya peranan yang berlebihan yang diakibatkan oleh salah satu kekuatan juga akan membawa kerugian semua pihak. Dengan demikian keseimbangan antara kekuatan yang ada menjadi penting sehingga masing-masing kekuatan bisa mendudukkan posisinya sesuai dengan hirarkinya.

Hal yang sangat memberikan andil dan mampu mempengaruhi opini masyarakat dalam mengukur/menilai kewibawaan hukum adalah peranan media massa. Di satu segi, hukum dituntut untuk berwibawa, tetapi segi lainnya, eksploitasi dari media massa yang berlebihan dan dilakukan terus-menerus terhadap satu kasus, sering membawa dampak yang cukup luas di masyarakat yang secara tidak langsung turut menyulut emosi masyarakat untuk bertindak di luar jalur hukum.

Sementara itu, penyajian informasi terhadap hukum sendiri di media cetak kurang mendapat porsi di halaman depan (*headline*).

Dengan demikian, kewibawaan hukum tidak saja tergantung secara teknis oleh ketiga kekuatan yaitu Penegak Hukum, Pelaku Pembangunan, dan Masyarakat tetapi juga oleh faktor non teknis/pihak ketiga yaitu media massa.

1. Penegak Hukum

Sampai sejauh ini, secara umum penegak hukum yang ada, cenderung lebih banyak bertindak secara kuratif daripada bertindak preventif. Artinya, penegak hukum bertindak jika telah terjadi suatu kasus/kejadian. Seyogyanya tindakan yang perlu dan harus dilakukan adalah sebaliknya. Meskipun upaya-upaya preventif telah dilakukan, namun secara kuantitas porsinya relatif kecil. Sampai sejauh mana penyuluhan produk hukum yang dilakukan dan sampai berapa jauh penerangan tersebut mengenai sasaran yang dituju. Meskipun penelitian ke arah itu belum banyak dilakukan, namun dari berbagai kasus yang muncul di masyarakat adalah cerminan dari kurang mengertinya masyarakat terhadap hukum yang ada.

Di pihak penegak hukum pun ada kesan keterbatasan wawasan sehingga kalau terjadi pelanggaran, penanganannya lebih banyak "bersifat komando dari atas". Kondisi ini bisa terjadi karena di satu sisi, produk hukum yang dikeluarkan selalu mengikuti perkembangan di segala bidang dan sektor (*multi disiplin*), sedangkan di sisi lainnya, kualitas dan latar belakang sumber daya manusia penegak hukum kurang dikembangkan ke arah disiplin ilmu yang terkait dalam hukum tersebut. Dengan demikian akan muncul kesenjangan persepsi yang mengakibatkan berkepanjangan dalam menangani masalah hukum.

Kurang konsistennya para penegak hukum dalam menegakkan hukum terhadap suatu pelanggaran, seringkali menimbulkan efek yang negatif terhadap aparat sendiri. Apalagi jika kolusi yang dilakukan untuk kepentingan pribadi dan terjadi pada kasus-kasus/kejadian yang sifatnya umum, yang

bisa dialami semua golongan masyarakat. Atau faktor kepemilikan aparat penegak hukum belum sepenuhnya mengabdikan pada hal-hal yang menjadi hak dan kewajibannya dengan lebih condong kepada golongan kuat yang semakin nyata dan dilakukan secara demonstratif tanpa mengindahkan prosedur yang telah ditetapkan. Gejala-gejala yang terjadi di atas, secara tidak langsung menimbulkan 'triger' pada golongan yang sering dirugikan, untuk menginginkan dan mendambakan keadilan. Perlakuan diskriminatif di atas menunjukkan adanya arogansi kekuasaan yang tidak saja menimbulkan dampak negatif terhadap citra aparat penegak hukum di masyarakat tetapi terhadap hukum sendiri yang belum bisa berpihak secara adil dan mengayomi semua golongan. Akumulasi masalah sosial tersebut tanpa disadari menimbulkan suatu rasa kesetiakawanan sesamanya untuk melakukan suatu tindakan sosial dalam wujud protes/demonstrasi yang sering ditafsirkan sebagai pelanggaran terhadap hukum sendiri.

Fenomena di atas adalah merupakan wujud dari dinamika sosial masyarakat yang berjalan karena kurang sinkronnya peran dan fungsi aparat penegak hukum. Dengan adanya lembaga independen seperti Komnas HAM serta sarana PTUN, juga mendorong masyarakat untuk lebih berani dalam menuntut keadilan.

Segi lain yang menyebabkan aparat penegak hukum bertindak kurang optimal dalam menjalankan tugasnya adalah minimnya sarana, prasarana, sumber daya manusia, serta anggaran rutin dirasakan relatif kecil dibandingkan cakupan operasional di lapangan yang ditangani. Hal ini terlihat pada kegiatan penerangan dan penyuluhan yang dilakukan aparat terkait dalam memasarkan setiap peraturan baru yang dikeluarkan pemerintah terbatas pada kurun waktu tertentu dengan frekuensi yang terbatas. Kurangnya penelitian sasaran penerangan dan

penyuluhan terhadap produk hukum di masyarakat juga merupakan indikasi terbatasnya sarana dan prasarana.

Hal-hal yang perlu dilakukan oleh aparat penegak hukum agar hukum berwibawa di masyarakat adalah harus konsisten serta disiplin dalam menindak para pelanggar hukum, kemudian memprosesnya dengan tepat waktu sesuai jadwal. Penindakan tersebut juga harus dikenakan kepada aparat sendiri jika melakukan pelanggaran, dan yang lebih penting lagi keberanian aparat untuk tidak melakukan kolusi terhadap pihak-pihak yang secara eksplisit melanggar hukum. Dengan demikian, aparat penegak hukum bekerja sesuai dengan fungsinya sehingga kehadiran aparat penegak hukum, yang selama ini bisa menimbulkan ketakutan pada masyarakat, berbalik menjadi pengayoman bagi masyarakat.

2. Pelaku Pembangunan

Secara langsung ada tiga pihak yang terkait sebagai pelaku pembangunan yaitu pemerintah, swasta, dan lembaga non pemerintah (*non profit oriented*). Ketiga pihak tersebut bisa berfungsi sebagai perencana, pelaksana, dan kontrol sosial. Pemerintah dengan jajaran instansi dan aparat yang dimiliki sampai ketingkat desa merupakan pihak yang mempunyai *power* untuk merencanakan dan mengendalikan setiap pembangunan di segala bidang dan sektor. Sementara pihak swasta dengan profesionalisasinya mampu menempatkan kelompoknya sebagai mitra pemerintah dalam melaksanakan pembangunan. Terakhir, lembaga non pemerintah yang juga berfungsi sebagai mitra pemerintah dan masyarakat akan mampu melakukan kontrol sosial terhadap kegiatan pembangunan yang dirasakan mengalami perubahan dan membawa dampak negatif terhadap berbagai sektor yang terkait dengan kehidupan. Dengan menempatkan posisi di masing-masing lingkup kerja dan tanggung jawab,

akan merupakan suatu sinergi yang secara efektif menumbuhkan kewibawaan hukum di masyarakat.

a. Pemerintah

Sebagai organisasi dengan multi instansi yang tergabung di dalamnya mempunyai tanggung jawab yang besar terhadap pembangunan, dominasi kewibawaan hukum sangat tergantung pada perencanaan, pelaksanaan pembangunan yang sedang dan telah dilaksanakan yang erat kaitannya dengan produk hukum yang dikeluarkan. Ketidakseimbangan produk hukum antar sektor yang ada, di mana sekarang ini cenderung dititik beratkan pada ekonomi dan politik menimbulkan kesenjangan informasi bagi masyarakat sebagai sarana pembangunan, bahkan ada kesan bahwa undang-undang yang ada sekarang adalah produk politik yang peranannya cukup dominan di masyarakat.

Dengan kondisi seperti sekarang ini, di mana banyak pihak yang menilai kewibawaan hukum selalu dikaitkan dengan berbagai kasus yang dialami oleh masyarakat yang sering berada di pihak yang lemah. Belum disiplinnya aparat penegak hukum terutama pemerintah dalam menjalankan tugas yang diembannya dalam pelaksanaan pembangunan yang tercermin dalam penemuan BPKP setiap tahunnya terhadap bentuk-bentuk penyelewengan dana pembangunan merupakan bukti lemahnya kontrol pemerintah terhadap aparatnya. Kesalahan penaksiran oleh aparat bawahan terhadap instruksi atasan yang sering ditafsirkan sebagai "komando" padahal instruksi tersebut tidak mengikat serta tidak harus dijalankan karena sifatnya "anjaran", juga merupakan masalah intern pemerintah dengan aparatnya. Hal-hal demikian memang tidak secara langsung terasa dampaknya bagi masyarakat, tetapi dengan adanya perubahan sikap dan pola hidup yang drastis dari aparat, masyarakat akan menilai sampai sejauh mana

hukum bisa menyentuh pemerintah dengan aparatnya. Pada gilirannya kewibawaan hukum sendiri dilanggar oleh pihak yang membuat, yang mengimplementasikan dan sekaligus yang menjalankan yaitu pemerintah.

Kalau hal tersebut di atas tidak ditertibkan, dapat mengganggu pembangunan dan menimbulkan "image negatif" terhadap kewibawaan pemerintah di mata masyarakat.

b. Swasta

Sebagai pihak yang langsung menangani berbagai bentuk pembangunan dari berbagai proyek baik yang bersifat lokal, regional, nasional, maupun internasional, tentu mempunyai tanggung jawab moral terhadap kualitas proyek tersebut. Meskipun ukuran kewibawaan hukum sendiri tidak terkait langsung dengan pihak swasta, namun peranannya dalam pembangunan merupakan bagian dari ukuran kewibawaan hukum yang ada. Penyalahgunaan kepercayaan yang diberikan oleh pemerintah dalam suatu proyek kepada pihak swasta merupakan salah satu bentuk penyelewengan yang terkait dengan aspek kewibawaan hukum. *Mark-Up* dana proyek atau pengurangan kualitas bestek dari yang seharusnya merupakan bukti terjadinya degradasi moral yang secara eksplisit dapat diduga adanya kolusi antara oknum pejabat dan pelaksana yang sama-sama mengetahui hukum namun tidak mengindahkan dalam pelaksanaan. Kolusi yang muncul di segala bidang pembangunan dari tingkat pusat sampai tingkat desa, disebabkan lemahnya perangkat hukum yang ada, khususnya hukum penindakan.

Tindakan *over acting* yang sering dilakukan oleh pihak swasta terutama dalam hal pembebasan tanah juga merupakan cerminan bahwa hukum belum bisa memihak pada golongan menengah ke bawah. Keberanian swasta dalam melakukan kegiatan seperti di atas ditopang adanya pihak oknum pejabat atau instansi yang *memback-up*. Dalam konteks seperti ini, dapat ditarik kesan

bahwa kendala utama dalam pelaksanaan hukum, bukan terletak pada produk hukum, melainkan pada individu atau kelompok yang terlibat dalam pelaksanaan hukum. Solusinya, diperlukan adanya transparansi setiap kegiatan pembangunan baik dari mulai prakonstruksi/perencanaan, pelaksanaan tender, konstruksi dan pasca konstruksi. Dengan demikian, secara langsung masyarakat akan menilai dan mengkaitkan bahwa hukum benar-benar dijalankan dalam pelaksanaan pembangunan tersebut.

c. Lembaga Non Pemerintah (*non profit*)

Keberadaan lembaga non pemerintah yang relatif besar jumlahnya dengan beraneka ragam pula segmen kegiatannya belum memiliki posisi tawar yang kuat dalam pengambilan keputusan pembangunan. Kondisi ini disebabkan kurang berkembangnya produk yang mengatur ke arah itu. Padahal, pada dasarnya lembaga-lembaga ini muncul sebagai akibat dari kepedulian mereka terhadap perkembangan masyarakat yang sering menjadi objek pembangunan. Dengan kata lain, lembaga ini muncul dari kesadaran masyarakat yang merasakan adanya perubahan sosial-ekonomi-budaya dan turut berpartisipasi dalam pembangunan. Namun gerakan dan aktivitas lembaga ini sering terbentur karena hukum. Jadi hukum yang ada belum sepenuhnya memihak, sehingga sering terjadi polemik tentang hukum melalui media massa maupun media elektronik antara pihak lembaga *non profit* dengan pihak pemerintah. Di satu sisi, lembaga ini ingin menunjukkan eksistensinya, sementara di sisi lainnya, pemerintah menganggap aktivitas lembaga ini di luar jalur kewenangannya. Meskipun tujuan dari kedua pihak adalah untuk rakyat, tetapi dengan kondisi yang demikian rakyatlah yang menjadi korban. Hal di atas bisa terjadi karena lemahnya perangkat hukum dan kurangnya wibawa hukum yang ada dalam mengatur spesifikasi aktivitas serta

mendudukkan posisi masing-masing dalam konteks pembangunan.

3. Masyarakat sasaran pembangunan

Sumber daya manusia merupakan salah satu modal dasar pembangunan nasional. Upaya mewujudkan sumber daya manusia sebagai insan pembangunan, terus dilanjutkan dan ditingkatkan melalui pengembangan kemampuan, penguasaan pengetahuan, ilmu dan teknologi yang dijabarkan dalam bentuk keterampilan yang dibutuhkan di semua bidang dan sektor pembangunan.

Pembangunan selama orde baru pada hakekatnya adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Perkembangan masyarakat selama periode pembangunan itu dapat dikatakan sangat pesat.

Secara keseluruhan, perubahan-perubahan lingkungan fisik dan sosial seseorang, tingkat pendidikan, menimbulkan masukan bagi pengetahuan seseorang dan menjadi pedoman dalam mewujudkan tingkah lakunya. Arus globalisasi yang melanda dunia pada saat ini memungkinkan orang untuk memperoleh informasi dengan cepat dan nyaris tanpa batas-batas geografis, ekonomi, sosial dan budaya. Globalisasi dapat mendorong proses alih informasi yang dapat merubah sikap dan perilaku seseorang, termasuk kebutuhan-kebutuhannya.

Informasi serta komunikasi adalah hal-hal yang amat strategis dalam proses pembangunan. Proses transformasi pengetahuan serta keterampilan, sedikit banyak ditentukan pula kemanfaatannya oleh proses penyebaran informasi serta cara mengkomunikasikannya. Peningkatan arus komunikasi dan globalisasi telah membuat seakan-akan dunia menjadi sempit. Teknologi informasi yang berkembang saat ini baik media cetak, media massa maupun elektronik pada dasarnya mempunyai fungsi sebagai pemberi informasi, menghibur, kontrol sosial dan mendidik masyarakat selaku penerima

informasi.

Seperti diketahui, pengaruh globalisasi di dunia telah banyak melahirkan berbagai perubahan di segala sektor dalam kehidupan manusia. Perubahan tersebut, dengan sendirinya telah melahirkan pula berbagai tuntutan yang harus dipenuhi oleh masyarakat dalam rangka mempertahankan eksistensi di abad yang serba cepat ini.

Masalahnya, percepatan perkembangan hukum sendiri seringkali masih sulit berpacu dengan berbagai kemajuan di sektor-sektor kehidupan. Padahal, fungsi dan peran hukum selalu bersifat segera dibutuhkan oleh masyarakat dalam kehidupan sehari-hari.

Produk hukum seyogyanya melibatkan partisipasi masyarakat. Dengan demikian aspirasi masyarakat dapat tertampung dalam undang-undang. Saat ini undang-undang belum mencerminkan partisipasi masyarakat, mengingat sistem perekrutan anggota DPR yang belum objektif. Artinya, ada kesan anggota DPR yang ada sekarang adalah golongan yang cenderung menyetujui undang-undang yang diusulkan pemerintah. Saat ini banyak dari undang-undang yang merupakan produk politik. Sementara itu rakyat tidak ada akses terhadap hukum itu sendiri.

Di sisi lain, mayoritas hukum yang ada di Indonesia seluruhnya merupakan hukum tertulis atau hukum undang-undang. Hukum hakim belum banyak dibudayakan dan ini terlihat pada berbagai yurisprudensi. Dengan kata lain, tidak ada tempat untuk hukum hakim. Hal yang berkembang di Indonesia saat ini adalah *regulating law* atau pelaksanaan dari undang-undang seperti PP, Kepres, Per Men dan sebagainya. Kadang-kadang, melihat substansinya banyak dari peraturan pelaksanaan tersebut seharusnya dituangkan dalam undang-undang.

Berbicara mengenai kewibawaan hukum di kalangan masyarakat sasaran pem-

angunan, ada kesan hukum menjadi kurang berwibawa. Banyak putusan-putusan pengadilan yang merupakan putusan hukum dapat dikalahkan oleh "kebijaksanaan" yang dikeluarkan pemerintah sendiri. Indikasi lain adalah adanya sikap yang melecehkan hakim di pengadilan. Selanjutnya, produk hukum yang seharusnya dituangkan dalam undang-undang, malah diletakkan dalam Kepres sehingga anggota DPR tidak mengambil inisiatif dalam membentuk hukum. Masyarakat cenderung "main hukum" sendiri dalam menyelesaikan masalah-masalahnya seperti adanya pembakaran terhadap pelaku kejahatan saat ini.

Melihat kenyataan di atas, bisa jadi masyarakat tidak tahu yang sebenarnya merupakan hukum. Hal yang empirik dirasakan masyarakat dan diinterpretasi sebagai hukum adalah apabila ada pemaksaan dari penguasa. Dengan demikian kewibawaan hukum yang mana yang dipahami masyarakat.

Bagi masyarakat perkotaan hukum lebih merupakan sesuatu yang dapat didaya gunakan. Artinya, kecenderungan warga perkotaan adalah mencari *loop holes* dalam menguasai sumber daya, apakah itu ekonomi atau politik. Bagi masyarakat pedesaan hukum yang dipahami adalah "hukum sosial" atau hukum tidak tertulis, atau kesepakatan lokal. Hal tersebut menjadi masalah, manakala ada kepentingan ekonomi atau politik orang kota di desa. Misalnya, masalah pemilikan tanah. Di sini ada kesenjangan pengetahuan hukum yang berpotensi konflik

Bagi banyak warga masyarakat kondisi hukum saat ini tidak berketentuan. Hal ini berdasarkan pengalaman di kehidupan sehari-hari yang membingungkan dan sekaligus meresahkan. Ada keengganan menyelesaikan masalah secara hukum. Ada keengganan berurusan dengan petugas hukum dan sebagainya. Ada kesan di masyarakat bahwa pemerintah atau pejabatnya, seolah berada di

luar jangkauan hukum. Sehingga dengan demikian menjadi rancu antara kekuasaan, kewenangan dengan hukum itu sendiri.

4. Pelaksanaan Hukum Di Masyarakat

Dalam kehidupan masyarakat sehari-hari, hukum dilaksanakan dengan kelebihan dan kekurangan produk hukum yang ada. Sebagai pakar hukum beranggapan bahwa produk hukum yang ada saat ini sebenarnya sudah memadai. Kendala yang muncul disebabkan pemahaman masyarakat terhadap hukum yang relatif rendah serta pelaksanaan hukum yang tidak konsisten. Namun demikian, sebagai informan lain beranggapan justru produk hukum yang ada saat ini belum bisa memenuhi kepentingan dan kebutuhan masyarakat.

Pendapat yang terakhir tersebut mengatakan bahwa produk hukum saat ini tidak didasari oleh konsepsi yang matang. Artinya seringkali suatu sektor berkembang lebih dahulu baru dipikirkan perangkat hukumnya. Kalaupun tidak demikian, sekalipun undang-undang sudah ada, Peraturan Pelaksanaannya belum dibuat sehingga undang-undang tersebut menjadi tak berfungsi. Implementasi produk hukum selalu ketinggalan dengan derap laju perkembangan masyarakat. Akan halnya di negara berkembang-maju, konsepsi mengenai produk hukum mendukung pengembangan industri, ekonomi dan perdagangan.

Sebagai contoh misalnya, Hukum Dagang saat ini masih merupakan peninggalan jaman kolonial Belanda. Pada jaman globalisasi akan ketinggalan jaman. Di bidang Agro Industri, penetapan Hak Guna Usaha (HGU) yang lamanya 25 tahun dirasakan kurang bagi jenis-jenis komoditi kuat saat ini. Saat ini, yang ideal bagi HGU adalah 75 tahun.

Hal lain adalah, produk hukum yang dibuat seyogyanya dilakukan oleh pihak yang betul-betul netral. Masalahnya adalah, saat ini proses pembentukan undang-undang lebih

merupakan ajang adu kepentingan berbagai pihak terutama pihak pemerintah. Dengan kata lain, ada kesan kurang adanya demokrasi dalam proses pembentukan undang-undang. Selain itu, produk hukum di bidang ekonomi yang bertujuan mengurangi kesenjangan sosial. Masalahnya, bagi investor asing sering membingungkan sebab mereka bertujuan bisnis. Artinya, masalah sosial dalam hal ini menurut sebagian informan dicampur adukkan dengan pengaturan bisnis.

Bagi masyarakat sebenarnya yang penting adalah bukan sekedar materi undang-undang, tetapi kepastian dan konsistensinya. Kadang-kadang untuk kondisi sosial ekonomi saat ini, hukum yang dibuat demi keteraturan masyarakat sering tidak dapat memenuhi, atau bahkan bertentangan dengan *basic needs* / kebutuhan dasar masyarakat, sehingga hukum sering dirasakan sebagai beban. Menjadikan masyarakat taat hukum bukanlah dilihat dari besar kecilnya sanksi, melainkan harus melalui pendekatan yang dapat membuat masyarakat sadar hukum.

Kendala pelaksanaan hukum, selain relatif kurangnya pemahaman hukum di masyarakat, juga terletak pada penegak atau pelaksana hukum itu sendiri. Pelaksanaan hukum dirasakan masyarakat sering jauh dari rasa keadilan. Kendati semua orang dihadapan hukum adalah sama, dalam praktek kehidupan terkesan adanya perlakuan yang diskriminatif yang terkait dengan jenjang strata tertentu. Ada kesan, makin tinggi jabatan seseorang (umumnya di pemerintahan) seolah makin kebal terhadap hukum. Selain itu, masih banyak aparat penegak yang tidak konsekuen dan konsisten dalam menjalankan tugasnya. Selain banyak "toleransi" dalam penerapan hukum, banyak "kebijaksanaan" dalam melaksanakan peraturan. Di pihak penegak hukum sendiri, produk hukum yang ada sering kali membingungkan, terutama pada peraturan

pelaksanaan atau penjelasan pelaksanaan. Di samping itu, petugas penegak hukum juga dibayang-bayangi budaya instruksi, kebijaksanaan atau konflik kepentingan. Hal tersebut seringkali mengganggu kinerja mereka dalam menjalankan tugas. Apalagi budaya "sungkan" atau "pakewuh" terhadap atasan masih sangat kuat. Bahkan suatu kebijaksanaan bisa saja dikeluarkan bukan atas dasar hukum.

Masyarakat awam biasanya memahami pelaksanaan hukum secara empirik saja. Artinya, pengalaman kehidupan sehari-hari berkenaan dengan pelaksanaan hukum merupakan pemahaman mereka tentang hukum. Masalahnya, pada pelaksanaan hukum ada penerapan bobot sanksi yang sama untuk pelanggaran yang berbeda beratnya. Hal lain adalah, pelaksanaan hukum tidak sesuai dengan sanksi yang seharusnya, atau ada penerapan sanksi yang berbeda bagi kesalahan yang sama.

Pengalaman masyarakat yang empirik berkenaan dengan hukum ini melahirkan interpretasi-interpretasi yang kurang tepat. Misalnya, dalam kasus kriminal tertentu, pembela yang menjalankan tugasnya terkena dampak kecaman masyarakat yang tidak mengerti. Hal ini mengenai ketidakpahaman masyarakat mengenai aturan hukum adalah pelanggaran tata ruang perkotaan, tindakan main hakim sendiri, berbagai pelanggaran lalu-lintas dan sebagainya. Pada beberapa kasus di masyarakat, hukum diinterpretasi sebagai kekuasaan petugas atau sesuatu yang dimiliki, dibuat dan digunakan oleh pemerintah untuk mengatur masyarakat. Implikasinya adalah, sanksi hukum diinterpretasi sebagai sesuatu yang tidak bisa menjangkau pejabat pemerintah atau orang pemerintah. Masalahnya, kondisi masyarakat yang demikian ini, dimanfaatkan oleh sebagian oknum aparat pemerintah atau penegak hukum.

Apabila dibandingkan antara masyarakat

kota dan desa secara sekilas terdapat perbedaan mengenai pengetahuan, sikap dan penghayatan mereka terhadap hukum. Pada masyarakat perkotaan, pada umumnya lebih banyak pengalaman berhubungan dengan hukum formal. Dengan demikian, masyarakat perkotaan lebih mengetahui aturan hukum formal dan bahkan lebih mampu melihat celah-celah hukum dalam kehidupan sehari-hari. Adapun halnya dengan masyarakat perdesaan, dalam kehidupan sehari-hari cenderung masih menggunakan adat sebagai pedoman. Kekuatan sanksi sosial sebagai pengawasan sosial masih lebih efektif dan relatif cukup kuat. Kendati pengetahuan mengenai hukum formal relatif rendah, pengendalian perilaku masih lebih kuat. Masalahnya, pada beberapa kasus pelanggaran hukum, penanganan yang dilakukan, meskipun sesuai dengan adat kebiasaan, justru tidak sesuai dengan hukum formal. Secara nasional hal tersebut adalah masalah bagi negara yang memiliki kemajemukan suku bangsa, budaya serta adat istiadat. Kendati aturan-aturan hukum formal yang ada sebenarnya memiliki nilai atau dasar yang sama dengan adat.

Kesimpulan

Hukum merupakan kaidah sosial yang memberikan patokan atau pedoman dalam kehidupan pergaulan antar manusia. Hukum tersebut berfungsi mewujudkan ketertiban dan keadilan dan mendorong perubahan-perubahan dalam masyarakat. Jadi hukum harus berfungsi ganda, selain sebagai alat rekayasa sosial (*social engineering*) juga berfungsi sebagai pengendalian sosial atau pedoman masyarakat.

Hukum yang berwibawa adalah hukum yang efektif. Di mana efektivitas hukum itu sendiri dapat diartikan dengan kemampuan hukum untuk menciptakan atau melahirkan keadaan atau situasi seperti yang dikehendaki atau diharapkan oleh hukum.

Kendala utama dalam kewibawaan hukum

di Indonesia, bukan terletak pada produk hukum itu, melainkan pada individu atau orang-orang yang terlibat dalam pelaksanaan hukum, baik aparat penegak hukum, maupun pelaksana hukum sebagai pelaku pembangunan serta sebagai masyarakat.

Oleh karena itu, beberapa langkah berikut dapat dijadikan sebagai bahan masukan untuk menjadikan hukum berwibawa adalah :

1. Harus ada upaya yang kontinyu untuk meningkatkan pengetahuan masyarakat tentang produk hukum yang dikeluarkan. Sejalan dengan itu juga diperlukan penjelasan yang lebih rinci tentang pelaksanaan produk hukum tersebut. Pemasyarakatan produk hukum dapat dilakukan dengan memanfaatkan media komunikasi, media elektronik maupun media cetak. Dan hal tersebut dijelaskan dengan bahasa yang mudah dimengerti oleh masyarakat agar tidak terjadi kesalahpahaman dalam mengartikannya.
2. Harus ada upaya yang benar-benar serius dalam memberantas terjadinya kolusi antara penegak, pelaksana, maupun masyarakat. Menghilangkan kolusi ini harus dilaksanakan pada siapa saja tanpa pandang bulu.
3. Para penegak hukum dan pelaksana hukum harus benar-benar konsekuen dalam melaksanakan produk hukum yang ada. Dalam setiap kasus yang ditangani harus sesuai dengan ketentuan hukum dan perundangan yang berlaku, dan budaya damai yang sering terjadi selama ini harus benar-benar dihilangkan. Dengan demikian maka kewibawaan hukum akan dapat ditegakkan sebagaimana mestinya.
4. Perlu adanya kontrol atau pengawasan dari masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan dan produk hukum. Hal ini tentu akan terlaksana dengan meningkatkan pengetahuan masyarakat tentang produk hukum. Tetapi pengawasan tersebut harus dapat diterima

secara terbuka oleh penegak dan pelaksana hukum sehingga dengan demikian masyarakat dapat berpartisipasi dalam pelaksanaan produk hukum yang dikeluarkan.

5. Jangan ada upaya untuk menenggelamkan kasus-kasus yang dilakukan aparat, tetapi harus dimunculkan agar masyarakat tahu bahwa hukum bukan hanya berlaku untuk dirinya (masyarakat) saja.

Dengan melaksanakan hal tersebut kita akan optimis bahwa kewibawaan hukum dapat ditegakkan. Tentunya hal ini tidak terlepas dari kualitas dan kuantitas aparat yang berwenang. Artinya sampai sejauh mana aparat tersebut dapat melaksanakan dan menegakkan hukum secara konsisten, konsekuen, dan penuh tanggung jawab. Di pihak masyarakat juga menyadari dan memahami bahwa semua tindakan yang akan dilakukan harus berpedoman kepada peraturan yang berlaku, untuk itu diperlukan pengertian dan pemahaman yang mendalam tentang hukum.

Daftar Kepustakaan

Badan Pembinaan Hukum Nasional.

Penelitian Hukum tentang Hukum Sebagai Salah Satu Instrumen Pembangunan, 1995.

Harahap, M. Yahya, SH.

Citra Penegakan Hukum : Suatu Kajian Pada Era PJPT II. Majalah Varia Peradilan Tahun X Nomor 116. Mei 1995.

Kansil, C.S.T., Drs, SH

Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia. Jakarta : PN Balai Pustaka, 1980

Kusumaatnadjja, Mochtar.

Hukum dan Modernisasi. Kertas Kerja pada "Simposium Masalah Peralihan Masyarakat Tradisional ke Masyarakat Modern dan Pengaruhnya Terhadap Hukum". Kerjasama BPHN dan FH Unhas, 9-11 Maret 1981

Rahardjo, Satjipto. Ilmu Hukum. Bandung : Alumni, 1982