

EDISI KHUSUS
Juli 2001

ISSN : 1410 - 8763; TAHUN : 3 Nomor : 2A

Jurnal Hukum

Maksigama

Fakultas Hukum
Universitas Wisnuwardhana Malang

PENEGAKAN HUKUM DALAM RANGKA MEWUJUDKAN *CLEAN GOVERNMENT* DI INDONESIA

Vieta Imelda Cornelis

Absrak: Krisis multidimensional yang terjadi di Indonesia ternyata berpengaruh terhadap pencapaian tujuan negara. Kondisi tersebut sebenarnya lebih disebabkan oleh kekurangbersih pemerintah. Untuk itu perlu segera dicarikan alternatif pemecahannya, terutama berdasarkan konsep penegakan hukum. Dalam negara yang berdasarkan hukum, siapa pun harus menghormati dan menaati hukum yang berlaku. Aparat penegak hukum harus menegakkan hukum secara tegas. Pemerintahan yang bersih dan berwibawa dapat terwujud apabila hukum ditegakkan tanpa pandang bulu. Keragu-raguan dalam melakukan penindakan hukum terhadap mereka yang melanggar hukum akan menimbulkan keberanian untuk mengulangi pelanggaran yang serupa. Dengan penegakan hukum secara menyeluruh, dari aspek substansi, aparat, dan budaya, akan diperoleh pemerintahan yang baik dan bersih (*clean government*).

Kata-kata kunci: penegakan hukum, *clean government*

Krisis multidimensional yang sampai saat ini sangat terasa terbukti membawa dampak negatif bagi bangsa Indonesia, terutama dalam rangka mencapai tujuan negara sebagaimana tertuang dalam Pembukaan UUD 1945 Alinea 4. Berbagai kalangan dalam masyarakat menyebutkan bahwa salah satu sebab terjadinya krisis tersebut adalah karena masih lemahnya penegakan hukum dalam kehidupan masyarakat kita. Penegakan hukum dalam operasionalnya bukanlah suatu hal yang berdiri sendiri melainkan berkaitan dengan berbagai aspek. Penegakan hukum tidak hanya berkaitan dengan hukum itu sendiri tetapi juga dengan manusia, baik sebagai penegak hukum maupun sebagai masyarakat. Mengenai operasionalisasi penegakan hukum ini ada 4 hal yang perlu diungkapkan yaitu; fungsi hukum dalam masyarakat, mengapa hukum harus ditegakkan, faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum itu dalam masyarakat, upaya-upaya untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih.

FUNGSI HUKUM DALAM MASYARAKAT: SEBUAH KONSEP PEMIKIRAN

Adanya hukum dalam kehidupan masyarakat pada dasarnya tidak terlepas dari fungsi hukum itu sendiri. Fungsi hukum dalam masyarakat berkaitan dengan harapan-harapan dan tujuan yang diinginkan oleh warga

Vieta Imelda Cornelis adalah Dosen Fak. Hukum Universitas Wisnwardhana Malang

masyarakat secara keseluruhan. Namun demikian perlu disadari bahwa kebutuhan hukum di dalam setiap masyarakat tidak sama. Oleh karena itu, hukum di dalam masyarakat sederhana, masyarakat berkembang, dan masyarakat modern mempunyai macam dan fungsi yang berbeda. Steven Vago (1981:121) menyatakan bahwa salah satu cara untuk memahami peranan hukum ialah menyadari adanya berbagai fungsi hukum yang berbeda itu dalam masyarakat.

Ada berbagai pandangan yang mengungkapkan tentang fungsi-fungsi hukum dalam masyarakat. Hoebel (1968:275) merumuskan adanya empat fungsi hukum dalam masyarakat, yaitu: (i) untuk menjeaskan hubungan-hubungan di antara para anggota suatu masyarakat, yaitu menjelaskan aktivitas-aktivitas apa yang diperbolehkan dan dilarang hukum, (ii) sebagai pengatur alokasi kekuasaan (otoritas) dan penentu siapa yang boleh melaksanakan pemaksaan fisik yang diakui masyarakat, termasuk pemilihan bentuk-bentuk sanksi fisik yang paling efektif untuk mencapai tujuan sosial (masyarakat), (iii) sebagai sarana penyelesaian kasus-kasus sengketa yang timbul dan (iv) sebagai penjelas kembali hubungan-hubungan antara individu dan kelompok sesuai dengan perubahan-perubahan kondisi kehidupan.

Fungsi-fungsi hukum seperti dikemukakan Hoebel tersebut pada dasarnya merupakan fungsi hukum sebagai kontrol sosial yaitu untuk mempertahankan pola-pola hubungan sosial dan norma-norma yang ada dalam masyarakat bersangkutan. Fungsi hukum dalam arti sebagai kontrol sosial itu merupakan fungsi hukum yang bersifat elementer Selznick (1969:8). Dalam hal ini hukum hanya berfungsi untuk menjaga ketentraman, menyelesaikan sengketa dan menindas pembangkangan.

Apabila hukum hanya berfungsi sebagai kontrol sosial maka fungsi hukum yang demikian itu bagi suatu masyarakat yang sedang membangun tidak cukup lengkap, sebab apabila hukum hanya berfungsi seperti demikian maka yang diharapkan hanyalah sekadar terwujudnya ketertiban dalam kehidupan masyarakat, belum mengarah pada hukum yang berfungsi untuk melakukan perubahan-perubahan sesuai dengan apa yang diharapkan masyarakat. Hukum dikatakan berfungsi sebagai sarana perubahan sosial bilamana hukum itu digunakan secara sadar untuk mencapai suatu tertib atau keadaan masyarakat sebagaimana yang dicita-citakan atau untuk melakukan perubahan-perubahan yang diinginkan (Rahardjo, 1983:146).

Keinginan terjadinya perubahan-perubahan dalam masyarakat-khususnya di negara-negara yang sedang berkembang-merupakan tuntutan masyarakat sebagai akibat perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Pembangunan yang dilakukan oleh masyarakat yang sedang berkembang tidak hanya sekadar ingin melakukan perubahan-perubahan dalam segala aspek kehidupan masyarakat untuk mengejar ketinggalan-ketinggalannya dari masyarakat yang sudah maju.

Dalam proses pembangunan sebagaimana tersebut di muka, maka fungsi hukum tidak hanya mengarah pada terciptanya ketertiban saja

melainkan juga diperlukan sebagai sarana untuk mencapai tujuan-tujuan pembangunan yang dicita-cita. Ketertiban dalam kehidupan masyarakat yang sedang membangun tetap diperlukan agar kehidupan masyarakat tetap terkendali, akan tetapi ada berbagai masalah dalam pembangunan yang memerlukan sarana hukum untuk mencapainya.

Pandangan yang lebih luas tentang fungsi hukum dalam negara yang sedang berkembang dikemukakan oleh Nader dan Todd (1978:2). Ia memandang hukum sebagai alat perekayasa sosial (*social engineering*) hanya merupakan salah satu saja fungsi hukum. Dalam negara sedang berkembang ada fungsi-fungsi hukum lainnya seperti sebagai alat pengikat atau pengkonsolidasi gerakan nasionalis (*consolidating nationalist movement*), sebagai alat penghomogenisasi atau pemersatu kelompok masyarakat yang masih heterogen (*homogenizing heterogenous population*), dan sebagai alat untuk memperkuat kedudukan kekuasaan.

Dalam negara yang suda maju atau disebut juga negara kemakmuran fungsi hukum juga mengalami perkembangan, Teubner (1986:6-7), misalnya, menyatakan bahwa dalam negara-negara yang digolongkan sebagai negara kemakmuran (*welfare state*) terjadi perkembangan fungsi hukum, yakni tidak hanya yang bersifat pencegahan (*prevention*) tetapi berkembang ke arah yang bersifat promosi (*promotion*). Bagaimana gambaran fungsi hukum dalam negara kemakmuran dinyatakan oleh Aubert (1986:30-32) sebagai berikut: (a) hukum sebagai alat kontrol melalui penerapan sanksi, (b) hukum sebagai alat untuk menjamin harapan-harapan dan mempromosikan prediktabilitas dalam bidang perdagangan dan bidang-bidang kehidupan yang lain, (c) hukum digunakan pemerintah sebagai pelindung untuk melawan kritik.

Berbeda dengan pandangan-pandangan di muka yang mengaitkan dengan perkembangan masyarakatnya, Nonet dan Selznick (1978:14) mengaitkan fungsi hukum dengan tipe hukum yang berlaku dalam masyarakat yang bersangkutan. Nonet dan Selznick membedakan tipe atau model hukum yang ada dalam masyarakat dalam tiga tipe atau model hukum yaitu represif, otonom, responsif. Masing-masing tipe hukum tersebut mempunyai fungsi yang berbeda. Berdasarkan tiga tipe atau model hukum tersebut Nonet dan Selznick menyebutkan adanya tiga fungsi hukum, yaitu: (i) sebagai alat untuk menekan (hukum represif), (ii) sebagai alat untuk mengurangi penekanan dan melindungi integritasnya (hukum otonom), dan (iii) sebagai fasilitator untuk memenuhi kebutuhan dan aspirasi masyarakat (hukum responsif).

Perbedaan fungsi hukum sebagaimana tersebut di muka menunjukkan kebutuhan masyarakat terhadap hukum berbeda. Fungsi hukum mengalami perkembangan sejalan dengan kebutuhan masyarakat yang bersangkutan. Perkembangan fungsi hukum sebagaimana disebutkan di muka menunjukkan hubungan yang erat antara hukum dan masyarakat. Hukum tidak dapat dipisahkan dari kehidupan masyarakatnya. Fungsi hukum dalam suatu masyarakat sebenarnya mencerminkan kebutuhan masyarakat tempat

hukum itu berlaku. Oleh karena hukum itu diciptakan oleh masyarakat sebagai sarana untuk mencapai tujuan-tujuan yang diharapkan oleh masyarakat yang bersangkutan.

Berkaitan dengan hukum yang berfungsi sebagai sarana perubahan dalam masyarakat, apakah dengan sendirinya terjadi perubahan dalam kehidupan masyarakat? Dalam praktik, beberapa undang-undang yang telah diberlakukan, di beberapa tempat ternyata tidak menimbulkan perubahan apa-apa dalam perilaku masyarakat. Misalnya, diberlakukannya Undang-undang No. 2 Tahun 1960 tentang perjanjian bagi hasil pertanian, yang dimaksudkan untuk melindungi petani penggarap, ternyata perjanjian bagi hasil di kalangan masyarakat pedesaan masih saja didasarkan pada ketentuan hukum adat setempat (Munir, 1994: 16-18). Keadaan tersebut menunjukkan bahwa fungsi hukum sebagai sarana perubahan dalam masyarakat seringkali dihadapkan dengan keterbatasan-keterbatasan. Hukum sebagai sarana perubahan dikatakan tidak dapat menimbulkan perubahan dalam masyarakat, bilamana hukum tersebut hanya berpengaruh pada sebagian kecil masyarakat saja (Nagel, 1970:1).

Apa yang dikemukakan oleh Nagel tersebut belum memberikan gambaran yang jelas. Untuk memahami pengaruh hukum terhadap perubahan dalam masyarakat kiranya pandangan Friedman (1986:17) perlu menjadi perhatian. Menurut Friedman, keberhasilan hukum sebagai sarana perubahan itu tergantung pada perubahan budaya hukum dalam masyarakat yang bersangkutan, yaitu perubahan-perubahan mengenai nilai-nilai dan sikap-sikap masyarakat terhadap hukum. Artinya hukum sebagai sarana perubahan dikatakan dapat merubah masyarakat bilamana dalam kehidupan masyarakat terjadi perubahan sikap-sikap, nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat sesuai dengan hukum yang bersangkutan. Dalam kehidupan masyarakat, warga masyarakat itu mempunyai kebutuhan dan juga permintaan-permintaan atau tuntutan-tuntutan. Akan tetapi pemenuhan kebutuhan atau tuntutan tersebut kadang-kadang memerlukan proses hukum proses hukum, kadang-kadang tidak. Hal tersebut tergantung pada budayanya, yaitu nilai-nilai dan sikap-sikapnya (Friedman, 1977:15).

Adanya perbedaan-perbedaan mengenai fungsi hukum sebagaimana tersebut di muka menunjukkan perbedaan kebutuhan masyarakat terhadap hukum. Fungsi hukum mengalami perkembangan sejalan dengan kebutuhan masyarakat yang bersangkutan. Perkembangan fungsi hukum sebagaimana tersebut di muka menunjukkan bahwa hukum tidak dapat dipisahkan dari kehidupan masyarakatnya. A. De Wild sebagai penganut aliran rasionalisme kritis (*Kritisch Rationalisme*) di negeri Belanda menyatakan bahwa hukum merupakan perilaku manusia yang dapat diamati (Van Dijk *et.al.* 1985:452). Oleh karena itu, dilihat dari sudut pandang ilmu pengetahuan hukum empiris (*empirische rechtswetenschap*) kajian terhadap hukum tidak hanya menyangkut aspek normatif belaka akan tetapi hukum dapat dikaji dari aspek empiriknya, yaitu bagaimana hukum itu senyatanya dalam kehidupan masyarakat.

Indonesia adalah negara yang tergolong sebagai negara yang sedang berkembang, sehingga di sini hukum tidak hanya berfungsi sebagai kontrol masyarakat tetapi juga sebagai sarana kontrol masyarakat tetapi juga sebagai sarana perubahan dalam masyarakat. Hukum sebagai sarana perubahan dalam masyarakat. Hukum sebagai sarana perubahan dalam masyarakat diakui oleh Mochtar Kusumaatmaja (1976:1-13) sebagai pendirian pemerintah. Hal tersebut didasarkan pada dua pertimbangan yaitu (a) pemerintah menginginkan dan bahkan mutlak memerlukan keteraturan dan ketertiban dalam usaha pembangunan, dan (b) hukum sebagai kaidah atau peraturan hukum bisa berfungsi sebagai alat pengatur atau sarana penyaluran kegiatan warga masyarakat ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan atau pembaruan.

Kondisi Indonesia sebagai negara yang sedang membangun, tampaknya menempatkan pemerintah dalam mengatur kehidupan masyarakat untuk mencapai tujuan pembangunan yang diharapkan menjadi sangat dominan. Inisiatif pemerintah untuk menciptakan hukum yang baru atau mengganti hukum lama yang dipandang tidak sesuai dengan keadaan juga sangat menonjol. Hal tersebut terjadi karena dalam Undang-Undang Dasar 1945, presiden tidak hanya mempunyai *executive power* (penjelasan Pasal 5 ayat 1). Menciptakan hukum baru atau mengganti hukum lama yang sudah berakar dalam kehidupan masyarakat pada dasarnya berkaitan dengan adanya perubahan masyarakat. Namun harus disadari, bahwa setiap perubahan dalam bidang hukum tentunya berkaitan dengan pengetahuan, pemahaman, dan ketaatan warga masyarakat terhadap hukum yang diberlakukan tersebut.

Berlakunya hukum baru yang diciptakan oleh pemerintah sebagai sarana perubahan dalam masyarakat seringkali dihadapkan pada kenyataan bahwa perilaku warga masyarakat yang masih berorientasi pada hukum yang lama. Kondisi demikian menimbulkan orientasi perilaku yang berbeda dalam kehidupan masyarakat. Hal tersebut dapat dikaji dari 2 (dua) aspek, yaitu kebiasaan dalam masyarakat dan kaidah-kaidah hukumnya.

- *Pertama*, pada satu sisi hukum negara yang dibentuk oleh pembentuk undang-undang dan ditopang oleh kekuatan struktur dalam realitasnya seringkali memerlukan proses sosialisasi agar berjalan dengan baik. Dalam kondisi demikian, sandaran kultur masih diperlukan agar masyarakat menaati hukum itu. Pada sisi yang lain, perilaku warga masyarakat yang didasarkan pada kekuatan kultur dalam bentuk kebiasaan-kebiasaan yang sudah berlangsung lama dalam kehidupan masyarakat, tidak mudah begitu saja dilupakan.
- *Kedua*, hukum yang dibuat oleh pemerintah – seringkali disebut hukum negara - yang lahir dari proses politik tidak terlepas dari tujuan-tujuan politik juga. Kaidah-kaidah yang dirumuskan dalam hukum negara seringkali berbeda dengan kaidah-kaidah yang sudah lama diyakini dan dilaksanakan oleh masyarakat dalam kehidupan sehari-hari. Misalnya, hasil penelitian menunjukkan bahwa masyarakat awam menganggap

petok D sebagai alat bukti hak atas tanah, pada hal alat bukti hak atas tanah menurut hukum negara adalah sertifikat (Munir, 1997:179). Kendala yang terjadi adalah, apabila kaidah-kaidah yang dirumuskan oleh negara itu dianggap oleh masyarakat tidak cocok dengan nilai-nilai dan kebiasaan yang diyakini dan dijalankan oleh masyarakat yang bersangkutan. Dalam situasi yang demikian, maka dapat terjadi konflik kepentingan (*conflicy of interest*) dalam kehidupan masyarakat.

Oleh karena itu, salah satu kendala dihadapi dalam pembangunan hukum dalam masyarakat kita ialah masih adanya pluralisme dalam bidang hukum ini. Dalam suasana pluralisme hukum seorang warga menyadari adanya berbagai norma hukum yang menurut persepsinya sama berlaku untuk tindakan atau interaksi tertentu yang dapat menimbulkan konflik norma mana yang akan ditaati (Ihromi, 1986:21).

LATAR BELAKANG PENEGAKAN HUKUM

Sebagai konsekuensi dari negara kita berdasarkan hukum, maka hukum harus ditaati baik oleh penyelenggara negara maupun oleh warga masyarakat. Agar hukum harus ditaati oleh semua pihak maka badan penegak hukum berkewajiban menegakkan hukum itu apabila terjadi penyimpangan terhadap hukum yang berlaku oleh siapa pun juga. Adanya kewajiban penegak hukum menegakkan hukum dapat dilihat dalam berbagai perundang-undangan. Misalnya dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 14 tahun 1970 tentang ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman menyatakan: "Kekuasaan Kehakiman adalah kekuasaan Negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia."

Penegakan hukum pada dasarnya berkaitan dengan upaya untuk menerapkan hukum terhadap peristiwa-peristiwa hukum atau penyimpangan dan pelanggaran terhadap hukum yang berlaku dalam masyarakat. Suatu penegakan hukum berkaitan dengan 2 aspek yaitu: (i) keamanan, ketertiban dan perlindungan hukum dan (ii) keadilan.

Pertama, keamanan dan ketertiban itu berkaitan dengan fungsi dan tujuan hukum. Dalam kehidupan masyarakat, hukum atau kaidah-kaidah hukum baik yang berupa suruhan, larangan, maupun kebolehan mempunyai fungsi untuk mengatur, mengarahkan, mengendalikan warga masyarakat berjalan lancar. Tujuannya adalah untuk tercapainya ketertiban dan keamanan dalam masyarakat yang bersangkutan. Hukum harus ditaati oleh semua pihak sehingga dengan demikian tidak ada seorang pun yang kebal terhadap hukum.

Namun demikian, hukum tidak hanya sekarang untuk mencapai ketertiban dan keamanan belaka, tetapi juga untuk memberikan perlindungan bagi kepentingan semua pihak, oleh karena itu hukum harus ditegakkan apabila terjadi pelanggaran terhadap hukum yang berlaku dalam masyarakat. Mengapa hukum harus ditaati oleh semua pihak, baik sebagai

penguasa maupun sebagai rakyat biasa? Hal tersebut terjadi karena hukum memberikan perlakuan yang sama bagi setiap orang tanpa ada perbedaan. Pasal 27 ayat 1 Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintah itu dengan tidak ada kecualinya. Oleh karena itu agar supaya kehidupan masyarakat dalam keadaan aman dan tertib serta hukum itu dapat melindungi semua pihak, maka apabila terjadi penyimpangan atau pelanggaran terhadap hukum oleh siapapun juga, maka hukum tersebut harus ditegakkan. Dalam kehidupan masyarakat yang kompleks khususnya dalam masyarakat yang bernegara penegakan hukum dilakukan oleh alat-alat perlengkapan negara. Adapun alat-alat perlengkapan negara yang mempunyai kedudukan dan kewajiban sebagai penegak hukum antara lain adalah pengadilan, kejaksaan, dan kepolisian.

Berkaitan dengan penegakan hukum ini, dalam dunia hukum ada adagium yang berbunyi "meskipun dunia akan runtuh hukum harus ditegakkan" (*fiat justitia et pereat mundus*) (Mertokusumo, 1988). Adagium tersebut memberikan gambaran bahwa selain hukum harus ditegakkan tetapi juga akan memberikan kepastian hukum dan keadilan bagi pencari keadilan. Kepastian dan keadilan hukum tidak hanya akan memberikan perlindungan bagi pencari keadilan tetapi juga dapat menciptakan ketertiban dalam masyarakat. Pada sisi lain masyarakat juga mengharapkan adanya manfaat dalam setiap penegakan hukum, oleh karena hukum itu diperuntukkan bagi kepentingan masyarakat.

Kedua, keadilan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari hukum itu sendiri. Hukum pada dasarnya berintikan keadilan, oleh karena keadilan itu adalah salah satu yang dicita-citakan atau didambakan oleh masyarakat. Gustav Radburch menyatakan bahwa keadilan merupakan salah satu dari nilai-nilai dasar dari hukum (Rahardjo, 1986). Dalam realitas sosial, keadilan (*justice*) itu kadang-kadang tidak terwujud dengan sendirinya, bahkan seringkali memerlukan suatu perjuangan yang cukup keras manakala terjadi atau dirasakan adanya ketidakadilan (*injustice*) dalam kehidupan masyarakat.

Akhir-akhir ini banyak terjadi berbagai unjuk rasa, khususnya dilakukan oleh kalangan mahasiswa, mengapa hal ini terjadi? Unjuk rasa tersebut pada dasarnya merupakan simbol dari ketidakpuasan atau ketidakadilan dalam kehidupan masyarakat. Terjadinya suatu ketidakadilan pada dasarnya berhubungan erat dengan reaksi-reaksi terhadap kekecewaan atas harapan-harapan yang ada (Campbell, 1988). Namun demikian, unjuk rasa yang dilakukan oleh masyarakat sebagai reaksi ketidakpuasan terhadap penguasa sekarang ini bukanlah suatu hal yang baru, hanya caranya saja yang berbeda dan kadang-kadang sangat unik. Reaksi terhadap adanya ketidakadilan sudah dikenal dalam masyarakat kita sejak dahulu kala yang dikenal dengan istilah *pepe* (berjemur di matahari). Reaksi ini dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan cara berdiam diri di muka

alun-alun, pada dasarnya bermaksud untuk minta keadilan kepada raja (Tjitrosubono, 1971:10).

Sebagaimana dikemukakan di muka bahwa hukum harus memberikan perlindungan terhadap berbagai ketidakadilan. Namun demikian, dalam realitasnya seringkali dijumpai tidak semua warga negara mempunyai kemampuan yang sama untuk menikmati perlindungan yang diberikan oleh hukum (Taryadi, 1982:221). Akan tetapi hal itu tidak berarti setiap orang dapat menghakimi sendiri (*eigenrichting*) dengan berdalih untuk keadilan. Inilah suatu dilema yang seringkali menjadi suatu kenyataan dalam kehidupan masyarakat.

FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI PENEGAKAN HUKUM DI INDONESIA

Keberadaan badan-badan penegak hukum dalam masyarakat tidak hanya sekarang memenuhi kebutuhan struktur kenegaraan akan tetapi juga memenuhi kebutuhan masyarakat untuk menegakkan hukum dan keadilan sebagai perwujudan Indonesia sebagai negara yang berdasarkan hukum. Masyarakat tentunya berharap bahwa badan-badan penegak hukum (pengadilan, kejaksaan, kepolisian) sebagai tempat untuk mencari perlindungan dan memberikan keadilan dan memberikan keadilan dalam memperjuangkan hak-haknya. Pandangan dan harapan masyarakat tersebut tentunya tidak berlebihan dan semestinya demikian, agar supaya tidak terjadi main hakim sendiri.

Akan tetapi dalam kenyataannya seringkali pelaksanaannya penegakan hukum ini tidak seperti yang diharapkan oleh masyarakat. Menurut hemat saya ada beberapa faktor penting yang mempengaruhi pelaksanaan penegakan hukum yaitu: (i) aparat penegak hukumnya sendiri, (ii) sarana atau fasilitas, dan (iii) hukumnya sendiri. Aparat penegak hukum mempunyai peranan yang sangat penting dalam penegakan hukum dalam masyarakat. Akan tetapi akhir-akhir ini timbul kesan, apabila terjadi berbagai penyimpangan oleh penguasa atau aparat penegak hukum, seringkali orang menyatakan bahwa hukum sudah rusak. Pernyataan semacam ini tidak sepenuhnya benar, saya lebih condong bukan hukumnya yang "rusak" tetapi oknum-oknum penegak hukumnya yang "rusak".

Persoalannya, mengapa bukan hukumnya yang rusak tetapi oknum-oknumnya yang rusak? Apabila kita simak secara seksama, hukum itu sebenarnya merupakan aturan-aturan tingkah laku yang bersifat abstrak. Dalam hukum yang bersifat tertulis (misalnya: hukum negara) rumusan-rumusan abstrak tersebut dapat dilihat dan dibaca dalam berbagai undang-undang dan peraturan-peraturan. Akan tetapi dalam hukum yang bersifat tidak tertulis (misalnya: hukum adat) rumusan-rumusan abstrak tersebut berada dalam alam pikiran warga masyarakat yang bersangkutan.

Hukum yang bersifat abstrak- baik yang bersifat tertulis maupun tidak tertulis- berada dalam keadaan statis dan tidak berdaya apa-apa tanpa adanya tindakan manusia. Hukum tampak "melakukan" sesuatu dan "saling

berinteraksi" karena adanya tingkah laku dan tindakan manusia. Hukum itu sendiri tidak bisa bertingkah laku (von Benda-Beck Mann, 190:91).

Apabila kita mendengar bahwa seseorang diminta membayar sejumlah uang agar yang bersangkutan dapat diperingan hukumannya atau diputus bebas, itu adalah tindakan oknum tertentu. Hukumnya tetap seperti adanya. Bertitik tolak dari pemikiran yang demikian, hukum digunakan atau tidak digunakan, dijalankan atau tidak dijalankan, disalahgunakan atau tidak disalahgunakan tergantung pada faktor manusia. Bekerjanya hukum dalam masyarakat sangat tergantung pada tindakan manusia. Ketentuan-ketentuan hukum seringkali tidak dapat dilaksanakan karena tindakan manusia. Dalam banyak kasus perkara pidana, sekalipun seseorang tertentu nyata-nyata ada indikasi melanggar aturan hukum yang seharusnya diadili di pengadilan ternyata bisa saja tidak diadili karena adanya tindakan manusia karena sebab-sebab tertentu. Hal itu merupakan contoh ketidakberdayaan hukum karena tindakan manusia.

Hukum yang berfungsi sebagai kontrol sosial yang disertai dengan ancaman sanksi-sanksi tersebut tidak dapat berlaku dengan sendirinya tanpa adanya tindakan manusia yang disebut sebagai aparat penegak hukum. Hukum tidak berdaya apa-apa tanpa adanya tindakan aparat penegak hukum yang menggerakkannya. Kita menyadari sepenuhnya bahwa dalam berbagai realita sosial mengenai ketidakberdayaan hukum itu seringkali diakibatkan oleh tindakan oknum aparat penegak hukum itu sendiri.

Persoalan kedua yang mempengaruhi penegakan hukum ini ialah berkaitan sarana atau fasilitas. Aparat penegak hukum dalam menjalankan tugasnya tentu memerlukan sarana atau fasilitas yang diperlukan, baik dalam arti kuantitas maupun kualitasnya. Jumlah dan kualitas sarana atau fasilitas yang terbatas yang dimiliki oleh pengadilan, kejaksaan, kepolisian tentunya dapat menghambat pelaksanaan penegakan hukum ini. Bahkan dalam abad teknologi modern ini tidak tertutup kemungkinan sarana atau fasilitas yang dimiliki para pelaku kejahatan khususnya yang tergolong dalam kejahatan kerah putih (*white collar crime*) lebih canggih dari pada yang dimiliki aparat penegak hukum kita.

Persoalan yang ketiga ialah berkaitan dengan hukum itu sendiri. Dalam kasus-kasus tertentu, hukum yang berlaku tidak dapat dilaksanakan karena berbagai sebab. Misalnya: (i) masih perlu sosialisasi terlebih dahulu baik kepada masyarakat maupun aparat pemerintah, (ii) bertentangan dengan program pemerintah, (iii) tidak sesuai dengan perkembangan zaman.

- Berlakunya asas hukum yang menyatakan bahwa "setiap orang dianggap tahu undang-undang atau hukum yang berlaku", tidak berarti undang-undang yang telah diundangkan dilaksanakan dalam masyarakat. Contoh kasus penundaan berlakunya Undang-undang Nomor 14 Tahun 1992 tentang Lalu-Lintas dan Angkutan Jalan berdasarkan Perpu No.1 Tahun 1992, pada dasarnya pemerintah perlu melakukan sosialisasi terlebih dahulu agar masyarakat maupun aparat pemerintah memahami terlebih dahulu.

- Ada ketentuan hukum yang secara formal berlaku akan tetapi apabila dilaksanakan akan menghambat program pemerintah. Misalnya pasal 283 KUH Pidana mengancam dengan hukuman penjara 9 bulan terhadap seseorang yang menunjukkan alat-alat pencegahan kehamilan. Apabila ketentuan ini dilaksanakan, maka akibatnya tidak hanya bertentangan dengan program pemerintah dalam menyukseskan program keluarga berencana tetapi juga akan menghukum semua petugas BKKN yang melakukan kampanye alat-alat kontrasepsi.
- Ketentuan hukum yang berlaku sudah tidak sesuai dengan perkembangan zaman. Dengan adanya krisis moneter dewasa ini banyak para pengusaha yang mempunyai utang luar negeri tidak mampu membayar hutang-hutangnya yang sudah jatuh tempo, sehingga mereka terancam pailit. Ketentuan hukum yang mengatur kepailitan adalah produk kolonial sebagaimana diatur dalam Lembaran Negara tahun 1905 Nomor 217 (Subekti dan Tjitrosoedibio, 1973:80). Ketentuan tersebut tidak dapat dilaksanakan karena sudah tidak sesuai lagi dengan keadaan sekarang, oleh karena itu, pemerintah memberlakukan ketentuan hukum baru yang berkaitan dengan kepailitan ini dalam bentuk Perpu No.1 tahun 1998.

LANGKAH-LANGKAH UNTUK MENCIPTAKAN *CLEAN GOVERNMENT*

Krisis yang melanda negara dan bangsa kita dewasa ini tidak hanya krisis moneter, tapi krisis kepercayaan kepada pemerintah. Adanya tuntutan masyarakat agar terwujud pemerintahan yang bersih dan berwibawa, adalah suatu hal wajar karena negara kita adalah negara hukum. Namun demikian, pemerintah yang bersih dan berwibawa tersebut tidak hanya berkaitan dengan hukum tetapi berkaitan dengan manusia. Menurut hemat saya upaya-upaya untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih dan berwibawa tersebut harus bersifat terpadu antara lain: (i) keteladanan dari pemimpin, (ii) hukum harus dilaksanakan secara murni dan konsekuen, (iii) perlu tindakan nyata apabila terjadi pelanggaran atau penyelewengan terhadap hukum, (iv) kontrol sosial yang dilakukan oleh media massa.

- Suri teladan dari pemimpin. Masyarakat kita adalah paternalistik, sehingga seringkali setiap tindakan yang dilakukan pemimpin selalu menjadi acuan. Ibarat pepatah mengatakan: "guru kencing berdiri, murid kencing berlari". Berdasarkan budaya paternalistik ini, keteladanan dari pemimpin baik dalam kapasitasnya sebagai aparat penegak hukum maupun pemegang kekuasaan pemerintah dilaamtingkat nasional, regional, dan lokal menjadi sangat penting. Keteladanan tersebut antara lain: tidak melakukan tindakan tercela, tidak menyalahgunakan kekuasaan yang dimiliki, menaati aturan hukum yang berlaku.
- Hukum dilaksanakan dan ditegakkan secara murni dan konsekuen. Hukum harus ditaati oleh semua pihak, baik penyelenggara negara maupun warga masyarakat. Terjadinya korupsi, kolusi, dan bentuk

penyelewengan lainnya antara lain karena ketentuan-ketentuan hukum tidak ditaati oleh semua pihak. Amanat GBHN dalam Tap No.II/MPR/1998 menyatakan bahwa (i) "...setiap warga negara dan penyelenggara negara harus taat pada hukum..." (ii)"penerapan dan penegakan hukum dilaksanakan secara tegas, lugas, manusiawi, konsekuen, konsisten, dan tidak diskriminatif..."harus benar-benar dilaksanakan. Amanat ini adalah menjadi tanggung jawab mandataris MPR untuk dilaksanakan.

- Perlu tindakan nyata dari aparat penegak hukum apabila terjadi pelanggaran atau penyelewengan. Kolusi, korupsi, nepotisme dan penyelewengan lainnya merupakan penyakit masyarakat yang sudah kronis dan memerlukan tindakan nyata untuk memberantasnya. Pernyataan Menteri Kehakiman -Prof.Dr.Muladi,S.H.- untuk memberantas "mafia peradilan" merupakan langkah yang perlu didukung oleh semua pihak. Pernyataan tersebut tentunya tidak terbatas pada pernyataan belaka, tetapi perlu tindakan kongkret. Untuk sampai ke sana memang diperlukan 2 hal, yaitu (i) keberanian, dan (ii) bersih. Walaupun yang bersangkutan bersih tapi kalau tidak ada keberanian, tentunya niatan yang baik tersebut tidak akan jalan. Demikian juga sebaliknya.
- Memberdayakan kontrol sosial, yaitu sebagaimana dilakukan oleh media massa dan masyarakat. Koreksi yang dilakukan media massa dan masyarakat terhadap aparat penegak hukum dan pemerintah dengan data lapangan yang akurat dalam berbagai pemberitaan sangat diperlukan. Kontrol sosial yang dilakukan media massa tersebut menurut hemat saya sangat membantu mewujudkan aparat penegak hukum dan pemerintah yang bersih dan berwibawa.

KESIMPULAN

Indonesia adalah negara yang berdasarkan hukum. Fungsi hukum adalah mengatur, mengarahkan dan mengendalikan tingkah laku manusia dalam masyarakat. Hukum yang berfungsi sebagai kontrol sosial yang disertai dengan ancaman sanksi-sanksi tidak dapat berlaku dengan sendirinya tanpa adanya tindakan aparat penegak hukum. Pemerintah yang bersih dan berwibawa dapat terwujud apabila hukum dilaksanakan dan ditegakkan secara murni dan konsekuen. Hukum harus dihormati dan dipatuhi oleh semua pihak, baik penyelenggara negara maupun warga masyarakat. Terjadinya kolusi, korupsi, nepotisme dan bentuk-bentuk penyelewengan lainnya serta terjadinya tindakan-tindakan yang anarkis karena ketentuan-ketentuan hukum tidak ditaati.

DAFTAR RUJUKAN

- Campbell, T., 1988. *Justice*. New York: Humanities Press International Inc.
 Dijk, P. van, et.al. 1985. *Van Apeldoorn's Inleiding tot de Studie van het Nederlandse Rech*. Zwolle: Tjeenk Willing

- Friedman, L.M. 1977. *The Legal System: A Social Science Perspective*. New York: Russel Sage Foundation
- Friedman, L.M. 1986. "Legal Culture and the Welfare State" dalam Teubner G. ed. *Dilemmas of Law in the Welfare State*. Hal. 17-19. Berlin, New York: Walter de Gruyter
- Hoebel, E.A., 1969. *The Law of Primitive Man*. New York: Athenium.
- Ihromi, T.O. 1986. *Bianglala Hukum*. Bandung: Tarsito
- Kusumaatmadja, M. 1976. *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan hukum Nasional*. Jakarta: Binacipta
- Mertokusumo, S. 1988. *Mengenal Hukum*. Malang: Universitas Brawijaya.
- Nader, L. dan Tood, H.F. 1978. *Law and Society in Transation: Toward Responsive Law*. New yotk: harper Torchbooks
- Rahardjo, S. 1983. *Hukum dan Perubahan Sosial*. Bandung: Angkasa
- Rahardjo, S. 1986. *Hukum dan Masyarakat*. Bandung: Angkasa
- Sjahwi, H.F. dan Malik, A.J. 1993. *Himpunan Undang-undang tentang Kekuasaan Kehakiman dan Lingkungan Peradilan*. Jakarta: Lentera
- Soesilo, R. 1965. *Kitab Undang-undang Hukum Pidana: serta Komentar-komentarnya Lengkap Pasal Demi Pasal*. Bogor: Politeia
- Subekti dan Tjitrosoedibio. 1973. *Kamus Hukum*. Jakarta: Pradnya Paramita
- Taryadi, A. 1982. "Antara Keadilan yang diharapkan dan yang diberikan" dalam Hada, I, ed. *Kebudayaan Politik dan Keadilan Sosial*. Hal. 217-229. Jakarta: LP3-ES
- Teubner, G. 1983. Substantive and Reflexive Elements in Modern Law. *Law & Society Review: the Journal of the Law and Society Assocition*, 2, hal. 240-261
- Tjitrosoebono, H., 1971. "Komentar dan Pendapat tentang Prasarana Prof. Daniel Lev" dalam *Hukum dan Keadilan*, 6 (II): 8 - 14.
- Vago, S. 1981. *Law and Society*. New York: Prentice-Hall Inc
- Von Benda-Beckmann, F. 1990. *Why Law Does Not Behave: Critical and Constructive Reflection on the Social Scientific Perception of the Significance of Law*. Denpasar: Anthropology of Law Training Course Udayana University.
- Wignjosoebroto, S. 1990. *Hidup Bermasyarakat dan Tertib Masyarakat Indonesia*. Surabaya: FISIP, Universitas Airlangga
- Yunas, D.M. 1992. *Konsepsi Negara Hukum*. Padang: Angkasa Raya