

## PENEGAKAN HUKUM DALAM KONTEKS SOSIOLOGIS



**Salman Luthan**

*Hukum bukan merupakan kaidah yang bebas nilai. di mana manfaat atau mudaratnya semata-mata tergantung kepada manusia pelaksananya atau orang yang menerapkannya. Tapi merupakan kaidah yang sarat nilai, yang menentukan sendiri identitasnya, harapan-harapannya, dan cita-citanya. Singkatnya, hukum memiliki logika sendiri, kehendak sendiri, dan tujuan sendiri.*

### **A. Pendahuluan**

Hukum bukan sekadar kumpulan peraturan tingkah laku belaka, tapi juga manifestasi konsep-konsep, ide-ide, dan cita-cita sosial mengenai pola ideal sistem pengaturan dan pengorganisasian kehidupan masyarakat. Hal itu tercermin dalam konsep atau cita-cita tentang keadilan sosial, kesejahteraan hidup bersama, ketertiban dan ketenteraman masyarakat dan demokrasi.

Pola ideal sistem pengaturan dan pengorganisasian kehidupan masyarakat dengan sarana hukum ini meliputi seluruh aspek kehidupan masyarakat, baik dalam bidang sosial dan budaya maupun dalam bidang ekonomi dan politik. Dalam konteks ini, hukum merupakan pedoman bertingkah laku dalam kehidupan masyarakat.

Hukum merupakan kaidah tertinggi yang harus diikuti oleh masyarakat

dalam melakukan interaksi sosial, dan oleh penguasa negara dalam menyelenggarakan kehidupan bernegara dan bermasyarakat.

Konsep-konsep, ide-ide, dan cita-cita sosial yang melekat secara inheren dalam hukum tersebut merupakan pancaran sistem nilai yang hidup dalam sanubari masyarakat. Hukum memang berpijak pada basis sosial tempat ia tumbuh, berlaku, dan berkembang.

Dengan demikian, hukum bukan merupakan kaidah yang bebas nilai, di mana manfaat atau mudaratnya semata-mata tergantung kepada manusia pelaksananya atau orang yang menerapkannya. Tapi merupakan kaidah yang sarat nilai, yang menentukan sendiri identitasnya, harapan-harapannya, dan cita-citanya. Singkatnya, hukum memiliki logika sendiri, kehendak sendiri, dan tujuan sendiri.

Walaupun demikian, hukum tidak dapat merealisasikan sendiri kehendak-kehendaknya tersebut, karena ia hanya merupakan kaidah. Oleh karena itu dibutuhkan kehadiran manusia untuk mewujudkan (aparatus penegak hukum). Dengan cara memandang hukum seperti itu, maka penegakan hukum (*law enforcement*) tidak sekadar menegakkan mekanisme formal dari suatu aturan hukum, tapi juga mengupayakan perwujudan nilai-nilai keutamaan yang terkandung dalam hukum tersebut.

Penegakan hukum yang hanya mengandalkan prosedur formal, tanpa mengaitkannya secara langsung dengan spirit yang melatarbelakangi lahirnya kaidah-kaidah hukum, membuat proses

penegakan hukum akan berlangsung dengan cara yang sangat mekanistik. Padahal tuntutan hukum bukan hanya pada pelembagaan prosedur dan mekanismenya, tapi juga pada penerapan nilai-nilai substantifnya.

Pola penegakan hukum dipengaruhi oleh tingkat perkembangan masyarakat, tempat hukum tersebut berlaku atau diberlakukan. Dalam masyarakat sederhana, pola penegakan hukumnya dilaksanakan melalui prosedur dan mekanisme yang sederhana pula. Namun dalam masyarakat modern yang bersifat rasional dan memiliki tingkat spesialisasi dan diferensiasi yang begitu tinggi, pengorganisasian penegakan hukumnya menjadi begitu kompleks dan sangat birokratis.

Semakin modern suatu masyarakat, maka akan semakin kompleks dan semakin birokratis proses penegakan hukumnya. Sebagai akibatnya, yang memegang peranan penting dalam proses penegakan hukum bukan hanya manusia yang menjadi aparat penegak hukum, namun juga organisasi yang mengatur dan mengelola operasionalisasi proses penegakan hukum.

Dalam proses perubahan sosial, faktor-faktor yang berpengaruh terhadap bekerjanya hukum dalam masyarakat bukan hanya faktor internal dalam sistem hukum itu sendiri (hukum, aparat, organisasi, dan fasilitas), tapi juga faktor-faktor eksternal di luar sistem hukum, seperti sistem sosial, politik, ekonomi, dan budaya. Bahkan dalam era globalisasi sekarang ini, pengaruh faktor tata pergaulan internasional tidak dapat diabaikan.

Dengan demikian problematika penegakan hukum yang dihadapi masyarakat pada waktu sekarang dan di masa yang akan datang, akan semakin kompleks. Persoalan-persoalan hukum baru yang muncul akibat perubahan akibat perubahan sosial perlu direspon dan diantisipasi oleh aparat penegakan hukum. Begitu pula konflik-konflik sosial dalam pelaksanaan pembangunan, yang telah melahirkan begitu banyak sengketa hukum, memerlukan pemecahan. Di samping itu, jumlah peraturan perundang-undangan terus bertambah, dan penegak hukum harus memahaminya pula.

Oleh karena itu perlu dikaji secara mendalam realitas penegakan hukum yang terjadi dalam masyarakat kita. Mengapa terjadi diskraprensi yang demikian tajam antara apa yang seharusnya dengan apa yang senyatanya? Faktor-faktor apakah yang menyebabkan keadaan seperti itu?

Pengkajian ini mempunyai arti penting karena beberapa tahun lagi kita akan memasuki era perdagangan bebas (globalisasi). Perubahan sosial dalam era globalisasi akan berlangsung lebih dahsyat lagi, dengan implikasi sosial yang semakin kompleks. Dan hal ini tidak hanya mempengaruhi eksistensi hukum dalam masyarakat, tapi juga efektivitas penegakan hukum.

## B. Realitas Penegakan Hukum

Masalah penegakan hukum pada dasarnya merupakan kesenjangan antara hukum secara normatif (*das sollen*) dan hukum secara sosiologis (*das sein*) atau kesenjangan antara perilaku hukum masyarakat yang seharusnya dengan perilaku hukum masyarakat yang senyatanya.

Rescoe Pound menyebutnya sebagai perbedaan antara "law on books dan law in action". Perbedaan ini mencakup persoalan-persoalan antara lain.<sup>1</sup>

1. Apakah hukum di dalam bentuk peraturan yang telah diundangkan itu mengungkapkan pola tingkah laku sosial yang ada waktu itu;
2. Apakah yang dikatakan pengadilan itu sama dengan apa yang dilakukannya;
3. Apakah tujuan yang secara tegas dikehendaki oleh suatu peraturan itu sama dengan efek peraturan itu dalam kenyataan.

Ruang lingkup masalah di seputar penegakan hukum ini dapat diperluas dengan pelbagai masalah, yaitu: apakah peran aparat penegak hukum sesuai dengan standar perilaku yang digariskan hukum, bagaimanakah tingkat kepatuhan hukum masyarakat, apakah mekanisme penyelesaian sengketa atau

<sup>1</sup>Sarjpto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial*, Bandung: Angkasa, 1988, hal. 71. Dikutip dari Edwin M. Schuur, *Law And Order*, hal. 39.

pelanggaran hukum mengikuti prosedur yang dikehendaki hukum, dan faktor-faktor apakah yang mempengaruhi proses penegakan hukum?

Dalam memahami realitas dengan melihat penegakan hukum, hendaknya peraturan-peraturan hukum itu diterima sebagai deskripsi dari kenyataan. Apabila yang demikian itu terjadi, maka sesungguhnya kita telah membuat mitos tentang hukum, padahal, mitos yang demikian itu setiap hari dibuktikan kebohongannya (*The myth of the operation of the law is given the lie daily*).<sup>2</sup>

Hasil penelitian Stewart Macaulay mengenai hukum kontrak menunjukkan bahwa hukum kontrak yang dipelajari dalam dunia akademis tidak akan pernah dapat menjadi deskripsi yang akurat tentang operasionalisasinya dalam praktek.<sup>3</sup>

Urusan-urusan dagang bergulir dari hari ke hari, dan berbagai transaksi terjadi. Orang-orang dan organisasi-organisasi melakukan tawar-menawar, dan kemudian mengadakan kontrak. Namun kemudian mereka mengenyampingkan kontrak itu, dan dalam menyelesaikan sengketa, hanya sedikit yang mengacu kepada kontrak yang telah dibuat tersebut. Meskipun ada beberapa kasus yang diajukan ke

pengadilan dan sudah diproses, tapi para lawyer menyelesaikan sebagian besar kasus itu sebelum pengadilan menjatuhkan putusan.<sup>4</sup>

Di samping hukum kontrak, ada kultur bisnis yang mendefinisikan sendiri resiko yang telah dinyatakan dalam tawar-menawar, dan apa yang harus dilakukan bila segala sesuatu berjalan tidak sebagaimana mestinya. Orang-orang menunjukkan kerugian menyelesaikan sengketa berdasarkan kepada kontrak, karena adanya perhitungan keuntungan yang akan hilang pada masa yang akan datang. Oleh karena itu orang-orang bisnis sering menegosiasikan kembali masalah-masalah yang mendatangkan kerugian pada satu pihak atau pada kedua pihak. Di samping itu, berperkara di pengadilan adalah suatu untung-urungan (*gambling*).<sup>5</sup>

Hal-hal yang dikehendaki hukum tidak selamanya menjadi kenyataan dalam praktek penegakan hukum, bahkan sering terjadi hal yang sebaliknya. Hal itu adalah wajar, karena hukum merupakan dunia idealita, sedangkan kenyataan adalah dunia realita, dan di antara keduanya memang sulit dipertemukan.

Kenyataan bahwa kaidah hukum bukan deskripsi yang akurat mengenai

---

<sup>2</sup>Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum*, Bandung: Sinar Baru, tanpa tahun, halaman 14. Dikutip dari Chamblis dan Seidmen, *Law Order and Power*, Reading, Mass: Addison Westley, 1971.

<sup>3</sup>Stewart Macaulay, "An Empirical View of Contract", *Wisconsin Law Review*, 1983, halaman 465.

<sup>4</sup>Ibid.

<sup>5</sup>Ibid.

realitas hukum dalam praktek, bukan monopoli hukum kontrak saja, tapi merupakan gejala umum dalam proses penegakan hukum. Artinya, realita seperti itu terjadi juga dalam bidang hukum pidana, hukum perdata, hukum administrasi, hukum perburuhan, dan dalam prinsip-prinsip hukum pada umumnya.

Kaidah hukum secara tegas menyebutkan bahwa "semua manusia mempunyai kedudukan yang sama di depan hukum (*equality before the law*)". Hal ini berarti bahwa tidak ada perbedaan antara subyek hukum yang satu dengan subyek hukum yang lain di depan hukum.

Prinsip persamaan kedudukan manusia di depan hukum ini bukan hanya merupakan prinsip hukum yang paling mendasar, tapi juga merupakan prinsip keadilan. Hak untuk memperoleh keadilan merupakan salah satu hak dasar manusia, karena hak itu berhubungan langsung dengan harkat dan martabat manusia. Keadilan hanya dapat ditegakkan apabila ada perlakuan yang sama bagi setiap orang yang mempunyai kondisi yang sama.

Kondisi dan struktur sosial tempat hukum itu ditegakkan justru diliputi dengan berbagai ketidaksetaraan sosial. Manusia yang satu berbeda dengan manusia lainnya karena berbagai faktor, baik karena latar belakang keturunan, kekuatan politik, kondisi ekonomi, status sosial, tingkat pendidikan, dan sebagainya.

Perbedaan dalam tingkat status ekonomi menyebabkan terciptanya stratifikasi sosial ekonomi masyarakat dalam tiga kelompok, yaitu kelompok masyarakat yang hidup sangat berkelebihan (orang kaya), masyarakat yang hidup berkecukupan (orang berkecukupan), dan kelompok masyarakat yang hidup penuh kekurangan (fakir dan miskin).

Penguasaan aset kekayaan dalam stratifikasi sosial ekonomi ini bersifat piramidal terbalik, artinya, orang kaya yang jumlahnya sangat sedikit menguasai sebagian besar sumber daya ekonomi, sedangkan kelompok fakir dan miskin yang jumlahnya sangat banyak hanya menguasai sebagian kecil sumber daya ekonomi tersebut.

Karena perbedaan ukuran, perbedaan dalam pangkat atau kedudukan dan perbedaan sumber daya, beberapa pelaku dalam masyarakat mempunyai kesempatan untuk menggunakan pengadilan (dalam arti luas) untuk mengajukan (dalam arti luas) untuk mengajukan gugatan (tuntutan) dan mempertahankannya, sementara yang lain jarang melakukannya.<sup>6</sup>

Ada beberapa keuntungan yang dimiliki orang kaya apabila berperkara di pengadilan. Mereka adalah orang-orang yang memiliki inteligensi tinggi, mempunyai keahlian (spesialisasi) dan sanggup membayar pengacara ternama, mempunyai kesempatan membina hubungan dengan pejabat, punya

<sup>6</sup>Marc Galanter, "Why The Haves Come Out Ahead: Speculation on The Limit of Legal Change", Fall, 1974, hal. 97.

tanggung jawab tinggi untuk mempertahankan reputasi dan kredibilitasnya, berpengalaman dalam berkonflik dan berperkara. Singkatnya, orang kaya dapat membeli pelayanan hukum lebih baik secara kuantitatif dan kualitatif.<sup>7</sup>

Akibat ketimpangan struktur ekonomi masyarakat yang tajam tersebut, maka orang-orang kaya lebih mempunyai akses untuk mendapatkan keadilan. Dengan kata lain, orang kaya lebih berpeluang untuk memenangkan perkara dalam proses peradilan daripada orang-orang miskin.

Apabila orang kaya berperkara dengan sesama orang kaya tentu tidak ada masalah, karena mereka mempunyai sumber daya yang seimbang, begitu juga kalau orang miskin berperkara dengan sesama orang miskin. Masalah serius akan timbul bila orang miskin berperkara melawan orang kaya di pengadilan.

Orang-orang kaya mempunyai fasilitas yang jauh lebih baik dari kelompok masyarakat miskin, misalnya kemampuan untuk membayar seorang pengacara atau advokat yang ternama, kemampuan untuk memikul biaya perkara, jika kasus itu harus selesai dalam pemeriksaan tingkat akhir (kasasi), dan membina hubungan baik dengan para pejabat. Hal ini tentu tidak akan didapatkan oleh mereka yang miskin.

Peluang untuk memenangkan perkara tersebut merupakan kemenangan yang dicapai dalam proses persidangan yang fair (jujur), dan tidak memihak. Keadaan ini tentu akan semakin me-

nguntungkan orang-orang kaya, jika proses peradilan itu berlangsung secara tidak jujur, penuh dengan tipu muslihat, dan sogok-menyogok.

Perbedaan status sosial dalam masyarakat membagi masyarakat dalam kelompok status sosial tinggi, status menengah, dan status yang rendah. Perbedaan status sosial ini bisa timbul karena perbedaan latar belakang keturunan, di mana kaum priyayi mempunyai status sosial tinggi, sedangkan rakyat kebanyakan merupakan kelompok status sosial rendah.

Jika klasifikasi itu dibuat berdasarkan pekerjaan, maka buruh, petani, pedagang kecil, dan pegawai rendah adalah kelompok status sosial rendah, sebaliknya para pengacara, bankir, hakim, akuntan, dosen, dan pegawai tinggi, adalah status sosial terpandang dalam masyarakat. Perbedaan status sosial juga bisa diklasifikasikan berdasarkan latar belakang pendidikan, yaitu orang yang berpendidikan dan orang yang kurang berpendidikan.

Stratifikasi sosial berdasarkan penguasaan sumber daya politik membagi masyarakat dalam kelompok elit kekuasaan, kelas menengah, dan golongan rakyat kebanyakan. Yang termasuk ke dalam kelompok elit kekuasaan ini adalah para pejabat tinggi negara, baik sipil, apalagi militer, baik di pusat maupun di daerah. Dengan kata lain, ada elit tingkat pusat, regional, dan lokal. Kelas menengah adalah kelompok-kelompok profesional, seperti pengacara, bankir, dokter, dan akuntan.

---

<sup>7</sup>*Ibid.*

Weber menyebut soal ketidaksetaraan dalam masyarakat ini sebagai suatu nasib yang harus diterima manusia di dunia (the fates of human being are not equal.<sup>8</sup> Ketidaksetaraan sosial ini dapat juga diartikan sebagai hukum sejarah yang tak terelakkan oleh manusia. Dengan demikian kenyataan ini merupakan gejala yang normal.

Oleh karena itu, upaya untuk mewujudkan cita-cita hukum tentang persamaan kedudukan bagi setiap warga negara untuk memperoleh keadilan berhadapan langsung dengan kondisi masyarakat yang berbeda-beda tersebut. Mampukah hukum mengatasi kendala ketimpangan struktur masyarakat ini?, dan mampukah aparat penegak hukum menghadapi hambatan struktur masyarakat tersebut?

Walaupun hukum itu secara tegas telah menunjukkan komitmennya terhadap prinsip persamaan di depan hukum bagi semua manusia, namun dalam kenyataannya, hukum lebih berpihak kepada mereka yang memiliki kekuasaan, mereka yang memiliki kekayaan, mereka yang memiliki status sosial tinggi, dan mereka yang berpendidikan.

Pelaksanaan hukum di dalam masyarakat yang ditujukan kepada orang-orang yang memiliki kekuasaan politik

kecil saja atau bahkan sama sekali tidak, biasanya lebih aman dijalankan daripada pelaksanaannya kepada orang-orang yang memiliki kekuasaan politik yang lebih besar, sebab di dalam keadaan yang terakhir ini pelaksanaan itu akan berbalik menimbulkan tekanan kepada badan pelaksana hukum itu sendiri.<sup>9</sup>

Dengan melihat perkara pidana yang masuk pengadilan USA, Chambliss dan Seidman berpendapat bahwa, pengaruh tekanan ekonomi terhadap perkara-perkara yang diajukan kepada pengadilan paling menonjol terdapat dalam bidang hukum pidana. Mereka menunjukkan pada satu contoh, yaitu mengenai norma-norma yang mengatur tindakan polisi dalam melakukan penahanan serta interogasi terhadap seorang terdakwa. Secara proporsional, lebih banyak orang-orang yang berasal dari lapisan miskin yang ditahan dan diinterogasi oleh polisi dibandingkan dengan orang-orang dari lapisan menengah.<sup>10</sup>

Penelitian yang dilakukan Donald Black terhadap penjatuhan sanksi pidana bagi pelaku kasus pembunuhan secara gamblang menunjukkan bahwa, hukum berubah secara langsung dengan status sosial dan kedekatan hubungan.<sup>11</sup> Pembunuhan yang dilakukan oleh warga kulit hitam terhadap warga

<sup>8</sup>Rahardjo, Masalah, *op.cit.*, hal. 87.

<sup>9</sup>Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, Bandung: Angkasa, 1988, hal. 41. Dikutip dari Chambliss dan Seidman, *Law, Power and Order*, Massachusetts: Addison Publishing Company, 1971, hal. 475.

<sup>10</sup>Ibid.

<sup>11</sup>Donal Black, *Sociological Justice*, hal. 10-14.

kulit hitam kebanyakan mendapat sanksi pidana, dan apabila korban pembunuhan itu adalah warga kulit putih, hampir semua pelaku mendapat sanksi pidana. Tapi persentase warga kulit putih yang membunuh warga kulit putih yang dijatuhi sanksi pidana jauh lebih kecil daripada warga kulit hitam yang membunuh warga kulit hitam. Dan hampir tidak ada warga kulit putih yang membunuh warga kulit hitam dijatuhi sanksi pidana.

Dalam masyarakat kita, ungkapkan hukum tidak pandang bulu hanya merupakan slogan di atas kertas belaka, karena dalam kenyataannya, aparat penegak hukum hampir selalu mempertimbangkan status sosial masyarakat pencari keadilan yang dilayaninya. Semakin baik status sosial yang melekat dalam nama seseorang, maka akan semakin baik pelayanan hukum yang diperolehnya. Begitu pula sebaliknya.

Kelompok masyarakat yang mempunyai status sosial yang terpandang dalam masyarakat, baik karena pengaruh jabatannya, pengaruh kedudukan sosial ekonominya, status keningratannya, maupun pengaruh pendidikannya, merasa berhak untuk mendapat pelayanan hukum khusus (privelege) dari para aparat penegak hukum, dan kalau tidak diperlakukan secara khusus mereka merasa haknya diabaikan.

Sebaliknya masyarakat yang mempunyai status sosial rendah, baik karena pengaruh tidak punya kekuasaan, lemah secara ekonomi, atau kurang berpendidikan, merasa sebagai kawula negara, belum memiliki kesadaran

akan persamaan hak di antara warga masyarakat.

Ungkapan KUHP yang diplesetkan artinya menjadi "karena uang habis perkara", menunjukkan bahwa hukum lebih berpihak kepada mereka yang punya status sosial ekonomi kuat (orang kaya). Artinya, hukum itu ternyata bisa dibeli, keadilan itu dapat pula diperdagangkan.

Sinyalemen mantan ketua MA Parwoto S. Ganda Subroto bahwa telah terjadi praktek dagang hukum dalam proses penegakan hukum melalui institusi-institusi resmi (baik yang dilakukan polisi, jaksa, pengacara dan hakim) kian memperkuat sinisme masyarakat, bahwa hukum dapat diperjualbelikan. Dan sinyalemen adanya mafia peradilan yang mulai bergaung sejak akhir tahun 1970-an makin memperkuat keyakinan itu.

Ungkapan "siapa dulu dong bapaknya", yang sering disitir Prof. Satjipto Rahardjo, mengindikasikan bahwa kedudukan atau jabatan seseorang atau jabatan orang tua, punya pengaruh terhadap pelayanan hukum yang akan diperoleh seseorang dari aparat penegak hukum. Dengan kata lain, jabatan yang melekat dalam diri seseorang akan meningkatkan pelayanan hukum kepada dirinya.

Sebagai contoh bahwa hukum bersifat diskriminatif terhadap kelompok masyarakat kelas bawah adalah, seringnya kita membaca berita di koran bahwa pencuri-pencuri kelas teri mati di tahanan dalam proses penyidikan maupun dalam menjalani masa pidana, tindakan-tindakan penganiayaan yang



dilakukan oknum polisi, intimidasi-intimidasi, dan sebagainya. Hal ini hampir tidak pernah kita jumpai, jika tersangka atau terdakwa atau terpidananya adalah orang-orang kaya atau yang punya kedudukan, atau tersangka atau terdakwa adalah anak orang yang punya status sosial terhormat dalam masyarakat.

Dalam proses peradilan yang jujur saja, orang-orang yang punya kedudukan, orang-orang kaya, golongan ningrat, dan kaum terdidik, lebih memungkinkan mendapat akses kemenangan dalam perkara daripada orang yang tidak mampu. Karena kelompok masyarakat yang punya status sosial yang terhormat tersebut memiliki berbagai sumber daya, baik sumber daya ekonomi, kekuasaan, keingratan, maupun pendidikan.

Apalagi jika proses peradilan melalui institusi penegakan hukum berlangsung secara tidak jujur (*unfair trial*), maka dapat diprediksikan bahwa masyarakat yang memiliki status sosial terhormat akan selalu memenangkan perkara jika berhadapan dengan orang-orang kecil. Dan implikasinya, hukum akan menjadi tiran bagi kehidupan si lemah dan si miskin.

Kondisi seperti itu adalah kondisi yang sangat berbahaya bagi suatu negara hukum, karena pengalaman memperoleh ketidakadilan dalam penyelesaian perkara akan melahirkan ketidakpercayaan kepada hukum, aparat

penegak hukum, dan kepada institusi penegakan hukum.

Di mata rakyat memang tidak mudah untuk membedakan antara hukum yang impersonil dengan pejabat hukum dalam penampilannya secara personal.<sup>12</sup> Bagi masyarakat umum aparat adalah personifikasi hukum, dan karena itu perilaku aparat penegak hukum menjadi tolok ukur hukum di mata mereka.

Oleh karena itu perilaku aparat penegak hukum yang menginjak-injak rasa keadilan masyarakat secara langsung bukan hanya mempengaruhi kredibilitas aparat penegak hukum, tapi juga mempengaruhi citra hukum di mata masyarakat, khususnya masyarakat pencari keadilan.

Pengaruh dari suatu "forum" (proses peradilan) tidak dapat disamakan dengan kecenderungan kasus-kasus yang masuk sebelumnya atau mengesampingkan pertentangan-pertentangan, stigmatisasi atau legitimasi suatu kelakuan, mendorong atau menekan pengajuan tuntutan/gugatan, mengurangi atau meningkatkan estimasi tentang kelakuan atau pengaturannya. Pengaruh ini tidak hanya mengenai "efek khusus" yang kuat dari keputusan forum terhadap para pihak, tetapi juga "efek umumnya atau efek publiknya" yang dihasilkan dari komunikasi tentang informasi oleh/mengenai forum, dan tanggapan pihak lain terhadap informasi itu.<sup>13</sup>

<sup>12</sup>Rahardjo, *Hukum ..... op.cit.*, hal. 22.

<sup>13</sup>Marck Galanter, "Justice in Many Rooms", dalam Mario Cappaletty, *Acces to Justice and the Welfare State*, 1980, hal. 157.

Jadi pengaruh pengadilan/forum mengenai sengketa meningkat secara luas dengan penyebaran informasi. Pengadilan tidak hanya membuat putusan, tapi juga pesan. Pesan itu adalah sumber daya para pihak menggunakan dalam memimpikan, memikirkan, belajar, bernegosiasi atau mempertahankan tuntutan (dan dalam menghindari, mempertahankan, dan mengalahkan mereka).<sup>14</sup>

Masyarakat yang menjadi korban ketidakadilan akan mencari cara penyelesaian sengketa di luar tatacara dan prosedur hukum. Dengan kata lain, mereka akan mencari keadilan di luar pengadilan menurut tatacara, baik yang mengikuti kaidah hukum, maupun yang bersifat melawan hukum.

Akses untuk keadilan tidak hanya masalah membawa kasus ke hadapan petugas/penegak hukum (pengadilan), tapi meningkatkan kualitas keadilan dalam hubungan-hubungan dan transaksi-transaksi di mana orang menjadi terikat. Orang mengalami keadilan (ketidakadilan) tidak hanya (biasanya) dalam forum yang disponsori oleh negara, tapi juga pada institusi-institusi utama tempat mereka melakukan aktivitas, rumah, tetangga, tempat kerja, lingkungan bisnis, dan sebagainya.<sup>15</sup>

Analisis Mookin dan Karnhauser mengenai bergaining di bawah bayangan hukum dalam kasus-kasus perceraian menolong kita untuk me-

nyimpan pancangan sentripugal dan memfokuskan perkembangan hukum keluar dari forum resmi ke tatanan privat. Pelajaran kebijaksanaan yang mereka gambarkan adalah fungsi utama sistem hukum harus memfasilitasi tatanan privat dan pemecahan sengketa.<sup>16</sup>

Mari kita pertimbangan suatu kisah yang sukses. Komisi Perdamaian Sosial Polandia (Polish's Social Conciliatory commission) yang distudi oleh Kurczewski dan Frieke menyajikan suatu contoh menarik mengenai suatu peradilan yang digunakan masyarakatnya, dioperasikan tanpa pemaksaan, dan memberikan ekspresi pada nilai-nilai komunitas. Hal itu merupakan contoh "pengurusan sendiri untuk mendapatkan keadilan", sebagaimana pengarang menyebutnya, adalah sebuah contoh yang dilaksanakan secara formal oleh "hukum asli" yang kita lihat.<sup>17</sup>

## **B. Faktor-faktor Penyebab**

Kondisi penegakan hukum dalam masyarakat bukan hanya ditentukan oleh faktor tunggal, melainkan dipengaruhi oleh berbagai faktor, yang memberikan kontribusi secara bersama-sama terhadap kondisi tersebut. Namun faktor mana yang paling dominan mempunyai pengaruh tergantung kepada konteks sosial dan tan-

---

<sup>14</sup>*Ibid.*, hal. 158.

<sup>15</sup>*Ibid.*, hal. 162.

<sup>16</sup>*Ibid.*, hal. 167.

<sup>17</sup>*Ibid.*, hal. 171.

tangan-tantangan yang dihadapi masyarakat bersangkutan.

Secara umum faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum dapat dibedakan dalam dua hal, yaitu faktor-faktor yang terdapat dalam sistem hukum dan faktor-faktor di luar sistem hukum. Adapun faktor-faktor dalam sistem hukum meliputi faktor hukumnya (undang-undang), faktor penegak hukum, dan faktor sarana dan prasarana. Sedangkan faktor-faktor di luar sistem hukum yang memberikan pengaruh adalah faktor kesadaran hukum masyarakat, perkembangan masyarakat, kebudayaan, dan faktor penguasa negara.

Realitas penegakan hukum dalam masyarakat kita yang sedang mengalami proses modernisasi juga dipengaruhi faktor-faktor majemuk tersebut. Dengan demikian kondisi penegakan hukum yang masih buruk dalam masyarakat kita dipengaruhi oleh berbagai faktor.

Ada pendapat yang mengatakan bahwa faktor yang berdiri di belakang kelembekan suatu negara atau ketidakdisiplinan sosial yang meluas, yaitu perundang-undangan yang terburu-buru (*survepting legislation*). Perundang-undangan yang demikian itu dimaksudkan untuk memodernisasi masyarakat dengan segera, berhadapan dengan masyarakat yang umumnya diwarisi, yaitu otorianisme, paternalisme, partikularisme dan banyak ketidakteraturan lainnya.<sup>18</sup>

Pendapat tersebut tampaknya tidak terjadi di negara kita, karena proses pembentukan undang-undang di negara kita justru berjalan secara lamban. Jumlah peraturan perundang-undangan kolonial yang belum diperbarui ada sekitar 400 peraturan, padahal Indonesia sudah 48 tahun merdeka. Produktivitas lembaga pembentuk undang-undang (DPR dan Presiden) masih rendah.

Meskipun demikian, faktor undang-undang tetap mempunyai pengaruh terhadap kondisi buruk penegakan hukum di negara kita. Hal itu bisa terjadi karena masih tetap dipertahankannya beberapa undang-undang atau ketentuan-ketentuan undang-undang yang kurang sejalan dengan rasa keadilan masyarakat. Misalnya undang-undang subversi, ketentuan hatzaai artikelen, dan sebagainya.

Di samping itu, menurut Schuyt, tujuan hukum yang kemudian harus diwujudkan oleh organ-organ pelaksanaannya itu adalah sangat umum dan kabur sifatnya. Ia menunjuk pada nilai-nilai: keadilan, keserasian (*doelmatigheid*), dan kepastian hukum. Sebagai tujuan yang harus diwujudkan oleh hukum dalam kehidupan sehari-hari. Oleh karena kekaburan dalam tujuan yang hendak dilaksanakan oleh hukum inilah, maka sekalipun organisasi-organisasi yang dibentuk itu bertujuan untuk mewujudkan apa yang menjadi tujuan hukum, organ-organ ini dipakai untuk mengembangkan pen-

<sup>18</sup>Satjipto Rahardjo, Masalah ....., *Op.cit.*, hal. 26.

dapatnya/penafsirannya sendiri mengenai tujuan hukum itu. Dengan demikian, maka organisasi-organisasi ini, seperti pengadilan, kepolisian, legislatif, dan sebagainya, menjalani kehidupannya sendiri, serta mengejar tujuan-tujuannya sendiri pula. Melalui proses ini terbentuklah suatu kultur, yang selanjutnya akan memberikan pengaruh pada tingkah laku organisasi-organisasi serta pejabat-pejabatnya sehari-hari.<sup>19</sup>

Dengan demikian, kultur yang tumbuh dalam organisasi-organisasi penegakan hukum adalah kultur yang menyimpang dari harapan pembentuk undang-undang, atau kultur yang bertolak belakang dengan spirit undang-undang. Organisasi penegakan hukum bukan hanya membawa misi hukum (keadilan), tapi juga misi-misi lainnya, seperti kesejahteraan aparatnya, kesempurnaan fasilitas, dan kredibilitas lembaga di mata masyarakat.

Apabila misi hukum yang diemban organisasi penegakan hukum bertentangan dengan misi organisasi lainnya, maka proses penegakan hukum akan mengalami hambatan-hambatan. Jika kepentingan organisasi itu bersifat mendesak, maka bisa terjadi misi hukum dikesampingkan. Dalam konteks inilah penyimpangan-penyimpangan banyak terjadi.

Dengan kata lain, tegangan-tegangan yang terjadi antara sistem hu-

kum di satu pihak dan dorongan-dorongan kebutuhan serta situasi sosial yang mendesak di lain pihak telah menyebabkan terjadinya penyimpangan-penyimpangan.<sup>20</sup>

Kultur organisasi penegakan hukum yang menyimpang dari semangat undang-undang tidak hanya disebabkan oleh kaburnya aturan perundang-undangan, tapi juga karena adanya perbedaan kepentingan antara undang-undang dengan lembaga penegakan hukum, dan juga dengan aparat penegak hukum.

Faktor lain yang menjadi gangguan dalam kelancaran proses penyelesaian oleh lembaga-lembaga hukum, disebabkan oleh tiadanya keseimbangan antara fasilitas pengadministrasian dengan jumlah orang yang harus dilayani, dapat diperkirakan akan menimbulkan peluang bagi terjadinya cacat dalam administrasi tersebut. Dalam pengertian ini termasuk, baik kemunduran mutu pelaksanaan maupun praktek-praktek yang sudah mengarah kepada perbuatan tercela/terlarang.<sup>21</sup>

Fasilitas yang dimiliki organisasi-organisasi penegakan hukum ternyata masih sangat kurang, baik yang berupa fasilitas fisik, peralatan operasional, maupun finansial. Perkembangan kejahatan semakin maju, namun peralatan yang dimiliki oleh polisi masih sangat terbatas, dan sudah kuno. Dengan alasan kekurangan biaya operasional,

---

<sup>19</sup>Rahardjo, Hukum ....., *Op.cit.*, hal. 75.

<sup>20</sup>Rahardjo, *Aneka Persoalan Hukum dalam Masyarakat*, Bandung: Angkasa, 1988, hal. 30.

<sup>21</sup>*Ibid.*, hal. 11.

sering memaksa polisi melakukan pungli ketika menjalankan tugas.

Sedangkan faktor lain dalam sistem hukum yang paling berpengaruh terhadap kondisi penegakan hukum kita yang masih buruk adalah kualitas sumber daya manusia aparat penegak hukum. Bukan lagi rahasia umum bila aparat penegak hukum, kepolisian, kejaksaan, kehakiman, dan kepengadilan.

Kurangnya profesionalisme ini terlihat dari lemahnya wawasan pemikiran dan minimnya keterampilan untuk bekerja, rendahnya motivasi kerja, dan rusaknya moralitas personal aparat penegak hukum. Kurangnya profesionalisme aparat ini disebabkan oleh tingkat pendidikan yang rendah (polisi), dan sangat sedikitnya program pengembangan sumber daya di kalangan organisasi penegakan hukum.

Faktor-faktor di luar sistem hukum yang berpengaruh terhadap proses penegakan hukum adalah kesadaran hukum masyarakat, perubahan sosial, dan politik hukum penguasa. Kesadaran hukum masyarakat kita masih sangat rendah, baik di kalangan masyarakat terdidik maupun di seputar masyarakat kurang berpendidikan, bahkan juga di kalangan aparat penegak hukum sendiri.

Indikator rendahnya kesadaran hukum masyarakat dapat dilihat dari banyaknya tindakan main hakim sendiri yang terjadi dalam masyarakat, baik yang dilakukan masyarakat pada umumnya, maupun yang dilakukan aparat penegak hukum. Para pelaku kejahatan yang tertangkap basah saat

melakukan kejahatan, terutama pelaku kejahatan kesusilaan dan pencurian dihakimi sendiri oleh masyarakat.

Para pelaku kejahatan kesusilaan yang ketahuan berzina atau melakukan kumpul kebo, diarak masyarakat keliling kampung atau disuruh melakukan kembali (replay) adegan yang telah dilakukannya di depan orang banyak yang menonton. Sedangkan para pencuri yang tertangkap basah biasanya dipukuli atau digebuki oleh masyarakat, yang kadangkala berakibat cacat fisik atau meninggal dunia.

Pengaruh perubahan sosial terhadap proses penegakan hukum tergambar dari perubahan tata nilai dalam masyarakat. Perubahan tata nilai merupakan perubahan tata kelakuan dalam pola interaksi sosial di antara sesama warga masyarakat. Nilai-nilai lama sudah ditinggalkan sementara nilai-nilai baru belum melembaga, yang mengakibatkan perbenturan nilai atau terjadinya dualisme nilai dalam masyarakat.

Nilai-nilai dualistik tersebut misalnya nilai kemanfaatan sosial dan keadilan, nilai-nilai tradisional dan modern, kekeluargaan dan individualisme, pertumbuhan dan pemerataan, materialisme dan spiritualisme, dan sebagainya. Ketidakterkaitan antara nilai-nilai yang berpasangan tersebut menimbulkan kerancuan nilai dan ketidakpastian sehingga merangsang aparat penegak hukum melakukan tindakan yang bersifat patologis.

Sedangkan pengaruh politik hukum penguasa terhadap proses penegakan hukum menyangkut campur tangan

(intervensi) eksekutif atau lembaga ekstra yudisial dalam proses peradilan. Campur tangan lembaga-lembaga tersebut membatasi kebebasan hakim dalam memeriksa dan mengadili perkara, sehingga proses peradilan yang jujur dan tidak memihak tidak berjalan dengan baik.

Intervensi lembaga eksekutif dan lembaga-lembaga ekstra yudisial tersebut terjadi dalam peradilan kasus-kasus kejahatan politik, misalnya dalam pemeriksaan kasus-kasus subversi, dan penyebaran kebencian kepada pemerintah. Dan dapat juga terjadi bila pihak yang diadili adalah pejabat-pejabat penting. ●

#### DAFTAR PUSTAKA

- Black, Donald. *Sciological of Justice*.  
Cappaletty, Mario, *Acces to Justice and the Welfare State*, 1980.  
Galanter, Marc. "Why the Haves Come Out Ahead: Speculation of the Limit of Legal Change, Fall, 1979.  
Macaulay, Stewart. "An Empirical View of Contract". *Wisconsin Law Review*, 1983.  
Rahardjo, Satjipto. *Masalah Penegakan Hukum*. Bandung: Sinar Baru, tanpa tahun.  
—, *Hukum dan Perubaban Sosial*. Bandung: Angkasa, 1983.  
—, *Hukum dan Masyarakat*. Bandung: Angkasa, 1988.  
—, *Aneka Persoalan Hukum dan Masyarakat*. Bandung: Angkasa, 1988.
-