

PENEGAKAN HUKUM DALAM PERSPEKTIF LAW AS A TOOL OF SOCIAL ENGINEERING DAN BUREAUCRATIC ENGINEERING

Hatta Isnaini Wahyu

Fakultas Hukum Universitas Yos Soedarso

e-mail: hattaisnainiwahyu@gmail.com

Abstrak

Aspek etika dan moralitas menjadi pembicaraan dalam masalah penegakan hukum. Jika etika dan moral menjadi buruk, maka akan berakibat pada perilaku-perilaku buruk, sehingga menimbulkan distorsi dan penyimpangan dalam penegakan hukum. Untuk itu hukum harus diakui sebagai *a tool of social and bureaucratic engineering*, yang mengedepankan konsep panutan atau keteladanan.

Kata kunci: penegakan hukum.

A. Pendahuluan

Tujuan hukum adalah untuk ketertiban, kepastian hukum dan keadilan. Penegakan hukum sebagai sarana untuk mencapai tujuan hukum, maka sudah semestinya seluruh energi dikerahkan agar hukum mampu bekerja untuk mewujudkan nilai-nilai moral dalam hukum.¹ Penegakan hukum dilakukan oleh institusi yang diberi wewenang untuk itu, hukum mengandung perintah dan pemaksaan (*coercion*), hukum menjadi tidak ada artinya bila perintahnya tidak [dapat] dilaksanakan. Diperlukan usaha dan tindakan manusia agar perintah dan paksaan di dalam peraturan itu menjadi manifest.² Menurut Donald Biak, bahwa keterlibatan manusia dalam hukum dinamakan mobilisasi hukum, sehingga hukum tidak hanya mengancam dan berjaya di atas kertas. “*The day - by day entry*

¹ Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009, hlm. vii — viii.

² Satjipto Rahardjo, *Sosiologi Hukum Perkembangan Metode dan Pilihan Masalah*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2010, htm. 192.

*of cases into any legal system cannot be taken for granted. Cases of alleged illegality and disputes do not move automatically to legal agencies for disposition or settlement.*³ Penegakan hukum dan pelaksanaan hukum di Indonesia masih jauh dari sempurna, kelemahan utama bukan pada sistem hukum dan produk hukum, tetapi pada penegakan hukum.⁴

Mencermati fenomena tersebut, penulis tertarik untuk menganalisis masalah penegakan hukum melalui pendekatan *Bureaucratic of Social Engineering* (BSE). Suatu pendekatan yang mengedepankan konsep "panutan" atau kepemimpinan (*leadership*) dengan harapan dapat menciptakan harmonisasi antara elemen masyarakat dalam suatu wadah BSE.⁵

Gradiasi Moral

Penegakan hukum dewasa ini semakin disorot orang. Bahkan tekanan gencar dilakukan baik oleh pencari keadilan maupun dari kalangan intelektual karena adanya fenomena para penegak hukum acap kali tidak lagi menjalankan misi mulianya.⁶ Sudah menjadi rahasia umum jual beli perkara seolah menjadi tren. Berbagai perilaku kolektif sudah menjadi khas ketika orang mulai masuk dan berurusan dengan aparat penegak hukum mulai tingkat penyelidikan, penyidikan, penuntutan hingga peninjauan kembali di Mahkamah Agung.⁷ Gambaran hitam penegakan hukum dan peradilan pidana umumnya berkaitan dengan korupsi atau komodifikasi peradilan dan pengadilan.⁸ Pada dasarnya terjadinya peristiwa hukum tersebut sebagai akibat dari terjadinya gradiasi moral, menurunnya etika dalam hidup bermasyarakat. Etika atau moral yang selama ini menjadi dasar

³ Donald Blak dalam Satjipto Rahardjo, *Ibid*, hlm. 193.

⁴ Mien Rukmini, *Perlindungan HAM melalui Asas Praduga Tidak Bersalah dan Asas Persamaan Kedudukan Dalam Hukum Pada Sistem Peradilan Pidana Indonesia*, Alumni, Bandung, 2007, hlm. 3.

⁵ BSE dikemukakan oleh Romli Atmasasmita, sebagai suatu pengembangan dari teori hukum pembangunan Muchtar Kusumaatmadja, dengan konsepsinya hukum sebagai sarana pembaruan masyarakat, lihat Romli Atmasasmita, *Penqantar Hukum Kejahatan Bisnis*, Kencana, Jakarta, 2003, hlm. 14.

⁶ Heri Tahir, *Proses Hukum Yang Adil Dalam Sistem Peradilan Pidana Di Indonesia*, Laksbang Presindo, Yogyakarta, 2010, hlm. 95.

⁷ Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum Suatu.... Op.Cit.*, hlm XI.

⁸ Satjipto Rahardjo, *Sosiologi Hukum, Esei-esei Terpilih*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2010, hlm. 65.

terbentuknya hukum, jika etika atau moral menjadi buruk, maka akan berakibat pada perilaku-perilaku buruk, baik perilaku perorangan, kelompok maupun pejabat negara.⁹ Aspek etika dan moralitas menjadi pembicaraan dalam masalah penegakan hukum dan sistem peradilan pidana, karena banyaknya distorsi dan penyimpangan dalam penegakan hukum pidana. Apa yang dinamakan *Criminal Justice System* "dipelesetkan" menjadi *criminal injustice system* sebab praktek yang terjadi dalam proses penanganan perkara sering tidak sesuai dengan idealisme keadilan.¹⁰

Relevansi Teori Hukum Pembangunan Dan Konsep BSE dalam Penegakan Hukum

Memahami konsep BSE, kemudian menganalisisnya perlu terlebih dulu menjelaskan teori hukum pembangunan dari Muchtar Kusumaatmadja, hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengari hukum yang hidup (*the living law*) dalam masyarakat, dan tentunya sesuai pula atau merupakan pencerminan nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat.¹¹ Nilai yang berlaku dalam masyarakat dijelaskan oleh Muchtar Kusumaatmadja sebagai berikut: ¹²

Nilai-nilai itu tidak dapat lepas dari sikap (*attitude*) dan sifat-sifat yang (seharusnya) dimiliki orang-orang yang menjadi anggota masyarakat yang sedang membangun itu. Tanpa perubahan sikap-sikap dan sifat ke arah yang diperlukan oleh suatu kehidupan yang modern, maka segala "pembangunan" dalam arti benda fisik, akan sedikit sekali artinya.

Kesulitan di dalam memilih nilai-nilai yang diinginkan untuk suatu masyarakat diantaranya:¹³

1. Melukai kebanggaan nasional. Hal ini terjadi jika sifat-sifat yang hendak diubah itu dianggap identik dengan kepribadian nasional.

⁹ Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif*, Buku Kompas, Jakarta, 2006, hlm. 227.

¹⁰ Nyoman Serikat Patra Jaya, *Beberapa Pemikiran Ke Arah Pengembangan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2008, hlm. 140,

¹¹ Muchtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Nasional*, Bina Cipta, Bandung, (tanpa tahun), hlm. 8.

¹² *Ibid*

¹³ *Ibid*, hlm. 9.

2. Reaksi yang berdasarkan rasa salah diri. Golongan pimpinan masyarakat, termasuk golongan intelektual sebagai golongan yang memelopori pembaruan sering tidak dapat mempraktekkan nilai-nilai atau sifat yang dianjurkan sebagai sifat-sifat yang diperlukan bagi suatu masyarakat modern.
3. Heterogenitas masyarakat Indonesia.

Kesulitan itu berakibat bahwa setiap perbaikan di satu pihak mudah menyebabkan kemunduran atau ketidakadilan di lain pihak, sebab itu maka perencanaan yang diteliti dan pengaturan yang adil dalam usaha pembangunan merupakan *conditio sine qua non*¹⁴ hukum harus berorientasi ke depan (*forward looking*).¹⁵ Pemikiran hukum sebagai alat pembaruan masyarakat adalah aliran *pragmatic legal realism* dari Roscoe Pound dengan konsepsinya yang terkenal, yaitu *law as a tool of social engineering*.¹⁶ Konsep ini kemudian dikembangkan oleh Muchtar Kusumaatmadja yang dikenal dengan Mazhab Unpad dengan konsepsinya hukum sebagai sarana pembaruan masyarakat, dengan pokok-pokok pikiran yang melandasinya sebagai berikut:¹⁷

1. Adanya keteraturan atau ketertiban dalam usaha pembangunan atau pembaruan itu merupakan suatu yang diinginkan atau bahkan dipandang mutlak perlu.
2. Hukum dalam arti kaidah atau peraturan, hukum memang bisa berfungsi sebagai alat (pengatur) atau sarana pembangunan dalam arti pengatur arah kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan atau pembaruan.

Konsepsi Muchtar Kusumaatmadja cenderung menggunakan istilah sarana daripada alat, alasannya Indonesia lebih luas jangkauan dan ruang lingkungannya daripada Amerika Serikat, tempat kelahirannya karena lebih menonjolkan perundang-undangan dalam proses pembaruan hukum di Indonesia walau

¹⁴ Sunaryati Hartono, *Hukum Ekonomi Pembangunan*, Bina Cipta, Bandung, 1988, hlm. 21.

¹⁵ *Ibid*, hlm. 22.

¹⁶ Muchtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, dan Lili Rasjidi, *Dasar-Dasar Filsafat Hukum*, Alumni, Bandung, 1982, hlm. 52-59.

¹⁷ *Ibid*, hlm. 13.

yurisprudensi memegang peranan.¹⁸ Artinya dalam konsep Mazhab Unpad pembaruan hukum itu tidak harus melalui perundang-undangan saja. Inilah yang memberi peluang kepada perkembangan hukum adat, dan proses perubahannya dapat melalui yurisprudensi. Hal ini tainpak dalam Pasal 28 ayat (1) Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman yang berbunyi sebagai berikut: "Hakim wajib menggali, mengikuti dan memahami nilai- nilai hukum yang hidup dalam masyarakat".

Penjelasan pasal tersebut menyatakan : "Ketentuan ini dimaksudkan agar putusan hakim sesuai dengan hukum dan rasa keadilan masyarakat".

Landasan atau dasar politik dari konsepsi hukum sebagai sarana pembangunan tercantum datain Tap MPR Nomor IV/MPR/1973 tentang Garis Garis Besar Haluan Negara (selanjutnya disebut GBHN) mengenai garis-garis kebijaksanaan di bidang hukum antara lain berbunyi sebagai berikut:

- "2. Pembinaan bidang hukum harus mampu mengarahkan dan menampung kebutuhan-kebutuhan hukum sesuai dengan kesadaran hukum rakyat yang berkembang ke arah modernisasi menurut tingkat-tingkat kemajuan pembangunan di segala bidang sehingga tercapai ketertiban dan kepastian hukum sebagai prasarana yang harus ditunjukkan ke arah peningkatan pembinaan kesatuan bangsa sekaligus berfungsi sebagai sarana penunjang perkembangan modernisasi dan pembangunan yang menyeluruh, dilakukan dengan:
 - (a) Peningkatan dan penyempurnaan pembinaan hukum nasional dengan antara lain mengadakan pembaruan, kodifikasi, serta unifikasi hukum di bidang-bidang tertentu dengan jalan memperhatikan kesadaran hukum dalam masyarakat.
 - (b) Menerbitkan fungsi lembaga-lembaga hukum menurut proporsinya masing-masing.
 - (c) Peningkatan kemampuan dan kewibawaan penegak-penegak hukum.

¹⁸ Lili Rasjidi, *Dasar-Dasar Filsafat Hukum*, Alumni, Bandung, 1.982, hlm. 53.

3. Memupuk kesadaran hukum dalam masyarakat dan membina sikap para penguasa dan para pejabat pemerintah ke arah penegakan hukum, keadilan serta perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia, dan ketertiban serta kepastian hukum sesuai dengan Undang Undang Dasar 1945”.

GBHN tersebut pada intinya mengenai hukum menyatakan bahwa hukum tidak boleh menghambat modernisasi untuk kemajuan pembangunan di segala bidang demi tercapainya ketertiban dan kepastian hukum.

Landasan konsepsi hukum sebagai sarana pembangunan terdapat pula dalam Tap MPR nomor IV/MPR/1978 tentang GBHN mengenai arah dan kebijaksanaan pembangunan di bidang hukum antara lain berbunyi sebagai berikut:

- "b. Pembangunan dan pembinaan bidang hukum diarahkan agar hukum mampu memenuhi kebutuhan sesuai dengan tingkat kemajuan pembangunan di segala bidang, sehingga dapatlah diciptakan ketertiban dan kepastian hukum dan memperlancar pelaksanaan pembangunan.

Dalam rangka ini perlu dilanjutkan usaha-usaha untuk :

- 1) peningkatan dan penyempurnaan pembinaan hukum nasional, dengan antara lain mengadakan pembaharuan, kodifikasi, serta unifikasi hukum di bidang-bidang tertentu dengan jalan memperhatikan kesadaran hukum dalam masyarakat;
 - 2) menerbitkan badan-badan penegak hukum sesuai dengan fungsi dan wewenangnya masing-masing;
 - 3) meningkatkan kemampuan dan kewibawaan aparat penegak hukum;
 - 4) membina penyelenggaraan bantuan hukum untuk golongan masyarakat yang kurang mampu.
- c. Meningkatkan kesadaran hukum dalam masyarakat sehingga menghayati hak dan kewajibannya dan meningkatkan pembinaan sikap para pelaksana penegak hukum ke arah tegaknya hukum,

keadilan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia, ketertiban serta kepastian hukum sesuai UUD 1945.

d. Mengusahakan terwujudnya Peradilan Tata Usaha Negara".

GBHN 1978 mengenai hukum tersebut, pada dasarnya hukum berfungsi sebagai sarana pembangunan sesuai dengan tingkat kemajuan pembangunan sehingga tercipta ketertiban dan kepastian hukum.

Konsepsi hukum pembangunan terdapat pula dalam Tap M PR Nomor II/MPR/1993 tentang GBHN mengenai sasaran bidang hukum, dinyatakan sebagai berikut:

Terbentuk dan berfungsinya sistem hukum nasional yang mantap, bersumberkan Pancasila dan Undang Undang Dasar 1945, dengan memperhatikan kemajemukan tatanan hukum yang berlaku, yang mampu menjamin kepastian, ketertiban, penegakan, dan perlindungan hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran, serta mampu mengamankan dan mendukung pembangunan nasional yang didukung oleh aparatatur hukum, sarana, dan prasarana yang memadai serta masyarakat yang sadar dan taat hukum.

Sasaran bidang hukum dalam GBHN 1993 tersebut pada intinya menyatakan bahwa hukum berfungsi sebagai rekayasa (*Tool*) masyarakat industri yaitu mampu mengamankan dan mendukung pembangunan.

Fungsi hukum sebagai sarana pembangunan, sebelumnya hukum itu harus memiliki ciri-ciri hukum yang modern agar fungsi hukum mencapai tujuan, yaitu:¹⁹

1. Sistem hukum tersebut terdiri dari peraturan-peraturan yang seragam baik dari segi isi maupun dari segi pelaksanaannya.
2. Sistem hukum tadi bersifat transaksional, artinya bahwa hak-hak dan kewajiban timbul dari perjanjian yang tidak dipengaruhi oleh faktor- faktor usia, kelas, agama, ataupun perbedaan kelamin..

¹⁹ Marc Galanter, dalam Otje Salman, *Beberapa Aspek Sosiologi Hukum*, Alumni, Bandung, 1989, hlm. 91-92.

3. Sistem hukum yang modern bersifat universal, artinya dapat dilaksanakan secara umum.
4. Adanya hierarki peradilan yang tegas.
5. Birokratis, artinya melaksanakan prosedur sesuai dengan peraturan- peraturan yang telah ditetapkan.
6. Rasional.
7. Pelaksanaan sistem hukum tersebut terdiri dari orang-orang yang sudah berpengalaman.
8. Dengan berkembangnya spesialisasi dalam masyarakat yang kompleks, harus ada penghubung antara bagian-bagian yang ada sebagai akibat adanya sistem pengkotakan.
9. Sistem ini mudah diubah untuk menyesuaikan diri dengan perkembangan kebutuhan masyarakat.
10. Lembaga-lembaga pelaksana dan penegak hukum adalah lembaga- lembaga kenegaraan yang memonopoli kekuasaan.

Konsepsi hukum sebagai sarana pembaruan masyarakat penerapannya akan banyak terdapat kesulitan yang dihadapi di antaranya :²⁰

1. Kesulitan untuk secara rasional dan pasti menerapkan prioritas yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat.
2. Untuk membuat hukum yang sesuai dengan kebutuhan dan kesadaran hukum masyarakat.

Langkah-langkah yang dapat dilakukan dalam mengusahakan terwujudnya hukum sebagai sarana pembaruan agar mencapai sasaran haruslah bersifat sistematis,²¹ yaitu:

1. Mengenai problem yang dihadapi sebaik-baiknya termasuk di dalamnya mengenali dengan seksama masyarakat yang hendak menjadi sasaran dari penggarapan tersebut
2. Memahami nilai-nilai yang ada dalam masyarakat. Hal ini penting dalam hal social engineerirtg itu hendak diterapkan pada masyarakat dengan sektor

²⁰ Muchtar Kusumaatmadja, *Hukum ...*, *loc.cit.*, hlm. 14.

²¹ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1982, hlm. 172.

kehidupan majemuk, seperti tradisional, modern dan perencanaan. Pada tahap ini ditentukan nilai-nilai dari sektor mana yang dipilih.

3. Mengikuti jalannya penerapan hukum dan mengukur efek-efeknya.

Menurut Romli Atmasasmita²² konsep "hukum pembangunan" yang menitikberatkan peranan hukum sebagai "sarana rekayasa sosial", diharapkan dapat memberi arah dan membawa perkembangan masyarakat menjadi lebih maju dari sebelumnya. Kenyataan sampai saat ini, fungsi dan peranan hukum itu sering hanya sekedar alat politik dan birokrasi, adanya mispersepsi dalam penerapan konsep pembangunan. Hukum hanya berguna untuk masyarakat (*stakeholder*) bukan untuk birokrasi, apalagi membatasi kesewenangan penyelenggara negara atau aparatur hukum. Sehingga patut direnungkan kembali konsep hukum pembangunan tersebut dalam konteks perkembangan hukum yang menjunjung tinggi demokrasi dan hak asasi manusia, konsep hukum pembangunan masih memerlukan koreksi dan klarifikasi. Atas dasar tersebut Romli Atmasasmita memberikan konsep BSE.²³ Konsep hukum dengan fungsi BSE harus diartikan, penyelenggara birokrasi memberikan dan melaksanakan keteladanan sesuai dengan ketentuan yang berlaku, diharapkan masyarakat mematuhi langkah-langkah penyelenggara birokrasi tersebut. Selanjutnya menurut Romli Atmasasmita bahwa konsep hukum pembangunan, hanya dapat dilaksanakan secara efektif jika penyelenggara birokrasi telah memahami fungsi dan peranan serta posisi hukum antara lain sebagai berikut: "... Hukum bukan hanya diakui sebagai *a tool of social engineering* semata tetapi juga harus diakui sebagai *a tool of social and bureaucratic engineering...*"

C. Penutup

Konsep keteladanan dalam penegakan hukum, mulai tingkat penyelidikan, penyidikan, penuntutan hingga peninjauan kembali di Mahkamah Agung diharapkan mampu mewujudkan tujuan hukum secara optimal.

²² Romli Atmasasmita, *Op.cit*, hlm. 4.

²³ *Ibid*.

DAFTAR PUSTAKA

Heri Tahir, *Proses Hukum Yang Adil Dalam Sistem Peradilan Pidana Di Indonesia*, Laksbang Presindo, Yogyakarta, 2010.

Lili Rasjidi, *Dasar Dasar Filsafat Hukum*, Alumni, Bandung, 1982.

Muchtar KusuMaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Nasional*, Bina Cipta, Bandung, 1982.

_____, *Hukum Masyarakat Dan Pembinaan Hukum Nasional*, LPHK, FH Unpad, Bina Cipta, Bandung, 1976.

Mien Rukmini, *Perlindungan HAM Melalui Asas Praduga Tidak Bersalah dan Asas Persamaan Kedudukan Dalam Hukum Pada Sistem Peradilan Pidana Indonesia*, Alumni, Bandung, 2007.

Nyoman Serikat Putra Jaya, *Beberapa Pemikiran Ke Arah Pengembangan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2008.

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

Romli Atmasasmita, *Pengantar Ilmu Hukum Kejahatan Bisnis*, Kencana, Jakarta, 2003.

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

_____, *Membedah Hukum Progresif*, Buku Kompas, Jakarta, 2006.

_____, *Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009.

_____, *Sosiologi Hukum Perkembangan Metode dan Pilihan Masalah*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2010.

_____, *Sosiologi Hukum, Esei-esei Terpilih*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2010.

Sunaiyati Hartono, *Hukum Ekonomi Pembangunan*, Bina Cipta, Bandung, 1976.