

1-31-2006

Penegakan Hukum dalam Kajian Law and Development: Problem dan Fundamen bagi Solusi di Indonesia

Hikmahanto Juwana

Follow this and additional works at: <https://scholarhub.ui.ac.id/ijil>

Recommended Citation

Juwana, Hikmahanto (2006) "Penegakan Hukum dalam Kajian Law and Development: Problem dan Fundamen bagi Solusi di Indonesia," *Indonesian Journal of International Law*. Vol. 3: No. 2, Article 5. DOI: 10.17304/ijil.vol3.2.398
Available at: <https://scholarhub.ui.ac.id/ijil/vol3/iss2/5>

This Article is brought to you for free and open access by the Faculty of Law at UI Scholars Hub. It has been accepted for inclusion in Indonesian Journal of International Law by an authorized editor of UI Scholars Hub.

**Penegakan Hukum
dalam Kajian *Law and Development*:
Problem dan Fundamen
Bagi Solusi di Indonesia***

Hikmahanto Juwana**

Law enforcement holds an important role in Indonesian legal system. How strict the law is enforced will determine the existence of the law itself. Problems in law enforcement are multidimensional, vary, interconnected, and have been abandoned for quite some time without any serious efforts to solve it. Those problems are the legislative drafting process, victory minded society instead of justice, money talks, law enforcement as political ride, discrimination, low quality and integrity of the human resources, nepotism and collusion, limited budget, and the interference of the media. This article gives an out which is a foundation of the reformation of the law enforcement with hope this solution can be comprehensive and not just temporary.

A. Pengantar

Di tengah-tengah berbagai pemberantasan tindak kejahatan yang marak dari segi jenis, kuantitas dan kualitas, berbagai pihak

* Pidato Ilmiah dalam rangka Dies Natalies Ke-56 Universitas Indonesia, 4 Februari 2006. Penulis ingin menyampaikan penghargaan kepada Yetty Komalasari Dewi dan Hadi Rahmat, pengajar muda dari Fakultas Hukum Universitas Indonesia yang telah membantu penulis dalam melakukan riset.

** Guru Besar dan Dekan pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Meraih gelar SH dari Universitas Indonesia, LL.M pada Keio University, Jepang dan Ph.D dari University of Nottingham, Inggris.

mengeluhkan penegakan hukum di Indonesia. Berbagai media massa memberitakan aparat penegak hukum yang terkena sangkaan dan dakwaan korupsi atau suap. Mafia peradilan marak dituduhkan karena putusan badan peradilan dapat diatur. Hukum seolah dapat dimainkan, diplintir, bahkan hanya berpihak pada mereka yang memiliki status sosial yang tinggi. Tidak terlalu berlebihan bila berbagai kalangan menilai penegakan hukum lemah dan telah kehilangan kepercayaan masyarakat. Masyarakat menjadi apatis, mencemooh dan dalam keadaan tertentu kerap melakukan proses pengadilan jalanan (*street justice*).

Dalam kondisi seperti ini, muncul pertanyaan di tengah-tengah masyarakat, "mengapa hukum sulit ditegakkan?" Bahkan lebih sarkastis, masyarakat bertanya "apakah hukum di Indonesia sudah mati?" Masyarakat seolah tidak dapat memahami mengapa hukum tidak dapat berfungsi (*dysfunction*) sebagaimana yang diharapkan.

Keprihatian masyarakat atas penegakan hukum memunculkan sejumlah analisa dan lontaran ide bagi perbaikan. Analisa dan lontaran ide ini dianggap sah bila disampaikan oleh mereka yang berlatar belakang ilmu hukum. Alasannya adalah penegakan hukum terkait dengan ilmu hukum. Padahal bila bicara jujur, di berbagai fakultas hukum tidak ada mata kuliah yang secara spesifik membahas penegakan hukum.

Adalah tidak benar bila masalah penegakan hukum merupakan domain hukum pidana. Bahkan berbagai cabang ilmu hukum tidak akan memadai untuk menjawab serangkaian problem nyata keberlakuan hukum di tengah-tengah masyarakat. Kalaupun ada mata kuliah sosiologi, sosiologi hukum, antropologi atau antropologi hukum, berbagai mata kuliah tersebut tidak membahas secara spesifik bagaimana berlakunya hukum di negara yang sedang membangun.

Pendeknya, pengetahuan hukum tingkat sarjana yang diperoleh di fakultas hukum tidak dirancang untuk membuat para lulusannya ahli dalam kajian yang berhubungan dengan berlakunya hukum di masyarakat, lebih khusus berlakunya hukum di negara yang sedang membangun.

Studi atau penelitian hukum secara tradisional sebenarnya tidak menyentuh bagaimana hukum berjalan di masyarakat. Hal ini sejalan dengan apa yang disampaikan oleh sebuah Komite yang dibentuk pada tahun 1972 oleh *International Legal Center* di New York yang menyatakan,¹

“Legal research has traditionally been concerned with the development or elaboration of legal doctrine, and the raw materials of such research have been laws, regulations, rulings, and cases.”

Namun disebutkan,²

“The Committee was in general agreement that research on law would make a greater contribution to development if it went beyond purely doctrinal study and examined the social origins and functions of law, explored the relationship between legal rules and institutions and specific developmental efforts, and examined the actual and potential impact of law on development goals.”

Apa yang disampaikan merupakan dasar bagi sebuah studi baru saat itu yang disebut sebagai studi *Law and Development*.³ *Law and Development* merupakan studi yang terkait dengan

¹ Lihat: *International Legal Center, Law and Development: The Future of Law and Development Research*, Report of the Research Advisory Committee on Law and Development of the International Legal Center, New York (Sweden: International Legal Center, 1974), 19-20.

² *Ibid.*

³ Dalam tulisan ini, istilah *Law and Development* tidak akan diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia mengingat istilah “Hukum dan Pembangunan” memiliki beragam makna kecuali merujuk pada studi yang bermula di Amerika Serikat ini. Sebagai contoh, di Fakultas Hukum UI jurnal ilmiah yang diterbitkan bernama “Hukum dan Pembangunan” padahal berbagai tulisan di dalamnya tidak terkait dengan studi *Law and Development*.

keberadaan atau berlakunya hukum di negara-negara yang sedang membangun yang merupakan bagian dari *Developmental Studies*.

Perkenalkanlah saya disini membahas masalah penegakan hukum di Indonesia tidak sebagai ahli dalam cabang ilmu hukum tertentu, tetapi sebagai peneliti yang dalam lima tahun terakhir ini mendalami kajian *Law and Development*.⁴

Dalam konteks demikian, tulisan ini akan membahas beberapa permasalahan mendasar dari penegakan hukum di Indonesia. Pertama, mengapa penegakan hukum penting dalam kehidupan masyarakat? Apa problem yang dihadapi penegakan hukum di Indonesia? Terakhir apa yang dapat ditawarkan sebagai jalan keluar bagi problem yang ada? Namun sebelum menjawab ketiga permasalahan tersebut akan disampaikan terlebih dahulu sedikit lebih jauh tentang studi *Law and Development*.

B. *Law and Development*

Di Fakultas Hukum Universitas Indonesia (FHUI) dalam beberapa tahun terakhir telah dihasilkan disertasi Doktor yang tidak secara ketat membahas doktrin-doktrin yang dikenal ilmu hukum. Berbagai disertasi membahas tentang keberadaan suatu topik hukum secara doktrinal kemudian mengulas keberadaannya dalam konteks Indonesia. Sebagai konsekuensi, banyak pihak yang mengkritik disertasi yang dihasilkan oleh para mahasiswa program

⁴ Tulisan ini antara lain adalah "A Survey on the Influence of International Economic Policy on Indonesian Laws: Implementation and Problems," dalam Naoyuki Sakumoto dan Koesnadi Hardjasomantri (ed). *Current Development of Laws in Indonesia*, diterbitkan oleh Institute of Developing Economics Japan External Trade Organization, "An Overview of Indonesia's Antimonopoly Law" dalam *Global Studies Law Review*, "Dispute Resolution Process in Indonesia" diterbitkan oleh *Institute of Developing Economics (IDE)*, "Reform of Economic Laws and Its Effects on the Post-Crisis Indonesian Economy" dalam *IDE-Japan External Trade Organization*, dan "Indonesia's Competition Law: Enforcing the Law in the Midst of Different Purpose and Perspective" diterbitkan oleh *Institute for Interdisciplinary Studies*, Kyoto University.

doktor dari FHUI terlalu sosiologis atau ilmu sosial sentris.⁵ Pada dasarnya, kritikan tersebut ada benarnya namun tidak terlalu tepat. Pembahasan 'dalam konteks Indonesia' tidak berarti sekedar tinjauan sosiologis melainkan suatu tinjauan dari *Law and Development*.⁶

Kemunculan kajian *Law and Development* terkait fenomena transplantasi hukum di banyak negara yang baru merdeka dalam melakukan pembangunan (selanjutnya disebut "Negara Berkembang"). Di tahun 1960-an, banyak Negara Berkembang tidak menyalakan waktu untuk melakukan konsolidasi dan berupaya keras mengambil kebijakan untuk memakmurkan rakyatnya. Elit politik dan pengambil kebijakan di Negara Berkembang berupaya untuk mensejajarkan negaranya dengan negara-negara bekas penjajahnya. Mereka menghendaki agar negara mereka menjadi negara modern.

Pada awalnya, dalam melakukan proses pembangunan, keberadaan hukum tidak terlalu diperhatikan. Banyak alasan yang dikemukakan. Mulai dari hukum sebagai penghambat pembangunan itu sendiri hingga peran hukum yang berbeda di Negara Berkembang dengan negara di Eropa atau negara yang memiliki tradisi Eropa (selanjutnya disebut "Negara Barat" atau "Negara Maju"). Namun kondisi ini lambat laun berubah.

⁵ Dalam pandangan penulis, harus dibedakan pendidikan pada program sarjana dan pasca sarjana di Fakultas Hukum. Program sarjana harus memberikan pengetahuan hukum atau ilmu hukum dan dijauhkan dari intervensi ilmu sosial. Sementara untuk program pasca sarjana bisa saja ilmu sosial diperkenalkan, bahkan perspektif ilmu sosial atas hukum dimunculkan, terutama pasca sarjana ilmu hukum yang bersifat akademis.

⁶ Di berbagai Fakultas Hukum yang menyelenggarakan program Magister Ilmu Hukum terdapat mata kuliah yang dinamakan Peranan Hukum dalam Pembangunan Ekonomi. Peranan Hukum dalam Pembangunan Ekonomi ini yang identik dengan studi *Law and Development*. Sayangnya, para pengajar untuk mata kuliah ini tidak secara seragam memaknai materi Peranan Hukum dalam Pembangunan Ekonomi. Ada pengajar yang mengajarkan substansi dari studi *Law and Development*, namun ada juga pengajar yang mengajarkan aspek hukum yang terkait dengan kegiatan ekonomi.

Pemerintahan dari banyak Negara Barat demi kepentingan ekonomi dan pelaku usahanya di Negara Berkembang, mendorong (bahkan menekan) agar pemerintahan Negara Berkembang memperhatikan keberadaan dan fungsi hukum yang dikenal di negara mereka.

Dari sini muncul upaya melakukan transplantasi atau pencangkokan peraturan perundang-undangan dan institusi hukum Negara Barat ke Negara Berkembang. Awalnya, pemerintah Amerika Serikat sangat agresif dalam upaya ini.⁷ Tidak heran bila ada yang mengatakan,

"... the term Law and Development was first applied to the efforts to modernize newly independent states in Africa, Latin America, and Asia. These efforts were centered around efforts to export American-style law and legal institutions to these states on theory that such laws and legal institutions were central to economic development."⁸

Kajian *Law and Development* tumbuh secara pesat di Amerika Serikat pada tahun 1970an. Para ahli hukum ini banyak yang terlibat dalam proyek-proyek asistensi hukum (*legal assistance*) pemerintah Amerika Serikat ke Negara Berkembang.

Hanya saja banyak ahli *Law and Development* pada saat itu melupakan hubungan antara hukum dan masyarakat dengan mengasumsikan bahwa sistem hukum Amerika dapat diekspor secara telanjang ke Negara Berkembang. Disinilah kegagalan mulai dirasakan dan para ahli mendapat kritikan. Kritikan didasarkan pada argumentasi bahwa model sistem hukum Amerika yang bertumpu pada *rule of law* tidak dapat begitu saja diterapkan

⁷ John Henry Merryman, 'Comparative Law and Social Change: On the Origins, Style, Decline & Revival of the Law and Development Movement', *American Journal of Comparative Law*: 457-473.

⁸ Joel M. Ngugi, "Policing Neo-Liberal Reforms: The Rule of Law as an Enabling and Restrictive Discourse," *26 U. Pa. J. Int'l Econ. L.* Fall (2005): 599

di Negara Berkembang. Belum lagi hukum Amerika bukanlah hukum yang ideal bagi banyak Negara Berkembang.⁹

Bila ditilik ke belakang, asistensi hukum yang diberikan oleh pemerintah Amerika Serikat saat itu telah menyimpang dari tujuan awal untuk memodernkan sistem hukum Negara Berkembang demi pembangunan ekonomi. Apa yang dilakukan justru meminta pemerintahan Negara Berkembang untuk mengadopsi bulat-bulat sistem hukum Amerika.¹⁰

Dalam perkembangannya, kajian *Law and Development* telah kembali ke tujuan utamanya, sebagaimana yang diutarakan oleh Buscaglia dan Ratliff,

*"During the past ten years law and economics have focused on how laws and legal procedures affect economic growth and development in poor countries."*¹¹

Bahkan kajian *Law and Development* sudah tidak lagi dimonopoli oleh para ahli dari Amerika Serikat, tetapi diminati oleh para ahli banyak negara, baik Negara Maju maupun Negara Berkembang.

Disamping itu, pihak yang berperan dalam asistensi hukum tidak hanya berasal dari pemerintah Amerika Serikat. Asistensi

⁹ David M. Trubek, "Toward a Social Theory of Law: An Essay on the Study of Law and Development", hal. 1-50.

¹⁰ Terkait dengan ini, kritik yang dilontarkan pada pertengahan tahun 1970an terhadap gerakan *Law and Development* adalah gerakan ini sangat kolonialis. Merryman mengatakan, "*The law and development movement has declined because it was, for the most part an attempt to impose U.S. ideas and attitudes on the third world. In its rawest and most unsophisticated form, law and development meant enacting American statutes, translated into the national language.*" *Ibid.*, Merryman, hal. 143.

¹¹ Edgardo Buscaglia dan William Ratliff, *Law and Economics in Developing Countries*, (Stanford: Hoover Institution Press, 2000), vii-viii.

juga berasal dari Jepang, Uni Eropa dan Australia, disamping lembaga keuangan internasional, seperti *World Bank*, *Asian Development Bank* dan *International Monetary Fund*. Di sejumlah universitas di berbagai belahan dunia, disamping terdapat para ahli *Law and Development* juga didirikan lembaga-lembaga yang mengkhususkan diri mengkaji berbagai masalah *Law and Development*.

Berbagai studi sebagai hasil penelitian telah dipublikasikan. Hasil studi ini yang kemudian ditindak-lanjuti menjadi program-program untuk mereformasi hukum dari banyak Negara Berkembang. Salah satu yang menarik adalah studi yang dilakukan oleh *Asian Development Bank* atas 6 negara Asia sehubungan dengan peran dari hukum dan institusi hukum pada pembangunan ekonomi.¹²

Dalam kesimpulannya disebutkan bahwa,¹³

"Law and legal institutions in Asia changed in response to economic policies. When economic policies were introduced that gave non-state actors a greater role in making allocative decisions, the law and its role in Asian economic development became increasingly similar to the West. Not only substantive laws, but also legal process and institutions responded to these changes ..."

Pernyataan terakhir dari kesimpulan ini bisa dipertanyakan dalam konteks Indonesia. Ini karena meskipun peraturan perundang-undangan (*substantive laws*) dan institusi hukum (*legal institutions*) telah merespons pada kebijakan ekonomi, namun

¹² Negara di Asia yang menjadi obyek dari penelitian adalah RRC, India, Jepang, Korea Selatan, Malaysia dan Taiwan.

¹³ Katharina Pistor dan Philip A. Wellons, *The Role of Law and Legal Institutions in Asian Economic Development 1960-1995*, (Hong Kong: Oxford University Press (China) Ltd., 1998), 18. Negara di Asia yang menjadi obyek dari penelitian adalah RRC, India, Jepang, Korea Selatan, Malaysia dan Taiwan.

mengapa penegakan hukum (*legal process*) tidak dapat merespons sebagaimana yang diharapkan?

Disinilah perlunya penelitian yang mengkaji tentang penegakan hukum. Kajian *Law and Development* selama ini tidak menyentuh masalah penegakan hukum.¹⁴ Kebanyakan isu yang mendapat bahasan adalah hal-hal yang terkait dengan peraturan perundang-undangan dan institusi hukum. Pengalaman Indonesia menunjukkan bila peraturan perundang-undangan telah direformasi dan institusi hukum telah dibentuk, hukum bisa tidak berfungsi bila penegakan hukum sangat lemah.

C. Pentingnya Penegakan Hukum dalam Masyarakat Indonesia

Bagi masyarakat Indonesia, lemah kuatnya penegakan hukum oleh aparat akan menentukan persepsi ada tidaknya hukum. Bila penegakan hukum oleh aparat lemah, masyarakat akan mempersepsikan hukum sebagai tidak ada dan seolah mereka berada dalam hutan rimba. Sebaliknya, bila penegakan hukum oleh aparat kuat dan dilakukan secara konsisten, barulah masyarakat mempersepsikan hukum ada dan akan tunduk.

Dalam konteks demikian, masyarakat Indonesia masih dalam taraf masyarakat yang 'takut' pada (aparat penegak) hukum dan belum dapat dikategorikan sebagai masyarakat yang 'taat' pada hukum. Pada masyarakat yang takut pada hukum, masyarakat tidak akan tunduk pada hukum bila penegakan hukum lemah, inkonsisten dan tidak dapat dipercaya. Oleh karenanya, penegakan hukum yang

¹⁴ Kerap kajian *Law and Development* mendapat kritik karena tidak memperhatikan faktor lain bagi beroperasinya hukum di suatu negara. Sebagai contoh Lindsey mengkritik sebagai berikut, "Ironically, although its proponents paid scant attention to legal culture, a consequence of the fall from grace of 'Law and Development' has been tainting of 'legal culture' as legitimate field of enquiry, both for scholars and law reformers." Lihat: Tim Lindsey, "History Always Repeats? Corruption, Culture, and 'Asian Values'" dalam: Tim Lindsey dan Howard Dick, *Corruption in Asia Rethinking the Governance Paradigm*, (Sydney: Federation Press, 2002), 6.

tegas dan berwibawa dalam kehidupan hukum masyarakat Indonesia sangat diperlukan.

Ada dua ilustrasi sederhana yang dapat dikemukakan untuk membedakan masyarakat yang taat pada hukum dengan masyarakat yang takut pada hukum terkait dengan masalah lalu lintas.

Pertama, sikap pengendara terhadap lampu lalu lintas (yang merupakan wujud paling kongkrit dari hukum) di jalan raya, pada saat jam menunjukkan pukul satu pagi. Bila lampu lalu lintas menyala merah dan pengendara berhenti maka pengendara tersebut dikategorikan sebagai individu yang taat pada hukum. Namun bila pengendara tersebut tidak berhenti meskipun ia tahu tidak ada ancaman apapun maka pengendara tersebut dikategorikan sebagai individu yang takut pada hukum.

Pengendara dikategorikan sebagai takut pada hukum karena ia tahu di pagi buta tidak akan ada polisi lalu lintas yang akan menegakkan aturan lalu lintas, paling tidak kekhawatiran akan 'denda damai' saat melanggar. Bagi pengendara yang takut dengan hukum, lampu lalu lintas dipersepsikan bukan hukum yang harus ditaati melainkan sekedar benda mati.

Ilustrasi kedua terkait dengan kewajiban menggunakan sabuk keselamatan. Dalam UU Lalu Lintas yang diundangkan pada tahun 1992 terdapat ketentuan tentang penggunaan sabuk keselamatan.¹⁵ Namun dalam kenyataannya, di Jakarta baru pada tahun 2004 polisi lalu lintas menegakkan aturan ini sehingga masyarakat menggunakan sabuk keselamatan.

¹⁵ Pasal 23 ayat 1 (e) jo. Pasal 61 ayat 2 Undang Undang No. 14 Tahun 1992 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan yang menentukan, "Barangsiapa tidak menggunakan sabuk keselamatan pada waktu mengemudikan kendaraan bermotor roda empat atau lebih, atau tidak ... dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) bulan atau denda setinggi-tingginya Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah)." dan ayat 3 "Barangsiapa tidak memakai sabuk keselamatan pada waktu duduk di samping pengemudi kendaraan bermotor roda empat atau lebih, atau tidak ... dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) bulan atau denda setinggi-tingginya Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah)."

Menjadi pertanyaan, apakah sikap masyarakat menggunakan sabuk keselamatan karena taat pada UU Lalu Lintas atautkah karena takut pada polisi lalu lintas, bahkan takut akan mahalnnya denda damai yang akan dikenakan? Jawaban dari pertanyaan ini tentunya yang terakhir.

Dua ilustrasi di atas merupakan cermin dari sikap kebanyakan individu di Indonesia. Masyarakat yang takut pada hukum, bukan masyarakat yang patuh pada hukum.

Patuh pada hukum bukanlah tataran yang tertinggi. Tataran tertinggi adalah bila setiap individu dalam masyarakat bersikap di bawah alam sadarnya sesuai dengan tujuan hukum. Disini hukum terinternalisasi dalam perilaku individu. Misalnya saja, seorang warga negara Inggris yang datang ke Indonesia akan segera menggunakan sabuk keselamatan bila masuk mobil dan menempati tempat duduk di samping pengemudi. Ia menggunakan sabuk keselamatan bukan lantaran takut dengan polisi lalu lintas, bukan juga karena dia tahu bahwa ada ketentuan yang mewajibkan. Ia menggunakan sabuk keselamatan karena ia tahu tujuannya, disamping sudah terbiasa.

Sayang pada saat ini, masyarakat Indonesia masih jauh untuk dapat dikategorikan sebagai masyarakat dimana hukum telah terinternalisasi dalam sikap individu. Bila masyarakat demikian terwujud, penegakan hukum tidak perlu dilakukan setiap saat dan di setiap sudut. Realitas saat ini adalah penegakan hukum berfungsi dan difungsikan sebagai instrumen untuk membuat masyarakat takut pada hukum yang pada gilirannya diharapkan masyarakat menjadi tunduk pada hukum. Hanya saja, penegakan hukum sebagai instrumen telah dihindangi berbagai problem yang akut. Problem inilah yang menyebabkan penegakan hukum menjadi lemah dan pada gilirannya hukum dipersepsikan sebagai telah mati.

D. Problem Penegakan Hukum

Di Indonesia, secara tradisional institusi hukum yang melakukan penegakan hukum adalah Kepolisian, Kejaksaan, Badan

Peradilan dan Advokat. Di luar institusi tersebut masih ada, diantaranya, Direktorat Jenderal Bea Cukai, Direktorat Jenderal Pajak, dan Direktorat Jenderal Imigrasi. Problem dalam penegakan hukum yang dihadapi oleh Indonesia perlu untuk dipotret dan dipetakan. Tujuannya agar para pengambil kebijakan dapat mengupayakan jalan keluar. Berikut adalah sejumlah problem penegakan hukum yang dihadapi oleh Indonesia yang sebenarnya telah banyak disampaikan oleh para ahli, pakar, birokrat di berbagai forum.

1. Problem pada Pembuatan Peraturan Perundang undangan

Sulitnya penegakan hukum di Indonesia berawal sejak peraturan perundang-undangan dibuat. Paling tidak ada dua alasan untuk mendukung pernyataan ini. Pertama, pembuat peraturan perundang-undangan tidak memberi perhatian yang cukup apakah aturan yang dibuat nantinya bisa dijalankan atau tidak. Pembuat peraturan perundang-undangan sadar ataupun tidak telah mengambil asumsi aturan yang dibuat akan dengan sendirinya dapat berjalan. Di tingkat nasional, misalnya, UU dibuat tanpa memperhatikan adanya jurang untuk melaksanakan UU antara satu daerah dengan daerah lain. Kerap UU dibuat dengan merujuk pada kondisi penegakan hukum di Jakarta atau kota besar. Konsekuensinya UU demikian tidak dapat ditegakkan di kebanyakan daerah di Indonesia dan bahkan menjadi UU mati.

Keadaan diperparah karena dalam pembuatan peraturan perundang-undangan tidak diperhatikan infrastruktur hukum yang berbeda di berbagai wilayah di Indonesia. Padahal infrastruktur hukum dalam penegakan hukum sangat penting. Tanpa infrastuktur hukum yang memadai tidak mungkin peraturan perundang-undangan ditegakkan seperti yang diharapkan oleh pembuat peraturan perundang-undangan.

Kedua, peraturan perundang-undangan kerap dibuat secara tidak realistis. Ini terjadi terhadap pembuatan peraturan perundang-undangan yang merupakan pesanan dari elit politik, negara asing

maupun lembaga keuangan internasional. Disini peraturan perundang-undangan dianggap sebagai komoditas. Elit politik dapat menentukan agar suatu peraturan perundang-undangan dibuat, bukan karena kebutuhan masyarakat, melainkan agar Indonesia memiliki peraturan perundang-undangan yang sebanding (*comparable*) dengan negara industri. Sementara negara asing ataupun lembaga keuangan internasional dapat meminta Indonesia membuat peraturan perundang-undangan tertentu sebagai syarat Indonesia mendapatkan pinjaman atau hibah luar negeri.

Peraturan perundang-undangan yang menjadi komoditas, biasanya kurang memperhatikan isu penegakan hukum. Sepanjang *trade off* dari pembuatan peraturan perundang-undangan telah didapat maka penegakan hukum bukan hal penting. Bahkan peraturan perundang-undangan seperti ini tidak realistis untuk ditegakkan karena dibuat dengan cara mengadopsi langsung peraturan perundang-undangan dari negara lain yang notabene memiliki infrastruktur hukum yang jauh berbeda dengan Indonesia.

Dua alasan di atas, mengindikasikan peraturan perundang-undangan sejak awal dilahirkan tanpa ada keinginan kuat untuk dapat ditegakkan dan karenanya hanya memiliki makna simbolik (*symbolic meaning*).

2. Masyarakat Pencari Kemenangan Bukan Keadilan

Masyarakat Indonesia terutama yang berada di kota-kota besar bila mereka berhadapan dengan proses hukum akan melakukan berbagai upaya agar tidak dikalahkan atau terhindar dari hukuman. Kenyataan ini mengindikasikan masyarakat di Indonesia sebagai masyarakat pencari kemenangan, bukan pencari keadilan. Sebagai pencari kemenangan, tidak heran bila semua upaya akan dilakukan, baik yang sah maupun yang tidak, semata-mata untuk mendapat kemenangan.

Tipologi masyarakat pencari kemenangan merupakan problem bagi penegakan hukum, terutama bila aparat penegak hukum kurang berintegritas dan rentan disuap. Masyarakat pencari kemenangan akan memanfaatkan kekuasaan dan uang agar

memperoleh kemenangan atau terhindar dari hukuman. Tipologi masyarakat seperti ini tentunya berpengaruh secara signifikan terhadap lemahnya penegakan hukum. Hukum tidak bisa tegak selama masyarakat mencari kemenangan.

3. Uang yang Mewarnai Penegakan Hukum

Problem selanjutnya sebagai penyebab lemahnya penegakan hukum adalah pengaruh uang. Di setiap lini penegakan hukum, aparat dan pendukung aparat penegak hukum, sangat rentan dan terbuka peluang bagi praktek korupsi atau suap. Uang dapat berpengaruh pada saat polisi melakukan penyidikan perkara. Dengan uang, pasal sebagai dasar sangkaan dapat diubah-ubah sesuai jumlah uang yang ditawarkan. Pada tingkat penuntutan, uang bisa berpengaruh terhadap diteruskan tidaknya penuntutan oleh penuntut umum. Apabila penuntutan diteruskan, uang dapat berpengaruh pada seberapa berat tuntutan yang akan dikenakan.

Di institusi peradilan dari yang terendah hingga tertinggi, uang berpengaruh pada putusan yang akan diterbitkan oleh hakim. Uang dapat melepaskan atau membebaskan seorang terdakwa. Bila terdakwa dinyatakan bersalah, dengan uang, hukuman bisa diatur agar serendah dan seringan mungkin. Bahkan di lembaga pemasyarakatan uang juga berpengaruh. Bagi mereka yang memiliki uang maka akan mendapat perlakuan yang lebih baik dan manusiawi.

Gambaran di atas, menunjukkan sudut-sudut dimana uang bisa berpengaruh pada proses penegakan hukum. Bahkan penegakan hukum yang terkena pengaruh uang dapat diperluas ke wilayah keimigrasian, kepabeanan, perpajakan dan lain sebagainya.

4. Penegakan Hukum sebagai Komoditas Politik

Penegakan hukum di Indonesia telah menjadi komoditas politik meskipun belakangan ini semakin berkurang intensitasnya. Pada masa pemerintahan Soeharto, penegakan hukum sebagai komoditas politik sangat merajalela. Penegakan hukum bisa diatur karena

kekuasaan menghendaki. Aparat penegak hukum didikte oleh kekuasaan, bahkan diintervensi dalam menegakkan hukum.

Penegakan hukum akan dilakukan secara tegas karena penguasa memerlukan alasan sah untuk melawan kekuatan pro-demokrasi atau pihak-pihak yang membela kepentingan rakyat. Tetapi penegakan hukum akan dibuat lemah oleh kekuasaan bila pemerintah atau elit-elit politik yang menjadi pesakitan. Penegakan hukum sebagai komoditas politik ini menjadi sumber tidak dipercayanya penegakan hukum di Indonesia.

5. Penegakan Hukum yang Diskriminatif dan Ewuh Pakewuh

Problem lain dari lemahnya penegakan hukum adalah penegakan hukum dilakukan diskriminatif. Tersangka koruptor dan tersangka pencuri sandal akan mendapat perlakuan dan sanksi yang berbeda. Tersangka yang mempunyai status sosial yang tinggi di tengah-tengah masyarakat akan diperlakukan secara istimewa. Penegakan hukum seolah hanya berpihak pada si kaya tetapi tidak pada si miskin. Bahkan hukum berpihak pada mereka yang memiliki jabatan dan koneksi dari para pejabat hukum atau akses terhadap keadilan.

Ini semua karena mentalitas aparat penegak hukum yang lebih melihat kedudukan seseorang di masyarakat atau status sosialnya daripada apa yang diperbuat oleh orang yang menghadapi proses hukum. Belum lagi dalam mentalitas aparat penegak hukum ada perasaan *ewuh pakewuh* terhadap mereka yang memiliki pangkat dan jabatan. Status sosial seolah menjadi penting bagi mereka yang menghadapi proses hukum. Semakin tinggi status sosial semakin tinggi rasa sungkan dari aparat penegak hukum.

Sebaliknya, semakin seseorang memiliki status sosial yang rendah semakin mudah aparat penegak hukum melakukan tindakan tidak terpuji, seperti pemukulan atau diperbolehkannya penayangan muka dan pengakuan di depan kamera televisi. Bahkan dalam proses tertangkapnya penjahat kelas teri polisi kerap membiarkan

penjahat untuk dipukuli oleh masyarakat. Setelah babak belur, baru polisi mengambil tindakan melindungi.

6. Lemahnya Kualitas dan Integritas Sumber Daya Manusia

Di awal kemerdekaan institusi hukum, terutama Badan Peradilan dan Kejaksaan diisi oleh sumber daya manusia yang terbaik kala itu. Tidak sedikit dari hakim ataupun jaksa menjadi guru besar di berbagai fakultas hukum universitas ternama. Profesi hakim dan jaksa sangat dihormati. Penghasilan profesi hakim dan jaksa ketika itu sangat baik bila dibandingkan dengan advokat. Para hakim ataupun jaksa dalam masa aktifnya tidak akan menyeberang menjadi advokat kecuali bila mereka telah pensiun. Namun pada tahun 1970-an, setelah dibukanya investasi asing, dunia keadvokatan mengalami perubahan yang sangat mendasar. Berbagai kantor hukum bermunculan yang tidak hanya menangani perkara-perkara di hadapan pengadilan tetapi membantu klien dalam merancang kontrak.

Kantor hukum ini mirip dengan kantor hukum yang ada di Amerika Serikat. Bahkan cara pembayaran *fee* tidak jauh berbeda. Pengenaan *fee* juga sama, dalam bentuk dolar dengan tarif yang sama dengan para advokat di Amerika Serikat. Kompensasi yang didapat sebagai advokat jauh melebihi hakim dan jaksa. Pendapatan mereka yang baru lulus untuk menjadi advokat dapat 5 kali lipat dari seorang hakim ataupun jaksa yang telah berkarir 10 tahun. Dalam suatu penelitian, *fresh graduate* sarjana hukum yang memilih profesi sebagai advokat mendapatkan kompensasi sekitar Rp. 2 – 7 juta/bulan, bila pengalaman kurang dari 5 tahun sebesar Rp. 8-14 juta, sedangkan yang menduduki jabatan *senior lawyer* mendapat kompensasi Rp. 15-30 juta.¹⁶

¹⁶ Laporan Penelitian "Penilaian Kebutuhan Pengadilan Niaga Jakarta", oleh PT Nagadi Ekasakti, 19 Juli 2004, hal. 51.

Akibatnya, para lulusan terbaik dari universitas ternama cenderung ingin menjadi advokat dan menjauhkan diri dari profesi hakim dan jaksa. Ini berarti banyak sumber daya manusia yang baik dan memiliki integritas lebih memilih bekerja di sektor swasta. Sementara sumber daya manusia yang biasa-biasa dari segi kemampuan dan integritas akan memasuki sektor publik. Keengganan para lulusan terbaik dari universitas ternama juga dikarenakan proses rekrutmen terindikasi suap dan korupsi. Walaupun ada mahasiswa dari perguruan tinggi terkemuka yang mau memilih karir sebagai hakim ataupun jaksa, pilihan tersebut lebih karena alasan idealisme, profesi yang turun menurun dan kenyataan tidak diterima di kantor hukum ternama.

Bila sektor publik gagal menarik para individu yang memiliki ilmu dan integritas, bahkan rekrutmen terindikasi suap dan korupsi maka penegakan hukum akan terus lemah dan akan terus terlanggengkan peranan uang dalam penegakan hukum. Ini semua akan bermuara pada peluang terjadinya mafia peradilan.

7. Advokat Tahu Hukum versus Advokat Tahu Koneksi

Dunia advokat pun tidak terbebas dari masalah penegakan hukum. Dalam dunia advokat menurut Amir Syamsudin dapat dibedakan antara advokat yang idil dan advokat yang nekat.¹⁷ Istilah lain bisa digunakan yaitu advokat yang tahu hukum dan advokat yang tahu hakim, jaksa, polisi, pendeknya advokat yang memiliki koneksi. Mengingat tipologi masyarakat di Indonesia sebagai pencari kemenangan maka bila berhadapan dengan hukum mereka lebih suka dengan advokat yang tahu koneksi daripada advokat yang tahu hukum. Ini karena mereka ingin menang dan tidak ingin memperoleh keadilan. Dalam kondisi seperti ini, menang perkara bisa ditentukan siapa yang dikenal di jajaran pejabat penegak hukum.

¹⁷ Amir Samsudin, "Antara Pengacara Nekat dan Sukses", *KOMPAS*, hal. 10, dapat diakses di <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0512/05/opini/2267269.htm>.

Advokat yang tahu koneksi kerap menjadi makelar perkara. Bahkan mereka berani menjanjikan kemenangan bila klien bersedia memberi sejumlah uang yang menurutnya untuk para aparat penegak hukum. Advokat yang tahu koneksi tidak jarang membuat jaringan dilingkungan Kepolisian, Kejaksaan hingga Badan Peradilan. Kadang advokat yang merangkap sebagai makelar perkara demikian tidak memiliki etika sama sekali. Untuk kepentingannya sendiri, ia berani menjual nama para pejabat hukum untuk mendapat uang dari klien. Padahal para pejabat hukum sama sekali tidak memintanya.

Tidak heran bila pejabat penegak hukum bersih pun akhirnya terindikasi menerima suap ataupun terlibat dalam korupsi. Dalam berita di media massa terungkap pencari keadilan yang melempar sepatu atau mengadu kepada pers karena merasa telah memberi sejumlah uang kepada hakim namun hakim tetap memutus hukuman yang berat. Dalam kasus seperti ini, bisa jadi advokat-lah yang bermain ditengah-tengah ketidaktahuan hakim dan pencari keadilan.

Advokat dan para makelar kasus pun kerap melakukan pembinaan terhadap para aparat penegak hukum dalam jangka panjang. Hubungan baik dijalin, bahkan mereka bersedia untuk menyekolahkan dan menyiapkan kebutuhan yang tidak terkait langsung dengan perkara. Ini dilakukan sehingga aparat penegak hukum memiliki ketergantungan. Ketergantungan inilah pada suatu saat akan dimanfaatkan.

8. Keterbatasan Anggaran

Problem lain dari lemahnya penegakan hukum adalah keterbatasan anggaran. Penganggaran bagi infrastruktur hukum oleh negara tidak dialokasikan secara memadai. Insitusi pengadilan yang seharusnya menunjukkan kewibawaan melalui bangunannya masih banyak yang memprihatinkan, bahkan dalam ukuran yang tidak sebanding dengan keangkerannya. Ruang-ruang sidang jauh dari kesan nyaman sehingga tidak memungkinkan orang mengikuti secara cermat proses persidangan.

Lebih menyedihkan lagi, para hakim dalam memeriksa dan memutus perkara harus menggunakan peraturan perundang-undangan yang mereka beli sendiri. Padahal peraturan perundang-undangan ini seharusnya merupakan kewajiban dan disediakan oleh negara. Perpustakaan di kebanyakan pengadilan sangat miskin literatur sehingga tidak mungkin dijadikan rujukan untuk membuat putusan hakim.

Pengalokasian anggaran bagi polisi dan jaksa dalam menangani suatu kasus jauh dari memadai. Padahal kasus yang harus dipecahkan atau disiapkan untuk dituntut sangat kompleks. Dalam kondisi keterbatasan anggaran, kerap pihak yang melapor kejahatan justru harus mengeluarkan biaya. Tidak heran bila ada anekdot seorang yang kehilangan kambing bila melapor ke polisi dapat kehilangan rumah.

Keterbatasan anggaran kerap disiasati oleh aparat penegak hukum. Polisi lalu lintas, misalnya, untuk menyasati keterbatasan anggaran menggunakan patung polisi ataupun gambar mobil polisi pada sebuah tripleks. Ini karena negara belum dapat menganggarkan personil polisi atau mobil polisi yang bertugas selama dua puluh empat jam. Patung dan gambar polisi berfungsi sebagai alat untuk menakut-nakuti pengendara yang bermental takut pada hukum. Pendeknya, keterbatasan anggaran telah membuat penegakan hukum lemah, tidak efektif dan kurang bergigi.

9. Penegakan Hukum yang Dipicu oleh Media Massa

Dalam beberapa tahun terakhir, masalah penegakan hukum mendapat tempat tersendiri di berbagai media massa. Penegakan hukum yang diberitakan pun tidak yang umum-umum, melainkan penegakan hukum yang melibatkan orang yang menjabat di institusi hukum.

Disadari ataupun tidak, penegakan hukum di Indonesia belakangan ini telah memasuki situasi yang dipicu oleh pers (*press driven law enforcement*). Penegakan hukum yang disorot oleh pers tentu sangat positif karena penegakan hukum akan secara serius

dilakukan. Mungkin saja tanpa ditempatkan sebagai berita utama berbagai penegakan hukum akan dilakukan biasa-biasa saja.

Hanya saja yang perlu diperhatikan adalah dampak sesaatnya. Timbul tenggelamnya penegakan hukum terhadap suatu kasus seolah bergantung pada media massa. Bila media massa mau menempatkan suatu kasus pada berita utama dan sehari-hari maka institusi hukum akan bekerja secara cepat dan responsif. Namun bila kasus yang sama surut diberitakan di media massa maka surutlah penegakan hukum oleh berbagai institusi hukum. Dalam situasi demikian, kesinisan muncul karena solusi bagi mereka yang terkena kasus yang mendapat perhatian media massa adalah harapan adanya kasus hukum lain yang lebih mendapat perhatian.

Disini tidak dapat dihindari kesan bahwa penegakan hukum yang dilakukan oleh institusi hukum sebatas apa yang diselerakan oleh media massa. Adalah bukan suatu harapan bila penegakan hukum sekedar dikendalikan oleh pers (*press controlled law enforcement*). Ekses dari penegakan hukum yang dipicu oleh pers dapat berakibat fatal. Aparat penegak hukum berada dalam kondisi panik dan pihak-pihak yang tidak seharusnya menghadapi proses hukum bisa dijadikan pesakitan.

Kondisi yang mengarah pada penegakan hukum yang dipicu oleh pers telah memunculkan kekhawatiran yang berlebihan dari pihak-pihak tertentu. Di instansi pemerintah, pegawai tidak mau ditunjuk sebagai pimpinan proyek karena jabatan tersebut rentan dituduh melakukan korupsi dan menerima suap. Di bank pemerintah, pegawai yang mengurus kredit akan sangat ekstra hati-hati dalam menyetujui pinjaman agar tidak mudah dijadikan pesakitan tindak pidana korupsi bila kredit macet. Polisi dan tentara tidak berani mengambil tindakan tegas karena khawatir dituduh melakukan pelanggaran HAM. Bahkan dokter tidak berani melakukan tindakan medis seperlunya karena khawatir terjat mal praktek.

E. Fundamen bagi Solusi Pembinaan

Setelah dipaparkan berbagai problem penegakan hukum di Indonesia, tibalah saatnya untuk menawarkan solusi. Secara faktual telah banyak solusi yang dilontarkan oleh berbagai pihak dan kalangan. Bahkan, berbagai solusi tersebut telah diakomodasi sebagai kebijakan oleh pemerintah.

Hanya saja solusi yang diberikan terkadang tidak komprehensif dan hanya memadai untuk sesaat. Kelemahan lain adalah solusi yang diberikan tidak terlalu memperhatikan konsekuensi ikutan. Bahkan solusi diberikan sekedar untuk memenuhi suatu kebutuhan, semisal proyek asistensi hukum negara donor atau lembaga keuangan internasional. Ada pula solusi yang diadopsi sekedar agar pemerintah mendapat dukungan publik.

Pada akhirnya, berbagai solusi yang dilontarkan dan telah diadopsi bukanlah solusi. Bisa jadi dengan berjalannya waktu justru berbagai solusi tersebut menjadi problem tersendiri. Pada saat ini, diperlukan solusi yang lebih komprehensif yang memperhatikan berbagai konsekuensi ikutan. Hanya saja pada kesempatan ini tidak akan disampaikan solusi yang berbentuk program-program kongkrit yang dapat segera dijalankan. Adapun yang hendak disampaikan adalah dasar atau fundamen bagi sejumlah solusi yang lebih kongkrit.

1. Menerima dan Tidak Menyangkal

Fundamen terpenting dan utama adalah para pengambil kebijakan harus dalam posisi dapat menerima (*accept*) berbagai problem penegakan hukum. Pengambil kebijakan tidak seharusnya dalam posisi menyangkal (*denial*) berbagai problem yang ada. Penyangkalan sama saja menafikan adanya problem dan dalam kondisi demikian apapun solusi menjadi tidak relevan.

Pada masa lampau, pengambil kebijakan kerap menyangkal bahwa Indonesia menghadapi berbagai problem penegakan hukum. Penyangkalan tersebut berakibat pada terakumulasinya berbagai permasalahan. Seandainya problem penegakan hukum terselesaikan

pada saat awal kemunculannya mungkin problem penegakan hukum tidak terlampau parah seperti sekarang. Saat ini akumulasi masalah telah membuat problema yang dihadapi menjadi kompleks. Masalah yang satu terkait dengan masalah yang lain. Akibatnya, apapun solusi yang ditawarkan seolah tidak menjadi jawaban manjur karena permasalahan telah menjadi lingkaran setan.

2. Perlu Kesabaran karena Tidak Ada *Quick Solution*

Dalam membenahan problem penegakan hukum diperlukan kesabaran yang tinggi karena harus disadari bahwa tidak ada *quick solution* atau solusi instan. Sekali lagi, problem penegakan hukum yang saat ini terjadi di Indonesia merupakan problem yang kompleks. Solusi atas permasalahan ini tidak mungkin dilakukan secara sederhana.

Sayangnya, pengambil kebijakan ataupun pakar hukum kerap menyederhanakan jalan keluar. Penyederhanaan solusi dilakukan dengan cara membuat peraturan perundang-undangan dengan substansi 'anti' dari masalah yang dihadapi. Dalam kenyataannya, solusi demikian tidak memberikan hasil. Bahkan penyederhanaan dan ketidaksabaran menjurus pada pengambilan kebijakan yang tidak dibenarkan menurut hukum dan ilmu pengetahuan hukum. Solusi instan terkadang tidak menjadi jalan keluar, tetapi justru memunculkan problem baru bagi penegakan hukum.

3. Pendekatan Multi Disiplin

Problem penegakan hukum yang dihadapi oleh Indonesia harus diakui dan diterima oleh komunitas hukum sebagai problem yang tidak secara eksklusif dapat diselesaikan dengan pendekatan ilmu hukum. Bahkan komunitas hukum harus mengakui solusi berdasarkan pendekatan ilmu hukum tidak akan memadai.

Problem penegakan hukum harus dicarikan solusi dalam konteks kajian *Law and Development* yang membuka kesempatan berbagai disiplin ilmu untuk berperan. Bahkan para ahli hukum

yang terlibat dalam mencari solusi atas problem penegakan hukum harus memiliki pengetahuan lain selain hukum, khususnya ilmu sosial mengingat,

*"... , while Law and Development research can include textual, doctrinal, and historical analyses of law, it must also adopt a broader perspective in which law and legal process are seen in the context of the larger social, political and economic system in which they operate."*¹⁸

Namun sayangnya, para pakar, ahli, dan mahasiswa program doktor hukum merasa bahwa studi yang terkait dengan *Law and Development* dapat mereka bahas tanpa memperhatikan kelemahan mereka dalam ilmu sosial. Padahal *"... legal scholars engaged in Law and Development research should have some exposure to the theory and methods of the social sciences ..."*¹⁹

Perkembangan di Indonesia akhir-akhir ini cukup menggembirakan karena banyak pihak yang tidak berlatar belakang pendidikan hukum telah turut berwacana atas berbagai problem penegakan hukum. Perkembangan ini perlu ditindaklanjuti dengan mendorong para ahli non-hukum untuk dapat berinteraksi dan berdiskusi secara intens dengan para ahli hukum *Law and Development* dalam memunculkan solusi kongkrit.

4. Mengedepankan Kesejahteraan

Kesejahteraan aparat penegak hukum harus mendapat perhatian yang khusus dari pengambil kebijakan. Mengedepankan kesejahteraan aparat penegak hukum harus dilihat sebagai fundamen dari solusi dan tidak sekedar program. Mengedepankan kesejahteraan dimaksudkan untuk dua tujuan. Pertama, agar pengaruh uang dalam penegakan hukum dapat diperkecil. Kedua,

¹⁸ *Ibid.*, 22.

¹⁹ *Ibid.*

untuk menarik minat lulusan fakultas hukum yang berkualitas dan berintegritas dari berbagai universitas ternama dalam penegakan hukum di sektor publik.

Kesejahteraan disini harus diterjemahkan dalam konteks kemampuan secara finansial bagi aparat penegak hukum untuk mendapatkan perumahan yang layak, transportasi, kesehatan dan pendidikan bagi anak. Sebagai gambaran, gaji pokok di lingkungan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat untuk jabatan hakim berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 12 tahun 2003 sekitar Rp. 4,2 juta – 6,8 juta, sementara pengeluaran per bulan yang wajar mencapai Rp. 14 juta.²⁰ Dari sini terlihat bahwa penghasilan hakim saat ini tidak memadai untuk memenuhi kebutuhan hidupnya secara layak. Oleh karena itu, dalam suatu penelitian penghasilan hakim diusulkan berkisar antara Rp. 10,8 juta – Rp. 20,5 juta.²¹

5. Menjaga Konsistensi

Sebagaimana telah diuraikan dalam problem penegakan hukum, penegakan hukum di Indonesia sangat diwarnai oleh uang, perlakuan yang diskriminatif dan perasaan sungkan dari para aparat penegak hukum. Belum lagi penegakan hukum dijadikan komoditas politik. Sebagai akibat dari semua ini, tidak terlalu aneh bila persepsi muncul di masyarakat yang mengatakan penegakan hukum dilakukan secara tebang pilih.

Untuk menghindari kesan tebang pilih dalam melakukan penegakan hukum perlu meletakkan fundamen yang kuat agar aparat penegak hukum dalam menjalankan dapat menjaga konsistensi, paling tidak semua pihak, termasuk pemerintah, dapat

²⁰ Jumlah yang disebutkan dapat membengkak bila melihat kenyataan di Indonesia keluarga besar aparat atau pejabat penegak hukum akan membebani mulai dari meminta dan meminjam uang hingga menitipkan ketabatnya untuk dipekerjakan.

²¹ Laporan penelitian. *Ibid.*, 43 dan Lampiran V dan VI butir 4. Penilaian dilakukan berdasarkan survei biaya hidup tahun 1996.

menciptakan suasana kondusif agar penegakan hukum dilakukan secara konsisten.

Menjadi pertanyaan apa yang dijadikan acuan untuk menjaga konsistensi ini? Sebagai acuan tentunya bukan kekuasaan, uang ataupun variabel-variabel lain. Sebagai acuan adalah hukum, khususnya peraturan perundang-undangan. Memang harus diakui terkadang peraturan perundang-undangan di Indonesia tidak dapat dijadikan acuan yang kuat karena adanya tumpang tindih antara satu peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lain, bahkan ketentuan yang diatur sangat kabur sehingga perlu dilakukan tafsir. Kelemahan ini tentu harus diatasi namun aparat penegak hukum perlu untuk didorong agar konsisten dengan hukum dalam menjalankan tugasnya.

6. Pembersihan Internal

Pada saat ini, sedang dilakukan upaya untuk membersihkan institusi hukum dari personil nakal dan bermasalah. Banyak pihak mengandaikan, bila hendak bersih-bersih ruangan maka sapu harus bersih terlebih dahulu. Oleh karenanya, upaya pembersihan internal dalam institusi hukum harus dilakukan dan perlu terus mendapat dukungan.

Dalam konteks ini, para pengambil kebijakan harus memahami bahwa mentalitas aparat penegak hukum di Indonesia masih seperti layaknya masyarakat di Indonesia. Mereka takut pada hukum dan bukan taat pada hukum. Oleh karena itu, perlu diciptakan penegakan hukum yang tegas bagi para pejabat hukum yang melakukan penyelewengan jabatan. Mekanisme yang diciptakan haruslah mekanisme yang memang dapat bekerja (*workable*) sehingga betul-betul dapat menjerat personil yang bersalah dan dapat dipercaya (*reliable*) oleh masyarakat.

Pembersihan internal perlu dilakukan secara intensif pada saat pengambil kebijakan telah memutuskan untuk mengedepankan kesejahteraan. Ini untuk memilah mereka yang menyelewengkan jabatan karena untuk sekedar bisa *survive* hidup dengan mereka yang bermotivasikan 'tamak' mengkomersialkan jabatannya.

Sebelum negara dapat memberikan kesejahteraan yang memadai akan sulit bila dilakukan pembersihan internal secara ekstensif dan tegas.

7. Pendekatan Manusiawi dan Mengantisipasi Perlawanan

Pembenahan atas penegakan hukum, terutama pada institusi hukum, harus dipahami sebagai pembenahan yang terkait dengan manusia. Manusia yang menjadi obyek pembenahan pun tidak terbatas pada individu yang ada dalam institusi hukum, tetapi juga manusia yang berada di sekeliling individu tersebut, termasuk keluarga. Pembenahan terhadap manusia hukum harus dilakukan secara manusiawi. Pembenahan sedapat mungkin tidak menyinggung harga diri, bahkan merendahkan diri mereka yang terkena kebijakan.

Disamping itu, kompleksitas membenahi manusia juga harus dipahami. Bila dibandingkan dengan reformasi peraturan perundang-undangan, reformasi sumber daya manusia sangat rumit. Pembenahan manusia menyangkut sikap tindak (*mindset*). Sikap tindak yang telah lama berakar akan sulit untuk diubah dalam sekejap. Bagi mereka yang tidak sabar solusi termudah adalah mengganti seluruh manusia yang ada di suatu institusi hukum. Namun ini tidak akan menyelesaikan masalah secara tuntas.

Bila pembenahan manusia hukum tidak dilakukan secara manusiawi dapat dipastikan akan ada perlawanan. Perlawanan akan menjadikan proses pembenahan semakin rumit dan panjang. Oleh karenanya, fundamen dari solusi yang dicari adalah pembenahan yang seminimal mungkin dapat menekan rasa dendam atau perlawanan. Namun demikian, bila pembenahan terhadap manusia dan institusi hukum sudah memasuki proses hukum maka penegakan hukum harus dilakukan secara tegas.

8. Partisipasi Publik

Dalam pembenahan penegakan hukum, penting untuk disadarkan dan diintensifkan partisipasi publik. Partisipasi publik

tidak sekedar melibatkan lembaga swadaya masyarakat, tetapi para individu yang ada dalam masyarakat.

Semua pihak mempunyai peran dalam pembenahan penegakan hukum di Indonesia. Setiap individu Indonesia akan memiliki peran dan kontribusi besar. Banyak yang bisa dilakukan. Mulai dari hal kecil, seperti setiap individu tunduk pada hukum bukan karena takut tetapi karena taat. Orang tua yang mengarahkan kepada anak agar mematuhi aturan sejak usia belia. Bahkan, individu yang terkena proses hukum dapat menahan diri untuk tidak melakukan tindakan-tindakan yang dapat melemahkan penegakan hukum.

Hanya saja dalam menggerakkan partisipasi publik sedapat mungkin tidak dilakukan melalui gerakan-gerakan formal. Gerakan harus dilakukan secara *bottom up* dan bukan *top down*. Bahkan bila perlu partisipasi publik dilakukan secara *virtual* dan tidak dirasakan.

F. Penutup

Penegakan hukum merupakan faktor penting dalam kehidupan hukum di Indonesia. Tanpa penegakan hukum yang kuat, hukum tidak akan dipersepsikan sebagai ada oleh masyarakat. Akibatnya hukum tidak dapat menjalankan fungsi yang diharapkan. Bila dikaitkan dengan pembangunan ekonomi, tanpa penegakan hukum, hukum dan institusinya tidak akan dapat menjamin pertumbuhan dan pembangunan ekonomi.

Problem yang dihadapi dalam penegakan hukum sebagaimana telah diuraikan bersifat multi dimensi dan variatif. Berbagai problem yang dihadapi saling kait mengkait dan telah lama dibiarkan tanpa upaya serius untuk menyelesaikannya. Sebagai jalan keluar, telah disampaikan fundamen dari solusi pembenahan penegakan hukum. Fundamen inilah yang nantinya berperan agar solusi bersifat komprehensif dan tidak sesaat.

Akhirnya perkenalkanlah saya menghimbau agar kita semua yang hadir disini untuk memulai hal terkecil demi tegaknya hukum di Indonesia. Para alumni dan handai taulannya, dosen, mahasiswa,

karyawan dan penyelenggara di UI baik di Rektorat maupun Fakultas untuk senantiasa berorientasi pada aturan dan hukum. Mudah-mudahan manusia UI dapat menjadi contoh bagi masyarakat untuk tunduk pada hukum karena taat dan bukan takut.

Disamping itu, kita semua berharap UI di usianya yang semakin dewasa, melalui para dosen dan mahasiswanya, dapat menyumbangkan berbagai pemikiran sebagai program kongkrit pembenahan penegakan hukum di Indonesia karena UI memiliki berbagai disiplin ilmu yang relevan. Saat ini yang diperlukan adalah interaksi para warga UI untuk bertemu dan berdiskusi secara informal. Satu kuncinya UI melakukan ini bukan sebagai proyek untuk dikomersialkan, tetapi sebagai tanggung jawab moral UI kepada bangsa.

DAFTAR PUSTAKA

Buku dan Jurnal

- Barr S. Michael & Reuven S. Avi-Yonah, "Globalization, Law & Development: Introduction and Overview", *Michigan Journal of International Law*, (Fall 2004): 1-8.
- Brietzke, H. Paul, "The Politics of Legal Reform", *Washington University Global Studies Law Review* (2004): 1-23.
- Buscaglia, Edgardo & William Ratliff, *Law and Economics in Developing Countries*, Hoover Institution Press Publication, Stanford University, California : 2000.
- Daniels J. Roland & Michael Trebilcock, "The Political Economy of Rule of Law Reform in Developing Countries", *Michigan Journal of International Law* (Fall, 2004): 1-20.
- Davis, E. Kevin and Michael J. Trebilcock, "Legal Reforms and Development", *Third World Quarterly*, 22:1 (2001): 21-36.

- Garth, G. Bryant, "Law and Society as Law and Development", *Law and Society Review* (June, 2003): 1-7.
- Juwana, Hikmahanto, "An Overview of Indonesia's Antimonopoly Law", *Global Studies Law Review*, 1:1 & 2 (Winter/Summer, 2002): 185-199.
- _____, "Reform of Economic Laws and Its Effect on The Post-Crisis Indonesian Economy", *Institute of Developing Economies Japan External Trade Organization*, XLIII: 1. (March, 2005): 72-90.
- _____, "Indonesia's Competition Law: Enforcing the Law in the Midst of Different Purpose and Perspective", *Competition Law and Policy in Asia: Its Structure and Perspective*, Ogawa, Masao & Iwakazu Takahashi (eds). (Japan: Institute for Interdisciplinary Studies, Kyoto Gakuen University, 2005): 15-35.
- Kingsley J. Jeremy, "Legal Transplantation: Is This What The Doctor Ordered and Are The Blood Types Compatible? The Application of Interdisciplinary Research to Law Reform in the Developing World – A Case Study of Corporate Governace in Indonesia", *Arizona Journal of International and Comparative Law* (Summer, 2004): 1-37.
- Lindsey, Tim & Howard Dick, *Corruption in Asian: Rethinking the Governance Paradigm*, The Federation Press, Sydney: 2002.
- McInemey, F. Thomas, "Law and Development as Democratic Practice", *Vanderbilt Journal of Transnational Law* (January, 2005): 1-24.
- Ngugi, M. Joel, "Policing Neo-Liberal Reforms: The Rule of Law as an Enabling and Restrictive Discourse", *University of Pennsylvania Journal of International Economic Law* (Fall, 2005): 1-57.
- Pistor, Katharina & Phipip A. Wellons, *The Role of Law and Legal Institutions in Asian Economic Development 1960-1995*, Oxford University Press (China) Ltd. Hongkong: 1999.

Sakumoto, Naouyuki, Masayuki Kobayashi & Shinya Imaizumi (eds), *Law, Development and Socio-Economic Changes in Asia*, IDE Development Perspective Series No.3, Institute of Developing Economics (IDE) Japan External Trade Organization. Japan: 2003.

Warraich N. Ahmad, "Police Powers in Pakistan: The Need for Balance between Operational Independence and Accountability", *Human Rights Brief* (Spring, 2004): 1-4.

Bahan Internet

Kailimang, Denny, "Penegakan Hukum Kehilangan Momentum"
<http://www.kompas.co.id/kompas-cetak/0506/27/Politik-hukum/1840803.htm>

Syamsudin, Amir, "Antara Pengacara Nekat dan Sukses"
<http://www.kompas.com/kompas-cetak/0512/05/opini/2267269.htm>

_____, "100 Hari Pemerintahan SBY-JK: Janji Perubahan Cuma Pelipur Lara" <http://www.suarapembaharuandaily.htm>

Dokumen

Jejak Pendapat Kompas, "Penegakan Hukum dalam Titik Kritis"
<http://www.kompas.com/kompas-cetak/0511/18/opini/2205308.htm>

International Legal Center, *Research Report*, "Law and Development: The Future of Law and Development Research", 1974.

PT Nagadi Ekasakti, Laporan Penelitian, "Penilaian Kebutuhan Pengadilan Niaga Jakarta", 19 Juli 2004.