



BUDAYA HUKUM PENEGAK HUKUM DALAM
PEMBERANTASAN
TINDAK PIDANA
NARKOTIKA

Dr. Zainab Ompu Jainah, S.H., M.H.

BUDAYA HUKUM PENEGAK HUKUM DALAM
PEMBERANTASAN
TINDAK PIDANA
NARKOTIKA

Dr. Fajroli Dripudjono, S.H., M.H.



Fakultas Hukum
Universitas Indonesia
Jalan Sekeloa Selatan I
No. 1, Jakarta Selatan 15129
Telp. (021) 51671000

BUDAYA HUKUM PENEGAK HUKUM DALAM
**PEMBERANTASAN
TINDAK PIDANA
NARKOTIKA**

Dr. Zainab Ompu Jainah, S.H., M.H.



RAJAWALIPERS
Divisi Buku Perguruan Tinggi
PT Raja Grafindo Persada
DEPOK

Perpustakaan Nasional: Katalog dalam terbitan (KDI)

Jainah, Zainab Ompu

Budaya Hukum Penegak Hukum dalam Pemberantasan Tindak Pidana Narkotika/Zainab Ompu Jainah

— Cet. 1, Cet. 1 — Depok: Rajagrafindo, 2017.

ix, 200 hlm., 23 cm.

Bibliografi: hlm. 183

ISSN 978-602-425-331-4

1. Narkotika. Peralyahan

I. Hukum

362.293

Hak cipta 2017, oleh penulis.

Dilarang menyalin sebagian atau seluruh isi buku ini dengan cara apa pun, termasuk dengan cara menggunakan mesin fotokopi, tanpa izin sah dari penerbit.

2017.1767 RAJ

Dr. Zainab Ompu Jainah, S.H., M.H.

BUDAYA HUKUM PENEGAK HUKUM DALAM PEMBERANTASAN TINDAK PIDANA NARKOTIKA

Cetakan ke-1, Juli 2017

Hak penerbitan pada PT Rajagrafindo Persada, Depok

Desain cover oleh actinima@graffind.com

Ditabik di Kharisma Putra Utama Offset

PT RAJAGRAFINDO PERSADA

Kantor Pusat:

Jl. Raya Puncakwangung, No.112, Kel. Leluwatwangung, Kec. Taan, Kota Depok 16116

Tel./Fax : (021) 843111x2 – (021) 843111x5

E-mail : rajaprs@rajagrafindo.co.id http://www.rajagrafindo.co.id

Pusat Ritel:

Jakarta (0254) Raya Liris Wanggani No. 117, Kel. Sunterwangung, Kec. Sunter, Depok, Telp. (021) 843111x1.
Bandung (022) R.F. 6. di Dm., No. 7 Kurnia Sari Telp. (022) 252222. Yogyakarta (0274) Sragala Indah
Raya 1, J. Sragala, Agriwisata Klaten Seati, Jala (0274) 959000. Surabaya (031) 5 Jember (0361) 111111.
A. No. 9, Telp. (021) 440815. Palembang (031) 3. Medan (061) 444444. Pekanbaru (076) 204444. Pekanbaru (076) 204444.
Ujung Telo, Telp. (071) 444444. Pekanbaru (076) 204444. Pekanbaru (076) 204444. Pekanbaru (076) 204444.
Telp. (076) 204444. Medan (061) 444444. Telp. (061) 444444. Pekanbaru (076) 204444. Pekanbaru (076) 204444.
Jember, Telp. (061) 790 545. Makassar (0411) 1 11. Kupang (0380) 444444. Kota Kinabalu, Telp. (088) 444444.
(0411) 211111. Banjarmasin (0511) 1. Balikpapan (053) 1. Banjarmasin (0511) 1. Banjarmasin (0511) 1.
2, Denpasar, Bal., Telp. (0361) 460705, Bandar Lampung (071) 2, Pekanbaru (076) 204444. Pekanbaru (076) 204444.
Igo Sialit No. 23, Telp. (031) 444444. Telp. (021) 252222.

KATA PENGANTAR

Alhamdu lillah Hirabil'alamin, segala puji kami haturkan kepada Allah SWT, Tuhan Semesta Alam yang Maha Rahman dan Rahim. Shollawat serta salam senantiasa tercurah dan dilimpahkan kepada Nab. Muhammad SAW, beserta segenap keluarga, para sahabat dan seluruh umatnya. Penulis menyadari, hanya dengan rahmat dan karunia Allah SWT, dan atas niat kesungguhan serta ridha Illahi, semua telah dimudahkan dalam segala urusan yang telah penulis uraikan dalam tulisan ini, sekalipun dengan keterbatasan kemampuan penulis sebagai dosen di lingkungan Universitas Bandar Lampung sekaligus sebagai hamba Allah yang senantiasa memohon beraturanlah untuk menyelesaikan buku *Budaya Hukum: Penggak Hukum dalam Pemberantasan Tindak Pidana Narkotika*.

Penulisan buku ini dilatarbelakangi oleh ketertarikan penulis terhadap perkembangan yang semakin meningkat terhadap tindak pidana narkotika dan penanganan kasus-kasus narkotika oleh UNN yang selama ini dapat dikatakan belum mampu menghadirkan hukum yang adil, bermanfaat dan melindungi kepentingan masyarakat khususnya terhadap penanganan masalah narkotika. Hukum progresif dihadirkan sebagai tawaran alternatif sekaligus sebagai landasan filosofi Rekonstruksi Budaya Hukum Penggak Hukum BNN untuk mengatasi masalah krisis yang sedang berlangsung.

Konstruksi Budaya Hukum Penegak Hukum BNN dimaksudkan sebagai paradigma berpikir, teori/metode penafsiran hukum dan juga praktik hukum bagi aparat penegak hukum BNN dalam menghendak berbagai permasalahan hukum yang dihadapi sebagai upaya mencari dan menemukan secara teknis menurut nilai-nilai, kebenaran dan keadilan hukum yang menjadi dambaan umat manusia. Untuk memahami hal tersebut penulis memilih sosio legal sebagai pendekatan dalam studi ini.

Ucapan terima kasih penulis sampaikan kepada semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu, namun jasa baiknya menjadi faktor penentu dalam keberhasilan penulisan dan penyelesaian buku ini.

Akhirnya penulis menyadari bahwa tulisan ini masih jauh dari sempurna. Meskipun demikian, kami senantiasa berdoa semoga Allah SWT Yang Maha Sempurna memberikan kesempurnaan-Nya dalam manfaat dan kepentingan bagi sesama dalam pengembangan ilmu hukum dan bagi kepentingan bersama dalam kanzariah lainnya. Jika ada kritik dan saran bagi penyempurnaan tulisan ini sangat penulis harapkan. Semoga Allah SWT mengampuni segala dosa kesalahan kita.

Bandar Lampung, Juli 2017

Zairah Ompu Jahah

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	v
DAFTAR ISI	vii
DAFTAR TABEL	ix
DAFTAR GAMBAR	xi
DAFTAR SINGKATAN	xiii
BAB 1 PENDAHULUAN	1
A. Badan Nasional di Indonesia	1
B. Konstruksi Sosial Badan Nasional	9
BAB 2 KONSTRUKSI, PENEGAK HUKUM BNN, BUDAYA HUKUM, DAN HUKUM PROGRESIF	21
A. Konstruksi	21
B. Hukum, Penegakan Hukum, dan Penegak Hukum BNN	28
C. Budaya Hukum	55
D. Hukum Progresif	107

BAB 3 IMPLEMENTASI BUDAYA HUKUM PENEGAK HUKUM BNN DALAM MENANGANI TINDAK PIDANA NARKOTIKA	115
A. Penegakan Hukum dalam Proses Penyelidikan, Penyidikan oleh BNN (Faktor Eksternal)	115
B. Paradigma Berpikir Penegak Hukum BNN dalam Menangani Tindak Pidana Narkotika (Faktor Internal)	118
C. Upaya Penegak Hukum BNN dalam Mewujudkan Pemberantasan Tindak Pidana Narkotika	129
BAB 4 KONSTRUKSI BUDAYA HUKUM PENEGAK HUKUM BNN DALAM PERSPEKTIF HUKUM PROGRESIF	135
A. Konstruksi Budaya Hukum Penegak Hukum BNN	135
B. Filosofi Hukum Progresif sebagai Dasar Rekonstruksi Budaya Hukum Penegak Hukum BNN	151
C. Rekonstruksi Budaya Hukum Penegak Hukum BNN	155
D. Rekonstruksi Penegak Hukum BNN yang Progresif	175
DAFTAR PUSTAKA	183
GLOSARIUM	191
INDEKS	195
TENTANG PENULIS	199

DAFTAR TABEL

Tabel 2.1	Kerangka Klucubohn Mengenai Lima Masalah Dasar dalam Hidup yang Menentukan Orientasi Nilai Budaya Menusia	80
Tabel 2.2	Kondisi Nilai Dampak dan Solusi	81
Tabel 2.3	Karakteristik Dasar Hukum Progresif	110
Tabel 4.1	Kondisi Nilai, Dampak dan Solusi	140
Tabel 4.2	Perkembangan BNN Melalui Regulasi	144
Tabel 4.3	Rekonstruksi Penegak Hukum BNN Progresif, Dimensi dan Cir-crinys.	181

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1	Konsep Teori Interaksionalisme Simbolik	27
Gambar 2.2	Kehadiran Nilai dalam Bentuk Wahana Raga, Perilaku, Sikap dan Pendirian	77
Gambar 2.3	Hubungan Nilai, Sikap, dan Perilaku	79
Gambar 2.4	Hukum di Antara Dunia Nilai-nilai dan Kenyataan	89
Gambar 2.5	Diagram Robert B. Seidman, 1978	90
Gambar 2.6	Pendekatan Hermeneutik Hukum	105
Gambar 3.1	Tipologi BNN Dengan Corak Berpikir Positivistik dan Non-Positivistik	121
Gambar 3.2	Tipe Teksual	124
Gambar 3.3	Tipologi Aparat BNN Materialis, Pragmatis, dan Idealis	128
Gambar 3.4	Data Perkembangan Kasus Penangkapan Tindak Pidana Narkoba Berdasarkan Jenis Narkoba Tahun 2016	132

Gambar 3.5	Rumusan Pergeseran Nilai-nilai Sosial: Etika, Moral dan Perilaku Dipengaruhi oleh Faktor Ekonomi, Politik Sosial Budaya	34
Gambar 4.1	Rumusan Budaya Hukum Penegak Hukum BNN Dalam Menjalankan Tugas dan Kewenangannya	151
Gambar 4.2	Posisi Hukum Progressif di Antara Pemikiran-pemikiran Hukum	155

GAMBAR

32

33

34

35

36

37

38

39

40

41

42

43

44

45

46

47

48

49

50

51

52

53

54

55

56

57

58

59

60

61

62

63

64

65

66

67

68

69

70

71

72

73

74

75

76

77

78

79

80

81

82

83

84

85

86

87

88

89

90

91

92

93

94

95

96

97

98

99

100

101

102

103

104

105

106

107

108

109

110

111

112

113

114

115

116

117

118

119

120

121

122

123

124

125

126

127

128

129

130

131

132

133

134

135

136

137

138

139

140

141

142

143

144

145

146

147

148

149

150

151

152

153

154

155

156

157

158

159

160

161

162

163

164

165

166

167

168

169

170

171

172

173

174

175

176

177

178

179

180

181

182

183

184

185

186

187

188

189

190

191

192

193

194

195

196

197

198

199

200

DAFTAR SINGKATAN

AAUB	: Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik
BCW	: Bali Corruption Watch
BNN	: Badan Narkotika Nasional
BSI	: Budaya Sebagai Input
BSO	: Budaya Sebagai Output
BSP	: Budaya Sebagai Proses
BUMD	: Badan Usaha Milik Daerah
BUMN	: Badan Usaha Milik Negara
BKNN	: Badan Koordinasi Narkotika Nasional
BKIN	: Badan Koordinasi Intelijen Nasional
CIJL	: <i>Center for The Independence of Judge and Lawyer</i>
DKK	: Dan kawan-kawan
Dsb	: Dan sebagainya
EQ	: <i>Emotional Quotient</i>
FH	: Fakultas Hukum
Gerat	: Gerakan Nasional Anti Narkotika dan Psicotropika
HAM	: Hak Asasi Manusia

Hlm	:	Halaman
IHP	:	Ilmu Hukum progresif
IMB	:	Ijin Mendirikan Bangunan
IQ	:	Intelektual Quotient
JPU	:	Jaksa Peruntut Umum
Kejagung	:	Kejaksaan Agung
Keptros	:	Keputusan Presiden
KKN	:	Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme
KUHAP	:	Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana
KUHIP	:	Kitab Undang-Undang Hukum Pidana
LN	:	Lembaran Negara
LSM	:	Lembaga Swadaya Masyarakat
LPJES	:	Lembaga Penelitian, Pendidikan dan Penerangan Ekonomi dan Sosial
MA	:	Mahkamah Agung
Mabas Polri	:	Markas Besar Kepolisian Negara Republik Indonesia
No	:	Nomor
P4GN	:	Pemberantasan, Pencegahan, Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkoba
Perda	:	Peraturan Daerah
PI	:	Propesi: Intelligence
PN	:	Pengadilan Negeri
POLRI	:	Keolisian Republik Indonesia
PNS	:	Pegawai Negeri Sipil
PP	:	Peraturan Pemerintah
PT	:	Pengadilan Tinggi
RI	:	Republik Indonesia
SDM	:	Sumber Daya Manusia
SIIP	:	Sistem Hukum Pidana
SPP	:	Sistem Peradilan Pidana
SK	:	Surat Keputusan
SKL	:	Surat Keterangan Lulus

SMS	: Short Message Service
SPMU	: Surat Perintah Membayar Uang
SIM	: Surat Ijin Mengemudi
SISKUMNAS	: Sistem Hukum Nasional
SQ	: Spiritual Quotient
TAC	: Technical Assistance Contract
Th	: Tahun
TLN	: Tambahan Lemberan Negara
UBL	: Universitas Bandar Lampung
UU	: Undang-Undang
UUD	: Undang Undang Dasar
UUPTK	: Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Narkotika
VOC	: Vereenigde Oostindische Compagnie
WNI	: Warga Negara Indonesia
WNA	: Warga Negara Asing
YAL	: Yayasan Administrasi Lampung

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Badan Narkotika Nasional di Indonesia

Penelitian ini diawali dari keprihatinan terhadap masalah besar yang sedang dihadapi oleh Bangsa Indonesia, saat ini yaitu "penyalahgunaan narkotika". Berbagai kalangan berpendapat penyalahgunaan narkotika sudah menjadi pandemi yakni wabah yang sulit sekali diberantas. Sebagian lagi berpendapat penyalahgunaan narkotika sudah menjadi budaya bagi masyarakat Indonesia khususnya masyarakat Provinsi Lampung, karena sudah masuk secara luas dalam tanah mentalitas dan sukma masyarakat. Penyalahgunaan narkotika yang dulu dianggap deviasi atau *anomali* sosial, akhir-akhir ini dipandang sebagai hal yang lazim dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Artinya tindakan penyalahgunaan narkotika sudah sedemikian hebatnya mewarnai kesoharian Bangsa Indonesia. Penyalahgunaan narkotika yang dulu dianggap tabu, diam-diam mulai menyatu dengan gaya hidup masyarakat modern, sehingga dianggap suatu yang lumrah dan wajar-wajar saja.

Pemerintah dalam rangka pemberantasan tindak pidana narkotika membentuk suatu lembaga melalui Kepres Nomor 116 Tahun 1999 yaitu Badan Koordinasi Narkotika Nasional (BKNN), kemudian berturut-turut melalui Kepres Nomor 17 Tahun 2002 dan Inpres Nomor 3 Tahun 1997,

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1987 dan Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2002 tentang Rekomendasi atas Laporan Pelaksanaan Putusan MPR RI Tahun 2002, Badan Koordinasi Narkotika Nasional (BKNN) diubah menjadi Badan Narkotika Nasional selanjutnya disebut (BNN) dengan tugas mengoordinasikan instansi pemerintah terkait dalam menyusun kebijaksanaan dan pelaksanaan di bidang ketersediaan dan Pemerantasan, Pencegahan, Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika selanjutnya dischut (P4GN) serta melaksanakan P4GN dengan membentuk sargasatgas yang bersifat operasional. Perubahan status dari BKNN pada tahun 2002 maka Polri secara khusus diperbantukan 1 (satu) direktorat yaitu Direktorat IV Narkotika Barskrim Polri untuk mendukung tugas operasional di bawah kendali BNN. Di samping itu, BNN pun sudah diakui sebagai focal point untuk masalah narkotika oleh badan-badan internasional/dunia.¹

Masalah penyalahgunaan narkotika dibicarakan pada kongres PBB yang ada kaitannya dengan kecenderungan perkembangan kejahatan (*crim trend*) yang mendapat perhatian kongres PBB ke-5 Tahun 1997 di Havana tentang *prevention of crime and the treatment of offenders*. Dalam kongres ini meminta perhatian negara-negara di dunia terhadap dimensi perkembangan kejahatan: (1) kejahatan di bidang bisnis (2) kejahatan terhadap hasil seni (3) kejahatan yang berhubungan dengan alkohol dan penyalahgunaan narkotika (4) kejahatan kekerasan di kalangan remaja (5) kejahatan kekerasan transnasional atau terorisme (6) kejahatan yang berhubungan dengan lalu lintas dan (7) kejahatan yang berhubungan dengan perpindahan penduduk. Pengaruh penyalahgunaan narkotika terhadap kejahatan-kejahatan lain, telah dibahas antara lain dengan kongres PBB Ke-5 di Havana Cuba yang menghasilkan dokumen tentang "*social aspects of crime prevention and criminal justice in the context of development*" dokumen itu menyatakan masalah penyalahgunaan narkotika, obat-obat dan alkohol diidentifikasi sebagai salah satu faktor kondisi penyebab terjadinya kejahatan.² Hal demikian diungkapkan pula dalam Kongres PBB ke-12 tahun 2009 di Bali.

Namun demikian, sejumlah fakta menunjukkan tendensi yang sebaliknya, praktik penyalahgunaan narkotika semakin meluas, transparan

¹Badan Narkotika Nasional, Jakarta 2007.

²Badu Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, tahun 1996.

dan merajalela. Berdasarkan laporan lembaga Badan Narkotika Nasional (BNN) sejak Tahun 2016 jumlah kasus yang sudah ditangani dalam pemberantasan tindak pidana narkotika cenderung meningkat. Dengan melihat keberlangsungan generasi penerus bangsa yang tidak baik, sehingga dipandang perlu untuk membentuk suatu lembaga khusus untuk melakukan pemberantasan narkotika. Penyelesaian kasus narkotika dengan cara represif bukan satu-satunya penyelesaian yang ampuh, hal ini dibuktikan dengan makin maraknya kasus narkotika yang semakin meningkat pada tahun 2012 terdapat 142 kasus, pada tahun 2013 terdapat 107 kasus, pada tahun 2014 terdapat 400 kasus dan pada tahun 2015 terdapat 514 kasus³, yang lebih mengejutkan berdasarkan data BNN 2016 bahwa Provinsi Lampung menduduki peringkat pertama terhadap kasus penyalahgunaan narkotika, dari 5 juta jiwa 115.250 jiwa terindikasi melakukan penyalahgunaan narkotika baik dari tingkat pelajar, mahasiswa, pegawai bahkan sampai aparat penegak hukum pun menjadi korban penyalahgunaan narkotika⁴. Untuk itu perlu dilakukan upaya preventif seperti dibongkarnya sindikat peredaran gelap narkotika yang dibarengi dengan sistem penyuluhan dan upaya-upaya seperti dibukanya tempat-tempat rehabilitasi, adanya rekrutmen pemerintah dalam pembinaan keterampilan sehingga terbukanya lapangan-lapangan pekerjaan bagi korban pelaku tindak pidana narkotika. Hal demikian secara tidak langsung pemerintah memberikan kesempatan kepada rakyat untuk memperbaiki taraf hidupnya, sehingga ada *polim/will* untuk dapat memberantas tindak pidana narkotika dan tindak pidana lainnya.

Di Indonesia dalam suatu dasawarsa ini semakin gencar mendorong pemberantasan tindak pidana narkotika, walaupun demikian tetap saja Indonesia selalu tergolong sebagai salah satu negara tertinggi dalam kasus narkotika, ditambah lagi penyelundupan kelas internasional yang semakin marak sehingga sulit menanggulangnya. Hal ini merupakan pukulan yang sangat keras bagi kita negara Indonesia yang tentunya tidak ingin meridapatkan predikat tersebut. Istilah narkotika berasal dari bahasa Inggris yaitu "narcosis" yang artinya "obat bius". Dalam bahasa Inggris dikenal juga dengan kata *drug*. Pengertian narkotika yang lainnya adalah zat atau obat yang berasal dari tanaman atau bukan tanaman, baik sintesis maupun semisintesis, yang dapat menyebabkan penurunan

³Data grafik BNN, Tahun 2010.

⁴Data BNN, Tahun 2011.

atau perubahan kesadaran, hilangnya rasa nyeri dan dapat menimbulkan ketergantungan?.

Upaya BNN untuk mengimplementasikan tugas dan wewenangnya sebagai penyelidik dan penyidik dalam pemberantasan tindak pidana narkotika di Indonesia sudah terlalu jauh merasuk dalam kehidupan masyarakat dan negara, berbagai macam usulan sampai pada perundang-undangan pemberantasan tetapi tetap membuat pelaku tindak pidana narkotika tidak takut dan jera, dapat dilihat semakin banyak percobaan penyelundupan seperti tertangkapnya sindikat narkotika Afrika yang dilakukan oleh orang asing sebanyak 4 orang tersangka termasuk barang bukti sabu-sabu seberat 2 kg senilai Rp4 miliar yang pada akhirnya diancam dengan sarksi seumur hidup bahkan hukuman mati³.

Kendala besar dalam pemberantasan tindak pidana narkotika di Indonesia adalah terlalu banyaknya orang yang akan terkena ancaman pidana jika undang-undang dijalankan dengan sungguh sungguh. Sering kali dijumpai beberapa kasus narkotika yang bisa hilang begitu saja dengan alasan yang dicari-cari oleh pihak berwenang dan oleh itu sendiri dengan menyatakan tes urin negatif, masih dalam perawatan rehabilitasi dan lain sebagainya sehingga pada akhirnya kasus itu akan hilang dengan sendirinya.

Kebiasaan setiap pelaku untuk melakukan penyalahgunaan narkotika adalah pada awalnya mencoba sehingga merasa ketagihan dan pada akhirnya untuk memenuhi kebutuhan ketergantungannya dengan berbagai cara, inilah awal terjadinya kejahatan seperti tindak pidana kekerasan, perkosaan sampai dengan *white collar crime* dalam bentuk kejahatan terorganisir (*organized crime*).

Implementasi terhadap pemberantasan tindak pidana narkotika harus dilakukan melalui penegakan hukum yang terkait dalam tiga faktor sistem hukum⁴ yaitu sisi perundang-undangan (*substance*), lembaga penegakan hukum (*structure*) dan budaya hukum (*legal culture*) dalam hal ini adalah mengimplementasikan budaya hukum dari penegak hukum harus cakap, jujur, berdedikasi, dan integritasnya terjamin. Dengan demikian, pemberantasan tindak pidana narkotika akan berjalan efektif. Sejalan dengan itu, menurut Barda Nawawi Arief. Dari sudut kebijakan

³Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Narkotika, blaz 4.

⁴www.okezone.com/sindikat-narkotika.

⁵Lawrence M.Friedman, "what is a legal system?" dalam American

kriminal yang dapat dilakukan tidak hanya pembaruan undang-undang atau substansi hukum (*legal substance reform*) tetapi juga pembaruan struktur hukum (*legal structure reform*) dan pembaruan budaya hukum (*legal culture reform*) yang termasuk di dalamnya juga pembaruan etika hukum dan ilmu/pengetahuan pendidikan hukum (*legal ethic and legal science/education reform*)⁸.

Pemberantasan tindak pidana narkotika pada saat pembentukan suatu badan atau lembaga pemberantasan tindak pidana narkotika tidak memberlakukan peroniran tersebut secara surut, artinya terhadap beberapa kasus narkotika yang sudah lewat adalah kesalahan kolektif yang harus dipertanggungjawabkan oleh semua orang. Adapun kasus yang besar seperti penyelundupan narkotika, peredaran gelap narkotika dan penyalahgunaan narkotika akan disidik oleh penyidik yang ada sebelumnya.

Dengan dibentuknya Badan Narkotika Nasional (BNN) diharapkan dapat membawa Indonesia menjadi salah satu negara yang paling kecil terhadap penyelundupan narkotika, peredaran gelap narkotika dan penyalahgunaan narkotika. Meskipun diperlukan waktu yang panjang tidak kurang dari lima tahun yang berarti jika benar-benar ada tekad untuk memberantas tindak pidana narkotika hasilnya baru akan terlihat sepuluh tahun kemudian setelah BNN melakukan tugasnya secara sungguh-sungguh.

Pada masa kini dan mendatang BNN masih terus mencari rumusan-rumusan yang tepat dalam upaya mengimplementasikan budaya hukum penegak hukum BNN dalam pemberantasan peredaran gelap narkotika baik dalam negeri maupun luar negeri, baik yang dilakukan dengan membuka layanan pengaduan bagi mereka yang mengetahui adanya dugaan penyalahgunaan, penyelundupan narkotika sampai dibentuknya pengawasan-pengawasan di berbagai tempat yang riskan sekali dilakukan transaksi peredaran gelap narkotika. Apakah langkah ini dapat membawa perbaikan dengan hasil yang baik dalam pemberantasan tindak pidana narkotika di kemudian hari atau perlu pula dipikirkan faktor penyebab lainnya dari perbuatan tindak pidana narkotika. Penyalahgunaan narkotika yang merajalela selama ini disebabkan pula oleh tidak dapat bekerjanya secara maksimal lembaga penyidik, sehingga dipandang perlu dibentuknya lembaga luar biasa lainnya seperti BNN.

⁸Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Kejahatan*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2008.

Badan Narkotika Nasional sebagai elemen yang dilibatkan pula dalam pemberantasan tindak pidana narkotika diharapkan dapat berfungsi sebagai lembaga yang membantu untuk menekan lajunya tindak pidana narkotika namun dalam menjalankan tugasnya sempat menimbulkan polemik tentang kewenangan lembaga tersebut dalam hal melakukan tindakan-tindakan penyelidikan dan penyidikan yang sebelumnya telah diatur dalam UU No. 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP). Wewenang melakukan penyelidikan dan penyidikan berada pada aparat pejabat penyidik kepolisian (POLRI) dan Pejabat Pegawai Negeri Sipil (PPNS) tentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang. Di samping itu, dalam kinerjanya pun masih sering disangsikan oleh masyarakat, apakah dalam upaya mengimplementasikan budaya hukum penegak hukum, bersungguh-sungguh, mengingat dalam berbagai kasus masih terkesan "tehang pilih" terhadap penentuan siapa yang menjadi tersangka (pelaku tindak pidana narkotika).

Dari sisi reformasi undang-undang yang mengatur tentang tindak pidana narkotika dikatakan sudah memula dengan telah diperbarainya ketentuan mengenai tindak pidana narkotika dari waktu ke waktu, ditambah lagi adanya ketertarikan dengan dibentuknya BNN sebagai lembaga independen yang juga berperan aktif dalam memerangi tindak pidana narkotika. Apakah seluruh langkah tersebut dapat mewujudkan cita-cita negara agar terbebas dari narkotika jika upaya tersebut tidak didukung pula dengan adanya perbaikan budaya hukum sumber daya manusia penegak hukum (*legal actor*), karena dari merekalah keberhasilan pemberantasan tindak pidana narkotika ditemukan. BNN merupakan unsur yang menentukan untuk patut atau tidaknya diteladani atas kinerjanya, apakah peraturan dijalankan dengan baik atau tidak. Jika mereka sudah melaksanakannya dengan benar sudah pasti akan diikuti kepatuhan dari segenap lapisan masyarakat. Hal tersebut sesuai dengan pendapat Satjipto Rahardjo, yang mengatakan bahwa dalam usaha untuk memperbaiki hukum di Indonesia kita perlu menaruh perhatian yang seksama terhadap masalah perilaku bangsa, kehidupan hukum tidak hanya menyangkut urusan hukum teknis, seperti pendidikan hukum tetapi menyangkut pendidikan pembinaan perilaku individu dan sosial yang lebih luas⁹.

⁹Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, Bandung: Angkasa, 1980, hlm. 34.

Sangat penting pula perbaikan dilakukan pada aspek perilaku (budaya hukum) penegak hukum di lembaga independen. Sejalan dengan pemikiran Ismi Warasanti yang mengatakan seseorang menggunakan atau tidak menggunakan hukum, patuh atau tidak patuh terhadap hukum sangat tergantung pada kulturnya¹⁰.

Berdasarkan pemikiran di atas maka dipandang perlu untuk melakukan suatu kajian mengenai "Konstruksi Budaya Hukum Penegak Hukum Badan Narkotika Nasional dalam Pemberantasan Tindak Pidana Narkotika".

Dirink menggali dan mengungkap konstruksi budaya hukum penegak hukum BNN dalam menangani tindak pidana narkotika saat ini, untuk menggali dan mengungkap makna-makna yang tersembunyi di balik setting sosial budaya hukum penegak hukum BNN saat ini dan merekonstruksi budaya hukum penegak hukum BNN dalam perspektif hukum progresif. Penulis menempatkan fokus kajian dalam domain "Budaya Hukum Penegak Hukum BNN" dengan titik fokus kajian hermeneutika hukum. Konsep "budaya" mengacu pada "teori ideasional budaya" sebagaimana diemukakan oleh Mudjahirin Tohir,¹¹ bahwa "pada teori ideasional bergerak pada ide, gagasan, pengetahuan, dan keyakinan yang menjadi tulang punggung apa yang disebut kebudayaan".

Kebudayaan adalah pola-pola untuk bertindak (*patterns of behavior*)¹² dan menghasilkan wujud tindakan yang bersifat publik"¹³.

Mengacu pada teori ideasional ini, maka konsep "budaya hukum penegak hukum BNN" ditekankan pada wujudnya sebagai "pola bagi tindakan" (*patterns of behavior*), yang berupa seperangkat pengetahuan dan keyakinan, yang dijadikan bagi komunitas penegak hukum BNN dalam

¹⁰Ismi Warasanti, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Semarang: Surya Alam Utama, 2005, hlm. 82.

¹¹Mudjahirin Tohir, *Memahami Kebudayaan, Teori, Metodologi, dan Implementasi*, Semarang: Fasindo, 2007, hlm. 18.

¹²Sebagai pola bagi kelakuan, maka kebudayaan berisi serangkaian aturan-aturan, petunjuk-petunjuk, resep-resep, rencana-rencana dan strategi-strategi yang terdiri atas serangkaian aturan-aturan dan model-model kognitif yang digunakan secara selektif oleh manusia yang memilikinya sesuai dengan lingkungan yang dihadapi (Spradley, 1972). Di dalam kebudayaan yang menjadi fungsional dan operasional, dalam arti sebagai acuan dalam berhubungan dan mengidentifikasi berbagai kategori yang ada dan dimanfaatkan untuk pemenuhan berbagai kebutuhan hidup manusia sebagai makhluk sosial (Suparlan, 1996: Mudjahirin Tohir, *Memahami Kebudayaan: Teori, Metodologi dan Implementasi*, Semarang: Fasindo, 2007).

¹³Mudjahirin Tohir, *Ibid.*, hlm. 28.

menangani kasus narkotika. Di mana pengetahuan dan keyakinan tersebut telah menjadi acuan utama bagi komunitas penegak hukum BNN karena telah tersosialisasi secara berkelanjutan.¹⁶ Sementara wujudnya sebagai "pola dari tindakan" (*patterns of behavior*) adalah implementasi terhadap perilaku aparat penegak hukum BNN dalam menangani kasus tindak pidana narkotika.¹⁵

Untuk dapat disebut sebagai budaya dalam suatu komunikasi, Wenger dalam Mudjahirin Tohir, membuat skema empat syarat dalam kajian pembelajaran (*learning*). Termasuk kebudayaan, yaitu: (1) apakah sesuatu/kode-kode/pilihan-pilihan/persiasatan-persiasatan suatu menjadi pengetahuan kognitif bagi para pelakunya (penegak hukum BNN) (*learning by meaning*); (2) apakah pengalaman itu sudah dipraktikkan? (*learning by doing*); (3) apakah pengetahuan dan tindakan tersebut sudah menjadi umum bagi komunitas (penegak hukum BNN) (*learning by community*); dan (4) apakah pengetahuan dan tindakan oleh suatu komunitas (penegak hukum BNN) pada akhirnya sudah bisa dilihat sebagai identitas (*learning by identity*).¹⁶

Menurut penulis, hermeneutika hukum merupakan piranti teoretik yang paling tepat untuk mengungkap makna-makna hukum secara emik dari subjek (penegak hukum BNN) dalam pemberantasan tindak pidana narkotika.¹⁷ Asumsi dasar bahwa setiap produk perilaku antara manusia itu (termasuk produk hukum berupa pelimpahan berkas dalam proses peradilan oleh BNN) akan selalu ditentukan oleh interpretasi yang dibuat dan disepakati para aktor yang tengah terlibat dalam proses itu, yang tentu saja akan memberikan keragaman makna pada fakta yang

¹⁵Mudjahirin Tohir, *Posisi Manusia dalam Memahami dan Menempatkan "Persepsi Sosial"*, 2010.

¹⁶Bandwagon pula pengertian kebudayaan yang dikemukakan oleh Koentjaraningrat yaitu "keseluruhan sistem gagasan, tindakan dan hasil karya manusia dalam rangka kehidupan masyarakat yang dijadikan milik diri manusia dengan belajar". Definisi ini menunjukkan adanya tiga wujud kebudayaan yaitu: (1) ideas, (2) activities, (3) artifacts. Koentjaraningrat, *Pengantar Ilmu Antropologi*, Jakarta: Aksara Baru, 1986, hlm. 181.

¹⁷Wenger dalam Mudjahirin Tohir, 2010. "Posisi Manusia Memahami dan Menempatkan "Persepsi Sosial". *Op Cit.*, hlm. 6.

¹⁸Perspektif emik biasanya dibandingkan dengan perspektif etik. Dalam perspektif etik peneliti memposisikan diri sebagai orang luar, sedangkan pada perspektif emik, penelitian menaruh nisan diri sebagai orang dalam (*insider looking*). Baca Mudjahirin Tohir, *Ibid.*, hlm. 53.

sedang dikaji sebagai objek.²⁸ Kajian hermeneutik membuka kesempatan kepada para pengkaji hukum untuk tidak hanya berketat menggunakan paradigma positivisme dan metode logis formal. Kajian ini dengan strategi metodologinya memahami tentang masyarakat (*to learn from people*) mengajik menggali dan meneliti makna-makna hukum dari perspektif penegak hukum yang terlibat dalam penggunaan dan/atau pencari keadilan.²⁹ Kajian hermeneutik ditempuh untuk memahami (*verstehen*) makna-makna hukum secara emik di balik fenomena yang terdapat dalam logas dan kewenangan BNN dalam menangani pemberantasan tindak pidana narkoba melalui jalan penafsiran (*interpretation*).

Dengan mengkaji tentang rekonstruksi budaya hukum penegak hukum BNN dalam perspektif hukum progresif terhadap tugas dan kewenangannya dalam pemberantasan tindak pidana narkoba, akan tergali dan terungkap nilai-nilai, gagasan-gagasan, keyakinan, pola-pola perilaku aparat BNN dalam kondisi existing budaya hukum BNN. Dari temuan-temuan kajian selanjutnya akan direfleksikan untuk merekonstruksi budaya hukum penegak hukum BNN dalam perspektif hukum progresif. Hukum progresif digunakan untuk memberikan perspektif baru dalam upaya membangun *ius constituendum* (strategi kebudayaan) agar hukum mampu menjawab berbagai persoalan yang dihadapi, sehingga akan dihasilkan penegakan hukum oleh BNN yang adil, benar, bermanfaat, dan melindungi kepentingan masyarakat.³⁰

B. Konstruksi Sosial Badan Narkotika Nasional

Badan Narkotika Nasional sebagai aparat penegak hukum dapat dilihat sebagai individu yang mengantungkan diri pada membutuhkan keadilan yang progresif, juga baca Saipito Rahardjo, "Hukum Progresif", Volume 2 Nomor 1/April 2006. Hlm 1-20, juga Saipito Rahardjo, "Hukum Progresif Sebagai Dasar Pembangunan Ilmu Hukum Indonesia".

Lembaga non kementerian sebagai wujud eksistensi dan mengimplemenasikan dirinya melalui proses interpretatif individu dalam suatu interaksi sosial.

²⁸Soetandyo Wigjocobroto. *Habes Paradigma, Metode, dan Dimensi Masalahnya*. Jakarta: Huma, 2002, hlm.104.

²⁹*Ibid.*, hlm. 104-105.

³⁰Baca Saipito Rahardjo. *Keputusan*, 28 Juli 2002. *Indonesia Memantapkan Penegak Hukum yang Progresif*. Kompas, 25 November 2002.

Interaksi sosial antara para aktor sosial yang terlibat dikaji oleh Herbert Blumer. Herbert Blumer, melahirkan teori interaksionisme dengan terminologi.

Behavior should be regarded not so much in terms of what it means to other and society in general but in what means to you, that actor. Also the ways other people react or respond to your behavior powerfully influence your own response and reaction. We all live in a world made up of our own perception of reality, which may or may not correspond with the. Hurt, and we act in accordance with our reading of the situation, which include of course our perception of why other people are reading it.²¹

Apabila Teori Simbolik Interaksionisme ditelusuri, maka berakar pada pragmatisme atau instrumentalisme. Dari teori pengenalan/psikolog sosial George Herbert Mead. Cara pandang ini bahwa pikiran manusia bukan fotokopi dari dunia luar, melainkan merupakan hasil kegiatan manusia dalam lingkungan secara makro. Aktor akan menimbang, menilai dan pada akhirnya memilih, sikap dan perbuatan tertentu dari berbagai kemungkinan yang ada melalui berpikir sebagai proses individu berinteraksi dengan diri sendiri, individu memilih stimulus yang akan dirangsangnya.²²

Bandingkan dengan K. J. Veeger, realitas sosial refleksi filsafat sosial atas hubungan individu-individu dalam proses yang aktif ini, pikiran manusia tidak hanya berperan sebagai instrumen untuk bertindak atau berperilaku melainkan menjadi bagian sikap dan perilaku manusia itu. perilaku manusia selalu diawali dengan proses pemahaman dan penafsiran.

Tiga premis dari teori simbolik interaksionisme dari Herbert Blumer adalah:

First premise is that human being act toward things on the basis of the meanings that the things have for them. Such things include everything that human being may note in its world-physical objects, such categories of human being such as friends or enemies, institutions, guiding ideals. The second premise is that meaning of such things is derived from, or other arises out of, the social interaction that one has with one's fellows. The third premise is that these

²¹ E.H Williams, *Criminology and Criminal Justice*, London: Butterworth, 1982, hlm. 42.

²² Herbert Blumer, *Symbolic Interactionism, Perception and Method*, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc 1969, hlm. 5, 79. Disebut sebagai a process of interpretation sebagai media antara stimulus dan respons dalam perilaku manusia. Bandingkan dengan George Ritzer, (ed), *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma* Garuda, Rajawali Pk-s, 1982, hlm. 67.

*meanings are handled in, and modified through. An interpretative process used by the persons dealing with the things he encounters.*⁴¹

Pemikiran Blumer memberikan pemahaman bahwa perilaku seseorang dilandaskan pada makna sosial objek tertentu, baik yang bersifat fisik, sosial, maupun abstrak. Pemberian makna terhadap simbol-simbol mencerminkan suatu proses di mana seseorang menciptakan indikasi antara satu sama lain melalui bekerjanya lembaga dan pranata hukum. Perilaku manusia adalah hasil penafsiran dan hasil konstruksi sosial. Masyarakat menyediakan seperangkat arti sama terhadap simbol-simbol tertentu. Perilaku sosial dikonstruksikan melalui proses. Aktor mencatat, menafsirkan dan kemudian memasuki situasi yang dihadapinya padanya. Keterkaitan hubungan yang kompleks perilaku-perilaku tertentu yang terjadi baik secara organisasional, kelembagaan. Pembagian kerja berada dalam kerangka interaksi antara satu dan lainnya dan berlangsung dalam masyarakat dinamis.

Ini kehidupan sosial yang terdiri dari mekanisme-mekanisme struktural/birokrasi, nilai-nilai politik/budaya, peranan sosial, dan sebagainya tidak berpengaruh secara langsung, namun berpengaruh sejauh melokalisasi dan membatasi situasi interaksi⁴².

Teori simbolik interaksionisme mensubstansikan bahwa tindakan manusia bukan merupakan suatu tanggapan yang bersifat langsung terhadap stimulus yang datang dari lingkungannya atau dari luar dirinya⁴³, yang merupakan hasil proses belajar dalam arti memahami simbol-simbol dan saling menyesuaikan makna dari simbol-simbol ini. Meskipun norma-norma sosial dan makna dari simbol-simbol memberikan pembatasan terhadap tindakannya, namun dengan demikian kemampuan berpikir yang dimiliki manusia merupakan suatu kebebasan untuk menentukan tindakan dan tujuan yang hendak dicapainya.

⁴¹Ibid., Hal. 2.

⁴²K. J. Veeger, *Op. Cit.*, hlm 225-228. Bandingkan dengan teori sosiologi behaviorial, interaksionisme simbolik beranggapan bahwa behaviorisme mendefinisikan perilaku manusia semata-mata merupakan tanggapan terhadap rangsangan dari luar dirinya. Definisi perilaku manusia sebagai hasil proses stimulus → response ini dipandang oleh interaksionisme simbolik sebagai merendahkan derajat perilaku manusia serapi ke batas keaktifan binatang yang memang semata-mata merupakan hasil proses stimulus → response. Lihat Ritzer, *Op. Cit.*, hlm. 62.

⁴³Lihat Ritzer, *Ibid.*, hlm. 69.

Herbert Blumer menegaskan bahwa *Human interaction is mediated by use of symbols, by interpretation or by ascertaining the meaning of one another's actions. The mediation is equivalent to inserting a process of interpretation between stimulus and response in the case of human behavior.*²¹

Berdasarkan terminologi di atas, teori simbolik interaksionisme mensubstansikan bahwa tindakan manusia bukan merupakan suatu tanggapan yang bersifat langsung terhadap stimulus yang datang dari lingkungan atau dari luar dirinya. Masyarakat merupakan suatu sistem sosial penafsiran yang mengatur perilaku masyarakat.

Peter L. Berger dan Thomas Luckmann menyatakan bahwa sosiologi pengetahuan berusaha menekuni analisa pembentukan kenyataan oleh masyarakat sebagai suatu "*social construction of reality*". Kenyataan didefinisikan sebagai suatu kualitas yang terdapat dalam fenomena yang diakui sebagai memiliki keberadaan yang tidak tergantung kepada kehendak kita sendiri, sedangkan pengetahuan didefinisikan sebagai kepastian bahwa fenomena fenomena nyata dan memiliki karakteristik spesifik²². *Reality is socially constructed and that the sociology of knowledge must analyze the processes.*

Pemikiran Berger dan Luckmann memberikan wacana bahwa realitas sosial mengenai suatu hal bukan sesuatu yang harus diterima sebagai mana adanya realitas sosial melainkan merupakan suatu konstruksi sosial. Berger memandang bahwa masyarakat sebagai produk manusia dan manusia sebagai produk masyarakat melalui penafsiran suatu perbuatan yang didahului pengetahuan yang merupakan proses dialektis dari objektivikasi, eksterernalisasi, dan internalisasi. Ketiga momen ini bersesuaian dengan karakteristik esensial dari dunia sosial. Masyarakat merupakan produk sosial, sehingga masyarakat merupakan kenyataan objektif, dan manusia merupakan produk sosial.

Proses produk-produk aktivitas manusia yang dieksterernalisasi memperoleh sifat objektif adalah objektivasi, yaitu pelembagaan sebagai objektivasi makna tingkat pertama dan legitimasi sebagai objektivitas makna tingkat kedua. Proses internalisasi adalah da'irah dunia sosial yang sudah diobjektivasi dimasukkan ke dalam kesadaran selama berlangsungnya

²¹Blumer, *Op. Cit.*, Citl, hlm. 79.

²²Peter L. Berger, Thomas Luckmann, *The Social Construction of Reality a Treatise in the Sociology of Knowledge*, Anchor Books, Doubleday, and Company, Inc. Garden City, New York, 1966, hlm. 1-15.

sosialisasi. Proses eksternalisasi terjadi apabila anggota masyarakat secara individual serentak menyatakan keberadaannya dalam dunia sosial dan menginternalisasinya sebagai kenyataan objektif²¹.

Berger dan Luckman memusatkan perhatian pada kenyataan sosial sebagai konstruksi sosial yang didekati dari berbagai pendekatan seperti pendekatan filosofis yang bercorak moralistik, pendekatan praktis yang bersifat fungsional dengan berpijak konteks dialektis. Kenyataan atau konstruksi yang dibangun secara sosial diartikan sebagai suatu kualitas yang terdapat dalam suatu fenomena-fenomena yang diakui memiliki keberadaan (being) yang tidak tergantung pada kehendak kita sendiri, dan pengetahuan sebagai kepastian bahwa fenomena-fenomena itu nyata dan memiliki karakteristik spesifik. Dalam hal ini berarti dipelajari bagaimanakah proses-proses pada setiap perangkat "pengetahuan" pada akhirnya ditetapkan secara sosial sebagai "kenyataan"²².

Bertolak dari pemikiran konstruksi sosial Berger dan Luckman, dapat dikaji bahwa bekerjanya BNN dalam mewujudkan pemberantasan tindak pidana narkoba mengalami dua tahapan, yaitu sebagai kenyataan objektif dan sebagai kenyataan subjektif. Dalam ketiga momen eksternalisasi, objektivasi, dan internalisasi memunculkan suatu konstruksi kenyataan sosial yang merupakan hasil ciptaan manusia. Eksistensi kenyataan sosial objektif dalam hubungan individu dengan lembaga penegak hukum termasuk aturan sosial ataupun aturan hukum melampaui lembaga tersebut hakikatlah hakikat dari lembaga-lembaga itu, karena konstruksi sosial atas kenyataan bekerjanya lembaga hanyalah produk dari kegiatan manusia. Realitas sosial merupakan suatu konstruksi sosial yang memberikan gambaran kehidupan sosial atau kondisi sosial yang memengaruhi konstruksi sosial mengenai bekerjanya BNN dalam mewujudkan pemberantasan tindak pidana narkoba.

Berger dan Luckman memberikan analisis melalui minat pemikiran pada kenyataan sosial atas konstruksi sosial melalui hubungan antara manusia dalam konteks sosial. Sejalan dengan hal tersebut melalui terminologi konstruksi sosial mencoba dipahami kenyataan sosial bekerjanya BNN untuk melindungi korban, masyarakat maupun pelaku yang berperspektif

²¹ibid., jlm. 60. E.L. Anna Inhor Berger, Luckman, *Tafsir Sosial Atas Kenyataan, Risalah Tentang Sociologi Pengetahuan*, LP3ES, Jakarta, 1980, hlm. xx.

²²ibid., hlm. 1.

pluralis, dinamis dalam proses perubahan terus menerus dalam konteks masyarakat. Konsep konstruksi sosial memberikan perspektif bahwa untuk memahami kinerja BNN dalam melaksanakan tugasnya adalah dengan memeliki tidak hanya momen internalisasi dalam kehidupan masyarakat melalui individu-kehidupan, namun juga memusatkan perhatian pada gejala perubahan sosial, struktur sosial, ketimpangan sosial, maupun legitimasi kekuasaan, dan sebagainya. Dalam momen ini semua individu yang terlibat baik aparat penegak hukum BNN, pelaku, korban maupun masyarakat secara keseluruhan bersama-sama membentuk kenyataan sebagai suatu "social construction of reality about making of transparency".

Senada dengan konteks hukum dalam masyarakat, Tamanaha menyatakan bahwa *Law is a mirror of society, which functions to maintain social order. Law maintains social order by establishing and enforcing the rules of social interaction, and by resolving disputes*².

Keterkaitan paradigma konstruksi sosial dengan perspektif interaksionisme simbolik memberikan pengembangan dalam penelitian bekerjanya BNN dalam konteks sosial. Dengan demikian, *society as symbols interactionism* sebagai dialektika antara individu dan masyarakat melalui hubungan interaksionis antara berbagai pihak yang terlibat, BNN dalam memahami pemberantasan tindak pidana narkoba melalui proses interpretasi terhadap simbol-simbol sosial baik hukum, kultur, sosial, politik, dan sebagainya.

Keberhasilan BNN dalam kewenangan penyelidikan dan penyidikan merupakan fenomena yang timbul selaras dengan pengkonstruksian mengenai proses penegakan hukum. Hukum juga merupakan suatu konstruksi sosial.

Kewenangan BNN merupakan suatu status yang direfleksikan dari batasan perundang-undangan dan bekerjanya perundang-undangan khususnya regulasi mengenai penyelidikan dan penyidikan BNN. Hal ini berarti diperlukan suatu kajian yang memperartikan peruntan seperti apa yang dikategorikan sebagai pemenuhan pemberantasan tindak pidana narkoba oleh BNN, dan perbuatan apa yang tidak sesuai dalam penyidikan. BNN mengkonstruksi realitas pengetahuan tentang pemberantasan tindak pidana narkoba dalam proses penyidikan. Jadi BNN bukan hanya

²Brian Z. Tamanaha, *A General Jurisprudence of Law and Society*, Oxford University Press, 2006, hlm. 1-3.

sekadar melakukan pemberantasan narkotika dalam batasan hukum, tetapi sebenarnya BNN juga mengonstruksikan apa yang disebutnya sebagai lembaga yang dapat melakukan penyidikan tersebut. Inilah yang ingin ditelaah dalam tulisan ini.

Dengan demikian, konstruksi sosial mempertanyakan proses dari batasan mengenai pemenuhan pemberantasan tindak pidana narkotika baik dari konstruksi perundang-undangan maupun perspektif BNN itu sendiri. Konteks sosial yang membuahakan konstruksi tersebut merupakan bagian yang berinteraksi dan berdialektika dengan manusia-manusia yang terlibat baik dari individu penegak hukum, lembaga BNN, dan masyarakat sebagai suatu totalitas.

Pemberantasan tindak pidana narkotika yang dilakukan oleh BNN merupakan realitas yang bersifat relatif dan berlaku sesuai konteks spesifik yang dinilai relevan oleh para penegak hukum terhadap pelaku tindak pidana narkotika. Oleh karena itu, penulisan buku ini menggunakan paradigma konstruktivisme. Menurut Yazmin Hamidi, bahwa paradigma konstruktivisme dengan filsafat hermeneutik memberikan landasan kefilsafatan (ontologikal dan epistemologikal) pada keberadaan ilmu hukum, atau filsafat ilmu dari ilmu hukum merupakan sebuah eksemplar hermeneutik *in optima forma*, yang diimplementasikan pada aspek hukum kehidupan bermasyarakat³¹.

Perkataan hermeneutik berasal dari bahasa Yunani, yakni dari kata kerja 'hermenein' yang berarti menafsirkan atau menginterpretasi dan kata benda 'hermeneia' yang berarti penafsiran atau interpretasi³². Pada pertengahan, hermeneutik dikembangkan sebagai metode atau seni untuk menafsirkan dalam upaya memahami naskah (teks) kuno.

³¹ Yazmin Hamidi, *Hermeneutika Hukum*, filsafat hermeneutik dalam mengimplementasikan ilmu hukum untuk menyelesaikan suatu masalah hukum, misalnya di pengadilan kegiatan interpretasi ini tidak hanya dilakukan terhadap teks yuridis, melainkan juga terhadap kenyataan yang menyoroti suatu masalah hukum yang bersangkutan (misalnya menetapkan fakta-fakta yang relevan dan makna yuridisnya). Oleh sebab itu, pada setiap peristiwa interpretasi teks yuridis terjadi proses lingkaran hermeneutik yang di dalamnya berlangsung pertemuan dua cakrawala paradigma yakni cakrawala dan interpretandum (teks yuridis dan cakrawala interpretator). Perpaduan cakrawala tersebut dapat menghasilkan pemahaman baru pada interpretator tentang kaidah hukum yang terkandung dalam teks yuridis tersebut. UII Press, 2005, hlm. 29.

³² F. Sumaryono, *Hermeneutik: Sebuah Metode Filsafat*, Yogyakarta: Kanisius, 1995, hlm. 23.

Kemudian lewat karya Schleiermacher, Wilhelm Dilthey mengembangkan dan menggunakan hermeneutik sebagai metode untuk ilmu-ilmu manusia, khususnya Ilmu Sejarah. Pada akhirnya lewat karya Hegel dan Heidegger, Hans-Georg Gadamer mengembangkan hermeneutik sebagai landasan kefilosofatan Ilmu-ilmu manusia dalam bukunya "Wahrheit Und Methode" yang terbit pada tahun 1960. Dalam buku tersebut Gadamer menyisilkan paragraf khusus yang memaparkan Ilmu Hukum Dogmatik atau sebagai salah satu eksemplar cara kerja hermeneutik, yakni dalam sebuah paragraf dengan judul "The Exemplary Significance of Legal Hermeneutics (Die Exemplarische Bedeutung Der Juristischen Hermeneutik)".

Hermeneutik adalah aliran filsafat yang mempelajari hakikat hal mengerti atau memahami (*verstehen*) terhadap 'sesuatu' atau 'teks'. Sesuatu atau teks ini dalam kapasitasnya sebagai objek yang dipahami. Hermeneutik hukum berarti ajaran filsafat mengenai hal mengerti atau memahami sesuatu atau dapat dikatakan sebuah metode interpretasi (penafsiran) terhadap sesuatu atau teks. Kata sesuatu atau teks di sini dapat berupa: teks hukum, peristiwa hukum, fakta hukum, dokumen resmi negara, naskah-naskah kuno, ayat-ayat ahkam dalam kitab suci, ataupun dapat berupa pendapat dan hasil ijtihad para ahli hukum (doktrin). Metode dan teknik menafsirkannya dilakukan secara holistik dalam bingkai keterkaitan antara teks, konteks, dan kontekstualisasi²⁴.

Hal atau kegiatan mengerti (*verstehen*) sesuatu pada intinya adalah sama dengan kegiatan menginterpretasi. Jadi, memahami sesuatu adalah menginterpretasi sesuatu, dan sebaliknya dengan menginterpretasi sesuatu tercapai pemahaman tentang sesuatu itu. Hal memahami atau menginterpretasi adalah aspek hakiki dalam keberacaan manusia yang membedakannya dan hewan, tanaman, atau benda-benda lain. Artinya, keberadaan manusia dan kegiatan menjalankan kehidupannya berlangsung atau dipengaruhi proses dan produk pemahaman atau interpretasinya²⁵.

²⁴B. Arief Shidarta, *Il. Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum*, Bandung: CV Mandarajava, 1999, hlm. 95.

²⁵Jasmin Hossidi, 2005, *Hermeneutik Hukum, Teori Pemahaman Manusia Baru dengan Interpretasi Teks*, Yogyakarta: UII Press, hlm. 44-45.

²⁶B. Arief Shidarta, *Il. Hermeneutik Landasan Filosofis Ilmu Hukum?* Makalah pada Program Doktor Ilmu Hukum Undip, Semarang, hlm. 9.

Filsafat Hermeneutik memusatkan perhatiannya pada semua hal yang memiliki makna yang dapat diungkapkan dalam wahana komunikasi yang disebut bahasa dan dapat dimengerti. Objek refleksi kefilosofannya adalah bahasa yang mencakup bahasa manusia biasa (lisan dan tulisan), bahasa alam (misalnya mendung tanda akan turun hujan), bahasa seni, bahasa tubuh, dan jenis bahasa lainnya. Penampilan objek refleksinya berupa teks yang dapat berwujud tulisan, lukisan, perilaku, peristiwa alamiah dan sebagainya. Pemahaman dalam hermeneutik tidak terbatas hanya pada tindakan interpersonal, melainkan juga mencakup hal-hal yang tidak dimaksud oleh siapa pun, jadi mencakup tujuan manifes dan tujuan laten¹⁶.

Menurut Gadamer, dalam hermeneutik, pada peristiwa memahami atau menginterpretasi sesuatu, subjek (*interpreter*) tidak dapat memulai upayanya dengan mendekati objeknya sebagai *tabula rasa*, atau bertolak dari titik nol. Sebab tiap orang (subjek interpretasi atau *interpreter*) telah lahir ke dalam suatu dunia produk sejarah yang selalu mengalami proses menyenjarah terus-menerus, yakni tradisi yang bermuatan nilai-nilai, wawasan-wawasan, pengertian-pengertian, asas-asas, arti-arti, kaidah-kaidah, pola-pola perilaku dan sebagainya, yang terbentuk dan berkembang oleh dan dalam perjalanan sejarah. Jadi, tiap subjek, terlepas dan tidak tergantung dari kehendaknya sendiri, selalu menemukan dirinya berada dalam suatu tradisi yang sudah ada sebelum ia dilahirkan. Lewat proses interaksi dengan dunia sekelilingnya, yakni proses pembentukan diri atau pendidikan dalam arti luas (*bildung*), tiap orang menyerap atau diresapi muatan tradisi tersebut, dan dengan itu membentuk pra-pemahaman terhadap segala sesuatu, yakni prasangka berupa budaya hukum yang dibicarakan sebelum semua unsur yang menentukan sesuatu atau suatu situasi ditelaah secara tuntas. Dengan itu pola terbentuk cakrawala pandang, yakni medan pengamatan yang memuat semua hal yang tampak dari sebuah titik pandang subjektif tertentu. Pra-pengalaman atau cakrawala pandang itu akan menentukan persepsi individu terhadap segala sesuatu yang terjangkap dan terregistrasi dalam wilayah pandang pengamat: individu yang bersangkutan. Dalam dinamika proses interpretasi, pra-pengalaman dan cakrawala pandang dapat mengalami pergeseran, dalam arti meluas, melebar, dan meningkat derajat kedalamannya. Pergeseran ini dapat mengubah pengetahuan subjek,

¹⁶Ibid., hlm. 11.

karena akan dapat memunculkan hal-hal baru dan aspek-aspek baru dari hal-hal yang tertangkap dalam cakrawala pandang²⁸.

Proses interpretasi berlangsung dalam proses lingkaran pemahaman yang disebut lingkaran hermeneutik, yakni gerakan bolak-balik antara bagian atau unsur-unsur dan keseluruhan sehingga tercapai konsumsi dengan terbentuknya pemahaman secara lebih utuh. Dalam proses pemahaman ini, tiap bagian hanya dipahami secara tepat dalam konteks keseluruhan, sebaliknya keseluruhan ini hanya dapat dipahami berdasarkan pemahaman atas bagian-bagian yang mewujudkannya. Lingkaran pemahaman ini dimungkinkan, karena dalam atau pada diri interpretator sudah ada cakrawala pandang dan pra-pemahaman yang terbentuk lewat interaksi dengan tradisi yang di dalamnya ia menjalari kehidupan. Bertolak dari pra-pemahaman dalam kerangka cakrawala pandang tentang interpretandum (tuhwa yang mau dipahami) sebagai suatu keseluruhan, ia interpretator berupaya menemukan atau menetapkan makna dari bagian-bagian untuk kemudian berdasarkan pemahaman atas bagian-bagian tersebut dalam hubungan antara yang satu dengan yang lainnya berupaya memahami interpretandum. Hasilnya disorotkan pada bagian-bagian guna memperoleh pemahaman yang lebih tepat untuk kemudian hasilnya disorotkan baik pada keseluruhan dan demikian seterusnya sampai tercapai konsumsi termaksud di atas. Dalam proses pemahaman (interpretasi) yang dipaparkan, maka nilai-nilai, konsep-konsep, keyakinan-keyakinan, kebutuhan-kebutuhan serta tujuan-tujuan manusia akan selalu memainkan peranan dan memberikan arah²⁹.

Bagi pengambil-guan Ilmu Hukum, hermeneutik dapat memberikan landasan kefasafatan (ontological dan epistemological) pada keberadaan Ilmu Hukum atau filsafat ilmu dari Ilmu Hukum. Bahkan dapat dikatakan bahwa Ilmu Hukum adalah sebuah eksistensi hermeneutik *in optima forma*, yang diimplementasikan pada aspek hukum kehidupan bermasyarakat. Sebab, dalam mengimplementasikan Ilmu Hukum untuk menyelesaikan masalah hukum, misalnya di pengadilan, kegiatan interpretasi itu tidak hanya dilakukan terhadap teks yuridis, melainkan juga terhadap kenyataan yang menimbulkan masalah hukum yang bersangkutan (misalnya menetapkan fakta-fakta yang relevan dan makna yuridisnya)³⁰.

²⁸B. Arief Sidarta, *et. Refleksi Tentang Ilmu Hukum*, 1999, Op. Cit., Hal. 39.

²⁹B. Arief Sidarta, *et. Hermeneutik-Landasan Ke-fasafatan Ilmu Hukum*, Makalah pada Program Doktor Ilmu Hukum Udayi, Semarang, hlm. 11.

³⁰*Ibid.*, hlm. 12.

Kegiatan Ilmu Hukum berintikan kegiatan menginterpretasi teks yuridis untuk mendistilasi (mengeksktraks) kaidah hukum yang terkandung dalam teks yuridis itu dan dengan itu menetapkan makna serta wilayah penerapannya. Antara Ilmuwan Hukum (interpretator) dan teks yuridis itu terdapat jarak waktu. Teks yuridis adalah produk pembentuk hukum untuk menetapkan perilaku apa yang seyogyanya dilakukan atau tidak dilakukan orang yang berada dalam situasi tertentu karena hal itu oleh pembentuk hukum dipandang sebagai tuntutan ketertiban berkeadilan. Jadi, terbentuknya teks yuridis itu terjadi dalam kerangka cakrawala pandang pembentuk hukum berkenaan dengan kenyataan kemasyarakatan yang dipandang memerlukan pengaturan hukum dengan mengacu pada cita-cita hukum yang dianut atau hidup dalam masyarakat. Dalam upaya mendistilasi kaidah hukum dari dalam teks yuridis dengan menginterpretasi teks tersebut, interpretator tidak dapat lain kecuali dalam kerangka pemahaman dan cakrawala pandangnya dengan bertolak dari titik berdiri sendiri, jadi terikat pada waktu yang di dalamnya interpretasi itu dilakukan. Dengan demikian, pada tiap peristiwa interpretasi teks yuridis terjadi proses lingkaran hermeneutik yang di dalamnya berlangsung pertemuan antara dua cakrawala pandang yakni cakrawala dari interpretandum (teks yuridis) dan cakrawala dari interpretator. Perpaduan dari cakrawala tersebut dapat menghasilkan pemahaman baru pada interpretator tentang kaidah hukum yang terkandung di dalam teks yuridis itu.¹⁰

¹⁰Ibid., hlm. 13.

BAB 2

KONSTRUKSI, PENEGAK HUKUM BNN, BUDAYA HUKUM, DAN HUKUM PROGRESIF

A. Konstruksi

Keberadaan BNN dalam melakukan penyelidikan dan penyidikan merupakan fenomena yang timbul selaras dengan rekonstruksi budaya hukum penegak hukum BNN itu sendiri. Hukum juga merupakan suatu konstruksi sosial. BNN merupakan suatu status yang direfleksikan dari batasan perundang-undangan dan perundang-undangan yang mengatur mengenai kewenangan penyelidikan dan penyidikan yang dilakukan oleh BNN. Hal ini berarti diperlukan suatu kajian yang mempertanyakan perbuatan seperti apa yang dikategorikan sebagai budaya hukum BNN dalam pemberantasan tindak pidana narkoba dengan diberikan kewenangan untuk melakukan penyelidikan dan penyidikan dan batasan-batasan dalam penyelidikan dan penyidikan. BNN mengonstruksikan realitas pengetahuan tentang kewenangan penyelidikan dan penyidikan. Jadi BNN bukan hanya sekadar menemukan makna budaya hukum penegak hukum BNN saja melainkan memahami kewenangan dalam batas hukum, tetapi sebenarnya BNN juga mengonstruksikan apa yang disebutnya sebagai tugas pokok dan kewenangan dalam melakukan penyelidikan dan penyidikan tersebut.

Demikian pula masyarakat memiliki definisi pemaknaannya sendiri, yang memengaruhi pula penilaian akan wujud kewenangan penyelidikan yang dilakukan BNN. Untuk itu dalam tulisan ini, konstruksi diarahkan pada konstruksi budaya hukum penegak hukum BNN dalam pemberantasan tindak pidana narkoba dengan didasarkan pada kewenangan BNN melakukan penyelidikan dan pendidikan yang merupakan konstruksi menaeknai dari BNN maupun masyarakat pencari keadilan. Konstruksi budaya hukum memberikan signifikansi penilaian akan wujud kewenangan BNN dalam penyelidikan dan pendidikan yang ada. Inilah yang ingin diteruskan dalam tulisan ini.

Dengan demikian konstruksi budaya hukum penegak hukum BNN memperanyakan proses dari batasan mengenai pemaknaan budaya hukum BNN baik dari konstruksi perundang-undangan maupun perspektif aktor sosial baik dari aparat penegak hukum BNN khususnya yang merujuk pada pemberantasan tindak pidana narkoba dan juga pemaknaan kewenangan penyelidikan dan pendidikan yang dimiliki oleh "the bottom up views of law" dari masyarakat pencari keadilan tersebut merupakan bagian yang berinteraksi dan berdialektika dengan manusia-manusia yang terlibat baik dari individu penegak hukum BNN dan masyarakat sebagai suatu totalitas.

Teori yang berkaitan dengan konstruksi dapat dirujuk dari paradigma konstruktivisme dari Guba yang menegaskan bahwa paradigma pada keseluruhan proses interpretasi yang ada dalam konteks atau setting dari dunia pengalaman di mana aktor sosial berada. Pengerahuar dan kebenaran adalah diciptakan, bukan ditemukan.

Realitas diasung can dibentuk untuk diselesaikan dengan tujuan-tujuan tindakan dari maksud manusia-manusia tersebut.

Pemahaman mengenai konstruksi juga bisa ditelaah dalam teori mikro sosial yaitu teori konstruksi dari Peter L. Berger dan Thomas Luckman.

Peter L. Berger dan Thomas Luckman mengkaji melalui sosiologi pengetahuan yang berusaha menekuni analisa pembentuk kenyataan oleh masyarakat sebagai suatu *social construction of reality*. Kenyataan didefinisikan sebagai suatu kualitas yang terdapat dalam fenomena yang diakui memiliki keberadaan yang tidak tergantung kepada kehendak kita sendiri, sedangkan pengetahuan didefinisikan sebagai kapasitas bahwa fenomena-fenomena

¹Norvan K. Denzin, Yvonna S. Lincoln, *Op.Cit.*, hlm. 124.

nyata dan memiliki karakteristik spesifik.² Pemikiran Berger dan Luckman memberikan wacana bahwa realitas sosial mengenai suatu hal, bukan suatu yang harus diterima sebagaimana adanya realitas sosial merupakan suatu konstruksi sosial. Berger memisalkan bahwa masyarakat sebagai produk masyarakat. Adapun cara pengkonstruksian ini dilakukan melalui penafsiran sebagai suatu perbuatan yang disahului pengetahuan dan merupakan³ proses dialektis dari objektivasi, eksternalisasi dan internalisasi. Ketiga momen ini bersesuaian dengan karakteristik esensial dari dunia sosial. Masyarakat merupakan produk manusia, sehingga masyarakat merupakan kenyataan objektif dan manusia merupakan produk sosial.

Pemikiran di atas dapat diterapkan pula dalam konteks sosial terbentuknya realitas budaya hukum atau tindakan memaknai dan akhirnya mewujudkan budaya hukum oleh aparat penegak hukum, khususnya aparat penegak hukum BNN melalui interpretasi "definisi kewenangan" oleh BNN. Penafsiran suatu perbuatan sebagai budaya proses produk-produk aktivitas manusia yang diobjektifikasi memperoleh sifat objektif melalui objektivasi, yaitu pembedaan. Sebagai objektivasi makna tingkat pertama dan legitimasi sebagai objektivasi makna tingkat kedua. Proses internalisasi adalah da'ar dunia sosial yang sudah diobjektifikasi dimasukkan ke dalam kesadaran selama berlangsungnya sosialisasi. Proses eksternalisasi apabila anggota masyarakat secara individual serentak menyatakan keberadaannya dalam dunia sosial dan menginternalisasinya sebagai kenyataan objektif. Hukum atau tidak memerlukan suatu pengetahuan dari manusia sebagai pencipta kenyataan sosial.

Faktor eksternal yang bersumber pada persepsi ataupun pola pikir melatarbelakangi tindakan-tindakan pihak-pihak yang terlibat dalam proses pemaknaan yaitu korban, masyarakat, pelaku, aparat penegak hukum.

Faktor internal dari sisi aparat penegak hukum ini dikaji karena dalam birokrasi politik terdiri dari aparat-aparat pendukung, yaitu manusia berinteraksi dengan birokrasi yang mewadahnya. Menggantungkan diri pada birokrasi sebagai wujud eksistensi dirinya melalui "proses interpretative" individu dan lingkungannya sehingga faktor internal akan selalu terkait dengan faktor eksternal.

² Peter L. Berger dan Thomas Luckman, *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge* (Bekas: Aris Ksepitoren, 2008) Tentang Sosiologi Pengetahuan, Jakarta: LPJES, 1990, hlm. 1-3.

³ *Ibid.*, hlm. 59-61.

Demikian pula faktor korban, masyarakat, pelaku berusaha memahami makna proses interpretasi mengenai budaya hukum termasuk responsnya terhadap makna yang dimiliki BNN. Hal ini juga melalui taraf berpikir dari pihak-pihak tersebut.

Pengenaan budaya hukum penegak hukum BNN dan perwujudannya memperlmasalahkan peranan penegakan hukum termasuk formulasi perundang-undangan dalam mendefinisikan kewenangan BNN maupun batasan-batasannya. Hal ini berarti mengkaji faktor-faktor internal respons sosial atau interaksi dari penegak hukum maupun dari korban/masyarakat/agen kontrol lainnya terhadap konstruksi itu sendiri.

BNN sebagai aparat penegak hukum dapat dilihat sebagai individu yang menggantungkan diri pada birokrasi dalam wujud eksistensi dirinya, melalui proses interpretatif individu dan lingkungannya dalam suatu interaksi sosial.

Berdasarkan pemikiran tersebut, maka pemahaman maupun perwujudan budaya hukum juga merupakan hasil interaksi BNN dengan lingkungannya yang meliputi pula lingkungan hukum, sosial, politik, dan sebagainya. Dalam takaran ini, maka BNN dan lingkungan berinteraksi dengan serta merta, tetapi melalui suatu proses bagaimana pemahaman itu terbentuk. Kajian human interaksi menjadi penting dalam mengkaji sosial yang terbentuk dalam perwujudan dan konstruksi budaya hukum aparat penegak hukum BNN.

Beranjak dari perspektif tersebut perlu dikemukakan kajian teori konstruksi sosial yang tak lepas dari lahirnya teori interaksionisme simbolik.¹

Apabila teori interaksionisme simbolik ditelusuri, maka berakar pada pragmatisme atau instrumentalisme dari teori pengenalan/psikologi sosial George Herbert Mead. Cara pandang ini menyatakan bahwa pikiran manusia bukan fotokopi dari luar, melainkan merupakan hasil kegiatan manusia dalam lingkungannya secara makro. Aktor akan menimbang, menilai dan akhirnya memilih sikap dan perbuatan tertentu dari berbagai kemungkinan yang ada melalui memilih stimulus yang akan ditanggapinya.²

¹ Dalam J.E.H. Willem, *Criminology and Criminal Justice*, Butterworth, London, 1982.

² George Herbert Mead mengemukakan bahwa *human society* memiliki karakter yakni 1) the self, 2) the act, 3) social interaction, 4) object, 5) joint action. Dalam Herbert Blau, *Symbolic Interaction Perspective and Methods*, Engle Wood Cliffs, New Jersey, Prentice-Hall, Inc 1968, hlm. 5, 62-77, 79 disebut sebagai a process of interaction sebagai media

Dengan demikian, dalam proses yang aktif ini, pikiran manusia berperan sebagai instrumen untuk bertindak atau berperilaku selalu diawali dengan proses pemahaman dan penafsiran. Hal ini sejalan dengan Mead yang mengemukakan bahwa pikiran merupakan suatu proses. Dengan proses itu individu menyesuaikan diri dengan lingkungannya. Pikiran atau kesadaran muncul dalam proses tindakan. Namun demikian, individu-individu tidak bertindak sebagai organisme yang bersaing. Proses interaksi dimana individu-individu saling berinteraksi dan memengaruhi di mana proses ini tidak berbeda secara kualitatif dari proses berfikir internal.⁶ Inilah sebabnya, bahwa penikiran G.H Mead sangat memengaruhi Blumer, di mana Blumer sendiri adalah murid Mead, yang akhirnya Blumer mengemukakan pemikirannya dalam teori interaksionisme simbolik.

Tiga premise dari teori interaksionisme simbolik adalah:

First premise is that human beings act toward things on the basis of the meanings that the things have for them. Such things include everything that human beings may note in its word-physical objects, such categories of human beings such as friends or enemies, institutions, guiding ideals.

The second premise is that the meaning of such things is derived form, or other sources.

Out of the social interaction that one has with one's fellows. The third premise is that these meanings are handled in and modified through, an interpretative process used by the persons dealing with the things they encounters.⁷

antara stimulus dan respons dalam perilaku manusia. Doyle Paul Johnson, 'Teori Sosiologi Klasik dan Modern', ter. Robert M.Z. Jakarta: Kawang Gramedia, 1986, hlm. 15-16. Mead juga mengemukakan bahwa manusia memikirkan tindakan-tindakan potensial yang lebih dahulu dari pelaksanaannya, dan menilainya menurut konsekuensi-konsekuensi yang dibayangkan terlebih dahulu (*anticipation*) termasuk reaksi rasial yang mungkin muncul dari orang lain; hal ini menurut manusia menjadi objek bagi mereka sendiri (yakni kesadaran tentang diri/relatif (*self-consciousness*)). Bandingkan dengan George Ritzer, ter. Sosiologi Ilmu pengetahuan berpandangan ganda. Rajawali Pers, 1982, hlm. 67. Bandingkan dengan K.J. Veeger, *Realitas Sosial Refleksi Elusif Sosial atas Hubungan Individu-Masyarakat dalam Cakrawala Sejarah Sosiologi*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1993, hlm. 222-224. Tidak ada pikiran yang dinamis undeterminedistik dan penuh optimisme.

⁶Doyle Paul Johnson, *Ibid.*, hlm. 15.

⁷Blumer: *Op. Cit.*, hlm. 2.

Pemikiran Blumer memberikan pemahaman bahwa perilaku seseorang dilandaskan pada makna sosial objek tertentu, baik yang berperilaku fisik, sosial, maupun abstrak. Pemberian makna terhadap simbol-simbol mencerminkan suatu proses di mana seseorang menciptakan indikasi antara satu sama lain melalui lembaga dan pranata hukum. Perilaku manusia adalah hasil penafsiran dan hasil konstruksi sosial. Masyarakat menyediakan seperangkat arti sama terhadap simbol-simbol tertentu. Perilaku sosial dikonstruksikan melalui proses. Aktor mencahai menafsirkan, dan kemudian menyesuaikan situasi yang dihadapkani padanya. Keterkaitan hubungan yang kompleks perilaku-perilaku tertentu yang terjadi baik secara organisasional, kelembagaan, pembagian kerja berada dalam kerangka interaksi antara satu dan lainnya dan berlangsung dalam masyarakat dinamis.

Inti kehidupan sosial yang terdiri dari mekanisme-mekanisme struktural/birokrasi, nilai-nilai politik/budaya, peranan sosial, dan sebagainya tidak berpengaruh sejauh memikalisasi dan membatasi situasi interaksi.⁸

Teori interaksionisme simbolik mensubstansikan bahwa tindakan manusia bukan merupakan suatu tanggapan yang terpelelaku langsung terhadap stimulus yang datang dari lingkungannya atau luar dirinya,⁹ yang merupakan hasil proses belajar dalam arti memahami simbol-simbol dan saling menyesuaikan makna dari simbol-simbol itu. Meskipun norma-norma sosial dan makna simbol-simbol memberikan batasan terhadap tindakannya, namun dengan demikian kemampuan berpikir yang dimiliki manusia merupakan suatu kebebasan untuk menentukan tindakan dan tujuan yang hendak dicapainya.

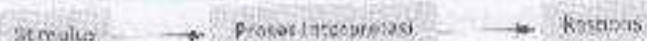
Herbert Blumer menegaskan bahwa *human interaction is mediated by used the symbols, by interpretation, or by ascertaining the meaning of one another's actions. The situation is equivalent to inserting a process of interpretation between stimulus and response in the case of human behavior.*¹⁰

⁸KI Weeger, *Op.Cit.*, hlm. 223-228. Berekonangan dengan teori sosiologi behavioral, interaksionisme simbolik beranggapan bahwa a behaviorisme melihat perilaku manusia semata-mata merupakan tanggapan terhadap rangsangan dari luar dirinya. Perilaku an perilaku manusia sebagai hasil proses stimulus — response an dipandang oleh interaksionisme simbolik sebagai merendahkan derajat perilaku manusia sampai ke batas belkukan binatang yang memang semata-mata merupakan hasil proses stimulus — response. Lihat Ritzer, *Op.Cit.*, hlm. 60.

⁹Lihat Ritzer, *Ibid.*, hlm. 69.

¹⁰Herbert Blumer, *Op.Cit.*, hlm. 73.

Apabila disubstansikan ragam mengenai konsep teori interaksionalisme simbolik sebagai berikut:



Gambar 2.1 Konsep Teori Interaksionalisme Simbolik

Teori simbolik interaksionalisme mengemukakan bahwa tindakan manusia bukan merupakan suatu tanggapan yang bersifat langsung terhadap stimulus yang datang dari lingkungan atau dari luar dirinya. Kesetiaan voluntar dalam teori tersebut dapat dieliminasikan karena inti kehidupan sosial yang terdiri dari mekanisme-mekanisme struktural atau birokrasi, nilai-nilai politik/budaya, peran sosial, dan sebagainya tidak berpengaruh secara langsung, namun berpengaruh sejauh melokalisasi dan membatasi situasi interaksi.

Berdasarkan terminologi di atas, teori simbolik interaksionalisme menubehatkan bahwa tindakan manusia bukan merupakan suatu tanggapan yang berperilaku langsung terhadap stimulus yang datang dari lingkungan atau dari luar dirinya. Masyarakat merupakan suatu sosial penafsiran yang mengatur perilaku masyarakat.

Teori interaksionalisme simbolik sejalan dengan teori konstruksi sosial dari Berger dan Luckman. Berger dan Luckman memusatkan perhatian pada kenyataan sosial sebagai konstruksi sosial yang didoktri dari berbagai pendekatan seperti pendekatan filosofis yang bercorak moralistik, pendekatan praktis yang berperilaku fungsional dengan berpijak konteks dialektis. Kenyataan atau konstruksi yang dibangun secara sosial diartikan sebagai suatu kualitas yang terlekat dalam suatu fenomena-fenomena yang diakui sebagai memiliki keberadaan (*being*) yang tidak tergantung pada kehendak kita sendiri, dan pengetahuan sebagai kepastian bahwa fenomena-fenomena itu nyata dan memiliki karakteristik spesifik. Hal itu berarti dipelajari bagaimana akan proses-proses pada setiap perangkat "pengetahuan" pada akhirnya ditetapkan secara sosial sebagai "kenyataan".¹

Proses produk-produk aktivitas manusia yang diekternalisasi memperoleh perilaku objektif adalah objektivasi, yaitu pelembagaan sebagai objektivasi makna tingkat pertama dan legitimasi sebagai objektivasi makna

¹Ibid., hlm. 1.

tingkat kedua. Proses internalisasi adalah dalam dunia sosial yang sudah diobjektivasi terjadi apabila anggota masyarakat secara individual serentak menyatakan keberadaannya dalam dunia sosial dan menginternalisasinya sebagai kenyataan objektif.⁴

B. Hukum, Penegakan Hukum, dan Penegak Hukum BNN

1. Konsep Hukum

Menurut pendapat Hans Kelsen, norma adalah suatu ukuran yang harus dipatuhi oleh seseorang dalam hubungannya dengan sesamanya atau dengan lingkungannya. Istilah norma berasal dari bahasa latin, bahasa arab "kaidah" yang sering diterjemahkan "pedoman parokan atau aturan". Norma pada dasarnya mengatur tata cara bertingkah laku oleh karena itu setiap norma mengandung seruan-seruan. Norma adalah sesuatu yang seharusnya ada atau seharusnya terjadi, khususnya bahwa manusia seharusnya berperilaku dengan cara tertentu.⁵

Dalam kehidupan masyarakat selalu terdapat berbagai macam norma yang secara langsung atau tidak langsung mempengaruhi cara berperilaku atau bertindak. Norma-norma yang sangat dirasakan di dalam kehidupan manusia adalah norma adat, norma agama, norma moral dan norma-norma hukum.

Hukum yang baik dibentuk dengan menyeimbangkan berbagai kepentingan yang ada dalam masyarakat baik kepentingan umum (termasuk yang utama adalah kepentingan negara). Dengan demikian, pembentukan hukum harus berupaya menyeimbangkan berbagai kepentingan tersebut. Kepentingan umum yang terutama adalah kepentingan negara untuk melindungi eksistensi dan hakikat negara serta kepentingan untuk mengawasi dan memajukan kesejahteraan sosial. Pembentukan hukum harus memerhatikan hukum yang hidup. Terdapat pertimbangan antara hukum tertulis dan hukum tidak tertulis. Perkembangan hukum sangat dipengaruhi oleh kondisi ideologi, politik, sosial, dan budaya, jadi, tidak hanya sekadar keinginan pemerintah.

⁴Ibid., hlm. 80-81 atau lihat Berger, Lukman, *Tafsir Sosiologi Atas Keyakinan, Rasionalitas, dan Fisiologi Perilaku*, Jakarta: LPJES, 1990, hlm. xx.

⁵Hans Kelsen, *Teori Hukum Abstrak* (Diterjemahkan Oleh Raisul Matuqien dari *Pure Theory of Law, Berkeley*, University of California Press, 1978, hlm. 5).

Menurut Roscoe Pound, hukum selain berfungsi sebagai kontrol sosial juga berfungsi sebagai alat untuk mengubah masyarakat atau biasa disebut *law as tool of social engineering*. Alat pengubah masyarakat dianalogikan sebagai suatu proses mekanik yang memperkenalkan nilai dan norma baru.¹⁴ Apa yang dikatakan oleh Roscoe Pound terhadap hukum itu, sama seperti apa yang dikatakan oleh Mochtar Kusuma Atmadja, hukum adalah keseluruhan asas-asas dan kaidah-kaidah yang mengatur masyarakat, termasuk di dalamnya lembaga dan proses untuk mewujudkan hukum itu ke dalam kenyataan. Kedua ahli hukum ini memiliki pandangan yang sama terhadap hukum.¹⁵

Dalam rangka menjalankan fungsi sebagai *social control* hukum sebagai kontrol sosial, hukum ini menurut Micabel Hager dapat terjadi pada 3 (tiga) sektor, yaitu:

- a. Hukum sebagai alat pengetik (*ordering*): dalam rangka penertiban, ini hukum dapat menciptakan suatu perangkat bagi pengambil keputusan politik dan pemecahan sengketa yang mungkin timbul melalui suatu hukum acara yang baik. Ia pun dapat melatinkan dasar hukum (*legitimacy*) bagi penggunaan kekuasaan.
- b. Hukum sebagai alat penjaga keseimbangan (*balancing*): fungsi hukum dapat menjaga keseimbangan dan keharmonisan antara kepentingan negara/kepentingan umum dan kepentingan perorangan.
- c. Hukum sebagai katalisator: sebagai katalisator hukum dapat membantu untuk memudahkan terjadinya proses perubahan melalui pembaruan hukum (*law reform*) dengan bantuan tenaga di bidang profesi hukum.¹⁶

Seperti yang dikatakan Roscoe Pound, dapat dilihat melalui pembuatan hukum dan sanksi utama hukum, yaitu:

a. Pembuatan Hukum

Dalam bukunya Handri Raharjo, menurut Roscoe Pound terkenal dengan teorinya bahwa hukum adalah alat untuk memperbarui (modernisasi) masyarakat (*law as a tool of social engineering*). Untuk dapat

¹⁴Nurhadiantoro, *Hukum Sebagai Alat untuk Mengubah Masyarakat*, Universitas Muhammadiyah Surakarta, 2007, h.m. 6.

¹⁵<http://www.google.com>, *Teori-teori Hukum Historisisme Hukum*, diakses tanggal 30 November 2011.

¹⁶Ibid., h.m. 5.

menentukan perannya sebagai alat tersebut, maka Roscoe Pound membuat penggolongan atas kepentingan-kepentingan yang harus dilindungi oleh hukum, yaitu:

- 1) *public interest*:
 - a) Kepentingan negara untuk menjaga eksistensi dan hakikat negara.
 - b) Kepentingan negara untuk mengawasi kepentingan sosial kemasyarakatan.
- 2) *individual interest*:
 - a) Kepentingan dalam hubungan rumah tangga (*interest in domestic relations*).
 - b) Kepentingan mengenai harta benda (*interest of substance*).
- 3) *interest of personality*:
 - a) Kepentingan perlindungan integritas badaniah (*physical integrity*).
 - b) Kehendak bebas (*freedom of will*).
 - c) Reputasi (*reputation*).
 - d) Kerahasia pribadi perorangan (*privacy*).
 - e) Kebebasan untuk memilih agama dan mengeluarkan pendapat (*freedom of belief and opinion*).²²

b. Fungsi Utama Hukum

Salah satu masalah yang dihadapi adalah menemukan sistem dan pelaksanaan penegakan hukum yang cepat menjalankan fungsi hukum dengan baik seperti: fungsi kontrol sosial, fungsi menyelesaikan perselisihan, fungsi memadatkan, fungsi memisahkan, fungsi pembaruan, fungsi kesejahteraan, dan lain-lain.²³

Perbedaan-perbedaan fungsi hukum tersebut, sering kali menjadi unsur yang mendorong timbulnya perbedaan mengenai tujuan menerapkan hukum. Ada yang lebih menekankan pada fungsi kontrol sosial, atau fungsi perubahan, dan lain-lain. Kalau masing-masing pihak menuntut menurut keinginannya sendiri-sendiri maka yang timbul adalah permasalahan

²² Pandi Raktajo, *Hukum Perjanjian di Indonesia*, Pustaka Yustitia, Yogyakarta, 2009, hlm. 6.

²³ *Ibid.*, hlm. 6-7.

hukum bukan penyelesaian hukum. Bahkan menimbulkan konflik yang berkonotasi saling menyalahkan, saling menuduh, dan lain-lain. Fungsi utama hukum adalah untuk melindungi kepentingan yang ada dalam masyarakat. Seperti yang dibahas pada topik sebelumnya dalam konteks kepentingan menurut Roscoe Pound. Rincian dari tiap-tiap kepentingan tersebut bukan merupakan daftar yang tetap tetapi berubah-ubah sesuai dengan perkembangan masyarakat. Jadi, sangat dipengaruhi oleh waktu dan kondisi masyarakat. Apabila kepentingan-kepentingan tersebut disusun sebagai susunan yang tidak berubah-ubah, maka susunan tersebut bukan lagi sebagai *social engineering* tetapi merupakan pernyataan politik (*manifesto politik*).

Menurut Friedrich Carl Von Savigny yang menyatakan bahwa hukum itu tidak dibuat melainkan tumbuh dan berkembang bersama-sama dengan masyarakat. Konsep ini dipengaruhi oleh agama (*supranatural*), seperti halnya yang berlaku di Indonesia (pengaruh mazhab sejarah) dengan berlakunya hukum adat yang ditentukan oleh keseimbangan "magis-religius (*kosmis*)". Berdasarkan inti teori Von Savigny: "Semua hukum pada mulanya dibentuk dengan cara seperti yang dikatakan orang. Hukum adat, dengan bahasa yang biasa tetapi tidak terlalu tepat, dibentuk yakni bahwa hukum itu mulai dikembangkan oleh adat kebiasaan dan kepercayaan yang umum". Baru kemudian oleh yurisprudensi. Jadi di mana-mana oleh kekuatan dalam yang bekerja diam, tidak boleh herkeherdank sewenang-wenang dalam pembuatan undang-undang. Von Savigny menekankan bahwa setiap masyarakat mengembangkan hukum kebiasaannya sendiri, karena mempunyai bahasa, adat istiadat (termasuk kepercayaan) dan konstitusi yang khas.⁴⁹

Seperti yang dikatakan oleh Carl Von Savigny, dapat dilihat melalui pembuatan hukum dan fungsi utama hukum, yaitu:

a. Pembuatan Hukum

Hukum bukan merupakan konsep dalam masyarakat karena hukum tumbuh secara alamiah dalam pergaulan masyarakat di mana hukum selalu berubah seiring perubahan sosial. Dengan pernyataan Savigny yang demikian itu maka hukum di satu negara tidak dapat diterapkan/dipakai oleh negara lain karena masyarakatnya berbeda-beda begitu juga dengan kebudayaan yang ada di satu daerah sudah pasti berbeda pula. Dalam hal

⁴⁹Ibid., hlm. 7.

tempat dan waktu juga berbeda. Pokok-pokok ajaran mazhab historis yang dirumuskan Savigny dan beberapa pengikutnya antara lain:

- 1) Hukum yang ditemukan tidak dibuat. Pertumbuhan hukum pada dasarnya adalah proses yang tidak baik didasari dan organis. Oleh karena itu, perundang-undangan adalah kurang penting dibandingkan dengan adat kebiasaan.
- 2) Kata-kata hukum berkembang dari hubungan-hubungan hukum yang mudah dipahami dalam masyarakat primitif ke hukum yang lebih kompleks dalam peradaban modern kesadaran umum tidak dapat lebih lama lagi menonjolkan dirinya secara langsung, tetapi disajikan oleh para ahli hukum yang memasukkan prinsip-prinsip hukum secara teknis. Tetapi ahli hukum tetap merupakan suatu organ dari kesadaran umum terikat pada tugas untuk memberi bentuk pada apa yang ia temukan sebagai bahan mentah (kesadaran umum rampaknya oleh Scholten disebut sebagai kesadaran hukum). Perundang-undangan menyusul pada tingkat akhir, ahli hukum sebagai pembuat undang-undang relatif lebih penting dari pada sebagai pembuat undang-undang.
- 3) Undang-undang tidak dapat berlaku atau diterapkan secara universal. Setiap masyarakat mengembangkan kebiasaannya sendiri karena mempunyai bahasa adat-istiadat dan konstitusi yang khas. Savigny menekankan bahwa bahasa dan hukum yang sejajar juga tidak dapat diterapkan pada masyarakat lain dan daerah-daerah lain. *Volksgeist* dapat dilihat dalam hukumnya sehingga sangat penting untuk mengikuti evolusi *volksgeist* melalui penelitian sepanjang sejarah.

b. Fungsi Utama Hukum

Konsep jiwa masyarakat dalam teori Savigny tentang hukum ini tidak dapat menunjukkan secara jelas bagaimana ini dan ruang lingkungannya. Pada akhirnya amat sulit melihat fungsi dan perkembangannya sebagai sumber utama hukum menurut teori ini. Upaya yang dilakukan oleh pembentuk hukum adalah menyeimbangkan segala kepentingan yang ada dalam masyarakat dan pemerintah. Kepentingan negara adalah hal yang paling tinggi atau yang teratas, dikarenakan negara mempunyai kepentingan nasional. Kepentingan nasional tersebut harus melindungi kepentingan negara karena kemauan negara adalah kemauan publik. Hukum bukan seperti yang dikatakan teori-teori positivis hukum bahwa hukum memiliki

sifat tertutup. Hukum itu berperan untuk merubah keadaan masyarakat seperti apa yang diinginkan hukum tersebut. Hukum dapat melakukan perubahan secara paksa. Guna mencapai kondisi yang diinginkan oleh hukum yang dipaksakan. Misalnya: peraturan larangan merokok, berhenti merokok adalah kepentingan masyarakat. Jika negara memaksa kita untuk merubah/melarang ke arah yang lebih baik. Karena merokok dapat merugikan kesehatan. Inilah yang disebut *social control*.²⁰

Hukum yang diciptakan oleh penguasa memiliki tujuan yang hendak dicapai. Untuk menjelaskan tujuan ini ada 3 (tiga) teori yang menjelaskan tentang tujuan hukum, yaitu:

- a. Teori etis: tujuan hukum untuk mencapai keadilan.
- b. Teori utilitas: tujuan hukum untuk mencapai kebahagiaan manusia.
- c. Teori campuran: tujuan hukum untuk mencapai keterlibatan (yang utama) dan keadilan yang berbeda-beda isi dan ukurannya menurut masyarakat dan zaman.
- d. Tujuan hukum Negara Republik Indonesia menurut hukum positif tertuang dalam alenia Keempat UUD 1945.²¹

Tujuan hukum lainnya adalah menghendaki adanya keseimbangan kepentingan, keadilan, keterlibatan, ketenteraman, dan kebahagiaan setiap insan manusia, maka dari situ sebenarnya dapat diketahui apa sebenarnya fungsi dari hukum itu sendiri. Secara umum hukum memiliki 5 (lima) fungsi dalam kehidupan berbangsa dan bermasyarakat, yaitu:

- a. Alat ketertiban dan ketertaturan masyarakat

Hukum memberikan petunjuk kepada masyarakat dalam hal bertingkah laku di dalam masyarakat, berbangsa, dan bernegara dengan harapan agar ketertiban dan ketenteraman antar anggota masyarakat itu dapat terwujud.

- b. Sarana mewujudkan keadilan sosial

Sanksi hukum dapat diterapkan kepada siapa saja yang bersalah sesuai dengan tingkat kesalahannya dan rasa keadilan masyarakat sehingga diharapkan hukum di sini dapat mewujudkan keadilan sosial lahir dan batin.

²⁰Ibid., hlm. 7-8.

²¹Ibid., hlm. 5-6.

- c. Alat penggerak pembangunan nasional
 Karena hukum memiliki daya pemaksa maka dapat dimanfaatkan sebagai alat otoritas untuk mengarahkan masyarakat ke arah yang lebih maju.
- d. Alat kritik
 Hukum tidak hanya semata-mata mengawasi masyarakat, tetapi juga berperan mengawasi para pe alat pemerintah.
- e. Sarana penyelesaian sengketa/perikatan.
 Hukum merupakan sebuah aturan yang mengatur tingkah laku manusia sehingga jika ada permasalahan di dalam pelaksanaannya diharapkan hukum dapat menyelesaikan permasalahan tersebut dengan adil.¹²

Berdasarkan uraian tersebut dapat diketahui bahwa hukum adalah kaidah yang hidup dalam masyarakat yang mempunyai sifat mengatur dan memaksa. Hukum hidup dalam masyarakat yang dapat memaksa orang supaya menaati tata tertib dalam masyarakat serta memberikan sanksi yang tegas (seperti hukuman) terhadap siapa saja yang melanggar dan tidak mentaatinya. Tujuan hukum itu sendiri untuk menjamin kelangsungan keseimbangan dalam perhubungan antara anggota masyarakat.

Hukum diadakan untuk memberikan kepastian, keadilan dan kemanfaatan bagi manusia. Berbagai masalah hukum sebenarnya pada tataran kehidupan masyarakat yang di dalamnya terdapat hukum itu dibicarakan, maka sebenarnya berbicara tentang perilaku manusia ketika menggunakan hukum dalam mencapai tujuannya. Artinya semua manusia di muka bumi ini berharap ketika menegakkan hukum harus ada jaminan adanya kepastian hukum, keadilan hukum dan kemanfaatan hukum bagi dirinya.

Para filsuf berpendapat bahwa hukum merupakan bagian yang penting dalam kehidupan manusia terutama kehidupan bernegara. Dalam pembicaraan sehari-hari, media cetak, media elektronik, maupun dalam berbagai kesempatan, sering kali dilontarkan berbagai macam bentuk ungkapan yang mengatasnamakan hukum, baik bagi mereka yang berlindung atas nama hukum, maupun pihak-pihak yang menguhjat hukum itu sendiri.

¹²Ibid., hlm. 6-7.

Konsep hukum sangat luas, meskipun dalam berbagai rumusan dan tulisan telah merujuk dan mengutip pendapat para sarjana maupun filsuf terkemuka di dunia yang mencoba untuk memberikan suatu definisi atau bentuk-bentuk pemahaman mengenai hukum. Dalam praktiknya tidak jarang dijumpai kesalahpahaman atau salah penafsiran, bahkan telah memberikan penafsiran baru terhadap hukum itu sendiri.

Pada dasarnya, suatu hukum yang baik adalah hukum yang mampu mengakomodasi dan membagi keadilan pada orang-orang yang akan diaturnya. Kaitan yang erat antara hukum dan nilai-nilai sosial budaya masyarakat itu ternyata bahwa hukum yang baik adalah hukum yang mencerminkan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat. Nuzum sudah sejak lama orang mempunyai keraguan atas hukum yang dibuat manusia. Misalnya pada Zaman Romawi orang-rumus tahun sebelum Masehi, Anarchis menulis bahwa hukum sering kali berlaku sebagai sarang laba-laba, yang hanya menangkap "...the weak and the poor, but only to broken by the mighty and rich...". Di sisi lain, kaum Sofist berpendapat, bahwa "justice is the interest of the stronger", bahwa hukum merupakan hak dari penguasa. Karena itu, dalam *'The Second Treatise of Government'* (1680) John Locke telah mengingatkan bahwa "whenever law ends, tyranny begins."¹⁰⁷

Dalam hubungan ini, terlihat bahwa hukum yang berlaku mencerminkan ideologi, kepentingan dan kecenderungan pemerintah pada rakyatnya, tidak semata-mata merupakan hukum yang ditugaskan rakyat untuk mengahiri mereka. Hukum yang berpihak pada rakyat, yang memperhatikan keadilan sosial, yang mencerminkan perlindungan hak asasi manusia, seperti tercantum dalam UUD 1945. Hukum bukan hanya merupakan pedoman berperilaku bagi rakyat, tetapi juga bagi para pejabat pemerintah dan seluruh penyelenggara pemerintahan. Definisi hukum sebagai: "the regime that orders human activities and relations through systematic application of the force of politically organized society, or through a power, backed by force, in such a society; the legal system (respect and obey the law). The aggregate of legislation, judicial precedents, and accepted legal principles; the body of judicial and administrative action (the law of land). The judicial and administrative process, legal action and proceedings (when all other negotiations failed, they submitted their dispute to the law)....."¹⁰⁸

¹⁰⁷John Locke, *The Second Treatise of Government*, Stuttgart: Reclam, 1980.

¹⁰⁸Garnier Helen A, *Black's Law Dictionary*, St. Paul: West Group, Gommarville, Kansas, 5. 1959. *Harmonisasi Hukum dalam Perspektif Perundang-undangan*, Lex Specialis: Suatu Masalah, Surabaya: J'Book, 2006.

Berlazarikan urian singkat di atas, secara umum dapat dikatakan bahwa manusia pada dasarnya secara berkesinambungan berupaya untuk memberikan pemahaman tentang hukum, dan setidaknya telah memahami tentang konsep hukum. Banyak pakar yang berusaha untuk memberikan arti hukum, tetapi tidak jarang arti hukum tersebut dikarakterisasi masih bersifat mendekati sempurna, tidak mungkin memberikan definisi tentang hukum, yang sungguh-sungguh dapat menandai kenyataan²¹ seperti kata Immanuel Kant: bahwa para jurist masih mencari definisi bagi pengertian mereka tentang hukum (*nach suchen die juristen eine definition zu ihrem begriffe von recht*). Demikian pula, "... although much juristic ink has been used in an attempt to provide 'a universally acceptable definition of law' there is little sign of the objective hearing been attained"²². Walaupun sejak beribu tahun orang mencari definisi tentang hukum, namun belum pernah terdapat sesuatu yang memuaskan. Kesulitannya terletak pada kata-kata yang dipergunakan dalam mengartikulasikan hukum. Pada akhirnya membatasi ruang gerak pemikiran tentang hukum itu sendiri.

Para sarjana terus mencoba untuk memberikan arti hukum, tetapi hukum itu sendiri tetap hidup meskipun tanpa diberikan arti maupun definisi. Terhadap terminologi hukum, masyarakat pun sudah memberikan suatu kesan atau pandangan tertentu. Namun keadaan demikian ini tidak dapat dikatakan sebagai pernyataan untuk suatu dasar pemaa bagi para pejabat hukum untuk mengabaikan atau tidak mengetahui arti hukum. Hukum bukan sesuatu yang mistis seperti zaman purbakala, melainkan sesuatu yang rasional yang dijangkau oleh setiap orang yang hidup dalam masyarakat secara sadar. Di sisi lain, hukum tidak dapat diberikan sembarang arti, atau diberikan arti sesuai selera oleh sembarang orang, terlebih disalahgunakan.

Hukum menjadi landasan dalam berperilaku, bukan hanya bagi masyarakat, tetapi juga bagi para pejabat pemerintah di badan-badan legislatif, eksekutif atau administratif dan badan-badan yudisial. Walau demikian, hukum dimaksud adalah hukum yang memang benar-benar diciptakan melalui proses yang benar dan sesuai dengan aspirasi masyarakat, dengan mengacu pada kepentingan masyarakat dan keadilan sosial. Tanpa

²¹L. J. Van Apeldoorn, *Pragmatik des Rechts*, Jakarta: Pradaya Paramita, 1983, hlm. 13.

²²Dennis Lloyd, dalam L. B. Curzon, *Jurisprudence*, W & E Handbook 1979, hlm. 24-25.

adanya hukum yang berkeadilan, baik yang dibuat oleh badan-badan legislatif, eksekutif maupun yudisial. Sulit diharapkan bahwa hukum akan diterima dan dijadikan panutan. Dalam hubungan ini, baik dari komponen-komponen hukum, maupun dari faktor-faktor yang menacudu orientasi masyarakat, apa lagi dari penghormatan terhadap prinsip keadilan bagi penerapan hukum itu nyatalah bahwa lembaga-lembaga kenegaraan yang menetapkan norma hukum, melaksanakannya, maupun yang menindak pelanggaran terhadapnya dan lebih lagi para pejabat yang menyandang jabatan lembaga-lembaga tersebut, memainkan peran yang besar.

Dari uraian singkat tentang hukum dalam kehidupan masyarakat di atas, pada akhirnya akan berbicara mengenai manusia dalam mencoba untuk mengimple mentasikan hukum, dan refleksi dari para pejabat hukum yang terjadi di badan-badan legislatif, eksekutif atau administratif dan badan-badan yudisial, serta akibat yang ditimbulkannya.

2. Penegakan Hukum

Gerakan reformasi yang dipelopori mahasiswa telah menghasilkan fenomena baru pada usia 53 tahun Proklamasi Kemerdekaan Bangsa Indonesia yaitu menghendaki adanya reformasi total yang meliputi bidang politik, bidang ekonomi, dan bidang hukum. Menurut A. Muis, era reformasi harus diberi makna: reaktualisasi hakikat proklamasi kemerdekaan bangsa ini yang gagal dilaksanakan orde baru yaitu kebebasan berbeda pendapat, kedaulatan rakyat, penghargaan kepada harkat dan martabat manusia (HAM) dan pengakuan terhadap masyarakat madani (*civil society*). Kegagalan orde baru dalam melaksanakan tujuan sendiri (melaksanakan UUD 1945 dan Pancasila secara murni dan konsekuen) telah membawa malapetaka yang besar bagi Bangsa Indonesia selama lebih dari 350 tahun. Hak-hak masyarakat tersebut dipasung selama lebih dari 30 tahun penguasa atau para pejabat mengidap arogansi kekuasaan dan perilaku represif. Negara hukum dan keadilan menjadi tak ramah terhadap warga masyarakat yang lemah. Hukum dan keadilan hanya berlaku bagi warga masyarakat yang kuat dalam arti ekonomi, politik, dan bagi penguasa.²⁷

Perjalanan sejarah Bangsa Indonesia dalam mengisi kemerdekaan harus diakui mengalami pasang surut dan berbagai hambatan. Namun dengan tegar Bangsa Indonesia menghadapi acra menanggulangi Pancasila dan

²⁷Kompas, tanggal 9 Agustus 1998.

UUD 1945 beberapa kali mengalami ujian. Bahkan akhir-akhir ini dengan lahirnya Orde Reformasi, Pancasila dan UUD 1945 kembali mendapat ujian. Sekali lagi roda reformasi yang dipelopori mahasiswa menghendaki reformasi total yang meliputi reformasi di bidang politik, di bidang ekonomi, dan di bidang hukum di mana menurut pendapat Nyman Serikat²⁴ berpangkal pada demokratisasi di segala bidang kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. UUD 1945 setelah mengalami 4 (empat) kali amandemen melalui Pasal 1 ayat (3) telah menentukan bahwa "Negara Indonesia adalah Negara Hukum" ini berarti sudah saatnya kita memikirkan bersama bagaimana menciptakan negara hukum yang demokratis, di mana rakyat seharusnya menentukan ke arah mana masyarakat bangsa dan negara ini dibangun. Menurut istilah Erman Rajagugak (mantan dirjen KUMDANG Departemen Kehakiman) harus ditandai dengan suatu hal yang disebut *sharing of power*, yaitu kelompok-kelompok yang berbeda pendapat di masyarakat mempunyai akses untuk membuat atau mempengaruhi keputusan, jadi dalam *sharing of power* ini diakui "Pluralisme".

Sudah saatnya pada era reformasi ini, peranan hukum dikedepankan, karena pada zaman orde lama mengedepankan masalah politik, dan orde baru mengedepankan masalah ekonomi, maka pada era reformasi ini semestinya mengedepankan masalah di bidang hukum.²⁵

Bidang politik menciptakan atau mengubah peraturan perundang-undangan di bidang politik yang menguntungkan semua kekuatan-kekuatan yang ada dalam masyarakat tertampung.

Demikian pula reformasi di bidang ekonomi, harus diciptakan peraturan perundang-undangan yang menjamin pelaksanaan kegiatan ekonomi sesuai dengan bebenak dan harapan masyarakat. Dengan bahasa yang lebih sederhana, peraturan perundang-undangan di semua bidang kehidupan bermasyarakat, berbangsa, bernegara, harus di-design sesuai dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

Reformasi hukum menurut Satjipto harus mempunyai visi ialah mendapatkan hukum atas dasar "paradigma moral akal budi" (disingkat

²⁴Nyman Serikat Putra Jaya, *Setelah Pancasila*, Pidato, Semarang: Program Magister Ilmu Hukum, 2008, hlm. 8.

²⁵Ibid., hlm. 9.

"paradigma moral") menggantikan paradigma hukum lama yaitu yang didasarkan pada "paradigma kekuasaan". Paradigma moral tersebut berupa seperangkat nilai yang bersifat egalitarian, demokratis, pluralistik, sinkranya membangun "masyarakat madani" (*civil society*). Paradigma moral menghendaki agar tatanan hukum Indonesia dikembalikan pada sumbernya, yaitu "rakyat" sehingga kepentingan dan orientasi kepada rakyat menjadi utama, serta menghendaki pelaksanaan hukum yang dilandasi oleh keterbukaan dan kejujuran. Semua pihak, terutama kalangan masyarakat hukum perlu memikirkan dan memperjuangkan suatu reformasi di bidang penegakan hukum. Penegakan hukum dalam rangka pembicaraan sesungguh ini, diberi makna yang lebih luas, tidak hanya menyangkut pelaksanaan hukum (*law enforcement*) meliputi langkah preventif dalam arti pemberlakuan peraturan perundang-undangan.

Menurut Andi Hamzah⁵², istilah penegakan hukum sering disalahartikan seakan-akan hanya bergerak di bidang hukum pidana saja atau hanya di bidang represif. Istilah penegakan hukum di sini meliputi baik yang represif maupun *rehabilitating*. Berbeda dengan istilah Inggris *law enforcement* yang diberi makna represif, sedangkan yang preventif berupa pemberian informasi, persuasi dan petunjuk disebut *law compliance*, yang berarti pemenuhan atau penataan hukum. Lebih tepat lagi jika dipakai istilah penanganan hukum atau pengendalian hukum.

Sudarto⁵³ memberi arti pada penegakan hukum adalah perhatian dan penggarapan perbuatan-perbuatan yang melawan hukum yang sungguh-sungguh terjadi (*onrecht in actu*) maupun perbuatan melawan hukum yang mungkin akan terjadi (*onrecht in potentie*). Sedangkan menurut Saajipto Rahardjo⁵⁴ suatu usaha untuk mewujudkan ide-ide dan konsep-konsep menjadi kenyataan penegakan hukum adalah suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan. Yang disebut keinginan-keinginan hukum di sini tidak lain adalah pikiran-pikiran pembuatan undang-undang yang dirumuskan dalam peraturan hukum itu. Pembicaraan mengenai proses penegakan hukum ini menjangkau pula sampai kepada pembuatan hukum.

⁵²Andi Hamzah, *Asas-asas Penting dalam Hukum Pidana*, Fakultas Hukum Universitas Surabaya, 2004, hlm. 24.

⁵³Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Bandung: Penerbit Alumni, 1986, hlm. 111.

⁵⁴Saajipto Rahardjo, *Hukum yang Membebaskan Rakyat*, Penerbit Kompas Semarang, 2008, hlm. 24.

Peramusan pikiran pembuat undang-undang hukum yang dituangkan dalam peraturan hukum akan turut menentukan bagaimana penegakan hukum itu dijalankan.

Sedangkan Soejono Soekanto²⁵, secara konseptual, maka inti dan arti penegakan hukum terletak pada kegiatan menyerasikan hubungan nilai-nilai yang dijabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan menegajawantah dan sikap akhir untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup. Gangguan terkadang dalam penegakan hukum mungkin terjadi. Apabila ada ketidakserasian antara "irihunggal", nilai, kaidah dan pola perilaku. Gangguan tersebut terjadi apabila terjadi ketidakserasian antara nilai-nilai yang berpasangan, yang menjelma di dalam kaidah-kaidah yang bersinopong stur dan pola perilaku tidak terarah yang mengganggu kedamaian pergaulan hidup. Dapat pula dikatakan bahwa penegakan hukum bukanlah semata-mata berarti pelaksanaan perundang-undangan walaupun di dalam kenyataan di Indonesia kecenderungannya demikian, sehingga pengertian *law enforcement* begitu populer. Selain dari itu, maka ada kecenderungan yang kuat untuk mengartikan penegakan hukum sebagai pelaksanaan keputusan-keputusan hakim. Perlu dicatat bahwa pendapat-pendapat yang agak sempit tersebut mempunyai kelemahan-kelemahan, apabila pelaksanaan hakim tersebut mengganggu kedamaian di dalam pergaulan hidup.

Penegakan hukum pidana merupakan suatu rangkaian proses yang terdiri dari penahapan-penahapan, yaitu (1) tahapan perumusan perbuat-an-perbuatan yang dapat dipidana, yang menjadi wewenang lembaga legislatif; (2) tahapan penerapan/aplikatif yang menjadi wewenang lembaga yudikatif; dan (3) tahapan pelaksanaan/administratif yang menjadi wewenang lembaga eksekutif.

Penegakan hukum di sini diartikan secara luas tidak hanya menerapkan hukum pidana tetapi dimaknai lebih dari sekadar penerapan hukum pidana positif. Tidak hanya mengatur perbuatan warga masyarakat pada umumnya namun juga mengatur kewenangan/kekuasaan aparat penegak hukum.

²⁵Soejono Soekanto, *Sistem Hukum Pidana*, Bandung: Penerbit Alfabeta, 1983, hlm. 24.

Peters Hoefnagles⁴⁹ mengatakan bahwa pembatasan dan pengendalian kekuasaan negara merupakan dimensi yuridis yang sesungguhnya dari hukum pidana. Tugas yuridis dari hukum pidana bukanlah "mengatur masyarakat", melainkan "mengatur penguasa" (*"the limitation of and control over the powers of the state constitute the real juridical dimension of criminal law; the juridical task of criminal law is not policing society but policing the police"*).

Perlu disadari bahwa tidak semua pelaku tindak pidana yang terjadi disebabkan karena tindak pidana yang tidak dilaporkan atau diadukan atau tidak dideteksi. Tindak pidana yang dilaporkan atau diadukan tidak semuanya diteruskan ketindakpenyidikan sesuai dengan Pasal 139 ayat (2) KUHPA disebabkan oleh (1) tidak tercapai bukti, atau (2) peristiwa tersebut ternyata bukan merupakan tindak pidana, atau (3) penyidikan dihentikan demi hukum. Tindak pidana yang ditinggalkan penyidikan kemudian oleh penyidik diimpahkan ke Penuntut Umum. Tindak pidana yang diimpahkan ke Penuntut Umum, mengingot Penuntut Umum dapat berpendapat sesuai dengan ketentuan Pasal 140 ayat 2 huruf a untuk tersebut bukan merupakan, atau (3) perkara ditutup demi hukum. Tindak pidana yang diimpahkan pengadilan oleh penuntut umum disertai pemerintah untuk mengadilinya, oleh pengadilan tidak semuanya dijatuhi pidana, mengingat dalam memeriksa perkara pidana terdapat beberapa ketungkinan seperti putusan bebas dari segala dakwaan (Pasal 191 ayat (1) KUHPA), perbuatan yang didakwakan kepada terdakwa terbukti, tetapi perbuatan ini tidak merupakan tindak pidana, sehingga dihapus lepas dari segala tuntutan hukum (Pasal 191 ayat (2) KUHPA), dan terbukti bersalah melakukan tindak pidana, maka dijatuhi pidana (Pasal 193 ayat (1) KUHPA).

Dalam kepustakaan dan berbagai wacana ilmu pemerintahan dan hukum, istilah 'good governance' banyak diungkit ke dalam pembahasan. Istilah *governance* pada dasarnya menunjuk pada tindakan, fakta, atau perilaku *governing*, yakni mengarahkan atau mengadakan atau mengorganisasi masalah publik dalam suatu negara. Maka *good governance* sebagai tindakan atau tingkah laku yang didasarkan pada nilai-nilai, dan yang bersifat mengarahkan, mengorganisasi atau memengaruhi masalah publik untuk mewujudkan nilai-nilai itu di dalam tindakan dan kehidupan kearaharian.

⁴⁹G. Peter Hoefnagles, *The Other Side of Criminology*, Dordrecht-Kluwer, Holland: Kluwer-Deventer Holland, 1973. hlm. 139.

Konsep *good governance* banyak dikembangkan dalam berbagai tulisan oleh para pakar dengan masing-masing argumentasi dan justifikasi. Dalam hal konsep *good governance* dipahami dari diterapkan sebagai kerangka penegakan hukum, maka secara teoritis akan dikenal konsep "*good law enforcement governance*", dalam pengertian kerangka konsep "penegakan hukum yang baik" derivasi langsung dari *good governance*. Maka "penegakan hukum yang baik" lebih meragau pada *the manner*, kinerja atau gaya moral-legal pelaksanaannya.

Moral hukum bersifat instruksional di mana moralitas bersifat kontroversial dan personal. Hukum bersifat otoriter, mengatasi masalah dengan tindakan otoriter pula, sedangkan moralitas berbeda dan mandiri, dalam arti moralitas selalu terbuka terhadap adu argumentasi untuk mencapai kata-kata yang sama. Hukum bersifat heterogen yang mengikat kita tanpa terkualifikasi, sedangkan moralitas bersifat otonomi yang mengikat kita dengan keputusan dan keinginan sendiri. Istilah moral dan etika (*ethics*) mempunyai pengertian yang sama, meskipun asal kata berbeda. Moral berasal dari bahasa latin "*mores*", sedangkan etika dari bahasa Yunani "*ethos*".²⁶ Keduanya mempunyai pengertian *the customs*, yang berkaitan dengan aktivitas manusia yang dipandang baik atau tindakan yang benar, adil dan wajar. *Ethics* diartikan sebagai "*branch of philosophy concerned with conduct, the determination of good, and of right and wrong*".²⁷ *Ethics* juga diartikan sebagai "*the science which treats of the nature and grounds of moral obligation; moral philosophy which teaches men their duty and the reasons of it; the science of duty*".²⁸ Untuk membedakan kedua pengertian tersebut, dikenal dengan kata moral untuk menunjukkan moral act. Sedangkan penyelidikan tentang moral sering diungkapkan sebagai *ethical code*. Etika lebih bersifat teori, sedangkan moral lebih menunjukkan praktik.

Apabila seperti uraian di atas pengertiannya, maka "*good law enforcement governance*" dalam tulisan ini dapat direrjemahkan seperti "seni atau gaya moral penegakan hukum yang baik". Yang dimaksudkan dengan "baik" dalam istilah "penegakan hukum yang baik", lebih memerlukan suatu butir-butir moral-legal dalam pelaksanaannya.

²⁶Yuliani Liputo, (ed), *Kamus Etisaf*, Bandung: Remaja Rosdakarya, 1993.

²⁷*Encyclopedia Internationa*, New York: Grolier Incorporated, 1967, Jlm. 543.

²⁸*The New Webster Dictionary of The English Language*, New York: Grolier Incorporated, 1970, hnt. 300.

Kunci utama dalam memahami penegakan hukum yang baik, adalah pemahaman atas prinsip-prinsip di dalamnya. Bertolak dari prinsip-prinsip penegakan hukum yang baik, akan dapat diperoleh tolak-ukur kinerja suatu penegakan hukum. Baik penyelenggaraan penegakan hukum, dapat dinilai apabila pelaksanaannya telah bersinggungan dengan semua unsur prinsip-prinsip penegakan hukum yang baik, mengacu pada prinsip-prinsip demokrasi dengan elemen-elemennya, pembagian kekuasaan dan kontrol masyarakat. Suatu pelaksanaan penegakan hukum dapat disebut moral baik, apabila persyaratannya memenuhi elemen-elemen prinsip demokrasi tersebut.

Di antara prinsip-prinsip demokrasi dengan elemen-elemennya tersebut, empat prinsip di antaranya merupakan prasyarat yang utama saling terkait satu sama lain. Dengan kata lain, suatu pelaksanaan penegakan hukum dapat disebut bergaya moral baik, sekurang-kurangnya memenuhi empat syarat yang meliputi legitimasi, akuntabilitas, transparansi dan partisipasi.

Pertama, penegakan hukum itu berlegitimasi atau taat asas, sehingga kekurangannya dan kelebihanannya akan dapat terprediksikan sebelumnya (*predictable*).

Kedua, pelaksanaan penegakan hukum dapat dimintai pertanggungjawaban oleh masyarakat (*accountable*).

Ketiga, prosesnya tidak dilakukan secara sembunyi-sembunyi yang dapat mengindikasikan adanya kolusi (*transparency*).

Keempat, prosesnya terbuka untuk mengakomodasi opini kritis masyarakat (*participated*).

Kelima, prasyarat tersebut tidak berdiri sendiri-sendiri, yang satu lepas dari yang lain. *Predictability* akan menentukan apakah suatu penegakan hukum, secara kolektif oleh suatu dewan atau secara individual oleh seseorang pejabat, telah dilaksanakan secara rasional, dan secara objektif sebagai bagian dari suatu sistem normatif yang telah dibangun kemudian benar-benar dapat dimintai pertanggungjawabannya.

Partisipasi masyarakat hanya dapat dipenuhi apabila sesuatu hal sampai batas tertentu telah dilaksanakan secara transparan. Sementara itu, mustahil norma *accountability* dapat direalisasikan apabila kesempatan masyarakat untuk berpartisipasi dan permintaan akuntabilitas masyarakat.

Partisipasi masyarakat tidak dapat terlaksana tanpa adanya transparansi. Akuntabilitas sulit terlaksana tanpa pemantauan dan partisipasi masyarakat dalam proses penegakan hukum. Ketidakjelasan dan ketidaktransparanan dalam proses penegakan hukum, membuat masyarakat selalu diliputi oleh keraguan dan pertanyaan, apakah memang benar bahwa kepentingan masyarakat selalu diprioritaskan. Untuk itulah kemampuan masyarakat harus diperkuat (*empowering*), kepercayaan masyarakat harus meningkat, dan kesempatan masyarakat untuk berpartisipasi ditingkatkan.⁴⁴

Membangun "penegakan hukum yang baik" sangat ditentukan oleh sikap dan perilaku para pejabat penegak hukum. Kejujuran adalah hal yang paling penting untuk dikembangkan dalam pembinaan sumber daya insani, karena kejujuran tidak ada modusnya. Kejujuran sangat konsekuensi, pemerintah dengan sendirinya dituntut untuk meningkatkan kemampuan sumber daya insannya sesuai dengan bidang tugasnya, kesejahteraannya, termasuk menentukan sikap dan perilakunya, agar mampu berpikir dengan baik dan benar.

Penegakan hukum dalam definisinya yang luas, tidak hanya berkenaan dengan apa yang dilakukan para pejabat di wilayah eksekutif, administratif dan legislatif. Maka, wacana dimasukkan pula ke dalam prosesnya bagaimana hukum itu dibentuk dan ditegakkan.

Merupakan tuntutan dalam kehidupan hukum yang demokratis dan berwawasan kemasyarakatan untuk memberikan tolok ukur setiap proses penegakan hukum oleh para pejabat yang berwenang, atas dasar kriteria mengenai gaya moral pelaksanaannya. Para pejabat penegakan hukum dan anggota masyarakat yang berkepentingan tolok-ukur ada tidaknya penegakan hukum yang akan berdampak pada kehidupan mereka.

Dengan memahami secara baik seluk-beluk dan lika-liku penegakan hukum yang baik, para pejabat pemerintahan akan berhati-hati dalam bertindak guna menjaga kualitas moral-politik dan moral-legal keputusan-keputusannya. Sementara itu, dengan mengetahui apa yang dimaksud dengan penegakan hukum yang baik, masyarakat pun akan dapat memberikan tolok-ukur dan menilai apakah BNN, baik di pusat maupun di daerah, telah mengasasi dan mampu melaksanakan gaya moral penegakan hukum yang baik atau belum. Masyarakat akan dapat menilai kepatuhan anggota-

⁴⁴Soetandyo Wigjosoehroto, *Hukum dan Moral Pemerintahan yang Baik*, Jurnal Analisis Hukum, Jakarta: Jongka Tungga Langit Ruitab, 2002.

anggota BNN pada ketentuan-ketentuan yang ada mengenai mekanisme dan prosedur yang telah ditetapkan demi terjaganya sistem hukum. Keparluan pada mekanisme dan prosedur serta sistem yang ada, pada gilirannya akan menjamin terpenuhinya tujuan *precisability* dan *accountability*.

Dengan mengetahui apa yang dimaksud dengan penegakan hukum yang baik, masyarakat akan dapat mengamati dan memberikan tolok-ukur apakah para pelaksana penegakan hukum sebagai fungsionaris dalam suatu proses peradilan, hakim, jaksa, polisi dan pengacara, telah bertindak sesuai dengan persyaratan gaya moral penegakan hukum yang baik atau belum. Pengetahuan dan kepehaman masyarakat mengenai sesuatu yang baik dalam wilayah yudisial, akan dapat digunakan untuk menilai proses penyelesaian berbagai perkara yang telah atau yang masih harus diselesaikan melalui pengadilan.

Indikator yang dapat digunakan untuk mengamati dan memberikan tolok-ukur gaya moral penegakan hukum yang baik dalam proses peradilan adalah jawaban atas pertanyaan-pertanyaan hukum, antara lain: "Adakah tindakan-tindakan BNN, kepolisian atau kejaksaan pada tingkat penyelidikan telah berlangsung seperti yang diharapkan dan patut digunakan?" "Adakah tindakan-tindakan polisional demi hukum dapat dipertanggungjawabkan?" "Adakah penyelenggaraan sidang-sidang pengadilan, baik pada tahap dakwaan, penuntutan, maupun pada tahap penjatuhan hukuman, telah berjalan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan?"²²

Akibat dari pemahaman sebagai persoalan penegakan hukum dan arti yang sempit, maka apabila persoalan penegakan hukum dimasukkan sebagai persoalan hukum dan peradilan, persoalannya akan lebih sempit ke dalam persoalan hukum acara, mekanisme dan prosedur formal belaka. Pejabat hukum akan dinilai sudah bertindak benar apabila mekanisme dan prosedur formal telah diikuti, meski dalam maknanya yang harfiah dan sumir. Padahal, persoalannya akan disempitkan ke dalam persoalan hukum acara, mekanisme dan prosedural formal belaka. Pejabat hukum akan dinilai sudah bertindak apabila mekanisme dan prosedural formal setelah diikuti, meski dalam maknanya yang harfiah dan sumir. Padahal, persoalan penegakan hukum adalah persoalan gaya dan moral pengolaan proses, yang memerlukan pemahaman terhadap maknanya yang lebih substantif. Persoalan penegakan hukum merupakan persoalan yang terkait erat dengan

²²Loc.Cit.

kepentingan masyarakat dalam suatu kehidupan bernegara. Dari perspektif paham demokrasi, persoalan penegakan hukum adalah persoalan *public predictability, public accountability, public transparency, dan public participation*.

Persoalan moral penegakan hukum yang baik, apabila pemahaman *Rule of Law* dimaksudkan untuk mengontrol kepatuhan prosedural para pejabat pemerintahan, dan *Rule of Law* dilekakkan sebagai norma hukum yang tertinggi (*supreme*), maka harus dipahami bahwa dalam *Rule of Law* itu hendak ditegakkan demi kepentingan dan dimudahkannya masyarakat memperoleh pengetahuan informatif suatu *range of predictability* mengenai tindakan-tindakan para pejabat penegakan hukum.

Persoalan moral penegakan hukum yang baik relevan dengan kepentingan masyarakat, maka sangat diperlukan kesadaran masyarakat atas kewajiban dan hak-hak yang dimiliki untuk mamantau dan menilai kinerja para pejabat penegak hukum BNN yang mengisi jajaran birokrasi, sipil dan militer, serta badan-badan legislatif dan badan-badan yudisial.

Kesadaran seperti ini perlu ditumbuhkembangkan, sehingga masyarakat akan dapat mengevaluasi berdasarkan tolok-ukur yang ada. Hanya dalam kondisi demikian, hak untuk menuntut *practicability, accountability, transparency, dan participation*, masyarakat dapat mengevaluasi kinerja para pejabat penegakan hukum BNN dan mencegahnya dari tindakan-tindakan yang menyimpang, khususnya mengenai pemberantasan tindak-pidana narkoba.

Jntuk menjamin adanya penegakan hukum yang baik, maka dalam pembentukan hukum (*law making process*) harus ditujukan untuk mencapai tegaknya supremasi hukum. Harus diartikan bahwa hukum termasuk penegakan hukum, harus diberikan tempat sebagai instrumen utama yang akan mengarahkan, menjaga dan mengawasi jalannya pemerintahan. Penegakan hukum harus dilakukan secara sistematis, selain itu penegakan hukum harus benar-benar ditujukan untuk meningkatkan jaminan dan kepastian hukum dalam masyarakat, sehingga keadilan dan perlindungan hukum terhadap hak asasi manusia benar-benar dapat dirasakan oleh masyarakat. Keadaan ini telah mendorong untuk dilakukannya harmonisasi hukum dan harmonisasi penegakan hukum.

Harmonisasi hukum diartikan sebagai upaya atau proses penyesuaian asas dan sistem hukum, agar terwujud kesederhanaan hukum, kepastian hukum dan keadilan. Harmonisasi hukum sebagai suatu proses dalam

penyusunan peraturan perundang-undangan nasional yang harmonis, dalam arti selaras, serasi, seimbang, terintegrasi, dan konsisten, serta taat asas.

Langkah sistemik harmonisasi hukum nasional bertumpu pada paradigma Pancasila dan UUD 1945 yang melahirkan sistem kenetatanegaraan dengan dua eses fundamental, asas demokrasi dan asas negara hukum yang diidealkan mewujudkan sistem hukum nasional dengan tiga komponen, yaitu substansi hukum, struktur hukum beserta kelembagaannya, dan budaya hukum. Langkah sistemik tersebut di satu sisi dapat dijabarkan dalam harmonisasi peraturan perundang-undangan dan di sisi lain diimplementasikan dalam rangka penegakan hukum.

Melalui hukum, akan terbentuk sistem hukum yang mengakomodir tuntutan akan kepastian hukum dan terwujudnya keadilan. Begitu pula dalam hal penegakan hukum, harmonisasi hukum akan dapat menginduk rumpang untuk bagi badan peradilan yang melakukan kekuasaan kehakiman, dengan badan-badan pemerintah yang diberi wewenang melakukan fungsi peradilan menurut peraturan perundang-undangan.

Asas dan orientasi dalam setiap langkah harmonisasi hukum adalah tujuan harmonisasi, nilai-nilai dan asas hukum, serta tujuan hukum itu sendiri, yakni harmoni antara keadilan, kepastian hukum dan semua tujuan (*goodwill*). Pada akhirnya, pelaksanaan penegakan hukum perlu memperhatikan aktualisasi tata nilai yang bersandung dalam konstitusi dan prinsip-prinsip penegakan hukum yang baik (*good law enforcement*).

3. Penegak Hukum BNN

Upaya pemerintah dalam rangka pemberantasan tindak pidana narkoba dengan membentuk badan lembaga melalui Inpres Nomor 3 Tahun 1997, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1997, Kepres Nomor 116 Tahun 1999 yaitu badan Koordinasi Narkoba Nasional (BKNN). Kemudian berturut-turut melalui Kepres Nomor 17 Tahun 2001 dan Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2002 tentang Rekomendasi Atas Laporan Pelaksanaan Putusan MPR RI Tahun 2002, Badan Koordinasi Narkoba Nasional (BKNN) diubah menjadi Badan Narkotika Nasional selanjutnya disebut (BNN) dengan tugas mengkoordinasikan instansi pemerintah terkait dalam menyusun kebijaksanaan dan pelaksanaan di bidang ketersediaan dan pemberantasan, pencegahan, penyalahgunaan dan peredaran gelap narkoba.

selanjutnya disebut (P4CN) serta melaksanakan (P4GN) dengan membentuk satgas-satgas yang bersifat operasional. Perubahan status dari BKNN menjadi BNN pada Tahun 2002 maka Polri secara khusus memperbantukan (satu) Direktorat yaitu Direktorat IV Narkotika Bareskrim Polri untuk mendukung tugas operasional di bawah kendali BNN. Di samping itu, BNN pun sudah diakui sebagai *facil partner* untuk masalah narkotika oleh badan-badan internasional/asing⁴.

Masalah penyalahgunaan narkotika menjadi bahan pembicaraan pada kongres PBB yang ada kaitannya dengan kecenderungan perkembangan kejahatan (*crime trend*) yang mendapatkan perhatian kongres PBB ke-8 Tahun 1975 di Geneva tentang *prevention of crime and the treatment of offenders*. Dalam kongres ini meminta perhatian negara-negara di dunia terhadap dimensi perkembangan kejahatan: (1) kejahatan di bidang bisnis; (2) kejahatan terhadap hasil seni; (3) kejahatan yang berhubungan dengan alkohol dan penyalahgunaan narkotika; (4) kejahatan kekerasan di kalangan remaja; (5) kejahatan kekerasan transnasional atau terorisme; (6) kejahatan yang berhubungan dengan lalu lintas; dan (7) kejahatan yang berhubungan dengan perpindahan penduduk. Pengaruh penyalahgunaan narkotika terhadap kejahatan-kejahatan lain telah dibahas antara lain dengan kongres PBB ke-8 di Havana Cuba yang menghasilkan dokumen tentang "social aspects of crime prevention and criminal justice in the context of development." Dokumen itu menyatakan masalah penyalahgunaan narkotika, obat-obatan dan alkohol diidentifikasi sebagai salah satu faktor konduktif penyebab terjadinya kejahatan.⁵ Hal demikian diungkapkan pula dalam Kongres PBB ke-12 di Bali yang membahas tentang maraknya peredaran gelap narkotika.

a. BNN dan Sistem Peradilan Pidana

Sistem peradilan pidana merupakan sistem yang terpadu karena dalam proses peradilan pidana merupakan suatu kesatuan. Artinya bahwa keseluruhan lembaga yang terkait dalam proses peradilan pidana harus mempunyai persepsi yang sama terhadap tujuan hukum acara pidana.

Adapun tujuan hukum acara pidana yaitu untuk mencari kebenaran yang material, sehingga dapat dengan benar melaksanakan hukum pidana.

⁴Radas Narkotika Nasional, Jakarta, 2007.

⁵Berita Niyanti Arici, *Sesuga Sempai Kejatuhan Hukum Pidana*, Tahun 1996, hlm. 6.

di samping menjaga agar tidak menghukum orang yang tidak bersalah. Tujuan utama pidana tersebut, melaksanakan hukum pidana, selain juga menjaga agar ketentuan-ketentuan yang diatur dalam KUHP dapat dilaksanakan dengan benar.⁴⁵

Marjono mengemukakan bahwa sistem peradilan pidana selanjutnya disebut SPP adalah sistem dalam suatu masyarakat untuk menanggulangi masalah kejahatan, yang terdiri dari lembaga kepolisian, kejaksaan, pengadilan, dan penasihat-penasihat terpidana.⁴⁶ Lembaga independen yang menangani kasus terhadap tindak pidana narkoba dalam hal ini ada di Badan Narkotika Nasional selanjutnya disebut BNN merupakan suatu lembaga independen non kementerian yang bertanggung jawab langsung kepada presiden. Adanya seharusnya dikalikan pula sebagai bagian dari sub sistem peradilan pidana. Mengingat pentingnya peran advokat/BNN dalam memengaruhi bekerjanya mekanisme-mekanisme dalam peradilan pidana.

La Patra mengemukakan tujuan Sistem Peradilan Pidana bahwa, *all the criminal justice system of sistem legitimately may expect to participate in one or more of these activities in order to contribute to the entire systems welfare.* Lebih lanjut dikatakan *three major goals of the overall Criminal Justice System are the identification and processing offenders, the control of violence, and the provision emergency services.*⁴⁷

La Patra menggambarkan proses peradilan pidana meliputi sistem sosial, yaitu dalam lapisan pertama masyarakat, kedua aspek ekonomi, teknologi, pendidikan, dan politik, dan ketiga sub sistem dari sistem peradilan pidana. Apabila ada ketegangan antara keharusan dan kenyataan, maka perlu digambarkan *interface* (interaksi, interkoneksi, dan interdependensi) sistem peradilan pidana dengan lingkungannya.⁴⁸ Sistem peradilan pidana tidak dapat dilihat sebagai "deterministic system" yang bekerjanya dapat ditentukan secara pasti. Namun, SPP harus dilihat sebagai "probabilistic system" yang hasilnya tidak terduga.

⁴⁵Libby Logman, *Op. Cit.*, hlm. 17.

⁴⁶Marjono Reksadipnata, *Hal Asasi Manusia dalam Sistem Peradilan Pidana*, Depdik: UI, 1994, hlm. 84-85.

⁴⁷J.W. La Patra, *Dikutip oleh Nyoman Serikat, Sistem Peradilan Pidana*, Pustaka Jaja: Undip, hlm. 20-21.

⁴⁸Ibid, hlm. 22.

Sistem peradilan pidana juga "abstract system", merupakan keastuan ide yang tertuang dalam landasan filosofi dalam rangka mencapai tujuan tertentu, yaitu bagaimana peran peradilan dalam menegakkan fungsi hukum.

Dalam arti abstrak (kultural), sistem peradilan pidana merupakan jalinan konsisten sikap, pandangan terhadap nilai, bahkan filosofi secara seragam harus dihayati oleh berbagai sub sistem peradilan pidana yang harus diatur. Hal yang signifikan adalah peranan pelaku sistem yang "committed" terhadap spirit dan etika profesional, dalam penegakan hukum yang ada.⁴⁴

Ronli mengemukakan bahwa sistem peradilan pidana diartikan sebagai suatu penegakan hukum atau law enforcement maka di dalamnya terkandung aspek hukum yang menitikberatkan kepada operasionalisasi peraturan perundang-undangan dalam upaya menanggulangi kejahatan dan bertujuan mencapai kepastian hukum (*certainly*). Di lain pihak apabila pengertian sistem peradilan pidana dipandang bagian dari kesejahteraan masyarakat, maka sistem peradilan pidana terkandung aspek sosial yang menitikberatkan kegunaan (*expediency*).⁴⁵

Konsep modern sosial *defence* dari Marc Ancel dikonseptualisasikan sebagai *the prevention of crime and the treatment of offender* yang berarti tujuan dari politik hukum pidana adalah *systematic resocialization of offender*. Konsep ini berusaha menjaga hak-hak sebagai manusia dari pelaku kejahatan, meskipun ia harus membayar kejahatan atau hukumannya.⁴⁶

Pendapat Marc Ancel mengindikasikan bahwa perlindungan korban hanya diartikan secara tidak langsung dengan pencegahan tercapai bila pelakunya dipidana atau menjalani proses pemidanaan. Perlindungan korban senkan menjadi limitatif dan tidak memberikan wawasan bagi upaya pemidanaan "*access to justice and fair treatment to the victim*".⁴⁷

Selaras dengan tujuan dari sistem peradilan pidana, maka pelaksanaan perlindungan hukum akan menjadi isu yang harus diperhatikan. Pada *The*

⁴⁴Myoman Srikari Putri Jaya, *Aspek Selektif Hukum Pidana*, Semarang: Badan Penerbit Undip, 2005, hlm. 113.

⁴⁵Rumli Anasasmitra, *Sistem Peradilan Pidana, Perspektif Teoretis dan Abstrak*, Bandung: Sinar Ujung, 1996, hlm. 16.

⁴⁶Marc Ancel, *Social Defence, Modern Approach to Criminal Problems*, trans J. Wilson, London: Routledge & Kegan Paul, 1965, hlm. 25.

⁴⁷*Ibid*, hlm. 27.

due process model, criminal justice lebih diorientasikan pada hak-hak pelaku dan bukan pada hak-hak korban. The due process model diorientasikan agar peradilan pidana lebih dipertanggungjawabkan secara hukum sebagai prosedur dan pedoman untuk memastikan keadilan dan konsekvensikan dari proses keadilan.⁵⁰

Muladi berpendapat bahwa *crime control model* sebagai lawan dari *due process model* merupakan model yang tidak cocok dalam sistem peradilan pidana karena sifat represif sangat dipentingkan. Tetapi *due process model* pun tidak sepenuhnya menguntungkan karena bersifat "anti *authoritarian values*"⁵¹ terkait dengan kepentingan-kepentingan yang harus diperhatikan dalam persoalan pokok pidana, dapat dikemukakan pendapat Muladi yang menyatakan bahwa model peradilan pidana yang sangat cocok bag. Indonesia adalah pada "dual-dual *strafrecht*" atau model keseimbangan kepentingan yang dipilih dari aliran neo klasik. Model ini disebut model realistik yang memerhatikan kepentingan yang harus dilindungi dalam Hukum Pidana yaitu kepentingan negara, kepentingan individu, kepentingan pelaku tindak pidana, dan kepentingan korban kejahatan.⁵²

Namun hukum pidana positif cenderung mengasumsikan bahwa "pelaku pelanggaran dianggap mengganggu keterubuhan masyarakat pelaku pelanggaran dari pada dianggap mengganggu kepentingan hukum korban", sehingga aspek perlindungan korban cenderung dipersepsikan dalam arti sempit. Hal ini sejalan pula dengan pendapat ".....*public prosecution was originally superimposed upon a system private prosecution, but private prosecution was eventually seen as impracticable, too often subject to abuse and incursion, with the view that crimes were acts against the state and not simply wrongs inflicted upon an individual victim.*"⁵³

Dalam simposium pembaruan Hukum Nasional Tahun 1980, dinyatakan bahwa perumusan luas mengenai konsep perlindungan masyarakat, yaitu di samping perlindungan masyarakat dari kejahatan yaitu

⁵⁰Dennis H. Holman, *Op.Cit.*, hlm. 12. Lihat pula Herbert L. Packer, *Criminal Sanction*, Stanford University Press California, 1968, hlm. 158-163.

⁵¹Lihat Komari, *Op.Cit.*, hlm. 22.

⁵²Nyoman Serikat, *Kepita Siska Hukum Pidana Dadip*, Semarang, 1995, hlm. 5.

⁵³Lihat Jevold H. Jarach Yale Kamisar, Wayne R. La Fere, *Criminal Procedure and The Constitution*, St. Paul, Minn: West Publishing Co., 1983, hlm. 21.

keseimbangan dan keselarasan hidup dalam masyarakat, juga dimasukkan unsur perlunya memperhatikan kepentingan korban.⁴⁴

Peradilan pidana pada hakikatnya merupakan *open system* dan bukan sebagai lembaga steril yang bebas dari berbagai kepentingan. Bekerjanya hukum terakap dalam suatu dimensi sosial masyarakat sehingga peradilan pidana adalah suatu institusi yang bekerja dalam suatu konteks sosial termasuk politik, ekonomi, sosial budaya masyarakat. Peradilan pidana melakukan interaksi dengan sistem-sistem sosial tersebut.⁴⁵

Peradilan pidana termasuk aparat BNN merupakan suatu sistem hukum yang terkait dengan dimensi sosial khususnya terhadap pemberantasan tindak pidana narkoba, sehingga memiliki publiknya sendiri. Peradilan pidana tidak bisa mengklaim sepenuhnya sebagai institusi yang bebas dan mandiri. Birokrasi BNN tidak sepenuhnya merupakan lembaga yang mandiri secara sosial.

Hukum erat kaitannya dengan usaha-usaha untuk mewujudkan nilai-nilai tertentu. Nilai-nilai dasar dari hukum itu sendiri menurut Radbruch adalah nilai kepastian, keadilan, dan kemartabatan.⁴⁶ Menurut pendapat penulis, pencapaian nilai dalam peradilan pidana juga harus melibatkan diri dalam *legal system*.

Muladi⁴⁷ mengemukakan bahwa makna dari *integrated criminal justice system* adalah sinkronisasi atau kerampakan dan keselarasan, dapat dibedakan dalam:

1. Sinkronisasi struktural (*structural synchronization*) adalah keserampakan dan keselarasan dalam kerangka hubungan antara lembaga penegak hukum.
2. Sinkronisasi substansial (*substantial synchronization*) adalah keserampakan dan keselarasan yang bersifat vertikal dan horizontal dalam kaitannya dengan hukum positif.

⁴⁴Barda Nawawi Arif, *Kebijakan Tindakan dan Pencegahan Kejahatan Dengan Pidana Penjara*, Semarang: Ananta, 1996, hlm. 91.

⁴⁵U. Patra mengemukakan bahwa "many different societal system have an impact on an individual before he has contact with criminal justice system. Selanjutnya the system approach should be used to explore the relationships between the factors that control how a particular individual behaves as offender as defined by society laws. Ulfat J. W. La. Patra, *Op. Cit.*, hlm. 85.

⁴⁶Dalam Sarjipri Rahardjo, *Imu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1996, hlm. 19.

⁴⁷Mu'adl, *Op. Cit.*, 1995, hlm. 1-2 definisi *structure*, *substance*, dan *legal culture* dapat dilihat pada Lawrence M. Friedman, *Op. Cit.*, hlm. 14-16.

3. Sinkronisasi kultural (*cultural synchronization*) adalah keserampikan dan keselarasan dalam menghayati pandangan-pandangan, sikap-sikap, dan falsafah yang secara menyeluruh mendasari jalannya sistem peradilan pidana.¹⁹

Dalam sistem terkandung keterpaduan (*integration and coordination*), di samping karakteristik seperti tujuan yang jelas dari sistem, proses: *input-throughput-output and feedback*, *negative entropy*, dsb.²⁰ Ciri-ciri pendekatan sistem adalah berorientasi pada tujuan yang sama (*unipositive behavior*), *Wholism*, *openness*, transformasi nilai antar sub sistem, dan *control mechanism*.²¹

Sistem peradilan pidana yang digariskan KUHAP merupakan "sistem terpadu" (*integrated criminal justice system*). Sistem terpadu dilaksanakan di atas landasan prinsip "diferensiasi fungsional" di antara aparat penegak hukum sesuai dengan tahap proses kewenangan. BNN menjalankan fungsi penegakan hukum yang memiliki tujuan objektif ditinjau dari pendekatan "lata terrib sosial" melakukan penegakan hukum secara aktual (*the actual enforcement law*) meliputi penyidikan-penyelidikan (*investigation*), penangkapan (*arrest*), dan penahanan (*detention*), serta fungsi penegakan hukum yang memiliki efek preventif (*preventive effect*) untuk mencegah orang melakukan tindak pidana narkoba. Ditegaskan oleh Yahya Harahap bahwa dalam *integrated criminal justice system*, berhasil atau tidaknya fungsi proses pemeriksaan sidang pengadilan yang dilakukan Jaksa PU dan hakim menyatakan terdakwa "salah" serta "pidmananya" sangat tergantung atas hasil penyidikan.

Hubungan sistemik masing-masing sub dalam peradilan pidana dikemukakan oleh Sucarto dengan sebutan "Model Kemudi" atau struktur model. Bertolak dari pandangan fungsional, kedudukan instansi pendukung tata hukum bidang harsa: sejajar. Kegiatan kejaksaan (sebagian besar) tergantung pada perkara yang dibuktikan polisi ke pengadilan.²²

¹⁹Muladi, *Op. Cit.*, 1995, hlm. 1-2. *Definite Structure, Substrata, dan Legal Culture*, dapat dilihat pada Lawrence M. Friedman, *Op. Cit.*, hlm. 14-16.

²⁰Muladi, *Ibid.*

²¹Muladi, *Dasar Asas dan Rincian, Politik dan Sistem Peradilan Pidana*, Unidip, Semarang, 1997, hlm. 8-85.

²²Ditirip oleh Estri Warasih, *Praktis Hukum Sebuah Jalan Swadaya*, Semarang: Surya Alam Utama, 2006, hlm. 82.

Dalam Pasal 70 Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 ditegaskan terhadap pelaksanaan tugas dan kewenangan BNN dalam proses penyelidikan dan penyidikan dalam hal pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkoba maka BNN berkoordinasi dengan Kepolisian Republik Indonesia dan 25 instansi yang terkait guna terwujudnya pemberantasan tindak pidana narkoba.

b. Tugas dan Kewenangan BNN dalam Pemberantasan Tindak Pidana Narkotika

Badan Nasional Narkotika sebagai elemen yang dilibatkan pula dalam pemberantasan tindak pidana narkoba diharapkan dapat berfungsi sebagai lembaga yang membantu untuk menekan lajunya tindak pidana narkoba namun dalam menjalankan tugasnya sempat menimbulkan polemik tentang kewenangan lembaga tersebut dalam hal melakukan tindakan-tindakan penyelidikan dan penyidikan dan penuntutan yang sebelumnya telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP). Wewenang melakukan penyelidikan dan penyidikan berada pada aparat pejabat penyidik Kepolisian (POLRI) dan Pejabat Pegawai Negeri Sipil (PPNS) tentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang. Di samping itu, dalam kinerjanya pun masih sering disorotkan oleh masyarakat apakah BNN sungguh-sungguh mengingat dalam berbagai kasus masih terkesan "teyang pilin" terhadap penentuan siapa yang menjadi tersangka (pelaku tindak pidana narkoba).

Dari sisi reformasi undang-undang yang mengatur tentang tindak pidana narkoba dikatakan sudah memadai dengan telah diperbaruinya ketentuan mengenai tindak pidana narkoba dari waktu ke waktu. Ditambah lagi adanya ketentuan dengan dibentuknya BNN sebagai lembaga independen yang juga berperan aktif dalam memerangi tindak pidana narkoba. Apakah seluruh langkah tersebut dapat mewujudkan cita-cita negara ini agar terbebas dari narkoba jika upaya di atas tidak ditunjang pula dengan adanya perbaikan budaya hukum sumber daya manusia penegak hukum (*law actor*), karena dari merekalah keberhasilan pemberantasan tindak pidana narkoba itu ditempuh. Tetapi tidak mereka menetapkan unsur yang menentukan untuk patut atau tidaknya diteladani atas kinerjanya, apakah peraturan dijabarkan dengan baik atau tidak. Jika mereka sudah melaksanakannya dengan benar sudah barang tentu akan dicari kepatuhan dari segenap lapisan masyarakat. Hal tersebut sesuai

dengan pendapat Satjipto Rahardjo, yang mengatakan bahwa dalam usaha untuk membenahi hukum di Indonesia kita perlu menaruh perhatian yang seksama terhadap masalah perilaku bangsa, kehidupan hukum tidak hanya menyangkut urusan hukum teknis, seperti pendidikan hukum tetapi menyangkut pendidikan pembiasaan perilaku individu dan sosial yang lebih luas.

C. Budaya Hukum

1. Konsep Budaya dan Budaya Hukum

Istilah budaya hukum didefinisikan oleh Friedman untuk menyebut kekuatan-kekuatan sosial (*social forces*) yang memengaruhi bekerjanya hukum dalam masyarakat, yang berupa elemen-elemen nilai dan sikap masyarakat berhubungan dengan institusi hukum bahwa:

Social forces are constantly at work on the law—creating here, renewing there, incorporating here, degrading there choosing what parts of "law" will operate, which part will not, what substitute, detours, and bypasses will spring up, what changes will take place openly or secretly. For want of a better term, we can call some of these forces the legal culture. It is the element of social attitude and value.⁴²

Lebih lanjut didefinisikan bahwa istilah budaya hukum mengacu pada pengetahuan publik, sikap dan pola perilaku masyarakat berkaitan dengan sistem hukum.

The term legal culture has been loosely used to describe a number of related phenomena. It refers to public knowledge of and attitudes and behavior patterns toward the legal system. Do people feel and act as if courts are fair? When are they willing to use courts? What part of the law do they consider legitimate? What do they know about the law in general? These attitudes different from person to person, but one can also speak of the legal culture of a country or a group, if there are patterns that distinguish it from the culture of the countries or groups.⁴³

Friedman, menelaah budaya hukum dari berbagai perspektif. Ia menganalisis budaya hukum nasional yang dibedakan dari sub-budaya hukum yang berpengaruh secara positif atau negatif terhadap hukum nasional. Ia juga membedakan budaya hukum internal dan budaya hukum

⁴²Lihat: Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective*, New York: Russel Sage Foundation, 1973, hlm. 15

⁴³Ibid, hlm. 193-194.

eksternal. Budaya hukum internal merupakan budaya hukum dari warga masyarakat yang melaksanakan tugas-tugas hukum secara khusus, seperti polisi, jaksa hakim dalam menjalankan tugasnya, sedangkan budaya hukum eksternal merupakan budaya hukum masyarakat pada umumnya. Ia juga membedakan budaya hukum tradisional dan budaya hukum modern. Dengan adanya berbagai sistem hukum dalam suatu komunitas politik tunggal maka disebut *pluralisme hukum*. Pluralisme hukum dapat berbentuk horizontal atau vertikal. Pada yang horizontal masing-masing sub-sistem atau sub-budaya mempunyai kekuatan hukum sama, sedangkan yang vertikal kekuatan hukumnya berbeda-beda. Menurut Friedman, budaya hukum menunjuk pada dua hal yaitu unsur adat istiadat yang organis berkaitan dengan kebudayaan secara menyeluruh dan unsur nilai dan sikap sosial.

Lebih lanjut dikisahkan bahwa sistem hukum yang terdiri dari struktur dan sub-stansi, bukanlah merupakan mesin yang bekerja. Apabila kedua unsur itu berfungsi dalam masukan dan keluaran proses hukum, maka kekuatan-kekuatan sosial tertentu berpengaruh terhadapnya. Kekuatan-kekuatan sosial itu merupakan variabel tersendiri yang disebut budaya hukum. Variabel itu berproses bersamaan dengan kebudayaan sebagai suatu variasi, yang kemungkinan variabel tersebut menentang, melembutkan, atau memperkuat sistem hukum.²¹

Friedman melihat bahwa hukum itu tidak layak hanya dibicarakan dan segi struktur dan substansinya saja, melainkan juga dari segi unsur tuntutan-tuntutan (*demands*) yang berasal dari kepentingan-kepentingan (*interests*) individu dan kelompok masyarakat ketika berhadapan dengan institusi hukum. Kepentingan-kepentingan dan tuntutan-tuntutan tersebut merupakan kekuatan-kekuatan sosial (*social forces*) yang tercermin dalam sikap dan nilai-nilai yang ada di masyarakat. Unsur kekuatan-kekuatan sosial tersebut disebut oleh Friedman sebagai budaya hukum (*legal culture*).²² Tuntutan-tuntutan tersebut datangnya dari masyarakat atau para pemakai jasa hukum dan menghendaki suatu penyelesaian atau pemilihan cara-cara penyelesaian dari alternatif-alternatif penyelesaian. Pemilihan tersebut akan didasarkan pada pengaruh faktor orientasi, pandangan, perasaan, sikap dan perilaku seseorang dalam masyarakat terhadap hukum. Faktor-faktor

²¹Ibid., hlm. 29.

²²Ibid., hlm. 193, juga periksa, Satripto Rahardjo, 1980, *Op. Cit.*, hlm. 154.

tersebut didasarkan pada besarnya pengaruh dorongan kepentingan, ide, sikap, keinginan, harapan, dan pendapat orang tentang hukum. Jika ia memilih pengadilan, hal tersebut disebabkan karena yang bersangkutan mempunyai persepsi positif tentang pengadilan dan dipengaruhi oleh faktor-faktor pendorong tersebut.⁴⁵

Menurut Daniel S. Lev⁴⁶ pengertian budaya hukum adalah nilai hukum prosedural dan nilai hukum substantif. Tiuk berat tentang budaya hukum adalah terhadap nilai-nilai yang berhubungan dengan hukum dan proses hukum. Menurut Sajipto Rahardjo budaya hukum adalah merupakan kekuatan dalam masyarakat yang berakar pada tradisi, sistem nilai yang dianut, yang akan menentukan bagaimana hukum itu diterima dan bagaimana hukum itu dilaksanakan. Selanjutnya analisis tentang bagaimana sebenarnya budaya hukum yang berlaku dalam masyarakat Indonesia pada umumnya. Berolak dari anggapan bahwa dalam bekerjanya hukum yang tidak dapat diabaikan adalah peran orang-orang atau anggota masyarakat yang menjadi sasaran pengaturan hukum tetapi juga yang menjalankan hukum positif itu. Apakah pada akhirnya menjadi hukum yang dijalankan dalam masyarakat banyak ditentukan oleh sikap, pandangan serta nilai yang dihayati oleh anggota masyarakat. Sedangkan menurut pendapat Esmi Warossih kesadaran untuk bertindak sesuai dengan hukum, seseorang menggunakan hukum atau tidak menggunakan hukum, patuh atau tidak terhadap hukum sangat bergantung pada budaya hukumnya.

Konsepsi budaya hukum tersebut kemudian antara lain dipergunakan oleh Lev, dalam tulisannya yang berjudul *Judicial Institutions and Legal Culture in Indonesia*.⁴⁷ Lev menerapkan konsep budaya hukum untuk menganalisis pola-pola perubahan sistem hukum Indonesia semenjak revolusi. Ia menaruh perhatiannya untuk mencari kejelasan mengapa dan bagaimana fungsi-fungsi hukum di wilayah jajahan dilayani oleh lembaga-lembaga yang berbeda dengan hukum di negara yang merdeka. Dengan perspektif tersebut Lev ingin mengetahui tempat lembaga-lembaga hukum tersebut di dalam masyarakat dan negara Indonesia.⁴⁸

⁴⁵Sajipto Rahardjo, 1991, *Op. Cit.*, hlm. 154. Juga periksa: RM. Yal b Guspokosumo, 1999, *Fungsi negara Indonesia*, (SPHN, 23-24 Agustus 1999, hlm. 8.

⁴⁶Daniel S. Lev, *Hukum dan Adik di Indonesia*, Jakarta: LPJES 1990.

⁴⁷Tulisan tersebut telah diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia oleh Nirwono dan AE Priono dalam buku *Hukum dan Politik di Indonesia*. Kesenambungan dan perubahan, Jakarta: LPJES.

⁴⁸Sajipto Rahardjo, 1980, *Op. Cit.*, hlm. 86.

Jika konsep budaya hukum ini dipergunakan untuk melihat penegakan hukum dalam pemberantasan tindak pidana narkotika, maka akan tampak bahwa makna penyalahgunaan narkotika itu sendiri akan sangat ditentukan oleh nilai-nilai yang ada di balik penyalahgunaan narkotika itu sendiri. Dari berbagai pengertian penyalahgunaan narkotika yang telah dikemukakan di muka, tampak bahwa masalah ini merupakan suatu perbuatan yang bertentangan dengan nilai-nilai dan norma-norma moral, sosial, agama dan hukum. Namun demikian munculnya tindak pidana itu sendiri sangat dipengaruhi oleh tuntutan-tuntutan kebutuhan individu maupun kelompok serta didukung oleh lingkungan sosial-budaya. Di samping itu, budaya hukum elite penguasa tidak menghargai keadilan hukum. Akan tetapi lebih mementingkan status sosial, ekonomi dan politik para penegak hukum. Budaya hukum internal penegakan hukum sendiri juga tidak mendukung pemberantasan penyalahgunaan narkotika, yang ditunjukkan dengan adanya kepentingan-kepentingan penegak hukum itu sendiri.

Beberapa argumen yang perlu diajukan berkaitan dengan pentingnya kajian masalah budaya hukum ini antara lain: pertama, hukum yang dinyatakan dalam sumber-sumber formal, dalam pelaksanaannya tidak selamanya berjalan sesuai dengan keinginan semula. Nilai-nilai yang terkandung dalam sumber-sumber formal hukum tersebut, kadang-kadang harus berhadapan dengan nilai-nilai atau sistem nilai yang ada pada para penegak hukum, individu dan masyarakat yang menjadi sasaran diberlakukannya norma hukum tersebut. Kadang-kadang terjadi tarik menarik antara nilai yang berasal dari individu atau masyarakat dan nilai-nilai yang berasal dari norma hukum tersebut. Benturan nilai-nilai tersebut dapat menyebabkan ketegangan antara tuntutan nilai hukum dengan nilai-nilai yang ada di masyarakat. Bila nilai-nilai yang terdapat dalam norma hukum tersebut kalah dan terabaikan akar berakibat hukum tersebut mati atau tidak dapat melakukan fungsinya. Dengan mengkaji budaya hukum, maka dapat diketahui interaksi antara nilai-nilai yang terdapat dalam norma hukum dengan nilai-nilai yang terdapat di masyarakat yang menggambarkan suatu budaya hukum dari masyarakat tersebut.²⁹

Kedua, pengkajian budaya hukum dapat dipakai dan bermanfaat sebagai sumber informasi untuk menjelaskan sistem hukum secara luas. Hal ini

²⁹Deri Dendodiharto dan Shidarta, *Penelitian Nilai-nilai Pancasila dalam Sistem Hukum di Indonesia*, Jakarta: PT Eja Grafindo Persada, 1996, hlm. 153.

dijadikan alat analisis untuk menjelaskan, mengapa sistem hukum itu tidak dapat dijalankan sebagaimana mestinya atau menjalani pelaksanaan yang berbeda dari pola aslinya.⁷ Pengkajian masalah hukum yang hanya melihat dan menekankan bekerjanya hukum menurut prosedur formal sebagaimana dibagikan dalam peraturan perundang-undangan belum mampu menjelaskan secara lengkap dan luas bagaimana sesungguhnya masyarakat menyelesaikan masalah-masalah hukum yang dihadapi. Dengan mengkaji budaya hukum, maka dapat diketahui nilai-nilai dan sikap-sikap sosial yang berpengaruh pada norma hukum tersebut. Dengan mengkaji budaya hukum, bekerjanya maka dapat diketahui penggunaan, ketidakpenggunaan, kesalahpenggunaan, dan penyalahgunaan proses hukum dan sistem hukum.⁸

Ketiga, menurut Friedman, budaya hukum pada hakikatnya merupakan salah satu komponen yang membentuk suatu sistem hukum. Komponen yang lain adalah substansi dan struktur hukum.⁹ Karena merupakan salah satu komponen dari suatu sistem hukum, maka keberadaannya menjadi sangat penting dan menentukan. Hilangnya komponen tersebut maka akan melemahkan dan makna komponen yang lainnya. Friedman menyarankan bahwa budaya hukum berfungsi sebagai mesin motor keadilan.¹⁰ Lebih lanjut dikatakan:

*"The legal culture, in other words, is the ultimate of social thought and social force which determines how law is used, avoided, or abused. Without legal culture, the legal system is insert a dead fish lying in a basket not a living fish swimming in its sea"*¹¹.

Menurut Friedman, sebagaimana dikutip oleh Rahardjo, bahwa komponen budaya hukum merupakan komponen yang terdiri dari nilai-nilai dan sikap-sikap yang merupakan pengikat sistem serta menentukan tempat sistem hukum itu di tengah-tengah kultur bangsa secara keseluruhan.¹² Aspek kultural ini sangat diperlukan dalam memahami nilai-nilai budaya

⁷ Satjipto Rahardjo, *Imu Hukum*, Cetakan III, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1991, hlm. 155.

⁸ Satjipto Rahardjo, *Aktur dan Masyarakat*, Bandung: Angkasa, 1980, hlm. 85.

⁹ Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective*, New York: Russell Sage Foundation, 1975, hlm. 11-6.

¹⁰ Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective*, New York: Russell Sage Foundation, 1975, hlm. 193-194.

¹¹ Lawrence M. Friedman, 1986, *American Law*, New York: W.W. Norton & Co, hlm. 7.

¹² Satjipto Rahardjo, 1986, *Op.Cit.*, hlm. 81.

yang hidup di masyarakat berkaitan dengan sistem hukumnya. Dengan demikian, maka pengkajian budaya hukum akan lebih memperluas dan menambah lengkap kajian sistem hukum.

Kemport, hukum sengaja diciptakan dan dibuat oleh manusia (lembaga yang berwenang) untuk diberlakukan, dilaksanakan dan ditegakkan. Hukum yang tidak pernah dijalankan pada hakikatnya telah berhenti menjadi hukum⁷⁷. Hukum dibuat juga untuk ditegakkan, karena tanpa hukum, kehidupan masyarakat tidak akan berjalan secara baik, karena masyarakat sendiri juga dibangun di atas fondasi hukum. Setiap institusi, baik ekonomi, pemerintahan, keluarga, agama, ataupun pendidikan berhubungan secara langsung dengan fondasi hukum⁷⁸. Pemberlakuan dan penegakan aturan hukum formal, hencaknya memerhatikan nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat, sehingga tercipta keselarasan, kerukunan dan kedamaian. Dengan demikian keberlakuan suatu hukum (dalam wujud UU, sangat dipengaruhi oleh aspek budaya yang tercermin dalam budaya hukumnya.

Kelima, hukum pada hakikatnya bukanlah sekadar kumpulan peraturan tingkah laku belaka, tetapi juga merupakan 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 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, politik, ekonomi dan budaya. Konsep-konsep, ide-ide dan cita-cita sosial yang melekat secara inheren dalam hukum tersebut merupakan partecaran sistem nilai yang hidup dalam masyarakat. Dengan mengkaji budaya hukum, maka dapat diketahui konsep-konsep, ide-ide dan cita-cita sosial yang terdapat dalam sistem hukum tersebut.

Kemam, pada hakikatnya hukum bukanlah kaedah yang bebas nilai. Di dalamnya terkandung nilai-nilai, kehendak, harapan-harapan dan cita-cita. Singkatnya hukum memiliki logika sendiri dan tujuan sendiri. Namun demikian hukum tidak dapat merealisasikan sendiri kehendak-kehendaknya

⁷⁷Sojipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, Bandung: Angkasa, 1990, hlm. 68.

⁷⁸Seknan Luban dan Agus Tjiyana, "Pengembangan SDM Aparat Pengadilan", *Jurnal Hukum*, No. 8, Vol. 4, 1997, hlm. 55.

tersebut, untuk mewujudkannya. Dengan mengkaji budaya hukum, maka dapat diketahui bagaimana perilaku manusia dalam mewujudkan nilai-nilai hukum dalam kenyataannya terutama berkaitan dengan faktor mentalitas atau perilaku budayanya, serta bagaimana ia memaknai tentang hakikat hukum itu.

Budaya hukum yang dilakukan oleh para penegak hukum dalam pemberantasan tindak pidana narkoba sangat dipengaruhi oleh paradigma kekuasaan. Kejidupan hukum yang demikian itu menuntut suatu perombakan mendasar dengan menggantikan paradigma kekuasaan dengan paradigma moral agar hukum tampil lebih demokratis dan dapat merespons kebutuhan dan harapan Bangsa Indonesia⁵⁹. Budaya hukum aparat penegak hukum dapat dikatakan baik dan benar apabila sadar akan hukum dan patuh terhadap peraturan-peraturan yang mengikat.

Lawrence M. Friedman dalam teorinya *legal system* yang menyatakan:..... Elemen lain dari sistem adalah kultur. Ini adalah nilai-nilai dan sikap yang mengikat sistem itu secara bersama atau menentukan tempat dari sistem hukum itu dalam budaya masyarakat sebagai suatu keseluruhan.⁶⁰ Kebiasaan, pelatihan-pelatihan, apa yang dipunyai oleh penegak hukum, apa yang diajarkan hukum oleh masyarakat, apakah suatu kelompok atau individu mau ke pengadilan (berperkata), untuk apa orang pergi ke pengadilan, untuk apa orang menggunakan pejabat lainnya, apakah ada penghargaan terhadap hukum, pemerintah, tradisi. Apa ada hubungan antara struktur kelas dengan lembaga-lembaga hukum yang berguna atau tidak berguna. Apakah ada kontrol sosial yang informal untuk menambah atau meniadakan secara resmi kedudukan seseorang. Dalam hal pengawasan, mana yang lebih baik, disukai dan mengapa. Aspek hukum ini (budaya hukum) memengaruhi sistem hukum, tetapi ini adalah bagian khusus yang penting sebagai suatu sumber dari kebutuhan atau sistem hukum.

Budaya hukum ini adalah suatu jaringan nilai-nilai dan sikap yang berhubungan dengan hukum, sehingga menentukan kapan dan mengapa, atau orang berpaling kepada hukum, atau kepada pemerintah, atau meninggalkannya sama sekali.

⁵⁹Triandis H. Masih, *Perilaku Hukum Sebagai Telaah Sosiologis*, Semarang: PT Suryandana Utama, h.m. 32.

⁶⁰Lawrence M. Friedman, *loc. cit.*

Menurut Lawrence M. Friedman³¹ komponen sistem hukum (*legal system*) mencakup struktur, substansi, dan kultur budaya.

Budaya hukum merupakan *de-ide*, sikap-sikap, harapan dan pendapat tentang hukum bahwa budaya hukum seseorang akan menentukan perilaku menerima atau menolak hukum, perbedaan budaya hukum para pelaku dapat menimbulkan interpretasi dan pemahaman terhadap norma hukum. Di dalam menjalankan fungsi hukum maka hukum selalu berhadapan dengan nilai-nilai atau pola perilaku yang telah mapan dalam masyarakat, sehingga dapat muncul ketidaksesuaian antara apa yang seharusnya (*Das Sollen*) dan apa yang sebenarnya (*Das Sein*), ada perbedaan antara *law in the book* and *law in action* dan budaya hukum eksternal dan budaya hukum internal.

Sampai saat ini terdapat berbagai macam pendekatan dalam mengonsepsikan dan mendefinisikan budaya, sehingga wujudlah terdapat beragam konsep dan definisi budaya. Salah satunya adalah pendekatan holistik, yang mengonsepsikan budaya secara luas. Menurut konsep ini, budaya dikonstruksi menjadi tiga lapis dan basis, yaitu: (1) lapis dan basis material yang membentuk sistem material budaya; (2) lapis dan basis sosial yang membentuk sistem sosial budaya, dan (3) lapis dan basis mental-kognitif yang membentuk sistem tambang budaya yang *intet subjektif*.³²

Dalam pandangan atomistis (*Modern*), budaya dikonsepsikan secara terbatas atau sempit, yakni sistem lambang. Sistem material dan sistem sosial tidak termasuk dalam konsep budaya meskipun berkaitan, berkelindan, bahkan tidak terpisahkan dengan sistem lambang.³³ Sebagai sebuah sistem lambang, budaya berkenaan atau bersangkutan dengan kompleksitas hayatan, renungan, gagasan, pikiran, pandangan, dan nilai yang pada hakikatnya merupakan ekspresi dan eksternalisasi kegiatan budi manusia dalam menjalani, mempertahankan, dan mengemirangkan hidup dan kehidupannya di dunia.³⁴

Dengan kata lain budaya sebagai sistem tambang terkait dengan kompleksitas kegiatan cipta, rasa, dan karsa manusia, sehingga budaya sering diperepsi, dipahami, dan dipandang sebagai sistem makna atau

³¹Lawrence M. Friedman, *Loc. Cit.*, hlm. 2.

³²Baca Harsya Bedhagar, *Sistem Budaya di Indonesia Budaya dan Manusia di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Flamingo, 1985, hlm. 66-67.

³³*Ibid.*, hlm. 68.

³⁴Ignas Kleden, *Sihag Omahine Kritik Kebudayaan*, Jakarta: LP3ES, 1987, hlm. 188.

pengetahuan dan sistem nilai. Sistem makna (*system of meaning*) melahirkan ide-ide kognitif, sedangkan sistem nilai (*system of value*) melahirkan ide-ide normatif.⁸⁷ Baik sistem makna maupun sistem nilai sebenarnya selalu melekat (*inherent*) pada budaya sebagai sistem lambang karena kedua sistem ini secara serempak dan niscaya akan mencipta dan mencipta ulang dunia di dalam budaya sebagai sistem lambang (*the symbolic systems make and remake the world*).⁸⁸

Dalam konsep holistik, sistem makna dan sistem nilai tersebut dilekatkan ke dalam lapis dan basis mental.⁸⁹ Lapis dan basis mental adalah lapis dan basis terdalam sebuah budaya sebab dimensi terdalam budaya terdapat pada nilai yang melekat di dalamnya.⁹⁰ Dalam konteks inilah dapat dinyatakan bahwa sistem lambang yang bersangkutan dengan makna (pengerahuan) dan nilai menempati lapis dan basis terdalam budaya yaitu lapis dan basis mental melampaui lapis dan basis sosial dan material. Hal ini mengimplikasikan bahwa budaya sebagai sistem lambang berhubungan dengan sistem-sistem lain (di luar sistem lambang), misalnya sistem sosial, politik, dan material. Di samping itu antara satu sistem lambang dan sistem lambang yang lain juga saling berhubungan dan bersinergi, misalnya sistem bahasa, sistem seni, dan sistem sastra. Hubungan itu bersifat timbal-balik dan rumit dan tidak cukup dijelaskan hanya dengan logika formal atau logika Aristotelian yang menjadi tulang punggung modernisme.⁹¹

Edward Burnett Tylor mendefinisikan budaya:

"... *Is that complex whole which includes knowledge, belief, art, morals, law, custom, and any other capabilities and habits acquired by man as a member of society*". Demikian pula Vijay Santhe (dalam Ndraha, 1997) mendefinisikan budaya sebagai... *The set of important assumption that members of a community share in common*.⁹²

⁸⁷Ibid., hlm. 168-169.

⁸⁸Paul Aitoun (terjemahan Marie J. Vallee), *Reflection and Imagination: A Reader*. New York: Harvest/Harvest/Harvest, hlm. 117.

⁸⁹Ignas Kleden, *Op. Cit.*, 1991, hlm. 17-18.

⁹⁰Soedjatmoko, *Majalah Cahaya*. Jakarta: PT Obmedar Adilanasarta dengan Yayasan Soedjatmoko, 1992, hlm. 95.

⁹¹Tyoko Saryono, 2003, "Hermeneutika Sebagai Pranti Analisis Dimensi Nilai Budaya (Studi Karya Sastra)" *Jurnal Bahasa dan Seni*, Tahun 31, Nomor 2, Agustus 2000.

⁹²Dikutip oleh Talsaidatu Ndraha, *Budaya Organisasi*. Jakarta: PT Rineka Cipta, 1997, hlm. 43.

Menurut Koentjaraningrat, hampir seluruh aktivitas manusia itu adalah kebudayaan, dan hanya beberapa refleksi yang berdasarkan naluri saja yang bukan kebudayaan. Misalnya perbuatan naluri, tapi hanya dapat dilakukan dengan baik oleh manusia setelah belajar tata cara maka.²¹ Lebih lanjut dikemukakan bahwa dilihat dari wujudnya, terdapat 3 (tiga) wujud kebudayaan yaitu: pertama, wujud yang berupa kompleks ide-ide, gagasan-gagasan, nilai-nilai, norma-norma, peraturan yang merupakan wujud ideal dan sifatnya abstrak. Kedua, wujud yang berupa kompleks aktivitas kelakuan berpola dari manusia dalam masyarakat. Ketiga, wujud yang berupa benda-benda hasil karya manusia yang sangat konkret sifatnya.²²

Pengertian kebudayaan menurut Koentjaraningrat yang menempatkan tiga wujud kebudayaan dalam level yang sama sebagai objek kajian, dipakai sebagai alat kajian atau pendekatan dalam menjelaskan fenomena kebudayaan yang terjadi dalam kehidupan masyarakat. Oleh karena itu, diperlukan pemetaan teoretis tentang kebudayaan berdasarkan aliran-alirannya.²³

Lebih lanjut dikemukakan bahwa dalam buku *Theories of Culture*, terdapat tiga teori atau aliran kebudayaan. Pertama, teori behavioris. Kedua, teori materialisme budaya, dan ketiga, teori ideasional. Teori ideasional ini masih dapat diperinci lagi menjadi tiga kecenderungan, yaitu kognitif, struktural, dan simbolik. Teori behavioral lebih menekankan pada kebudayaan sebagai "behavior" yakni tindakan yang memiliki pola-polanya sendiri sebagaimana ditunjukkan dalam kesatuan kehidupan sosial masyarakat yang berbeda-beda. Pola-pola tindakan itu dapat terobservasi dalam kehidupan masyarakat secara faktual. Tesis untuk teori ini bergerak pada konsep kebudayaan sebagai "the patterns of behavior" (pola-pola dari tindakan), sehingga dalam mengkaji kebudayaan bergerak dari sistem sosial.²⁴

²¹Koentjaraningrat, *Pengantar Ilmu Antropologi*, Jakarta: Aksara, 1986, hlm. 180-181. Lihat juga Koentjaraningrat, *Kebudayaan, Mentalitas, dan Pembangunan*, Jakarta: PT Gramedia, 1997, hlm. 1-2.

²²*Ibid.*, hlm. 5.

²³Mudjahirin Thehr, *Memahami Kebudayaan: Teori, Metodologi, dan Implementasi*, Semarang: Pustaka, 2007, hlm. 24-25.

²⁴*Ibid.*, hlm. 25.

Teori materialisme budaya bergerak dari hasil atau produk yang sudah terwujud atau terbentuk. Kebudayaan bukan pada "apa yang terekspresikan" bukan pula apa "yang ada dalam tafsiran" tetapi berada dalam apa "yang sudah terwujudkan" dalam bentuk materi, baik bersifat fisik maupun nonfisik, seperti Candi Borobudur dan cerita tentang Ratu Kidul. Sementara itu, menurut teori ideasional, kebudayaan bukanlah bentuk tindakan yang berpola (*pattern of behavior*), bukan pula materi yang terwujud atau terbentuk (*artefact*), tetapi merupakan pola-pola untuk bertindak (*pattern of behavior*) dan menghasilkan wujud tindakan yang bersifat publik.

Kata kunci untuk memahami teori ideasional adalah pada pengetahuan dan simbol-simbol yang telah dikenali secara bersama oleh pendukung kebudayaan yang bersangkutan. Pengetahuan dan simbol-simbol tersebut telah terinternalisasi dan tersosialisasi dalam kehidupan sosial sehingga menjadi pengetahuan-pengetahuan budaya (*cultural knowledge*) yang dipakai untuk pedoman dan mempedomani serangkaian tindakan (*cultural behavior*) dan hasil tindakan (*artefact*).⁵⁶

Jika konsep kebudayaan dikaitkan dengan hukum, maka hukum pada hakikatnya merupakan ekspresi dari suatu kebudayaan. Tertib hukum itu merupakan pengejawantahan secara fungsional dari sistem kebudayaan menggunakan istilah 'sub-budaya hukum' untuk menunjukkan relevansi antara hukum dengan kebudayaan. Istilah tersebut dipergunakan semenjak tahun 1966 sebagai suatu variabel bebas pada berfungsinya hukum secara aktual bersama dengan variabel-variabel lainnya, yakni sistem sosial, ekonomi, dan kepribadian.⁵⁷

Gagasan tentang sub-budaya hukum tersebut dimulai dari pembahasan tentang kebudayaan yang berlaku secara umum dalam suatu masyarakat. Kebudayaan dirumuskan sebagai seperangkat nilai-nilai sosial umum seperti gagasan-gagasan, pengetahuan, seni, lembaga-lembaga, pola-pola sikap, pola-pola perilaku dan hasil-hasil material. Kajian tentang sub-budaya hukum menjadi sangat penting karena menjadi penentu tipe-tipe sikap dan perilaku hukum masyarakat.⁵⁸

⁵⁶Penjelasan lebih detail baca Mudjishin Thohir, 2007: *Ibid.*, hlm. 28 dan seterusnya.

⁵⁷Baca Soerjono Soekanto, *Disiplin Hukum dan Disiplin Sosial*, Jakarta: Rajawali Pers, 1982, hlm. 154.

⁵⁸*Ibid.*

Menurut Koentjaraningrat, hampir seluruh aktivitas manusia itu adalah kebudayaan dan hanya beberapa refleks yang berdasarkan naluri saja yang bukan kebudayaan. Misalnya perbuatan naluri, tapi hanya dapat dilakukan dengan baik oleh manusia setelah belajar tata cara maka.²¹ Lebih lanjut dikemukakan bahwa dilihat dari wujudnya, terdapat 3 (tiga) wujud kebudayaan yaitu: pertama, wujud yang berupa kompleks ide-ide, gagasan-gagasan, nilai-nilai, norma-norma, peraturan yang merupakan wujud ideal dan sifatnya abstrak. Kedua, wujud yang berupa kompleks aktivitas kelakuan berpola dari manusia dalam masyarakat. Ketiga, wujud yang berupa benda-benda hasil karya manusia yang sangat konkret sifatnya.²²

Pengertian kebudayaan menurut Koentjaraningrat yang menempatkan tiga wujud kebudayaan dalam level yang sama sebagai objek kajian, dipakai sebagai alat kajian atau pendekatan dalam menjelaskan fenomena kebudayaan yang terjadi dalam kehidupan masyarakat. Oleh karena itu, diperlukan pemetaan teoritis tentang kebudayaan berdasarkan aliran-alirannya.²³

Lebih lanjut dikemukakan bahwa dalam buku *Theories of Culture*, terdapat tiga teori atau aliran kebudayaan. Pertama, teori behavioral. Kedua, teori materialisme budaya, dan ketiga, teori ideasional. Teori ideasional ini masih dapat diperinci lagi menjadi tiga kecenderungan, yaitu kognitif, struktural, dan simbolik. Teori behavioral lebih menekankan pada kebudayaan sebagai "behavior" yakni tindakan yang memiliki pola-polanya sendiri sebagaimana diunjulikan dalam kesatuan kehidupan sosial masyarakat yang berbeda-beda. Pola-pola tindakan itu dapat terobservasi dalam kehidupan masyarakat secara factual. Tesis untuk teori ini bergerak pada konsep kebudayaan sebagai "the patterns of behavior" (pola-pola dan tindakan), sehingga dalam mengkaji kebudayaan bergerak dari sistem sosial.²⁴

²¹Koentjaraningrat, *Pengantar Ilmu Antropologi*, Jakarta: Aksara Baru, 1986, hlm. 130-181. Lihat juga Koentjaraningrat, *Kebudayaan, Mentalitas, dan Pembangunan*, Jakarta: PT Gramedia, 1997 hlm. 1-2.

²²Ibid., hlm. 5.

²³Mufabihin Trihita, *Akamalisasi Kebudayaan: Teori, Metodologi, dan Implementasi*, Semarang: Fasindo, 2007, hlm. 24-25.

²⁴Ibid., hlm. 25.

Teori materialisme budaya bergerak dari hasil atau produk yang sudah terwujud atau terbentuk. Kebudayaan bukan pada "apa yang terungkapkan" bukan pula apa "yang ada dalam tafsiran" tetapi berada dalam apa "yang sudah terwujudkan" dalam bentuk materi, baik bersifat fisik maupun non-fisik, seperti Candi Borobudur dan cerita tentang Ratu Kidul. Sementara itu, menurut teori ideasional, kebudayaan bukanlah bentuk tindakan yang berpola (*pattern of behavior*), bukan pula materi yang terwujud atau terbentuk (*artefact*), tetapi merupakan pola-pola untuk bertindak (*pattern of behavior*) dan menghasilkan wujud tindakan yang bersifat publik.

Kata kunci untuk memahami teori ideasional adalah pada pengetahuan dan simbol-simbol yang telah dikenal secara bersama oleh pendukung kebudayaan yang bersangkutan. Pengetahuan dan simbol-simbol tersebut telah terinternalisasi dan tersosialisasi dalam kehidupan sosial sehingga menjadi pengetahuan-pegetahuan budaya (*cultural knowledge*) yang dipakai untuk pecerman dan mempedomani serangkaian tindakan (*cultural behavior*) dan hasil tindakan (*artefact*).⁴⁵

Jika konsep kebudayaan dikaitkan dengan hukum, maka hukum pada hakikatnya merupakan ekspresi dari suatu kebudayaan. Tertib hukum itu merupakan pengejawantahan secara fungsional dari sistem kebudayaan menggunakan istilah 'sub-budaya hukum' untuk menunjukkan relevansi antara hukum dengan kebudayaan. Istilah tersebut dipergunakan semenjak tahun 1956 sebagai suatu variabel bebas pada berfungsinya hukum secara aktual bersama dengan variabel-variabel lainnya, yakni sistem sosial, ekonomi, dan kepribadian.⁴⁶

Gagasan tentang sub-budaya hukum tersebut dimulai dari pembahasan tentang kebudayaan yang berlaku secara umum dalam suatu masyarakat. Kebudayaan dirumuskan sebagai seperangkat nilai-nilai sosial umum seperti gagasan-gagasan, pengetahuan, seni, lembaga-lembaga, pola-pola sikap, pola-pola perilaku dan hasil-hasil material. Kajian tentang sub-budaya hukum menjadi sangat penting karena menjadi penentu tipe-tipe sikap dan perilaku hukum masyarakat.⁴⁷

⁴⁵ Penjelasan lebih detail baca Madjidhien Ihsan, 2007. *Ibid.*, hlm. 28 dan seterusnya.

⁴⁶ R. N. N. Soekanto, *Dasar-Dasar Hukum dan Dasar-Dasar Sosial*. Jakarta: Hajawati Press, 1988, hlm. 164.

⁴⁷ *Ibid.*

Hubungan hukum dan kebudayaan tersebut dalam sistem tata kelakuan manusia yang berupa norma-norma, hukum, dan aturan-aturan khusus, semua berpedoman kepada sistem nilai budaya masyarakat. Suatu sistem nilai budaya terdiri dari konsepsi-konsepsi yang hidup dalam alam pikiran sebagian besar masyarakat mengenai hal-hal yang harus mereka anggap amat bernilai dalam hidup. Sistem nilai budaya berfungsi sebagai pedoman tertinggi bagi kelakuan manusia, termasuk pula sistem hukum.⁹⁸

Hukum merupakan konkretisasi dari nilai-nilai budaya suatu masyarakat. Konkretisasi nilai-nilai tersebut dapat berwujud gagasan atau cita-cita tentang keadilan, persamaan, pola-pola perilaku, aksi, undang-undang, doktrin, kebiasaan dari lembaga-lembaga hukum (seperti BNN, pengadilan, kepolisian, kejaksaan dan sebagainya). Karena setiap masyarakat selalu menghasilkan kebudayaan, maka hukum pun selalu ada di setiap masyarakat dan tampil dengan kekhasannya masing-masing. Itulah sebabnya Wolfgang Friedmann menyatakan bahwa hukum tidak mempunyai kekuatan berlaku universal. Setiap bangsa mengembangkan sendiri kebhiasaan hukumnya sebagaimana mereka mempunyai bahasanya sendiri juga.⁹⁹

Dalam perkembangan lebih lanjut studi hukum dan kebudayaan telah lahir atau konsep budaya hukum sebagai persenyawaan antara variabel kebudayaan dan hukum. Istilah budaya hukum (*legal culture*) untuk pertama kali diperkenalkan oleh Lawrence M. Friedman pada tahun 70-an untuk menjelaskan bekerjanya suatu sistem hukum di masyarakat. Sistem hukum itu terdiri dari komponen-komponen struktur¹⁰⁰ substansi¹⁰¹ dan budaya.

⁹⁸Baca Kertaningrum, *Kebudayaan Mentalitas dan Pembangunan*. Cetakan ke-11. Jakarta: PT Gramedia, 1987, hlm. 25.

⁹⁹Esri Warasih, *Prinsip Hukum Suatu Teori Sosiologis*. Semarang: PT Suryandana Utama, 2005, hlm. 103; dikutip dari Wolfgang Friedmann, 1993, *Legal Theory*, Emscotega, London: Seven & Sons Limited.

¹⁰⁰Unsur dari struktur sistem hukum itu dikemukakan oleh Friedman, *Structure framework, the durable part, which gives a kind of shape and definition to the whole... The structure of a legal system consists of element of the kind: the number and size of courts; jurisdiction (what what kind of cases they hear, and how and why); and modes of appeal from one court to another. Structure also mean how the legislature is organized, how many members... what a president (legally) do or not do, what procedure of the police or department follows, and so on. Structure in a way, is a kind of cross section of the legal system—a kind of still photography, which freeze the action.* Baca Lawrence M. Friedman, 1984, *American Law: An Introduction*. New York: W.W. Norton & Co, hlm. 5-6.

¹⁰¹Unsur substansi ini meliputiakan..... "the actual rules, norms and behavior patterns of people inside the system". Definisi ini mengabdung makna bahwa substansi

hukum.¹⁶⁵ Struktur dan substansi merupakan komponen-komponen riil dari sistem hukum, akan tetapi keduanya hanyalah merupakan cetak biru atau rancangan dan bukan sebuah mesin yang tergeah tersebut seperti foto diam yang tak bernyawa, bekerja. Komponen kaku beku dan tidak menampilkan gerak dan kenyataan.¹⁶⁶

Sistem hukum akan bekerja jika terdapat kekuatan-kekuatan sosial (*social forces*)¹⁶⁷ yang menggerakkan hukum. Kekuatan-kekuatan sosial itu terdiri dari elemen nilai dan sikap sosial yang dinamakan budaya hukum (*legal culture*).¹⁶⁸ Friedman menjelaskan bahwa istilah, *social forces* merupakan sebuah abstraksi yang tidak secara langsung menggerakkan sistem hukum, tetapi perlu diubah menjadi runtutan-runtutan formal untuk menggerakkan bekerjanya sistem hukum pada sistem peradilan.¹⁶⁹

Friedman, menelaah budaya hukum dari berbagai perspektif. Ia menganalisis budaya hukum nasional yang dibedakan dari sub budaya hukum yang berpengaruh secara positif atau negatif terhadap hukum.

hukum mengadung pengertian yang etnis. Ini dari sekadar stesel formal. Friedman memisahkan pula pola-pola perilaku sosial dan norma-norma sosial, selain hukum-terutama juga etika sosial seperti etas kasus kebenaran dan keadilan dalam cakupan unsur substansi dari sistem hukum. *Ibid.*

¹⁶⁵Komponen budaya hukum merupakan "... people's attitudes toward law and legal system of beliefs, values, and expectations. The legal culture, in other words, is the dynamic social mores and social forces which determine how law is used, avoided, or abused within legal culture. The legal system is inert—a dead fish lying in the basket, not a living fish swimming in the sea..." *Ibid.*

¹⁶⁶Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective*, New York: Russell Sage Foundation, 1975, hlm. 14.

¹⁶⁷Kekuatan-kekuatan sosial merupakan: "... *social forces are constantly at work on the law, destroying here, renewing there, inventing here, demolishing there, choosing what parts of 'law' will operate, which part will not, what substitute, detours, and bypasses will spring up; what changes will be brought openly or secretly, for want of a better term, we can call some of these forces the legal culture. It is the content of social attitude and values...*" Lawrence M. Friedman, 1975. *Op. Cit.* hlm. 15.

¹⁶⁸Konsep budaya hukum mengacu pada pengetahuan publik, sikap dan pola perilaku masyarakat berkaitan dengan sistem hukum. "The term legal culture has been loosely used to describe a number of related phenomena. It refers to public knowledge of and attitudes and behavior patterns toward the legal system. Do people feel and act as if courts are fair? When are they willing to use courts? What part of the law do they consider legitimate? What do they know about the law in general? These attitudes differ from person to person. But one can also speak of the legal culture of a country or a group, if there are patterns that distinguish it from the culture of the countries or groups..." *Ibid.*, hlm. 192-193.

¹⁶⁹*Ibid.*, hlm. 15. Perisa pula Sarjipon Rahardjo, 1980. *Hukum dan Masyarakat*, Bandung: Angkasa, hlm. 154.

nasional. Ia juga membedakan budaya hukum internal dan budaya hukum eksternal. Budaya hukum internal merupakan budaya hukum dari warga masyarakat yang melaksanakan tugas-tugas hukum secara khusus, seperti BNN, polisi, jaksa, hakim dalam menjalankan tugasnya, sedangkan budaya hukum eksternal merupakan budaya hukum masyarakat pada umumnya. Misalnya bagaimana sikap dan pengetahuan masyarakat terhadap ketentuan perpajakan, pertoran dan sebagainya. Ia juga membedakan budaya hukum tradisional dan budaya hukum modern. Dengan adanya berbagai sistem hukum dalam suatu komunitas politik tunggal maka disebut pluralisme hukum. Pluralisme hukum dapat berbentuk horisontal atau vertikal. Pada yang horisontal masing-masing sub-sistem atau sub-budaya mempunyai kekuatan hukum sama, sedangkan yang vertikal kekuatan hukumnya berbeda-beda.¹⁰⁷

Friedman melihat bahwa hukum itu tidak layak hanya dibiarkan dari segi struktur dan substansinya saja, melainkan juga dari segi unsur tuntutan-tuntutan (*demands*) yang berasal dari kepentingan-kepentingan (*interest*) individu dan kelompok masyarakat ketika berhadapan dengan institusi hukum. Kepentingan-kepentingan dan tuntutan-tuntutan tersebut merupakan kekuatan sosial (*social forces*) yang tercermin dalam sikap dan nilai-nilai yang ada di masyarakat. Tuntutan-tuntutan tersebut datang dari masyarakat atau para pemakai jasa hukum dan menghendaki suatu penyelesaian atau pemilihan cara-cara penyelesaian dari alternatif-alternatif penyelesaian. Pemilihan tersebut akan didasarkan pada pengaruh faktor orientasi, pandangan, perasaan, sikap dan perilaku seseorang dalam masyarakat terhadap hukum. Faktor-faktor tersebut didasarkan pada besarnya pengaruh dorongan kepentingan, ide, sikap, keinginan, harapan, dan pendapat orang tentang hukum. Jika ia memilih pengadilan, hal tersebut disebabkan karena yang bersangkutan mempunyai persepsi positif tentang pengadilan dan dipengaruhi oleh faktor-faktor pendorong tersebut.¹⁰⁸

Dalam perkembangan kajian berikutnya, istilah budaya hukum juga digunakan pula oleh Daniel S. Lev, dalam tulisannya yang berjudul *Judicial*

¹⁰⁷Ibid., hlm. 223

¹⁰⁸Ibid., Baca pula Saefjito Sabardjo, *Inti Hukum*, Cetakan II, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1991, hlm. 154, juga periksa RM. Talib Pospokusumo, 1999, "Fungsi Ombudsman dalam Negara Demokrasi", *Makalah pada Seminar tentang Fungsi Ombudsman dalam Negara Demokrasi*, BPHN, 23-24 Agustus 1999, hlm. 6.

Institutions and Legal Culture in Indonesia (Lembaga-Lembaga Peradilan dan Budaya Hukum di Indonesia). Lev menerapkan konsep budaya hukum untuk menganalisis pola-pola perubahan sistem hukum Indonesia semenjak revolusi, dengan tujuan untuk mencari penjelasan mengapa dan bagaimana fungsi-fungsi hukum di wilayah jajahm dilayani oleh lembaga-lembaga yang berbeda dengan negara yang merdeka. Tulisan tersebut juga menganalisis bahwa lembaga-lembaga pengadilan secara umum terkait dengan proses politik, ekonomi, dan nilai-nilai budaya.¹²⁹

Uraian Lev berkisar pada dua konsep yaitu sistem hukum dan budaya hukum. Konsep sistem hukum digunakan pada aspek prosedur, akan tetapi konsep ini tidak mampu menjelaskan secara memadai bagaimana sesungguhnya orang-orang menyelesaikan masalah di dalam kehidupan sehari-hari. Untuk dapat menjelaskan masalahnya, maka sistem hukum itu dalam menjalankan fungsinya membagi pekerjaannya dengan lembaga-lembaga lain di dalam masyarakat. Suatu sistem hukum tersebut terdiri atas proses-proses formal yang membentuk lembaga-lembaga formal bersama-sama dengan proses informal yang mengelilinginya. Pengorganisasian, tradisi, dan gaya sistem politik yang terdapat pada bangsa sangat menentukan seberapa jauh proses-proses hukum itu dapat digunakan dalam rangka manajemen sosial serta usaha mencapai tujuan-tujuan bersama.¹³⁰

Konsep yang kedua adalah konsep budaya hukum.¹³¹ Budaya hukum diartikan sebagai nilai-nilai yang terkait dengan hukum dan proses hukum. Budaya hukum mencakup dua komponen pokok yang saling berkaitan, yakni nilai-nilai hukum substantif dan nilai-nilai hukum keacaraan. Nilai-nilai hukum substantif berisikan asumsi-asumsi fundamental mengenai distribusi dan penggunaan sumber-sumber daya di dalam masyarakat, apa yang secara sosial dianggap benar atau salah, dan seterusnya. Nilai-nilai hukum keacaraan mencakup sarana-sarana pengaturai sosial maupun pengelolaan konflik yang terjadi di dalam hukum dan nilai-nilai ini membantu menentukan ruang sistem yang diberikan kepada lembaga hukum, politik, agama dan lembaga lain di masyarakat.¹³²

¹²⁹Daniel S. Lev, 1990, *Hukum dan Politik di Indonesia, Kontribusi dan Perubahan*, Terjemahan Nirwana dan AE Priyono, Jakarta: LP3FS, hlm. 116.

¹³⁰Ibid., hlm. 118-119.

¹³¹Konsep Budaya hukum itu dipinjam oleh Daniel S. Lev dari karya Lawrence M. Friedman, "Legal Culture and Social Development", *Law and Social Review* (LSR), 4 No. 1, 1969, hlm. 29-44.

¹³²Daniel S. Lev, *Op.Cit.*, hlm.119-120; Angkasa, 1980, hlm. 87.

Menurut Lee, di semua masyarakat yang kompleks seperti Indonesia juga di negara-negara bekas jajahan terdapat jarak pemisah antara struktur formal dan prosedur kelembagaan. Akibatnya muncullah hukum kelembagaan *Gresham* yakni proses formal cenderung dihindarkan dalam rangka menyelesaikan perselisihan dan cenderung ke proses yang bersifat kekeluargaan yang lebih akomodatif. Kompromi merupakan cara utama penyelesaian perselisihan.

Menurut Soekanto budaya hukum merupakan budaya non material atau spiritual. Adapun inti budaya hukum sebagai budaya non-material atau spiritual adalah nilai-nilai yang merupakan konsepsi-konsepsi abstrak mengenai apa yang baik (sehingga harus dianuti) dan apa yang buruk (sehingga harus dihindari). Nilai-nilai tersebut merupakan dasar dari etika (mengenai apa yang baik dan buruk), norma atau kaidah (yang berisikan suruhan, larangan atau kebolehan) dan pola perilaku manusia. Nilai-nilai tersebut paling sedikit mempunyai 3 (tiga) aspek, yaitu aspek kognitif, aspek afektif, dan aspek konatif. Aspek kognitif adalah aspek yang berkaitan dengan rasio atau pikiran, aspek afektif adalah aspek yang berkaitan dengan perasaan atau emosi, sedangkan aspek konatif adalah aspek yang berkaitan dengan kehendak untuk berbuat atau tidak berbuat.¹¹

Menurut Dermodiharjo dan Shidarta, budaya hukum sebenarnya identik dengan pengertian kesadaran. Hukum, yaitu kesadaran hukum dari subjek hukum secara keseluruhan. Mengutip pendapat Hartono yang diambil dari pendapat ahli hukum Belanda.

Senid, mereka membedakan antara perasaan hukum (*rechtsgevoel*) dengan kesadaran hukum (*rechtsbewustzijn*). Perasaan masyarakat yang timbul secara spontan merupakan perasaan hukum, sedangkan kesadaran hukum adalah abstraksi mengenai perasaan hukum dari suatu objek hukum. Subjek hukum tersebut dapat berupa individu sekelompok individu (masyarakat) dan juga badan hukum tertentu.¹²

Terkait dengan kesadaran hukum, Soekanto dan Tareka, mengemukakan bahwa kesadaran hukum berkaitan dengan nilai-nilai, yaitu konsepsi-konsepsi abstrak di dalam diri manusia tentang keserasian antara ketertiban

¹¹Soerjono Soekanto, *Antropologi Hukum: Proses Pengembangan Ilmu Hukum Adas*, Jakarta: Rajawali Pers, 1994, hlm. 202-203.

¹²Dari Dermodiharjo dan Shidarta, *Jajmbatan Nilai-nilai Pancasila dalam Sistem Hukum Indonesia*, Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 1996, hlm.154-155.

dengan ketenteraman yang dikehendaki atau yang sepantasnya. Indikator-indikator kesadaran hukum tersebut sebagai berikut: (1) pengetahuan orang tentang peraturan-peraturan hukum (*law awareness*); (2) pengetahuan orang tentang isi peraturan hukum (*law acquaintance*); (3) sikap orang terhadap peraturan-peraturan hukum (*legal attitude*); dan (4) pola perilaku hukum (*legal behavior*) orang. Jadi untuk mengetahui sekaligus mengukur tingkat kesadaran hukum orang (masyarakat) yang mengindikasikan pula tingkat budaya hukum masyarakat dapat diketahui lewat empat indikator tersebut.¹⁵³

Menurut Sathe, suatu budaya dapat diukur dari kuat lemahnya budaya tersebut. Ada budaya kuat dan ada budaya lemah. Budaya kuat adalah budaya yang ideal. Tiga ciri khas budaya kuat adalah *thickness*, *extent of sharing* dan *clarity of ordering*. Demikian juga Robbins, mengatakan bahwa *a strong culture is characterized by the organization's core values being intensely held, clearly ordered, and widely shared*. Jadi budaya kuat adalah yang dipegang semakin intensif (semakin mendasar dan kukuh), semakin luas dianut, cair semakin jelas disosialisasikan dan diwariskan. Semakin kuat budaya, semakin kuat efek atau pengaruh terhadap lingkungan dan perilaku manusia. Budaya kuat juga dapat dikatakan budaya yang berkerahanan.¹⁵⁴

Jika tingkat budaya dihubungkan dengan nilai, maka dapat diidentifikasi menurut kuantitas dan kualitas *sharing* suatu nilai di dalam masyarakat, yaitu semakin banyak anggota masyarakat (aspek kuantitatif) semakin kuat budayanya. Dilihat dari sudut ini, maka budaya dapat dikelompokkan menjadi budaya kuat, budaya sedang, dan budaya lemah.¹⁵⁵

Berdasarkan fungsinya, suatu budaya dapat berfungsi sebagai (1) identitas dan citra suatu masyarakat. Identitas ini terbentuk oleh berbagai faktor seperti sejarah, kondisi dan sisi geografis, sistem-sistem sosial, politik dan ekonomi, dan perubahan nilai-nilai dalam masyarakat; (2) pengikat suatu masyarakat. Pengikat tersebut membentuk kebersamaan (*sharing*) yang merupakan faktor pengikat yang kuat seluruh anggota masyarakat; (3) sumber inspirasi, kebanggaan, dan sumber daya. Budaya dapat menjadi sumber komoditi ekonomi seperti wisata budaya; (4) kekuatan penggerak, karena budaya terbentuk melalui proses belajar

¹⁵³Soerjono Soekanto dan Soleman D. Tancko. *Hukum Asia-Indonesia*. Jakarta: Penerbit Rajawali, 1983, hlm. 348.

¹⁵⁴Ibid. oleh Thaidah Ndraba. *Op. Cit.*, hlm. 132-123.

¹⁵⁵Ibid., hlm. 45-46.

mengajar, sehingga budaya itu dinamis dan tidak kaku; (5) pola perilaku, karena berisi norma tingkah laku dan menggariskan batas-batas toleransi sosial; (6) pengganti formalisasi, yakni orang tanpa diperintah melakukan tugasnya; (7) mekanisme adaptasi terhadap perubahan. Dilihat dari sudut ini penghormatan seharusnya merupakan proses budaya, (8) proses yang menjadikan bangsa kongruen dengan negara sehingga terbentuk *nation-state*.¹⁸

Pelaku budaya adalah setiap orang atau kelompok berbudaya. Budaya setiap orang atau kelompok orang berbeda-beda. Budaya itu tidak dapat disebut baik atau buruk. Kesani baik-buruk timbul tatkala seseorang berinteraksi (berkomunikasi) dengan orang lain dengan menggunakan budayanya sendiri yang mengantar, memiliki dan menaati suatu nilai, semakin tinggi tingkat budayanya. Dilihat dari sudut ini, maka ada budaya global, budaya regional, budaya bangsa, budaya daerah dan budaya setempat. Semakin mendasar penataan nilai aspek (*axiodes*) tanpa memerhatikan dan menyesuaikan dirinya dengan budaya orang lain itu (*heterodes*).¹⁹

Dari uraian tentang konsep budaya hukum sebagaimana yang telah dikemukakan para ahli di atas, dapat ditarik suatu inti dari konsep budaya hukum, yaitu seperangkat pengetahuan dan nilai-nilai (*values*) yang dasar kelompok orang yang dijadikan pedoman untuk melakukan tindakan/perilaku yang terakur dengan hukum. Pengetahuan dan nilai-nilai itu merupakan pemicu dan pengarah hidup kelompok orang dalam kehidupan sehari-hari baik secara individu maupun kelompok. Pengetahuan dan nilai-nilai itu juga sangat menentukan sesuatu itu berharga, layak dibutuhkan atau dikehendaki, dipuji, dihormati, diurjung tinggi, pantas dicari, dihayati dan dicita-citakan perwujudannya. Pilihan nilai-nilai tersebut didasarkan pada pengaruh faktor, orientasi, pandangan, perasaan sikap dan perilaku seseorang dalam masyarakat terhadap hukum didasarkan pada besarnya pengaruh dorongan kepentingan, ide, sikap, keinginan, harapan, dan pendapat orang tentang hukum. Jika ia memilih *rehabilitasi* sebagai proses penegakan hukum, hal tersebut disebabkan karena yang bersangkutan mempunyai persepsi positif tentang rehabilitasi upaya yang terbaik untuk mewujudkan pemberantasan narkotika dan dipengaruhi oleh faktor-faktor pendorong tersebut.

¹⁸*Ibid.*, hlm. 45-46.

¹⁹*Ibid.*, hlm. 46.

Konsep budaya hukum juga dapat dibedakan menjadi budaya hukum internal dan eksternal. Budaya hukum internal merupakan budaya hukum dari warga masyarakat yang melaksanakan tugas-tugas hukum secara khusus, seperti BNN, polisi, jaksa, advokat dan hakim dalam menjalankan tugas-tugasnya menanggapi hukum. Sementara itu, budaya hukum eksternal merupakan budaya hukum masyarakat pada umumnya, yakni sikap dan pengetahuan masyarakat terhadap ketentuan-ketentuan hukum yang diberlakukan terhadap mereka pada umumnya.

Dengan mengacu pada elemen-elemen yang terdapat dalam konsep budaya hukum seperti dikemukakan di atas, yang terdiri dari elemen nilai-nilai dan sikap dan juga pembedaan budaya hukum internal dan eksternal, dapat dirumuskan atau dikonstruksikan konsep tentang "Budaya Hukum BNN" yaitu seperangkat pengetahuan, nilai-nilai, dan keyakinan yang dimiliki oleh komunitas penegak hukum BNN untuk pedoman dalam menanggapi dan menyelesaikan tindak pidana narkoba di Indonesia. BNN dalam mewujudkan pembertantasan tindak pidana narkotika tidak dapat lepas dari seperangkat nilai-nilai yang diamat dari keyakinannya, yang ada di dalam benak aparat BNN itu juga memengaruhi sikap dan perilakunya untuk menentukan apakah seseorang melakukan tindak pidana narkotika atau tidak (petahu/soban). Pilihan terhadap nilai-nilai itu pula yang sangat menentukan kualitas dari BNN itu dianggap benar, adil dan bermanfaat. Pengetahuan, nilai-nilai, sikap dan keyakinan penyelidik BNN akan menentukan proses peradilan yang akan dilakukan apakah akan dilakukan proses peradilan atau tidak.

Budaya hukum BNN merupakan mesin yang dapat menggerakkan BNN untuk bertindak sebagai aktor dalam menanggapi penanggulangan tindak pidana narkotika. Aparat BNN yang bekerja melakukan pembertantasan tindak pidana narkotika dengan paradigma positivisme akan cenderung menyelesaikannya berdasarkan bunyi teks dan lebih menekankan pada nilai kepastian undang-undang. Di sisi lain aparat BNN yang berparadigma *law and positivism* maka proses penyelesaian perkara tidak hanya berdasarkan pada bunyi teks undang-undang, akan tetapi juga memperhatikan nilai-nilai etika moral yang melandasi penyelesaian tindak pidana tersebut untuk mencari dan menemukan nilai keadilan dan kemanfaatan hukum yang menjadi inti substansi hukum yang sesungguhnya.

2. Hukum dan Nilai-nilai Sosial Budaya

Hukum sebagai bagian dari kaitan sosial tidak lepas dari nilai-nilai yang berlaku di suatu masyarakat. Bahkan dapat dikatakan bahwa hukum itu merupakan cerminan dari nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat. Hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup (*the living law*) dalam masyarakat yang tentunya sesuai pula dengan nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakatnya. Nilai-nilai itu tidak lepas dari sikap dan sifat-sifat yang dimiliki orang-orang yang menjadi anggota masyarakat.¹²⁰ Dalam masyarakat yang sedang dalam proses peralihan (*transition*), nilai-nilai tersebut tentunya sedang dalam proses perubahan pula. Dalam proses transisi ini yang perlu mendapatkan perhatian khusus adalah perubahan yang terjadi pada manusia yang menjadi anggota masyarakat dan nilai-nilai yang dilatut.¹²¹

Untuk mendapatkan kejelasan tentang konsep nilai dan kaitannya dengan hukum yang menjadi inti konsep budaya hukum, berikut ini akan diuraikan tentang pengertian nilai, perwujudan dan fungsi nilai, orientasi dan perubahan nilai, dan terakhir tentang nilai-nilai hukum.

a. Konsep Tentang Nilai

Secara umum 'nilai' dapat didefinisikan sebagai kualitas dari sesuatu yang bermanfaat bagi kepentingan manusia. Baik ditinjau dari sudut lahir maupun batin.¹²² Max Scheler berpendapat bahwa nilai merupakan suatu kualitas yang tidak tergantung pada pembawanya, merupakan kualitas apriori yaitu telah dapat dirasakan oleh manusia tanpa melalui pengalaman indrawi terlebih dahulu. Meskipun pembunuh tidak pernah dinyatakan sebagai jahat, namun akan tetap sebagai jahat dan meskipun yang baik tidak pernah dimengerti sebagai baik, tetap merupakan yang baik. Itulah nilai baik dan buruk.¹²³

Kualitas nilai tidak berubah ketika pembawanya berubah, dan tidak rusak ketika pembawanya dimatikan atau dihancurkan. Ini menunjukkan bahwa ada perbedaan antara nilai dengan pembawanya. Warna biru tidak

¹²⁰Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-konsep Hukum dalam Pembangunan*, Bandung: Alumni, 2008, hlm. 10.

¹²¹Ibid., hlm. 14.

¹²²Onji Darwisudarta dan Shōdota, *Op.Cit.*, hlm. 155.

¹²³Dikuip oleh Benka, Wihana, N'ni, Fala Abadiyati Max Scheler, Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2004, hlm. 51.

menjadi merah ketika objek yang berwarna biru itu dicat menjadi merah. Demikian pula suatu nilai tertentu tidak akan berubah ketika pembawanya berubah. Nilai persahabatan tidak akan terhapus ketika seorang teman menunjukkan ketidaksetiaan.¹²⁴

Dalam perwujudannya, nilai tidak berada pada dirinya sendiri, melainkan selalu tampak pada pembawa nilai atau objek bernilai. Pembawa nilai ini merupakan objek yang nyata, misalnya batu, kanvas, kertas, sikap, gerakan, yang dapat diketahui melalui indra. Meskipun jelas objeknya tetapi jika kita tidak dapat menangkap objek 'x' ini melalui indra, nilai yang bersangkutan tidak akan tampak pada kita. Namun apakah kita dapat menentukan dan memahami nilai yang ada pada objek bernilai itu hanya dengan menggunakan indra dan pikiran saja. Menurut Scheer, pikiran itu buta terhadap nilai. Nilai tidak dapat dilihat dan dirasakan dengan pikiran. Akan tetapi kita dapat sampai dan merasakan melalui intuisi emosional. Intuisi memiliki kemampuan yang tepat menangkap dan merasakan nilai serta tanpa membutuhkan dasar pengalaman indrawati terlebih dahulu terhadap objek bernilai yang terkait.¹²⁵

Sathe, mendefinisikan nilai sebagai *basic conception about what ideal we desire or worth striving for*. Ungkapan *worth striving for* menunjukkan bahwa pada suatu saat seseorang rela mengorbankan nyawanya untuk mengejar suatu nilai tersebut. Hofstede dalam Ndraba, mendefinisikan nilai sebagai *abstract tendency to prefer certain values of affairs over others*. Definisi ini merupakan ungkapan dari definisi Kluckhohn yaitu: *"A value is a conception explicit or implicit, distinctive of an individual or characteristic of a group, of the desirable which influences the selection from available modes, means and ends of actions".¹²⁶*

Darandjaja berpendapat bahwa nilai adalah pengertian-pengertian (*conceptions*) yang dihayati seseorang mengenai sesuatu yang lebih penting atau kurang penting, apa yang lebih baik atau kurang baik, dan apa yang lebih benar atau kurang benar. Nilai dapat dibedakan menjadi nilai subjektif dan nilai objektif. Nilai subjektif adalah sesuatu yang oleh seseorang dianggap dapat memuaskan kebutuhannya pada suatu waktu dan seseorang tersebut berkepentingan atasnya. Sesuatu tersebut dicari, diburu, dan dikejar dengan menggunakan berbagai cara dan alat. Nilai

¹²⁴Ibid., hlm. 33.

¹²⁵Ibid., hlm. 71.

¹²⁶Taliesih Ndraba, *Sudaya Organisasi*, Jakarta: PT Rineka Cipta, 1995, hlm. 12.

subjektif disebut juga nilai ekstrinsik, misalnya nilai ekstrinsik suatu barang berbeda menurut seseorang dibanding dengan orang lain. Sementara nilai objektif adalah sesuatu yang mengandung nilai bagi setiap orang. Berdasarkan anggapan ini, seolah-olah ada sebuah *bag of virtues* kantong berisi nilai yang siap dikransfer kepada orang-orang dan nilai ini disebut juga nilai intrinsik. Nilai objektif dapat dikonstruksi berdasarkan kategori-kategori nilai tertentu, yaitu: (1) hal yang dipentingkan, pilihan didasarkan pada pertimbangan kebutuhan; (2) hal yang baik, pilihan berdasarkan pertimbangan moral atau kesadaran etik, dan (3) hal yang benar, pilihan berdasarkan pertimbangan logika. Sistem nilai objektif ini dijadikan dasar bagi penyusunan sistem nilai normatif.²⁷

Soekanto mengemukakan bahwa nilai-nilai dalam kehidupan masyarakat selalu berpasang-pasangan. Pasangan nilai-nilai tersebut kadang-kadang bersregang dengan akibat bahwa keserasiannya goyah, sehingga hanya ada satu nilai saja yang menjadi pegangan. Akibatnya terjadi ketidakeserasian di dalam kehidupan bersama, yang kadang-kadang sama sekali tidak disadari karena para panutan di dalam masyarakat bersikap demikian. Pasangan nilai-nilai tersebut adalah sebagai berikut: nilai ketertiban berpasangan dengan nilai ketenteraman, nilai kepastian hukum berpasangan dengan nilai kesetiaan hukum, nilai kepentingan umum berpasangan dengan nilai kepentingan pribadi, dan nilai kebebasan berpasangan dengan nilai keakhlakan. Tugas hukum adalah menyeimbangkan pasangan-pasangan nilai tersebut.²⁸

b. Perwujudan dan Fungsi Nilai

Nilai adalah suatu konsep yang abstrak. Nilai baru dapat diamati atau dirasakan jika terikat atau termuat pada suatu wahana (*vehicle*), seperti suara pada pita, program pada disket, gambar pada film, muatan pada gerobak. Wahana (*vehicle*) itulah budaya. Jadi, budaya dengan nilai tak terpisahkan dan antara keduanya terdapat keselarasan, keserasian, dan keseimbangan. Budaya dalam pengertian wahana (*vehicle*) dapat diidentifikasi menjadi empat bentuk, yaitu: (1) raga (dikukur dengan skala menarik atau tidak); (2) perilaku, (dikukur dengan skala aktif atau pasif); (3) sikap (dikukur

²⁷Andreas A. Danandjaja, *Sistem Nilai Masyarakat Indonesia*, Jakarta: Pustaka Binaman Pressindo, 1986, hlm. 22.

²⁸Soerjanto Soerjanto, *Ilmu Hukum Aspek Sosiologi Masyarakat*, Bandung: Penebit Alumni, 1933, hlm. 18.

dengan skala positif atau negatif); (4) pendirian (diukur dengan skala kuat/teguh atau lemah/goyah).¹⁶⁸

Hadirnya nilai melalui empat macam wahana tersebut dapat dicontohkan sebagai berikut, misalnya nilai kasih sayang dapat berbentuk: (1) wahana raga, misalnya bunga yang dikirinkan ke rumah orang yang disayangi atau dalam bentuk Taj Mahal yang didirikan oleh Raja Mongol Syah Jahan (1627-1666) untuk permaisurinya yang meninggal tahun 1631, dan kini dikenal sebagai salah satu keajaiban dunia; (2) wahana perilaku, misalnya kunjungan pribadi. Berbeda dengan Taj Mahal, kendatipun nilai perilaku lebih tinggi ketimbang bunga yang sebentar layu dan kering, jika tidak direkam, begitu kunjungan selesai begitu lenyap perilakunya, tinggal kesan yang juga bisa hilang bersama waktu; (3) wahana sikap, yang bisa positif dan negatif, bisa tetap (konsisten) dan berubah. Namun demikian, sikap memerlukan waktu yang lama dan cara yang konsisten; (4) wahana pendirian. Bunga bisa layu, kesan perilaku bisa lenyap, sikap bisa berubah, tetapi prinsip kehidupan atau pendirian yang dipegang teguh oleh seseorang atau suatu masyarakat, jauh lebih mengakar. Wahana berbentuk pendirian ini bisa tertanam melalui proses percaya dan belajar sehingga nilai yang terbentuk menjadi bagian dasar pribadi yang bersangkutan, misalnya disiplin menjadi pribadi disiplin.¹⁶⁹

Kebudayaan nilai dalam bentuk budaya (dalam arti wahana) sebagaimana diuraikan di atas oleh Ndraha digambarkan sebagai berikut:



Gambar 2.2 Kehadiran Nilai dalam Bentuk Wahana Raga, Perilaku, Sikap dan Pendirian.

Sistem nilai yang dimiliki dan dianut oleh orang atau kelompok orang dalam suatu kehidupan, menurut J. Sudarmanta berfungsi untuk: (1) memilah-milah mana barang, hal, kegiatan, hubungan yang berharga dan mana yang tidak, (2) membodakan mana peristiwa yang penting dan

¹⁶⁸Taljiduba Ndraha, Op. Cit., hlm. 25.

¹⁶⁹Ibid., hlm. 27.

mana yang tidak penting, mana orang yang baik dan pantas diuji dan mana orang yang jahat dan pantas direla; (3) menyaring berbagai informasi yang masuk, mana yang penting dan mana yang tidak penting, mana yang berguna dan mana yang tidak berguna; (4) memilih tindakan mana yang perlu dan wajib dilakukan dan mana yang perlu dan wajib dibiarkan; (5) memberi arah, tujuan dan waktu terhadap diri dan keseluruhan hidup; (6) membentuk identitas dan kepribadian orang.¹²¹

Nilai memiliki peranan sebagai daya tarik serta dasar bagi tindakan manusia, serta mendorong manusia untuk mewujudkan nilai-nilai yang ditemukannya dalam tindakan-tindakannya. Nilai merupakan objek sejak bagi tindakan merasakan yang terarah (*Intensional*). Isi nilai perasaan intensional tersebut telah tersedia lebih dahulu sebelum adanya tindakan keseluruhan lainnya. Dalam setiap pengalaman termasuk mempertimpakan atau mengharapkan selalu ada pengalaman tentang nilai, sehingga meskipun sedikit kita tentu tertarik atau menghindari dari hal yang kita alami. Dengan kaca lain kita tentu tertarik ataupun menghindari dari seluruh objek setiap jenis pengalaman kita. Ini menyangkut baik barang yang secara nyata kita terima ataupun berkenaan dengan objek pemikiran, kehendak maupun ingatan kita. Pengalaman tentang yang bernilai atau yang tidak bernilai sudah ada dan diberikan sebelumnya sebagai segala hal yang mendasari segala pengalaman lainnya.¹²²

Nilai juga memiliki daya pendorong dan pengaruh bagi pembentukan ciri manusia melalui tindakan-tindakannya atau perilakunya. Manusia sebagai person berkembang dan berubah teras-ci dalam dan melalui tindakan-tindakannya. Secara konkret segala tindakan tersebut terarah untuk merespons nilai yang ditemukan dan dirasakannya, yang mengandung suatu keharusan untuk mewujudkannya (terhadap nilai positif) serta untuk menghilangkan atau menghapuskannya (terhadap nilai negatif). Ini berarti bahwa nilai-nilai memiliki peran mengarahkan dan memberi daya tarik pada manusia dalam membentuk dirinya melalui tindakan-tindakannya.¹²³ Seebjanta menyatakan bahwa nilai hanya dapat dipahami jika dikaitkan dengan sikap dan tingkah laku dalam sebuah model metodologis sebagaimana Bambar berikut ini.¹²⁴

¹²¹Paulus Wahana, *Op. Cit.*, hlm. 5.

¹²²*Ibid.*, hlm. 84.

¹²³*Ibid.*, hlm. 92.

¹²⁴Tahziduhu Negeri, *Op. Cit.*, hlm. 18.



Gambar 2.3 Hubungan Nilai, Sikap, dan Perilaku

Gambar tersebut menunjukkan bahwa nilai yang diikuti dan dihayati oleh seseorang akan menjejawantah dalam sikap dan secara lebih nyata lagi terwujud pada tindakan atau perilakunya. Jadi sikap dan perilaku merupakan bentuk konkret dari nilai-nilai seseorang yang sifatnya masih abstrak. Model ini akan sangat membantu untuk menjejaskan budaya hukum yang diikuti aparat BNN dalam menyelesaikan masalah tindak pidana narkoba. Proses yang dilakukan oleh aparat BNN mencerminkan sikap dan perilakunya dalam menilai, nilai-nilai apa yang dijadikan dasar dan pertimbangan untuk menentukan proses penyelesaian secara benar dan adil.²⁷

c. Orientasi dan Perubahan Nilai

Spranger berpandangan bahwa kebudayaan (*culture*) merupakan sistem nilai-nilai, karena kebudayaan tidak lain adalah kumpulan nilai yang tersusun menurut struktur tertentu. Kebudayaan sebagai sistem atau struktur nilai-nilai digolongkan menjadi enam lapangan nilai. Keenam nilai di atas dapat digolongkan menjadi dua kelompok besar, yaitu: (1) lapangan nilai yang berkaitan dengan manusia sebagai individu, yang meliputi nilai pengetahuan (*teori*), nilai ekonomi, nilai seni, dan nilai agama, (2) lapangan nilai yang berkaitan dengan cinta dan cinta akan kekuasaan, yang meliputi nilai sosial dan nilai politik.²⁸

Sikap hidup seseorang ditentukan oleh nilai kebudayaan mana yang dominan, yaitu nilai kebudayaan yang dipandang sebagai nilai yang tertinggi (yang paling bernilai). Ia akan memandang segala sesuatu dengan kacamata nilai yang dihargainya paling tinggi. Enam nilai pokok manusia tersebut memengaruhi pembentukan sikap manusia sehingga terbentuk pula enam sikap dasar manusia berdasarkan enam nilai dasar tersebut. Di samping enam pokok sikap tersebut masih pula dijumpai perbedaan sikap dan kombinasi-kombinasi dari sikap tersebut. Sikap terhadap ilmu pengetahuan (*teori*) misalnya, dibedakan lagi atas variasi-variasi lain, yaitu: (1) manusia teori yang empiris (2) manusia teori yang rasionalis, dan (3) manusia

²⁷Id., hlm. 19.

²⁸Soemali Suryabrata, *Psikologi Pendidikan*, Cetakan Keenam, Jakarta: Rajawali Press, 1995, hlm. 20.

teori yang kritis. Sikap yang betul-betul murni dalam kehidupan praktiknya tidak pernah dijumpai. Yang dijumpai adalah sikap-sikap kombinasi dari keenam sikap tersebut. Misalnya kombinasi antara sikap teori dengan sikap ekonomi, sikap teori dengan sikap keagamaan, dan seterusnya.¹²

Kluckhohn mengemukakan bahwa sistem nilai budaya dalam semua kebudayaan di dunia sebenarnya berkaitan dengan orientasi nilai budaya terhadap lima masalah pokok dalam kehidupan manusia (orientasi nilai budaya). Kelima masalah dasar dalam hidup berkaitan dengan orientasi nilai budaya, digambarkan dalam Tabel 2.1¹³

Tabel 2.1 Kerangka Kluckhohn Mengenai Lima Masalah Dasar dalam Hidup yang Menentukan Orientasi Nilai Budaya Manusia

Masalah dalam Hidup	Orientasi Nilai Budaya		
Hakikat Hidup	Hidup itu buruk	Hidup itu baik	Hidup itu buruk, tetapi manusia wajib berikhtisar supaya hidup itu menjadi baik
Hakikat karya	Karya itu nafkah hidup	Karya itu: Kedudukan, kehormatan, ddb.	Karya itu untuk menambah karya
Persepsi manusia tentang waktu	Orientasi ke masa orientasi depan	Orientasi ke masa lalu	Orientasi ke menambah karya
Pandangan manusia tentang alam	Manusia tunduk pada alam yang dahsyat	Manusia berusaha meniga keselarasan dengan alam	Manusia berusaha menguasai alam
Hakikat hubungan antara manusia dengan sesama	Orientasi horizontal (horizontal), rasa ketergantungan pada sesamanya (berjawa goong-rojong)	Orientasi vertikal, rasa ketergantungan pada atasan dan berpangkat	Individualisme menentang, usaha atas kekuatan sendiri

Nilai itu sendiri pada satu saat jelek atau corah, tetapi dalam perjalanan sejarah nilai dapat mengalami berbagai macam kondisi atau perubahan. Kondisi dan perubahan tersebut digambarkan sebagai berikut: (1) nilai tertinggal, misalnya aspek sosial tertinggal ketimbang aspek bangunan fisik yang mengakibatkan ketidakseimbangan nilai, (2) nilai tererosi, yakni nilai

¹²Soemadi Suryabrata, 1993, h.61.

¹³Koentjaraningrat, Op. Cit., hlm. 30-31.

yang disalahartikan atau disalahgunakan, misalnya nilai senyum sebagai tanda simpati disalahgunakan sebagai alat tipu; (3) nilai terkabur, yakni pengertiannya tidak jelas sehingga membingungkan, misalnya pelanggaran hukum disebut pelanggaran prosedur; (4) nilai bergeser atau tertekan (pergeseran nilai), yakni nilai spiritual atau sosial suatu benda bergeser atau melemah, nilai sosial perkawinan bergeser oleh nilai ekonomi atau xifistik; (5) nilai terhilang, yakni item barang yang sudah terakai dan nilai gunanya habis atau berlawanan lalu disingkirkan atau dibuang; (6) nilai terputus, terbelah (value splitting) yakni terputusnya hubungan antara nilai dan objek, seperti nilai dan seni antara kemarin dengan hari ini, antara aku dan dia; (7) nilai berkonflik, misalnya konflik antara nilai ekonomi dengan nilai sosial, dan antara nilai politik dengan nilai sosial; (8) nilai dilematis, yakni seperti makan buah semalaksana; (9) nilai bertumbuh, dan (10) nilai berlebih dan sebaliknya nilai kosong, menunjukkan ketidakserasian atau ketidakpaduan antara nilai sebagai muatan dan budaya sebagai wadah (vehicle).¹⁴²

Kondisi perubahan nilai tersebut membawa dampak tertentu terhadap perilaku manusia maupun masyarakat sehingga dibutuhkan solusi atau tindakan dalam menghadapinya. Dampak yang diperkirakan dapat timbul dari tindakan yang dipandang tepat dalam menghadapi dampak perubahan nilai dikemukakan oleh Ndraha dalam Tabel 2. 2 berikut.

Tabel 2. 2 Kondisi Nilai Dampak dan Solusi

Kondisi Nilai	Dampak	Solusi
Terabaikan	Ketakutan	Perubahan sistem
	Ketakambengan	Transisi
Tercewa	Humorisan	Sadeling
	Kebingungan	Klarifikasi
Bergeser	Keislandsianing	Adjustment
Terhilang	Kelecekanaknaan	Penemuan
Terputus	Kamunifikasi, keputus-putaan, ketidakpercayaan	Control sosial, kontrol budaya
	Kelecekan makna	Manajemen konflik
Dilematis	Pangorbanan	Manajemen nilai
Bertumbuh	Pertumbuhan nilai	Manajemen pertumbuhan nilai
Berlebih	Overcapacity	Shocking
Berkurang	Undercapacity	Empowering

¹⁴² Halizudin Ndraha *Op. Cit.*, hlm. 28-29.

3. Nilai-nilai Hukum dan Perwujudannya

Hukum menetapkan pola hubungan antar manusia dan meramu nilai-nilai yang diterima oleh masyarakat ke dalam bagan-bagan atau stereotip-stereotip.¹⁴⁰ Menurut Selznick dalam Rahardjo, hukum itu berkaitan dengan usaha untuk mewujudkan nilai-nilai tertentu. Demikian pula menurut Fuller (dalam Rahardjo, 1980), terdapat delapan nilai yang harus diwujudkan oleh hukum. Kedelapan nilai tersebut dinamakan delapan prinsip legalitas, yaitu (1) harus ada peraturan-peraturan terlebih dahulu. Hal ini berarti bahwa tidak ada tempat bagi keputusan-keputusan secara *ad-hoc*, atau tindakan-tindakan yang bersifat arbitrer; (2) peraturan-peraturan itu harus diumumkan secara layak; (3) peraturan-peraturan itu tidak boleh berlaku surut; (4) perumusan peraturan itu harus jelas dan terperinci, artinya harus dapat dimengerti oleh rakyat; (5) hukum tidak boleh dijalanannya hal-hal yang tidak mungkin; (6) di antara sesama peraturan tidak boleh terdapat pertentangan satu sama lain; (7) peraturan-peraturan harus tetap, tidak boleh sering diubah-ubah; (8) harus ada kesesuaian antara tindakan-tindakan para pejabat hukum dan peraturan-peraturan yang telah dibuat.¹⁴¹

Kegagalan untuk mewujudkan salah satu dari nilai-nilai tersebut bukan hanya menyebabkan timbulnya sistem hukum yang jelek, tetapi lebih dari pada itu, hukum yang demikian adalah sama sekali tidak dapat disebut hukum. Menurut Schuyt dalam Rahardjo.¹⁴²

Hukum itu mengandung uraian dari nilai-nilai yang intrinsik, sehingga hukum itu disebut sebagai sistem nilai-nilai yang intrinsik. Kehidupan hukum suatu bangsa ditentukan oleh pandangan gesel mengenai hukum dan ini bertolak dari nilai-nilai yang dipandanginya intrinsik pada hukum. Apa yang nantinya diwujudkan sebagai hukum di dalam masyarakat yang bersangkutan tergantung dari titik tolak pandangannya mengenai apa saja yang termasuk dalam nilai-nilai itu.

Menurut Radbruch, terdapat tiga elemen nilai-nilai hukum yaitu keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum. Hukum sebagai konsep kultural, yaitu konsep yang berhubungan dengan nilai-nilai (hukum).

¹⁴⁰ Soerjono Soekanto, *Sejarah Perkembangan Hukum dalam Kerangka Kebudayaan dan Masyarakat*, Jakarta: Yayasan Penerbit Universitas, 1975, hlm. 25.

¹⁴¹ Seljipio Rahardjo, *Op. Cit.*, 1986, hlm. 77.

¹⁴² *Ibid.*, hlm. 78.

sesuai dengan maksudnya hukum merupakan sesuatu yang dimaksudkan untuk mewujudkan cita-cita hukum. Cita-cita hukum itu dapat ditetapkan dalam keadilan. Namun karena dalam kenyataan sulit untuk mencari pedoman yang digunakan untuk menemukan isi keadilan tersebut, maka di dalam keadilan itu ditambahkan elemen kedua yaitu kemanfaatan atau kesesuaian dengan tujuan. Akan tetapi permasalahan tujuan dan kemanfaatan tidak dapat dijawab secara tegas, tapi hanya bersifat relatif. Hukum sebagai suatu tatanan kehidupan bersama tidak dapat didasarkan pada perbedaan-perbedaan pandangan individu (yang relatif), tetapi harus merupakan tatanan yang harus disepakati bersama. Hal demikian perlu adanya elemen ketiga yaitu kepastian hukum. Kepastian hukum mensyaratkan hukum harus bersifat positif dan positivitas hukum itu menjadi prasyarat suatu kebenaran positivitas hukum dapat ditemukan dalam konsep hukum yang benar sebagaimana sebenarnya isinya menjadi tugas hukum positif.¹⁴³

Menurut Radbruch, di antara ketiga nilai hukum tersebut, yaitu nilai keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum, terjadi ketegangan atau ketidakserasian karena masing-masing mempunyai tuntutan sendiri yang berbeda-beda.

Tuntutan bagi nilai kepastian hukum yang utama adalah adanya peraturan hukum. Apakah peraturan tersebut adil atau tidak dan mempunyai kemanfaatan atau tidak adalah di luar nilai kepastian hukum. Untuk mengatasi ketegangan/ketidakserasian tersebut dilakukan pembagian secara langsung bidang-bidang operasinya di antara ketiga nilai tersebut. Untuk keadilan dilakukan pengujian apakah sebuah aturan tersebut memiliki sifat hukum atau tidak. Untuk kemanfaatan ditentukan apakah isinya mengandung kebenaran, dan untuk kepastian hukum ditentukan apakah memiliki validitas atau tidak. Radbruch menyimpulkan bahwa ketiga nilai tersebut secara bersama-sama mengatur hukum di semua aspek walaupun mungkin saling bertentangan satu sama lain. Hal tersebut tergantung pada penekanan-penekanan yang diutamakan pada ketiga nilai hukum tersebut.¹⁴⁴

¹⁴³Gustav Radbruch *dalam* The Legal Philosophies of Lask, Radbruch, and Dabin*,* Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, hlm. 107-108.

¹⁴⁴Ibid., hlm. 110-111.

Hal senada dikemukakan oleh Rahardjo, bahwa adanya perrentangan/ ketidakserasian nilai-nilai hukum tersebut karena masing-masing mempunyai tuntutan yang berbeda-beda sehingga penilaian masyarakat tentang hukum pun bermacam-macam. Penilaian hukum dalam masyarakat dapat bergantung dari tuntutan masing-masing nilai hukum tersebut. Apa yang sudah dinilai sah menurut persyaratan yang harus dipenuhi oleh suatu peraturan, dapat dinilai tidak sah dari segi kemanfaatan dan rasa keadilan dari masyarakat.¹⁷⁴

Konkretisasi nilai adalah norma termasuk dalam hal ini adalah norma hukum. Norma hukum tersebut kemudian membentuk suatu tatacara yang harmonis dalam suatu sistem hukum, yang berfungsi sebagai sistem kontrol sosial, sarana penyelesaian konflik, dan sebagai sarana pembaruan masyarakat. Norma hukum yang diwujudkan dalam tindakan konkret disebut perilaku hukum. Perilaku hukum ini dapat dikatakan sebagai praksis dari nilai-nilai di belakangnya, yaitu nilai-nilai yang melatarbelakanginya.¹⁷⁵

4. Peranan Budaya Hukum dalam Konteks Penegakan Hukum

Penegakan hukum dimaksudkan sebagai usaha untuk mewujudkan ide-ide atau keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan.¹⁷⁶ Untuk mewujudkan ide-ide atau keinginan-keinginan hukum tersebut tidak dapat dilepaskan dari aspek manajemen, yakni seperangkat kegiatan atau proses untuk mengkoordinasikan dan mengintegrasikan penggunaan sumber-sumber daya dengan tujuan untuk mencapai tujuan melalui orang-orang, teknik-teknik dan informasi-informasi yang dijalankan berdasarkan suatu struktur organisasi tertentu. Dalam suatu organisasi penegakan hukum tercakup pula orang, tingkah laku, fasilitas-fasilitas dan juga kultur organisasi.¹⁷⁸

¹⁷⁴Sarjito Rahardjo, *Op.Cit.*, 1980, hlm 19.

¹⁷⁵Darji Dalimodharjo dan Sudarta, *Op. Cit.*, hlm. 187.

¹⁷⁶Luca Sarjito Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum, Suatu Tinjauan Semiotik*, Bandung: Sinar Baru, hlm. 24. Bandingkan dengan Soejono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: P. RajaGrafindo Persada, 2007, hlm. 5. Penegakan hukum diartikan secara filosofis sebagai kegiatan menyerasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang bertujuan untuk menepatkan memelihara, dan mempertahankan pergaulan hidup.

¹⁷⁷*Ibid.*, hlm. 15-16, Para pula Esmi Wahasita, *Proses Hukum Sebagai Teori Sosiologis*, Semarang: PT Suryandari Utama, 2005, hlm. 79.

Untuk dapat menjalankan tugasnya mewujudkan tujuan-tujuan hukum, suatu organisasi penegakan hukum dicuntut melakukan pengelolaan-pengelolaan sumber-sumber daya yang tersedia, meliputi: (1) sumber daya manusia seperti hakim, jaksa, polisi, BNN dan panitera; (2) sumber daya fisik seperti gedung, perlengkapan, kendaraan; (3) sumber daya keuangan, seperti sumber keuangan, belara dan sebagainya, dan (4) sumber-sumber daya lain yang dibutuhkan untuk menggerakkan organisasi dalam usaha untuk mencapai tujuan yang diharapkan.¹⁴¹

Dilihat dari perspektif sosiologi terdapat dua unsur penting dalam penegakan hukum, yaitu unsur 'manusia' dan 'lingkungan sosialnya'. Apabila penegakan hukum hanya dilihat dari keharusan-keharusan yang tercantum dalam ketentuan hukum, tanpa melibatkan unsur manusia maka yang terlihat hanyalah gambaran-gambaran stereotipe kosong.¹⁴² Untuk unsur lingkungan sosial dari penegakan hukum dapat dikaitkan pada manusianya secara pribadi dan sebagai penegak hukum dalam sebuah lembaga. Dalam kedudukannya sebagai pemegang fungsi dalam organisasi penegak hukum, seorang penegak hukum cenderung untuk menjalankan fungsinya menurut tafsirannya sendiri yang dilatarbelakangi oleh berbagai faktor. Seperti kepribadian, asal-usul sosial, tingkat pendidikan, kepentingan ekonomi, keyakinan politik, dan pandangan hidupnya.¹⁴³

Seidman mengemukakan bahwa bagaimana suatu lembaga penegak hukum itu akan bekerja sebagai respons terhadap peraturan-peraturan hukum merupakan fungsi dari peraturan-peraturan yang ditujukan kepadanya, sanksi-sanksinya, keseluruhan kompleks dari kekuatan-kekuatan sosial, politik dan lain-lain yang bekerja atasnya, dan umpan-balik yang datang dari para pemegang peran (*role occupants*).

Bekerjanya lembaga penegak hukum, pertama-tama ditentukan dan dibatasi oleh patokan-patokan formal yang dapat diketahui dari perumusan-perumusan dalam berbagai peraturan hukum. Tetapi berpegang pada desain formal itu jauh dari cukup untuk dapat memahami dan menjelaskan tingkah

¹⁴¹Ibid., hlm. 18.

¹⁴²Srijono Soekanto memberikan catatan bahwa penegakan hukum bukan semata-mata pelaksanaan undang-undang dan juga pelaksanaan putusan-putusan hakim, meskipun dalam dan kepastian di Indonesia kecenderungannya demikian. Hal ini mengandung kelemahan-kelemahan, sebab dapat saja terjadi pelaksanaan undang-undang dan putusan hakim justru malah mengganggu kedamaian di dalam pergaulan hidup. Risa Soejono Soekanto, *Op. Cit.*, 2007, hlm. 78.

¹⁴³Srijono Soekanto, *Ibid.*, hlm. 26-27.

laku organisasi dari lembaga-lembaga tersebut. Mengapa lembaga serta anggota-anggota BNN bertindak laku begini atau begitu, tidak dapat dijelaskan tanpa memasukkan unsur kultur. Dalam penegakan hukum terdapat nilai-nilai, artinya lembaga penegak hukum mengembangkan nilai-nilainya sendiri di dalam organisasi tersebut, sehingga terbentuk kultur penegakan hukum.¹⁷

Sistem Penegakan Hukum (SPH) atau sering juga disebut sistem peradilan, jika dilihat secara integral merupakan satu kesatuan berbagai sub-sistem (komponen) yang terdiri dari komponen "substansi hukum" (*legal substance*); "struktur hukum" (*legal structure*); dan "budaya hukum" (*legal culture*). Sebagai suatu SPH, proses peradilan/penegakan hukum terkait erat dengan ketiga komponen itu, yaitu norma hukum/peraturan perundang-undangan (komponen substansi/normatif), lembaga/struktur aparat penegak hukum (komponen struktural/institusional beserta mekanisme prosedural/administrasinya), dan nilai-nilai budaya hukum (komponen kultural). Nilai-nilai "budaya hukum" (*legal culture*) dalam konteks penegakan hukum, difokuskan pada nilai-nilai filosofi hukum, nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat dan kesadaran/sikap perilaku hukum/perilaku sosialnya dan pendidikan/ilmu hukum.¹⁸

Keterkaitan erat antara ketiga komponen SPH, menurut Barda Nawawi Arief dapat diilustrasikan sebagaimana halnya dengan sistem menjalankan mobil. Apabila hukum diilustrasikan sebagai alat/sarana berupa mobil untuk mencapai suatu tujuan tertentu, maka penegakan/jalankan hukum pada hakikatnya identik dengan menjalankan mobil. Mobil (identik dengan "legal substance") hanya dapat berjalan apabila ada "sopir" (identik dengan "legal structure") dan sopirnya harus juga "menguasai ilmu menjalankan mobil" (mempunyai SIM dan menguasai ilmu hukum yang termasuk "legal culture"). Per itu ditegaskan bahwa dengan SIM hukum saja tentunya juga belum cukup. Si pengendara harus juga mengetahui dan menguasai ilmu/kondisi lingkungan. Kalau tidak tentu bisa salah arah/salah jalan. Ini berarti, penegakan hukum harus memperhatikan konteks keindonesiaan, khususnya kondisi lingkungan hukum Indonesia (yaitu sistem hukum nasional/SISKUMNAS).¹⁹

¹⁷ Satjipto Rahardjo, *Op. Cit.*, hlm. 28-29.

¹⁸ Barda Nawawi Arief, "Reformasi Sistem Peradilan (Sistem Penegakan Hukum di Indonesia)" dalam Bunga Rampai *Aspek-Aspek Penegakan Hukum di Indonesia*, Jakarta: Komisi Yudisial, Republik Indonesia, 2009, hlm. 181-183.

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 184.

Di antara ketiga komponen tersebut, komponen budaya hukum itu justru yang sangat menentukan bekerjanya sistem hukum. Contohnya dalam beberapa kebudayaan. Niat untuk berperkara di muka pengadilan diusahakan sebagai upaya terakhir, sedangkan di tengah kebudayaan yang lain hal demikian justru merupakan upaya dan kerja yang biasa dikerjakan dari hari ke hari. Budaya hukum adalah ibarat bahan bakar motor yang menggerakkan peradilan. Nilai-nilai dalam masyarakat itulah yang dapat dipakai untuk menjelaskan mengapa orang menggunakan atau tidak menggunakan atau menyalahgunakan proses hukum atau sistem hukum. Kesukaan atau ketidaksukaan untuk berperkara adalah bagian dari budaya hukum.¹⁵⁵

Dilihat dari perspektif *sociological*, penegakan hukum merupakan suatu proses kegiatan untuk mewujudkan tujuan dan cita-cita hukum menjadi kenyataan. Proses tersebut melibatkan banyak faktor, termasuk nilai-nilai budaya, organisasi hukum, seperti kepolisian, kejaksaan, pengadilan, dsb. Para aktor penegak hukum seperti aparat BNN, polisi, jaksa, advokat, hakim, dsb., sarana-sarana, aturan main (norma-norma hukum), kekuatan-kekuatan sosial, dan juga sumber daya keuangan. Faktor-faktor tersebut ikut menentukan keberhasilan dan kegagalan terhadap jalannya proses penegakan hukum.¹⁵⁶

Berdasarkan analisis *retroris* tentang komponen-komponen diuraikan oleh Barda Nawawi Arief dan sistem hukum oleh L. Friedman diketahui bahwa komponen budaya hukum memegang peranan yang sangat penting dalam konteks penegakan hukum. Budaya hukum berfungsi sebagai motor yang menggerakkan perilaku hukum masyarakat (baik budaya hukum internal maupun eksternal). Seorang menggunakan atau tidak menggunakan patuh terhadap hukum sangat ditentukan oleh nilai-nilai atau tidak patuh yang dihayati oleh anggota masyarakat.

Proses penegakan hukum selalu bersinggungan dengan banyak aspek lain yang melingkupinya. Usaha untuk mewujudkan ide dan nilai-nilai

¹⁵⁵Bard Nawawati M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective*, New York: Russell Sage Foundation, 1975, hlm. 15.

¹⁵⁶Bandingan lima faktor yang memengaruhi proses penegakan hukum, yaitu: (1) faktor hukumnya sendiri (UU); (2) faktor penegak hukum, yaitu pihak-pihak yang membentuk dan menerapkan hukum; (3) faktor sarana atau fasilitas yang mendukung; (4) faktor masyarakat, yakni lingkungan di mana hukum itu berlaku dan diterapkan; (5) faktor kebudayaan. Baca Soedjono Soekanto, *Op. Cit.*, 2007, hlm. 8.

selalu melibatkan lingkungan serta berbagai pengaruh faktor lainnya. Penegakan hukum bukan suatu yang berdiri sendiri, melainkan suatu yang berada di antara berbagai faktor (juxtaposition). Dalam konteks yang demikian titik tolak pemahaman terhadap hukum tidak sekadar ruse dan hitam putih yang ditetapkan dalam berbagai bentuk peraturan perundang-undangan. Hukum selayaknya dilihat sebagai suatu gejala yang dapat diamati di dalam masyarakat, antara lain melalui tingkah laku warga masyarakat. Itu artinya, titik perhatian harus ditujukan kepada hubungan antara hukum dengan faktor-faktor non hukum lainnya, terutama faktor nilai dan etika serta pandangan masyarakat, yang disebut budaya hukum (*legal culture*). Faktor-faktor non hukum, termasuk budaya hukum itulah yang membuat adanya perbedaan penegakan hukum antara masyarakat yang satu dengan lainnya.¹⁷

Hukum merupakan suatu sistem nilai yang secara keseluruhan dipayungi oleh sebuah norma dasar yang disebut *grundnorm* atau basic norm. Norma dasar itulah yang dipakai sebagai dasar sekaligus penuntun penegakan hukum. Sebagai sistem nilai maka *grundnorm* itu merupakan sumber nilai dan juga sebagai pembatas dalam penerapan hukum. Hans Kelsen memandang *grundnorm* sebagai *the basic norm the the source of identity and as the source of unity of legal system*.¹⁸

Di sisi lain, hukum juga merupakan bagian dari lingkungan sosialnya dan merupakan salah satu sub-sistem di antara sub-sistem-sub-sistem sosial lain, seperti sosial, budaya, ekonomi, dan politik. Ini berarti hukum tidak dapat dilepas-pisahkan dari masyarakat sebagai basis bekerjanya hukum tersebut. Di sini hukum tampak di antara dunia nilai atau ide dengan dunia kenyataan sehari-hari (lihat bagan 2.5). Hukum bergerak di antara dua dunia yang berbeda, yakni dunia nilai dan dunia sehari-hari (*realitas sosial*). Akibatnya sering terjadi ketegangan di saat hukum itu diterapkan. Ketika hukum yang satu dengan nilai-nilai itu hendak diwujudkan, maka ia harus berhadapan dengan berbagai faktor yang memengaruhinya yang berasal dari lingkungannya.¹⁹

¹⁷ Esmi Waresih, *Op. Cit.*, hlm. 74-77.

¹⁸ William A. Shrode & Dan J. R. Veitch dalam Esmi Waresih, *Ibid.*, hlm. 80.

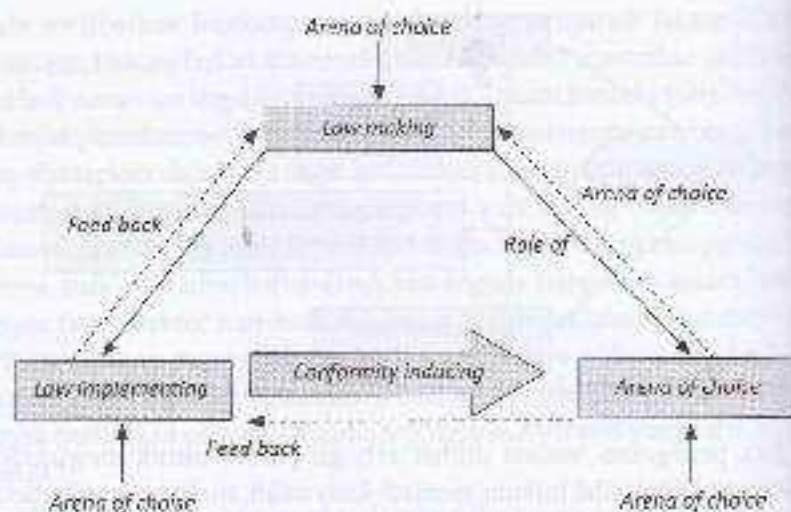
¹⁹ Joseph Raz, dalam Esmi Waresih, *Ibid.*



Gambar 2.4 Hukum di Antara Dunia Nilai-nilai dan Kenyataan

Jika penegakan hukum dilihat sebagai proses untuk mewujudkan ide-ide atau nilai-nilai hukum menjadi kenyataan, maka proses itu selalu melibatkan para pembuat dan pelaksana hukum serta masyarakat. Masing-masing komponen ingin mengembangkan nilai-nilai yang ada di lingkungan yang sarat dengan faktor-faktor non hukum lainnya. Faktor personal atau manusia tentunya memegang peranan yang menentukan, karena faktor ini mereka yang membuat, melaksanakan maupun yang terkena sasaran peraturan. Model Robert B. Seidman dapat digunakan untuk menjelaskan bahwa setiap undang-undang sekali dikeluarkan akan berubah baik melalui perubahan formal maupun melalui cara-cara yang ditempuh birokrasi ketika bertindak. Ia berubah disebabkan adanya perubahan kekuatan sosial, budaya, ekonomi, politik, dan lain-lain yang melingkupinya. Perubahan ini disebabkan oleh pemegang peran (*role occupant*) terhadap pembuat undang-undang dan terhadap birokrasi penegakan dan demikian pula sebaliknya. Tingkah laku seseorang tidak hanya ditentukan oleh hukum, melainkan oleh kekuatan-kekuatan lain yang muncul dalam lingkungannya, sehingga hukum dalam proses bekerjanya tidak netral dan bebas nilai.¹⁶⁰

¹⁶⁰Robert B. Seidman, *The State, Law and Development*, New York: St. Martin's Press, 1983, hlm. 75.



Gambar 2.5 Diagram Robert B. Seidman, 1978

5. Hermeneutika Hukum

a. Konsep Hermeneutik dan Hermeneutika Hukum

Akar kata *hermeneutik* berasal dari istilah Yunani dari kata kerja *hermeneutik* yang berarti "menafsirkan" dan kata benda *hermeneia* yang berarti "interpretasi". Dalam perkembangannya, baik oleh pandangan klasik maupun modern, *hermeneutik* diartikan sebagai proses mengubah sesuatu atau situasi ketidakpastian menjadi mengerti.⁴¹

Perkataan *hermeneutik* atau *hermeneutika* adalah pengindonesiaan dari kata Inggris *hermeneutics*. Kata ini aslinya berasal dari bahasa Yunani, yaitu dari kata kerja *hermeneuo* yang mempunyai tiga arti. Ketiga arti itu, pertama, berarti mengungkapkan pikiran-pikiran seseorang dalam kata-kata, kedua, berarti terjemahkan, dan ketiga, berarti bertindak sebagai penafsir. Ketiga pengertian ini sebenarnya dimaksudkan mengungkapkan bahwa hermeneutik merupakan usaha untuk beralih dari sesuatu yang gelap ke sesuatu yang lebih terang.⁴²

⁴¹ Baca Richard E. Palmer, *Hermeneutics: Interpretation Theory in Schleiermacher, Dilthey, Heidegger and Gadamer*, Northwestern University Press, Evanston, diterjemahkan oleh Masnur Hery & Darsanuri Muhammad, 2005 *Hermeneutika: Teori dan Mengenal Interpretasi*, Cetakan ke-3, Yogyakarta: Pustaka Belajar, hlm. 14-15. Lihat pula E. Sumaryono, *Hermeneutik Sebagai Masalah Filsafat*, Yogyakarta: Kanisius, 1999, hlm. 23.

⁴² Baca E. Budi Fardiman, *Melampaui Positivisme dan Modernisme Diskursi Filsafat Tentang Metode Heidegger dan Problem Modernitas*, Yogyakarta: Kanisius, 2003, hlm. 37. Lihat pula Richard E. Palmer, *Ibid.*, hlm. 15.

Pengertian pertama yakni mengungkapkan pikiran-pikiran seseorang dalam kata-kata. Dapat dipahami sebagai peralihan dari suatu yang relatif abstrak dan gelap, yaitu pikiran-pikiran, ke dalam jelas, yaitu dalam bentuk bahasa. Pengertian kedua, yakni menjeremahkan. Berarti terdapat usaha mengalihkan diri dari bahasa asing yang maknanya jelas. Pengertian ketiga, yakni bertindak sebagai penafsir, berarti pada waktu seseorang sedang menafsirkan sesuatu, ia melewati suatu ungkapan pikiran yang kurang jelas menuju ke yang lebih jelas, yaitu dari bentuk pemikiran yang kurang jelas diubah menjadi bentuk pikiran yang lebih jelas. Inilah yang dimaksud dengan menafsirkan.⁶⁷

Dalam pandangan hermeneutik, pada dasarnya semua objek itu netral, sebab objek adalah objek. Benda-benda sebagai objek tidak bermakna dalam dirinya sendiri. Subjeklah yang kemudian memberi makna pada objek. Subjek dan objek adalah *tert-tert* yang korelatif atau saling menghebutkan ciri satu sama lain. Tanpa subjek tidak akan ada objek. Sebuah benda menjadi objek karena kearifan subjek menaruh perhatian atas benda itu. Arti atau maknanya diberikan oleh subjek kepada objek sesuai dengan cara pandang subjek. Jika tidak demikian maka objek menjadi tidak bermakna sama sekali. Dengan mengutip Husserl, dikatakan bahwa objek dan makna tidak pernah terjadi secara serentak atau bersama-sama, sebab pada mulanya objek itu netral.⁶⁸

Untuk dapat membuat interpretasi, orang terlebih dahulu harus mengerti atau memahaminya. Namun keadaan lebih dahulu mengerti ini bukan didasarkan atas peneutuan waktu melainkan bersifat alamiah. Sebab menurut kenyataannya, bila seseorang mengerti, ia secepatnya telah melakukan interpretasi dan juga sebaliknya. Ada kesertamertaan antara mengerti dan membuat interpretasi. Keduanya bukan dua momen dalam satu proses. Mengerti dan interpretasi menimbulkan lingkaran hermeneutik. Emilio Betti, tugas orang yang melakukan interpretasi, adalah menjeremahkan persoalan mengerti, yaitu dengan cara menyelidiki setiap detail proses interpretasi. Ia memunculkan sebuah metodologi untuk mengukur seberapa jauh kemungkinan masuknya pengaruh subjektivitas terhadap interpretasi objektif yang diharapkan. Menurutnya interpretasi merupakan sarana untuk mengerti.⁶⁹

⁶⁷F. Budi Hardiman, *Ibid.*, hlm. 126.

⁶⁸E. Sumaryono, *Op. Cit.*, hlm. 30.

⁶⁹Sumaryono, *Ibid.*, hlm. 31. Baca pula Josef Bleicher, *Hermeneutic*, London: Routledge & Kegan Paul, 1980, hlm. 39.

Kegiatan interpretasi adalah proses yang bersifat triadik (mempunyai tiga sisi yang saling berhubungan) yakni teks, konteks (*author*) dan kontekstualisasi (*reader*). Orang yang melakukan interpretasi harus mengenal pesan atau komando dari sebuah teks, lalu ia harus meresapi isi teks sehingga yang pada mulanya "yang lain" kini menjadi "aku" penafsir itu sendiri. Dapat dipahami bahwa mengerti secara sungguh-sungguh hanya akan dapat berkembang bila didasarkan atas pengetahuan yang benar (*correct*). Suatu arti tidak akan dikenal jika tidak didonstruksi. Hukum Berg tentang interpretasi menyatakan bahwa *serius non est inferendum ad efferendum* (makna bukanlah diambil dari kesimpulan melainkan harus diturunkan). Jadi seorang penafsir tidak boleh bersikap pasif, ia harus merekonstruksi makna.⁴⁵

Hermeneutik atau penafsiran adalah ciri khas manusia, karena manusia tek dapat membicarakan diri dan kecenderungan dasarnya untuk memberi makna terhadap sesuatu. Manusia adalah makhluk yang mampu memberi makna pada realitas dan dalam hal itu bahasa memegang peranan sentralnya.⁴⁶ Dunia alam material ini menjadi dunia manusiawi karena diberi makna manusiawi oleh manusia dan itu terjadi lewat penafsiran. Memberi makna adalah sama dengan menafsirkan atau memahami. Membahas tentang hermeneutik berarti membicarakan tentang taraf-taraf pemahaman manusia tentang sesuatu.⁴⁷

Hermeneutika hukum adalah ajaran filsafat mengenai hal mengerti atau memahami sesuatu atau dapat dikatakan sebuah metode interpretasi (penafsiran) terhadap sesuatu atau teks. Kata sesuatu atau teks di sini dapat berupa teks hukum, peristiwa hukum, fakta hukum, dokumen resmi negara, naskah-naskah kuno, ayat-ayat hukum (ahkam) dalam kitab suci, ataupun dapat berupa pendapat dan hasil ijtihad para ahli hukum (doktrin). Metode dan teknik penafsirkannya dilakukan secara holistik dalam lingkup keterkaitan antara teks, konteks, dan kontekstualisasi.⁴⁸

⁴⁵Wald, hlm. 43.

⁴⁶Ricardo Antonovich, *Christianity in the Face of Violence*. New York: in his seeks, 1987, hlm. 17. Dalam: E. Budi Hartono, *Melampaui Positivisme dan Modernisme: Distribusi Filsafat Tentang Metode Sosial dan Proses Moralitas*, Yogyakarta: Kanisius, 2003, hlm. 44-48.

⁴⁷B. Srief Shidarta, *Op. Cit.*, 1999, hlm. 38.

⁴⁸Jasmi Haridi, *Hermeneutika dalam Teori Normatif Hukum serta dengan Interpretasi Teks*, Yogyakarta: UH Press, 2005, hlm. 44-45.

Di bidang hukum, hermeneutik selalu relevan dengan kegiatan interpretasi terhadap hukum, terutama terkait dengan isi teks hukum. Setiap hukum mempunyai dua segi yaitu yang tersurat dan yang tersirat atau bunyi hukum dan semangat hukum. Dua hal ini selalu diperdebatkan oleh para ahli hukum. Dalam hal ini bahasa menjadi sangat penting, *subtilitas intelligens* (ketepatan pemahaman) dan *subtilitas explicati* (ketepatan penjabarannya) adalah sangat relevan bagi hukum. Hermeneutik dibutuhkan untuk menerangkan dokumen hukum baik dari segi bunyi dan semangatnya.¹⁷⁶

Bagi ilmu hukum, hermeneutik dapat memberikan landasan filosofatan (ontologikal dan epistemologikal) pada keberadaan ilmu hukum, atau filsafat ilmu dari ilmu hukum. Bahkan dapat dikatakan bahwa ilmu hukum adalah sebuah eksamplet hermeneutik in optima forma, yang diimplementasikan pada aspek hukum kehidupan bermasyarakat. Sebab, dalam mengimplementasikan ilmu hukum untuk menyelesaikan masalah hukum, misalnya proses peradilan, kegiatan interpretasi ini tidak hanya dilakukan terhadap teks yuridis, melainkan juga terhadap kenyataan yang menimbulkan masalah hukum yang bersangkutan (misalnya menetapkan fakta-fakta yang relevan dan makna yuridisnya).¹⁷⁷

Kegiatan ilmu hukum berintikan kegiatan menginterpretasi teks yuridis mendistilasi (merekstraksi) kaidah hukum yang terkandung dalam teks yuridis itu dan dengan itu menerapkan makna serta wilayah penerapannya. Antara ilmuwan hukum (interpretator) dan teks yuridis itu terdapat jarak waktu. Teks yuridis adalah produk pembentuk hukum (legislator) untuk menerapkan perilaku apa yang seharusnya dilakukan atau tidak dilakukan orang yang berada dalam situasi tertentu karena hal itu oleh pembentuk hukum dipandang merupakan tuntutan ketertiban berkeadilan. Jadi, terbentuknya teks yuridis itu terjadi dalam kerangka cakrawala pandang pembentuk hukum berkenaan dengan kenyataan kemasyarakatan yang dipandang memerlukan pengaturan hukum dengan mengacu pada cita-cita hukum (*rechtsidee*) yang dianut atau hidup dalam masyarakat. Dalam upaya mendistilasi kaidah hukum dari dalam teks yuridis dengan menginterpretasi teks tersebut, interpretator tidak lain kecuali dalam kerangka/pemahaman dan cakrawala pandangnya dengan

¹⁷⁶ B. Subaryono, *Op. Cit.*, hlm. 29.

¹⁷⁷ B. Azief Shidarta, *Hermeneutika landasan... Op. Cit.*, hlm. 12.

berolak dari titik berdirinya sendiri, yakni terikat pada fakta yang di dalamnya interpretasi ini dilakukan. Dengan demikian, pada tiap peristiwa interpretasi teks yuridis terjadi proses lingkaran hermeneutik yang di dalamnya berlangsung pertemuan antara dua cakrawala pandang yakni cakrawala dari interpretandum (teks yuridis) dan cakrawala dari interpretator. Perpaduan dari cakrawala tersebut dapat menghasilkan pemahaman baru pada interpretator tentang kaidah hukum yang terkandung di dalam teks yuridis itu.¹²⁸

Bagi praktik hukum, terutama pada proses peradilan, hermeneutik memegang arti penting terutama bagi aparat BNN dalam melakukan penemuan hukum. Pada proses penemuan hukum yang lazimnya dilakukan oleh para aparat BNN dibedakan menjadi dua tahap yaitu pertama, tahap sebelum pengambilan putusan (*ex ante*) dan kedua, tahap setelah pengambilan putusan (*ex post*). Pada tahap pertama sering disebut *heristika*, yaitu proses mencari dan berpikir yang mendahului tindakan pengambilan putusan hukum. Pada tahap ini berbagai argumen pro-kontra terhadap suatu putusan tertentu diimbangi-timbang antara yang satu dengan yang lain, kemudian ditemukan mana yang paling tepat. Pada tahap kedua sering disebut *legitimasi*, karena selalu berkenaan dengan pembenaran dari keputusan yang sudah diambil. Pada tahap ini ketetapan hukum diberi motivasi (perimbangan) dan argumentasi secara substansial, dengan cara menyusun suatu penalaran yang secara rasional dapat dipertanggungjawabkan. Apabila suatu ketetapan hukum tidak dapat diterima oleh forum hukum, maka berarti ketetapan hukum tersebut tidak memperoleh legitimasi. Kesejukananya, premis-premis baru harus diajukan dengan tetap berpegang pada penalaran *ex ante* untuk meyakinkan forum hukum tersebut agar ketetapan hukum tersebut dapat diterima.¹²⁹

b. Pendekatan Hermeneutik dalam Kajian Hukum

Dewasa ini, pendekatan hermeneutik menjadi kecenderungan yang diserukan oleh kaum postmodernis, meskipun secara historis hermeneutik sebenarnya bukan pendekatan baru sama sekali.¹³⁰ Sebagai

¹²⁸B. Arief Sidarta, *Op. Cit.*

¹²⁹H. Bruggink, "Rechts-hermeneutiek, Gouda legippen uit de rechtshaven" Terjemahan dari B. Arief Sidarta, *Refleksi Tentang Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1996, hlm. 208.

¹³⁰Untuk memahami lebih jauh tentang postmodernisme dapat dibaca buku-buku seperti Stanley J. Grenz, 2001, *A Primer on Postmodernism*; Pengantar untuk memahami

suatu pengetahuan di bidang keilmuan, hermeneutik sebenarnya sudah berkembang sejak zaman Yunani Kuno. Orang pertama yang mempopulerkan kembali hermeneutik adalah Schleiermacher, yang kemudian diikuti oleh tokoh-tokoh abad ke-20.

Menurut Schleiermacher, setiap orang mampu mengalami kembali proses batin pengarang teks. Dengan demikian, metode penemuan hukum yang bertumpu pada naskah (teks) peraturan perundang-undangan, doktrin, dan sebagainya dapat disoroti dengan pendekatan hermeneutik ini.¹⁷⁴

Munculnya kembali paradigma hermeneutik dalam kajian hukum dan juga kajian-kajian sosial dan humaniora berlangsung seiring dengan munculnya paradigma pasca positivisme yang disebut *social constructivism*. Kaum ini menaguger dan mempertanyakan kebenaran pernyataan kaum positivis tentang apa yang disebut *the variability principle* dan *the theory neutrality of observation*.¹⁷⁵

Di bidang pemikiran hukum, kalangan ini mempertanyakan apakah norma-norma hukum itu benar-benar bersifat netral dan oleh sebab itu lalu boleh diberlakukan dalam suatu ruang lingkup yang universal? Ataukah sesungguhnya setiap norma hukum itu selalu dirasuki berbagai kepentingan yang relatif dan karena itu selalu menjadi objek interpretasi dan konstruksi para pelaku, pengguna dan/atau pemanfaat hukum. Paradigma ini bertolak dari premis bahwa fakta sosial pada hakikatnya adalah sejumlah realitas yang terwujud separta yang berlangsungnya interaksi-interaksi antara manusia di dalam kehidupan sosialnya. Dengan kata lain fakta sosial itu bukanlah sesuatu yang objektif dan eksis di luar sana melainkan suatu konstruksi yang berada dalam arah subjektivitas manusia yang tengah berinteraksi. Tidak akan ada realitas sosial yang berlaku universal dan tidak akan ada pula fakta atau konstruksi realitas sosial yang dapat diverifikasi validitasnya melalui metode-metode kajian yang berparadigma positivis.¹⁷⁶

¹⁷⁴ Hermeneutik: Terjemahan Wilson Suwanto, Yogyakarta: Andi; Bambang Sugiharto, *Postmodernisme: Tantangan Bagi Filsafat*, Cetakan ke-4, Yogyakarta: Kanisius, 1996.

¹⁷⁵ Shidarta, *Karakteristik Pemikiran Hukum Islam Kontekstual Keindonesiaan*, Bandung: CV Utama, 2005, hlm. 140.

¹⁷⁶ Lebih jauh baca Peter L. Berger dan Thomas Luckmann, 1966 *The Social Construction of Reality*, New York: Anchor Books; juga Vivien Burr, 2001, *An Introduction to Social Constructivism*, New York: Routledge.

¹⁷⁷ Setiandri Wignjosebrata, *Hukum Paradigma, Metode dan Dinamika Masyarakat*, Jakarta: Luma, 2002, hlm. 101-102.

Pendekatan hermeneutik secara jelas dan tegas menolak paham universalisme dalam ilmu, khususnya ilmu yang berseluk-beluk dengan objek manusia ber-kur masyarakatnya dan sebagai gantinya hanya diakui paham relativisme. Pendekatan hermeneutik adalah pendekatan untuk memahami objek yakni produk perilaku manusia yang berinteraksi atau berkomunikasi dengan sesamanya, dari sudut pelaku aksi-interaksi itu sendiri yang disebut aktor, yaitu tatkala mereka itu tengah terlibat atau melibatkan diri di/ke dalam proses sosial, termasuk proses-proses sosial yang relevan dengan permasalahan hukum.⁷⁹

Pendekatan hermeneutik mengasumsikan bahwasanya setiap bentuk dan produk perilaku antar-manusia itu (termasuk produk hukum baik *in abstracto* maupun *in concrete*) akan selalu ditentukan oleh interpretasi yang dibuat dan dibekahi para pelaku yang tengah terlibat dalam proses itu, yang tentu saja akan memberikan keragaman makna pada fakta yang sedang dikaji sebagai objek. Pendekatan ini dengan strategi metodologinya *to learn from the people* mengajak menggali dan meneliti makna-makna hukum dari perspektif penegak hukum yang terlibat dan pengguna dan/atau pencari keadilan.⁸⁰

Kajian-kajian hermeneutik hukum dimaksudkan tidak hanya akan membebaskan kajian-kajian hukum dari otoritarianisme para jurisdiktis yang elitis, (di mana pada masa lalu telah mengklaim dirinya sebagai satu-satunya para yang berkewenangan akademik dan profesional untuk menginterpretasi dan memberikan makna terhadap hukum), tetapi juga dari kajian-kajian hukum kaum strukturalis atau behavioralis yang terlalu empirik sifatnya. Kajian-kajian hermeneutik hukum juga telah membuka kesempatan kepada para pengkaji hukum untuk tidak hanya berkuat demi kepentingan profesi yang eksklusif semata menggunakan paradigma positivisme dan metode logis-formal saja. Selain itu, hermeneutik hukum juga menganjurkan agar para pengkaji hukum supaya menggali dan meneliti makna-makna hukum dari perspektif para pengguna dan atau para pencari keadilan, sebagaimana dikarakan oleh Sarat, "... as an alternative, or addition to (the study of legal) behavior".⁸¹

⁷⁹Idi., hlm. 105.

⁸⁰Idi., hlm. 105. Baca juga Soerandya Wigjosoebroto, *Permasalahan Paradigma dalam Ilmu Hukum*, Jurnal Ilmu Sosial Transformatif, Edisi 6, Tahun 11 2006, hlm. 11-20.

⁸¹Soerandya Wigjosoebroto, *Op. Cit.*, hlm. 105.

Pada awalnya, kajian hermeneutik digunakan untuk pemahaman teks-teks yang bersifat autoritatif, seperti dogma dan kitab suci. Teknik pemahaman ini lebih merupakan sebuah seni pemahaman dari pada suatu teori atau sains tentang pemahaman. Namun dewasa ini ada unsur memberi wujud metodologis dan teoritis atas teknik-teknik penafsiran menjadi sebuah ilmu pengetahuan hermeneutik.³⁸

Pada waktu sekarang hermeneutik dikembangkan menjadi setidaknya-tidaknya enam makna, yaitu sebagai: (1) teori mengenai tafsir al kitab; (2) metodologi filologi (interpretasi teks-teks kuno); (3) ilmu pemahaman linguistik; (4) dasar metodologi bagi ilmu *Geisteswissenschaften*; (5) fenomenologi tentang *das Sein* dan pemahaman eksistensial; (6) sebagai metodologi ilmu-ilmu sosial.³⁹

Secara umum hermeneutik dapat diartikan sebagai teori atau filsafat tentang interpretasi makna. Dalam perkembangannya saat ini terdapat tiga macam hermeneutik, yaitu hermeneutika teoretis, hermeneutik filosofis dan hermeneutika kritis.⁴⁰

Hermeneutik teoretis adalah cara untuk memahami sesuatu (teks) secara komprehensif atau dengan persatuan lain atau metodologis untuk sampai pada pemahaman yang diinginkan oleh pengarang (*author*). Hermeneutik ini merekomendasikan pemahaman konteks sebagai aspek yang harus dipertimbangkan untuk mendapatkan pemahaman yang komprehensif. Selain pertanyaan-pertanyaan seperti makna teks seperti bagaimana makna teks secara morfologis, leksikologis, dan sintaksis, perlu pula pertanyaan-pertanyaan seperti dari mana teks itu berasal, untuk tujuan apa, dalam kondisi apa dan bagaimana kondisi pengarang ketika teks itu dibuat, dsb. Para tokoh yang termasuk dalam hermeneutik ini meliputi Schleiermacher, W. Dilthey, dan E. Heidegger.⁴¹

Hermeneutik filosofis adalah cara untuk memahami pemahaman. Fokus perhatiannya bukan pada bagaimana agar mendapatkan pemahaman yang komprehensif seperti pada hermeneutika teoretis, tetapi lebih jauh mengupas seperti apa kondisi manusia yang memahami itu. Baik dalam

³⁸ *Ibid.*, hlm. 35.

³⁹ John Niswanto, *Sistem dan Metodologi Barat*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1998, hlm. 172.

⁴⁰ Joseph Krieger, *Contemporary Hermeneutic*, London: Routledge and Kegan Paul, 1980, hlm. 12.

⁴¹ *Ibid.*, hlm. 40.

aspek psikologisnya, sosiologisnya, historisnya, dan lain sebagainya termasuk dalam aspek-aspek filosofis yang mendalam seperti kajian terhadap pemahaman dan penafsiran sebagai pra-syarat eksistensi manusia. Ibarat "cerita berbingkai" dalam dunia sastra, maka hermeneutik jenis ini adalah suatu pemahaman terhadap suatu pemahaman yang dilakukan seseorang dengan menelaah proses dan asumsi-asumsi yang berlaku dalam pemahaman tersebut, termasuk konteks yang melingkupinya memengaruhi proses tersebut. Hal ini dilakukan untuk dua tujuan yaitu pertama untuk meletakkan hasil pemahaman yang dimaksud dalam porsi dan proporsi yang sesuai, dan kedua untuk melakukan suatu produksi makna baru dari pemahaman terdahulu dalam bentuk kontekstualisasi. Heidegger dan Gadamer termasuk tokoh dalam hermeneutika jenis ini.¹⁵⁵

Hermeneutik kritis adalah cara untuk mengkritisi suatu pemahaman. Hermeneutik ini merupakan pengembangan lebih jauh dari hermeneutik jenis kedua. Sebenarnya objek forma yang menjadi fokus kajiannya sama, yang membedakan pada penekanan pada hermeneutik yang ketiga determinasi-determinasi historis, dalam proses pemahaman serta sejauh mana determinasi-determinasi tersebut sering memunculkan alienasi, diskriminasi, dan hegemoni wacana termasuk juga penindasan-penindasan sosial-budaya politik positif.

1) Prinsip-prinsip Metode Hermeneutik

Wilhelm Dilthey mengembangkan dan menggunakan hermeneutik sebagai metode untuk ilmu-ilmu manusia, khususnya ilmu sejarah. Dilthey membedakan istilah *Erklären* dan *Verstehen* untuk membedakan dua macam ilmu pengetahuan. Ilmu-ilmu alam (*naturwissenschaften*) mendekati objeknya dengan metode *Erklären* yakni menemukan suatu kejadian menurut penyebabnya, sedangkan untuk ilmu-ilmu manusia (*Geisteswissenschaften*) mendekati objeknya dengan metode *Verstehen*, yakni menemukannya dan menahaminya makna di dalamnya yang hanya dapat dilakukan dengan menempatkan dalam konteks.¹⁵⁶

Dititikkan juga Hans-Georg Gadamer telah mengembangkan hermeneutik sebagai landasan kelisafatan ilmu-ilmu manusia dalam bukunya *Wahrheit Und Methode* yang terbit pada tahun 1960. Dalam

¹⁵⁵Ibid., hlm. 41-43.

¹⁵⁶Bud. Hardiman, Op. Cit., hlm. 45.

buku tersebut Gadamer menyisihkan paragraf khusus yang memaparkan hermeneutik yuridis sebagai salah satu eksemplar cara kerja hermeneutik, yakni dalam sebuah paragraf dengan judul *the exemplary significance of legal hermeneutics (Die exemplarische Bedeutung der juristischen Hermeneutik)*.¹²⁰

Filsafat hermeneutik adalah filsafat tentang hakikat hal mengerti atau memahami sesuatu, yakni refleksi kefilsafatan yang menganalisis syarat-syarat kemungkinan bagi semua pengalaman dan pergaulan manusiawi dengan kenyataan, termasuk peristiwa mengerti dan/atau interpretasi. Hal atau kegiatan mengerti sesuatu pada hakikatnya adalah sama dengan kegiatan menginterpretasi. Jadi, memahami sesuatu adalah menginterpretasi sesuatu, dan sebaliknya dengan menginterpretasi sesuatu tercapai pemahaman tentang sesuatu itu.¹²¹

Dalam refleksi kefilsafatannya, filsafat hermeneutik memusatkan perhatiannya pada semua hal yang memiliki makna sejauh ihwal tersebut dapat diungkapkan dalam wahana komunikasi yang disebut bahasa dan dapat dimengerti. Objek refleksi kefilsafatannya adalah bahasa yang mencakup bahasa manusia biasa (lisan dan tulisan), bahasa alam (misal mengung bertanda acan tarun bujan), bahasa seni, bahasa tubuh, dan jenis bahasa lainnya. Secara umum, dalam bahasa filsafat hermeneutik, penyampian objek refleksi kefilsafatan itu disebut teks yang dapat berwujud tulisan, lukisan, perilaku, peristiwa alamiah, dsb. Pemahaman dalam hermeneutik tidak terbatas hanya pada tindakan intensional, melainkan juga mencakup hal-hal yang tidak dimaksud oleh siapa pun, jadi mencakup tujuan menifes dan tujuan laten.¹²²

Proses interpretasi berlingkang dalam proses lingkaran pemahaman yang disebut lingkaran hermeneutik. Lingkaran hermeneutik ini merupakan gerakan bolak-balik antara bagian atau unsur-unsur dari keseluruhan sehingga tercapai konsistensi dengan terbentuknya pemahaman secara lebih utuh. Dalam proses pemahaman ini, tiap bagian hanya dapat dipahami berdasarkan pemahaman atas bagian-bagian yang mewujudkannya. Lingkaran pemahaman ini dimungkinkan karena pada (dalam diri) interpreter sudah ada cakrawala pandang dan pra-pemahaman yang

¹²⁰B. Anief Shidarta, 1999, *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum*, Bandung: CV Mandar Maju, hlm. 95.

¹²¹B. Anief Shidarta, "Hermeneutik Jurdice Kefilsafatan Ilmu Hukum", Makalah di Program Doktor Ilmu Hukum Undip Semarang, Hlm. 1.

¹²²Ibid., hlm. 22.

terbentuk lewat interaksi dengan tradisi yang di dalamnya ia merajali kehidupannya.

Dalam proses pemahaman, maka sesuatu atau ihwal yang mau dipahami itu (*interpretandum*) akan ditempatkan dalam cakrawala pandang subjek, dan akan dipandang serta dipersepsi dalam kerangka prapemahamannya yang mewarisi ihwal yang mau dipahami itu. Untuk sampai pada pemahaman yang benar, maka subjek (*interpretator*) harus terbuka bagi apa yang dikarakan oleh ihwal yang mau dipahaminya atau oleh orang lain berkenaan dengan ihwal tersebut, yang juga akan mengatakannya dalam kerangka cakra walanya sendiri. Jadi, dalam proses pemahaman itu terjadi perjumpaan dua cakrawala yang dapat menyebabkan cakrawala pandang subjek bergeser yang menghasilkan atau mengubah pengetahuan subjek. Perjumpaan cakrawala yang menyebabkan pergeseran cakrawala itu disebut perpaduan atau pembauran cakrawala. Dalam dimatikan perpaduan cakrawala ini, prasangka prasangka yang tidak disadari sebelumnya dapat muncul ke permukaan (kesadaran-kognitifnya) sehingga terbuka kemungkinan untuk mengkaifnya secara rasional dan/atau faktual.¹⁹⁷

Kehidupan manusia (subjek) selalu berlangsung dalam tradisi. Dalam proses memahami teks, terdapat tradisi yang mencakup subjek dan teks. Hal itu adalah persatuan yang ada antara pembaca (subjek) dan teks. Di lain pihak terdapat konfrontasi antara pembaca dan teks. Jadi, teks itu juga sesuatu yang asing bagi pembaca. Keasingan yang dimiliki teks itu bagi pembaca, harus dipahami dalam perspektif sejarah. Dalam perspektif sejarah itu, keasingan tersebut disebabkan oleh jarak waktu antara teks itu dibuat atau terbentuk dan momen saat pembaca membacanya. Jarak waktu itu memiliki daya produktif yang memungkinkan pembaca memahami teks itu dengan lebih baik. Masalahnya berkenaan dengan hal memberikan makna pada teks dari masa lampau dan situasi masa kini (pada saat pembaca berupaya memahaminya). Interpretasi terhadap teks dari masa lampau itu, bagaimana pun hanya dapat terjadi dari titik berdim interpretator (pembaca). Jadi, dari sudut pandang dan dalam kerangka cakrawala pandang interpretator pada saat interpretasi itu dilakukan dalam proyeksi ke masa depan. Dalam penerapannya terjadi pembauran cakrawala yang memaunginkan persamaan antara pembaca dan teks diartifikasi dan keasingan dari teks itu menghilang ke dalam pemahaman

¹⁹⁷Ibid., hlm. 23.

baru. Hasilnya adalah perpaduan antara cakrawala pemisara dan cakrawala dari teks itu.¹⁹

Menurut Ricardo Antonich terdapat empat struktur dasar pemahaman manusia yakni cakrawala pemahaman, gerak melingkar cari pemahaman, struktur dialogis pemahaman, dan pengantara pemahaman.²⁰

Dalam cakrawala pemahaman, peristiwa-tahu bahwa pengetahuan manusia selalu terarah keluar. Tak ada pengetahuan yang terisolasi dari kenyataan di luar. Pengetahuan tersebut merupakan pengetahuan akan sesuatu. Dalam mengetahui atau memahami kenyataan luar, pengetahuan manusia selalu menempatkan diri di dalam sebuah cakrawala pemahaman. Cakrawala, selalu membatasi pandangan manusia menurut titik pijaknya, tetapi bersamaan dengan itu pergeseran titik pijak membuka cakrawala baru. Manusia mengetahui suatu benda di dalam kaitannya dengan benda-benda lain di sekitarnya, misal: buku, mistar, pena. Semuanya itu dilatarbelakangi oleh meja. Meja berada dalam konteks yang lebih luas lagi yaitu kaitannya dengan kursi, almari, dan semuanya itu dalam konteks kamar. Kamar berada dalam konteks rumah, rumah dalam konteks kampung, begitu seterusnya. Jika cakrawala diperluas terus akan sampai pada suatu batas akhir yaitu cakrawala total yang disebut curia.²¹

Dunia adalah segala sesuatu yang menjadi lingkungan hidup dan penghayatan hidup manusia. Manusia dan dunia bersifat korelatif dunia ada karena manusia dan manusia membentuk dirinya dalam dan melalui dunia. Dunia dalam arti kata tertentu merupakan hasil pemahaman manusia atas kenyataan di luar dirinya, artinya manusia memahami, kenyataan sebagai suatu dunia. Perbedaan sudut pemahaman menghasilkan cakrawala yang berbeda, cari cakrawala yang berbeda menghasilkan dunia yang berbeda dan ada banyak dunia. Misalnya dunia seni, dunia artis, dunia anak-anak, dunia jawa, dsb. Berbagai dunia ini menunjukkan banyaknya sudut pandang manusia. Banyaknya dunia ini pada akhirnya akan dirangkum dalam satu dunia yaitu cakrawala total pemahaman manusia, yaitu dunia bersama.²²

Pemahaman akan dunia merupakan produk sosial, bukan individu, melainkan kelompok yang memastikkan. Titik-titik menjadi satu dunia.

¹⁹Ibid, hlm. 11.

²⁰Ricardo Antonich, *Ibid.*, hlm. 24-27.

²¹Ibid, hlm. 35.

²²Ibid, hlm. 38.

Dunia merupakan hasil penafsiran sosial atas kenyataan.¹⁶¹ Hal ini tampak jelas dalam produk-produk kebudayaan, seperti sistem ideologi, pandangan hidup, sistem tingkah laku, dan benda-benda kebudayaan yang ada di sekitar manusia. Semua itu bukan hasil orang perseorangan, melainkan hasil karya masyarakat, yang bukan hanya dari orang-orang sezaman, akan tetapi juga generasi-generasi sebelumnya. Penafsiran atau pemahaman makna dunia tidak bisa tidak perlu memperhitungkan masyarakat dan kebudayaan yang menghasilkan dunia itu sekaligus masyarakat dan dunia yang menghasilkan manusia sendiri di atasnya, selalu bagaimana pun manusia mempunyai penafsiran sosial sendiri yang membentuk suatu dunia. Pemahaman pada akhirnya adalah pemahaman akan makna hidup yang melibatkan keberadaan si penafsir.¹⁶²

Gerak melingkar dari pemahaman dapat dijelaskan bahwa pengetahuan manusia dimungkinkan oleh konteks-konteks lebih luas yang disebut cakrawala-cakrawala pemahaman. Untuk memahami kata misalnya harus dipahami kalimat, gaya bahasa, gaya sastra, kebudayaan, dan seterusnya. Akan tetapi untuk memahami konteks yang lebih luas juga harus dipahami konteks-konteks yang lebih kecil yang menyusunnya. Untuk memahami kalimat harus dipahami makna kata. Ini yang disebut gerak melingkar pemahaman.¹⁶³

Untuk memahami suatu objek orang harus memiliki pra-paham, lalu pra-paham itu perlu disadari lebih lanjut lewat makna objek yang di coba dipahami. Dilihat sepietas pemahaman tampak sebagai *vicious circle* (lingkaran setan). Kita memang dapat memasuki sebuah lingkaran setan, bila pra-paham berfungsi sebagai sebuah premis deduktif. Di dalam deduksi, makna proposisi adalah makna harfiahnya. Pra-paham yang kita miliki untuk memahami objek itu bukanlah suatu penjelasan, melainkan suatu syarat bagi kemungkinan pemahaman. Lingkaran pemahaman sebenarnya sebuah lingkaran produktif. Menurut Ricardo Antoncich, istilah 'lingkaran' diganti dengan 'spiral'. Pemahaman yang dicapai pada masa kini, di masa depan pada gilirannya akan menjadi pra-paham baru pada taraf yang lebih tinggi karena ada proses pengayaan kognitif dalam spiral pemahaman itu. Spiral pemahaman itu tampak jelas dalam proses tanya-jawab. Jika kita

¹⁶¹ Perhatikan Peter Berger bersama Thomas Luckman dalam buku mereka, *The Social Construction of Reality*.

¹⁶²*Ibid.*, h.m. 1.

¹⁶³*Ibid.*, h.m. 5.

bertanya, pertanyaan itu ditunjukkan oleh jawaban-jawaban yang kita miliki atas pertanyaan-pertanyaan lain yang lebih sederhana. Jawaban atas pertanyaan itu pada gilirannya akan kita pertanyakan lagi. Jadi ada dialektika pemahaman antara tanya jawab yang menghasilkan pengetahuan yang lebih kaya lagi.¹⁹⁴

Struktur dialogis pemahaman dapat dijelaskan bahwa di dalam aktivitas pengetahuan kita, senantiasa terjadi dua kutub pengetahuan yakni subjek yang mengetahui dan objek yang diketahui. Tak ada kegiatan kognitif yang tidak memiliki dua kutub tersebut. Di dalam mengetahui suatu objek, tidak bisa tidak melibatkan peranan orang-orang lain untuk menentukan objektivitas objek itu. Suatu objek dianggap objektif jikalau pemikiran lebih dari satu subjek sama dalam memandang sebuah objek, sehingga ada relasi inter-subjektif untuk menentukan objektivitas sesuatu. Relasi inter-subjektif tersebut diekspresikan lewat bahasa. Dengan bahasa memungkinkan pemberian nama terhadap objek dan menghasilkan konsensus-konsensus dan konvensi. Jika pemahaman akan suatu objek dilakukan melalui bahasa, maka pemahaman pun bersifat inter-subjektif atau dialogis. Pengetahuan dicapai dalam, melalui, dengan interaksi sosial. Interaksi sosial dicapai dalam hubungan antar-pribadi yang bersama mencari pemahaman, timbul baik dan pemahaman bersama akan suatu dunia. Ciri dialogis pemahaman ini memperlihatkan ketahasusan dan kesejarahan dari dunia atau kenyataan. Ketahasusannya tampak pada usaha memantawikan kenyataan dengan memberi nama atasnya. Kesejarahannya terlihat dalam kenyataan bahwa kenyataan ditangkap melalui bahasa, yang sudah dipahami dalam cakrawala suatu tradisi. Kita memahami sesuatu kata menurut penafsiran yang pernah diberikan generasi pendahulu, yang ada sekarang dan yang mungkin ada.¹⁹⁵ Pengantara pemahaman adalah lingkungan sosial-kultural dan sejarah. Tidak ada pemahaman yang netral dan historis. Pemahaman senantiasa diprantarai oleh konteks sejarah dan sosial tertentu sebagai cakrawalanya.¹⁹⁶

¹⁹⁴Ibid., hlm. 45.

¹⁹⁵Ibid., hlm. 57.

¹⁹⁶Ibid., hlm. 121.

2) Arti Penting Hermeneutika Hukum dalam Konteks Budaya Hukum Penegak Hukum BNN

Konteks budaya hukum penegak hukum BNN dalam pemberantasan tindak pidana narkoba, hermeneutik hukum mempunyai setidaknya dua makna sekaligus yaitu: pertama, hermeneutik hukum dapat dipahami sebagai metode interpretasi atas teks-teks hukum atau metode memahami terhadap perilaku, dan kedua, hermeneutik hukum juga mempunyai relevansi dengan teori penemuan hukum.⁴⁶¹

Terkait dengan yang pertama, interpretasi yang benar terhadap teks hukum itu harus selalu berhubungan dengan isi (kaidah hukumnya), baik yang tersurat maupun yang tersirat atau antara hukum dengan semangat hukum. Menurut Gadamer dalam bunyi Hamidi, ada tiga persyaratan yang harus dipenuhi oleh seorang penafsir/interpreter yaitu: memenuhi *subtilitas intelligendi* (ketepatan pemahaman), *subtilitas explicandi* (ketepatan penjabaran), dan *subtilitas aplicandi* (ketepatan penerapan). Selanjutnya, terkait dengan yang kedua (teori penemuan hukum), hermeneutik hukum ditampilkan dalam kerangka pemahaman lingkaran spiral hermeneutik (*circle hermeneutik*) yakni proses timbal balik antara kaidah-kaidah dan fakta-fakta.

Dalil hermeneutik menentukan bahwa orang harus mengkuualifikasi fakta-fakta dalam cahaya kaidah-kaidah dan menginterpretasi kaidah-kaidah dalam cahaya fakta-fakta, termasuk dalam paradigma dari teori penemuan hukum modern dewasa ini.⁴⁶²

Di sinilah arti pentingnya hermeneutika hukum digunakan para penegak hukum BNN dalam rangka penegakan hukum. Penegakan hukum oleh aparat penegak hukum BNN tidak semata-mata hanya penerapan peraturan-peraturan hukum terhadap peristiwa konkret, akan tetapi sekaligus penciptaan hukum dan pembentukan hukumnya. Bagi para penegak hukum lain seperti jaksa polisi maupun advokat hermeneutik hukum juga penting terutamanya pada saat mereka membuat tuntutan atau dakwaan (untuk jaksa), melakukan penyidikan (untuk polisi), putusan pengadilan (untuk hakim) dan mendampingi klien dalam membela perkaranya (untuk advokat). Tugas penegak hukum (hakim, jaksa, polisi dan advokat) tidak dapat dilepaskan dari melakukan interpretasi atas teks hukum atau peraturan perundang-undangan

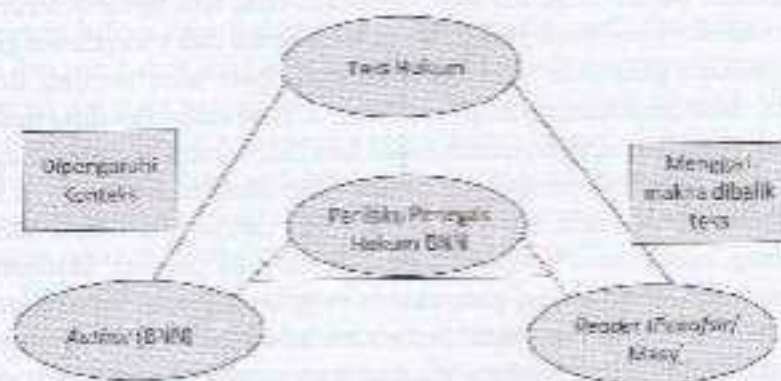
⁴⁶¹Jazim Hamidi, 2005, *Hermeneutika Hukum: Teori Penemuan Hukum Baru dengan Interpretasi Teks*, Yogyakarta: UII Press, hlm. 46.

⁴⁶²*Ibid.*, hlm. 45.

yang dijadikan dasar pertimbangannya serta interpretasi atas peristiwa dan fakta hukumnya sendiri.²³

Para ilmuwan hukum juga sangat berkepentingan dengan hermeneutik hukum, karena pada saat para ahli hukum memberikan anotasi (pendangan dan penilaian) atas proses penegakan hukum atau peristiwa hukum di masyarakat, hermeneutik hukum akan sangat membantu meningkatkan bobot dan kualitas anotasi hukumnya.

Pendekatan hermeneutik hukum dalam upaya menggali dan menemukan makna hukum dapat digambarkan seperti Gambar 2.6 berikut ini.



Gambar 2.6 Pendekatan Hermeneutik Hukum

Pendekatan hermeneutik, utamanya membahas pola hubungan segitiga (*triadic*) antara teks (undang-undang), si pemuat teks (*author*), dan pembaca/penafsir masyarakat teks (*reader*). Dalam hermeneutik, seorang penafsir (*hermeneut*) dalam memahami sebuah teks, baik itu teks kitab suci maupun teks umum (termasuk hukum), dituntut untuk tidak sekedar melihat apa yang ada pada teks, tetapi lebih kepada apa yang ada di balik teks. Dalam perkembangannya, banyak para pembaca teks (penafsir) terjebak dalam lingkaran *author*. Sikap ini tampak ketika dalam diri mereka ada klaim-klaim kebenaran (*truth claim*) dan menafikan pembaca/pembacaan teks yang lain. Sikap ini disebut *authoritarianism*.²⁴

²³Judin Hamidi, 2005. *Hermeneutika Hukum*. Op. Cit., hlm. 50.

²⁴Khalid M. Abou El-Hadi, *Atas Nama Tuhan dan Fikih Otentik as Fikih Otentik* (terj.) oleh Cocep Lukman Yasin. Jakarta: PT Serambi Ilmu Semesta dalam Zakat Azzah, Hermeneutika dalam Hukum Islam Khalid M. Abou El-hadi dalam karya *Speaking in God's Name: Islamic Law, Authority and Women*, 2014, hlm. 8.

Khalid M. Abou El-Fadi menggambarkan bagaimana proses seorang pembaca teks sehingga jatuh dalam sikap otoriter seperti itu, yakni: ketika pembaca bergelut dengan teks dan menarik sebuah hukum dari teks, risiko yang dilidapi adalah bahwa pembaca menyatu dengan teks, atau pencatapan pembaca akan menjadi perwujudan eksklusif teks tersebut.

Akibatnya teks dan konstruksi pembaca akan menjadi satu dan serupa. Dalam proses ini, teks tunduk kepada pembaca dan secara efektif pembaca menjadi pengganti teks.²⁶

Jika seorang pembaca memilih sebuah cara baca tertentu atas teks dan mengklaim bahwa tidak ada lagi pembacaan lain, teks tersebut larut ke dalam karakter pembaca. Jika pembaca melampaui dan menyelewengkan teks, bahaya yang akan dihadapi adalah pembaca akan menjadi tidak efektif, tidak terstruktur, terbelah dan otoriter. Sang *author* (awalnya *reader*/pembaca teks) menafikan penafsir/*reader* lain. Bila muncul *reader-reader* yang lain, maka terjadilah perdebatan hingga sikap-sikap otoriter, seperti had darahnya, murad, safir, wajib dibunuh, diusir, dan lain-lain. Pada zaman sekarang, *readers* baru biasanya diwakili oleh para peneliti, akademisi, dosen, mahasiswa, ulama, para aktivis yang mencoba, memaknai teks dengan pemahaman yang baru. Sementara itu *author* biasanya ditempati oleh para pemegang kekuasaan maupun para pemimpin organisasi, atau bahkan seorang individu yang tidak menginginkan hadirnya para penafsir baru yang berbeda dengan mereka.²⁷

Dalam kajian fenomenologi, pembaca lain (*others*) akan memberikan implikasi sikap bagi *self*. Sikap-sikap tersebut misalnya: (1) *self* merasa benar sendiri, orang lain (*others*) adalah sesat, murtad, menodai Islam, dan klaim-klaim lain; (2) *self* merasa minder, kurang percaya diri terhadap keyakinannya, sehingga mereka menjauhi *others*; (3) *self* merasa takut bahwa ada upaya pendangkalan akidah dari *others*; (4) *self* yang merasa biasa-biasa saja, karena itu merupakan hukum sunnatullah, bahwa perbedaan penafsiran itu wajar; (5) *self* merasa sederajat dengan *others*; (6) *self* melakukan improvisasi; (7) *self* melakukan kooperasi dengan *others* untuk menghindari terjadinya sikap eksklusifisme terhadap perbedaannya. Zainal Arifin mengajukan 3 tawaran sikap, yaitu: (1) interaksi dinamis; (2) sikap partisipatif, dan (3) *negotiating process* (proses negosiasi).²⁸

²⁶Ibid., hlm. 21.

²⁷Ibid., hlm. 23.

²⁸Ibid., hlm. 25.

D. Hukum Progresif

1. Latar Belakang Lahirnya Hukum Progresif

Lahirnya hukum progresif atau Ilmu Hukum Progresif (IHP) didorong oleh adanya keprihatinan atas kontribusi rendah ilmu hukum di Indonesia turut mencerahkan bangsa keluar dari krisis, termasuk krisis di bidang hukum. Namun itu bukan satu-satunya alasan, menurut Rahardjo, IHP tidak hanya dikaitkan pada keadaan ilmiah tersendiri. IHP dapat diproyeksikan dan dibicarakan dalam konteks keilmuan secara universal. IHP dihadapkan pada dua medan sekaligus, yaitu Indonesia dan dunia. Ini didasarkan pada argumen bahwa ilmu hukum tidak dapat bersifat steril dan mengisolasi diri dari perubahan yang terjadi di dunia. Ilmu pada dasarnya harus selalu mampu memberi pencerahan terhadap komunitas yang dilayani. Untuk memenuhi peran itu maka ilmu hukum dituntut menjadi progresif. Ilmu hukum normatif yang berbasis negara dan pikiran abad-sembilan belas misalnya, tidak akan berhasil mencerahkan masyarakat abad. Dua puluh dengan sekalian perubahan dan perkembangannya.²⁰⁸

Demi mengejar garis depan ilmu yang selalu berubah itu, IHP memilih membiarkan dirinya terbuka dan cair, sehingga selalu dapat menanggapi dan menicnca perubahan yang terjadi. Para pengemban IHP adalah orang-orang yang selalu gelisah melakukan pencarian dan pebebasan sesuai dengan hakikat ilmu itu sendiri. Ia selalu merasa haus akan kebenaran dan karena itu tidak henti-hentinya melakukan pencarian. IHP ditakdirkan untuk hadir sepanjang dan dengan ilmu-ilmu hukum yang lain yang pendek usianya. Ilmu masa hukum positif berhenti karena disusul oleh ilmu-ilmu hukum sosiologis, struktural, behavioral dan yang relatif baru yaitu ilmu non-sistematis.²⁰⁹

Menjadi hukum yang ilmunya selalu berubah tentu mengandung risiko sendiri. Risiko yang harus ditanggung adalah penyebutannya sebagai ilmu yang tidak jelas bukan disiplin ilmu yang kokret dan penamaan lain yang serupa. Di tengah-tengah kontroversi *state of the art*, dunia ilmu yang menuntut agar sekalian ilmu menjadi disiplin yang jelas, maka IHP dapat menjadi

²⁰⁸Baca selanjutnya Rahardjo, "Hukum Progresif sebagai Dasar Pengembangan Ilmu Hukum Indonesia" dalam Buku *Mengapa Hukum Progresif Indonesia*, Penyunting: Ahmad Gunawan dan Muhammad Ramadhan, Pustaka Yogyakarta, hlm. 2-3.

²⁰⁹Ibid., Baca pula Anton P. Sasmita, *Ilmu Hukum: Non Sistematis*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2009.

anomali. Itulah risiko suatu tipe ilmu yang konsisten dengan pencarian terhadap kebenaran. IHP sejauh mungkin menghendaki agar ilmu hukum itu mampu menampilkan gambar yang utuh tentang hukum, yaitu tidak hanya mengkaji keteraturan, melainkan juga ketidakteraturan atau *disorder*. IHP te-buka atas realitas *chaotic* yang ada pada hukum, karena keadaan yang seperti itu ditemukan dalam hukum.²¹⁰

Bertbeda dengan ilmu-ilmu hukum yang berbasis pada teori-teori positivis, yang sangat mengandalkan paradigma peraturan (*rule*), Ilmu hukum progresif lebih mengutamakan paradigma manusia (*people*). Konsekuensi penerimaan paradigma manusia itu membawa IHP sangat mepedulikan faktor perilaku (*behavior, experience*). Menurut Holmes, logika peraturan disempurnakan dengan logika pengalaman.²¹¹

Bagi IHP, hukum adalah untuk manusia, tetapi sebaliknya bagi ilmu hukum positif, manusia adalah lebih untuk hukum dan logika hukum. Disebabkan oleh pengutamaan terhadap manusia itu, IHP tidak bersikap submisif begitu saja terhadap hukum yang ada, melainkan bersikap kritis. Di sini IHP berbagi paham yang sama dengan aliran-aliran seperti Realisme Hukum di Amerika Serikat atau *Freie Rechtstheorie* di Eropa. Di Amerika John Chipman Gray menolak untuk memberi tekanan pada faktor logika dan lebih memilih faktor-faktor non-logika, yang oleh tokoh Realisme Amerika yang lain, O. W. Holmes, disebut sebagai faktor *experience*. Di negara itu pikiran yang menentang positivisme. Analitis telah melemahkan dominasi legislatif dan tempatnya digantikan oleh pengadilan. Sekalipun perkembangan tersebut hanya merupakan simbol yang menunjukkan bahwa sikap submisif (logika peraturan) ingin digantikan oleh kreativitas yang progresif (logika *experience*). Hukum dan IHP lebih cenderung ke kreativitas dan menolak ratinitas logika peraturan.²¹²

Dalam konteks Indonesia, pentingnya IHP didasarkan pada pengalaman antara lain gagalnya hukum membawa pelaku penyalahgunaan narkoba ke penjara/rehabilitasi oleh para penegak hukum. Kegagalan itu disebabkan oleh sifat submisif terhadap kelengkapan hukum yang ada, seperti prosedur, doktrin dan asas. Akibatnya hukum justru menjadi *safe heaven* bagi para korban/pelaku penyalahgunaan narkoba. Ditinjau dari sudut hukum progresif maka cara-cara dan praktik ber-hukum seperti itu

²¹⁰Satjipto Rahardjo, *Op. Cit.*,

²¹¹Ibid., hlm. 25.

²¹²Ibid., hlm. 26.

sudah tergolong kontra-progresif, sehingga dibutuhkan kehadiran hukum yang berwatak progresif.²³

2. Prinsip-prinsip dalam Hukum Progresif

Lahirnya hukum progresif dalam khazanah pemikiran hukum, bukanlah sesuatu yang lahir tanpa sebab dan bukanlah sesuatu yang jatuh dari langit. Hukum progresif adalah bagian dari proses pencarian kebenaran yang tidak pernah berhenti. Hukum progresif dapat dipandang sebagai konsep yang sedang mencari jati diri bertolak dari realitas empirik tentang bekerjanya hukum masyarakat, berupa ketidakpuasan dan keprihatinan terhadap kinerja dan kualitas penegakan hukum dalam Indonesia akhir abad ke-20.

Hukum dengan watak progresif ini diasumsikan bahwa hukum adalah untuk manusia, bukan sebaliknya manusia untuk hukum. Kehadiran hukum bukan untuk dirinya sendiri, melainkan untuk sesuatu yang lebih luas dan besar. Jika terdapat permasalahan di dalam hukum, maka hukumlah yang harus diperbaiki, bukan manusia yang dipaksa paksa untuk dimasukkan ke dalam skema hukum. Hukum juga bukan institusi yang mutlak serta final, karena hukum selalu berada dalam proses untuk terus-menerus menjadi (*law as process, law in the making*).²⁴

Hukum progresif berangkat dari asumsi dasar bahwa hukum adalah untuk manusia dan selalu dalam proses untuk menjadi serta dalam memberikan penjelesaian terhadap fenomena hukum selalu terlibat dengan teori-teori lain. Pelibatan teori-teori lain dalam hukum progresif sekaligus menjelaskan tentang kedudukan hukum progresif di tengah-tengah teori hukum lain tersebut. Secara umum karakter hukum progresif dapat diidentifikasi sebagai berikut: (1) kajian hukum progresif berusaha mengalihkan titik berat kajian hukum yang semula menggunakan optik hukum menuju ke perilaku; (2) hukum progresif secara sadar menempatkan kejadiannya dalam hubungan erat dengan manusia dan masyarakat, meminjam istilah *Noner & Seznick* bertipe *responsive*; (3) hukum progresif berbagi paham dengan legal realism bahwa hukum tidak dipandang dari kacamata hukum itu sendiri, melainkan dilihat dan dinilai dari tujuan sosial yang ingin dicapai dan akibat yang timbul dari bekerjanya hukum; (4) hukum progresif memiliki kedekatan dengan *Sociological jurisprudence* dari

²³Hid, hlm. 37.

²⁴Sajito Rahardjo, *Hukum Progresif: Hukum yang Menumbuhkembangkan*, Jurnal Hukum Progresif, vol. 1, no. 1/april 2005, Program Doktor Hukum Uidip Semarang, hlm. 3.

Roscoe Pound yang mengkaji hukum tidak hanya sebatas pada studi tentang peraturan tetapi keluar dan melihat efek dari hukum dan bekerjanya hukum. (5) hukum progresif memiliki kedekatan dengan teori hukum alam karena peduli terhadap hal-hal yang meta-juridis (keadilan).²¹³

Berdasarkan asumsi-asumsi dasar tersebut Kristiana menyusun karakteristik dasar hukum progresif seperti pada tabel 2.3 berikut ini.²¹⁴

Tabel 2.3 Karakteristik Dasar Hukum Progresif

Asumsi Dasar	Hukum untuk manusia bukan sebaliknya manusia untuk hukum. Hukum bukan institusi yang mutlak dan final, karena hukum selalu berada dalam proses untuk terus-menerus menjadi <i>flow in process, law in the making</i> .
Tujuan Hukum	Kesejahteraan dan kebahagiaan manusia.
Spirit	Pembebasan terhadap tipe, cara berpikir, asas dan teori yang selama ini dipakai yang dominatif (egotistik dan antisosial). Pembebasan terhadap kultur penegakan hukum yang di rasa tidak memberikan keadilan substantif.
Arti Progresivitas	Hukum selalu dalam proses menjadi <i>flow in the making</i> . Hukum harus peka terhadap perubahan yang terjadi di masyarakat, baik lokal, nasional maupun global. Menolak status quo manakala menimbulkan diskadensi. Suasana korup dan sangat merugikan kepentingan rakyat sehingga menimbulkan perlawanan dan pemberontakan yang berujung pada amandemen proeset terhadap hukum.
Karakter	Kajian hukum progresif berusaha mengantikan titik berat kajian hukum yang semula menggunakan optik hukum menuju ke perilaku. Hukum progresif secara sadar menempatkan keadilan yang dalam hubungan erat dengan manusia dan masyarakat, meminjam istilah Voren & Selynick bertipe responsif. Hukum progresif berbagi paham dengan legal realism, karena hukum tidak dipandang dan kembangkan hukum itu sendiri, melainkan dilihat dan dinilai dari tujuan sosial yang ingin dicapai dan akibat yang timbul dan bekerjanya hukum. Hukum progresif memiliki kedekatan dengan <i>Sociolegal Jurisprudence</i> dan Roscoe Pound yang mengkaji hukum tidak hanya sebatas pada studi tentang peraturan tetapi keluar dan melihat efek hukum dan bekerjanya hukum. Hukum progresif memiliki kedekatan dengan teori hukum alam, karena peduli terhadap hal-hal yang meta-juridis (keadilan).

²¹³Ibid., hlm. 6-8.

²¹⁴Yudi Kristiana, 2007, "Rekonstruksi Birokrasi Kepolisiian Dengan Pendekatan Hukum Progresif Studi Penyelidikan, Penyelidikan dan Benututur Tindak Pidana Korupsi" Disertasi di FKH Undp Semarang.

3. Arti Penting Hukum Progresif dalam Konteks Penegakan Hukum

Ide atau gagasan penegakan hukum progresif muncul sebagai konsekuensi logis dari konsep hukum progresif. Pada saat hukum progresif dijabarkan dalam tataran praktis, maka hukum progresif mempunyai agenda untuk membebaskan kultur penegakan hukum yang selama ini berkuasa, yang dianggap menghambat usaha untuk menyelesaikan persoalan dan tidak memadai lagi. Maka lahirlah konsep penegakan hukum progresif yang dilawanakan dengan konsep penegakan hukum konvensional.

Penegakan hukum progresif muncul di tengah kepausan keterpurukan Bangsa Indonesia yang memuncak pada masa reformasi, termasuk di dalamnya krisis dalam penegakan hukum. Diperlukan pemikiran yang komprehensif untuk bisa berjalan keluar dari keterpurukan. Penyelenggaraan hukum dengan cara-cara konvensional tidak banyak menolong upaya keluar dari krisis hukum, bahkan penegakan hukum seolah-olah berjalan di tempat. Hal demikian diperlukan upaya luar biasa untuk mengentaskan Indonesia keluar dari krisis penegakan hukum, yaitu penegakan hukum progresif.²¹⁷

Ide penegakan hukum progresif menghendaki penegakan hukum tidak sekadar menjabarkan peraturan-perundang-undangan melainkan menangkap kehendak hukum masyarakat. Ketika suatu peraturan dianggap menubehingga penegakan hukum, maka dituntut kreativitas dari penegak hukum itu sendiri agar mampu menciptakan produk hukum yang mengakomodasi kehendak masyarakat yang bertumpu pada nilai-nilai yang hidup di masyarakat. Ide penegakan hukum progresif merupakan keluaran dari situasi penegakan hukum yang stagnan atau mengalami kemunduran.²¹⁸

Predikat aparat BNN progresif juga sangat terkait dengan ideologi hukum dan ideologi aparat BNN sebagai penegak hukum. Bagaimana pandangan seorang aparat BNN tentang hukum dan fungsi hukum akan mempengaruhi nilai dan kualitas produk hukum dan/atau proses penyelesaian yang dihasilkannya. Apakah aparat BNN tersebut memandang hukum itu secara legalitas formal atau melihat juga apa yang ada dalam metayuridis atau melihat hukum dalam kacamata holoyuridis atau memandang hukum tidak lepas dari relevansi sosialnya.²¹⁹

²¹⁷Ibid., hlm. 63-64.

²¹⁸Ibid., hlm. 63.

²¹⁹Ibid., hlm. 67.

Diperlukan prasyarat tertentu bagi aparat BNN progresif dalam bertugas melakukan mandat hukum dalam posisi sebagai aparat negara yang wajib menegakkan keadilan hukum, agar dalam menghadapi godaan dan tantangannya tidak berkompromi dengan keharusan, dan merugikan rakyat. Hal ini terkait pula dengan akurabilitas aparat BNN untuk mempertanggungjawabkan kepentingan negara. Proses penyelesaian aparat BNN yang tidak bernilai akan menimbulkan matinya akal sehat (*the deaf of reasonableness*).

Apalagi dalam penyelesaian perkara kasus hukum yang "bertegangan tinggi" atau yang menyangkut pejabat tinggi dan konglomerat.²²²

Dalam upaya membangun penegakan hukum yang akurat dituntut adanya kualitas pertanggungjawaban moral dan yuridis dari aparat BNN. Untuk itu, faktor transparansi sikap, dalam *cosmology behavior* maupun *legal behavior* menjadi penting, sehingga keberadaan lembaga di *setting system* juga sangat relevan.

Peran dan tugas aparat BNN bukan hanya sebagai pembaca deretan huruf dalam undang-undang yang dibuat oleh badan legislatif tetapi dalam proses penyelesaian tidak pernah membuka diri untuk bertanggung jawab menjadi suara akal sehat dan mengartikulasikan sukma keadilan dalam kompleksitas dan dinamisitas kehidupan masyarakat. Aparat BNN progresif akan menggunakan hukum yang terbaik dalam keadaan yang paling buruk.²²³

Satripto Rahardjo menawarkan perlunya kehadiran hukum progresif di bawah semboyan hukum yang pro keadilan dan hukum yang pro rakyat. Hukum progresif menempatkan dedikasi para pelaku (aktor) hukum di garda depan. Para pelaku hukum dituntut mengedepankan kejujuran dan ketulusan dalam menjalankan hukum. Mereka harus mempunyai empati dan kepedulian terhadap penderitaan yang dialami rakyat dan bangsa ini. Kepentingan rakyat (besejahteraan dan kebahagiaan) harus menjadi nilai orientasi dan tujuan akhir penyelenggaraan hukum.²²⁴

Dalam hukum progresif proses perubahan tidak lagi berpusat pada peraturan, akan tetapi pada kreatifitas pelaku hukum mengaktualisasikan dalam ruang dan waktu yang tepat. Para pelaku hukum progresif dapat melakukan perubahan. Dengan melakukan pemaknaan yang kreatif terhadap peraturan yang ada, tanpa harus menunggu perubahan peraturan.

²²²Ibid., Hlm. 69.

²²³Ibid., Hlm. 70.

²²⁴Koripin, 15 Juli 2012.

Peraturan
hukum pro
keadilan,
kali terla

Mentu
progresif
memandu
panduan
kekuatan
komitmen
mustahil
sewenang-
hukum pro
tersebut
rakyat; (2)
pemberont
dan inovat
atau cont
progresif
perangkat

Ketiga
mendasari
dan penting
yang tepat
Kejelasan t
privensial h
begitu hara
Rahardjo k

Kehadi
memandu p
pelaku huku
batas dan d
sebabnya, k

²²⁵Ibid.

²²⁶Berna

²²⁷Ibid., 1

Peraturan yang buruk tidak harus menjadi penghalang bagi para pelaku hukum progresif untuk menghadirkan keadilan bagi rakyat dan pencari keadilan, karena mereka dapat melakukan interpretasi secara baru setiap kali terhadap suatu peraturan.⁴²³

Menurut Bernard L. Tanya, pembaruan yang ditawarkan hukum progresif membutuhkan sebuah model atau kerangka kerja yang dapat memandu mereka dalam menjalankan hukum progresif tersebut. Tanpa panduan atau model yang jelas yang berfungsi sebagai platform sulit kekuatan hukum progresif d sarukan dalam satu komitmen. Tanpa kesetiaan komitmen, langkah pembaruan yang terarah sulit diwujudkan, bahkan tidak mustahil inisiatif individual seorang pelaku hukum dapat menjadi liar dan sewenang-wenang. Ia mengajukan tiga pertimbangan pemerintah, yaitu: (1) hukum progresif berusaha menolak keadaan status quo, manakala keadaan tersebut menimbulkan dekadensi dan semangat meragukan kepeningatan rakyat; (2) dalam hukum progresif meletak semangat perlawanan dan pemberontakan untuk mengakhiri kelumpuhan hukum melalui aksi kreatif dan inovatif para pelaku (aktor) hukum; dan (3) kehadiran sebuah exemplar atau contoh model akan dapat menyatukan kekuatan-kekuatan hukum progresif pada suatu platform aksi karena exemplar selalu menyediakan tiga perangkat lunak yang dibutuhkan sebuah gerakan.⁴²⁴

Ketiga perangkat lunak tersebut, meliputi: (1) landasan ideologis yang mendasar gerakan yang diperjuangkan; (2) masalah yang dianggap relevan dan penting untuk diperjuangkan dan dikerjakan; (3) metode atau prosedur yang tepat dan efektif untuk menyelesaikan masalah yang dimaksud. Kejelasan tiga hal tersebut, pemerintah akan meredakan kekuatan-kekuatan potensial hukum progresif dalam satu agenda dan garis perjuangan. Dengan begitu harapan bersatunya kekuatan hukum progresif seperti disebutkan Rahardjo lebih mudah terwujud.⁴²⁵

Kehadiran pelaku hukum yang arif dan kreatif tidak perlu untuk memanda pemafsiran yang kreatif terhadap aturan-aturan hukum. Seorang pelaku hukum progresif berusaha mencari dan menemukan keadilan dalam batas dan di tengah keterbatasan kaidah-zaidah hukum yang ada. Itu pula sebabnya, kecerdikan dan kearifan pelaku hukum menyelami roh sebuah

⁴²³Ibid.

⁴²⁴Bernard L. Tanya, *Hukum, Politik, dan AKS*, Surabaya: Srikandi, 2005, hlm. 6.

⁴²⁵Ibid., hlm. 7.

peraturan, serta kemampuan menentukan secara tepat sententaraan suatu kepentingan/kebutuhan sosial yang harus dilayani oleh hukum, merupakan kemanfaatan kunci dari hukum progresif.²²⁶

Praktik hukum progresif lebih mengabdikan keefektifan para pelaku hukum, yaitu aparat BNN, polisi, jaksa, hakim dan advokat dalam memisnai hukum kini dan di sini. Aparat BNN, polisi, jaksa, hakim dan advokat yang progresiflah yang sebenarnya menjadi ujung tombak perlindungan hukum progresif untuk mewujudkan hukum mereka harus bertindak sebagai *protege loyoy*. Dari merekalah diharapkan terwujudnya proses penyelesaian tindak pidana narkoba yang berkualitas jurisprudensial (keputusan bermutu yang layak menjadi rujukan) untuk memandu perubahan hukum secara progresif. Tanpa panduan itu hukum progresif akan sulit terwujud. Di tengah kebanyakan orang (termasuk aparat penegak hukum) dikuasai sikap pragmatik naif, bisa saja kebebasan yang diberikan hukum progresif itu disalahgunakan untuk menabrak hukum itu sendiri demi sebuah kemungkar. Dengan demikian, gerakan hukum progresif membutuhkan sebuah panduan.²²⁷

²²⁶Ibid., Hal. 8.

²²⁷Ibid., Hal. 11.

BAB 3

IMPLEMENTASI BUDAYA HUKUM PENEGAK HUKUM BNN DALAM MENANGANI TINDAK PIDANA NARKOTIKA

A. Penegakan Hukum dalam Proses Penyelidikan Penyidikan oleh BNN (Faktor Eksternal)

Konsep efektivitas hukum bertolak dari keberlakuan (*gelding*) yang dikemukakan Bruggink dalam bukunya "Rechtsgeleerte" beliau mengemukakan tiga macam keberlakuan hukum, yaitu (1) keberlakuan normatif dan keberlakuan formal kaidah hukum, yaitu jika suatu kaidah merupakan bagian dari suatu sistem kaidah hukum tertentu yang di dalamnya kaidah-kaidah hukum itu saling memajukan. (2) Sistem kaidah hukum terdiri atas suatu keseluruhan hierarki kaidah hukum khusus yang berujung kepada kaidah hukum umum, kaidah khusus yang lebih rendah ciderisasi dan kaidah hukum umum yang lebih tinggi keberlakuan faktual atau keberlakuan empiris kaidah hukum yaitu keberlakuan secara faktual atau efektif, jika para warga masyarakat, untuk siapa kaidah hukum itu berlaku, mematuhi kaidah hukum tersebut. Kaidah ini dapat dinilai dengan penelitian empiris, dan (3) keberlakuan evaluatif kaidah hukum yaitu jika kaidah hukum itu berdasarkan sinya, dipandang bernilai. Dalam menentukan kaidah keberlakuan evaluatif, dapat didekat, secara empiris dan cara keinsafan.¹

¹ Bruggink, *Rechtsgeleerte*, Kluwer Deventer, Terjemahan Ariel Sidarta, *Refleksi tentang Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1996, hlm. 149-152.

Fakta sosial yang terungkap bahwa salah satu penghambat aparat penegak hukum BNN dalam penanganan/pemberantasan tindak pidana narkoba adalah orientasi aparat penegak hukum BNN. Dalam praktik terungkap bahwa aktivitas BNN dalam menangani suatu kasus banyak sekali godaannya terutama godaan yang bersifat material. Dalam konteks ini, penanganan suatu kasus dapat dimaknai sebagai sumber komoditas untuk mendapatkan keuntungan secara materiil. Singkat kata, aktivitas BNN dalam menangani perkara sangat rentan dengan praktik-praktik koruptif.

Merrespons keadaan ini terdapat beberapa sikap aparat BNN yang dapat diajukan, yaitu: Pertama, BNN yang memang rakus dan aktif menawarkan penyelesaian kasus dengan meminta imbalan materi. Aparat BNN ini dikategorikan sebagai aparat BNN materialis. Kedua, aparat BNN yang selalu mengikuti arah angin, jika diberi hadiah oleh pihak-pihak yang berkepentingan diterima kalau tidak diam saja. Golongan ini yang paling banyak jumlahnya. Aparat BNN ini dikategorikan pragmatik. Ketiga, aparat BNN yang aktif menolak pemberian apa pun dari pihak-pihak tertentu (terdakwat), akan tetapi golongan ketiga ini sangat sedikit jumlahnya. Aparat ini dikategorikan aparat BNN idealis.

Faktor politik, bahwa dalam upaya pemberantasan tindak pidana narkoba aparat penegak hukum BNN tidak terlepas dari adanya kepentingan-kepentingan politik individu-individu tertentu.

Kondisi faktual membuktikan dan sekaligus memperkuat hasil penelitian yang menyatakan bahwa terdapat dua tipe aparat BNN dalam penanganan kasus.

Sebelum mengambil langkah aparat penegak hukum BNN terlebih dahulu hanya berdialog dengan undang-undang semata. Setelah ditemukan dasar hukumnya dalam peraturan-peraturan, kemudian diterapkan ke dalam kasus-kasus konkret. Dalam menerapkan undang-undang aparat penegak hukum BNN tidak mempersoalkan apakah rumusan undang-undang masih relevan dengan rasa keadilan dalam masyarakat. BNN sudah merasa cukup apabila rumusan dalam undang-undang sesuai dengan kasus yang ditanganinya. Dapat dikatakan bahwa aparat penegak hukum BNN di sini berperan sebagai terompet undang-undang semata. Prosedur yang demikian diikuti oleh para aparat BNN yang mengikuti pandangan positivis.

Kedua, dalam pengenaan pasal, aparat penegak hukum BNN terlebih dahulu berdialog dengan nuraninya. Dia bertanya pada hati nuraninya tentang langkah yang akan diambilnya. Setelah berdialog dengan nuraninya kemudian baru mencari dasar hukumnya dalam perundang-undangan. Setelah ditentukan dasar hukumnya, baru aparat penegak hukum BNN mengambil putusan. Namun langkah yang diterapkan bukan menurut bunyi undang-undang semata melainkan disesuaikan dengan rasa keadilan dalam masyarakat. Prosedur seperti ini diikuti oleh para aparat BNN yang berpandangan progresif.

Faktor sosial, kondisi eksisting hasil studi merefleksikan, bahwa aktivitas BNN selalu mengikuti dan diarahkan oleh suatu sistem budaya yang dianut. Sistem budaya akan menjadi dan dijadikan pedoman yang memberi arah dan orientasi pada kehidupan dirinya di lingkungan budayanya. Sistem budaya itu berisi tentang ide-ide, gagasan-gagasan, nilai-nilai, norma-norma dan peraturan-peraturan yang hidup di dalam pikiran komunitas BNN. Sistem budaya bersemayam di wilayah emosional dan dalam kejiwaan dari pendukung kebudayaan yang bersangkutan.⁷

Birokrasi BNN merupakan birokrasi sosial yang mempunyai struktur buatan yang dikondisikan "social environment"-nya. Lingkup environment birokrasi tak lepas dan paradigma yang dianut dalam penyelidikan dan penyidikan, SDK termasuk aspek sarana dan prasarana lembaga, kode etik, dan berbagai aspek sosial budaya yang menunjukkan bahwa BNN melakukan "cultural shifting" dalam pelaksanaan tugasnya.

Perilaku birokratik merupakan salah satu ciri yang sangat menonjol dari masyarakat modern. BNN yang berperilaku birokratis merupakan jawaban bagi masyarakat modern dalam menanggapi keputusan-keputusan yang memiliki tingkat rasionalitas tinggi.⁸

Dikemukakan oleh G. A. and Meyer bahwa birokrasi bermuka dua, yaitu di satu pihak membawa keuntungan bagi individu dan masyarakat luas, namun di lain pihak merupakan ancaman terhadap kebebasan,

⁷Dece Kertisih Koenjara Wijaya, 1984, *Kebudayaan Jawa*, Jakarta: Balai Pustaka hlm. 184.

⁸Esni Warasih, *Op Cit*, hlm. 87.

spontanitas, dan kema'uan sosial.⁴ Birokrasi ENN rak lepas dan karakteristik birokrasi.

Akses negatif yang terkait dengan birokrasi adalah munculnya *'esprit de corps'* yang bisa menjadi tameng pelindung bagi *'the vine's of outsiders'* dan melakukan defensivitas terhadap campur rangan pihak luar. Hal itu bisa berkonotasi negatif apabila birokrasi justru melindungi anggotanya yang bersalah, dan bukannya menjaga nama baik birokrasi dengan meniadak anggotanya yang bersalah.

Dalam merefleksikan penanganan kasus-kasus narkoba aparat penegak hukum BNN tidak objektif dalam menerapkan penerapan pasal-pasal dengan herorientasi bahwa pelaku memiliki status sosial yang tinggi, sehingga terkadang kasus-kasus yang sedang ditangani dapat hilang begitu saja.

Faktor budaya, bahwa aktivitas BNN selalu mengikuti dan diarahkan oleh suatu sistem budaya yang dianut. Sistem budaya akan menjadi dan dijadikan pedoman yang memberi arah dan orientasi pada kehidupan dirinya di lingkungan budayanya. Sistem budaya itu berisi tentang ide-ide, gagasan-gagasan, nilai-nilai, norma-norma dan peraturan-peraturan yang hidup di alam pikiran komunitas BNN. Sistem budaya bersemayam di wilayah emosional dari alam kejiwaan dari pendukung kebudayaan yang bersangkutan.⁵

B. Paradigma Berpikir Penegak Hukum BNN dalam Menangani Tindak Pidana Narkoba (Faktor Internal)

Konstruksi penegak hukum BNN yang berisi sistem pengetahuan dan kewenangan BNN, yang berfungsi sebagai pedoman untuk bertindak dalam menangani masalah penyalahgunaan narkoba, sangat menentukan cara bertindak, metode penanganan hukum dan orientasi dalam menjalankan hukum. Hal tersebut, ditunjukkan oleh kondisi eksisting hasil studi yang melahirkan tipologi-tipologi BNN sebagaimana dipaparkan berikut ini:

⁴Peter M. Balaou and Marshall W. Meyer, *Op. Cit.*, hlm. 4.

⁵Baca kerabali Koentjaraningrat, 1984, *Kebudayaan Jawa*, Jakarta: Balai Pustaka, hlm. 184.

1. Tipologi Penegak Hukum BNN: Positivistik dan Nonpositivistik

Kondisi eksisting menunjukkan bahwa paradigma legal positivism masih menjadi paham yang mainstream di kalangan BNN dalam menangani perkara (narkotika). Paradigma ini melahirkan cara berpikir yang bercorak positivistik di kalangan BNN dalam menangani kasus peryalahgunaan narkotika. Pada umumnya BNN masih mengikuti cara berpikir legal positivism dan jarang sekali ditemukan BNN yang mengikuti cara berpikir nonpositivistik.

Ciri utama berpikir positivis yaitu menjadikan undang-undang sebagai acuan dan sumber satu-satunya yang dianggap absah dalam menangani perkara. Posisi aparat penegak hukum BNN kurang mendapatkan tempat untuk melakukan penemuan hukum dan cenderung diposisikan sebagai corong yang menyuarakan undang-undang. Aturan hukum ditempatkan sebagai tujuan dalam dirinya sendiri dan kurang memerhatikan dimensi-dimensi lain di luar aturan. Kejujuran dan kearifan dalam menjalankan hukum, justru terabaikan Akibatnya kepekaan, empati, serta dedikasi untuk menghasilkan keadilan dan kebenaran tertinggal jauh di belakang. Kebenaran dan keadilan hanya menjadi persoalan legal-formal belaka. Cara berpikir ini sangat mengutamakan nilai kepastian hukum dibandingkan dengan nilai keadilan dan permasalahan hukum. Ciri yang menonjol dari cara berpikir ini bersifat deduktif dalam menemukan kebenaran dengan mengutamakan logika formal (silogisme).²

Paham legal positivism masih mendominasi cara berpikir BNN. Implikasinya BNN tidak bebas bereksplorasi untuk mencari kebenaran material dalam rangka menghadirkan hukum yang adil, benar dan melindungi kepentingan masyarakat. Kegagalan BNN terutama dalam membuktikan kasus-kasus narkotika yang ditangani disebabkan karena BNN hanya berpegang pada cara berpikir deduktif dan kurang

²Baca pula Setjipto Rahardjo, Kompas 15 Juli 2002, "Indonesia Memhamburkan Penegakan Hukum Progresif"; Kompas, 12 November 2002, "Indonesia Memhamburkan Fasilitas yang Progresif"; Kompas, 28 April 2003, "Tribunisasi dan Pengadilan Progresif"; Kompas 12 Februari 2004, "Pengadilan Progresif dan Kasus"; juga Baca Setjipto Rahardjo, 2006, "Hukum Progresif, Kemasalahan, Merubuhkan, dan Membangun"; Jurnal Hukum Progresif volume 2 Nomor 1/April 2006 hlm. 1-20, juga Setjipto Rahardjo, "Yudikatif Progresif sebagai Dasar Pembangunan Ilmu Hukum Indonesia" dalam Ahmad Ghanawan & Muammar Ramadhani (Ed), *Mengganggu Hukum Progresif Indonesia*, Yogyakarta: Justitia Pelajar, hlm. 1-18.

mengembangkan cara berpikir induktif dalam menggali kebenaran hukum dan fakta-fakta hukum dalam proses peradilan.

Kualitas pemahaman BNN terhadap persoalan-persoalan filosofis dan teoretis dari suatu masalah hukum masih sangat kurang. Cara berpikir mereka masih banyak dipengaruhi oleh paham hukum pidana klasik. Ciri-ciri ditandai dengan cara berpikir yang menekankan pada logika normal. Hal tersebut tentunya harus dilakukan penyegaran untuk merubah cara berpikir mereka. Aparat peradilan hukum BNN harus meningkatkan kualitasnya dengan mengikuti jenjang pendidikan formal yang lebih tinggi. Jika masih S1 harus segera menempuh S2, tetapi dengan catatan benar-benar kuliah dan serius untuk menguasai permasalahan dan bukan semata-mata mencari *title* untuk senaikan pangkat.

Pengaruh paham *legal positivism* yang diperoleh pada saat kuliah S1 di Fakultas Hukum masih sangat dominan menguasai cara berpikir BNN dalam mengonstruksi suatu proses penyidikan atau penyelidikan. Jika pemahaman teori-teori hukumnya masih lemah, maka mereka kurang peka terhadap faktor-faktor heteronom di luar hukum seperti kondisi sosial, ekonomi dan politik yang seharusnya menjadi dasar pertimbangan BNN dalam melakukan penyidikan atau penyelidikan kasus, untuk mewujudkan keadilan dalam proses penyidikan atau penyidikan BNN.

Jika dilihat dari perspektif psikologi hukum, cara berpikir yang dimiliki dari mempelajari kondisi sosial terlebih dahulu, kemudian menyusun Berita Acara Pemeriksaan (BAP) berdasarkan fakta-fakta yang terungkap di dalam proses penyelidikan dan penyidikan, biasanya akan berakibat pada proses akhir penyelesaian perkara. Seharusnya BNN dalam mengonstruksi berawal dari fakta-fakta yang diperoleh dari saksi-saksi dan alat-alat bukti yang ada dengan menggunakan logika yang tidak terpengaruh oleh pasal.

Pada kenyataannya justru BNN telah memilih pasal yang akan diterapkan kemudian baru menyusun cerita berdasarkan hasil pemeriksaan di penyidikan. Jadi BNN bersifat *apriori*. Hal ini membawa dampak bahwa pemilihan pasal tanpa adanya landasan berpikir yang jelas, sehingga BNN dalam mengonstruksi budaya hukum BNN banyak terpengaruh hanya sekadar mencocok-cocokkan cerita sesuai dengan pasal yang sudah dipilihnya. Dengan kata lain metode berpikir BNN dalam proses penyidikan atau penyelidikan didasarkan pada metode deduktif, yang mana

metode ini kurang tepat terutama bagi BNN harus memeriksa *judec factie*. Metode yang lebih tepat dalam memeriksa *judec factie* didasarkan pada metode induktif bukan deduktif.

Dari hasil analisis studi, penulis mengidentifikasi adanya dua tipologi cara berpikir BNN dalam menangani kasus (narkotika), yaitu tipe BNN yang bercorak "positivistik" dan tipe "nonpositivistik". Corak yang pertama sangat menekankan pada uluran-ukuran formal teks aturan (aturan teknis) dalam memahami kebenaran hukum, tipologi ini lebih dominan sedangkan corak yang kedua mengelaborasi teks aturan hukum dengan konteks sosial budaya yang melingkupinya. Perbandingan terhadap kedua tipologi tersebut adalah tipologi positivistik 73% sedangkan tipologi non positivistik hanya 30%.

Kedua tipologi cara berpikir BNN tersebut dapat digambarkan seperti diagram berikut ini:



Gambar 3.1 Tipologi BNN Dengan Corak Berpikir Positivistik dan Non-Positivistik

Tipologi berpikir BNN ini sebenarnya merupakan cerminan dari budaya tradisional BNN (baca budaya hukum BNN) dalam memahami hukum baik dari dimensi ontologi, aksiologi dan epistemologi. Pada dimensi ontologisme yang terkait dengan hakikat hukum yang ditetapkan, apakah hukum dimaknai sebagai asas keadilan dan kebenaran, atau hukum sebagai norma hukum positif dalam sistem perundang-undangan, atau hukum sebagai perilaku sosial dalam skala makro dan mikro, dan seterusnya.

Pada dimensi aksiologis, yakni tujuannya yang ingin dicapai oleh hukum, yaitu apakah keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan (*gerechtigkeit, rechtsicherheit, and zweckmasigkeit*) atau ketiga-tiganya. Pada dimensi epistemologis yaitu tentang metode atau pendekatan yang digunakan si subjek dalam berhubungan dengan objek tujuannya. Dalam konteks epistemologi ini, penalaran hukum tidak hanya menggunakan rasio sebagai satu-satunya moralitas yang dipakai si subjek dalam

mendekari objek. Ada modalitas lain di luar rasio seperti *intra fieri intui*. Kenyataannya bahwa para subjek itu tidak sepenuhnya makhluk rasional, tapi juga makhluk etis dan politis.⁴

2. Tipologi Penegak Hukum BNN: Tekstual dan Kontekstual

Tipologi berpikir BNN positivistik dan nonpositivistik pada tataran praktisnya melahirkan corak pemaknaan atau penafsiran hukum yang berbeda dalam menangani perkara BNN, yaitu pemaknaan secara tekstual dan pemaknaan secara kontekstual.

Kondisi eksisting hasil studi menunjukkan, adanya pola hubungan atau kecenderungan antara karakteristik penegak hukum BNN tentang narkoba dengan sanksi yang dijatuhkan. Jika BNN mengikuti pemaknaan sempit atau tekstual tentang narkoba yang dilakukan oleh korban, maka ada kecenderungan putusan yang dijatuhkan tidak bersalah dan atau jika korban terakwa dijatuti sanksi bersalah, sanksinya relatif ringan. Sebaliknya jika BNN mengikuti pemaknaan luas atau kontekstual tentang narkoba yang dilakukan terdakwa, maka terdapat kecenderungan penanganan kasus yang dikenakan bersalah (pidanaan) ini ada yang menjatuhkan sanksi ringan, sedang, dan berat. Hal tersebut tergantung pada penerapan pasal oleh BNN yang digunakan tentang berat ringannya sanksi.

Pemaknaan sempit dan luas (tekstual dan kontekstual) tentang narkoba didasarkan pada jenis kasus yang berupa "perbuatan melawan hukum" dan "penyalahgunaan wewenang" yang dilakukan oleh pejabat di lingkungan legislatif dan eksekutif di daerah. Pemaknaan tekstual tentang narkoba didasarkan pada kriteria perbuatan melawan hukum dan penyalahgunaan wewenang yang hanya didasarkan pada pelanggaran peraturan perundang-undangan yang tertulis saja. Sementara itu, pemaknaan kontekstual didasarkan pada kriteria perbuatan melawan hukum dan penyalahgunaan wewenang yang didasarkan pada perbuatan yang bertentangan atau melanggar peraturan perundang-undangan yang tertulis maupun yang tidak tertulis. Ketentuan yang tidak tertulis dapat berupa perbuatan yang tidak patut, tercela dan bertentangan dengan asas-asas keadilan di masyarakat untuk unsur "perbuatan melawan hukum", sedangkan peraturan yang tidak tertulis dari unsur "penyalahgunaan

⁴Ibid., h.m. 17.

wewenang⁷ dapat berupa pelanggaran terhadap asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB).

Hasil analisis studi mengindikasikan bahwa kegagalan penegak hukum membuktikan unsur-unsur tindak pidana narkotika yang didakwakan oleh penyidik BNN pada proses penyidikan disebabkan karena BNN masih mengikuti pemaknaan tekstual tentang narkotika. Di sisi lain jika BNN mengikuti pemaknaan kontekstual, maka tindak pidana narkotika yang didakwakan akan berhasil dibuktikan. Implikasi dari kedua pemaknaan tersebut yaitu jika BNN mengikuti pemaknaan tekstual dalam menilai narkotika yang dilakukan terdakwa, maka terdapat kecenderungan melahirkan putusan bebas (tidak bersalah) dan jika itu dijatuhi hukuman pasal pidana, ancaman sanksinya sangat ringan. Sebaliknya BNN mengikuti pemaknaan kontekstual dalam menilai BNN yang dilakukan korban tindak pidana narkotika, maka terdapat kecenderungan melahirkan pengenaan pasal bersalah (pidana). Terhadap pengenaan pasal bersalah ini ada yang menjatuhkan sanksi pidananya bervariasi dari yang sangat ringan, sedang, dan berat. Hal tersebut bergantung pada dasar-dasar pembuktian atau fakta-fakta yang dijadikan dasar oleh BNN dalam penentuan atau pengenaan pasal.

Berdasarkan kajian atas kasus-kasus narkotika, terdapat pembuktian untuk dapat bebas dan juga terdapat sanksi minimal tanpa didasarkan pada alat bukti dan argumentasi hukum yang kuat. Terdapat pengenaan pasal oleh BNN yang belum menunjukkan perspektif BNN yang berpihak pada korban (masyarakat) yang mengalami proses penanganan kasus narkotika tidak dilihat sebagai kejahatan atas kemanusiaan (*crime against humanity*). Sebagian penyidik BNN malah justru berpihak pada pelaku dengan alasan yang dibuat-buat seperti tes urin negatif. Kelangkaan BNN banyak yang belum menyadari bahwa narkotika merupakan kejahatan yang mengandung pelanggaran hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya masyarakat. Rusaknya generasi penerus bangsa tidak dimaknai sebagai tindakan yang merusak tatanan keadilan sosial (*social justice*). Penyalahgunaan narkotika yang dilakukan oleh pejabat negara tidak dipandang sebagai tindakan luhur yang meminggirkan masyarakat yang berada dalam struktur sosial lemah. Sementara aparat penegak hukum yang melakukan olah tindak pidana narkotika (pelaku) berada pada struktur kekuasaan negara yang kuat yang diberi amanah (kepercayaan) untuk melindungi dan mensejahterakan masyarakat lemah, tetapi justru hak-hak sosial-ekonomi masyarakat

dirampas oleh para pelaku tindak pidana narkoba. Kondisi eksisting hasil studi tersebut dapat digambarkan dalam diagram sebagaimana berikut ini:

Bahwa jika dibandingkan antara tipologi tekstual dengan tipologi kontekstual maka tipologi tekstual lebih dominan 75% sedangkan tipologi kontekstual hanya 25%.



Gambar 3.2 Tipe Tekstual

3. Tipologi Penegak Hukum BNN: Materialistis, Pragmatis, dan Idealis

Kondisi eksisting hasil studi merefleksikan bahwa aktivitas BNN selalu mengikuti dan diarahkan oleh suatu sistem budaya yang dianut. Sistem budaya akan menjadi dan dijadikan pedoman yang memberi arah dan orientasi pada kehidupan dirinya di lingkungan budayanya. Sistem budaya itu berisi tentang ide-ide, gagasan-gagasan, nilai-nilai, norma-norma dan peraturan-peraturan yang hidup di alam pikiran komunitas BNN. Sistem budaya bersemayam di wilayah emosional dari alam kejawaaan dari pendukung kebudayaan yang bersangkutan.⁹

Sistem budaya pada hakikatnya merupakan sistem nilai-nilai yang tersusun menurut struktur tertentu Spranger dalam Suryabrata

⁹Dea Kertali Koenjaraningrat, 1984, *Kebudayaan Jawa*, Jakarta: Balai Pustaka, hlm. 184.

menggolongkan sistem nilai tersebut menjadi enam lapangan nilai. Kemudian nilai tersebut meliputi: 'nilai pengetahuan (*tsaif*)', nilai ekonomi, nilai seni, nilai agama, nilai sosial, dan nilai politik.¹²

Sikap hidup seseorang ditentukan oleh nilai budaya yang dominan, yaitu nilai budaya yang dipandang sebagai nilai yang tertinggi, (yang paling bernilai). Ia akan memandang segala sesuatu dengan kacamata nilai yang dihargainya paling tinggi. Enam nilai pokok manusia tersebut memengaruhi pembentukan sikap manusia sehingga terdapat pula enam sikap dasar manusia berdasarkan enam nilai dasar tersebut. Di samping enam pokok sikap tersebut masih pula dijumpai perbedaan sikap dan kombinasi-kombinasi dari sikap tersebut.¹³

Sistem nilai budaya akan menentukan orientasi nilai budaya seseorang dalam memandang sesuatu. Orientasi nilai budaya itu berfungsi: untuk: (i) merepresentasikan dunia yang ingin dicapai, (ii) mengarahkan yang bersangkutan melakukan sesuatu sebatas yang diinginkan, dan (iii) memantapkan perasaan bahwa diri yang bersangkutan telah berbuat sesuai yang diangankan.¹⁴

Berdasarkan perspektif budaya tersebut, kondisi eksisting hasil studi menunjukkan, bahwa aktivitas BNN dalam menangani proses dan suatu perkara tindak pidana narkotika, juga tidak dapat lepas dari dan dipengaruhi oleh sistem nilai budaya yang dianut. BNN akan selalu bergumul dan berdialog dengan sistem nilai yang bersesuaian atau kejiwaan dan mentalitas BNN tersebut. BNN akan memilih nilai-nilai apa yang dipentingkan yang ditutamakan terhadap suatu kasus yang dihadapkan kepadanya.

Para penegak hukum BNN itu selalu bergumul dan berdialog dengan nilai-nilai pada waktu menangani suatu kasus. Jika BNN menyimpangi nilai-nilai yang dianut, maka ia boleh jadi akan merasa bersalah, berdosa, tidak enak tidur, dan perasaan-perasaan yang menghautil lainnya. Hal itu berlaku bagi BNN yang mempunyai kepekaan moral dan hati nurani. Akan tetapi jika BNN tersebut tidak mempunyai kepekaan moral dan hati nurani, maka yang diikuti adalah dorongan nafsu dan kepentingan yang menguncungkan dirinya.¹⁵

¹²Eaca Soemasi Suryabrata, *Psikologi Kepribadian*, Cetakan Keenam, Jakarta: Rajawali Press, 1993, hlm. 20.

¹³Ibid., hlm. 24.

¹⁴Mudjahirat Thohir, 2007, *Op. Cit.* hlm., 22.

¹⁵Ibid., hlm. 26.

Berdasarkan kondisi obsektif hasil studi menunjukkan, bahwa proses penanganan kasus oleh BNN tidak hanya urusan teknis yuridis dan prosedural pencrapan peraturan semata-mata, akan tetapi melibatkan orientasi nilai-nilai yang dianut oleh BNN. Dalam proses penerapan pasal proses penyidikan, terjadi proses berpikir, berdasarkan fakta-fakta, dan dialog BNN dengan nilai-nilai yang bersemayam di dalam alam kejiwaan BNN tersebut.

BNN akan memilah dan memilih nilai-nilai apa yang akan diwujudkan. Perwujudan dan pilihan terhadap nilai-nilai tersebut dalam praktik sangat ditentukan oleh faktor-faktor yang meliputi: tingkat kepentingan, pengetahuan, kebutuhan hidup, anggungan, dan kebiasaan serta karakter pribadi penegak hukum BNN. Faktor-faktor tersebut akan sangat menentukan arah BNN dalam menangani kasus narkoba.

Dalam praktik terjadi pergeseran pilihan nilai-nilai dan nilai-nilai dasar atau ideal atau nilai objektif hukum ke nilai-nilai instrumental atau pragmatis atau subjektif yang dipentingkan oleh subjek pada waktu dan konteks tertentu dengan berbagai cara dan kesempatan yang dapat dimanfaatkan. Hal ini mempunyai makna bahwa dalam menangani kasus, BNN tidak dapat steril dari kepentingan-kepentingan di luar aspek hukum. Kondisi objektif menunjukkan adanya beberapa faktor yang ikut memengaruhi penegakan hukum BNN seperti kepentingan dan kebutuhan hidup yang bersifat material finansial dinamika dari lingkungan organisasi, tekanan dan luar, pengaruh sifat pribadi, dan pengaruh keadaan masa lalu atau kebiasaan lama. Demikian pula mafia peradilan (*Judicial corruption*) terkacang juga ikut mewarnai proses BNN dalam proses pengambilan penerapan pasal dalam kasus narkoba.¹⁶

Secara normatif, BNN diberikan kebebasan oleh hukum untuk melaksanakan tugas dan kewenangan sesuai dengan ketentuan hukum yang ada tanpa dipengaruhi oleh siapapun. BNN bebas memberikan penerapan pasal berdasarkan fakta dan bukti-bukti dan juga bebas dari campur tangan pihak ekstra yudisial. Segala campur tangan dalam urusan penanganan kasus oleh pihak-pihak lain di luar kekuasaan BNN dilarang, kecuali dalam hal-hal tersebut dalam undang-undang.

¹⁶Tentang mafia peradilan pernah diteliti oleh Wasingatu Zakiyah, dkk. Silakan baca buku Wasingatu Zakiyah, *et al.*, 2002, *Meninggalkan Tabir Mafia Peradilan*, ICW, Jakarta.

Namun demikian, yang terjadi di dalam praktik ketentasan normatif tersebut tidak sepenuhnya menunjukkan hal yang sesungguhnya. Pada tataran praktik, terdapat sebagian kalangan penegak hukum yang tidak sepenuhnya menjalankan fungsinya secara autentik untuk mewujudkan tujuan hukum yang sebenar-benarnya. Fungsi penegakan hukum yang semestinya diarahkan untuk mencapai tujuan objektif hukum yakni "Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa" dalam proses perjalanannya mengalami distorsi, disfungsi dan bahkan mal-fungsi yang dilakukan oleh penegak hukum sendiri, termasuk dalam hal ini BNN. Keadaan ini digambarkan sebagai "Mafia Peradilan".

Dari perspektif ini BNN dalam menangani suatu kasus yang diajukan kepadanya tidak dapat lepas dari pilihan nilai-nilai yang diamut dan diyakininya, berdasarkan adat, bukti-bukti, dan fakta-fakta BNN di lapangan tersebut dapat memengaruhi sikap dan perilakunya untuk menentukan salah tidaknya seseorang (terdakwa/tergugat) dan menentukan pula vonis yang layak diajukan kepada terdakwa, jika ia divonis bersalah. Pilihan terhadap nilai-nilai itu pula yang sangat menentukan kualitas dan pengenaan pasal oleh BNN yang dianggap benar dan adil.

Dalam praktik terungkap bahwa aktivitas BNN dalam menangani suatu kasus banyak sekali godaannya terutama godaan yang bersifat material. Dalam konteks ini, penanganan suatu kasus dapat dimaknai sebagai sumber komoditi untuk mendapatkan keuntungan secara material. Singkat kata, aktivitas BNN dalam memutuskan perkara sangat rentan dengan praktik-praktik koruptif (baca: suap mesuap).

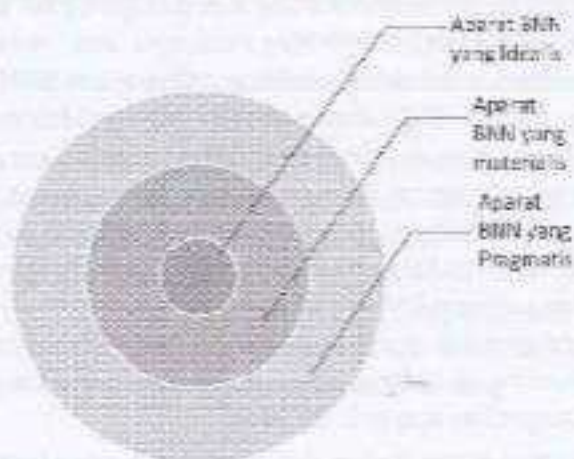
Merespons keadaan ini terdapat beberapa sikap aparat BNN yang dapat diajukan, yaitu: Pertama, BNN yang memang rabas dan aktif menawarkan penyelesaian kasus dengan meminta imbalan materi. Aparat BNN ini dikategorikan sebagai aparat BNN materialis. Kedua, aparat BNN yang selalu mengikuti arah angin, jika diberi hadiah oleh pihak-pihak yang berkepentingan diterima kalau tidak diam saja. Golongan ini yang paling banyak jumlahnya. Aparat BNN ini dikategorikan pragmatis. Ketiga, aparat BNN yang aktif menolak pemberian apa pun dan pihak-pihak tertentu (terdakwa), akan tetapi golongan ketiga ini sangat sedikit jumlahnya. Aparat ini dikategorikan aparat BNN idealis.

Kondisi faktual membuktikan dan sekaligus memperkuat tesis yang menyatakan bahwa terdapat dua tipe aparat BNN dalam penanganan kasus. Pertama, sebelum mengambil langkah si aparat penegak hukum

BNN terlebih dahulu hanya berdialog dengan undang-undang semata. Setelah ditemukan dasar hukumnya dalam perundang-undangan, kemudian diterapkan ke dalam kasus-kasus konkret. Dalam menerapkan undang-undang si aparat penegak hukum BNN tidak mempersoalkan apakah rumusan undang-undang masih relevan dengan rasa keadilan dalam masyarakat. BNN sudah merasa cukup apabila rumusan dari undang-undang sesuai dengan kasus yang dihadapinya. Bisa dikatakan bahwa si aparat penegak hukum BNN di sini berperan sebagai terompet undang-undang semata. Prosedur yang demikian diikuti oleh para aparat BNN yang mengikuti pandangan positifis.

Kedua, dalam pengenaan pasal, si aparat penegak hukum BNN terlebih dahulu berdialog dengan nuraninya. Dia bertanya pada hati nuraninya tentang langkah yang akan diambilnya. Setelah berdialog dengan nuraninya kemudian ia baru mencari dasar hukumnya dalam perundang-undangan. Setelah ditemukan dasar hukumnya, baru si aparat penegak hukum BNN mengambil putusan. Namun langkah yang diterapkan bukan menurut hukum undang-undang semata melainkan disesuaikan dengan rasa keadilan dalam masyarakat. Prosedur seperti ini diikuti oleh para aparat BNN yang berpandangan progresif.

Berdasarkan kondisi eksisting tentang orientasi aparat BNN dalam menangani kasus, melahirkan tiga tipologi aparat BNN, yaitu aparat BNN materialis, pragmatis, dan idealis seperti digambarkan berikut ini:



Gambar 3.3 Tipologi Aparat BNN Materialis, Pragmatis, dan Idealis

C. Upaya Penegak Hukum BNN dalam Mewujudkan Pemberantasan Tindak Pidana Narkotika

Upaya penanggulangan penyalahgunaan narkoba dapat dilakukan melalui beberapa cara, di antaranya sebagai berikut ini:

1. Preventif (pencegahan)

Untuk membentuk masyarakat yang mempunyai ketahanan dan kekebalan terhadap narkoba, BNN telah melakukan berbagai cara antara lain melalui upaya pencegahan, upaya pencegahan lebih baik daripada pemberantasan. Pencegahan penyalahgunaan narkoba telah dilakukan dengan berbagai cara, seperti pembinaan dan pengawasan dalam keluarga, penyuluhan oleh pihak yang kompeten baik di sekolah dan masyarakat, pengajian oleh para ulama, pengawasan tempat-tempat hiburan malam oleh pihak keamanan, pengawasan distribusi obat-obatan ilegal dan melakukan tindakan-tindakan lain yang bertujuan untuk mengurangi atau meniadakan kesempatan terjadinya penyalahgunaan narkoba.

2. Represif (penindakan)

Aparat penegak hukum BNN menindak dan memberantas penyalahgunaan narkoba melalui jalur hukum, yang dilakukan oleh para penegak hukum BNN atau aparat keamanan yang dibantu oleh masyarakat. Jika masyarakat mengetahui indikasi terhadap telah terjadinya penyalahgunaan narkoba harus segera melaporkan kepada pihak berwajib dan tidak boleh main hakim sendiri.

3. Kuratif (pengobatan)

Upaya-upaya BNN untuk melaksanakan tugas dan wewenangnya dalam pemberantasan tindak pidana narkoba bekerja sama dengan 25 instansi yang terkait antara lain bertujuan untuk penyembuhan para korban baik secara medis maupun dengan media lain. Di Provinsi Lampung sudah banyak didirikan tempat-tempat penyembuhan dan rehabilitasi pecandu narkoba seperti Yayasan Sinar Jati, pesantren-pesantren, dan rumah sakit jiwa.

4. Rehabilitatif (rehabilitasi)

Upaya rehabilitasi dilakukan oleh aparat penegak hukum BNN agar setelah pengobatan selesai korban tidak jatuh kembali "ketagihan" narkoba. Rehabilitasi berupaya menyantuni dan memperlakukan secara wajar para korban narkoba agar dapat kembali ke masyarakat dalam keadaan sehat jasmani dan rohani. Masyarakat tidak boleh mengasingkan para korban narkoba yang sudah sadar dan berobat, agar mereka tidak terjatuh kembali sebagai perandu narkoba.

Upaya penanggulangan narkoba ada berbagai cara mengingat sudah menjamurnya pengguna narkoba di berbagai kalangan maka penanggulangan narkoba sangat penting untuk menjaga keberlangsungan generasi penerus bangsa yang sehat. Cara terbaik untuk mencegah kecanduan terhadap narkoba adalah dengan tidak mengonsumsi kembali obat-obat terlarang, perlunya pihak dokter, layanan masyarakat, keluarga memberikan penjelasan secara detail efek dari obat terlarang dalam dosis berlebih terhadap tubuh.

Tujuan dari program terapi kecanduan obat pada umumnya adalah agar korban berhenti menggunakan obat-obat terlarang secepat dan seaman mungkin, cara penanggulangan *detoxification* secara bertahap akan mengurangi dosis obat atau zat kimia seperti metamfetamin yang memiliki efek samping tidak terlalu parah bagi tubuh. Untuk beberapa orang, mungkin lebih aman bila menjalani proses program rehabilitasi rawat jalan.

Beberapa bentuk penanggulangan narkoba tambahan setelah *detoxification*:

1. **Konseling**, pasien atau keluarga melakukan konsultasi kepada psikolog, atau psikiater. Kegiatan ini dapat membantu pasien terbebas dari kecanduan obat-obatan, kebiasaan atau perilaku terapi yang dijalankan akan membantu pasien apabila terjadi kambuh atau menarik kembali terhadap obat-obatan.
2. **Program Perawatan**, program perawatan ini termasuk pendidikan umum dan sesi terapi yang difokuskan pada penentuan ketergantungan dan pencegahan kecanduan kembali.
3. **Self help groups meeting**, seperti pertemuan kelompok khusus untuk kecergantungan obat narkoba tingkat satu. Dengan *sharing* secara personal permasalahan yang terjadi dapat meningkatkan harga diri dari pasien, sehingga dapat mencegah dari kecanduan narkoba.

Peer Education atau pendidikan di kalangan anak muda, telah menjadi populer di berbagai negara sebagai metode pendidikan dan pencegahan narkoba bagi anak muda. Program ini beroperasi pada prinsip bahwa anak muda yang lebih mungkin untuk bisa menyebarkan informasi serta pendekatan lainnya di kalangan kaum muda lainnya. Pendidik dalam program ini, melahir khusus agar informasi positif bisa menyebar secara luas di lingkungan anak-anak muda.

Menurut pendapat Hendri Yesodiningrat, ketua Granat Pasar Jakarta, Penegakan hukum sebagaimana sikap tindak atau perilaku yang dikaitkan dengan suatu kaidah hukum, yang lainnya berupa larangan, suruhan, atau kebolehan. Keberhasilan atau kegagalan hukum diukur dan keberhasilannya mengukur sikap tindak atau perilaku tertentu sehingga sesuai dengan tujuan tertentu. Sikap tindak atau perbuatan yang sesuai dengan tujuan disebut "positif" atau "efektif" sedangkan sikap tindak yang tidak sesuai dengan tujuan atau perilaku yang menjauhi tujuan dinamakan "negatif" atau "tidak efektif".

Selain dengan pendapat di atas, menurut Hendri Yesodiningrat bahwa jika tujuannya preventif dalam upaya pemberantasan tindak pidana narkoba maka ukuran keberhasilannya ditentukan oleh eksistensi BNN dan penerapan undang-undang yang mengatur mengenai narkoba yaitu Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 sehingga dapat mencegah sifat yang tidak disetujui atau yang dibatasi oleh peraturan tersebut, jika tujuannya kuratif maka untuk memperbaiki kekurangan sarana dan prasarana atau kerusakan alat-alat penunjang dalam mewujudkan pemberantasan tindak pidana narkoba, maka keberhasilannya diukur dari sejauh mana kekurangan atau kerusakan dapat dihilangkan, lebih lanjut di jelaskan bahwa hukum yang efektif pada umumnya harus melaksanakan tujuan dari apa yang diharapkan, jika gagal harus ada cara yang mudah untuk memperbaikinya, jika diharuskan untuk menerapkan dengan suasana yang berbeda atau keadaan baru maka hukum itu harus dapat menyesuaikan.



Tata Keras, tahun 2016: 514 Kasat.
Sumber: Ditjen Pro. & P. In. & Ganda 2016

Gambar 3.4 Data Perkembangan Kasus Penangkapan Tindak Pidana Narkoba Berdasarkan Jenis Narkoba Tahun 2016

Faktor penyebab tindak pidana penyalahgunaan narkotika bagi pelaku adalah pada awalnya mencoba-coba, lalu merasa nyaman dengan mengonsumsi narkotika dan pada akhirnya ketergantungan. Awalnya hanya pengguna, karena untuk memenuhi kebutuhannya banyak sekali pelaku rela melakukan penyelundupan narkotika dan penggelapan narkotika dengan upah yang sangat kecil/murah sekali, per kilogram ganja diupah hanya Rp5000,- (lima ribu rupiah) atau 1 (satu) luting ganja yang siap pakai. Kalau dibandingkan dengan risiko sanksi/hukuman tentunya tidak sesuai dengan tindak pidana yang sudah dilakukan oleh kurir/orang yang disuruh untuk membawakan/menyelundupkan narkotika tersebut. Ada pula karena upah yang sangat menggiatkan/besar maka si kurir nekat, rela melakukan penyelundupan narkotika yang ditimpkan kepadanya²⁶. Penyalahgunaan narkotika yang terjadi di Lampung Selatan sangat bervariasi baik melihat dari modus operandi, status sosial, tingkat pendidikan dan status kewarganegaraan, pelaku penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika.

Modus operandi/model dalam melakukan penyelundupan narkotika sangat bervariasi dari cara mengemas/packing dan cara menyimpan/saring. Cara pengemasan ganja dan jenis narkotika lainnya sangat bervariasi ada yang dibungkus dengan kertas koran, dililitkan dengan laban, dan dibungkus dengan aluminium foil, kemudian cara menyimpan pun bervariasi pula dari ciletakkan di dalam mobil, jok mobil, dak mobil

sampai dimasukkan ke dalam ban dalam mobil sampai ada yang berbuat nekat dengan menelan bungkus narkotika yang sudah dikemas terlebih dahulu.

Pengaruh terhadap penyalangunaan narkotika dan peredaran gelap narkotika dapat memengaruhi terhadap berbagai faktor, baik faktor ekonomi, politik, sosial, dan budaya. Faktor politik, jika pengguna/pelaku narkotika merupakan seorang aparat penegak hukum/seseorang yang memiliki kewenangan/keudukan dalam masyarakat, maka akan memengaruhi mobilitas sistem pemerintahan di Negara Indonesia. Faktor ekonomi, jika pengguna pelaku berada pada tingkat/golongan ekonomi menengah ke bawah tentunya dengan berbagai upaya/cara untuk memenuhi kebutuhannya untuk menggunakan narkotika pelaku akan melakukan apa pun dari menjadi kurir sampai dengan pengedar, jika pelaku berada pada posisi/golongan ekonomi menengah ke atas maka tingkat kejahatannya pun berbeda pula karena memiliki fasilitas yang memadai, kolega yang luas dan modal yang besar tak jarang pelaku membuka pabrik/pabrik narkotika untuk di pasarkan kepada masyarakat.

Hal yang demikian merupakan sindikat yang sudah terorganisir dan sangat sulit sekali untuk dilacak mata rantainya. Faktor sosial, lingkungan sangat memengaruhi pergaulan masyarakat, karakter masyarakat dapat terbentuk karena interaksi sosial yang dibangun pada lingkungannya. Dengan hal ini jika lingkungannya bersih dari narkotika maka secara otomatis masyarakat yang berada pada lingkungan tersebut akan bersih dari sudah terkontaminasi dan sudah menjadi daerah yang sangat kental sekali dengan penyalangunaan dan peredaran gelap narkotika, tidak mustahil masyarakat yang ada pada lingkungan tersebut tidak terkontaminasi pula. Faktor budaya, dalam budaya Timur sangat sensitif tabu sekali jika mendengar dan melihat seseorang menggunakan narkotika minuman-minuman keras dalam hal apa pun. Berbeda dengan budaya Barat, seseorang menggunakan narkotika/minuman-minuman keras itu merupakan hal yang biasa dan tidak tabu, bahkan sampai disediakan tempat untuk menggunakan narkotika dan minuman-minuman keras secara bebas, hal inilah yang seringkali menjadi trend masyarakat ketimuran, karena ingin dikatakan modern dan gaul bahkan sekali masyarakat terpengaruh dengan kebudayaan kebarat-baratan, dengan tidak memikirkan dampak terhadap jati diri dan kebudayaan ketimuran yang dijunjung tinggi oleh masyarakat Indonesia.

Pada akhirnya, maka penulis memuska pengaruh pergeseran nilai-nilai sosial seperti etika, moral dan perilaku sangat diwarnai oleh beberapa faktor yaitu faktor politik, faktor ekonomi, faktor sosial, dan faktor budaya dapat dilihat pada Gambar 3.5 sebagai berikut:



Gambar 3.5 Rumusan Pergeseran Nilai-nilai Sosial, Etika, Moral dan Perilaku Dipengaruhi oleh Faktor Ekonomi, Politik Sosial Budaya.

BAB 4

KONSTRUKSI BUDAYA HUKUM PENEGAK HUKUM BNN DALAM PERSPEKTIF HUKUM PROGRESIF

A. Konstruksi Budaya Hukum Penegak Hukum BNN

1. Orientasi Aparat Penegak Hukum dalam Mengimplementasikan Budaya Hukumnya dalam Menangani Pemberantasan Tindak Pidana Narkotika

Dilihat dari perspektif budaya, setiap aktivitas manusia selalu mengikuti dan diarahkan oleh suatu sistem budaya yang dianut. Sistem budaya akan menjadi dan dijadikan pedoman yang memberi arah dan orientasi pada kehidupan orang di lingkungan budayanya masing-masing. Sistem budaya itu berisi tentang ide-ide, gagasan-gagasan, nilai-nilai, norma-norma dari peraturan-peraturan yang hidup di alam pikiran sebagian besar warga masyarakat. Sebagai pedoman, sistem budaya berada di wilayah emosional dari alam jiwa para individu pendukung kebudayaan yang bersangkutan.

Sistem budaya pada hakikatnya merupakan sistem nilai-nilai yang tersusun menurut struktur tertentu. Spanger dalam Suryabrata, menggolongkan sistem nilai tersebut menjadi enam lapangan nilai. Keenam

¹Bece Koenigraatringrat, 1964: Kebudayaan jawa, Jakarta: Balai Pustaka, hlm. 64

nilai tersebut meliputi nilai pengetahuan (teori), nilai ekonomi, nilai seni, nilai agama, nilai sosial, dan nilai politik.²

Sikap hidup seseorang ditentukan oleh nilai budaya yang dominan, yaitu nilai budaya yang dipandang sebagai nilai yang tertinggi (yang paling bernilai). Ia akan memandang segala sesuatu dengan kaca mata nilai yang dibagainya paling tinggi. Enam nilai pokok manusia tersebut memengaruhi pembentukan sikap manusia sehingga terdapat pula enam sikap dasar manusia berdasarkan enam nilai dasar tersebut. Di samping enam pokok sikap tersebut masih pula dijumpai perbedaan sikap dan kombinasi-kombinasi dari sikap tersebut. Sikap terhadap ilmu pengetahuan (teori) misalnya dibedakan lagi atas variasi-variasi lain, yaitu: (1) manusia teori yang empiris; (2) manusia teori yang rasionalis; dan (3) manusia teori yang kritis. Sikap yang betul-betul murni dalam kehidupan praktis tidak pernah dijumpai, dan yang dijumpai adalah sikap-sikap kombinasi dari keenam sikap tersebut. Misalnya kombinasi antara sikap teori dengan sikap ekonomi, sikap teori dengan sikap keagamaan, dan seterusnya.³

Sistem nilai budaya akan menentukan orientasi nilai budaya seseorang dalam memandang sesuatu. Kluckhohn dalam Koentjaraningrat, menyuri tiga masalah dasar dalam hidup yang menentukan orientasi nilai budaya seseorang.⁴ Maksud orientasi nilai budaya ini berfungsi untuk: (1) mempresentasikan dunia arogan yang ingin dicapai; (2) mengarahkan yang bersangkutan melakukan sesuatu sebatas yang diinginkan; dan (3) memantapkan perasaan bahwa diri yang bersangkutan telah berbuat sesuai yang diinginkan.⁵

Berdasarkan prespek, if budaya tersebut aktivitas penegak hukum BNN dalam menangani suatu kasus, juga tidak dapat lepas dari pengaruh sistem nilai budaya yang dianut. Aparat penegak hukum akan memilih nilai-nilai apa yang dipentingkan dan yang ditutamakan terhadap suatu kasus yang dihadapkan kepadanya. Nilai-nilai itu dapat berupa nilai keadilan, nilai kebenaran, nilai kepastian dan nilai estetika, dan sebagainya.

²Baca Soemadi Suryabrata, 1995, *Psikologi Kepribadian*, Cetakan ke-6, Jakarta: Rajawali Press, hlm. 20.

³Ibid., hlm. 23.

⁴Baca kembali lima masalah dasar dalam hidup yang menentukan orientasi nilai budaya manusia yaitu hal-hal tentang hakikat karya, pandangan tentang waktu dan pandangan manusia tentang alam, hubungan manusia dengan manusia, Koentjaraningrat, *Kebudayaan, Mentalitas dan Pembangunan*, Jakarta: PT Gramedia, 1987, hlm. 30-31.

⁵Muhammad Thahir, 2017, *Op. Cit.*, hlm. 22.

Aparat penegak hukum akan memilih dan menentukan nilai-nilai mana yang diprioritaskan. Ada yang memprioritaskan kepastian saja, ada yang keadilan, dan sebagainya. Hal ini tergantung pada penghayatan dan pilihan terhadap nilai-nilai tersebut.

Para aparat penegak hukum selalu bergumul dan berdialog dengan nilai-nilai pada waktu menangani suatu perkara. Jika aparat penegak hukum menyimpangi nilai-nilai yang dianut, maka ia akan merasa hamalah, berdos, tidak enak didur, dan perasaan-perasaan yang menghantui lainnya. Hal ini berlaku bagi aparat penegak hukum yang mempunyai kepekaan moral dan hati nurani. Akan tetapi jika aparat penegak hukum tersebut tidak mempunyai kepekaan moral dan hati nurani, maka yang diikuti adalah dorongan nafsu dan kepentingan yang menguntungkan dirinya. Pendidikan nilai-nilai ini akan dipertanggungjawabkan di hadapan Allah dan tentunya juga harus dipertanggungjawabkan dari aspek keilmuan hukum di hadapan masyarakat.⁴

Dalam praktik terdapat bahwa aktivitas aparat penegak hukum dalam menangani suatu kasus, banyak sekali godaannya terutama godaan yang bersifat material. Dalam kerangka ini, penanganan suatu perkara dapat menjadi sumber komociti untuk mendapatkan keuntungan secara material. Singkat kata, aktivitas aparat penegak hukum dalam menangani kasus sangat rentan dengan praktik-praktik korupsi. Merespons keadaan ini terdapat beberapa sikap aparat penegak hukum yang dapat diajukan, yaitu: Pertama, aparat penegak hukum yang memang raka-s dan aktif menawarkan penyelesaian kasus, dengan meminta imbalan materi. Kedua, aparat penegak hukum yang hanya pasif, jika diberi hadiah oleh pihak-pihak yang berkepentingan diterima, kalau tidak diam saja. Ketiga, aparat penegak hukum yang aktif menolak pemberian apa pun dari pihak-pihak tertentu (terangkas), tapi ini hampir jarang sekali.

Paparan fakta-fakta tersebut menunjukkan bahwa proses pemeriksaan kasus oleh aparat penegak hukum tidak hanya semata-mata urusan teknis yuridis, akan tetapi pada kenyataannya melibatkan pilihan nilai-nilai dan syarat dengan kepentingan-kepentingan pihak tertentu. Aparat penegak hukum selalu bergumul dan berdialog dengan nilai-nilai yang beresnyam di balik kepala aparat penegak hukum tersebut. Aparat penegak hukum akan memilih nilai-nilai apa yang dipertingkatkan atau diutamakan, baik untuk kepentingan diri pribadinya, kariernya, orang lain, kelompoknya dan juga masyarakat secara luas.

⁴Ibid., hlm. 24-25.

Nilai-nilai dan kepentingan-kepentingan tersebut menjadi semacam taruhan bagi aparat penegak hukum dalam merangani kasus. Pilihan terhadap nilai-nilai itu sangat tergantung kepada orientasi nilai-nilai yang diamat oleh aparat penegak hukum dalam menentukan pilihan-pilihan. Pilihan terhadap nilai-nilai itu dalam praktiknya sangat dipengaruhi oleh tingkat kepentingan, kebutuhan hidup, lingkungan dan kebudayaan serta karakter pribadi aparat penegak hukum. Dalam praktik dapat saja terjadi pergeseran pilihan nilai-nilai oleh aparat penegak hukum dari nilai-nilai dasar atau ideal atau nilai objektif. Hukum bergeser ke nilai-nilai subjektif yang dipentingkan oleh subjek pada waktu tertentu dengan berbagai cara dan kesempatan. Hasil studi ini menemukan bahwa kepentingan dan kebutuhan hidup yang bersifat *material financial* bagi aparat penegak hukum ikut menentukan, dalam proses penegakan hukum. Aparat penegak hukum dalam proses memeriksa perkara tidak dapat steril dari kepentingan-kepentingan pribadi di luar hukum. Hasil studi sesuai dengan yang dikemukakan oleh Sa'jipto Rahardjo. Menurut Rahardjo terdapat dua tipe penegak hukum dalam mengambil keputusan. Pertama, sebelum mengambil putusan terlebih dahulu berdialog dengan undang-undang semata. Setelah dikemukakan dasar hukumnya dalam perundang-undangan, kemudian disesuaikan ke dalam kasus-kasus konkret. Akan tetapi di dalam penerapannya tidak mempersoalkan apakah rumusan undang-undang masih relevan dengan rasa keadilan dalam masyarakat. Sudah cukup apabila rumusan dalam undang-undang sesuai dengan kasus yang ditanganinya, boleh dikatakan bahwa di sini berperan sebagai terompah undang-undang semata. Prosedur yang demikian biasa diterapkan oleh penegak hukum yang berpendirian legal positivis.

Kedua, dalam pengambilan putusan, terlebih dahulu berdialog dengan nuraninya. Dia bertanya pada hati nuraninya tentang ketepatan dari putusan yang akan diambilnya. Setelah berdialog dengan hati nuraninya, kemudian ia baru mencari dasar hukumnya dalam perundang-undangan. Setelah diterangkan dasar hukumnya, baru mengambil keputusan. Namun putusan yang diterapkan bukan menurut bunyi undang-undang semata, melainkan disesuaikan dengan rasa keadilan dalam masyarakat. Prosedur seperti ini biasanya diterapkan oleh penegak hukum yang berpandangan sosiologis.⁷

⁷Antoine Bevilacqua, *Op. Cit.*, Jm. 198.

Satjipto Rahardjo juga membuat dua penggolongan penegak hukum di Indonesia menjadi dua, yaitu: (1) tipe penegak hukum yang apabila memeriksa, terlebih dahulu menanyakan hati nuraninya atau mendengarkan putusan hati nuraninya dan kemudian mencari pasal-pasal dan peraturan untuk mendukung putusan itu; dan (2) tipe penegak hukum yang apabila memutuskan terlebih dahulu berkonsultasi dengan kepentingan perutnya dan kemudian mencari pasal-pasal untuk memberikan legitimasi terhadap putusan perutnya.⁴

Secara normatif, aparat penegak hukum itu bebas dalam atau untuk mengadakan sesuai dengan hati nuraninya atau kejakannya tanpa dipengaruhi oleh siapapun. Aparat penegak hukum bebas membuktikan dan memutuskan perkara berdasarkan hati nuraninya. Di samping itu juga bebas dari campur tangan pihak eksekutif yudisial. Segala campur tangan dalam urusan peradilan oleh pihak-pihak lain di luar kekuasaan, penegak hukum dilarang, kecuali dalam hal-hal yang tersebut dalam Undang-Undang Dasar.

Namun di dalam praktik ketentuan itu tidak jarang dilanggar. Para penegak hukum (termasuk BNN) pada tataran ini belum sepenuhnya menjalankan fungsi secara tepat dan optimal untuk mewujudkan tujuan autentik hukum. Fungsi penegakan hukum yang semestinya diarahkan untuk mencapai tujuan hukum yakni keadilan (berdasarkan ketuhanan Yang Maha Esa) dalam proses perjalanannya mengalami distorsi, distingsi atau bahkan malfungsi yang dilakukan oleh penegak hukum sendiri, baik dari unsur polisi, jaksa dan para broker perkara. Keadaan ini digambarkan sebagai Mafioso Peradilan.

Suatu nilai dalam perjalanan terkadang mengalami berbagai macam kondisi atau perubahan. Kondisi dan perubahan tersebut dapat digambarkan sebagai berikut: (1) nilai tertinggal, misalnya aspek sosial tertinggal ketimbang aspek bangunan fisiknya yang mengakibatkan ketidakseimbangan nilai; (2) nilai tercemar, yakni nilai yang disalahartikan atau disalahgunakan, misalnya nilai senyum sebagai tanda simpati disalahgunakan sebagai alat tipu; (3) nilai terkebur, yakni pengertian tidak jelas sehingga membingungkan, misalnya pelanggaran hukum disebut pelanggaran prosedur; (4) nilai bergeser atau tertekan (pergeseran nilai), yakni nilai spiritual atau sosial suatu berda bergeser atau melzmah, nilai sosial perkawinan bergeser oleh nilai ekonomi atau politik; (5) nilai

⁴Satjipto Rahardjo, *Kompas* 1 Agustus, 1996.

terhilang, yakni ibarat barang yang sudah terpakai dan nilai gunanya habis atau berkurang lalu disingkirkan atau dibuang; (6) nilai terputus, terbelah (*value splitting*) yakni terputusnya hubungan antara nilai *das sein* dengan nilai *das sein*, antara kemarin dengan hari ini, antara aku dan dia; (7) nilai berkonflik, misalnya konflik antara nilai ekonomi dengan nilai sosial, dan antara nilai politik dengan nilai sosial; (8) nilai dilematis, yakni seperti makan buah simalakama; (9) nilai bertambah; dan (10) nilai berlebih dan sebaliknya nilai kosong, menunjukkan ketidakserasian atau ketidakpastian antara nilai sebagai *intran* dan budaya sebagai wahana (*vehicle*).¹⁸

Kondisi perubahan tersebut membawa dampak tertentu terhadap perilaku manusia maupun masyarakat sehingga dibutuhkan solusi atau tindakan dalam menghadapinya. Dampak yang diperkirakan dapat timbul dan tindakan yang dipandang tepat dalam menghadapi dampak perubahan nilai dapat dilihat pada tabel berikut ini.¹⁹

Tabel 4.1 Kondisi Nilai, Dampak dan Solusi

Kondisi Nilai	Dampak	Solusi
Tertinggi	Ketakserasian	Perubahan sistem
Tercemar	Ketaksimbangan	Transmisi
Terkabut	Kemerasotan	Bedahfisi
Bergeser	Kebingungan	Klarifikasi
Terhilang	Misunderstanding	Adjustment
Terputus	Ketidakterkaitan	Pemilihan
Berkonflik	Kemunafikan	Kontrol sosial
Dilematis	Ketura-punah	Kontrol budaya
Bertambah	Ketidakpercayaan	Manajemen Konflik
Berlebih	Ketidakkeluasan	Manajemen Risiko
Berkurang	Pengorbanan	Manajemen
	Pertambahan nilai	Pertambahan Nilai
	Oversupply	Reorgan
	Undercapacity	Empowering

(Kuncir, *Tabiduna Kearifan*, 1997)

Paparan fakta-fakta menunjukkan bahwa dalam menanggapi kasus terkadang terjadi pergeseran nilai-nilai yang diikuti oleh persegak hukum

¹⁸Halidjulu Ndarah, 1997. *Budaya Organisasi*. Jakarta: PT Rineka Cipta. hlm. 28-29.

¹⁹*Ibid.*, hlm. 30.

dari nilai objektif (normatif) ke nilai subjektif (pragmatis). Aparat penegak hukum belum sepenuhnya mengikuti nilai-nilai objektif dalam menjalankan tugas. Nilai-nilai objektif terdesak oleh nilai subjektif, sehingga terjadi pergeseran-pergeseran nilai, yakni dari nilai objektif ke nilai subjektif. Hal demikian, diperlukan reorientasi terhadap nilai-nilai yang menjadi pedoman aparat penegak hukum dalam menjalankan tugas. Diperlukan kontrol sosial dan kontrol budaya untuk mengembalikan nilai-nilai yang terdesak, terpingas dan hilang. Hal ini akan membawa dampak tercapainya kualitas penegak hukum oleh aparat penegak hukum BNN dalam mengimplementasikan tugas dan wewenangnya menangani pemberantasan tindak pidana narkoba, yang pada akhirnya akan menyebabkan krisis dalam pengimplementasian koordinasi penyelidikan dan penyidikan dalam menangani pemberantasan tindak pidana narkoba.

2. Budaya Hukum BNN dalam Menangani Tindak Pidana Narkoba Saat Ini

Sejarah penanggulangan bahaya narkoba dan kelembagaannya di Indonesia dimulai pada tahun 1971 pada saat dikeluarkannya Instruksi Presiden RI (Inpres) Nomor 5 Tahun 1971 kepada Kepala Badan Koordinasi Intelijen Nasional (BAKIN) untuk menanggulangi 6 (enam) permasalahan nasional yang menonjol, yaitu pemberantasan uang palsu, penanggulangan penyelundupan, penanggulangan kenakalan remaja, penanggulangan subversi, pengawasan orang asing.¹¹

Berdasarkan Inpres tersebut Kepala BAKIN membentuk bakelak Inpres Tahun 1971 yang salah satunya tugas dan fungsinya adalah menanggulangi bahaya narkoba. Bakelak Inpres adalah sebuah badan koordinasi yang beranggotakan wakil-wakil dari Departemen Kesehatan, Departemen Sosial, Departemen Luar Negeri, Kejaksaan Agung, dan lain-lain, yang berada di bawah koordinasi dan bertanggung jawab kepada Kepala BAKIN. Badan ini tidak mempunyai wewenang operasional dan tidak mendapat alokasi anggaran sendiri dan APBD melainkan d'sekutikan berdasarkan kebijakan internal BAKIN dan diperbarui lagi dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1976 tentang Narkoba.

¹¹Bahan Narkoba Nasional, Subsi P4CN Dalam Pembangunan Masyarakat, Jakarta: ENN, hlm. 25.

Pada masa itu, permasalahan narkotika di Indonesia masih merupakan permasalahan yang kecil dan Pemerintah Orde Baru terus memandangi dan berkeyakinan bahwa permasalahan narkotika Indonesia tidak akan berkembang karena Bangsa Indonesia adalah bangsa yang ber-Pancasila dan agamis. Pandangan ini ternyata membuat pemerintah dan seluruh Bangsa Indonesia lengah terhadap ancaman bahaya narkotika, sehingga pada saat permasalahan narkotika meledak dengan dibarengi krisis mata uang regional pada pertengahan tahun 1997, pemerintah dan Bangsa Indonesia serعان tidak siap untuk menghadapinya. Berbeda dengan Singapura, Malaysia, dan Thailand yang sejak tahun 1970 secara konsisten dan terus-menerus memerangi bahaya narkotika.

Menghadapi permasalahan narkotika yang berkecenderungan terus meningkat, pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat RI (DPR-RI) mengesahkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1997 tentang Psikotropika dan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika. Berdasarkan kedua undang-undang tersebut, Pemerintah (Presiden Abdurrahman Wahid) membentuk Badan Koordinasi Narkotika Nasional (BKNN), dengan Keputusan Presiden (Kepres) Nomor 116 Tahun 1999. BKNN adalah suatu Badan Koordinasi penanggulangan narkotika yang beranggotakan 25 instansi pemerintah terkait.

BKNN diketuai oleh Kepala Kepolisian Republik Indonesia (Kepolri) secara *ex-officio*, sampai tahun 2002 BKNN diperoleh dan dialokasikan dari Markas Besar Kepolisian Negara Republik Indonesia (Mabes Polri), sehingga tidak dapat menjalankan tugas dan fungsinya secara maksimal.

BKNN sebagai badan koordinasi dirasakan tidak memadai lagi untuk menghadapi ancaman bahaya narkotika yang semakin serius. Berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 17 Tahun 2002 tentang Badan Narkotika Nasional, BKNN diganti dengan Badan Narkotika Nasional (BNN). BNN, sebagai sebuah lembaga forum dengan tugas mengoordinasikan 25 instansi pemerintah terkait dan ditambah dengan kewenangan operasional, mempunyai tugas dan fungsi, mengoordinasikan instansi pemerintah terkait dalam peninjauan pelaksanaan kebijakan nasional penanggulangan narkoba.

Mulai tahun 2003 BNN baru mendapat alokasi anggaran dari APBD. BNN terus berupaya meningkatkan kinerjanya bersama-sama dengan BNP dan BNK. Namun karena tanpa struktur kelembagaan yang memiliki jalur komando yang tegas dan hanya bersifat koordinatif (kesamaan fungsi

semasa), maka BNN dinilai tidak dapat bekerja optimal dan tidak mampu menghadapi permasalahan narkoba yang terus meningkat dan makin serius. Pemegang otoritas dalam hal ini segera menerbitkan Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2007 tentang Badan Narkotika Nasional (BNN), Badan Narkotika Nasional Provinsi (BNNP) dan Badan Narkotika Kabupaten/Kota (BNK), yang memiliki kewenangan operasional melalui kewenangan anggota BNN terkait dalam sateac tugas. BNN-BNNP-BNK/Kota merupakan mitra kerja pada tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten/kota yang masing-masing rasional bertanggung jawab kepada Presiden, Gubernur, dan Bupati/Walikota, dan masing-masing (BNNP dan BNK/Kota) tidak mempunyai hubungan struktural-vertikal dengan BNN. Merespons perkembangan permasalahan narkoba yang terus meningkat dan makin serius, maka Ketetapan MPR-RI Nomor VI/MPR/2002 melalui Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat Indonesia (MPR-RI) Tahun 2002 telah merekomendasikan kepada DPR-RI dan Presiden RI untuk melakukan perubahan atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1997 tentang Narkotika. Oleh karena itu, Pemerintah dan DPR-RI mengesahkan dan mengundangkan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika, sebagai perubahan atas UU No. 22 Tahun 1997. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 35 tahun 2009 tersebut, BNN diberikan kewenangan penyelidikan dan penyidikan tindak pidana narkoba dan perkasus narkoba.

Berdasarkan UU tersebut, status kelembagaan BNN menjadi Lembaga Pemerintah Non-Kementerian (LPNK) dengan struktur vertikal ke Provinsi dan Kabupaten/Kota dibentuk BNN Kabupaten/Kota. BNN dipimpin oleh seorang Kepala BNN yang diangkat dan diberhentikan oleh presiden, BNN berkedudukan di bawah dan bertanggungjawab kepada presiden, Kepala BNN dibantu oleh seorang Sekretaris Utama Inspektur Umum, dan 3 (tiga) Deputi, yaitu Deputi Pencegahan, Deputi Pemberdayaan Masyarakat, Deputi Rehabilitasi, Deputi Pemberantasan dan Deputi Hukum dan Kerja Sama.

Deputi Pemberdayaan Masyarakat merupakan pengembangan dari fungsi pencegahan yang berdasarkan Perpres 83 Tahun 2007 merupakan salah satu tugas Pusat Pencegahan Pelaksanaan Harian BNN.²

²Badan Narkotika Nasional, Op. Cit. Hm. 26-29

Tabel 4.2 Perkembangan BNN Melalui Regulasi

UU No. 22 Tahun 1997 tentang Narkotika	UU No. 35 Tahun 2009 tentang Narkotika
<ul style="list-style-type: none"> • Badan Koordinasi Narkotika 1. Belum terbentuk BNN (Keas No.116/1999 > BNN) 2. Kewenangan sebagai badan pengawas 3. Bertanggung jawab langsung kepada presiden 	<ul style="list-style-type: none"> • Lembaga BNN 1. Sudah terbentuk (Pres No.17/2002 > BNN) 2. Kewenangan sebagai penyelidik, penyidik, dan pemeriksaan 3. Lembaga Non Kementerian bertanggung jawab kepada presiden

Kewenangan dalam mewujudkan pemberantasan penyalahgunaan narkotika ada pada pemerintah bekerja sama dengan masyarakat dalam pengawasan penyalahgunaan narkotika. Pemerintah membentuk sebuah badan koordinasi narkotika tingkat nasional dalam rangka pengawasan ketersediaan, pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika.

Penerapan sanksi penyalahgunaan narkotika tidak berupa *treatment* tetapi *punishment*. Dalam rangka pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika, dengan UU ini dibentuknya BNN sebagai badan Non Kementerian yang berkedudukan di bawah presiden dan bertanggung jawab kepada presiden. Tugas dan wewenang BNN menyusun dan melaksanakan mengenal pencegahan dan penyalahgunaan narkotika kemudian berkoordinasi dengan Kepala Kepolisian Negara RI. Kewenangan BNN melakukan penyelidikan, penuntutan, dan pemeriksaan. Kecenderungan penerapan sanksi diharapkan bagi penyalahgunaan narkotika dengan penerapan *treatment*.

Penegakan hukum oleh BNN yang berwawasan demokrat berarti dalam melaksanakan hukum BNN memiliki sensitivitas terhadap implikasi sosial dari penegakan hukum. BNN dapat dilihat sebagai individu yang menggantungkan diri pada birokrasi dalam mengeksistensi diri melalui proses interpretatif individu dan lingkungannya.

Bekerjanya BNN tak lepas dari keterkukungan birokrasi BNN di mana masing-masing personil terikat di dalamnya. Penegak hukum berinteraksi pula dengan aspek *social life* yang akan memengaruhi pula bagaimana proses penegakan hukum oleh aparat BNN. Aspek birokrasi seperti karier dan kewenangan BNN.

Dimensi sosial yang melibatkan institusi dan kepentingan birokrasi terkait dengan konteks masyarakat sebagai suatu totalitas. Dalam

mewujudkan pemberantasan dan peredaran gelap narkotika oleh BNN, maka lembaga dan pranata hukum merupakan suatu tatanan yang bukan merupakan rumusan kering yang bebas nilai, melainkan surat dengan esensi perwujudan nilai-nilai tertentu yang dijunjung oleh faktor sosial. Fenomena penyelidikan dan penyidikan merupakan proses dari hasil bekerjanya birokrasi. BNN dalam menetapkan, menafsirkan dan bertindak untuk mewujudkan janji-janji hukum.

Setiap lembaga penegak hukum termasuk lembaga BNN dan individu-individu penegak hukum BNN di dalamnya bekerja dalam konteks sosial masyarakat yang akan dihadapi pada kepentingan-kepentingan dari berbagai pihak yang berada dalam konteks masyarakat sebagai suatu totalitas yang memunculkan yang tidak bebas nilai.

Pentingnya aspek birokrasi disampaikan pula oleh Drot sebagaimana dikutip oleh Esmi Warasih. Dikatakan bahwa dalam suatu sistem hukum terdapat komponen-komponen pokok yang harus diperhatikan dalam rangka mergefektifkan hukum. Beberapa komponen sistem hukum antara lain: 1) *Substantive law*; 2) *Personal: other law-enforcing*; 3) *Organization, administration and physical facility*; 4) *Resources: budgets information and physical facility*; dan 5) *Division rules and division habits: formal, informal, implicit*.²

Ini artinya keterkaitan individu BNN dengan birokrasi rasional dan formal yang menjadi ciri masyarakat kompleks, dijelaskan bahwa bekerjanya birokrasi penegak hukum dalam praktik pengambilan keputusan-keputusannya didasarkan pada pertimbangan praktis dari organisasi penegak hukum tersebut. Chambliss and Sekdmar mengungkapkannya dalam:

*An organization and its members tend to for the official goals and norms the organization, on going policies and activities which will maximize the reward and minimize the strains for the organization.*³

Senada dengan pendapat Blumerg bahwa:

*The Court unlike most other normal organization, as a genuinely close community that it successfully conceals the true nature of its routine operation from the view of outsiders and sometime even from some of participants them selves.*⁴

² Esmi Warasih, *Sebuah Telaah Sosiologis*, Surya Ndaru Utama, Semarang, 2005, hlm. 61.

³ William Chambliss, Robert B. Sekdmar, *Law, Order and Power*, Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company, 1977, hlm. 266.

⁴ Eliaz Alkansa, S. Dhurberg, *Criminal Justice*, Bruns and Mac Kachera Inc, Toronto, 1978, hlm. 8.

Demikian pula gambaran birokrasi BNN yang merupakan hal adalah selalu tidak *significant*. Dikemukakan sebagai berikut:

The general principle is reflected in the fact in administration of the criminal law: persons are arrested, tried, and sentenced who can offer the least reward upon enforcement of the laws and who can be processed without creating any undue strains for the organization which comprise the legal system.¹⁴

Kondisi kondisi eksternal dari internal birokrasi merupakan kedua hal yang saling berkorelasi. Birokrasi selalu memiliki keterkaitan dengan lingkungan atau konteks atau *setting* sosial di mana birokrasi tersebut eksis.

Max Weber mendefinisikan birokrasi sebagai lembaga/organisasi yang merupakan instrumen rasional untuk mencapai tujuan. Organisasi memiliki sumber daya seperti sumber keuangan, fasilitas fisik, dan pola-pola budaya serta hasil yang ingin dicapainya. Sumber daya yang melingkupi birokrasi adalah unsur penting dan berperan sebagai faktor pendukung dalam mewujudkan tujuan yang telah ditetapkan. Proses mengenai bagaimana tujuan birokrasi tercapai terletak pula pada bagaimana interaksi antara lembaga maupun lingkungannya.¹⁵

Birokrasi BNN merupakan birokrasi sosial yang mempunyai struktur buatan yang dikondisikan "social environment"-nya. Lingkup *environment* birokrasi tak lepas dari paradigma yang dianut dalam penyelidikan dan penyidikan, SDM, termasuk aspek sarana dan prasarana lembaga, *leadership*, dan berbagai aspek sosial budaya yang menunjukkan bahwa BNN melakukan "cultural shifting" dalam pelaksanaan tugasnya.

Perilaku birokratis merupakan salah satu ciri yang sangat menonjol dari masyarakat modern. BNN yang berperilaku birokratis merupakan jawaban bagi masyarakat modern dalam mengambil keputusan-keputusan yang memiliki tingkat rasionalitas tinggi.¹⁶

Dikemukakan oleh Blau and Meyer bahwa birokrasi bermula dua, yaitu di satu pihak membawa kemutugan bagi individu dan masyarakat luas, namun di lain pihak merupakan ancaman terhadap kebebasan.

¹⁴Williams Chambers, Robert E. Seligson, *Op. Cit.*, hlm. 266.

¹⁵Peter M. Blau and Marshall W. Meyer, Jr., Gary R. Jursk, *Birokrasi dalam Masyarakat Modern*, Jakarta: UI Press, 1967, hlm. 27-32.

¹⁶Esme Warrasiti, *Op. Cit.*, hlm. 87.

spontanitas, dan kemajuan sosial.¹⁹ Birokrasi BNN tak lepas dari karakteristik birokrasi.

Akses negatif yang terkait dengan birokrasi adalah munculnya *'esprit de corps'*, yang bisa menjadi tameng pelindung bagi "the law's of outsiders" dan melakukan defenstias terhadap campur tangan pihak luar. Hal ini bisa berkonotasi negatif apabila birokrasi justru melindungi anggotanya yang bersalah, dan bukannya menjaga nama baik birokrasi dengan menindak anggotanya yang bersalah.

Dominasi peraturan-peraturan formal yang mengikat para anggota organisasi sebagai sarana mematuhi kepatuhan, didukung oleh nilai-nilai terselubungi yang sengaja diciptakan organisasi serta lazim disebut ideologi organisasi. Mitos-mitos ideologi tersebut menjadi bagian integral dari hampir semua organisasi besar, berperilaku privat atau publik.²⁰

Mitos-mitos organisasi merupakan alat untuk meningkatkan *esprit de corps* dan pengabdian para anggota organisasi. Penerapan ideologi birokrasi dalam fakta empiris menciptakan birokrasi bermakna dua. Pada satu sisi menciptakan keterikatan-keterikatan yang menguntungkan organisasi, di sisi lain cenderung menekan pandangan kritis dan kebebasan yang diperlukan untuk meningkatkan vitalitas organisasi. Penerapan ideologi organisasi dari para anggota organisasi dilindungi dengan struktur hierarki yang ketat dalam pemataannya mencegah munculnya kritik konstruktif bagi vitalitas organisasi untuk lebih berperilaku dimantia.²¹

Dominasi yang kuat dalam organisasi sebagai sarana legitimasi, untuk mengendalikan dan memberikan dasar pembenaran bagi organisasi untuk mengikat anggota organisasi dalam skala hierarki dan kedudukan berdasarkan peraturan organisasi merupakan sarana untuk menciptakan efisien dan pencapaian tujuan organisasi. Perspektif organisasi tersebut menggambarkan organisasi sebagai suatu mesin yang bekerja dengan suatu keteraturan dan kejelasan tertentu yang menekan adanya tingkat produktivitas tertentu, taraf efisiensi tertentu dan dikendalikan oleh suatu legitimasi otoritas pimpinan. Premis dasar dari paradigma ini berpijak pada pemahaman bahwa organisasi sebagai kelompok manusia ekonomi yang rasional, sehingga lewat pembagian kerja, spesialisasi, hubungan kerja

¹⁹Peter M. Blau, and Marshall W. Meyer. *Op. Cit.*, hlm. 4.

²⁰Ibid., hlm. 124-125, 73.

²¹Ibid., hlm. 78.

secara hierarkis, maka usaha pencapaian tujuan bersama akan dapat dicapai secara efektif dan efisien. Metapora yang digunakan adalah organisasi sebagai suatu sistem mesin (*mechanical paradigm*).²⁷

Formalitas prosedur dalam birokrasi sering digunakan untuk mencapai efisiensi dalam rangka mencapai tujuan organisasi, berpeluang menjadi prosedur yang berperilaku kontra produktif. Prosedur formal cenderung membuat administrasi berbelit-belit, sehingga tidak ada keraguan bahwa birokratis sering kali tidak efisien. Hal ini memberikan kemungkinan adanya suatu "conflict of interest" yang memunculkan penggantian tujuan pragmatis sebagai suatu sub kultur yang berperilaku lain.

Menurut Chambliss dan Seidman, administrasi hukum dalam deskripsi apa yang akan terjadi, bukanlah cetak biru sistem hukum, melainkan tingkah laku para pelaku yang sebenarnya.²⁸

Muakanya fenomena kurangnya akuntabilitas BNN merupakan suatu *displacement of goal* dari BNN yang tidak lepas dari karakteristik birokrasi dengan bangunan formal prosedur, yang dijabarkan dalam spesialisasi, hierarki, yang berarti menekankan keseragaman dan pembatasan. Pembatasan inilah yang memunculkan kemalasan: bekerjanya birokrasi sesuai dengan kebutuhan kenyataan yang ada, dan bahkan terjadi selektivitas dari bekerjanya birokrasi. Pembatasan demikian menimbulkan dengan apa yang sebenarnya terjadi.

Pembatasan yang ada dan melingkupi birokrasi termasuk individu-individu adalah para sumber daya keuangan atau pembiayaan dan sarana serta sumber daya manusia. Membuka kemungkinan birokrasi untuk survive dan berusaha mencari jalannya sendiri.

Situasi masyarakat Indonesia merupakan suatu masyarakat kompleks. Pola kehidupan sosial bergerak se arah terciptanya masyarakat terbuka heterogen. Dalam penerapannya proses birokratisasi di Indonesia mengalami suatu kemandegan dalam birokrasi rasional. Organisasi formal masih ditandai dengan kelakuan (*inflexibility*) kemandegan struktural (*structural limits*), tata cara yang berlebihan (*ritualism*), dan penyimpangan sasaran (*prevention of goals*) perilaku yang tidak pribadi (*impersonality*).

²⁷Taha Miftah, *Desain-Sistem: Ilmu Administrasi Negara*, Jakarta: Rajawali, 1981, hlm. 133.

²⁸Chambliss, Seidman, *Op.Cit.*, hlm. 2-13.

pengabaian/abstention, dan tercup di terhadap perbedaan pendapat (*constraint of dissent*).²¹

Lembaga BNN merupakan suatu birokrasi yang mengoperasionalkan hukum pidana sebagai sarana utamanya. Berupa hukum pidana material yaitu KUHP maupun UU di luar KUHP, serta hukum pidana formil yang memiliki asas-asas hukum. Dalam hal ini BNN juga menjaankan organisasi sebagai *administrator of justice*.²² Lembaga BNN juga memiliki keahlian dalam tugas, yakni melakukan penegakan hukum sekaligus di berbagai juga melakukan tugas pengayoman, perlindungan, dan pelayanan. Maka sikap BNN dalam masyarakat akan senantiasa diuntut bersikap melayani dan mengayomi, dan tidak bersikap sebaliknya.

Dalam dimensi birokrasi BNN yang *a semi-bureaucratic organization*, maka jelas kiranya bersinggung dengan wacana relasi BNN dan masyarakat. Dalam konteks ini, maka BNN terindokrinasikan untuk mengikuti petunjuk atasan, daripada membuat keputusan secara mandiri, dan sulit untuk menerapkan diskresi dari upaya BNN untuk bersikap profesional.

Dalam Pasal 70 s/d 73 UU No.35 Tahun 2009 tentang Narkotika dikemukakan bahwa pelaksanaan tugas dan wewenang BNN.²³ Apabila

²¹Blau and Mayer, *Op. Cit.*, hlm. 12.

²²Bandingkan dengan Ansook, *Modern Organization*. New Jersey, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1964, hlm. 5-19. Mempertanyakan bahwa tujuan organisasi sering ambisius, karena lebih sering bertindak sebagai program daripada pelayanan.

²³Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2009, BNN, Jakarta, hlm. 36-37 tugas dan kewenangan BNN diatur dalam Pasal 70 s/d 72.

Pasal 70: a) mengorganisir dan melaksanakan kebijakan nasional mengenai pencegahan dan pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika dan prekursor; b) mencegah dan membatasi penyalahgunaan peredaran gelap narkotika dan prekursor narkotika; c) berkoordinasi dengan Kepala Kepolisian Republik Indonesia dalam pencegahan, pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika dan prekursor narkotika; d) meningkatkan kemampuan lembaga rehabilitasi medis dan rehabilitasi sosial pecandu narkotika, baik dilaksanakan oleh pemerintah maupun masyarakat; e) memberdayakan masyarakat dalam pencegahan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika dan prekursor narkotika; f) memantau, integrasi dan meningkatkan kegiatan masyarakat dalam pencegahan, penyalahgunaan peredaran gelap narkotika dan prekursor narkotika; g) melaksanakan kerja sama bilateral dan multilateral baik regional maupun internasional, guna mencegah dan memberantas peredaran gelap narkotika dan prekursor narkotika; h) mengawasi lembaga laboratorium narkotika dan prekursor narkotika; i) melaksanakan administrasi penyidikan dan penyidikan terhadap perkara penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika dan prekursor narkotika; j) membuat laporan tahunan mengenai pelaksanaan tugas dan wewenang.

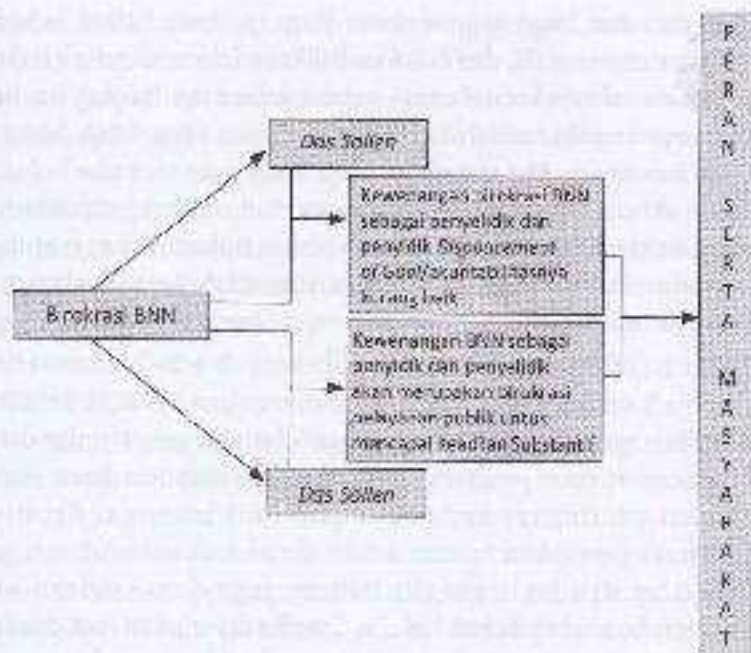
Birokrasi BNN menetapkan dirinya sebagai birokrasi publik pelayanan masyarakat, maka orientasi yang dilakukan dalam pelaksanaan tugas BNN akan meresponsif terhadap kebutuhan hukum masyarakat dalam koridor pencapaian keadilan substantif. Dalam penerapannya, pola perilaku birokrasi BNN yang cenderung tertutup karena perilaku birokratisnya, bisa menjadikan BNN bukar sebagai pelayanan melainkan penguasa yang mengalienasikan BNN dari masyarakat yang seharusnya dilayaninya. Persepsi birokrasi penguasa akan membuahkan aroganisme birokrasi yang menutup diri terhadap kebenaran plural dan menutup birokrasi yang membihi jiwa intuitif untuk merespons kebenaran plural tersebut.

Kewenangan BNN untuk melakukan penyelidikan dan penyidikan menjadikan BNN sebagai birokrasi pelayanan publik dari masyarakat, dan keterbukaan BNN dalam memperjuangkan BNN yang berkeadilan substantif akan memunculkan nilai humanis, intuitif, empati dalam koridor memunculkan pula kecerdasan spiritual BNN.

Berikut penulis menggambarkan rumusan dalam kewenangan BNN berdasarkan tugas dan wewenang BNN dalam birokrasi yang berkeadilan substantif.

Pasal 71: Dalam melaksanakan tugas pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika dan prekursor narkotika, BNN berwenang melakukan penyelidikan dan penyidikan penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika dan prekursor narkotika.

Pasal 72: 1) kewenangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 dilaksanakan oleh penyidik BNN; 2) penyidik BNN yang dimaksud pada ayat (1) diangkat dan diberhentikan oleh Kepala BNN; 3) Ketentuan lebih lanjut mengenai syarat dan cara pengangkatan dan pemberhentian penyidik BNN sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Peraturan Kepala BNN.



Gambar 4.1 Rumusan Budaya Hukum Penegak Hukum BNN dalam Menjalankan Tugas dan Kewenangannya

B. Filosofi Hukum Progresif Sebagai Dasar Rekonstruksi Budaya Hukum Penegak Hukum BNN

Refleksi dijelaskan sebagai kegiatan pererungan dan pencapaian lencana filosofis untuk membangun (*building*) budaya hukum BNN dalam menangani perkara narkoba berdasarkan prinsip-prinsip hukum progresif. Belajar dari temuan-temuan studi, hukum progresif sangat penting dihadirkan untuk dijadikan dasar pijakan filosofis dan teoretis bagi aparat BNN dalam menangani kasus narkoba. Kehadirannya sangat dibutuhkan untuk menjadi alternatif solusi dan terapi dalam menyelesaikan persoalan hukum yang ada pada saat ini banyak mengalami kemerosotan dan kegagalan terutama dalam pemberantasan narkoba.

Sebagaimana diketahui bahwa lahirnya hukum progresif bertolak dari realitas empiris tentang bekerjanya hukum dalam masyarakat, yakni ketidakpuasan dan kepriharisan terhadap kinerja dan kualitas penegak hukum dalam setting Indonesia pada akhir abad ke-20. Hukum progresif

berangkat dari dua (dua) asumsi dasar, yaitu: pertama, bahwa kehadiran hukum itu untuk manusia, dan bukan sebaliknya (manusia untuk hukum). Asumsi ini membawa konsekuensi bahwa kehadiran hukum itu bukan untuk dirinya sendiri, melainkan untuk sesuatu yang lebih besar dan luas. Oleh karena itu, jika terjadi permasalahan hukum, maka hukum yang harus ditinjau dan diperbaiki, bukan manusia yang dipaksa-paksa untuk dimasukkan dalam skema hukum. Kedua, hukum bukan merupakan institusi yang mutlak serta final, karena hukum selalu berada dalam proses untuk terus-menerus menjadi (*law as a process; law in the making*).²¹

Dalam hukum progresif, manusia berada di atas hukum. Hukum hanya menjadi sarana untuk menjamin dan menjaga berbagai kebutuhan manusia. Hukum tidak dipandang sebagai dokumen yang absolut dan setara otonom. Hukum progresif bertumpu pada manusia dan membuka konsekuensi pentingnya kreativitas pada diri manusia. Kreativitas dalam konteks penegakan hukum selain dimaksudkan untuk mengantisipasi ketertinggalan dan ketimpangan hukum, juga dimaksudkan untuk membuka terobosan-terobosan hukum dan jika diperlukan juga dilakukan *rule breaking*. Hal ini dimaksudkan untuk mewujudkan tujuan kemanusiaan melalui bekerjanya hukum, yaitu menciptakan kebahagiaan. Hal ini berarti pula bahwa negara hukum dimaksudkan juga harus dapat membahagiakan rakyatnya. Spirit hukum progresif adalah spirit pembebasan. Pembebasan yang dimaksud meliputi: Pertama, pembebasan terhadap tipe, cara berpikir, asas dan teori yang selama ini dipakai. Kedua, pembebasan terhadap kultur penegakan hukum (*administrative of justice*) yang selama ini berkuasa dan cirasanya menghambat usaha hukum untuk menyelesaikan persoalan.²²

Satjipto Rahardjo sebagai penggagas lahirnya hukum progresif mendorong agar dalam penegakan hukum "BNN" harus berani membebaskan diri dari penggunaan pola baku dan cara demikian sebenarnya sudah banyak dilakukan, terdapat di Negara Amerika Serikat sekalipun. Cara ini disebut *rule breaking*²³ yaitu: (1) mempergunakan kecerdasan spiritual untuk bangun dari keterpurukan hukum dan berani mencari jalan

²¹Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif: Hukum yang Membebaskan*, Jurnal Hukum Progresif, Vol. No. 1/April 2005, PDDH Undip, 2005, hlm. 5-6.

²²Satjipto Rahardjo, *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyat*, Yogyakarta: Genta Press, 2009, hlm. 23.

²³Satjipto Rahardjo, *Mengembangkan Hukum Progresif*, Makalah Diskusi Terbatas pada Paktaas Hukum Undip, Semarang 24 Juli 2004, hlm. 15-16.

baru serta tidak membiarkan diri terkekang dengan cara-cara lama yang jelas-jelas telah banyak melukai rasa keadilan; (2) pencarian makna lebih lanjut menjadi ukuran baru dalam menjalankan hukum dan masing-masing pihak yang terlibat dalam proses penegakan hukum didorong untuk selalu bertanya pada hati nuraninya tentang makna hukum yang lebih dalam; (3) dalam menjalankan hukum tidak hanya menusat ukuran logika saja, tetapi dengan perasuan, kepedulian dan keterlibatan (*compassion*) kepada kelompok yang lemah. Pencarian keadilan tidak mungkin hanya dapat dicapai dari aspek normatif saja, melainkan juga aspek sosiologis, apalagi sudah menyangkut aspek keadilan sosial dan konstitusionalitas suatu undang-undang.²²

Menurut Rahardjo, lahirnya gagasan hukum progresif atau Ilmu Hukum Progresif (IHP) didorong oleh adanya keprihatinan terhadap kontribusi yang rendah ilmu hukum di Indonesia untuk ikut mencerdaskan bangsa ke luar dari krisis, termasuk krisis di bidang hukum.²³ Dalam konteks Indonesia, pencirinya IHP didasarkan pada pengalaman amara lain gagalnya hukum membawa pelaku tindak pidana nonkorak dalam sistem peradilan pidana oleh penegak hukum (BNN). Hampir sama dengan pengalaman yang pernah dialami Amerika, bahwa kegagalan itu disebabkan oleh sifat substatif terhadap kelengkapan hukum yang ada, seperti prosedur, doktrin dan asas. Akibatnya hukum justru menjadi *safe harbor* bagi para pelaku tindak pidana nonkorak.²⁴

Dilihat dari sudut hukum progresif, nilai cara-cara dan praktik berhukum seperti itu sudah tergolong kontra progresif.²⁵ Rahardjo menawarkan perlunya kehadiran hukum progresif, di bawah semboyan hukum yang pro-keadilan dan hakam yang pro-rakyat. Hukum progresif menempatan dedikasi para pelaku (*actor*) hukum di garda depan. Para pelaku hukum dituntut menggecepakan kejujuran dan ketulusan dalam menjalankan hukum. Mereka harus mempunyai empati dan kepedulian terhadap penderitaan yang dialami rakyat dan bangsa ini. Kepentingan

²²Yudianto, 2006, "Terdahului Sosiologi dan Implikasinya Terhadap Pengembangan Ilmu Hukum dan Pengajaran Hukum di Indonesia", Naskah Pidato Pengukuhatan sebagai Guru Besar FH Und-p, Semarang, 18 Februari 2006, hlm. 31-32.

²³Sugipyo Rahardjo, *Hukum Progresif Sebagai Dasar Pembangunan Ilmu Hukum Indonesia*, Dalam Buku: *Menggagas Hukum Progresif Indonesia*, Penyunting: Ahmad Gunawan dan Muhtar Ramadhan, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm. 2-3.

²⁴Ibid., hlm. 3.

²⁵Ibid., hlm. 6-7.

rakyat (sesejahteraan dan kebahagiaan) harus menjadi titik orientasi dan tujuan akhir penyelenggaraan hukum.³⁴

Dalam prinsip hukum progresif, proses perubahan tidak lagi berpusa pada peraturan, akan tetapi pada kreativitas pelaku hukum untuk mengaktualisasikan hukum dalam ruang dan waktu yang tepat. Para pelaku hukum progresif dapat melakukan perubahan dengan melakukan "pemaknaan yang kreatif" terhadap peraturan yang ada, tanpa harus menunggu perubahan peraturan. Peraturan yang buruk tidak harus menjadi penghalang bagi para pelaku hukum progresif untuk menghadirkan keadilan bagi rakyat dan mencari keadilan, karena mereka dapat melakukan interpretasi secara baru terhadap suatu peraturan.³⁵

Hukum progresif berangkat dari asumsi dasar bahwa hukum adalah untuk manusia dan selalu dalam proses untuk menjadi serta dalam memberikan penjelasan terhadap fenomena hukum selalu terlibat dengan teori-teori lain. Pelebatan teori-teori lain dalam hukum progresif sekadings menjelaskan tentang kedudukan hukum progresif di tengah tengah teori hukum lain tersebut. Secara umum karakter hukum progresif dapat diidentifikasi sebagai berikut: (1) kajian hukum progresif berusaha mengalihkan titik berat kajian hukum yang semula menggunakan opik hukum menuju ke perilaku; (2) hukum progresif secara sadar menempatkan kehadirannya dalam hubungan erat dengan manusia dan masyarakat, meminjam istilah Nonet & Selznick bertipe responsif; (3) hukum progresif bagi paham dengan legal realism karena hukum tidak dipandang dari kaca mata hukum itu sendiri, melainkan dilihat dan dinilai dari tujuan sosial yang ingin dicapai dan akibat yang timbul dari bekerjanya hukum; (4) hukum progresif memiliki kedekatan dengan *sociological juris prudens* dari Roscoe Pound yang mengkaji hukum tidak hanya sebatas pada studi tentang peraturan tetapi keluar dan melihat efek dari hukum dan bekerjanya hukum; (5) hukum progresif memiliki kedekatan dengan teori hukum alam, karena peduli terhadap hal-hal yang metayuridis (keadilan).³⁶

Menurut penulis, posisi hukum progresif merupakan hasil persenyawaan dari aliran-aliran pikir tersebut yang dapat digambarkan sebagai berikut:

³⁴Kompas, 15 Juli 2002.

³⁵Saifuddin Baharjo, *Op. Cit.*, hlm. 3.

³⁶Saifuddin Baharjo, *Hukum Progresif: Konsep yang Membekukan*, Jurnal Hukum Progresif, Vol. 1, No. 1/April 2005, Doktor Ilmu Hukum Undip Semarang, hlm. 6-8.



Gambar 4.2 Posisi Hukum Progresif di Antara Pemikiran-pemikiran Hukum

C. Rekonstruksi Budaya Hukum Penegak Hukum BNN

Rekonstruksi baru budaya hukum BNN yang progresif merupakan hasil proses konstruksi budaya hukum BNN yang diperoleh dari hasil studi. Hasil studi ini berupaya mengungkap kondisi eksisting saat ini dengan perspektif kritis dan *verstehen*. Hasil studi ini kemudian direfleksikan secara filosofis terhadap prinsip-prinsip dan teori hukum progresif. Hasil dari refleksi filosofis ini ditawarkan sebagai konstruksi budaya hukum BNN yang mempunyai corak dan karakter hukum progresif.

Menurut penulis terdapat tiga bentuk konstruksi yang relevan untuk ditawarkan, yaitu pertama, konstruksi cara berpikir aparat BNN yang progresif (penguasaan filsafat atau teori hukum); kedua, konstruksi metode penafsiran hukum yang progresif; dan ketiga, konstruksi etika dalam menjalankan hukum yang progresif. Ketiga hal tersebut akan dijelaskan dalam uraian berikut ini.

1. Cara Berpikir Hukum yang Progresif

Rekonstruksi cara berpikir aparat BNN yang progresif diperlukan karena berdasarkan hasil kajian ditemukan adanya kesulitan atau dapat dikatakan kegagalan BNN dalam menangani tindak pidana penyalahgunaan dan peredaran gelap narkoba disebabkan karena aparat BNN masih mengikuti cara berpikir yang positivistik.⁵⁷ Cara berpikir ini masih dikuti

⁵⁷ Bahan ini lahir dari basis filsafat hukum modern yang merupakan produk sosial ekonomi, dan kultur barat, khusus Eropa, yang memilik tipe liberal, kapitalistik, dan individualistik. Menurut Bahardjo cara ber hukum dengan tipe seperti itu sudah diutamakan kepada mahasiswa sejak masuk di bangku kuliah di Fakultas Hukum di Indonesia. Dede Sajipto Bahardjo, *Hukum Progresif Sebagai Sintesa Hukum Indonesia*. Yogyakarta: Centa Publishing, 2009, hlm. 141.

secara dominan oleh para aparat BNN. Dalam pandangan positivisme hukum, hukum dionsepsikan sebagai *lawyer's law*, dalam arti hukum itu identik dengan undang-undang, proses hukum harus berjalan menurut prinsip aturan dan logika (*rules and logic*), dan undang-undanglah yang dianggap paling mampu menertibkan masyarakat. Pandangan ini melihat hukum sebagai suatu institusi pengaturan yang linear, mekanik, dan deterministik terencana untuk kepentingan profesi hukum sendiri. Paham ini melihat hukum sebagai sesuatu yang rasional, logis, penuh kerapian, dan keteraturan. Tegaknya hukum adalah sebuah *order* yang diterapkan kepada manusia dan manusia harus tunduk kepadanya.³⁸

Paham ini menempatkan hukum tidak untuk manusia melainkan manusia dipaksa menyesuaikan dengan format undang-undang dan prosedur teknis institusi hukum yang formalistik, hirarkhis, sentralistik dibangun untuk melayani hukum yang demikian. Sudah barang tentu keadaan ini hanya dapat diakses oleh mereka yang memiliki kelebihan ekonomi, politik, dan mampu akses untuk mengikuti segala rata cara/prosedur yang ditetapkan.³⁹

Paham positivisme hukum menjadikan aturan sebagai acuan dan sumber satu satunya bagi aparat BNN hanyalah diposisikan sebagai corong undang-undang dan hanya boleh menerapkan undang-undang secara mekanis dan prosedural. Aturan hukum ditetapkan sebagai pusat dan tujuan dalam dirinya sendiri, tanpa memerhatikan dimensidimensi lain di luar aturan. Kejujuran dan kearifan dalam menjalankan hukum justru terabaikan. Akibatnya, kepekaan, empati, serta dedikasi untuk menghadirkan keadilan dan kebenaran tertinggi jauh di belakang. Kebenaran dan keadilan hanya menjadi persoalan legal formal belaka. Cara berpikir ini sangat mengutamakan nilai kepastian hukum dibandingkan dengan nilai keadilan dan legitimasi. Cara berpikirnya lahirnya bersifat deduktif dalam menemukan kebenaran hukum dengan mengutamakan logika-formal (*silogis*).⁴⁰

³⁸Sajipto Rahardjo, *Konstruksional dari Dua Sudut Pandang*, Kompas, September 1998, hlm. 4.

³⁹Sam Warrasin, *Hukum Prognosis Jawab Berkeadilan Menuju Kesejahteraan Masyarakat dengan Perubahan Hukum Fungsional*, Fakultas Hukum Undip, 15 Desember 2009, hlm. 2.

⁴⁰Diana M. Dharma, *From Mechanistic to Humanistic*, dalam Sajipto Rahardjo, "Hukum dan Masyarakat: Sebuah Refleksi", dalam Sajipto Rahardjo, "Hukum dan Masyarakat: Sebuah Refleksi", Kompas, 1998, hlm. 4.

Karakter teknisitas tersebut menggiring hukum pada posisi yang siap "direkayasa". Bagi orang yang menguasai hukum dan teknik hukum yang tinggi, akan tetapi rendah moralitasnya, akan dapat memanfaatkan hukum dengan sebaik-baiknya untuk memenangkan kasus yang sedang ditanganinya. Bahkan jika memiliki kecenderungan senang berkolaborasi dengan pihak yang melakukan kejahatan, maka baginya hukum sewaktu-waktu dapat diubah sebagai alat kejahatan (*law as a tool of crime*). Perbuatan jahat dengan hukum sebagai diselubungi hukum dan berada di dalam hukum.⁴³

Kuatnya cara berpikir legal positivisme di kalangan aparat BNN menjadi penyebab utama pelaku tindak pidana narkotika terlepas dari jeratan hukum. Berbagai praktik penyalahgunaan narkotika dilakukan begitu transparan, tetapi semua itu sulit ditindak. Hal ini disebabkan karena aparat penegak hukum, terutama BNN hanya berpegang pada bunyi teks peraturan hukum secara eksplisit dan sempit serta tidak berupaya mencari makna dalam menafsirkan aturan hukum itu secara lebih luas atau progresif. Di sisi lain, pengalaman selama ini menunjukkan bahwa pemberantasan tindak pidana narkotika tidak jarang justru dihambat atau dikalahkan oleh penggunaan asas dan doktrin tertentu yang masuk dalam ranah ilmu dan teori hukum. Dalam praktik apa yang dilakukan oleh aparat penegak hukum (polisi, jaksa, advokat, hakim) oleh BNN sangat ditentukan oleh mindset atau paradigma yang ada di benak mereka. Paradigma menentukan bagaimana mereka membaca dan memaknai hukum yang digunakan. Peraturan yang sama dapat dibaca secara berbeda oleh orang-orang dengan paradigma yang berbeda.⁴⁴

Problem yang bersifat paradigmatik tersebut sungguh tidak memadai jika hanya diselesaikan melalui proses hukum yang sederhana dan biasa-biasa saja. Perlu ditarik alternatif paradigma baru yang mampu menyelesaikan permasalahan tersebut secara memadai. Dengan kata lain diperlukan perubahan paradigma dari paradigma legal positivisme ke paradigma progresif. Di sinilah relevansi paradigma hukum progresif ditawarkan.

Dalam hal ini, Wignyosebroto menyarankan agar paradigma kerja penegak hukum di negeri-negeri berkembang yang bertekstur majemuk

⁴³ TB Ronny R. Ndi Baskara, "Hukum Sebagai Alat Kejahatan", Kompas 16 Oktober 2000.

⁴⁴ Sudipto Kahardjo, 2003, *Hukum Progresif Sebagai Sistem Indonesia*, Yogyakarta: Centa Publishing, hlm. 137-138.

seperti Indonesia sudah waktunya berubah dan diubah.⁴¹ Penegak hukum bukan lagi sebatas bereksistensi sebagai mulut yang membunyikan kalimat-kalimat undang-undang (*le juge est uniquement la bouche qui prononce le mot de loi*). Penegak hukum juga bukan piranti lunak yang dirancang untuk berlogika dan bekerja secara mekanik, melainkan manusia seutuhnya yang punya kepekaan pada ihwa kemanusiaan dan kepedulian sosial. Jika aparat penegak hukum harus membaca bunyi kata-kata yang tertera secara tekstual dibuka undang-undang seutuhnya aparat penegak hukum BNN harus juga pandai membuat interpretasi yang tidak harfiah (*konotatif*) agar mampu mengungkap norma-norma sosial yang secara kontekstual melatari setiap preskripsi undang-undang. Penegak hukum modern yang terdidik untuk melayani kebutuhan hukum masyarakat yang berkultur majemuk, bukanlah kepanjangan tangan badan legislatif. Penegak hukum yang harragas di daerah-daerah amat diharapkan dapat memainkan peran sebagai agen yang mampu mengantar hukum undang-undang yang diproduksi dipusat ditransformasi ke dalam suatu ekspresi kearifan dan keadilan yang bisa diterima oleh warga masyarakat setempat.

Hukum progresif mencoba membongkar cara-cara ber hukum yang telah mengakar tersebut dengan kata kunci hukum untuk manusia bukan sebaliknya manusia dipaksa-paksa untuk tunduk pada hukum. Hukum progresif adalah hukum yang membebaskan, hukum yang membahagiakan, hukum yang memuat moral kemanusiaan, dan hukum yang merupakan sebuah proses dan tidak pernah final. Hukum progresif bukan sekadar menerapkan aturan dan hanya untuk memenuhi prosedur melainkan hukum yang harus dilihat sebagai persoalan manusia secara utuh. Hukum progresif adalah hukum yang diperlukan untuk manusia baik dalam aksi-interaksi dengan sesama manusia, maupun manusia dengan alam semesta yaitu lingkungan sosial dan alam sekitarnya. Hukum progresif adalah hukum yang pada hakikatnya mengatur perilaku manusia melalui norma-norma hukum yang diciptakan yang lebih mengutamakan keadilan dan kebahagiaan yang hakiki bagi kehidupan.⁴²

Agenda perubahan paradigma meliputi perubahan asumsi dasar atau asumsi filosofis-teoretis yang dijadikan sumber nilai, kerangka pikir, orientasi dasar, asas, tolok ukur, parameter, serta arah dan tujuan dari suatu

⁴¹Soerandyo wignjosoebrato, *Op.Cit.*

⁴²Soerandyo wignjosoebrato, *Op.Cit.*

perkembangan, perubahan dan proses dalam bidang tertentu, termasuk dalam pembangunan, gerakan reformasi maupun dalam proses pendidikan. Dengan demikian, paradigma menempati posisi dan fungsi yang strategis dalam setiap proses kegiatan, termasuk kegiatan penegakan hukum. Suatu perencanaan, proses pelaksanaan, dan hasil-hasilnya dapat diukur dengan paradigma tertentu yang diyakini kebenarannya.⁴⁵

Paradigma di sini diraksudkan sebagai pola atau kerangka berpikir pencegak hukum BNN dalam penanganan kasus.⁴⁶ Kerangka berpikir tersebut didasarkan pada penalaran penegakan hukum BNN dalam mengonstruksi pengabaan pasal atas suatu kasus konkret. Penalaran hukum merupakan kegiatan berpikir problematik tersistematisasi dari subjek hukum (manusia, aparat BNN tambahan penulis) sebagai makhluk individu dan sosial di dalam lingkungan kebudayaannya. Disebut problematis karena penalaran hukum merupakan penalaran praktis sebagai konsekuensi dari karakter keilmuan hukum sendiri (sebagai ilmu praktis) yang diadakan untuk mencari kebenaran bagi penyelesaian kasus-kasus konkret. Disebut tersistematis karena argumentasi dan penetapan pasal yang dihasilkan harus ditetapkan dalam kerangka hukum sebagai sistem (tatanan).

Dalam penalaran hukum itu terkait dengan subjek dan objek penalaran yang mengandung 3 (tiga) dimensi, yakni ontologisme, aksiologis dan epistemologis. *Pertama*, dimensi ontologisme yakni terkait dengan hakikat hukum yang ditetapkan, apakah hukum dimaknai sebagai asas keadilan dan kebenaran, atau hukum sebagai norma hukum positif dalam sistem perundang-undangan, atau hukum sebagai perilaku sosial dalam skala makro dan mikro dan seterusnya. *Kedua*, dimensi aksiologis, yakni tujuan yang ingin dicapai oleh hukum, yaitu apakah keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan (*gerechtigheit, rechtsicherheit, und zweckmaessigkeit*) atau ketiga-tiganya. *Ketiga*, dimensi epistemologis yaitu tentang metode atau pendekatan yang digunakan si subjek dalam berhubungan dengan objek

⁴⁵Sugito dkk, Pendidikan Pancasila, Semarang: UPT MKU UNNES, 2002, hlm. 178. Baca pula Agus Salam, 2002, Teori 2 Paradigma Penelitian Sosial (Pemikiran Heutuan K Denzin 2 Egon Guba, dan penerapannya). Yogyakarta, PT Tiara Wacana. Baca pula Norman K Denzin and Lincoln, Yuana S. Handbook of Qualitative Research, Second Edition (ed). London, Sage Publication.

⁴⁶Makna Paradigma meliputi: Model teori nama pengetahuan, kerangka berpikir, daftar semua bentuk dari sebuah kata yang memerhatikan konjungsi dan dilafinasi kata tersebut. Baca Kampus Besar Bahasa Indonesia Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Cetakan Ketiga, 1990, hlm. 648.

telahnya. Dalam konteks epistemologi ini, penalaran hukum tidak hanya menggunakan rasio sebagai satu-satunya modalitas, yang dipakai si subjek dalam mendekati objek. Ada modalitas lain di luar rasio, seperti indra dan intuisi. Kenyataannya bahwa para subjek itu tidak sepenuhnya makhluk rasional, tapi juga makhluk etis dan politis.²⁷

Berpikir rasional dalam penalaran hukum memang sangat diperlukan, tetapi bukan satu-satunya modalitas penalaran hukum. Hampir seluruh kasus yang dihadapi BNN berstruktur sangat kompleks, sehingga penalaran hukum juga harus bersinggungan dengan isoral reasoning. Itu merupakan keunikan penalaran hukum. Jika penalaran hukum hanya dibatasi pada aktivitas rasional seperti diena, dalam ilmu-ilmu pasti, maka konsekuensinya adalah fungsi utama BNN tidak lain sekadar sebagai penerapan hukum (*law enforcer*), menafikan yang lain sebagai pencipta hukum (*law creator; law maker*). Fenomena ini sangat kuat terasa dalam tata hukum Indonesia yang berada dalam keluarga sistem *civil law*. Dapat ditebak bahwa fungsi BNN yang diposisikan seperti itu akan mudah mengarah pada menguatnya cara berpikir ala aliran legal positivisme dan ekstremnya legisme.²⁸

Agenda hukum progresif menawarkan paradigma baru dalam cara ber hukum yang selama ini didominasi oleh paham hukum yang legal positivisme. Lahirnya hukum progresif dilatarbelakangi oleh ketidakefektifan kinerja penegakan hukum dalam tengah Indonesia akhir abad ke-20, berupa keprihatinan atas kualitas penegakan hukum di Indonesia. Dalam konteks Indonesia, pentingnya hukum progresif didasarkan pada pengalaman antara lain gagalnya hukum membawa pelaku tindak pidana narkoba ke penjara oleh penegak hukum (BNN). Kegagalan itu disebabkan oleh sifat submisif terhadap kelengkapan hukum yang ada, seperti prosedur, doktrin dan asas. Akibatnya hukum justru menjadi *safe harbor* bagi para pelaku tindak pidana narkoba. Dilat dari sudut hukum progresif, maka cara-cara dan praktik ber hukum seperti itu sudah tergolong kontra progresif.²⁹

Hukum progresif menawarkan bentuk pemikiran dan penegakan hukum yang tidak submisif (tunduk sepenuhnya) terhadap sistem yang ada, tetapi lebih difasilitasi. Artinya artinya memerlukan keberanian untuk

²⁷Ibid.

²⁸Ibid., hlm. 8.

²⁹Satyo Rahardjo, *Hukum Progresif sebagai Dasar Pembangunan Hukum Progresif Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Belajar, hlm. 2-5.

melakukan pembebasan dari praktik konvensional dan menegaskan penggunaan cara yang lain. Langkah alternatif tersebut akan menimbulkan terobosan-terobosan atau sering disebut *rule-breaking*. Hukum progresif mengajukan maksim, "hukum untuk manusia atau rakyat dan bukan sebaliknya". Ini dapat dipertimas menjadi asas dan doktrin untuk rakyat bukan sebaliknya. Dengan paradigma ini, maka apabila rakyat menghadapi atau didera oleh suatu persoalan, maka bukan rakyat yang disalahkan, melainkan harus dicari jalan keluarnya atas hukum yang ada, termasuk meninjau asas, doktrin, substansi, serta prosedur yang berlaku.⁷

Penataan ulang yang ditawarkan hukum progresif tentunya membutuhkan sebuah model atau kerangka kerja yang dapat memandu untuk menjalankan hukum progresif tersebut. Tanpa panduan atau model yang jelas dan berfungsi sebagai platform pelaksanaan hukum progresif sulit dilaksanakan dalam satu komunitas. Tanpa kesatuan komitmen, langkah pembaruan yang terarah sulit diwujudkan bahkan tidak masalah inisiatif *niche* deal seorang pelaku hukum dapat menjadi liar dan sewenang-wenang, mengijinkan tindak pertimbangan semikira, yaitu: (1) bahwa hukum progresif berusaha menolak keadaan status quo, masalah keadaan tersebut menimbulkan ketidakadilan, rasisme korup, dan semangat merugikan kepentingan rakyat; (2) dalam hukum progresif melekat semangat perlawanan dan pemberontakan untuk mengakhiri kelumpuhan hukum melalui aksi kreatif dari motivasi para pelaku (*actor*) hukum; (3) hukum progresif membutuhkan kehadiran sebuah *complex* atau *comet*/model, yang akar dapat menyatukan kekuatan-kekuatan hukum progresif pada suatu platform aksi. Eksemplar itu menyediakan perangkat untuk yang dibutuhkan sebuah gerakan, yakni: (1) landasan ideologis yang mendasari gerakan yang diperjuangkan; (2) masalah yang dianggap relevan dan penting untuk diperjuangkan dan dikerjakan; (3) metode atau prosedur yang tepat dan efektif untuk menyelesaikan masalah yang dimaksud. Kejelasan tiga hal tersebut, per se, akan meredakan kekuatan-kekuatan potensial hukum progresif dalam satu agenda dan garis perjuangan. Dengan begitu harapan bersatunya kekuatan hukum progresif seperti diucapkan Bahardjic lebih mudah terwujud.⁸

⁷ Sajjipro Bahardjic, 2009, *Op. Cit.*, hlm. 141-142.

⁸ Bernard L. Terry, *Hukum, Politik dan RKN*, Surabaya, Sri Lendi, 2006, hlm. 39. Baca pula Sajjipro Bahardjic, "Bersatulah Hukum Progresif", *Kompas*, 6 September 2005.

Di antara beberapa model yang ada *interessenjurisprudenz* merupakan satu model yang tampak jernih sesuai dengan semangat hukum progresif. Sesuai dengan hukum progresif aliran ini menganut prinsip melayani kepentingan dan memenuhi kebutuhan manusia merupakan tujuan utama dari hukum. Upaya mencapai tujuan tersebut tidak bisa hanya dengan mengandalkan penerapan aturan hukum secara hitam-putih.⁵¹

Kepentingan-kepentingan manusia sangat beragam, dan biasanya sulit menurut ruang dan waktu. Maka aparat penegak hukum dituntut untuk dapat mungkin mengambil posisi seakan-akan ia mengalami sendiri kasus yang sedang ditangani. Inilah yang oleh Aristoteles disebut *apokata*. Dengan cara ini keadilan bisa ditemukan, sebab harus diakui bahwa keadilan tidak bisa secara langsung ditanyakan lewat proses logis-formal. Keadilan justru diperoleh lewat intuisi.⁵²

Aliran yang muncul di Jerman sekitar dekade awal abad ke-20 itu mengandalkan pemeriksaar yang cermat dan serius atas kepentingan-kepentingan yang dipertaruhkan dalam suatu kasus konkret, berikut konteksnya yang relevan. Kemudian dengan menimbang dan menyelami bobot dari kepentingan-kepentingan yang dipertaruhkan itu diambilah keputusan yang mendukung kepentingan yang lebih utama. *Interessenjurisprudenz* tegas-tegas menolak pertimbangan yuridis yang legalistik yang dilakukan secara pasang jarak (*disinterestedness*), *detached* dan *in-abstracto*. Aliran ini tidak memulai pemeriksaan dari bangunan peraturan secara hitam putih, melainkan dari kasus khusus di luar narasi rektual aturan itu sendiri. Cara ini merupakan siasat untuk menuap kecermatan aturan dan teks-teks hukum yang mungkin tidak mengatur secara eksplisit mengenai suatu persoalan. Di sini dipegang teguh prinsip-prinsip "keadilan tidak bisa dikorbankan hanya lantaran keterbatasan norma dan teks-teks hukum yang ada". Karena itu argumen-argumen legal dicari sesudah keadilan ditemukan untuk menibngkai secara yuridis formal keputusan yang diyakini adil tersebut.⁵³

Dari uraian di atas dapat ditemukan tujuan dan semangat yang sama antara hukum progresif dengan *interessenjurisprudenz*, setidaknya tidaknya dalam lima hal, yaitu: (1) semangat memompakan kepentingan dan

⁵¹Derrand L. Tanya, *Ibid.*, hlm. 40.

⁵²*Ibid.*, hlm. 42.

⁵³*Ibid.*, hlm. 43.

kebutuhan manusia/rakyat sebagai tujuan utama dari hukum; (2) ketekad memyelenggarakan hukum secara kreatif; (3) pentingnya kepekaan, empati, serta dedikasi dalam penyelenggaraan/pengakuan hukum; (4) kecerifan manusia (aparap penegak hukum) menjadi kata kunci pencapaian keadilan; dan (5) tidak anti peraturan, akan tetapi berusaha terus-menerus memberi makna yang baru dalam ruang dan waktu yang repat.⁵²

Selain memerlukan eksemplar baru, hukum progresif juga membutuhkan pelaku-pelaku hukum yang arif dan kreatif untuk menggarapnya karena kunci perubahan terletak pada penafsiran kontekstual terhadap hukum. Hukum progresif seperti juga *Inter-erjurisprudenz*, tidak sekali-kali menafikan peraturan yang ada sebagaimana dianjurkan aliran *freirechtliche*. Meski begitu hukum progresif tidak seperti legisme yang mematok peraturan sebagai harga mati. Hukum progresif juga tidak seperti *analytical jurisprudence* yang hanya berkrut pada proses, logis formal. Hukum progresif merangkul baik peraturan maupun kenyataan/kebutuhan sosial sebagai dua hal yang harus dipertimbangkan dalam tiap keputusan.⁵³

Memadukan peraturan dan kenyataan secara adil bukanlah pekerjaan yang mudah. Suatu kenyataan yang biasanya bersifat spesifik, tidak selalu dipasang secara tepat dalam bingkai suatu aturan yang biasanya sangat umum. Lagi pula kenyataan yang tersodor, acap kali bukanlah kenyataan hitam putih. Tidak jarang dalam dunia nyata, harus menghadapi kenyataan dan keadilan di mana perimbangan-pertimbangan benar salah berdasarkan aturan hukum tidak selalu menonjol. Kenyataan atau keadaan di mana penguasaan pasal harus diambil dengan amat memperhitungkan konteks yang ada. Begitu kompleksnya kenyataan sehingga hampir mustahil memperoleh kepastian hukum yang adil hanya dengan mengandalkan pertimbangan legalistik semata.

Kehadiran pelaku hukum yang arif dan kreatif, mutlak perlu untuk menandu penafsiran yang luas dan kreatif terhadap aturan-aturan yang demikian itu. Seorang pelaku hukum progresif berusaha mencari dan menemukan keadilan dalam batas dan di tengah keterbatasan kaidah-kaidah hukum yang ada. Itu pula sebabnya kecerdikan dan kearifan pelaku hukum menyelami roh sebuah peraturan, serta kemampuan menentukan secara

⁵²*Ibid.*

⁵³*Ibid.*, hlm. 44.

tepat keutamaannya suatu kepentingan/kebutuhan sosial yang harus dilayani oleh hukum, merupakan kekuatan kunci dari hukum progresif.

Praktik hukum progresif lebih mengandalkan kebijaksanaan para pelaku hukum, yakni hakim, polisi/NN, jaksa, dan advokat dalam memaknai hukum kini dan di sini. Hakim, polisi/BNN, jaksa, dan advokat yang progresiflah yang sebenarnya menjadi ujung tombak perjuangan hukum progresif. Untuk mewujudkan hukum mereka harus bertindak sebagai *creative lawyer*. Dan merekalah diharapkan lahir kepastian hukum yang berkualitas "yurisprudensial" (keputusan bermutu yang layak menjadi rujukan) untuk memandu perubahan hukum secara progresif. Tanpa panduan itu hukum progresif sulit terwujud. Di tengah kebanyakan orang (termasuk aparat penegak hukum) dikuasai sikap pragmatisme naif, bisa saja kebebasan yang diberikan hukum itu sendiri demi sebuah kemungkinan.

Agenda paradigma hukum progresif juga tidak dapat melepaskan diri dari "pabrik juris". Lembaga pendidikan hukum sebagai pencetak ahli hukum menjadi institusi yang strategis dalam sosialisasi hukum progresif agenda yang cukup mendesak di ranah pendidikan tinggi hukum adalah dengan melakukan reformasi kurikulum di bidang hukum. Sebagaimana disebutkan di muka bahwa agenda paradigma utama hukum progresif adalah menempatkan manusia sebagai sentralitas utama dari seluruh perbincangan tentang hukum. Filosofi dan paradigma hukum progresif adalah "hukum untuk manusia". Dengan bingkai pemahaman yang demikian maka sesungguhnya kurikulum pendidikan tinggi hukum harus memperbincangkan manusia dan kemanusiaan sebagai wacana awal dalam hukum. Jadi, urutannya, manusia dulu kemudian disusul dengan hukum dengan segala atribut dan permasalahannya.⁵⁷

Di situ bukan berarti setelah menuntaskan pembicaraan manusia kemudian ditutup untuk pindah ke pembicaraan tentang hukum. Tidak demikian. Perbincangan tentang hukum untuk tahap berikutnya tidak akan menutup pintu bagi isu manusia dan kemanusiaan. Hukum progresif tidak membuat batas seperti itu. Masalah manusia dan kemanusiaan akan terus mengalir memasuki hukum. Maka menjadi ah hukum itu bukan untuk dirinya sendiri, melainkan untuk mengabdikan dan melestarikan

⁵⁷Nadipto Rawardjo, "Kemanusiaan, Hukum, dan Teknokrasi", Makalah pada Program Doktor dan Hukum, Undip, 2005, hlm. 2.

manusia dengan segala perbincangan tentang kebenaran dan keadilan di dalamnya. Dengan kurikulum yang demikian maka akan menawarkan lulusan yang siap untuk menegakkan martabat manusia, menolong yang susah, bersemangat menyayangi dan memberi garansi aluminya tidak akan pernah berkolaborasi dengan pelaku kejahatan untuk merekayasa hukum untuk alat kejahatan.³⁹

Pada saat faktor moralitas dan kemanusiaan menjadi pusat perbincangan hukum progresif, maka faktor etika dan moralitas dengan sendirinya akan ikut tereret masuk di dalamnya. Hukum progresif tidak bisa lepas dari membicarakan keadilan, kebenaran, dan kemanusiaan. Jadi dengan tegas hukum progresif menolak pendapat yang memisahkan hukum dari faktor kemanusiaan dan moralitas. Di sinilah faktor pencerahan yang dilakukan oleh hukum progresif.

2. Penafsiran Hukum yang Progresif

Hasil studi menunjukkan adanya pola hubungan antara karakteristik pemaknaan penegakan hukum BNN tentang tindak pidana narkoba dengan pasal yang dikerjakan. Jika penegakan hukum BNN mengikuti pemaknaan sempit tentang tindak pidana narkoba, maka ada kecenderungan pengenaan pasal yang dijatuhkan bebas (tidak bersalah) dan atau jika terdakwa dijatuhi vonis pidana, sanksinya relatif ringan. Sebaliknya jika penegak hukum mengikuti pemaknaan luas tentang tindak pidana narkoba yang dilakukan terdakwa, maka terdapat kecenderungan pengenaan pasal yang dijatuhkan dinyatakan bersalah (dipidana). Pemaknaan sempit dan luas tentang tindak pidana narkoba yang berupa "perbuatan melawan hukum" dan "penyalahgunaan wewenang" yang dilakukan oleh pejabat di lingkungan penegak hukum di daerah. Pemaknaan sempit tentang tindak pidana narkoba didasarkan pada kriteria perbuatan melawan hukum dan penyalahgunaan wewenang yang melanggar peraturan perundang-undangan yang tertulis juga melanggar peraturan yang tidak tertulis. Pelanggaran yang tidak tertulis berupa perbuatan yang tidak patut, tercela dan bertentangan dengan asas-asas keadilan di masyarakat untuk unsur "perbuatan melawan hukum", sedangkan yang tidak tertulis dari unsur "penyalahgunaan wewenang" berupa pelanggaran terhadap asas-asas umum pemerintahan yang baik.

³⁹Ibid., h.m. 4.

Hasil studi menunjukkan bahwa kegagalan penegak hukum BNN membuktikan unsur-unsur. Tindak pidana narkotika yang didakwakan oleh penyidik BNN disebabkan karena masih mengikuti pemaknaan yang luas, maka tindak pidana narkotika yang didakwakan penyidik BNN berhasil dibuktikan. Implikasi dari kedua pemaknaan tersebut adalah jika aparat penegak hukum BNN mengikuti pemaknaan sempit dalam menilai penyalahgunaan dan peredaran gelap narkotika yang dilakukan terdakwa, maka ada kecenderungan bebas (tidak bersalah) dan jika lain diartikan: vanis pidana, sanksinya sangat ringan. Sebaliknya jika penegak hukum BNN mengikuti pemaknaan yang luas dalam menilai tindak pidana narkotika yang dilakukan terdakwa, maka terdapat kecenderungan bersalah (dipidana). Terhadap penetapan bersalah ini ada yang menjatuhkan sanksi pidananya bervariasi dari yang sangat ringan, sedang dan berat bahkan sanksi rehabilitasi. Hal tersebut bergantung pada fakta-fakta yang terungkap pada proses penyelidikan dan penyidikan yang dijadikan dasar oleh penegak hukum BNN dalam penanganan perkara.

Berolak dari hasil studi tersebut sangat relevan dihadirkan hukum progresif sebagai dasar untuk melakukan konstruksi terhadap cara penafsiran proses hukum oleh BNN dalam menangani perkara. Hukum progresif menghendaki adanya penafsiran yang holistik (luas) atas suatu penyelesaian permasalahan hukum, sehingga akan terwujud keadilan substantif dan tidak sekadar mengejar keadilan normatif-prosedural belaka. Penafsiran adalah pemberian makna terhadap teks peraturan dan fakta-fakta dan tidak berhenti pada pembacaan harfiah teks dan fakta-fakta tersebut. Ini yang disebut cara penafsiran hukum progresif, yakni menempatkan teks atau fakta dalam konteks dan kontekstualisasi.

Penafsiran progresif mencudukkan rumusan peraturan pada posisi sebagai eksemplar awal, sedangkan yang ingin dijangkau adalah suatu makna yang lebih dalam lagi yakni keadilan. Dengan demikian, posisi awal dibuatnya hukum tertulis bukan hal yang bersifat final dan mutlak. Peraturan hanya mengingatkan, dalam masyarakat harus ada keadilan dan keadilan itu kemudian dirumuskan dalam bentuk kata-kata rumusan hukum. Keadilan baru merupakan satu hal, karena masih ada yang lain, seperti *justice, utility, deontological, billibheit*. Dengan kata lain setiap kali

membaca peraturan maka setiap kali pula kita harus mencari makna lebih dalam yang ada di belakang peraturan tersebut.²⁸

Penafsiran progresif memahami proses hukum sebagai proses pembahasan terhadap suatu konsep-konsep dan doktrin hukum yang tidak dapat lagi dipakai untuk melayani kehidupan manusia masa kini. Penafsiran progresif berpegang pada paradigma "hukum untuk manusia". Berbeda dengan *analytical jurisprudence* mengikuti paradigma "manusia untuk hukum". Manusia merupakan simbol bagi kenyataan dan dinamika kehidupan. Tugas hukum adalah untuk memandu dan melayani masyarakat. Dengan demikian diperlukan keseimbangan antara "statistika dan dinamika" antara peraturan dan jalan yang terbuka.²⁹

Dalam pandangan hukum progresif, hukum dan pengadilan tidak dipersepsikan sebagai mesin atau robot, tetapi sebagai lembaga yang kreatif memandu dan melayani masyarakat. Tugas tersebut dapat dilakukan apabila hukum diberi kebebasan untuk diberi penafsiran. Menafsirkan adalah tugas memandu dan melayani tersebut.³⁰

Hukum progresif berbagai pendapat dengan pikiran-pikiran yang pernah ada di dalam sejarah hukum, seperti historis (Savigny), realis (Amerika, Eropa), sosiologis (Pound, Ehrlich, Black), responsif (Nonet dan Selznick). Semua aliran pikiran hukum tersebut pada dasarnya menerima penafsiran hukum sebagai jembatan antara undang-undang yang statis dan kaku dengan masa kini dan masa depan yang berubah. Hukum akan dicari dan dipercaya masyarakat apabila hukum mampu menjangkau tugas memandu dan melayani masyarakatnya. Untuk itu hukum tidak dapat bergayut ke belakang melainkan ke masa kini dan masa depan. Inilah hakikat hukum progresif dan penafsiran hukum progresif.³¹

Dari perspektif teoretis, sebenarnya dikenal berbagai macam jenis penafsiran hukum. Terdapat banyak metode interpretasi, di mana antara yang satu dengan lainnya saling melengkapi. Tiap-tiap metode memiliki ciri-cirinya tersendiri, sehingga tidak ada petunjuk tentang metode mana yang sesungguhnya harus digunakan dalam sebuah kasus konkret. Penegak hukum BNN sendiri bebas memilih metode mana yang dianggap paling

²⁸Sajjito Rahardjo, 2007, "Penafsiran Hukum Progresif", Makalah Bahan Bacaan pada Program Doktor dan Hukum Undip hlm. 2.

²⁹*Ibid.*, hlm. 3.

³⁰*Ibid.*, hlm. 4.

³¹*Ibid.*, hlm. 8.

tepat dan cermat untuk perkara tersebut.⁴⁰ Dengan kata lain, tidak ada kewajiban bagi penegak hukum BNN untuk terikat dan mengikuti satu metode penafsiran hukum tertentu di dalam menyelesaikan suatu perkara dengan mengabaikan metode penafsiran hukum yang lain.⁴¹

Namun demikian, dalam praktik telah dibuktikan bahwa terdapat hubungan yang sangat erat antara karakteristik penafsiran hukum dengan penyelesaian perkara tindak pidana narkotika. Baik tidaknya ada berbobot tidaknya kualitas penegak hukum BNN salah satunya dilihat dari bagaimana penegak hukum BNN menafsirkan suatu rumusan pasal tertentu dalam undang-undang, dikaitkan dengan perkara yang akan diselesaikan serta kontekstualisasinya dengan pertumbuhan dan perkembangan masyarakat.

Disebabkan karakteristik penafsiran BNN akan sangat menentukan kualitasnya, maka menurut Arief Sidarta secara hermeneutik semua metode interpretasi perlu dikeahikan. Untuk menetapkan makna hukum yang tercantum dalam aturan perundang-undangan dilakukan berdasarkan acuan hukum positif yang dipakami (*deontologis*), berdasarkan makna kata dan struktur kalimatnya (*gramatika*) dalam konteks latar belakang sejarah (*historical*) dalam kaitan dengan tujuannya (*teleologis*), yang menentukan isi aturan hukum positif tersebut serta dalam konteks hubungan aturan-aturan positif yang lainnya (*sisematika*) dan secara kontekstual merujuk pada faktor-faktor sosiologis dan ekonomikal dengan mengacu nilai-nilai kultural dan kemanusiaan yang fundamental dalam proyeksi ke masa depan. Ini merupakan pendekatan *hermeneutical*.⁴²

Lebih lanjut dikemukakan bahwa untuk mewujudkan rujukan hukum yang sesungguhnya yakni menjadikan hukum progresif, yang mengabdikan kepada manusia untuk mewujudkan keadilan di masyarakat dan kebahagiaan bagi warga masyarakatnya, perlu seluruh metode penafsiran

⁴⁰ Untuk mengetahui lebih lanjut metode penafsiran hukum, baca JM. Van Barmelien, *Hukum Pidana, Hukum pidana materiil*, Bili Utom, Bina Cipta Jember Kota, 1984, hlm. 63-72. Baca juga PAT Lumintang, *Dasar-dasar Op.Cn.*, hlm. 41-85. Lihat juga Jusuf H. Mufi, *Hukum Pidana*, Op.Cn., hlm. 51-64.

⁴¹ Beberapa metode penafsiran hukum yang dikenal meliputi penafsiran secara gramatikal (*objektif*), penafsiran sistematik, penafsiran teleologis (*sociologis*) penafsiran sistematika (*logis*) penafsiran historis (*subjektif*) penafsiran komparatif, penafsiran futuristik (*aniditifik*) penafsiran restoratif, dan penafsiran *ex aequo*.

⁴² Arief Sidarta, "Hukum Progresif dari Aspek Metodis: Persepsi Epitimologi, Hermeneutik, dan Metodika", makalah disampaikan pada seminar nasional prospek hukum progresif di Indonesia, di Undip Semarang 20 Juli 2009 hlm. 21.

dikerahkan (penafsiran yang luas penulis). Dalam pengembangan ilmu hukum harus melibatkan ke dalam dirinya Sosiologi Hukum, Sejarah Hukum, dan Filsafat Hukum.⁶⁶

Untuk mendukung penafsiran hukum progresif penulis sangat menyarankan untuk menggunakan pendekatan hermeneutik hukum. Pendekatan ini sangat relevan dihadirkan dengan pertimbangan-pertimbangan. Pertama, hermeneutika hukum merupakan metode interpretasi atau teks-teks hukum atau metode memahami terhadap sesuatu berhubungan dengan diri (kaidah hukumnya), baik yang tersurat maupun yang tersirat atau antara bunyi hukum dengan semangat hukum. Untuk tujuan ini diperlukan tiga persyaratan yang harus dipenuhi oleh seorang penafsir/interpreter yaitu memenuhi *subtilitas intelligensiae* (kecepatan pemahaman), *subtilitas explicandi* (ketetapan penjabaran), *subtilitas applicandi* (ketetapan peneraan).⁶⁷

Kedua, hermeneutika hukum mempunyai relevansi dengan teori penemuan hukum. Hal ini ditunjukkan dalam kerangka pemahaman "lingkaran spiral hermeneutik" (*circle hermeneutic*) yaitu proses timbal balik antara kaidah-kaidah dan fakta-fakta. Dari hermeneutik menentukan bahwa orang harus mengklasifikasi fakta-fakta dalam cahaya kaidah-kaidah dan menginterpretasi kaidah-kaidah dalam cahaya fakta-fakta, termasuk dalam paradigma dari teori penemuan hukum modern dewasa ini.⁶⁸

Pada proses penemuan hukum, yang banyak dilakukan oleh BNN, perlu disediakan dua hal yaitu tahap sebelum pengambilan putusan (*ex ante*) dan tahap sesudah pengambilan putusan (*ex post*). Dalam perspektif teori penemuan hukum modern, yang terjadi sebelum pengambilan putusan tersebut "jurisprudensia" yaitu proses yang mencari dan berpikir yang mendahului tindakan pengambilan keputusan hukum. Pada tahap ini berbagai argumen pro-kontra terhadap suatu kepastian hukum tertentu ditimbang-timbang antara satu dengan lainnya, kemudian ditentukan mana yang paling tepat. Untuk penemuan hukum yang terjadi sesudah penyelesaian perkara disebut "legitimasi" dan hal ini selalu berkenaan dengan pembeneran dari penyelesaian kasus yang sudah diambil. Pada tahap ini penyelesaian perkara diberi motivasi dan argumentasi secara

⁶⁶Ibid.

⁶⁷Jusuf Haidid, *Hermeneutika Hukum: Teori Penemuan Hukum Baru Dengan Pendekatan Teori Yogyakarta: VII Press, 2005, hlm. 48*

⁶⁸Ibid.

substansial, yaitu dengan cara menyusun suatu penalaran yang secara rasional dapat dipertanggungjawabkan. Apabila suatu kepastian hukum tidak dapat diterima oleh forum hukum, maka kepastian hukum itu berarti tidak memperoleh legitimasi: konsekuensinya, premis-premis yang baru harus diajukan, dengan tetap berpegang pada penalaran *ex ante*, untuk meyakinkan forum hukum tersebut agar putusan tersebut dapat diterima.³²

Di sinilah arti pentingnya hermeneutika hukum digunakan para penegak hukum BNN tidak semata-mata hanya penerapan peraturan-peraturan hukum terhadap peristiwa konkret, akan tetapi sekaligus menciptakan hukum dan peribentukan hukumnya. Bagi penegak hukum lain seperti hakim, jaksa, polisi maupun advokat hermeneutik hukum yang penting terutama pada saat membuat tuntutan atau dakwaan (untuk jaksa), melaksanakan penyidikan (untuk polisi), memutuskan perkara (hakim) dan mendampingi klien dalam membela perkaranya (untuk advokat). Tugas penegak hukum (hakim, jaksa, polisi dan advokat) tidak dapat dilepaskan dari melakukan interpretasi atas teks hukum atau peraturan perundang-undangan yang dijadikan pertimbangannya serta interpretasi atas peristiwa dan fakta hukumnya sendiri.

Hermeneutika hukum juga mempunyai arti penting bagi para pembuat undang-undang dan pengambil kebijakan, sebab perbuatan hukum yang dimulai dari perencanaan, perancangan, pembahasan, putusan dan sampai sosialisasi hukum serta dengan pekerjaan interpretasi atau pemahaman hukum, di mana interpretasi dan pemahaman hukum merupakan inti atau jiwa dari hermeneutik hukum. Para ilmuwan hukum juga sangat berkepentingan dengan hermeneutik hukum, karena pada saat para ahli hukum memberikan anotasi (pandangan dan penilaian) atas suatu penyelesaian tindak pidana narkoba oleh BNN atau peristiwa hukum di masyarakat hermeneutik hukum akan sangat meningkatkan bobot dan kualitas anotasi hukumnya. Demikian pula pada saat ilmuwan hukum diminta kesaksiannya sebagai saksi ahli dalam suatu perkara diperadilan, ahli hukum harus dapat memberikan pendapat hukum secara benar, jujur dan tanpa dipertanggungjawabkan sesuai dengan kapasitas ilmunya.³³

Di era pasca modern ini, pendekatan hermeneutik semakin populer dipakai para ilmuwan dari berbagai bidang seperti para kritikus sastra,

³²*Ibid.*, hlm. 49.

³³*Ibid.*

sosiologi, antropologi, dan filosof. Popularitas hermeneutik ini mengiringi perubahan paradigma berpikir manusia secara umum, terutama di dunia ilmiah akademi. Pada era peradaban Yunani (zaman peradaban kuno) sangat menekankan pada kosmosentris (alam menjadi pusat pemikiran manusia), pada era kolastik atau zaman pertengahan (klasik) menekankan pada teosentris (Tuhan menjadi pusat pemikiran manusia) dan pada era modern sangat menekankan pada antroposentris (manusia menjadi pusat pemikiran manusia). Sebagaimana diketahui bahwa paradigma berpikir yang serba sentris ini membawa implikasi hegemoni dan otoritarianisme, yaitu dominasi pemaknaan dan kebenaran oleh ide-ide dan pemikiran yang sejajar dengan sentris yang berlaku, sehingga segala orientasi berpikir lainnya menjadi terpinggirkan dan tersubordinasi.⁷¹

Sering dengan munculnya berbagai kritik terhadap modernisme akhir-akhir ini, paradigma berpikir yang serba terpusat (*sentris*) mulai dipertanyakan dan bergeser ke paradigma berpikir baru yang anti-sentris. Ada dua kesadaran yang menjadi pemicu paradigma baru ini, yaitu kesadaran kontekstualitas dan kesadaran progresivitas. Kesadaran kontekstualitas adalah kesadaran bahwa setiap orang atau komunitas sosial budaya tertentu berperilaku dan berfalar sesuai dengan konteks kehidupannya baik konteks historis, sosial budaya, politik maupun konteks psikologis. Konteks inilah yang dipandang menentukan apa yang mereka serap (*internalisasi*) dan mereka ekspresikan melalui pikiran dan perbuatan (*eksternalisasi*). Sementara itu, kesadaran progresivitas merupakan kesadaran akan adanya dinamika dan perkembangan dalam kehidupan. Kesadaran ini mengasumsikan bahwa kehidupan manusia itu tidak statis atau mandeg, tetapi senantiasa terjadi proses dialogis dan dialektis antara variabelnya yang pada gilirannya memunculkan sesuatu yang baru, atau setidaknya sesuatu yang berbeda. Perkembangan tersebut akan terjadi secara terus-menerus.

Kedua kesadaran di atas, pada gilirannya membawa sebuah asumsi yang menjadi fokus utama para tokoh pasca modern, yaitu pluralitas. Asumsi ini menyatakan bahwa kehidupan itu plural karena didasarkan pada fakta bahwa konteks hidup manusia itu beragam dan senantiasa berubah dan dinamis. Asumsi pluralitas ini berimplikasi pada kritik

⁷¹ Fahrudin Faiz, *Hermeneutik Al-Qur'an: Telaah-telaah Kritis*, Yogyakarta: AL SAQ Press, 2005, hlm. 2. Baca pula Soetandyo Luigaya Soebroto, *Hukum Paradigma Meredu dan Dianggap Masalahnya*, Jakarta: Humia, 2002, hlm. 104.

paradigma berpikir sebelumnya yang serba sentries. Dengan meyakini asumsi pluralitas ini maka muncul tuntutan bahwa tidak ada satupun teori konsep maupun sentries yang mampu mengakomodasi secara total dan mampu memberikan analisis holistik yang bisa mencakup segala dimensi kehidupan manusia yang kompleks. Setiap teori, konsep, pemahaman, dan juga penafsiran terhadap kehidupan dan segala aspeknya pasti mengandung reduksi, yaitu pemangkasan realitas karena keterbatasan perspektif untuk mampu mengakomodasi seluruh pernyataan hidup.⁷²

Berdasarkan kenyataan-kenyataan inilah, hermeneutik menemukan posisinya yang strategis, karena sebagaimana sebuah disiplin kajian yang menggarap wilayah pemahaman dan penafsiran manusia terhadap realitas hidupnya (dalam aspek apa pun) sangat menimbang pluralitas hermeneutika sejak awal menegaskan bahwa konteks dalam setiap horizon kehidupan manusia, baik pada domain individu, sosial, budaya maupun politik, sangat memengaruhi pola pemahaman dan juga ekspresi hasil pemahaman tersebut. Hermeneutik merupakan disiplin ilmu tafsir yang tidak hanya menggarap urusan bagaimana proses memahami dan menafsirkan yang benar (aspek epistemologis dan metodologis) tetapi lebih jauh menggarap asumsi-asumsi dasar dan kondisi serta kedudukan manusia serta segala faktor yang terlibat dalam proses penafsiran yang dimaksud (aspek ontologis dan aksiologis). Asumsi paling dasar dari cara pandang hermeneutik adalah asumsi pluralitas, yakni pluralitas yang dipercaya itu muncul dan terjadi karena memang dalam segala aspeknya kehidupan manusia itu plural. Setiap orang adalah anak zamannya sendiri, hasil konstruksi ruang dan waktunya sendiri. Pengalaman sejarah, psikologi, budaya, relasi sosial dan pendidikan yang dialami setiap orang pasti berbeda, sementara faktor-faktor tersebut merupakan faktor pembentuk paling dominan bagi cara berpikir dan cara seseorang memahami dan jelas bahwa faktor-faktor tersebut tidak sama bagi setiap orang maupun setiap kelompok.

3. Etika Profesi BNN yang Progresif

Rekonstruksi etika profesi BNN yang progresif sangat penting untuk dilakukan. Hal ini didasarkan pada hasil kajian bahwa proses menangani suatu perkara oleh BNN tidak semata-mata urusan teknis yuridis.

⁷²Ibid, hlm. 3.

akan tetapi melibatkan unsur-unsur etika dalam menjalankan hukum. Unsur etika ini terkait dengan orientasi dan motivasi apara BNN dalam menjalankan hukum. Dalam menangani suatu perkara, tampak terjadi pergeseran orientasi dan motivasi penegak hukum BNN dalam memandang dan memaknai perkara yang ditangani. Orientasi untuk mewujudkan nilai-nilai objektif hukum dan perlindungan terhadap masyarakat bergeser ke orientasi subjektif BNN yaitu dalam rangka mendapatkan keuntungan-keuntungan tertentu di luar tujuan ideal hukum tersebut.

Dalam menangani suatu perkara, BNN tidak dapat lepas dari pilihan nilai-nilai BNN akan memilih nilai-nilai penting berdasarkan kemaknanya atas nilai-nilai tersebut. Dalam praktik, pilihan atas nilai-nilai itu sangat dipengaruhi oleh tingkat kepentingan, kebutuhan hidup, lingkungan dan kebiasaan serta karakter penegak hukum BNN. Dalam praktik kadang terjadi pergeseran pilihan nilai-nilai oleh BNN yakni dari nilai-nilai ideal atau objektif hukum ke nilai-nilai pragmatis atau subjektif yang dipentingkan dan diutamakan oleh BNN dalam penanganan perkara tertentu. Artinya penanganan suatu perkara dapat menjadi sumber komedi untuk mendapatkan keuntungan pribadi, baik politik maupun ekonomi.

Berkaca dari hasil kajian ini, maka orientasi dan motivasi penegak hukum BNN dalam menangani suatu perkara sangat mencerminkan kualitas produk ketetapan hukum (*output*) yang dikembalikan kepada terdakwa. Jika aparat BNN sangat berpegang teguh kepada nilai-nilai ideal hukum maka ketetapan hukum akan menjadi lebih berkualitas, dalam arti lebih dekat dengan keadilan dan kebenaran. Namun jika terjadi pergeseran pilihan nilai-nilai ideal hukum ke nilai-nilai subjektif akan berimplikasi pada merosotnya kualitas ketetapan hukum BNN, artinya kepastian hukum akan menjaahni nilai keadilan dan kebenaran.

Kondisi semacam itu yang perlu mendapatkan perhatian dan kontrol, karena memang demikian realitasnya. Menurut Radarjo hukum akan ditegakkan (*enforced*) menurut perilaku orang yang menjalankannya. Sistem hukum yang dipakai oleh bangsa-bangsa boleh sama, tetapi hasil kerjanya bisa berbeda dan itu semua disebabkan oleh masuknya unsur perilaku. Disebabkan unsur perilaku ini menjadi faktor peneru, maka unsur "semangat" dalam menjalankan hukum juga menjadi sesuatu yang penting. Menurut Radarjo, yang sangat penting dalam pemerintahan dan dalam hidupnya negara adalah semangat, serangkaian penyelenggaraan

negara, semangat para pemimpin pemerintahan. Meskipun dibuat undang-undang yang menurut kata-katanya bersifat kekeluargaan. Apabila semangat penyelenggaraan negara, para pemimpin pemerintahan itu bersifat perorangan, UUD itu tidak ada artinya dalam praktik. Sebaliknya, meskipun UUD itu tidak sempurna tetapi semangat para penyelenggara pemerintah tetap ada, UUD itu tentu tidak merugikan jalannya negara. Jadi, yang penting itu adalah semangat.⁷³

Hal senada dikemukakan oleh Antonius Sujata bahwa mencari keadilan itu selain dibutuhkan keterampilan, juga perlu dibarengi kegigihan. Bahkan lebih dari itu, juga amat diperlukan kemampuan untuk mencengangkan serta memenuhi jeritan keadilan masyarakat, agar kepastian hukum yang diambil tidak bersifat subjektif serta kontra produktif.⁷⁴

Menurut Mahfud MD, terdapat 2 (dua) persyaratan utama yang harus dimiliki oleh para apar penegak hukum dan pejabat lain untuk memperbaiki keadaan yang bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) yaitu "bersih dan berani". Bersih, artinya bermoral, punya *track record* (rekan jejak) tak punya masalah dengan hukum. Berani, artinya mempunyai keberanian untuk bertindak terhadap siapapun guna mendorong kemajuan birokrasi. Bersih dan berani merupakan prasyarat komulatif sebab jika hanya berani, tetapi tidak bersih bisa-bisa justru menjadi pemutih untuk penghilangan jejak kasus, pencipta KKN baru, atau tiba-tiba kehilangan keberanian karena dihantui ketidakbersihannya. Keterampilan merupakan syarat tambahan berikut yang dapat dibangun menyusul prasyarat bersih dan berani.⁷⁵

Mengacu pada pendapat Ratardjo, Sujata dan Mahfud di atas, maka strategi yang perlu dilakukan dalam konstruksi ini adalah perlunya membangun faktor perilaku, semangat, diri yang bersih serta keberanian hukum dalam menangani perkara. BNN harus mempunyai orientasi nilai yang benar dalam menangani perkara serta tidak ikut hanyut pada perilaku yang menyimpang dalam proses peradilan.

⁷³Sarjipen Rahardja, 2003, "Menilik Kembali Keleluasaan dalam Hukum di Indonesia: dalam Sisi-sisi Lain dari Hukum di Indonesia," diedit oleh Karolis Kipong Medan Frans J. Rengka Sujata Jakarta, Kompas, hlm. 110-111.

⁷⁴Antonius Sujata, *Reformasi dalam Segelintir Hukun*, Jakarta: Djambatan, 2000 hlm. 122.

⁷⁵Moh. Mahfud MD, 2007, *Hukum Tak Kunjung Terak*, Bandung: PT Citra Adityabekti, hlm. 81.

Di sinilah arti penting kehadiran hukum progresif, dengan konsep hukum pro keadilan dan hukum pro rakyat.¹⁶ Hukum progresif menekankan dedikasi para pelaku (*actor*) hukum di garda depan. Para pelaku hukum dituntut menegakkan kejujuran dan ketulusan dalam menjalankan hukum. Mereka harus mempunyai empati atau kepedulian terhadap penderitaan yang dialami rakyat dan bangsa itu. Kepentingan masyarakat (kesejahteraan dan kebahagiaan) harus menjadi titik orientasi dari proses akhir penyelenggaraan hukum. Dalam hukum progresif, proses pembuatan tidak lagi berpusat pada peraturan, akan tetapi pada kreativitas para pelaku hukum progresif dapat melakukan perubahan dengan melakukan tindakan yang kreatif terhadap peraturan.

Rekonstruksi Penegak Hukum BNN yang Progresif

Kehadiran hukum progresif sangat penting dalam konteks penegakan hukum, terutama bagi penegak hukum BNN. Aparat penegak hukum BNN merupakan figur sentral dalam proses awal penegakan hukum. Penyelesaian tindak pidana narkotika yang adil akan menjadi tolak ukur kearifan bagi penyelesaian permasalahan hukum yang terjadi dalam kehidupan bernegara.

Menurut Alkostar, untuk menggambarkan penegak hukum yang progresif, tidak dapat lepas dari kualifikasi standar tinggi yang mencakup kemampuan kompetensi keilmuan, kecakapan profesional, dan kualitas integritas yang dilakukan pada aparat penegak hukum BNN sebagai aparat penegak hukum. Dari predikat tersebut di antara konsekuensi etis utamanya penyelesaian tindak pidana oleh BNN yang menunjukkan tingkat kecerdasan moral, intelektual dan emosional. Penyelesaian proses tindak pidana narkotika yang dihasilkannya dapat memberikan pencerahan bagi para pihak yang berperkara, dan mempererat kohesi sosial dan tata pergaulan masyarakat. Predikat aparat penegak hukum BNN progresif sangat terkait dengan ideologi hukum dan ideologi hukum BNN bagi penegak hukum. Ideologi hukum adalah *ulc-ice* atau nilai-nilai yang terdapat dalam norma-norma hukum, sedangkan ideologi BNN merupakan pandangan seorang aparat penegak hukum BNN tentang makna dan fungsi hukum, yang tentunya akan memengaruhi nilai dan kualitas produk hukum dan atau kepastian hukum yang dihasilkannya.

¹⁶ Saripin Raniaraja dalam kajian kompas, 3 Juli, 2002

Maka aparat penegak hukum tersebut memandang hukum itu secara legal formal atau melihat juga apa yang ada dalam materiyudis, atau melihat hukum dalam kaca mata holoyudis, atau memandang hukum tidak lepas dari telefansis sosialnya.²⁷

Diperlukan prasyarat tertentu bagi aparat penegak hukum BNN progresif dalam bertugas melakukan mandat hukum. Dalam posisi sebagai aparat negara, aparat penegak hukum wajib menegakkan keadilan hukum (*legal justice*), agar dalam menghadapi godaan dan tantangan yang tidak berkompromi dengan keadilan, dan merugikan rakyat. Hal ini terkait pula dengan akuntabilitas BNN untuk memperjuangkan martinya akal sehat (*the deal of common sense*) terutama terkait kasus hukum yang "bertegangan tinggi" atau yang menyangkut pejabat tinggi dan konglomerat.

Peran dan tugas penegak hukum bukan hanya sekedar pembaca deretan huruf dalam undang-undang yang dibuat badan legislatif, tetapi dalam ketetapan hukum yang memiliki tanggung jawab menjadi suara akal sehat dan mengartikulasikan suara keadilan dalam kompleksitas dan dinamika kehidupan masyarakat. Penegak hukum BNN progresif akan mempergunakan hukum yang terbaik dalam keadaan yang paling buruk.

Dalam sejarah alam, penegak hukum progresif pernah ditunjukkan oleh Khatunah Umar Bin Khatib yang membedakan terbalik bagi para pejabat pemerintahan yang dicengarai melakukan suatu kesalahan. Penegak hukum yang ditunjukkan Umar Bin Khatib menunjukkan berupa posisi sosial dan politik kepala pemerintahan itu sangat strategis. Karena sangat mudah bagi penguasa menyalahgunakan kekuasaannya guna mendapatkan keuntungan bagi pribadinya, keluarganya, dan kerabatnya, untuk itu diperlukan metode khusus dalam memeriksanya. Ini mengingat penguasa memiliki posisi luar biasa atau spesial dibandingkan dengan rakyat awam. Artinya, karena kejahatan ini ber bobot *extra ordinary crime* maka prosedur penyelidikan, penyidikan, dan pengadilannya pun mencaterlukan prosedur yang luar biasa. Secara substantiasl menjadi tidak adil jika penguasa yang memiliki posisi strategis, dan dengan posisi itu mereka selalu melakukan kesalahan, mengkhianati amanat rakyat, lalu diperlakukan sama prosedur penyidikannya dengan rakyat biasa. Jadi pembuktian terbalik itu

²⁷Artisjo Alhasrat, "Mencandra Hakim Agung Progresif dan peran Komisi Yudisial," makalah disampaikan di Komisi Yudisial, RI (http://www.komisiyudisial.org) di unggah 2 Februari 2009.

merupakan konsekuensi logis dari posisi diindikasikan telah mengkhianati kepercayaan yang diberikan oleh rakyat.⁷⁸

Dengan demikian, hukum progresif seorang penegak hukum dalam membuat suatu kepastian hukum yang akan ditetapkan tidaklah sekadar menjalankan prosedur dan kerendahan menerapkan pasal-pasal undang-undang yang cocok atas kejadian atau peristiwa yang akan dihukumkan. Akan tetapi secara sosiologis (*factual*) banyak variabel sosial yang ikut hadir. Memang dalam proses penegakan hukum prosedur dan pasal-pasal undang-undang itu tidak boleh diabaikan, karena itu merupakan sarana/perlengkapan pokoknya, akan tetapi harus diingat bahwa sarana/perlengkapan itu bukanlah tujuan sesungguhnya ingin dicapai oleh hukum. Prosedur dan pasal-pasal itu hanyalah sarana dan perlengkapan yang diharapkan dapat mengantarkan para penegak hukum untuk sampai pada tujuan hukum yang sesungguhnya. Itulah sebabnya kenapa sarana/ perlengkapan itu harus dibuat jelas, sistematis, terasapera, terkontrol dan tegas dengan maksud agar dapat memberikan kepastian bagi para pencari keadilan hukum.

Dengan berpikir yang demikian itu, maka seorang penegak hukum dalam menegakkan hukum itu pada hakikatnya terkait dengan masalah-masalah mendasar seperti keadilan, kepastian dan kemanfaatan sosial. Radbruch menyebut tiga hal itu sebagai nilai-nilai dasar yang menjadi ukuran hukum. Menegakkan hukum merupakan suatu upaya mewujudkan nilai-nilai tersebut menjadi kenyataan.⁷⁹ Sekali lagi prosedur dan aturan hukum itu bukanlah tujuan hukum, tetapi sarana atau perlengkapan yang fungsinya mengantarkan para penegak hukum untuk sampai pada tujuan hukum agar berwujud menjadi kenyataan, yaitu keadilan, kepastian dan kemanfaatan.

Menyadari akan hal tersebut, penulis berpendapat bahwa pekerjaan menegakkan hukum tentunya bukanlah pekerjaan yang mudah dan sederhana, seperti halnya menghidupkan tombol mesin, jika tombolnya dipencet lantas semua komponen-komponen yang ada bekerja secara otomatis. Pekerjaan ini membutuhkan energi yang cukup banyak, dan menuntut kerja keras dan sungguh-sungguh karena terkait pula dengan

⁷⁸Ibid., hlm. 8.

⁷⁹Sarjipro Kalaraja, 2003, *Adalah Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, Bandung, Sinar Baru, hlm. 15.

"nasib masyarakat" secara luas jika berhubungan dengan kepentingan-kepentingan di bidang hukum publik, seperti kejahatan, kesusteraan, pelanggaran HAM, dsb. Kerja keras dan sungguh-sungguh ini dalam bahasa Agama (Islam) dikategorikan sebagai "jihad". Pendek kata pekerjaan menegakkan hukum menuntun watak tersendiri.

Penulis mempunyai pikiran bahwa keterpurukan penegakan hukum di Indonesia antara lain lebih disebabkan karena belum terwujudnya nilai-nilai dasar hukum tersebut dalam kenyataan, terutama nilai keadilan sehingga tujuan hakiki dari hukum itu pun masih jauh dari harapan. Para penegak hukum belum menjalankan fungsionalnya secara tepat dan optimal untuk mewujudkan tujuan hukum tersebut. Fungsi penegakan hukum yang semestinya diarahkan untuk mencapai tujuan hukum dalam proses perjalanannya mengalami distorsi. Disfungsi atau bahkan malfungsi yang dilakukan oleh penegak hukum sendiri, baik dari unsur hakim, panitera, pengacara, polisi, jaksa, BNN dan para broker perkara. Keadaan ini digambarkan sebagai Mafioso Peradilan. Seperti dikemukakan oleh Muqoddas, bahwa gerakan kelompok Mafioso ini bersifat sistemik, yaitu dari penyelidikan, penyidikan, penuntutan, pengadilan tingkat pertama, banding dan Mahkamah Agung. Modus operannya sangat bervariasi mulai dari sms, telepon, pertemuan di sudut-sudut pengadilan, *café*, mengundang sebagai pembicara, dan sebagainya.⁴⁴

Kegagalan penegakan hukum tentang penyalahgunaan dan peredaran gelap narkoba yang digambarkan di atas pada puncaknya Bangsa Indonesia telah terjerat pada keadaan krisis hukum. Krisis adalah keadaan tidak normal oleh karena berbagai institusi yang telah dinormalkan untuk menata proses-proses dalam masyarakat tidak mampu lagi menjalankan fungsinya secara tepat. Hukum kehilangan kepercayaan dan pamor untuk mewujudkan nilai keadilan yang harus diberikan. Ia tidak lagi berada pada posisi otoritatif untuk menata dan mengorganisasikan proses-proses ekonomi, sosial, politik, dsb, melainkan difungsikan sebagai alat kepentingan kekuasaan. Hukum tidak lagi bekerja secara autentik. Dampak dari ketidakpercayaan pada penegakan hukum tersebut sebagai rakyat kemudikan melakukan tindakan penyelesaian sendiri, yang salah satu bentuknya adalah perbuatan main hakim sendiri (*eigenrichting*).

⁴⁴Busyro Muqoddas, "Teror Khabis Yubisil' Ri dalam Memerentas Mafio Peradilan di Indonesia," Makalah dalam diskusi publik komisi penyelidikan dan pemberantasan korupsi korupsi dan nepotisme di Jawa Tengah, 1 Februari 2006, hlm. 2.

Situasi sosial m
melakukan da
menggambarkan

Dalam situ
penyelesaian h
(*extraordinary*) a
hukum tersebut
akan tetapi berb
membaca unda
mencari dan m
mencari makna
luar-biasa ini ha
jaksa, advokat,

Rede Breaker
hukum holistik
makna hukum.
pendekatan yur
kekecewaan per
hukum berarti
berpikir alterna
kian rumit dan
dipertentangkan
kekurangan-ke
lawyer harus be
perlu menutup
berhenti dengat
pendekatan alit

Hukum p
memperluas
kecerdasan inte
(*Prophetic Intell*
dalam profesi
setiap keputusan

⁴⁵Saripto R
⁴⁶Saripto R
mahasiswa Progra
Teori Kurikulum,

masi sosial menjadi anarkis dan setiap orang bebas membuat tafsiran, melakukan dan memvovuskan tindakan sendiri. Satjipto Rahardjo menggambarkan situasi ini sebagai *Fra Hukum Rakyat*.⁴²

Dalam situasi krisis atau tidak normal ini dibutuhkan pula cara-cara penyelesaian hukum yang tidak normal atau cara yang di luar kebiasaan (*extraordinary*) akan tetapi masih dalam koridor atau kerangka dari tujuan hukum tersebut. Cara yang luar biasa ini bukan berarti bertindak anarkis, akan tetapi berwatak progresif. Berpikir luar biasa pada intinya adalah tidak membaca undang-undang seperti orang mengira sebuah teks, akan tetapi mencari dan mengungkap makna dari undang-undang tersebut. Akibat mencari makna itu, lalu kita bisa dan berani bertindak *rule breaking*. Berpikir luar biasa ini harus dimulai dari kalangan komunitas hukum seperti hakim, dosen, advokat, polisi/BNN, dan akademisi.

Rule breaking membutuhkan berbagai pendekatan cara penyelesaian hukum holistik, dan ekstra legal (di luar aturan hukum) untuk menggali makna hukum. Pengalaman penyelesaian hukum yang hanya mengandalkan pendekatan yuridis formal yang bersifat linear hanya menumbuh deretan *lawyer* dan para pencari keadilan. Sudah saanya para akademisi dan praktisi hukum berani mentransformasikan diri untuk mencari pendekatan dan cara berpikir alternatif untuk menyelesaikan berbagai persoalan hukum yang semakin rumit dan kompleks. Berbagai pendekatan yang ada bukan semata-mata lagi bertentangan dan dipermasalahkan, akan tetapi justru saling melengkapi kekurangan-kekurangan yang ada dengan kelebihan masing-masing. Para *lawyer* harus bersikap terbuka dengan perkembangan yang terjadi dan tak perlu menaruh diri. Bukankah ilmu pengetahuan itu dinamis dan tak pernah berhenti dengan inovasi-inovasi? "Hukum progresif adalah sebuah tawaran pendekatan alternatif dalam rangka ikut mengisi *rule breaking* tersebut.

Hukum progresif dibutuhkan bagi para penegak hukum untuk mempermudah dan sekaligus mengasah *multiple intelligence*, yakni berdasarkan intelektual, emosional, spiritual, bahkan kecerdasan keabadian (*supernatural intelligence*). Bukankah para penegak hukum itu juga dituntut dalam profesinya untuk mengejawantahkan doktrin-doktrin Calaz. Setiap keputusan akhir dari proses penegakan hukum yang berburui-

⁴² Satjipto Rahardjo dalam konpres, Semarang, 9 Juli 2002.

⁴³ Satjipto Rahardjo "Umr, Hakim dan Geris Depan Sawa" Masalah hukum bagi mahasiswa Program Doktor Ilmu Hukum Undip untuk Masa Kuliah Ilmu Hukum dan Ilmu Kalkulasi, Undip, Semarang, 2005, hlm. 7.

"Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa". Doktrin ini menuntut para penegak hukum untuk mengembangkan dan sekaligus membekali dirinya dengan *Prophetic Intelligence* (PI). Konsep tentang kecerdasan kenabian ini merupakan konsep yang diambil dari psikologi untuk mengukur tingkat kemampuan kepribadian seseorang terutama yang berkecimpung dalam upaya-upaya penyelesaian masalah-masalah kemanusiaan. *Prophetic Intelligence* merupakan pendekatan holistik di dunia psikologi yang menyatakan dan menyempurnakan pendekatan-pendekatan yang ada sebelumnya, yaitu: *Cognitive Intelligence*, *Emotional Intelligence*, *Adversity Intelligence*, dan *Spiritual Intelligence*. Penegakan hukum membutuhkan PI untuk mengatasi hukum yang selalu menjadi sorotan publik akhir-akhir ini.

Kecerdasan kenabian adalah kemampuan seseorang untuk mentransformasikan diri berinteraksi, bersosialisasi, beradaptasi dengan lingkungan vertikal dan horizontal serta dapat memahami, mengambil manfaat, hikmah dari keludupan langit dan bumi, jasmani dan rohani, lahir batin, dunia dan akhirat. Pada hakikatnya setiap orang dapat mencapai kecerdasan kenabian, asal orang tersebut mau melakukan proses transformasi diri. Proses ini dimaksudkan untuk mengasah hati nurani agar lebih bersih dari bekas-bekas noda akibat dosa-dosa yang telah dilakukan seperti halnya membersihkan kaca yang telah tertutupi kehidupan langit dan bumi, jasmani dan rohani, lahir batin, dunia dan akhirat. Transformasi diri mencakup penyadaran diri, penemuan diri dan pengembangan diri dengan menghayati dan mengamalkan sifat-sifat kenabiat seperti: *sadiq* (prinsip kejujuran), *amanah* (dapat dipercaya), *tabligh* (terbuka), dan *latifah* (cerdas).¹²

Pada akhirnya, penulis merumuskan tipologi aparat BNN progresif dengan dimensi dan ciri-ciri sebagai berikut:

¹²Haridzi Bakran, 2005, *Prophetic Intelligence: Kecerdasan*, Yogyakarta: Islamika hlm. 38.

Bagian 4.3 Rekonstruksi Penegak Hukum BNN Progressif, Dimensi dan Ciri-cirinya.

Dimensi	Ciri-cirinya
Asas Dasar	<ul style="list-style-type: none"> • Penegak Hukum BNN mempunyai pandangan bahwa hukum untuk manusia bukan sebaliknya manusia untuk hukum • Penegak Hukum BNN mempunyai pandangan bahwa hukum bukan untuk insitusi yang mutlak dan final, karena hukum selalu berada dalam proses menjadi. • Penegak Hukum BNN harus menolak status quo manakala menimbulkan ketidakadilan, dan sangat mengedepankan kepentingan rakyat. • Penegak Hukum BNN harus memandang hukum tidak sebagai dari relevansi sosial.
Metode berpikir	<ul style="list-style-type: none"> • Penegak Hukum BNN harus mempunyai semangat untuk memajukan cara berpikir bukan yang legal position. • Penegak Hukum BNN harus bisa berhadapan perubahan yang terjadi di masyarakat, baik lokal, nasional dan global. • Penegak Hukum BNN harus memajukan hukum secara konstruktif (progressif).
Asas Kerja	<ul style="list-style-type: none"> • Penegak Hukum BNN harus berkeadilan (tidak memihak) dan hanya menihak pada kebenaran. • Penegak Hukum BNN harus dapat melakukan perubahan dengan melakukan pemuknaan yang kreatif terhadap peraturan yang ada, tanpa harus menunggu perubahan-perubahan. • Peraturan yang baru bukan menjadi penghalang bagi sekecil apapun Hukum BNN untuk menghadirkan keadilan bagi rakyat dan pencari keadilan.
Kemampuan Pribadi	<ul style="list-style-type: none"> • Penegak Hukum BNN harus mempunyai multiple intelligence kecerdasan intelektual (IQ) emosional (EQ), dan spiritual (SQ). • Penegak Hukum BNN harus mempunyai kompetensi keilmuan dan inscape profesional. • Penegak Hukum BNN harus mempunyai kepedulian yang jujur dan menanggung tinggi moralitas.
Asas Kerja	<ul style="list-style-type: none"> • Penegak Hukum BNN harus berorientasi untuk mewujudkan hukum yang adil secara substantif dan bukan sebagai keadilan prosedural (idealis). • Penegak Hukum BNN tidak berpegang pada moralitas dan pragmatisme dalam menjalankan profesi.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Ancel Marc, 1965. *Social Dance, A Modern Approach To Criminal Problems*. London: Routledge & Paul Kegan.
- Antoncich, Ricardo 1987. *Christian in the face of Injustice*. New York: Orbis Books.
- Apeldoorn, L. J. 1983. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Pradnya Paramita.
- _____. 1996. *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti.
- Arief, Barda Nawawi. 1994. *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*. Semarang: Ananta.
- _____. 2001. *Masalah Pengajaran Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti.
- Armasasmita, Romli. 1996. *Sistem Peradilan Pidana, Perspektif Keastensian dan Abolisisionisme*. Bandung: Bina Cipta.
- Bachar, Hasya. 1985. *Sistem Budaya di Indonesia Budaya dan Manusia di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka: Fardha.
- Bakri, N. Hamdani. 2005. *Prophetic Intelligence, Keberhasilan Keagamaan*. Yogyakarta: Islamika.

- Balau, M. Peter dan Marshall W. Meyer. 1987. *Birokrasi dalam Masyarakat Modern*. Diterjemahkan dari Gary R. Jusuf. Jakarta: UI Press.
- Badan Nasional Narkotika. t. *Buku P4GN Bidang Pemberdayaan Masyarakat*. Jakarta: BNN.
- Berger, Luckman. tt *Tafsir Sosial Relah tentang Sosiologi Pengetahuan*. Jakarta: P3ES.
- Berger, Peter L dan Luckmann Thomas. 1966. *The Social Construction of Reality*. New York: Anchor Books.
- Bernard, Raho SVD. 2007. *Tari Sosial Modern*. Jakarta: Prestasi Pustaka.
- Bleicher, Joseph. 1983. *Contemporary Hermeneutic*. London: Routledge and Kegan Paul. Diterjemahkan oleh Imam Khoiri. 2007. *Hermeneutika Kontemporer: Hermeneutika Sebagai Metode, Filsafat dan Kritik*. Yogyakarta: Pajar Pustaka.
- . 1980. *Contemporary Hermeneutic*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Blumberg, S. Abraham. 2007. *Criminal Justice*. Toronto: Buras and Mac Lachem Ltd.
- Blumer, Herbert. 1969. *Symbolic Interactionism: Perspective, and Method*. Englewood Cliff.
- Curzon, L. B. 1979. *Jurisprudence*. London: W & E Handbeck.
- Damodiharjo, Darji dan Shidarta. 1996. *Anggapan Nilai-nilai Pancasila dalam Sistem Hukum di Indonesia*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Damaindaja, A. Andreas. 1986. *Sistem Nilai Manajer Indonesia*. Jakarta: Pustaka Binaimam Prasindo.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. 1990. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Cet ke 3.
- Encyclopedia International*. 1967. New York: Grolier Incorporated.
- Faiz, Fahrudin. 2005. *Hermeneutik Al-Qur'an Tema-tema Kontroversi*. Yogyakarta: Al Saq Pers.
- Friedman, M. Lawrence. 1975. *The Legal System: A Social Science Perspective*. New York: Russell Sage Foundation.
- . 1981. *American Law: An Introduction*. New York: W.W. Norton & Co.

- Samidi, Jazim. 2005. *Hereneutik Hukum: Teori Penemuan Hukum Baru Dengan Interpretasi Teks*. Yogyakarta: UII Press.
- Samsah, Ardi. 2004. *Asas-Asas Penting dalam Hukum Pidana*. Surabaya: Fakultas Hukum Universitas Surabaya.
- Siefnagels, G. Peter. 1973. *The Other Side of Criminology, Deventer: Kluwer, Holland*.
- Israel, Jerold; Yale Kamisar, Wayne R. La Fere. 1989. *Criminal Procedure and The Constitution*. Minn: West Publishing Co.
- Nelson, Hans. 1978. *Teori Hukum Murni*. Diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien. California: University of California Press.
- Pleden, Ignas. 1987. *Sikap Ilmiah dan Kritik Kebudayaan*. Jakarta: LP3ES.
- Soentjaringrat. 1986. *Pengantar Ilmu Antropologi*. Jakarta: Aksara Baru.
- _____. 1987. *Kebudayaan Mentalitas dan Pembangunan*. Cet ke-13. Jakarta: PT Gramedia.
- Susou, S. Goesniadhie. 1999. *Humanisasi Hukum dalam Perspektif Perundang-undangan, Lex Specialis Suatu Masalah*. Surabaya: JPBook.
- Susumatmadja, Mochtar. 2006. *Konsep-konsep Hukum dalam Pembangunan*. Bandung: Alumnus.
- Tav. S. Daniel. 1990. *Hukum dan Politik di Indonesia: Kesinambungan dan Perubahan*. Jakarta: LP3ES.
- Tjinto, Yuliani. 1995. *Kamus Filsafat*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Locke, John. 1983. *The Secua Treaties of Government*. Stuttgart: Reclam.
- Wahfud, MD. Moh. 2007. *Hukum Tak Kusong Tegak*. Bandung: P. Cipta Adityabakti.
- Widhih, Toha. 1984. *Devasi-dimensi Ilmu Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Widhih, 1997. *Hak Asasi Manusia, Politik dan Sistem Peradilan Pidana*. Semarang: Undip.
- Widhih, Riziduhu. 1997. *Budaya Cergemati*. Jakarta: PT Rineka Cipta.
- Widhih, 2007. *Hukum Sebagai Alat untuk Mengubah Masyarakat*. Surakarta: Universitas Muhammadiyah Surakarta.
- Widhih, Nyuzar. Serikat Parra. 2008. *Sistem Peradilan Pidana*. Semarang: Prograte. Magister Ilmu Hukum.

- Radbruch, Gustav. *et. The Legal Philosophies of Lask, Radbruch, and Dabin*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Rahardjo, Satjipto. 1980. *Hukum dan Masyarakat*. Bandung: Angkasa.
- _____. 1996. *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- _____. 2008. *Hukum yang Membahagiakan Rakyat*. Semarang: Penerbit Kompas Semarang.
- _____. 2009. *Hukum Progresif: Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*. Yogyakarta: Gemma Publishing.
- _____. *et. Hukum Progresif: Sebagai Dasar Penguatan Hukum Progresif Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Raharjo, Handri. 2009. *Hukum Perjanjian di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Yustisia.
- Reksadiputro, Marjono. *Hak Asasi Manusia dalam Sistem Peradilan Pidana*. Jakarta: UI.
- Ricoeur, Paul. 1977. *Reflection and Imagination: A Ricoeur Reader*. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Seidman, B. Robert. *et. The State, Law, and Development*. New York: St. Martin's Press.
- Seidman, B. Robert dan William Chambliss. 1971. *Law, Order, and Power*. Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company.
- Shidarta, B. Arief. 1999. *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum*. Bandung: CV Mandar Maju.
- _____. 2006. *Karakteristik Penalaran Hukum dalam Konteks Keindonesiaan*. Bandung: CV Utama.
- Siswanto, Joko. 1998. *Sistem-sistem Metafisika Barat*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Soedjarmoko. 1994. *Menjelajah Cakrawala*. Jakarta: PT Onmedat Adilamasarta.
- Soekanto, Soerjono dan Solernan B. Taneku. 1983. *Hukum Adat Indonesia*. Jakarta: Penerbit Rajawali.
- Soekanto, Soerjono. 1975. *Beberapa Permasalahan Hukum dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia*. Jakarta: Yayasan Penerbitan Universitas.
- _____. 1983. *Beberapa Aspek Sosio Yuridis Masyarakat*. Bandung: Penerbit Alumni.

- _____. 1983. *Sistem Peradilan Pidana*. Bandung: Penerbit Alumi.
- _____. 1988. *Disiplin Hukum dan Disiplin Sosial*. Jakarta: Rajawali Pers.
- _____. 1994. *Antropologi Hukum: Proses Pengembangan Ilmu Hukum Adat*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Sudarto. 1986. *Hukum dan Hukum Pidana*. Bandung: Penerbit Alumi.
- Sojata, Antonius. 2002. *Reformasi dalam Penegakan Hukum*. Jakarta: Djambatan.
- Sumaryono, L. 1999. *Hermeneutik: Sebuah Metode Filsafat*. Yogyakarta: Kanisius.
- Suryabrata, Soemadi. 1993. *Psikologi Kepribadian*. Cet ke-6. Jakarta: Rajawali Press.
- Tamanaha, Z. Brian. 2006. *A General Jurisprudence of Law and Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Tanya, L. Bernard. 2005. *Hukum, Politik, dan KKS*. Surabaya: Srikandi.
- The New Webster Dictionary of The English Language*. 1970. New York: Grolier Incorporated.
- Teohir, Muchajirin. 2007. *Memahami Kebudayaan: Teori, Metodologi, dan Implementasi*. Semarang: Fasindo.
- Wahan, Paulus. 2004. *Nilai, Etika Aksiologis Max Scheler*. Yogyakarta: Penerbit Kanisius.
- Warasih, Esni. 2005. *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*. Semarang: Surya Alam Utama.
- Wignjosoebroto, Soetandyo. 2002. *Hukum Paradigma, Metode, dan Dinamika Masalahnya*. Jakarta: Humu.
- Williams, J.E.H. 1982. *Criminologi and Criminal Justice*. London: Burtent Worth.

Makalah, Disertasi, dan Jurnal

- Artidjo Alkostrat. "Mencandra Hukum Agung Progresif dan Peran Komisi Yudisial". Makalah Disampaikan di Komisi Yudisial.
- Busyro Muqodas. "Peran Komisi Yudisial RI dalam Memberantas Mafia Peradilan di Indonesia". Makalah dalam Diskusi Publik Komisi Penyelidikan dan Pemberantasan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme di Jawa Tengah, 1 Februari 2006.

- Kristiana, Yudi. 2007. "Rekonstruksi Birokrasi Kejaksaan Dengan Pendekatan Hukum Progresif, Studi Penyelidikan, dan Penuntutan Tindak Pidana Korupsi". Disertasi di PDHI Undip Semarang.
- Luthan, Salwan dan Agus Triyarya. 1997. "Pengembangan SIM Aparat Pengadilan". *Jurnal Hukum*.
- Rahardjo, Sajipto. tt. "Hukum Progresif: Hukum yang Membebaskan". *Jurnal Hukum Progresif*. Program Doktor Hukum Undip Semarang.
- _____. tt. "Keraja Produk Hukum Progresif". Masalah Diskusi Jernatas pada Fakultas Hukum Undip. Semarang, 24 Juni 2004.
- _____. tt. 2005. "Ilmu Hukum dan Garis Depan Sains". Makalah Bacaan Bagi Mahasiswa Program Doktor Ilmu Hukum Undip untuk Mata Kuliah Ilmu Hukum dan Teori Hukum, Undip Semarang.
- _____. tt. 2005. "Keuasanusiaan, Hukum, dan Teknologi". Makalah pada Program Doktor Ilmu Hukum Undip.
- _____. tt. 2007. "Penafsiran Hukum Progresif". Makalah Bahan Bacaan pada Program Doktor Ilmu Hukum Undip.
- Suryono, Dyoko. 2002. "Hermeneutik Sebagai Piranti Analisis Dimensi Nilai Budaya (Istri) Karya Sastra". *Jurnal Bahasa dan Seni*, Tahun 31, Nomor 2, Agustus 2000.
- Shidarta, B. Arif. tt. "Hermeneutik Landasan Kefilsafatan Ilmu Hukum". Makalah di Program Doktor Ilmu Undip. Semarang.
- _____. 20 Juli 2009. "Hukum Progresif dari Sisi Filosofis: Perspecta Epistemologi, Hermeneutik dan Metafisika". Makalah Disampaikan pada Seminar Nasional Proyek Hukum Progresif di Indonesia di Undip. Semarang.
- Wignjosoebroto, Soerandyn. 2002. "Hukum dan Moral Pemerintahan yang Baik". *Jurnal Analisis Hukum*. Jakarta: Jangko Tungga Langit Runtan.
- Yusriadi. 2006. "Paradigma Sosiologis dan Implikasinya Terhadap Pengembangan Ilmu Hukum dan Penegakan Hukum di Indonesia". Naskah Pustaka Pengukuhan Sebagai Guru Besar FH Undip, Semarang. 18 Februari 2006.

Undang-undang dan Peraturan

Undang-undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika.

Sumber lainnya

<http://www.google.com/sejri-teorihukumpositivisme/hukum/>, Diakses tanggal 30 November 2011.

<http://www.okezone.com/sindikatanarkotika/>

Laporan Lembaga Badan Narkotika Tahun 2007.

Laporan Lembaga Badan Narkotika Tahun 2010.

Laporan Lembaga Badan Narkotika Tahun 2011.

Satjipto Raharjo. 2003. "Memilih Kembali Kekuasaan: dalam Hukum di Indonesia, dalam Sis-sisi Lain dari Hukum di Indonesia" Dicitr Oleh Karelus KopongMedan dan Frans J. Reagka. Jakarta, Kompas.

Satjipto Raharjo. 28 Juli 2002. Indonesia Membutuhkan Penegak Hukum yang Progresif. Kompas.

Satjipto Raharjo. September 1998. Konstitusional dari Dua Sudut Pandang. Kompas.

TB. Ranny R. Nitibaskara. 26 Oktober 2000. Hukum Sebagai Alat Kejahatan. Kompas.

GLOSARIUM

- Authoritarianisme:** Sikap yang mengklaim dirinya paling benar (*truth claim*) tentang sesuatu yang dipahami dan menafikan hasil pemahaman orang lain.
- Budaya (kebudayaan):** Keseluruhan sistem gagasan, tindakan, dan hasil karya manusia dalam rangka kehidupan masyarakat yang dijadikan milik diri manusia dengan belajar.
- Budaya Hukum:** Seperangkat pengetahuan dan nilai-nilai yang menjadi pedoman dan dasar orientasi masyarakat terkait dengan sistem hukum.
- Budaya Hukum BNN:** Seperangkat pengetahuan dan keyakinan yang dimiliki, yang menjadi pedoman dan dasar orientasi dalam menjalankan hukum secara adil dan benar dalam sebuah proses penegakan hukum.
- Badan Narkotika Nasional:** Lembaga non-kementerian, bertanggung jawab langsung kepada presiden, khusus menangani tindak pidana narkotika.
- Penegak Hukum BNN:** Seseorang yang memiliki tugas dan kewenangan sebagaimana diatur dalam UU No. 35 Tahun 2009 tentang Narkotika.
- Grisham:** Proses penyelesaian konflik atau perselisihan yang menghindari cara-cara formal dan menekankan pada cara-cara yang bersifat kekeluargaan yang lebih akomodatif.

- Hermeneutika:** Filsafat yang mempelajari hakikat hal mengerti atau memahami terhadap sesuatu atau "teks".
- Hermeneutika Hukum:** Metode interpretasi atas teks-teks hukum atau metode memahami terhadap suatu naskah normatif atau juga disebut teori penemuan hukum.
- Heuristika:** Proses mencari dan berpikir sebelum pengambilan suatu putusan hukum, yaitu menimbang-nimbang antara yang satu dengan yang lain, kemudian ditemukan mana yang paling tepat.
- Hukum Progresif:** Konsep hukum yang di gagas oleh Satjipto Rahardjo yang mengartikan bahwa hukum itu untuk manusia, bukan sebaliknya manusia untuk hukum.
- Informan:** Orang-orang yang dapat memberikan informasi atau data terkait dengan permasalahan penelitian.
- Multiple Intelligence:** Gabungan kecerdasan intelektual, emosional, spiritual, dan ketahanan.
- Narasumber:** Orang yang mempunyai keahlian atau kepakaran tertentu untuk menjelaskan suatu permasalahan.
- Paradigma:** Pandangan dasar, asumsi-asumsi dasar yang pemidanaan umum, sumber nilai, kerangka pikir, orientasi dasar, sumber asas, tolok ukur, parameter, serta arah dan tujuan dari suatu perkembangan, perubahan dan proses dalam bidang tertentu, termasuk dalam pembangunan, gerakan reformasi maupun dalam proses pendidikan.
- Pedoman Pidana:** Suatu ketentuan memuat beberapa hal yang perlu diperhatikan oleh hakim dalam penerapan hukum.
- Penafsiran progresif:** Proses pemberian/penjatuhan sanksi (putusan hakim).
- Penafsiran positif:** Pemberian makna dan fakta-fakta hukum yang tidak berhenti hanya pada pembarasan teks dan fakta-fakta, akan tetapi menempatkan teks/fakta dalam konteks dan kontekstualisasi.
- Penegak Hukum:** Suatu proses yang mewujudkan keinginan hukum menjadi suatu kenyataan adapun yang disebut sebagai keinginan hukum di sini tidak lain adalah pikiran pembuat undang-undang yang ditumuskan dalam peraturan.
- Perspektif emik:** Memahami sesuatu dari perspektif internal subjek yang dipahami.

Reformasi: Memahami sesuatu dan perspektif eksternal subjek yang dipelajari (pengamat).

Reformasi Hukum: Penataan kembali (Membangun Kembali).

Rekonstruksi: Proses penataan kembali terhadap ketentuan-ketentuan yang telah ada dibangun kembali menjadi sebuah sistem baru sebagaimana yang diharapkan.

Resolusiasi: Kegiatan atau proses untuk membangun kembali atau menciptakan kembali atau melakukan pengorganisasian kembali atas sesuatu.

Rule Breaking: Pengembalian narapidana ke dalam masyarakat secara lebih baik daripada sebelumnya.

Sistem: Suatu terobosan hukum yang bertujuan untuk mengatasi adanya kebutuhan atau kemacetan hukum dalam rangka mewujudkan tujuan ideal dan nilai-nilai hukum.

Sistem Pemidanaan: Suatu yang terdiri dari sejumlah unsur dan komponen untuk saling berkaitan dengan memengaruhi serta terkait satu sama lain sehingga merupakan keseluruhan yang utuh dan berarti.

Staraf: Keseluruhan peraturan yang mengatur bagaimana hukum pidana ditegakkan secara nyata sehingga orang dijatuhkan sanksi berupa pidana.

Subjek Penelitian: Pidana (istilah sanksi dalam hukum pidana) Hukum Pidana.

Tujuan Pemidanaan: Orang yang menjadi objek penelitian yang digali data atau informasinya. Suatu ketentuan memuat beberapa acuan dalam proses pembinaan bagi narapidana untuk mewujudkan tujuan pemidanaan. Untuk pencegahan umum, agar tidak meniru perbuatan jahat dan pencegahan khusus, agar si pelaku tidak mengulangi perbuatan jahat yang pernah dilakukan.

Prevention of crime and the treatment of offenders: Pencegahan kejahatan dan perlakuan terhadap pelanggar.

White collar crime: Kejahatan kerah putih.

INDEKS

- A**
Abdurahman Wahid, 142
Adversity Intelligence, 180
Anton F. Susanto, 107
Antonius Sujata, 174
Arief Shidarta, 16, 18, 92, 93, 94, 99
Aristoteles, 162
Artidjo Alkostar, 176, 187
- B**
Badan Narkotika Nasional, vii, xiii, 1-3, 5-7, 9, 47-49, 141-143, 184, 191
Berger, 12, 13, 22, 23, 27, 28, 95, 102, 184
Bernard L. Tanya, 113
Bruggink, 94, 115
Busyro Muqolas, 178, 187
- C**
Candi Borobudur, 65
Chambliss, 145, 146, 148, 186
Cognitive Intelligence, 180
- D**
Davaindjaja, 75, 76, 184
Daniel S. Lev, 57, 68, 69
Darmodiharjo, 70
Djoko Saryono, 63
Doyle Paul Johnson, 25
- E**
Engie Wood Cliffs, 24
- F**
Fahrudin Faiz, 171
Friedman, 4, 52, 53, 55, 56, 59, 61, 62, 66-69, 87, 184
Fuller, 82

TENTANG PENULIS

Dr. Zainab Ompu Jainah, S.H., M.H. Lahir di Teluk Berung, 12 Juli 1974, Ratu, Bandar Lampung, merupakan dosen tetap Fakultas Hukum Universitas Bandar Lampung, Pangkat/Golongan Rektor Kepala MA. Di samping juga Dosen Tetap Program Studi Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Bandar Lampung.

Menyelesaikan pendidikannya di Sekolah Dasar Negeri 2 Kedaton, Bandar Lampung, lulus tahun 1986. Sekolah Menengah Pertama Swasta Arjuna, Pahoman, Bandar Lampung, lulus tahun 1992. Sekolah Menengah Atas Negeri 1 Natar, Lampung, lulus tahun 1995. Strata 1 Universitas Lampung lulus 1999. Strata 2 Universitas Lampung, lulus 2002. Strata 3 di Universitas Diponegoro.

Buku ini dibuat dilatarbelakangi oleh keprihatinan dan kegelisahan terhadap kondisi existing masyarakat baik secara regional, nasional, dan internasional terhadap penyalahgunaan narkoba yang sudah menjadi pandemi (penyakit) masyarakat.

Buku ini sangat penting dihuruhkan bagi masyarakat dalam pengembangan ilmu pengetahuan khususnya mengenai Budaya Hukum Penegak Hukum dalam Pemberantasan Tindak Pidana Narkotika.



BUDAYA HUKUM PENEGAK HUKUM DALAM PEMBERANTASAN TINDAK PIDANA NARKOTIKA

Penyalahgunaan narkotika di negeri ini sudah sangat merisaukan. Atas dasar kerisauan terhadap situasi tersebut, tak heran bila pemerintah dalam rangka pemberantasan tindak pidana narkotika membentuk suatu lembaga yang khusus menjalankan tugas untuk menyusun kebijakan dan pelaksanaan di bidang P4GN (Pencegahan Pemberantasan Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika), serta melaksanakan P4GN dengan membentuk satgas-satgas yang bersifat operasional. Lembaga tersebut kini dikenal dengan nama Badan Narkotika Nasional (BNN)—yang awalnya sebelum diubah bernama Badan Koordinasi Narkotika Nasional (BKNN).

Buku ini berbicara mengenai budaya hukum penegak hukum khususnya BNN dalam pemberantasan tindak pidana narkotika. Terdiri dari beberapa bab, pembahasan naskah ini dibuka dengan pembahasan ihwal BNN di Indonesia dan konstruksi sosial BNN. Kemudian berlanjut kepada pembahasan tentang konstruksi, penegak hukum BNN, budaya hukum, dan hukum progresif. Berikutnya disajikan pembahasan terkait implementasi budaya hukum penegak hukum BNN dalam menangani tindak pidana narkotika. Di bagian akhir buku ini, disajikan pembahasan mengenai konstruksi budaya hukum penegak hukum BNN dalam perspektif hukum progresif.

Buku ini dapat dibaca oleh berbagai kalangan. Mulai dari mahasiswa mahasiswi Fakultas Hukum, pengajar Fakultas Hukum, praktisi hukum, para penegak hukum, hingga mereka yang memiliki perhatian terhadap masalah penyalahgunaan tindakan pidana narkotika.



Jl. Bukit Kuningan No. 117
Kl. Lelawangrat, Setiabudi, Jakarta 10260
Telp. (62) 21 5271 52 No. 021 5271 1132
Email: r.pers@rajawali-pers.co.id
www.rajawali-pers.co.id

RAJAWALI PERS
UNIVERSITY PROGRAMS GROUP
ESAWANGREJO, MAGELANG



9 786024 251374