

Modal Sosial dalam Kebijakan Hukum untuk Pencegahan Penyebaran Covid 19

Christina Maya Indah S

Article submitted
2020-10-06

Ninon Melatyugra
Editor decision submitted
2021-03-22

Abstraksi

Problematika hukum dan sosial merupakan persoalan interaksi hukum dalam masyarakat. Hukum membutuhkan nilai kesadaran hukum masyarakat sebagai salah satu modal sosial. Modal sosial perlu dibangun untuk menjadi sinergitas dalam pemberlakuan hukum, tidak hanya secara pemberlakuan juridis, tetapi secara pemberlakuan secara sosiologis yakni nilai kemanfaatan bagi masyarakat.

Hasil penelitian teoretik ini menunjukkan bahwa penerapan kebijakan hukum pencegahan penyebaran Covid 19 melalui fungsionalisasi komponen lembaga dan pranata hukum juga harus didukung oleh komponen budaya hukum yang memuat modal sosial berupa daya adaptasi dan pertumbuhan kesadaran hukum masyarakat terhadap perubahan yang berlangsung. Harmonisasi antara hukum dan masyarakat akan menjadi modal sosial, yang mengarah pada jawaban atas problematika ketidaktaatan hukum masyarakat, sehingga modal sosial mendukung efektivitas hukum. Modal sosial kuat akan menumbuhkan adaptasi sikap, integrasi sosial, pandangan serta *common goal* yang hendak dicapai masyarakat bersama yang memengaruhi pelaksanaan hukum dalam kebijakan penghentian penyebaran Covid 19. Modal sosial kuat akan memberikan kohesi sosial masyarakat, *mutual understanding* dan menumbuhkan *shared value* untuk pencapaian *common goal* untuk menjadikan implementasi kebijakan hukum pencegahan penyebaran Covid 19 lebih efektif. Dengan demikian

modal sosial yang kuat akan memasyarakatkan kebijakan hukum.

Abstract

The problematic of law and social is a law interaction problem in society. In normative perspective, law be regulated as a measures in problem solving. But in social manner, the law has a problem in sociologically operating or in the empirically in society. Law System is a social system, because of the repressive of law has a resistancy in society order. Law need a law awaranses of society as a part of social capital. Social capital need to be build to have empowering in law enforcement, not just in juridical implementing, but also in sociologically which have utility value in society.

In the research result explain that the implemetation of law policy in preventif the spread of Covid 19 by law and bueraucracy of law function, have to support by culture of law which has social capital content to face adaptation power and law awareness toward improvement processes. The inculturation of law awareness including the empowering of law in law bureaucracy to imply, not just in normative, but also in inserting culture in society. Harmonization between law and society will be social capital to reach the answer of nonlaw awareness problematika problmetic in society, so the social capital support the efectivity of law. The power of social capital gorwth the atitude adaption, social integrity, perspective or common goal in society to influence implementation of law in handling of Covid 19 policy. The power of social capital givea social cohession in society, mutial understanding and shared valued to reach common goal to enforce of law policy in handling Covid 19 to be more effective. The power of social capital has a community policing of law enforcement.

Keywords: social capital, law, stopping the spread of covid 19.

Pendahuluan

Persoalan modal sosial Masyarakat untuk menghadapi Pandemi Covid 19 di Indonesia, sangat strategis untuk membangun kesadaran hukum masyarakat demi implementasi bekerjanya hukum yang optimal. Efektivitas hukum atau revitalisasi fungsi hukum tak akan ada keberhasilan, manakala fungsi hukum hanya didasarkan pada kehendak represif hukum tanpa mengkaji basis akar kausatif yang terdalam dari tidak adanya ketaatan masyarakat pada hukum dalam menjalani protokol kesehatan,

termasuk juga dalam menyikapi masyarakat yang melanggar hukum atau menjadi batu sandungan dalam upaya penghentian penyebaran Covid 19 di Indonesia. Diperlukan suatu peranan modal sosial yang mampu menguatkan bekerjanya lembaga dan pranata hukum. Hukum bukanlah hanya berbicara tentang aturan atau penegakan sanksi semata, tetapi hukum yang ditumbuhkan dan diimplementasikan hendaknya memiliki suatu paradigma yang berbasis kerakyatan, untuk bisa menempatkan hukum sebagai suatu sistem sosial yang efektif.

Membangun modal sosial berupa kesadaran hukum masyarakat, merupakan suatu pilar dalam kerangka mencapai tujuan akhir berupa kesejahteraan sosial masyarakat. Kebijakan hukum termasuk di dalamnya upaya membangun kesadaran hukum masyarakat merupakan bagian dan tak lepas dari kebijakan sosial. Membangun modal sosial merupakan hal substantif sebagai suatu pra syarat menciptakan kesadaran hukum masyarakat untuk berperan dalam persoalan hukum yang berkelindan dengan persoalan sosial. Pandemi Covid 19 membawa dampak buruk bagi situasi kondisi sosial ekonomi masyarakat, bahkan ketahanan sosial masyarakat. Pandemi Covid 19 sangat memengaruhi pelbagai sendi kehidupan bermasyarakat dan bernegara, berdampak bagi kebijakan-kebijakan birokrasi, bahkan sampai mengatur perilaku masyarakat dan membatasi kemerdekaan individu dalam melakukan aktivitas dan menjalankan perekonomian. Dampak luar biasa akibat pandemi Covid 19 ini, terasa bergesekan dengan kurang memadainya penyesuaian masyarakat dalam perkembangan yang terjadi. Dampak yang sungguh luar biasa adalah ketika persoalan ekonomi diperhadapkan pada persoalan kesehatan masyarakat yang lebih luas, semuanya merupakan suatu entitas hak perlindungan masyarakat baik hak untuk tetap memperoleh kesehatan, lingkungan yang layak, namun juga hak untuk memperoleh penghidupan. Pembatasan sosial berskala besar menyebabkan masyarakat tergegap dan tak berdaya, apalagi dengan upaya hukum yang berupa instrumen pemaksaan bagi masyarakat untuk bisa berperan aktif dalam upaya penghentian penyebaran Covid 19. Hukum mengalami gesekan dengan pola pikir masyarakat dan situasi sosial ekonomi masyarakat yang menyebabkan hukum tidak sepenuhnya ditaati oleh masyarakat.

Kesadaran Hukum masyarakat saat ini sebagai modal sosial untuk menyukseskan kebijakan penghentian penyebaran Covid 19 relatif telah tumbuh. Tercermin dari ketaatan dan pandangan masyarakat terhadap penghormatan aturan protokol kesehatan. Kesadaran hukum masyarakat menjadi modal sosial tangguh dan bermakna dalam pengentasan dampak Covid 19. Kegotongroyongan, sikap empati menjadi sangat dibutuhkan. Pada sisi lain, ada juga sebagian masyarakat yang masih resisten dan defensif terhadap pelbagai hukum yang melingkupi pengaturan pencegahan dan penanggulangan wabah menular khususnya karena covid 19 ini. Oleh karenanya, peran setiap lini masyarakat bahkan dari tingkat keluarga, RT, RW kelurahan, bahkan TNI POLRI perlu turut dilibatkan dalam penghentian penyebaran Covid 19.

Persoalan urgen dalam kajian efektivitas implementasi kebijakan hukum dalam penanganan Covid 19 terjadi manakala masyarakat justru menolak untuk berpartisipasi dalam penghentian penyebaran Covid 19 dengan melakukan upaya yang kontra produktif terhadap hal itu. Salah satu bentuknya adalah penolakan

jenazah Covid 19 atau bahkan masyarakat mengambil paksa jenazah yang positif Covid 19 di Rumah Sakit untuk dimakamkan tanpa prosedur sebagaimana ketentuan pemakaman jenazah Positif Covid 19, dan adanya ketidaktaatan masyarakat pada protokol kesehatan yang sudah ditetapkan.

Problematisasi sosial budaya, ekonomi, hukum berkelindan dalam pemberlakuan hukum untuk pengentasan pandemi Covid 19. Hukum tidak bekerja dalam suatu ruang hampa, melainkan selalu terkoneksi dengan konteks sosial, budaya, ekonomi dan politik yang ada. Adanya pembatasan orang untuk beribadah, padahal masyarakat Indonesia dikenal religius, dan religiositas masyarakat, juga sempat memberi persepsi negatif masyarakat terhadap upaya penghentian penanganan Covid 19 sangat mewarnai kehidupan masyarakat. Persoalan perekonomian yang harus dikembangkan juga menjadi kendala untuk masyarakat tetap beraktivitas di dalam rumah guna menghentikan penyebaran Covid 19. Hukum mengalami tantangan, pada satu sisi untuk ditegakkan, pada sisi lain berhadapan dengan kentalnya tradisi, kultur, kebutuhan ekonomi yang ada dalam konteks sosial. Hal ini berkelindan menjadi persoalan yang mengemuka dalam relasi hukum dan masyarakat yang tak terbantahkan dalam kerangka penghentian penyebaran Covid 19.

Ternyata tidak mudah berhadapan dengan pola perilaku masyarakat yang terikat pada tradisi kekeluargaan yang erat dengan ketentuan hukum yang harus ditaati dalam pencegahan penularan wabah menular. Benturan antara tradisi masyarakat yang komunal, termasuk tradisi silaturahmi tercermin pada resistensi masyarakat untuk tetap menjalankan kebiasaan ini walaupun diperhadapkan pada ketentuan protokol kesehatan dalam penanganan Covid 19. Makna religius dalam pemakaman Jenazah Covid dan kultural dalam tatanan masyarakat mau tidak harus beradaptasi. Di sinilah pentingnya adaptasi baru masyarakat dalam modal sosial manakala berhadapan dengan hukum untuk mau memiliki penyadaran pada aturan hukum. Daya adaptasi merupakan fungsi dasar hukum (Parson, 1971). Persoalan perekonomian juga merupakan salah satu alasan yang menjadi problematisasi penghentian penyebaran Covid 19. Dalam Sistem ekonomi, ditandai dengan pelbagai kegiatan yang bertujuan menyejahterakan masyarakat dan memakmurkan masyarakat, agar masyarakat mampu bertahan.

Persoalan kesadaran hukum masyarakat berkaitan dengan informasi dan penyertaan masyarakat pula dalam membuat kebijakan, baik terhadap perumusan kebijakan maupun implementasi atas kebijakan tersebut. Upaya menguatkan modal sosial dalam hukum, mengingat hukum adalah sebagai bagian dari sistem sosial menjadi hal menarik dalam kajian ini. Kelindan antara kebijakan sosial dan kebijakan hukum diharapkan bersinergitas, khususnya dalam tulisan ini adalah upaya untuk penghentian penyebaran Covid 19. Penciptaan struktur fungsional dalam hukum pada akhirnya diharapkan mengharmonisasikan berbagai kepentingan dalam masyarakat, dengan hukum yang berfungsi untuk mengharmoniskan, menertibkan, dan melakukan upaya kontrol sosial. Rumusan masalah dalam tulisan ini adalah: Mengapa implementasi kebijakan hukum dalam penghentian penyebaran Covid 19 hukum membutuhkan modal sosial?

Metode Penelitian

Kajian tentang modal sosial dalam kebijakan hukum dalam penanganan covid 19 ini dilakukan dengan metode penelitian *socio-legal research* dengan kajian kualitatif deskriptif, dengan kajian studi pustaka. Pada aras implementasi kebijakan hukum dilakukan dengan penelusuran data sekunder, dan studi literatur digunakan untuk mereview implementasi kebijakan hukum dalam upaya penghentian penyebaran covid 19. Aspek timbal balik hubungan hukum dan masyarakat, akan menjadi unit analisis penting dalam tulisan ini untuk menilai bahwa pemberlakuan kebijakan hukum tentang penghentian penyebaran Covid 19, membutuhkan modal sosial yang kuat.

Pembahasan

Kebijakan Hukum dalam Penghentian Penyebaran Covid 19

Pandemi/wabah penyakit menular *Corona Virus Disease 2019* atau COVID-19 telah melanda Indonesia, dan ditetapkan sebagai bencana nasional non-alam melalui Keputusan Presiden Nomor 12 tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Nonalam Penyebaran *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19). Pertimbangan penetapan Keppres Nomor 12 tahun 2020 tentang Penetapan Bencana non alam Penyebaran *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19) sebagai Bencana Nasional adalah:

1. bahwa bencana non-alam yang disebabkan oleh penyebaran *Corona Virus Disease 2019* (COVID-19) telah berdampak meningkatnya jumlah korban dan kerugian harta benda, meluasnya cakupan wilayah yang terkena bencana, serta menimbulkan implikasi pada aspek sosial ekonomi yang luas di Indonesia;
2. bahwa World Health Organization (WHO) telah menyatakan COVID-19 sebagai Global Pandemic tanggal 11 Maret 2020;

Wabah Covid 19 merupakan wabah penyakit menular merupakan suatu kejadian berjangkitnya penyakit Covid 19 yang menular dalam masyarakat, yang jumlah penderitanya meningkat secara nyata melebihi dari pada keadaan yang lazim serta dapat menimbulkan malapetaka. Kebijakan hukum dalam penghentian penyebaran Covid 19 untuk melindungi penduduk dari malapetaka yang ditimbulkan wabah Covid 19 diterapkan dalam rangka meningkatkan kemampuan masyarakat untuk hidup sehat.

Indonesia memiliki regulasi atau kebijakan hukum yang dapat digunakan dalam menghadapi pandemi virus corona Covid-19, yaitu UU Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, UU Nomor 4 Tahun 1984 Tentang Wabah Penyakit menular, UU Nomor 6 tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan, dan UU Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana. Menurut UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, pada Pasal 7 ayat (2) UU Penanggulangan Bencana disebutkan bahwa penetapan status dan tingkat bencana nasional dan daerah memuat indikator meliputi; jumlah korban; kerugian harta benda, kerusakan prasarana dan sarana; cakupan luas wilayah yang terkena bencana; dan dampak sosial ekonomi yang ditimbulkan. Presiden telah menetapkan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat dengan Keppres Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Covid-19 dan PP Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial

Berskala Besar (PSBB) dalam rangka percepatan Penanganan Covid-19.

Kebijakan hukum pidana dalam upaya penanganan wabah penyakit menular saat ini antara lain tunduk pada Pasal 14 ayat (1) UU RI Nomor 4 tahun 1984 tentang wabah penyakit menular, dan dinyatakan bahwa Barang siapa dengan sengaja menghalangi pelaksanaan penanggulangan wabah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini, diancam dengan pidana penjara selama 1 (satu) tahun dan/atau denda setinggi-tingginya Rp 1.000.000,- (satu juta rupiah). Pada Pasal 14 ayat (2) diatur bagi Barang siapa karena kealpaannya mengakibatkan terhalangnya pelaksanaan penanggulangan wabah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini, diancam dengan pidana kurungan selama-lamanya 6 (enam) bulan dan/atau denda setinggi-tingginya Rp 500.000,- (lima ratus ribu rupiah). Ancaman pidana bagi yang berkerumun saat pandemik Corona, dapat dikaji pula dalam Pasal 83 UU nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan yang menjatuhkan ancaman pidana penjara 1 tahun dan atau denda maksimal Rp.100.000.000,- bagi setiap orang yang tidak mematuhi penyelenggaraan kekarantinaan kesehatan dan atau menghalang-halangi penyelenggaraan kekarantinaan kesehatan hingga menyebabkan kedaruratan kesehatan masyarakat.

Adapun unsur-unsur tindak pidana dalam Pasal 14 ayat (1) UU RI Nomor 4 tahun 1984 tentang wabah penyakit menular untuk dapat seseorang dijerat dengan pidana atau hukuman dalam kebijakan hukum pidana dapat dijelaskan sebagai berikut: Unsur Barang siapa menunjuk pada subjek pelaku tindak pidana yang dapat dipertanggungjawaban secara hukum pidana karena melakukan tindak pidana dan memenuhi semua unsur tindak pidana, dan tidak memiliki alasan pemaaf maupun alasan pembenar yang mengharuskan dapat dipidananya suatu perbuatan. Unsur Sengaja dimaksudkan menurut M.v.T (*memorie van Toelichting*) yang mengartikan "kesengajaan"/ *opzet* sebagai menghendaki dan mengetahui (*willens en wetens*) hal yang dilakukan Unsur Menghalangi, yaitu unsur menghalang-halangi atau merintangi artinya perbuatan harus dilakukan dengan sengaja berupa merintangi atau membuat tidak dapat berlangsung suatu kegiatan atau menyusahkan atau mengganggu sehingga kegiatan tersebut misalnya dapat berlangsung tetapi dilakukan dengan susah payah. Unsur pelaksanaan penanggulangan wabah penyakit menular sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 huruf (a) UURI Nomor 4 Tahun 1984 tentang wabah penyakit menular adalah kejadian berjangkitnya suatu penyakit menular dalam masyarakat yang jumlah penderitanya meningkat secara nyata melebihi dari pada keadaan yang lazim pada waktu dan daerah tertentu serta dapat menimbulkan malapetaka. Pasal 5 ayat (1) UU RI Nomor 4 tahun 1984 tentang wabah penyakit menular, disebutkan bahwa upaya penanggulangan wabah meliputi:

- a. penyelidikan epidemiologis;
- b. pemeriksaan, pengobatan, perawatan, dan isolasi penderita, termasuk tindakan karantina;
- c. pencegahan dan pengebalan;
- d. pemusnahan penyebab penyakit;
- e. penanganan jenazah akibat wabah;
- f. penyuluhan kepada masyarakat;
- g. upaya penanggulangan lainnya.

Bagi pelanggar aturan hukum dalam penanganan pencegahan penyakit wabah menular seperti Covid 19 ini, instrumen hukum sudah menyediakan beberapa Pasal yang bisa menerapkan sanksi penjara yang bersifat merampas kemerdekaan dengan penahanan dan pemenjaraan, bahkan hingga bertahun-tahun. Kebijakan hukum ini dimaksudkan sejalan dengan tujuan hukum sebagai sarana kontrol sosial dan *rekayasa sosial/social engineering* untuk masyarakat bisa taat pada hukum. Kebijakan pemerintah dalam penghentian penyebaran Covid 19, membutuhkan sistem hukum, baik dengan substansi hukum berupa aturannya, maupun dengan birokrasi penegak hukum. Bahkan dalam skala Bencana non alam karena pandemi ini, pemerintah juga melibatkan institusi TNI dan Polri guna kepastian hukum untuk menjamin kebijakan pemerintah. Kebijakan hukum yang ada diharapkan membawa perubahan sikap, pandang dan nilai agar masyarakat mendukung program pemerintah untuk menghentikan penyebaran Covid 19.

Pada kasus penolakan jenazah Covid 19 untuk dimakamkan secara protokoler pemakaman bagi yang positif Covid 19, sebagai contoh kasus penolakan jenazah Covid 19 yang diputus oleh Pengadilan Negeri Ungaran, para pelaku dijatuhi vonis hakim dengan 4 (empat) bulan penjara dan denda. Bahkan secara luas, kebijakan hukum pidana di atas dapat menjerat pelaku atau barang siapa bagi yang tidak mematuhi protokol kesehatan, termasuk bagi yang menghalang-halangi upaya pencegahan penyebaran Covid 19 juga dapat dikenakan pasal tersebut di atas. Pada aras lokal daerah, dengan peraturan Daerah, Surat keputusan Walikota, di beberapa daerah, beberapa pelanggar protokol kesehatan dikenakan suatu tindakan administratif atau sanksi tindakan yang bisa dilakukan oleh Satpol Pamong Praja, bahkan bekerja sama dengan TNI dan Polri. Hukuman denda, menyapu jalan, mengecat trotoar, menyanyikan lagu perjuangan, antara lain contoh sanksi yang diakomodasi dalam regulasi di beberapa daerah. Hal ini termasuk dalam kebijakan hukum walau di aras lokal.

Maklumat Kapolri Nomor Mak/2/III/2020 tentang Kepatuhan terhadap Kebijakan Pemerintah dalam Penanganan Penyebaran Virus Corona juga termasuk bagian dari kebijakan hukum pidana supaya masyarakat tidak berkerumun. Bahkan Kepolisian pun menerapkan pasal dalam KUHP bagi yang melawan petugas atau menghalang-halangi petugas dalam menjalankan kewajiban, dengan Pasal 212 KUHP atau Pasal 214 KUHP. Pasal 214 KUHP mengancam maksimal tujuh tahun penjara bagi kejahatan yang ditujukan kepada pegawai/pejabat negara (kekuasaan) yang sedang menjalankan tugasnya. Secara teori jenis delik ini sering disebut dengan delik *propria* atau delik yang ditujukan kepada orang-orang tertentu (pejabat/pegawai) yang kemudian pejabat tersebut melakukan sesuatu yang terlarang atau tidak melakukan sesuatu yang menimbulkan akibat yang terlarang/melanggar hukum.

Bertolak dari kasus-kasus yang ada, maka dapat dijelaskan pula sikap, pandangan, dan nilai sosial budaya yang berhadapan atau bertentangan dengan hukum yang berlaku. Nilai, sikap, dan pandangan masyarakat yang tercermin dalam perilaku yang melawan hukum tersebut di atas, merupakan faktor kuat yang menentukan sistem hukum belum sepenuhnya memperoleh tempat logis dalam kerangka pelaksanaan hukum dalam kehidupan masyarakat. Termasuk di dalamnya dalam implementasi kebijakan hukum pencegahan wabah penyakit menular atau

dalam konteks ini adalah kebijakan penghentian penyebaran Covid 19. Kasus-kasus di atas menggambarkan perbedaan sikap pandang dan nilai masyarakat berkenaan dengan pelaksanaan hukum dalam pencegahan penyebaran Covid 19.

Kebijakan Hukum sebagai Bagian dari Kebijakan Sosial

Kebijakan hukum adalah bagian dari kebijakan sosial, mengingat hukum diberlakukan dalam masyarakat. Hukum bekerja dalam suatu konteks situasi kekuatan sosial maupun personal yang mempengaruhi bekerjanya hukum. Sebagai contoh dapat dikemukakan bahwa kebijakan hukum di atas, mengancam masyarakat untuk tidak melanggar hukum, dan bahkan bisa dikenai pidana perampasan kemerdekaan dan denda bila tidak mentaati, serta sanksi lain seperti sanksi tindakan dengan menyapu, dan sebagainya. Hal ini membawa masyarakat untuk memiliki pola-pola perilaku yang selaras atau memilih untuk melanggarnya. Pilihan-pilihan masyarakat untuk taat atau tidak pada hukum, membutuhkan suatu energi pada modal sosial.

Memfungsikan hukum dalam masyarakat dimulai dari perumusan kebijakan hukum, sejak *law making process*, serta bekerjanya hukum dalam masyarakat/implementasinya. Pada sisi pemberlakuan hukum, akan tergambar bagaimana tanggapan masyarakat terhadap hukum yang didalamnya termasuk masalah kesadaran hukum, maupun dari penelaahan aksi baik individu maupun pola sosial warga masyarakat termasuk aparat pemerintah. Melalui hukum diharapkan masyarakat memiliki daya adaptasi kebiasaan baru untuk mentaati protokol kesehatan. Hukum bukan hanya dikaji dari sisi represivitasnya untuk menakut-nakuti masyarakat, namun juga hukum memiliki suatu kebijakan atau *policy*, yakni supaya hukum tersebut tetaplah harus mengawal nilai-nilai dan ide dasar yang bukan hanya sekedar menegakkan sanksi belaka, namun juga hukum haruslah menjalankan fungsi perlindungan, kemanfaatan, kepastian hukum dan keadilan. Hukum haruslah mewujudkan cita hukum, jangan sampai dengan hukum tersebut, terlebih hukum pidana yang merupakan jenis hukum yang keras karena bisa menjatuhkan pidana badan berupa penjara atau perampasan kemerdekaan, justru melukai kepentingan hukum yang lebih besar. Menegakkan hukum adalah menegakkan jaminan akan perlindungan kemanusiaan itu sendiri. Oleh karenanya, penegakan hukum bukanlah penegakan sanksi semata. Penegakan hukum bermakna menegakkan nilai-nilai dan norma yang untuk melindungi masyarakat, baik dengan penegakan hukum yang sifatnya prevntif maupun penegakan hukum yang sifatnya represif. *Over-kriminalisasi* dalam hukum akan memunculkan efek kontra produktif yang bisa jadi bertentangan dengan ide dasar hukum hukum di atas. Hukum bukanlah untuk hukum, melainkan untuk penegakan nilai keadilan, perlindungan yang menjadi muatan cita hukum.

Menurut G.P Hoefnegels, upaya penanggulangan yang merupakan bagian dari kebijakan sosial pada hakikatnya juga merupakan bagian integral dari upaya perlindungan masyarakat yang dapat ditempuh dengan dua jalur, yaitu Jalur penal, yaitu dengan menerapkan hukum pidana, dan kedua dengan Jalur nonpenal, yaitu dengan cara Pencegahan tanpa pidana, termasuk di dalamnya penerapan sanksi administratif dan sanksi perdata., serta mempengaruhi pandangan masyarakat mengenai kejahatan dan pembinaan lewat media massa (Nawawi, 2008: 3). Asas

Ultimum remedium merupakan suatu asas yang menyatakan hukum pidana ditempatkan sebagai obat terakhir dalam penanganan pelanggaran hukum di masyarakat. Namun, seringkali penegakan hukum pidana lebih dikedepankan, dibanding upaya lain seperti persuasif dan sosialisasi. Adanya represifitas hukum ini, sebenarnya belum bisa menjawab akar masalah yang sebenarnya. Pengenaan hukum pidana dengan perampasan kemerdekaan, justru hanya sebagai suatu upaya yang simptomatis dan pragmatis dalam menjawab tantangan penegakan hukum dalam penghentian penyebaran covid 19. Upaya yang lebih kausatif untuk dapat memunculkan ketaatan hukum masyarakat bukan hanya mengandalkan upaya represif, tetapi justru perlu digunakan modal sosial dalam upaya pre-emptif, upaya preventif atau persuasif. Dengan demikian dalam upaya non hukum tadi atau non sosial, dibutuhkan suatu peran modal sosial untuk digunakan atau diberdayakan dalam hukum.

Politik hukum diorientasikan untuk mengupayakan secara rasional peraturan perundang-undangan atau ketentuan hukum yang baik untuk saat tertentu pada masyarakat tertentu. Pada sisi birokrasi pembuatan hukum dan pelaksanaan hukum atau yang lazim dikenal dengan penegak hukum ditempatkan pada suatu posisi sentral sebagai lembaga pemutus kebijakan (*goal attainment*). Dalam kepentingan birokrasi dan kekuasaan, sudah seharusnya birokrasi hukum ini secara fungsional melayani masyarakat sebagai suatu bagian *public service* dan mengembangkan daya adaptasi masyarakat untuk perubahan yang terjadi, kepentingan hukum yang diharapkan adalah berupa ketaatan masyarakat pada protokol kesehatan, dan kepatuhan masyarakat pada ketentuan untuk pencegahan wabah penyakit menular yang dalam kasus ini adalah untuk mentaati program pemerintah dalam upaya penghentian penyebaran Covid 19. Studi fungsionalisasi hukum untuk memahami hakekat hukum bahwa kepastian hukum, perlindungan dan keadilan dalam kaitannya dengan kebijakan penghentian penyebaran Covid 19, membutuhkan bekerjanya sistem sosial lain yang mendukung. Modal sosial menjadi bagian dari sistem sosial budaya, yang mencetak bagaimana terbentuknya ide, nilai, dan pandangan masyarakat.

Kebijakan formulasi dalam penanggulangan kejahatan menurut Barda Nawawi Arief merupakan sudut pendekatan kebijakan yang memiliki makna: Pertama sebagai bagian dari kebijakan sosial yakni bagian dari upaya untuk mengatasi masalah sosial, dalam rangka mencapai/menunjang tujuan nasional; Kedua sebagai bagian dari kebijakan kriminal yakni bagian dari upaya perlindungan masyarakat, khususnya upaya penanggulangan kejahatan; Ketiga sebagai bagian dari kebijakan penegakan hukum yakni bagian dari upaya memperbaharui substansi hukum dalam rangka lebih mengefektifkan penegakan hukum (Nawawi, 2008: 26). Oleh karenanya jelas, bahwa kebijakan hukum penghentian penyebaran Covid 19 ini, juga harus dipahami sebagai bagian dari pengentasan masalah sosial untuk mencapai perlindungan sosial masyarakat guna mengupayakan kesejahteraan sosial. Pada sisi lain, penegakan hukum yang mengkaji korelasi hukum dengan masyarakat, juga akan memberikan rekomendasi bagi hukum untuk melakukan autokritik pada hukum, sehingga hukum menjadi responsif dan mampu menjadi *problem solving* yang menjawab kebutuhan dalam masyarakat.

Upaya implementasi kebijakan hukum atau dikenal dengan penegakan hukum bukanlah suatu upaya yang masuk dalam suatu ruang steril yang bebas nilai atau bukanlah upaya yang lepas dari suatu konteks sosial kemasyarakatan. Hukum bukanlah dalam suatu ruang yang tertutup, tetapi berada dalam suatu ruang terbuka dimana ada interaksi antara kebijakan hukum dan relasinya dengan aspek sosial masyarakat. Interaksi bekerjanya hukum dengan masyarakat inilah yang sebenarnya merupakan suatu kenyataan hukum, ada suatu keterpengaruhannya antara hukum dan masyarakat. Kajian kebijakan hukum tak akan lepas dari kontekstualisasi bekerjanya hukum dalam suatu ruang sosial, yang penuh dengan persoalan-persoalan sosial yang melingkupi. Kebijakan Hukum pada hakikatnya adalah bagian dari kebijakan sosial. Sebuah narasi tentang bagaimana hukum itu diterima atau ditaati atau tidak dalam suatu masyarakat, bagaimana hukum itu juga produk suatu masyarakat, bagaimana dampak hukum bagi masyarakat, apa tuntutan masyarakat pada hukum, itu adalah masalah-masalah sosial yang ada pada hukum. Kebijakan hukum tak lepas dari kebijakan sosial untuk mencapai *social defence* dan pada akhirnya mencapai tujuan untuk kesejahteraan sosial itu sendiri.

Peran Modal Sosial dalam Penegakan Hukum

Penegakan hukum adalah kegiatan menyetarakan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan dalam kaedah-kaedah, pandangan-pandangan menilai yang mantap dan menegawantah, dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan (sebagai social engineering), memelihara dan mempertahankan (sebagai social control) kedamaian pergaulan hidup (Purbacaraka, 1977). Talcott Parson mengemukakan bahwa salah satu tujuan paling mendasar bagi sistem hukum dalam sistem budaya ditekankan pandangan fungsional imperatif, terutama dalam menjalankan fungsi *latency* (latensi), atau *pattern maintenance* (pemeliharaan pola) (Parsons, 1971). Jelaslah bahwa ide penegakan hukum merupakan suatu ide visualisasi dari nilai yang ada dalam masyarakat, dan untuk masyarakat, sehingga hukum tidak akan mungkin bisa terasing dari masyarakatnya. Bila dengan demikian, hukum akan menjadi lumpuh dan tidak memiliki daya pengikat. Dari sinilah dibutuhkan refleksi modal sosial yang ternyata merupakan kekuatan yang harus disinergikan dalam hukum, agar hukum memperoleh tempat dalam masyarakat sebagai hukum yang populis. Hukum memiliki *habitus* dalam masyarakat yang tak lepas dari peran modal sosial.

Modal sosial merupakan kemampuan masyarakat untuk bekerja sama, demi menjadi tujuan bersama, di dalam berbagai kelompok dan organisasi (Coleman, 1999). Modal sosial merupakan kemampuan masyarakat berasosiasi berhubungan antara satu dengan yang lain, dan selanjutnya menjadi kekuatan penting dalam ekonomi dan aspek eksistensi sosial lainnya (Burt, 1992). Hal ini berarti mencakup bagaimana internalisasi hukum dalam masyarakat dan masyarakat melakukan eksternalisasi dalam wujud ketaatan hukum atau kesadaran hukum. Modal sosial yang baik dan luhur adalah nilai keserasian, keharmonisan sosial. Modal sosial berupa nilai kolektivitas atau solidaritas sosial menjadi penting dalam penciptaan kohesi sosial sehingga masyarakat memiliki *The common goal* untuk tercapai tujuan bersama. Nilai-nilai kesadaran kolektif yang ada akan diinternalisasi dan dieksternalisasi masyarakat menjadi suatu norma yang diakui hidup, tumbuh dan

berkembang dalam masyarakat, dan menjadi suatu norma yang ditaati dan dilestarikan oleh masyarakat. Secara normatif, hukum ditetapkan sebagai ukuran dalam penyelesaian persoalan. Namun secara sosial, hukum mengalami persoalan dalam pemberlakuan sosiologis atau empirisnya dalam masyarakat. Sistem hukum adalah sistem sosial, oleh karenanya, persoalan represivitas hukum bisa menuai resistensi dalam tatanan masyarakat, manakalah hukum itu dirasa tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Modal Sosial yang didukung oleh birokrasi hukum, bertujuan agar supaya sistem hukum dapat menciptakan fungsinya, maka hukum harus digerakkan oleh suatu struktur birokrasi yang sudah menyiapkan prasyarat fungsional dengan pendekatan fungsional demi efektivitas hukum. Kajian terhadap modal sosial dalam efektivitas hukum penting untuk mengelaborasi berfungsi hukum dalam masyarakat, sehingga merupakan suatu artikulasi yang bertumpu pada segi kemanfaatan hukum dalam *ius operatum* atau dalam penegakan hukum atau dalam bekerjanya hukum dalam masyarakat. Kajian terhadap implementasi kebijakan hukum atau penegakan hukum dengan modal sosial untuk meletakkan aspek fundamental dalam fungsi hukum pada sistem kemasyarakatan, yakni:

a. Fungsi adaptasi

Fungsi ini melekat pada kemampuan masyarakat untuk menyesuaikan diri terhadap perubahan sosial. Dalam konteks ini, modal sosial menjadi penting sebagai suatu indikasi apakah masyarakat responsif terhadap perubahan sosial akibat pandemi Covid 19 ini, yang berdampak pada pelbagai sektor kehidupan.

b. Fungsi Pencapaian Tujuan Tertentu

Kebijakan pemerintah dalam penanganan Covid 19 dirumuskan dan diimplementasikan dengan tujuan supaya tercapai program penghentian penyebaran Covid 19. Fungsi hukum ini yang dilaksanakan oleh birokrasi pemerintah tidak akan berjalan sepenuhnya tanpa interaksi kerjasama dengan masyarakat sebagai adressat atau sasaran hukum. Hukum akan lumpuh tak mencapai tujuan manakalah hukum itu hanya menjadi alien bagi masyarakatnya. Untuk itu dalam pencapaian tujuan tertentu, khususnya tujuan hukum, maka modal sosial menjadi kunci untuk menggerakkan mesin hukum tersebut. Berbagai kebijakan pemerintah seperti protokol kesehatan, tata cara aturan penanganan jenzah covid 19, dan ketentuan lain dalam upaya penanggulangan wabah menular akan terkendala jika masyarakat justru menentang aturan tersebut. Kondisi, kepentingan masyarakat dan nilai kultural yang tumbuh dalam masyarakat membentuk ketaatan hukum masyarakat terhadap aturan yang ditetapkan pemerintah.

c. Fungsi Integratif

Integritas masyarakat atau pembinaan kesatuan masyarakat berupa kesadaran kolektif sangat penting sebagai salah satu modal sosial dalam mentaati kebijakan pemerintah. Fungsi dasar hukum untuk menjalankan fungsional imperatif kesatuan masyarakat untuk bergotong royong bersama untuk mencegah penyebaran covid 19. Harmonisasi sosial dalam gotong royong untuk menjadi pemantik penyatuan kepentingan dalam mempertahankan kesatuan masyarakat untuk tidak bergerak sesuai kepentingan sendiri dan tidak mentaati kebijakan pemerintah.

d. Fungsi Pemeliharaan Pola

Pentingnya modal sosial dalam membangun komitmen masyarakat yang mampu bergotong royong dengan menaati hukum, akan memberikan tatanan sosial dan hukum yang saling berdampingan dalam suatu kehidupan yang harmoni sosial dan berkesinambungan. Dengan demikian modal sosial akan menjadi berperan dalam memolakan secara terus menerus dalam perilaku yang terpola untuk menghormati pemaknaan nilai normativitas hukum di masyarakat. Dengan demikian, ketaatan masyarakat pada kebijakan Hukum penghentian penyebaran Covid 19, adalah ketaatan yang muncul dari dalam kesadaran masyarakat itu sendiri dan bukan karena ketakutan akan sanksi semata. Hal ini akan membentuk sikap tindak masyarakat untuk dengan rela hati menaati protokol kesehatan.

Harry C. Bredeemeier mengemukakan pentingnya fungsi integrasi dalam hukum untuk mengatur pelbagai kepentingan. Penelaahan pada mekanisme atau proses menuju suatu kesesuaian pelbagai kepentingan yang saling berhadap-hadapan. (Bredermeier, 1973). Kepentingan yang berhadap-hadapan akan diintegrasikan pada suatu pengambilan kebijakan hukum yang memiliki karakter populis. Pelaksanaan kebijakan hukum bukanlah hanya sekedar penerapan aturan, melainkan juga menginternalisasi atau menghayati *spirit* atau nilai dalam kebijakan tersebut. Pada masyarakat yang penuh konflik kepentingan saat hukum diperhadapkan pada masyarakat, maka hukum akan mengalami guncangan yang berarti hukum dirasa tidak bersesuaian dengan aspirasi sosial atau kebutuhan masyarakat. Hukum diharapkan mengintegrasikan pelbagai geseakan kmpentingan dengan suatu fungsi integratif, tetapi tetap dengan tujuan penerapan dari nilai atau ide dasar hukum yang tetap mengacu pada suatu kebutuhan substansial yang paling mendasar untuk dilindungi hukum.

Persoalan modal sosial dalam efektivitas hukum penanganan Covid 19 merupakan suatu persoalan bukan hanya dalam ranah individual melainkan dalam suatu tatanan pola sosial yang terkait dengan bekerjanya sistem hukum. Sistem hukum (Friedman, 1975: 14-16). Hukum pada hakikat adalah sebuah norma. Hukum berada dalam suatu sistem yang kompleks, yang dinamakan sistem hukum yang terdiri dari:

1. *The Legal Structure*

The structure of the system is its skeletal frame work; it is the permanent shape, The institutinal body of the system.

2. *The Legal substance*

The substance is composed of substantive rule and rules about how institution should behave.

The structure and Substance are real components of a legal system, but thay are at best a blueprint or a design, not a working machine.

3. *The legal culture*

It is the element of social attitude and value.

Bertolak dari teori sistem hukum dari Lawrence Friedmann di atas, maka dapat dikemukakan adanya interaksi antara modal sosial dan hukum dalam suatu keserasian yang dicakup oleh komponen dalam sistem hukum sebagai berikut:

1. Komponen kebijakan hukum
Komponen kebijakan hukum merupakan komponen substansi hukum berupa regulasi, keputusan-keputusan pemerintah, putusan hakim, atau kebijakan hukum lainnya. Komponen ini bisa disebut komponen pranata hukum,
2. Komponen birokrasi hukum
Komponen birokrasi hukum atau komponen penegak hukum adalah komponen lembaga hukum yang merupakan dimensi birokrasi yang berisi kelembagaan maupun personil yang terlibat dalam tubuh institusi penegak hukum. Komponen ini adalah komponen lembaga hukum.
3. Komponen budaya hukum
Komponen budaya hukum merupakan suatu nilai, kultur, atau value atau ide dasar yang menjiwai terciptanya atau terwujudnya kebijakan hukum, dan mempengaruhi bekerjanya birokrasi hukum.

Komponen kebijakan hukum memegang peran penting dalam mengatur, mengikat dan memiliki daya paksa untuk masyarakat menaati segala ketentuan dalam kebijakan penanganan penyebaran Covid 19. Hukum yang memiliki sifat tajam adalah hukum pidana, karena bisa mengenakan sanksi berupa perampasan kemerdekaan. Dalam suatu *petite offences* (kejahatan yang ringan), maka hukum pidana inipun dalam aplikasinya diterapkan oleh para penegak hukum, dengan penerapan sanksi selain sanksi perampasan kemerdekaan, seperti sanksi verbal (peringatan), maupun sanksi kerja sosial. Namun, sanksi alternatif perampasan kemerdekaan seperti sanksi kerja sosial belum dikukuhkan dalam suatu aturan KUHP. Kebijakan formulasi hukum yang lebih bersifat koersif misalnya pidana penjara ataupun denda, akan memunculkan defisit masyarakat, mengingat pandemik ini juga membawa beban ekonomi yang tidak sedikit di masyarakat. Reformasi kebijakan substansi hukum perlu dibangun dengan membangun substansi aturan, yang memang tepat dan efektif bagi masyarakat. Pemenjaraan mungkin bisa menjadi efektif dengan efek *deterrence* atau pencegahan masyarakat untuk tidak melakukan tindak pidana di bidang wabah menular. Namun stigmatisasi penjara dan label sebagai narapidana memberikan dampak yang sebenarnya juga harus diperhatikan sebagai suatu dampak negatif dari pidana perampasan kemerdekaan. Dilema penegakan hukum untuk mengenakan sanksi yang represif atau reparatif, seharusnya membawa suatu aspek kajian terhadap kebijakan formulasi dalam pencegahan penyebaran Covid 19, yang memberikan keseimbangan antara hak-hak individu dan hak masyarakat. Perumusan kebijakan perlu dikaji supaya lebih efektif dan berdaya guna. Dalam kondisi sekarang, perumusan aturan bukan hal yang mudah dan lepas dari konteks kebutuhan masyarakat. *Open system* dari suatu sistem hukum, akan selalu melekatkan bahwa merumuskan suatu aturan hukum itu, bukan hanya sekedar teknis yuridis, melainkan suatu persoalan yang terkait dengan kebutuhan sosial ekonomi masyarakat, dan kepentingan lainnya. Bukan hal yang mudah bagi pemerintah misalnya memberikan aturan PSBB, Karantina wilayah atau kebijakan lain, karena terkait berpengaruh terhadap sistem sosial yang lain. Maka, menggantungkan pada komponen substansi hukum juga bukan merupakan suatu hal yang efektif dalam penanganan penyebaran Covid 19. Walaupun kebijakan substansi hukum memiliki peran strategis sebagai landasan yang mempengaruhi kebijakan aplikasi oleh struktur hukum atau oleh

aparatus penegak hukum, namun pencapaian ketertiban masyarakat untuk taat pada upaya ketentuan penyebaran Covid 19, bukanlah semata-mata sebagai satu-satunya cara. Aturan hukum hanyalah salah satu cara saja dalam mencapai ketertiban atau kesadaran hukum masyarakat untuk taat dalam mencegah penyebaran Covid 19. Aturan hukum hanyalah mengikat dari luar. Dalam penerapannya, akan bisa dilihat bahwa perilaku masyarakat bahkan tidak ditentukan oleh bagaimana hukum dirumuskan atau bagaimana hukum diterapkan. Perilaku masyarakat seringkali justru bertentangan atau menabrak aturan hukum yang ada, bahkan defensif terhadap hukum, dan memandang aturan hukum justru membatasi kemerdekaan dan memunculkan ketidakadilan. Hukum menjadi terasing di mata masyarakat. Problematika kesadaran hukum masyarakat menegaskan peliknya persoalan hukum dalam penanganan penyebaran Covid 19, dan memberikan argumentasi bahwa hukum berupa aturan bukanlah instrument yang menjadi andalan penuh dalam memaksa masyarakat menaati protokol kesehatan. Saat ada ruang yang tak tersentuh oleh hukum, atau dalam suatu *area of no enforcement* karena penyebaran Covid 19 justru banyak terjadi pada ruang yang bersifat pribadi. Dengan demikian banyak perilaku masyarakat yang tidak menaati aturan protokol kesehatan, namun tak tersentuh oleh aturan hukum yang ada, misalnya memakai masker, menjaga jarak, menghindari kerumunan, dan lain-lain kebijakan untuk penanganan Covid 19. Saat tindakan itu terjadi di ruang publik sekalipun, masyarakat bisa jadi enggan melakukan penyadaran, bahkan aparat hukum seakan membiarkan hal tersebut terjadi.

Komponen struktur hukum memegang peran penting pula dalam penciptaan sistem kebijakan hukum pencegahan penyebaran Covid 19. Sinergitas di antara penegak hukum TNI, POLRI, Pemda, bahkan sistem peradilan pidana secara keseluruhan. Namun struktur hukum ini tak akan berarti bisa menjawab tantangan penyebaran Covid 19. Keterbatasan personil, sarana-prasarana, infrastruktur yang tidak memadai selalu akan mewarnai efektivitas upaya penegakan hukum dalam penangkalan Covid 19. Mengandalkan komponen struktur hukum tidak akan menjawab tantangan dalam upaya pencegahan penyebaran Covid 19. Keterlibatan masyarakat untuk berperan aktif masyarakat akan menjadi pokok yang sangat menentukan keberhasilan penegakan hukum. Faktor masyarakat akan mengisi kekurangan optimalisasi tugas penegak hukum, bahkan bisa menjadi garda terdepan untuk ikut berperan aktif mengawasi pelaksanaan kebijakan pencegahan penyebaran Covid 19. Tidak akan mungkin aparat penegak hukum yang jumlahnya terbatas mampu mengawasi keseluruhan masyarakat baik dalam ruang publik bahkan dalam ruang privat. Faktor struktur hukum juga memegang faktor *role model* dalam keadilan hukum. Saat ada perilaku penegak hukum itu sendiri yang justru mencederai kebijakan yang sudah dibuat, maka akan menjadi contoh perilaku yang buruk bagi masyarakat.

Komponen budaya hukum memiliki peran penting yang mendasari tergeraknya komponen kebijakan hukum dan birokrasi hukum. Komponen budaya hukum ini, tidak hanya dimiliki oleh lembaga dan pranata hukum, tetapi juga dimiliki oleh masyarakat yang menjadi sasaran atau pemangku kepentingan pula dalam terwujudnya hukum dalam masyarakat, dan menggerakkan komponen lain untuk lembaga dan pranata hukum bekerja. Ada keterpengaruhan dan interdependensi antara budaya hukum yang mempengaruhi komponen substansi hukum dan

komponen struktur hukum itu bekerja. Operasionalisasi dari komponen lembaga dan pranata hukum dipengaruhi oleh komponen budaya hukum. Secara konkrit pada konteks tulisan ini adalah, dalam upaya penghentian penyebaran Covid 19, tetap dibutuhkan suatu komponen lembaga dan pranata hukum, untuk memaksakan berlakunya hukum dalam masyarakat. Negara memiliki otoritas untuk mengatur masyarakat guna memastikan program atau kebijakan pemerintah akan tercapai. Hukum memiliki tugas sebagai *law as tool of social control*, untuk menjaga ketertiban, dan hukum juga memiliki tugas untuk melakukan suatu rekayasa sosial atau *law as a tool of social engineering* sebagaimana sudah menjadi narasi utama dalam pembelajaran hukum. Namun, tanpa komponen budaya hukum yakni ide dasar, value, nilai seperti nilai penghormatan akan hak asasi manusia, nilai solidaritas sosial, nilai kepatuhan hukum, nilai demokrasi, dan lain-lain maka komponen lembaga dan pranata hukum akan tidak bekerja sesuai dengan nilai. Komponen budaya hukum justru menjadi jiwa dari bekerjanya lembaga dan pranata hukum. Komponen Budaya hukum menyebabkan komponen lembaga dan pranata hukum bekerja berdasarkan suatu tujuan tertentu. Pada komponen budaya hukum yang bersumber dari masyarakat, ini juga mempengaruhi bekerjanya komponen lembaga dan pranata hukum. Masyarakat yang tidak taat, membutuhkan suatu energi paksaan dari lembaga dan pranata hukum. Komponen budaya hukum merupakan suatu titik reflektif untuk menilai hukum seperti apakah, dan yang bagaimanakah lembaga dan pranata untuk memenuhi kebutuhan hukum yang masyarakat, menilai apakah tuntutan masyarakat pada hukum terpenuhi, menilai apakah hukum sesuai dengan realitas kebutuhan sosial dalam masyarakat.

Komponen budaya hukum yang bersumber dari masyarakat ini identik dengan aspek modal sosial masyarakat. Budaya Hukum meliputi ide, nilai-nilai atau *value* dalam masyarakat. Budaya hukum menyuarakan tanggapan, sikap dan cara pandang masyarakat dalam menilai suatu kebijakan hukum. Komponen budaya masyarakat mencakup pengetahuan hukum masyarakat dan kesadaran hukum masyarakat. Pengetahuan atau pemahaman hukum dalam masyarakat akan substansi kebijakan hukum memiliki aspek penting dalam memulai kesadaran hukum. Aspek budaya hukum ini juga banyak dipengaruhi konstelasi aspek sosial lain seperti perekonomian, kultur kebiasaan, bahkan termasuk politik.

Kajian terhadap komponen budaya hukum pada modal sosial perlu dielaborasi lebih dalam mengingat bahwa masih ada dalam masyarakat yang mengalami benturan nilai, persepsi, cara pandang terhadap kebijakan hukum yang dicanangkan pemerintah. Realitas sosial dari implementasi kebijakan penanganan Covid 19 tak lepas dari suatu wajah realitas konstruksi sosial. Peter L. Berger dan Thomas Luckmann mengkaji melalui sosiologi pengetahuan yang berusaha menekuni analisa pembentukan kenyataan oleh masyarakat sebagai suatu '*social construction of reality*'. Proses produk-produk aktivitas manusia yang dieksternalisasi memperoleh sifat objektif adalah objektivasi, yaitu pelembagaan sebagai obyektivasi makna tingkat I dan legitimasi sebagai objektivasi makna tingkat kedua. Proses internalisasi adalah dalam dunia sosial yang sudah diobjektivasi 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. Berger memandang bahwa

masyarakat sebagai produk manusia dan manusia sebagai produk masyarakat (Berger; Luckmann, 1990). Adapun cara pengkonstruksian ini dilakukan melalui penafsiran, sebagai suatu perbuatan yang didahului pengetahuan dan merupakan *proses dialektis dari obyektivasi, eksternalisasi, dan internalisasi*. Ketiga momen ini bersesuaian dengan karakterisasi esensial dari dunia sosial. Masyarakat merupakan produk manusia, sehingga masyarakat merupakan kenyataan objektif, dan manusia merupakan produk sosial. Mead mengemukakan bahwa pikiran merupakan suatu proses, dan dengan proses itu individu menyesuaikan diri dengan lingkungannya. Pikiran atau kesadaran muncul dalam proses tindakan. Namun demikian individu-individu tidak bertindak sebagai organisme yang terasing. Proses interaksi di mana individu-individu saling berinteraksi dan mempengaruhi, dimana proses ini tidak berbeda secara kualitatif dari proses berpikir internal (Paul Johnson, 1986: 10). Pemikiran G. H. Mead sangat memengaruhi Blumer, sementara Blumer sendiri adalah murid Mead, yang akhirnya Blumer kemukakan pemikirannya dalam teori interaksi.

Tiga premis dari teori interaksionisme simbolik Herbert Blumer (Blumer, 1969) 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 being 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 arises out of, the social interaction that one has with one's fellows.

The third Premise is that these meanings are handed in, and modified through, an interpretative process used by the persons dealing with the things he encounters.

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 dimana 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 dihadapkannya. 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 secara langsung, namun berpengaruh sejauh melokalisasi dan membatasi situasi interaksi (K.J. Veege, 1983: 225-228). Teori interaksionisme simbolik mensubstansikan bahwa tindakan manusia bukan merupakan suatu tanggapan yang berperilaku langsung terhadap stimulus yang datang dari lingkungannya atau dari luar dirinya (Ritzer, 1982: 69), yang merupakan hasil proses belajar dalam arti memahami simbol-simbol dan saling menyesuaikan makna dari simbol-simbol itu. 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. Proses produk-produk aktivitas manusia yang dieksternalisasi memperoleh perilaku objektif adalah objektivasi, yaitu pelebagaan sebagai objektivasi makna tingkat pertama dan legitimasi sebagai objektivasi makna tingkat kedua. Proses internalisasi adalah dalam dunia sosial yang sudah diobjektivasi dimasukkan ke dalam kesadaran selama berlangsungnya sosialisasi. Proses eksternalisasi terjadi apabila anggota masyarakat secara individual serentak menyatakan keberadaannya dalam dunia sosial dan menginternalisasinya sebagai kenyataan objektif (Berger, Luckman, 1990: xx).

Suatu internalisasi nilai dalam tataran mikro sosial terwujud pada bagaimana individu bisa memahami dan melaksanakan aturan. Dalam skala makro maka pelebagaan reaksi individu berada dalam suatu sistem sosial yang lebih luas. Melalui proses eksternalisasi diharapkan tercapai melalui pelebagaan dalam pola pendekatan dan mekanisme yang harmoni sosial. Maka penting untuk penguatan kelembagaan hukum sebagai suatu kondisi yang mengintegrasikan kesesuaian antara sistem sosial, budaya, dan ekonomi. Talcot Parsons memberikan suatu tipe prasyarat fungsional untuk menjamin penegakan hukum sebagai institusi integratif yang mampu menyelaraskan atas kepentingan yang berbeda. Pada sistem sosial dengan *primary Functions* melakukan integration, dapat tercapai saat aksi tertentu mencerminkan pengaturan kebutuhan individu-individu, serta komitmen individu terhadap nilai bersama. (Parsons, 1971). Diperlukan suatu proses pengintegrasian dengan menambah modal sosial berupa kohesi sosial. Mewujudkan kohesi sosial untuk menjamin kesadaran hukum kolektif dalam masyarakat memerlukan proses internalisasi dan institusionalisasi, berkenaan dengan pola harapan peran (role expectation). Modal sosial dalam hal ini memegang peran penting yang bisa meminimalisir gesekan antar kepentingan, atau melakukan harmonisasi manakala ada benturan nilai kepentingan. Sistem hukum sebagai suatu pola normatif yang seharusnya ditaati oleh masyarakat akan memberi kontribusi pada integrasi sosial. Peran kelembagaan lain menjadi sangat penting dalam masyarakat, yakni pada aspek cultural yang berfungsi *pattern maintenace*.

Modal sosial dalam sistem budaya menekankan nilai dan norma yang dilebagikan dalam sistem sosial. Budaya berkaitan dengan bagaimana masyarakat mempertahankan nilai-nilai dengan melestarikannya dan menjaga komitmen atas nilai dasar dan norma yang tumbuh dan dianut dalam masyarakat. Demikian pula dalam cara pandang masyarakat terhadap pandemi Covid 19 ini. Mulai dari kesadaran individu masyarakat, masyarakat melakukan proses belajar secara sosial, dalam suatu interaksi sosial. Kecerdasan sosial masyarakat yang bernaung dalam suatu runag solidaritas menjadi penting dalam membangun sikap individu masyarakat untuk bergotong royong dalam suatu integrasi sosial untuk bahu membahu menghentikan penyebaran Covid 19. Pada sisi kelembagaan sosial, institusi keagamaan, institusi sosial budaya memegang peran penting karena menegaskan dan memperkuat nilai-nilai yang hidup dalam setiap individu. Pentingnya kelembagaan sosial kemasyarakatan menjadi salah satu modal sosial untuk mengambil peran dalam menyosialisasikan kebijakan hukum dan menafsirkan aturan atau tatanan sosial untuk diselaraskan atau diharmoniskan dengan kebijakan hukum. Masyarakat

Indonesia masih sangat kharismatis yang mengandalkan leadership. Peran tokoh agama dan masyarakat menjadi sangat penting, Peran tokoh birokrasi kadang justru dirasa masyarakat bersifat seremonial belaka dalam ruang publik. Kharisma tokoh agama dan tokoh masyarakat menumbuhkan keyakinan dan komitmen masyarakat, sehingga mau tidak mau hukum mengandalkan ketokohan masyarakat tersebut untuk mendorong komitmen atau kesadaran hukum masyarakat.

Modal sosial dalam sistem budaya hukum sebagaimana dikemukakan di atas memiliki suatu kontribusi penting dalam membangun konstruksi sosial masyarakat. Konstruksi sosial yang dibentuk melalui interaksi sosial, diharapkan sejalan dengan kebijakan hukum penanganan Covid 19, dan menganut nilai yang secara positif menjadikan simbol-simbol hukum sebagai sarana untuk membangun kohesi sosial dalam menanggapi upaya penghentian penyebaran Covid 19. Dengan demikian terciptalah integrasi sosial. Integrasi hukum dan masyarakat akan menjadi modal sosial dalam efektivitas hukum. Integrasi menumbuhkan solidaritas pada anggota masyarakat. Sistem hukum sebagai sistem kontrol sosial yang merupakan pola normatif akan ditumbuhkan melembaga sebagai tatanan yang ditaati oleh modal sosial. Dengan demikian hukum dan modal sosial yang kuat akan membawa atau menciptakan suatu kebiasaan yang terstruktur dan tidak asing bagi masyarakat. Adaptasi baru yang dicanangkan pemerintah antara lain juga berkehendak membentuk sikap perilaku masyarakat yang bisa menaati protokol kesehatan dan membangun habitus baru dengan melakukan penataan perilaku guna tanggap terhadap penghentian penyebaran Covid 19.

Von Benda Beckman mengemukakan sebagai berikut: *Law can become significant only by "having to do" with behaviour in a theoretically meaningful way... law becomes significant socially when human behaviour is influenced by law and when people make use of law in purposive conduct.* (Beckman, 1983). Orientasi nilai bersama atau tujuan bersama menjadi suatu gambaran bahwa telah tercapai suatu tujuan yang harus diperjuangkan bersama. Memang hukum melalui otoritasnya dan kekuasaan hukum yang melekat ada padanya seperti sanksi dan paksaan, juga ikut mempengaruhi masyarakat. Apabila proses dalam mencapai tujuan bersama didukung dalam suatu sistem sosial politik, maka masyarakat akan dikembangkan menjadi suatu masyarakat, yang memiliki suatu konsensus dan komitmen untuk berpartisipasi menyukseskan kebijakan hukum

Modal sosial yang penting dalam menjamin ketaatan masyarakat terhadap kebijakan pemerintah dalam protokol kesehatan bisa dikaji pula dari sistem ekonomi. Sistem ekonomi ini memiliki energi tinggi sebagai faktor dominan terhadap pemenuhan persyaratan fungsional adaptasi dalam masyarakat. Pemenuhan kebutuhan ekonomi masyarakat bisa jadi akan berbenturan dengan kebijakan penanganan Covid 19, seperti misalnya dengan Pembatasan Sosial berskala besar, dan pembatasan kehadiran konsumen dalam suatu ruang usaha bisnis. Pada akhirnya dengan kekuatan modal sosial yakni sinergitas antara sistem hukum, budaya, ekonomi, dan politik masyarakat akan mampu melakukan suatu penyesuaian atau dalam konteks kebijakan pemerintah dalam penghentian penyebaran Covid 19.

Modal sosial yang kuat akan mendukung fungsi integratif hukum, yang berarti pula menyelaraskan pelbagai konflik atau kepentingan yang terjadi dalam implementasi hukum. Modal sosial yang kuat akan mengeliminasi unsur konflik

kepentingan dan memperlancar proses adaptasi sosial masyarakat. Paksaan hukum untuk menaati hukum akan meunculkan suatu resistensi manakala modal sosial yang diharapkan mendukung efektivitas hukum, justru menjadi penghalang. Hukum tidak akan memiliki makna pemberlakuan tanpa didukung modal sosial. Pemberlakuan hukum membutuhkan legitimasi tidak hanya yuridis, melainkan juga legitimasi sosiologis, penerimaan hukum dalam masyarakat.

Efektivitas hukum terjadi manakala ada kesadaran kolektif individu dan masyarakat. Emile Durkheim menyatakan bahwa kesadaran kolektif memiliki kontribusi yang kuat dalam jalinan ikat kelompok meski dalam ikatan kelompok yang bercirikan solidaritas organik. (dalam Johnsons, 1986). Represivitas hukum yang bersifat punitif yang berlaku pada masyarakat mekanik, yakni mendefinisikan atau mengkategorikan perilaku sebagai sesuatu yang jahat, mengancam atau melanggar tidaklah memegang peran penting, namun membunagun kesadaran yang sifatnya *bottom up views of law*, maka menempatkan masyarakat menjadi polisi bagi dirinya sendiri, dengan demikian penghormatan pada hukum berada pada suatu tataran yang sifatnya bukan *artificial*, melainkan tumbuh dari dalam diri masyarakat itu sendiri. Kesadaran kolektif yang terus menerus menjadi penting dalam membentuk ikatan masyarakat dan menyumbang suatu solidaritas sosial. Kesadaran kolektif tetap memberikan ruang bagi otonomi individu dan heterogenitas kepentingan, namun tetap membawa individu dalam suatu ruang perjumpaan pada ikatan sosial yang berbasis pada konsensus sosial, sebagai suatu konsensus sosial dan moral. Dengan demikian, tanpa modal sosial yang kuat, sangatlah sulit membangun solidaritas sosial yang sangat dibutuhkan dalam penghormatan akan kebijakan hukum penanganan Covid 19. Tanpa modal sosial, hukum akan menjadi lumpuh dan hanya bergerak secara pragmatis represif, tanpa menyentuh aras kesadaran hukum yang sebenarnya justru menjadikan kebijakan hukum lebih efektif dan mengena dalam masyarakat. Kebijakan hukum pencegahan penyebaran Covid 19 yang integral dengan modal sosial akan lebih mengena, karena sifatnya bukan hanya simptomatis namun akan menjangkau pada suatu akar dari sebab-sebab kemunculan ketidaktaatan masyarakat terhadap hukum.

Kesimpulan

Peran modal sosial dalam mendorong efektivitas hukum adalah dengan menginsersikan nilai keadilan sosial pada sistem hukum baik pada komponen substansi atau pranata hukum, komponen lembaga hukum maupun pada komponen budaya hukum. Hal ini berarti modal sosial yang dibangun adalah membudayakan kesadaran hukum masyarakat termasuk pengembangan hukum dalam birokrasi untuk menegakkan hukum yang bukan hanya secara normatif, namun juga menginsersi secara kultural masyarakat. Modal sosial yang kuat akan menginspirasi sistem hukum untuk menserasikan dan responsif terhadap tantangan yang ada dalam masyarakat. Pola institusionalisasi hukum yang mampu mengakomodasi perubahan sosial, dan mampu menjawab kebutuhan hukum masyarakat mengindikasikan ada interaksi, interelasi kuat antara modal sosial dan hukum. Modal sosial akan menjadi energi pemberdayaan masyarakat baik melalui partisipasi dalam ikut melakukan pengugeran hukum atau penguatan hukum, penguatan kelembagaan masyarakat untuk bersama-sama membangun kesadaran hukum, khususnya dalam menaati kebijakan hukum penghentian penyebaran Covid 19. Modal sosial kuat akan

memberikan kohesi sosial masyarakat, *mutual understanding* dan menumbuhkan *shared value* untuk pencapaian *common goal* untuk menjadikan implementasi kebijakan hukum pencegahan penyebaran Covid 19 lebih efektif.

Pada sisi lain, kebijakan hukum seharusnya juga memberi ruang bagi pengembangan modal sosial. Hukum harus bisa responsif atau aspiratif dan membuka kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi, melakukan kontrol sosial sebagai hasil menguatnya tindakan kolektif, menguatnya *common goal*, meningkatnya sinergitas antara jaringan, dan memantik gotong royong sosial. Modal sosial yang kuat dalam mendukung kebijakan hukum diperlukan untuk mengembangkan kesadaran kolektif melalui proses internalisasi, pembentukan solidaritas sosial dan kohesi sosial dalam bergotong royong untuk menanggulangi pandemi Covid 19. Dengan demikian, masyarakat bisa melakukan suatu adaptasi dan berpartisipasi atau mengambil peran significant untuk mendukung kebijakan hukum penanggulangan Covid 19 yang sangat berdampak pada kehidupan masyarakat dalam suatu harmoni dan kesadaran kolektif. Modal sosial kuat akan menumbuhkan adaptasi sikap, integrasi sosial, pandangan serta *common goal* yang hendak dicapai masyarakat bersama yang mempengaruhi pelaksanaan hukum dalam kebijakan Covid 19. Dengan demikian modal sosial yang kuat akan memasyarakatkan kebijakan hukum, dan pada akhirnya akan membawa efektivitas kebijakan hukum dalam penanganan penyebaran Covid 19.

Daftar Pustaka

- Benda-Beckman, Franz Van. (1983). Why Law Does not Behave Critical and Constrictive reflection On The social Scieifc Persception of The Social Significance of Law, dalam Xith International Congress of IU-Vancouver, Canada.
- Berger Peter L.; Luckmann, Thomas. (1990). The social construction of Reality A treatise In The Sociology of Knowledge Tafsir sosial atas Kenyataan, Risalah tentang Sosiologi Pengetahuan. Jakarta: LP3ES.
- Blumer, Herbert, Symbolic Interactionism, Perspective and Method, Engle wood Cliffs, Prentice -Hall, New Jersey Inc 1969.
- Bredermeier, Harry C. (1973). Law as An Integrative Mechanism. Law As An Integrative Mecha-nism: Dalam Vilhem Aubert, ed. Sociology of Law. Middlesex: Penguin Books.
- Burt, R.S. 1992. Excerpt from The Sosial Structure of Competition, in Structure Holes: The Social Structure of Competition. Cambridge and London: Harvard University.
- Coleman, J. (1999) Social Capital in the Creation of Human Capital. Cambridge: Harvard University Press.
- Friedman, Lawrence M. (1975). The Legal System, A Social Science Perspective. New York: Russell Sage Foundation).
- Nawawi Arief, Barda. (2008). Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Hukum Pidana dalam Penanggulangan Kejahatan. Jakarta: Kencana.
- Nawawi Arief, Barda. (2008). Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana. Jakarta: Kencana.
- Parsons, Talcott. (1971). The systems of Modern Societies. New Jersey: Prentice Hall, Englewood Prentice-Hall, Inc.
- Paul Johnson, Doyle. (1986). Teori Sosiologi Klasik dan Modern, terj. dari Sociological

- Theory Classical Founders and Contemporary Perspective oleh Robert M.Z.Lawang. Jakarta: Gramedia.
- Paul Johnson, Doyle. (1981). *Sociological Theory Classical Founders and Contemporary Perspectives*. Florida: John Wiley and Sons Inc.
- Purbacaraka, Purnadi, (1977). *Penegakan Hukum Dalam mensukseskan Pembangunan*. Bandung: Alumni.
- Ritzer, George. (1982). terj. *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda*. Jakarta: Rajawali Pres.
- Veeger, K.J. (1993). *Realitas Sosial Refleksi Filsafat Sosial Atas hubungan individu-masyarakat dalam cakrawala sejarah sosiologi*, Gramedia Pustaka Utama. Jakarta: Gramedia Pustaka.

Christina Maya Indah, adalah dosen tetap Fakultas Hukum UKSW sejak tahun 1996. Menyelesaikan pendidikan Doktor di Program Doktor Ilmu Hukum UNDIP tahun 2010. Minat penelitian penulis pada kajian *socio-legal research*. *Socio-legal research* melakukan refleksi hukum dalam pendekatan ilmu sosial, dan mengkaji interaksi hukum dan masyarakat. Alamat email: mayauksw@yahoo.co.id.

