

BAB II

LANDASAN TEORI

A. Teori Demokrasi

Tiga teori demokrasi dalam klasifikasi Gould, yaitu Model Individualisme liberal, model pluralis, dan model sosialisme holistik. Ketiga model ini akan dijelaskan secara sederhana dalam tulisan di bawah ini.

1. Teori demokrasi model individualisme libera

model ini menjelaskan demokrasi sebagai pelindung orang dari kasewenangwenangan kekuasaan pemerintah, dan mendukukkan pemerintah sebagai pelindung kebebasan seluruh rakyat dari ancaman dan gangguan. Model demokrasi ini menginginkan kesamaan universal bagi seluruh rakyat dan kesamaan hak bagi seluruh rakyat itu di dalam proses politik. Pandangan ini ditandai oleh satu orang satu suara (one man one vote).¹

2. Teori demokrasi pluralis

merupakan model teoritis yang muncul dalam tulisan para teoritis seperti Madison, Dewey, Dahl dan Berelson. Teori ini merupakan kebalikan dari individualisme abstrak yang menekankan kepentingan pribadi individu-individu yang saling lepas. Dalam hal

¹ Carol C. Gould, Demokrasi Ditinjau Kembali, (Yogyakarta : Tiara Wacana,1994), hlm. 36.

ini pluralisme memusatkan perhatian pada kepentingan kelompok sebagai agregasi dari kepentingan individual, dan pemunculannya akan mengakibatkan konflik dalam proses politik. Sehingga, demokrasi politik ditafsirkan sebagai sistem pemerintahan yang menengahi konflik (kompetisi) itu untuk memperoleh keseimbangan sosial. Menurut teori ini demokrasi politik memaksimumkan terwakilinya individu-individu yang kepentingannya mungkin tidak akan diwakili secara memadai oleh kekuasaan kelompok tempat ia bergabung. Teori ini juga menyatakan bahwa pluralisme melindungi kebebasan memilih para individu dengan menyediakan alternatif-alternatif politik yang mampu mewakili pluralitas kelompok kepentingan (interest group) ataupun partai.

Hubungan-hubungan sosial yang merupakan konsekuensi model ini lebih merupakan hubungan antarkelompok daripada hubungan antarindividu. Hubungan-hubungan itu bersifat eksternal, dalam arti setiap kelompok mendefenisikan sesuatu dengan merujuk pada kepentingan yang tetap atau baku, yang pada dasarnya tidak berubah ketika berlangsung hubungan dengan kelompok lain.²

3. Sosialisme Holistik

merupakan salah satu pendekatan yang menekankan demokrasi ekonomi dan muncul untuk menanggapi ditolaknya

² Hendra Nurtjahjo, Op.cit., hlm. 61

kenyataan hubungan sosial dan ekonomi yang dilontarkan oleh individualisme liberal. Pandangan umum ini diwakili oleh dua jenis teori utama. Teori yang pertama cendrung memahami demokrasi ekonomi sebagai cara pendistribusian barang dan kesempatan secara lebih adil dalam konteks bentuk-bentuk demokrasi politik. ini lebih merupakan pandangan liberal daripada sosialis. Teori yang kedua menekankan perlunya demokrasi dalam mengendalikan produksi maupun distribusi, secara tradisional ini teori sosialis yang umum.³

Mengenai kedua teori itu Gould menilai bahwa demokrasi liberal lebih menekankan partisipasi individu dalam proses pembuatan keputusan bagi kehidupan ekonomi maupun politik(walaupun tujuan akhirnya keadilan sosial). Mengenai teori sosialis, sebaliknya, memahami komunitas atau masyarakat keseluruhan sebagai yang utama, dan melihat bentuk-bentuk pemerintahan (politik) sebagai hal yang berada di bawah kehidupan ekonomi. Konsep demokrasi ekonomi yang holistik inilah menjadi tulang punggung dari teori sosialisme holistik itu.⁴

Hal yang menarik dari pandangan sosialisme holistik ini adalah bahwa kebebasan tampak sebagai kebebasan dari keseluruhan untuk mengaktualisasikan potensi-potensinya melalui kegiatan-kegiatan individu. Kebebasan individu, dengan demikian,

³ Carol C. Gould, Op.cit., hlm 38

⁴ Ibid., hlm. 39

diwujudkan sedemikian rupa sehingga kegiatan mereka membantu teraktualisasikannya potensi totalitas, jadi, tujuan akhirnya adalah kemakmuran ekonomis totalitas masyarakat, karena tercukupinya ekonomi dipandang sebagai suatu kondisi bagi kebebasan. Pandangan ini juga menegaskan bahwa konsep tentang demokrasi ekonomi merupakan aspek esensial dari suatu konsep demokrasi dan merupakan unsur pendukung yang penting bagi sisi penekanan lain, yakni demokrasi politik yang menandai individualisme dan pluralisme liberal.⁵

Demokrasi sebagai suatu sistem telah dijadikan alternatif dalam berbagai tatanan aktivitas bermasyarakat dan bernegara di beberapa negara. Seperti diakui oleh Moh.Mahfud.MD, dan dua alasan dipilihnya demokrasi sebagai sistem masyarakat dan bernegara. Pertama, hampir semua negara di dunia ini telah menjadikan demokrasi sebagai asas yang fundamental; kedua, demokrasi sebagai asas kenegaran secara esensial telah memberikan arah bagi peranan masyarakat untuk menyelenggarakan negara sebagai organisasi tertingginya. Karena itu di perlukan pengetahuan dan pemahaman yang benar pada warga masyarakat tentang demokrasi.⁶

Pemberian pemahaman kepada masyarakat mengenai demokrasi ini dapat di jelaskan secara sederhana, agar masyarakat bisa dengan mudah

⁵ *Ibid.*, hlm.46

⁶ Moh.Mahfud MD, Dr, *Demokrasi dan Konstitusi Di Indonesia*,(Jakarta : Rineka Cipta, 1993), hlm. 86.

memahami makna demokrasi seperti yang dikemukakan oleh Moh. Mahfud MD, yaitu dengan memberikan penjelasan arti dan makna demokrasi tersebut.

Makna demokrasi sebagai dasar hidup bermasyarakat dan bernegara mengandung pengertian bahwa rakyatlah yang memberikan ketentuan dalam masalah-masalah mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijakkan negara, karena kebijakkan tersebut akan menentukan kehidupan rakyat. dengan demikian negara yang menganut sistem demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat.

Beberapa model-model demokrasi yang akan di jelaskan pada pragraf berikut ini. Ada 5 model demokrasi yaitu demokrasi liberal, demokrasi terpimpin, demokrasi sosial, demokrasi partisipasi,dan demokrasi konstitusional. Penjelasan kelima model demokrasi tersebut sebagai berikut :

1. Demokrasi liberal, yaitu pemerintahan yang dibatasi oleh undangundang dan pemilihan umum bebas yang diselenggarakan dalam waktu yang ajeg. Banyak negara Afrika menerapkan model ini hanya sedikit yang bisa bertahan.
2. Demokrasi terpimpin. Para pemimpin percaya bahwa semua tindakan mereka dipercaya rakyat tetapi menolak pemilihan umum yang bersaing sebagai kendaraan untuk menduduki kekuasaan.
3. Demokrasi sosial adalah demokrasi yang menaruh kepedulian pada keadilan sosial dan egatalitarianisme bagi persyaratan untuk memperoleh kepercayaan politik

4. Demokrasi partisipasi, yang menekankan hubungan timbal balik antara penguasa dan yang dikuasai.
5. Demokrasi consociational, yang menekankan proteksi khusus bagi kelompok-kelompok budaya yang menekankan kerjasama yang erat di antara elit yang mewakili bagian budaya masyarakat utama.⁷

A. Teori Kelembagaan

Corak dan struktur organisasi negara kita di Indonesia juga mengalami dinamika perkembangan yang sangat pesat. Setelah masa reformasi sejak tahun 1998, banyak sekali lembaga-lembaga dan komisi-komisi independen yang dibentuk. Banyak orang yang bingung dan tidak mengerti dengan pertumbuhan kelembagaan semacam ini. Karena itu, untuk melengkapi informasi mengenai soal, beberapa di antara lembaga-lembaga atau komisi-komisi independen dimaksud dapat diuraikan di bawah ini dan dikelompokkan sebagai berikut.

1. Lembaga Tinggi Negara yang sederajat dan bersifat independen, yaitu:
 - a. Presiden dan Wakil Presiden
 - b. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)
 - c. Dewan Perwakilan Daerah (DPD)
 - d. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)
 - e. Mahkamah Konstitusi (MK)
 - f. Mahkamah Agung (MA)
 - g. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

⁷ Dede Rosyada, Op.cit., hlm. 114

2. Lembaga Negara dan Komisi - Komisi Negara yang bersifat independen berdasarkan konstitusi atau yang memiliki constitutional importance lainnya, seperti:
 - a. Komisi Yudisial (KY)
 - b. Bank Indonesia (BI) sebagai Bank sentral
 - c. Tentara Nasional Indonesia (TNI)
 - d. Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI)
 - e. Komisi Pemilihan Umum (KPU)
 - f. Kejaksaan Agung yang meskipun belum ditentukan kewenangannya dalam UUD 1945 melainkan hanya dalam UU, tetapi dalam menjalankan tugasnya sebagaimana pejabat penegak hukum di bidang pro justisia, juga memiliki constitutional importance yang sama dengan kepolisian
 - g. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) juga dibentuk berdasarkan UU tetapi memiliki sifat constitutional importance berdasarkan Pasal 24 ayat (3) UUD 1945
 - h. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOMNAS HAM) yang dibentuk berdasarkan undang-undang tetapi juga memiliki sifat constitutional importance.
3. Lembaga - Lembaga Independen lain yang dibentuk berdasarkan undang - undang, seperti:
 - a. Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK)
 - b. Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU)
 - c. Komisi Penyiaran Indonesia (KPI)

4. Lembaga-lembaga dan komisi - komisi di lingkungan eksekutif (pemerintah) lainnya, seperti Lembaga, Badan, Pusat, Komisi, atau Dewan yang bersifat khusus di dalam lingkungan pemerintahan, seperti:

- a. Konsil Kedokteran Indonesia (KKI)
- b. Komisi Pendidikan Nasional
- c. Dewan Pertahanan Nasional
- d. Lembaga Pertahanan Nasional (Lemhannas)
- e. Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI)
- f. Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPPT)
- g. Badan Pertanahan Nasional (BPN)
- h. Badan Kepegawaian Nasional (BKN)
- i. Lembaga Administrasi Negara (LAN)
- j. Lembaga Informasi Nasional (LIN).

5. Lembaga - lembaga dan komisi - komisi di lingkungan eksekutif (pemerintah) lainnya, seperti:

- a. Menteri dan Kementerian Negara
- b. Dewan Pertimbangan Presiden
- c. Komisi Hukum Nasional (KHN)
- d. Komisi Ombudsman Nasional (KON)
- e. Komisi Kepolisian
- f. Komisi Kejaksaan.

6. Lembaga Negara

- a. Trias Politica Lembaga Negara

Secara sederhana, istilah organ negara atau lembaga negara dapat dibedakan dari perkataan organ atau lembaga swasta, lembaga

masyarakat, atau yang biasa disebut Ornop atau Organisasi Non Pemerintah yang dalam bahasa Inggris disebut Non-Government Organization atau NonGovernmental Organizations (NGO). Oleh sebab itu, lembaga apa saja yang dibentuk bukan sebagai lembaga masyarakat dapat kita sebut sebagai lembaga negara. Lembaga negara itu dapat berada dalam ranah legislatif, eksekutif, yudikatif, ataupun yang bersifat campuran.

KONSEPSI tentang lembaga negara ini dalam bahasa Belanda biasa disebut staatsorgaan. Dalam bahasa Indonesia hal itu identik dengan lembaga negara, badan negara, atau disebut juga dengan organ negara. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI 1997), kata “lembaga” diartikan sebagai (i) asal mula atau bakal (yang akan menjadi sesuatu); (ii) bentuk asli (rupa, wujud); (iii) acuan, ikatan; (iv) badan atau organisasi yang bertujuan melakukan penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha; dan (v) pola perilaku yang mapan yang terdiri atas interaksi sosial yang berstruktur.⁸

Dalam Kamus Hukum Belanda-Indonesia, kata staatsorgaan itu diterjemahkan sebagai alat perlengkapan negara. Dalam Kamus Hukum Fockema Andreeae yang dierjemahkan oleh Saleh Adiwinata, kata orgaan juga diartikan sebagai perlengkapan. Karena itu, istilah lembaga negara, organ negara, badan negara, dan alat perlengkapan

⁸ Kamus Besar Bahasa Indonesia, dalam Jimly Asshiddiqie , Menjaga Denyut Nadi Konstitusi: Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi, Konstitusi Press, Jakarta, 2004, hlm. 60-61.

negara seringkali dipertukarkan satu sama lain. Akan tetapi, menurut Natabaya, penyusun UUD 1945 sebelum perubahannya, cenderung konsisten menggunakan istilah badan negara, bukan lembaga negara atau organ negara. Untuk maksud yang sama, Konstitusi RIS (Republik Indonesia Serikat) tahun 1949 tidak menggunakan istilah lain kecuali alat perlengkapan negara. Sedangkan UUD 1945 setelah perubahan keempat (tahun 2002), melanjutkan kebiasaan MPR sebelum masa reformasi dengan tidak konsisten menggunakan peristilahan lembaga negara, organ negara, dan badan negara.

Konsepsi trias politica yang diidealkan oleh Montesquieu ini jelas tidak relevan lagi dewasa ini, mengingat tidak mungkin lagi mempertahankan bahwa ketiga organisasi tersebut hanya berurusan secara eksklusif dengan salah satu dari ketiga fungsi kekuasaan tersebut. Kenyataan dewasa menunjukkan bahwa hubungan antar cabang kekuasaan itu tidak mungkin tidak saling bersentuhan, dan bahkan ketiganya bersifat sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip checks and balances.

b. Pemahaman Tentang Lembaga Negara

Lembaga negara terkadang disebut dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan non-departemen, atau lembaga negara saja. Ada yang dibentuk berdasarkan atau karena diberi kekuasaan oleh UUD, ada pula yang dibentuk dan mendapatkan kekuasaannya dari UU, dan bahkan ada pula yang hanya dibentuk

berdasarkan Keputusan Presiden. Hirarki atau ranking kedudukannya tentu saja tergantung pada derajat pengaturannya menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh UUD merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk berdasarkan UU merupakan organ UU, sementara yang hanya dibentuk karena keputusan presiden tentunya lebih rendah lagi tingkatan dan derajat perlakuan hukum terhadap pejabat yang duduk di dalamnya. Demikian pula jika lembaga dimaksud dibentuk dan diberi kekuasaan berdasarkan Peraturan Daerah, tentu lebih rendah lagi tingkatannya. konsep pemerintah dan pemerintahan dalam UUD 1945 sebelum perubahan mencakup pengertian yang luas, seperti halnya dalam bahasa Inggris Amerika dengan kata government. Dalam Konstitusi Amerika Serikat, kata The Government of the United States of America jelas dimaksudkan mencakup pengertian pemerintahan oleh Presiden dan Kongres Amerika Serikat. Artinya, kata government itu bukan hanya mencakup pemerintah dan pemerintahan eksekutif.

Persoalan konstitusionalitas lembaga negara itu tidak selalu berkaitan dengan persoalan derajat hirarkis antara lembaga yang lebih tinggi atau yang lebih rendah kedudukannya secara konstitusional. Persoalan yang juga relevan dengan tugas Mahkamah Konstitusi ialah persoalan apa dan bagaimana Undang-Undang Dasar mengatur dan menentukan hal-hal yang berkaitan dengan lembaga negara

dimaksud. Meskipun kedudukannya lebih rendah dari lembaga konstitusional yang biasa, tetapi selama ketentuan mengenai lembaga yang bersangkutan diatur dalam UndangUndang Dasar, berarti lembaga yang bersangkutan bersangkutan dengan persoalan konstitutionalitas. Jika dalam rangka pelaksanaan amanat undang-undang dasar yang terkait dengan keberadaan lembaga yang bersangkutan menimbulkan konflik hukum (legal dispute) atau sengketa kewenangan konstitusional dengan lembaga negara lainnya, maka untuk menyelesaikan persengketaan semacam itu termasuk kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk memutusnya.

B. Teori Efektivitas Hukum

Efektif adalah tingkatan sejauh mana suatu kelompok dapat mencapai tujuannya. Hukum dapat dikatakan efektif jika terdapat dampak hukum yang positif, pada saat itu hukum mencapai sasarannya dalam membimbing maupun merubah perilaku manusia sehingga menjadi perilaku hukum. Sehubungan dengan persoalan efektivitas hukum, identik hukum tidak hanya dengan unsur paksaan eksternal namun juga dengan proses pengadilan. Ancaman ataupun paksaan merupakan unsur yang mutlak ada sehingga suatu kaidah dapat dikategorikan sebagai hukum, maka tentu saja unsur paksaan ini pun erat kaitannya dengan efektif atau tidaknya suatu ketentuan atau aturan hukum.

Membicarakan tentang efektivitas hukum berarti berbicara daya kerja hukum dalam mengatur dan/atau memaksa masyarakat untuk taat terhadap hukum. Hukum dapat efektif jika faktor-faktor yang mempengaruhi hukum itu dapat berfungsi dengan sebaik-baiknya. Tolak ukur efektif atau tidaknya suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku dapat dilihat dari perilaku masyarakat. Suatu hukum atau peraturan perundang-undangan akan efektif apabila warga masyarakatnya berperilaku sesuai dengan yang diharapkan atau dikehendaki oleh peraturan perundang-undangan tersebut mencapai tujuan yang dikehendaki, maka efektivitas hukum atau peraturan perundang-undangan tersebut telah dicapai.

Teori efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto adalah bahwa efektif atau tidaknya suatu hukum ditentukan oleh 5 (lima) faktor:⁹

1. Faktor Hukumnya sendiri, yang didalam tulisan ini akan dibatasi pada undang-undang saja.

Hukum berfungsi untuk keadilan, kepastian dan kemanfaatan.

Dalam praktik penyelenggaraan hukum di lapangan ada kalanya terjadi pertentangan antara kepastian hukum dan keadilan.

Kepastian hukum sifatnya konkret berwujud nyata, sedangkan keadilan bersifat abstrak.

⁹ Soerjono soekanto, faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008, hlm. 8.

2. Faktor Penegakan Hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum,

Berfungsinya hukum, mentalitas atau kepribadian petugas penegak hukum memainkan peranan penting, kalau peraturan sudah baik, tetapi kualitas petugas kurang baik, ada masalah.

3. Faktor Sarana atau Fasilitas mendukung penegakan hukum.

Mencakup perangkat lunak dan perangkat keras. Menurut Soerjono Soekanto bahwa penegak hukum tidak dapat bekerja dengan baik, apabila tidak dilengkapi dengan kendaraan dan alat-alat yang profesional. Maka sarana atau fasilitas mempunyai peranan yang sangat penting di dalam penegakan hukum. Tanpa adanya sarana atau fasilitas tersebut, atau mungkin penegak hukum menyerasikan peranan yang seharusnya dengan peraturan yang aktual.

4. Faktor Masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.

Penegak hukum berasal dari masyarakat dan bertujuan untuk mencapai kedamaian di dalam masyarakat. Setiap warga masyarakat atau kelompok sedikit banyaknya mempunyai kesadaran hukum. Persoalan yang timbul adalah taraf kepatuhan hukum, yaitu kepatuhan hukum yang tinggi, sedang, atau kurang. Adanya derajat kepatuhan hukum masyarakat terhadap

hukum, merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum yang bersangkutan.

5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia didalam pergaulan hidup.

Dalam kebudayaan sehari-hari, orang begitu sering membicarakan soal kebudayaan, kebudayaan menurut soerjono soekanto, mempunyai fungsi yang sangat besar bagi manusia dan masyarakat, yaitu mengatur agar manusia dapat mengerti bagaimana seharusnya bertindak, berbuat, dan menentukan sikapnya kalau mereka berhubungan dengan orang lain. Dengan demikian kebudayaan adalah suatu garis pokok tentang perilaku yang menetapkan peraturan mengenai apa yang harus dilakukan dan apa yang di larang.

Kelima faktor diatas saling berkaitan erat karena mempunyai esensi dari penegakan hukum, dan juga merupakan tolak ukur daripada efektivitas penegakan hukum. Pada elemen pertama, yang menentukan dapat berfungsinya hukum tertulis tersebut dengan baik atau tidak adalah tergantung dari aturan hukum itu sendiri. Teori efektivitas hukum yang dikemukakan Soerjono Soekanto tersebut relevan dengan teori yang dikemukakan oleh Romli Atmasasmita yaitu bahwa faktor-faktor yang menghambat efektivitas penegakan hukum tidak hanya terletak pada sikap mental aparatur penegak

hukum (hakim, jaksa, polisi dan penasihat hukum) akan tetapi juga terletak pada faktor sosialisasi hukum yang sering diabaikan.¹⁰

Menurut Soerjono Soekanto ukuran efektivitas pada elemen pertama adalah :

1. Peraturan yang ada mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu sudah cukup sistematis.
2. Peraturan yang ada mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu sudah cukup sinkron, secara hierarki dan horizontal tidak ada pertentangan.
3. Secara kualitatif dan kuantitatif peraturan-peraturan yang mengatur bidang-bidang kehidupan tertentu sudah mencukupi.
4. Penerbitan peraturan-peraturan tertentu sudah sesuai dengan persyaratan yuridis yang ada.

Pada elemen kedua yang menentukan efektif atau tidaknya kinerja hukum tertulis adalah aparat penegak hukum itu sendiri. Dalam hubungan ini dikehendaki adanya aparatur yang handal sehingga aparat tersebut dapat melakukan tugasnya dengan baik. Kehandalan dalam kaitannya disini adalah meliputi keterampilan profesional dan mempunyai mental yang baik. Menurut Soerjono Soekanto bahwa masalah yang berpengaruh terhadap efektivitas hukum tertulis ditinjau dari segi aparat akan tergantung pada hal berikut :

1. Sampai sejauh mana petugas terikat oleh peraturan-peraturan yang ada.

¹⁰ Romli Atmasasmita,2001, *Reformasi Hukum,Hak Asasi Manusia &Penegakan Hukum*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 55

2. Sampai mana petugas diperkenankan memberikan kebijaksanaan.
3. Teladan macam apa yang sebaiknya diberikan oleh petugas kepada masyarakat.
4. Sampai sejauh mana derajat sinkronisasi penugasan-penugasan yang diberikan kepada petugas sehingga memberikan batas-batas yang tegas pada wewenangnya.

Pada elemen ketiga, tersedianya fasilitas yang berwujud sarana dan prasarana bagi aparat pelaksana di dalam melakukan tugasnya. Sarana dan prasarana yang dimaksud adalah prasarana atau fasilitas yang digunakan sebagai alat untuk mencapai efektivitas hukum. Sehubungan dengan sarana dan prasarana yang dikatakan dengan istilah fasilitas ini, Soerjono Soekanto memprediksi patokan efektivitas elemen-elemen tertentu dari prasarana. Prasarana tersebut harus secara jelas memang menjadi bagian yang memberikan kontribusi untuk kelancaran tugastugas aparat di tempat atau lokasi kerjanya. Adapun elemen-elemen tersebut adalah :

1. Prasarana yang telah ada apakah telah terpelihara dengan baik.
2. Prasarana yang belum ada perlu diadakan dengan memperhitungkan angka waktu pengadaannya.
3. Prasarana yang kurang perlu segera dilengkapi.
4. Prasarana yang rusak perlu segera diperbaiki.
5. Prasarana yang macet perlu segera dilancarkan fungsinya.
6. Prasarana yang mengalami kemunduran fungsi perlu ditingkatkan lagi fungsinya.

Ada beberapa elemen pengukur efektivitas yang tergantung dari kondisi masyarakat, yaitu:

1. Faktor penyebab masyarakat tidak mematuhi aturan walaupun peraturan yang baik.
2. Faktor penyebab masyarakat tidak mematuhi peraturan walaupun peraturan sangat baik dan aparat sudah sangat berwibawa.
3. Faktor penyebab masyarakat tidak mematuhi peraturan baik, petugas atau aparat berwibawa serta fasilitas mencukupi.

Elemen tersebut di atas memberikan pemahaman bahwa disiplin dan kepatuhan masyarakat tergantung dari motivasi yang secara internal muncul. Internalisasi faktor ini ada pada tiap individu yang menjadi elemen terkecil dari komunitas sosial. Oleh karena itu pendekatan paling tepat dalam hubungan disiplin ini adalah melalui motivasi yang ditanamkan secara individual.

Dalam hal ini, derajat kepatuhan hukum masyarakat menjadi salah satu parameter tentang efektif atau tidaknya hukum itu diberlakukan sedangkan kepatuhan masyarakat tersebut dapat dimotivasi oleh berbagai penyebab, baik yang ditimbulkan oleh kondisi internal maupun eksternal. Kondisi internal muncul karena ada dorongan tertentu baik yang bersifat positif maupun negatif. Dorongan positif dapat muncul karena adanya rangsangan yang positif yang menyebabkan seseorang tergerak untuk melakukan sesuatu yang bersifat positif. Dorongan yang bersifat negatif dapat muncul

karena adanya rangsangan yang sifatnya negatif seperti perlakuan tidak adil dan sebagainya. Dorongan yang sifatnya eksternal karena adanya semacam tekanan dari luar yang mengharuskan atau bersifat memaksa agar warga masyarakat tunduk kepada hukum. Pada takaran umum, keharusan warga masyarakat untuk tunduk dan menaati hukum disebabkan karena adanya sanksi atau punishment yang menimbulkan rasa takut atau tidak nyaman sehingga lebih memilih taat hukum daripada melakukan pelanggaran. Motivasi ini biasanya bersifat sementara atau hanya temporer.