

AGENDA PENEGAKAN HUKUM DAN RELEVANSINYA BAGI PEMBANGUNAN BANGSA

Gunarto

E-mail : gunartowr2@yahoo.com

Abstract

There are some very influential on the fact that the law enforcement paradigm. First, the tendency of the system broadest autonomy so that it can be federalism. Second, the tendency of a multiparty system that affect the presidential cabinet system that had been adopted in 1945. Third, the tendency of separation (not distinction) expressly (separation not differentiation) between the executive, legislative, and judicial branches. greatly affect the law making process (LMP), and law enforcement process (LEP). Fourth, the inclusion of the effects Governmental Organization (NGO) in the government decision-making and legislative process is sometimes influential in the process of justice. Fifth, the presence of MPR RI who ordered the President to carry out the government's eradication of corruption and creating a clean and respectable further increase the burden of government is not smaller in the present and the future. Therefore, the development of national law reform period is now a transition from the previous system to a democratic system of government that promote transparency, accountability, and human rights, and than can open public access to government performance.

Keywords : law enforcement, the development of the nation.

Abstrak

Ada beberapa kenyataan yang sangat berpengaruh terhadap paradigma penegakan hukum. *Pertama*, kecenderungan sistem otonomi yang seluas-luasnya sehingga dapat menjadi federalisme. *Kedua*, kecenderungan sistem multipartai yang berdampak terhadap sistem kabinet presidensial yang selama ini dianut dalam UUD 1945. *Ketiga*, kecenderungan pemisahan (bukan pembedaan) secara tegas (*separation* bukan *differentia tion*) antara eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Sangat berpengaruh terhadap *law making process* (LMP), dan *law enforcement process* (LEP). *Keempat*, masuknya pengaruh Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) ke dalam pengambilan keputusan pemerintah dan proses legislasi kadang berpengaruh dalam proses penegakan keadilan. *Kelima*, adanya Tap MPR RI yang memerintahkan Presiden melaksanakan pemberantasan KKN dan menciptakan pemerintah yang bersih dan berwibawa semakin menambah beban pemerintah yang tidak kecil di masa kini dan masa mendatang. Oleh karena itu, pembangunan hukum nasional masa reformasi saat ini merupakan masa transisi dari sistem pemerintahan sebelumnya kepada sistem demokrasi yang mengedepankan transparansi, akuntabilitas, dan Hak Asasi Manusia, dengan demikian dapat membuka akses publik kepada kinerja pemerintahan.

Kata kunci: penegakan hukum, pembangunan bangsa.

A. PENDAHULUAN

Perubahan paradigma hukum pasca reformasi merupakan fenomena yang sangat berpengaruh terhadap percaturan politik dan kehidupan ketatanegaraan di Indonesia. Tetapi di sisi lain hukum belum sepenuhnya mampu menjadi pemenuh dahaga di tengah hausnya akan keadilan

dan kesejahteraan rakyat. Masih banyak sekali kasus-kasus hukum yang belum terselesaikan dengan tuntas sehingga berpengaruh terhadap kepercayaan rakyat pada penegakan hukum. Fenomena seperti itu telah banyak menimbulkan perdebatan, khususnya terkait pemikiran relevansi penegakan hukum dengan nilai-nilai keadilan

sosial dan kesejahteraan masyarakat; ada beberapa kenyataan yang sangat berpengaruh terhadap paradigma penegakan hukum. *pertama*, kecenderungan sistem otonomi yang seluas-luasnya sehingga dapat menjadi federalisme. Dalam tuntutan federalism diyakini bahwa tiap-tiap daerah mampu memelihara hukum yang secara nasional menjadi hambatan hukum sebab daerah memiliki andil besar sesuai porsi keadilan yang bergulir. Hal ini sering kita dapati dalam beberapa kasus yang menimpa pejabat daerah atau sejumlah elit-elit daerah yang tersangkut atau tersandera hukum.

Kedua, kecenderungan sistem multipartai yang berdampak terhadap sistem kabinet presidensial yang selama ini dianut dalam Undang-Undang Dasar 1945. Artinya pada saat hukum memiliki kecenderungan perubahan transisi politik secara koalisi maupun oposisi dalam kabinet Pembangunan jilid satu dan dua masa kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY), dengan sistem koalisi multipartai, maka kadigdayaan hukum itu menjadi termanipulasi pada tahap proses hingga pada jangkauan keadilan yang semestinya.

Ketiga, kecenderungan pemisahan (bukan pembedaan) secara tegas (*separation* bukan *differentiation*) antara eksekutif, legislatif, dan yudikatif. sangat berpengaruh terhadap *law making process* (LMP), dan *law enforcement process* (LEP). Bahwa hukum yang menyentuh lembaga-lembaga tertinggi negara di atas kadang tak bergeming. bahwa konteks hukum bisa ditepis dengan peralihan kuasa pejabat tinggi yang sebenarnya bisa meruntuhkan pembangunan hukum nasional kita.

Keempat, masuknya pengaruh Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) kedalam pengambilan keputusan pemerintah dan proses legislasi kadang berpengaruh dalam proses penegakan keadilan. Disini LSM kadang tidak tepat sasaran analisisnya ketika hukum itu selalu dibenturkan pada kepentingan. Bahwa LSM hanya mengambil peran diri sebagai katalisator “pincang” yang semestinya sebagai pendamping malah masuk ke dalam relung kasus. Ini sering terjadi baik di daerah maupun nasional.

Kelima, adanya Tap MPR RI yang memerintahkan kepada Presiden untuk

melaksanakan pemberantasan KKN dan menciptakan pemerintah yang bersih dan berwibawa semakin menambah beban pemerintah yang tidak kecil di masa kini dan masa mendatang. Sebab MPR tidak lagi menjadi kepentingan tertinggi negara dalam keberpihakan terhadap rakyatnya.

Kajian untuk mengantisipasi kemungkinan wujud sistem hukum dan sistem penegakan hukum di masa yang akan datang butuh kejelian *inertia* hukum dalam mengantisipasi perkembangan hukum dalam kehidupan masyarakat yang kerap berbenturan dengan fenomena di bidang politik, sosial, maupun ekonomi. Adanya perubahan sistem hukum yang mendasar merupakan konsekuensi logis dari perubahan sistem politik dan pemerintahan di negara ini. Bahwa perubahan sistem hukum tersebut merupakan perubahan yang sertamerta, tetapi harus ada persiapan yaitu penataan yang bersifat komprehensif dan tidak parsial terhadap sistem hukum yang kini dianut, seperti halnya proses legislasi yang telah dilaksanakan pemerintah sejak era reformasi hukum pada kisaran tahun 1980-an hingga meletupnya reformasi pada tahun 1998-an.

Pembangunan hukum nasional pada masa reformasi saat ini merupakan masa transisi dari sistem pemerintahan sebelumnya yaitu sistem demokrasi yang mengedepankan transparansi, akuntabilitas, dan hak asasi manusia, serta membuka akses publik kepada kinerja pemerintahan. Konsepsi hukum pembangunan yang menitikberatkan kepada hukum sebagai sarana pembaruan masyarakat pada masa tahun 1970-an tanpa penjelasan lebih jauh mengenai bentuk atau wujud masyarakat, bagaimana yang dikehendaki ke depan. Karena konsepsi hukum yang bersifat demikian akan sangat rentan terhadap penyalahgunaan kekuasaan oleh eksekutif dan yudikatif. Hal ini sudah terjadi dengan munculnya peristiwa perampasan hak-hak rakyat baik di bidang politik, ekonomi, dan sosial di masa lampau dengan alasan untuk pembangunan nasional melalui berbagai peraturan perundang-undangan atau keputusan pemerintah.¹

1 Keadaan ini menjadi lebih kompleks karena reformasi yang dibangun sejak tahun 1998 terbukti sangat cepat tanpa melalui masa transisi yang cukup untuk mengendapkan dan mendalami esensi reformasi tersebut baik di bidang politik, ekonomi, sosial, maupun HAM. Banyak pihak termasuk kaum cendekiawan

Dalam konteks kondisi seperti itu, tidaklah dapat dihindari terjadinya anomali mengenai cita reformasi khususnya di bidang hukum; ditambah lagi dengan kenyataan, bahwa dalam hubungan internasional tuntutan reformasi hukum sesuai dengan komitmen internasional tidak kunjung selesai atau terpenuhi. Keadaan ini sering dirasakan ketika pemerintah harus berpacu dengan waktu, bahkan dalam hitungan hari.

Melihat fenomena di atas maka penulis menitik beratkan pada gagasan permasalahan:

1. Bagaimana Perjalanan Kedaulatan Hukum Dalam Pembangunan Bangsa?
2. Bagaimana Kebijakan Strategis Dalam Reformasi Hukum dalam komitmen Pembangunan Bangsa?

B. PEMBAHASAN

1. Perjalanan Kedaulatan Hukum Dalam Pembangunan Bangsa

Bahwa format sejarah hukum dalam gelombang demokrasi sejak masa penjajahan hingga zaman bergulirnya reformasi tentu mempunyai serapan zaman yang berbeda, namun dalam bingkai tujuan yang sama yaitu menuju perkembangan hukum nasional yang berkedaulatan.

Singkatnya, mengutip apa yang dikatakan Jimly Asshiddiqie bahwa konsep kedaulatan hukum yang mengandaikan bahwa pemimpin tertinggi di suatu negara bukanlah figur atau tokoh, tetapi sistem aturan.² Manusia hanyalah wayang dari skenario yang telah disusun dan disepakati bersama dengan menampilkan para wayang itu sebagai pemeran. Karena itu, teori kedaulatan hukum³ itu menurut

saat itu sudah tidak sabar menunggu dan ingin cepat agar pemerintah melaksanakan reformasi dalam keempat bidang tersebut tanpa memberikan kesempatan bernapas, apalagi untuk mengendapkan dan mendalami secara hati-hati seluruh tuntutan reformasi tersebut.

2 Jimly Asshiddiqie, 2009, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, BIP-Gramedia, Jakarta, hlm. 396-397.

3 .Aristoteles yang pertama kali memperkenalkan ide tentang kedaulatan hukum (*sovereignty of law*) ini meneruskan pemikiran gurunya, yaitu Plato, yang dalam bukunya *The Laws (Nomoi)* memberikan tempat yang penting kepada hukum dalam kegiatan bernegara. Dikatakan oleh Ernest Barker (editor and translator), "*Aristotle rendered less service to law; on the other hand he was, in general and in principle, a steady and consistent advocate of its sovereignty, 'The rule*

tradisi Anglo-Amerika diistilahkan dengan *'the rule of law, not of man'*, pemerintahan oleh hukum, bukan oleh orang; kepemimpinan oleh sistem, bukan oleh tokoh atau oleh orang per orang. Modernisme hukum dalam perkembangannya di negara kita memiliki paduan formula unsur-unsur *'rechtsstaat'* yang dapat pula dikemas dengan cara baru, yaitu (i) adanya perlindungan hak-hak asasi manusia, baik sebagai hak konstitusional maupun dalam tindakan-tindakan nyata dalam praktik kenegaraan, (ii) adanya pembatasan kekuasaan negara menurut sistem *'checks and balances'* antar fungsi kekuasaan, (iii) pelaksanaan pemerintahan didasarkan atas undang-undang yang telah ditetapkan lebih dulu, dan (iv) tersedianya mekanisme atau upaya hukum melalui proses peradilan yang dapat dipakai untuk maksud melawan, menggugat atau menguji keputusan-keputusan negara (*beschikking*), peraturan-peraturan resmi negara (*regelingen*), ataupun putusan-putusan pengadilan negara (*vonnis*). Jika keempat hal ini ada, maka negara yang bersangkutan dapat disebut sebagai *'rechtsstaat'*⁴ atau negara hukum.⁵

Dalam aktivitas bernegara hukum menjadi penentu segalanya. Hukum merupakan panglima. Hukum merupakan sistem aturan. Yang memimpin kita adalah sistem aturan itu, bukan orang per orang yang kebetulan menduduki jabatan. Orang yang memegang jabatan-jabatan publik datang dan pergi secara dinamis, tetapi sistem aturan bersifat ajeg dan relatif tetap. Karena itu, pergantian orang tidak boleh secara serta merta berakibat pada pergantian sistem aturan. Semua orang yang menduduki jabatan

of law is preferable to that of a single citizen: even if it be the better course to have individuals ruling, they should be made law-guardians or ministers of the law". Lihat *The Politics of Aristotle*, Oxford University Press, London-Oxford-New York, 1958, hal. LV.

4 Berkaca pada teori-teori Immanuel Kant. *Rechtsstaat* tidak lain adalah ide 'constitutional state' yang diperkenalkan oleh Kant (1724-1804)

5 Jimly Asshiddiqie, *Loct.Cit.* 396-397.

dan secara hukum diberi kewenangan untuk bertindak atas nama negara, wajib ditaati oleh semua subjek hukum yang bersangkutan atau yang terkait sepanjang pejabat tersebut menjalankan peraturan perundang-undangan sebagaimana mestinya dan dapat dijadikan teladan (*role model*) dalam sikapnya yang taat kepada aturan-aturan hukum itu.⁶

2. Kebijakan Strategis Dalam Reformasi Hukum dalam komitmen Pembangunan Bangsa

Kita perlu mencatat dengan baik dan benar dalam dasawarsa terakhir ini, Indonesia telah mensahkan beberapa Undang-undang dan kebijakan yang menunjukkan komitmen untuk melakukan reformasi atas kemudahan akses, transparansi dan akuntabilitas sistem hukum dan keadilan Indonesia. Empat kategorisasi Undang-undang tersebut adalah; layanan hukum, informasi hukum, hak asasi manusia, dan anti korupsi. Undang-undang serta kebijakan yang termasuk paling penting ialah:

a) **Undang-Undang No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.**

Undang-Undang tentang Hak Asasi Manusia memberikan penjabaran tentang komitmen Indonesia terhadap penegakan Hak Asasi Manusia. Undang-Undang ini juga memberikan jaminan bagi independensi Komnas HAM.

b) **Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.**

Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, bersama-sama dengan Undang-Undang terkait dengan desentralisasi fiskal, menetapkan secara komprehensif suatu sistem tata kelola pemerintahan yang terdesentralisasi di Indonesia. Meskipun pihak pengadilan dan kepolisian dikecualikan dari proses desentralisasi, Undang-Undang ini mempengaruhi sektor hukum dan keadilan melalui adanya

pengalihan kewenangan legislatif dan kewenangan pemberian layanan pada pemerintah daerah secara signifikan. Undang-Undang Otonomi Daerah memberikan kewenangan pada Kementrian Dalam Negeri untuk mencabut Peraturan Daerah (Perda) yang bertentangan dengan Undang-undang nasional. Sistem ini juga memungkinkan dilakukannya peninjauan kembali terhadap Perda oleh Mahkamah Agung. Pelaksanaan mekanisme peninjauan kembali terhadap Perda-perda ini masih sangat kurang, karena kapasitas Kementrian Dalam Negeri hanya dapat digunakan untuk meninjau kembali sebagian kecil Perda yang ada dan Mahkamah Agung pun memiliki kewenangan yang terbatas untuk melakukan peninjauankembali terhadap Perda-perda yang ada.

c) **Surat Keputusan Ketua Mahkamah Agung No. 144 tahun 2007 tentang Keterbukaan Informasi di Pengadilan.**

SK Ketua MA No. 144/2007 menyatakan komitmen Mahkamah Agung dan pengadilan-pengadilan lain yang ada di bawahnya untuk menyediakan berbagai informasi pengadilan bagi masyarakat. SK Ketua MA ini menjabarkan mekanisme untuk mengajukan permohonan mengakses informasi dan menyatakan bahwa seluruh pengadilan harus menunjuk seorang Petugas Informasi untuk mengelola proses ini. Informasi pengadilan yang dimaksud dalam SK Ketua MA No. 144/2007 ini meliputi informasi pengadilan yang paling relevan (putusan-putusan pengadilan dan informasi kelembagaan seperti misalnya biaya perkara, laporan tahunan, catatan-catatan praktik, penyelidikan publik dan lain-lain) kecuali informasi yang terkait dengan perkara-perkara yang kemungkinan akan naik banding. Meskipun saat ini

6 *Ibid.*

banyak putusan Mahkamah Agung yang tersedia bagi masyarakat, pihak Mahkamah Agung mengakui bahwa masih banyak terdapat tantangan dalam pelaksanaan SK Ketua MA No. 144/2007 pada pengadilan-pengadilan yang lebih rendah.

d) Undang-Undang No. 14 tahun 2008 tentang Kebebasan Memperoleh Informasi.

Undang-Undang No. 14 Tahun 2008 menetapkan aturan dan mekanisme untuk memfasilitasi akses publik pada informasi pengadilan, legislatif dan eksekutif. Undang-Undang ini juga memasukkan ketentuan-ketentuan untuk mendirikan Komisi Informasi di tingkat pusat di Jakarta serta Komisi Informasi tingkat Provinsi di tiap-tiap provinsi. Undang-Undang No. 14 Tahun 2008 ini telah berlaku secara efektif mulai April 2010.

e) Undang-Undang No. 25 tahun 2009 tentang Pemberian Layanan Publik.

Undang-Undang Pemberian Layanan Publik ini menetapkan standar minimum untuk pemberian layanan dasar bagi masyarakat (seperti misalnya pemberian layanan yang tunduk pada prinsip-prinsip anti-diskriminasi), serta merujuk pada berbagai mekanisme untuk menyelesaikan keluhan yang terkait dengan standar-standar tersebut.

Pentingnya Undang-Undang di atas adalah bagaimana berjalan sesuai dengan perubahan zaman yang tak lagi berpihak pada kepentingan elit maupun yang lazim disebut kepentingan politik. Kalau kita analisa maka lahirnya Undang-Undang adalah mata rantai keadilan yang tak pernah putus dan selalu bersinambung dalam kehidupan sosial bermasyarakat pasca ditetapkan oleh pihak eksekutif, legeslatif dan yudkatif.

Pertama, Undang-Undang adalah nilai pasti keadilan yang harus digalakkan secara masif dan tepat sasaran. Undang-Undang tak lagi memandang siapa

penguasanya, siapa tuannya, dan siapa yang harus ditembak sasaran.

Kedua, produk Undang-Undang seharusnya menjadi format utama dalam pengendalian tata negara yang apik, hingga Undang-Undang itu terlahir dalam kepastian hukum. Bahwa kaidah rancangan Undang-Undang diputuskan dan ditetapkan sesuai dengan prosedurnya tidak berdasarkan pada "Undang-Undang Pesanan siapa". Animo masyarakat sejak perubahan sistem demokrasi bergulir melihat Undang-Undang hanyalah jelmaan kepentingan yang lazim di Indonesia sebab dibuktikannya beberapa pemangku kebijakan dan kepentingan negara tak bisa disentuh oleh hukum.

Ketiga, hukum dalam mengembangkan jati diri bangsanya layak mendapatkan ruang progresif melihat pada sisi keadilan yang merata tidak pada sisi kaca mata kuasa. Hal itu sepihak dengan ketentuan-ketentuan relevan yang diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang meliputi:

- a) Komitmen terhadap supremasi hukum (pasal 1(3));
- b) Komitmen terhadap prinsip pengadilan yang independen (pasal 24);
- c) Pembentukan sistem uji materi oleh mahkamah konstitusi (pasal 24c);
- d) Hak kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat (pasal 28 dan 28e(3));
- e) Hak hidup (pasal 28a);
- f) Hak bagi anak-anak terbebas dari kekerasan dan diskriminasi (pasal 28b(2));
- g) Hak memperoleh pendidikan (pasal 28c dan 31);
- h) Hak memperoleh perlakuan yang sama di muka hukum (pasal 28d(1));
- i) Hak kebebasan beragama (pasal 28e(2) and 29);
- j) Hak berkomunikasi dan memperoleh informasi (pasal 28f);
- k) Hak bebas dari penyiksaan atau perlakuan lain yang merendahkan dan tidak manusiawi (pasal 28g);

- l) Hak memperoleh kesehatan (pasal 28h(1));
- m) Hak mendapatkan perlakuan khusus sementara (*affirmative action*) untuk memperoleh peluang dan manfaat yang sama (pasal 28h(2)); dan
- n) Hak untuk tidak diperlakukan secara diskriminatif (pasal 28i).

C. PENUTUP

1. KESIMPULAN

Dalam perkembangan hukum kebangsaan tak ada pilihan untuk kembali (*point of no return*) di tengah reformasi di bidang hukum, kecuali pemahaman kepada masyarakat luas tentang esensi dari reformasi itu sendiri, sebagai demokrasi *an sich*, yang harus mempertimbangkan kultur dan karakteristik budaya bangsa ini dalam konteks hukum negara. Lebih jauh pemahaman tentang penegakan tatanan kehidupan yang demokratis dengan cara penegakan hukum untuk mendapatkan keadilan dan kesejahteraan rakyat. Persoalan hukum dalam pembangunan nasional dewasa ini berbeda secara mendasar dengan kondisi pada saat pertama pembangunan hukum nasional dideklarasikan.

2. SARAN

Ada 4 (empat) masalah mendasar yang mendesak dan segera harus diselesaikan, yaitu *pertama*; reaktualisasi sistem hukum yang bersifat adil dan

mensejahterakan rakyat dan berasal dari hukum lokal (hukum adat dan hukum Islam) ke dalam sistem hukum nasional.

Kedua, penataan kelembagaan aparat hukum yang progresif sehingga produk hukum dipakai sebagai pedoman untuk melahirkan penegakan hukum yang adil dan mensejahterakan rakyatnya.

Ketiga, pemberdayaan aktifitas masyarakat dalam bentuk peningkatan akses masyarakat ke dalam kinerja pemerintahan maupun peningkatan kesadaran hukum masyarakat. Artinya "budaya hukum" merupakan rangkaian yang tidak terpisahkan satu sama lain karena peningkatan akses masyarakat tanpa disertai peningkatan kesadaran hukum menimbulkan eksese pemaksaan kehendak, bahkan memunculkan karakter anarkisme.

Keempat, masalah pemberdayaan birokrasi atau yang saya sebut, *beureucratic engineering* (BE) dalam konteks peranan hukum dalam pembangunan. Pemberdayaan di lingkungan birokrasi ini sesuai dengan Tap MPR RI Nomor XI/MPR RI/1999 dan Tap MPR RI Nomor VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan KKN serta bagaimana melaksanakan secara konsisten UNDANG-UNDANG RI Nomor 28 tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang bersih dan bebas dari KKN.

DAFTAR PUSTAKA

Bagir Manan, 2004, "*Perkembangan UUD 1945*", FH-UII Press, Yogyakarta.

Bagir Manan, 2006, "*Konvensi Ketatanegaraan*", Yogyakarta, FH-UII Press

Darji darmodihardjo, 1995, "*Santiaji Pancasila, Suatu tinjauan Filosofis, Historis, Yudiris konstitusional*. Gramedia Pustaka Utama", Jakarta.

Ernes Barker (Transl.), 1958, "*The Politics of Aristotle*", London-Oxford-New York, Oxford University Press.

Jimly Asshiddiqie, 2009, "*Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*", BIP-Gramedia, Jakarta

Hans Kelsen, 1961, "*General Theory of Law and state*", New York, Russel dan Russel.

_____, 1949, "*General Theory of Law and State*".

- Setiadi, Elly M., 2003, "*Pendidikan Pancasila untuk Perguruan Tinggi*", Jakarta, PTGramedia Pustaka Utama.
- Soewoto Mulyosudarno, 2004, "*Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*", Malang, Cet. I. Asosiasi HTN-HAN Jawa Timur dan In-trans.
- Soche, Harris. 1985 "*Supremasi Hukum dan Prinsip Demokrasi di Indonesia*", Yogyakarta, PT. Hanindita.
- Suny Ismail, 1968, "*Mekanisme Demokrasi Pancasila*", Jakarta, Lembaga Pembinaan Hukum nasional,