

## ANCANGAN HUKUM DAN PERSPEKTIF KEADILAN DALAM PELITA V

Oleh: **Joko Sumpeno**

*Pembangunan ekonomi yang menjadi fokus utama pembangunan nasional sejak dilaksanakannya Repelita I telah menghasilkan pertumbuhan yang berarti dilihat dari sudut kenaikan GNP dan pendapatan perkapita. Secara kuantitatif harus kita akui wajah pembangunan kita cukup memberikan harapan. Namun pada gilirannya kuantitas pembangunan dalam angka-angka itu akan melahirkan kebutuhan baru yakni tuntutan pemenuhan hal-hal yang kualitatif. Orang lalu bicara soal mutu hidup, pemerataan hasil pembangunan dan keadilan sosial. Pada saat itulah orang mulai menaruh harapan pada hukum untuk memberikan sense of justice pada setiap aspek dan tahapan pembangunan. Tulisan ini ingin mengingatkan hal itu.*

**Redaksi**

### **Pendahuluan**

Selama gagasan, dan penglihatan tentang pembangunan tetap merupakan: "Pengamalan Pancasila yang pada hakikatnya membangun manusia dan seluruh masyarakat Indonesia seutuhnya, untuk mencapai masyarakat *adil dan makmur* berdasarkan Pancasila", maka "tuntutan" terhadap politik pembangunan yang harus berkeadilan adalah sah adanya. Perspektif keadilan dan Pelita V, mengapa harus ada dan bagaimana hukum berperan, semakin relevan untuk diajukan, mengingat visi keseimbangan dalam pembangunan itu sendiri.

Pembangunan sebagai proses perubahan yang direncanakan, disadari dan berkelanjutan dalam tahapan-tahapan, kini telah menginjak "garis pendek" lima tahunan terakhir dari "garis panjang" dua puluh lima tahunan. Pe-

lita telah memasuki langkah kelima, terhitung mulai kebangkitan Orde Baru. Semenjak itu, selama ini, hingga kapan pun garis pembangunan terus direntang, keadilan dan kemakmuran senantiasa terpaut sebagai *tujuan* yang sekaligus merupakan *pedoman* ke mana cita pembangunan itu diarahkan.

Setiap perbincangan tentang pembangunan, serentak itu pula nilai keadilan yang universal dan esensial itu tidak bisa dilepaskan. Pada Pelita V (1988-1993) ini dimaksudkan untuk meletakkan landasan, menuju era industrialisasi dan modernitas kehidupan. Nilai keadilan, sistem politik yang didukung oleh iklim yang demokratis dengan memberi kesempatan partisipasi yang lebih dewasa dalam pengawasan secara lebih konseptual dan struktural, tampak kian didorong. Di sana hukum diminta peranannya. Hukum

sebagai subsistem bersama-sama dengan subsistem-subsistem politik, ekonomi, dan sosial lainnya perlu memadukan diri dalam proses interaksi, mengingat tugas penegakan keadilan bukan urusan satu subsistem. Ia minta ditanggulangi secara sistematis dan sistemik, antara satu subsistem dengan subsistem lainnya; antara hukum, politik, sosial dan ekonomi, dalam alam demokrasi yang bermutu.

Meskipun diakui, bahwa hukum menduduki posisi strategis dalam penegakan keadilan — yakni sebagai pengendali, perekayasa dan pelancar interaksi sosial—, namun sebaliknya harus diterima juga bahwa ada keterbatasan pada hukum itu sendiri. Artinya, hukum sebagai subsistem tidak bakal bebas dari kesulitan, baik mencakup kompleksitas pranatanya sendiri (formal) maupun berupa tekanan dari tatanan subsistem di luar hukum.

Rupanya, ketika hukum hendak bekerja merumuskan-konkretkan nilai keadilan yang abstrak itu ke dalam asas-asas, prinsip-prinsip, norma-norma dan lembaga-lembaga hukum, seketika itu pula tingkah-laku ekonomi dalam realitas politik yang berlatar-belakang sejarah bergerak menghimpit, mempengaruhi pekerjaan hukum. Oleh karena itu tepat memang, bahwa pemahaman hukum dan aktualisasinya akan berkeping-keping, jika tidak beralaskan pada pengamatan yang tajam terhadap dinamika budaya masyarakat dalam konteks politik, ekonomi, sosial serta sejarah masyarakat itu.

#### Pembangunan yang Berkeadilan

Pembangunan yang diselenggarakan secara bertahap, berskala prioritas, dengan berfokus pada pembangunan

ekonomi, telah membawa kenaikan taraf hidup rakyat. Dilihat dari kenaikan Pendapatan Kotor Nasional (GNP) dan pendapatan per-kapita, kesimpulan di atas bisa saja diterima.

Akan tetapi, dilihat dari segi pemerataan sebagai cermin keadilan, agaknya kesimpulan tersebut masih bisa dipersoalkan. Kuantitas pembangunan dalam angka-angkanya itu pada gilirannya akan melahirkan kebutuhan baru, yakni tuntutan pemenuhan hal-hal yang kualitatif. Lahirlah aspirasi-aspirasi, orientasi-orientasi nilai, sikap mental dan pola kerja serta harapan-harapan.

Gejala sosial demikian itu adalah hal yang wajar, dan oleh karenanya bisa diterima dalam negara yang sedang membangun. Demokrasi yang semula ditunda-tunda aktualisasinya sehingga orientasi terhadap nilai keadilan kurang diperhatikan, mulai dirasakan sebagai kebutuhan. Dengan demikian pengembangan dimensi-personal, penghayatan nilai etis-keagamaan, penegakan hukum yang berintikan keadilan semakin perlu juga, agar peluang-peluang "mesin" ekonomi-teknologi yang dimotori birokrasi dapat terkendali.

Pengendalian diri yang disertai mawas diri terhadap pembangunan, bisa diharapkan mampu menetralkan ketimpangan sosial, agar tidak eksplo-sif menjadi kerawanan sosial. Bermula dari kesadaran kendali diri itu, muncul beberapa pertanyaan sekitar hasil-hasil pembangunan selama ini. Misalnya, antara lain: benar dan mampukah swasembada pangan (beras) dan kemajuan pertanian dalam arti luas menciptakan kemandirian petani; — sepadankah kemajuan kuantitas pendidikan

dan pengajaran dengan kualitasnya yang siap menjawab tantangan kini dan mendatang; sesuaiakah kenaikan produksi barang dan jasa menaikkan penghasilan pekerja; — sudah tepatkah kebijakan tanah diambil agar pemanfaatan tanah terjamin kelestariannya dan dinikmati oleh sebesar-besarnya kemakmuran bagi rakyat, dan sebagainya.

Manakala kita bisa menjawab pertanyaan tersebut, yaitu dengan melekatkan nilai keadilan yang universal itu ke "tubuh" teknologi-ekonomi yang berakibat kepada nilai dasar etik pembangunan integral-dimensional, maka isyarat kebengisan pembangunan dapat dihindari. Keuniversalan dimaksud adalah keberlakuan bagi semua orang, meskipun tidak sama dalam skala kuantitatif menurut peran sosial, kebutuhan, kepentingan dan situasi. Sehingga dalam "wajah" pembangunan tergugat, bahwa "manusia menjadi nilai elementer" menurut kategori imperatif Immanuel Kant, oleh karena manusia sebagai pribadi diperlakukan sebagai tujuan dalam dirinya sendiri dan bukan alat (Magnis Suseno, 1975: 77-110).

Sampai di sini perlu ditelaah kembali, tentang nilai keadilan itu: Cukupkah merupakan rasionalitas tujuan, lantas menyerahkan sepenuhnya kepada "mesin pembangunan" untuk membuat "sebesar-besarnya kue pembangunan, tanpa berpikir bagaimana pembuatannya dan pembagiannya" dengan mengajak peran di luar ekonomi. Pemahaman Trilogi pembangunan (stabilitas nasional, pertumbuhan dan pemerataan), betulkah secara tegas dalam urutan pendekatan dan peneakan dalam konkretisasinya, sehingga

bisa dipindah-pindah prioritasnya?

Trilogi pembangunan memang acuan untuk bertindak, namun adalah keliru jika pemerataan sebagai logi terakhir harus menunggu terlebih dahulu pada pertumbuhan, yang didukung oleh stabilitas nasional secara ketat melalui pendekatan sekuriti yang sangat waspada linear. Pemerataan seharusnya tidak perlu menunggu situasi yang tumbuh, tetapi sejak dari stabilitas dan pertumbuhan digerakkan pun pemerataan itu harus menyertainya sebagai pembimbing dan pola yang ditempuh oleh kedua logi tadi.

Hal-ikhwal bagaimana pencapaian kemakmuran dan penikmatannya yang berkeselamatan dengan jerih payah masing-masing rakyat adalah juga tentu pekerjaan keadilan. Sebab, keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia menurut Bung Hatta yang menjabarkan antara lain ke Pasal 33 UUD 1945 tidak lain "adalah pedoman dan tujuan kedua-duanya" dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, yang harus selalu membangun, meningkatkan harkat dan martabatnya.

Dengan demikian merupakan tuntutan yang wajar, agar pembangunan seterusnya berproses lebih dewasa atas paham emansipasi diri dalam ruang demokrasi yang merangsang tumbuhnya partisipasi-aktif. Dalam situasi dan kondisi yang demikian itu, keadilan tampaknya menemukan preparat yang tepat.

Oleh karena itu sungguh tidak mengena, apabila pekerjaan keadilan lebih ditampilkan pada upaya karikatif yang bermotifkan belas-kasih. Keadilan lebih dalam dan luas daripada yang barusan dikemukakan (tolong-menolong dalam lingkungan kekera-

batan, membuat ketergantungan). Keadilan sebagai nilai etik-universal yang melekat pada pembangunan, pada hakikatnya harus sebagai konsep, visi dan strategi yang menimbulkan partisipasi, mendorong kemandirian atas landasan emansipasi diri. Tegas konkretnya; begitu aspirasi, kritik dan koreksi sosial diterima oleh semua pihak yang terlibat pembangunan dengan lapang dada dan dewasa, keadilan semakin layak kita nantikan dalam realitas kehidupan.

#### Keadilan, Demokrasi dan Amanat UUD 1945

Keadilan sebagai nilai yang universal memerlukan partisipasi yang meluas dan berkesamaan dalam ukuran dan tatanan tertentu; dan, demokratislah merupakan penyangga dan prinsip yang menjaminkannya. Dengan kalimat lain, perjuangan menegakkan keadilan memerlukan dukungan solidaritas sosial yang dikondisikan dalam iklim demokratis.

Ada beberapa hal yang berhubungan dengan pernyataan di atas (Henri B. Mayo (terjemahan Zainuddin) ed. Miriam Budiardjo, 1975: 177-190), secara singkat dikemukakan: *Pertama*, kemungkinan dari sistem politik bukanlah mengharapakan jangan sampai ketidakadilan itu terjadi, melainkan supaya ketidakadilan itu diperhatikan. Kalau mungkin diperbaiki, dan kelak mampu dicegah; *Kedua*, kemungkinan terjadinya ketidakadilan dalam negara demokrasi jauh lebih kecil daripada di negara mana pun yang ditindas kebebasan politiknya dan tidak ada jaminan politik; *Ketiga*, . . . hanya keadilan relatif, yaitu pemenuhan relatif dari cita-cita yang hanya dapat diwujudkan

dalam suatu sistem politik. Pemenuhannya adalah berkisar pada penyelesaian tuntutan-tuntutan yang saling bertentangan; *Keempat*, akibat dari demokrasi yang dipraktekkan adalah semakin besar jumlah rakyat yang diliputi keadilan; *Kelima*, demokrasi dan prinsip mayoritasnya tercermin dalam kata-kata Lincoln: ". . . kepercayaan akan keadilan mutlak dari rakyat. Apakah ada harapan yang lebih baik atau sama baiknya di dalam dunia ini?"

Jika keadilan ekonomi dalam demokrasi ekonomi sebagaimana yang ditegaskan oleh Bung Hatta di atas yang kini menyemangati kebijakan debirokratisasi, deregulasi, destrukturisasi; keadilan "sosial", politik dan hukum memperoleh tempat dalam Pasal-pasal 27, 28, 29, 30, dan 31 UUD 1945. Ini pun juga tidak lepas dari saran-saran Bung Hatta (bersama Mr. Muh. Yamin) kepada Soepomo yang didukung oleh Bung Karno. Menurut Hatta, dimaksudkan supaya pengaruh absolutisme politik hasil pemikiran Hegel yang menempatkan para individu anggota masyarakat adalah subordinat negara dapat dicegah (Albert Hasibuan, artikel pada Kompas, 18 September 1986).

Saran tersebut diterima Soepomo (sebagai penyusun naskah UUD 1945) untuk menajamkan konsep negara integralistiknya, seperti yang dianuti hingga kini. Ketajaman itu memberikan peluang pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia Indonesia secara seimbang dengan kewajiban rakyat sebagai warga negara.

Keadan Dasar Hukum dan Negara Hukum  
 Dalam rangka ketertiban yang ber-

segi kepentingan umum itu, peranan kepastian hukum dan kesebandingan hukum di dalamnya (ketertiban) senantiasa berpasangan, meski seolah-olah bersitegang (Purnadi Purbacarka dan Soerjono Soekanto, 1982; 11). Jika tugas kepastian hukum merupakan keadilan/proses, maka kesebandingan hukum – yang orang menyebutnya keadilan – adalah intinya. Sekan bisa dianalogikan, bahwa kepastian hukum merupakan "plasma" sedangkan keadilan adalah "intinya".

Hukum dalam penyelenggaraannya agar berwibawa, yakni resmi, mengikat dan bersanksi tentu perlu legitimasi negara. Atas kuasa hukum, kekuasaan negara sah untuk menegakkan hukum, menjalankan fungsi-fungsinya sebagai pengendali, perekayasa dan penata interaksi masyarakat.

Jadi, penegakan keadilan yang terpikul di pundak hukum dalam titian kepastian hukum memerlukan negara sebagai pelaksananya. Dari sini terlihat, bahwa hukum tidak sama dengan perintah negara atau hukum bukanlah hasil kehendak negara. Oleh karena hukum tidak identik dengan negara, maka hukum berlaku terhadap negara (mengikat negara) dan alat perlengkapan negara tunduk pada hukum (Kranenburg, ed. Azhary, 1983: 80).

Pokok pikiran hubungan negara dan hukum tersebut, tampak dianuti/sejalan dengan yang berlaku di dalam UUD 1945 sebagai berikut: "Negara Berdasar atas Hukum; bahwa negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machtstaat*)". Semboyan itulah yang menghidup-teruskan hukum untuk ikut menentukan jalan dan arah negara, termasuk arah pembangunan.

Tidak sekali-kali boleh terjadi sebaliknya.

Oleh sebab keadilan yang dicitakan sebagai pedoman dan sekaligus tujuan, bukan merupakan "keadilan yang beku" dan juga tidak mengukuhkan "status quo dan membenaran otoritas", tentu diperlukan suatu keadaan dasar hukum tertentu. Keadaan dasar hukum yang dimaksudkan adalah suatu tipe hukum yang ditelaah secara sosiologis yang oleh Philippe Nonet dan Philip Selznick (Mulyana W Kusumah dan Paul S. Baut, 1988: 15–24), dibedakan ke dalam tiga tipe, yaitu Hukum Represif, Hukum Otonom dan Hukum Responsif. Ketiga-tiganya merupakan konsep abstrak yang dalam praktek pada masyarakat tertentu tampaknya mengandung ciri-ciri campuran. Catatan yang bisa diberikan ialah bagaimana dan yang mana dari ketiga tipe tersebut paling kuat/dominan.

Dihubungkan dengan prinsip negara hukum yang dianut UUD 1945, dengan mengingat perubahan sosial dalam konteks politik, ekonomi dan kesejarahan disertai tangkapan yang tajam kepada arah GBHN 1988 untuk lima tahun mendatang (termasuk empat point imbauan pimpinan MPR) dan kesediaan Presiden bertekad menggalakkan pengawasan, menghargai kritik dan lebih membuka kesempatan berpartisipasi, bisa ditunjukkan kecenderungan iktikad memasuki "wilayah" hukum yang responsif.

Dalam Hukum Responsif, hukum bukan alat kekuasaan represif, pun tidak sekedar "merdeka" dari politik. Di dalamnya menampung dan menjunjung tinggi aspirasi-aspirasi masyarakat, dan menformulasikan sebagai kebutuhan. Keadilan yang dibutuhkan

ialah keadilan substantif, tidak lagi keadilan formal. Hukum memperoleh keabsahan pada keadilan substantif ini, dan aturan-aturan tunduk pada prinsip dan kebijaksanaan. Diskresi dilaksanakan dalam rangka mencapai tujuan. Paksaan lebih nampak dalam bentuk alternatif positif, seperti insentif atau sistem kewajiban mandiri. Moralitas yang muncul adalah "moralitas kerjasama", sementara aspirasi-aspirasi hukum dan politik berada dalam keadaan terpadu. Kritisisme tidak lagi dipandang sebagai ketidaksetiaan. Ketidaktaatan baru dinilai bila terdapat kerugian-kerugian substantif dan dipandang sebagai tumbuhnya masalah legitimasi. Kesempatan berpartisipasi diperluas melalui integrasi bantuan hukum dan bantuan sosial.

#### Ancangan Hukum dan Budaya Keadilan

Proses interaksi antara subsistem hukum dengan subsistem lainnya (ekonomi, politik dan sosial lainnya) tidak dapat dihindari, bahkan harus saling menerima dan memberi masukan. Dalam suasana seimbang dan padu, hukum tidak akan mengalami kesulitan untuk merumuskan kaidahnya atas perintah nilai budaya yang dalam hal ini adalah Nilai Keadilan.

Atas dasar Pancasila sebagai ideologi terbuka bagi pengembangan budaya nasional yang maju dan penuh cita-harapan, maka budaya yang diolah dan menurunkan sistem hukum seyogyanya tidak dikekang oleh dan demi "menjaga keaslian budaya Indonesia". Cukup hebatkah, Pancasila cita dan dasar budaya kita itu dibela dengan simbolisme yang romantik, sakral dan dimitoskan? Pancasila wajib diteguhkan dengan keyakinan akan manfaat

keterbukaan, amalan yang konkret memecahkan masalah demi masalah dan mengambil inisiatif dalam proses interaksi yang semakin mondial dan universal.

Sebagaimana paham yang lain, Pancasila memang diharapkan mampu sebagai alternatif dari paham individualistik-liberal yang berhadapan melawan sosialis-komunis. Namun Pancasila, juga secara sosiologis tidak luput seperti yang dialami oleh paham dunia tadi—dari revisi dan modifikasi seiring dengan kebutuhan budaya yang dinamis. *Panta rei*, semua akan mengalir dan siapa pun tidak akan mampu mencegahnya.

Begitu pula sistem hukum yang bersumberkan pada Pancasila tidak mungkin pula statis, sebagai reaksi terhadap gejala sosial yang terus berubah (ke arah kemajuan). Sekarang di manakah hukum sebenarnya berdiri di dalam masyarakat itu? Di belakang, di tengah-tengah atau malah harus di depan. Banyak hal dan segi, di mana hukum pada suatu saat harus berdiri dan memberi *iuran* dalam perkembangan masyarakat (meminjam istilah A. Hamid S. Attamimi).

Setiap orang bahkan cendekiawan pun boleh berpendapat tentang hukum dan hubungannya dengan budaya. Ada yang mengemukakan, bahwa efektivitas hukum tergantung pada seberapa dalamnya hukum "tercangkul" ke dalam budaya. Namanya saja kiasan, tapi melihat cangkul lantas terbayang lahan pertanian, masyarakat pedesaan, dan budaya agraris yang feodalistis. Kenapa harus *cangkul* yang ditokohkan, padahal katanya kita ingin industrialisasi, kecanggihan teknologi (termasuk bidang pertanian).

Hukum sebagai Penata Masyarakat (*roscoe pound*) dan Penyerasi Nilai yang bertentangan dalam masyarakat (Max Weber) akan menemukan jalan yang harmoni dan seimbang supaya efektif dan efisien, manakala hukum sebagai pelaku budaya yang konkret bergegas diri pula melakukan: "asimilasi pengertian-pengertian Barat dalam bentuk yang sesuai dengan struktur masyarakat Indonesia sendiri (Soepomo, 1982: 24). Berarti kita tidak perlu takut menangkap perubahan, dan oleh karenanya tidak usah terlalu bangga sok patriot yang romantik membela "keaslian budaya".

Kendatipun demikian, soal babakan waktu perjalan-budaya yang pernah terjadi di Barat (kejatuhan kaum bangsawan yang disokong oleh agamawan berkat revolusi borjuis di Perancis pertengahan abad 18 begitu seterusnya), kita memang tidak perlu dan tidak bakal mencontohi, oleh karena struktur sosial dan proses sosial jelas lain. Mereka karena penjajah, dan kita sekian ratus dijajah, yang secara politis, ekonomis dan yuridis banyak meresepsi dari mereka, dan inilah petaka budaya dimulai. Artinya, mau tidak

mau kita sadar, bahwa hukum kita tidak sempat berkembang utuh dan dominan oleh karena budayanya pun terjajah.

Pada akhirnya, ancaman hukum untuk menegakkan keadilan dalam pembangunan ini, mesti lapang dada menerima pengaruh hukum asing (*common law, civil law, Islam law, socialis law*) di tengah-tengah pluralistiknya hukum adat. Ada yang perlu dominan pada satu bidang, ada yang saling melengkapi sebagai satu Sistem Hukum Nasional. Dan, sistem hukum pun tidak berkeberatan pula dengan sistem politik, ekonomi dan sosial bersama-sama padu berkedudukan dan berperanan sebagai subsistem budaya keadilan sebagai acuan pembangunan ini.

Masalah yang serius dan kompleks terletak pada pepaduan hukum dengan politik, ekonomi dan sosial maupun pembenahan internal hukum sendiri. Dari sini, hukum berangkat untuk menjawab perspektif keadilan dalam Pelita V mendatang, dalam bayang-bayang masalah eksternal dan internalnya tadi.

### Daftar Pustaka

- Azhary *Ilmu Negara: Pembahasan Buku Prof. Mr. R. Kranenburg* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983).
- Budiardjo, Miriam, *Bunga Rampai Masalah Kenegaraan* (Jakarta: Gramedia, 1975).
- C.S.T. Kansil, *Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945* (Jakarta: Pradnya Paramita, 1986).
- Kusumah, W. Mulyana dan Paul S. Baut, *Hukum, Politik dan Perubahan Sosial* (Kumpulan Karangan), (Jakarta: YLBHI, 1988).
- Purbacaraka, Purnadi dan Soekanto, Soerjono, *Perihal Kaidah Hukum* (Bandung: Alumni, 1982).
- Soekanto, Soerjono, *Suatu Tinjauan Sosiologi Hukum Terhadap Masalah-masalah Sosial* (Bandung: Alumni, 1982).
- Soepomo, *Bab-bab Tentang Hukum Adat* (Jakarta: Pradnya Paramita, 1982).
- Surat kabar Harian untuk Umum, *Kompas* (artikel 10 September 1986, 12 Maret 1988, 22 Maret 1988 dan Tajuk Rencana 6 April 1987) *Sinar Harapan* (artikel 2 Agustus 1986) dan Majalah Mingguan Berita *Editor*, No. 18/Thn. 1/26 Desember 1987.
- Suseno, von Magnis, *Etika Umum* (Yogyakarta: Kanisius, 1975).