

Batas-Batas Kemampuan Hukum di Indonesia

H. Anton Djawamaku

Pendahuluan

Situasi hukum dalam kehidupan keseharian di Indonesia memberi gambaran yang sangat buram. Kesan ini terutama mengenai hukum dalam praktek, yaitu hukum yang dijalankan setiap hari oleh hakim, jaksa, polisi, pembela dan pegawai pemerintah pada umumnya. Jadi yang ditekankan adalah hukum riil, yakni proses hukum yang dialami oleh mereka yang harus berurusan dengan hukum.

Berbagai sinisme terhadap praktek hukum ini telah sering kali dilontarkan orang, diantaranya "KUHP" dianggap "kasih uang habis perkara", demikian juga isu-isu negatif seperti "mafia peradilan" dan "komersialisasi jabatan". Bahkan tindakan kekerasan juga pernah terjadi antara lain berupa pengrusakan kantor LBH dan penikaman terhadap hakim.¹ Terdapat kesan

umum yang sangat kuat bahwa bidang hukum merupakan salah satu bidang yang sangat ruwet, dan sulit diatasi. Seolah-olah hukum tidak dapat lagi menjadi sarana untuk mewujudkan rasa keadilan dan kepastian hukum.

Sebagai hasil ciptaan manusia, hukum tentu mempunyai batas-batas kemampuan. Tulisan ini akan membahas batas-batas kemampuan hukum itu dengan menyoroti dua hal pokok. *Pertama*, pembahasan mengenai politik hukum nasional, oleh karena politik hukum merupakan refleksi dari kecenderungan dominan politik nasional yang sedang berlangsung dan sekaligus memberi corak pada produk-produk hukum yang dibuat. Dalam hal ini batas-batas hukum sebenarnya sejak awal sudah ditentukan oleh proses politik yang ada. *Kedua*, berkaitan dengan hal pertama akan diangkat masalah klasik yaitu problematik kepastian hukum dan tuntutan keadilan. Hasil ketegangan antara kedua hal tersebut meru-

¹Tanggal 30 April 1991 Ketua Pengadilan Negeri Ruteng ditikam dengan senjata tajam dan kantor Pengadilan Negeri dirusak oleh puluhan penduduk yang dinyatakan kalah oleh putusan kasasi Mahkamah Agung dalam perkara sengketa tanah. *Kompas*, 5 Mei

1991. Tanggal 9 Mei 1991 kantor LBH Yogya dirusak oleh beberapa orang yang tak dikenal. *Kompas*, 10 Mei 1991.

pakan batas optimal yang dapat dicapai oleh hukum pada suatu saat.

Ketertanggungjawaban Hukum Pada Proses Politik

Yang dimaksudkan dengan politik hukum nasional adalah suatu kebijaksanaan untuk menentukan kaidah-kaidah hukum yang berlaku sesuai dengan ideologi negara yang dianut. Jadi politik hukum menentukan arah, bentuk maupun isi hukum yang akan dibentuk. Hal itu umumnya tampak dalam pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya dan mengenai arah ke mana hukum hendak dikembangkan.² Sedangkan tujuan politik hukum pada dasarnya mencakup tiga hal. *Pertama*, menjamin keadilan dalam masyarakat. *Kedua*, menciptakan ketentraman hidup dengan memelihara kepastian hukum. Kepastian hukum berkaitan dengan efektivitas hukum dan terjamin hanya bila negara mempunyai sarana-sarana yang memadai untuk memastikan berlakunya peraturan-peraturan yang ada. Dalam hal ini aparat penegak hukum memainkan peranan penting. *Ketiga*, mewujudkan kegunaan dengan menangani kepentingan-kepentingan yang nyata dalam kehidupan bersama secara konkret.³

Dengan terbentuknya Negara RI berdasarkan Proklamasi 17 Agustus 1945, muncul keharusan untuk membentuk suatu

sistem hukum baru yang sesuai dengan cita-cita proklamasi itu. Ini tercermin dalam penjelasan UUD 1945 yang menegaskan bahwa "Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum (rechtsstaat) dan Pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi (hukum dasar)". Sistem konstitusional biasanya merupakan "pasangan logis" akibat diadopsinya wawasan Negara Hukum. Konstitusionalisme adalah wawasan yang membatasi tindakan pemerintah dalam melakukan tugas-tugasnya, sesuai dengan ketentuan konstitusi yang berlaku.⁴ Dengan demikian aliran pikiran di dalam UUD 1945 menghendaki supremasi hukum di dalam negara RI.⁵ Negara hukum yang dicita-citakan bukanlah sekedar negara yang berlandaskan sembarang hukum, melainkan negara yang dilandaskan pada hukum yang adil (*just law*) dan didasarkan pada keadilan bagi seluruh rakyat.⁶

Meskipun demikian pembangunan suatu sistem hukum baru itu tidak dilaksanakan dalam suatu kekosongan hukum di masyarakat. Aturan Peralihan Pasal II UUD 1945 menentukan: "Segala badan negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku, selama belum diadakan yang baru menurut Undang-undang Dasar ini". Jadi pembentukan suatu sistem hukum baru itu tidak merupakan suatu usaha yang berdiri sendiri, juga tidak semata-mata dilakukan karena hukum yang ada dirasakan kurang memadai lagi untuk mengatur kehidupan masyarakat, melainkan karena masyarakat Indonesia secara keseluruhan sedang

²Theo Huijbers, *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah* (Yogyakarta: Kanisius, 1988), 159. Lihat juga Padmo Wahyono, *Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986), 99. Teuku Mohammad Radhie, "Pembaharuan & Politik Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional", *Prisma*, II, no. 6 (Desember 1973): 4.

³Theo Huijbers, *Filsafat Hukum* (Yogyakarta: Kanisius, 1990), 116-118. Lihat juga S. Tasrif, *Menegakkan Rule of Law Dibawah Orde Baru*, Jilid I (Jakarta: Peradin, 1971): 18.

⁴A. Hamid S. Attamimi, "Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan," *Hukum dan Pembangunan*, IX, no. 3 (Mei 1979): 284.

⁵Soepomo dalam H. Moh. Yamin, *Naskah Perancangan Undang-Undang Dasar 1945*, Jilid I (Jakarta: Siguntang, 1971): 312.

⁶Satjipto Rahardjo, "Pembangunan Kualitas Manusia dan Masyarakat dalam Ilmu Hukum", *Analisis CSIS*, XX, no. 1 (Januari-Februari 1991): 20-23.

mengalami perubahan. Perubahan ini adalah perubahan yang bersifat fundamental karena mempunyai tujuan untuk menciptakan suatu masyarakat Indonesia baru.⁷

Dengan demikian, pembentukan sistem hukum baru yang menyangkut pelbagai aspek kehidupan masyarakat tidak sekedar membuat hukum baru atau memperbaharui hukum yang ada untuk menyelaraskannya dengan kebutuhan masyarakat, tetapi sekaligus juga menjadi sarana pembaharuan masyarakat Indonesia secara keseluruhan. Karenanya pembentukan sistem hukum ini merupakan suatu proses, sesuatu yang terus bergerak dan berubah — tidak hanya tertuju pada aturan atau substansi hukum, tetapi juga pada struktur atau kelembagaan hukum.

Pada awal kemerdekaan secara struktural sistem hukum di Indonesia mempunyai banyak kesamaan dengan sistem hukum kolonial Belanda. Akan tetapi sistem hukum tersebut memperoleh makna yang diberikan dan dilaksanakan oleh bangsa Indonesia, bukan oleh bangsa Belanda. Secara materiil berlaku kemajemukan hukum bagi bangsa Indonesia, yaitu: (1) hukum yang diterapkan untuk semua penduduk, diantaranya Hukum Pidana, Hukum Perdata dan Hukum Dagang; (2) Hukum Adat yang berlaku bagi penduduk pribumi dan Hukum Islam yang berlaku bagi pribumi yang beragama Islam; dan (3) hukum yang secara khusus diciptakan untuk penduduk pribumi, misalnya Hukum Perkawinan untuk penduduk Indonesia yang beragama Kristen.⁸

⁷Satjipto Rahardjo, "Pembaharuan Hukum Perdata untuk Pembangunan Masyarakat", ceramah pada Simposium Pembaharuan Hukum Perdata Nasional yang diselenggarakan oleh BPHN di Yogyakarta tahun 1981.

⁸R. Subekti, *Law in Indonesia* (Jakarta: CSIS, 1982), 6-7.

Setelah proklamasi kemerdekaan, secara parsial dilakukan penataan organisasi negara termasuk lembaga peradilan. Pada tahun 1948 pemerintah mengeluarkan peraturan mengenai gaji pegawai negeri yang secara struktural menempatkan aparat penuntut umum (jaksa) dalam kedudukan yang lebih rendah dari aparat kehakiman. Kebijakan ini ternyata menyulut pertentangan antara jaksa dan hakim yang sebenarnya menyangkut masalah prestise dan status. Isu-isu yang dilontarkan adalah tema-tema yang berkaitan dengan cita negara hukum, seperti kesamaan kedudukan di depan hukum dan pemerintahan, serta kebebasan kekuasaan kehakiman. Sementara itu terjadi pertentangan antara pihak kepolisian dan jaksa, juga menyangkut masalah prestise dan status. Yang diperselisihkan adalah pembagian kekuasaan substantif antara kedua pihak tersebut. Para pihak yang bertikai itu tampaknya berusaha untuk memperebutkan kedudukan yang berkuasa, terhormat dan menguntungkan dalam negara yang baru merdeka.⁹ Ternyata berbagai pertentangan itu tidak segera dapat diselesaikan, karena negara RI memasuki kancah perang kemerdekaan.

Segera setelah pengakuan kedaulatan, RI memasuki fase baru dibawah UUD Sementara 1950. Konstitusi ini dibentuk atas semangat dan suasana kejiwaan yang berlainan dengan apa yang dialami UUD 1945. Ia mengemban faham demokrasi liberal. Dalam konstitusi ini memang ditetapkan bahwa Indonesia adalah negara hukum yang demokratis, tetapi acuan utamanya adalah konsep negara hukum liberal di Barat. UUDS 1950 memuat pasal-pasal mengenai hak-hak dan kebebasan dasar manusia secara lengkap. Faham kodifikasi dan legisme mendapat tempat yang utama.

⁹Daniel S. Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia*, terj. dan ed. Nirwono dan AE Priyono (Jakarta: LP3ES, 1990), 33-76.

Juga ditentukan bahwa perbedaan dalam kebutuhan hukum golongan rakyat akan diperhatikan. Dengan demikian kemajemukan hukum bagi rakyat Indonesia terus dilestarikan.

Dalam kehidupan politik, eksperimen demokrasi liberal telah merangsang pertentangan ideologi golongan menjadi sangat runyam. Kabinet pun silih berganti dalam usia yang sangat singkat. Kerasnya kepentingan golongan telah menyebabkan terjadinya berbagai penyelewengan dan hal ini jelas mengancam kedudukan hukum dalam masyarakat. Menurut Lev, periode ini ditandai oleh kemerosotan hukum formal sebagai kelanjutan meluasnya kegiatan politik dan sistem kepartaian berdasarkan ideologi yang melahirkan sejumlah konflik. Dampak konflik yang merupakan ciri bekerjanya sistem politik tersebut terasa hampir pada semua bidang kehidupan. Proses hukum dengan segala dayagunanya untuk menyelesaikan sengketa turun, seiring dengan mengedepannya proses politik serta segenap kerangka normatifnya. Ini terjadi karena memang semua sumber daya yang ada dimobilisasi oleh kubu yang saling bersaing pada waktu itu.¹⁰

Dalam situasi demikian jelas tidak memungkinkan para pemimpin nasional melakukan perombakan hukum secara berarti. Barangkali faktor yang lebih penting lagi adalah bahwa para pengemban hukum termasuk dalam golongan elite nasional atau lokal. Mereka tunduk pada pengaruh ideologi-ideologi golongan yang sama dengan ideologi yang mempengaruhi kaum elite lainnya. Demikian juga pertentangan antara hakim dan jaksa, dan antara jaksa dengan kepolisian yang berlanjut dalam periode itu, semakin dirangsang oleh pertentangan ideologi golongan. Walaupun demikian se-

bagai akibat dari pertentangan antara hakim dan jaksa, timbul usaha-usaha untuk mengubah prosedur pidana dan kekuasaan kehakiman yang memberi gambaran yang jelas tentang proses perubahan hukum pada kedua bidang bersangkutan. Makna pentingnya perubahan tersebut mencakup peranan sistem peradilan di Indonesia sesudah merdeka sebagai upaya untuk mewujudkan cita-cita negara hukum. Sedangkan pertentangan antara jaksa dan kepolisian juga menemukan pemecahan sementara pada penetapan perubahan hukum yang menyangkut kedudukan, tugas dan wewenangnya masing-masing di kemudian hari.¹¹

Pada tahun 1959 terjadi perubahan besar dalam ketatanegaraan kita dengan berlaku kembali UUD 1945. Sejak saat itu desakan untuk membentuk suatu sistem hukum nasional semakin meningkat, terutama setelah arus politik baru bergulir di bawah semboyan "nation and character building". Perhatian lalu diarahkan kepada UUD 1945 sebagai dasarnya. Usaha itu sampai pada suatu pandangan bahwa hukum adat harus menjiwai pembentukan sistem hukum nasional yang sesuai dengan kepribadian bangsa. Pikiran ini kemudian diperkokoh di dalam Ketetapan MPRS No. II/1960 yang menegaskan bahwa prinsip-prinsip penyusunan hukum nasional harus sesuai dengan arah politik negara dan berlandaskan pada Hukum Adat. Untuk melaksanakan tujuan ini diresmikan Lembaga Pembinaan Hukum Nasional dengan

¹¹Ibid., 33-76. Untuk Kekuasaan Kehakiman sekarang ini berlaku UU No.14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, LNRI Tahun 1970 No. 74 dan TLNRI No. 2951; bagi Kejaksaan berlaku UU No.5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan; sedang bagi Kepolisian masih berlaku UU No. 13 Tahun 1961 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kepolisian Negara, LNRI Tahun 1961 No. 245 dan TLNRI No. 2289.

¹⁰Ibid. 133.

Keputusan Presiden pada tahun 1961.¹²

Sesuai dengan Ketetapan MPRS No. II/1960, pada tanggal 24 September 1960 Pemerintah mengesahkan Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) yang dibuat berdasarkan hukum adat. Artinya baik konsepsi, asas-asas, lembaga-lembaga hukum maupun sistemnya dikembangkan dari hukum adat. Undang-undang ini mengunifikasikan hukum tanah Indonesia, yang berarti penghapusan secara tegas dualisme hukum tanah yang telah lama berlaku di dalam masyarakat kita. Alasan pemakaian hukum adat tentang tanah sebagai dasar Hukum Agraria Nasional antara lain karena sederhana dan menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat, selain itu karena hukum agraria nasional harus mewujudkan penjelmaan Pancasila di dalam Pembukaan UUD 1945.¹³ Kendatipun masih banyak kekurangan yang harus segera dibenahi, Menteri Kehakiman Mochtar Kusuma Atmadja pada tahun 1977 menyatakan bahwa UUPA adalah produk legislatif pertama di bidang hukum materiil dan dianggap sebagai pembuka jalan menuju pembaharuan hukum perdata nasional.¹⁴

Peranan Bung Karno dalam periode ini semakin dominan, terutama setelah ia

¹²Moh. Koesnoe, *Catatan-catatan Terhadap Hukum Adat Dewasa Ini* (Surabaya: Airlangga University Press, 1979), 81. Lihat juga M.A. Jaspas, "Mencari Hukum Baru: Sinkretisme Hukum di Indonesia yang Membingungkan", dalam Mulyana W.Kusumah dan Paul S.Baut (ed), *Hukum, Politik dan Perubahan Sosial* (Jakarta: Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, 1988), 250-251.

¹³Periksa UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria. LNRI Tahun 1960 No. 104 dan TLNRI No. 2043.

¹⁴Dikutip dari H. Abdurrahman, *Perkembangan Pemikiran tentang Pembinaan Hukum Nasional di Indonesia* (Jakarta: C.V. Akademika Pressindo, 1989), 44.

membungkem para sarjana hukum dalam pidatonya bahwa "dengan ahli hukum orang tidak dapat mengadakan revolusi".¹⁵ Selanjutnya dengan mengabaikan DPRGR, ia menciptakan sendiri produk perundang-undangan berupa Peraturan Presiden dan Penetapan Presiden. Dengan tegas ia menolak asas Trias Politika yang dianut UUD 1945 dan secara menyolok mengangkat Ketua Mahkamah Agung sebagai anggota Kabinetnya. Bahkan ia bertindak lebih jauh dengan menuntut hak untuk campur tangan pada setiap tahap proses peradilan dalam undang-undang mengenai organisasi peradilan yang baru.¹⁶ Sebagai pembenaran terhadap berbagai kebijaksanaan itu, dikembangkan pula ajaran revolusioner mengenai hukum. Ajaran ini menolak paham legisme yang sangat kaku berpegang pada segi-segi yuridis formal dan menghendaki agar hukum diperlakukan secara revolusioner, yang pada waktu itu diartikan sebagai menjebol dan membangun.¹⁷ Dengan demikian, hukum dengan seluruh pranatanya tunduk kepada kepentingan politik. Bahkan penonjolan fungsi instrumental hukum sebagai sarana kekuasaan politik dominan lebih terasa dibandingkan dengan fungsi-fungsi lain.

Sejak tahun-tahun permulaan Orde Baru terlihat gejala mulai pulihnya peranan hukum yang lebih sesuai dengan cita Ne-

¹⁵Hal ini dikemukakan dalam sambutannya pada pembukaan Kongres Persahi tanggal 26 Nopember 1961. Uraian lengkapnya dapat dibaca dalam *Hukum dan Masyarakat*, Nomor Kongres I (Jakarta: Djambatan, 1962).

¹⁶Lihat pasal 19 UU No. 19 Tahun 1964 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. LNRI Tahun 1964 No. 107 dan TLNRI No. 2699.

¹⁷Roeslan Abdulgani, *Hukum dalam Revolusi dan Revolusi dalam Hukum* (Jakarta: BP. Prapantja, tanpa tahun).

gara Hukum dalam UUD 1945.¹⁸ Dalam perkembangan selanjutnya para pemimpin Orde Baru semakin menyadari pendayagunaan hukum yang pada dasarnya meliputi tiga dimensi penting. *Pertama*, hukum merupakan pencerminan dan wahana bagi konsep-konsep yang berbeda mengenai tertib dan kesejahteraan sosial serta pernyataan dan perlindungan kepentingan masyarakat. *Kedua*, hukum dalam peranannya sebagai pranata otonom dapat pula merupakan pembatas kekuasaan sewenang-wenang. *Ketiga*, hukum dapat didayagunakan sebagai sarana untuk mendukung dan mendorong perubahan sosial ekonomi.¹⁹ Upaya untuk mewujudkan ketiga dimensi peranan hukum tersebut dilandasi oleh Pancasila dan UUD 1945 serta GBHN. GBHN inilah yang menjadi pedoman bagi pelaksanaan politik hukum nasional dari Pelita ke Pelita, baik dalam arti pembinaan, pembentukan, maupun penegakan dan pelaksanaan hukum nasional.

Orientasi politik Orde Baru memberi tekanan utama kepada terciptanya stabilitas sebagai kondisi yang memungkinkan pelaksanaan pembangunan dalam segala bidang dengan prioritas pada pembangunan ekonomi. Sesuai dengan orientasi ini tekanan dalam pembuatan hukum lebih diarahkan kepada terciptanya ketertiban (order) bukan keadilan. Akibatnya, hukum sering membunuh kebebasan yang muncul ke permukaan. Dalam tingkat pelaksanaan (penegakan hukum) tekanan yang berlebihan terhadap ketertiban ini juga sering di-

¹⁸FH & IPK UI, *Indonesia Negara Hukum*. Seminar Ketatanegaraan UUD 1945 dan Simposium Kebangkitan Semangat 66: Menjelajah Tracee Baru (Jakarta: PT Seruling Masa, 1966). Lihat juga S. Tazrif, *Menegakkan Rule of Law Dibawah Orde Baru*, Jilid I (Jakarta: Peradin, 1971).

¹⁹Mulyana W. Kusumah, *Perspektif, Teori dan Kebijakan Hukum* (Jakarta: CV. Rajawali, 1986), 20-21.

salahgunakan.²⁰ Dalam Pelita III terjadi pergeseran orientasi. Trilogi pembangunan yang menjadi landasan kebijaksanaan secara berurut adalah pemerataan, pertumbuhan ekonomi dan stabilitas. Ketiga unsur tersebut harus dikembangkan secara serasi agar saling memperkuat. Salah satu programnya adalah pemerataan keadilan di bidang hukum. Hal ini berarti bahwa meskipun program tersebut merupakan sasaran utama dalam Pelita III, namun aspek-aspek pertumbuhan ekonomi dan stabilitas politik tetap pula menjadi titik tolak dari strategi pembangunan hukum. Ini berarti pula seluruh pranata politik, ekonomi dan hukum yang dianggap tepat untuk menunjang pertumbuhan ekonomi dan stabilitas politik, harus terus ditingkatkan peranannya.²¹

Dalam proses perkembangan hukum nasional, tidak semua kaidah-kaidah hukum baru bertentangan dengan kaidah-kaidah hukum lama. Sebab dalam membina masyarakat Indonesia selalu dapat diketemukan syarat-syarat dan nilai-nilai yang harus dilestarikan sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Ada kaidah-kaidah hukum adat yang secara diametral bertentangan dengan hukum baru karenanya harus ditinggalkan. Ada kaidah-kaidah hukum nasional yang berakar pada hukum adat atau bahkan memperkuat hukum adat. Demikian pula tidak semua kaidah-kaidah hukum nasional harus dan akan bertentangan dengan kaidah-kaidah hukum kolonial. Disamping itu pembentukan hukum nasional harus memperhatikan perkembangan "hukum internasional", guna melayani kebutuhan-

²⁰T. Mulya Lubis, "Politik Hukum di Dunia Ketiga: Studi Kasus Indonesia", dalam *Bantuan Hukum dan Kemiskinan Struktural* (Jakarta: LP3ES, 1986), 124-125.

²¹Abdul Hakim G. Nusantara, *Politik Hukum Indonesia* (Jakarta: Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, 1988), 39-40.

kebutuhan hukum yang timbul akibat keterbukaan kita dengan dunia luar terutama dalam era globalisasi yang begitu pesat.²² Sekarang ini kita menyaksikan bahwa hukum positif menjangkau seluruh segi kehidupan bangsa dan negara, dengan arah yang jelas menuju kepada terwujudnya kesatuan hukum. Di sana sini kemajemukan hukum masih saja memberi corak terhadap perkembangan hukum kita, tetapi tidak lagi tampil secara dominan seperti pada awal kemerdekaan.

Walaupun demikian keseluruhan perkembangan itu masih pada tahap yang elementer, yaitu menggalang suatu keadaan yang tertib. Pada tahap ini penyelenggaraan hukum masih lebih kepada format formalnya, yaitu membangun hukum dari permulaan. Kebutuhan untuk memberi isi kualitatif juga sudah mulai muncul, kendati orang masih disibukkan dengan membangun suatu format formal tersebut. Di antaranya: (1) membangun kelembagaan hukum, seperti pengadilan, kejaksaan; (2) menata supra dan infrastruktur sesuai dengan UUD 1945; (3) membangun kepatuhan kepada perundang-undangan, seperti penyuluhan-penyuluhan. Dalam tahap ini peranan pemerintah memang jauh lebih besar daripada masyarakat. Keseluruhan perkembangan hukum yang sedang kita alami ini, apakah disebut "hukum birokratik" seperti dikemukakan Unger (1976) atau "hukum represif" menurut Nonet dan Selznick (1978), sebenarnya hanyalah suatu tahap tertentu dari perkembangan hukum yang akan diikuti oleh perkembangan selanjutnya.²³

²²Sunaryati Hartono, "Perspektif Politik Hukum Nasional, Sebuah Pemikiran", dalam *Hukum dan Pembangunan*, X, no. 5 (September 1980): 472-474.

²³Satjipto Rahardjo, "Meningkatkan Kepastian Hukum dalam Rangka Pelaksanaan Keadilan Berdasarkan Pancasila", *Hukum dan Pembangunan*, XVII, no. 6 (Desember 1988): 534-535.

Dengan demikian dalam masa Orde Baru pertumbuhan pranata hukum, nilai dan prosedur, perundang-undangan dan birokrasi penegak hukum, bukan hanya mencerminkan hukum sebagai kondisi bagi proses pembangunan, melainkan juga menjadi penopang tangguh struktur politik, ekonomi dan sosial. Walaupun hukum menjalin seluruh segi kehidupan bangsa dan negara, akan tetapi perhatian terhadap masalah pembangunan hukum dalam GBHN dicitrakan sedemikian rupa hingga menjadi subbagian dari bidang pembangunan politik dalam arti luas. Seolah-olah masalah pembangunan hukum hanya menjadi urusan Departemen Kehakiman. Sebelum SU MPR 1988, Persahi menarik perhatian masyarakat dengan melontarkan gagasan mengenai kerangka landasan pembangunan hukum nasional. Gagasan ini bersifat menyeluruh dan berakibat terhadap penyempurnaan struktur GBHN agar perhatian terhadap pembangunan hukum nasional lebih proporsional.²⁴ Akan tetapi GBHN yang dihasilkan oleh SU MPR tersebut ternyata kembali tampil dengan format seperti sebelumnya.

Problematik Kepastian Hukum dan Keadilan

Fungsi pokok hukum adalah untuk mengatur hubungan antar manusia dan hubungan antara manusia dengan negara agar segala sesuatunya berjalan dengan tertib. Oleh karena itu tujuan hukum adalah mencapai kedamaian dengan mewujudkan kepastian dan keadilan serta kegunaan di dalam masyarakat. Berdasarkan pertimbangan tentang fungsi hukum tersebut, dapat ditarik suatu kesimpulan: hukum secara hakiki harus pasti dan adil. Pasti

²⁴Komisi Ad Hoc Persahi, *Kerangka Landasan Pembangunan Hukum* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1989).

sebagai pedoman kelakuan dan adil karena pedoman kelakuan itu harus menunjang suatu tatanan yang dinilai wajar. Apabila bersifat adil dan dilaksanakan dengan pasti, hukum akan menjalankan fungsinya. Maka kepastian dan keadilan bukanlah sekedar tuntutan moral, melainkan secara faktual mencirikan hukum. Suatu hukum yang tidak pasti dan tidak adil bukan sekedar hukum yang jelek, melainkan bukan hukum sama sekali.²⁵ Dengan perkataan lain, sistem hukum menunjukkan maknanya sejauh mewujudkan keadilan.

Jadi prasyarat pertama agar hukum dapat berfungsi adalah kepastiannya. Kepastian hukum pertama-tama adalah kepastian dalam pelaksanaannya. Yang dimaksud ialah bahwa hukum yang resmi diperundangkan dilaksanakan dengan pasti oleh negara. Kepastian hukum berarti bahwa setiap orang dapat menuntut agar hukum dilaksanakan dan tuntutan itu pasti dipenuhi, dan bahwa setiap pelanggaran hukum akan ditindak dan dikenakan sanksi menurut hukum juga. Di sini termasuk bahwa alat-alat negara dalam menjamin pelaksanaan hukum bertindak sesuai dengan norma-norma hukum sendiri. Juga termasuk bahwa pengadilan mengambil keputusan melulu berdasarkan penilaian terhadap status hukum masalah yang diperkarakan dan tidak menurut kepentingan-kepentingan pihak-pihak tertentu. Maka keputusan pengadilan harus bebas dari berbagai pengaruh kekuasaan politik maupun uang.

Mengenai kekuasaan kehakiman yang bebas, UUD 1945 mengaturnya di dalam pasal 24 dan 25. Dari penjelasan mengenai kedua pasal tersebut diketahui ada dua prinsip yang harus dipegang teguh, yaitu: (a) bahwa kekuasaan peradilan harus bebas

dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan (b) bahwa kedudukan hakim bukan sekedar diatur dengan undang-undang, melainkan bahwa undang-undang menjamin kedudukan hakim yang menunjang kekuasaan kehakiman yang bebas dari pengaruh kekuasaan pemerintah.²⁶ Akan tetapi konsensus politik yang dicapai saat ini justru membagi kewenangan administratif lembaga peradilan berada dibawah Departemen Kehakiman, sedangkan Mahkamah Agung hanya memiliki kewenangan yuridis. Kondisi ini memperlemah posisi hakim dari dua segi. Kalau pengawasan Departemen Kehakiman dan Mahkamah Agung sungguh-sungguh dilakukan secara fungsional, akibatnya kebebasan hakim dalam menjatuhkan keputusan akan semakin berkurang. Sebaliknya, lemahnya pengawasan kedua lembaga tersebut dapat menyebabkan hakim terlalu bebas dalam menjatuhkan keputusan. Krisis hukum dan keadilan yang disinyalir pada awal tulisan ini kiranya juga bersumber dari kondisi kekuasaan kehakiman seperti itu.

Selanjutnya, agar hukum dapat dilaksanakan dengan pasti, hukum itu sendiri harus jelas. Dalam hal ini para ahli berbicara tentang kepastian orientasi.²⁷ Jadi kepastian pelaksanaan mengandaikan kepastian orientasi. Hukum harus sedemikian jelas sehingga masyarakat dan para penegak hukum dapat berpedoman padanya. Itu berarti setiap istilah dalam hukum harus dirumuskan dengan jelas dan tegas sehingga tidak menimbulkan keragu-raguan tentang tindakan apa yang dimaksud. Begitu pula aturan-aturan hukum harus dirumuskan dengan ketat dan singkat agar baik keputusan administratif maupun dalam perkara pengadilan, tidak dapat menu-

²⁶Padmo Wahjono, *Pembangunan Hukum di Indonesia* (Jakarta: IN-DHILL-CO, 1989), 82.

²⁷Franz Magnis Suseno, *op.cit.*, 80.

²⁵Franz Magnis Suseno, *Etika Politik* (Jakarta: PT Gramedia, 1988), 79.

rut tafsiran subyektif dan selera pribadi para penegak hukum. Kepastian orientasi menuntut agar ada prosedur pembuatan dan peresmian hukum yang transparan dan dapat diketahui umum. Masyarakat selalu harus dapat mengetahui apa yang dilarang atau diwajibkan oleh hukum dan apa yang tidak. Kepastian orientasi juga menuntut agar hukum dikembangkan secara kontinu dan taat asas. Undang-undang harus saling kait-mengait dan berorientasi ke depan agar masyarakat dapat membuat rencana ke masa yang akan datang. Begitu pula undang-undang seharusnya tidak dibuat saling bertentangan. Di sini juga termasuk tuntutan bahwa dalam undang-undang pidana harus berlaku asas: "Nullum delictum nulla poena sine praevia lege poenali". Jadi undang-undang pidana tak pernah boleh berlaku surut.²⁸

Sifat hakiki hukum yang kedua adalah keadilan. Konsepsi keadilan di mana pun berakar pada kondisi masyarakat yang diinginkan. Lazimnya konsepsi ini dinyatakan dengan tegas manakala orang dihadapkan pada situasi ketidakadilan. Konsepsi ini dapat dibagi secara analitis ke dalam unsur-unsur yang bersifat prosedural dan substantif. Unsur yang pertama berkaitan dengan gaya sistem hukum; "the Rule of Law" dan "Negara Hukum" (*rechtstaat*) adalah konsep-konsep prosedural. Keadilan substantif berkaitan, untuk sebagian, dengan apa yang dewasa ini disebut "hak-hak sosial" (*social rights*), dan memberi corak terhadap tata politik dan tata ekonomi dalam masyarakat. Hubungan antara konsep prosedural dan konsep substantif keadilan terletak dalam asas-asas keabsahan yang menjadi tumpuan kekuasaan dalam masyarakat.²⁹

²⁸Maksud dari asas tersebut adalah bahwa tiada hukuman dapat dijatuhkan atas suatu perbuatan, tanpa perbuatan itu sebelumnya ditetapkan sebagai tindak pidana dalam suatu undang-undang.

²⁹Daniel S. Lev, op.cit., 176-177.

Dalam upaya mencari konsepsi keadilan yang sesuai dengan kepribadian bangsa, pada tahun 1960 Menteri Kehakiman Sahardjo mengeluarkan keputusan menggantikan lambang keadilan di Indonesia (sang dewi dengan kain penutup mata, pedang dan neraca) dengan lambang pohon beringin yang dibubuhi perkataan "pengayoman".³⁰ Ada yang mengatakan bahwa pencantuman perkataan tersebut memberi konotasi perlindungan paternalistis. Lambang ini pada mulanya adalah lambang keadilan substantif, lambang yang dapat diterjemahkan, dan pada masa lalu memang diterjemahkan ke dalam kerangka sosialis yang modern. Selain itu, lambang ini secara erat dikaitkan tidak dengan alat perlengkapan khusus untuk mencapai keadilan melainkan dengan penguasa. Pada akhirnya lambang ini kurang berkaitan dengan kasus bila dibanding dalam kaitannya dengan orang; pohon beringin berdiri di depan kraton, menawarkan perlindungan kepada rakyat kecil dalam kerajaan. Pohon beringin adalah gambaran nilai-nilai tradisional yang sangat tepat, tetapi tidak menggambarkan kenyataan yang berkaitan dengan keadilan.³¹

Pancasila sesungguhnya sarat dengan nilai-nilai keadilan. Sila keadilan sosial sebagai landasan dan tujuan hidup bernegara harus diupayakan tanpa mengabaikan tuntutan keadilan individual yang ditegaskan dalam sila kemanusiaan yang adil dan beradab. Sila persatuan Indonesia menuntut perlindungan seluruh rakyat dan tidak menghendaki adanya diskriminasi yang tidak wajar. Demokrasi yang menjadi esensi sila keempat akan mencerminkan keadilan, kalau dari tahap perencanaan hingga pelaksanaan melibatkan rakyat

³⁰Lihat Keputusan Menteri Kehakiman, 6 Desember 1960, TLNRI No. 2349.

³¹Daniel S. Lev, op.cit., 179.

melalui para wakilnya yang dipilih secara adil. Semuanya itu harus selaras dengan nilai-nilai keadilan yang dipersepsikan dari sila Ketuhanan Yang Maha Esa. Dalam hubungan dengan UUD 1945 Padmo Wahyono mengetengahkan keadilan dan arti hukum, keadilan dan fungsi hukum, keadilan dan hak serta kewajiban berdasarkan hukum, keadilan dan tatanan kehidupan bersama, keadilan dan siklus kehidupan hukum, keadilan dan lembaga peradilan, keadilan dan ketertiban, keadilan dan kesejahteraan, keadilan dan kesadaran hukum serta keadilan dan kejujuran.³²

Dengan demikian keadilan mempunyai kedudukan sentral dalam sistem hukum yang berdasarkan Pancasila. Analisis keadilan yang membedakan antara keadilan prosedural dan keadilan substantif dapat ditelusuri pula dalam UUD 1945 yang menjadi dasar hukum kita. Dalam arti formal atau prosedural, keadilan menuntut bahwa hukum berlaku umum. Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 menegaskan: "Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya". Sedangkan dalam arti material atau substantif, keadilan menuntut agar hukum dilaksanakan sesuai dengan cita-cita keadilan dalam masyarakat. Adanya pengakuan dan penghargaan terhadap hak-hak asasi manusia dalam UUD 1945 dan perundang-undangan kita menunjuk kepada keadilan substantif.³³

Tuntutan keadilan prosedural bahwa hukum berlaku umum, menurut F.R. Bohlingk mengandung berbagai konsekuensi, yakni: (a) "umum" itu dapat berhu-

ubungan dengan lingkup ruang berlakunya dalam arti berlaku di mana-mana; (b) "umum" itu dapat berhubungan dengan lingkup waktu dalam arti berlaku terus menerus tanpa maksud terlebih dahulu akan mengubah atau menariknya; (c) "umum" itu berhubungan dengan subyek hukum yang terkena norma hukum tersebut, yakni tidak boleh bersifat individual karena kebenaran, demikian juga undang-undang, berlaku untuk semua orang; (d) "umum" itu akhirnya berhubungan dengan fakta dari hukum tersebut, harus merupakan fakta yang selalu dan di mana-mana dapat terulang.³⁴

Dengan hukum berlaku umum bukan dimaksudkan bahwa hukum di seluruh dunia sama saja, atau bahwa hukum tidak mengenal kekecualian. Melainkan bahwa setiap orang, entah siapapun dia, selalu diperlakukan menurut hukum yang berlaku. Setiap orang yang karena kedudukan, fungsi, atau kelakuannya memenuhi deskripsi yang dimaksud dalam suatu norma hukum akan diperlakukan menurut norma hukum itu. Kalau ada kekecualian, maka kekecualian itu sendiri harus termuat dalam aturan hukum yang bersangkutan, sehingga berlaku umum bagi yang dimaksud. Jadi di hadapan hukum semua orang sama derajatnya. Semua orang berhak atas perlindungan hukum dan tidak ada yang kebal terhadap hukum. Inilah yang dimaksudkan dengan keadilan prosedural, yaitu kesamaan hukum atau kesamaan kedudukan di hadapan undang-undang.

Sedangkan yang dimaksud dengan keadilan substantif adalah isi hukum harus adil. Yang dipersoalkan di sini bukan per-

³²Padmo Wahyono, *op.cit.*, 74-90.

³³S. Tasrif, "Hak-hak Asasi Warga Negara Ditinjau dari Sudut UUD 1945 dan Perundang-undangan", *Hukum dan Keadilan*, VII, no. 8 (Juli-Agustus 1979): 6-29.

³⁴Dikutip dari A. Hamid S. Attamimi, "UUD 1945 - Tap MPR - Undang-undang: Kaitan Norma Hukum Ketiganya", dalam *Himpunan Laporan Hasil Pengkajian Bidang Hukum Tata Negara Tahun 1980/81-1981/82* (Jakarta: BPHN, 1984), 207-208.

tanyaan etis tentang apa kriteria obyektif keadilan, melainkan persoalan sosiologi hukum mengenai apa yang oleh masyarakat dianggap adil. Oleh karena itu tuntutan keadilan dapat diterjemahkan ke dalam tuntutan bahwa hukum harus sesuai mungkin dengan cita-cita keadilan dalam masyarakat. Hal ini membawa akibat bahwa dalam setiap kasus, situasi konkret dan sosial sepenuhnya diperhatikan. Masyarakat tidak menilai menurut prinsip-prinsip abstrak, melainkan menurut apa yang dalam situasi konkret terasa adil. Demi tuntutan keadilan ini, maka hukum hendaknya dirumuskan secara luwes, sehingga hakim dapat mempunyai kebebasan penuh untuk memperhatikan semua unsur konkret dalam kasus yang dihadapinya. Jadi mengarah pada pelaksanaan keadilan merupakan prasyarat hakiki bagi hukum. Sebagaimana ditulis Gustav Radbruch: "hukum bisa saja tidak adil..., tetapi hukum hanyalah hukum karena maunya adil".³⁵

Akan tetapi kepastian orientasi menuntut agar hukum dirumuskan secara sempit dan ketat agar tidak ada kekaburan sedikitpun. Tetapi makin sempit, ketat dan terperinci perumusan hukum, makin kaku hukum itu dan makin sempit ruang kebebasan hakim untuk memperhatikan pelbagai faktor subyektif. Dengan demikian mungkin saja bahwa suatu keputusan sesuai dengan norma-norma hukum, tetapi tidak sesuai dengan keadilan menurut pandangan masyarakat. Di lain pihak, apabila hakim terlalu banyak diberi kebebasan, akan terbuka peluang bagi segala macam penyelewengan; sedangkan penyelesaian suatu kasus hukum menuntut mutu profesional dan integritas pribadi hakim dan tidak lagi tergantung dari peraturan hukum. Begitu pula, agar hukum sesuai dengan perasaan keadilan masyarakat, hu-

kum seharusnya terus menerus disesuaikan dengan perubahan-perubahan dalam masyarakat. Tetapi tuntutan ini bertentangan dengan tuntutan kontinuitas agar hukum jangan cepat-cepat diubah.

Jelaslah bahwa antara tuntutan keadilan dan kepastian hukum terdapat ketegangan. Kita dihadapkan pada situasi dilematis. Di satu pihak, ternyata hukum positif tidak dapat dipertahankan secara konsekuen karena melekat di dalamnya benih-benih ketidak-adilan substantif. Sedangkan di pihak lain mensyaratkan berlakunya hukum positif dengan norma-norma keadilan substantif akan membahayakan kepastian hukum. Kiranya harus diakui bahwa dilema ini tidak akan dapat dipecahkan seratus persen. Akan tetapi, meskipun ketegangan antara kepastian hukum dan keadilan substantif tidak seluruhnya dapat dielakkan, kedua-duanya tetap dapat diusahakan bersama secara terus menerus, dalam tingkat yang makin lama makin tinggi. Dengan perkataan lain, hukum tidak perlu menghadapi titik kebekuannya dan selalu membutuhkan interpretasi dan yurisprudensi dalam penerapannya, demi memenuhi tuntutan keadilan dalam masyarakat.

Persoalan selanjutnya adalah bagaimana dengan bobot kepastian hukum dan keadilan kita sekarang ini? Ternyata meskipun banyak produk hukum yang dibuat, namun cukup banyak yang tidak bisa dilaksanakan atau kalaupun dilaksanakan sangat tergantung pada penafsiran penguasa dan karena itu pula sering kali mengabaikan perasaan keadilan rakyat. Ada beberapa faktor penyebabnya. *Pertama*, karena mutlaknya "peraturan pelaksanaan" pada hampir semua produk hukum kita, sehingga tanpa peraturan pelaksanaan maka produk hukum itu tamat riwayatnya dan fungsinya berhenti sebagai bahan diskusi. Celaknya banyak kemacetan

³⁵Dikutip dari Franz Magnis Suseno, op.cit., 82.

hukum kita terjadi karena peraturan pelaksanaan yang tidak pernah dibuat.³⁶ Dalam bidang Hukum Agraria misalnya, kalau perhitungan Prof. Parlindungan benar, paling sedikit ada 30 peraturan tingkat undang-undang yang masih "terhutang" demi kelancaran pelaksanaan UUPA.³⁷

Kedua, karena hukum tidak akrab dengan realita sosial, sehingga sulit diterapkan dan berakibat terhadap melorotnya wibawa hukum itu sendiri. Diantaranya banyak keputusan pengadilan, seperti keputusan Mahkamah Agung yang tidak diterima masyarakat karena tidak sesuai dengan perasaan keadilan rakyat. Di Manggarai-NTT, misalnya, kasus tanah antara Dimpong-Nggawut dan antara Taga-Mena, hingga kini sulit dieksekusi, bahkan kasus Tenda-Kumba justru melahirkan masalah baru berupa penikaman terhadap Ketua Pengadilan Negeri Ruteng pada bulan April 1991 setelah yang bersangkutan membacakan putusan kasasi Mahkamah Agung.³⁸ *Ketiga*, karena kaidah-kaidah hukum yang kabur atau terlalu umum, sehingga penafsirannya sangat tergantung pada selera penguasa. Contoh yang jelas mengenai hal ini adalah dalih "demi kepentingan umum" dalam Hukum Agraria atau perumusan tindak pidana subversif dalam UU No. 11/PNPS/1963 yang memungkinkan semua jenis kejahatan dapat dimasukkan ke dalamnya.³⁹ Norma semacam itu dengan mudah melindas perasaan

keadilan dan hanya menjunjung kepentingan yang kuat dan yang berkuasa. Berbondong-bondongnya rakyat mengadukan permasalahan tanah kepada DPRD, DPR atau Pemerintah Pusat merupakan salah satu contoh betapa keadilan itu sering kali diabaikan.

Penutup

Negara hukum Republik Indonesia sesuai dengan penegasan konstitusi UUD 1945 menghendaki supremasi hukum. Yaitu bahwa hukum harus menjadi pengarah perkembangan pada berbagai bidang kehidupan masyarakat, bangsa dan negara, disamping menggalang suatu keadaan yang tertib. Akan tetapi perkembangan hukum kita selama ini ternyata sangat tergantung pada faktor-faktor lain di luarnya dan dalam hal ini adalah perkembangan politik. Akibatnya bahwa tempat hukum di dalam negara RI selalu merupakan subordinasi dari politik dan karenanya hukum sedikit banyak selalu merupakan alat politik. Inilah hal pertama yang membatasi kemampuan hukum kita. Dengan demikian, tampak jelas bahwa penyelenggaraan hukum kita masih pada tahap elementer, yaitu untuk menggalang suatu keadaan tertib. Pada tahap ini pembangunan hukum lebih menitikberatkan pada format formalnya dan kurang memberikan perhatian kepada segi kualitasnya.

Hal kedua yang membatasi kemampuan hukum kita adalah problematik yang timbul dari kepastian hukum dan keadilan. Fungsi hukum secara hakiki harus pasti dan adil. Hanya karena bersifat adil dan dilaksanakan dengan pasti, hukum dapat menjalankan fungsinya. Berkaitan dengan hal pertama di atas, ternyata sebagai perkembangan logis dari hukum sebagai instrumen politik, kepastian hukum dan keadilan yang seharusnya mencirikan hukum

³⁶T. Mulya Lubis, op.cit., 117.

³⁷I Made Sandy, "Catatan Singkat tentang Hambatan-hambatan Pelaksanaan UUPA", *Analisis CSIS*, XX, no. 2 (Maret-April, 1991), 148.

³⁸DIAN, 13 September 1991 dan *Kompas*, 4 Oktober 1991.

³⁹I Made Sandy, op.cit., 152. Lihat juga Kons Kleden dan Imam Waluyo (ed), *Percakapan tentang Undang-undang Subversi dan Hak-hak Asasi Manusia* (Jakarta: Leppenas, 1981).

