

MENATA KEMBALI MASA DEPAN PEMBANGUNAN HUKUM NASIONAL¹: Prof. Dr. Ramli Atmasasmita, S.H., LL.M.

Pembangunan hukum nasional secara implisit mencerminkan bahwa sampai saat ini di Indonesia masih terjadi proses perubahan sosial menuju ke arah modernisasi yang dikemas dalam proses legislasi yang teratur dan berkesinambungan dengan memasukkan aspek sosio-kultural yang mendukung arah perubahan dimaksud.

Filosofi yang dianut dalam pembangunan hukum nasional selama kurang lebih 30 (tiga puluh) tahun yaitu konsep hukum pembangunan yang menempatkan peranan hukum sebagai sarana pembauran masyarakat, belum mengalami perubahan, dan bahkan belum pernah diuji kembali keberhasilannya. Hal ini merupakan salah satu tugas utama yang mendesak (*sense of urgency*) yang harus dilaksanakan oleh pemerintah (Departemen Kehakiman), terlebih dengan cepatnya perubahan sistem politik² dan sistem ketatanegaraan³ yang telah terjadi sejak masa reformasi.

Telah terjadi perubahan paradigma dalam kehidupan politik dan ketatanegaraan di Indonesia yaitu dari sistem otoritarian kepada sistem demokrasi, dan dari sistem sentralistik kepada sistem otonomi. Perubahan paradigma tersebut sudah tentu berdampak terhadap sistem hukum yang dianut selama ini menitikberatkan kepada produk-produk hukum yang lebih banyak berpihak kepada kepentingan penguasa daripada kepentingan rakyat, dan produk hukum yang lebih mengedepankan dominasi kepentingan pemerintah pusat daripada kepentingan pemerintah daerah.

Di samping perubahan paradigma tersebut juga selayaknya cendekiawan hukum dan praktisi hukum ikut mengamati fenomena-fenomena yang terjadi di dalam percaturan politik dan kehidupan ketatanegaraan di Indonesia karena terhadap bagian ini kita sering "alergi" dan mengabaikannya. Sedangkan kehidupan perubahan sistem politik dan sistem ketatanegaraan berdampak mendasar terhadap perkembangan sistem hukum.

1. Ceramah Kepala BPHN Mewakili Menkeh & HAM RI. Dihadapan Peserta Sespati Polri Angkatan IV T.P. 2003.
2. Perubahan sistem politik sehubungan dengan berlakunya undang-undang tentang partai politik dan UU tentang pemilu dan beberapa perubahan dalam RUU partai politik dan RUU pemilu yang akan datang.
3. Perubahan sistem ketatanegaraan sehubungan dengan adanya 4 (empat) perubahan UUD 1945 melalui berbagai ketetapan MPR RI tahun 2000-2001.

Fenomena yang saya maksud ialah pertama, kecenderungan sistem otonomi menjadi lebih diperluas sehingga dapat menjadi federalisme; dan kedua, kecenderungan sistem multi partai yang berdampak terhadap sistem kabinet presidensiil yang selama dianut dalam UUD 1945. Kecenderungan ini sudah terjadi dalam kabinet Gotong Royong di bawah Presiden Megawati yaitu dengan sistem koalisi. Fenomena 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" (LMP). Fenomena keempat, masuknya pengaruh-pengaruh Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) ke dalam pengambilan keputusan pemerintah dan proses legislasi. Fenomena kelima, adanya TAP MPR RI yang memerintahkan kepada Presiden untuk melaksanakan pemberantasan KKN dan menciptakan pemerintahan yang bersih dan berwibawa, semakin menambah beban pemerintah yang tidak kecil di masa kini dan masa mendatang. Kelima fenomena yang telah saya uraikan di atas merupakan bahan kajian untuk mengantisipasi kemungkinan wujud sistem hukum dan sistem penegakan hukum di masa yang akan datang. Hal ini saya pandang sangat penting karena kita sering mengalami "inertia" dalam mengantisipasi perkembangan kehidupan masyarakat baik di bidang politik, sosial, dan ekonomi.

Dalam awal uraian, saya telah mengemukakan tentang adanya perubahan sistem hukum yang mendasar. Perubahan dimaksud⁴ merupakan konsekuensi logis atas perubahan sistem hukum sebagaimana telah saya uraikan pada awal tulisan ini. Namun demikian tidaklah harus diartikan bahwa perubahan sistem hukum tersebut merupakan perubahan yang bersifat serta merta, melainkan harus ada persiapan yaitu penataan yang bersifat komprehensif dan tidak parsial sebagaimana halnya pernah terjadi dalam proses legislasi yang telah dilaksanakan pemerintah sejak era reformasi tahun 1980-an.

Pembangunan hukum nasional masa reformasi saat ini sesungguhnya merupakan konsekuensi lanjutan masa transisi, dari sistem pemerintahan tersebut di atas kepada sistem demokrasi yang mengedepankan transparansi, akuntabilitas dan hak asasi manusia dan membuka akses publik kepada kinerja pemerintahan. Di sisi lain, konsepsi hukum pembangunan pada awal tahun 1970-an yang menitikberatkan kepada hukum sebagai sarana

4. Sistem hukum dimaksud adalah substansi hukum, struktur hukum, budaya hukum, dan aparatur hukum, bandingkan dengan Friedmann, yang hanya memasukkan tiga subsistem pertama ke dalam pengertian sistem hukum tersebut. Subsistem hukum keempat justru merupakan subsistem yang bersifat strategis dalam menentukan efektivitas penegakan hukum di Indonesia.

dalam menjalankan 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 UU RI Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN.

Dalam konteks perkembangan politik dan penegakan hukum di Indonesia, masalah keempat menempati posisi yang sangat strategis dan menentukan keberhasilan pembangunan nasional karena dengan cara sedemikian ia dapat mengisi kelemahan konsep hukum pembangunan yang hanya menitikberatkan kepada "hukum sebagai sarana perubahan sosial". Pendekatan "beureucratic engineering" mengedepankan konsep "panutan" atau "kepemimpinan" (leadership) dengan harapan dapat diwujudkan secara bersamaan dan sekaligus dengan konsep perubahan dan pemberdayaan masyarakat melalui hukum sebagai sarana pembaruan. Dengan demikian fungsi hukum sebagai sarana pembaruan diharapkan sekaligus dapat menciptakan harmonisasi antara elemen birokrasi dan elemen dalam masyarakat ke dalam satu wadah yang saya sebut, "*beureucratic and social engineering (BSE)*".

Konsep hukum dengan fungsi BSE harus diartikan, penyelenggara birokrasi memberikan dan melaksanakan keteladanan sesuai dengan ketentuan yang berlaku dan diharapkan masyarakat mematuhi dan mengikuti langkah-langkah penyelenggara birokrasi tersebut. Konsep "Hukum Pembangunan II" (1980), sebagai revisi atas konsep "Hukum Pembangunan I (1970)", hanya dapat dilaksanakan secara efektif jika penyelenggara birokrasi telah memahami fungsi dan peranan serta posisi hukum sebagaimana diuraikan di bawah ini.

1. Hukum dipandang bukan sebagai perangkat yang harus dipatuhi oleh masyarakat saja melainkan juga harus dipandang sebagai sarana yang harus dapat membatasi perilaku aparat penegak hukum dan pejabat publik;
2. Hukum bukan hanya diakui sebagai "a tool of social engineering" semata-mata akan tetapi juga harus diakui sebagai "a tool of social and beureucratic engineering";
3. Kegunaan atau kemanfaatan hukum tidak lagi hanya dilihat dari kacamata kepentingan pemegang kekuasaan melainkan harus juga dikaji dari prospektif dan perspektif kepentingan "stakeholder";
4. Fungsi hukum sebagai sarana pembaruan "sosial dan birokrasi" dalam kondisi masyarakat yang bersifat "vulnerable" dan "transitional";

tidak dapat dilaksanakan secara optimal hanya menggunakan pendekatan preventif dan represif semata-mata melainkan juga memerlukan pendekatan restoratif, dan rehabilitatif;

5. Agar fungsi dan peranan hukum dapat dilaksanakan secara optimal maka hukum tidak semata-mata dipandang sebagai wujud dari komitmen politik melainkan harus dipandang sebagai sarana untuk mengubah sikap (attitude) dan perilaku (behavior).

Sepanjang perjalanan lebih dari 30 (tiga puluh) tahun sejak Orde Baru sampai sekarang, masalah yang sangat krusial dan menghambat penegakan supremasi hukum, adalah sulitnya diperoleh “keteladanan” atau dalam arti luas, “kepemimpinan”. Hal ini pula yang menghambat kepatuhan masyarakat dalam memelihara dan mengemban tugas sebagai satu bangsa (One Nation) yang menjunjung tinggi supremasi hukum, transparansi, akuntabilitas, dan menjunjung tinggi HAM.

