

Re-Statement Hukum

Upaya Penyamaan Visi, Misi Penegakan Hukum

Oleh Marulak Pardede, S.H. *)

Dalam kurun waktu belakangan ini, suasana keraguan, skeptisme, serta tingkat kepercayaan masyarakat terhadap hukum hampir mencapai titik nadir; baik terhadap aparat, materi maupun lembaga penegakan hukum; kekhawatiran dis-integrasi bangsa; serta mencuatnya isu peradilan rakyat. Hukum tidak lagi dipandang dapat memberikan perlindungan, pengayoman, ketentraman, ketertiban, kepastian, persamaan serta semakin jauh dari rasa keadilan. Dimasa lalu, hukum sering telah menjadi alat kekuasaan yang pelaksanaannya diselewengkan sedemikian rupa sehingga bertentangan dengan prinsip demokrasi dan keadilan, persamaan hak warga negara di mata hukum.

Reformasi hukum telah melahirkan perubahan visi, misi dan konstitusi (Amandemen Pertama dan Kedua UUD 1945), di mana sebelumnya titik berat kekuasaan pembentukan hukum berada pada eksekutif, maka saat ini titik berat berada pada legislatif. Berarti bahwa titik berat tugas eksekutif di bidang pembangunan hukum harus dikonsentrasikan pada implementasi dan efektifitas peraturan perundang-undangan. Penegasan porsi pembagian kekuasaan eksekutif dan legislatif, digambarkan dalam TAP. MPR. NO.III/2000 Tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Perundang-undangan.

Pertimbangan, dan latar belakang pembuatan suatu undang-undang sangat

kental dipengaruhi oleh muatan politis pada saat dibuatnya, yaitu hukum dipakai sebagai alat untuk mengabsahkan tindakan. *John Henry Marryman* mengemukakan bahwa strategi pembangunan hukum yang ortodoks berciri adanya peranan yang sangat dominandari pemerintah dan parlemen, dalam menentukan arah perkembangan hukum. Hukum yang dihasilkan seperti ini bersifat positivis-instrumentalis. (*John Henry Marryman. "The Civil Law Tradition" Standford, California Press, 1969; hal. 1-8*). Hukum menjadi alat untuk melaksanakan ideologi dan program negara. Strategi pembangunan hukum ortodoks mengandung ciri sistem "civil law"/tradisi hukum kontinental, dan "socialist law" (hukum sosial), di mana peranan pengusaha/pemerintah dan parlemen sangat berpengaruh.

Strategi pembangunan hukum biasanya diartikan sebagai usaha yang dilakukan oleh kelompok tertentu, berkaitan dengan bagaimana hukum dibentuk, dikonseptualisasikan, diterapkan dan dilembagakan dalam suatu proses politik. Strategi pembagunan hukum responsif mengandung ciri adanya pengaruh yang besar dari lembaga peradilan, dan partisipasi luas kelompok sosial atau individu di dalam masyarakat dalam penentuan arah perkembangan hukum. Hal ini mempunyai arti bahwa peranan pemerintah dan legislatif relatif berkurang. Adanya tekanan dari partisipasi luas masyarakat dan kedudukannya yang relatif bebas memungkinkan lembaga peradilan/proses peradilan menjadi kreatif, khususnya

*) Penulis adalah Ahli-Peneliti Muda bidang Hukum, BPHN, Departemen Kehakiman dan HAM, Jakarta.

dalam menghadapi masalah pelik yang timbul. Pada abad ke-12, di Inggris, pembangunan hukum responsif di mana pada akhirnya hukum adat mempunyai posisi yang kuat. (Narrington Moore. " *The Social Origins of Dictatorship and Democracy. Lord and Peasant in the Making of Modern World. Boston; Beacon, 1966; hal. 1-30*).

Timbulnya keraguan terhadap keberadaan hukum, karena keadilan yang merupakan salah satu prinsip utama dari hukum, tidak terpenuhi. Prinsip keadilan tidak pernah berubah, keadilan yang dirumuskan para filsuf secara berbeda-beda, namun tujuannya adalah agar tercapai keseimbangan dalam penerapannya, yaitu keseimbangan antara nilai-nilai secara ideal dan kenyataan di mana hukum dioperasikan. (Satjipto Rahardjo. " *Ilmu Hukum*". Citra Aditya Bakti; hal. 170-173). Aristoteles memberikan pendapat tentang keadilan bahwa keadilan ada di mana-mana, dan tidak lahir karena pemikiran, dan bersifat " *in-different*", tetapi apabila keadilan ditetapkan, maka akan berakibat adanya tanggung jawab, seperti sanksi dalam suatu pelanggaran norma. (Friedman; 1953;29).

Pada abad pertengahan Thomas Aquino mengemukakan, bahwa keadilan adalah pertentangan antara hukum sorgawi dan duniawi, yang dinyatakan dalam pertentangan antara akal pikiran dan tatanan dan ketertiban yang dipaksakan sesuai dengan pikiran Hugo Grotius dan Rousseau. Abad kedua puluh bangkit kembali pemikiran hukum alam sebagai akibat pada abad kesembilan belas orang mengandalkan pemikiran secara empiris. (Fridman, " *Rivival of Natural Law Theories*" 1953;69). Timbulnya pemikiran empiris terlihat dalam kehidupan hukum di negara modern, seperti Eropa, USA sebagai negara industri maju, karena dinamika kehidupannya relatif stabil dan terkendali. Nilai-nilai yang mendasari pemikiran tentang keadilan akan timbul kembali apabila manusia mengalami tekanan, seperti krisis di

Indonesia sebagai akibat perubahan politik tuntutan reformasi.

Hukum yang ideal yang berlaku secara efektif dalam masyarakat berkaitan erat dengan konseptualitas keadilan secara abstrak. Apabila nilai dan kenyataan di mana hukum dioperasikan tidak sesuai, maka hukum diragukan kebenarannya. Hukum perlu ditinjau kembali. Dengan demikian perubahan bergantung dari aspek terkait yang ada di sekitarnya, seperti aspek sosial, budaya, politik, dan ekonomi. Dari aspek-aspek ini pengaruh yang paling nyata datang dari bidang politik. Masalah yang berkaitan dengan penegakan hukum di negara berkembang, pengorganisasiannya yaitu proses atau cara atau kemampuan masyarakat/ kelompok kerja sama antara anggota masyarakat yang dilakukan untuk mencapai suatu tujuan tertentu, yang disebut oleh Weber sebagai "dominasi". Penegakan hukum dapat berbeda pada masa yang berbeda, seperti penegakan hukum pada zaman Orde Lama berbeda dengan di saat Orde Baru, selanjutnya berbeda pula saat Reformasi.

Kepolisian sebagai salah satu alat pemerintahan negara di bidang penegakan hukum, bertujuan untuk memberikan perlindungan dan pelayanan masyarakat, serta pembimbingan masyarakat dalam rangka terjaminnya tertib dan tegaknya hukum serta terbinanya ketentraman masyarakat guna terwujudnya keamanan dan ketertiban masyarakat. Warga masyarakat yang mengharapkan dapat hidup dalam masyarakat yang aman dan tertib akan berpaling kepada polisi untuk memberikan perlindungan dan pelayanan. Tugas polisi di sini adalah menjaga "ketertiban" (*order maintenance*) dan "kedamaian" (*peace keeping*). Secara singkat dapat dikatakan bahwa sebagai pengayom polisi harus menjaga agar ada keteraturan dalam masyarakat. Dalam keadaan serba teratur, warga masyarakat dapat mengantisipasi keadaan dan merasa aman.

Fungsi polisi dalam pemeliharaan keteraturan, sebagai pelindung masyarakat, berada pada perbatasan antara perilaku warga masyarakat yang bersifat kriminal dengan yang bersifat non-kriminal. Di sinilah pula terdapat keadaan (peristiwa) polisi harus membuat keputusan individual dan tidak dapat menunggu komando. Dalam pemahaman seperti ini, maka fungsi polisi adalah "mengatasi situasi" (*handling the situation*). Di sini pula peran polisi dalam memecahkan masalah dilakukan baik dengan "menegakkan hukum", maupun dengan cara lain: sekedar ancaman dan paksaan (tanpa menggunakan kekerasan) ataupun dengan menunjukkan simpati dan pengertian (tidak saja pada korban, tetapi juga pada pelaku). Istilah polisi yang berperan sebagai "watchman" (dan bukan "crime fighter") dan polisi yang berperan sebagai "community problem solver" adalah dalam kaitannya dengan fungsinya dapat mengatasi setiap situasi yang memerlukan bantuannya sebagai pengayom/pelindung masyarakat.

Di samping itu pekerjaan polisi sebagai pelindung masyarakat yang diberikan oleh hukum negara kita juga menimbulkan kecaman dari pihak masyarakat, tetapi untuk salebihnya berbeda dengan pekerjaan kedokteran, kita tidak bisa menjumpai kesepakatan apabila dihadapkan pada usaha untuk memerangi kejahatan pada umumnya. Dalam hal ini polisi menghadapi persoalan yang cukup rumit. Di sini ia sudah dihadapkan, bukan hanya kepada kewajiban untuk melakukan suatu tindakan, melainkan kepada persoalan-persoalan atau pertanyaan etis dan moral dan di sinilah polisi itu mulai dihadapkan dengan persoalan-persoalan yang rumit itu.

Pada hakekatnya polisi dihadapkan kepada suatu situasi konflik dan ia bertugas untuk mengambil keputusan di situ. Apabila pada akhirnya ia bertindak, maka pada saat itu ia telah melakukan sesuatu yang

menguntungkan atau melindungi salah satu pihak dalam konflik itu, tetapi dengan melawan, mengalahkan "merugikan" pihak yang lain. Terkadang aparat penegak hukum dalam menjalankan peranannya sebagai pelindung masyarakat sering timbul pertentangan-pertentangan dalam suatu proses, oleh karena harus menyasikan antara penerapan hukum secara konsekuen dan faktor-faktor kemanusiaan yang dipengaruhi oleh latar belakang keluarga dan pendidikan, lembaga di mana ia bekerja, masyarakat luas.

Penegakan hukum selain tergantung pada kesadaran hukum masyarakat juga sangat ditentukan oleh para petugas penegak hukum, oleh karena itu tidak jarang terjadi beberapa peraturan hukum tidak dapat terlaksana dengan baik oleh karena ada sementara oknum penegak hukum (polisi) yang tidak melaksanakan suatu tindakan hukum ataupun melaksanakan ketentuan hukum dengan cara tidak sebagaimana mestinya. Hal-hal yang perlu dilakukan oleh aparat penegak hukum sebagai pelindung masyarakat adalah harus konsisten serta disiplin dalam menindak para pelanggar hukum, kemudian memprosesnya dengan tepat waktu sesuai pembatasan waktu dalam KUHP. Penindakan tersebut juga harus dikenakan kepada aparat sendiri jika melakukan pelanggaran, dan yang lebih penting lagi keberanian aparat untuk tidak melakukan kolusi terhadap pihak-pihak secara eksplisit melanggar hukum. Dengan demikian, aparat penegak hukum bekerja sesuai dengan fungsinya sehingga kehadiran aparat penegak hukum, yang selama ini bisa menimbulkan ketakutan pada masyarakat, berbalik menjadi pengayom (pelindung) bagi masyarakat.

Proses penegakan hukum pada suatu masa dapat berbeda karena perkembangan masyarakatnya. Dalam masa reformasi politik mengalami perubahan yang berakibat hukum pun perlu dirubah, karena hukum dibentuk

sesuai dengan kemauan politik hukum suatu negara. Apabila tatanan politik suatu negara mantap akan berakibat hukum bersifat otonom. (Myrdal: "Penelitian Terhadap Hukum Negara Berkembang": 1971; 219-220). Hukum di negara berkembang menurut Nonet dan Selznick, bahwa pada waktu suatu negara mengalami kemerdekaan, maka hal yang harus dibenahi adalah penyusunan tatanan kehidupan sosial, ekonomi dan politik secara baik. Selama aspek tersebut masih perlu ditata, maka hukum pun akan sering mengalami perubahan, sesuai keinginan penguasa (Nonet & Selznick, "Law and Society in Transition", New York, Harper Colophon Books, 1978; hal.25).

Kondisi tersebut di atas mengakibatkan pemahaman masyarakat terhadap penegakan hukum dalam era reformasi ini, semakin menimbulkan kebingungan karena beraneka ragamnya pendapat yang dilontarkan oleh berbagai kalangan yang mengaku dirinya pakar (ahli) di bidang hukum terhadap masalah hukum yang sedang berkembang. Di satu sisi ada yang mengemukakan pendapat, namun di sisi lain ada yang menyangkal. Hal ini sangat membingungkan masyarakat awam, untuk mengetahui pendapat mana yang benar dan harus diturut, terutama karena secara gamblang disebarluaskan oleh media massa surat kabar maupun elektronika. Misalnya, acara-acara aneka dialog, diskusi terbatas, derap hukum, dan berbagai acara lainnya mengenai persoalan hukum, seperti masalah: pengajuan sekaligus upaya hukum Grasi dan Peninjauan Kembali; pengadilan tanpa kehadiran terdakwa (In-absentia); eksekusi dan penangguhan hukuman; independensi Bank Indonesia; pergantian jabatan presiden; dan berbagai masalah hukum lainnya. Kondisi ini telah melahirkan kesimpangsiuran pengertian hukum di kalangan masyarakat. Akhir-akhir ini berbagai perundang-undangan dirasakan masih dihadapkan kepada berbagai kendala,

antara lain: terjadi perbedaan penafsiran di antara sesama aparaturnya penegak hukum, praktisi/pengacara, teoritis; perbenturan kepentingan; dis-sinkronisasi antar perundang-undangan; dan ketidakjelasan isi peraturan itu sendiri.

Kedadaan ini tentu menimbulkan kecemasan bagi masa depan pembangunan hukum, sehingga *political-will* pemerintah dipandang sangat perlu untuk menegakkan kembali supremasi hukum seiring dengan bergulirnya era reformasi hukum; era globalisasi serta keinginan yang cukup kuat dari berbagai daerah untuk mewujudkan otonomi daerah. Untuk mengatasi kondisi tersebut di atas, perlu diberikan wewenang kepada suatu badan untuk melakukan suatu program yang bertujuan untuk menyamakan visi, misi dan persepsi dengan membuat suatu dokumen resmi yang dijustifikasi oleh berbagai pihak. Metode demikian telah dilakukan oleh berbagai negara maju, seperti di USA dengan cara menyusun suatu dokumen mengenai bidang hukum tertentu, yang disebut "Re-Statement". Dokumen ini dijadikan sebagai pegangan bagi Hakim, Jaksa, Polisi, Pengacara, DPR, Birokrasi dan masyarakat, dengan memperhatikan aspek Transparansi, Akuntabilitas dan Aksesibilitas Publik.

Badan/ lembaga tersebut berfungsi untuk melakukan pembinaan hukum yang berarti tidak saja hanya melakukan pembinaan terhadap hukum tertulis, akan tetapi juga meliputi pembinaan terhadap budaya hukum, lembaga, serta aparaturnya hukum (SDM) yang harus ditunjang oleh segala sarana dan prasarana fisik dan nonfisik yang memadai. Dimasa lalu, berdasarkan Keppres No. 107/1958, 30 Maret 1958, telah dibentuk Lembaga Pembinaan Hukum Nasional (LPHN), berkedudukan di Jakarta, yang pada awalnya ditempatkan langsung di bawah Perdana Menteri, telah mengalami beberapa kali perubahan; baik susunan organisasi,

kedudukan maupun bidang tugasnya. Dan bahkan setelah dirubah menjadi Badan Pembinaan Hukum Nasional, 26 Agustus 1974 berdasarkan Keppres No. 45/1974, juga telah beberapa kali dirubah baik struktur organisasi, kedudukan maupun bidang tugasnya.

Keberadaan lembaga pembina hukum sangat berperanan penting dalam penegakan hukum, sehingga apabila terjadi silang pendapat, perbedaan penafsiran mengenai penerapan ketentuan hukum, maka sebagai pembina hukum wajib mengeluarkan *re-statement* yang dibuat oleh lembaga hukum tersebut, yang harus dipandang dan diterima oleh semua kalangan sebagai jawaban akhir, pemungkas dari permasalahan hukum tersebut, serta dijadikan sebagai pegangan/acuan. Dengan *re-statement* tersebut, perbedaan mengenai hukum; silang pendapat, penafsiran yang berbeda akan visi, misi serta persepsi mengenai penentuan hukum dapat terakhir, sehingga percepatan hukum dapat terlaksana dengan baik.

Daftar Pustaka

Rondineli, Denis A., John R. Nellis & G. Shabbir Cheema, *Decentralization In Developing Countries : Areview Of Recent Experience*, Washington D.C : The World Bank, 1983.

Miriam Budiarto, *Demokrasi Di Indonesia, Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Pancasila*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1994.

Robert Hass, *The Issue of Good Governance In International Cooperation*, Laporan Hasil Seminar DSE-LAN di Berlin, Jerman, 11-12 Agustus 1997.

Anggito Abimayu, "Defining Good Governance", Ikhtisar Presentasi Pada Diskusi Panel Pemerintah Yang Bersih Dalam Mendukung Pembangunan Ekonomi Indonesia: Percikan Untuk Menyusun GBHN 1999-2004 di Fakultas Ekonomi UII, Yogyakarta, 30 September 1999.

Prof. Dr. Bhenyamin Hoessein, SH, "Perimbangan Keuangan Antara Negara Dan Daerah Otonom Dalam Rangka Memperkokoh Integrasi Nasional, Makalah disampaikan pada Seminar Hukum Nasional, diselenggarakan oleh BPHN-Dep.Kehakiman, Jakarta, 12-15 Oktober 1999.

Mas Achmad Santosa, SH, LL.M., "Aksesibilitas Publik Dalam Proses Reformasi Hukum", Makalah Disampaikan pada Seminar Hukum Nasional, diselenggarakan oleh BPHN Dep.Kehakiman, Jakarta, 12-15 Oktober 1999.

Prof. Dr. Philipus M.Hadjon, SH, "Keterbukaan Pemerintahan Dan Tanggungugat Pemerintah", Makalah disampaikan pada Seminar Hukum Nasional, diselenggarakan oleh BPHN Dep. Kehakiman, Jakarta, 12-15 Oktober 1999.