

311-1-09-004

MENCOBA MEMAHAMI HUKUM DAN KEADILAN

Mardjono Reksodiputro

Pendahuluan

Tindak pidana korupsi (tipikor) mendapat perhatian yang besar dalam diskusi maupun pemberitaan surat kabar, selama kurang lebih lima tahun terakhir ini. Sejak adanya perubahan pemerintahan di Indonesia, dari pemerintahan Orde Baru (Suharto) ke sekarang pemerintahan Era Reformasi (Gus Dur dan Megawati), masalah korupsi dalam pelaksanaan pemerintahan menjadi berita yang tidak habis-habisnya diperdebatkan. Perdebatan terakhir adalah tentang dibebaskannya oleh Mahkamah Agung seorang terdakwa tindak pidana korupsi (tipikor), yang juga seorang tokoh politik dan pejabat negara, padahal Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi memutuskan bahwa terdakwa ini bersalah melakukan tipikor dan memberikan sanksi pidana kepadanya.

Bukan masalah korupsi atau tipikor yang ingin dibicarakan disini, namun ramainya opini publik melalui diskusi dan pers mengenai putusan Mahkamah Agung sebagai bertentangan dengan rasa keadilan dalam masyarakat. Malah ada pula yang berpendapat bahwa para hakim agung tersebut telah menyalahgunakan kekuasaan yudisial (diskresi yudisial) mereka dan karena itu telah

pertanyaan sederhana apa yang dinamakan keadilan dan hukum itu?

Pertanyaan yang mudah dirumuskan, namun tidak mudah dijawab. Karangan ini pun tidak bermaksud menjawabnya. Yang ingin dikemukakan disini terutama adalah kompleksitas permasalahan yang diajukan di atas dan dirumuskan dalam pertanyaan yang sederhana tersebut.

Penegakan Hukum atau Penegakan Undang-Undang?

Masalah yang dibicarakan di atas oleh publik adalah masalah penegakan hukum. Tetapi apa sebenarnya yang kita persepsikan sebagai hukum itu? Pendapat pertama menganggap hukum sebagai "kumpulan aturan yang ditetapkan oleh lembaga yang berwenang" (DPR atau Pemerintah). Tetapi pendapat kedua cenderung melihatnya sehubungan dengan "suatu perjuangan untuk mewujudkan keadilan" dalam dunia ini, dan ada pendapat ketiga yang melihat hukum tersebut sebagai "timbul dalam interaksi antar-manusia dalam kehidupan bermasyarakat" (Witteveen, 1996). Dalam pemikiran-pemikiran yang timbul dari ketiga persepsi tentang hukum itu akan timbul pula perbedaan pendapat tentang apa yang merupakan fungsi hukum itu, yang dapat mulai dari mengatur ketertiban

sengketa dan sampai pada menegakkan ketertiban hukum dimana perlu dengan kekerasan. Tetapi dalam satu hal rupanya dapat dicari kesepakatan, yaitu bahwa hukum harus memenuhi semua fungsinya itu, sehingga dapat memuaskan asas keadilan, asas manfaat dan asas kepastian hukum. Tetapi masih ada pula asas lain yang sering terlupakan di sini, yaitu asas yang mengharuskan warga masyarakat tunduk pada undang-undang. Malah asasnya mengatakan bahwa "warga dianggap mengetahui isi undang-undang". Ketidaktahuan mengenai adanya suatu peraturan, tidak membebaskannya (tidak dapat diajukan sebagai pembelaan di pengadilan).

Dalam diskusi sehari-hari hukum sering diidentikkan dengan undang-undang (pendapat pertama di atas). Tetapi bagaimana kalau masyarakat menganggap hukumnya (baca: undang-undangnya) tidak adil atau tidak bermanfaat atau tidak memberikan kepastian hukum. Apakah hukum seperti itu juga masih harus ditegakkan? (misalnya hukum atau undang-undang yang membenarkan diskriminasi antar warga masyarakat). Apakah warga masyarakat tetap harus tunduk pada undang-undang tersebut? Apakah asas kepastian hukum (tetap tunduk pada undang-undang tertentu) harus didahulukan dari asas keadilan dan asas manfaat? Atau apakah asas keadilan selalu harus didahulukan? Ataukah masyarakat boleh mengabaikan hukum (undang-undang) dalam

(pendapat kedua di atas). Ataukah lembaga penegakan hukum (kepolisian dan kejaksaan) dan lembaga peradilan (pengadilan) harus mengikuti opini publik (pendapat ketiga di atas)?

Politik (Kebijakan) Kriminal

Salah satu isu yang perlu diperhatikan dalam mempelajari penegakan hukum (*law enforcement*) yang dilakukan dalam suatu masyarakat (baca: negara), adalah politik kriminal (*criminal justice policy*) dari penguasa (baca: pemerintah) bersangkutan. Contohnya adalah andaikata pemerintah dalam usaha membangun kembali ekonomi Indonesia, menjadikan usaha "memerangi KKN" sebagai bagian integral dari programnya. Apabila hal ini secara tegas dinyatakan dan diinstruksikan pada lembaga kepolisian dan lembaga kejaksaan, maka setiap penyimpangan dari kebijakan tersebut harus dijelaskan oleh pemerintah (baca: presiden) akan menjelaskannya sesuai dengan agenda politiknya dan sesuai pula dengan kebijakan sosialnya (misalnya sesuai dengan kebijakan Komite Kebijakan Sektor Keuangan dan Badan Penyehatan Perbankan Nasional). Contoh tentang hal ini di Amerika Serikat adalah *criminal justice policy* yang dapat dibandingkan dan dipelajari melalui kebijakan dan program presiden-presiden yang "konservatif" maupun yang "liberal"

Dalam uraian di atas ingin dikemukakan bahwa meskipun hukumnya (baca: undang-undangnya) sama, namun penegakan hukumnya dapat berbeda dalam implementasinya, karena perbedaan dalam politik kriminal pemerintahan yang berkuasa. Perbedaan ini harusnya dapat diketahui dengan jelas oleh publik, misalnya perbedaan dalam masa Orde Baru dibandingkan masa Reformasi (setelah tahun 1998). Melalui politik kriminal ini, publik pun diharapkan memahami bagaimana pemerintah akan memberi penekanan yang berbeda sehubungan dengan nilai-nilai sosial yang saling bersaing dalam masyarakat, misalnya tentang "equality" (kesetaraan) antara berbagai kelompok masyarakat (Klein, 1984).

Persepsi publik tentang "keadilan", karena itu juga akan dipengaruhi oleh persepsi mereka tentang politik kriminal pemerintah. Pada masa reformasi ini persepsi publik adalah bahwa pada masa orde baru terjadi kolusi antara penguasa dan pengusaha (van den Heuvel, 1998). Dalam banyak kasus penyalahgunaan dana BLBI (Bantuan Likuiditas Bank Indonesia), maka politik kriminal pemerintah yang tercermin dalam kebijakan KKSK dan BPPN, dianggap oleh publik sebagai tidak adil, malah dipersepsikan sebagai belum berakhirnya kolusi masa orde baru.

Putusan Pengadilan

Di Amerika Serikat seorang hakim dianggap menjalankan empat macam peranan: menegakkan norma (*norm*

enforcer), membuat hukum (*lawmaker*), menjadi administrator dan sebagai seorang politikus. Peranan terakhir ini tidak lazim diakui di Indonesia, kecuali apabila diperdebatkan apa yang sering dikeluhkan para hakim, bahwa pada masa Orde Baru sangat terasa pengaruh Menteri Kehakiman (seorang yang ditunjuk secara politis) terhadap para hakim, termasuk hakim agung. Menegakkan norma hukum dan membuat hukum adalah lebih dari sekedar penegakan hukum atau penegakan undang-undang. Karena itu dalam wacana sistem hukum Indonesia, seharusnya hakim dinamakan penegak keadilan (bukan penegak hukum). Maknanya adalah bahwa hakim dapat menafsirkan hukum (baca: undang-undang), sehingga sebenarnya melakukan fungsi layak seorang legislator (*law maker*) (Mertokusumo, 1993). Ini yang dikenal pula sebagai diskresi yudisial (*judicial discretion*) (Klein, 1984). Peranan sebagai administrator terlihat terutama pada kasus-kasus perdata (misalnya dalam kasus kepailitan).

Proses pengambilan keputusan (*decision-making process*) di pengadilan, khususnya pengadilan di Indonesia yang selalu bersidang dengan majelis (umumnya tiga hakim), tidaklah sesederhana seperti sering digambarkan dalam rumus $R \times F = D$ (*decisions are the product of the rules and the facts in a case*), putusan majelis adalah hasil aturan dan fakta. Diskresi yudisial memungkinkan

kecenderungan politik ataupun merespons keinginan publik (Klein, 1984). Di Amerika Serikat di mana sebagian dari hakim itu dipilih oleh konstituen mereka, tekanan publik tidak mungkin diabaikan oleh para hakim. Tekanan ini akan sangat terasa pada pengadilan tingkat bawah, khususnya oleh hakim-hakim yang merasa harus mencerminkan sentimen publik (Klein, 1984). Dalam keadaan seperti ini apakah dapat dikatakan bahwa pengadilan telah memutus berdasarkan rasa keadilan yang tercermin oleh opini publik?

Di Indonesia dukungan publik terhadap putusan pengadilan dapat dikatakan lemah, malah terdapat kecurigaan bahwa putusan-putusan pengadilan banyak yang tidak mencerminkan rasa keadilan dalam masyarakat. Tuduhan suap atau KKN mewarnai sikap publik terhadap sistem peradilan kita. Ada pendapat bahwa dengan satu coretan tanda tangan, pengadilan yang korup dapat mengganti "... *the rule of force and fraud for the rule of law*" (mengganti aturan yang didasarkan kekuatan dan kecurangan, menjadi aturan hukum atau mengganti "kecurangan" menjadi seolah-olah "keadilan"). Kecenderungan pengadilan (majelis hakim) adalah tidak mau memberi reaksi terhadap gugatan publik ini. Kesan publik adalah pengadilan sering "bersembunyi" di belakang jubah hakim mereka dan "jargon hukum" (Frank, 1973).

Hubungan Pengadilan dengan Opini Publik

Perdebatan tentang putusan Mahkamah Agung yang diutarakan pada awal tulisan ini, membawa kita pada pertanyaan: apakah pengadilan harus mempertimbangkan opini publik dan sentimen moral yang ada di sekitar suatu kasus (perkara)? Peters (1966) mengatakan bahwa sering hukum pidana dinilai berlebihan sebagai alat untuk menyelesaikan masalah-masalah sosial dalam masyarakat (misalnya masalah korupsi). Sering nantinya ditemukan bahwa masalah sosial tersebut seharusnya dapat diselesaikan dengan cara lain (misalnya mengenai kenakalan atau delinkwensi anak). Dikatakannya juga bahwa sering hukum pidana itu dipergunakan untuk menyalurkan rasa emosional publik. Hal ini bertentangan dengan pemikiran bahwa penyelenggaraan peradilan pidana (menjatuhkan sanksi hukum pidana) harus merupakan suatu aksi sosial yang rasional (Peters, 1966). Rasa emosional atau rasa marah publik dapat ditujukan kepada perbuatan yang sedang disidangkan di pengadilan, tetapi dapat pula ditujukan kepada putusan pengadilan yang dirasakan publik sebagai bertentangan dengan keadilan.

Arti dari opini publik terhadap putusan pidana pengadilan dikemukakan oleh sarjana hukum Belanda M.P. Vrij dengan teori "subsosial" nya. Menurut teori ini suatu tindak pidana (*strafbaar feit*) mempunyai empat

akibat subsosial: dorongan mengulangi dari pelaku, rasa tidak puas korban, keinginan meniru oleh pihak ketiga, dan rasa kecewa pihak keempat. Adapun fungsi penghukuman adalah mengatasi gejala-gejala sosial – psikologis di atas (keempat akibat subsosial tersebut). Teori ini mempunyai pengaruh pada politik kriminal, atau lebih khusus lagi pada politik pemidanaan (Peters, 1966). Elemen subsosial keempat (rasa kecewa pihak keempat) mempunyai pengaruh pada pertanyaan di atas: apakah pengadilan harus mempertimbangkan sentimen moral publik bilamana akan memutus suatu perkara pidana?

Menurut teori di atas, rasa kecewa atau kemarahan pihak keempat (yaitu publik) atas perbuatan tercela yang terjadi (yaitu korupsi) memang seharusnya dipertimbangkan dalam putusan hakim. Ini berarti bahwa sentimen moral publik atau opini publik dianggap mencerminkan rasa keadilan yang telah terganggu oleh perbuatan tercela tersebut, yaitu perbuatan korupsi tadi. Dan ini harus dipertimbangkan oleh majelis yang akan memutus perkara bersangkutan.

Akan tetapi jawaban di atas belum menyelesaikan permasalahannya. Pertanyaan yang kemudian akan timbul adalah apakah pemikiran di atas ini tidak menghambat usaha menciptakan politik kriminal yang rasional dan mungkin mengakibatkan politik kriminal yang irasional dan emosional (semacam pengadilan

rakyat atau "main hakim sendiri")? Seharusnya putusan pengadilan dicapai melalui prosedur yang demokratis, yaitu dengan cara "fair trial" dan bukan "lynch justice". Putusan pengadilan yang mau mengikuti sentimen moral publik dapat mengubah proses demokratis dalam pengadilan menjadi suatu pengadilan "sandiwara" (*show trial*), karena putusan telah ditentukan sebelum sidang pengadilan memeriksa perkara berdasarkan fakta dan aturan hukumnya.

Yang juga memerlukan jawaban adalah bagaimana majelis hakim dapat mengetahui "sentimen moral publik"? Dan apakah memang ada "publik" sebagai suatu kesatuan yang homogen? Yang mempunyai pendapat dan sentimen moral yang jelas? Ataukah kenyataannya ada berbagai macam dan ragam "kesatuan publik"? Dan apakah "keadilan" berarti tunduk pada opini publik dan sentimen moral yang "dominan" sebagaimana tercermin dalam media massa (cetak, radio dan tv)?

Penutup

Pada awal tulisan ini telah disampaikan bahwa karangan ini tidak bermaksud menjawab apa yang dimaksud dengan keadilan atau hukum itu. Karangan ini hanya ingin menggugah kesadaran bahwa pemahaman publik tentang hukum dan keadilan boleh jadi tidak sama dengan pemahaman yang ada dalam pengadilan kita. Pengertian kita

"supremasi hukum" kiranya serupa dengan ungkapan terkenal dalam pemerintahan demokratis "a government of laws, and not of men". Ungkapan yang pertama kali diucapkan oleh Aristotle dijelaskan oleh Frank (1973) sebagai berikut: "... Aristotle was not talking of rigid, inflexible rules of law mechanically applied; he was referring to rules administered, by judges or other officers, selected to determine matters, which are left undecided by general rules, and to determine them to the best of their judgment". Oleh karena itu, maka dalam kenyataan sehari-hari publik memang harus menerima, bahwa hukum dan keadilan di pengadilan kita ditentukan oleh para manusia-hakim "to the best of their judgment" (menurut penilaian mereka yang terbaik).

Acuan Kepustakaan

Benditt, Theodore M.

1978 *Law as Rule and Principle. Problems of Legal Philosophy*
Stanford, CA: Stanford University Press.

Frank, Jerome

1973 *Courts on Trial. Myth and Reality in American Justice.*

Princeton, N.J.: Princeton University Press.

van den Heuvel, G.A.A.J

1998 *Collusie Tussen Overheid en Bedrijf.* Universiteit Maastricht. Manuscript.

Klein, Mitchell S.G

1984 *Law, Courts, and Policy.* Englewood Cliffs, N.J. Prentice-Hall, Inc.

Mertokusumo, Sudikno

1993 *Bab-bab Tentang Penemuan Hukum.* Jakarta: Citra Aditya Bakti.

Peters, A.A.G.

1966 *Opzet en Schuld in het Strafrecht. Intent, Negligence and Criminal Responsibility.* Deventer: A.E. Kluwer.

Vito, Gennaro F. and Ronald M. Holmes

1994 *Criminology. Theory, Research and Policy.* Delmont CA: Wadsworth Publishing Co.

Witteveen, Willem

1966 *De Geordende Wereld Van Het Recht. Een Inleiding.* Amsterdam: Amsterdam University Press.