

MASALAH HUKUM SINKRONISASI & HARMONISASI

Perundang-undangan Melahirkan Konflik¹

Oleh: Marulak Pardede, S.H., M.H., APU.²

A. PENDAHULUAN

Aparat keamanan, Kepolisian Republik Indonesia diharapkan kepada konflik horizontal di Timika, Propinsi Papua, yang telah menelan korban jiwa, baik dari kubu pro maupun kontra pemekaran. Upacara adat digelar untuk mendamaikan kedua kelompok yang berseberangan aspirasi politik itu. Kontroversi pemekaran wilayah Papua ini bermula dari keluarnya Inpres Nomor 1 tahun 2003 tentang percepatan pelaksanaan UU No. 45 Tahun 1999 tentang Pembentukan propinsi Irian Jaya Tengah, barat, Kabupaten Paniai, Mimika Puncak Jaya, dan Kota Sorong. Padahal, UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Propinsi Papua hanya mengenal satu propinsi, yaitu Papua. Dengan demikian ada dua dasar hukum yang masih berlaku dan saling bertolak belakang (dis-sinkronisasi dan dis-harmonisasi).

Berbagai kalangan menginginkan agar DPR bersama Pemerintah menjalin komunikasi dan kerjasama yang baik untuk menemukan jalan tengah dari berbagai persoalan penafsiran hukum yang timbul dalam penyelenggaraan roda pemerintahan. Permasalahan hukum mengenai perbedaan penafsiran (*Differential Interpretation*) terhadap isi pasal suatu perundang-undangan akhir-akhir ini, cukup mengemuka antara Lembaga Legislatif disatu pihak dengan Eksekutif di lain pihak, dan terkini yang berkembang, adalah perbedaan penafsiran antara Pemerintah dan DPR mengenai Perundang-undangan tentang pemekaran wilayah Papua sebagaimana diatur dalam UU No. 45 Tahun 1999, UU No. 21 Tahun 2001, dan Instruksi Presiden No. 1 Tahun 2003.

Di satu sisi, Pemerintah masih berpegang pada UU No. 45/1999 tentang pembentukan Propinsi Irian Jaya Tengah, Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Mimika, Puncak Jaya, dan Kota Sorong, yang dijabarkan dalam Inpres No. 1 Tahun 2003 tentang Otonomi khusus Papua. Sedangkan disisi lain, UU No. 21 Tahun 2001 tentang otonomi Khusus Papua, antara lain menyebutkan bahwa pembentukan propinsi baru harus mendapatkan

¹ Makalah merupakan hasil penelitian mandiri, diselenggarakan untuk memberikan sumbangsan pemikiran dalam rangka pembangunan hukum nasional.

² Ahli Peneliti Utama Bidang Hukum Pada Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia, Ketua Asosiasi peneliti Hukum Indonesia (APHI), tinggal di Jakarta.

persetujuan DPRD dan Majelis Rakyat Papua (sampai saat ini belum terbentuk), tetapi tiba-tiba pemerintah mengeluarkan Inpres No. 1 tahun 2003 untuk membentuk propinsi baru yang mengacu kepada UU No. 45/1999.

Sengketa perundang-undangan ini menjadi semakin mengembang, karena UU No. 45 tahun 1999 masih sah dan valid, meskipun telah diterbitkan UU No. 21/2001. UU No. 45/1999 tidak dibatalkan atau dicabut ketika diundangkan UU No. 21/2001, karena terkait dengan pemekaran propinsi dan pembentukan kabupaten di Irian Jaya sebagaimana diatur dalam UU No. 45/1999. Masalah ini juga semakin mengemuka dikaitkan dengan pelaksanaan Pemilu pada Mei 2004.

B. PERMASALAHAN HUKUM

Kata "masalah" dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (1991: 63) diartikan sebagai sesuatu yang harus diselesaikan atau dipecahkan. Dengan mendapat awalan per dan akhiran an, maka kata masalah menjadik kata permasalahan yang diartikan sebagai sesuatu hal yang menjadikan masalah atau yang dipermasalahkan atau dipersoalkan. Sedangkan dalam berbagai buku penelitian (kadang sering disamakan dengan kata pengkajian), antara lain Rianto Adi (2002: 2), "masalah" dimaksudkan sebagai setiap kesulitan yang menggerakkan manusia untuk memecahkannya, sehingga masalah harus dirasakan sebagai rintangan yang

mesti dilalui apabila ia akan berjalan mulus, oleh karenanya "masalah" menampilkan diri sebagai tantangan, sebagai sesuatu hal yang menjadi penting dan berguna, realistik, yang menggerakkan seseorang membahasnya. Menurut Fisher dkk (1983: 23) "masalah" diartikan sebagai sesuatu kesulitan yang dirasakan oleh seseorang atau sesuatu perasaan yang tidak menyenangkan seseorang atas fenomena yang ada/terjadi atau sesuatu keitdkaserasian atau penyimpangan yang dirasakan atau apa yang seharusnya dan apa yang ada/terjadi.

Dalam praktek biasanya seseorang mengalami kesulitan menemukan "masalah". Karenanya kepekaan terhadap sesuatu masalah merupakan anugrah yang tidak dapat diperoleh dengan hanya mempelajari sebuah teknik dalam jangka pendek. Kepekaan timbul atau bisa muncul dari pengetahuannya yang luas dan penggunaan pengetahuan itu secara terus-menerus. Sebagai contoh, seorang ahli hukum yang sering melakukan pengkajian atau penelitian di bidang hukum akan menemukan kesulitan dalam menemukan masalah di bidang ekonomi. Kepekaan terhadap masalah ekonomidapat dikatakan tidak ia milikikarena pengetahuannya di bidang ekonomi masih kurang atau bahkan tidak ada. Sehingga ketajaman merumuskan atau menemukan masalah dapat dibantu dengan mempelajari atau menyelidiki laporan-laporan pengkajian atau penelitian yang ada hubungannya dengan masalah yang akan diteliti atau dikaji.

Hadari Nawawi dan H. Mimi Martini (1994: 35), mengartikan "masalah" adalah suatu kondisi/keadaan yang menantang untuk diperbaiki, disempurnakan, atau ditingkatkan agar berdaya guna dan memberi manfaat yang lebih besar bagi kehidupan manusia. Dengan demikian masalah yang berupa kondisi yang menunjukkan ketidak-seimbangan antara sesuatu yang diharapkan atau yang seharusnya (*das sollen*) dengan kenyataan yang sedang berlangsung (*das sein*). Di samping itu "masalah" terlihat dari suatu kondisi semula yang telah mencapai atau mendekati tolok ukur sesuai dengan bidangnya masing-masing, namun karena berbagai sebab pada suatu saat ternyata menurun atau berubah. Sehingga masalah dapat berupa terjadinya penyimpangan, kesalahan, atau kekurangan dalam suatu proses atau kegiatan yang mengakibatkan hasilnya tidak seperti seharusnya, tidak sesuai harapan.

Sedangkan menurut Sudarman Danim (1997); menyatakan bahwa "masalah" umumnya dirumuskan dalam bentuk pernyataan (*problem statement*) dengan membandingkan dua kondisi atau mengkontradiksikan antara harapan dengan kenyataan. Di lain pihak Husaini Usman dan Purnomo Setiadi Akbar (2000: 16), menyebutkan bahwa "masalah" adalah kesenjangan antara sesuatu yang diharapkan (*das sollen*) dengan sesuatu kenyataan (*das sein*). Selanjutnya identifikasi masalah ditujukan untuk mendapatkan sejumlah masalah yang berhubungan atau relevan dengan apa

yang dikaji (diteliti). Kesulitan menentukan masalah disebabkan dua kemiskinan yang kita miliki yaitu kemiskinan materil yang berhubungan dengan apa yang akan menjadi masalah dan kemiskinan metodologi berkaitan dengan bagaimana memecahkan masalah. Untuk menanggulangi hal tersebut, maka jadilah spesialis, bersikap kritis dalam membaca, mendengar, dan berfikir. Ungkapkan kembali gagasan/alasan dari pengkajian-pengkajian mutakhir. Secara garis besar, perumusan masalah dapat dibagi dalam tiga model perumusan masalah: deskriptif (penggambaran); Komparatif (perbandingan); Asosiatif (hubungan).

Selanjutnya Soerjono Soekanto, 1986: 109) menyebutkan, bahwa suatu "masalah" sebenarnya merupakan suatu proses yang mengalami halangan di dalam mencapai tujuannya, biasanya halangan tersebut hendak diatasi, dengan melakukan penelitian atau pengkajian hukum. Misalnya melakukan pengkajian mengenai: Bagaimanakah suatu peraturan perundang-undangan disusun? Apakah latar belakang pembentukan undang-undang? Faktor-faktor apakah yang berpengaruh terhadap efektifitas peraturan perundang-undangan? Sejauh manakah efektifitas suatu perundang-undangan? Masalah-masalah di atas merupakan persoalan-persoalan yang bersifat umum. Kesulitan untuk memecahkan masalah dapat terjadi karena: Kurang menguasai teori-teori di dalam ilmu hukum; Tidak dapat menemukan kekurangan-kekurangan teoritis di dalam peraturan

perundang-undangan yang menjadi pusat perhatian.

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). Thomas Aquinas mengemukakan, bahwa keadilan adalah pertentangan antara hukum sorgawi dan duniawi, yang dinyatakan dalam pertentangan antara akal pikiran, tatanan dan ketertiban yang dipaksakan sesuai dengan pikiran Hugo Grotius dan Rousseau. Pemikiran hukum alam mengandalkan pemikiran empiris (Friedman, "Rivival of Natural Law Theories" 1953: 69). Timbulnya pemikiran empiris terlihat dalam kehidupan hukum di negara modern, seperti Eropa, USA sebagai negara 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.

Arti penting penjaminan kebebasan dasar manusia dalam berbangsa dan bernegara, pada awalnya (Abad ke XVII) didasari pada pemikiran negarawan John Locke dalam karyanya *Declaration of Independence (1932-1704)* yang memelopori perumusan konstitusi suatu negara, yang kemudian diikuti oleh *Declaration des Droits de Phomme du Citoyen (1789)*. Di dalam sejarah penyusunan konstitusi

dimaksudkan untuk menentukan batas wewenang penguasa dan mengatur jalannya pemerintahan, dalam perkembangannya tidak lagi hanya memuat aturan hukum, melainkan juga merumuskan prinsip-prinsip hukum, haluan negara, dan patokan kebijaksanaan yang kesemuanya mengikat penguasa. Sir Ivor Jennings dalam bukunya *Cabinet Government (1879)* menerangkan prinsip-prinsip konstitusi: *"Practices turn into conventions and precedents create rules because they are consistent with and are implied in the principles of the constitutions. Of these, there are four of major importance. The British Constitutions is democratic; it is parliamentary; it monarchical; and it is a cabinet system"*.

Di samping itu, menurut Loard Bryce sebagaimana dikutip oleh C.F. Strong dalam bukunya *Modern Political Constitutions (1961)* merumuskan konstitusi sebagai: *"A frame of political society, organized through and by law, that is to say, one in which law has established permanent institutions with recognised functions definite rights"*. Konstitusi dibuat dan diubah untuk menjamin hak-hak rakyat untuk mengendalikan tingkah laku penguasa, mencegah perbuatan sewenang-wenang. Pemerintah dalam arti luas harus mempunyai kekuasaan perundang-undangan (*Legislative power*), kekuasaan pelaksanaan (*Executive power*), dan kekuasaan peradilan (*Judicial power*).

Tidak ada konsep tunggal mengenai apa yang disebut hukum. Oleh karenanya dalam praktek terdapat keragaman dalam metode pengkajian dan penelitian hukum. Hal ini terjadi karena adanya keragaman dalam konsep-konsep dari makna hukum tersebut. Hukum telah dikonsepsikan ke dalam beberapa ragam makna, sehingga dengan persepsi yang berbeda oleh sekian banyak orang, maka kenyataan menunjukkan bahwa hukum telah dipersepsi dari berbagai perspektif yang kemudian dihasilkan pemahaman-pemahaman dan konsep yang beragam.

Pengkajian hukum adalah penilaian, penelaahan terhadap tingkah laku yang disebut hukum itu, yaitu mengenai pengertian-pengertian yang benar, mengenai keterpaduannya secara logis sebagai suatu sistem yang bebas dari pertentangan-pertentangan di dalam dirinya. Hukum selalu sarat dengan nilai-nilai tertentu. Apabila berbicara tentang nilai, maka di situ telah masuk kegiatan menilai dan memilih. Keadaan yang demikian inilah yang memberikan arah tertentu kepada jalannya hukum di suatu negara. Sejak kedudukan negara dalam artian modern semakin kokoh, maka peranan hukum semakin penting, yaitu sebagai sarana untuk mengimplementasikan keputusan-keputusan negara.

Menurut Prof. Dr. Satjipto Rahardjo, S.H.³, hukum dibuat untuk

dilaksanakan. Hukum adalah sesuatu yang harus dilaksanakan. Sehingga hukum tidak bisa lagi dikatakan sebagai hukum, manakala ia tidak pernah dilaksanakan. Hukum terutama dapat dilihat bentuknya melalui kaidah-kaidah atau peraturan-peraturan yang dirumuskan secara eksplisit. Di dalam kaidah-kaidah atau peraturan hukum itulah terkandung tindakan-tindakan yang harus dilaksanakan, yang tidak lain adalah berupa penegakan hukum. Apa yang dijanjikan oleh hukum, pada akhirnya akan menjadi kenyataan melalui manusia-manusia sebagai penegak hukum yang benar-benar menempati kedudukan yang penting dalam proses pelaksanaannya. Akan tetapi kita tidak bisa menutup mata terhadap kenyataan, bahwa para penegak hukum sebagai kategori manusia dan bukan sebagai jabatan, akan cenderung untuk memberikan penafsirannya sendiri terhadap tugas-tugas yang harus dilaksanakan sesuai dengan tingkat dan jenis pendidikannya, kepribadiannya dan masih banyak faktor lainnya yang berpengaruh.

Suatu pandangan yang hidup di kalangan masyarakat, bahwa hukum itu dijalankan persis sama dengan apa yang tercantum dalam peraturannya, pada hal dalam kenyataannya, antara ketentuan hukum yang tercantum dengan pelaksanaannya, terlalu sering terdapat perbedaan. Dalam kaitan inilah arti penting suatu pengkajian hukum diperlukan. Pengkajian terhadap fenomena hukum yang melampaui batas-batas pengaturannya disebut sebagai "*Counter normative*", yang

³ Prof. Dr. Satjipto Rahardjo, S.H. "Masalah Penegakan Hukum, Suatu Tinjauan Sosiologis", Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman, Penerbit Sinar Baru, Bandung, Halaman 5.

bertolak dari suatu sikap kecurigaan intelektual terhadap hukum. Secara populer, hal ini diutarakan untuk membedakan antara *law in the books* dan *law in action*.⁴

Membicarakan hukum secara substansial, berarti mengkaji apa yang sesungguhnya terjadi dalam dunia ilmu hukum dihubungkan dengan perluasan cara mempelajari hukum, dari dogmatis dan cara-cara mengana-lisis yang eksklusif menjadi lebih luas yaitu dengan memasukkan cara-cara pengkajian ilmu-olmu lain. Pada awalnya ilmu hukum telah berkembang menjadi sesuatu yang begitu eksklusif, yang hanya bisa dimasuki oleh orang-orang yang khusus mengalami pendidikan hukum. Pengkajian terhadap dunia hukum yang eksklusif yang demikian ini dilakukan dengan cara mengembang-kan analisis logis terhadap bahan peraturan perundang-undangan (hukum positif), yang dapat dirinci sebagai berikut: Menata dan mengorganisasikan hukum dengan cara memilah-milah dan mengga-bungkan (kodifikasi hukum); Mencari hal-hal yang sama dan yang berbeda antara berbagai masalah-masalah hukum; Mencari aanya inkonsistensi dalam sistem hukum.

Di dalam perkembangan selanjutnya, pengkajian terhadap permasalahan hukum sebagai suatu ilmu yang praktis, maka dibutuhkan pengkajian dari aspek-aspek lainnya seperti sosial, politik, ekonomis, dan

lain-lainnya. Roscoe Pound dan "Scope and Purpose of Sociological Jurisprudence" (1912)⁵ mengatakan bahwa studi ilmu hukum tidak hanya berhenti pada mempelajari sistem peraturan perundang-undangan, tetapi juga meliputi: *the actual social effects of legal institutions and legal doctrines; the sociological study in connection with the legal study in preparations for legislation; of making legal rules effective.*

Pengkajian terhadap efektivitas hukum, adalah suatu contoh yang baik tentang bagaimana hukum itu diamati dalam praktik di tengah-tengah masyarakat, yang pada gilirannya mengundang masuknya aspek-aspek ilmiah kedalam kajian hukum. Dewasa ini, kajian-kajian ilmu-ilmu sosial semakin banyak memanfaatkan peranan dari ilmu-ilmu sosial dalam mempelajari hukum, seperti antara lain: Sosiologi, antropo-logi, psikologi sosial, ekonomi, dan lain-lainnya, memiliki akses kedalam studi hukum. Artinya, tidak tertutup kemungkinan bahwa ilmu-ilmu tersebut juga menjadikan hukum sebagai objek kajiannya. Dari uraian tersebut dapat dikemukakan, bahwa kita memang perlu memanfaatkan ilmu-ilmu sosial dalam kajian hukum.

Kompleksitas hukum tidak bisa dijangkau hanya oleh kajian yang analitis-positivis. Hukum bukan hanya institusi kontrol sosial melalui peraturan, melainkan juga institusi-institusi sosial,

⁵ Roscoe Pound, "Scope and Purpose of Sociological Jurisprudence, 1912: juga dapat dibaca dalam Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum dan Masyarakat*, 1980, halaman 21-22.

⁴ Ibid, halaman 6.

politik, ekonomi, kebudayaan, dan lain-lain. Dengan demikian, masuknya ilmu-ilmu lain membuat kajian mengenai hukum menjadi lebih luas, lengkap dan ilmiah. Berkaitan dengan kekurangan kajian hukum konvensional atau tradisional, maka masuknya ilmu-ilmu lainnya dapat membantu mengembalikan hukum kedalam wujudnya yang lebih utuh, atau mengintegrasikan kembali hukum yang berupa kerangka atau struktur yang abstrak untuk bersatu kembali dengan masyarakat. Dalam kaitan inilah dapat diintegrasikannya kembali ilmu hukum melalui kajian inter-disipliner.

Hukum merupakan fenomena yang kompleks dan kompleksitas itu menjadi semakin nyata seiring dengan meningkatnya kompleksitas masyarakat itu sendiri. Oleh karenanya tidak ada satu metodologi saja yang dipakai untuk mempelajari hukum, atau dengan perkataan lain berbagai macam cara untuk mempelajarinya. Salah satu cara yang bisa diterapkan terhadap pengkajian hukum adalah cara dan pendekatan sosiologis, di samping penelitian normatif atau doktriner. Berbeda dengan cara pendekatan yang normatif-dogmatis yang melihat hukum sebagai suatu keharusan untuk diterima dan diterapkan, maka pengkajian sosiologis lebih melihat hukum sebagai suatu objek kajian ilmiah yang merupakan kebutuhan masyarakat. Pengkajian secara sosiologis terhadap hukum, merupakan suatu kebutuhan dalam suatu masa dalam masyarakat yang tengah mengalami perubahan-perubahan sosial.

Antara hukum dan pembangunan terdapat suatu interrelasi yang erat, dan oleh karenanya setiap proses pembangunan hukum akan mensyaratkan pula terjadinya proses pembangunan hukum. Proses pembaruan hukum ini hanya akan terselenggara dengan baik apabila dibantu dengan pengkajian dan penelitian permasalahan hukum, yaitu berupa keseluruhan aktivitas berdasarkan disiplin ilmiah untuk mengumpulkan, mengklasifikasi, menganalisis dan menginterpretasikan fakta-fakta serta hubungan-hubungan di lapangan hukum, yang berdasarkan pengetahuan yang diperoleh dapatlah dikembangkan prinsip-prinsip ilmu pengetahuan dan cara-cara ilmiah untuk menanggapi fakta dan hubungan tersebut.⁶

Adapun arti penting pengkajian permasalahan hukum bagi pembangunan hukum, bahwa dengan melalui kajian ilmiah di bidang hukum, akan dapat mengungkapkan permasalahan-permasalahan yang inherent dalam proses pembangunan hukum, dapat membuat suatu moment opname dari keadaan hukum yang sesungguhnya hidup dalam masyarakat, atau dapat menunjukkan arah kemana sebaiknya hukum dibina berhubung dengan terjadinya perubahan-perubahan masyarakat sesuai dengan zaman.

⁶ H. Abdurrahman, "Beberapa Pemikiran Teukur Mohammad Radhie Tentang Pembaruan Hukum di Indonesia", dimuat dalam Kumpulan Tulisan Mengenang Teuku Mohammad Radhie, Penerbit Universitas Tarumanagara, UPT Penerbitan, Jakarta 1993, Halaman 58.

Hukum sebagai sarana penunjang pembangunan hukum nasional akan tampak menonjol melalui perundang-undangan, karena melalui perundang-undangan, hukum memberi arah kepada kehidupan masyarakat, mengatur serta menata segala hubungan-hubungan dalam masyarakat. Perkembangan pergaulan kehidupan dalam masyarakat selalu berubah-ubah mengikuti perkembangan zaman. Tentunya setiap peraturan perundang-undangan yang dibuat, harus sesuai dengan kebutuhan masyarakat, oleh karena itu tugas perancangan hukum untuk mengantisipasi setiap perkembangan yang terjadi.

Dalam pengkajian permasalahan hukum, harus dapat diidentifikasi berbagai dimensi masalah yang meliputi aspek antara lain: teknologi, sosial, manajerial, politik, ekonomi, agama, hankam, dll. Dari pengkajian tersebut dapat tersimpulkan cara bagaimana, mekanisme apa yang perlu ditingkatkan, atau sarana dan prasarana apa yang diperlukan. Dalam kaitannya dengan pembentukan hukum, maka jika hasil pengkajian menyimpulkan, diperlukan hukum yang baru, maka dilakukan *penelitian* yang lebih menekankan pada penelitian normatif, yang digabung dengan pendekatan sosio-legal dan perbandingan hukum.

Penelitian ini ditujukan untuk merumuskan norma-norma hukum baru yang telah disarankan oleh pengkajian, dan sekaligus merumuskan alternatif lain. Bahan-bahan yang

diperoleh dari penelitian tersebut dapat dijadikan bahan masukan dalam penyusunan Naskah Akademis Peraturan Perundang-undangan (*first draft*) dari RUU yang hendak disusun.⁷ Badan Pembinaan Hukum Nasional cq Pusat Pembinaan Sistem Hukum Nasional, mempunyai tugas di antaranya melakukan Pengkajian Hukum, Penelitian Hukum dan Menyusun naskah Akademis Peraturan Perundang-undangan. Menurut pendapat Andi Hakim Nasution,⁸ mengatakan bahwa penelitian ialah semua usaha untuk menentukan jawaban terhadap suatu permasalahan. Jadi tanpa permasalahan tidak ada atau tidak perlu dilakukan penelitian.⁹

Demi berhasilnya pembangunan di segala bidang dalam rangka mencapai tujuan berbangsa dan bernegara, maka diperlukan seperangkat perundang-undangan. Pembentukan suatu peraturan perundang-undangan nasional yang erat hubungannya dengan segala aspek bidang pembangunan selain mengandung peranan ilmu hukum, menghadapkan kita pada suatu permasalahan penting, apakah sebenarnya pembangunan di segala bidang itu sudah baik dalam artian sudah memperhatikan kepentingan bangsa.

⁷ Pola Pikir Kerangka Sistem Hukum Nasional, BPHN Tahun 1995-1996, hal. 101.

⁸ Andi Hakim Nasution, "Panduan Berpikir dan Meneliti Secara Ilmiah Bagi Remaja", Gramedia, Jakarta, 1992, halaman 5.

⁹ DR. BAgir Manan, S.H.,MCL., Penelitian Terapan Di Bidang Hukum, Loka Karya, Nopember 1993.

Kemudian perlu juga kita ketahui bahwa sejauh mana perundang-undangan memenuhi nilai-nilai filosofis, sosiologis dan yuridis. Adapun nilai-nilai filosofis, sosiologis dan yuridis bangsa Indonesia itu adalah:

Nilai Filosofis, yaitu pandangan hidup bangsa Indonesia dalam berbangsa dan bernegara, yaitu Pancasila. Nilai-nilai pancasila ini di dalam hukum dapat mencerminkan suatu keadilan, ketertiban dan kesejahteraan yang diinginkan oleh masyarakat Indonesia. Temuan tentang adanya nilai filosofis di sini dikembalikan kepada Pancasila dan UUD 1945. Nilai filosofis dinyatakan secara eksplisit maupun implisit. Dasar filosofis dengan mudah ditemukan/tidak ditemukan pada RUU, Penjelasan RUU dan Risalah Sidang DPR. Kesadaran pembentuk Undang-undang untuk mewujudkan nilai filosofis dapat dikenali secara jelas, yaitu pada waktu menyatakan dengan tegas menunjuk kepada pembukaan UUD yang berkenaan dengan tujuan negara. Sebagai contoh, "..... berusaha memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan perdamaian abadi dan keadilan sosial. Untuk itu para pembentuk peraturan perundang-undangan (perancang peraturan perundang-undangan) pertama-tama sudah barang tentu harus menguasai filsafat hukum, yang rasanya masih belum terlalu banyak memperoleh perhatian kita di Indonesia.

Nilai Sosiologis, yang budaya bangsa Indonesia yang tumbuh dan berkembang sesuai dengan kesadaran hukum masyarakat Indonesia yang Bhinneka Tunggal Ika yang berwawasan nusantara. Dalam masyarakat majemuk seperti masyarakat kita perlu diperhatikan adanya keanekaragaman tata nilai budaya yang berlaku dalam masyarakat, yang membawa akibat adanya perbedaan dalam kebutuhan hukum, oleh karenanya walaupun dalam wawasan nusantara kita menganut asas kesatuan hukum nasional dan kita tetap harus memperhatikan kemajemukan tatanan hukum. Artinya selain adanya peraturan perundang-undangan nasional yang berlaku umum, juga dimungkinkan adanya peraturan perundang-undangan nasional yang mengatur kebutuhan-kebutuhan hukum untuk golongan-golongan tertentu. Nilai sosiologis berhubungan dengan relevansi sosial suatu peraturan perundang-undangan, seperti adanya kebutuhan sosial yang mendorong dikeluarkannya suatu peraturan. Di dalamnya akan termuat berbagai kepentingan, seperti ekonomi, publik dan kultural. Dalam perundang-undangan ia ditemukan dalam bentuk konstasi fakta yang mendahului atau mendasari pembuatan suatu peraturan, atau fakta tersebut menjadi latar belakang perumusan relevansi sosial dari peraturan tersebut. Konstasi fakta tersebut dapat kita temukan dalam perumusan-perumusan latar belakang dibuatnya suatu undang-undang. Nilai sosiologis akan sering kita temukan dalam setiap pembahasan suatu RUU di DPR oleh setiap fraksi,

oleh karena penerbitan suatu peraturan (undang-undang) harus didahului oleh konstataasi fakta yang menyebabkan undang-undang tersebut dikeluarkan.

Nilai Yuridis, berkaitan dengan pemberian legitimasi hukum. Ia muncul untuk menjawab kewenangan hukum apa yang menjadi dasar untuk mengeluarkan suatu perundang-undangan tertentu. Tempat untuk menjawab dan menempatkan legitimasi tersebut terdapat pada bagian pembukaan atau konsiderans. Konsiderans atau bagian untuk mempertimbangkan pengeluaran peraturan perundangan seperti itu dikatakan kepada perundang-undangan yang telah ada sebelumnya dan yang mengatur suatu materi yang berkaitan dengan yang sekarang. Selain dalam pembukaan/konsiderans nilai yuridis ini dapat pula kita temukan dalam batang tubuh atau pasal-pasal suatu perundang-undangan. Selain pada batang tubuh atau pasal-pasal suatu perundang-undangan mencari legitimasi pada perundang-undangan, ditemukan juga pengaitan kepada dokumen kenegaraan dasar, sekalipun bukan merupakan produk perundang-undangan dalam artian, yaitu: Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN). Namun tidak semua ketentuan hukum (hukum positif) dapat dijadikan aturan dalam menyusun hukum baru, sebab ada diantara hukum positif itu sendiri yang justru harus diubah, ditambah diganti ataupun sudah dicabut, baik yang berasal dari hukum kolonial maupun yang berasal dari hukum nasional

kita sendiri. Dalam menilai sumber hukum positif yang akan dijadikan acuan, ada kebutuhan untuk mengikuti dinamika kebijaksanaan pemerintah serta praktek penyelenggaraan negara lainnya, yang jika telah demikian lembaga akan merupakan hukum dasar tidak tertulis.

Pengkajian permasalahan hukum, pada dasarnya dilakukan dalam memecahkan persoalan-persoalan dasar di bidang hukum baik yang mencakup perencanaan hukum (*legislation planning*), proses pembuatan hukum (*law making process*), penegakan hukum (*law enforcement*), dan kesadaran hukum (*law awareness*). Pembentukan dan pembaruan perundang-undangan sebagai penjabaran lebih lanjut dari pembangunan hukum, perlu dilakukan dengan memperhatikan berbagai aspek yang dikemukakan di atas. Dalam kaitan tersebut, sedikitnya terdapat tiga hal yang dapat dipertimbangkan:

Pertama, proses pembaruan peraturan perundang-undangan tersebut, terlebih dahulu harus dilakukan persiapan yang cukup, terutama mengenai kelengkapan subsansi hukum yang hendak diatur. Untuk itu berbagai informasi baik berupa peraturan perundang-undangan yang terkait maupun bahan-bahan hukum lainnya menjadi penting. Bahan-bahan ini tidak hanya yang bersumber dari dalam negeri, tetapi juga bahan dari luar termasuk instrumen-instrumen internasional. Bahan berupa "Naskah Akademis", yang dapat dipandang sebagai "embrio" peraturan perundang-undangan

perlu dipersiapkan, karena naskah Akademis dapat dipandang sebagai koridor kepakaran dalam penyusunan suatu peraturan. Begitu pula pertemuan-pertemuan ilmiah para pakar perlu juga dipertimbangkan. Karena hukum merupakan suatu sistem, maka harus pula dikaji secara teliti semua peraturan perundang-undangan yang ada dan yang berkaitan, sehingga dapat dipastikan ketentuan mana yang harus dicabut, diubah, atau disempurnakan. Kelainan melakukan hal ini akan mengakibatkan tumpang tindih, dan ketak-konsistenan atau kerancuan substansi. Beberapa contoh peraturan perundang-undangan yang dikemukakan dalam bahan acuan dialog dapat merupakan petunjuk untuk melakukan pengkajian secara lebih mendalam dan komprehensif.

Kedua, proses pembaruan peraturan perundang-undangan tersebut perlu dilakukan secara transparan, dengan memperhatikan sebanyak mungkin kepentingan-kepentingan di dalam masyarakat. Hal ini dilakukan baik pada tahap penyiapannya di lingkungan Pemerintah maupun pembahasannya di Dewan Perwakilan Rakyat. Aspek transparansi ini menjadi penting karena semakin besar akses masyarakat terhadap proses pembuatan suatu peraturan, semakin demokratis produk peraturan yang dihasilkan. Hal ini pada akhirnya akan berpengaruh dalam pelaksanaannya.

Ketiga, pembaharuan peraturan perundang-undangan tersebut sudah harus memperhatikan hal-hal yang

menyangkut pelaksanaan dan penegakan hukum, seperti masalah kelembagaan dan prosedur. Di samping ketiga hal di atas, perlu pula dikemukakan bahwa unsur sumber daya manusia memegang peranan yang sangat menentukan. Walaupun peraturan perundang-undangan tersebut telah dipersiapkan dengan baik, pada akhirnya unsur manusia yang berada di belakang peraturan tersebut sangat menentukan. Peraturan perundang-undangan hanya merupakan suatu "cetak biru", dari keadaan masyarakat yang diinginkan, dan baru mempunyai makna manakala dilaksanakan dan ditegakkan. Oleh karena itu apakah peraturan tersebut akan mencapai tujuan atau tidak, sangat tergantung pada unsur manusianya.

C. ARTI PENTING NASKAH AKADEMIS

Munculnya ketidakpahaman penafsiran perundang-undangan tersebut, menimbulkan permasalahan apakah dalam penyusunan perundang-undangan tersebut telah didukung oleh suatu naskah akademis, argumentasi teoritis, faktual bahkan filosofis, sosiologis dan yuridis dalam perumusan konsep-konsep ketika masih dalam RUU. Dukungan Naskah Akademis dalam perancangan RUU dan pembahasan RUU sangat penting. Hal ini disadari pula oleh Pasal 117 Peraturan Tata Tertib DPR dinyatakan dalam: "ayat (3) Rancangan Undang-undang dapat berasal dari Pemerintah dan

DPR". "Selanjutnya dalam ayat (4): Rancangan Undang-undang, sebagai mana dimaksud pada ayat (3), diajukan beserta penjelasan, keterangan, dan/ atau Naskah Akademis dari pengusul". Rumusan ini memberikan pengertian bahwa, Naskah Akademis tidak saja untuk RUU dari DPR, tetapi juga dari Pemerintah. Semua RUU yang akan dibahas di DPR harus didukung oleh Naskah Akademis.

Naskah Akademis Peraturan Perundang-undangan adalah naskah yang memuat gagasan-gagasan pengaturan suatu materi perundang-undangan (materi hukum), bidang tertentu yang telah ditinjau secara sistemik-holistik-futuristik dan dari berbagai aspek ilmu, dilengkapi dengan referensi yang memuat: urgensi, konsepsi, landasan, dan prinsip-prinsip yang digunakan serta pemikiran tentang norma-normanya secara alternatif yang disajikan dalam bentuk uraian yang sistematis. Jadi unsur-unsur suatu Naskah akademis Peraturan Perundang-undangan yaitu: Urgensi disusunnya pengaturan baru suatu materi hukum dengan menggambarkan: Hasil inventarisasi hukum positif; dan Hasil identifikasi permasalahan hukum yang dihadapi; Gagasan-gagasan tentang materi hukum yang akan dituangkan kedalam RUU/RPP; Konsepsi landasan dan prinsip yang akan digunakan; Pemikiran tentang norma-normanya, yang dikemukakan secara alternatif; Isi Naskah Akademis Peraturan Perundang-undangan

yang sistematis dan disusun Bab demi Bab, untuk memudahkan penggarapan selanjutnya menjadi RUU/RPP.

Kedudukan Naskah Akademis Peraturan Perundang-undangan merupakan bahan dasar pemikiran dalam pengajuan ijin prakarsa penyusunan RUU/RPP kepada Presiden, dan merupakan bahan dasar penyusunan RUU/RPP (First Draft). Penyusunan suatu RUU yang didukung oleh Naskah Akademis yang baik dan benar harus memperhatikan hasil-hasil inventarisasi hukum yang dapat bermacam-macam, antara lain; Sama sekali tidak ditemukan peraturan perundang-undangan nasional; Ditemukan dalam peraturan perundang-undangan tersendiri secara lengkap, mulai dari Undang-undang sampai peraturan-peraturan pelaksanaannya. Dalam tahap inventarisasi ini sudah mulai dapat diinventarisir pula permasalahan formal atau materil dari materi yang bersangkutan, yakni; Sudah atau belum pernah diatur dalam peraturan perundang-undangan nasional; Kalau belum pernah, hukum internasional atau hukum nasional negara asing mana yang telah mengaturnya; Kalau sudah diatur, apakah: Diatur secara terpisah dalam berbagai peraturan; Diatur dalam pelbagai peraturan secara tumpang tinduh; Baru diatur sebagian kecil permasalahannya atau baru Diatur secara umum; Sudah diatur secara lengkap, tetapi memerlukan pembaharuan, perbaikan atau penyesuaian.

Setelah semua data diinventarisir dan diidentifikasi kemudian dianalisa lebih lanjut. Tugas analisis ini sangat berat. Data dikaji satu persatu permasalahan baik dari segi filosofis, historis, sosiologis, dan segi yuridis. Demikian pula bagaimana kaitan satu sama lain secara sistematis holistik, dan pisau analisisnya lebih bersifat doktriner yang berlandaskan pada teori *Stufenbaudes Recht*. Instrumen penafsiran atas peraturan-peraturan yang ditemukan perlu dipergunakan secara lengkap baik secara otentik, gramatik, historis, sistematis maupun secara filosofis. Dalam taraf ini, sudah mulai dikonsultasikan dengan para ahli atau nara sumber jika diperlukan untuk mendapat masukan dalam penyusunan naskah akademis. Berdasarkan data yang dianalisa apabila terdapat hal yang dianggap suatu permasalahan harus didiskusikan oleh tim untuk mendapatkan kesepakatan.

Keabsahan dari suatu Undang-undang (*Validity of Law*), harus memenuhi paling tidak tiga unsur filosofis, sosiologis dan yuridis. Harus memuat penalaran (*reasoning*) yang menjadi dasar pemikiran mengenai perlunya disusun Naskah Akademis Peraturan Perundang-undangan tersebut. Dasar-dasar pemikiran dapat ditinjau dari landasan, antara lain: **Filosofis**, yaitu pandangan hidup, kesadaran, dan cita-cita hukum serta cita-cita moral yang luhur yang meliputi suasana kewajiban serta watak dari bangsa Indonesia yang didapatkan dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. **Yuridis**, yaitu sinkronisasi

dan harmonisasi, suatu tinjauan terhadap peraturan perundang-undangan yang ada kaitannya dengan peraturan-peraturan yang telah ada dan masih berlaku (hukum positif). Karena untuk dapat menentukan urgensi peraturan yang perlu dibuat terlebih dahulu mengeta-hui dan memahami: Peraturan mana yang perlu dipertahankan; Peraturan mana yang perlu dicabut; Peraturan mana yang perlu diperbaiki, ditambah atau dikurangi; Aspek-aspek hukum mana yang perlu segera diadakan pengaturan yang baru. **Sosiologis**, yaitu suatu tinjauan terhadap gejala-gejala sosial-ekonomi-politik yang berkembang di masyarakat yang mendorong perlu dibuatnya undang-undang; serta memuat analisis kecenderungan sosiologis-futuristik sejauh mana tingkah laku sosial itu sejalan dengan arah dan tujuan pembangunan hukum nasional.

Dalam hal ini, perlu juga dijelaskan tujuan penyusunan peraturan perundang-undangan. Tujuan (*Goals*) memiliki pengertian sesuatu yang ingin dicapai melalui pelaksanaan suatu tindakan kegiatan penyusunan peraturan perundang-undangan, secara holistik dan futuristik, yang diharapkan dapat menciptakan kepastian hukum dan memenuhi kebutuhan masyarakat, yang dapat dikategorikan menurut waktu dan tempat/wilayah. Tujuan ini, juga untuk menjamin terwujudnya undang-undang yang baik, aspiratif, responsif dan efektif, terkait dalam sistem hukum nasional, serta bervisi jauh ke depan.

Dalam ketentuan peralihan ini dicantumkan apabila materi hukum tersebut telah pernah diatur sebelumnya dan diatur kembali. Ketentuan peralihan memuat pemikiran yang menyangkut Penerapan peraturan perundang-undangan baru terhadap keadaan yang terdapat pada waktu peraturan perundang-undangan mulai berlaku; Bagaimana seharusnya pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang baru itu; Kemungkinan adanya penyimpangan; Aturan khusus bagi keadaan hubungan yang sudah ada pada saat mulai berlakunya peraturan baru; pemikiran tentang penunjukan organ atau alat perlengkapan negara yang diikutsertakan dalam pelaksanaan peraturan; pemberian nama singkat kepada RUU/RPP; ketentuan tentang saat mulai berlaku; ketentuan tentang pengaruh Undang-undang yang baru terhadap Undang-undang yang lain.

Namun sampai saat ini, berdasarkan pengalaman praktek yang dilakukan oleh DPR dan Pemerintah dalam menyiapkan Rancangan Peraturan Perundang-undangan, belum ada keseragaman Naskah Akademik. Untuk mengantisipasi kebutuhan dan mengatasi persoalan tersebut, perlu disusun suatu Pedoman Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-undang. Pedoman ini merupakan hasil akhir dari suatu rangkaian diskusi loka-karya dengan mengundang beberapa pakar dan praktisi yang berpengalaman dalam penyusunan Naskah Akademik. Standardisasi penyusunan naskah akademis peraturan perundang-undangan

dimaksudkan untuk sebagai pola baku naskah akademis yang diharapkan dapat digunakan sebagai pedoman dalam penyusunan suatu naskah akademis peraturan perundang-undangan.

Menurut Irawan Soeyitno, bahwa membentuk peraturan perundang-undangan, diperlukan bakat seni tersendiri. Demikian juga pendapat Reed Dickerson seorang Guru Besar Perundang-undangan dari Universitas California, mengatkaan bahwa "*Legislatif drafting is both a science an art*". Hal yang sama juga dikemukakan oleh P.M. Bakhsi Guru Besar Perundang-undangan dari India, bahwa "*Knowledge of law is intelligence, memory, and judgement, while drafting is skill and art*". (Sri Hariningsih, S.H., Proses dan Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan Khususnya Peraturan Darah, 2003).

Dewasa ini, dalam penyusunan suatu naskah akademis perautran perundang-undangan, belum ditemukan suatu standar/pola baku, sehingga masing-masing lembaga, institusi baik pemerintah, DPR maupun organisasi masyarakat mempunyai pandangan, penafsiran, serta pola yang berbeda-beda dalam penyusunan naskah akademis peraturan perundang-undangan. Oleh kalangan DPR ditegaskan bahwa, Keppres No. 188 Tahun 1988 jo Kepres No. 44 Tahun 1999 hanya berlaku bagi pemerintah dalam penyusunan suatu RUU/RPP.

Dengan terbentuknya standar-disasi kegiatan penyusunan naskah akademis peraturan perundang-

undangan ini, antara lain diharapkan akan dapat: Menetapkan suatu pola/standar yang dapat dijadikan sebagai acuan dalam penyusunan suatu naskah akademis peraturan perundang-undangan, memberikan pemahaman kepada pemerintah, Dewan Perwakilan Rakyat, dan masyarakat mengenai urgensi prinsip-prinsip dasar yang harus dipenuhi dalam penyusunan suatu naskah akademis peraturan perundang-undangan; Mempermudah perumusan asas dan tujuan serta pasal yang akan diatur dalam suatu Rancangan Undang-undang kemudian.

D. HUKUM SEBAGAI ALAT PENGUASA

Mengkaji konflik yang terjadi di propinsi Papua, tugas negara bukanlah berfikir mengenai teori, melainkan harus berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku, yang merupakan suatu stelsel dari aturan yang berkaitan satu sama lain secara organis, secara piramida (tata urutan peraturan perundang-undangan) dari norma-norma yang terbentuk secara hirarkhis. Penafsiran berlakunya suatu perundang-undangan harus dipertimbangkan berdasarkan nilai-nilai dari suatu aturan hukum, apakah isi sesuatu peraturan perundang-undangan, norma materiel sesuai dengan hukum yang ideal, hukum yang hidup an berkembang dalam kenyataan di masyarakat (*The living law*) yang berada di atas hukum positif atau dengan nilai yang disalurkan dari kebudayaan.

Dalam aliran positivisme, penafsiran suatu undang-undang menjadi terkekang dalam suatu positivisme hukum analitis (*Analytisch Resch-positivisme*), di mana hukum diasingkan dari masyarakat. Hukum itu dilihat sebagai suatu hal yang pasti yang ditetapkan dalam sumber hukum (*law in the books*). Berlainan halnya dengan aliran pemikiran realisme (*pragmatism legal realism*), bahwa suatu undang-undang ditafsirkan dengan memperhatikan kebiasaan yang hidup dan berkembang di tengah masyarakat (*law in action*), dengan mengemukakan pemikiran "*The law is what it does*".

Dari kondisi tersebut di atas, dapat dikemukakan, bahwa aliran positivisme mengutamakan kepastian hukum. Hukum hanya dipergunakan sebagai alat bagi penguasa untuk melaksanakan kekuasaannya. Sedangkan aliran pemikiran realisme, idealisme, dan pragmatisme, adalah mengutamakan keadilan, yaitu empirisme yang harus diuji dengan ratio. Kekuasaan, ditinjau dari sifatnya adalah merupakan gabungan dari empirisme dengan positivisme, sehingga hukum itu, datangnya adalah dari kekuasaan yang sifatnya tidak abadi (sementara). Kekuasaan itu, berbicara mengenai benar dan salah, sedangkan hukum adalah berbicara mengenai baik dan buruk.

Dalam *Hyle Morphe* mengenai bentuk dan materi, ditegaskan bahwa hukum itu terdiri dari peraturan dan keadilan. Bentuk dapat berubah-ubah,

namun materi tidak dapat berubah. Begitu juga dengan hukum, bentuknya dapat berubah-ubah, namun keadilan yang merupakan materi hukum tidak dapat diubah. Hukum yang tidak memuat keadilan, adalah tidak bermakna, karena kata kunci dalam hukum bukanlah kepastian, akan tetapi adalah keadilan.

Fenomena sosial menunjukkan bahwa silang sengketa perundang-undangan dewasa ini, banyak dikeluhkan masyarakat yang kadang-kadang mengkristal menjadi suatu sikap dan perilaku reaksional yang sangat merugikan wibawa hukum. Atensitas masyarakat terhadap hukum, ber-muara kepada peradilan mahkamah konstitusi sebagai katup penekan atau **Pressure value** atas segala pelanggaran konstitusi. Peradilan sengketa perundang-undangan pada Mahkamah Konstitusi diharapkan dapat berperan sebagai *the last resort* yakni sebagai tempat terakhir mencari kebenaran konstitusi dalam kaitannya dengan berbangsa dan bernegara, sehingga dapat diandalkan sebagai lembaga yang berfungsi menegakkan kebenaran dan keadilan (*to enforce the truth and to enforce justice*). Mahkamah Konstitusi harus mengacu kepada persoalan hukum, bukan interes politik.

Suatu mitos yang berkembang di kalangan masyarakat, bahwa penegakan konstitusi terkait dengan kasus politik yang dipengaruhi oleh kekuatan ekstra yudisial. Sementara proses dan perkara non-politik, dipengaruhi oleh godaan materi. Terlepas dari benar-

tidaknya anggapan itu, akan mempengaruhi citra, wibawa dan kredibilitas hukum.

Keraguan, skeptisme, serta merosotnya tingkat kepercayaan masyarakat terhadap hukum yang hampir mencapai titik nadir, baik terhadap aparat, materi maupun lembaga penegakan hukum; disebabkan perundang-undangan sering telah menjadi alat kekuasaan yang pelaksanaannya diselewengkan sedemikian rupa sehingga bertentangan dengan prinsip demokrasi dan keadilan, persamaan hak warga negara di mata hukum. Pembuatan suatu undang-undang sangat kental dipengaruhi oleh muatan politis, hukum dipakai sebagai alat untuk mengabsahkan tindakan penguasa. Filsuf kenamaan *Cicero*, dalam bukunya *De Republica III* (1968), mengungkapkan, bahwa: *“Suatu undang-undang yang benar adalah akal yang murni, yang selaras dengan alam. tersebar dalam semuanya, tetap dan abadi, yang dengan memerintah menghimbau orang untuk melaksanakan tugas, dengan melarang memalingkan orang dari ketidaksetiaan”*.

Mr. Inge C. Vander Vlies dalam bukunya *Hand Boek Wetgeving* (1987), menyebutkan beberapa asas yang baik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu: *Het heginzel van deduidelijk doelstelling* (kejelasan tujuan pembentukan); *Het beginsel van het juiste orgaan* (penentuan kewenangan lembaga/organ yang berhak membentuk dan menerima delegasi pembentukan); *Het nood zakelijk heids beginsel* (ke-

perluan mendesak); *Het beginsel van de uitvoerbaarheid* (kemungkinan pelaksanaan peraturan yang dibentuk); *Het beginsel van de consensus* (konsensus atau kesepakatan antara pemerintah dan rakyat); *Het beginsel van de duidelijke terminologie en duidelijke systematiek* (peristilahan dan sistematika yang jelas); *Het beginsel van de kenbaarheid* (dasar dapat diketahui dan dikenali oleh setiap orang); *Het rechtgelijkheids beginsel* (perlakuan yang sama terhadap hukum); *Het beginsel van de individuele rechts bedeling* (perlakuan khusus terhadap keadaan tertentu).

Di samping itu juga dikenal beberapa asas dalam penerapan suatu perundang-undangan, antara lain: *Lex posterior derogat legi priori*, (peraturan yang baru mengalahkan peraturan yang lama); *Lex specialist derogat legi generali* (peraturan yang mengalahkan peraturan yang umum); *Lex superior derogat legi inferior* (peraturan yang tinggi mengalahkan peraturan yang lebih rendah).

Selain itu, menurut teori perundang-undangan, jika tidak jelas makna suatu perundang-undangan, maka dapat ditafsirkan secara: *Grammatikal* (menurut tata bahasa); *Sistematikal* (hubungan keseluruhan antara pasal yang satu dengan lainnya); *Historikal* (melihat perkembangan terjadinya perundang-undangan, perundangan/wets-historisch), perkembangan lembaga hukum yang diatur (*rechtshistorische*); *Teleologis* (tujuan pembuatan per-

aturan); *ekstensif* (perluasan pengertian hukum); *restriktif* (mempersempit arti/istilah hukum).

E. TANTANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI

Terwujudnya Lembaga Tinggi Negara, Mahkamah Konstitusi di Indonesia beberapa waktu lalu yang juga telah diikuti dengan pengangkatan dan pelantikan sembilan orang hakim konstitusi yang tertuang dalam Keputusan Presiden No. 147/M/2003, juga untuk melengkapi sistem ketatanegaraan sesuai dengan hasil amandemen konstitusi UUD 1945 untuk menyelesaikan persoalan ketatanegaraan, sangat menggem-birakan. Paling tidak yang menjadi kewenangannya, antara lain: menguji undang-undang terhadap UUD 1945, memutuskan sengketa kewenangan antar lembaga negara, memutuskan pembubaran partai politik, dan memutuskan perselisihan tentang hasil pemilihan umum, serta memutuskan impeachment yang dilakukan DPR terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden (Kompas, 4 Agustus 2003).

Bertitik tolak dari sengketa perundang-undangan tentang pemekaran Propinsi Papua tersebut di atas, maka untuk menghilangkan kesimpangsiuran penafsiran hukum, maka kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menyamakan visi, misi dan persepsi dengan cara membuat suatu dokumen resmi (*legal opinion*) menjadi ujian dan se-

kaligus tantangan bagi kinerja Mahkamah Konstitusi tersebut. Di berbagai negara maju, seperti di Amerika Serikat, dilakukan dengan cara menyusun suatu dokumen mengenai bidang hukum tertentu, yang disebut "Re-Statement". Dokumen ini dijadikan sebagai pegangan bagi penguasa, elite politik, hakim, jaksa, polisi, pengacara, DPR, dan masyarakat, dengan memperhatikan aspek *Transparansi, Akuntabilitas dan Aksesibilitas Publik*. Keberadaan Mahkamah Konstitusi sangat berperan penting dalam penegakan hukum, apabila terjadi sengketa perundang-undangan yang melahirkan silang pendapat, perbedaan penafsiran mengenai penerapan ketentuan hukum, maka sebagai pembina konstitusi wajib mengeluarkan *re-statement*, yang harus diterima oleh semua kalangan sebagai jawaban akhir, pamungkas dari permasalahan hukum tersebut, serta dijadikan sebagai pegangan/acuan.

Di samping itu, mengingat terbatasnya konflik perundang-undangan yang bertentangan dengan konstitusi (UUD 1945), maka dikhawatirkan nasib Mahkamah Konstitusi ini tidak berbeda jauh dengan almarhum Dewan Pertimbangan Agung (DPA). Untuk itu, di masa mendatang kewenangan Mahkamah Konstitusi yang menyangkut *Judicial Review* hendaknya diperluas terhadap seluruh peraturan perundang-undangan sesuai dengan Tata Urutan Perundang-undangan sesuai dengan Tap. MPR No. III/MPR/2000, yaitu: UUD 1945, Tap MPR, Undang-undang, Perpu, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Instruksi Presiden,

Peraturan Daerah, Peraturan Menteri, yang selama ini merupakan kewenangan Mahkamah Agung sesuai dengan UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung yang hanya setingkat di bawah Undang-undang. Hal ini mengingat semakin menumpuknya perkara kasasi dari tahun ke tahun yang belum tertangani di Mahkamah Agung. Idealnya Mahkamah Agung diberikan kewenangan khusus untuk menangani perkara biasa yang murni menangani masalah hukum, bukan sengketa perundang-undangan.

Dalam rangka menjamin tegaknya supremasi hukum, maka keberadaan Mahkamah Konstitusi perlu mendapat perhatian yang sungguh-sungguh, sejalan dengan semakin luasnya pengaruh globalisasi. Di masa mendatang, keberadaan Mahkamah Konstitusi semakin penting terutama dalam menempatkan hukum pada posisi terhormat, dan supremasi hukum yang disuarakan banyak orang harus menjadi kenyataan, karena dianggap sebagai salah satu solusi agar keadaan yang belum dapat menjamin keadilan dan kepastian hukum tidak terulang lagi. Untuk mencapai tujuan itu, perlu dilakukan perbaikan terhadap elemen-elemen hukum yang utama yaitu materi hukum, aparatur hukum, budaya hukum serta sarana dan prasarana pendukung.

DAFTAR PUSTAKA

- Prof. Dr. Satjipto Rahardjo, S.H. :
"Masalah Penegakan Hukum,
Suatu Tinjauan Sosiologis", Badan
Pembinaan Hukum Nasional.
Departemen Kehakiman, Pe-
nerbit Sinar Baru, Bandung.
- Rosco Pound, "*Scope and Purpose of
Sociological Jurisprudence*, 1912; juga
dapat dibaca dalam Satjipto
Rahardjo, *Ilmu Hukum dan Masya-
rakat*, 1980.
- Abdurrahman, "Beberapa Pemikiran
Teuku Mohammad Radhie Ten-
tang Pembaruan Hukum di Indo-
nesia", dimuat dalam Kumpulan
Tulisan Mengenang Teuku
Mohammad Radhie, Penerbit
Universitas Tarumanagara, UPT
Penerbitan, Jakarta 1993.
- BPHN, Departemen Kehakiman, "Pola
Pikir Kerangka Sistem Hukum
Nasional", BPHN Tahun 1995-
1996.
- Irawan Soeyitno, Reed Dickerson Uni-
versitas California, P.M. Bakhsi,
India, Sri Hariningsih, S.H., M.H.,
Proses dan Teknik Penyusunan
Peraturan Perundang-undangan
Khususnya Perautran Daerah,
Jakarta, 2003.
- Friedman, "Rivival of Natural Law
Theories" 1953; 69.
- John Locke, "Declaration of Inde-
pendence (1632-1704) Declara-
tion des Droits de l'homme du
Citoyen (1789).
- Sir Ivor Jennings, "Cabinet Govern-
ment", 1879.
- Lord Bryce & C.F. Strong, "Modern
Political Constitutions", 1961.
- Cicero, "Republica III, 1968.
- Mr. Inge C. Vander Vlies, "hand Boek
Wetgeving", 1987.
- Dr. Andi Hamzah, S.H.: "Korupsi
dalam Pengelolaan Proyek Pem-
angunan", Edisi I, Akademika
Pressindo, Jakarta 1984.
- Prof. A. Karim Nasution, S.H.: "Bunga
Rampai Permasalahan Pe-
negakan Hukum Setelah Ber-
lakunya KUHAP (UU. No. 8
Tahun 1981), Kejaksaan Agung-
RI, Jakarta.
- Ismail Saleh, S.H.: "Ketertiban dan
Pengawasan", Cet. I, Haji Mas
Agung, Jakarta 1988.
- Syed Hussein Alatas, S.H.: "Sosiologi
Korupsi", Diterjemahkan Oleh:
Al Ghozie Usman, LP3ES, Ja-
karta 1981.
- Prof. DR. J.W. Scoorl.: "Modernisasi,
Pengantar Sosiologi Pem-
angunan Negara-Negara Sedang
Berkembang", Di Indonesiakan
oleh: R.G. Soekardijo, PT. Gra-
media, Jakarta 1980.
- Marshal B Clinard and Daniel, J. Abbott,
Crime in Development Coun-
tries A Comparative Perspec-
tive, New York: John Wiley &
Sons, 1973.

Prof. Dr. Mardjono Reksodiputro, S.H.,
Kemungkinan Kejahatan Dalam
Tahap Pembangunan Indone-
sia, Makalah disampaikan dalam
Lokakarya Tenaga Kerja Dalam
Pembangunan dan Keamanan-
Ketertiban, Tahun 1974.

Henry Campbell Black, Black's Law
Dictionary, West Publishing
Company, New York, USA,
1990.

Dimitris N. Chorafas, Electronic Funds
Transfer, MacMillan And Com-
pany Limited, 4 Little Essex
Street London WC2, 1988.

Andi Hakim Nasution, "Panduan
Berpikir dan Meneliti Secara
Ilmiah Bagi Remaja", Gramedia,
Jakarta, 1992, halaman 5.

DR. Bagir Manan, S.H., MCL.,
Penelitian Terapan Di Bidang
Hukum, Loka Karya, Nopember
1993.

Prof. Moelyatno, S.H.: "Asas-asas
Hukum Pidana dan KUHP",
Jakarta, 1959.

Prof. Soedarso, S.H.: "Hukum Pidana
dan Perkembangan Masyarakat",
Jakarta, 1983.

