

# Menjejak Kembali Problematika Hukum Indonesia

Oleh: Wahyudi Djafar

Setelah lebih dari satu dekade periode transisional, kehidupan hukum di Indonesia terlihat belum juga membaik. Beragam resep dan formula memang telah digulirkan untuk memperbaiki kebobrokan hukum di negeri ini, namun terapi-terapi yang dilakukan banyak kalangan tersebut, hasilnya nampak belum menggembirakan. Pada mula reformasi, sesungguhnya telah dilakukan banyak pemetaan dan analisis, untuk menyelematkan 'hukum' sebagai pilar utama. Akan tetapi pada praktiknya, hingga saat ini belum menunjukkan perbaikan yang komprehensif dan holistik. Hal itu kemungkinan terjadi karena dalam mendorong reformasi hukum, para pihak yang terlibat, lebih banyak menggunakan pendekatan yang sifatnya taktis—*tactical reforms*. Reformasi hanya dilakukan dengan memperbaiki atau menambal kekurangan di sana-sini, tanpa membuat satu penyelidikan dan formulasi-formulasi yang menyeluruh dan seksama, dan membentuk sebuah desain besar pembaruan. Bentuk perbaikannya seringkali bersifat *ad hoc*.

Tentu saja penyelesaian secara sporadik dalam perbaikan hukum tidak dapat mengobati seluruh permasalahan hukum di periode pasca-Orde Baru, sekarang. Yang dibutuhkan adalah sentuhan menyeluruh dalam perbaikannya. Yang dimaksud menyeluruh dalam hal ini, yakni perbaikan terhadap sistem hukum, seperti yang dikemukakan oleh Lawrence Friedman, meliputi: substansi hukum (*legal substance*); struktur hukum (*law structure*), termasuk di dalamnya sumberdaya manusia—aparatus penegak hukum (*human resource*); dan budaya hukum (*legal culture*).<sup>1</sup> Dalam istilah lain, ada tiga komponen mendasar dalam mereformasi hukum menurut Mas Achmad Santosa. Pertama adalah *legislation reform*—reformasi pembentukan peraturan perundang-undangan, yang menitikberatkan pada *law making process*. Kedua, reformasi peradilan—*courts reform*, atau dengan kata lain reformasi dalam penegakan hukum termasuk di dalamnya aparat penegak hukum. Terakhir adalah reformasi aparat penegak hukum lainnya—*other legal apparatus*, termasuk di dalamnya institusi kejaksaan dan kepolisian.<sup>2</sup>

Dalam rangka merajut kembali arah dan desain pembaruan hukum di Indonesia, setidaknya terdapat empat persoalan mendasar, yang harus ditelusuri dalam sengkabut problematika sistem hukum di Indonesia. *Pertama*, terkait dengan landasan filosofis arah pembangunan dan reformasi hukum, yang di dalamnya sangat terkait dengan tujuan didirikannya negara, dan penegasan prinsip negara hukum; *Kedua*, terkait dengan konfigurasi politik hukum, yang sangat memiliki pengaruh dalam penciptaan dan kegunaan hukum; *Ketiga*, masalah aktor atau agen-agen yang menjalankan dan menerapkan hukum; dan *Keempat*, berkaitan dengan pembangunan budaya hukum, yang menempatkan hukum sebagai sarana rekayasa sosial.

## Meluruskan Tafsir Negara

Selama Orde Baru berkuasa, teori negara Indonesia sangat terpengaruh konsep teori negara integralistik yang diajukan Soepomo. Inti dari pandangan cita hukum integralistik ini adalah negara persatuan yang ditandai menyatunya jiwa antara pemimpin dan masyarakat. Tidak ada dualisme antara negara dan masyarakat. Negara dipandang sebagai kristalisasi kehendak masyarakat. Ini adalah tesis dominan pelaksanaan hukum di masa lalu. Saat ini kondisi sudah

---

<sup>1</sup> Lawrence M. Friedman, *American Law: An Introduction (terj.)*, (Jakarta: Tatanusa, 2001), hal. 7.

<sup>2</sup> Mas Achmad Santosa, *Agenda Pembaruan Hukum Nasional dalam rangka Mewujudkan Good Governance*, Makalah dalam Seminar Nasional Meluruskan Jalan Reformasi, UGM, 2003.

berubah. Untuk itu diperlukan antitesis dalam upaya mengubah paradigma berpikir hukum kita sekarang.

Dalam literatur tentang perdebatan teori negara Indonesia, sejumlah kritik telah diajukan terhadap gagasan negara integralistik Soepomo ini, di antaranya diajukan oleh Marsilam Simandjuntak dan Adnan Buyung Nasution. Marsilam, setelah menelusuri konsep negara integralistik dalam filsafat Hegelian, menyatakan bahwa alam pikiran integralistik dalam pengertian yang utuh dan asli sebenarnya telah tertolak dan dipatahkan dalam UUD 45 dengan dilekatkannya asas kedaulatan rakyat, dan ditolaknya sistem monarki, serta dicantumkannya tentang jaminan hak-hak asasi manusia dalam konstitusi.<sup>3</sup>

Paham negara integralistik, menurut Marsilam, digunakan oleh Orde Lama dan Orde Baru sebagai basis legitimasi konstitusional untuk menolak pandangan politik yang menganut kebebasan dan libertarian, untuk meredam tuntutan HAM, sekaligus memberikan justifikasi bagi pemerintah untuk mempertahankan kekuasaan politiknya.

Sementara itu, Adnan Buyung Nasution dalam disertasinya menfokuskan kritik pada tiga hal: hubungan negara-masyarakat, hak asasi manusia, dan demokrasi. Cita negara integralistik yang digagas Soepomo, menurut Buyung, mengandaikan tidak akan adanya penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*), sekaligus meyakini para pejabat atau penguasa akan selalu mendasarkan kebijakan publiknya pada kepentingan masyarakat. Sejalan dengan itu, maka menjadi wajar jika Soepomo pernah menolak dimasukkannya hak asasi manusia dalam Konstitusi, seperti yang diusulkan oleh Mohamad Hatta.

Soepomo memandang bahwa HAM sebagai anak kandung individualisme dan liberalisme yang mementingkan individu. Pandangan tersebut, menurut Buyung, telah mempengaruhi pemikiran Soepomo tentang demokrasi. Soepomo hanyalah membangun dasar negara, namun tidak pernah memikirkan tentang bentuk dan sistemnya. Bahkan dengan meletakkan eksekutif pada pusat kekuasaan, dapat dikatakan Soepomo memiliki pandangan yang negatif terhadap demokrasi.<sup>4</sup>

Cita negara integralistik, yang dikemukakan Soepomo ini, sangat memiliki pengaruh dalam setiap aktivitas penyelenggaraan negara. Penguasa akan menganggap atau menempatkan dirinya, identik dengan rakyat. Akibatnya, problem yang muncul adalah terjadinya manipulasi atas hukum demi kekuasaan. Suatu hal yang menjadi fenomena kehidupan kenegaraan pada zaman Soekarno (terutama era demokrasi terpimpin) dan Orde Baru Soeharto.

Teori negara integralistik ini, dalam dirinya memuat aspek-aspek totalitarian. Teori ini mengandaikan kesatuan antara kehendak rakyat dan kehendak pemerintah, negara merupakan representasi kolektif dari masyarakat. Apa yang dilakukan oleh pemerintah merefleksikan struktur keinginan rakyat. Negara dipandang sebagai agen sejarah yang akan mewujudkan cita-cita masyarakat.

Pandangan seperti itu dalam sejarah sosial bangsa Indonesia, justru telah menjadi basis legitimasi dalam pembangunan negara totalitarian. Campur tangan negara kepada kehidupan masyarakat, yang secara teoretis memang dibenarkan, dalam kenyataannya justru menjadi alat kekuasaan bagi penguasa. Seringkali negara sangat mendominasi dalam menafsirkan makna-makna simbolis seperti kepentingan rakyat, kesejahteraan, keamanan, dan lainnya. Selain itu, negara juga selalu memaksakan adanya penyeragaman bentuk dan pemaknaan, termasuk di dalamnya

---

<sup>3</sup> Marsilam Simandjuntak, *Pandangan Negara Integralistik, Sumber, Unsur, dan Riwatnya dalam Persiapan UUD 1945*, (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1994), hal. 77.

<sup>4</sup> Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia, Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956-1959*, (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1995), hal. 88-94.

penyeragaman hukum di masyarakat. Karenanya, rekonstruksi tafsir negara akan dimulai dari titik ini, yaitu tentang tinjauan kritis terhadap teori negara yang dianut oleh UUD 1945.

Melihat kenyataan bahwa Indonesia pada dasarnya adalah suatu negara plural, seharusnya penghargaan terhadap lokalitas dijunjung. Negara tidak begitu saja melakukan generalisasi tunggal dengan kacamata serba nasional atau demi uniformitas. Ke depan, dapat dibangun landasan kenegaraan yang lebih dinamis, bersifat responsif, dan memadai dalam membimbing problematika sosial yang ada. Khusus dalam konteks hukum, musti ditegaskan bahwa fungsi hukum bukan hanya diorientasikan pada fungsi atau peran yang normatif-instrumentalis (legal-formal), seperti pembatasan penyelewengan kekuasaan, namun juga didorong untuk mewujudkan pemberdayaan masyarakat, dan mendorong demokratisasi sistem politik, serta merealisasikan kemerdekaan kekuasaan kehakiman. Kaitannya dengan penghargaan terhadap pluralitas, negara juga harus mengimplementasikannya termasuk dalam bidang hukum yang paling konkret. Pluralisme hukum musti mewujudkan dalam pengaturan mengenai hukum pertanahan, sumberdaya alam, identitas budaya lokal—masyarakat hukum adat, dan lainnya.

### **Meresponsifkan Hukum**

Daniel S. Lev pernah memberikan kritik pedas terhadap dunia hukum kita. Dia mencatat sejak 1960, kemerosotan keadilan di negeri ini mulai terjadi. Di tahun ini simbolisasi hukum pun berubah. Dari 'dewi keadilan berpenutup mata, dengan neraca di tangannya', berubah menjadi 'pohon beringin' dengan tambahan kata 'pengayoman' yang berarti perlindungan dan pertolongan, di bawahnya. Lambang 'pohon beringin' mengandung makna, dahulu kala pada masa kerajaan-kerajaan Jawa, seseorang yang ingin memohon keadilan kepada rajanya, ia cukup duduk di bawah pohon beringin di depan keraton. Laku duduk di bawah beringin, dapat menjadi instrumen pemaksa bagi raja, agar memerhatikan keadilan yang dimohonkan sang hamba. Akan tetapi, pada praktiknya di kemudian hari, 'pohon beringin' justru ditafsirkan sebagai relasi paternalistik, antara patron dengan kliennya. Sebuah relasi yang tidak menuntut adanya pertimbangan obyektif, dalam mengambil suatu tindakan atau keputusan.<sup>5</sup>

Hubungan patrimonialistik inilah yang menjadi akar bagi suburnya praktik mafia peradilan di Indonesia. Korupsi, kolusi, dan nepotisme dalam dunia penegakkan hukum, hadir akibat hubungan penghambaan, antara para hamba-penegak hukum-dengan juragan-para pemilik modal. Hukum tidak lagi ditegakkan, rasa keadilan dimatikan oleh pertimbangan-pertimbangan hukum subjektif, yang dianggap paling menguntungkan relasi patron-client.

Dari catatan Daniel S. Lev di atas kita bisa memahami bahwa tidak ada netralitas dan obyektivitas dalam hukum di Indonesia. Dalam kenyataannya hukum selalu bersumber dari penguasa. Setidaknya sejak 1960an itu. Argumen yang mengatakan bahwa hukum itu netral dan obyektif, serta memperlakukan semua orang sama di hadapan hukum (*equality before the law*), seolah menjadi argumen yang kehilangan kontekstualisasi dan persambungan dengan realitas. Hukum adalah sebuah perangkat atau instrumen dalam mencapai tujuan-tujuan tertentu yang digunakan oleh kelompok-kelompok kepentingan.

Hal ini akan terbukti bila kita sedikit menengok sejarah, ketika kekuasaan kolonial Belanda bercokol di negeri ini. Pada masa kolonial tersebut, dibuat undang-undang yang membedakan atau menggolong-golongkan penduduk menjadi tiga golongan yang konsekuensinya juga berimbas pada perbedaan perlakuan—hukum antar golongan (Eropa, Asia Timur Jauh, dan Pribumi). Kemudian juga lahirnya Agrarische Wet 1870, yang menyebabkan rakyat pribumi

---

<sup>5</sup> Daniel S. Lev, Dari Dewi Keadilan Ke Pohon Beringin, dalam *Hukum dan Politik Indonesia: Kesenambungan dan Perubahan*, (Jakarta: LP3ES, 1990), hal. 108.

kehilangan tanah miliknya karena dirampas oleh penguasa kolonial, dan kemudian diserahkan kepada para pemilik modal yang akan melakukan investasi di negeri ini, melalui legitimasi hak *erpacht*.

Kenyataan ini masih berlanjut pada masa Orde Baru, di mana banyak aturan yang sifatnya represif, produk kolonial Belanda maupun Orde Lama, masih diberlakukan. Persis seperti masa kolonial, rejim Orde Baru juga menggunakan produk-produk hukum sebagai sarana untuk mempertahankan kekuasaan. Maka dibuatlah banyak aturan hukum yang represif tadi dan bertentangan dengan HAM. Misalnya saja UU Subversi dan UU Partai Politik dan Golongan Karya, termasuk di dalamnya pula transformasi hak *erpacht* menjadi hak guna usaha (HGU), yang banyak merampas tanah-tanah masyarakat adat.

Politisasi hukum demi kekuasaan dirasa makin parah apalagi dalam tradisi hukum kontinental yang kita anut selama ini. Pada praktiknya, sistem hukum kita lebih menekankan pada aturan-aturan tertulis formal yuridis, yang dibuat berdasarkan 'barter kepentingan'. Bisa antar faksi politik di parlemen, atau antar penegak hukum di meja pengadilan. Dengan demikian peranan negara dalam pembentukan hukum di Indonesia tetap besar. Sehingga tidak bisa dipungkiri adanya "hidden political intentions" dalam setiap produk hukum yang dihasilkan.

Pasca-runtuhnya Orde Baru, sepertinya kecenderungan produk-produk hukum belum secara menyeluruh menunjukkan watak yang responsif. Masih banyak dijumpai produk-produk hukum yang justru tidak sejalan keinginan dari warga pada umumnya. Dalam penelitian yang dilakukan ELSAM bahkan ditemukan sejumlah fakta sebagian produk legislasi DPR belum sejalan dengan hak asasi manusia, seperti UU Pornografi, UU Informasi dan Transaksi Elektronik. Hal ini mungkin terjadi karena hukum lebih dianggap sebagai tujuan, bukan sebagai sarana untuk mencapai keadilan. Dengan demikian hukum masih akan berpihak pada pemegang kekuasaan politik maupun ekonomi yang selama ini berkuasa atas pembuatan peraturan-peraturan tertulis.

Politik hukum selalu berubah, seiring dengan perubahan konfigurasi kekuatan atau kekuasaan politik yang ada. Konfigurasi politik yang demokratis akan menghasilkan produk hukum yang responsif terhadap tuntutan rakyat, sedangkan konfigurasi politik yang tidak demokratis akan menghasilkan produk hukum yang konservatif.<sup>6</sup>

Lembaga eksekutif dan legislatif adalah sebuah lembaga yang dipenuhi persaingan dari bermacam-macam kelompok yang mengusung ideologi dan kepentingan masing-masing. Pertarungan dari berbagai kepentingan tersebut berujung pada dihasilkannya sebuah kebijakan yang pelaksanaannya melalui peraturan perundang-undangan atau dengan kata lain, aturan hukum. Mengapa harus hukum? Tentu saja hukum digunakan agar pelaksanaan sebuah kebijakan bisa dipaksakan dan ada sanksinya jika dilanggar. Dengan demikian hukum dapat mengarahkan perilaku dari masyarakat, dengan melaksanakan hal-hal tertentu dan tidak melakukan hal-hal tertentu. Negara—pemerintah selalu menggunakan hukum sebagai perangkat pencapaian tujuan.

### **Agen sebagai Penentu**

Demokrasi bukan mesin yang dapat berjalan sendiri. Demikian dikatakan pepatah dalam ilmu politik. Begitu juga dalam konteks hukum. Senafas dengan itu, Profesor Teverne juga pernah mengatakan, "*Give me good judges, good supervisory judges, good prosecutors, and good police officers, I can have good law enforcement, although with a poor criminal code*". Perkataan Teverne tersebut menegaskan betapa urgensinya peranan aktor dalam menegakan hukum yang

---

<sup>6</sup> Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: LP3ES, 1998), hal. 8.

berkeadilan. Hukum bukanlah mesin, juga lembaga yang dapat berjalan sendiri secara otomatis. Hukum membutuhkan pelaku, agen atau subyek sejarah untuk menggerakkan dan terutama untuk mencapai visi dan misinya. Dalam banyak hal, terutama dalam perspektif yang cenderung moralis, persoalan agen—aktor atau kedaulatan subjek ini cukup ditekankan. Banyak yang percaya akan kemampuan agen untuk menghadapi keterbatasan-keterbatasan struktural. Artinya, banyak peristiwa penyelewengan atau pelanggaran hukum coba dijelaskan melalui penjelasan subjektif dengan bertumpu pada moralitas individu.

Aktor dalam hukum berarti terkait dengan sumberdaya manusia yang di dalamnya mencakup seluruh aparat hukum. Dari sisi individu, dibutuhkan bukan hanya orang yang memiliki kapasitas intelektual dan teknis memadai, namun juga integritas moral yang tinggi. Sedangkan dalam perspektif strukturalis, misalnya, dibutuhkan mekanisme rekrutmen pejabat yang netral dan kompeten, transparan, dan memenuhi standar. Untuk menyelesaikan persoalan sumberdaya manusia hukum, beberapa langkah harus diujicobakan. Seperti perbaikan sistem pendidikan hukum. Fakultas Hukum yang menjadi medan pertama bagi warga yang hendak bergelut di bidang hukum harus diperbaiki. Tanpa memperbaiki sistem pendidikan hukum, perbaikan sumberdaya manusia hanya akan bersifat programatik, yang tidak akan memiliki capaian jangka panjang, dalam membantu pembaruan hukum.

### **Hukum, Sarana Rekayasa Sosial**

Dalam sebuah tulisannya, di harian Kompas, pada 1 Juli 2002, Prof. Satjipto Rahardjo, mengungkapkan keluh kesah dan keprihatinannya atas budaya hukum Indonesia yang berkembang belakangan. Menurutnya kultur kurang sadar hukum telah menggejala di hampir semua lapisan masyarakat. Tidak hanya masyarakat pada umumnya, tetapi juga aparat penegak hukum sendiri. Oleh karena itu, menurut beliau, kultur hukum harus menjadi bagian penting yang harus diperhatikan dalam pembangunan hukum di Indonesia.

Kultur atau budaya hukum merupakan suatu kumpulan nilai, ide, gagasan, kebiasaan, atau tradisi hukum yang telah menjadi identitas kolektif suatu masyarakat. Bagaimana mendorong setiap elemen masyarakat untuk menjadi bagian penting bagi penegakan supremasi hukum terkait erat dengan kultur hukum di masyarakat. Jika kultur hukum di masyarakat cukup kondusif bagi penegakan supremasi hukum, maka gerakan atau pembangunan hukum yang baik akan lebih mudah dilakukan. Sebaliknya, jika kultur hukumnya tidak cukup kondusif bagi upaya penegakan hukum, maka akan menemui banyak kesulitan.

Kultur hukum di sini mencakup baik dalam wilayah negara/struktural maupun masyarakat, artinya di dalamnya termasuk pejabat publik atau penguasa, dan masyarakat yang diperintah. Apabila kedua dataran sosial ini sama-sama menyadari akan pentingnya supremasi hukum, maka kesadaran hukum itu akan dengan sendirinya menjadi energi pendorong yang sangat kuat bagi penciptaan hukum yang berkeadilan, dengan tegaknya independensi kekuasaan kehakiman. Sekaligus akan menciptakan mekanisme kontrol publik bagi proses-proses yuridis. Namun bila sebaliknya, maka keduanya atau salah satunya akan menjadi penghambat bagi proses di atas.

Namun demikian, sejarah panjang politik paternalistik di Indonesia, telah mengakibatkan sebagian besar orang terjebak dalam determinisme kebudayaan. Mereka cenderung “memaklumi” bentuk-bentuk penyelewengan hukum dalam batas-batas tertentu. Toleransi ini disebabkan adanya bangunan kesadaran yang terbentuk melalui proses sosialisasi yang lama—relasi patron-klien—sehingga tercipta kultur hukum dalam dirinya yang cukup longgar bagi pelanggaran atau penyelewengan di atas. Dengan kata lain, tingkat kesadaran hukum seseorang

atau masyarakat sangat dideterminasi oleh kultur yang ada. Sehingga etika sosial yang terbentuk juga sangat terkait dengan kultur ini.

Setidaknya terdapat dua asumsi mendasar terkait dengan permasalahan budaya hukum di Indonesia: Pertama, bahwa kultur hukum bukanlah sesuatu yang taken for granted. Kultur hukum terbentuk melalui proses-proses sosial dalam jangka waktu yang lama. Artinya, bukannya terjadi secara alamiah, namun ada semacam rekayasa sosial dari manusia. Kedua, dengan melakukan kategorisasi masyarakat sipil dan masyarakat politik (warga negara dan pemerintah), kelompok sosial yang paling berpengaruh dalam menciptakan kultur hukum adalah masyarakat politik atau Pemerintah.

Dengan asumsi itu dibangun suatu pandangan bahwa kultur hukum yang ada di tengah-tengah masyarakat, dan menjadi bangunan kesadarannya, dibentuk atau dipengaruhi oleh kultur hukum yang ada di lapisan pemerintah. Dengan demikian, jika mau membangun kultur hukum yang baik, maka harus dimulai dari Pemerintah dengan memberi teladan bagi masyarakatnya. Ibarat ikan busuk, yang tidak akan membusuk dari ekornya, tetapi dari kepalanya. Karena itu perubahan harus dimulai dari atas. Lebih jauh, terkait hal ini, dengan meneruskan pemikiran Roscoe Pound, hukum harus dimaknai sebagai alat rekayasa sosial (*law is tool social engineering*), yang menjadi salah satu pemeran penting dalam menciptakan budaya hukum.

Dengan memberikan perhatian dan melakukan perbaikan menyeluruh terhadap persoalan-persoalan yang melingkupi keempat permasalahan di atas, diharapkan sistem hukum di Indonesia dapat berjalan sebagaimana mestinya, yaitu adanya jaminan terpenuhinya rasa keadilan bagi seluruh warganegara, khususnya para pencari keadilan (*justitiabellen*). Oleh karena itu, untuk melakukan perubahan yang menyeluruh dalam sistem hukum, harus dibuat desain pembaruan hukum dengan formulasi yang komprehensif, bersifat terpadu dan berkelanjutan. Kebijakan pembaruan hukum harus didasarkan pada kebutuhan untuk mewujudkan hukum yang berkeadilan, dan memberi kemanfaatan bagi semua. [ ]

***This article first published on Bulletin Asasi-ELSAM, November-December 2010 edition.***