

PROBLEMATIKA MEWUJUDKAN KEADILAN SUBSTANTIF DALAM PENEGAKKAN HUKUM DI INDONESIA

Anwar C.

Abstract

Theoretically, the problems deal with the attitude of the law enforcers, especially the judges, to take sides in considering the procedural or substantive justices. The 1945 Constitution or the legislation on the justice power and on Constitutional Court of Law actually oblige the judges to realize the substantial justice in law enforcement. The judges are not the sounders of the laws, since human beings are never able to make perfect legislation. It is the judges who should interpret the legislations in order to realize the substantial justice.

A. Pendahuluan

Perdebatan perihal hukum yang adil berlangsung seiring dengan perjalanan hidup umat manusia, penegakkan hukum yang adil menjadi dambaan setiap orang yang memiliki akal budi. Namun perdebatan dalam konteks akademik dan praktik menjadi aktual kembali tatkala akhir-akhir ini kita menyaksikan kasus mutakhir yang banyak disorot media cetak maupun elektronik terhadap ketidak berdayaan orang kecil dalam penegakkan hukum. Seperti beberapa kasus berikut: seorang nenek yang dihukum hanya karena mengambil beberapa buah kakao di sebuah perkebunan atau seorang kakek yang harus

mendekam di dalam penjara karena terbukti mengambil buah semangka tetangganya. Demikian pula dua orang lelaki yang mengambil beberapa kilogram getah karet untuk dijual guna membeli kebutuhan hidup sehari-hari. Penjatuhan pidana itu benar-benar menggugah nurani kita semua, sebab pada saat yang hampir sama terpidana kasus korupsi atau kasus narkoba justru mendapatkan perlakuan yang sangat istimewa di dalam penjara. Itu sebabnya, ketika seorang pengusaha bernama Anggodo memiliki kekuasaan yang sedemikian rupa seolah mendikte proses penegakan hukum, publik pun marah, dan bertanya dimanakah letak keadilan dalam penegakkan hukum di tanah air tercinta ini?

B. Keadilan Substantif dalam Penegakkan Hukum

Keadilan dalam terminologi hukum diterjemahkan sebagai keadaan yang dapat diterima akal sehat secara umum pada waktu tertentu tentang apa yang benar. Sementara John Rawls mengemukakan dalam *A Theory of Justice*, keadilan adalah *fairness*, yaitu kondisi yang dibangun di atas dasar pandangan setiap individu memiliki kebebasan, status quo awal yang menegaskan kesepakatan fundamental dalam kontrak sosial adalah fair. Inilah posisi orisinal manusia ketika bergabung dalam komunitas bernama kontrak sosial. Gagasan utama keadilan dalam pandangan Rawls adalah bagaimana lembaga utama masyarakat mengatur hak dan kewajiban dasar serta menentukan pembagian kesejahteraan kerja sama sosial yang dibangun.

Ajaran agama juga mewajibkan kepada manusia berlaku adil. Al-Quran banyak mengatur perihal berlaku adil, antara lain: "Hai orang-orang yang beriman, hendaklah kamu menjadi orang-orang yang selalu menegakkan (kebenaran) karena Allah, menjadi saksi dengan adil. Dan janganlah sekali-kali kebencianmu terhadap suatu kaum, mendorong kamu untuk

berlaku tidak adil. Berlaku adillah, karena adil itu lebih dekat kepada taqwa, bertaqwalah kepada Allah, sesungguhnya Allah Maha Mengetahui apa yang kamu kerjakan." (Al-Maidah:8)

Wahai orang-orang yang beriman, jadilah kamu orang-orang yang benar-benar menegakkan Keadilan, menjadi saksi karena Allah, biarpun terhadap dirimu sendiri ataupun ibu bapakmu dan keluargamu. Jika ia kaya ataupun miskin, Allah lebih mengetahui keadaan keduanya, maka janganlah kamu mengikuti hawa nafsu, sehingga kamu tidak berlaku adil. Jika kamu memutar balikkan, atau engggan menjadi saksi, sesungguhnya Allah Maha Mengetahui segala apa yang kamu kerjakan. (Surah al-Nisa' /4:135).

Jadi, dalam ajaran Islam kewajiban berlaku adil tanpa membedakan status sosial ekonomi, bahkan kepada siapa pun, termasuk keluarga dekat.

Dalam kaitan dengan kehidupan bernegara, konstitusi kita telah mengatur dan menentukan tujuan penegakkan hukum oleh hakim, yaitu keadilan. Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 menyebutkan, kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadila. Pasal 28D ayat (1) menyebutkan, setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. Jadi. tekanannya bukan pada kepastian hukum saja, tetapi kepastian hukum yang adil. Menurut Mahfud MD.,¹ saat konstitusi diamandemen, prinsip kepastian hukum yang adil ditekankan dalam UUD 1945 karena di masa lalu,

¹ Mahfud MD., *Penegakkan Keadilan di Pengadilan*, [Http:pn-banjarmasin.Go.id](http://pn-banjarmasin.go.id), 27 April 2009.

upaya menegakkan kepastian hukum sering dijadikan alat untuk mengalahkan pencari keadilan. Atas nama kepastian hukum, pencari keadilan sering dikalahkan dengan dalil yang ada dalam undang-undang; Padahal saat itu, banyak undang-undang yang berwatak konservatif, elitis, dan positivistik-instrumentalistik atau sebagai alat membenarkan kehendak penguasa. Karena itu, saat melakukan amandemen UUD 1945 dengan amat sadar MPR menegaskan prinsip penegakan keadilan ke dalam konstitusi dalam proses peradilan. Para hakim didorong untuk menggali rasa keadilan substantif (*substantive justice*) di masyarakat daripada terbelenggu ketentuan undang-undang (*procedural justice*).

Keharusan mencari keadilan substansial ini selain dibenarkan UUD 1945 juga dimuat dalam berbagai UU yang terkait langsung dengan penegakkan hukum. UU No 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Pasal 45 Ayat 1 berbunyi, "Mahkamah Konstitusi memutus perkara berdasar Undang UUD Republik Indonesia Tahun 1945 sesuai dengan alat bukti dan keyakinan hakim." Pasal itu menyebutkan, bukti dan keyakinan hakim harus menjadi dasar putusan untuk menegakkan keadilan substantif, apalagi jika pihak yang berperkara jelas-jelas meminta *ex aequo et bono* (putusan adil).

Pasal 1 UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman berbunyi, Kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, demi terselenggaranya Negara Hukum RI. Penjelasan pasal itu, antara lain berbunyi ... Kebebasan dalam melaksanakan wewenang yudisial bersifat tidak mutlak karena tugas hakim adalah untuk menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, sehingga putusannya mencerminkan rasa keadilan rakyat Indonesia.

Pada irah-irah tiap putusan juga selalu ditegaskan, putusan dibuat "**Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang**

Maha Esa," dan bukan "Demi Kepastian Hukum Berdasarkan Undang-Undang." Ini semua menjadi dasar yang membolehkan hakim membuat putusan untuk menegakkan keadilan meski—jika terpaksa—melanggar ketentuan formal undang-undang yang menghambat tegaknya keadilan.

Meskipun UUD dan UU telah memberi panduan untuk ditegakkannya kepastian hukum yang adil, namun para hakim masih terbiasa dengan pendekatan hukum prosedural. Kehadiran MK RI membawa harapan baru bagi ditegakkannya keadilan yang substansial. Hal itu terlihat dari komitmen para hakim MK RI untuk menegakkan keadilan yang substansial. Pernyataan Ketua MK RI, Prof. Dr. Mahfud MD diberbagai kesempatan secara tegas mengatakan bahwa arah penegakkan hukum di MK RI adalah keadilan substansial, bukan keadilan prosedural. Ketika diwawancarai wartawan diruang kerjanya, :Senin, 25 Januari 2010 21:05 WIB: (ANTARA News), Ketua Mahkamah Konstitusi itu mengatakan, menegakkan nilai-nilai keadilan lebih utama daripada sekadar menjalankan berbagai prosedur formal perundang-undangan yang acapkali dikaitkan dengan penegakan hukum."Kami lebih suka istilah menegakkan keadilan dibanding menegakkan hukum," hal tersebut menjadi sangat penting karena terutama dalam bidang politik, definisi hukum seringkali disempitkan kepada prosedur yang tertuang dalam suatu ketentuan atau peraturan perundang-undangan. Padahal rasa keadilan tidak hanya tegak bila penegak hukum hanya menindak berlandaskan pasal dalam UU secara kaku dan tidak mengenali nilai keadilan yang substantif.

Pernyataan Ketua MK RI di atas, telah terbukti dalam banyak putusan MK, antara lain pada kasus perselisihan hasil pemilu legislatif yang hasilnya adalah pemungutan suara ulang di Nias Selatan dan pengesahan proses pemilu sesuai budaya setempat di Yahukimo Papua. Terobosan hukum lain yang mengutamakan keadilan substantif adalah saat MK membolehkan penggunaan KTP dengan sejumlah syarat tertentu

dalam pemilu oleh warga yang tidak terdaftar dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT). Juga pada Putusan MK tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Jawa Timur. Dalam UU MK kewenangan MK untuk menyalahkannya perkara pelanggaran pemilihan kepala daerah tidak diatur. Namun karena MK berpendapat bahwa mereka menemukan bukti adanya pelanggaran pilkada, MK mengambil keputusan tentang pelanggaran itu sekalipun harus menabrak UU MK sendiri. Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) atas pilgub Jatim - memerintah KPU Jatim melaksanakan pemungutan suara ulang di Bangkalan dan Sampang serta menghitung ulang di Kabupaten Pamekasan- diambil berdasar semangat dan jiwa menegakkan keadilan substantif daripada keadilan prosedural (formal).

Perdebatan tentang tugas hakim sebagai penegak hukum dengan tunduk pada bunyi undang-undang dan tugasnya sebagai penegak keadilan meski harus keluar dari ketentuan undang-undang, merupakan isu klasik. Kini, sudah tidak ada lagi garis antara *tradisi civil law* yang menjadikan hakim hanya sebagai corong undang-undang dan tradisi *common law* yang menjadikan hakim sebagai pembuat keadilan hukum meski harus melanggar undang-undang. Keduanya dianggap sebagai kebutuhan yang saling melengkapi.

Mantan Ketua MA, Prof. Dr. Bagir Manan,² mengemukakan bahwa hakim bukanlah mulut undang-undang atau mulut hukum positif pada umumnya, melainkan hakim adalah mulut kepatutan, keadilan, kepentingan umum dan ketertiban umum. Apabila penerapan aturan hukum akan bertentangan dengan kepatutan, keadilan, kepentingan umum, atau ketertiban umum, hakim wajib memilih kepatutan, keadilan, kepentingan umum, dan ketertiban umum.

² Bagir Manan, *Hukum Positif Indonesia (Satu Kajian Teoritik)*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 63

Meski demikian, tidaklah dapat diartikan, hakim boleh seenaknya melanggar atau menerobos ketentuan undang-undang. Untuk mewujudkan kedilan substantif, diperlukan kemampuan menafsirkan ketentuan hukum. Menurut Bagir Manan, ada beberapa hal yang harus diperhatikan dalam melakukan menafsirkan, yaitu:³

- (1) Dalam hal kata atau kata-kata dan susunan kaidah sudah jelas, hakim wajib menerapkan undang-undang menurut bunyi dan susunan kaidah kecuali didapati hal-hal seperti inkonsistensi, pertentangan, atau ketentuan tidak dapat menjangkau peristiwa hukum yang sedang diadili, atau dapat menimbulkan ketidakadilan, bertentangan dengan tujuan hukum, atau bertentangan dengan ketertiban umum, bertentangan dengan keyakinan yang hidup dalam masyarakat, kesusilaan, atau kepentingan umum yang lebih besar.
- (2) Wajib memerhatikan maksud dan tujuan pembentukan undang-undang, kecuali maksud dan tujuan sudah usang, terlalu sempit sehingga perlu ada penafsiran yang lebih longgar.
- (3) Penafsiran semata-mata dilakukan demi memberi kepuasan kepada pencari keadilan.. Kepentingan masyarakat diperhatikan selama tidak bertentangan dengan kepentingan pencari keadilan.
- (4) Penafsiran semata-mata dilakukan dalam rangka aktualisasi penerapan undang-undang, bukan untuk mengubah undang-undang.
- (5) Mengingat hakim hanya memutus menurut hukum, maka penafsiran harus mengikuti metode penafsiran menurut hukum dan memerhatikan asas-asas hukum umum,

³ Bagir Manan, *Beberapa Catatan Tentang Penafsiran*, artikel dalam *Varia Peradilan*, Majalah Hukum Tahun XXIV No. 285 Agustus 2009, hlm. 12.

ketertiban hukum, kemaslahatan hukum dan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum.

- (6) Dalam penafsiran, hakim dapat mempergunakan ajaran hukum sepanjang ajaran tersebut relevan dengan persoalan hukum yang akan diselesaikan dan tidak merugikan pencari keadilan.
- (7) Penafsiran harus bersifat progresif, yaitu berorientasi ke masa depan (*future oriented*), tidak menarik mundur keadaan hukum di masa lalu yang bertentangan dengan keadaan yang hidup dan perkembangan hukum.

Beberapa catatan yang disampaikan Bagir Manan di atas terkait dengan penafsiran, pada dasarnya dimaksudkan agar hakim meskipun punya kewenangan penuh dalam menafsirkan ketentuan, dalam memutus perkara, agar tidak terjadi putusan yang sesat perlu, karena itu perlu memahami koridor dalam penafsiran hukum, sehingga penegakkan hukum sungguh-sungguh mewujudkan keadilan substansif, bukan sekedar keadilan prosedural.

C. Problematika Mewujudkan Keadilan Substantif Dalam Penegakkan Hukum di Indonesia.

Tidaklah mudah mewujudkan keadilan hukum substansif dalam penegakkan hukum di Indonesia, berbagai faktor berpengaruh di dalamnya.

Pertama, sulitnya penegakan hukum berawal sejak peraturan perundang-undangan dibuat. Menurut Hikmahanto Juwana,⁴ pembuat peraturan perundang-undangan tidak memberi perhatian yang cukup apakah aturan yang dibuat nantinya bisa dijalankan atau tidak. Di tingkat nasional, misalnya,

⁴ Hikmahanto Juwana, *Penegakan Hukum Dalam Kajian Law & Development*, Pidato Ilmiah memperingati Dies Natalis ke-56 UI, 4 Februari 2006..

UU dibuat tanpa memperhatikan adanya jurang untuk melaksanakan UU antara satu daerah dengan daerah lain. Konsekuensinya UU demikian tidak dapat ditegakkan di kebanyakan daerah di Indonesia bahkan menjadi UU mati. Peraturan perundang-undangan kerap dibuat secara tidak realistis. Ini terjadi terhadap pembuatan peraturan perundang-undangan yang merupakan pesanan dan dianggap sebagai komoditas. Peraturan perundang-undangan yang menjadi komoditas, biasanya kurang memperhatikan isu penegakan hukum, sepanjang trade off telah didapat.

Kedua, sebagian hakim menempatkan diri hanya sebagai corong undang-undang, padahal tugas hakim tidak saja menegakkan hukum untuk kepastian, tapi juga untuk keadilan dan kemanfaatan. Juga tidak lepas dari kemampuan menafsirkan ketentuan hukum dan kesungguhan untuk menemukan kebenaran yang substansial. Hal itu juga terjadi pada penegak hukum lainnya, seperti jaksa dan lain-lain.

Ketiga, karena masyarakat Indonesia terutama yang berada di kota-kota besar merupakan masyarakat pencari kemenangan, bukan pencari keadilan. Sebagai pencari kemenangan, tidak heran bila semua upaya akan dilakukan, baik yang sah maupun yang tidak. Tipologi masyarakat pencari kemenangan merupakan problem bagi penegakan hukum, terutama bila aparat penegak hukum kurang berintegritas dan rentan disuap. Masyarakat pencari kemenangan akan memanfaatkan kekuasaan dan uang agar memperoleh kemenangan atau terhindar dari hukuman.

Keempat, Dunia advokat pun tidak terbebas dari masalah penegakan hukum. Dalam dunia advokat dapat dibedakan antara advokat yang tahu hukum dan advokat yang tahu hakim, jaksa, polisi, pendeknya advokat yang tahu koneksi. Mengingat tipologi masyarakat di Indonesia sebagai pencari kemenangan maka bila berhadapan dengan hukum mereka lebih suka dengan advokat

yang tahu koneksi daripada advokat yang tahu hukum. Mafia peradilan pun terpicu untuk terjadi.

Kelima, aparat dan pendukung aparat penegak hukum, sangat rentan dan terbuka peluang bagi praktek korupsi atau suap. Uang dapat berpengaruh pada saat polisi melakukan penyidikan perkara. Dengan uang, pasal sebagai dasar sangkaan dapat diubah-ubah sesuai jumlah uang yang ditawarkan. Pada tingkat penuntutan, uang bisa berpengaruh terhadap diteruskan tidaknya penuntutan. Apabila penuntutan diteruskan, uang dapat berpengaruh pada seberapa berat tuntutan. Di institusi peradilan, uang berpengaruh pada putusan yang akan diterbitkan oleh hakim. Uang dapat melepaskan atau membebaskan seorang terdakwa. Bila terdakwa dinyatakan bersalah, dengan uang, hukuman bisa diatur agar serendah dan seringan mungkin. Bahkan di lembaga pemasyarakatan uang juga berpengaruh karena yang memiliki uang akan mendapat perlakuan yang lebih baik dan manusiawi. Edwin Partogi,⁵ Kepala Divisi Politik, Hukum, dan Hak Asasi Manusia Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan, mengatakan, tumpuhnya hukum pada penguasa dan pemodal tidak terlepas dari praktik pelayanan yang dilakukan kalangan itu kepada penegak hukum. Publik menyaksikan hukum berlaku kompromistis dan elastis terhadap pihak yang bermodal dan berkuasa. Saat berhadapan dengan rakyat miskin, hukum ditegakkan dengan tajam oleh penegak hukum. "Misalnya, saat ada pejabat polisi baru di suatu wilayah, dalam sebulan ke depan setelah mutasi, lihat apakah ada hadiah dari kalangan pengusaha? Pelayanan ini kerap kali inisiatif pengusaha dan pengacara, tanpa harus ada permintaan. Praktik pelayanan itu, tutur Edwin, menggurita di semua instansi penegakan hukum.

⁵ Kompas, 16 Februari 2010.

Masa satu bulan pascamutasi jabatan menjadi waktu ujian yang krusial dari pejabat baru penegak hukum itu. Jika aparat hukum bisa menolak pemberian dan pelayanan itu, penegakan hukum yang lebih adil dapat diharapkan. Karena itu, kata Edwin, tak heran upaya paksa aparat hukum terhadap kalangan berkuasa dan pemodal kerap jadi elastis. "Bahasa yang digunakan, misalnya, tersangka cukup kooperatif sehingga tak perlu ditahan.

Keenam, adalah penegakan hukum telah menjadi komoditas politik. Pada masa pemerintahan Soeharto penegakan hukum sebagai komoditas politik sangat merajalela. Penegakan hukum bisa diatur karena kekuasaan menghendaki. Aparat penegak hukum didikte oleh kekuasaan, bahkan diintervensi dalam menegakkan hukum. Penegakan hukum akan dilakukan secara tegas karena penguasa memerlukan alasan sah untuk melawan kekuatan pro-demokrasi atau pihak-pihak yang membela kepentingan rakyat. Tetapi penegakan hukum akan dibuat lemah oleh kekuasaan bila pemerintah atau elit-elit politik yang menjadi pesakitan. Dalam konteks kekinian, barangkali dapat dikatakan bahwa ada kecenderungan dalam menegakkan hukum dilatarbelakangi oleh tujuan untuk pencitraan oleh yang berkuasa, terutama menjelang pemilu atau tat kala citra penguasa sedang anjlok, barulah menegakkan hukum agak diseriisi. Mudah-mudahan penumpasan gembong teroris, seperti Dulmatin dan lain tidak termasuk dalam kategori itu.

D. PENUTUP

Ketentuan UUD 1945 maupun UU yang terkait dengan kekuasaan kehakiman, dan UU MK sesungguhnya mewajibkan hakim untuk mewujudkan keadilan substansial dalam menegakkan hukum. Akantetapi dalam realitasnya masih banyak hakim yang terjebak dengan pemahaman sempit, yaitu hanya menegakkan keadilan Prosedural. Akibatnya hakim semacam ini hanya menjadi corong UU. Padahal tidak pernah ada kemampuan manusia untuk menciptakan UU yang sempurna,

karena itulah diperlukan kemampuan hakim untuk menafsirkan UU, agar keadilan substansial dapat terwujud. Problematika mewujudkan keadilan substansial juga dipengaruhi banyak faktor lainnya, antara lain: (i) perilaku korupsi dan kolusi. Putusan acap kali menjadi ajang transaksi ekonomi, kekuasaan dan lainnya; (ii) masyarakat, terutama terutama diperkotaan cenderung mencari kemenangan, bukan keadilan, karena itu segala upaya dilakukan untuk menang; (iii) advokat dapat dibedakan antara advokat yang tahu hukum dan advokat yang tahu hakim, jaksa, polisi, pendeknya advokat yang tahu koneksi;

DAFTAR PUSTAKA

- Anwar C., Teori dan Hukum Konstitusi: paradigma kedaulatan pasca perubahan UUD 1945, implikasi dan implementasinya pada lembaga negara, In-TRANS Publishing, Malang, 2008.
- Bagir Manan, Hukum Positif Indonesia (Satu Kajian Teoritik), FH UII Press, Yogyakarta, 2004.
- Hikmahanto Juwana, Penegakan Hukum Dalam Kajian Law & Development, Pidato Ilmiah memperingati Dies Natalis ke-56 UI, 4 Februari 2006.
- Mahfud MD., *Penegakkan Keadilan di Pengadilan*, [Http://pn-banjarmasin. Go.id](http://pn-banjarmasin.go.id), 27 April 2009.
- Rawls, John, Political Liberalism, Columbia University Press, 2003.
- Jurnal Konstitusi, Volume 6 Nomor 1 April 2009
- Varia Peradilan Tahun XXIV No. 285 Agustus 2009
- Varia Peradilan Tahun XXV No. 288 November 2009
- Kompas, 16 Februari 2010.

