

# PENGEMBANGAN SISTEM HUKUM DALAM ERA OTONOMI (Strategi Pembangunan Hukum dan Substansi Sistem Hukum Daerah)

Kotan Y. Stefanus \*

## Abstract

*Local legal system in Indonesia had been grey potret and become a servant of power. So, we must develop progressive-alternative legal development strategy, that is empowerment of all society components to express their need while push low stratification collective group to influence decision making and consistently improve legislative product. This effort should be follow by globalization local values anove d localization global values. Integration of those efforts become a order that is known as local legal system.*

**Kata Kunci** : sistem hukum daerah, strategi pembangunan hukum, penegakan hukum, politik hukum.

Dewasa ini bangsa Indonesia dihempas dua arus besar, yaitu globalisasi dan desentralisasi. Arus globalisasi melebarkan sayap negara sebagai aktor dalam hubungan internasional dan politik domestik, karena masalah ekonomi dan politik internasional tidak dapat sepenuhnya dikontrol negara. Dorongan profit, efisiensi dan rasionalitas menyebabkan negara tidak lagi dibatasi oleh sekat nasional. Terhadap hal ini, Kenichi Ohmae<sup>1</sup> menandakan bahwa globalisasi membuka tirai-tirai batas negara dan menjadikan dunia sebagai sebuah komunitas.

Di lain pihak, hampasan arus desentralisasi menuntut penguatan komunitas lokal. Dalam hal ini, efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah refleksi dari seberapa besar kewenangan yang dimilikinya dalam menetapkan kebijakan pada aras lokal. Apabila ada keleluasaan (*discretionary power*) menetapkan kebijaksanaan publik, kelembagaan, personal, keuangan, maka hampir pasti peranan pemerintah daerah akan kuat dan efektif. Diskresi menjadi relevan dan signifikan untuk merumuskan kebutuhan-kebutuhan publik dan membuat prioritas-priotas bagi daerah, yang mengakar pada masalah-masalah lokal.

Hempasan kedua arus raksasa tersebut bila tidak diantisipasi akan berakibat daerah hanyut tidak menentu dalam terpaan badai dan gelombang atau raib terkaram di tempat yang tak terduga. Oleh karenanya, Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU.32/2004) perlu

dipahami dalam konteks tersebut. Itu berarti, esensi otonomi daerah harus dicermati secara komprehensif dan implikasinya juga harus direfleksikan secara serius.

Realitas yang tergambar di atas menuntut kearifan dalam menata dan membina sistem hukum daerah, yaitu pada satu sisi berpihak pada nilai-nilai budaya lokal yang dimiliki dan dianut komunitas di daerah, serta pada sisi lainnya harus dapat mengakomodir nilai-nilai global dan sekaligus dapat bergelinding dalam pusaran arusnya. Tulisan ini berusaha memasuki kawasan tersebut dengan mengungkapkan realitas hukum dan penegakannya, serta berusaha menawarkan kiat-kiat untuk memperkaya gagasan dalam rangka penataan dan pembinaan sistem hukum daerah.

## Permasalahan Hukum Yang Masih Tersisa (Kasus NTT)

Permasalahan sistem hukum daerah di Indonesia masih ditandai dengan potret wajah hukum yang buram, namun dalam artikel ini ditampilkan potret wajah hukum di NTT sekedar memberikan bayangan sekilas. Potret wajah hukum di NTT dapat digambarkan dalam sejumlah fenomena sebagai berikut:

Pertama, Pengembangan sub sistem hukum daerah yang belum terarah untuk menyelesaikan berbagai masalah sosial di NTT dan belum berpihak pada kepentingan rakyat. Pengembangan sub sistem

\* Kotan Y. Stefanus adalah Dosen Fakultas Hukum Universitas Nusa Cendana Kupang

1. Kenichi Ohmae, *The End of the Nation State, The Rise of Regional Economies*, New York: The Free Press, 1995), p. 1



hukum daerah yang belum terarah sesuai dengan agenda, sasaran, prioritas dan program pembangunan pemerintah daerah. Materi regulasi daerah selama lima tahun terakhir masih belum memperlihatkan dukungan hukum terhadap upaya mewujudkannya.

Kerawanan sosial justru banyak terjadi dipicu oleh ketimpangan dalam alokasi sumber daya ekonomi dan social. Di lain pihak, materi regulasi daerah belum menunjukkan keterkaitannya dengan dukungan hukum terhadap kepentingan rakyat, sehingga terkesan berwajah represif.

Realitas di NTT menunjukkan bahwa Trend Pembaruan Hukum di kalangan negara ditandai dengan peran aktor negara dalam melakukan pembaruan hukum lebih cenderung mengikuti mekanisme yang diatur dalam hukum positif atau dengan kata lain para aktor negara selalu berusaha melaksanakan ketentuan-ketentuan hukum positif. Peran aktor negara dimaksud sering mengabaikan realitas hukum positif yang tidak berpihak pada rakyat atau hukum positif yang represif. Dalam praktek pembentukan hukum dan penegakan hukum yang dilakukan aktor-aktor negara lebih menekankan aspek prosedural dan sebaliknya mengabaikan aspek substansinya.

Kedua, Belum adanya sinkronisasi materi produk hukum daerah secara horisontal dan vertical. Fenomena yang terungkap di NTT memperlihatkan tidak sinkronnya norma hukum baik secara horisontal maupun vertikal, serta berbagai persoalan teknis yuridis yang terabaikan. Beberapa fenomena dimaksud antara lain: 1) institusi lokal belum diakomodir secara baik dalam peraturan perundang-undangan; 2) tumpang tindihnya pengaturan; 3) belum memperhatikan politik hukum yang digaris; 4) ragam bahasa yang digunakan tidak konsisten; dan 5) kurang mentaati format pengetikan yang telah ditetapkan.

Ketiga, Keterlibatan masyarakat dalam penetapan produk hukum daerah masih terbatas. Pemerintah merupakan institusi yang mempunyai kompetensi untuk menetapkan produk hukum daerah, namun terbuka ruang bagi partisipasi masyarakat. Pasal 53 UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menegaskan bahwa Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau permnbahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah. Dari sisi

pemerintah, ada kewajiban untuk menyebarluaskan rancangan produk hukum daerah kepada masyarakat untuk mendapat masukan. Sehubungan hal tersebut, Pasal 30 UU No. 10 Tahun 2004 secara tegas menyatakan bahwa penyebaran rancangan peraturan daerah yang berasal dari dewan perwakilan rakyat daerah dilaksanakan oleh sekretariat dewan perwakilan rakyat daerah; sedangkan penyebaran rancangan peraturan daerah yang berasal dari gubernur atau bupati/walikota dilaksanakan sekretaris daerah.

Keempat, rendahnya kesadaran hukum Internal dan eksternal menyebabkan kemandekan dalam penegakan hukum. Keadilan, kepastian dan kemanfaatan merupakan tiga pilar utama dalam bidang penegakan hukum. Budaya hukum internal berkaitan dengan pemahaman dan praktek lembaga-lembaga yang bertanggung jawab di bidang penegakan hukum seperti polisi, jaksa, hakim, pengacara untuk mengimplementasikan ketiga pilar tersebut. Keadilan dalam penegakan hukum menuntut pemahaman dan praktek untuk menegakkan hak dan kewajiban semua pihak tanpa memandang status. Kepastian, berhubungan dengan konsistensi dalam menerapkan kaidah-kaidah hukum tanpa dipengaruhi kekuatan lain seperti uang, relasi kekuasaan dan status sosial ekonomi para pihak. Dasar manfaat menghendaki supaya penegakan hukum perlu dilihat manfaatnya bagi pengembangan sistem hukum nasional atau sub sistem hukum daerah, dan manfaatnya bagi kepentingan masyarakat yang lebih luas.

Kelima, rendahnya komitmen dan koordinasi aparat penegak hukum dalam melakukan penegakan hukum, khususnya penegakan hukum terhadap tindakan KKN dan pelanggaran HAM.

Selain itu, tercatat pula sederetan masalah yang berkaitan dengan penegakan supremasi hukum. Negara hukum dimaknakan sebagai tidak satupun kekuasaan dapat memaksakan kehendak dan kepatuhan publik atas kehendak itu tanpa dilandasi oleh hukum yang berlaku – yang proses pembuatan dan penetapannyapun diatur oleh hukum yang telah dibuat sebelumnya, baik dalam kedudukannya yang lebih tinggi maupun yang setara.

Konsepsi negara hukum tersebut ditopang sistem Anglo Saxon, lazimnya diistilahkan sebagai "*the rule of law*". Konsepsi tersebut berbeda dengan konsep negara hukum dalam sistem hukum Eropa Kontinental, yaitu "*rechtsstaat*". Tidak bermaksud



mendiskusikan perbedaan dan implikasinya lebih lanjut, perhatian lebih diarahkan pada supremasi hukum yang menjadi salah unsur negara hukum "the rule of law"

Dicey,<sup>2</sup> pencetus konsep the rule of law - mengintrodusir tiga karakteristik utama supremasi hukum, yaitu Pertama, tidak seorangpun dapat dihukum secara hukum atau secara hukum dapat dibuat menderita tubuh atau harta bendanya kecuali atas pelanggaran hukum tertentu yang tertuang dalam tata cara hukum biasa di hadapan pengadilan negara; Kedua, bukan hanya tidak ada seorangpun yang berada di atas hukum, namun setiap orang apapun pangkat atau kondisinya, tunduk pada hukum biasa yang merupakan lingkup dan berada dalam yurisdiksi mahkamah biasa; dan Ketiga, prinsip-prinsip umum konstitusi merupakan hasil keputusan yudicial yang menentukan hak-hak individu pada kasus-kasus tertentu yang dibawa ke muka pengadilan.

Ketiga prinsip tersebut dapat dibahasakan secara sederhana bahwa setiap insan dan lembaga apapun harus tunduk dan menjunjung tinggi hukum, sehingga dapat tercipta keadilan, kedamaian, kepastian dan ketertiban dalam masyarakat. Spirit negara hukum ini telah menjadi bagian kehidupan bangsa Indonesia karena setelah amandemen UUD 1945, dirumuskan secara eksplisit dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 bahwa "Negara Indonesia adalah Negara Hukum".

Bagaimanakah implementasi supremasi hukum di Indonesia? Bersamaan dengan tampilnya pemerintahan baru pada masa reformasi, tercetus pula spirit penegakan hukum. Harapan yang terbersit dari pemerintahan baru ini semula mendapatkan sambutan hangat dan tarikan napas legah, karena nasib bangsa ini senantiasa dirundung malang akibat hukum yang sesungguhnya menjadi sukma kehidupan bangsa telah terkoyak dan seakan tertelan bumi. Penegakan hukum telah menjadi momok dalam kehidupan bangsa Indonesia, kendatipun prinsip Negara Hukum menjadi salah satu pilar ketatanegaraan.

Berkenaan dengan penegakan hukum di NTT, terlihat sederetan persoalan hukum antara lain, masalah pencurian ternak dan hasil laut, konflik tanah dan warisan, perbatasan antar negara, masalah integrasi bangsa Indonesia, merebaknya

pelanggaran HAM, terutama pemerkosaan terhadap hak perempuan dan anak, merebaknya KKN, masalah pelaksanaan otonomi daerah, krisis kepercayaan masyarakat terhadap lembaga peradilan, tata ruang dan perijinan yang semrawut. Deretan persoalan tersebut mengindikasikan penegakan hukum belum dijamah secara serius oleh berbagai komponen penegak hukum.

Kenyataan ini menunjukkan penegakan hukum tidak independen berhadapan dengan kekuasaan. Kleden<sup>3</sup> melukiskan bahwa hukum terlihat sebagai administrasi patrimonial yang dipraktekkan dalam masa feodal untuk melayani seorang penguasa, bukan mengawasi penguasa. Praktek semacam ini cenderung menciptakan rule of power (kedaulatan kekuasaan) dan tidak melakukan perubahan dalam menciptakan rule of law (kedaulatan hukum), sehingga pada gilirannya partisipasi masyarakat dalam perlegakan hukum juga dibelenggu tak berdaya di bawah kaki kekuasaan.

### Strategi Pembangunan Sistem Hukum Daerah

Selama lebih dari 30 tahun, sistem hukum daerah diproduksi dalam iklim politik yang bercorak non-demokratik dan terjerat oleh sistem pemerintahan yang sentralistik. Kondisi ini menyebabkan sistem hukum daerah selalu terpasung dalam cengkeraman kekuasaan pemerintah dan berhambra pada kepentingan penguasa, sehingga tampil berwajah melankolis, menindas rakyat, meluluhlantakan nilai-nilai budaya lokal dan kalah bersaing dengan perkembangan sosial - ekonomi yang melesit pesat.

Sederetan contoh dapat dikemukakan untuk menguatkan pernyataan tersebut, antara lain, a) Peraturan Daerah (PERDA) tentang tanaman cendana nyaris memusnahkan tanaman cendana di daratan Timor; b) PERDA tentang perniagaan produk tanaman niaga telah memperkaya sejumlah pengurus KUD dan pengusaha yang dekat dengan penguasa, sedangkan rakyat (petani) hanya menelan pil pahit; c) Surat Keputusan Bupati Kupang Nomor 30 Tahun 1993 tentang Penetapan Harga Dasar Dalam Wilayah Kabupaten Kupang, dianggap merugikan rakyat dan diprotes oleh masyarakat; d) dispensasi bagi oknum tertentu yang berdasi dan berdempet tebal untuk mendirikan bangunan pada Kawasan jalur hijau di Kota Kupang; e) sejumlah kebijakan Bupati dan

2. A.V Dicey, 1971, *An Introduction to the study of the law of The Constitution*, English Language Book Society and Macmillan, London, p.187-205.  
3. Ignas Kleden, 2004, *Masyarakat dan Negara, Sebuah Persoalan*, Yayasan Indonesiatara, Magelang, hlm. 172.



Gubernur yang bermuatan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, terutama tentang hasil seleksi CPNSD, rekrutmen pejabat, pengelolaan proyek, sehingga ramai dipersoalkan masyarakat. f) Tahun 2001, 300 lebih Perda tingkat Propinsi dan Kabupaten/Kota dikembalikan oleh Pemerintah Pusat untuk diperbaiki dan ada juga dinyatakan tidak dapat dilaksanakan.

Berkenaan dengan penegakan hukum di NTT, terlihat sederetan persoalan hukum antara lain, masalah pencurian ternak dan hasil laut, konflik tanah, warisan, perbatasan antar negara, hubungan hukum antar negara dan pajak dalam era pasar bebas, masalah integrasi bangsa Indonesia, merebaknya pelanggaran HAM, terutama pemerkosaan terhadap hak wanita dan anak, masalah pelaksanaan otonomi daerah, krisis kepercayaan terhadap lembaga peradilan, tata ruang dan perijinan yang semrawut, maraknya KKN, kompleksnya hubungan hukum dalam dunia bisnis dan lain-lain.

Selain itu, perubahan politik akibat reformasi telah melahirkan suasana kebebasan, namun tidak diletakkan dalam bingkai kehidupan berdemokrasi dan berkonstitusi yang baik. Penerapan fungsi pelayanan yang keliru menyebabkan aparatur pemerintah tampil *singlefigther* sebagai perencana, pelaksana, dan pengawas kebijakan publik. Kondisi ini menyebabkan masyarakat tidak berdaya dan terkulai lemah, karena tidak diberikan kesempatan yang cukup untuk mengambil bagian dalam proses itu. Tidak heran kalau dewasa ini masyarakat hidup sebagai "raja kecil yang buta, tuli, bisu dan lumpuh" terhadap kebingaran kebijakan di rumahnya sendiri. Realitas ini juga menjadi lahan subur bagi KKN.

Deretan kasus masih dapat diperbanyak, namun yang terpenting bahwa dengan beberan kasus tersebut menunjukkan hukum di tingkat daerah NTT masih memprihatinkan. Kondisi ini semakin parah bila dihubungkan dengan perilaku masyarakat dan pejabat (eksekutif, legislatif dan peradilan) yang masih jauh dari kesadaran hukum. Karenanya, tidaklah aneh bila dikatakan bahwa kualitas hukum di daerah ini sedang kacau ibarat benang kusut dan harus dibenahi segera dengan menggunakan konsep pembangunan hukum yang tepat.

Menyimak konsepsi strategi pembangunan hukum yang lazim dikenal dalam ilmu hukum dan

dikaitkan dengan politik desentralisasi yang sedang bergelinding, maka pilihan strategi pembangunan hukum yang seyogyanya dikembangkan adalah strategi pembangunan hukum alternatif – progresif, yaitu pada prinsipnya melaksanakan pandangan **James C.N. Paul dan Clarence J. Dias** dalam **Nusantara**<sup>4</sup>, yaitu memberikan kesempatan kepada semua komponen masyarakat untuk mengekspresikan kepentingannya ke lembaga berkompetensi dan mendorong tumbuhnya kelompok-kelompok kolektif masyarakat lapisan bawah untuk mempengaruhi pengambilan keputusan. Kendatipun demikian, tetap juga mengembangkan hukum yang dikeluarkan dari meja legislatif. Produk legislatif juga harus menampung kepentingan-kepentingan sosial dan individu dalam masyarakat lewat saluran-saluran yang disiapkan secara efektif. Produk hukum legislatif juga masih sangat diperlukan sejalan dengan arah kebijaksanaan di bidang Hukum dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2004-2009, dan selaras dengan paradigma demokratisasi dan pemberdayaan yang dianut UU.32/2004.

Mengembangkan strategi pembangunan hukum ini hanya mungkin berarti bila ditunjangi kondisi komponen terkait, yaitu : Pertama, kesiapan masyarakat setempat baik secara individual maupun yang terikat dalam kelompok-kelompok sosial untuk mengakses informasi dan mengekspresikan diri dalam proses politik yang berlangsung; Kedua, kelayakan legislatif daerah baik secara institusi maupun secara individual untuk tampil sebagai wahana demokrasi dan mitra pemerintah daerah dengan memainkan fungsi-fungsinya secara efektif; Ketiga, profesionalisme pemerintah daerah dan desa (eksekutif) dalam menelorkan kebijakan-kebijakan publik dan memberikan pelayanan yang pantas bagi masyarakat, terutama mereka yang miskin dan terpinggirkan; Keempat, penampilan lembaga peradilan sebagai benteng keadilan yang tangguh dan sekaligus menciptakan hukum sesuai kebutuhan masyarakat. Ini berarti, kekuasaan kehakiman yang merdeka tidak cukup dirumuskan, tetapi tertata dalam komponen-komponen struktural dan fungsional, serta diijelmakan dalam proses peradilan; Kelima, tersedianya sarana dan prasarana pendukung yang memadai; dan keenam, komitmen dan

4. Abdul Hakim G Nusantara, 1988, *Politik Hukum Indonesia*, YLBHI, Jakarta, hlm. 29-30.



profesionalisme institusi dan aparat penegak hukum untuk mewujudkan hukum dalam masyarakat.

### Merakit Sistem Hukum Daerah Yang Demokratis

Penataan dan pembinaan sistem hukum daerah (struktur, substansi, dan budaya hukum) terkait erat dengan politik hukum (berdimensi tetap/permanen dan temporer) yang digulirkan Negara Indonesia. Politik hukum yang tetap berkaitan dengan sikap hukum yang akan selalu menjadi dasar kebijaksanaan pada setiap pembentukan dan penegakan hukum. Politik hukum yang temporer lebih ditujukan pada pembaharuan hukum untuk mewujudkan satu sistem hukum dan berbagai aturan hukum yang dapat memenuhi kebutuhan hukum yang merdeka, berdaulat menuju masyarakat adil dan makmur.

Politik Hukum juga tidak terlepas dari kebijaksanaan di bidang lain dan diusahakan seiring dengan aspek-aspek kebijaksanaan di bidang ekonomi, politik, sosial dan sebagainya. Sebaliknya pula, kebijaksanaan di bidang ekonomi, politik, sosial dan lain-lain tidak boleh mengabaikan dasar-dasar dan tatanan hukum yang semestinya melandasi kebijaksanaan tersebut. Politik hukum yang digariskan dalam RPJMN 2004 - 1999, antara lain : a) Memperkuat upaya pemberantasan korupsi, kolusi, nepotisme dan kronisme; b) Memperkuat profesionalisme hakim dan staf peradilan serta kualitas sistem peradilan yang terbuka dan transparan; c) Menyederhanakan sistem peradilan, meningkatkan transparansi agar peradilan dapat diakses masyarakat dan memastikan hukum diterapkan dengan adil dan memihak pada kebenaran; d) menghormati dan memperkuat kearifan local dan hukum adat untuk memperkuat sistem hukum dan peraturan melalui pemberdayaan yurisprudensi sebagai bagian dari upaya pembaruan materi hukum nasional; e) menghormati supremasi hukum, antara lain melalui perilaku keteladanan dari kepala negara dan jajarannya dalam mematuhi dan mentaati hukum.

Kebijakan hukum yang digariskan ini menghendaki suatu pola kebijaksanaan yang tersusun secara sistematis, spesifik dan terencana. Politik Hukum Nasional mencakup pembangunan asas-asas hukum, kaidah-kaidah hukum pokok dan

kaedah hukum sektoral. Politik hukum ini bermuara pada terajutnya suatu sistem hukum nasional (SHN), yang mencakupi hukum positif Indonesia, hukum adat, hukum agama (Islam), hukum warisan kolonial, dan hukum internasional. Semuanya berada dalam bingkai asas-asas dan kaidah-kaidah hukum yang diturunkan dari Pancasila dan UUD 1945. Di dalamnya tercakup juga politik hukum pelayanan dan penegakan hukum.

Dalam pembangunan hukum tingkat daerah, politik hukum nasional baik yang bersifat permanen maupun temporer, harus menjadi rujukan utama. Pembangunan hukum tingkat daerah juga harus diarahkan pada aspek pembentukan dan penegakkan hukum, dengan substansinya tetap mempertimbangkan berbagai asas-asas dan kaidah-kaidah hukum yang tersebar, yaitu hukum positif Indonesia, hukum adat, hukum agama (Islam), hukum warisan kolonial, dan hukum internasional. Selanjutnya substansi hukum tingkat daerah ini dirajut menjadi satu sistem hukum tingkat daerah sebagai bagian dari sistem hukum nasional, namun harus dapat berkiprah secara global

Menyimak pemikiran manajemen menuju *legal ecumene* yang ditawarkan Santos,<sup>5</sup> kiranya dapat dijadikan model pembentukan dan pembinaan hukum tingkat daerah. Itu berarti, perlu dilakukan upaya globalisir nilai-nilai lokal dan lokalisir nilai-nilai global. Kedua upaya tersebut dipertautkan dan berbaur satu sama lain menjadi suatu tatanan yang disebut sistem hukum daerah. Proses pertautan dan pembauran dalam suatu wadah yang dinamis dan fungsional, membutuhkan kearifan dan sentuhan tangan yang profesional. Proses yang demikian sering disebut harmonisasi hukum (Gandhi, 1995:30, Wargakusumah, 1996/1997:37).<sup>6</sup> Dari proses ini diharapkan tercetuslah sistem hukum daerah yang berpihak pada sendi-sendi universal, antara lain prinsip-prinsip HAM, demokrasi, negara hukum, dan konstitusionalisme. Dalam kondisi seperti ini, sistem hukum daerah terakit dari nilai-nilai budaya lokal, namun mampu berkiprah dalam arus globalisasi.

Berkaitan dengan manajemen Pembangunan Sistem Hukum daerah yang berbasis budaya lokal, namun berkiprah global hendaknya dilakukan beberapa hal: Pertama, perlu digali dan diseleksi nilai-nilai budaya lokal yang menunjang sistem hukum

5. Boaventura De Sousa Santos, 1995, *Toward A New Common Sense: Law, Science and Politics In Paradigmatic Transition*, New York: Routledge, p. 258-262.

6. L.M. Gandhi, *Harmonisasi Hukum Menuju Hukum Yang Responsif*, 1995, Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap FH UI, hlm. 30. Lihat juga Moh. Hasan Wargakusumah, dkk, 1996/1997, *Perumusan Harmonisasi Hukum tentang Metodologi Harmonisasi Hukum*, BPHN Departemen Kehakiman, hlm. 37.



nasional. Selanjutnya, nilai-nilai budaya lokal tersebut dimutakhirkan dan disemaikan dalam produk hukum tingkat daerah. Persemaian nilai-nilai lokal yang hidup harus tetap berada dalam bingkai sistem hukum nasional dan tidak tertinggal arus globalisasi yang sedang bergelinding. Efektivitas nilai-nilai lokal dapat dijelaskan dengan teori *life cycle* dari **John Galbraith**. Teori tersebut menyatakan bahwa secara alamiah semua realitas termasuk hukum akan memudar. Karenanya perlu dikembangkan suatu mekanisme penguatan kembali (*re-enforce*) agar hukum tersebut dapat diberdayakan kembali. Penguatan tersebut menyangkut substansi hukum, struktur hukum, lembaga-lembaga hukum dan hal-hal yang bersifat prosedural. **Ter Haar** dengan teori keputusan (*beslissingen leer*) juga menjelaskan hal yang sama, namun **Ter Haar** menekankan tugas *re-enforce* itu dilakukan oleh tua-tua adat atau petugas hukum adat seperti kepala-kepala adat, kerapatan adat, pamong desa yang menjatuhkan putusan hukum terhadap tindakan yang melanggar adat.

Kedua, Pemberdayaan kelompok-kelompok kemasyarakatan yang telah tumbuh dan hidup dalam masyarakat lokal, sehingga kelak menjadi wadah aspirasi untuk mewujudkan partisipasi masyarakat setempat dalam pembentukan dan penegakan hukum.

Ketiga, pemberdayaan legislatif daerah dan birokrasi daerah (Administrasi Negara di Daerah) agar memiliki keahlian dan ketrampilan dalam pembuatan kebijakan publik berupa peraturan legislasi dan peraturan administrasi.

Keempat, perlu dibina dan dimantapkan kerjasama antara Daerah Propinsi/Kabupaten/Kota dengan sesama daerah lainnya, serta kerjasama daerah-daerah Propinsi/Kabupaten/Kota dengan negara-negara tetangga dalam hal pembentukan dan penegakan hukum yang berkenaan dengan kepentingan yang saling menguntungkan.

Kelima, untuk mewadahi dan memfasilitasi manajemen pembangunan hukum tingkat daerah, perlu sebuah institusi daerah yang profesional untuk itu. Rupanya di daerah (Propinsi) perlu memiliki lembaga semacam Badan Pembinaan Hukum Daerah.

Keenam, ditegakkannya asas kekuasaan kehakiman yang merdeka dan bertanggungjawab. Merdeka berarti bahwa dalam melaksanakan *judicial power*, hakim harus bebas dari pengaruh eksternal,

seperti eksekutif, legislatif, kepentingan pribadi, kepentingan kelompok, golongan, pers, dan pengaruh internal dari lingkungan peradilan yang lebih tinggi.

Ketujuh, adanya jaminan yang luas bagi warga negara untuk memperoleh keadilan (*access to justice*) apabila terlanjur menjadi korban akibat malpraktek dalam penegakan hukum, baik berupa "*maladministration*" maupun "*miscarriage of justice*" yang dilakukan pemerintah maupun lembaga-lembaga publik. Di samping melalui lembaga-lembaga pengadilan, lembaga semacam "Ombudsman" dan Komnas HAM menjadi sangat strategis keberadaannya.

Kedelapan, diperlukan perundang-undangan yang demokratis dan aspiratif melalui koridor akademis, birokratis, sosial dan politik, sehingga terjaring secara proporsional aspirasi suprastruktur, infrastruktur, dan aspirasi kepakaran. Selanjutnya dalam era globalisasi harus diperhatikan pula aspirasi global yang diakui oleh bangsa-bangsa beradab. Khusus dalam era otonomi daerah, diperhatikan juga aspirasi daerah.

Kesembilan, dibutuhkan aparat penegak hukum, selain secara kuantitatif sebanding dengan persoalan hukum yang dihadapi, juga secara kualitatif harus didukung dengan kapabilitas penegak hukum, yaitu memiliki kemampuan profesional yang memadai dan didukung dengan integritas yang teruji. Terkait dengan aparat penegak hukum, dibutuhkan juga reorientasi dalam pelayanan hukum kepada masyarakat. Peran birokrasi dalam memberikan pelayanan publik perlu ditingkatkan kualitasnya.

Kesepuluh, perumusan strategi penegakan hukum yang komprehensif dan integral yang dilakukan oleh segenap komponen aparat penegak hukum dengan melibatkan para pemangku kepentingan.

## Kesimpulan

Langkah pengembangan sistem hukum (daerah) hanya mungkin menggapai harapan, jika semangat reformasi yang sedang merasuki kehidupan bangsa berada dalam lingkaran kesadaran berkonstitusi dan politik desentralisasi yang sedang dihembuskan tetap berpihak pada rakyat. Pada akhirnya, semua berpulang pada kehendak baik mereka yang berkepentingan dengan kesejahteraan rakyat di daerah, terutama lembaga

legislatif daerah mulai menyusun program legislasi daerah dan kesiapan eksekutif daerah untuk menjabarkannya ke dalam peraturan-peraturan administrasi yang menunjang aktivitasnya sehari-hari. Demikian halnya, aparat penegak hukum harus lebih proaktif dalam menelorkan kebijakan dan pelaksanaan penegakan hukum, sesuai kompleksitas masalah yang dihadapi di daerah-daerah. Tak kalah pentingnya dalam mewarnai dan mempengaruhi pembentukan dan penegakan hukum di tingkat daerah adalah Perguruan Tinggi, LSM, Pers, dan pihak swasta.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Dacey, A.V., *An Introduction to the study of the law of The Constitution*, English Language Book Society and Macmillan, London, 1971.
- Gandhi, L.M., , *Harmonisasi Hukum Menuju Hukum Yang Responsif*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap FHUI, 1995..
- Kleden, Ignas, *Masyarakat dan Negara, Sebuah Persoalan*, Yayasan Indosesiatera, Magelang, 2004.
- Nusantara, Abdul Hakim G., *Politik Hukum Indonesia*, YLBHI, Jakarta, 1988.
- Ohmae, Kenichi, *The End of the Nation State, The Rise of Regional Economies*, , The Free Press, New York, 1995.
- Santos, Boaventura De Sousa, *Toward A New Common Sense: Law, Science and Politics In Paradigmatic Transition*, New York: Routledge, 1995.
- Wargakusumah, Moh. Hasan,dkk, *Perumusan Hamonisasi Hukum tentang Metodologi Harmonisasi Hukum*, BPHN Departemen Kehakiman, 1996/1997.