

PERBAIKAN SISTEM HUKUM DALAM PEMBANGUNAN HUKUM DI INDONESIA

AZMI FENDRI

Kampus Unand Limau Manis Padang

Abstrak

Sejak reformasi ditandai dengan jatuhnya Pemerintahan Rezim Orde Baru, memunculkan suatu periode transisi dalam proses demokrasi. Kata demokrasi mungkin menjadi jargon politik yang kemas dalam bentuk masalah sosial dan HAM yang kemudian kemudian diekspos kepada masyarakat untuk menentang semua kebijakan pemerintahan. Tepat mengaku selama pemerintahan Orde Baru, demokrasi cenderung menjadi sangat hal yang tabu untuk dibicarakan secara terbuka publik. Hal ini cermin dari berbagai produk legislasi yang tidak memperlihatkan keadilan masyarakat pada umumnya.

Abstract

Since reform marked by fall downing regime him Governance of New Order, peeping out a period to transition in course of democracy. Word democratize likely become tidy political jargon in the form of social issues and HAM which later then diekspos to society to oppose all policy of governance. Proper confessed during governance of New Order, democracy likely become very matter of taboo to be talked openly public. This matter of mirror from various legislation product which do not express justice of society in general.

Kata kunci: Substansi hukum, struktur hukum, budaya hukum



A. Pendahuluan

Pasal 1 ayat (3) Bab I, Amandemen Ketiga Undang-Undang Dasar 1945, menegaskan kembali bahwa “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”. Artinya bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah Negara yang berdasar atas hukum (*rechtstaat*), tidak berdasar atas kekuasaan (*machstaat*), dan pemerintahan yang berdasarkan sistem konstitusi (hukum dasar), bukan absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas). Sebagai konsekwensi dari Pasal 1 ayat (3) Amandemen Ketiga Undang-Undang Dasar 1945, 3 (tiga) prinsip dasar wajib dijunjung oleh setiap warga Negara yaitu, supremasi hukum, kesetaraan di hadapan hukum, dan penegakkan hukum dengan cara-cara yang tidak bertentangan dengan hukum.¹ Tiga prinsip dasar ini selalu menjadi agenda pemerintah yang berkuasa dalam menjalankan roda reformasi, khususnya reformasi hukum.

Memang secara faktual harus kita akui, meskipun kita sudah merdeka lebih dari enam dekade, namun untuk keluar dari kungkungan peraturan perundangan warisan kolonial bukanlah hal yang mudah. Semua itu tidak terlepas dari kondisi, di mana seluruh alur perkembangan sistem hukum di Indonesia sesungguhnya telah banyak terbangun dan tergariskan secara pasti berdasarkan konfigurasi asas-asas yang telah diletakkan sejak lama sebelum kekuasaan pemerintah kolonial tumbang.² Hal ini menimbulkan masalah pada saat norma hukum yang secara limitatif dan kaku mau diterapkan dalam kehidupan masyarakat. Hal ini sejalan dengan apa yang dinyatakan Esmi Warasih Pujirahayu dalam pidato pengukuhan sebagai guru besar bahwa “penerapan suatu

¹ Lihat Amandemen Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

² Soetandyo Wignjosoebroto, *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional-Dinamika Sosial-Politik dalam Perkembangan Hukum di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994, hlm. 15.

sistem hukum yang tidak berasal atau ditumbuhkan dari kandungan masyarakat merupakan masalah, khususnya di negara-negara yang sedang berubah karena terjadi ke tidak cocokan antara nilai-nilai yang dihayati oleh anggota masyarakat itu sendiri”.³ Pernyataan ini sesuai dengan apa yang dimaksudkan oleh van Savigny dengan “*volksgeist*”.⁴

Dalam konteks ke Indonesia, bicara mengenai *volksgeist* dalam estalasi pengembangan ilmu hukum, mau tidak mau kita harus kembali pada kristalisasi nilai-nilai yang bersal dari karakteristik dan budaya bangsa Indonesia sendiri. Hal ini hanya dapat kita temukan pada falsafah dan ideologi bangsa Indonesia yaitu Pancasila. Namun, dalam pembangunan hukum selama ini, terutama di era reformasi Pancasila yang seyogianya kita jadikan sebagai landasan berpijak telah kita tinggalkan. Sehingga produk hukum yang dilahirkan tidak mencerminkan nilai-nilai yang sesuai dengan karakter bangsa Indonesia itu sendiri. Dengan kata lain produk hukum yang dilahirkan tak ubahnya sebagai titipan dari lembaga-lembaga asing yang bermain di Indonesia.⁵

Kondisi seperti inilah yang terjadi selama rezim Orde Baru berkuasa, karena hukum tidak mampu memberikan kepastian sebagaimana yang diharapkan dan memberikan rasa keadilan yang sejalan dengan keinginan masyarakat. Rezim Orde Baru justru beranggapan telah melaksanakan pemerintahan atas dasar kepastian dan keadilan, serta berusaha merealisasikannya melalui berbagai program yang dikenal dengan istilah “pemerataan” yang meliputi segala bidang kehidupan.⁶ Kebijakan pemerintah rezim Orde Baru ini ditopang dengan legitimasi formal dari para wakil rakyat (DPD, DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kota/Kabupaten). Pada masa ini kelihatan betul dominasi lembaga eksekutif dalam menentukan berbagai produk hukum dengan alasan bahwa lembaga eksekutif lebih memahami kondisi rakyat di lapangan dan memiliki tenaga ahli (*heavy executive*). Pada masa ini pulalah berkembang persepsi bahwa pembangunan hukum Indonesia akan ketinggalan jika tidak mengikuti perkembangan alur hukum modern melalui mazhab Hukum Positivis. Sedangkan hukum yang ada sebagai *living law* justru diabaikan karena dianggap tidak mampu sebagai media ilmu hukum karena sifatnya tidak tertulis sehingga tidak memberikan kepastian hukum.

Namun setelah roda reformasi berjalan lebih kurang delapan tahun keadaan bangsa lebih baik, masyarakat lebih tertib atau justru sebaliknya lebih buruk. Apakah penegakkan hukum sudah bisa memberikan keadilan kepada masyarakat?. Fenomena terjadi dimana masih ada penegakkan hukum yang justru mengaburkan makna keadilan masyarakat. Hal ini dapat kita lihat masih ada kasus-kasus *korupsi*, *illegal logging*, yang diselesaikan secara adat, atau sekalipun kasus tersebut dibawa dipersidangan tetap berakhir dengan kemenangan bagi para selebritis kejahatan.

³ Esmi Warasih Pujirahayu, *Pemberdayaan Masyarakat dalam Mewujudkan Tujuan Hukum (Proses Penegakan Hukum dan Persoalan Keadilan)*, Pidato Pengukuhan Guru Besar pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 14 April 2001.

⁴ *Volksgeist* atau jiwa bangsa adalah kristalisasi nilai-nilai yang dibangun secara alamiah melalui pengemblengan sajarah. Nilai-nilai ini dipengaruhi oleh ruang dan waktu sehingga inilah yang membuatnya unik dan berbeda pada setiap bangsa. Lebih jauh lihat Shidarta, *Karakter Penalaran hukum dalam Konteks ke Indonesian*, Utomo, Bandung, 2006, hlm. 257-265.

⁵ Hal ini terlihat jelas dari regulasi dibidang ekonomi terutama berkaitan program privatisasi, pengelolaan sumber daya alam, perlindungan terhadap tenaga kerja dan lain sebagainya.

⁶ Lebih lanjut mengenai konsep pemerataan ini dapat kita lihat dalam Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) dimulai sejak tahun 1969sampai 1999 yang terkenal dengan istilah Trilogi Pembangunan.

Mengamati sisi hukum Negara kita, khususnya penegakkan hukum ibarat bermain-main dengan api yang suatu saat pasti akan terbakar. Artinya, siapa yang bermain-main dengan hukum pasti akan merasakan akibat dari perbuatannya sendiri. Mungkin tidak berlebihan kalau kita katakan masih banyak aparat hukum kita yang bermain api terhadap persoalan hukum. Ini bukan berarti kesalahan hanya ada pada penegak hukum aktif saja, melainkan semua unsur terkait (pemerintah, legislator) yang saling terkait dalam merumuskan sistem hukum di Negara ini.

Beranjak dari fenomena tersebut, tulisan ini mencoba menguraikan tentang perbaikan sistem hukum dalam pembangunan hukum di Indonesia

B. Pembahasan

Dalam upaya perbaikan sistem hukum di Indonesia dapat dilihat dalam rencana pembangunan jangka menengah nasional (RPJM 2004-2009) berdasarkan Perpres Nomor 7 Tahun 2005 dinyatakan, pembenahan sistem dan politik hukum dalam lima tahun mendatang diarahkan pada kebijakan untuk memperbaiki substansi (materi) hukum, struktur (kelembagaan) hukum, dan kultur (budaya) hukum, melalui upaya :

- a. Menata kembali substansi hukum melalui peninjauan dan penataan kembali peraturan perundang-undangan untuk mewujudkan tertib perundang-undangan dengan memperhatikan asas umum dan hirarkhi perundang-undangan; dan menghormati serta memperkuat kearifan local dan hukum adat untuk memperkaya system hukum dan peraturan melalui pemberdayaan yurisprudensi sebagai bagian dari upaya pembaharuan materi hukum nasional;
- b. Melakukan pembenahan struktur hukum melalui penguatan kelembagaan dengan meningkatkan profesionalisme hakim dan staf peradilan serta kualitas system peradilan yang terbuka dan transparan; menyederhanakan system peradilan; meningkatkan transparansi agar peradilan dapat diakses oleh masyarakat dan memastikan bahwa hukum diterapkan dengan adil dan memihak pada kebenaran; memperkuat kearifan local dan hukum adapt untuk memperkaya system hukum dan peraturan melalui pem berdayaan yurisprudensi sebagai bagian dari upaya pembaharuan materi hukum nasional;
- c. Meningkatkan budaya hukum antara lain melalui pendidikan dan sosialisasi berbagai peraturan perundang-undangan serta perilaku keteladanan dari kepala Negara dan jajarannya dalam mematuhi dan mentaati hukum serta penegakan supremasi hukum

C. Substansi Hukum

Bicara mengenai substansi hukum, kita harus melihat realitas tatanan sosial kemasyarakatan yang majemuk dan di samping itu kita juga mengacu pada falsafah dasar negara yaitu Pancasila. Berdasarkan hal tersebut, maka substansi hukum merupakan hasil dari suatu pengaktualisasian nilai-nilai dan kaidah-kaidah hukum yang hidup dalam masyarakat (*living law*), baik dalam arti hukum tertulis maupun hukum tidak tertulis. Untuk itu penghormatan dan penguatan terhadap kearifan lokal serta hukum adat harus jadi perhatian khusus. Sehingga *volksgeist* yang dimaksud oleh Savigny betul-betul

terakomodir dengan baik dalam suatu peraturan perundang-undangan dan pada akhirnya produk hukum yang dilahirkan ini jadi fungsional dalam kehidupan berbangsa dan bernegara (*positive law*). Berkaitan dengan substansi hukum ini juga diharapkan kreativitas dari hakim melalui yurisprudensi sebagai pengayaan materi hukum nasional yang tetap mengedepankan tujuan dari hukum itu sendiri.

Secara substansial, banyak kita temui peraturan perundangan-undangan inkonsistensi dan bertentangan antara peraturan yang sederajat satu dengan yang lainnya, antara peraturan tingkat pusat dan daerah, dan antara peraturan yang lebih rendah menemukan hanya 14,8 %, dari sebanyak 709 perda yang diteliti, secara umum tidak bermasalah.. Sisanya sebesar 85,2 % perda yang dibuat oleh daerah tingkat II merupakan perda-perda yang bermasalah. Masalah terbesar pada perda-perda yang bermasalah tersebut antara lain terkait dengan prosedur, standar waktu, biaya, tarif dan lainnya dengan persentase sebesar 22,7 %, dan permasalahan acuan yuridis yang tidak disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan tingkat pusat dengan persentase sebesar 15,7%.⁷

Disamping itu perumusan peraturan perundang-undangan yang kurang jelas mengakibatkan sulitnya pelaksanaan di lapangan atau menimbulkan banyak inteprestasi yang mengakibatkan terjadinya inkonsistensi. Sering kali isi peraturan perundang-undangan tidak mencerminkan keseimbangan antara hak dan kewajiban dari obyek yang diatur, keseimbangan antara hak individual dan hak sosial atau tidak mempertimbangan pluralisme dalam berbagai hal, serta tidak responsife gender.

Pada dasarnya undang-undang yang baik adalah undang-undang yang langsung dapat diimplementasikan dan tidak memerlukan peraturan pelaksanaan lebih lanjut.⁸ Akan tetapi kebiasaan untuk menunggu peraturan pelaksanaan menjadi penghambat operasionalisasi peraturan perundang-undangan. Berbagai undang-undang yang dibuat dalam rangka reformasi banyak yang tidak bisa dilaksanakan secara efektif. Penyebab utamanya antara lain tidak dibuatkan dengan segera berbagai peraturan pelaksanaan yang diperintahkan oleh undang-undang. Meskipun tidak semua undang-undang membutuhkan peraturan pelaksana dalam aplikasinya atau penerapannya

Dalam rangka perbaikan dan pembenahan sistem hukum berkaitan dengan substansi hukum pada intinya melakukan penataan kembali peraturan perundang-undangan dengan tetap memperhatikan kearifan lokal dan hukum adat sebagai upaya pembaharuan materi hukum nasional di samping isu-isu korupsi, terorisme, perdagangan perempuan dan anak, obat-obat terlarang, perlindungan anak yang memerlukan penanganan serius tidak saja dalam penegakan hukum tetapi juga materi-materi hukum yang diatur. Sehingga akan terciptanya sistem hukum nasional yang adil, konsekuen, dan tidak diskriminatif.

Secara politik hukum, pemerintah sudah berupaya mengakomodir nilai-nilai yang hidup di masyarakat (*legal pluralism*) dalam pembentukan hukum nasional (politik perundang-undangan yang akomodatif). Mengutip pendapat dari *Von Benda-Beckman*, mengatakan bahwa sistem hukum yang berlaku dalam masyarakat menjadi dua, yaitu hukum Negara (*state law*) seperti hukum perundang-undangan di satu pihak, dan hukum

⁷ Lihat Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2005 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009

⁸ F. Fernando M. Manulang, *Menggapai Hukum Berkeadilan*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta 2007, hlm. 12.

kebiasaan (*non state law*) seperti hukum adat. Dalam kehidupan sehari-hari kedua sistem hukum itu sama-sama mempengaruhi perilaku warga masyarakat. Kedua sistem hukum itu saling berinteraksi yang tampak pada perilaku seseorang ataupun kelompok. Namun hukum sebagai produk kebijakan politik tidak selamanya merupakan *condition sine quanon* bagi suatu tujuan yang hendak dicapai. Hal ini mencerminkan bahwa hukum mempunyai batas-batas kemampuan tertentu untuk mengakomodasi nilai-nilai yang tumbuh dan hidup dalam komunitas masyarakat. Sehingga untuk menjadikan hukum sebagai *a tool of social control* dan sekaligus sebagai *a tool of social engineering*, tentulah bukan sesuatu diskursus yang utopis. Namun untuk mengimplementasikannya kita harus bisa merumuskan hukum dalam suatu bentuk kebijakan yang mencerminkan ciri dan karakter bangsa Indonesia yang Bhineka, sehingga unifikasi hukum bukanlah sesuatu pengertian yang an sich, tetapi harus bisa disesuaikan dengan kultur dan karakter dimana hukum itu diterapkan.

Sehubungan fenomena tumpang tindih berbagai peraturan perundang-undangan baik di tingkat pusat maupun daerah serta ketidakefektifan berlakunya suatu peraturan perundang-undangan dengan alasan belum ada peraturan pelaksanaan, menunjukkan bahwa secara substansial penyusunan suatu produk hukum belum mengakomodir nilai-nilai kemajemukan budaya. Sebagaimana dinyatakan oleh *Nonet dan Selzick (1978:169)*, dalam rangka pencapaian tujuan hukum yang penting adalah substansi serta tanggung jawab yang efektif. Jadi hukum harus senantiasa melakukan penyesuaian terhadap tujuan-tujuan yang hendak dicapai oleh masyarakat. Dengan demikian hukum mempunyai dinamika, salah satu faktor terjadinya dinamika itu ialah adanya politik hukum, karena ia diarahkan kepada "*iure constituendo*", hukum yang seharusnya berlaku.⁹

Bertitik tolak dari pemikiran konsep hukum di atas, dalam tataran aplikasi masih jauh dari harapan dan cita-cita hukum masyarakat. Politik hukum yang dibangun pemerintah melalui politik perundang-undangan belum mencerminkan hukum yang responsif. Bahkan dari beberapa peraturan perundang-undangan, seperti Perpres No.36 Tahun 2006 yang diperbaharui Perpres No.65 Tahun 2007 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Secara regulasi Perpres ini justru tidak sesuai dengan semangat yang telah diagendakan dalam RPJP bidang hukum, yaitu melakukan pembangunan hukum berkelanjutan dengan memperhatikan kearifan lokal dan hukum adat (*legal pluralism*). Produk hukum yang dihasilkan seperti tercermin dalam Perpres pengadaan tanah tidak lain merupakan tindakan represif pemerintah untuk mendapatkan tanah bagi kepentingan pembangunan.

D. Struktur Hukum

Kurangnya independensi kelembagaan hukum, terutama lembaga-lembaga penegak hukum yang membawa akibat besar dalam sistem hukum. Intervensi terhadap kekuasaan yudikatif misalnya telah mengakibatkan terjadinya *partialitas* dalam berbagai putusan, walaupun hal seperti ini menyalahi prinsip-prinsip impartialitas dalam sistem peradilan. Akumulasi terjadinya putusan-putusan yang meninggalkan prinsip impartialitas dalam

⁹ Achmad Sodiki, *Politik Hukum Agraria; Unifikasi Ataukah Pluralisme Hukum*, Dalam Arena Hukum, Nomor. 8, Fak. Hukum Unibraw Malang, 1999

jangka panjang telah berperan terhadap terjadinya degradasi kepercayaan masyarakat kepada sistem hukum maupun hilangnya kepastian hukum

Akuntabilitas kelembagaan hukum, independensi dan akuntabilitas merupakan dua sisi uang logam. Oleh karena itu independensi lembaga hukum harus disertai dengan akuntabilitas. Namun dalam praktek pengaturan tentang akuntabilitas lembaga hukum tidak dilakukan dengan jelas, baik kepada siapa atau lembaga mana ia harus bertanggung jawab maupun tata cara bagaimana yang harus dilakukan untuk memberikan pertanggung jawabannya. Hal ini memberikan kesan tiada transparansi di dalam semua proses hukum. Disamping itu faktor sumber daya manusia di bidang hukum, secara umum mulai dari peneliti hukum, perancang perundang-undangan sampai pada tingkat pelaksana dan penegak hukum masih perlu peningkatan, termasuk dalam hal memahami dan berperilaku responsif gender.

Sistem Peradilan yang tidak transparan dan terbuka juga mengakibatkan hukum belum sepenuhnya memihak kepada kebenaran dan keadilan karena tiadanya akses masyarakat untuk melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan peradilan. Kondisi tersebut juga diperlemah dengan profesionalisme dan kualitas sistem peradilan yang masih belum memadai sehingga membuka kesempatan terjadinya penyimpangan kolektif di dalam proses peradilan atau lebih dikenal dengan mafia peradilan.

Melakukan pembenahan struktur hukum melalui penguatan kelembagaan dengan meningkatkan profesionalisme hakim dan staf peradilan serta kualitas sistem peradilan yang terbuka dan transparan, menyederhanakan sistem peradilan, meningkatkan transparansi agar peradilan dapat diakses oleh masyarakat dan memastikan bahwa hukum diterapkan dengan adil dan memihak kepada kebenaran dengan selalu memperhatikan kemajemukan budaya yang ber-Bhineka Tunggal Ika.

Perubahan keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 membawa perubahan mendasar di bidang kekuasaan kehakiman dengan dibentuknya Mahkamah Konstitusi yang mempunyai hak menguji terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Komisi Yudisial yang akan melakukan pengawasan terhadap sikap tindak dan perilaku hakim. Terbentuknya Mahkamah Konstitusi merupakan upaya pemerintah dalam menata semua peraturan perundang-undangan baik di pusat maupun di daerah. Mahkamah Konstitusi mempunyai kewenangan (*Judicial Review*) untuk menentukan apakah suatu produk perundang-undangan itu sah atau tidak. Sayogyanya hukum yang lebih rendah harus berdasar, bersumber dan tidak boleh bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi sebagaimana teori "*Stufenbautheory*", dari Hans Kelsen.

Peningkatan kemandirian hakim berdasarkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang kekuasaan kehakiman membawa perubahan bagi terselenggaranya *check and balances* dalam penyelenggaraan Negara dengan beralihnya kewenangan administratif, organisasi, dan keuangan lembaga peradilan kepada Mahkamah Agung. Pembinaan satu atap oleh Mahkamah Agung secara politik hukum agar penegakan hukum (*law enforcement*) tidak diintervensi oleh kekuatan eksekutif. Sebagai benteng terakhir orang mencari keadilan. Mahkamah Agung harus steril dari segala macam tawar-menawar yang dilakukan oleh orang-orang yang ingin membeli hukum. Untuk itu pembentukan lembaga

Komisi Yudisial untuk mengawasi perilaku para hakim perlu kita apresiasikan sebagai langkah positif kearah pembangunan struktur hukum yang independen disertai dengan akuntabilitas lembaga hukum.

Peningkatan profesionalisme hakim dan aparat peradilan perlu dilakukan, sehingga putusan-putusan yang dihasilkan tidak semata-mata dari apa yang telah diatur dalam undang-undang, tetapi lebih jauh dari pada itu hakim harus bisa menemukan hukum (*rechtvinding*) terhadap suatu peristiwa yang tidak ada pengaturannya dalam undang-undang. Karena hukum akan menjadi bermakna hanya dengan cara penafsiran yang bergantung kepada norma dasar yang didalilkan. Sebagai negara yang menganut sistem hukum civil law yang tidak murni seperti terlihat dari keputusan-keputusan hakim yang dijadikan sebagai sumber hukum (yurisprudensi). Fenomena ini tentu menuntut seorang hakim pada saat menjatuhkan hukuman harus dibekali dengan penguasaan ilmu hukum, disamping fenomena-fenomena krusial yang berkembang di masyarakat.

Di samping itu dengan melibatkan peran serta masyarakat (publik) dalam mengawasi penyelenggaraan peradilan sebetulnya bukanlah merupakan hal yang baru. Memang setelah kejatuhan rezim Orde Baru digantikan dengan Orde Reformasi, peran serta publik melalui lembaga pengawasan seperti ICW (Indonesian Corruption Watch), MTI (Masyarakat Transparansi Indonesia), Judicial Watch, Parliament Watch, Police Watch memberikan warna lain dalam penegakan hukum di Indonesia. Tentu dalam melakukan pengawasan mereka bekerja dengan jujur, berani, serta independen tidak partisan.

Menurut *Satjipto Rahardjo*¹⁰, peran publik dalam hukum guna menyumbang usaha keluar dari keterpurukan hukum saat ini, *pertama*, disadari kemampuan hukum itu terbatas. Mempercayakan segala sesuatu kepada hukum adalah suatu sikap yang tidak realistis. Kita menyerahkan nasib kepada institusi yang tidak absolut untuk menuntaskan tugasnya sendiri. Secara empirik terbukti untuk melakukan tugasnya ia selalu membutuhkan bantuan, dukungan, tambahan kekuatan publik. *Kedua*, masyarakat ternyata tetap menyimpan kekuatan otonom untuk melindungi dan menata dari sendiri. Kekuatan itu untuk sementara waktu tenggelam di bawah dominasi hukum modern yang nota bena adalah hukum Negara.

E. Budaya Hukum.

Begitu pula dengan komponen budaya hukum, di mana komponen ini sangat menentukan sekali dalam upaya penegakan hukum (*law enforcement*). Ada kalanya penegakan hukum pada suatu komunitas masyarakat sangat baik, karena didukung oleh kultur yang baik melalui partisipasi masyarakat (*public participation*). Pada masyarakat seperti ini, meskipun komponen struktur dan substansinya tidak begitu baik hukumnya akan tetap jalan dengan baik. Begitu pula sebaliknya, jika tidak ada dukungan dari masyarakat, sebaik apapun struktur dan substansi aturan tersebut, hasilnya tetap tidak akan baik dalam penegakan hukum. Makanya Ross menyatakan bahwa hukum tidak lebih dan tidak kurang hanyalah salah satu saja dari sekian banyak sarana kontrol sosial dengan

¹⁰ Satjipto Rahardjo, *Mengajarkan Keteraturan, Menemukan Ketidakteraturan*, Pidato Mengakhiri Jabatan Sebagai Guru Besar Tetap Pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro

sifat yang paling terspesialisasi dan tergarap.¹¹

Budaya hukum (komponen kultural) suatu sistem hukum mencakup sikap dan nilai-nilai yang menentukan bekerjanya sistem hukum itu (Friedman, 1969:14) Budaya hukum berfungsi sebagai jiwa atau motor yang menggerakkan suatu peraturan agar dapat bekerja dalam masyarakat. Secara antropologi hukum, sistem hukum yang berlaku dalam masyarakat menjadi dua, yaitu hukum Negara (*state law*), seperti hukum perundang-undangan dan hukum kebiasaan (*non state law*) seperti hukum adat. Dalam kehidupan sehari-hari kedua sistem hukum itu saling berinteraksi yang tampak pada perilaku seseorang maupun kelompok.

Timbulnya degradasi budaya hukum di lingkungan masyarakat ditandai dengan meningkatnya apatisisme seiring dengan menurunnya tingkat apresiasi masyarakat baik kepada substansi hukum maupun kepada struktur hukum yang ada. Hal ini telah tercermin dari peristiwa-peristiwa yang terjadi di masyarakat. Menurunnya kesadaran akan hak dan kewajiban hukum masyarakat juga merupakan penyebab tidak efektifnya pelaksanaan hukum di masyarakat. Kondisi ini tercermin dari maraknya kasus main hakim sendiri seperti pembakaran pelaku kejahatan, sweeping oleh sebahagian anggota masyarakat.

Pelaksanaan hukum dalam masyarakat, tidak bisa dipisahkan dari interaksi diantara para aktor. Melalui interaksi itulah muncul situasi yang mempengaruhi perilaku para aktor tersebut. Norma hukum mana yang berpengaruh dalam masyarakat dan berguna sebagai landasan berinteraksi, erat kaitannya dengan kepatuhan hukum warga masyarakat yang bersangkutan. Oleh karena itu budaya hukum merupakan salah satu faktor yang menentukan bekerjanya hukum dalam masyarakat.

F. Dekonstruksi Hukum Dalam Pembangunan Hukum di Indonesia

Akibat dari monopoli dan sentralisasi kekuasaan pada pemerintah pusat, maka negara menjadi kapitalis dan otoriter dalam melaksanakan kewenangannya. Hal ini secara sosiologis dapat dipahami, karena negara/pemerintah sebagai salah satu lembaga yang berinteraksi dalam sistem sosial yang lebih besar dapat mempunyai keinginan dan tujuannya sendiri. Oleh karena itu upaya dekonstruksi sebagai upaya untuk mengembalikan format dan fraksis pembangunan hukum di Indonesia.

Urgensi dilakukannya dekonstruksi hukum yang dilakukan dalam bentuk memangkas cabang-cabang praktek hukum yang kurang menguntungkan serta dilanjutkan dengan melakukan rekonstruksi, didasarkan beberapa alasan logis antara lain:

- a. Negara telah mendominasi dan menegasikan hak-hak rakyat/masyarakat yang seharusnya difasilitasi oleh negara dalam rangka mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat;
- b. Negara yang seharusnya tampil dan memberikan perlindungan bagi rakyat dalam memperoleh akses atas sumber daya alam pada kenyataannya tidak demikian, bahkan kerap kali negara menjadi lawan bagi rakyat dan menjadi sumber ketidakadilan;
- c. Hukum negara/nasional yang didasarkan pada faham hukum modern yang positivis

¹¹ Ibid., hlm 256.

telah demikian mendominasi hukum rakyat, dan cenderung terus menegasikan hukum rakyat/the living law yang seharusnya difasilitasi agar tumbuh dan berkembang menjadi sumber hukum nasional;

- d. Terjadi penghisapan kekuasaan oleh negara/pemerintah pusat terhadap daerah, maupun kesatuan-kesatuan masyarakat tradisional dan otonom.

Dalam melaksanakan dekontruksi hukum, maka rakyat harus diberi kesempatan seluas-luasnya untuk ikut berpartisipasi dalam proses pembentukan hukum. Balkin¹² menyatakan bahwa, dalam dekontruksi norma hukum memposisikan 2 (dua) nilai kepentingan yang nyata yang satu didahulukan dari yang lain, sedangkan yang lain disusulkan, oleh sebab itu tidak ditampilkan. Untuk merealisasikan dekontruksi, maka hak dan kepentingan negara dan masyarakat harus dikonstruksi ulang sebagai 2 (dua) entitas yang independen, di bawah payung persatuan, dan Bhineka Tunggal Ika yang harus dimaknakan bahwa sekalipun kita ini satu tidaklah boleh dilupakan bahwa sesungguhnya kita secara hakiki memang bhinna: berbeda-beda dalam suatu kemajemukan.¹³

Dekonstruksi terhadap hukum urgen dilakukan juga atas dasar pertimbangan bahwa, pada dasarnya struktur kekuasaan dalam masyarakat, termasuk pemerintahan merupakan bangunan *hirarckhie* yang amat kaku dan tak gampang responsif pada tuntutan publik. Oleh karena itu, suatu gerakan harus dilancarkan untuk membuat struktur tersebut berubah lebih responsif, demokratis, peka pada permasalahan manusia, dan kemudian daripada itu lalu bersedia untuk dimintai pertanggungjawaban.

Pada tataran teoritis, maka pembalikan melalui mekanisme dekontruksi hukum harus dilakukan dengan mengembalikan strategi pembangunan hukum di Indonesia sebagaimana yang diamanatkan oleh pendiri republik yaitu menjadikan The Living Law yang ada pada sanubari bangsa Indonesia yang bersifat pluralis sebagai sumber utama pembangunan hukum. Untuk itu upaya yang dapat dilakukan adalah :

- a. Membangkitkan rasa nasionalisme, dan kebanggaan ber hukum atas dasar penghormatan yang mendalam terhadap hukum Indonesia asli yang hidup dan berkembang sebagai The Living Law dalam masyarakat Indonesia yang merupakan perwujudan dari *Peculiar form of social life* masyarakat Indonesia yang pluralis atas dasar semboyan Bhineka Tunggal Ika;
- b. Melakukan rekonstruksi seluruh sistem hukum nasional atas dasar paradigma-paradigma nonpositivis dan nondoktrinal;
- c. Melakukan desentralisasi kekuasaan pemerintahan/negara;
- d. Memfasilitasi satuan-satuan masyarakat dengan otoritas-otoritas otonom dan kelembagaan tradisional untuk ber hukum sesuai dengan *Peculiar form of social life*-nya;
- e. Hukum nasional harus dirumuskan atas dasar prinsip harmonisasi hukum yang bertujuan untuk mengakomodir kepentingan masyarakat Indonesia yang pluralis di bawah semboyan Bhineka Tunggal Ika dan sila Persatuan Indonesia dalam bingkai NKRI;

¹² Balkin, dalam Wajah Hukum Era Reformasi, Kumpulan Karya Ilmiah Menyambut 70 tahun Prof. Dr. Satjipto Rahardjo, SH., PT. Aditya Bakti, Bandung, 2000. hlm. 80

¹³ Sutandya Wignjosoebroto, Hukum, Paradigma, Metode, dan Dinamika Masalahnya, Elsam, Jakarta, 2002, hlm. 555

- f. Mengutamakan harmonisasi hukum daripada unifikasi dan kodifikasi hukum;
- g. Menumbuhkan partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan hukum dan pengawasan publik atas pelaksanaan peraturan perundang-undangan dan pelaksanaan pemerintahan guna menciptakan transparansi dan akuntabilitas pelaksanaan pemerintahan;
- h. Menciptakan pemerintahan berdasarkan prinsip “*check and balance*”;
- i. Memberikan kebebasan pada hakim untuk menemukan dan menciptakan hukum (*judge made law*) dalam memutus perkara atas dasar upaya untuk mencapai kebenaran substansial, bukan kebenaran formil, sebagaimana yang diajarkan oleh faham positivis, dan bila perlu hakim dapat menyatakan tidak berlakunya suatu peraturan perundang-undangan apabila peraturan tersebut akan menimbulkan malapetaka hukum;
- j. Melakukan evaluasi terhadap substansi hukum yang tertuang dalam berbagai peraturan perundang-undangan, dan melakukan penyempurnaan atau pencabutan jika dirasakan merugikan kepentingan masyarakat;
- k. Mengembangkan pola pemerintahan atas dasar pendekatan yang bersifat sinergi antara kepentingan pusat dan daerah.

Dalam konteks pembangunan hukum di Indonesia, pembentukan produk hukum harus jelas ke mana tujuan pembangunan hukum tersebut. Tujuan ini amat urgen sebagai arah pembangunan hukum yang diinginkan sebagai upaya mengatasi berbagai krisis yang dihadapi, terutama krisis hukum. Dalam pembangunan hukum ini tujuan yang ingin dicapai adalah dilakukannya pembaharuan peraturan perundang-undangan dan sekaligus penegakan hukum, sehingga jelas bagaimana hukum kita kedepan. Pembaharuan hukum ini sendiri bukan hanya sekedar pembaharuan begitu saja, tetapi harus ada pembangunan moralitas hukum, sebagai arah dari pembangunan hukum yang “benar-benar” hukum dan tidak kepada hukum yang “bukan hukum”. Hal ini sejalan dengan pandangan positivis seperti Hart dan Kelsen yang membedakan antara hukum dan moral, karena hukum merupakan suatu sistem yang tertutup dan hukum harus bebas dari anasir-anasir non hukum.¹⁴

Mengingat hukum sebagai suatu produk yang akan dijadikan pedoman dalam bersikap dan bertindak serta sarana untuk melakukan perubahan, maka elemen pembentukan hukum itu harus dilihat secara komprehensif yang melibatkan multi disiplin. Menurut Burkhardt Krems sebagai mana dikutip oleh Hamid Attamimi, menegaskan bahwa elemen pembentukan peraturan perundang-undangan meliputi kegiatan yang berkaitan dengan isi atau substansi, metode pembentukan, serta proses dan prosedur pembentukan suatu peraturan.¹⁵ Namun dalam kenyataannya bicara mengenai elemen pembentukan hukum ini, para pakar hukum Indonesia justru merujuk pada pandangan Lawrence M. Friedman yang menegaskan adanya 3 (tiga) komponen dalam pembentukan hukum yaitu struktur,

¹⁴ Dalam kajian filsafat tidak semua hukum adalah hukum, karena terdapat hukum yang bukan hukum, yaitu yang bentuknya saja berupa hukum seperti Tap MPR, Undang-undang, Putusan Presiden, Putusan Menteri dan lain-lain. Disebut bukan hukum karena isinya tidak memuat asas-asas hukum. Lebih lanjut lihat Roger Contterrell, *The Politics of Jurisprudence. A Critical Introduction to Legal Philosophy*, University of Pennsylvania Press, US, 1992, hlm. 118-119.

¹⁵ Dalam Esmi Warasih, *Lot., cit.*, halaman 37.

substansi dan kultur¹⁶ seperti telah dijelaskan diawal tulisan ini. Berdasarkan ketiga komponen ini Badan Pembina Hukum Nasional (BPHN) lalu mengembangkannya menjadi 5 (lima) komponen yaitu sebagai berikut:¹⁷

1. Materi hukum (tatanan hukum) amat tergantung dengan politik hukum yang dikembangkan, sehingga berbeda dari suatu periode dengan periode berikutnya yang meliputi:
 - a. Perencanaan hukum;
 - b. Pembentukan hukum;
 - c. Penelitian hukum, dan
 - d. Pengembangan hukum.
2. Aparatur hukum yaitu mereka yang mempunyai tugas dan fungsi :
 - a. Penyuluhan Hukum;
 - b. Penerapan hukum;
 - c. Penegakan hukum, dan
 - d. Pelayanan hukum.
3. Sarana dan prasarana hukum yang meliputi hal-hal yang bersifat fisik;
4. Budaya hukum yang dianut oleh warga masyarakat, termasuk para pejabatnya; dan
5. Pendidikan hukum.

Berdasarkan ketiga komponen dasar dalam pembentukan hukum tersebut, agar hukum itu jadi fungsional dan bahkan sebagai sara perubahan sosial ditengah-tengah kehidupan masyarakat, untuk itu dibutuhkan bantuan dari berbagai disiplin ilmu sebagai pendukung. Sehingga hukum itu betul-betul bisa dijadikan sebagai sandaran dalam bersikap, berbuat dan bertindak dalam berbagai lapangan kehidupan, baik oleh masyarakat maupun bagi pemerintah sendiri. Hal ini sejalan dengan amanat konstitusi, di mana dalam penjelasannya ditegaskan bahwa Indonesia adalah negara yang didasarkan atas hukum (*eine rechtstaat, a state on law, a state governed by law*). Hukum mana merupakan pengejawantahan dari cita hukum sebagaimana diamanatkan dalam pembukaan konstitusi.

G. Kesimpulan

Mencermati uraian-uraian tentang pembaharuan/pembangunan di bidang hukum itu sesungguhnya bukanlah sesuatu yang baru. Sejak pernyataan kemerdekaan Indonesia dari penjajahan kolonial Belanda, telah dilakukan berbagai upaya kearah pembaharuan hukum, baik dari segi sistem, teori, asas, fungsi dan tujuan, peraturan perundang-undangan, sampai dengan penerapan dan penegakannya.

Pembaharuan itu didasarkan pada hakekat dari hukum itu sendiri sebagai suatu peraturan yang berlakunya harus memenuhi persyaratan filosofis, politis, yuridis, dan sosiologis. Secara filosofis hukum itu harus sesuai dengan sistem, teori, asas-asas, fungsi dan tujuan hukum. Dari segi politis hukum itu harus merupakan buatan dari pemerintah

¹⁶ Lebih lanjut lihat Lawrence F. Friedman, *American Law, Introduction*, W.W. Norton & company, New York, 1984, hlm. 5-7.

¹⁷ BPHN, *Sejarah Badan Pembina Hukum Nasional*, Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, Jakarta, 2005.

Negara merdeka dan bukan peninggalan kolonial. Secara yuridis pembuatannya harus memenuhi prosedur pembuatan undang-undang dan tata urutan peraturan perundang-undangan yang ada. Sedangkan dari segi sosiologis, hukum itu muncul dari aspirasi masyarakat sehingga berlakunya diterima dan dipatuhi oleh masyarakat.

H. Daftar Pustaka

- Achmad Sodiki, *Politik Hukum Agraria: Unifikasi Ataukah Pluralisme Hukum*, dalam Arena Hukum No.8 Juli 1999, Fak. Hukum Unibraw, Malang, 1999
- Lawence M Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective*, Russel Sage Foundation, New York, 1975.
- Nonet, Philipe & Selzick, Philip, (1978) *Law and Society in Transition; Toward Responsive Law*, New York : Harper & Row.
- Sally More Falk, *Law as Process; An Anthropological Approach*, Routledge & Keagen Paul, londion, 1978
- Satjipto Rahardjo, *Mengajarkan Keteraturan Menemukan Ketidakteraturan*, Pidato Mengakhiri Masa Jabatan Sebagai Guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, 2000.