

REVITALISASI SUPREMASI HUKUM DALAM MENGATASI KRISIS HUKUM

Oleh :
Umbu Lily Pekuwali

Revitalization of Law's Supremacy

Abstract

Revitalisation of law should be geared towards the re-establishment of law's supremacy as intended by the founding fathers of the Indonesian state. A return to Pancasila as the primary source of the Indonesian legal system should be attempted. Pancasila – the five basic principles – embodying religious values, humanism, nationalism, principles of consensus and social justice should serve as guiding principles for legal enforcers. Implementation of values embodied in Pancasila should prove to be necessary to boost societal trust in the judiciary.

Key Words: revitalization, law's supremacy, law's crisis

A. PENDAHULUAN

Krisis nasional yang mewajah dalam berbagai bentuk, mulai dari sindrom separatisme, konflik bernuansa SARA, pertikaian politik, regulasi bernuansa primordial, tindak kekerasan yang kian intensif dan ekstensif, kemiskinan, kecemburuan sosial, sampai pada meluasnya tindakan main hakim oleh individu maupun oleh ormas-ormas primordial dan sebagainya, untuk sebagian di sebabkan oleh kenyataan bahwa hukum tidak berfungsi efektif. Begitu banyak pelanggaran (baik individu maupun kolektif) yang tidak terkena sanksi hukum. Ada aturan tetapi jarang ditegakkan secara benar – cenderung pilih kasih, ada pengadilan tapi sering jadi sarang mafia – jual beli kasus dan putusan, bahkan ada putusan hakim tapi sering sulit dieksekusi. Akibatnya, tidak ada kepastian bahwa hukum itu benar-benar norma objektif yang

berlaku untuk semua. Tiada jaminan bahwa proses hukum menghasilkan kebenaran dan keadilan, serta sulit dipastikan bahwa setiap pelanggaran pasti akan dijera secara hukum. Tolak ukur proses hukum sering berlangsung menurut arus "kuat-lemah".²³⁶

Tidak perlu diuraikan kiranya, betapa mengkhawatirkan kenyataan itu. Hukum kehilangan wibawa, dan kekecewaan menyebar ke mana-mana. Orang kehilangan motivasi untuk mentaati hukum. Masyarakat cenderung tidak percaya pada proses hukum dan tidak yakin men dapat keadilan melalui hukum. Akibatnya, muncul sikap permisif terhadap pelanggaran yang terjadi dan merasa aman pakai cara sendiri.

Immanuel Kant pernah berkata bahwa, untuk membangun tatanan negara yang stabil dan rasional, diperlukan suatu hukum dan managerial pemerintahan yang memasti

²³⁶ Bernard L. Tanya. 2006. *Hukum, Politik dan KKN*, Surabaya: Srikandi. Hal. 137

kan tiap orang mentaati hukum²³⁷. Sebuah negara membutuhkan hukum yang objektif dan rasional, bukan kontrol yang bersifat moral atau pun religius. Sebab, jika dalam suatu masyarakat majemuk masing-masing kelompok mengklaim kebenaran absolut agama, moralitas, atau kulturnya, maka yang akan terjadi adalah kekacauan dan konflik²³⁸. Kebijakan moralitas, hanya akan memecah-belah masyarakat modern yang plural dalam kategori-kategori agama, moral maupun kebudayaan²³⁹. Dari sinilah Kant mengusulkan perlunya tatanan hukum yang objektif dan imperatif. Makna hakiki dari hukum yang objektif dan imperatif itu adalah bahwa hukum menjamin kepentingan semua orang, bukan menurut ukuran-ukuran primordial yang parokhial (agama, moralitas dan kultur tertentu). Berdasar latar belakang persoalan tersebut di atas, maka diajukan rumusan masalah sebagai berikut: Bagaimana merevitalisasi supremasi hukum untuk mengatasi krisis hukum saat ini?

B. PEMBAHASAN

1. Supremasi Hukum

Dalam perspektif teori kedaulatan hukum atau *Rechtssouveriniteit*, supremasi hukum bermakna bahwa hukum memiliki kekuasaan tertinggi dalam sebuah negara. Baik penguasa, rakyat, maupun negara semuanya harus tunduk pada hukum²⁴⁰. Dalam negara hu-

kum modern, supremasi hukum merujuk pada "*the rule of law and not of man*" (hukumlah yang sesungguhnya memerintah dalam suatu negara, bukan kehendak manusia). Dengan demikian, supremasi hukum identik dengan *the rule of law*.²⁴¹ Sebagaimana ditegaskan oleh Albert Venn Dicey, the rule of law memiliki tiga unsur utama, yaitu (1) Tidak boleh ada kesewenangan. (2) Adanya equality before the law. (3) Terjaminnya hak-hak asasi manusia oleh hukum.²⁴²

Supremasi hukum tidak sekedar tersedianya peraturan (*gesetz, wet, rule*), tetapi lebih dari itu adalah perlunya kemampuan menegakkan kaidah (*recht, norm*), maka *ius* sebenarnya tidak sama dengan *lege, wet* atau *lex*. *Lege* menunjuk pada aturan-aturan hukum yang faktual ditetapkan, tanpa mempersoalkan mutunya. Sedangkan *ius* menunjuk pada cita hukum yang harus tercermin dalam hukum sebagai hukum, yakni keadilan. Karena itu, *ius* tidak selalu bisa ditemukan dalam segala aturan hukum (*lege/lex*). "*Das Volk des Rechts ist nicht das Volk des Gesetzes*" (Bangsa hukum, bukan bangsa UU)²⁴³ demikian salah satu adagium Romawi.

Dapat dikatakan, berhenti pada pembacaan hukum sebagai peraturan bisa menimbulkan kesalahan besar karena kaidah yang mendasari peraturan itu menjadi terlupakan. Kaidah adalah makna spiritual, roh. Sedangkan peraturan merupa-

²³⁷ Franz Neumann. 1986. *The Rule of Law*. Washington: Berg Publisher. Hal. 107

²³⁸ *Ibid.*

²³⁹ *Ibid.*

²⁴⁰ Wirjono Prodjodikoro. 1981. *Asas-asas Ilmu Negara dan Politik*. Bandung: PT Eresco. Hal. 16

²⁴¹ W. Friedmann. 1960. *Legal Theory*. London: Stern & Son Limited. Hal. 456

²⁴² Albert Venn Dicey. 1971. *An Introduction to the Study of Law of the Constitution*. London: English Language Book Society and MacMillan. Hal. 274

²⁴³ Theo Huibijbers. 1999. *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah*. Yogyakarta: Kanisius. Hal. 39.

kan penerjemahan ke dalam kata-kata dan kalimat²⁴⁴. Membaca undang-undang tidak salah, tetapi hanya berhenti sampai di situ saja bisa membawa malapetaka. Logika peraturan hanya salah satu. Selain itu, ada logika kepatutan sosial (*social reasonableness*) dan ada pula logika keadilan.²⁴⁵ Pendek kata, supremasi hukum tidak sama dengan supremasi peraturan.

2. Pancasila: Basis Revitalisasi

Hemat penulis, Pancasila dapat menjadi basis ideal revitalisasi supremasi hukum, oleh karena dalam Pancasila terkandung cita dan nilai-nilai yang berfungsi sebagai *guiding principle* untuk memandu bangsa Indonesia, baik dalam urusan kebangsaan, kenegaraan, kemasarakatan, keagamaan, hukum serta bidang kemanusiaan.

Lima *guiding principle* Pancasila, secara lebih operasional ditemukan dalam empat pokok pikiran UUD '45. Empat pokok pikiran tersebut menguasai konstitusi negara, yakni (i) Negara melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan berdasarkan atas persatuan, (ii) Negara hendak mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat, (iii) Negara yang berkedaulatan rakyat, berdasar kerakyatan dan permusyawaratan perwakilan, (iv) Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab.

Empat prinsip tersebut merupa-

kan gagasan kerokhaniaan dan kultural bangsa Indonesia tentang hukum. Karena merupakan asas kerokhaniaan bangsa, maka ide-ide pokok tentang cita hukum tersebut dapat diparalelkan dengan apa yang oleh von Savigny disebut sebagai *volksgeist*, yakni *general consciousness of the people* atau *spirit of the people*.²⁴⁶

Jika direfleksikan secara cermat, maka pada akhirnya dalam empat pokok pikiran tersebut ditemukan intisari hukum sebagaimana dimaksudkan Radbruch²⁴⁷. Pokok pikiran pertama merupakan cita hukum berbangsa yang berbasis jaminan keamanan demi terjaganya integrasi bangsa. Pointernya di sini adalah keamanan dan keutuhan/ integrasi semua unsur bangsa. Semua perangkat hukum yang mengatur hal-hal yang terkait dengan perikehidupan berbangsa, harus menjadi perekat antar unsur bangsa dalam semangat senasib-sepenanggungan dan hidup berdampingan secara damai (*peacefull coexistence*). Di sini berlaku prinsip keadilan kumulatif sebagaimana di maksud oleh Thomas Aquinas, yaitu memberi (perlindungan) kepada semua warga bangsa²⁴⁸ tanpa memandang status sosial, suku, budaya, politik, agama dan ekonominya. Ini dikenal sebagai – meminjam Helmut Coing – keadilan pengayoman (*justitia protectiva*). Oleh karena itu, seperti yang dikatakan Jeremy Bentham, fungsi hukum yang utama di sini adalah memberi

²⁴⁴ Bernard L. Tanya. "UU Praktik Kedokteran: Suatu Sorotan Etis", Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional "Peradilan Profesi Dokter", diselenggarakan oleh Program Magister Hukum Kesehatan Unika Sugyapranata Semarang, bekerjasama dengan Alumni S-3 Ilmu Hukum Undip, tanggal 5 Maret 2005.

²⁴⁵ *Ibid.*

²⁴⁶ Dennis Lloyd. 1985. *The Idea of Law*. New York: Penguin Books. Hal. 890

²⁴⁷ W. Friedmann. *Op.Cit.* Hal. 152

²⁴⁸ Franz L. Neumann. *Op.Cit.* Hal. 54

penghidupan, mendorong persamaan dan memelihara keamanan bagi semua orang.²⁴⁹

Pokok pikiran kedua merupakan cita hukum bermasyarakat yang berbasis keadilan sosial. Hukum di Indonesia harus bertugas mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat. Hukum tidak boleh membiarkan hubungan antara rakyat berlangsung dalam "arus kuat-lemah". Di sini, berlaku asas keadilan sosial yang mengutamakan adanya perlindungan terhadap pihak yang lemah. Menggunakan prinsip Ulpian, maka prinsip keadilan yang dimaksud ialah "*alterum non laedere*" (tidak mengganggu hak dan kepentingan orang lain), tidak merugikan orang lain (*neminem laedere*).²⁵⁰ Di sini muncul penghormatan terhadap hak milik (*ius proprietatis*) dan penghormatan keadilan *iustitia commutativa*.²⁵¹

Pokok pikiran ketiga merupakan cita hukum dalam kehidupan bernegara, yakni cita tentang kegunaan/manfaat hukum dalam bernegara. Prinsip-prinsip dasar dari cita hukum yang demikian adalah (1) Hukum haruslah terutama merupakan wujud kepentingan rakyat sebagai pemilik kedaulatan. (2) Hukum harus memihak pada rakyat dalam wujud menjamin kesejahteraan dan mengikis penderitaan. Hukum Indonesia harus merupakan hukum yang mendatangkan kemaslahatan sebesar-besarnya bagi rakyat (*The greatest one for the greatest number*). (3) Hukum harus dibuat oleh rakyat lewat wakil-wakilnya di parlemen. (4) Hukum harus berfungsi mengontrol kekuasaan

negara atas dasar supremasi hukum.

Pokok pikiran keempat adalah cita hukum dalam ranah kehidupan beragama dalam prinsip-prinsip keadilan dan keberadaban dari kemanusiaan universal. Di sini berlaku prinsip keadilan *ius poeatis* atau *ius internum*, yaitu hak dan kewajiban orang untuk berbakti pada Tuhan.²⁵² Dalam kehidupan beragama, maka keadilan yang berlaku adalah keadilan umum (*iustitia universalis*) yang mengatasi perlakuan diskriminasi keyakinan. Hukum harus menyelenggarakan bimbingan dan edukasi yang memungkinkan manusia mencapai kemuliaan abadi.

3. Konstitusionalisme Indonesia

Alinea keempat Pembukaan UUD 1945, menggambarkan secara jelas visi bangsa Indonesia mengenai bangunan kenegaraan yang dikehendaki, yaitu negara yang menganut prinsip demokrasi konstitusional. Tujuan dasar dari negara yang demikian adalah melindungi seluruh rakyat dan wilayah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta mewujudkan keadilan sosial. Dalam mencapai tujuan-tujuan tersebut, maka Indonesia mengambil bentuk republik yang menunjuk pada *res publica* (kepentingan umum), bukan *res patria* (kepentingan pemimpin).

Memang secara teoritis, konstitusi termasuk di dalamnya UUD 1945 berkaitan dengan jaminan kedaulatan rakyat dan hukum. Konstitusi menurut Ivo D. Duchacek merupakan, "*identify the sources,*

²⁴⁹ Jeremy Bentham. 1960. *General View of A Complete Code of Laws*. Bowring ed., vol III. Hal 210

²⁵⁰ Satjipto Rahardjo. 2006. *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti. Hal. 37

²⁵¹ Theo Huijbers. *Op.Cit.* Hal. 7.

²⁵² Franz L. Neumann. *Op.Cit.* Hal. 56

purposes, uses, and restraints of public power".²⁵³ Ini ada kaitan dengan konstitusionalisme yang oleh Friedrich, merupakan "*an institutionalised system of effective, regulated restraints upon governmental action*"²⁵⁴ Walton H. Hamilton merumuskan konstitusi-onalisme sebagai, "... *the name given to the trust which men repose in the power of words engrossed on parchment to keep a government in order*"²⁵⁵ Demi tujuan "*to keep a governmental order*" itulah dibutuhkan pengaturan yang sedemikian rupa, sehingga dinamika kekuasaan dalam proses pemerintahan dapat dibatasi dan dikendalikan agar tidak melibas hak-hak dasar rakyat. Gagasan mengatur dan membatasi kekuasaan ini secara alamiah muncul karena adanya kebutuhan menghindari penyalahgunaan kekuasaan oleh pemegang kekuasaan.

Sistem konstitusi yang menjadi salah satu gagasan normatif negara hukum membawa konsekuensi bahwa harus mengikuti empat prinsip imperatif konstitusionalisme, yaitu (1) Seluruh kekuasaan politik harus tunduk pada hukum. (2) Adanya jaminan dan perlindungan hak-hak asasi manusia. (3) Peradilan yang bebas dan mandiri. (4) Akuntabilitas publik, sebagai sendi utama kedaulatan rakyat.

Supremasi hukum merupakan ide normatif untuk mencegah atau menghindari terjadinya kesewenang-wenangan dan terjaminnya

equality before the law.²⁵⁶ Selain itu, ide "negara berdasarkan hukum", memunculkan keharusan imperatif agar seluruh kekuasaan politik mesti tunduk pada hukum. Perlindungan hak-hak asasi manusia, merupakan ide normatif untuk menjamin hak-hak rakyat sebagai pihak yang diperintah²⁵⁷. *Checks and balances* merupakan ide normatif untuk menghindari terjadinya absolutisme dalam pelaksanaan kekuasaan negara, dan untuk menjamin berjalannya demokrasi. Sedangkan *rechterlijke controle* merupakan ide normatif untuk menghindari terjadinya pemaksaan kehendak oleh pihak yang kuat terhadap yang lemah, termasuk antara yang memerintah dan yang diperintah.

Konstitusi merupakan hukum yang lebih tinggi atau bahkan paling tinggi serta paling fundamental sifatnya yang menjadi titik tolak dan batu uji semua produk hukum di bawahnya. Sesuai prinsip hukum yang berlaku universal (*stufenbau theory*), agar peraturan perundang-an yang tingkatannya berada di bawah konstitusi (UUD) punya justifikasi untuk berlaku dan diberlakukan, maka sekalian peraturan itu tidak boleh bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi tersebut.

4. Anatomi Krisis Hukum

Lawrence Friedman²⁵⁸ menyebut tiga komponen sistem hukum, yaitu komponen substansi, struktural dan kultural (budaya). Komponen struktural mencakup ber

²⁵³ Ivo. D. Duchacek. 1987. "*Constitution/Constitutionalism*", dalam Bogdanor, Vernon (ed), *Blackwell's Encyclopedia of Political Science*. Oxford: Blackwells. Hal. 142.

²⁵⁴ C.J. Friedrich. 1963. *Man and His Government*. New York : McGraw-Hill. Hal. 217.

²⁵⁵ Walton H. Hamilton. 1993. *Constitutionalism, Encyclopedia of Social Science*, Edwin Selligman & Alvin Johnson. Eds. Hal. 255

²⁵⁶ M. Mahfud MD. 2000. *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta. Hal. 28

²⁵⁷ C.F. Strong. 1966. *Modern Political Constitutions*. London: ELBS and Singwick & Jakson Limited.. Hal. 11

²⁵⁸ Lawrence M. Friedman. 1975. *The Legal System: A Social Science Perspective*. New York: Russel Sage Foundation. Hal. 198.

bagai institusi dengan berbagai macam fungsinya yang diciptakan dalam rangka menunjang bekerjanya suatu sistem hukum. Termasuk di dalamnya adalah struktur organisasi, pembagian kompetensi, sumber daya manusia dan lain-lain. Komponen substantif berkaitan dengan keluaran dari suatu sistem hukum, yaitu antara lain norma hukum, baik yang berupa peraturan, keputusan-keputusan, doktrin-doktrin sejauh semuanya ini digunakan dalam proses yang bersangkutan. Sedangkan komponen budaya mencakup sikap-sikap yang bersifat umum dan nilai-nilai yang akan menentukan bekerjanya sistem hukum yang bersangkutan.

Menurut Soekanto, proses penegakan hukum selalu melibatkan sejumlah unsur/faktor yang saling terkait, yakni (1) Faktor hukum itu sendiri. (2) Faktor aparat penegak hukum. (3) Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum tersebut. (4) Faktor masyarakat. (5) Faktor budaya.²⁵⁹

Jika dikaitkan dengan skema dari Lawrence Friedman, maka proses penegakan hukum yang dikatakan Soekanto tersebut mencakup seluruh sub-sistem hukum, yakni *legal substance*, *legal structure* dan *legal culture*.²⁶⁰ *Legal substance* dalam skema Friedman sama dengan faktor hukum dalam kategori Soekanto, *legal structure* mencakup kelembagaan hukum, struktur/organisasi hukum, aparat penegakan hukum, serta sarana dan prasarana hukum. *Legal culture* meliputi sistem

budaya, sistem nilai, pengetahuan hukum, kesadaran hukum, baik dari masyarakat maupun aparat penegak hukumnya.

Faktor hukum adalah faktor menyangkut substansi atau aturan hukum. Substansi atau aturan hukum merupakan titik awal proses penegakan hukum. Aturan itulah yang menjadi pedoman aparat penegak hukum melakukan tugas penerapan hukum. Oleh karena itu, sampai derajat tertentu, "mutu" suatu peraturan akan menentukan proses penegakannya.

Ada sejumlah persoalan yang terkait dengan masalah substansi atau aturan hukum tersebut, antara lain apakah tersedia peraturan yang dibutuhkan, apakah rumusan peraturan tersebut cukup jelas dan tegas²⁶¹ (*lex certa*), apakah tidak terjadi kontradiksi dan *overlapping* antara peraturan yang satu dengan yang lain, apakah tersedia sanksi yang *equivalen* dengan perbuatan yang dilarang, serta apakah peraturan tersebut masih sesuai dengan realitas sosial yang ada.

Menyangkut faktor aparat, berarti berbicara tentang faktor manusia yang akan menerapkan hukum tersebut. Di sini, persoalannya adalah sejauhmana aparat penegak hukum merasa terikat dengan peraturan yang ada, sejauhmana sinkronisasi penugasan-penugasan yang diberikan kepada aparat sehingga dapat menjalankan wewenangnya secara tepat, sejauhmana tingkat kapabilitas, integritas dan komitmen aparat tersebut, sampai

²⁵⁹ Soerjono Soekanto. 1986. *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: Rajawali. Hal. 5

²⁶⁰ Lawrence M. Friedman. Op.Cit. Hal. 11

²⁶¹ Menurut Von Doorn, tujuan-tujuan yang dirumuskan dalam ketentuan hukum seringkali begitu kabur, sehingga memberi kesempatan kepada pelaksananya untuk menambahkan/menafsirkan sendiri dalam konteks situasi yang ia hadapi. Lihat Satjipto Rahardjo. 1980. *Hukum, Masyarakat dan Pembangunan*. Bandung: Alumni. Hal. 74

batas manakah petugas diperkenankan melakukan diskresi²⁶² demi menerapkan hukum secara tepat dan kontekstual, dan teladan macam apakah yang harus ditunjukkan aparat kepada masyarakat agar mereka dapat dipercaya. Menurut Van Doorn, terdapat beberapa fakta yang turut bekerja dalam diri seorang petugas hukum sebagai manusia, yaitu faktor kepribadian, asal-usul sosial, kepentingan ekonomi, keyakinan politik, serta pandangan hidupnya.²⁶³

Faktor sarana dan prasarana terkait dengan ketersediaan sumber daya pendukung yang membantu kelancaran proses penegakan hukum. Terdapat sejumlah persoalan menyangkut sarana dan prasarana dimaksud, antara lain apakah tersedia sarana dan prasarana yang dibutuhkan, apakah sarana yang tersedia (peralatan, keuangan dan lain-lain) masih cukup memadai dan masih dapat dipakai, apakah sarana yang ada telah digunakan secara efektif dan sarana-sarana apakah yang perlu diadakan untuk mendukung proses penegakan hukum.

Faktor organisasi dan birokrasi, terkait dengan tekanan-tekanan keorganisasian dan kelembagaan dalam proses penegakan hukum. Menurut Lawrence Friedman, lembaga-lembaga hukum mempunyai perkiraan-perkiraan sendiri mengenai apa yang "normal" dalam hubungan dengan beban pekerjaan

nya. Lembaga-lembaga hukum sebagai lembaga modern yang disusun secara birokratis, tentu tidak luput dari pertimbangan yang bersifat rasional-ekonomis, serta berusaha memperoleh hal-hal yang menguntungkan organisasinya sendiri, serta berusaha menekan semaksimal mungkin beban yang menekan organisasi.²⁶⁴

Fenomena tersebut dapat dilihat sebagai konsekuensi logis dari "logika" sebuah birokrasi atau organisasi, yaitu obsesi pada peningkatan efisiensi yang bersifat administratif, kecepatan, ketepatan, ketakraguan, pengurangan, pergeseran, biaya materi dan personalia. Sekaligus efisiensi tersebut bertujuan untuk optimalisasi administrasi birokrasi secara ketat.²⁶⁵ Faktor masyarakat, terkait dengan persoalan-persoalan seperti apakah warga masyarakat mengetahui dan memahami pesan hukum, apakah mereka tertarik menggunakan hukum, persepsi mereka terhadap aturan hukum dan aparatnya, dan apakah mereka percaya pada hukum.

Analog dengan skema teoritis tersebut, secara lebih operasional dapat dikatakan bahwa, faktor-faktor yang potensial menghambat proses penegakan hukum dapat berasal dari lima sumber, yakni (1) Aturan hukum itu sendiri. (2) Aparat penegak hukum. (3) Sarana dan prasarana. (4) Organisasi/kelembagaan hukum (apakah policy dari organi-

²⁶² Pada dasarnya diskresi ditempuh tatkala dirasakan bahwa sarana hukum yang ada kurang efektif dan terbatas sifatnya dalam mencapai tujuan hukum dan sosial. Menurut Thomas Aaron, diskresi sebagai, "... power authority conferred by law to action on the basis of judgement or conscience, and its use is more an idea of moral than law (*The Control of Police Discretions*). Paul M. Weston mengartikan diskresi: "decision making has been termed the selection of the best practical or satisfactory course of action". Lihat Spring CH. C. Thomas. 1960. *Supervision in The Administration of Justice Police Corrections Courts*. Hal 151

²⁶³ Satjipto Rahardjo. *Hukum dan Masyarakat*. Bandung: Angkasa. Hal. 72.

²⁶⁴ Satjipto Rahardjo. *Hukum dan ...*, Op.Cit. hal. 65

²⁶⁵ Peter M. Blau & Meyer W. Marshall. 1987. *Birokrasi dalam Masyarakat Modern*. Jakarta: UI Press. Hal. 161

sasi-organisasi penegak hukum mendukung/tidak mendukung pene-gakan supremasi hukum). (5) Ma-syarakat (apakah masyarakat memi-liki motivasi mendukung tegaknya hukum).

5. Kondisi Krisis Hukum di Indo-nesia

Secara umum, kondisi pene-gakan supremasi hukum di Indo-nesia sejak Orde Lama, Orde Baru, hingga Orde Reformasi sekarang ini, tidak mengalami perubahan yg signifikan. Para pakar dan berbagai kalangan telah mengutarakannya dalam berbagai ungkapan bernada negatif, seperti bahwa hukum di Indonesia termasuk yang terburuk di dunia. Dari waktu ke waktu memang ada usaha meng atasi keterpurukan tersebut, utamanya pada era refor-masi, tetapi keadaan tidak kunjung membaik. Lalu "apa yang salah?"

a. Aturan Hukum

Secara kategorial, terdapat se-jumlah kelemahan yang melekat pada aturan-aturan hukum di Indo-nesia – sehingga menghambat te-gaknya supremasi hukum. Tidak semua kasus bisa dipaparkan di sini, hanya beberapa hal yang me-nonjol saja. *Pertama*, adanya duplikasi dari aturan di negara lain. Sekedar contoh adalah undang-undang mengenai tindak pidana ekonomi yang diduplikasi secara utuh dari undang-undang tindak pi-dana ekonomi di Belanda. Keadaan ini tentu saja sangat distortif karena keadaan dan problem kejahatan eko-nomi di Belanda berbeda dengan situasi di Indonesia.

Kedua, rumusan aturan yang multi tafsir sehingga sulit mendapat-kan kepastian. Parahnya, untuk ke-

tentuan-ketentuan yang kurang jelas tersebut tidak disediakan penjelasan yang memadai, bahkan tidak ada penjelasan sama sekali. Umumnya, bagian penjelasan pasal demi pasal dari sebagian besar undang-un-dang, hanya berisi kata-kata "cukup jelas". Jadi, *cukup jelas untuk tidak jelas*. Dengan peraturan yang multi tafsir, maka akan terbuka peluang penafsiran yang manipulasi dalam pene-gakannya. Masing-masing pi-hak akan memiliki penafsiran yang berbeda mengenai suatu ketentuan, yang pada akhirnya menimbulkan ketidakpastian hukum. Dalam ba-nyak kasus, para pihak sering me-nyusupkan kepentingannya di celah celah peraturan yang multi tafsir tersebut.

Ketiga, adanya inflasi peratur-an. Sebagai contoh adalah per-aturan di bidang investasi. Menurut penelitian Sumantono, ahli hukum investasi Indonesia, peraturan yang mengatur investasi pada tahun 1979 terdapat tidak kurang dari 328 buah peraturan, dan tahun 1981 menjadi lebih dari 400 buah.²⁶⁶ Mudah di bayangkan betapa repot dan sulit nya seorang pemodal untuk mempe-lajari ratusan aturan tersebut demi aman secara hukum.

Keempat, banyak aturan yang tumpang tindih, baik secara vertikal maupun horizontal. Akibatnya, suatu pelanggaran terhadap aturan yang satu bisa saja dibenarkan oleh aturan yang lain. Tidak heran jika banyak pelanggar yang tidak bisa dihukum karena adanya konflik antar peraturan tersebut.

Kelima, banyaknya aturan hukum yang membuka ruang dis-kresi yang sangat besar. Menurut Klitgaard, diskresi yang besar tanpa

²⁶⁶ Sumantono. 1980. *Kegiatan Perusahaan Multi Nasional: Problema Politik, Hukum dan Ekonomi dalam Pembangunan Nasional*. Jakarta: Gramedia. Hal. 112.

akuntabilitas dan minus transparansi, akan menjadi biang korupsi dan manipulasi. Tindak pemerasan dalam proses pidana yang selama ini marak terjadi, tidak lepas dari adanya kelonggaran diskresi yang diberikan oleh KUHAP mengenai pelaksanaan upaya paksa, khususnya penahanan seorang tersangka atau terdakwa.

b. Aparat

Sudah merupakan rahasia umum bahwa faktor aparat penegak hukum merupakan salah satu sumbu kemacetan penegakan hukum di negeri ini. Praktik seperti jual-beli kasus, mafia peradilan, suap-menyuap, kekerasan dalam pemeriksaan dan lain sebagainya, merupakan kejadian yang sudah terbilang umum dalam dunia hukum di Indonesia. Hampir semua unsur sistem peradilan terjangkiti oleh praktik-praktik seperti itu. Faktor penyebabnya beragam, mulai dari rendahnya pendapatan, pengaruh lingkungan, minimnya profesionalisme, rendahnya skills, rendahnya komitmen, serta kurangnya kontrol internal maupun eksternal. Hal lain yang menjadi kendala menyangkut aparat adalah jumlahnya yang kurang memadai.

Jelaslah bahwa tantangan ke depan upaya pembenahan yang menyeluruh dan komprehensif faktor aparat penegak hukum. Menghadapi kondisi transisional di mana persoalan saling berhimpitan, serta darurat, dan penuh komplikasi maka aparat penegak hukum dituntut melakukan langkah-langkah terobosan dalam menjalankan hukum, tidak sekedar menerapkan peraturan secara hitam putih. Ini penting sekali dilakukan karena seperti telah di

katakan di atas, banyak peraturan yang sudah ketinggalan zaman, terhampar begitu banyak kenyataan dan persoalan kekinian yang secara redaksional sulit ditemukan dalam teks-teks aturan yang ada. Jika pun ada aturannya, banyak yang tidak mutu karena saling kontradiktif dan tumpang tindih di sana-sini.

Karena itu, kehadiran pelaku hukum yang arif, visioner dan kreatif mutlak perlu untuk "memandu" pe maknaan yang kreatif terhadap aturan-aturan yang demikian itu. Aparat penegakan hukum, entah polisi, jaksa maupun hakim dituntut mencari dan menemukan keadilan-kebenaran dalam batas dan di tengah keterbatasan kaidah-kaidah hukum yang ada. Di bawah panduan merekalah kita harapkan muncul penegakan hukum secara progresif sebagaimana ditawarkan Satjipto Rahardjo.

c. Masyarakat

Faktor kesadaran dan ketaatan hukum masyarakat, juga berpengaruh terhadap terjadinya krisis hukum. Dalam banyak hal, terjadinya suap-menyuap dalam proses hukum karena masyarakat lebih memilih "jalan pintas" ketimbang mengikuti proses yang normal. Penegakan supremasi hukum juga sering terhambat oleh karena masyarakat kurang mendukung, seperti halnya dalam kasus terorisme selama ini. Aksi main hakim sendiri, pemaksaan kehendak, sikap permisif pada kejahatan di sekitarnya, aksi-aksi razia secara sepihak, sikap toleransi terhadap orang lain dan sebagainya, merupakan sedikit contoh betapa lemahnya partisipasi masyarakat dalam penegakan supremasi hukum.

d. Sarana dan prasarana

Keterbatasan sarana dan prasarana, boleh dikatakan merupakan persoalan endemik dari seluruh sub-sistem peradilan di Indonesia. Kita masih dibantu peralatan dari negara lain dalam mengungkapkan kasus-kasus yang relatif pelik. Menghadapi kasus-kasus hukum kontemporer yang berdimensi baru (seperti misalnya terorisme, *money laundring*, *cyber crime*, korupsi, penyelundupan dan lain-lain), aparat hukum kita sering menghadapi kesulitan karena minimnya sarana yang tersedia. Di tengah dunia kejahatan yang serba canggih, tanpa langkah pembenahan yang serius menyangkut sarana dan prasarana, maka upaya penegakan supremasi hukum akan sulit terwujud.

6. Revitalisasi Supremasi Hukum

Fenomena krisis hukum di atas, tentu harus diakhiri karena selain akan memperpanjang krisis nasional, juga berujung pada in stabilitas nasional. Itulah sebabnya, perlu dipikirkan design revitalisasi supremasi hukum yang ideal ke depan.

Ada empat aspek atau dimensi yang perlu dibenahi dalam mewujudkan upaya penegakan supremasi hukum, yakni: *materi hukum, aparat penegak hukum, sarana dan prasarana pendukung, serta aspek masyarakat*. Empat aspek tersebut saling terkait. Materi hukum yang baik perlu dukungan aparat hukum yang berkualitas. Untuk memaksimalkan kerja aparat yang berkualitas, butuh dukungan sarana dan prasarana yang memadai. Tetapi tidak cukup di situ saja. Penegakan hukum yang efektif dan berhasil,

butuh dukungan nyata dari masyarakat dalam berbagai bentuk, baik yang langsung maupun tidak langsung. Menurut Braithwaite²⁶⁷, efektif tidaknya pengendalian kejahatan sangat ditentukan oleh komitmen warga masyarakat yang konsisten bersikap tidak toleran terhadap segala bentuk kejahatan. Lebih lanjut dikatakan Braithwaite, masyarakat yang tinggi angka kejahatannya, adalah masyarakat yang warganya kurang efektif mencela (menolak) kejahatan.

a. Revitalisasi Aturan Hukum

Mengingat aturan hukum merupakan pedoman atau pegangan serta titik awal proses penegakan hukum, maka aturan tersebut harus berkualitas. Kualitas sebuah aturan terletak pada beberapa kualifikasi, yaitu dirumuskan secara jelas dan tegas (tidak multi tafsir), isinya harus mencerminkan secara tepat persoalan yang diatur, rumusannya harus dapat dipahami dengan mudah, tidak boleh ada pertentangan internal antar pasal-pasal, tidak boleh tumpang-tindih dengan aturan-aturan sejenis, tidak boleh bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi, pengecualian terhadap aturan yang lain harus dilakukan secara terbatas dan proporsional, serta yang terakhir adalah harus memuat sanksi yang *equivalen* dengan kepentingan hukum yang dilanggar.

Kualifikasi tersebut merupakan prasyarat dasar suatu aturan yang berkualitas dari sisi internal. Sementara dari sisi eksternal, suatu aturan yang berkualitas harus memenuhi beberapa syarat, yakni aturan tersebut merupakan wujud aspirasi publik, aturan itu memang sangat di

²⁶⁷ John Braithwaite. 1991. "Reintegrative Shaming, Republicanism and Policy" dalam Barlow, Hugh D, *Crime and Public Policy: Putting Theory to Work*, Boulder: Westview Press. Hal. 194-195

butuhkan untuk kepentingan umum, serta manfaat dari peraturan itu lebih besar dari risiko yang mungkin timbul.

b. Revitalisasi Aparat Penegak Hukum

Berbicara tentang aparat, ber arti berbicara tentang faktor manusia yang akan menerapkan hukum tersebut. Menurut Van Doorn, terdapat beberapa faktor yang turut bekerja dalam diri seorang petugas hukum sebagai manusia, yaitu faktor kepribadian, asal-usul sosial, kepentingan ekonomi, keyakinan politik, serta pandangan hidupnya²¹⁸. Oleh karena itu, pembenahan aparat penegak hukum harus pula meliputi pembenahan sekalian faktor di atas.

Lalu bagaimana profil aparat yang dibutuhkan dalam rangka menegakkan supremasi hukum? Aparat yang dibutuhkan adalah yang menguasai hukum, memiliki keterampilan teknis yuridis, berintegritas, profesional, bersih, memiliki komitmen pada keadilan, serta berani dan disiplin. Begitu pentingnya faktor aparat dalam penegakan hukum, B.M. Taverne, seorang ahli hukum Belanda yang sangat terkenal berucap demikian, "*geef me goede rechter, goede rechter commissarissen, goede officieren van justitieen, goede politie ambtenaren, en ik zal met een slecht wetboek van strafprosesrecht het goede beruken*" (beri aku hakim yang baik, jaksa yang baik serta polisi yang baik, maka dengan hukum yang buruk sekalipun akan memperoleh hasil yang lebih baik).

Tentu saja aparat yang berkualitas sebagaimana dimaksudkan B.M Taverne tersebut perlu di-

sokong oleh *policy* organisasi yang kondusif seperti adanya program peningkatan keahlian yang terus menerus, adanya sinkronisasi gagasan dengan keahlian sehingga dapat menjalankan wewenangnya secara tepat, tidak adanya intervensi kekuasaan yang dapat mengganggu tugas yang sedang dijalankan, adanya sistem *reward and punishment* atas kinerja yang dihasilkan, jaminan penghasilan yang memadai, serta tersedianya sistem monitoring yang efektif untuk memantau setiap langkah pelaksanaan tugas.

c. Revitalisasi Sarana dan Prasarana

Faktor sarana dan prasarana, terkait dengan ketersediaan sumber daya pendukung yang membantu kelancaran proses penegakan hukum. Terdapat sejumlah persoalan menyangkut sarana dan prasarana dimaksud, antara lain apakah tersedia sarana dan prasarana yang dibutuhkan, apakah sarana yang tersedia peralatan dan dana yang memadai dan masih dapat dipakai, apakah sarana yang ada telah digunakan secara efektif, dan sarana-sarana apakah yang perlu diadakan untuk mendukung proses penegakan hukum.

Aturan dan aparat berkualitas, belum cukup untuk kepentingan penegakan supremasi hukum. Faktor sarana dan prasarana sangat penting untuk mendukung proses penegakan hukum, seperti misalnya dana yang cukup, alat transportasi, alat/sistem komunikasi, alat deteksi, ruangan kerja yang kondusif, peralatan administrasi yang memadai, laboratorium forensik yang lengkap, komputer dan internet yang memiliki

²¹⁸ Satjipto Rahardjo. *Hukum dan ...*, Op.Cit. Hal. 72

program dan jaringan luas, serta sarana-sarana lain yang dibutuhkan.

Untuk semua kepentingan sarana dan prasarana tersebut, perlu ada political will dari pemerintah untuk menyediakan sekalian itu. Sebab, betapapun banyaknya aparat yang berkualitas, jika tidak tersedia sarana yang memadai, maka akselerasi penegakan supremasi hukum tidak akan maksimal. Melacak persembunyian para teroris yang memiliki jaringan yang luas dan rapi, tidak akan bisa dilakukan jika tidak tersedia dana yang cukup serta peralatan yang canggih untuk melacak keberadaan para teroris. Pengalaman ini sudah dialami oleh aparat kepolisian ketika melakukan pemburuan terhadap teroris di Indonesia. Tanpa tersedianya dana dan peralatan yang memadai serta tanpa adanya kerja internasional lintas negara, maka sulit membongkar jaringan terorisme internasional.

d. Revitalisasi Masyarakat

Faktor masyarakat, terkait dengan partisipasi yang disumbangkan dalam penegakan hukum. Bentuk-bentuk partisipasi dapat beragam, mulai dari sikap taat hukum, sikap anti kejahatan, budaya malu melakukan kejahatan, malu melakukan suap terhadap aparat, sampai pada membantu aparat mengungkap kejahatan dan melancarkan proses penegakan hukum. Inilah kondisi ideal masyarakat yang kondusif bagi terciptanya penegakan supremasi hukum.

Tetapi untuk sampai ke kondisi ideal tersebut, dibutuhkan pembenahan secara komprehensif terhadap peningkatan pendidikan masyarakat, pelebagaan budaya malu (*shame culture*) dan budaya rasa

bersalah (*guilt culture*), pemberian teladan taat hukum, pembinaan kesadaran hukum, pembinaan tanggungjawab sosial sebagai warga negara, dan adanya tradisi penegakan hukum yang benar dan konsekuen untuk menghindari kekecewaan sosial terhadap hukum serta serentak menumbuhkan kepercayaan pada hukum.

7. Kontribusi Supremasi Hukum dalam Mengatasi Krisis Nasional

Kondisi ideal supremasi hukum seperti tergambar di atas, tentu saja sangat fungsional dalam mengatasi krisis nasional. Adanya aturan yang mutu, aparat yang berwibawa dan bersih, proses hukum yang *fair*, jujur, efektif dan objektif, serta dukungan masyarakat yang maksimal serta sarana/prasarana yang memadai, memungkinkan bangsa ini mampu mengatasi krisis multi dimensi yang ada dan serentak menjamin stabilitas nasional.

Aturan hukum yang jelas/tegas dan aspiratif, akan sangat bermanfaat untuk mengatasi "kekacauan norma" akibat makna ganda yang terdapat dalam aturan-aturan hukum selama ini. Aturan yang bermakna jamak seringkali menjadi kesempatan mempermainkan hukum demi kepentingan tertentu. Akibat permainan terhadap aturan yang multi tafsir tersebut, memunculkan sikap skeptis dan permisif serta perlawanan yang seringkali berujung pada kerusuhan.

Penegakan hukum yang efektif, sangat fungsional untuk mengatasi ketidakpastian hukum dan ketidakadilan yang selama ini menjadi momok bagi pencari keadilan

sehingga melahirkan tindakan main hakim sendiri dan tindakan-tindakan anarkis lainnya yang mengganggu stabilitas keamanan dan ketertiban. Kondisi yang tidak aman dan tidak tertib, menjadi hantu bagi dunia usaha – yang berarti turut mengganggu stabilitas di bidang ekonomi. Fenomena antusias masyarakat pada Mahkamah Konstitusi dan KPK merupakan bukti nyata dari apa yang dimaksud di atas. Tidak mungkin kita mengharapkan masyarakat menaruh hormat pada hukum jika terdapat preseden tentang penegakan hukum yang efektif dan objektif.

Kehadiran aparat yang bersih, jujur dan berwibawa, bukan saja memungkinkan terciptanya penegakan hukum yang efektif dan adil, tetapi juga akan menjadi faktor yang kondusif dalam mengatasi krisis nilai yang sekarang ini kian meluas. Aparat yang demikian itu akan menjadi teladan sosial yang memungkinkan tumbuhnya sikap-sikap *fair* dan non-koruptif di masyarakat.

Terlembaganya sikap taat hukum, budaya malu dan budaya rasa bersalah, akan dapat mencegah berkembangnya budaya korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) yang selama ini menjadi biang krisis nasional dan instabilitas kehidupan nasional di bidang ekonomi, politik, sosial dan budaya. Demikian juga penegakan hukum yang konsekuen dengan dukungan masyarakat yang maksimal serta sarana/prasarana yang memadai, dapat efektif mengatasi krisis wibawa hukum dan serentak mencegah intervensi kekuasaan yang mendistorsi penegakan hukum. Dengan begitu, supremasi hukum benar-benar terwujud.

C. SIMPULAN

Dalam mewujudkan tegaknya supremasi hukum melalui peningkatan kualitas aturan hukum, kualitas aparat penegak hukum, peningkatan sarana/prasarana pendukung, serta peningkatan partisipasi masyarakat, maka :

- a. Legislatif, eksekutif dan yudikatif perlu melakukan evaluasi terhadap peraturan-peraturan yang tidak berkualitas pada berbagai tingkat.
- b. Untuk mendapatkan aparat yang berbobot, perlu dilakukan kerjasama dengan lembaga-lembaga pendidikan yang ada dalam rangka merekrut tenaga-tenaga unggul dari kalangan mahasiswa sejak semester dini. Selain itu, perlu dilakukan pembenahan dalam sistem pendidikan profesi serta sistem pembinaan karier yang mengutamakan kompetensi, keahlian, dan integritas. "Manajemen Jendela" perlu segera dihapus.
- c. Perlu segera dilakukan peningkatan sarana dan prasarana pendukung dengan membuka kerjasama produktif dengan dunia usaha dan pihak luar negeri.
- d. Dalam meningkatkan partisipasi masyarakat, dilakukan peningkatan pendidikan masyarakat, penanaman sikap taat hukum dan sikap anti kejahatan, pemberian teladan budaya malu dan budaya rasa bersalah, serta per-suasi sosial untuk membantu aparat mengungkapkan kejahatan dan melancarkan proses penegakan hukum.

DAFTAR PUSTAKA

- Bentham, Jeremy. 1972. *General View of A Complete Code of Law*. Bowring ed., Vol. III.
- Peter M. Blau & Meyer W. Marshall. 1987. *Birokrasi Dalam Masyarakat Modern*. Jakarta: UI Press.
- Dicey, A.V. 1971. *An Introduction to the Study of Law of the Constitution*. London: English Language Book Society and Macmillan.
- Duchacek, Ivo D. 1987. "Constitution/Constitutionalism", dalam Bogdanor, Vernon (ed), *Blackwell's Encyclopedia of Political Science*. Oxford: Blackwells.
- Friedman, Wolfgang. 1960. *Legal Theory*. London: Stern & Sou Limited.
- Friedman, Lawrence Meir. 1975. *The Legal System: A Social Science Perspective*. New York: Russel Sage Foundation.
- Huijbers, Theo. 1999. *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah*. Yogyakarta: Kanisius.
- Braithwaite, John. 1991. "Reintegrative Shaming, Republicanism, and Policy", dalam Barlow, Hugh D., *Crime and Public Policy: Putting Theory to Work*. Boulder: Westview Press.
- Lloyd, Dennis. 1985. *The Idea of Law*. New York: Penguin Books.
- Mahfud, M. MD. 2000. *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Neumann, Franz L. 1986. *The Rule of Law*. Washington: Berg Publisher.
- Prodjodikoro, Wirjono. 1981. *Asas-asas Ilmu Negara dan Politik*. Bandung: PT Eresco.
- Rahardjo, Satjipto. 2006. *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Adya Bakti.
- Rahardjo, Satjipto. 1983. *Hukum, Masyarakat dan Pembangunan*. Bandung: Alumni.
- Rahardjo, Satjipto. 1980. *Hukum dan Masyarakat*. Bandung: Angkasa.
- Soekanto, Soerjono. 1986. *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: Rajawali.
- Sumantoro. 1987. *Kegiatan Perusahaan Multi Nasional: Problema Politik, Hukum dan Ekonomi Dalam Pembangunan Nasional*. Jakarta: Gramedia.
- Tanya, Bernard L. 2006. *Hukum, Politik, dan KKN*. Surabaya: Srikandi.
- Tanya, Bernard L. "UU Praktik Kedokteran: Suatu Sorotan Etis". Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional "Peradilan Profesi Dokter", diselenggarakan oleh Program Magister Hukum Kesehatan Unika Soegyapranata Semarang bekerjasama dengan Alumni S-3 Ilmu Hukum Undip, tanggal 5 Maret 2005.