

# Suatu Renungan tentang Politik Reformasi Hukum Nasional

## **Pengantar: Sekilas Capaian Reformasi**

**TELAH** satu dasa warsa sejak Presiden Soeharto mengundurkan diri pada tahun 1998 dan mengakhiri rezim otoriter Orde Baru. Banyak hal baru yang bergulir selama reformasi: media dan kebebasan pers mengalami dinamika yang luar biasa, tahanan dan narapidana politik menghirup udara bebas, partai-partai politik menjamur (meningkat hampir 50% untuk Pemilu 2009) dan bersemangat mengikuti pemilihan umum, lembaga perwakilan baru terbentuk di tingkat nasional maupun daerah, presiden dan kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat. Demokrasi prosedural ini telah menempatkan Indonesia sebagai negara demokrasi terbesar ketiga, setelah Amerika Serikat dan India.

Namun terkesan, perkembangan institusi-institusi demokrasi tersebut tidak diimbangi dengan kecepatan dan ketepatan pembaruan bidang hukum. Politik hukum nasional merupakan pokok bahasan yang sedikit memperoleh perhatian selama reformasi, baik perhatian dari para pengambil kebijakan seperti lembaga perwakilan dan partai-partai politik, birokrasi pemerintah maupun dunia pendidikan tinggi hukum.

Karena perubahan politik maka reformasi konstitusi baru bergulir setelah pemilihan umum 1999 dilaksanakan. Reformasi Mahkamah Agung diawali tahun 1999, tetapi hanya dengan pemindahan administrasi hakim di bawah Mahkamah Agung dan baru mulai diwujudkan lima tahun kemudian (2004). Pada tahap ini Kejaksaan Agung diudit oleh *Price Waterhouse* (2001) tanpa kejelasan hasilnya diapakan, dan barulah pada tahun 2007 Kejaksaan Agung meluncurkan "Cetak Biru Pembaruan Kejaksaan." Kepolisian sudah puas dengan memisahkan diri dari angkatan bersenjata (tahun 2000) dan langsung berkedudukan di bawah presiden (UU No. 2/2002).

Berbagai perkembangan lain di bidang hukum dapat dicatat. Pembentukan berbagai peradilan khusus yang terkesan bersifat anomali dalam struktur peradilan di bawah MA. Pembentukan Pengadilan Ad-hoc HAM (hak-hak asasi manusia) yang dinilai telah gagal untuk menghukum para pelanggar HAM di Timor Timur tahun 1999, disusul dengan pembatalan seluruh UU Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) oleh Mahkamah Konstitusi sehingga menggagalkan pembentukan KKR.

Contoh lain adalah pembentukan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi (Pengadilan Tipikor) pada akhir tahun 2004, meskipun sasaran pembersihan lembaga-lembaga penegak hukum dari praktik-praktik korupsi belum ditangani secara serius. Pembentukan Mahkamah Konstitusi pun masih diwarnai oleh berbagai kontroversi putusannya. Pengorganisasian serta peningkatan standar etik dan kerja advokat belum mapan, dan tahun 2008 terjadi perpecahan organisasi advokat (Peradi dan KAI).

Komisi Yudisial sebagai lembaga pengawasan hakim yang diamanatkan oleh amandemen konstitusi justru dimandulkan wewenangnya oleh Mahkamah Konstitusi (tahun 2006). Peristiwa ini menjadi tanda bahwa pembentukan lembaga pengawasan eksternal mendapatkan resistensi yang cukup kuat dari kalangan hakim.

Pada gilirannya, pengawasan terhadap Kejaksaan dilakukan oleh Komisi Kejaksaan (Komjak) yang "disandarkan" kepada Jaksa Agung, dalam arti tidak berkedudukan eksternal terhadap Kejaksaan. Komisi Kepolisian Nasional (Kopolnas) tidak pula dimaksudkan untuk melakukan kontrol eksternal dan baru dibentuk tahun 2005 –terpaut waktu cukup lama sejak ditetapkan oleh MPR tahun 2000.

Suatu hasil kajian tentang kondisi hukum di bawah rezim Orde Baru menghasilkan sejumlah agenda reformasi.<sup>1</sup> Kondisi itu semakin berbeda setelah reformasi bergulir. Namun hingga kini terus mengemuka kritik terhadap bidang hukum, termasuk terhadap ribuan hasil legislasi nasional dan daerah sebagai instrumen politik hukum nasional. Berbagai kasus besar korupsi dan pelanggaran HAM masa lampau belum diselesaikan, dan tak sedikit pula penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penegak hukum yang akar-akar persoalannya belum dibereskan.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Cyberconsult, 1998.

<sup>2</sup> KHN, 2008.

Kenyataan di atas menunjukkan bahwa reformasi hukum tampak tertinggal dari perkembangan institusi-institusi tata-kelola demokrasi-representatif (democratic governance) seperti sistem pemilihan umum, kepartaian, parlemen dan lembaga kepresidenan maupun eksekutif di daerah. Reformasi hukum yang berlangsung pun tampak tanpa grand design, termasuk ketidakmampuan kita menggunakan amandemen konstitusi sebagai dasar pengembangan hukum nasional.

Cukupkah (atau bahkan cocokkah) berbagai pembenahan bidang hukum di atas dalam menghasilkan sistem hukum yang efektif untuk menjamin hak dan kebebasan masyarakat sipil serta menjaga capaian-capaian demokratisasi sejauh ini? Apakah pembaruan hukum tersebut memungkinkan tumbuhnya sistem hukum dan peradilan yang memiliki kemampuan dan diawasi oleh aparat yang dapat bekerja secara profesional dan independen?

Semestinya demokrasi, desentralisasi dan otonomi daerah yang telah bergulir di Indonesia menjadi pintu masuk untuk menghasilkan produk-produk hukum yang semakin memantulkan aspirasi rakyat. Cita-cita keadilan itulah yang diwujudkan dalam program legislasi nasional (Prolegnas) dan daerah (Prolegda), sehingga hukum sebagai sistem norma dan aturan benar-benar mencerminkan cita-cita keadilan masyarakat. Prosedur penegakan hukum yang lancar, cepat dan memberi kepastian hukum harus mengalami perbaikan pula.

Semua ini hanya akan terpenuhi jika aturan hukum yang dihasilkan dari Prolegnas mengandung perumusan hukum yang kongkrit dan jelas. Ketentuan yang pasti dalam undang-undang akan mengurangi politisasi hukum oleh lembaga sektoral maupun kepentingan politik parlemen, sekaligus mempersempit peluang hakim dan aparat penegak hukum untuk melakukan manipulasi hukum dan hasil putusannya *predictable*. Watak kepastian hukum tersebut akan mendukung tertib sosial (*social order*) dan stabilitas politik.

Tetapi, seperti diketahui, Prolegnas maupun Prolegda hanyalah dokumen perencanaan pembangunan di bidang legislasi sedangkan legislasi (produksi peraturan perundang-undangan) pun "hanyalah" salah satu instrumen kebijakan atau politik hukum (*legal policy*). Secara umum pembaruan atau reformasi hukum memang harus menyentuh ranah

pembentukan hukum (substantif) melalui legislasi. Tetapi politik hukum tidak terbatas pada bidang legislasi. Politik hukum harus menyentuh pula ranah implementasi (penegakan dan penerapan hukum) oleh institusi atau aparat hukum. Apa kata politik hukum nasional dewasa ini mengenai semua itu?

### **Politik Hukum Pascapilpres 2004**

Pemerintah RI hasil pemilihan presiden secara langsung tahun 2004 menjalankan program seperti yang tertuang dalam RPJM 2004-2009. "Format" perencanaan pembangunan bidang hukum tersebut mengikuti cara pandang Lawrence M. Friedmann, yaitu substansi, kultur dan struktur hukum. Proses penyusunan RPJM 2004-2009<sup>1</sup> maupun RPJP 2005-2025<sup>2</sup> tampak didominasi oleh proses dan pandangan aktor serbanegara, baik melalui Bappenas maupun mekanisme *Law Summit*.<sup>3</sup> Ini dapat dijelaskan, sebagian karena program parpol maupun pasangan calon presiden-wapres dalam Pemilu 2004 tak cukup menunjukkan kejelasan arah dan agenda pembenahan hukum nasional.<sup>4</sup> Pertanyaan serius masih mengemuka tentang politik hukum nasional.

Rancangan pembangunan hukum jangka menengah yang dilaksanakan oleh pemerintah tampak pada RPJM 2004-2009 berikut ini.

---

<sup>1</sup> RPJM 2004-2009 dituangkan dalam Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah tahun 2004 – 2009. Mungkin ini akan menjadi kebiasaan Presiden selanjutnya.

<sup>2</sup> Undang-undang Nomor 17/2006. Selanjutnya disingkat RPJP 2005-2025.

<sup>3</sup> Periksa hasil penelitian *Implikasi Amendemen Konstitusi Terhadap Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional* (Jakarta: Komisi Hukum Nasional, 2005). Simak juga kritik terhadap proses Propenas, Prolegnas dan *Law Summit* dalam Bivitri Susanti, 2005: "Makna Kata 'Partisipasi' dalam Pengembangan Hukum", makalah SPHN 21 November 2005.

<sup>4</sup> KHN, 2004.

## Matrik Program Hukum RPJM 2004 - 2009

Substansi Hukum	Program Hukum	
	Arah	Program
<p>Indikator:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. substansi materi hukum</li> <li>2. mekanisme pembentukan suatu materi hukum, dan;</li> <li>3. tata pengaturan materi hukum dalam sistem perundang-undangan</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Peninjauan dan penataan kembali peraturan perundang-undangan untuk mewujudkan tertib hukum dengan memperhatikan asas umum dan hirarki peraturan.</li> <li>• Menghormati dan memperkuat kearifan lokal dan hukum adat untuk memperkaya sistem hukum dan peraturan melalui pemberdayaan yurisprudensi</li> </ul>	<p>Program Perencanaan Hukum</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Pengumpulan, pengolahan, analisa bahan hukum</li> <li>b. Forum diskusi dan konsultasi publik</li> <li>c. Penyusunan Prolegnas</li> <li>d. Forum kerjasama internasional</li> </ol> <p>Program Pembentukan Hukum:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Pengkajian hukum tertulis dan tidak tertulis</li> <li>b. Penelitian hukum</li> <li>c. Harmonisasi bidang hukum tertulis dan adat serta Pusat dan Daerah</li> <li>d. Penyusunan naskah akademis</li> <li>e. Penyempurnaan dan pembaharuan peraturan perundang-undangan</li> <li>f. Penyusunan dan penetapan peraturan perundang-undangan</li> </ol>
Struktur Hukum		

<p>Indikator: sistem dan mekanisme kelembagaan yang menopang pembentukan dan penyelenggaraan hukum di Indonesia, termasuk di antaranya adalah:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. lembaga-lembaga peradilan</li> <li>2. aparaturnya penyelenggara hukum</li> <li>3. mekanisme-mekanisme penyelenggaraan hukum</li> <li>4. sistem pengawasan pelaksanaan hukum</li> </ol>	<p>Penguatan kelembagaan dengan meningkatkan profesionalisme hakim dan staf peradilan serta sistem peradilan yang terbuka dan transparan.</p> <p>Menyederhanakan sistem peradilan.</p> <p>Mempermudah akses masyarakat terhadap peradilan.</p> <p>Memastikan hukum diterapkan secara adil.</p>	<p>Program Peningkatan Kinerja Lembaga Peradilan dan Lembaga Penegakan Hukum:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Peningkatan penegakan hukum, khususnya pemberantasan KKN</li> <li>b. Pertemuan antar lembaga peradilan dan penegak hukum</li> <li>c. Pembenahan sistem manajemen perkara</li> <li>d. Pengembangan sistem pengawasan yang transparan dan akuntabel</li> <li>e. Penyederhanaan sistem penegakan hukum</li> <li>f. Pembaharuan konsep penegakan hukum, sistem peradilan, dan sistem bantuan hukum</li> <li>g. Penguatan kelembagaan: KPK dan Pengadilan Tipikor</li> <li>h. Percepatan penyelesaian perkara tunggakan</li> <li>i. Penyelematan bahan bukti akuntabilitas kinerja lembaga negara/pemerintah</li> </ol>
---	--	--

		<p>Program Peningkatan Kualitas Profesi Hukum:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Pengembangan sistem manajemen SDM yang transparan dan profesional</li> <li>b. Penyelenggaraan pendidikan dan latihan</li> <li>c. Pengawasan berbagai profesi hukum dan konsistensi kode etik.</li> <li>d. Penyelenggaraan seminar dan lokakarya</li> <li>e. Peningkatan kerjasama intensif dengan negara lain</li> </ol>
Budaya Hukum		
<p>Indikator:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ketaatan masyarakat</li> <li>2. pendidikan dan penyuluhan hukum</li> <li>3. keteladanan</li> </ol>	<p>Pendidikan dan sosialisasi berbagai peraturan perundang-undangan</p>	<p>Peningkatan Kesadaran Hukum dan HAM.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Peningkatan metode pengembangan kesadaran hukum masyarakat</li> <li>b. Penggunaan media komunikasi yang moderen</li> <li>c. Pengayaan metode pengembangan kesadaran hukum masyarakat dan HAM</li> <li>d. Peningkatan kemampuan dan profesionalisme tenaga penyuluh</li> </ol>

Khusus bidang hukum, RPJM 2004-2009 tidak cukup tajam dalam menyesuaikan diri dengan hasil-hasil amandemen konstitusi.

- 1) Penyusunan dan revisi peraturan perundang-undangan tidak secara eksplisit diarahkan untuk menyesuaikan dengan amandemen konstitusi;
- 2) Makna harmonisasi dan sinkronisasi peraturan perundang-undangan tidak dikaitkan dengan kewenangan *judicial review* yang dimiliki oleh MK (harmonisasi dengan konstitusi) maupun MA (harmonisasi-sinkronisasi vertikal atau antarjenjang peraturan).
- 3) Agenda penguatan kesadaran masyarakat atas HAM mengesankan pendekatan birokrasi hukum yang *top-down*.
- 4) Kesan pendekatan *top-down* tersebut semakin kuat, bahkan intervensionis, dalam "Program Peningkatan Kualitas Profesi Hukum" karena membuka intervensi pemerintah ke dalam dunia profesi hukum.
- 5) Program tentang aparat penegak hukum mengagendakan "pertemuan antar lembaga peradilan dan aparat penegak hukum" yang mengingatkan kepada forum MAHKEJAPOL di masa Orde Baru. Pada masa lalu Mahkejapol menjadi forum untuk mencapai kompromi-kompromi di bidang hukum. Karena perubahan konteks dewasa ini, bahwa institusi negara di bidang hukum (*state legal institutions*) dan komunitas hukum semakin beragam –seperti keberadaan Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial, LSM-LSM pemantau peradilan, maka forum semacam itu tidak memadai.
- 6) Program peningkatan penegakan hukum mengutamakan pemberantasan KKN, namun penyelesaian kasus-kasus HAM berat masa lampau tidak disebut khusus.<sup>1</sup> Padahal, amandemen konstitusi menentukan bahwa pemerintah berkewajiban menghormati, melindungi, mewujudkan dan menegakkan HAM.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Pengutamaan pemberantasan KKN, namun tidak untuk penyelesaian kasus-kasus HAM berat masa lampau dan hutang-hutang konglomerat, tampak konsisten dengan program kampanye Pemilu 2004 yang diusung oleh pasangan calon Presiden SBY dan Wapres MJK maupun program Partai Demokrat dan Partai Golkar. Perhatikan berbagai dokumen yang terkait dengan ini, misalnya dalam KRHN, 2004.

<sup>2</sup> Lihat Pasal 28J ayat (1) UUD 1945 tentang the duty to respect, protect, fulfill and implement human rights.



- 7) Karena penekanan program seperti itu, maka dapat dimengerti bahwa penguatan kelembagaan penegak hukum tidak memasukkan Komnas HAM melainkan Pengadilan Tipikor dan KPK.
- 8) Karena bukan menjadi kepentingan pemerintah dan lembaga-lembaga penegak hukum maka penguatan kelembagaan Komisi Yudisial, dalam rangka meningkatkan akuntabilitas yudikatif, tidak dimasukkan dalam agenda RPJM 2004-2009.
- 9) Karena pemerintah-eksekutif bukan pelaku tunggal di bidang hukum dan HAM seharusnya politik hukum nasional mengakomodasi visi dan kepentingan berbagai lembaga negara dan masyarakat sipil.

### **Faktor Struktural dalam Perumusan Politik Hukum**

MPR bukan lembaga tertinggi negara (LTN) dan Presiden bukan mandataris MPR untuk menjalankan GBHN. Kini pasangan Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh rakyat secara langsung.<sup>1</sup> Hal ini memberikan legitimasi politik lebih kuat kepada Presiden karena ia memperoleh mandat langsung dari rakyat untuk berperan sebagai *chief executive*. Pasangan calon Presiden-Wapres menawarkan secara langsung program kerjanya kepada rakyat.

Program pasangan calon Presiden-Wapres yang memenangi pemilu akan menjadi program pemerintah untuk 5 (lima) tahun ke depan, sekurang-kurangnya sangat mendominasi kebijakan pembangunan. Karena tenor maksimum presiden hanyalah sepuluh tahun maka RPJP dan RPJM dapat diubah oleh rezim baru. Kalau suatu partai, atau koalisi partai, dapat mendominasi parlemen untuk waktu yang lama maka masih mungkin bagi partai tersebut untuk mendominasi agenda pembangunan menurut visi dan misinya.

Akibatnya, meskipun lembaga-lembaga negara dan instansi pemerintah diharuskan menyusun program pemerintahan menurut cara yang ditentukan dalam UU SPN 2004,<sup>2</sup> substansi perencanaan tersebut bersifat hipotetik dan menunggu hasil pilpres. UU SPN 2004 sekedar menentukan jangka waktu pembangunan (20, 5 dan 1 tahunan) dan mengatur tahapan dan teknis perencanaan pembangunan di pusat

<sup>1</sup> Pasal 6A UUD 1945.

<sup>2</sup> UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

maupun daerah. Sebetulnya UU SPN 2004 lebih merupakan penjamin bagi keberadaan Bappenas, sehingga dapat dimengerti bahwa UU SPN menggunakan pendekatan teknokratik dalam perencanaan pembangunan.

Tetapi semakin terasa bahwa pendekatan teknokratik tersebut belum menyesuaikan diri dengan perkembangan demokrasi dan ketatanegaraan di Indonesia pascaamandemen konstitusi.

Presiden hasil pemilihan secara langsung memperoleh mandat dari rakyat untuk menyelenggarakan pemerintahan negara dan tidak memperoleh mandat melaksanakan GBHN dari MPR. Namun "Presiden memegang kekuasaan pemerintah menurut undang-undang dasar" (Pasal 4 ayat (1) UUD 1945). Kekuasaan Presiden bukan hanya dibatasi oleh konstitusi (*limited government*), melainkan juga diarahkan untuk menjalankan "haluan negara yang telah ditetapkan oleh undang-undang dasar."

UUD 1945 bukan sekedar konstitusi formal (Belanda: *formeel constitutie*) yang hanya mengatur hubungan kekuasaan-kekuasaan (*gezag verhouding*) dalam negara. Negara bukan dilihat sekedar sebagai *house of powers*. Konstitusi, karena itu, mengatur berbagai hal selain soal hubungan kekuasaan antar-organ negara –baik secara horisontal maupun vertikal. UUD 1945 juga merupakan konstitusi sosial dan ekonomi yang menjangkau berbagai aspek di luar itu seperti aspek kesejahteraan rakyat, hak-hak asasi manusia (HAM), kebudayaan dan pendidikan, moralitas dan agama. UUD 1945 bukan hanya menjadi pusat dari *legal order* namun juga menjadi arahan dalam pembangunan nasional dan pembangunan hukum.

Materi muatan yang dikelompokkan sebagai "arah kehidupan bangsa" merupakan substansi yang secara kualitatif menjadi arah pembangunan pada umumnya, pembangunan hukum pada khususnya, misalnya penghormatan dan perlindungan hak-hak asasi manusia (HAM) yang antara lain membutuhkan peraturan perundang-undangan dan mekanisme penegakannya. UUD 1945 merupakan "haluan negara" yang harus diwujudkan dalam penyelenggaraan pemerintahan.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Perhatikan eks-Penjelasan UUD 1945 bagian Umum angka VII, mengenai kekuasaan kepala negara tidak tak terbatas. Disebutkan, bahwa ada "..... *haluan negara yang telah ditetapkan oleh Undang-undang Dasar atau oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, ...*"

UUD 1945 menuntut reorientasi mendasar dalam pembangunan (hukum), yang secara serius menempatkan (hasil amandemen) konstitusi dalam kehidupan bernegara. Konstitusi sebagai haluan negara berbeda secara mendasar dari GBHN, baik dari segi muatannya (keluasan, rincian) maupun proses penyusunan, pengambilan keputusan dan perubahannya.

Reorientasi pembangunan hukum berdasarkan arah dan norma konstitusi hasil amandemen justru merupakan masalah krusial. Restrukturisasi dan rekonseptualisasi kekuasaan negara pun tidak lagi menempatkan Presiden (termasuk departemen) sebagai “penyelenggara kekuasaan tertinggi di bawah MPR”, baik horizontal (antarlembaga negara di pusat) maupun vertikal (hubungan pusat-daerah), sehingga perencanaan program harus disesuaikan secara proporsional dengan konteks yang berubah tersebut.

Visi, misi, dan program Presiden terpilih yang ditawarkan selama kampanye pemilihan Presiden pada dasarnya menerjemahkan haluan konstitusi, tetapi masih harus ditransformasikan menjadi program pembangunan 5 tahunan.<sup>1</sup> Kementerian, departemen dan LPND menyiapkan rancangan awal RPJM sebagai penjabaran visi, misi dan program Presiden ke dalam strategi pembangunan nasional, kebijakan UU, program prioritas Presiden, serta kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal (Pasal 14 UU SPN 2004). Transformasi visi dan misi Presiden menjadi program-program pemerintah menggunakan metode teknokratik yang dilakukan oleh Bappenas di pusat dan Bappeda di daerah.

## **Pembentukan Hukum (Substantif)**

*Pertama*, mewujudkan supremasi hukum yang berkeadilan dalam rumusan kebijakan-kebijakan hukum (program legislasi) di pusat dan daerah. Sistem politik dan struktur sosial yang demokratik, di pusat

---

<sup>1</sup> Tentang visi dan misi para calon Presiden-Wapres dalam pilpres 2004, periksa KRHN (Konsorsium Reformasi Hukum Nasional), 2004: Janji-janji dan Program Hukum Calon Presiden dan Wakil Presiden Pemilu 2004.

maupun daerah, akan menentukan perkembangan hukum nasional yang sesuai keinginan rakyat. Program legislasi itu, terutama di daerah, harus semakin memberi perlindungan terhadap hak-hak ekonomi rakyat, khususnya dalam kaitan dengan pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya. Dalam konteks ini tetap diperlukan sinkronisasi peraturan perundang-undangan warisan kolonial dengan produk nasional, maupun sesama produk nasional, agar lebih responsif terhadap perkembangan masyarakat dan memberdayakan masyarakat.

*Kedua, access to legislation* merupakan keniscayaan yang tak dapat ditunda. Hal ini juga merupakan sebagian konsekuensi dari partisipasi masyarakat, melalui lembaga perwakilan rakyat, dalam kehidupan nasional. Dalam konteks otonomi daerah, di mana daerah berwenang membentuk Perda, akses terhadap legislasi daerah juga semakin penting. Akses kepada legislasi memungkinkan produksi peraturan perundang-undangan, di pusat dan daerah, sebagai wujud kebijakan (*legislation as policy*) yang berwatak responsif (tanggap) terhadap kebutuhan masyarakat.

Untuk menghasilkan legislasi yang berkualitas demikian dibutuhkan anggota lembaga perwakilan rakyat yang memiliki integritas untuk mengabdikan kepada kepentingan hukum, karena salah satu tugas mereka adalah menghasilkan peraturan perundang-undangan. Legislator anggota lembaga perwakilan di pusat dan daerah harus menyadari, bahwa kewajiban etis mereka adalah menghasilkan peraturan perundang-undangan yang memenuhi cita-cita keadilan masyarakat.

*Ketiga*, sebetulnya hukum semakin birokratik dan administratif,<sup>1</sup> karena banyak persoalan dalam undang-undang (misalnya otonomi daerah pada bidang-bidang sektoral dan pajak) masih diatur lebih lanjut secara sepihak oleh pemerintah dan birokrasi --suatu kenyataan yang perlu memperoleh perhatian seksama.<sup>2</sup> Pengaturan oleh birokrasi atau pihak eksekutif tanpa memperoleh delegasi dari aturan yang dihasilkan oleh wakil-wakil rakyat, harus semakin dikontrol.

*Keempat*, karena kehidupan hukum di Indonesia tak hanya dipengaruhi oleh faktor politik dalam penyusunannya dan faktor birokrasi dalam implementasinya, maka perhatian yang seksama terhadap hak

<sup>1</sup> Mohammad Fajrul Falaakh, 1994.

<sup>2</sup> Bandingkan Roberto M. Unger, 1976: 58-66.

uji material atas peraturan perundang-undangan (*judicial review*) dan peradilan administrasi (*administrative courts*) makin berperan penting untuk mengendalikan perkembangan hukum. Tak lain agar peraturan perundang-undangan dan pelaksanaannya tidak semata-mata menjadi "konseptualisasi yuridis" kehendak politik penguasa, yang akhirnya justru mengabaikan cita-cita konstitusionalisme dan negara hukum sebagai alternatif terhadap *absolutist state* atau *machtsstaat*.<sup>1</sup> Penting untuk terus-menerus diusahakan, agar hukum benar-benar menjadi sarana bagi perlindungan dan pembebasan masyarakat, pembatas terhadap kecenderungan absolutisme kekuasaan, sekaligus sebagai *enabling institutions* bagi upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat.

### **Perbaikan Prosedur dan Pengembangan Kapasitas Penegakan Hukum**

Hukum bukanlah sekedar kata dan norma dalam peraturan perundang-undangan. Secara realistik hukum adalah perilaku aparat hukum maupun subyek hukum pengemban hak dan kewajiban. Reformasi hukum harus menyentuh ranah implementasi hukum, sebagai berikut.

- (1). Penegakan hukum harus didasarkan pada prinsip *due process of law* (proses hukum yang layak). Untuk itu diperlukan peninjauan kembali prosedur (hukum acara) penegakan hukum yang adil, nondiskriminatif dan terbebas dari penyalahgunaan kekuasaan.
- (2). Pemberdayaan lembaga-lembaga penegakan hukum agar independen, imparial, nondiskriminatif, menjalankan tugas secara profesional dan tunduk kepada etika profesi.
- (3). Pola perekrutan aparat penegak hukum yang lebih transparan, tidak koruptif, serta memenuhi kualifikasi dan pendidikan yang profesional. Penegakan hukum tak dapat dilaksanakan secara baik oleh aparat yang direkrut melalui cara-cara yang tidak tepat.
- (4). Perbaikan sistem karir dan kesejahteraan aparat penegak hukum, serta sarana dan prasarana penegakan hukum. Standar kesejahteraan aparat penegak hukum sesuai dengan standar kesejahteraan aparat pemerintahan. Tetapi sarana dan prasarananya harus dibiayai secara

---

<sup>1</sup> Mohammad Fajrul Falaakh, 1995.

fungsi. Hal ini membutuhkan kemampuan perencanaan kinerja yang benar pada masing-masing lembaga hukum.

(5). Pengawasan yang efektif atas proses penegakan hukum pada khususnya, manajemen pemerintahan pada umumnya, agar watak democratic governance dapat diwujudkan serta memenuhi asas penegakan hukum yang bertanggungjawab, adil, transparan dan menghormati hak-hak asasi manusia.

(6). Karena itu, diperlukan peningkatkan pemahaman aparat penegak hukum dan masyarakat tentang perlindungan dan pemajuan hak-hak asasi manusia yang telah dijamin oleh UUD 1945. Orientasi kepada penghormatan, perlindungan, pemenuhan dan penegakan HAM merupakan salah satu faktor yang mengarahkan politik hukum nasional.