

## ANALISIS TERHADAP MASALAH PEMBANGUNAN HUKUM DALAM PRAKTEK KENEGARAAN DI INDONESIA

Lukman Hakim <sup>1\*</sup>, Purnawan D. Negara <sup>1)</sup>, Zahir Rusyad<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup>Universitas Widyagama Malang, Malang

\*Email Korespondensi: [l\\_hakim@widyagama.ac.id](mailto:l_hakim@widyagama.ac.id)

### ABSTRAK

Beberapa hal yang harus tekankan kembali dalam bidang Pembangunan hukum di Indonesia adalah tidak hanya diarahkan kepada pembuatan peraturan perundang-undangan dengan suatu keyakinan bahwa memiliki peraturan perundangan yang baik akan menghasilkan hukum yang baik dan hukum yang baik akan mempengaruhi kinerja dari lembaga-lembaga hukum yang potensial misalnya kehakiman, kejaksaan, kepolisian dan penegak hukum lainnya seperti para Advokat. Metode penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif atau *legal research*. Analisis dilakukan dengan '*analisis kualitatif yuridis*' dan hasilnya dipaparkan dalam bentuk deskriptif analitis. Pilihan pertama dalam konteks pembangunan hukum di Indonesia dapat dikatakan bertumpu pada pembuatan peraturan perundang-undangan dengan sebaik-baiknya dan sebanyak-banyaknya. Soal kualitas (substansi) tampaknya tidak mendapat perhatian yang cukup terlebih-lebih peraturan hukum di bawah Undang-undang. Pembangunan hukum yang selalu menitikberatkan pada bidang perundang-undangan semakin memperkuat kenyataan bahwa hukum Indonesia adalah hukum yang menempatkan asas legal formal (aturan perundang-undangan yang tertulis) dan belum tampak jelas upaya untuk menggali hukum-hukum yang lain (dalam bentuk nilai-nilai yang hidup di masyarakat). Supremasi hukum diperankan sebagai bagian sentral di dalamnya, dalam perannya sebagai ideology pelaksanaan pemerintahan.

**Kata Kunci:** Pembangunan, Hukum, Kenegaraan, Indonesia.

### ABSTRACT

*Several things that must be emphasized again in the field of legal development in Indonesia are not only directed at making laws and regulations with a belief that having good laws and regulations will produce good laws and good laws will affect the performance of potential legal institutions. for example the judiciary, prosecutors, police and other law enforcers such as advocates. This research method is a normative legal research or legal research. The analysis was carried out using a 'juridical qualitative analysis' and the results were presented in an analytical descriptive form. The first option in the context of legal development in Indonesia can be said to rely on making the best and most of the laws and regulations. The question of quality (substance) does not seem to have received sufficient attention, especially the legal regulations under the Act. Legal development which always focuses on the field of legislation further strengthens the fact that Indonesian law is a law that places formal legal principles (written laws and regulations) and it is not clear that efforts to explore other laws (in the form of values live in society). The rule of law is played as a central part in it, in its role as the ideology of government implementation.*

**Keywords:** Development, Law, State, Indonesia.

### PENDAHULUAN

Negara hukum, Ini berarti, bahwa dalam tataran ideal, Indonesia senantiasa menyandarkan kepada apa yang dimaksud dengan hukum dalam setiap kegiatannya. Tegasnya, Negara hanya boleh berbuat jika hukum memberikan otoritas untuk itu dan jika tidak maka Negara tidak boleh berbuat. Hukum menjadi payung dalam setiap langkah Negara dan pemerintah merupakan kesadaran moral dan etika bernegara oleh segenap

bangsa yang oleh hal itu menimbulkan kesadaran untuk terus membangun “Indonesia negara hukum”.

Suatu pembangunan hukum itu dapat tercapai atau setidaknya ada struktur dan mekanisme yang jelas bagaimana hukum itu hendak dibangun. Namun demikian, dalam banyak hal, bahwa akan terjadi dua hal, antara teori dan praktek sama atau antara teori dan praktek tidaklah sama. Tiap keadaan ini, sama atau tidaklah sama mengandung substansi yang amat perlu dievaluasi.

Untuk evaluasi yang demikian itu, salah satu cara yang amat mendasar adalah melalui pencermatan tentang bagaimana aspek pembangunan dilaksanakan dengan titik tolak strategi pembangunan hukum yang bagaimana yang dipilih. Jika pilihan itu beraspek pembaharuan maka titik tolak terletak pada aturan-aturan dan nilai-nilai yang telah ada sebelumnya. Jika pembangunan itu berwujud sebagai penciptaan, maka aspek yang terkandung adalah suatu upaya baru yang cenderung bernuansa penemuan.

### **METODE PENELITIAN.**

Obyek masalah penelitian ini termasuk dalam penyelidikan dan pengkajian menurut ilmu hukum. Oleh karena itu, deskripsi atas obyek masalah yang ditelusuri dalam penelitian ini dianalisis berdasarkan obyek penyelidikan ilmu hukum.[1]

Dengan demikian, maka penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif atau *legal research*. [2] Oleh karena itu, metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis – normatif. Bahan hukum meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.[3] Dalam rangka mengumpulkan bahan hukum, maka penelitian ini lebih menitikberatkan atau mengutamakan penelitian kepustakaan (*library research*) dan penelitian lapangan sifatnya hanya sebagai penunjang atau pelengkap saja. Sedangkan analisis dilakukan dengan ‘*analisis kualitatif yuridis*’ dan hasilnya dipaparkan dalam bentuk deskriptif analitis.

### **HASIL DAN PEMBAHASAN**

#### **1. Amandemen UUD 1945**

Amandemen yang dilakukan oleh Lembaga Tertinggi (MPR) tidak lain merupakan perwujudan kebijakan formal negara dalam ranah hukum ketatanegaraan. Sebagai kebijakan maka hal itu mengandung beberapa tujuan penting baik dalam aspek perubahan menuju ke kondisi yang lebih sempurna maupun dalam aspek penciptaan kelembagaan dan aturan-aturan hukum yang baru.

Perubahan yang dimaksud untuk kepentingan pembangunan hukum dalam rangka memberi ruang demokratis menimbulkan implikasi positif baik dalam aspek normatif, politik dan sosiologis.

#### **2. Produk Perundang-undangan**

Berbagai kebijakan pemerintah dan Negara, dengan berbagai dalih baik untuk makna pembangunan, maka hukum menjadi sarana penting. Di bidang perburuhan, jika perbaikan di bidang itu menjadi stimulant penting untuk pembangunan, maka tidak dapat tidak sasaran utama dalam konteks pembangunan hukum adalah diarahkan kepada adanya perbaikan perundang-undangan terlebih dahulu. Demikian pula di bidang lain misalnya lingkungan hidup dan sebagainya. Praktis kemudian perundang-undangan menjadi prioritas sekaligus pola utama pembangunan hukum di Indonesia.

Sayangnya, pembangunan hukum itu lebih memfokuskan kepada peraturan perundang-undangan setingkat UU sedangkan peraturan di bawahnya yang tidak kalah pentingnya, misalnya PP dan sebagainya lepas dari perhatian. Padahal, UU itu tidak dapat begitu saja diimplementasikan tanpa adanya ketentuan-ketentuan yang menyertainya lebih lanjut misalnya Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden dan sebagainya.

Tak heran kemudian, substansi UU itu sudah bagus tetapi implemenasinya tidak mengena karena peraturan di bawahnya menyimpang dari apa yang telah diamanatkan oleh UU. Legislatif dalam prakteknya lebih memfokuskan pada UU sedangkan selebihnya (PP dan Keppres) lebih banyak diserahkan kepada pihak eksekutif.

Setelah terjadi penyimpangan yang menimbulkan kerugian, barulah hal itu diperhatikan dengan melakukan upaya Yudicial Review ke Mahkamah Agung dan bahkan ke Mahkamah Konstitusi untuk menguji suatu UU terhadap Konstitusi. Sesuatu yang kadang tampak terlambat sebab PP umumnya segera diikuti oleh peraturan di bawahnya. Mekanisme prosedural bukan hal yang sederhana walaupun atas UU No. 35 tahun 1999 menetapkan suatu judicial review kepada Mahkamah Agung tidak lagi harus melalui proses Kasasi.

Setiap ada gejala yang disebabkan oleh adanya suatu ketentuan Undang-undang, maka permintaan untuk dilakukan judicial review kepada Mahkamah Konstitusi akan menjadi bagian yang utama dan krusial. Ada kemungkinan karena hal ini merupakan barang baru dalam alam demokrasi Indonesia atau inilah bukti bahwa hukum di Indonesia itu lebih memperhatikan suatu peraturan setingkat Undang-undang daripada peraturan lainnya.

Perhatian pemerintah yang amat besar terhadap UU memiliki konsekuensi logis bahwa negara hukum di Indonesia ditentukan oleh UU. Negara menganut paham hukum berupa UU dan ini adalah hukum yang tertulis sementara hukum yang tidak tertulis (*the living law*) masih jauh dari perhatian pemerintah. Alasan logis yang dikemukakan adalah alasan klasik bahwa yang tertulis menjamin kepastian hukum dan yang tertulis memiliki potensi besar untuk menyatukan Indonesia khususnya pemberlakuan hukum yang seragam di setiap wilayah atau daerah di Indonesia. Keseragaman hukum merupakan pola dasar strategi perkembangan hukum di Indonesia dengan satu paradigma nasionalistik.

### 3. Lembaga-lembaga Penegak Hukum

Terdapat tiga kelompok Lembaga utama masing-masing dalam hal ini masing-masing Kehakiman, Kejaksaan, dan Kepolisian. Selain tiga Lembaga itu, diyakini masih ada Lembaga lain yang fungsinya dipandang turut pula dalam upaya mengaktualisasikan hukum di Indonesia yakni Pengacara atau advokat serta Lembaga Swadaya Masyarakat termasuk pers yang dipandang mampu bermain pada level kontrol sosial.

Pembangunan hukum tidak akan banyak berarti jika tidak meletakkan tiga maupun empat dari elemen yang senantiasa menempatkan dirinya pada papan atas panggung peradilan Indonesia menjadi bagian yang penting pula. Reformasi sistem peradilan Indonesia harus mengandung tiga atau empat substansi itu dalam rangka mewujudkan suatu sistem peradilan yang lebih demokratis, lebih berkeadilan sosial dan lebih berprikemanusiaan.

#### a. Kekuasaan Kehakiman dan Pembangunan Hukum

Amandemen Ketiga UUD 1945, pasal 24 ayat (2) menegaskan bahwa Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

Peran besar terutama Mahkamah Agung bukanlah alasan untuk mengatakan bahwa Mahkamah Agung di Indonesia tidak perlu ditingkatkan peran dan fungsinya. Dalam konteks pembangunan hukum, lembaga ini telah berkali-kali mendapatkan upaya "revitalisasi" sejak ia ditetapkan dalam UUD 1945 sebagai lembaga yang merdeka dan lepas dari pengaruh kekuasaan Pemerintah.

Upaya "revitalisasi" yang dilakukan tetap pada cara *conventional* yakni adanya berbagai upaya perbaikan melalui revisi perundang-undangan yang mengatur tentang lembaga Mahkamah Agung.

Beberapa faktor-faktor non politis yang kemungkinan menjadi penyebab adalah:

- 1) Menumpuknya perkara di Mahkamah Agung yang belum terselesaikan. Akibat kondisi ini timbul asumsi berikutnya bahwa pekerjaan Mahkamah Agung terlalu banyak (atau memang kemampuannya diragukan oleh elite politik). Kinerja Mahkamah Agung secara umum menunjukkan bahwa tingkat penyelesaian perkara hanya mencapai 65.2% lebih tinggi dari angka sebelum reformasi.
- 2) Banyaknya pendapat dan tanggapan miring baik yang muncul dari kalangan intern Mahkamah Agung sendiri maupun dari masyarakat luar (krisis kepercayaan) terhadap lembaga itu dapat saja memicu timbulnya keputusan untuk menyerahkan hal itu kepada Mahkamah Konstitusi [4], [5]. Jika asumsi krisis kepercayaan itu benar adanya, maka kesimpulan awal adalah Mahkamah Agung dan jajaran di bawahnya (Pengadilan Tinggi dan Pengadilan Negeri) masih memerlukan upaya revitalisasi menuju paradigma berikutnya yang lebih baik.

Konsekuensi yang timbul merupakan *warning* bagi kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif dalam melaksanakan wewenang konstitusionalnya, yakni mereka haruslah tunduk kepada batasan yang ditentukan dalam konstitusi. Legislatif yang dalam era reformasi memiliki kekuasaan besar dan luas untuk membentuk UU haruslah tetap pada koridor “konstitusional” tanpa adanya kekuatan-kekuatan mayoritas di Parlemen baik secara golongan maupun sebagai akibat koalisi.

Meskipun Mahkamah Konstitusi itu memainkan peran penting dalam rangka pembangunan hukum di Indonesia, ia masih perlu dipertegas terutama mengenai kewenangan-kewenangannya yang dapat mempersulitnya dalam bertindak.

#### **b. Lembaga Kejaksaan Indonesia**

Kejaksaan RI adalah sebuah lembaga pemerintah yang melaksanakan kekuasaan negara khususnya di bidang penuntutan, dan sebagai badan yang berwenang dalam penegakan hukum dan keadilan. Pertanyaan yang muncul adalah:

- 1) Bagaimana peran dan fungsi lembaga ini dalam implementasi Indonesia negara hukum dapat dilihat dari visi dan misi kelembagaan. Dalam Visi Lembaga Kejaksaan tertuang jelas keterlibatan lembaga untuk mewujudkan tujuan hukum yakni kepastian hukum.
- 2) Sama dengan lembaga kehakiman --Mahkamah Agung--, lembaga ini berperan sebagai corporate dalam struktur keorganisasian dimana berpuncak pada lembaga tertinggi yang disebut sebagai Kejaksaan Agung yang membawahi Kejaksaan-kejaksaan yang tersebar di seluruh Indonesia mulai dari level Kejaksaan Tinggi dan Kejaksaan Negeri yang berada di level kota.

Seorang Jaksa Agung dalam ketatanegaraan Indonesia bertanggungjawab kepada pihak eksekutif yakni Presiden atau dengan lain sebutan, Jaksa Agung merupakan seorang pembantu presiden –karena hak prerogative presiden untuk mengangkat Jaksa Agung— dalam rangka penegakan hukum. Artinya lagi, Presiden memiliki “orang” yang berada pada jalur “cepat” *Criminal Justice System* pula atau dengan lain sebutan pula bahwa lembaga eksekutif memiliki pengaruh dalam aspek penegakan hukum yang kemudian dapat berlanjut kepada dunia peradilan di bawah lembaga Mahkamah Agung yang nota benanya bebas dari pengaruh kekuasaan Pemerintah.

Hubungan yang erat antara Presiden dan Jaksa Agung pada jalur “cepat” *Criminal Justice System* memberikan gambaran jelas bahwa penegakan hukum dipengaruhi oleh banyak faktor.

Berlakunya UU No.16 tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia akan lebih menguatkan peranan Presiden dalam dunia kejaksaan. Beberapa hal penting yang memperkuat asumsi di atas adalah: (1) DPR tidak memiliki hak untuk terlibat dalam proses *Fit and Proper test* dalam pengrekrutan / pengangkatan Jaksa Agung. (2) Presiden dapat menunjuk seorang Jaksa Agung tanpa harus meminta persetujuan DPR. (3) Jaksa

Agung lebih diutamakan adalah Jaksa karier sementara yang non-karier berada pada urutan kedua.[6]

UU No. 16 tahun 2004 telah semakin menutup kemungkinan Jaksa Agung dan segenap anggotanya memiliki posisi independent dalam arti tidak bertanggung jawab kepada institusi atau otoritas apapun, seperti halnya posisi Hakim dalam sistem kita sebagai abdi hukum yang sebenarnya. Jaksa Agung harus loyal kepada Presiden, suatu model yang memang mirip dengan apa yang dianut oleh Amerika. Tidaklah mengherankan sekiranya nantinya Jaksa Agung akan berhadapan dengan “*dual obligation*” dan “*conflicting loyalties*” kepada hukum dan kepada agenda politik tertentu.

Ketentuan yang merubah status Jaksa dari pegawai Negeri sipil menjadi pejabat negara (pasal 8 ayat 1 UU No. 16 tahun 2004) selain secara substansial mengandung makna sebagai upaya perbaikan di lingkungan kejaksaan.[7] Perubahan ini memiliki paradigma baku, yakni sebuah pilihan untuk melakukan revisi perundang-undangan dengan dalih untuk pembangunan hukum. Permasalahan kemudian bukan semata perubahan itu yang timbul melainkan ekses berupa konflik perundang-undangan terhadap UU No 43 tahun 1999 tentang Ketentuan Pokok Kepegawaian. Ekses lain akan membengkaknya pengeluaran negara untuk memberikan tunjangan sebagai pejabat negara kepada kejaksaan. Untuk mewujudkan negara hukum ternyata memang membutuhkan dana besar dan dapat difahami jika fenomena hukum menjadi barang mewah di Indonesia.

### c. Lembaga Kepolisian

Dalam *Criminal Justice System*, lembaga ini jika diperhatikan dengan sungguh-sungguh amat berperan besar dalam penegakan hukum. Ia menjadi gerbang pertama kali suatu perkara hukum itu secara formal memasuki arena peradilan. Diawali dengan suatu proses Penyidikan dilakukan oleh Polri, ditindaklanjuti dengan proses penuntutan negara yang dilakukan oleh lembaga kejaksaan, untuk selanjutnya dinilai oleh Pengadilan dalam suatu proses peradilan. Dengan demikian, jika Terdapat hambatan-hambatan dalam proses penyidikan atau kekurangan dalam proses tersebut maka dampak yang timbul akan mempengaruhi penuntutan dan peradilan yang pada akhirnya mempengaruhi penegakan hukum secara umum.

Sayangnya, peran penting tersebut masih berada dalam suasana perdebatan nasional dalam aspek keamanan nasional (National Security) yang mengarah kepada mandate yang diberikan kepada Kepolisian. Perdebatan panjang dimulai dengan hadirnya produk Tap MPR dengan keputusan berupa pemisahan TNI-POLRI di mana TNI mendapat jatah mengurus kedaulatan negara dengan aspek keluar wilayah sedangkan POLRI mengurus soal penegakan hukum dengan aspek dalam Negeri (internal kewilayahan territorial).

Dalam aspek *Criminal Justice System* pun POLRI masih berhadapan dengan beberapa kekaburan kewenangan yang diberikan oleh UU yakni POLRI harus menyadari secara sungguh-sungguh bahwa kewenangan penyidikan itu juga merupakan kewenangan pihak lain misalnya Kejaksaan dan bahkan TNI pun dapat melakukan penyidikan dalam kasus khusus misalnya kelautan. Banyaknya lembaga yang memiliki kewenangan penyidikan ini mau tidak mau menurut Munir menjadi problem tersendiri dalam aspek penegakan hukum.

Pemisahan kelembagaan POLRI dari TNI yang dilakukan per tanggal 1 April 1999 pada masa Presiden Habibie merupakan awal dari perkembangan hukum yang menarik untuk disimak baik dalam konteks hukum secara umum maupun secara khusus yakni secara ketatanegaraan.

Tanpa kejelasan hakekat tunduk kepada Peradilan Umum akan membawa kekaburan dalam implementasi hukum terhadap kasus pelanggaran yang dilakukan oleh pihak Kepolisian, apakah Peradilan Umum yang berhak memperadikannya ataukah

Peradilan Militer ketika anggota Kepolisian melakukan tindak pidana dalam suatu operasi militer. Tidak hanya sekedar menghindarkan Polri dari paradigma militer dengan motto *"to kill or to be killed"* ke paradigma substansial memberikan rasa aman masyarakat dan menghindarkan rasa takut dari kejahatan (*fear of crime*), justeru pembangunan hukum itu idealnya haruslah menyangkut tentang bagaimana implementasi membuang jauh *"fear of crime"* itu dari masyarakat.

Ketertiban dan keamanan sebagai salah satu dari tujuan ditegakkannya hukum di satu sisi dan lembaga Polri di sisi lain sebagai penegak hukum tidaklah dalam arti selalu selaras. Artinya, Terdapat kemungkinan yang bertolak belakang di mana penegak hukum itu sendiri menjadi terbalik: pelanggar hukum, pelanggar ketertiban yang menimbulkan citra buruk lembaga Kepolisian itu sendiri.

Yasril Ananta Baharudin mengemukakan suatu citra buruk Polri dapat mengakibatkan masyarakat enggan berhubungan dengan polisi. Dan citra yang demikian tentunya merupakan persoalan penegakan hukum tersendiri pula nantinya. Menurut Yasril, terdapat beberapa alasan mengapa masyarakat kurang mau memberikan laporan kepada polisi:

- 1) Polling di negara bagian timur AS menunjukkan bahwa polisi sulit dipercaya karena sering kali mementingkan diri sendiri. Bahkan terdapat konsesi keamanan antara polisi dengan pelaku kejahatan. Di Indonesia, terkadang terdapat oknum polisi yang mempunyai peran ganda di mata preman atau pelaku kejahatan. Pada situasi tertentu polisi sangat giat menangkap para pelaku kejahatan karena ingin memperoleh penilaian atasan untuk memperoleh kenaikan pangkat. Namun di sisi lain, polisi melakukan hubungan baik (erat) dengan pelaku kejahatan. Bahkan tidak jarang mereka bekerjasama dalam melakukan praktek kejahatan gelap.
- 2) Para korban kejahatan tidak mau melapor kepada polisi karena takut mendapatkan ancaman dari pelaku kejahatan. Apalagi, jika para penjahatnya dikenal korban. Korban takut tindakan balas dendam yang dilakukan pelaku kejahatan.

Dibanding dengan lembaga kehakiman Mahkamah Agung, lembaga Kepolisian memiliki paradigma pembangunan yang berbeda. Mahkamah Agung cenderung untuk memisahkan diri dari pengaruh eksekutif sedangkan lembaga Kepolisian justeru harus kembali ke lingkungan eksekutif di bawah kendali presiden pada departemen pertahanan dan keamanan. Pada saat lembaga ini kembali ke lingkungan kepresidenan, maka pada saat itu pula dapat dikatakan lembaga kepolisian akan benar-benar berada pada lini yang sama dengan lembaga kejaksaan.

Pertanyaan yang mungkin perlu dikemukakan dalam mengisi pembangunan hukum di masa mendatang adalah bagaimana Presiden mengatur peran dan fungsi keduanya mencapai efisiensi dalam aspek penegakan hukum dalam rangka mempertinggi kualitas Indonesia sebagai negara hukum.

#### **d. Lembaga lain (Advokat / Pengacara)**

Advokat adalah penegak hukum, yang bebas dan mandiri dan dijamin oleh hukum dan peraturan perundang-undangan. (UU No. 18 tahun 2003 tentang Advokat Pasal 5). Berdasarkan pengakuan legal ini, maka struktur penegakan hukum secara kelembagaan bertambah di samping kehakiman, kejaksaan dan kepolisian. Mekanisme Advokat sebagai penegak hukum dapat difahami dari identitas seorang Advokat sebagai orang yang berprofesi memberi jasa hukum, baik di dalam maupun di luar pengadilan yang memenuhi persyaratan berdasarkan ketentuan Undang-Undang. Jasa Hukum adalah jasa yang diberikan Advokat berupa: memberikan konsultasi hukum, bantuan hukum, menjalankan kuasa, mewakili, mendampingi, membela, dan melakukan tindakan hukum lain untuk kepentingan hukum klien.

Dalam konteks pembangunan hukum dengan menghubungkan Advokat secara kelembagaan sebagai salah satu unsurnya, pemberlakuan Undang-undang No. 18/2003

mengandung makna yang luas dan dalam. Hakekat yang ada dalam upaya tersebut antara lain:

**a) Upaya revitalisasi eksistensi elemen pembangunan hukum.**

Selama ini Advokat di Indonesia terpecah-pecah dalam beberapa organisasi yang memiliki aturan dan ketentuan masing-masing.[8] Situasi politik pada era Orde Baru turut memicu dalam bentuk intervensi politik sehingga memunculkan wadah tunggal Ikadin, kemudian oleh suatu sebab pecah dan berdiri kemudian lembaga AAI (Asosiasi Advokat Indonesia) sebagai suatu contoh. Pengawasan menjadi lemah.

Upaya unifikasi Advokat menjadi Organisasi Advokat sebagaimana dimaksud UU No. 18/2003 dilandasi suatu kesadaran atas peran vital Advokat dalam sistem hukum nasional. Peran vital dan krusial itu tampak bahwa hanya Advokat yang memiliki akses menuju keadilan dan penghubung antara masyarakat dengan negara. Peran vital dan krusial ini berpotensi menjadi peran yang merugikan jika disalahgunakan dalam bentuk berubahnya peran Advokat menjadi “broker” perkara yang menghubungkan transaksi antara klien dan penegak hukum (Polisi, Jaksa, Hakim).[9]

Kesamaan visi dan misi menjadi sasaran utama untuk menempatkan kembali kedudukan normal (tidak terlibat dan melibatkan diri dalam kondisi “judicial corruption” maupun dalam “mafia peradilan”) Advokat dalam sistem hukum. Advokat harus menjadi bagian di mana jalan menuju peradilan yang bebas dan mandiri terbentang luas dengan keadilan sebagai sasaran utama bagi setiap pencari keadilan.

**b) Upaya Preventif Dalam Rangka Pembangunan Hukum**

Tak dapat disangkal bahwa iklim budaya hukum masyarakat Indonesia, sebagaimana yang digambarkan Frans Hendra Winarta, lebih menghendaki agar perkaranya dapat dimenangkan dengan cara apapun tanpa memperdulikan nilai keadilan dan kebenaran yang terkandung di dalamnya. Iklim yang demikian berpotensi menimbulkan budaya hukum negative lainnya sebagai imbas yakni timbul opini di kalangan masyarakat bahwa apa yang dimaksud dengan hukum adalah gudang barang di mana isinya adalah keadilan yang dapat diperjualkan belikan.

Pembentukan organisasi sekaligus penyatuan profesi Advokat menjadi mata rantai di mana hukum itu harus ditempatkan pada porsi yang sebenarnya dan menjadi pemutus mata rantai berkembangnya suatu budaya hukum negatif dalam bentuk mafia peradilan berikutnya. Diarahkan para Advokat untuk kembali ke jalur hakekat peran dan fungsinya sebagaimana yang tertuang dalam IBA Standards for the Independence of the legal Profession.

#### **4. Good Governance Dan Supremasi Hukum**

Adalah tepat jika *Cecilia Kinuthia-Njenga* mengemukakan bahwa “*Good governance is nowadays perceived as a common good that cuts across many segments of the development scene.*”[10]

Menurut Lembaga Australian Development Gateway, dalam aspek pembangunan yang berkelanjutan, good governance amat ditentukan oleh tiga hal penting yaitu transparansi, akuntabilitas, persamaan yang bersifat responsif terhadap berbagai kebutuhan rakyat (masyarakat).[11]

NEDA (*the Netherlands Development Assistance*) memberi catatan bahwa good governance sebagai sesuatu yang berkenaan dengan transparansi, aplikasi kekuasaan yang responsive dalam kaitannya dengan masyarakat luas. Lebih jauh Neda membedakan 4 (empat) macam criteria good governance masing-masing: (1) *Participatory governance*; (2) *Transparent governance*; (3) *Legitimate governance (tasks and responsibilities clearly defined)*, (4) *Separation of powers (jurisdiction, government), ruling by the will of the population; and effective governance.*[10]

Lebih spesifik lagi tentang *good governance* adalah melihatnya dari aspek hukum. Dalam arti yang sempit, disarikan dari pandangan Prof. Bagir Manan, Good governance

merupakan output dari beberapa asas hukum terutama hukum Administrasi negara.[12] Bahwa terdapat asas-asas yang dapat mewujudkan good governance dalam hukum antara lain: suatu pemerintahan itu memiliki motivasi yang jelas, tujuan yang jelas, tidak sewenang-wenang, kehati-hatian, kepastian hukum, persamaan perlakuan, dan tidak digunakannya wewenang yang menyimpang dari tujuan. Beberapa faham teoritis yang ada seperti responsible, accountable, transparancy dan lainnya menurut Bagir Manan selalu dilekatkan pada bentuk dan isi penyelenggaraan pemerintahan yang baik.

Pembangunan hukum dalam rangka perwujudan pemerintahan yang baik mengandung pengertian substantif bahwa keseluruhan proses yang dilakukan untuk itu haruslah mengikuti dan selalu berada dalam kondisi sesuai dengan aturan hukum. Mengikuti dan sesuai bermakna menempatkan permasalahan hak dan kewajiban pada posisiimbang.

Pembangunan hukum dalam arti menciptakan pemerintahan yang baik pada akhirnya mengarah kepada aspek perlindungan dengan dasar utama kesetaraan. Hak warga dijamin oleh hukum dan di sisi lain kewajiban negara pula dijamin oleh hukum karena ia memiliki otoritas yang secara filosofis merupakan pemberian dari masyarakat (rakyat) itu sendiri. Tidak ada yang lebih kuat serta tidak ada pula pihak yang dilemahkan. Pertanggungjawaban masing-masing pihak merupakan sasaran akhir eksistensi supremasi hukum dalam aspek pembangunan. Supremasi hukum menjadi “*tool of guaranty*”, artinya hukum dalam makna “*ius constituendum*”

## KESIMPULAN

Good governance menjadi sasaran dalam pembangunan hukum tetapi dalam banyak segi pemerintahan yang demikian masih jauh dari harapan dan terkesan hanya berada dalam angan dan asumsi.

Revitalisasi kelembagaan (lembaga penegak hukum) masih berjalan secara parsial artinya penguatan suatu lembaga di jajaran penegak hukum dilakukan kurang memperhatikan eksistensi (peran dan fungsi) lembaga lainnya. Akibatnya, timbul konflik perundang-undangan yang tentu saja dapat menyebabkan tidak tercapainya tujuan hukum atau paling tidak keadilan yang didambakan oleh setiap orang menjadi jauh dari harapan.

Faktor penentu yang amat berperan besar dalam diskursus pembangunan hukum adalah fenomena *political will* dari pihak atau lembaga hukum itu sendiri. Lembaga kehakiman menjadi baik hanya jika lembaga beserta jajarannya memiliki *political will* yang besar untuk mewujudkan Indonesia negara hukum; demikian pula lembaga-lembaga lainnya. Namun demikian, pembangunan hukum yang ideal bukanlah terletak pada *political will* melainkan terletak pada sejauhmana keberanian para stake holders negara untuk konsisten dengan pilihan Indonesia negara hukum. Di sinilah pergeseran paradigma hukum di Indonesia mulai menampakkan diri.

## REFERENSI

- [1] B. Manan, “Hubungan Antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945,” Universitas Padjadjaran, 1990.
- [2] S. Soekanto dan S. Mamudji, *Peranan dan Penggunaan Perpustakaan di dalam Penelitian Hukum*. Jakarta: Pusat Dokumentasi Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1979.
- [3] S. Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali Press, 1985.
- [4] B. Manan, “Pengadilan menjadi ajang kegiatan komersial yang tidak kalah dari bursa efek atau pusat perbelanjaan pada umumnya” dalam acara serah terima jabatan Ketua Pengadilan Tinggi Jawa Barat.” Bandung, 2002.

- [5] Sekjen Himpunan Advokat/Pengacara (HAPI), "Harian Kompas, mengatakan; 'MA selama tahun 2001 ini belum mampu menghasilkan putusan yang bias memperbaiki citranya. Putusan MA justeru membuat blunder hukum, lebih mengacaukan hukum.'" Jakarta, 2001.
- [6] Pemerintah Republik Indonesia, *Undang-Undang nomor 16 tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia*. Indonesia, 2004.
- [7] Pemerintah Republik Indonesia, *Undang-Undang nomor 5 tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia*. Indonesia, 1991.
- [8] Pemerintah Republik Indonesia, *Undang-Undang nomor 18 tahun 2003 tentang Advokat*. Indonesia, 2003.
- [9] F. H. Winarta, "Menggugat Peran Kalangan Advokat dalam Reformasi Hukum," Jakarta, 2003.
- [10] C. Kinuthia-Njenga, "Urban Development Branch," *United Nations Centre for Human Settlements*, 2004. <http://www.unhabitat.org/HD/hdv5n4/intro2.htm>.
- [11] Australian Development Gateway, "What is good governance," *Australian Development Gateway*, 2004. .
- [12] B. Manan, "Majalah Hukum," *Varia Peradilan*, Jakarta, 2004.

