

IMPLEMENTASI NILAI-NILAI PANCASILA DALAM POLITIK HUKUM PIDANA NASIONAL

A. Pendahuluan

Politik dapat diartikan taktik, *policy*, *struggle*, yang cakupan studinya meliputi garis resmi (Propenas, Prolegnas, Prolegda), latar belakang pembuatan hukum, implementasi hukum.¹ Pengertian politik di sini adalah *policy*, dalam rangka untuk meraih cita-cita dan mencapai tujuan bangsa dan negara. Maka, dalam hal ini politik hukum dapat diartikan sebagai kebijakan yang harus ditempuh dalam pembuatan dan penegakan hukum guna mencapai cita-cita dan tujuan bangsa dan negara. Dengan kata lain, politik hukum merupakan upaya menjadikan hukum sebagai proses pencapaian cita-cita dan tujuan. Politik hukum yang menyangkut rencana pembangunan materi hukum di Indonesia termuat di dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) sebagai pemetaan atau potret rencana hukum nasional yang termasuk juga di dalamnya adalah hukum pidana. Untuk itu maka politik hukum (pidana) nasional harus berpijak pada pola pikir atau kerangka dasar seperti yang dipandu oleh nilai-nilai Pancasila sebagai dasar negara. Pola pikir ini dinamakan Mahfud M.D., merupakan pola pikir berbasis moral ketuhanan, menghargai dan

¹ Mahfud MD, Bahan Kuliah Politik Hukum PDIH Undip 2013

melindungi hak-hak asasi manusia tanpa diskriminasi, mempersatukan seluruh unsur bangsa dengan semua ikatan primordialnya serta meletakkan kekuasaan di bawah kekuasaan rakyat dan membangun keadilan sosial.² Pancasila dalam kedudukannya sebagai kaidah penuntun maka hukum pidana yang dibuat di Indonesia haruslah didasarkan pada demokrasi dan nomokrasi. Kesemuanya ini hanya dapat diatasi menurut Yudi Latif dengan menjadikan sakti Pancasila, yakni dengan membujuknya kembali dalam dunia kenyataan,³ karena disadari atau tidak Pancasila yang merupakan kristalisasi pandangan dan falsafah hidup yang luhur tersebut sangatlah sarat dengan nilai-nilai etika dan moral luhur serta sesuai dengan kepribadian bangsa Indonesia.⁴ Dalam pandangan Mahfud MD, demokrasi menghendaki pembuatan hukum atas dasar kesepakatan rakyat yang diwakili oleh wakil-wakil rakyat, sedangkan nomokrasi sebagai prinsip negara hukum menghendaki agar hukum yang dibuat berdasarkan substansi hukum yang secara filosofis sesuai dengan *rechtside* Pancasila dan prosedur yang benar.⁵ Sehubungan dengan itu dalam memperhatikan kondisi KUHP (WvS) sebagai induk Hukum Pidana Nasional Indonesia merupakan hukum yang sudah usang, dan keusangan itu dipandang perlu segera dilakukan pembaharuan selain aspek normatifnya maupun sisi filosofinya. Dari sisi politik hukum nasional pembaharuan substansi hukum pidana sebagai hal

² Mahfud MD, Jurnal Hukum, *ibid*, hlm.9

³ Yudi Latif, *Pancasila Sakti*, Artikel pada Majalah Gatra, Edisi No. 48 Tahun XVII, 12 Oktober 2011, hlm. 106.

⁴ Arief Hidayat, Semiloka Pendidikan Pancasila dan Konstitusi 2011 yang diselenggarakan oleh Mahkamah Konstitusi di Jakarta. hlm.

⁵ Mahfud MD, *ibid*, hlm. 3

yang urgen karena materi hukum pidana dalam KUHP tidak lagi dapat menampung berbagai masalah dimensi perkembangan hukum pidana, baik kesesuaian dengan nilai-nilai sosio-filosofik, sosio-politik, dan sosio-kultural bangsa Indonesia.

Nilai-nilai Pancasila sebagai nilai ukur dalam menghargai dan nondiskriminatif, untuk mempersatukan seluruh unsur bangsa dengan semua ikatan primordialnya. Meletakkan kekuasaan di bawah kekuasaan rakyat, dan Membangun keadilan sosial,⁶ pembaharuan hukum pidana harus ditempuh dengan pendekatan yang berorientasi pada kebijakan ("*policy oriented approach*") dan sekaligus pendekatan yang berorientasi pada nilai ("*value oriented approach*").⁷ Namun demikian, persoalannya terletak pada bagaimana cara politik hukum nasional tersebut mengimplementasikan nilai-nilai Pancasila pada ketentuan hukum pidana nasional tersebut secara tepat sehingga nilai-nilai Pancasila itu benar-benar menjadi roh yang bergerak pada sendi-sendi norma untuk dalam implementasinya.

⁶ Mahfud MD, JURNAL HUKUM NO. 1 VOL. 14 Januari 2007, *Ibid*, hlm. 9

⁷ Barda Nawawi Arief, POKOK-POKOK PEMIKIRAN (IDE DASAR) ASAS-ASAS HUKUM PIDANA NASIONAL, Makalah Disajikan dalam Seminar Nasional tentang "Asas-asas Hukum Pidana Nasional", diselenggarakan oleh BPHN Depkeh dan HAM bekerja sama dengan FH UNDIP, di Hotel Ciputra, Semarang, tgl. 26 – 27 April 2004, hlm.4

B. Politik Hukum dalam Mengimplementasikan Nilai-Nilai Pancasila terhadap Ketentuan Hukum Pidana Nasional

Jika hukum diartikan sebagai “alat” untuk meraih cita-cita dan mencapai tujuan bangsa dan negara maka politik hukum diartikan sebagai arah yang harus ditempuh dalam pembuatan dan penegakan hukum guna mencapai cita-cita dan tujuan bangsa dan negara. Dengan kata lain politik hukum merupakan upaya menjadikan hukum sebagai sarana untuk proses pencapaian cita-cita dan tujuan.⁸ Hukum tidak berada di ruang hampa, melainkan ada pada masyarakat dengan kekhasan akar budayanya masing-masing.⁹ Dengan demikian, hukum yang bertugas melayani masyarakat maka sistem hukum juga harus sejalan dengan akar budaya masyarakat yang dilayaninya. Sistem Hukum Pancasila sebagai sistem hukum yang khas masyarakat Indonesia, sebagai sistem hukum yang memang berakar dari budaya bangsa. Dalam pandangan Scholten,¹⁰ tiap-tiap hukum merupakan suatu sistem, peraturan-peraturannya merupakan suatu kebulatan berdasarkan atas kesatuan alam pikiran. Untuk itu Sudikno Mertokusumo¹¹ menegaskan bahwa arti penting dari bagian sebagai unsur dari sistem ditentukan oleh sistem itu sendiri, tiap bagian subsistem tidak mempunyai arti di luar sistem itu. Teori Stufenbau Hans Kelsen yang bersumber dari muridnya Adolf Merkel, bahwa kaidah hukum merupakan suatu sistem

⁸ Mahfud MD, Politik Hukum Dalam Perda Berbasis Syari'ah, JURNAL HUKUM NO. 1 VOL. 14 JANUARI 2007.

⁹ Satjipto Rahardjo, Sisi-Sisi Lain dari Hukum di Indonesia, Penerbit buku Kompas, Jakarta, 2003, hlm.34

¹⁰ R.Soepomo, 1977, hlm.26

¹¹ Sudikno Mertokusumo, 1988, hlm.20

kaidah-kaidah hukum yang *hierarchis*, tingkat yang paling bawah adalah kaidah-kaidah individual yang dibentuk oleh badan peradilan yang bergantung pada kaidah umum (UU) yang dibentuk legislatif dan kaidah umum ini bergantung kepada konstitusi sebagai kaidah tertinggi dalam kaidah hukum positif.

Sesuai dengan pandangan Fred W. Riggs tentang karakteristik masyarakat transisi,¹² maka Pancasila sebagai konsepsi prismatic mengandung unsur-unsur yang baik dan cocok dengan nilai khas budaya Indonesia yang sudah hidup di kalangan masyarakat selama berabad-abad. Konsepsi prismatic ini minimal dapat dilihat dari empat hal. Pertama, Pancasila memuat unsur yang baik dari pandangan individualisme dan kolektivisme. Di sini diakui bahwa manusia sebagai pribadi mempunyai hak dan kebebasan asasi, tetapi sekaligus melekat padanya kewajiban asasi sebagai makhluk Tuhan dan sebagai makhluk sosial. Kedua, Pancasila mengintegrasikan konsep negara hukum "*Rechtsstaat*" yang menekankan pada *civil law* dan kepastian hukum dan konsepsi negara hukum "*the Rule of Law*" yang menekankan pada *common law* dan rasa keadilan. Ketiga, Pancasila menerima hukum sebagai alat pembaruan masyarakat (*law as tool of social engineering*) sekaligus sebagai cermin rasa keadilan yang hidup di masyarakat (*living law*). Keempat, Pancasila menganut paham *religious nation state*, tidak menganut atau dikendalikan oleh satu agama tertentu (negara agama), tetapi juga tidak hampa agama (negara sekuler) karena negara harus melindungi dan membina semua

¹² Menurut Rigg, dalam pemerintahan pada ciri-ciri masyarakat seperti ini merupakan campuran dari tradisional dan modern, Administrasi Negara-negara Berkembang Teori Masyarakat Prismatic (terjemahan Yasogama), Radja Grafindo Persada, Jakarta, 1996.

pemeluk agama tanpa diskriminasi karena kuantitas pemeluknya.

Konsekuensi Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara maka Pancasila itu memiliki tiga dimensi dalam kehidupan bangsa Indonesia, yaitu dimensi politis, filosofis, dan yuridis. Menurut Mahfud MD, dari aspek politik Pancasila dapat dipandang sebagai *modus vivendi* atau kesepakatan luhur yang mempersatukan semua ikatan primordial ke dalam satu bangsa yang majemuk dalam prinsip persatuan. Dari aspek filosofis Pancasila merupakan dasar keyakinan masyarakat yang dicita-citakan serta dasar bagi penyelenggaraan negara serta dikristalisasikan dari nilai-nilai yang telah tumbuh dan berkembang serta berakar yang dalam pada kehidupan bangsa. Dari sudut hukum Pancasila dipandang sebagai cita hukum (*rechtsidee*)¹³ yang harus dijadikan dasar dan tujuan hukum di Indonesia, maka setiap hukum yang dibuat harus berdasarkan pada Pancasila yang dimuat dalam konsistensi isi mulai dari hukum yang teratas hingga yang terendah hierarkinya.

Politik hukum dalam konteks hukum pidana dikenal dengan istilah kebijakan kriminal (*criminal policy*), yang menurut Jergen Jepsen sebagaimana dikutip Sudarto adalah keseluruhan kebijakan yang dilakukan melalui perundang-undangan dan badan-badan resmi yang bertujuan untuk menegakkan norma-norma sentral dari masyarakat.¹⁴ Dalam pandangan Marc Ancel, *criminal policy* dapat pula diartikan sebagai suatu usaha

¹³ Mahfud MD, Penuangan Pancasila di dalam peraturan perundang-undangan, Seminar Nasional "Aktualisasi Nilai-nilai Pancasila dalam Pendidikan Ilmu Hukum dan Perundang-undangan Indonesia", Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta, 2007, hlm.2

¹⁴ Sudarto, Kapita Selekta Hukum Pidana, 1981, hlm.114

yang rasional dari masyarakat dalam menanggulangi kejahatan atau.¹⁵ Upaya melakukan pembaharuan hukum pidana ("*penal reform*") pada hakikatnya termasuk bidang "*penal policy*" yang merupakan bagian dan terkait erat dengan kebijakan penegakan hukum (*law enforcement policy*), "*criminal policy*", dan "*social policy*". Dengan demikian, tidaklah berlebihan jika Barda Nawawi Arief menyebutnya bahwa pembaharuan hukum pidana pada hakikatnya merupakan bagian dari kebijakan (upaya rasional) untuk memperbaharui substansi hukum (*legal substance*) dalam rangka lebih mengefektifkan penegakan hukum.¹⁶

Sistem hukum nasional mencakup dimensi yang luas, yang oleh Friedman disarikan ke dalam tiga unsur besar, yaitu substansi atau isi hukum (*substance*), struktur hukum (*structure*), dan budaya hukum (*culture*).¹⁷ Untuk mengerjakan pembangunan sistem hukum itu, pada Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) kita semasa Orde Baru mengembangkan sistem hukum ke dalam empat unsur, yakni materi hukum, aparat penegak hukum, sarana dan prasarana hukum, dan budaya hukum. Keempat unsur sistem hukum itu menurut Mahfud MD tidak lain sebenarnya adalah membicarakan pembangunan sistem hukum melalui politik hukum yang cakupannya dapat menjangkau semua subsistem dari

¹⁵ Sudarto, Hukum dan Hukum Pidana, 1981, hlm.38

¹⁶ Barda Nawawi Arief, POKOK-POKOK PEMIKIRAN (IDE DASAR) ASAS-ASAS HUKUM PIDANA NASIONAL, Disajikan dalam Seminar Nasional tentang "Asas-asas Hukum Pidana Nasional", diselenggarakan oleh BPHN Depkeh dan HAM bekerja sama dengan FH UNDIP, di Hotel Ciputra, Semarang, tgl. 26 – 27 April 2004, hlm.3

¹⁷ Lawrence M. Friedman, A History of American Law, Simon and Schuster, New York, 1973; juga dalam Lawrence M. Friedman, American Law; an Introduction, W.W. Norton and Company, New York, 1984;

sistem hukum yang luas.¹⁸

Bertolak dari *legal substance*, *legal structure*, dan *legal culture*, sebagai unsur *legal sistem* dari pandangan Freadman tersebut maka pembaharuan sistem hukum pidana (*penal sistem reform*) dapat meliputi ruang lingkup yang sangat luas. Pembaharuan hukum pidana ini dalam formulasinya memberikan ruang nilai-nilai Pancasila ke dalamnya, baik pembaharuan dalam bidang “substansi hukum pidana”, yang meliputi pembaharuan hukum pidana material (KUHP dan UU di luar KUHP), hukum pidana formal (KUHP), dan hukum pelaksanaan pidana. Pembaharuan “struktur hukum pidana”, yang meliputi antara lain pembaharuan atau penataan institusi/lembaga, sistem manajemen/tata laksana dan mekanismenya serta sarana/prasarana pendukung dari sistem penegakan hukum pidana (sistem peradilan pidana); dan pembaharuan *culture* atau “budaya hukum pidana”, yang meliputi antara lain masalah kesadaran hukum, perilaku hukum, pendidikan hukum, dan ilmu hukum pidana.

Jika “*legal substance*”, “*legal structure*”, dan “*legal culture*” sebagai unsur dari sistem hukum maka demikian pula dalam bidang hukum pidana. Komponen-komponen tersebut dikenal dengan sistem peradilan pidana. Barda Nawawi Arief menyebutnya sebagai “sistem peradilan” (atau sistem penegakan hukum) dilihat secara integral, merupakan satu kesatuan berbagai subsistem (komponen) yang terdiri atas komponen “substansi hukum” (*legal substance*), “struktur hukum” (*legal*

¹⁸ Mahfud MD, Politik Hukum Dalam Perda Berbasis Syari'ah, JURNAL HUKUM NO. 1 VOL. 14 JANUARI 2007, hlm.4

structure), dan “budaya hukum” (*legal culture*).¹⁹ Sebagai suatu sistem penegakan hukum, proses peradilan/penegakan hukum terkait erat dengan ketiga komponen itu, yaitu norma hukum/peraturan perundang-undangan (komponen substantif/normatif), lembaga/struktur/aparat penegak hukum (komponen struktural/institusional beserta mekanisme prosedural/administrasinya), dan nilai-nilai budaya hukum (komponen kultural). Yang dimaksud dengan nilai-nilai “budaya hukum” (*legal culture*)²⁰ dalam konteks penegakan hukum, tentunya lebih terfokus pada nilai-nilai filosofi hukum, nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat, dan kesadaran/sikap perilaku hukum/perilaku sosialnya, dan pendidikan/ilmu hukum.²¹

Perlu diingat bahwa dalam Konvensi Hukum Nasional bulan Maret 2008 masih membicarakan

¹⁹ Barda Nawawi Arief, Reformasi Sistem Peradilan (Sistem Penegakan Hukum) di Indonesia, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 2011, hlm. 7

²⁰ L. Friedman, 1984. “What Is a Legal System” dalam **American Law**. W.W. Norton & Company, New York, hal. 2. menjelaskannya sbb. : *Other elements in the system are cultural. These are the values and attitudes which bind the system together and which determine the place of the legal system in the culture of the society as a whole; the legal culture, that is, the network of values and the attitudes relating to law, which determines when and why and where people turn to the law, or to government, or turn away.* Dalam Lawrence M. Friedman : **American Law in the 20th Century**, Yale University Press New Haven and London, 2002, h. 505 : *the general legal culture: the attitudes, opinions, and points of view of the population as a whole—lay people, whether investment bankers, factory workers, nurses, bus drivers, or anybody else.*

²¹ Pengertian/ruang lingkup “budaya hukum” demikian, didasarkan pada renstra (rencana strategik) pembangunan hukum nasional Repelita VI (1994-1999) yang pernah merinci Pembangunan “budaya hukum nasional” dalam 5 sektor: (1) Pembinaan **Filsafat Hukum** dan **Ilmu Hukum Nasional**; (2) Pembinaan **Kesadaran hukum** & perilaku taat hukum; (3) Pengembangan/pembinaan perpustakaan, penerbitan dan informatika hukum; (4) Pengembangan dan pembinaan profesi hukum; (5) Pengembangan dan pembinaan **pendidikan hukum**.

masalah *grand design* sistem dan politik hukum nasional, dan di akhir rekomendasinya masih menegaskan: “perlu disusun *Grand Design* Sistem dan Politik Hukum Nasional dengan landasan UUD NRI 1945 sebagai landasan konstitusional dan Pancasila sebagai landasan filosofisnya”.²² *Grand Design* Sistem dan Politik Hukum Nasional” ternyata masih mencari format yang sampai saat ini belum permanen, baik di bidang hukum publik maupun dalam bidang hukum privat seperti hukum perdata pada umumnya, hukum perkawinan nasional, dan lain-lain. Dalam bidang hukum publik seperti RKUHP yang sudah cukup lama sejak tahun 1963 hingga kini dengan konsep RUU KUHP tahun 2012 masih belum disepakati, dengan berbagai isu baik dalam bidang perumusan kriminalisasi maupun pertanggungjawaban pidananya serta asas-asasnya yang berjiwa dan semangat pluralisme keindonesiaan.

Walaupun Negara Indonesia bukan negara yang menerapkan hukum agama karena bukan negara agama, tetapi nilai-nilai agama menjadi dasar dalam pembentukan hukum di negara yang hidup beragama. Corak Politik Hukum Indonesia berada pada antara dua posisi nilai sekulerisme dan sosialisme yang dikenal dengan corak hukum prismatic. Dalam posisi demikian *Grand Design* Sistem Politik Hukum Nasional termasuk di dalamnya kebijakan undang-undang mengenai Sistem Peradilan Pidana, sesuai dengan amanah Pembukaan UUD 1945 dan Batang Tubuhnya haruslah bersumber kepada Pancasila sebagai ketentuan sumber hukum

²² Dapat dilihat dalam <http://www.bphn.go.id/index.php?action=public&id=2008042815080192> atau dalam Barda Nawawi Arief, *Kumpulan Hasil Seminar Hukum Nasional Ke-I s/d VIII dan Konvensi Hukum Nasional 2008*, Penerbit Pustaka Magister, Semarang, 2008, h. 140.