

## REFLEKSI KONSEP NEGARA HUKUM PANCASILA DENGAN TERBENTUKNYA KOMISI OMBUDSMAN

Oleh :  
Sonny Baksono

*Realisasi Terbentuknya Komisi Ombudsmen Nasional merupakan realisasi dari Konsep Negara Hukum Pancasila, yang mana konsep ini merupakan refleksi dari konsep Rechtsstaat.*

### PENDAHULUAN

Sampai kini upaya mengimplementasikan konsep Negara Hukum Pancasila pada level empiriknya terasa belum memuaskan.

Berbagai diskursus tentang supremasi hukum dan reformasi hukum kerap kali muncul ke permukaan, apalagi jika dikorespondensikan dengan kelemahan pembentukan peraturan perundang-undangan dan penegakan hukum, khususnya pembentukan Komisi Ombudsman di Indonesia yang bertujuan untuk menampung dan meneruskan keluhan-keluhan warga masyarakat dalam rangka menegakkan HAM, Demokrasi dan memberantas KKN.

Kiranya tidaklah mengherankan apabila para pakar hukum akan menengok kembali ke arah konsep negara Hukum dan konsep-konsep lainnya baik yang bersifat normatif maupun sosiologis guna memberikan justifikasi tentang keberadaan Komisi Ombudsman.

Bagaimanakah sebenarnya refleksi konsep Negara Hukum Pancasila dengan

terbentuknya komisi Ombudsman? Masalah itulah yang akan kami sampaikan dalam paparan ini.

Konsep Negara hukum memang beragam dan dapat dipahami dari berbagai sudut pandangan.

Para pakar yang mendeskripsikan konsep Negara Hukum selalu terikat pada situasi ruang, waktu dan fenomena-fenomena dan permasalahan yang diamatinya.

Ruang berkorespondensi dengan tempat, masyarakat, negara, atau belahan bumi tertentu. Sedangkan waktu berkaitan dengan zaman, masa atau tahun ketika suatu konsep diidentifikasi, diinteriorisasi, diekspresi, diaktualiasi, dikritisi, dimodifikasi, dan dikembangkan. Fenomena ialah gejala, keadaan, peristiwa, atau kejadian yang menggugah perhatian dan menimbulkan inspirasi terbentuknya konsep, dimana perkembangan konsep tentang Negara Hukum cenderung dinamis mengikuti suasana tempat, waktu, dan fenomena normatif maupun empirik.

Dinamika, perubahan dan perkembangan suatu konsep adalah bersesuaian dengan karakteristik ilmu pengetahuan yang bersifat obyektif, rasional dan terbuka sebagai produk pemikiran manusia.

Semakin cerdas manusia disuatu tempat dan masa, atau semakin kompleks gejala yang diamati, akan semakin baik pula konsep yang dikedepankan oleh para penemu dan pengembangannya.

Demikian pula dengan konsep "negara hukum" dimana para pakar hukum telah menggelutinya dengan beragam cara baik melalui proses deduktifikasi, induktifikasi maupun kombinasi timbal balik antar keduanya.

Melalui penjernihan istilah, penelusuran historis, latar alamiah (empirik), serta perbandingan antar konsep yang pada akhirnya akan menghasilkan pembantahan, penerimaan, kesimpulan, ataupun perumusan konsep baru yang dinilai lebih mengandung kebenaran universal.

Saat ini sudah ada beberapa konsep negara hukum yang dikedepankan, antara lain : Rechtsstaat, Role of Law, Socialist Legality, dan Negara Hukum Pancasila.

Masing-masing konsep negara hukum tersebut memiliki kekuatan dan kelemahan, dimana setiap negara yang memproklamkan dirinya sebagai negara hukum dapat saja secara sadar atau tidak menerima, menolak, memodifikasi, dan mengakomodasi unsur-unsur fundamental yang terkandungnya dalam penerapannya. Demikian pula di

lingkungan dunia akademis adalah wajar untuk melakukan kajian teoritisnya guna memperjelas, mengorganisasi, dan memprediksi kebaikan maupun keburukannya.

## **PEMAHAMAN KONSEP NEGARA HUKUM**

Philipus M. Hadjon telah menjernihkan pemahaman istilah "Negara Hukum", konsep "Rechtsstaat", "Rule of Law", serta "Negara Hukum Pancasila".

Konsep Rechtsstaat lahir dari perjuangan menentang absolutisme kekuasaan sehingga bersifat revolusioner. Istilah ini populer di Eropa Kontinental. Sejak abada XIX, konsep ini bertumpu pada sistem "civil law" atau "Modern Roman Law". Karakteristik yang ditunjukkan dalam konsep ini adalah administrasi, yang dilatarbelakangi oleh adanya pendelegasian kekuasaan raja kepada pejabat-pejabat administrasi dalam menjalankan tugas pemerintahan maupun peradilan administrasi. Konsep Rechtsstaat ini mengalami pergeseran dari Liberare Democratic Rechtsstaat kepada Sociale Democratic Rechtsstaat. Pergeseran ini akan tampak bila diamati dari ciri-ciri utamanya. Adapun ciri-ciri utama liberasi Democratic Rechtsstaat adalah sebagai berikut:

- a. Adanya konstitusi atau UUD yang mengatur hubungan penguasa dan rakyat.
- b. Adanya pembagian kekuasaan atas legislatif, eksekutif dan yudikatif.

- c. Pemerintahan berdasarkan atas Undang-Undang (wetmatig bestuur).
- d. Perlindungan terhadap hak-hak kebebasan rakyat individualistik.

Di samping itu ada ciri-ciri lain adalah sebagai berikut :

- a. Konsep kebebasan dan persamaan bersifat yuridis formal.
- b. Hak-hak asasi manusia bersifat klasik.
- c. Kekuasaan negara yang primer adalah legitimasi kekuasaan politik.
- d. Wet merupakan ratio scripta.
- e. Kepentingan umum adalah kepentingan negara atau kepentingan borjuis.

Konsep ini dipengaruhi oleh pemilikan kenegaraan John Locke, Montesquine dan Immanuel Kant, sedangkan sifat demokratisnya dipengaruhi oleh pemikiran J.J. Rousseau tentang kontrak sosial.

Sedangkan konsep Democratic Rechtsstaat, dengan ciri-ciri utama sebagai berikut :

- a. Adanya konstitusi atau Undang-Undang Dasar yang mengatur hubungan penguasa dengan rakyat.
- b. Adanya pembagian kekuasaan atas legislatif, eksekutif dan yudikatif.
- c. Pemerintahan berdasarkan atas Undang-Undang (wetmatig bestuur)
- d. Perlindungan terhadap hak-hak kebebasan rakyat bersifat individualistik dan sosial.

Ciri-ciri lainnya adalah :

- a. Konsep kebebasan dan persamaan bersifat riil dalam masyarakat.
- b. Hak-hak asasi manusia bersifat klasik (alamiah) dan hak-hak sosial.
- c. Kekuasaan negara yang primer adalah legitimasi kekuasaan ekonomi dan politik.
- d. Wet merupakan sarana yuridis untuk mewujudkan kebijaksanaan (beleid).
- e. Kepentingan umum adalah kepentingan seluruh rakyat (demokratis).

Sociale Democratic Rechtsstaat lebih lanjut melakukan konsep Welvaaksstaat atau negara hukum kesejahteraan atau dengan kata lain Verzoegingsstaat atau negara hukum kemakmuran.

Pada uraian berikut ini, akan dikemukakan konsep Rule of Law. Konsep ini terkenal di negara-negara Anglo Saxon sejak tahun 1885, latar belakang lahirnya konsep ini secara evolusioner yang bertumpu pada Common Law, sistem, sifat yang menonjol dari konsep ini adalah yudicial, yaitu adanya pendelegasian kekuasaan mengadili kepada hukum-hukum badan-badan peradilan dan hakim harus memutus perkara berdasarkan kebiasaan umum. Lebih menonjolkan peradilan umum daripada peradilan administrasi. Adapun unsur-unsur Rule of Law adalah sebagai berikut :

- a. The Rule of Law mendahulukan hukum dan ketertiban dalam masyarakat (demokrasi) daripada anarki;

- b. The Rule of Law, mengharuskan pemerintahan berdasarkan atas hukum.
- c. The Rule of Law mengharuskan adanya peraturan hukum substantif dan hukum acara termasuk "presetsi of innocence".

Indonesia sebagai negara yang mendasarkan kehidupan kenegaraannya pada hukum dasarnya, yakni Pancasila, rumusan-rumusan konsep negara hukum Pancasila adalah sebagai berikut :

- a. Hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan atas azas kerukunan yang terpancar dari paham gotong royong kekeluargaan dan hukum adat.
- b. Hubungan fungsional terjalin proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara yang berbasis pada paham gotong royong.
- c. Penyelesaian sengketa melalui musyawarah dan peradilan, merupakan sarana terakhir
- d. Keseimbangan antara hak dan kewajiban warga negara (manusia)

Kalau disimak dari unsur-unsur konsep Negara Hukum Pancasila ini, Pancasila sebagai cita moral, juga sebagai cita hukum yang merupakan sumber dari segala sumber tertib hukum di Indonesia. Lahirnya konsep ini, memang sejak masih dalam perencanaannya jelas-jelas menentang segala bentuk kesewenangan dan absolutisme.

Tabel 1

Indikator-Indikator Konsep Rechtsstaat

Indikator	Substansi
1. Istilah Rechtsstaat	Populer di Eropa Kontinental sejak abad XIX.
2. Kelahiran	Lahir dari perjuangan menentang absolutisme kekuasaan sehingga bersifat revolusioner.
3. Tumpuan	Bertumpu pada sistem "Civil Law" atau "Modern Roman Law".
4. Karakteristik	Administratif, karena dilatarbelakangi oleh adanya pendelegasian kekuasaan raja kepada pejabat-pejabat administrasi dalam menjalankan tugas pemerintahan maupun peradilan administratif.
5. Pergeseran Konsep	Adanya pergeseran konsep dari "Liberal Democratic Rechtsstaat" kepada "Social Democratic Rechtsstaat".
6. Libral Democratic Rechtsstaat	Dipengaruhi oleh pemikiran kenegaraan John Locke, Montesquieu dan Immanuel Kant, sedangkan sifat demokratis dipengaruhi oleh pemikiran J.J. Rousseau tentang kontrak sosial. Ciri-ciri Utama a. Adanya konstitusi atau Undang-Undang Dasar yang mengatur hubungan penguasa dengan rakyat. b. Adanya pembagian kekuasaan atas legislatif, eksekutif, dan yudikatif. c. Pemerintahan berdasarkan atas

		<p>undang-undang (wetmatig bestuur).</p> <p>d. Perlindungan terhadap hak-hak kebebasan rakyat individualistik.</p> <p>Ciri-ciri Lainnya</p> <p>a. Konsep kebebasan dan persamaan bersifat yuridis formal.</p> <p>b. Hak-hak asasi manusia bersifat klasik.</p> <p>c. Kekuasaan negara yang primer adalah legitimasi kekuasaan politik.</p> <p>d. Wet merupakan ratio scripta.</p> <p>e. Kepentingan umum adalah kepentingan negara atau kepentingan borjuis.</p>
7.	Sociale Democratic Rechtsstaat	<p>Didorong oleh krisis ekonomi setelah Perang Dunia kedua, maka melahirkan konsep "Welvaartsstaat" atau Negara Hukum Kesejahteraan.</p> <p>"Verzorgingsstaat" atau Negara Hukum Kemakmuran</p> <p>Ciri-ciri Utama</p> <p>a. Adanya konstitusi atau Undang-Undang Dasar yang mengatur hubungan dengan penguasa dengan rakyat.</p> <p>b. Adanya pembagian kekuasaan atas legislatif, eksekutif dan yudikatif.</p> <p>c. Pemerintahan berdasarkan atas Undang-Undang (wetmatig bestuur).</p> <p>d. Perlindungan terhadap</p>

		<p>hak-hak kebebasan rakyat bersifat individualistik dan sosial.</p> <p>Ciri-ciri Lainnya</p> <p>a. Konsep kebebasan dan persamaan bersifat riil dalam masyarakat.</p> <p>b. Hak-hak asasi manusia bersifat klasik (alamiah) dan hak-hak sosial.</p> <p>c. Kekuasaan negara yang primer adalah legitimasi kekuasaan ekonomi dan politik.</p> <p>d. Wet merupakan sarana yuridis untuk mewujudkan kebijaksanaan (belcid).</p> <p>e. Kepentingan umum adalah kepentingan seluruh rakyat (demokratis).</p>
--	--	---

**Tabel 2**  
**Indikator-Indikator Konsep Rule of Law**

Indikator	Substansi
1. Istilah Rule of Law	Populer di negara Anglo Saxon sejak tahun 1885.
2. Kelahiran	Lahir secara evolusioner
3. Tumpuan	Bertumpu pada sistem Common Law
4. Karakteristik	Karakteristik judicial, adanya pendelegasian kekuasaan kepada hakim-hakim badan peradilan dan hakim harus memutuskan perkara berdasarkan kebiasaan umum, lebih menonjolkan peradilan umum daripada administrasi.

5.	Unsur Rule of Law	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. The rule of law mendahulukan hukum dan ketertiban dalam masyarakat (demokrasi) daripada anarki;</li> <li>2. The rule of law mengharuskan pemerintahan berdasarkan atas hukum;</li> <li>3. The rule of law mengharuskan adanya peraturan hukum substantif dan hukum acara termasuk "presumption of innocence".</li> </ol>
----	-------------------	--

		<p>terjalin proporsional antara kekuasaan-kekuasaan negara yang berbasis padapaham gotong royong.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>3. Penyelesaian sengketa melalui musyawarah, dan peradilan merupakan sarana terakhir.</li> <li>4. Keseimbangan antara hak dan kewajiban negara (manusia).</li> </ol>
--	--	---

**Tabel 3**  
**Indikator-Indikator Konsep Negara Hukum Pancasila**

Indikator	Substansi
1. Istilah	Sesuai penjelasan UUD 1945, Indonesia adalah negara berdasarkan atas hukum (rechtsstaat).
2. Kelahiran	Sejak perencanaan berdirinya jelas-jelas menentang segala bentuk kesewenangan dan absolutisme.
3. Tumpuan	Pancasila sebagai cita moral, cita hukum, dan sumber dari segala sumber tertib hukum di Indonesia.
4. Karakteristik	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan atas asas kerukunan yang terpancar dari paham gotong royong, kekeluargaan dan hukum adat.</li> <li>2. Hubungan fungsional</li> </ol>

Mengenai konsep socialist legality boleh dikatakan sudah kehilangan pengaruh setelah bubarnya negara-negara berideologi komunis di Eropa Timur (Uni Soviet, Yugoslavia) menuju bangunan negara demokratis liberalistik (rechtsstaat)

Mencermati berbagai variasi konsep negara hukum yang dikemukakan oleh para pakar di atas, dan koherensinya dengan pembentukan hukum, penegakan hukum, dan Komisi Ombudsman di Indonesia masih memperlihatkan adanya perbedaan-perbedaan maupun pertentangan-pertentangan yang cukup mendalam antara lain sebagai berikut :

- a. Konsep Rechtsstaat dan Rule of Law kerap kali dipertentangkan dengan konsep Negara Hukum Pancasila, terutama menyangkut jaminan dan perlindungan terhadap HAM, demokrasi, serta sistem penegakan hukumnya. Seringkali dinyatakan bahwa Negara Hukum Pancasila tidak mengenal HAM dan demokrasi gaya liberalisme. Salah satu indikasinya terlihat bahwa pengaturan tentang HAM ke dalam undang-undang amat ditentang oleh rezim Orde Baru

termasuk upaya melakukan perubahan terhadap peraturan perundang-undangan di bidang politik dan ekonomi.

- b. Setelah berakhirnya era rezim pemerintahan Orde Baru dan kini di bawah Pemerintah Presiden Gus Dur semua kekuatan organisasi sosial dan politik tampak sudah tidak sabar lagi melakukan perombakan dan penggantian produk-produk hukum berbau Orde Baru. KKN, dan Otoriter. Amandemen pertama terhadap pasal-pasal UUD 1945 yang menyangkut kekuasaan Presiden sudah dilakukan dan akan disusul dengan amandemen-amandemen berikutnya antara lain : Undang-Undang tentang HAM, partai politik, Pemilu, Otonomi Daerah, Perbankan, Dunia Usaha, dan sebagainya sudah terbentuk dan masih banyak lagi Rancangan Undang-Undang dan peraturan pelaksanaannya yang sedang dipersiapkan untuk menggantikan peraturan perundang-undangan lama yang dinilai sudah ketinggalan zaman atau tidak berkesesuaian dengan kondisi pemerintahan dan tuntutan masyarakat masa kini.
- c. Timbul pertanyaan, apakah perubahan-perubahan yang terkesan radikal dan liberalistis itu sudah berkesesuaian dengan konsep Negara Hukum Pancasila sebagaimana diketengahkan oleh para pakar di atas? Ataukah kita sedang mengebiri konsep Negara Hukum Pancasila ke arah penerapan konsep Rechtsstaat dan Rule of Law? Pertanyaan ini cukup sulit untuk dijawab secara

memuaskan, namun yang sudah pasti, terdapat fenomena-fenomena konkret ke arah itu. Sebagai contoh dibentuknya lembaga Komisi Ombudsman dimana sejauh ini hanya dikenal di negara-negara yang menganut Rechtsstaat dan Rule of Law.

- d. Ada dua tipe "Ombudsman" yang dikembangkan oleh negara-negara Eropa Kontinental dan Anglo Saxon serta negara-negara lain yang mengikutinya. Pertama adalah penganut Ombudsman Legislatif yang dibentuk dan ditunjuk keanggotaannya oleh Badan Legislatif untuk masa bakti 4-6 tahun, antara lain berlaku di negara-negara Swedia, Inggris, Finlandia, Denmark, Belanda, Norwegia, Selandia Baru, adalah penganut Ombudsman Legislatif. (Philipus M.H., 1993).

Penganut Ombudsman Eksekutif, dipelopori oleh Amerika Serikat dimana Ombudsman Eksekutif dapat dibentuk oleh Gubernur, Walikota, bahkan oleh Rektor Universitas yang berfungsi sebagai fasilitator terhadap keluhan-keluhan warga masyarakat karena layanan birokrasi pemerintahan yang tidak memuaskan dan menjadi agen pusat untuk mengontrol pelaksanaan yang tidak memuaskan dan menjadi agen pusat untuk mengontrol pelaksanaan kerja birokrasi bawahan. Komisi Ombudsman Indonesia yang dibentuk oleh Pemerintah tentunya dapat diklasifikasikan sebagai tipe Ombudsman Eksekutif.

e. Oleh karena Komisi Ombudsman Indonesia dibentuk oleh pihak Pemerintah (Presiden), maka jelas secara langsung maupun tidak langsung pengaruh Sistem Hukum Amerika atau konsep Rule of Law telah memasuki pola pengaturan dan penegakan hukum di dalam Negara Hukum Indonesia yang menganut Negara Hukum Pancasila, walaupun sebenarnya baik secara historis maupun normatif konsep Rechtsstaat sebenarnya lebih mengedepan.

#### **PENUTUP**

Sebagai kesimpulan, menurut pendapat kami sudah terjadi pergeseran-pergeseran penting pada tataran empirikal pembentukan dan penegakan hukum di Indonesia, terutama dalam upaya mengakomodasi tuntutan warga masyarakat yang cenderung liberalistik.

Pada gilirannya perubahan-perubahan empirikal tersebut akan berpengaruh terhadap kemungkinan melakukan refleksi ulang atau rekonsepsionalisasi Negara Hukum Pancasila dimana tidak lagi mendewa-dewakan paham Nasionalisme dengan pendekatan Security Approach, melainkan bagaimana merefleksikan konsep Negara Hukum Pancasila itu agar mampu mengakomodasikan tuntutan HAM dan Demokratisasi secara universal melalui pendekatan Kesejahteraan.

Selain itu, terbuka peluang membentuk Komisi Ombudsman baru di lingkungan legislatif dan yudikatif, bahkan

Pemerintah Daerah pun yang berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah Jo UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah memiliki kewenangan sangat otonom, dengan sendirinya dapat membentuk Komisi Ombudsman Daerah untuk menampung keluhan-keluhan rakyat di Daerah atas penyimpangan-penyimpangan Hukum, HAM, dan Demokrasi serta mendorong terlaksananya penyelenggaraan Pemerintah Daerah secara nyata, luas dan mandiri.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

Philipus M. Hardjo, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1982.

\_\_\_\_\_, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, UGM, Press.

Sunaryati Hartono, *Apakah Rule of Law itu?*, Binacipta,

UU No. 22 Tahun 1999.

UU No. 25 Tahun 1999.

Keppres No. 44 Tahun 1999 tentang Komisi Ombudsman Nasional.