

ANALISIS KEBIJAKAN PEMBANGUNAN HUKUM NASIONAL BERDASARKAN UU NO. 25 TAHUN 2004 TENTANG SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL

Abd. Halim*

Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta
Jl. Marsda Adisucipto Yogyakarta. E-mail: kicabil@yahoo.com

Abstract

This article explains the fundamental differences of national law development based on Act No. 25/2004 about National Development Planning System. In the period before the birth of Act No. 25 /2004, political interests at that time mistakenly putting the function of law as a tool of social engineering. Law simply used as legitimacy by policy makers, the emphasis tends to the law development in both the normative and empirical level and placement by per field and sector in Guidelines of State Policy, whereas in Act No. 25 2004, law development more oriented towards regulative framework (normative) and the placement does not sectorally / per field.

Abstrak

Tulisan ini menjelaskan perbedaan mendasar tentang Pembangunan Hukum Nasional berdasarkan UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Di masa sebelum lahirnya UU No. 25 Tahun 2004, kepentingan politik saat itu "keliru" dalam menempatkan fungsi hukum sebagai alat rekayasa sosial. Hukum dijadikan sebagai legitimasi pengambil kebijakan

* Tulisan ini merupakan tanggapan atau pembahasan terhadap makalah Gusdan Hanun Prabowo yang dipresentasikan dalam seminar kelas Program Pasca Sarjana (S3) Ilmu Hukum UII di bawah bimbingan Prof. Dr. Mahfud MD., S.H., S.U.

semata, penekanannya lebih kepada pembangunan hukum baik dalam tataran normatif maupun empiris dan penempatannya secara perbidang dan sektoral dalam GBHN, sedangkan dalam UU No. 25 Tahun 2004 pembangunan hukum lebih berorientasi pada kerangka regulatif (normatif) dan penempatannya tidak secara sektoral/perbidang.

Kata kunci: *Kebijakan, hukum nasional, rekayasa sosial, politik hukum.*

A. Pendahuluan

Pembangunan hukum nasional merupakan salah satu strategi pembangunan nasional yang telah berusia kurang lebih empat dasawarsa sejak dideklarasikannya model hukum dan pembangunan pada tahun 1970. Model hukum dan pembangunan yang dikembangkan dan kemudian dicantumkan dalam GBHN saat itu dan juga diajarkan di dalam pendidikan hukum di Indonesia telah menetapkan fungsi dan peranan hukum dalam pembangunan yaitu sebagai penentu arah kebijakan pembangunan di bidang hukum. Fungsi hukum yang utama adalah sebagai rekayasa sosial (*a tool of social engineering*) yang diharapkan dapat membawa perubahan mendasar sikap masyarakat dan berperan serta dalam setiap gerak pembangunan nasional.¹

Menyoal tentang pembangunan Hukum Nasional tidak bisa lepas dari politik hukum, dimana hukum dalam kerangka berpikir politik hukum dapat dimaknai bahwa hukum merupakan produk politik, sehingga karakter produk hukum akan sangat ditentukan oleh imbalanced kekuatan atau konfigurasi politik yang melahirkannya.² Selanjutnya apabila ditilik dari hubungan keduanya antara politik dan hukum tentunya dominasi kekuasaan politik yang berkusa pada kurun waktu tertentu akan mempengaruhi kebijakan pembangunannya melalui *output* produk hukumnya. Di masa orde baru misalnya, stabilitas politik ditempatkan sebagai prasyarat pembangunan ekonomi sebagai titik berat programnya. Dalam tradisi seperti ini dapat dimaknai hukum diberi fungsi sebagai instrumen program pembangunan, karenanya sebenarnya hukum bukanlah tujuan melainkan hukum produk untuk memfasilitasi

¹ <http://www.porlathukum.com/index.php?name=News&file=article&sid=19>

² Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Yogyakarta, Gama Media, 1999, hlm. 4

dan mendukung kekuatan politik. Pada gilirannya hukum hanya dijadikan sebagai alat justifikasi visi politik penguasa.³ Dalam konteks inilah maka produk hukum di masa orde baru bersifat represif dan sentralistis. Pada tipe represif dan sentralistis ini persatuan sebagai semangat dalam merumuskan kebijakan pembangunan hukum lebih dimaknai persatuan dalam konteks *uniform* bukan dalam konteks yang seharusnya yaitu *unity*.

Namun seiring dengan perkembangan kebijakan pembangunan nasional terjadi perubahan orientasi dalam pengelolaan pembangunan. Pada masa orde baru sebagaimana disinggung di atas, pembangunan lebih berorientasi pembangunan ekonomi yang bertujuan menciptakan pertumbuhan ekonomi yang tinggi yang oleh karenanya hukum ditempatkan sebagai instrumental untuk memfasilitasi pembangunan, bukan dalam pengertian hukum sebagai *law is a tool of social engineering*⁴ di mana perencanaan pembangunan selalu dituangkan dalam bentuk GBHN maupun Repelita. Akan tetapi pasca reformasi terutama setelah terjadi amandemen UUD 1945 yang keempat kalinya terjadi perubahan pengelolaan pembangunan yang antara lain adalah *pertama*, penguatan kedudukan lembaga legislatif dalam penyusunan APBN, *kedua*, ditiadakannya GBHN sebagai pedoman penyusunan rencana pembangunan nasional, *ketiga*, diperkuatnya Otonomi Daerah dan disentralisasi pemerintahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁵

Berdasarkan uraian di atas, tulisan ini akan difokuskan pada upaya mendeskripsikan perbedaan mendasar kebijakan pembangunan hukum sebelum dan sesudah berlakunya UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Untuk mendapatkan gambaran dan pembahasan secara terpadu tulisan ini disusun dengan urutan uraian pendahuluan, kebijakan pembagunan hukum sebelum berlakunya UU No. 25 Tahun 2004, kebijakan pembangunan hukum pasca berlakunya UU No. 25 Tahun 2004, dan peran pembangunan hukum dalam upaya mencapai tujuan nasional.

³ *Ibid*; hlm. 5

⁴ Moh.Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, Yogyakarta: Gama Media, 1999, hlm. 214

⁵ Penjelasan Atas Undang-undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

B. Kebijakan Pembangunan Hukum Nasional Sebelum Berlakunya UU No. 25 Tahun 2004

Sebagaimana diketahui bahwa tujuan nasional yang hendak dicapai yang termaktub dalam Pembukaan UUD 1945 adalah terwujudnya pengelolaan negara yang berkedaulatan rakyat dan demokratis dengan mengutamakan persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Penyelenggaraan negara dilaksanakan melalui pembangunan nasional dalam segala aspek kehidupan bangsa oleh penyelenggara negara yaitu lembaga tinggi negara bersama-sama dengan segenap rakyat di seluruh wilayah NKRI. Tujuan nasional ini dapat dicapai apabila didukung oleh adanya kebijakan pembangunan yang tepat, efektif, dan efisien.

Terdapat beberapa pemaknaan terhadap suatu kebijakan seperti dikemukakan oleh Thomas R. Dye dan Harold Laswell sebagaimana dikutip oleh Edi Wibowo bahwa menurut Thomas R. Dye “kebijakan publik diartikan sebagai segala yang dilakukan oleh pemerintah, sebab-sebab mengapa hal tersebut dilakukan, dan perbedaan yang ditimbulkan sebagai akibatnya”. dan menurut Harold Laswell “kebijakan diartikan sebagai serangkaian program terencana yang meliputi tujuan, nilai dan praktik⁶

Dari dua pengertian tersebut dapat dipahami bahwa setidaknya untuk dapat dikategorikan sebagai suatu kebijakan ataupun kebijaksanaan memuat hal-hal sebagai berikut:

1. Identifikasi dari tujuan yang ingin dicapai;
2. Taktik dan strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan;
3. Penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi.⁷

Terkait dengan pendapat di atas, kebijakan pembangunan hukum sebelum berlakunya UU No. 25 Tahun 2004 dituangkan dalam bentuk Garis-garis Besar sebagai pernyataan kehendak rakyat yang dinamakan GBHN. Demikian juga halnya dengan kebijakan pembangunan nasional sebagaimana yang termuat dalam GBHN bersifat sektoral. Arah kebijakan pembangunan tersebut adalah:

⁶ Edi Wibowo, *Kebijakan Publik Pro Civil Society*, Yogyakarta: YPAPI, 2004, hlm. 45

⁷ Irfan Islamy, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakanaksanaan Negara*, Jakarta: Bumi Aksara, 2001, hlm. 17

1. Mengembangkan budaya hukum di semua lapisan masyarakat untuk terciptanya kesadaran dan kepatuhan dalam rangka supremasi hukum dan tegaknya negara hukum;
2. Menata system hukum nasional yang menyeluruh dan terpadu dengan mengakui dan menghormati hukum agama dan adat serta memperbaiki perundang-undangan warisan kolonial dan hukum nasional yang diskriminatif, termasuk ketidakadilan gender dan ketidaksesuaian dengan tuntutan reformasi melalui program legislasi;
3. Menegakkan hukum secara konsisten untuk lebih menjamin kepastian hukum, keadilan dan kebenaran, supremasi hukum, serta menghargai hak asasi manusia;
4. Melanjutkan ratifikasi konvensi internasional, terutama yang berkaitan dengan hak asasi manusia sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan bangsa dalam bentuk undang-undang;
5. Meningkatkan integritas moral dan keprofesionalan aparat penegak hukum, termasuk Kepolisian Negara RI untuk menumbuhkan kepercayaan terhadap masyarakat dengan meningkatkan kesejahteraan, dukungan sarana dan prasarana hukum, pendidikan serta pengawasan yang efektif;
6. Mewujudkan lembaga peradilan yang mandiri dan bebas dari pengaruh penguasa dan pihak manapun;
7. Mengembangkan peraturan perundang-undangan yang mendukung kegiatan prekonomian dalam menghadapi era perdagangan bebas tanpa merugikan kepentingan nasional;
8. Menyelenggarakan proses peradilan secara tepat, mudah, murah dan terbuka, serta bebas korupsi, kolusi dan nepotisme dengan tetap menjunjung tinggi asas keadilan dan kebenaran;
9. Meningkatkan pemahaman dan penyadaran, serta meningkatkan perlindungan, penghormatan, dan penegakan hak asasi manusia dalam seluruh aspek kehidupan;
10. Menyelesaikan berbagai proses peradilan terhadap pelanggaran hukum dan hak asasi manusia yang belum ditangani secara tuntas.⁸

Arah kebijakan pembangunan hukum tersebut sudah lebih maju apabila dibandingkan dengan muatan dalam GBHN 1983. Dalam GBHN 1993 tepatnya dalam TAP MPR No. IV/MPR/1993 terdapat nuansa baru

⁸ Lihat Bab IV Garis-Garis Besar Haluan Negara periode 1999-2004

dan sikap optimisme dalam penempatan sentral hukum. Namun apabila dilihat dari arah pembangunannya dapat dikatakan bahwa GBHN 1993 tersebut tidak mengandung perubahan yang substansial, melainkan dapat dikatakan pembangunan hukum hanya menempati kapling baru. Hal yang menarik dari susunan GBHN 1993 ini adalah arah pembangunan hukum tidak lagi menyebut upaya pelaksanaan kodifikasi dan unifikasi dalam hukum-hukum tertentu, di mana dalam GBHN sebelumnya selalu ditegaskan.⁹

Paham kodifikasi dan unifikasi tersebut “sempat” mendapat tantangan keras dari Mohammad Koesnoe dan Iman Sudiyat. Menurut mereka paham kodifikasi dan unifikasi tidak dapat dianut di Indonesia karena paham tersebut berpangkal pada paham legisme yang di Indonesia tidak memiliki akar.¹⁰ Paham legisme diartikan sebagai sebuah paham yang menempatkan bahwa UU atau hukum tertulis merupakan satu-satunya sumber hukum. Dengan kata lain, paham legisme melihat dunia hukum dari teleskop perundang-undangan belaka untuk kemudian menghakimi peristiwa-peristiwa yang terjadi.¹¹ Dengan demikian, paham kodifikasi dan unifikasi ini mempunyai tendensi membunuh hukum adat yang secara riil merupakan hukum yang hidup (*living law*) dalam masyarakat Indonesia.

Makna kodifikasi dan unifikasi yang berpijak pada paham legisme tersebut, bertentangan dengan semangat kodifikasi dan unifikasi sebagaimana dimaksudkan dalam seminar nasional hukum adat yang diselenggarakan di Yogyakarta pada tanggal 15-17 Januari 1975 yang merumuskan hukum adat sebagai hukum asli Indonesia yang tidak tertulis/tertuang di dalam perundang-undangan Republik Indonesia dan di sana sini mengandung unsur agama.¹²

⁹ Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, hlm. 35

¹⁰ M. Koesnoe dan Iman Sudiyat ini “dapat dikatakan” sebagai generasi penerus Prof. Soepomo dan Prof. Soekanto yang dipresentasikan sebagai pemikir hukum tipologi pemikiran hukum pasca kemerdekaan yang mengutamakan komitmen pada hukum adat, lihat Khudzaifah Dimiyati, *Teorisasi Hukum Studi Tentang Perkembangan Hukum di Indonesia 1945-1990*, Surakarta: Muhammadiyah University Press, 2004, hlm. 139

¹¹ Lihat Satjipto Rahardjo, “Sosiologi Pembangunan Peradilan Bersih, Berwibawa”, dalam *Jurnal Ilmu Hukum* Vol. 3, No. 1, Maret 2000, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta, hlm. 9

¹² Iman Sudiyat, “Pembinaan Hukum Adat Aceh sebagai Sumbangan Potensial

C. Kebijakan Pembangunan Hukum Pasca UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

Setelah UU No. 25 Tahun 2004 diundangkan, mekanisme pembangunan nasional mengalami perubahan, yang sebelumnya diatur dan dituangkan dalam GBHN menjadi tidak diatur dan dituangkan dalam GBHN lagi. Dalam UU No 25 Tahun 2004 ini setidaknya terdapat 5 (lima) pendekatan dalam rangka Perencanaan Pembangunan Nasional, yaitu:

1. Politik;
2. Teknokratik;
3. Partisipatif;
4. Atas-bawah (*Top-Down*);
5. Bawah-Atas (*Bottom-Up*).¹³

Pendekatan politik diartikan bahwa pemilihan Presiden/Kepala Daerah merupakan proses penyusunan rencana, karena rakyat pemilih menentukan pilihannya berdasarkan program-program pembangunan yang ditawarkan oleh calon masing-masing Capres/Kepala Daerah. Selanjutnya, bisa diartikan rencana pembangunan adalah penjabaran dari agenda-agenda pembangunan yang ditawarkan oleh Presiden/Kepala Daerah, pada saat kampanye ke dalam Rencana Pembangunan Jangka Pendek. Pendekatan teknokrat dimaksudkan sebagai suatu pendekatan dengan pembangunan metode dan kerangka berfikir ilmiah oleh lembaga atau satuan kerja (SATKER) yang secara fungsional bertugas untuk itu. Pendekatan partisipasi maksudnya adalah suatu pendekatan yang melibatkan semua pihak yang berkepentingan (*Stake Holder*) terhadap pembangunan. Pelibatan tersebut untuk mendapatkan aspirasi dan rasa memiliki.

Adapun pendekatan atas-bawah dan bawah atas dalam perencanaan dilaksanakan menurut jenjang pemerintahan. Rencana hasil proses atas-bawah dan bawah-atas diselaraskan melalui musyawarah yang dilaksanakan baik di tingkat Nasional, Provinsi, Kabupaten/Kota, Kecamatan, Desa. Secara lebih konkrit inti dari Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional meliputi:

Untuk Pembangunan Hukum Nasional”, dalam *Hukum Adat dan Modernisasi Hukum*, Penyunting Syamsudin dkk, Cet. 1, Yogyakarta: Fakultas Hukum UII, 1998, hlm. 75

¹³ Lihat Penjelasan UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Pembangunan Nasional

1. Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) berjangka waktu/ periode 20 tahunan;
2. Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) berjangka waktu/ periode 5 tahunan;
3. Rencana Pembangunan Tahunan berjangka waktu 1 tahun.

Rencana pembangunan nasional disusun secara sistematis, terarah, terpadu, menyeluruh dan tanggap terhadap perubahan di mana perencanaan pembangunan tersebut berdasar asas umum penyelenggaraan negara, yang terlihat secara jelas dalam Pasal 2 Ayat (3): “Asas kepastian hukum, yaitu asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan dan keadilan dalam setiap kebijakan Penyelenggaraan Negara”.¹⁴

Berdasarkan penjelasan tersebut terlihat dengan jelas bahwa kepastian hukum yang hendak diwujudkan masih dalam tataran normatif. Dengan kata lain, kepastian hukum masih diidentikkan dengan kepastian undang-undang. Padahal kalau dicermati kepastian undang-undang itu sendiri belum tentu bisa menciptakan kepastian di mata masyarakat. Hal tersebut sudah barang tentu tergantung pada seberapa besar daya akomodatifnya undang-undang tersebut mampu menampung aspirasi yang berkembang dalam masyarakat. Dengan demikian, bidang hukum sebagai salah satu bidang dalam pembangunan nasional, dalam kenyataannya setelah lahirnya UU No. 25 Tahun 2004 penekanan kebijakan pembangunannya masih dalam tataran normatif (regulatif), aspek budaya hukum tidak tersentuh secara ekspilisit. Kerangka kebijakan regulatif ini dapat ditentukan dan terlihat jelas dalam Pasal 4 Ayat (2) dan (3) UU No. 25 Tahun 2004, yang selengkapnya dinyatakan sebagai berikut: ¹⁵

(2) RPJM Nasional merupakan penjabaran dari visi, misi dan program Presiden yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Nasional, yang memuat Strategi Pembangunan Nasional, kebijakan umum, program Kementrian/Lembaga dan lintas Kementrian/Lembaga, kewilayahan dan lintas kewilayahan, serta kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal dalam rencana kerja yang berupa kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif”.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ UU No. 25 Tahun 2004, Pasal 4 ayat (2) dan (3)

(3) RKP merupakan gambaran dari RPJM Nasional, memuat prioritas pembangunan, rancangan kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal, serta program Kementrian/Lembaga, lintas Kementrian/Lembaga, kewilayahan dalam bentuk kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.

Pembangunan hukum yang penekanannya lebih berorientasi pada pola berpikir regulasi tersebut perlu didukung dengan strategi pembangunan hukum yang tepat agar tujuan dari sistem perencanaan pembangunan nasional dapat tercapai, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 2 ayat (4):

- a. mendukung koordinasi antar pelaku pembangunan;
- b. menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik antar daerah, antar ruang, antar waktu, antar fungsi pemerintah maupun antar pusat dan daerah;
- c. menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan;
- d. mengoptimalkan partisipasi masyarakat, dan
- e. menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan, dan berkelanjutan.¹⁶

D. Peran Pembangunan Hukum dalam Upaya Mencapai Tujuan Nasional.

Pembangunan sebagai suatu proses tentunya tidak akan berhenti pada suatu titik yang berupa sasaran antara saja, akan tetapi hendak mewujudkan tujuan nasional yang menjadi tujuan akhirnya. Dalam posisi seperti ini hukum harus mampu menjadikan dirinya sebagai faktor pengintegrasikan dari sub-sub sistem yang ada antara lain subsistem politik, subsistem sosial, subsistem budaya, subsistem ekonomi, dan sub sistem hukum.

Sebagaimana telah dikemukakan dalam pembahasan sebelumnya bahwa telah terjadi pergeseran fungsi hukum dalam konteks pembangunan ekonomi. Di mana hukum secara tegas dinyatakan sebagai *law is a tool of social engineering* hukum difungsikan untuk merubah/merekayasa sosial ekonomi masyarakat sesuai dengan tujuan yang dikehendaki. Hal ini

¹⁶ *Ibid.* Pasal 2 ayat (4)

terjadi karena pada hakekatnya hukum itu hanyalah sebagai alat untuk mencapai tujuan.¹⁷

Dalam pemahaman konteks seperti ini memungkinkan hukum digunakan sebagai sarana untuk kepentingan politik. Dengan demikian hukum telah berubah menjadi sarana implementasi keputusan politik, telah kehilangan akarnya pada kehidupan tradisional.¹⁸ Padahal kehidupan tradisional yang penuh dengan kebiasaan, nilai-nilai tradisional adat yang terakumulasi dalam suatu hukum adat (*customary law*) seharusnya dalam konteks pembangunan hukum nasional mampu mengembangkannya menuju hukum nasional yang bersifat responsif. Dalam artian hukum nasional mampu menampung aspirasi masyarakat termasuk di dalamnya aspirasi yang berkembang dalam masyarakat tradisional.

Untuk melihat proses pembangunan hukum nasional dalam upaya mencapai tujuan nasional dapat dilihat dari pendekatan sistem hukum (*legal system approach*). Dilihat dari sisi historisnya dengan pemberlakuan asas konkrodasi oleh negara kolonial, sistem hukum di Indonesia lebih didominasi oleh sistem Eropa continental (*Civil Law System*). Namun tidak berarti Indonesia tidak memperoleh pengaruh dari sistem hukum yang lain. Hukum di Indonesia tetap dipengaruhi oleh sistem yang lain yang ada di belahan bumi ini seperti common law system, anglo saxon, Islamic law system. Hal ini didasarkan pada alasan bahwa tidak ada satu sistem hukum pun di dunia ini yang benar-benar steril dari pengaruh sistem hukum lainnya. Dengan kata lain, sistem hukum yang berlaku di suatu negara tetap memperoleh pengaruhnya dari sistem hukum yang lain, tergantung pada seberapa derajat pengaruhnya dan itulah yang membedakannya.

Terkait dengan sistem hukum ini mengacu pada pendapat yang dikemukakan oleh Lawrence Friedman “*A legal system in actual operation is a complex organism in which structure, substance and cultural interact*”¹⁹ Menurut Friedman, suatu hukum pada kenyataannya merupakan sebuah organisasi yang sangat kompleks di mana di dalamnya terdapat komponen struktur,

¹⁷ Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Bandung: Alumni, 1991, hlm. 7

¹⁸ Satijpto Rahardjo, *Sosiologi Hukum Perkembangan Metode dan Pilihan Masalah*, Surakarta: UMS, 2002, hlm. 81

¹⁹ L. Friedman, *The Legal System (A Social Science Perspective)*, Russel Sage Foundation, hlm. 16

substansi dan budaya yang saling berinteraksi. Sebagai sebuah sistem ketiga komponen tersebut saling berinteraksi dan saling mempengaruhi. Ketiga komponen ini dijabarkan sebagai berikut:

1. Struktur, komponen struktural dari subsistem hukum adalah mencakup berbagai institusi yang diciptakan oleh sistem hukum tersebut dengan berbagai macam fungsinya dalam rangka mendukung bekerjanya sistem hukum tersebut. Lembaga yang dimaksud adalah pengadilan yang meliputi struktur organisasinya, landasan hukum bekerjanya, dan kompetensinya.
2. Substansi, mencakup segala apa saja yang merupakan sistem hukum, dalam pengertian ini termasuk norma hukum baik yang berupa peraturan, keputusan-keputusan, doktrin-doktrin sejauh semuanya digunakan dalam proses yang bersangkutan.
3. Budaya hukum, dirumuskan sebagai sikap-sikap dari nilai-nilai yang ada hubungannya dengan hukum dan sistem hukum, berikut sikap-sikap dan nilai-nilai yang memberikan pengaruh positif maupun negatif kepada tingkah laku yang berkaitan dengan hukum.²⁰

Ketiga unsur tersebut dapat diibaratkan sebagai kinerja dari sebuah mesin, struktur hukum seperti mesin, substansi adalah yang dihasilkan atau yang dikerjakan oleh mesin itu, dan budaya hukum adalah apa saja atau siapa saja yang memutuskan untuk menghidupkan atau mematikan mesin itu serta memutuskan bagaimana mesin itu digunakan.²¹

Namun yang menjadi persoalan, dari mana harus dimulai membangun hukum dari sistem hukum yang ada? Untuk menjawab persoalan ini adalah pekerjaan yang tidak mudah, namun tidak berarti tidak bisa dicarikan jawabannya. Sebuah sistem bisa diibaratkan sebuah lingkaran yang terdiri dari titik-titik penghubung hingga membentuk satu kesatuan yang dinamakan keliling lingkaran. Dari titik mana pun yang ada pada lingkaran seandainya akan berjalan memutar akan menemukan jalan yang sama, akan tetapi persoalannya adalah menemukan titik yang mana untuk memulainya. Demikian juga dengan bekerjanya suatu sistem hukum persoalan yang muncul adalah dari komponen mana harus dimulai.

Dalam melakukan pembangunan hukum tentunya tidak bisa terlepas

²⁰ Demikian menurut Friedman sebagaimana dikutip oleh Abdurrahman dalam *Tebaran Pikiran tentang Studi Hukum*, Media Sarana Press, 1986, hlm. 87-8

²¹ Friedman, *American Law An Introduction (hukum Amerika Sebuah Pengantar)*, penerjemah Wisnu Basuki, Jakarta, Tata Nusa, 2001, hlm. 8

dari konteks titik berat kebijakan pembangunan hukum itu sendiri. Setelah lahirnya UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, perencanaan pembangunan baik dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) maupun Rencana Pembangunan Tahunan, penekanan pembangunan hukum tidak dilakukan perbidang atau sektoral secara tersendiri sebagaimana dalam GBHN 1999-2004 akan tetapi penekanannya adalah lebih menitikberatkan pembangunan hukum dalam kerangka berpikir yang regulatif. Dalam hal ini apabila dikaitkan dengan komponen sistem hukum termasuk dalam pembangunan substansinya (produk hukumnya).

Dalam konteks tersebut apabila dikaitkan dengan pendapat Friedman sebagaimana disebutkan di atas maka ada dua hal yang sangat penting akan dipaparkan di bawah ini yaitu:

a. Substansi Hukum dan Aparaturnya

Pembangunan hukum merupakan suatu tindakan politik, bukan hukum. Pembangunan hukum bukanlah pembangunan undang-undang, apalagi jumlah dan jenis undang-undang. Pembangunan hukum pun bukanlah hukum dalam arti positif. Sebagai satu tindakan politik, maka pembangunan hukum sedikit banyaknya akan bergantung pada kesungguhan aktor-aktor politik. Merekalah yang memegang kendali dalam menentukan arahnya, begitu juga corak dan materinya. Dari para politisilah lahir berbagai macam undang-undang. Secara formal kelembagaan, DPR berada di jantung utama pembentukan hukum. Dari mereka inilah ide-ide sosial, ekonomi politik dibentuk dan atau diformulasi secara normatif menjadi kaidah hukum. Apa jadinya kalau mereka tidak peduli pada makna-makna yang terkandung dalam UUD 1945. Apa jadinya kalau hasil studi banding mereka, tidak lagi diharmoniskan dengan makna-makna UUD 1945.²²

Arah pembangunan hukum bukanlah sesuatu yang berdiri sendiri, melainkan terintegrasi dengan arah pembangunan di bidang lainnya memerlukan penyerasian. Betapapun arah pembangunan hukum bertitik tolak pada garis-garis besar gagasan dalam UUD 1945, dibutuhkan

²² Margarito Kamis, "Arah Pemikiran Pembangunan Hukum Pasca Perubahan UUD 1945", http://www.setneg.go.id/index.php?option=com_content&task=view

penyelarasan dengan tingkat perkembangan masyarakat yang dimimpikan akan tercipta pada masa depan.

Pembangunan hukum tidak identik dan tidak boleh diidentikan dengan pembangunan undang-undang atau peraturan perundangan menurut istilah yang lazim digunakan di Indonesia. Membentuk undang-undang sebanyak-banyaknya, tidaklah berarti sama dengan membentuk hukum. Negara hukum bukanlah negara undang-undang. Pembentukan undang-undang hanya bermakna pembentukan norma hukum. Padahal tatanan sosial, ekonomi budaya, dan politik bukanlah tatanan normatif semata. Karena itulah maka diperlukan ruh tertentu agar tatanan tersebut memiliki kapasitas.

Norma hukum hanya merupakan salah satu bagian kecil dari kehidupan hukum. Meminjam konsep Lawrence Friedman, norma hukum adalah aspek substansial hukum.²³ Di samping substansi hukum terdapat struktur dan kultur hukum. Struktur merujuk pada institusi pembentukan dan pelaksana hukum (penegak hukum) dan kultur hukum yang merujuk pada nilai, orientasi dan harapan atau mimpi-mimpi orang tentang hukum. Hal yang terakhir ini dapat disamakan dengan *secondary rules* yang dikonsepsikan oleh H. A. L Hart sebagaimana dikutip oleh Khudzaifah Dimiyati. Esensinya sama, yaitu nilai-nilai, orientasi dan mimpi orang tentang hukum atau hal-hal yang berada di luar norma hukum positif model Hart, memainkan peranan yang amat menentukan bagi kapasitas hukum positif.²⁴

Aparatur dan kultur hukumlah yang harus dijadikan fokus pembangunan hukum. Ini berarti pula bahwa pembentukan, tata kelola, tata nilai, orientasi dan mimpi-mimpi orang tentang hukum harus menjadi prioritas utama. Walaupun norma-norma hukum yang terdapat dalam setiap undang-undang secara positif dianggap merupakan panduan nilai dan orientasi dari setiap orang, akan tetapi secara empiris selalu saja terlihat ada cacat celahnya. Perilaku orang tidak selalu sejalan dengan norma-norma yang ada dalam undang-undang. Penyebabnya sangat beragam. Satu di antaranya adalah norma itu tidak sejalan dengan orientasi dan mimpi mereka. Itu sebabnya sebagian ahli hukum mengatakan bahwa kehidupan hukum lebih merupakan sebuah mitos, bahkan kepastian dan kemanfaatan hukum hanyalah mitos yang indah.

²³ L. Friedman, *op.cit*; hlm. 16

²⁴ Khudzaifah Dimiyati, *op.cit*; hlm. 84

Agar hukum memiliki kapasitas yang layak dan tata kelolanya berjalan bagus, maka perlu pula mempertimbangkan penilaian Presiden B.J. Habibie. Presiden B.J. Habibie secara tepat memandang aspek sarana pendukung, termasuk teknologi sebagai bagian yang tidak kalah pentingnya bagi pembangunan hukum. Pelayanan hukum macam apakah yang akan diberikan kepada pencari keadilan, atau perlindungan hukum macam apakah yang harus diberikan kepada masyarakat di daerah terpencil, bila Polres atau Polsek tidak memiliki kendaraan?²⁵

Berkaitan dengan tata kelola hukum, khususnya menyangkut perencanaan substansi hukum, kenyataan menunjukkan bahwa Rancangan Undang-Undang sangat sering datang dari setiap kementerian atau komisi, tergantung kementerian mana yang memprakarsai pembentukannya. Semuanya bermuara di DPR. Sesuai dengan kelaziman, memang harus dipercaya bahwa gagasan-gagasan yang tertuang dalam RUU pasti telah melalui tahapan pembahasan internal institusi yang memprakarsainya.

Kenyataan juga menunjukkan bahwa pembentukan suatu RUU sangat sering didahului dengan studi banding ke berbagai negara. Kajian terhadap substansi RUU pun selalu melibatkan kalangan ahli, baik hukum maupun non hukum. Hal ini tentu merupakan sesuatu yang baik dan pantas untuk dipertahankan, bahkan dikembangkan lebih jauh pada masa-masa yang akan datang. Sebab pada level ini banyak hal dapat dilakukan, misalnya memetakan ketentuan-ketentuan hukum positif, yang, bila tidak dilakukan akan mengakibatkan terjadinya disharmoni tatkala RUU akan ditingkatkan menjadi UU.

Jelaslah bahwa substansi hukum bukanlah sesuatu yang mudah direncanakan, bahkan hal ini dapat dianggap sebagai perkara yang sangat sulit. Namun bukan karena kesulitan itulah sehingga substansi hukum perlu direncanakan, melainkan substansi hukum juga sangat tergantung pada bidang apakah yang hendak diatur. Perlu pula diperhatikan perkembangan sosial, ekonomi dan politik, termasuk perkembangan-perkembangan di tingkat global yang semuanya sulit diprediksi.²⁶

Menurut Margarito, sikap politik yang paling pantas untuk diambil

²⁵ Margarito Kamis, *op.cit*; hlm. 5, lihat juga Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Semarang: PT. Suryandaru Utama, 2005, hlm. 101

²⁶ Lihat Sajipto Rahardjo, "Pembangunan Hukum Nasional dan Perubahan Sosial", dalam Artidjo Alkostar, (ed.), *Identitas Hukum Nasional*, Yogyakarta: Fakultas Hukum UII, 1997, hlm. 174

adalah meletakkan atau menggariskan prinsip-prinsip pengembangannya. Sebatas inilah *blue print*nya. Untuk itu maka gagasan dasar yang terdapat dalam UUD 1945 itulah yang harus dijadikan prinsip-prinsip atau parameter dalam pembentukan undang-undang apa saja. Kesetaraan antarlembaga negara, hubungan yang bersifat demokratis antara pemerintah pusat dengan daerah, hak asasi manusia yang meliputi hak-hak sosial, ekonomi, hukum, dan pembangunan harus dijadikan sumber sekaligus parameter dalam menguji substansi RUU atau UU yang akan dibentuk. Untuk dapat menguji dengan baik, maka gagasan-gagasan di atas harus dielaborasi lebih dalam. Sebagai contoh, hak asasi manusia yang diatur dalam UUD. Tidak tepat kalau hak asasi manusia diinterpretasi sesuai dengan faham konstitusionalisme klasik yang menekankan pada hak-hak individu di bidang politik. Interpretasi atas hak asasi manusia, haruslah dikaitkan dengan Pasal-pasal 27, 31, 33 dan 34, bahkan dengan Pasal 18B ayat (2).²⁷

Dengan demikian, substansi hukum yang pantas untuk dibangun di masa depan adalah hukum yang berpihak pada martabat manusia dan demokratis,²⁸ karena itu substansi hukum tidak boleh memiliki potensi menguntungkan satu kelompok tertentu, siapapun dia. Harus pula dicegah terbentuknya substansi hukum yang bersifat koruptif. Inilah tugas bersama yang menyertai kita. Dalam konteks inilah Mahkamah Konstitusi satu-satunya harapan yang patut digantungkan untuk mengontrol substansi hukum yang bersifat korup. Uji konstitusionalitas suatu undang-undang, secara sosiologis dimaksudkan untuk mengoreksi dimensi koruptif dalam undang-undang itu. Dimensi koruptif dalam setiap undang-undang dapat berupa memberikan keuntungan kepada kelompok tertentu, dan merugikan kelompok lain. Di situ pulalah ruh Mahkamah Konstitusi. Dengan demikian, maka ruh hukum, yakni mengabdikan pada harkat dan martabat manusia, bahkan kemuliaan manusia, terkawal melalui mekanisme koreksi yang disediakan dalam sistem hukum pasca amandemen UUD 1945.²⁹

²⁷ Margarito Kamis, *op.cit*; hlm. 6, lihat juga *Amandemen Undang-undang Dasar 1945 Perubahan Pertama, Perubahan Kedua, Ketiga, dan Keempat, dalam Satu Naskah*, Yogyakarta: Media Pressindo, 2002.

²⁸ Satjipto Rahardjo menyebut hukum seperti dengan istilah hukum progresif, dalam "Indonesia Ingin Penegakan hukum Progresif", *Kompas*, 15 Juli 2002.

²⁹ Lihat *Amandemen Undang-undang Dasar 1945*, dari Pasal 24C Ayat (1) s.d, Ayat (6).

b. Budaya Hukum

Dibanding dengan substansi hukum, budaya hukum merupakan perkara tersulit dalam membangun hukum. Inilah yang sedang dialami oleh bangsa Indonesia. Masalah utama dalam substansi hukum adalah cara merumuskan suatu pandangan menjadi norma atau kaidah, sedangkan masalah utama dalam budaya hukum justru jauh lebih kompleks. Norma atau kaidah dalam satu pasal memang harus dijadikan patokan perilaku bagi setiap orang. Akan tetapi siapa yang mau bersusah payah mempelajari norma-norma dan kaidah itu. Siapa pula yang mau bersusah payah mengkampanyekan norma-norma itu. Perilaku orang tidak selalu dapat dibentuk melalui jalan paksaan. Apalagi tidak semua undang-undang mengandung sanksi.³⁰

Membentuk undang-undang memang merupakan bagian dari budaya hukum. Tetapi mengandalkan undang-undang untuk membangun budaya hukum yang berkarakter tunduk, patuh dan terikat pada norma hukum adalah jalan pikiran yang setengah sesat. Budaya hukum itu bukanlah hukum. Budaya hukum, secara konseptual adalah soal-soal yang ada di luar hukum. Soal-soal itu adalah nilai, orientasi apa yang dipikirkan - dan mimpi-mimpi orang tentang hukum dalam arti luas. Hukum dalam arti empirik adalah apa yang diperagakan oleh orang-orang yang diberi otoritas oleh negara untuk menjalankan suatu undang-undang. Dalam arti empirik itu pula, hukum mewujud pada tindakan kongkrit yang seirama atau tidak seirama dengan kaidah-kaidah dalam undang-undang.³¹

Sanksi-sanksi tidak selalu dapat dipaksakan. Dalam administrasi negara, pencabutan izin, penurunan pangkat - demosi, dan lainnya memang dapat dipaksakan, tetapi apa sanksinya bila pelayanan oleh sebuah institusi dilakukan secara setengah hati. Apa yang dapat dilakukan kalau misalnya usulan kenaikan pangkat seseorang harus melewati waktu yang begitu panjang? Hilang ayam, dapat berubah menjadi hilang kuda ketika seseorang yang kehilangan ayam membawa perkara itu ke otoritas negara, adalah ungkapan sinis yang sudah sangat akrab di telinga kita. Kalau dapat dibuat ruwet, mengapa harus dibuat mudah, juga sama akrabnya di telinga kita. Kalau dapat nyelonong, mengapa harus beli tiket? Kalau dapat disuap atau dinegosiasi, mengapa harus antri berlama-lama atau harus mengikuti prosedur?

³⁰ Margarito Kamis, *op.cit*; hlm. 7

³¹ Esmi Warrasi, *op.cit*; hlm. 104-5

Secara konseptual, budaya hukum menunjuk pada sikap dan tindakan yang nyata-nyata terlihat, tentu merupakan refleksi dari nilai dan orientasi serta harapan yang ada pada seseorang atau kelompok. Karena itu, maka sikap dan tindakan apapun yang dilakukan oleh siapapun, khususnya yang berkaitan dengan hukum, dirumuskan dan diterima sebagai budaya hukum. Jadi dalam arti seperti ini, budaya hukum tidaklah mesti merupakan atau hanya menunjuk perilaku atau sikap yang baik saja atau yang buruk saja.

Sikap apresiasi terhadap hukum seperti apakah yang harus dibangun dan siapa yang harus berada di garda terdepan untuk membangun apresiasi terhadap hukum? Bila dikembalikan pada gagasan dasar yang terkandung dalam UUD 1945, maka sikap yang harus dibangun atau dikembangkan adalah sikap yang terbuka, hormat menghormati, dan tidak individual. Pilihan terhadap negara hukum sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, yang bermakna negara hukum yang demokratis, mengandung arti bahwa kita telah memilih untuk tunduk dan taat terhadap hukum. Pilihan itu juga berarti bahwa hukum ditempatkan dan dijadikan sebagai aturan main utama dan tertinggi dalam perikehidupan berbangsa dan bernegara.

Dengan demikian, secara normatif semua warga negara harus berada di garda terdepan dan memikul beban yang sama untuk membangun budaya hukum. Namun, bila dilihat kenyataan, tidak hanya ada di depan kita, melainkan juga di negara lain, bahkan secara konseptual, terasa betul bahwa mimpi-mimpi ini rupanya agak menyesatkan. Sebab faktanya, setiap kelompok dalam lingkungan sosial memiliki nilai, orientasi dan harapan yang berbeda-beda. Karena itu berbeda pula sikap dan perilaku mereka dalam memberikan apresiasi terhadap hukum. Selalu saja ada alasan yang dapat digunakan untuk membenarkan sikap yang mereka pilih.

Terkait dengan budaya hukum tersebut menurut Satjipto Rahardjo ada dua hal yang sangat penting untuk dicermati yaitu: *human capital* (HC) dan *social capital* (SC). (1) Pertanyaannya, apakah kita memiliki HC untuk bangkit dari keterpurukan saat ini? Jawabannya menurut Satjipto kita punya. Kendati demikian jumlahnya sedikit dan tenggelam dalam potret buruk hukum kita. Mereka ada di MK, KY, MA, Kejaksaan, Kepolisian dan tempat-tempat lain. (2) Kita sering menyatakan kebanggaan kita sebagai bangsa Indonesia yang berbudi luhur, bermoral,

bersifat kekeluargaan, kebersamaan, dan semacamnya, tetapi itu tidak tembus sampai ke kultur hukum kita.³² Menurut hemat penulis untuk membangun budaya hukum yang baik maka modal HC dan SC tersebut benar-benar harus ditingkatkan dan diperbaiki.

E. Penutup

Pembangunan hukum pada hakekatnya adalah untuk mencapai tujuan nasional. Pembangunan hukum minimal tidak bisa lepas dari pengambil kebijakan sebagai pemegang kepentingan politik, karena pada dasarnya produk hukum adalah hasil dari konfigurasi politik. Di masa sebelum lahirnya UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, kepentingan politik saat itu “keliru” dalam menempatkan fungsi hukum sebagai alat rekayasa sosial. Hukum dijadikan sebagai instrumen legitimasi kepentingan pengambil kebijakan semata.

Oleh karena itu perbedaan mendasar pengambilan kebijakan pembangunan hukum sebelum dan sesudah lahirnya UU No. 25 Tahun 2004 adalah terletak pada penekanan dan penempatannya. Sebelum lahirnya UU No. 25 Tahun 2004 penekanannya lebih pada pembangunan hukum baik dalam tataran normatif maupun empiris dan penempatannya secara perbidang/sektoral dalam GBHN. Sedangkan setelah lahirnya UU No. 25 Tahun 2004 pembangunan hukumnya penekanannya lebih berorientasi pada kerangka regulatif (normatif) dan penempatannya tidak secara sektoral/perbidang.

Dalam rangka pembangunan hukum ini, rasanya tidak berlebihan kalau pembangunan hukum diprioritaskan pada dua hal. *Pertama*, substansi dan aparturnya. *Kedua*, budaya hukum atau aspek kulturalnya. Di tangan aparatur hukum yang hebat, baik yang berasal dari kementerian maupun para politisi di DPR, ke depan kita dapat merencanakan undang-undang yang berwatak progresif. Undang-undang yang berwatak progresif memerlukan penanganan yang berwatak progresif pula. Aparatur yang berwatak progresif adalah aparatur yang mengenal makna dan hakikat UUD, dan denyut nadi kehidupan nyata.

³² Satjipto Rahardjo, “Hukum Itu Perilaku Kita Sendiri”, dalam *Membedah Hukum Progresif*, Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2006, hlm. 6

DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman. *Tebaran Pikiran tentang Studi Hukum*, Media Sarana Press, 1986
- Amandemen Undang-undang Dasar 1945 Perubahan Pertama, Perubahan Kedua, Ketiga, dan Keempat, dalam Satu Naskah*, Yogyakarta: Media Pressindo, 2002
- Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Yogyakarta, Gama Media, 1999
- , *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, Yogyakarta: Gama Media, 1999
- Edi Wibowo, *Kebijakan Publik Pro Civil Society*, Yogyakarta: YPAPI, 2004
- Esmi Warassih, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Semarang: PT. Suryandaru Utama, 2005
- Garis-Garis Besar Haluan Negara periode 1999-2004
<http://www.porlathukum.com/index.php?name=News&file=article&id=19>
- Irfan Islamy, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Jakarta: Bumi Aksara, 2001
- Iman Sudiyat, "Pembinaan Hukum Adat Aceh sebagai Sumbangan Potensial Untuk Pembangunan Hukum Nasional", dalam *Hukum Adat dan Modernisasi Hukum*, Penyunting Syamsudin dkk, Cet. 1, Yogyakarta: Fakultas Hukum UII, 1998
- Khudzaifah Dimiyati, *Teorisasi Hukum Studi Tentang Perkembangan Hukum di Indonesia 1945-1990*, Surakarta: Muhammadiyah University Press, 2004
- L. Friedman, *The Legal System (A Social Science Perspective)*, Russel Sage Foundation
- , *American Law An Introduction (Hukum Amerika Sebuah Pengantar)*, penerjemah Wisnu Basuki, Jakarta, Tata Nusa, 2001

Margarito Kamis, "Arah Pemikiran Pembangunan Hukum Pasca Perubahan UUD 1945", http://www.setneg.go.id/index.php?option=com_content&task=vie

Satjipto Rahardjo, "Sosiologi Pembangunan Peradilan Bersih, Berwibawa", dalam *Jurnal Ilmu Hukum* Vol. 3, No. 1, Maret 2000, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta

-----, *Sosiologi Hukum Perkembangan Metode dan Pilihan Masalah*, Surakarta: UMS, 2002

-----, "Pembangunan Hukum Nasional dan Perubahan Sosial", dalam Artidjo Alkostar, (ed.), *Identitas Hukum Nasional*, Yogyakarta: Fakultas Hukum UII, 1997

-----, "Indonesia Ingin Penegakan hukum Progresif", *Kompas*, 15 Juli 2002

-----, "Hukum Itu Perilaku Kita Sendiri", dalam *Membedah Hukum Progresif*, Jakarta: Kompas Media Nusantara, 2006,

Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Bandung: Alumni, 1991

UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional