

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pasca perubahan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (UUD 1945), begitu banyak perubahan mendasar dalam kehidupan ketatanegaraan di Indonesia. Perubahan UUD 1945 telah menggeser bandul kekuasaan pembentukan undang-undang, dari semula lebih heavy pada eksekutif, menjadi kewenangan penuh lembaga legislatif. Penguatan sistem presidensial memiliki konsekuensi begitu kuatnya legitimasi Presiden untuk menentukan kebijakan dalam menentukan arah pembangunan negeri ini, meski pada sisi lain kekuatan pembentukan Undang-undang tidak lagi berada dalam hegemoni seorang Presiden seperti pada masa lalu.

Meski dinamika ketatanegaraan telah mengalami pergeseran, namun cita-cita bangsa dan negara yang termuat dalam konstitusi tetaplah sama, utamanya adalah melindungi segenap tumpah darah, mencerdaskan kehidupan bangsa serta memajukan kesejahteraan umum. Untuk mencapai dan mewujudkan tujuan itu tentunya dibutuhkan strategi, Indonesia sudah memiliki strategi yang dimaksud yang secara global dulu tercantum dalam Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang seterusnya diwujudkan dalam jangka menengah dalam format Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita). Kemudian, setelah adanya perubahan politik dan sistem pemerintahan melalui Ketetapan MPR yang diteruskan dengan amandemen UUD 1945, strategi global dirumuskan dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) dalam bentuk Undang-undang No.17 tahun 2007 dan diwujudkan dalam jangka lima tahunan dalam bentuk Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) berupa Perpres.

Sejak Pelita II Pembangunan Hukum telah dijadikan bagian dari Pembangunan Nasional, dengan sasaran agar hanya ada satu Hukum Nasional. Oleh karena itu, pembinaan dan pembangunan hukum merupakan rangkaian

kegiatan dan usaha yang terdiri dari langkah strategis yang dituangkan dalam semua program dan proyek pembangunan hukum, hingga seluruh kegiatannya dilaksanakan menurut pola dan mekanisme yang terarah. Sinkron, terpadu dan realistis serta dapat mengantisipasi perkembangan kebutuhan pembangunan dan aspirasi masyarakat di masa datang, guna menunjang, mengiringi, mengarahkan dan mengamankan perubahan masyarakat dalam rangka pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia. Untuk itu Pembangunan Hukum Nasional direncanakan menurut Pembangunan perangkat Hukum Nasional, pembangunan tatanan hukum nasional dan pembangunan budaya hukum nasional.

Pada dasarnya pembentukan undang-undang adalah bagian dari pembangunan hukum yang mencakup pembangunan sistem hukum nasional dengan tujuan negara yang dilakukan mulai dari perencanaan atau program secara rasional. Perencanaan atau program secara rasional itulah yang akan dituangkan dalam program legislasi nasional (Prolegnas). Program Legislasi Nasional (Prolegnas) sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan bagian integral dari pembangunan hukum nasional. Prolegnas merupakan instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis sesuai dengan program pembangunan nasional dan perkembangan kebutuhan masyarakat yang memuat skala prioritas Program Legislasi Nasional Jangka Menengah (5 Tahun) dan Program Legislasi Nasional tahunan. Dengan adanya Program Legislasi Nasional, diharapkan pembentukan undang-undang yang baik berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden, maupun Dewan Perwakilan Daerah dapat dilaksanakan secara terencana, sistematis, terarah, terpadu dan menyeluruh, disamping itu pembentukan undang-undang melalui Prolegnas diharapkan dapat mewujudkan konsistensi undang-undang, serta meniadakan pertentangan antar undang-undang (vertikal maupun horizontal) yang bermuara pada terciptanya hukum nasional yang adil, berdaya guna dan demokratis. Selain itu dapat mempercepat proses penggantian materi hukum yang merupakan peninggalan masa kolonial yang sudah tidak sesuai dengan kebutuhan hukum masyarakat. Telah banyak dianalisis oleh berbagai pihak, mengenai sistem hukum dan pembaharuan hukum dengan berbagai tema yang mengacu kepada Pancasila

dan UUD 1945, dan secara antisipatif telah dibahas juga tentang pembaharuan, hukum sampai pada tahapan Pelita VII bahkan sampai dengan ancap-ancap ke Pelita atau Propenas (Program Pembangunan Nasional) berikutnya.

Pada masa pemerintahan mantan Presiden Megawati Soekarno Putri, terbit suatu UU yang cukup strategis dalam penataan perjalanan sebuah bangsa untuk menatap masa depannya yakni UU nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Dan bagaimanapun UU ini akan menjadi landasan hukum dan acuan utama bagi pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono untuk memformulasi dan mengaplikasi sesuai dengan amanat UU tersebut. UU ini mencakup landasan hukum dibidang perencanaan pembangunan baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Dalam UU ini pada ruang lingkungnya disebutkan bahwa Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara pemerintahan di pusat dan daerah dengan melibatkan masyarakat.

Lahirnya UU tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional ini, paling tidak memperlihatkan kepada kita bahwa dengan UU ini dapat memberikan kejelasan hukum dan arah tindak dalam proses perumusan perencanaan pembangunan nasional kedepan, karena sejak bangsa ini merdeka, baru kali ini UU tentang perencanaan pembangunan nasional ditetapkan lewat UU, padahal peran dan fungsi lembaga pembuat perencanaan pembangunan selama ini baik di pusat maupun di daerah sangat besar. Dalam pengimplementasiannya, penetapan RPJP Nasional melalui UU dan RPJP daerah melalui peraturan Daerah, sedangkan RPJM Nasional melalui Peraturan Pemerintah, dan RPJM Daerah melalui Peraturan Kepala Daerah.

B. Identifikasi Masalah

1. Apa saja kendala-kendala yang dihadapi dalam Perencanaan Pembangunan Hukum sejak era sebelum reformasi dan pra amandemen UUD 1945 hingga era setelah reformasi dan pasca amandemen UUD 1945?
2. Bagaimana pengimplementasian perencanaan pembangunan hukum dalam UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional?
3. Kebijakan apa saja yang diperlukan untuk merencanakan pembangunan hukum dimasa yang akan datang?

C. Tujuan dan Kegunaan

1. Tujuan

- Ø Mengetahui apakah kerangka regulasi yang selama ini dibuat telah sejalan dengan upaya untuk mendukung perencanaan pembangunan hukum;
- Ø Mengidentifikasi kerangka, regulasi apa saja yang masih diperlukan/disempurnakan untuk mendukung perencanaan pembangunan hukum di masa yang akan datang.
- Ø Menentukan fokus-fokus kebijakan apa saja yang diperlukan untuk menunjang pengimplementasian UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

2. Kegunaan

- Ø Kegunaan Akademis : Sebagai bahan kajian dan pedoman untuk meneliti Perencanaan Pembangunan Hukum.
- Ø Kegunaan Praktis : Sebagai pedoman bagi instansi terkait untuk mengambil kebijakan terkait perencanaan pembangunan hukum, utamanya RPJMN 2010-2014. Bidang hukum yang lebih komprehensif yang mencakup berbagai permasalahan pembangunan bidang hukum dari berbagai perspektif ekonomi, sosial, budaya dan politik dalam negeri dan luar negeri, hak asasi manusia serta teknologi dan informasi.

D. Metode Pengkajian

Metode pengkajian dilakukan dengan metode deskriptif analisis dengan cara kerja sebagai berikut :

Pertama, Diadakan rapat-rapat Tim yang mendiskusikan rencana kegiatan pengkajian hukum, diawali dengan diskusi pengenalan masalah menghasilkan perumusan identifikasi masalah yang siap untuk dilakukan Pengkajian Hukum, kemudian dengan rumusan identifikasi masalah dibuat perencanaan (design) pengkajian dalam bentuk proposal yang dibuat oleh ketua Tim dan/atau oleh Sekretaris Tim Pengkajian.

Kedua, Diadakan rapat Tim yang mendiskusikan proposal yang telah dibuat oleh Tim, setelah proposal disepakati dilakukan pembagian tugas untuk melakukan pembahasan terhadap identifikasi masalah yang termuat dalam proposal, pembagian tugas dikoordinasikan oleh Ketua Tim dan pembagian tugas disesuaikan dengan kompetensi anggota tim pengkajian;

Ketiga, Diadakan presentasi (pemaparan) terhadap kertas kerja yang dibuat oleh Ketua dan atau anggota Tim yang telah melakukan pembahasan terhadap identifikasi masalah pengkajian hukum, pemaparan kertas kerja dikoordinasikan oleh Ketua Tim, jika masih dibutuhkan pendalaman terhadap hasil pembahasan dapat diundang Narasumber untuk mengklarifikasi hasil pembahasan Tim Pengkajian Hukum.

E. Jadwal Kegiatan Pengkajian

Pelaksanaan kegiatan penelitian ini adalah 6 bulan dengan jadwal kegiatan sebagai berikut:

N O	WAKTU	KEGIATAN
1.	April – Mei 2011	Penyusunan dan pembahasan proposal
2.	Juni – Juli 2011	Pengumpulan dan analisis data
3.	Agustus – September 2011	Penyusunan Laporan Akhir
4.	Akhir September 2011	Penyerahan Laporan Akhir

F. Personalia Tim Pengkajian

Narasumber : Prof. Dr. C.F.G. Sunaryati Hartono, SH.

Dr. Diani Sadiawati, SH., LL.M

Ketua : Abdul Wahid Masru, SH, MH

Sekretaris : Hajerati, SH, MH

Anggota : 1. Noor M. Aziz, SH., MH., MM.

2. Sadikin, SH, MH

3. Agus Hariadi, SH., M.Hum.

4. Mosgan Situmorang, SH, MH

5. Rosmi Darmi, SH, MH

6. Arif Kristiono, SH, M. Si (Bappenas)

Staf Sekretariat : 1. Endang Wahyuni Setyawati, SE

2. Slamet Wiyono

BAB II

TINJAUAN KEPUSTAKAAN

A. Paradigma Negara Hukum dan Kekuasaan

Ketika paradigma kekuasaan memudar dan janji pemanfaatan paradigma hukum mulai menuai harapan sebetulnya bangsa ini perlu menindaklanjuti dengan meletakkan nilai-nilai dasar yang menjadikan acuan penyelenggara negara. Hal ini merupakan upaya menjaga kontinuitas dan kesinambungan agar “kegagalan” penggunaan paradigma hukum tidak menjadi legitimasi penggunaan paradigma kekuasaan kembali. Paradigma moral tampaknya dapat dijadikan alternatif yang baik bagi negara Indonesia, karena paradigma ini lebih cocok dengan budaya Indonesia yang menonjolkan ruang bebas konflik.¹

Dalam lintasan sejarah sebenarnya runtuhnya paradigma kekuasaan biasanya digantikan dengan paradigma negara hukum.² Namun demikian, semenjak hukum itu menjadi saluran pengimplementasian putusan-putusan politik dan sejak hukum itu mempunyai aspek birokrasi yang kuat, maka secara diam-diam sebenarnya hukum juga sudah berubah menjadi pusat-pusat kekuasaan dan kekuatan. Hukum tidak lagi menjadi pembatas kekuasaan, akan tetapi menjadi ‘raja-raja’ kecil.³ Maka, tidak heran ketika kemudian muncul “kejahatan hukum.” Ketika kejahatan bersatu dengan kekuasaan, maka ia menemukan tempat yang sempurna bagi persembunyiannya. Dengan bersembunyi di balik kekuasaan kejahatan dapat menyempurnakan dirinya. Ia dapat lebih berkuasa bergerak di balik topeng-topeng dirinya dan lebih terlindungi dari jangkauan hukum di balik cadar kebangsaan; lebih

¹ Periksa: Abdul Munir Mulkan, “Pancasila, Agama, dan Paradigma Bebas Konflik”, Kompas, 30 Agustus 1996

² Mudji Sutrisno, “Paradigma Negara Hukum”, Kompas, 22 September 1995

³ Satjipto Rahardjo, “Diregeulasi Pembangunan Hukum dan Politik”, Republika, 15 November 1993

aman menancapkan cengkeraman kekuasaan di balik jargon-jargon ekonomi; dan lebih leluasa melepaskan gejolak hasratnya di balik tabir-tabir nasionalisme. Ketika kejahatan menyembunyikan dirinya di balik kekuasaan negara (state power), maka tapal batas di antara keduanya lebur atau kabur. Tidak lagi batas antara penguasa dan penjahat oleh karena kejahatan itu dilakukan oleh penguasa itu sendiri. Di tengah-tengah paradigma negara hukum yang sudah banyak mengalami distorsi tersebut, maka perlu ada alternatif yang mampu menyegarkan kembali konsep ini.

Dalam ranah filsafat hukum, perdebatan tentang adanya distorsi hukum yang mewujud dalam perbedaan antara cita-cita dan kenyataan ketika dijadikan acuan dalam bernegara sebenarnya sudah berlangsung lama. Pada awalnya dikenal adanya Mahzab Hukum Murni. Ia mempertentangkan kembali cerita lama yang mulai dimunculkan oleh Plato dua milenium sebelumnya dan oleh Immanuel Kant, yaitu mempersoalkan pemisahan *das sollen* (yang harus) dan *das Sein* (yang ada).⁴

Perlu dipahami adanya perbedaan besar antara usaha untuk merancang undang-undang dan peraturan dengan pandangan ide untuk mengantisipasi kebutuhan manusia sejalan dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi di satu sisi dan disisi lain, usaha untuk mengatur perkembangan masyarakat melalui undang-undang dan peraturan.

Peta pemikiran hukum di atas dalam praktik mirip dengan labyrinth dan jauh dari simple seperti yang diuraikan di atas. Di awal abad ke-21 sebenarnya kita dapat menyaksikan suatu belantara aliran pemikiran hukum yang tumbuh seperti cendawan di musim hujan. Di tengah menjamurnya pemikiran hukum di atas, tak dapat divonis mana yang tepat atau mana yang salah, bahkan tak mungkin semuanya ditelan mentah-mentah karena tak pernah punya kesempatan mengkajinya.

⁴ Budiono Kusumohamidjojo, *op.cit.* hal. 116-117

Dalam hukum tidak ada pilihan lain yang lebih masuk akal, kecuali menetapkan manusia itu sendiri sebagai batu penjurur dan subjek untuk kemudian menjajagi arah langkah masyarakat dalam mewujudkan obsesinya. Penempatan manusia sebagai subjek ini lebih merupakan persoalan moral dibandingkan persoalan hukum itu sendiri.

Hubungan moral dan hukum sebenarnya diawali dengan perdebatan masalah sumber hukum baik sumber hukum material maupun sumber hukum formil. Termasuk di dalamnya adalah masalah normativitas hukum atau mengapa hukum itu mengatur. Di dalam masyarakat majemuk, sumber material sangat beragam sehingga berpotensi menimbulkan konflik.

Pengertian sumber hukum material menyangkut masalah dasar pembenaran hukum, yang memberi nilai dan keabsahan, mudah menyulut konflik, karena yang dipertaruhkan adalah pendasaran moral berarti pembenaran ideologis (teologis) dan simbolis. Dalam konteks ini, perbedaan pendapat sulit dimediasikan. Sementara masalah yang timbul sehubungan sumber formal hukum adalah legitimasi sistem politik yang berlaku pada pola hubungan moral dengan hukum.

Sebagai perbincangan awal, dapat dikatakan bahwa diskusi tentang moralitas sebagai sebuah discourse tidak dapat dipisahkan dari perbincangan tentang relasi-relasi sosial yang melatarbelakanginya. Discourse, berdasarkan pengertian yang dikemukakan oleh Foucault dan dikutip oleh Yasraf Amir Pilliang, dapat didefinisikan sebagai relasi pengetahuan, praktik sosial, kekuasaan yang melandasi serta subjektivitas yang terbentuk oleh relasi-relasi tersebut.⁵ Berdasarkan pengertian ini, maka discourse moralitas tidak dapat dipisahkan dari relasi-relasi sosial yang membentuknya, khususnya relasi kekuasaan.

⁵ Yasraf Amir Pilliang, 2004, dunia yang Berlari: Mencari Tuhan-Tuhan Digital, Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia, hal. 144

Berdasarkan landasan discourse-nya, sejarah moralitas dapat dibagi ke dalam tiga fase perkembangan, yaitu, pertama, era ketika wacana berdiri sangat kokoh di atas fondasi agama. Penilaian moral mengenai baik atau buruk, benar atau salah, halal atau haram secara konsisten dikembalikan kepada aturan-aturan yang bersifat ilahiah. Kedua, era ketika wacana moralitas dilandasi oleh kepentingan-kepentingan politik, militer, dan kekuasaan. Penilaian moral diatur oleh konvensi atau kode-kode yang dibuat berdasarkan akal budi manusia itu sendiri dan semuanya tidak dapat dilepaskan dari kaitan-kaitan politiknya. Penilaian moral pada akhirnya menjadi alat politik. Ketiga, era ketika penilaian moral sangat dipengaruhi oleh wacana ekonomi politik. Penilaian moral mengenai baik buruk, benar, salah, moral-amoral⁶ sangat dilandasi oleh kepentingan-kepentingan ekonomi, khususnya kapitalisme. Dengan perkataan lain, nilai-nilai moral itu kini menjadi bagian integral dari nilai-nilai komoditi⁷

Pengkategorian moral menjadi kabur pada saat ada perkembangan pesat dalam masyarakat kontemporer sebagai akibat dari terperangkapnya setiap bentuk wacana di dalam, gejala hasrat total (total disire). Sementara itu, Yasrat Amir Piliang yang mengutip pendapat Baudrillard, menyatakan bahwa hasrat itu sendiri mempunyai kecenderungan ke arah bentuk-bentuk moral dan immoral, sebuah kecenderungan yang dipengaruhi oleh penolakan terhadap segala bentuk penilaian moral (value judgment) dan lebih mendambakan dirinya pada tujuan pengumbaran gejala hasrat.⁸ Wacana yang lahir dalam konteks ini adalah hipermoralitas. Di dalam wacana ini, setiap komponen sosial menemukan cara untuk menghindarkan

⁶ Dalam hal ini perlu dibedakan antara "amoral" dengan "immoral". Amoral berarti tidak moral, tidak pula immoral, artinya ia merupakan sebuah kategori yang berada di luar lingkaran di mana sebuah sistem penilaian moral ditetapkan. Sementara itu, immoral berarti tindakan bertentangan atau oposisi aktif maupun pasif terhadap moral. Ibid, hal. 145

⁷ Ibid., hal. 144-145

⁸ Ibid., hal. 147

diri dari kategori-kategori moral yang dianggap membosankan, sehingga melakukan perkembangbiakan model-model tindakan sosial yang tidak terhingga dengan mendekonstruksi batas-batas moralnya, dengan cara bergerak ke arah titik ekstrim.

Bila bentuk-bentuk moralitas politik masih membedakan antara demokratis dan anarkis, antara yang bijak dan lalim, maka hipermoralitas politik tidak membedakan apa-apa. Bila bentuk-bentuk moralitas hukum masih membedakan antara benar dan salah atau antara adil dan curang, bentuk-bentuk hipermoralitas hukum tidak perlu membedakan apa-apa. Semua wacana ini menolak kategori-kategori moral ini karena apa yang diinginkan justru mempermainkan kategori-kategori tersebut. Wacana politik, ekonomi, dan hukum dalam masyarakat postmodern tidak lagi menjadi sebuah wacana tempat mengajarkan nilai-nilai moral, ia sebaliknya menjadi tempat untuk mengajarkan dekonstruksi moral yang menghasilkan antagonisme moral, kontradiksi moral, dan kerancuan moral. Tidak ada lagi pegangan benar atau salah, tidak ada lagi acuan baik atau buruk, tidak ada lagi batas moral dan immoral. Semuanya seakan bercampur aduk, tumpang tindih, dan silang menyilang di dalam kegalauan moral (*moral chaos*). Moralitas berada di dalam jurang yang paling rendah ketika batas-batas moral itu sendiri dianggap tidak ada lagi. Akibatnya, muncul abjeksi moral, yaitu sebuah situasi dimana hukum dan moralitas berada pada titik nadir. Abjeksi moral adalah sebuah situasi ketika kehinaan dianggap kebanggaan, dosa dianggap sebagai satu kemenangan, kemabukan dianggap sebagai satu kebesaran, kegilaan dianggap sebagai kebenaran, dan kesadisan dianggap sebagai satu kesucian. Singkatnya, hal itu terjadi karena adanya ketidakacuhan moral (*moral indifference*), penolakan moral (*immorality*), dan ambiguitas moral (*moral ambiguity*) yang disebabkan karena garis demarkasi moral itu sendiri telah dilewati. Hal itu harus dikendalikan karena sejarah

mengajarkan bahwa apa pun yang bertumbuh ke arah titik ekstrem pada hakikatnya ia berkembang menuju titik "penghancuran diri sendiri" (self destruction).⁹

Dalam hal ini, setiap tapal batas, khususnya tapal batas moral harus tetap ada yang menjaga. Ketika tapal batas moral itu dikendalikan oleh sistem ekonomi (khususnya kapitalisme global), batasan-batasan itu sendiri terlindas oleh mesin hasrat kapitalisme (capitalism of desiring machine) yang sarat janji kesenangan, kegairahan, dan ekstasi. Ketika batas-batas moral itu dikendalikan oleh mesin politik, batas-batas moral itu terlindas oleh gejolak hasrat politik yang sarat kepalsuan, tipu daya, dan kekerasan. Hukum adalah wacana di mana pengendalian hasrat merupakan salah satu pondasinya yang utama. Oleh karena itu mengendalikan batas-batas moral melalui mesin-mesin hukum merupakan harapan masa depan yang pantas untuk diperjuangkan di dalam masyarakat global yang penuh dengan tipu daya, kepalsuan, dan kesemuan.

Hubungan moral sebagai jiwa hukum itu dapat dibagi dalam beberapa pola. Pola hubungan ini adalah modifikasi dari hubungan antara sejarah dan etika¹⁰. Pertama, moral dimengerti sebagai yang menghubungkan hukum dengan ideal kehidupan sosialpolitik, kesejahteraan sosial, dan keadilan bersama. Upaya-upaya nyata dilakukan untuk mencapai ideal itu, tetapi sesempurna apapun usaha itu tidak akan pernah bisa menyamai ideal itu.

Kedua, hanya perjalanan sejarah nyata, antara lain melalui kodifikasi hukum positif yang berlaku, sanggup memberikan bentuk moral dan eksistensi kolektif. Perwujudan cita-cita moral tidak hanya dipahami sebagai cakrawala yang tidak mempunyai eksistensi (kecuali dalam bentuk gagasan). Dalam pola kedua ini,

⁹ Ibid., hal. 159

¹⁰ Haryatmoko, 2003, Etika Politik dan Kekuasaan, Jakarta: Penerbit Kompas, hal. 191-199

perwujudan moral melalui perjuangan di tengah-tengah pertarungan kekuatan dan kekuasaan di dalam konflik kepentingan.

Melalui perjuangan itu dibangun realitas moral lewat partai politik, birokrasi, hukum, institusi-institusi, dan pembagian sumber ekonomi. Hukum positif merupakan lembaga kehendak baik yang mengarahkan kehidupan bersama dan mengorganisasi tanggung jawab. Dengan kata lain, moral menjadi konkrit bila memperhitungkan bahwa perwujudannya dalam hukum akan berhadapan dengan kepentingan dan tujuan-tujuan yang sering berlawanan dengan keyakinan moral kita. Dalam hal ini, dapat diajukan pertanyaan, "Siapa yang dirugikan" atau siapa yang diuntungkan" dengan hukum atau lembaga tertentu.

Ketiga, voluntarisme moral. Di satu pihak, hanya dalam kehidupan nyata moral memiliki makna, di lain pihak moral dipahami juga sebagai sesuatu yang transenden yang tidak dapat direduksi dalam hukum dan politik. Satu-satunya cara untuk menjamin kesinambungan antara moral dan hukum atau kehidupan konkrit adalah menerapkan pemahaman kehendak sebagai kehendak murni seakan-akan kehendak adalah identik dengan tindakan. Maka yang bisa dilakukan adalah reformasi terus menerus.

Keempat, moral tampak sebagai di luar politik. Dimensi moral menjadi semacam penilaian yang diungkapkan dari luar, sebagai ungkapan dari suatu kewibawaan tertentu. Akan tetapi, kewibawaan ini bukan merupakan kekuatan yang efektif karena tidak memiliki organ atau jalur langsung untuk menentukan hukum. Dalam perspektif ini, , biasanya hubungan antara moral dan hukum atau politik biasanya bersifat konfliktual.

Kelima, moral dianggap sebagai salah satu dimensi sejarah sebagai etika konkrit, bukan hanya bentuk tindakan. Dalam konteks ini, yang sangat dominan

adalah dua interaksi snail, yaitu kekuasaan dan sanksi (moralitas). Namun hubungan diantara keduanya membentuk struktur yang ambigu. Bila kekuasaan yang tampil, maka dominasi akan menentukan bentuk legitimasi. Padahal yang ideal ialah bila legitimasi menentukan kekuasaan. Dengan demikian, moral berbagi lahan dengan politik.

Dengan melihat pola hubungan moral dan hukum di atas, tampak bahwa kerangka pemahaman bisa dilihat dalam dua perspektif. Kerangka pemahaman pertama, moral sebagai bentuk yang mempengaruhi hukum. Moral tidak lain bentuk yang memungkinkan hukum mempunyai ciri universalitas. Misalnya,

"Hendaklah hukum bersifat adil" atau "Jangan merugikan orang lain!" Sebagai bentuk, rumusan moral semacam itu belum mempunyai isi untuk mewujudkan bagaimana hukum itu dirumuskan. Sebagai gagasan masih memerlukan perwujudannya dalam bentuk rumusan hukum positif. Hal ini tercermin dalam pola kesatu hingga pola ketiga di atas. Kerangka pemahaman kedua menempatkan moral sebagai sesuatu yang di luar politik dan tidak dapat direduksi menjadi politik. Moral dilihat sebagai sebagai bentuk kekuatan yang tidak dapat dihubungkan langsung dengan sejarah atau politik, kecuali dengan melihat perbedaannya. Hal ini tercermin dari pola keempat dan kelima di atas.

Apapun pola yang akan dipakai, tujuan hukum seperti keadilan, kesejahteraan umum, dan perlindungan individu tetap harus menjadi perhatian utama. Agar finalitas hukum itu dapat dicapai, Haryatmoko¹¹ menyebutkan beberapa prasyarat sebagai berikut.

Pertama, adanya keinginan kuat untuk mengubah orientasi politik yang sangat bias kepada negara menuju ke politik yang memihak warga negara. Tolok ukur keberhasilan politik semacam ini yaitu pemenuhan hak-hak sipil, politik,

¹¹ Ibid., hal. 199-200

ekonomi, sosial, dan budaya warga negara¹² Dalam konteks ini, penting adanya kesadaran agar masyarakat mengoptimalkan penggunaan jalur hukum. Selain agar bisa terwujud apropriasi hukum oleh masyarakat, juga agar perjuangan keadilan dapat mengubah struktural kondisi yang tidak adil melalui aturan permainan legal dan bukan dengan cara kekerasan.

Kedua, keadilan procedural menjadi orientasi utama. Keadilan procedural adalah hasil persetujuan melalui prosedur tertentu dan mempunyai sasaran utama peraturan-peraturan, hukum-hukum, dan undang-undang. Jadi, prosedur berkaitan dengan legitimasi. Keadilan procedural menjadi tulang punggung etika politik karena sebagai prosedur sekaligus mampu mengontrol dan menghindarkan semaksimal mungkin penyalahgunaan. Keadilan tidak diserahkan kepada keutamaan politikus, tetapi pertama-tama dipercayakan kepada prosedur yang memungkinkan pembentukan sistem hukum yang baik.

¹² Sebagaimana uraian pada bagian sebelumnya, penggunaan paradigma kekuasaan selama Orde Baru telah melahirkan kebijaksanaan yang didominasi oleh pertimbangan kelompok (agama, etnis, dan suku) sehingga produk hukum yang diskriminatif cukup banyak.

B. Negara Hukum

Dengan memperhatikan pertimbangan filosofis tentang tujuan hukum, sumber hukum, dan normativitasnya, serta pemetaan pola hubungan hukum dengan moral di atas, akan membantu mempertajam makna tanggung jawab dan hukum memungkinkan untuk mengorganisasikan tanggung jawab tersebut. Prinsip "yang legal belum tentu moral" biasanya menjadi pegangan pakar moral untuk membongkar argumentasi hukum. Paham positivisme hukum, yang memuja kepastian hukum, sudah barang tentu menolak mentah-mentah prinsip semacam itu. Akan tetapi, argumentasi kepastian hukum, dalam praktik, sering disalahgunakan oleh mereka yang berada dalam posisi kuat. Untuk itu, dengan menyeimbangkan antara kebutuhan paradigma moral sebagai kebutuhan baru penyelenggaraan negara dengan upaya mencegah penyalahgunaan kepastian hukum, maka seperti yang ditulis oleh Satjipto Rahardjo, diperlukan Rule of Moral.

Dalam pembahasan diuraikan bahwa rule of law pada awalnya lahir bersamaan dengan kebangkitan demokrasi dan semangat untuk menumbangkan kekuasaan yang absolut. Pada tahap awal, rule of law menjanjikan kepastian hukum, terutama berkaitan dengan kepastian hukum dan kesetaraan hukum. Secara makro apa yang dijanjikan rule of law itu hendak mengatakan bahwa melalui hukum manusia dan mencapai ketertiban umum dan keadilan. Meskipun demikian, harus disadari bahwa ketertiban umum dan kemudian keadilan lewat penyelenggaraan hukum itu hanya bisa dicapai dalam suatu proses sosial. Dalam proses sosial itu, hukum bekerja dan direspon oleh masyarakat secara dinamis dan kritis. Konsekuensinya, hukum itu sendiri harus memiliki suatu kredibilitas dan hal itu hanya bisa dimiliki bila penyelenggaraan hukum mampu memperlihatkan suatu alat kinerja yang konsisten.

Persoalan umum yang langsung dihadapi adalah bagaimana kepastian hukum itu menampilkan diri di hadapan masyarakat? Kendati kepastian hukum itu harus memiliki kewibawaan yang formal maupun material untuk bisa dirasakan kehadirannya, supaya kepastian hukum itu juga mempunyai kinerja yang dapat diamati oleh masyarakat. Artinya, kepastian hukum itu dinilai melalui dampak keadilan yang dihasilkannya. Jika hal demikian tidak tercapai, maka menurut Satjipto Rahardjo, hal itu menunjukkan "kemungkinan perkembangan hukum yang berbeda dengan yang kita cita-citakan."¹³Supaya terhindar dari pemikiran yang demikian Satjipto Rahardjo menganjurkan agar sebaiknya tidak ada penerimaan hukum secara naif. Diungkapkan lebih lanjut bahwa penerimaan hukum secara naif:

... yaitu sebagai suatu insitusi yang otomatis dan mutlak akan memberikan perlindungan, memberikan ketenteraman, mendorong kesejahteraan, singkat kata, sebagai satu-satunya sarana untuk mendatangkan keadilan dalam masyarakat. Apabila kita bersedia jujur melihat realitas, maka hukum itu boleh diumpamakan gerobak yang dapat diisi kepentingan apa saja, seperti ekonomi, politik, bahkan niat jahat....Yang disebut pikiran naif di muka adalah yang melihat hukum semata-mata secara etis dan moralitas yang melihat hukum sebagai dewa penyelamat bagi ketidakadilan, kebobrokan, dan kejahatan di dunia ini. Data hukum, datang ketentraman, Ideaiisme, moral dalam hukum, kepercayaan kepada hukum dan sebagainya, tetap merupakan modal yang sangat penting. Namun demikian sebaiknya kita juga dapat memahami lebih baik mengenai hal-hal negatif yang dapat muncul dari hukum.¹⁴

Pararel dengan pemikiran di atas, maka Satjipto Rahardjo mengkritik penerimaan konsep Negara Berdasarkan Hukum (NDH) yang dalam konteks di

¹³ Satjipto Rahardjo, "Hukum sebagai Keadilan, Permainan dan Bisnis", Kompas, 4 April 1996, hal. 4

¹⁴ Ibid.

Indonesia merupakan kelanjutan dari doktrin dan asas yang ada pada Rule of Law. Dalam hal ini dikatakan:

Pada hemat saya, memberikan perafsiran dan mempraktikkan NDH menurut doktrin Rule of Law adalah cara berbuat yang kurang merdeka. Sebagai bangsa merdeka kita juga ingin berbuat dan berpikir merdeka, termasuk dalam mempraktikkan suatu institusi yang telah kita rencanakan sebagai NDH itu. Serempak dengan hal itu sebaiknya disadari pula bahwa hukum dan Rule of Law itu bukan bolpoint atau sepeda yang cara memakainya sangat universal. Berkali-kali dikatakan bahwa Rule of Law adalah suatu institusi sosial¹⁵

Rule of Law merupakan suatu doktrin dalam hukum yang mulai muncul abad ke-19 berbarengan dengan negara konstitusional modern dan sebangsanya. Kehadirannya boleh disebut sebagai reaksi dan koreksi terhadap negara absolut sebelum itu. Sekalipun negara absolut dari kacamata sekarang disebut memiliki konstruksi yang buruk, tetapi kehadirannya merupakan suatu necessary evil, suatu yang sekalipun buruk atau jahat, tetapi harus terjadi. Dari dunia yang sebelumnya tidak mengenal negara, tidak dapat diharapkan begitu saja memunculkan negara konstitusi. Paham negara, apapun bentuknya, harus dimunculkan terlebih dahulu dan itulah yang terjadi.

Menurut Satjipto Rahardjo¹⁶, Rule of Law muncul dengan semangat keadilan yang tinggi. Bersama-sama dengan demokrasi, parlemen, dan sebagainya. Rule of Law menggusur dominasi negara dan ancient regime yang terdiri dari golongan-golongan gereja, ningrat, prajurit, dan kerajaan. Keadilan harus berlaku buat sekalian orang, bukan untuk sebagian golongan dalam masyarakat yang diunggulkan. Dari perkembangan tersebut dapat dibaca bahwa Rule of Law

¹⁵ Satjipto Rahardjo, "Suatu versi Indonesia tentang Rule of Law", Kompas, 19 November 1993, hal. 4

¹⁶ Satjipto Rahardjo, "Rule of Law: Mesin atau Kreativitas", Kompas, 3 Mei 1995, hal. 4

merupakan doktrin dengan semangat dan idealisme keadilan yang tinggi seperti supremasi hukum bersamaan sekalian orang di hadapan hukum.

Rule of Law menghasilkan sistem kenegaraan yang mendorong terbentuknya tatanan yang efisien atas hak milik. Tatanan ini memberikan jaminan bagi hak milik, yang pada gilirannya mendorong terbentuknya tabungan dan investasi; jaminan atas kebebasan pribadi dan perlindungan dari tirani dan kekuasaan perorangan; penerapan kontrak; serta adanya pemerintahan yang stabil, responsif dan jujur yang dikendalikan oleh undang-undang, bukan oleh orang per orang. Kondisi ini mendorong pelaku ekonomi tidak melakukan kegiatan memburu rente, yaitu kegiatan yang melulu mencari keuntungan dan privelese ekonomi di dalam maupun di luar pasar dan terbentuknya pemerintahan yang moderat, efisien, dan tidak serakah. Pemerintahan semacam ini mengurangi klaim pemerintah atas surplus sosial dan menghindari pemberian privelese kepada kelompok-kelompok yang dekat dengan kekuasaan.¹⁷ Dalam perjalanan selanjutnya, semangat dan idealisme tersebut didesak oleh hal-hal teknis yang memang menjadi kelengkapan dari hukum modern itu sendiri, termasuk prosedural dan birokrasi.

Oleh karena itu, konsep Rule of Law yang ditelan mentah-mentah justru akan menghasilkan negara hukum tanpa moral dan disiplin. Dalam konteks krisis hukum dewasa ini, maka Satjipto Rahardjo memberikan penilaian yang khas sebagai akar penyebabnya. Dikatakan bahwa:

Selama ini ilmu hukum bagaikan tertidur mengamini pikiran hukum dominan yang dimonopoli oleh para profesional hukum. Tertib hukum, kepastian hukum, logika hukum, dan lain-lain merupakan instrumen profesional yang ampuh untuk memperlancar bisnis lawyering.... sesungguhnya krisis sekarang ini seharusnya

¹⁷ The Kian Wie, Op.Cit., hal. 24-25

menggugah para ilmuwan hukum untuk menyumbangkan pendekatan dan metodologi lain di luar yang dominan tersebut. Alasan untuk itu sederhana saja, yaitu karena pikiran atau aliran dominan telah gagal membantu kita menyelesaikan krisis hukum dewasa ini.¹⁸

C. Nilai-Nilai Pancasila

Pendekatan dan metodologi lain tersebut dalam benak Satjipto Rahardjo adalah penegakan hukum yang berbasis moral yang lahir dari konsep Rule of Moral. Inti dari Rule of Moral tersebut adalah nilai-nilai dasar dalam Pancasila yang selama ini hidup di dalam masyarakat Indonesia yang komunalisme, seperti musyawarah, asas kekeluargaan, keselarasan dan keseimbangan. Dengan sudah tercermin kata "moral" dalam doktrin tersebut, hal itu sudah menggambarkan bahwa masyarakat Indonesia lebih memujikan komitmen moral dan keadilan daripada peraturan perundang-undangan.

Dengan matrik di bawah ini Satjipto Rahardjo¹⁹ mempertegas perbedaan yang mendasar antara nilai-nilai yang dibawa Rule of Law dan Rule of Moral.

Rule of Law	Rule of Moral
1. Penyelesaian konflik	1. Perdamaian
2. Peraturan perundang-	2. Moral, keadilan
3. Prosedur	3. Empati
4. Kebenaran hukum (legal	4. Kebenaran substantif
5. Birokrasi	5. Komitmen

Artikulasi nilai-nilai masyarakat Indonesia yang dikemas dalam doktrin Rule of Moral atau paradigma hukum harmoni model Satjipto Rahardjo ini merupakan

¹⁸ Satjipto Rahardjo, "Mengubah cara Penyelesaian Hukum", Kompas, 19 November 1999, hal. 4

¹⁹ Satjipto Rahardjo, "Transformasi Nilai-nilai dalam Pembentukan Hukum Nasional", 1996, hal. 16

gagasan cerdas yang patut disebarluaskan di lingkungan masyarakat. Sehingga masyarakat akan menyadari kekeliruannya bahwa nilai-nilai yang selama ini diabaikan ternyata mempunyai derajat yang tidak kalah bila dibandingkan dengan nilai-nilai masyarakat liberalis yang dikenal sebagai Rule of law.

Penggunaan nilai-nilai Pancasila dalam paradigma hukum di atas barangkali untuk dewasa ini tidak populer.²⁰ Namun dalam konteks pemetaan hubungan moral dan hukum yang sudah disinggung di atas, maka akan terbaca relevansi nilai-nilai Pancasila dalam hubungannya dengan hukum. Untuk tidak dikatakan sebagai doktrin yang kaku, maka dikaitkan dengan pemetaan hubungan moral dan hukum di atas, ada beberapa pola yang dapat dipilih untuk menjadi sandaran dalam penegakan paradigma hukum baru tersebut.

Pola yang pertama lebih menawarkan pemecahan damai karena nilai-nilai Pancasila tidak akan berperan langsung sebagai yurisprudensi, akan tetapi terbatas sebagai jiwa atau sumber inspirasi hukum. Perjuangan lebih diarahkan kepada merumuskan pesan moral Pancasila dalam bahasa hukum yang bisa dimengerti dan diterima oleh kelompok-kelompok lain.

Dimensi universalitas pesan moral dituntut untuk bisa diwujudkan. Kalau dewasa ini dengan paham post modernisme orang cenderung menolak konsep universalitas, maka pesan moral Pancasila dituntut memiliki tingkat *understandability* dan *communicability*.

Pola yang kedua tidak bisa dipisahkan dari proses legitimasi sistem politik yang berlaku. Pengaruh moral Pancasila akan sangat tergantung kepada kemenangan partai yang membawa aspirasi tersebut dan pada politikus-politikus di

²⁰ Satjipto Rahardjo, "Transformasi Nilai-nilai dalam Pembentukan Hukum Nasional", 1996, hal.16. Dalam sebuah kesempatan, almarhum Prof.Dr. Kuntowijoyo, M.A., guru besar sejarah Universitas Gadjah Mada yang juga seorang budayawan, menengarai bahwa diperlukan "penafsiran radikal" terhadap Pancasila sebagai salah satu solusi mengatasi krisis kenegaraan dewasa ini di Indonesia. Secara simetris, apa yang dilakukan Satjipto Rahardjo di atas barangkali berkesesamaan dengan pendapat Prof. Kuntowijoyo tadi.

pemerintahan. Secara politik, masuknya aspirasi tadi dalam penerapan sistem hukum negara melalui cara ini legitim, tetapi akan meminggirkan atau mengabaikan aspirasi minoritas.

Pola yang ketiga lebih mengandalkan pada reformasi moral terus menerus memberi peluang kepada keseluruhan moral Pancasila untuk ikut menyumbangkan di dalam pembangunan sistem hukum negara melalui perdebatan teoretis, debat tentang nilai, dan diskusi tentang prioritas yang selalu diperbarui. Maka, tuntutan undestandability dan communicability menjadi syarat utama.

Pola yang keempat mengarah kepada pemecahan damai, tetapi sering tidak efektif dan seperti berteriak di padang gurun. Pola ini biasanya menekankan pemisahan yang jelas antara moral dan politik. Maka, hukum yang tidak adil akan dikritik, tetapi moral tidak memiliki saluran langsung ikut serta mengoreksi kecuali melalui saluran langsung yang berusaha memperjuangkan aspirasinya.

Pola yang kelima tidak jauh berbeda dengan pola yang kedua dalam arti bahwa perjuangan moral Pancasila harus melalui perjuangan di tengah pertarungan kekuatan dan kekuasaan, hanya moral tidak lebur dalam politik dan hukum, akan tetapi mengambil jarak dan berbagi lahan. Dengan demikian, kegagalan sistem politik dan hukum tidak bisa dikatakan sebagai kegagalan moral.

Sekali lagi hendak diingatkan, bahwa apapun pola yang dipakai, tujuan hukum yaitu keadilan, kesejahteraan umum, perlindungan individu, dan solidaritas, perlu menjadi kriteria utama. Maka, beberapa prinsip akan membantu agar finalitas hukum itu tercapai. Pertama, tanpa adanya political-will untuk mengubah orientasi politik yang sangat bisa kepada kekuasaan negara menuju kepada politik yang memihak kepada warganegara. Kedua, keadilan prosedural menjadi orientasi

utama. Keadilan prosedural adalah hasil persetujuan melalui prosedur tertentu dan mempunyai sasaran utama peraturan-peraturan, hukum-hukum, dan undang-undang.

Dalam hal ini dapat diuraikan bahwa ada 4 empat dimensi yang mewadahi hukum sebagaimana pendapat Meuwissen yang dikutip oleh Budiono Kusumohamidjojo²¹ sebagai berikut:

Pertama, dimensi formal normatif, yang mencakup peraturan-peraturan, keputusan-keputusan, dan kaidah hukum. Dalam dimensi yang demikian, hukum berfungsi sebagai tatanan formal yang bertujuan untuk menegakkan ketertiban, perdamaian, harmoni, kepastian hukum, dan memberi acuan yang jelas.

Kedua, dimensi yang formal-faktual, yang tercermin sebagai gejala kekuasaan yang cenderung untuk mempengaruhi perilaku manusia agar bertindak dalam pola tertentu (misalnya: "Jangan menipu").

Ketiga, dimensi yang material-normatif, yang memuat aspek etis. Dimensi ini menghendaki bahwa hukum dan moral tidak dapat dipisahkan secara tajam karena pada akhirnya cita-cita dari hukum adalah keadilan yang notabene adalah baik, sementara 'kebaikan' adalah cita-cita maksimum dari etik. Kendati begitu hukum harus dipisahkan dari moral karena sifat hukum yang otoritatif memaksa sementara moral bersemayam dalam hati nurani masing-masing pribadi manusia.

Keempat, dimensi yang material-faktual, yang terkait langsung pada kebutuhan-kebutuhan dan keperluan-keperluan vital. jika dimensi etis memiliki sifat yang normatif, maka dimensi yang terakhir itu mempunyai sifat yang empiris.

Atas dasar keempat dimensi itu, Meuwissen, sebagaimana dikutip oleh Budiono Kusumohamidjojo²² merumuskan hukum sebagai tatanan yang berupaya

²¹ Budiono Kusumohamidjojo, op.cit., hal. 287-288

mempengaruhi perilaku manusia sedemikian rupa sehingga pemenuhan dari kebutuhan-kebutuhan dan keperluan-keperluan dilakukan dengan cara yang memadai secara moral atau adil.

Dalam hal ini menarik apa yang diungkapkan oleh Satjipto Rahardjo²³ bahwa dalam kondisi demikian hukum bekerja dalam bingkai yang kompleks. Sehubungan dengan hal tersebut, agar tujuan hukum dapat tercapai maka dalam tataran praktik akan menghasilkan 2 (dua) pola yaitu pola yuridis dan pola sosiologis.

Dimaksudkan dengan pola yuridis, yang sering juga disebut sebagai pola hukum konvensional, merupakan penyelenggaraan hukum seperti yang lazim dipikirkan oleh banyak orang. Ia dimulai dari membuat peraturan hukum, menerapkan sanksi hukum, dan seterusnya. Para pelakunya pun adalah mereka yang sudah dikenal luas, yaitu pembuat undang-undang, jaksa, advokat, serta hakim. Kemudian, pola sosiologis lebih menekankan kepada mekanisme untuk memecahkan persoalan dengan alternatif lain. Dalam pola ini, yang ditekankan adalah keberhasilan untuk mencapai tujuan hukum, atau dengan kata lain adalah efisiensi. Yang menjadi keprihatinan pola ini adalah tercapainya tujuan hukum, bukan pada tertib dijalankannya hukum "dari A sampai Z" begitu saja. Dengan demikian, pertanyaan yang hendak dijawab bukan "Apakah hukum sudah dijalankan?" akan tetapi "Apakah tujuan hukum sudah tercapai?" dalam upaya untuk mencapai tujuan hukum itulah dicari berbagai alternatif yang bisa ditempuh.

Dengan digunakannya paradigma moral dalam penyelenggaraan negara di Indonesia, diharapkan para pemimpin negara Republik Indonesia di masa sekarang dan yang akan datang tidak lagi terjebak dan sengaja untuk menggunakan atau melecehkan hukum untuk kepentingan penguasa. Pertikaian paradigma dalam

²² Ibid., hal. 288

²³ Satjipto Rahardjo, "Banyak Jalan Menuju Hukum", Kompas, 14 Oktober 1991, hal. 4

ranah hukum juga tidak lepas dari pertikaian ideologi-ideologi karena hukum juga merupakan produk ideologi tertentu. Perkembangan sistem hukum modern, misalnya, tidak bisa dilepaskan dari kelahiran industrialisasi kapitalistik. Hubungan hukum modern dan kapitalisme ibarat hubungan anak dengan ibunya. Max Weber termasuk perintis yang melihat hubungan antara munculnya hukum modern dengan kapitalisme, Weber dalam bukunya "Wirtschaft und Gesellschaft" melihat kapitalisme sebagai sebab terjadinya perubahan dalam tipe hukum dari tradisional menjadi modern. Kapitalisme menuntut suatu tatanan normatif dengan tingkat dapat diperhitungkan (calculability) yang tinggi²⁴. Penelitian Weber terhadap sistem-sistem hukum yang ada pada waktu itu menyimpulkan, bahwa hanya hukum modern yang rasional, atau suatu norma yang rasionalitas formal yang bersifat logis, mampu memberikan tingkat perhitungan yang dibutuhkan. Legalisme memberikan dukungan kepada perkembangan kapitalisme dengan memberikan suasana yang stabil dan dapat diperhitungkan.

Hukum modern secara epistemologis mendapat nutrisi dari pemikiran Positivisme Hukum yang mulai tumbuh pada abad ke-18, sebelum pemikiran dan ideologi kapitalisme dominan. Meskipun Positivisme Hukum yang hadir dalam wujud hukum modern dan kapitalisme merupakan 2 (dua) fenomena yang proses historisnya berbeda dan masing-masing berdiri sendiri, dalam perkembangannya kemudian antara hukum modern dan kapitalisme mempunyai pertalian erat, namun, lahirnya hukum modern bukan tanpa perlawanan. Yang paling gigih melakukan kritik terhadap mazhab Positivisme Hukum adalah Mazhab Sejarah Hukum yang dirintis oleh Friedrich Carl von Savigny (1779 – 1861), ahli hukum berkebangsaan Jerman.²⁵

²⁴ David M. Trubek, Max Weber on Law and The Rise of Capitalism, Wisconsin Law Review, vol. 1972, hal. 740

²⁵ Von Savigny menerbitkan pamflet "Of The Vocation of Our Age for Legislation and Jurisprudence" (mengenai tugas legislasi dan ilmu Hukum di Masa Kita) menolak ide A.F.J. Thibaut tentang

Pemikiran Savigny ini kemudian diteruskan oleh salah seorang muridnya yakni Puchta. Pengaruh mazhab Sejarah Hukum meluas ke Inggris dan dikembangkan oleh Henry Maine. Kelompok ini menyerang mazhab Positivisme Hukum dengan mengatakan bahwa hukum bukan hanya yang dibuat oleh penguasa dalam bentuk undang-undang namun hukum adalah jiwa bangsa (*volkgeist*) dan substansinya adalah aturan tentang kebiasaan hidup masyarakat. Hukum, menurut mazhab Hukum Sejarah, bukan diciptakan melainkan ditemukan. Perbedaan tajam antara mazhab Sejarah Hukum terhadap Positivisme Hukum terletak pada sumber dan bentuk hukum.

Ketegangan antara dua mazhab ini diredakan oleh mazhab Sociological Jurisprudence yang mencoba mengambil “jalan tengah” dengan mensintesakan basis argumentasi yang berkembang pada kedua mazhab itu. Tokoh dibalik mazhab Sociological Jurisprudence adalah Eugen Ehrlich dan Roscoe Pound. Ajaran dari Eugen Ehrlich bahwa hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup di dalam masyarakat:

“the centre of gravity of legal development lies not in legislation, nor in juristic, nor in judicial decision, but in society”.

Rumusan tersebut menunjukkan kompromi yang cermat antara hukum modern dan tertulis sebagai kebutuhan masyarakat hukum demi adanya kepastian hukum dengan *living law* sebagai wujud penghargaan terhadap pentingnya peranan masyarakat dalam pembentukan hukum. Dengan melihat hubungan timbal-balik antara hukum dan masyarakat. Pound kemudian menemukan konsep hukum sebagai alat untuk merekayasa sosial (*law as a tool of sosial engineering*), atau

koodifikasi dan transplantasi code Civil Perancis. Setiap bangsa, kata Von Savigny, mempunyai karakter dan jiwa kebangsaan (*Volkgeist*), karenanya hukum bangsa satu belum tentu cocok untuk bangsa lain. Lihat, H. Kantorowicz, *Savigny and the Historical School of Law*, 1937

dengan kata lain, hukum sebagai suatu independent variable yang dapat menimbulkan dampak berbagai aspek kehidupan sosial.²⁶

Merefleksikan pertentangan paradigma-paradigma hukum tersebut, kita dapat melihat bagaimana hukum digunakan untuk kepentingan kapital. Awalnya demi kepastian hukum, hukum adat dan budaya lokal digusur. Karena hukum modern memiliki kelengkapan yang jauh lebih baik dan terorganisasi, maka hukum adat lambat laun mudah disingkirkan. Namun bagi kapitalisme, mengandalkan hukum modern semata tentu tidak mungkin. Dalam suasana kemajemukan budaya seperti Indonesia, hukum modern yang berlaku umum dan menyamaratakan malah bisa mengundang resistensi. Untuk mengurangi resistensi dari kekuatan-kekuatan lokal, hukum modern perlu diperlunak dengan memasukkan "living law" sebagai salah satu syarat hukum yang baik.

Dalam konteks kepentingan kapitalisme, awalnya perkembangan kapitalisme mempunyai pertalian erat dengan Positivisme Hukum, terutama dalam kepentingan untuk memberikan kepastian hukum bagi iklim bisnis. Namun dalam perkembangannya, masyarakat semakin kompleks, perilaku dan praktik bisnis terlalu besar untuk hanya dimasuk-masukkan ke dalam pasal undang-undang begitu saja. Positivisme Hukum tidak cukup memadai mengawal bagi jalannya roda kapitalisme. Untuk memenuhi kebutuhan yang semakin kompleks, pada ranah teoritis tidak cukup lagi menggunakan optik preskriptif dan perlu menciptakan pendekatan yang lebih holistik, misalnya socio-legal (catatan: tentu tidak bisa digeneralisasi bahwa paradigma-paradigma hukum yang lahir selalu Linier berhubungan dengan kepentingan kapitalisme). Pendekatan teoritik socio-legal ini diturunkan pada praktik hukum, sebagai contoh, memperkenalkan pendekatan Penyelesaian Sengketa Alternatif. Bisnis membutuhkan pendekatan Penyelesaian Sengketa Alternatif

²⁶ Ibid.

dibanding jalur litigasi yang kaku, memakan waktu lama, dan biaya yang mahal. Dengan menggunakan Penyelesaian Sengketa Alternatif, para pelaku bisnis bisa menyelesaikan sengketa bisnis secara 'win-win solution' sehingga bisa merawat hubungan jangka panjang dengan rekan bisnis lainnya.

Tetapi pendekatan sosio-legal tidak seluruhnya dimonopoli kapitalisme untuk melegitimasi kepentingannya, disisi lain sosio-legal justru digunakan para aktivis gerakan, sebagian akademisi hukum, dan pengacara progresif untuk melawan kapitalisme. Critical Legal Studies Movement, misalnya, menelanjangi paradigma hukum liberal-kapitalis sampai pada ketelanjangannya yang tuntas. Meski pemikiran Critical Legal Studies beraneka warna, tetapi pemikiran ini pada dasarnya menolak anggapan ahli hukum konservatif dan liberal yang mengatakan hukum itu otonom terpisah dari politik dan ekonomi.²⁷

Critical Legal Studies berpendapat bahwa hukum tidak netral dan obyektif, terutama sejak kehadiran hukum modern, hukum sengaja dibuat untuk memfasilitasi kepentingan-kepentingan tertentu. Sistem hukum liberal, misalnya, tidak dirancang untuk memikirkan dan memberikan keadilan yang luas kepada masyarakat, melainkan lebih menekankan perlindungan kebebasan individu misalnya, dengan mengkonstruksi asas dan doktrin hukum yang melindungi hak milik individu tertentu.

Kapitalisme, sebagaimana kita ketahui, semula adalah kenyataan sistem ber-ekonomi atau moda produksi di masyarakat Eropa pada abad ke- 19, kemudian mengeras menjadi ideologi ketika dianggap sebagai ide dan sistem yang paling benar oleh penganutnya. Sekarang pada abad ke-21, mesin turbo kapitalisme beroperasi melampaui batas-batas konvensional suatu negara. Hampir setiap pori-pori dunia dijadikan sebagai lahan usahanya, sehingga tidak ada bagian dari dunia

²⁷ Lihat, Mark Kelman, *A Guide to Critical Legal Studies* (Cambridge: Harvard University Press), 1987, hal. 111-112. Bandingkan dengan Roberto Unger, *Law in Modern Society*, (New York: Free Press), 1976, hal. 180. Lihat juga, Duncan Kennedy, *Legal Education as Training for Hierarchy*, dalam David Kairys, ed., *Politics of Law* (New York: Pantheon), 1982, hal. 47.

ini yang tidak dipaksa untuk melakukan penyesuaian-penyesuaian pembagian kerja baru, termasuk bidang hukum. Hukum bangsa-bangsa di dunia makin mengalami internasionalisasi. Hukum pada fase kapitalisme global ini dibuat bukan untuk mengatur dan membatasi gerak modal, melainkan untuk memfasilitasi ekspansi gerilyawan pasar bebas.

Kapitalisme membutuhkan jaminan kepastian hukum "baru" yang mempermudah ruang geraknya, serta mencairkan batas-batas konvensional suatu negara, seperti pembebasan tarif, cukai, pajak dan sebagainya. Sudah barang tentu Indonesia tidak termasuk perkecualian untuk menyesuaikan hukum-hukumnya. Prioritas pembuatan Undang-Undang tentang Hak Cipta, Merek, dan Paten di Indonesia, misalnya, merupakan transplantasi kesepakatan TRIP'S dan WTO.

Hukum modern yang kelihatan tenang dan beradab dari luar ternyata sarat dengan desakan dan tuntutan kekuasaan bisnis; lembaga keuangan internasional (Bank Dunia, IMF, dan sebagainya) serta MNC (Multi National Corporations). Ketika kekuasaan bisnis ini menjadi penentu lahirnya suatu produk hukum baik secara langsung maupun tidak, maka dapat diduga arah pembangunan hukum menjadi bisnis. Hukum sebagai bisnis, menurut Marc Galanter, merupakan tren baru di dunia kapitalistik yang dimotori Amerika Serikat dan negara-negara industri maju lainnya. Ketika hukum sudah menjadi bisnis, tujuan hukum sebagai pemberi rasa keadilan, terutama untuk melindungi si lemah, menjadi melenceng karena hukum sudah menjadi komoditas dan lebih mementingkan fasilitas bisnis.

Bola dunia ini pun dikuasai dua tipe besar hukum yakni: (1) tipe Eropa, dan (2) tipe Amerika. Tipe Eropa mendasarkan pada otoritas ilmu hukum akademis yang jauh dengan bisnis. Sedangkan tipe Amerika Serikat lebih sibuk memberikan

pelayanan hukum kepada bisnis.²⁸Praktik hukum Amerika Serikat mengakui adanya realitas hierarki dalam bidang sosial dan ekonomi, dan membuat perhitungan dengan kenyataan tersebut. Mereka membangun suatu kekuatan untuk menghadapi realitas tersebut, yaitu membangun `corporate firms' dan diorganisir sebagai suatu usaha untuk mencari untung dan dikaitkan dengan nasabah mereka yang kaya raya. Praktik hukum didayagunakan untuk mendukung perkembangan mesin turbo ekonomi kapitalisme. Agresivitas kapitalisme yang sudah menjadi global lebih mampu untuk dihadapi dan dilayani oleh model Amerika dibanding model Eropa. Seiring dengan itu, agresivitas mega-lawyering juga makin meluas di seluruh dunia dan memberikan jawaban terhadap kebutuhan agresivitas kapitalisme tersebut.

Dunia mengalami restrukturisasi ekonomi global yang mengakibatkan sistem hukum bangsa-bangsa di dunia mengalami internasionalisasi. "From legal diasporas to legal ecumenism", prediksi Boaventura De Sousa Santos menjadi kenyataan.²⁹ Bangsa yang 'kalah' secara ekonomi terutama yang bermukim di negara-negara Dunia Ketiga pun terpaksa harus menyesuaikan hukumnya dengan perkembangan kapitalisme global.

Hukum di negara-negara Dunia Ketiga masih dianggap menghambat agresivitas kapitalisme global. Hambatan ekspansi kapitalisme adalah proteksi, paham keadilan sosial, dan berbagai tradisi pengelolaan sumber daya alam yang bercorak komunalisme. Apabila kita kembali kepada cetakbiru konstitusi (terutama pasal 33 UUD 1945), maka pada dasarnya cita-cita membangun suatu masyarakat Indonesia yang berkeadilan sosial tidak sepenuhnya sejalan dengan kepentingan

²⁸ Satjipto Rahardjo, Pembangunan Hukum di Indonesia dalam Konteks Situasi Global, Makalah Seminar Nasional tentang Pendayagunaan Sosiologi Hukum dalam Masa Pembangunan dan Restrukturisasi Global dan Pembentukan Asosiasi Pengajar dan Peminat Sosiologi Hukum se-Indonesia, Pusat Studi Hukum dan Masyarakat Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang, 12 - 13 November 1996.

²⁹ Boaventura De Sousa Santos, *Toward a New Common Sense: Law, Science and Politics in The Paradigmatic Transition*, Routledge: New York, 1999

kapitalisme global. Hal itulah yang barangkali menyebabkan kapitalisme gerah, bahwa hambatan di Indonesia datang dari hukum yang bercorak nasionalisme ekonomi.

Tiga aktor utama penguasa ekonomi global: World Trade Organization, perusahaan multi nasional, dan lembaga keuangan global seperti Bank Dunia dan IMF menuntut pemerintah di negara-negara Dunia Ketiga menyingkirkan "penghalang jalan" kapitalisme. Tidak ada pilihan lain bagi bangsa yang kalah, yang haus modal dan ketergantungan hutang, kecuali menganggukan kepala untuk menyesuaikan hukumnya dengan kesepakatan global. Bangsa yang 'kalah' segera menetapkan peraturan perundang-undangan yang memudahkan gerak investasi dan pasar seperti Undang-Undang Penanaman Modal, Hak atas Kekayaan Intelektual (HaKI), pengurangan subsidi, peraturan pembebasan lahan, kebijakan impor beras, dan sebagainya. Hukum ini dibuat bukan untuk mengatur dan membatasi penetrasi kapitalisme modal, melainkan untuk memfasilitasi gerilyawan pasar bebas. Memang secara formal yang membuat peraturan perundang-undangan adalah DPR bersama pemerintah, tetapi sesungguhnya banyak peraturan yang lahir karena tekanan perusahaan multinasional dan lembaga-lembaga keuangan internasional yang tidak dipilih oleh rakyat.³⁰ George Soros sebagai salah satu aktor bisnis global menyebutnya sebagai "unholy alliances" antara bisnis dan pemerintah, atau

³⁰ Bagaimana karakter hukum setelah pesta demokrasi usai? Tesis Noreena Hertz dalam *Silent Takeover and the Death of Democracy* mengingatkan bahwa akibat globalisasi ekonomi, akan terjadi the death of democracy. Para pemimpin negara saat ini, demikian kata Hertz, memang dipilih oleh rakyat, tetapi mereka ternyata lebih sibuk untuk melayani pelaku bisnis global yang tidak memilihnya. Apalagi dalam Pemilu mereka banyak disokong oleh para pemodal, atau dengan kata yang lebih tepat, partai-partai dan calon presiden itu mengadakan deal dengan para kapitalis. Tanpa bermaksud mengecilkan arti penting Pemilu sebagai proses demokrasi, kemenangan sebuah partai atau presiden, pada akhirnya, adalah kemenangan sebuah kelompok kapitalis tertentu. Suksesnya pesta demokrasi di negara kapitalis pinggiran tidak akan banyak merubah tipe hukum yang bercorak kapitalis menjadi hukum yang populis (pro rakyat). Pengakuan IMF baru - baru ini tentang kesalahannya memberikan resep pemulihan ekonomi di Indonesia cukup menunjukkan bahwa keputusan yang menyangkut hajat hidup orang banyak tidak selalu ditentukan oleh negara yang mendapat mandat dari rakyatnya, tetapi ditentukan oleh lembaga keuangan internasional atau perusahaan transnasional yang tidak dipilih oleh rakyat. Lihat, Noreena Hertz *Silent Takeover Global Capitalism and the Death of Democracy*, Arrow Books, 2001.

pengusaha dan penguasa. Prosedur hukum tetap dipatuhi, tetapi berbagai fungsi negara sebagai welfare state telah dipangkas dan dibengkokan oleh kepentingan bisnis privat.³¹ Tulisan ini bukan bermaksud mengecilkan peran negara. Namun negara yang di dalamnya banyak benalu-pemangsa (predatory parasitic) kurang bisa diandalkan, mereka mudah tergelincir sebagai elite komprador bagi modal. Hukum yang diberlakukan pada bangsa yang kalah bagaikan 'iron boxing and the velvet glove' (tinju besi berselubung kain beludru). Sebagai bangsa yang 'kalah', kita nyaris tidak mempunyai posisi tawar dalam membuat aturan di negeri sendiri.

Forestry Sektor Adjustment (Penyesuaian Sektor Kehutanan) melahirkan Perpu Nomor 1 Tahun 2004 yang kemudian menjadi Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004, beserta turunannya, yakni Keppres Nomor 41 Tahun 2004 yang menegaskan bahwa semua perizinan atau perjanjian di bidang pertambangan di kawasan hutan lindung sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 dinyatakan tetap berlaku sampai berakhirnya izin atau perjanjian tersebut.

Program LAP (Land Administration Project) dari Bank Dunia melahirkan PP 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Proyek sertifikasi pertanahan salah satunya bertujuan untuk peningkatan keamanan dan kepastian hukum atas kepemilikan tanah. Sebagaimana yang tercantum dalam dokumen proyek, sertifikasi tanah ini memberikan basis yang signifikan dalam menyiapkan pasar tanah yang efisien dan untuk meningkatkan jaminan atas investasi asing serta menjadikan tanah sebagai aset yang bisa menjadi agunan dan bisa diperjual belikan dengan mudah. Akibatnya, tanah tidak lagi dilihat sebagai nilai guna melainkan menjadi nilai tukar sehingga tunduk pada hukum permintaan dan penawaran di pasar.

³¹ George Soros, *Open Society: Reforming Global Capitalism*, New York: Public Affairs, hal. xi

Program LAP yang dilanjutkan dengan Land Policy Management Reform program dari Bank Dunia melahirkan Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan sebagai dasar keluarnya Rancangan Undang-Undang Sumber Daya Agraria. Infrastructur Summit 2005 melahirkan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum. Namun Peraturan Pemerintah ini masih dirasakan kurang memadai untuk memfasilitasi kepentingan modal atas tanah sehingga perlu ada peraturan setingkat undang-undang. Desakan kuat untuk pelaksanaan pembaruan agraria tertuang dalam dokumen technical assistance ADB (Asian Development Bank) yang mengatur teknis penyusunan RUU pertanahan oleh BPN. Agenda ADB ini merupakan bagian dari proyek penyusunan kerangka hukum dan kerangka administratif pertanahan dalam kerangka kerja yang terkait dengan proyek LMPDP (Land Management and Policy Development Project) yang diprakarsai oleh Bank Dunia sejak tahun 2005 lalu. Untuk proyek penyusunan RUU pertanahan ini, BPN selaku implementator berhasil mengajukan proposal kepada ADB yang membuahkan komitmen ADB berupa pembiayaan proyek sebesar 500.000 US\$ dari total biaya proyek sebesar 625.000 US\$.³²

Reformasi hukum tidak hanya di lapangan preaturan perundang-undangan undangan melainkan juga peradilan. Pernyataan Donor tentang Reformasi Sektor Peradilan, yang disiapkan oleh para donor untuk pertemuan Consultative Group on Indonesia, menyatakan:

"Reformasi Hukum dan sektor peradilan tetap penting bagi penguatan demokrasi di Indonesia, stabilitas sosial dan politik jangka panjang, perlindungan dan pemberdayaan hak asasi, dan pemulihan ekonomi serta reformasi kebijakan yang berkaitan. reformasi sektor peradilan Indonesia penting untuk menarik

³² Menurut investigasi Serikat Petani Indonesia (SPI) proyek penyusunan RUU pertanahan

investasi, baik domestik maupun asing, yang merupakan faktor kunci dalam pemulihan ekonomi jangka menengah.³³

Dalam konteks Indonesia, tekanan desain peradilan neo-liberal sangat jelas terlihat ketika upaya reformasi peradilan tidak meletakkan arah perubahannya pada sistem yang lebih berkeadilan bagi rakyat banyak, melainkan lebih menuruti kepentingan selera pasar dalam penciptaan iklim usaha. Salah satunya adalah pembentukan institusi peradilan khusus bagi buruh melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial (PPHI). Pembentukan mekanisme peradilan baru ini merupakan bagian dari proyek pembaruan peradilan (judicial reform) yang disponsori Bank Dunia dan bertujuan mengurangi peran negara dalam konflik industrial.³⁴

Dalam kosmologi baru ini, amanat konstitusi tentang "sebesar-besar kemakmuran rakyat" menjadi klaim di atas kertas yang kurang relevan. Apabila hukum kita setia kepada cita-cita konstitusi "sebesar-besar kemakmuran rakyat", kita justru akan berjalan ke arah yang berlawanan dengan arus kapitalisme global. Kita pun mengamini pikiran hukum dominan tersebut dengan menyesuaikan hukum nasional dengan kepentingan kapitalisme.

Penghisapan dan eksploitasi kapitalisme global di negara-negara Dunia Ketiga yang selalu menjadi sasaran banyak kritik, ternyata belakangan ini melakukan langkah sebaliknya, yakni mengembangkan sebuah proyek keadilan untuk kaum lemah dan papa. Bank Dunia, misalnya, melalui program Justice for The

³³ [http://wbln0018.worldbank.org/eap/eap.nsf/attachments/012103-12CGI-S4, Justice/@file/12CGI-S4-Justice.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/eap/eap.nsf/attachments/012103-12CGI-S4,Justice/@file/12CGI-S4-Justice.pdf)

³⁴ Bank Dunia sebenarnya sudah lama memperingatkan pemerintah untuk tidak ikut campur dalam konflik industrial, misalnya saat menjelang krisis finansial ketika Bank Dunia telah mengevaluasi dan mengkritisi pemerintah Indonesia dalam kebijakan perburuhannya, dan menyatakan, "the (Indonesian) workers are overly protected" dan "the government should stay out of industrial disputes" (The Jakarta Post, April 4, 1996).

Poor³⁵ seolah hendak menjawab semua kritik bahwa tidak benar program-program Bank Dunia mengedepankan keuntungan semata dan tidak berpihak kepada kaum miskin dan tertindas.

Justice For The Poor dikreasi oleh Bank Dunia untuk mempromosikan pengurangan kemiskinan di Indonesia, khususnya strategi pemberdayaan kaum miskin melalui bantuan hukum. Bagi Bank Dunia, program pemberdayaan dan penyadaran hukum merupakan instrumen penting rakyat miskin untuk mendapatkan akses keadilan. Munculnya Justice for The Poor di Indonesia tak terpisahkan dengan program global dalam Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs).³⁶

Ketika kekuasaan hadir dalam wajah yang lebih humanis dan menawarkan bantuan, menjadi sulit untuk mengkritisnya, apalagi menolaknya. Pelaksanaan kekuasaan memang tidak pertama-tama melalui kekerasan (Hobbes), bukan dalam represi (Freud) atau pertarungan kekuatan (Machiavelli), melainkan hadir dalam wujud produktif (Foucault) dan hegemonik (Gramsci). Meminjam konsep hegemoni Gramsci, ide pokok dibelakang konsep ini adalah klaim, dominasi kelas penguasa tak hanya meliputi sarana-sarana produksi fisik tetapi juga dominasi atas sarana-sarana produksi simbolik. Penguasaan terhadap kekuatan produksi material direplikasikan pada tingkat ide, yang terlihat dalam penguasaan sektor-sektor

³⁵ Program Justice for The Poor (selanjutnya disingkat Justice) adalah proyek Bank Dunia. Proyek ini dimulai sejak Juni 2002 dengan tujuan memperbaiki akses masyarakat, terutama kelompok miskin, terhadap keadilan, melalui mekanisme informal maupun formal. Tim Justice melakukan penelitian lapangan di Indonesia untuk mendapatkan gambaran tentang apa yang terjadi dan apa yang diharapkan oleh kelompok masyarakat miskin dari lembaga hukum dengan tujuan memahami dukungan apa yang mungkin diberikan demi mendorong terjadinya reformasi hukum di tingkat lokal. Tim Justice lebih menunjukkan reformasi hukum dengan perspektif dari masyarakat yang menjadi tujuan hukum tersebut, daripada terhadap institusi atau kerangka kerja hukumnya sendiri. Tim Justice juga mengambil pelajaran dari - dan membantu mendesain, pelatihan paralegal dan penyediaan pengacara bantuan hukum pro bono bagi masyarakat kurang mampu dalam rangka pelaksanaan beberapa proyek Bank Dunia yang telah ada. Lihat penjelasan Bank Dunia dalam; http://www.justiceforthe poor.or.id/index.php?option=com_content&task=view&id=9&Itemid=86

³⁶ Pada bulan September 1999, IMF dan Bank Dunia meluncurkan strategi baru untuk menjalankan agenda Neoliberalisme di dunia. Program ini disebut dengan Poverty Reduction Strategy Paper - PRSP (Kertas Strategi Pengurangan Kemiskinan). PRSPs dianggap sebagai sebuah pendekatan baru yang dapat mengatasi kemiskinan dan pembangunan ekonomi di negara-negara dengan pendapat rendah.

ideologis masyarakat seperti hukum, pendidikan, media, dan sebagainya. Hasilnya dahsyat! Si tertindas menjadi penikmat atas ketertindasannya.

Justice for The Poor merupakan kreasi hukum canggih Bank Dunia meminjam pendekatan socio-legal, maka dalam rangka kepentingan melakukan refleksi-kritis kita pun menggunakan pendekatan yang kurang lebih sama (optik socio-legal) untuk menyingkap selubung-selubung hegemoni dalam proyek ini dengan memulai sebuah pertanyaan; apa tujuan "sesungguhnya" proyek Justice for The Poor?

Pertama, kalau kita cermati program Justice for The Poor tidak pernah mempersoalkan *properly right* (hak milik) sebagai akar persoalan kemiskinan, bahkan sikap yang paling moderat (baca: kompromis) sekalipun seperti membicarakan hak kelola sumber daya alam yang dalam kenyataannya timpang. Padahal salah satu asal-muasal persoalan adalah hak milik. Dalam masyarakat liberal hak milik merupakan nyawa kapitalisme. Sekritis apa pun dalam masyarakat liberal (seperti masyarakat boleh mempersoalkan apa saja tentang keadilan), tetapi hanya satu yang tidak boleh didebat: eksistensi hak milik. Hak milik dan kapitalisme bagaikan kembar siam yang tidak mudah diceraikan oleh operasi bedah apa pun, apalagi dinegosiasikan melalui program Justice for The Poor.³⁷

Justice for The Poor memang bukan ditujukan untuk merombak struktur kemiskinan, melainkan menjadi perkakas strategis yang cocok dikembangkan untuk mengeliminasi konflik dan radikalisme massa yang dikhawatirkan mengganggu iklim investasi, bahkan apabila dibiarkan dapat menghancurkan sistem yang sudah mapan. Justice for The Poor "memoderasi" radikalisme massa dan kemungkinan

³⁷ Program Justice for The Poor di Nusa Tenggara Barat membangun posko bantuan hukum, namun tidak pernah mempersoalkan -apalagi melakukan advokasi- pencaplokan lahan masyarakat Tanaq Awu untuk proyek bandara internasional. Kasus penggusuran ini menyebabkan ribuan petani tiga desa (Tanaq Awu, Ketare, Penujak) kehilangan lahan pertanian subur, sejumlah petani yang melawan terkena tembakan dan dipenjarakan dengan tuduhan perbuatan tidak menyenangkan, dan perempuan hamil keguguran akibat kekerasan aparat. Wawancara dengan Direktur Lembaga Studi dan Bantuan Hukum NTB, Suhaimi, 10 Januari 2009.

terjadinya gejolak sosial akibat tertutupnya akses masyarakat terhadap hukum melalui program revitalisasi bantuan hukum, paralegal, revitalisasi bantuan hukum, otonomi peradilan desa, dan sebagainya. Kurang-lebih pesannya begini; "apabila ada penggusuran, tidak perlu melawan dengan cara-cara kekerasan, bukankah rakyat sudah melek hukum dan tahu bagaimana menyelesaikan sengketa secara litigasi maupun non litigasi?"³⁸ Justice for The Poor ibarat mengurangi rasa sakit tanpa menghilangkan penyakitnya. Itulah mengapa program Justice for The Poor lebih menekankan solusi melalui penyelesaian sengketa alternatif, paralegal, bantuan hukum, dan sebagainya.

Dalam sungai sejarah yang mengalir, untuk mengeliminasi radikalisme massa, negara-negara kapitalisme maju dan lembaga keuangan internasional sebenarnya telah lama meneteskan dananya kepada rakyat miskin di negara-negara dunia ketiga dalam berbagai program pemberdayaan. Bantuan disalurkan untuk pemberdayaan masyarakat di negara-negara dunia ketiga, diantaranya melalui LSM-LSM dan perguruan tinggi, dalam bentuk proyek pengentasan kemiskinan, good governance, antikorupsi, legislative drafting, studi hukum, pendidikan demokrasi dan pemilu. Melalui berbagai proyek pemberdayaan dan penyadaran hukum, kontradiksi si kaya dan si miskin ditahan, rasa sakit akibat penetrasi kapital dikurangi, supaya tidak meledak menjadi revolusi sosial.

Kapitalisme tidak hadir dalam wajah aslinya: serakah, melainkan lebih humanis melalui "tangan kirinya" mengembangkan program "Justice for The Poor",

³⁸ Hukum alat efektif sebagai "engsel" sosial. Lawrence Fridman menyebut lima fungsi dari sistem hukum. Pertama, sebagai sistem kontrol. Dengan kata lain, sistem hukum berkaitan dengan perilaku yang mengontrol. Kedua, fungsi hukum sebagai penyelesaian sengketa (dispute settlement). Dengan kata lain sistem hukum adalah agen pemecah konflik dan juga agen penyelesaian sengketa. Ketiga, fungsi redistribusi (redistributive function) atau fungsi rekayasa sosial (social engineering).

Fungsi ini mengarahkan penggunaan hukum untuk mengadakan perubahan sosial yang berencana yang ditentukan oleh pemerintah. Keempat, hukum berfungsi sebagai pemelihara sosial (social maintenance). Kelima, hukum berfungsi mengawasi penguasa itu sendiri. Lawrence Friedman, *American Law an Introduction, Second Edition*, diterjemahkan oleh Wishnu Basuki, *Hukum Amerika Sebuah Pengantar*, Cetakan Pertama, PT Tata Nusa, Jakarta, 200, hal. 11-18.

"Corporate Sosial Responsibility", dan sebagainya. Program-program humanis seperti Justice for The Poor menjadi sangat penting sebagai instrumen untuk mendapatkan legitimasi publik melalui konsensus para pihak. Justice for The Poor adalah harga yang harus dibayar oleh agen-agen kapitalisme karena dalam suasana yang relatif demokratis ini tidak mungkin melakukannya secara otoritarian. Model lama yang represif seperti proyek Bank Dunia dalam pembuatan waduk Kedung Ombo tidak lagi efektif. Berbeda dengan zaman rezim otoriter Orde Baru, dirigennya tunggal sehingga memungkinkan untuk main tunjuk tanpa harus berunding dan meminta persetujuan masyarakatnya.

Kedua, penelitian Wiratraman" menunjukkan, akses keadilan dalam program Justice for The Poor lebih ditujukan pada efektivitas sistem hukum untuk kepentingan Bank Dunia itu sendiri. Dalam urusan pemantauan korupsi, Bank Dunia sendiri memilih memfokuskan lebih banyak pada proyek-proyek yang didanainya sendiri seperti Proyek Pengembangan Kecamatan (PPK). Hal ini penting bagi Bank Dunia untuk menyelamatkan dana tersebut sekaligus meyakinkan pengembalian utang dalam jangka waktu tertentu. Namun uniknya, dana proyek-proyek pengawasan tersebut juga harus dibebankan melalui utang, di mana lagi-lagi rakyat yang harus melunasinya. Pada titik ini 'alat' telah mengkoloni "tujuan" sehingga peran Bank Dunia menjadi kabur antara filantropi, keswadayaan, atau mencari keuntungan ekonomis melalui program bercorak humanis.

Ketiga, Justice for The Poor seolah sebagai tindakan kapitalisme melawan dirinya sendiri dengan berbalik membela kaum miskin yang tertindas. Padahal yang sesungguhnya terjadi, tidak mengubah hubungan-hubungan yang eksploitatif. Sebagai analogi, dalam sejarahnya belum pernah peternak menelantarkan sapi perahnya. Peternak menyediakan rumput yang sehat, kandang yang bersih,

dimandikan agar sapi tetap sehat dan susunya semakin melimpah untuk diperah. Justice for The Poor ini bersifat ideologis karena tidak bisa dilihat sebagai program yang otonom dan terpisah dari kepentingan-kepentingan dan program-program Bank Dunia yang lain seperti pasar tanah, pengamanan investasi, dan lain-lain, melainkan saling berkait, menguatkan dan mengakumulasi. One form capital comes to be added to other form capital.³⁹

Dalam masyarakat kapitalis yang relatif demokratis, pendekatan hukum represif mulai ditinggalkan dan beralih ke tatanan hukum yang lebih responsif dan humanis. Oposisi dalam masyarakat tidak dicegah atau dibungkam, melainkan di 'biayai' untuk terus mengkritik kelemahan-kelemahan kapitalisme. Kritik justru dibutuhkan oleh kapitalisme untuk memodifikasi dirinya sedemikian rupa sehingga gelombang protes justru memiliki efek memperbaiki. Kekuatan-kekuatan perlawanan, pada akhirnya diintegrasikan dalam sistem sehingga kehilangan sayap negasinya.⁴⁰

³⁹ John Perkins bekas seorang economic hit man dalam "pengakuan dosanya" tersebut ia menulis : "sementara itu, aku merenungkan sifat alami bantuan luar negeri, dan aku mempertimbangkan peran sah yang dapat dimainkan oleh negara-negara maju (DC-Developed Countries di dalam jargon bank Dunia) untuk membantu mengurangi kemiskinan dan kesengsaraan di negara-negara terbelakang (LDC – Less Developed Countries). Aku mulai bertanya-tanya kapan bantuan itu tulus dan kapan bantuan itu hanya tamak dan mengutamakan keuntungan dan kepentingan diri sendiri, "Lihat, John Perkins, Confessions of an Economic Hit Man, Berrett-Koehler Publishers, Inc., San Fransisco, 2004

⁴⁰ Lenyapnya "negasi" terhadap sistem, menurut filsuf Herbert Marcuse, menyebabkan masyarakat dewasa ini adalah masyarakat satu dimensi. Dimensi kedua yang lenyap adalah perlawanan terhadap sistem. Sehingga, seluruh dimensi kehidupan mengarah ke satu tujuan saja, yaitu menjaga kelangsungan system teknologis yang telah menjadi penguasaan total. Lihat : Herbert Marcuse, One Dimensional Man: Studies in The Ideology of Advanced Industrial Society, London: Routledge & Kegan Paul, 1964

BAB III

SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN HUKUM DARI BERBAGAI ASPEK

A. Aspek Substansi Hukum

Kondisi perundang-undangan Indonesia setelah era reformasi 1998 ditandai dengan gejala hyper regulation (hiper regulasi) yaitu suatu keadaan dimana banyak sekali peraturan perundang-undangan (terutama undang-undang) yang dibentuk untuk mengatasi setiap permasalahan tanpa mempertimbangkan: (i) apakah peraturan perundang-undangan tersebut dibutuhkan dalam rangka mendukung prioritas pembangunan; dan (ii) apakah substansinya sudah diatur oleh peraturan perundang-undangan sektor lainnya.

Berdasarkan data dari Pusdatinkomtel Kementerian Dalam Negeri, Semenjak Tahun 1999 – 2010 (11 tahun) tercatat telah dibentuk 436 Undang-Undang, atau rata-rata 40 Undang-Undang per tahun. Bandingkan dengan jumlah Undang-Undang yang dibentuk sejak tahun 1947 – 1997 (50 tahun), yakni 813 UU, atau rata-rata hanya 16 UU. Membengkaknya jumlah peraturan perundang-undangan khususnya UU antara lain disebabkan adanya pemikiran di kalangan pembentuk peraturan perundang-undangan bahwa semua persoalan sosial bisa diselesaikan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan (umumnya pada level UU). Faktanya tanpa disadari sering terjadi sebaliknya, yaitu peraturan perundang-undangan yang ingin menyelesaikan suatu permasalahan tertentu justru menimbulkan permasalahan lainnya.

Secara umum kualitas Undang-Undang Indonesia belumlah dapat dikatakan cukup baik. Masih ditemukan Undang-Undang yang bermasalah maupun diindikasikan/berpotensi bermasalah.

Salah satu hasil kajian yang menunjukkan banyaknya Undang-Undang yang diindikasikan bermasalah adalah kajian yang dilakukan oleh tim ahli Menteri Negara Lingkungan Hidup pada bulan Maret 2009 yang menegaskan bahwa ada 12 (dua belas) Undang-Undang tentang Sumber Daya Alam yang saling tumpang tindih dan tidak konsisten satu dengan yang lainnya. Ke 12 (dua belas) Undang-Undang tersebut adalah: Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2003 tentang Energi Panas Bumi, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan, Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, Undang-Undang Nomor 18 tahun 2008.

Berkaitan dengan kualitas Undang-Undang dapat juga dilihat pada putusan Mahkamah Konstitusi (MK) terkait perkara pengujian Undang-Undang. Menurut data Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, sejak Tahun 2003 sampai dengan 2010 terdapat 437 Perkara Permohonan Pengujian Undang-Undang. Keseluruhan permohonan tersebut berkaitan dengan 166 Undang-Undang. Dari 437 perkara pengujian Undang-Undang, MK dalam putusannya mengabulkan 75 permohonan dan sisanya ditolak, tidak diterima atau ditarik kembali. Meskipun permohonan pengujian Undang-Undang yang dikabulkan oleh MK belum terlalu banyak yaitu kurang dari 20%, namun hal ini tetap menunjukkan pentingnya meningkatkan kualitas undang-undang yang dibentuk terutama aspek konstitusionalitasnya.

Hiper regulasi serta kurang berkualitaskannya UU yang dibentuk akan menimbulkan akibat-akibat sebagai berikut; (i) alienasi hukum, artinya hukum makin teralienasi dan terasing dari masyarakatnya sendiri. Alineasi itu muncul ketika semakin banyak aturan, namun peraturan tersebut tidak efektif, artinya aturan tersebut tidak bisa ditegakkan; (ii) Selain dampak alienasi hukum dan membebani masyarakat, hiper regulasi dan undang-undang bermasalah juga cenderung

menyebabkan ketidakpastian hukum, mempersulit pertumbuhan investasi dan pada akhirnya menurunkan daya saing Indonesia di dunia internasional. Survey Doing Business tahun 2010 yang diterbitkan oleh Bank Dunia/Internasional Finance Corporation (IFC) menempatkan Indonesia pada urutan ke-122 dari 183 Negara yang disurvei. Kemudahan untuk berbisnis di Indonesia masih kalah dibanding negara-negara ASEAN lainnya. Dalam laporan Bank Dunia tahun ini, Indonesia berada di peringkat ke-122 masih di bawah Singapura (1), Thailand (13), dan Malaysia (23) meski sudah di atas Filipina (144), Kamboja (145), dan Laos (167).

Kondisi tersebut di atas sesungguhnya terjadi akibat pembentukan undang-undang belum sepenuhnya mengikut/selaras dengani arah pembangunan nasional yang tertuang dalam dokumen perencanaan yaitu Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP). Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) sebenarnya telah menyebutkan dan memberikan arahan tentang pentingnya menyelaraskan pembentukan peraturan perundang-undangan dengan dokumen perencanaan pembangunan. Pasal 2 ayat (4) UU SPPN mengatur Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional bertujuan untuk: a. mendukung koordinasi antarpelaku pembangunan; b. menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik antardaerah, antarruang, antarwaktu, antarfungsi pemerintah maupun antara 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.

Pentingnya menyelaraskan pembentukan undang-undang dengan rencana pembangunan suatu negara setidaknya didasarkan pada alasan-alasan sebagai berikut: (i) sebagai konsekuensi dari pendekatan yang digunakan dalam legislasi, dimana pembentukan undang-undang sangat tidak mungkin dipisahkan dari tujuan-tujuan yang terkait dengan proses demokratisasi. Demokratisasi yang dimaksudkan, tidak sekedar bicara soal model-model representasi politik rakyat dalam kontribusinya terhadap kontrol kekuasaan, melainkan pula pencapaian upaya lebih maju terhadap tujuan Negara yaitu memberikan perlindungan dan pemenuhan hak-hak asasi manusia dalam bentuk yang lebih nyata, substantif, dan meluas bagi

rakyat; (ii) ide negara hukum (*rechtsstaat*) sangat terkait dengan positivisme hukum yang membawa konsekuensi bahwa hukum harus dibentuk secara sadar oleh Badan Pembentuk Undang-Undang, sedangkan pembentukan Undang-Undang pada dasarnya dimaksudkan untuk membatasi kekuasaan pemerintahan secara tegas dan jelas. Pada sisi lain pembentukan Undang-Undang dimaksudkan untuk melindungi hak-hak dasar. Dengan demikian kedudukan Undang-Undang menjadi sangat strategis dalam implementasi ide negara hukum. Kesalahan dalam pembentukan dan implementasi dapat menjadikan negara hukum sekedar sebagai suatu Negara aturan atau Negara Undang-Undang saja.

Dalam rangka menyelaraskan pembentukan undang-undang dengan rencana pembangunan pemerintah telah membuat serangkaian langkah-langkah yang diperlukan, diantaranya adalah mengatur mengenai adanya kerangka regulasi sebagai bagian dari dokumen perencanaan. Pasal 4 ayat (2) UU No.25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU SPPN) mengatur RPJM Nasional merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Presiden yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Nasional, yang memuat strategi pembangunan nasional, kebijakan umum, program Kementerian/Lembaga dan lintas Kementerian/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 . Ayat (3) nya RKP merupakan penjabaran dari RPJM Nasional, memuat prioritas pembangunan, rancangan kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal, serta program Kementerian/Lembaga, lintas Kementerian/Lembaga, kewilayahan dalam bentuk kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif .

Dokumen perencanaan pembangunan baik jangka menengah (RPJMN) maupun jangka pendek (RKP) selain memuat tujuan nasional, jika mengacu kepada Pasal 4 ayat (2) dan ayat (3) UU No. 25 Tahun 2004 maka sebenarnya telah memuat daftar RUU yang akan dibentuk dalam periode pembangunan tertentu atau yang biasa disebut dengan kerangka regulasi. Kerangka regulasi merupakan bagian penting dan tidak dapat dipisahkan dari dokumen perencanaan pembangunan, hal ini mengingat: (1) seringkali pelaksanaan pembangunan atau pencapaian prioritas

pembangunan terkendala oleh hambatan regulasi. Misalnya, karena regulasi yang ada kurang mendukung kepastian hukum atau regulasi yang ada belum diarahkan untuk mendukung pencapaian prioritas nasional; (2) keterbatasan anggaran pembangunan membuat pemerintah harus mampu memfasilitasi dan mendorong kegiatan pembangunan dengan melibatkan partisipasi masyarakat. Bentuk fasilitasi tersebut salah satunya adalah melalui penyusunan kerangka regulasi yang memungkinkan masyarakat turut serta dalam pembangunan.

Selain kerangka regulasi untuk lebih mengarahkan perencanaan pembentukan Undang-Undang Pasal 15 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah mengatur suatu mekanisme yang disebut sebagai Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Prolegnas menurut Pasal 1 angka 9 adalah instrumen perencanaan program pembentukan Undang-Undang yang disusun secara berencana, terpadu, dan sistematis antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah Republik Indonesia.

Menurut ketentuan Pasal 16 UU No.10 Tahun 2004 ayat (1) Penyusunan Program Legislasi Nasional antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah dikoordinasikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat melalui alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat yang khusus menangani bidang legislasi. Ayat (2) nya mengatur Penyusunan Program Legislasi Nasional di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat dikoordinasikan oleh alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat yang khusus menangani bidang legislasi. Ayat (3) Penyusunan Program Legislasi Nasional di lingkungan Pemerintah dikoordinasikan oleh menteri yang tugas dan tanggung jawabnya meliputi bidang Peraturan Perundang-undangan. Mengenai Tata cara penyusunan dan pengelolaan Program Legislasi Nasional diatur lebih lanjut dengan Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional.

Menurut Perpres 61 Tahun 2005 Prolegnas ditetapkan untuk jangka waktu panjang, menengah dan tahunan berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Undang-Undang. Jangka menengah yang dimaksud adalah 5 Tahun dan Jangka Pendek adalah 1 tahun. Penyusunan Prolegnas di lingkungan Pemerintah pada dasarnya melalui tahap sebagai berikut:

1. Menteri (Menteri Hukum dan HAM) meminta kepada Menteri lain dan Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen perencanaan pembentukan Rancangan Undang-Undang di lingkungan instansinya masing- masing sesuai dengan lingkup bidang tugas dan tanggung jawabnya (vide Pasal 11 Perpres No.61 Tahun 2005);
2. Penyampaian perencanaan pembentukan Rancangan Undang-Undang kepada Menteri disertai dengan pokok materi yang akan diatur serta keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya (vide Pasal 12 Perpres No.61 Tahun 2005);
3. Menteri melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang yang diterima dengan Menteri lain atau Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen penyusun perencanaan pembentukan Rancangan Undang- Undang dan Pimpinan instansi Pemerintah terkait lainnya (vide Pasal 14 Perpres No.61 Tahun 2005);
4. Upaya pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang- Undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14, diarahkan pada perwujudan keselarasan konsepsi tersebut dengan falsafah negara, tujuan nasional berikut aspirasi yang melingkupinya, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang- Undang lain yang telah ada berikut segala peraturan pelaksanaannya dan kebijakan lainnya yang terkait dengan bidang yang diatur dalam Rancangan Undang-Undang tersebut. (vide Pasal 15 Perpres No.61 Tahun 2005).

Dengan mengacu kepada Pasal 15 Perpres No. 61 Tahun 2005 maka sudah seharusnya setiap RUU yang diusulkan untuk dibentuk dan menjadi bagian dari Prolegnas Pemerintah harus menyesuaikan dan menyelaraskan dengan tujuan nasional sebagaimana termuat dalam Dokumen Perencanaan pembangunan nasional baik yang sifatnya jangka panjang (RPJP), jangkah menengah (RPJMN), jangka pendek (RKP). Jika dibuat perbandingan maka untuk prolegnas jangka panjang mengacu kepada tujuan pembangunan jangka panjang sebagaimana dimuat dalam RPJP, Prolegnas jangka Menengah (5 tahun) sudah selayaknya mengacu kepada tujuan nasional jangka menengah sebagaimana dimuat dalam

RPJMN dan untuk prolegnas jangka pendek (1) tahun mengacu kepada tujuan nasional jangka pendek sebagaimana dimuat dalam RKP.

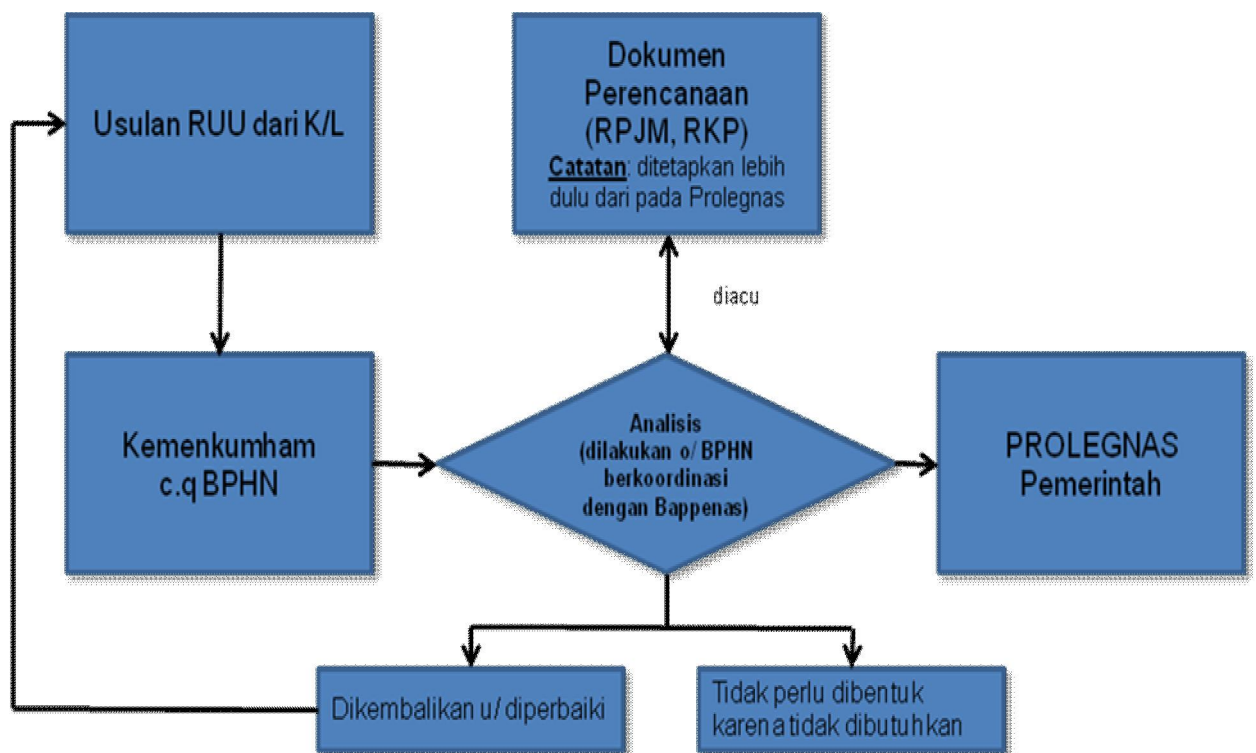
Meskipun Perpres 61 Tahun 2005 sudah jelas mengatur kewajiban untuk menyelaraskan RUU yang diusulkan dengan tujuan nasional yang notabene ada dalam dokumen perencanaan pembangunan namun implementasinya belum optimal. Hal ini nampak dari: (i) evaluasi Prolegnas 2005-2009, terlihat bahwa penetapan jumlah RUU prioritas (total 284 RUU, yang dalam perkembangannya ternyata RUU Prioritas tahunan masih ditambah dengan RUU kumulatif terbuka, sehingga selama periode 2005-2009 total RUU yang akan dibentuk berjumlah 335 RUU) terlihat kurang realistis sehingga pencapaiannyapun tidak maksimal (capaian pembentukan UU selama 2005-2009 adalah 193 UU). Catatan ini baru dari sisi kuantitas, secara kualitas, mayoritas RUU yang dihasilkan adalah RUU pemekaran wilayah dan ratifikasi perjanjian internasional. Berbagai RUU yang dinilai sangat dibutuhkan masyarakat dan merupakan kebutuhan pembangunan nasional justru tidak banyak terselesaikan. Tidak adanya konsistensi terhadap kesepakatan bersama untuk menyelesaikan sejumlah RUU pada setiap periodenya, diperburuk dengan catatan kualitas RUU yang dihasilkan; (ii) jumlah RUU yang diusulkan dibentuk dalam RPJMN dan RKP yang notabene dimaksudkan untuk mendukung prioritas nasional yang ada dalam RPJM maupun RKP jumlahnya seringkali tidak sama dengan RUU dalam Prolegnas Pemerintah. Seringkali RUU dalam Prolegnas baik 5 (lima) tahunan dan tahunan usulan pemerintah jumlahnya lebih besar daripada RUU yang telah ditetapkan dalam RPJMN dan RKP. Sebagai contoh: RPJMN 2010-2014 memuat 31 RUU yang direncanakan dibentuk dalam kurun waktu 2010-2014, namun pemerintah dalam daftar usulan rancangan undang-undang untuk dimasukkan dalam Program Legislasi Nasional 2010-2014 ke Dewan Perwakilan Rakyat mengusulkan 164 RUU. RKP 2010 telah menetapkan usulan pembentukan RUU sebanyak 37 RUU, namun pemerintah dalam pembahasan bersama Panja prolegnas DPR terkait daftar usulan Prolegnas Prioritas 2010 mengusulkan 85 RUU untuk diprioritaskan pada tahun 2010.

Ketidaksinkronan baik jumlah maupun judul RUU Prolegnas usulan pemerintah dengan RUU usulan RPJMN/RKP pada dasarnya disebabkan oleh beberapa hal sebagai berikut:

1. Waktu: penetapan Prolegnas pemerintah dan RPJMN/RKP; Prolegnas 5 tahunan (pemerintah) ditetapkan terlebih dahulu daripada penetapan RPJMN. Sebagai contoh Prolegnas 2010-2014 ditetapkan pada bulan Desember 2009, sedangkan RPJMN 2010-2014 ditetapkan pada bulan Januari 2010. Ditetapkannya prolegnas 2010-2014 lebih awal daripada RPJMN 2010-2014 membawa implikasi tidak sepenuhnya diacu tujuan-tujuan, prioritas-prioritas pembangunan nasional dalam RPJMN oleh Prolegnas. Berbeda dengan RPJMN, untuk RKP ditetapkan terlebih dahulu daripada Prolegnas Tahunan Pemerintah. Hal ini seharusnya membuat Prolegnas tahunan pemerintah bisa sepenuhnya mengacu kepada RKP, namun kenyataannya belumlah demikian, jumlah RUU di Prolegnas tahunan jauh lebih banyak dibandingkan dengan RUU yang terdapat di dalam RKP.
2. Kelembagaan; Dalam penyusunan daftar RUU Prolegnas versi Pemerintah, leading institution-nya adalah Kementerian Hukum dan Ham, c.q. Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN). Meskipun secara normatif RPJP, RPJM, dan RKP menjadi “pedoman” dalam penyusunan RUU Prolegnas versi Pemerintah, di dalam kenyataannya pelibatan (pengaruh) Bappenas dalam pengambilan keputusan terkait penyusunan daftar RUU Prolegnas versi Pemerintah kurang signifikan. Pada kenyataannya jumlah RUU Prolegnas tidak pernah sama dengan RUU di dalam dokumen perencanaan dan banyak terdapat RUU yang kurang jelas keterkaitannya dengan prioritas pembangunan nasional.
3. Mekanisme; Sampai saat ini belum ada suatu mekanisme, prosedur, yang mengatur keterkaitan antara Program Legislasi Nasional dengan Rencana Pembangunan Nasional. Sebagai konsekwensinya, besar kemungkinan ada atau banyak RUU Prolegnas bukanlah RUU yang diarahkan untuk mendukung pencapaian prioritas pembangunan yang sudah diamanatkan di dalam RPJPN, RPJMN dan RKP. Idealnya, semua RUU (UU) diarahkan untuk mendukung pencapaian pembangunan nasional, bukan hanya pada sektor/bidang-nya saja, tetapi juga bisa mendukung (tidak bertentangan

dengan) sektor/bidang pembangunan lainnya dan mendukung hajat hidup masyarakat.

Berkaitan dengan ketidaksinkronan antara Prolegnas dan RPJMN/RKP maka pemerintah dalam hal ini Bappenas (Direktorat Hukum dan HAM) dan Kemenkumham (Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) perlu membuat langkah-langkah bersama dalam rangka meminimalisasi “gap” antara RUU dalam RPJMN/RKP dengan Daftar RUU Prolegnas. Langkah-langkah tersebut bisa berupa pembuatan mekanisme yang akan menjamin keselarasan antara prioritas pembangunan nasional dan RUU yang ada dalam RPJMN/RKP dengan RUU yang akan dibentuk dalam prolegnas pemerintah baik 5 (lima) tahunan maupun tahunan.



Gambar: Model sinkronisasi prolegnas pemerintah dengan dokumen perencanaan (RPJMN, RKP)

Model sinkronisasi Model sinkronisasi prolegnas pemerintah dengan dokumen perencanaan (RPJMN, RKP) dapat dilakukan dengan langkah-langkah sebagai berikut:

Pertama, RUU yang diusulkan masuk Prolegnas pemerintah diajukan oleh Kementerian/Lembaga dengan ditujukan kepada Kementerian Hukum dan HAM c.q Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN).

Kedua, Terhadap RUU yang diusulkan tersebut akan dilakukan analisis oleh BPHN berkoordinasi dengan Bappenas (Kedeputian Bidang Politik, Hukum, Pertahanan dan Kemanan). Analisis dilakukan dengan kriteria kesiapan administratif (Draft NA dan RUU) dan kriteria substantif. Kriteria substantif meliputi urgensi dan materi muatan RUU. Koordinasi dengan Bappenas dilakukan guna: (i) memastikan bahwa RUU yang diusulkan telah masuk dalam dokumen perencanaan (untuk prolegnas lima tahunan melihat pada RPJMN, dan prolegnas tahunan melihat pada RKP), dengan masuknya RUU dalam dokumen perencanaan maka mengindikasikan bahwa RUU tersebut telah selaras dengan prioritas pembangunan dan pendanaan terhadap penyusunan RUU tersebut telah dialokasikan; (ii) apabila RUU tersebut karena sesuatu hal ternyata belum masuk dalam dokumen perencanaan (RPJMN atau RKP) namun tetap diusulkan oleh K/L untuk masuk dalam prolegnas usulan pemerintah, maka koordinasi BPHN dan Bappenas diperlukan untuk memastikan bahwa RUU tersebut selaras/sesuai dengan kebutuhan pembangunan dan mendukung pencapaian prioritas pembangunan nasional; (iii) memastikan bahwa RUU yang diusulkan tidak akan membebani keuangan negara dan membawa manfaat dan pengaruh positif terhadap pembangunan yang sedang dilaksanakan seperti pembangunan sektor perekonomian, sektor sosial kemasyarakatan, sektor lingkungan hidup, sektor hak asasi manusia/perempuan dan kelompok rentan, dan sektor otonomi daerah dan pelayanan umum.

Ketiga, hasil analisis yang dilakukan oleh BPHN akan menghasilkan 3 (tiga) kemungkinan keputusan yaitu : (i) RUU yang diusulkan diterima (masuk) sebagai bagian dari prolegnas usulan pemerintah, dengan pertimbangan: a. RUU dibutuhkan (sesuai dengan kebutuhan pembangunan) b. berpotensi

mendorong pencapaian prioritas pembangunan nasional, serta, c. membawa potensi dampak positif bagi proses pembangunan yang sedang dilaksanakan; (ii) RUU yang diusulkan tidak diterima sebagai bagian prolegnas usulan pemerintah (tidak perlu dibentuk), dengan pertimbangan: a. RUU tidak dibutuhkan (tidak sesuai dengan kebutuhan pembangunan), b. berpotensi menghambat pencapaian prioritas pembangunan nasional (membawa potensi kerugian bagi proses pembangunan yang sedang dilaksanakan), c. membawa potensi beban keuangan negara yang berlebihan; dan (iii) RUU yang diusulkan dikembalikan kepada K/L pengusul untuk diperbaiki. RUU dikembalikan untuk diperbaiki dengan pertimbangan bahwa secara prinsipil RUU ini dibutuhkan (sesuai dengan kebutuhan pembangunan), namun terhadap beberapa pengaturan yang masih perlu disesuaikan dengan asas-asas pembentukan perundang-undangan yang baik.

B. Aspek Kelembagaan

Dalam era globalisasi pembangunan hukum nasional tidak lagi dapat melepaskan diri dari pengaruh sekelilingnya, baik intern maupun ekstern. Pengaruh itu dapat berasal dari sistem hukum yang ada di dalam negeri dan pengaruh sistem hukum di seluruh dunia serta fenomena sosiologis yang terjadi. Persoalannya adalah bagaimana membangun hukum yang berstruktur sosial Indonesia sesuai dengan cita bangsa Indonesia yaitu Pancasila, tetapi tanpa meninggalkan trends globalisasi yang terus terjadi.

Perkembangan pembangunan hukum nasional ternyata semakin tidak jelas arahnya. Pembangunan hukum nasional lebih bersifat tambal sulam dan bersifat reakti jangka pendek dalam menghadapi persoalan-persoalan yang timbul. Perencanaan pembangunan hukum nasional belum mampu menunjukkan arch bagaimana grand desain pembangunan sistem hukum nasional dalam jangka panjang yang sinergis dengan bidang-bidang kehidupan lainnya.

Ketidak berdayaan sistem hukum nasional merupakan hasil dominasi aliran positivis dan sociological jurisprudence yang mendominasi perencanaan hukum di Indonesia. Aliran positivis terutama dipegang oleh kalangan aparat penegak hukum, praktisi, akademisi dan birokrasi, sehingga seringkali menjadi

penghalang perkembangan hukum serta mengalami kebuntuan ketika menghadapi kasus-kasus baru. Paradigma ini pada dasarnya berasal dari filsafat positivisme yang dikembangkan August Comte, yang kemudian dikembangkan di bidang hukum. Paradigma positivisme memandang hukum sebagai hasil positivisasi dari norma-norma yang telah dirundingkan di antara warga masyarakat, sebagai sistem aturan yang bersifat otonom dan netral.

Hal tersebut, cocok dengan tradisi hukum Indonesia yang berkiblat pada tradisi Eropa Kontinental (Civil Law), yang menyebutkan bahwa perubahan hukum lebih terpusat di tangan legislative, sebagai pihak pembuat undang-undang. Hal yang berbeda dengan tradisi hukum Anglo Saxon yang memusatkan perubahan hukum kepada lembaga peradilan (melalui putusan-putusan hakim yang inovatif). Dengan demikian reformasi hukum di Indonesia sangat ditentukan oleh lembaga legislatif (DPR), yang akan memproses dan mengesahkan undang-undang, baik yang diajukan pemerintah kepadanya maupun yang datang dari inisiatifnya sendiri.

Proses-proses politik di lembaga legislatif, suka atau tidak, akan mempengaruhi kualitas produk peraturan perundang-undangan yang dihasilkannya. Menurut Mahfud MD, produk perundang-undangan ditentukan atau dipengaruhi oleh perkembangan konfigurasi politik. Artinya konfigurasi politik tertentu ternyata melahirkan karakter produk hukum tertentu pula. Pada saat konfigurasi politik tampil secara demokratis maka karakter produk hukum yang dilahirkan cenderung responsif/populistik. Sedangkan ketika konfigurasi politik bergeser ke sisi yang lebih otoriter maka produk hukum yang lahir lebih berkarakter konservatif/ ortodoks/ elitis.

Pembangunan hukum yang direncanakan secara cermat harus diarahkan untuk membangun tatanan hukum nasional yang modern dengan mengacu pada cita hukum Negara yaitu Pancasila. Pembangunan hukum yang direncanakan harus mampu memberikan kerangka dan saluran-saluran hukum yang efisien dan responsif bagi penyelenggaraan kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat saat ini dan masa depan.

Pembangunan hukum tersebut, harus dilihat sebagai suatu proses internalisasi dari adanya kesadaran terhadap nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila, Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, NKRI

dan Bhineka tunggal ika untuk selanjutnya diimplementasikan dalam kehidupan sehari-hari. Dalam proses tersebut dapat saja distimulasi dan dipengaruhi oleh nilai-nilai dari luar (liberalisme, sosialisme, dan kapitalisme), tetapi tidak diartikan sebagai sebuah pemaksaan dan kehendak pihak luar dengan menggunakan berbagai cara antara lain kekuasaan, ekonomi, pendidikan dan sebagainya, seperti yang terjadi saat ini.

Pembangunan Hukum agaknya tidak dapat berjalan mulus jika akar masalah yang merupakan indikator-indikator gagalnya suatu pembangunan itu tidak diselesaikan, antara lain yang menyangkut : 1) aspek kesejahteraan (prosperity) yang di dalamnya menyangkut beberapa indikator antara lain indikator tersedianya lapangan pekerjaan dengan gaji yang "cukup", ketersediaan barang dan jasa dengan harga terjangkau ; 2) aspek sarana dan pra-sarana infrastruktur yang mengakomodasikan kenyamanan dan keamanan para investor ; 3) aspek profesionalitas para penegak hukum, yang menjamin adanya keseimbangan antara kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat ; 4) aspek terjaminnya kebutuhan masyarakat yang menyangkut sandang, pangan dan papan ; 5) aspek bejalannya sistem yang kondusif dari infrastruktur dan suprastruktur yang menyangkut bidang pelayanan publik ; serta banyak lagi aspek-aspek lainnya yang tidak dapat disebutkan.⁴¹

Obyek formil dari ilmu hukum adalah bagaimana meletakkan dasar dan pegangan agar terciptanya ketertiban, ketenteraman, kepatutan dan keadilan bagi individu dan masyarakat, sedang Obyek Materiil dari ilmu hukum adalah bagaimana menciptakan terbentuknya budaya perilaku manusia dan masyarakat yang sadar dan patuh serta memahami betul terhadap hak dan kewajibannya

Oleh karena itu hukum dapat berada di depan, di tengah maupun di belakang berbagai bidang kehidupan. Hukum berada di depan sesuai dengan pendapat Prof. DR. Satjipto Rahardjo, SH, hukum dapat digolongkan ke dalam faktor penggerak mula, yaitu yang memberikan dorongan pertama secara sistematis.⁴² Apabila hukumnya mampu melakukan perubahan ke arah

⁴¹ www.kantorhukum-lhs.com, 13 Februari 2009, Perangkat hukum dalam Global Warming oleh Drs. M Sofyan Lubis, SH.

⁴² Prof. DR. Satjipto Rahardjo, SH, Ilmu Hukum, Citra Aditya Bakti, Bandung, tahun 1991. hal 209.

kehidupan yang lebih baik dan lebih tertib, hukum dapat berfungsi sebagai pemicu awal bagi perubahan sosial secara sistematis.

Hal itu sesuai pula dengan era Reformasi yang salah satu tuntutananya, adanya reformasi di bidang hukum, menunjukkan bahwa hukum sedemikian penting dalam upaya memperbaiki kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat. Era reformasi adalah dikaitkan dengan tekad kita untuk melakukan pembaruan yang mendasar terhadap kekeliruan yang telah dibuat di masa lalu.⁴³

Carut marut kondisi hukum saat ini tidak terlepas dari aturan hukum yang keberadaannya dipertanyakan. Paling tidak terdapat tiga jenis keberlakuan hukum yaitu keberlakuan empiris, normatif dan evaluatif.⁴⁴

Keberlakuan empiris menunjukkan bahwa hukum yang dibuat memang secara empiris atau nyata berlaku dalam kehidupan di masyarakat. Keberlakuan tersebut juga norma-norma yang dibuat sesuai dengan nilai-nilai yang hidup dan diyakini oleh masyarakat, serta dilakukan evaluasi secara berkesinambungan untuk memperbaiki hal-hal yang kurang tepat.

Keberlakuan tiga jenis tersebut di atas memiliki saling keterkaitan satu dengan yang lain. Perencanaan pembangunan hukum nasional diharapkan akan mampu mewujudkan adanya keberlakuan hukum yang bersifat komprehensif, dalam arti semua elemen-elemen hukumnya sebagai suatu sistem dapat saling kait mengkait dan saling mendukung satu sama lain.

Sistem hukum merupakan faktor yang menentukan keberhasilan pembenahan di berbagai bidang kehidupan. Elemen-elemen hukum merupakan suatu kesatuan yang dinamis dan sebagai faktor penentu dalam

⁴³ Marjono Reksodiputro, Makalah Seminar tentang Fungsi Ombudsmans Dalam Negara Demokrasi Diselenggarakan oleh BPHN bekerjasama dengan The International Center for Legal Cooperation of The Netherlands, Jakarta 23-24 Agustus 1999.

⁴⁴ J.J.H Bruggink, "refleksi tentang Hukum", terjemahan Arief Sidharta, Penerbit PT.Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hal 147.

mekanisme pembaharuan dan harmonisasi hukum. Demikian juga unsur-unsur tersebut akan menjadi tolok ukur dalam perubahan-perubahan pada nilai-nilai, persepsi dan pengharapan masyarakat.⁴⁵

Apabila elemen-elemen hukum tersebut terdapat salah satunya ada yang tidak berjalan dengan baik, maka akan mempengaruhi keberlakuan dari hukum yang bersangkutan. PPHN harus menjadi integrator yang mampu menciptakan suatu mekanisme agar pembangunan hukum nasional yang direncanakan memiliki keberlakuan secara komprehensif. Oleh karena perencanaan pembangunan hukum nasional memerlukan pengkajian dari berbagai aspek agar dapat mewujudkan adanya sinergi antar elemen-elemen hukum nasional.

Dalam jangka panjang perencanaan pembangunan hukum nasional juga tidak hanya selalu menggunakan teori Friedmann yang menyatakan bahwa elemen hukum terdiri dari tiga (3) unsur yaitu : Legal Substance, legal structure dan legal culture. Selanjutnya Friedman menjelaskan bahwa "Substance" sebagai produk yang menghasilkan, "structure" adalah mesin yang menghasilkan, sedangkan "legal culture" sebagai orang-prang yang mengoperasikan mesin tersebut. Orang-orang tersebut yang mengetahui kapan mesin harus dihidupkan dan kapan harus dimatikan serta produk apa yang harus dihasilkan.

Dalam perencanaan pembangunan hukum nasional ke depan harus pula memasukan elemen-elemen sistem hukum nasional yang lain, misalnya sarana-dan prasarana hukum atau infrastruktur hukum atau Prof. Jimly Asshiddiqie yang mengusulkan "Informasi dan Dokumentasi Hukum" sebagai sesuatu elemen hukum yang sangat penting, hal itu berkaitan dengan semakin berkembangnya teknologi informasi. Hukum harus segera memanfaatkan hal tersebut agar perkembangan hukum tidak selalu ketinggalan dengan perkembangan bidang-bidang kehidupan lainnya.

⁴⁵ Background Study : Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2010-2014 Bidang Hukum Ditinjau dari berbagai Perspektif, Direktorat Hukum dan Hak Asasi Manusia-kementerian Negara Perencanaan nasional?Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2008, hal 13.

Perencanaan Pembangunan hukum nasional selama ini kurang mempunyai arah yang jelas disebabkan belum adanya acuan akan dibawa kemana pembangunan hukum ke depan. Dengan belum adanya acuan atau guide line menyebabkan pembangunan hukum nasional yang selama ini terjadi lebih bersifat tambal sulam, belum menyentuh hal-hal yang mendasar. Perencanaan pembangunan hukum nasional seharusnya telah memadukan berbagai permasalahan hukum yang bersifat makro, misalnya bagaimana kelembagaan hukum nasional dan daerah ke depan agar peraturan perundang-undangan yang dihasilkan dapat efektif diterapkan, yang berarti adanya kepastian hukum dan memenuhi rasa keadilan masyarakat serta bersifat demokratis dan mensejahterakan.

C. Aspek Budaya

Di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, Pasal 1 ayat (1) disebutkan bahwa Negara Indonesia adalah Negara hukum. Sebagai Negara hukum, maka setiap tindakan dan akibatnya yang dilakukan oleh semua pihak di Indonesia harus didasarkan pada hukum dan diselesaikan menurut hukum. Dalam suatu negara yang berbentuk demikian, hukum merupakan sarana utama yang oleh bangsa itu disepakati sebagai sarana untuk mengatur kehidupannya. Dengan kata lain, hukum mempunyai peranan yang mendasar dan mempunyai arti yang sangat strategis bagi sarana pembangunan, termasuk pembangunan hukum itu sendiri. Sasaran pembangunan hukum sangat terkait dengan pembangunan bidang lain, seperti sosial budaya, ekonomi, politik, HAM, teknologi dan informasi.

Pembangunan hukum nasional merupakan suatu sistem yang terdiri atas sejumlah komponen yang saling berkaitan dan pengaruh mempengaruhi. Komponen-komponen tersebut harus dibangun secara bersamaan dan seimbang. Kalau ada komponen yang kurang atau tidak mendapat porsi pembangunan yang sama, maka akan terjadi ketimpangan yang pada akhirnya akan mempengaruhi bekerjanya hukum di dalam masyarakat. Dalam rangka pembangunan hukum jangka panjang, secara umum pembangunan hukum harus dibedakan dalam tiga sektor pembangunan hukum yang sangat luas, yang meliputi⁴⁶:

- a. Pembangunan norma atau perangkat hukum nasional;

⁴⁶ Meneg PPN/Bappenas, Background Study:RPJMN 2010-2014 Bidang Hukum Ditinjau dari Berbagai Aspek,2008, hal 35

- b. Pembangunan struktur atau tatanan hukum nasional; dan
- c. Pembangunan kultur dan budaya hukum

Konsep budaya hukum sebagai salah satu komponen dari sistem hukum mulai diperkenalkan pada tahun enam puluhan oleh Lawrence Friedman. Menurut Lawrence Friedman, budaya hukum adalah pola pengetahuan, sikap, dan perilaku sekelompok masyarakat terhadap sebuah sistem hukum. Ini tentu berkaitan dengan derajat integritas masyarakat terhadap sistem hukum terkait. Hal ini dapat diamati melalui pengetahuan, kepercayaan penerimaan, kesadaran dan kepentingan mereka terhadap hukum itu.⁴⁷ Konsep budaya hukum tersebut kemudian digunakan oleh Lev dalam tulisannya berjudul “Judicial Institutions and Legal Culture in Indonesia”.⁴⁸

Budaya hukum sebagai salah satu unsure sistem hukum memiliki peranan penting untuk dapat mengarahkan berkembangnya sistem hukum karena berkenaan dengan persepsi, nilai-nilai, ide, dan pengharapan masyarakat terhadap hukum. Dengan berperannya budaya hukum dalam pembangunan hukum diharapkan hukum yang terbentuk akan berlaku efektif karena sesuai dengan persepsi masyarakat yang bersangkutan. Dalam hal ini Soetandyo mengatakan, betapapun juga arti pentingnya pembangunan hukum yang berlangsung, bagi kehidupan bermasyarakat dan bernegara suatu bangsa, tetaplah tak dapat diingkari kenyataan bahwa demi keefektifan norma-norma hukum positif yang terbentuk melalui proses yang formal dan institusional yang di dalam perbincangan sehari-hari disebut “hukum perundang-undangan” dasar legitimasi moral kulturalnya tetaplah akan menjadi unsure substantive yang penting. Tanpa unsure cultural yang berfungsi sebagai dasar pembenar moral bagi berlakunya setiap hukum nasional yang formal itu, tidaklah hukum itu akan memperoleh signifikansi sosialnya yang riil.⁴⁹

Hukum dan budaya memang memiliki ruang kajian tersendiri, akan tetapi produk hukum tidak berdiri sendiri, ia memiliki relasi positif dengan budaya. Relasi hukum dengan budaya adalah bila hukum dibentuk atau dibuat guna mengatur ketertiban, ketentraman dan kenyamanan masyarakat, maka produk hukum tidak

⁴⁷ Firdaus Syam, *Pokok-Pokok Pikiran Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional: Akselerasi Reformasi Politik Hukum dan Budaya Hukum Nasional*, 2011, hal.8

⁴⁸ Meneg PPN/Bappenas, *Background Study: RPJMN 2010-2014 Bidang Hukum Ditinjau dari Berbagai Aspek*, 2008, hal 52-53

⁴⁹ Soetandyo Wignyosoebroto, *Pembangunan Hukum Nasional: Sebuah Perbincangan Dari Perspektif Sosial Budaya*, dalam BPHN, *Majalah Hukum Nasiona* No. 1 Tahun 2009, hal 61

akan lepas dari nilai-nilai budaya yang hidup dan berkembang di tengah masyarakat tersebut. Nilai-nilai budaya yang hidup, baik itu yang berasal dari jati diri masyarakat atau nilai-nilai yang datang atau berasal dari luar budayanya akan tetapi mempengaruhi pola pikir dan pola sikap masyarakat tersebut, ini akan muncul dalam produk hukum masyarakat tersebut. Jadi, produk hukum selain sebagai gambaran (visualisasi) budaya dari masyarakat tersebut, juga manifestasi dari nilai-nilai budaya yang mengatur tata laku dalam wujud aturan positif dalam suatu masyarakat, organisasi atau Negara.

Pembangunan hukum yang berhubungan dengan budaya hukum, dapat dijelaskan bahwa norma hukum atau kaedah yang dituliskan dalam peraturan perundang-undangan atau aturan kebijakan (beleid regel), tidak sepenuhnya dapat berjalan dan ditegakkan menurut logika hukum melainkan sangat dipengaruhi oleh kepentingan, persepsi, sikap dan budaya masyarakat yang tercermin dalam kepercayaan, nilai, pemikiran dan harapannya. Karena itu, pembangunan hukum yang diwujudkan dalam budaya hukum (cultur law) diarahkan untuk:⁵⁰

- a. Membangun kesadaran masyarakat terhadap persoalan kolektif yang dihadapi untuk menghasilkan aksi-aksi kolektif yang dapat memperbaiki kualitas kehidupan mereka (collective undertakings);
- b. Membangun kesadaran individu maupun kelompok untuk membangun kekuatan individu dan masyarakat agar mampu mengapresiasi diri di dalam hubungannya dengan kekuatan besar yang menindasnya (self expression);
- c. Membangun kesadaran hukum dalam suatu komunitas agar setiap individu di dalam berhubungan dengan satu sama lain atas dasar ikatan “kewajiban bersama” (mutual obligation) untuk mempertahankan integritas, pluralism, harmonisasi, dan keutuhan NKRI;
- d. Dalam kaitannya dengan ekonomi (kesejahteraan) harus menolak keadilan berdasarkan pasar karena ukurannya bukan keadilan yang berasas pemerataan. Prinsip keadilan harus fairness dan ditentukan melalui consensus bersama yang dicapai dari hasil proses tawar menawar yang setara, equal bargaining (Jhon Rawl,1978) sebagaimana dinyatakan dalam UUD 1945 semua warga Negara mempunyai kedudukan yang sama dalam hukum dan pemerintahan, dan Pasal 33 UUD 1945; dan

⁵⁰ BPHN, Sketsa Perencanaan Pembangunan Hukum Berafiliasi kepada Pancasila, 2011, hal 6-7

- e. Dalam kaitannya dengan demokrasi, politik (kekuasaan) maka baik demokrasi, maupun kekuasaan merupakan produk hukum yang bertitik tolak pada Pancasila, UUD 1945, NKRI dan Bhinneka Tunggal Ika.

Sedangkan menurut Firdaus Syam, persoalan yang menyangkut budaya hukum yang perlu perhatian untuk dirumuskan dan dijabarkan secara lebih konkrit dalam bentuk perencanaan atau strategi perencanaan bagi penguatan budaya hukum, adalah sebagai berikut:⁵¹

- a. Terpisahnya cara pandang hukum dengan cara pandang agama. Masyarakat kita dalam budaya hukum masih ada yang memisahkan cara pandang hukum dengan agama sehingga hukum menjadi tidak efektif. Masyarakat kita secara sosio budaya merupakan masyarakat religious, oleh karena itu perlu dibudayakan melihat hukum positif dalam perspektif agama, yakni sebagai sesuatu yang baik dan harus ditaati. Dengan demikian kita tidak menganggap hukum yang berlaku di masyarakat semata-mata ciptaan manusia yang selalu salah, namun melihat bahwa hukum itu adalah subordinasi dari hukum Tuhan yang diciptakan sebagai perpanjangan hukum Tuhan yang saling terkait.
- b. Terpisahnya pelanggaran hukum dengan agama. Pelanggaran hukum sebagai sesuatu yang terpisah dengan pelanggaran kepada agama. Seharusnya tertanam suatu pandangan bahwa melanggar hukum berarti mencederai rasa keimanan kita kepada Tuhan, karena berbuat yang baik, kepatutan, kepantasan adalah tindakan terpuji dalam agama, dan sebaliknya melakukan tindakan yang tidak baik, tidak pantas dan tidak patut merupakan perbuatan atau tindakan yang tidak terpuji dalam agama atau dihadapan Tuhan.
- c. Lemahnya keteladanan para pimpinan di “lini” kehidupan dan disetiap lapisan masyarakat Indonesia. Membangun keteladanan dalam hidup. Spirit keteladanan harus menjadi landasan perilaku budaya dalam tatanan kehidupan masyarakat. Keteladanan akan membangun ruang sosial dan perilaku manusia baik secara individu atau kelompok menjadi manusia yang hormat dan taat kepada hukum.
- d. Membangun institusi yang ramah. Institusi hukum belum menjadi bagian dari masyarakat. Artinya ini menjadi “arena” masyarakat untuk berinteraksi dengan

⁵¹ Firdaus Syam, Pokok-Pokok Pikiran Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional: Akselerasi Reformasi Pilitik Hukum dan Budaya Hukum Nasional,2011, hal 9-10

aparatus hukum dalam membangun kesadaran serta memahami hukum, sebaliknya bukan semata tempat untuk penyidikan dan pengadilan semata. Misalnya keberadaan pos polisi dalam konteks budaya hukum perannya bukan sekedar tempat pengaduan melainkan juga sebagai tempat berkonsultasi dan berkomunikasi antara masyarakat dengan penegak hukum.

Dalam agenda reformasi hukum, masalah budaya hukum merupakan salah satu agenda yang harus ditangani dan digarap secara serius. Selama ini, bangsa Indonesia hanya menekankan aspek yuridis formal, tanpa menekankan pada pembangunan perilaku hukum dan moralitas hukum masyarakat. Oleh karena itu, pemahaman terhadap budaya hukum perlu ditingkatkan perhatian dalam pembangunan bidang hukum dalam lima tahun ke depan. Hal ini ada beberapa alasan pemikiran yang perlu diajukan berhubungan dengan pentingnya kajian masalah budaya hukum dalam pembangunan bidang hukum, seperti:⁵²

- a. Hukum yang dinyatakan dalam sumber-sumber formal, dalam pelaksanaannya tidak selamanya berjalan sesuai dengan keinginan semula. Kadang-kadang terjadi tarik-menarik antara nilai yang berasal dari individu atau masyarakat dan nilai-nilai yang berasal dari norma hukum tersebut. Benturan nilai-nilai tersebut dapat menyebabkan ketegangan antara tuntutan nilai hukum dengan nilai-nilai yang ada di masyarakat.
- b. Pengkajian budaya hukum dapat dipakai dan bermanfaat sebagai sumber informasi untuk menjelaskan sistem secara luas. Ini berguna untuk dijadikan alat analisis untuk menjelaskan mengapa sistem hukum itu tidak dapat dijalankan sebagaimana mestinya atau menjalani pelaksanaan yang berbeda dari pola aslinya. Pengkajian masalah hukum yang hanya melihat dan menekankan bekerjanya hukum menurut prosedur formal sebagaimana dibagikan dalam peraturan perundang-undangan, belum mampu menjelaskan secara lengkap dan luas bagaimana sesungguhnya masyarakat menyelesaikan masalah-masalah yang dihadapi. Oleh karena itu, pentingnya pengkajian budaya hukum adalah untuk mengetahui nilai-nilai dan sikap-sikap sosial yang berpengaruh pada bekerjanya norma hukum tersebut. Dengan mengkaji budaya hukum dapat diketahui penggunaan, ketigakpenggunaan, kesalahpenggunaan, dan penyalahgunaan proses hukum dan sistem hukum.

⁵² Budi Agus Riswadi dan M. Syamsudin dalam Background Study: RPJMN 2010-2014, 2008, hal 56-57

- c. Budaya hukum merupakan salah satu komponen yang membentuk suatu sistem hukum. Komponen yang lain adalah substansi dan struktur hukum, oleh karena itu keberadaan budaya hukum menjadi sangat penting dan menentukan. Hilangnya komponen tersebut, maka akan melemahkan dan menghilangkan makna komponen lainnya. Friedman mengatakan bahwa budaya hukum berfungsi sebagai bensin motor keadilan. Lebih lanjut dikuatkan bahwa: The legal culture, in other word, is the climate of sosial thought and sosial force which determines how the law is used, avoided, or abused. Whithout legal culture, the legal sistem is inert. Dengan demikian aspek budaya sangat diperlukan dalam memahami nilai-nilai budaya yang hidup di masyarakat berkaitan dengan sistem hukumnya, dengan kata lain pengkajian budaya hukum lebih memperluas dan menambah lengkap kajian sistem hukum.
- d. Setiap institusi, baik ekonomi, pemerintahan, keluarga, agama, ataupun pendidikan berhubungan secara langsung dengan fondasi hukum. Pemberlakuan dan penegakan aturan hukum formal hendaknya memperhatikan nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat, sehingga tercipta keselarasan, kerukunan dan kedamaian. Oleh karena itu, keberlakuan suatu hukum sangat dipengaruhi oleh budaya yang tercermin dalam budaya hukum.
- e. Pada hakekatnya hukum bukan merupakan kaidah yang bebas nilai, karena manfaat atau mudaratnya semata-mata tergantung kepada manusia yang menjadi pelaksananya atau yang menerapkannya. Hukum merupakan kaedah yang sarat dengan nilai, yang menentukan sendiri identitasnya, harapan-harapannya, dan cita-citanya. Hukum membutuhkan kehadiran manusia untuk mewujudkannya. Oleh karena itu, perilaku budaya manusia sangat mempengaruhi dan memaknai tentang hakekat hukum itu.

BAB IV

KEDUDUKAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN HUKUM DALAM SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL

A. Perspektif Sosial Budaya

Telah menjadi anggapan umum sekarang ini, bahwa hukum itu terdapat di seluruh dunia, asal ada masyarakat manusia, seperti adagium “ubi sicietas, ibi ius”.⁵³ Dalam masyarakat yang sederhana, hukum yang dibutuhkan masih sangat sederhana karena kebutuhannya masih sederhana. Tetapi dalam masyarakat modern, hukumnya pun harus lebih sempurna, mengingat kebutuhannya yang semakin beraneka ragam.. Menurut Hans Kelsen, masyarakat ini tidaklah statis, tetapi terus menerus berkembang, sehingga hukum pun harus terus menerus dikembangkan dan diperbaharui sesuai dengan perkembangan masyarakat. Hukum adalah sistem norma yang dinamis .⁵⁴

Sementara itu von Savigny mengatakan bahwa hukum itu sesungguhnya tak pernah dibuat, melainkan selalu berada di sanubari rakyat dan berkembang bersama dengan kehidupan rakyat itu sendiri. Rechts ist nicht gemacht; es ist und wird mit dem.⁵⁵ Hukum setempat sekalipun tak tertulis dan tak memiliki cirri-cirinya yang positif dalam bentuknya yang final sebagai undang-undang adalah sesungguhnya hukum yang lebih memiliki makna sosial dari pada hukum yang terwujud dan bersitegak atas wibawa kekuasaan sentral pemerintah nasional. Dibandingkan dengan hukum nasional yang state law, hukum lokal yang folklaw memang tak pernah mempunyai struktur-struktur yang politik. Kekuatan dan kewibawaannya tidak tergantung dari struktur politik itu melainkan dari imperativa-imperativanya yang moral dan kultur. Menurut von Savigny lebih lanjut, hukum lokal yang hukum rakyat (volkrecht) ini eksis dalam alam rohani rakyat (Volkgeist) secara menyeluruh.⁵⁶

⁵³ Soenaryati Hartono, sebagaimana dikutip oleh Tim Evaluasi Program Legislasi Nasional Dalam Rangka Pembangunan Hukum Yang Demokratis, 2010, hal.103

⁵⁴ Ibid

⁵⁵ Soetandyo Wignjosebroto, Pembangunan Hukum Nasional: Sebuah Perbincangan dari Perspektif Sosial Budaya, dalam Majalah Hukum Nasional Nomor 1 Tahun 2009, hal 62

⁵⁶ Ibid

Bekerjanya hukum sangat dipengaruhi oleh beberapa faktor. Pertama, pengetahuan masyarakat terhadap hukum. Tanpa pengetahuan yang cukup, masyarakat tidak akan berperilaku sesuai dengan keinginan hukum. Dengan mengetahui keberadaan, tujuan dan manfaat pembuatan suatu hukum beserta sanksi-sanksinya bila dilanggar, diharapkan masyarakat berperilaku sesuai harapan dan tujuan pembuatan hukum tersebut. Memberi pengetahuan kepada masyarakat biasanya dilakukan melalui sosialisasi, seperti talk show, pemuatan berita atau artikel di media massa. Kedua, eksistensi lembaga hukum. Keberadaan lembaga hukum sangat penting bagi bekerjanya hukum. Tanpa keberadaan lembaga hukum, hukum hanya merupakan tulisan di atas kertas karena tidak bias dijalankan. Hukum tidak serta merta bias bekerja sekalipun masyarakat telah mempunyai pengetahuan yang cukup mengenai hukum. Ketiga, penegakan hukum. Energi yang digunakan untuk menghasilkan produk hukum menjadi sia-sia tanpa adanya tindakan hukum bagi para pelanggarnya. Penegakan hukum menjadi upaya kuratif agar masyarakat tetap berperilaku sesuai dengan hukum. Terakhir, faktor yang paling mempengaruhi bekerjanya hukum adalah budaya hukum masyarakat. Budaya hukum sebagai sikap-sikap dan nilai-nilai yang berhubungan dengan hukum dan lembaganya, baik secara positif maupun negative. Jika masyarakat mempunyai sikap dan nilai-nilai yang positif, maka hukum akan diterima dengan baik, sebaliknya jika negative, masyarakat akan menentang dan menjauhi hukum dan bahkan menganggap hukum tidak ada. Keempat faktor tersebut secara bersama-sama menentukan apakah hukum dapat dijalankan. Jika salah satu faktor tersebut tidak ada, maka hukum tidak akan dapat berjalan atau menjalankan fungsinya. Dengan demikian keempatnya harus terdapat dalam sistem hukum.

Dengan demikian peningkatan ketaatan warga masyarakat terhadap hukum tidaklah selalu harus dengan ancaman sanksi (pidana, perdata atau administrative), tapi besar juga pengaruhnya oleh suatu penciptaan kondisi yang lebih baik terhadap penghargaan atas hukum karena adanya sikap tindak panutan pemimpin masyarakat atau tokoh masyarakat, pejabat publik atau para penegak hukum itu sendiri.

Wibawa hukum besar sekali pengaruhnya terhadap implementasinya di lapangan, tanpa adanya peranan yang besar dari para tokoh masyarakat atau pun pejabat publik serta aparaturnya penegak hukum dalam memberikan penghargaan yang tinggi terhadap hukum, mustahil kiranya hukum itu dapat membuahkan keadilan dalam setiap persoalan atau konflik sosial yang terjadi.

Dalam era globalisasi seperti sekarang ini, pembangunan hukum nasional tidak lagi dapat melepaskan diri dari pengaruh sekelilingnya. Pengaruh itu dapat berasal dari sistem hukum yang ada di seluruh dunia maupun fenomena sosiologis yang terjadi. Persoalannya adalah bagaimana membangun hukum yang berstruktur sosial Indonesia tanpa meninggalkan trends globalisasi yang melingkupinya.

Dalam melaksanakan perencanaan hukum, yang perlu mendapat perhatian utama adalah masalah kesadaran hukum masyarakat dan kebudayaan masyarakat tersebut. Masalah kesadaran hukum dalam masyarakat merupakan persoalan yang sebenarnya agak rumit. Hal ini disebabkan oleh karena masyarakat Indonesia merupakan suatu masyarakat majemuk atau pluralistic, yang mencakup berbagai kesadaran, baik yang bersifat pribadi maupun kelompok. Dengan demikian terdapat kesadaran hukum yang tidak tunggal atau seragam, meski harus diakui bahwa atas dasar studi perbandingan, terdapat bermacam-macam persamaan di dalam masyarakat tersebut.⁵⁷

Melalui pembangunan hukum, negara berkehendak untuk memberlakukan hukum yang sama bagi setiap warga negaranya. Produk hukum yang secara riil dalam kacamata legal positivistic, berupa peraturan perundang-undangan. Peraturan ini digunakan oleh aparat penegak hukum sebagai mesin untuk memperoleh kepastian hukum yang sering bertentangan dengan rasa keadilan. Hal ini dapat terjadi karena aparat penegak hukum menafikkan faktor geografis, struktur sosial, keanekaragaman budaya, dan berbagai faktor sosial lainnya yang melingkupi bekerjanya hukum.. Oleh karena itu, menurut Zudan Arif Fakrulloh, pencapaian tujuan dan fungsi hukum baru dapat terwujud apabila Negara menghormati keberagaman dan kultur lokal⁵⁸.

⁵⁷ Soerjono Soekanto dalam Himpunan Bahan Penataran Latihan Tenaga Teknis Perancang Peraturan Perundang-Undangan, 1982, hal.285

⁵⁸ Zudan Arif Fakrulloh, Ilmu Lembaga dan Pranata Hukum (sebuah pencarian), 2009, hal.8

Lebih lanjut Zudan mengatakan, melalui pengamatan empiric yang kritis dapat diketahui bahwa proses pembangunan hukum nasional yang sering kali menggunakan “logika Jakarta” menghasilkan produk hukum yang tidak mudah untuk diimplementasikan bagi komunitas Indonesia yang jauh lebih beragam bila hanya dibandingkan dengan “aktornya” yang “Jakarta sentries” .⁵⁹

Jika dilihat dalam lintasan sejarah Negara Indonesia, sebelum kemerdekaan telah tertanam dalam sanubari masyarakat Indonesia bahwa cita hukum bangsa Indonesia adalah Pancasila. Dalam proses kelahiran cita hukum beserta perkembangannya dalam kurun waktu antara 1908-1945 niscara bermuara pada cita hukum Indonesia yang telah diidentifikasi oleh para pendiri Negara, yaitu yang terumus sebagai empat pokok pikiran yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945 yang tidak lain adalah Pancasila itu sendiri. Asumsi tersebut sesungguhnya pernah terungkap dari jalan pikiran yang terdapat dalam kerangka acuan sebagai berikut: “GBHN 1993 mengamanatkan bahwa pembangunan di bidang hukum dalam PJP II lebih dimantapkan dengan mengganti semua hukum kolonial dengan produk hukum nasional yang dijiwai dan bersumber pada Pancasila dan UUD 1945 sehingga menghasilkan sistem hukum nasional...”

Berbagai fakta sejarah dan keputusan politik menempatkan eksistensi Pancasila sebagai cita hukum berfungsi pember makna pada hukum positif dan membatasi, dalam arti memfilter, lingkungan hukum positif yang akan dibentuk serta menetapkan ukuran atau standar ukuran untuk menilai adil tak adilnya suatu hukum positif. Dengan kata lain, berdasarkan fungsi cita hukum pertama, bahwa hukum positif yang bersangkutan menjadi berkemampuan menyatakan janji intrinsic bahwa ia sebagai perangkat lunak adalah prokeadilan. Jika ini terwujud, maka hukum tersebut bermakna bagi masyarakat. Demikian juga halnya bahwa batas standar adalah keadilan, maka berarti, bila dictum hukum yang diciptakan tidak dapat dipertanggungjawabkan kepada keadilan, maka hukm tersebut kehilangan makna sebagai hukum, karena watak normatifnya tanggal dengan sendirinya.

⁵⁹ Ibid, hal. 8-9

Fungsi membatasi adalah untuk menjaga agar hukum hasil proses pembentukan para legislator, tetap dalam proporsi keadilan dan terjaga sifat prokeadilan.⁶⁰

Dalam hubungannya dengan pembangunan hukum nasional, tidak lain adalah Sistem Hukum Pancasila, yang memperkuat kehidupan demokrasi dan memperkokoh tegaknya konstitusi di Negara Indonesia. Hingga saat ini, kita belum dapat berhasil sepenuhnya dalam membangun sistem hukum nasional yang bulat dan terpadu yang tumbuh dan berakar kuat pada cita hukum dan norma dasar Negara Pancasila. Sebagaimana pernah diucapkan oleh Satjipto Rahardjo bahwa pembangunan hukum selma ini belum sejalan dengan kebutuhan masyarakat dalam arti luas, pembangunan hukum nasional masih melenceng dari ideal seperti tercantum dalam UUD 1945.⁶¹ Oleh karena itu, dalam kerangka perencanaan pembangunan hukum pada RPJMN ke depan harus memperhatikan sendi-sendi sosial budaya dikembangkan dalam pembentukan hukum, yang merupakan jati diri bangsa Indonesia.

B. Perspektif Ekonomi

Pembangunan Hukum ditinjau dari perspektif ekonomi tentulah harus berorientasi untuk kesejahteraan rakyat, seperti yang tercantum dalam pembukaan UUD 1945 bahwa tujuan utama bangsa ini adalah untuk memajukan kesejahteraan umum. Dalam batang tubuh pun hubungan antara filosofi perekonomian bangsa ini diatur secara gamblang dalam pasal 33 UUD 1945:

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
- (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- (4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi

⁶⁰ Abdulkadir Besar sebagaimana dikutip oleh Background Study: RPJMN 2010-2014 Bidang Hukum Ditinjau dari Berbagai Perspektif, 2008, hal. 61-62

⁶¹ Satjipto Rahardjo sebagaimana dikutip oleh Backgroun Study: RPJMN 2010-2014, 2008, hal.63

ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional. (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.

Pasal 33 UUD 1945 harus dipertahankan. Pasal 33 UUD 1945 adalah pasal mengenai keekonomian yang berada pada Bab XIV UUD 1945 yang berjudul “Kesejahteraan Sosial”. Kesejahteraan sosial adalah bagian tak terpisahkan dari cita-cita kemerdekaan. Dengan menempatkan Pasal 33 1945 di bawah judul Bab “Kesejahteraan Sosial” itu, berarti pembangunan ekonomi nasional haruslah bermuara pada peningkatan kesejahteraan sosial. Peningkatan kesejahteraan sosial merupakan test untuk keberhasilan pembangunan, bukan semata-mata pertumbuhan ekonomi apalagi kemegahan pembangunan fisik. Pasal 33 UUD 1945 adalah pasal yang mulia, pasal yang mengutamakan kepentingan bersama masyarakat, tanpa mengabaikan kepentingan individu orang-perorang. Pasal 33 UUD 1945 adalah pasal restrukturisasi ekonomi, pasal untuk mengatasi ketimpangan struktural ekonomi.⁶²

Poin terpenting yang harus dipandu oleh hukum di negara ini adalah mengenai sumber daya dan kekayaan alam yang sejatinya diperuntukkan oleh kesejahteraan rakyat Indonesia namun pada kenyataannya kini dikuasai oleh segelintir orang dan cenderung memanfaatkannya hanya untuk kepentingan kelompoknya saja.

Pemanfaatan sumber daya yang terbatas menyebabkan perlunya suatu perangkat hukum yang dapat mengatur agar semua pihak yang berkepentingan mendapat perlakuan yang adil (win-win solution) dan agar tidak terjadi perselisihan diantara pelaku ekonomi. Fungsi hukum salah satunya adalah mengatur kehidupan manusia bermasyarakat di dalam berbagai aspek. Manusia melakukan kegiatan ekonomi untuk memenuhi kebutuhannya. Manusia tidak bisa memenuhi kebutuhannya sendiri, oleh karena itu manusia melakukan interaksi dengan manusia lainnya.

⁶² Sri Edi Swasono, PASAL 33 UUD 1945 HARUS DIPERTAHANKAN, JANGAN DIRUBAH, BOLEH DITAMBAH AYAT, <http://www.bappenas.go.id/get-file-server/node/8578/>

Interaksi ini sering kali tidak berjalan dengan baik karena adanya benturan kepentingan diantara manusia yang berinteraksi. Agar tidak terjadi perselisihan maka harus ada kesepakatan bersama diantara mereka. Kegiatan ekonomi sebagai salah satu kegiatan sosial manusia juga perlu diatur dengan hukum agar sumber daya ekonomi, pemanfaatan dan kegiatannya dapat berjalan dengan baik dengan mempertimbangkan sisi keadilan bagi para pelaku ekonomi. Hukum atau peraturan perekonomian yang berlaku disetiap kelompok sosial atau suatu bangsa berbeda-beda tergantung kesepakatan yang berlaku pada kelompok sosial atau bangsa tersebut.⁶³

Dari pasal 33 tersebut bahwa perekonomian yang disusun sebagai usaha bersama yang berdasarkan asas kekeluargaan-lah yang diamanatkan UUD kita. Koperasi adalah salah satu bentuk dari amanat pasal 33 ayat 1. Tujuan koperasi adalah untuk kesejahteraan anggotanya. Di Indonesia sendiri telah banyak berdiri koperasi-koperasi. Namun koperasi-koperasi yang ada masih banyak yang dihadapkan oleh permasalahan masih rendahnya kualitas kelembagaan dan organisasi dalam koperasi, dalam PP No. 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2004-2009 dalam lampiran Pasal (6) Bab 20 mengenai Pemberdayaan Koperasi dan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah bahwa koperasi yang aktif hanya 76% dari total jumlah yang ada. Dan hanya 48% dari koperasi yang aktif tersebut yang menyelenggarakan RAT (Rapat Anggota Tahunan). Selain itu disebutkan juga tertinggalnya kinerja Koperasi dan kurang baiknya citra koperasi karena banyak koperasi terbentuk tanpa didasari oleh kepentingan bersama dan prinsip kesukarelaan para anggotanya, sehingga kehilangan jati diri koperasi yang otonom dan swadaya. Banyak koperasi yang tidak profesional menggunakan teknologi dan kaidah-kaidah ekonomi modern sebagaimana layaknya badan usaha.⁶⁴ Namun pada kenyataannya peraturan perundang-undangan yang ada sekarang justru seakan tidak berpihak kepada koperasi sebagai badan hukum yang utama sebagai pilar perekonomian rakyat, namun justru konsep Perseroan Terbatas (PT) dengan UU no 40 Tahun 2007 lah yang diadopsi dari luarlah yang banyak berperan dalam dinamika ekonomi di negara ini. Pengelolaan lahan serta semua kekayaan alam yang terkandung didalamnya harus pula menjadi perhatian serius, perlu dipertegas dan dirancang produk-produk

⁶³ <http://www.bappenas.go.id/blog/?p=97>

⁶⁴ Ibid

perundangan yang mengaturnya sehingga seluruh sumber daya yang ada dapat dikelola oleh negara dan dimanfaatkan sepenuhnya demi kesejahteraan rakyat.

C. Perspektif Politik

Dalam konteks politik, perlu diingat mengenai pentingnya politik hukum sebagai cara dan kebijakan negara untuk menentukan arah pembangunan bangsa ini. Keseluruhan kehendak negara ini dijabarkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang tertuang pada seluruh tingkatan peraturan perundang-undangan dari mulai Undang-Undang Dasar hingga Peraturan Daerah.

Hukum harus dapat menciptakan stabilitas politik agar pembangunan dapat berjalan lancar dan terarah. Pembangunan Indonesia bersifat fundamental, tidak dilakukan secara tambal sulam. Indonesia merupakan suatu masyarakat yang benar-benar sedang membangun dirinya secara lengkap (a society in the making), sehingga membutuhkan peninjauan serta penataan kembali terhadap semua kelembagaan yang selama ini dipakainya, dengan berpegangan pada kaidah-kaidah bangsanya seperti konsep Pancasila, Wawasan Nusantara, pembangunan Manusia Seutuhnya dan seterusnya. Ini semua dapat terlihat dari kebijakan-kebijakan pemerintah.

Kebijakan pembangunan hukum nasional ialah:⁶⁵

- a) Pembangunan hukum nasional didasarkan pada Pancasila dan UUD 1945;
- b) Pembangunan hukum nasional mengarah kepada kodifikasi, baik kodifikasi terbuka maupun kodifikasi parsial;
- c) Asas-asas umum dipakai dalam pembangunan nasional adalah asas-asas pembangunan nasional ditambah asas pengayoman dan wawasan nusantara.

⁶⁵ <http://alvisyahrin.blog.usu.ac.id/2011/03/09/7/>

3) Tata hukum Indonesia yang diperbaharui mencakup dua hal, sebagai kerangka kerja, yaitu:

- a) Basic law, yakni perangkat-perangkat hukum pokok yang mengatur seluruh segi kehidupan warga negara, masyarakat dan negara;
- b) Sectoral law, yakni perangkat-perangkat hukum sektoral.

Paham yang dianut dalam membangun hukum nasional adalah hukum tertulis, dan terhadap nilai ajaran agama serta norma-norma hukum adat dapat ditransformasikan ke dalam hukum tertulis. Kemauan politik bangsa Indonesia untuk meningkatkan pembaharuan dan pembangunan hukum perlu diwujudkan ke dalam tindakan nyata pada program-program konkrit guna meningkatkan pembangunan seluruh komponen sistem hukum nasional yang bersumber pada Pancasila dan UUD 1945 dengan dukungan sarana dan dana yang memadai. Tugas untuk mendekatkan cita hukum dan asas-asas hukum nasional dengan realita merupakan pekerjaan yang berat yang harus ditangani secara konsepsional, terarah dan terencana serta bersama.⁶⁶ Suatu perencanaan hukum dari situasi tertentu menuju suatu tujuan yang akan dicapai atau yang disebut dengan politik hukum, tidak terlepas dari kenyataan sosial dan tradisi-tradisi yang terdapat dalam suatu bangsa dan negara di satu pihak, sedangkan dilain pihak sebagai negara dalam keluarga bangsa-bangsa dan negara dunia, politik hukum suatu bangsa dan negara tidak dapat pula dilepaskan dari kenyataan-kenyataan dan politik dunia.

Mengadakan suatu perencanaan dalam pembangunan hukum nasional, perlu mengadakan usah-usaha pening-katan dan atau perbaikan pada hal-hal yang bersifat kepribadian Indonesia yang masih berubah-ubah, supaya benar-benar menjadi manusia demokratis.

Arah kebijaksanaan hukum, diantaranya: mengembangkan budaya hukum disemua lapisan masyarakat untuk terciptanya kesadaran dan kepatuhan hukum dalam kerangka supremasi hukum dan tegaknya negara hukum, menata sistem hukum nasional yang menyeluruh dan terpadu dengan mengakui dan meng-hormati hukum agama dan hukum adat serta memper-baharui perundang-undangan warisan

⁶⁶ Ibid

kolonial dan hukum nasional yang diskriminatif, termasuk ketidakadilan gender dan ketidaksesuaiannya dengan tuntutan reformasi melalui program legislasi.

Memperhatikan arah kebijaksanaan tersebut, dan masyarakat Indonesia yang pluralistik, yang menghendaki masyarakat berkeimbangan, tiap-tiap kebijaksanaan hukum perlu dilaksanakan secara seksama, sehingga hal-hal yang terutama menyangkut penyamarataan anggota masyarakat, daerah hukum, bidang hukum dan dihindarkan ketidakadilan dalam implementasinya merupakan hal-hal peka untuk mendapat perhatian yang sungguh-sungguh.⁶⁷

D. Perspektif HAM

Pembangunan Hukum dalam Pembangunan Hukum Nasional tentulah harus menempatkan hukum sebagai pengawal dan penegakkan Hak Asasi Manusia, Indonesia telah melakukan ratifikasi berbagai kesepakatan Internasional mengenai Hak Asasi Manusia ini, Hak Asasi Manusia telah diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, dari mulai Undang-Undang Dasar hingga Peraturan Daerah. Dalam hal ini, keberadaan hak asasi manusia sebagai hak konstitusional.

Keberadaan konstitusi berkembang dari ide pemerintahan yang terbatas (limited government)⁶⁸ atau paham konstitusionalisme agar kekuasaan tidak disalahgunakan.⁶⁹ Yang menjadi perhatian utama dalam paham konstitusionalisme, bahwa walaupun pemerintah (dalam arti luas) dibentuk untuk melayani kepentingan orang banyak, namun diperlukan pembatasan kekuasaan ketika menjalankan kekuasaan. Tidak hanya dalam pembagian kekuasaan dalam bentuk pembentukan lembaga-lembaga negara dan batas-batas kekuasaannya, konstitusi juga biasanya menjamin hak asasi manusia.

Prof. Sri Soemantri menegaskan materi muatan konstitusi, yaitu: adanya jaminan terhadap hak-hak asasi dan warga negara; ditetapkan susunan

⁶⁷ Roeslan Saleh, "Penjabaran Pancasila Dan Undang-Undang Dasar 1945 Dalam Perundang-Undangan R.I Umumnya tentang Hak-Hak Asasi Manusia Khususnya, Makalah, Seminar akbar 50 tahun Pembinaan hukum, BPHN – DepKeh, Jakarta . 1995, hal 76

⁶⁸ K.C. Wheare, *Modern Constitution*, Oxford University Press, London, 1975, hlm. 7.

⁶⁹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1993, hlm 57., Lord Acton mengatakan: "power tends to corrupt, absolute power corrupt absolutely". Bahwa kekuasaan itu cenderung disalahgunakan, dan kekuasaan yang absolut sudah pasti akan disalahgunakan.

ketatanegaraan yang bersifat fundamental; adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental.⁷⁰ Secara umum konstitusi setiap negara terdiri dari dua bagian (materi muatan), bagian pertama berkaitan dengan struktur pemerintahan; dan bagian kedua, berkaitan dengan jaminan hak-hak asasi manusia khususnya kepada warga negara.

Dijaminnya hak asasi manusia dalam konstitusi merupakan suatu bentuk transformasi hak asasi manusia dari hak-hak moral menjadi hak-hak hukum⁷¹, dalam hal ini, hak –hak konstitusional. Dalam hal ini, konstitusi tidak menciptakan hak-hak baru, melainkan hanya mengakui keberadaan hak asasi manusia sebagai hak-hak yang melekat pada manusia secara alamiah.⁷² Hal tersebut memungkinkan terjadinya kemiripan substansi pengakuan hak asasi manusia dalam konstitusi di berbagai negara. Selain itu, kemiripan substansi pengakuan hak –hak asasi manusia yang diakui konstitusi berbagai negara disebabkan karena suatu negara belajar dari (konstitusi) negara lainnya atau karena berbagai negara telah meratifikasi berbagai perjanjian internasional pokok di bidang hak asasi manusia, sehingga perlu menyesuaikan konstitusinya dengan ketentuan-ketentuan hukum hak asasi manusia internasional.⁷³

Selain itu, kedudukan UUD secara umum dianggap sebagai hukum tertinggi,⁷⁴berimplikasi bagi jaminan hak – hak konstitusional. Salah satu prinsip hierarki peraturan perundang-undangan, peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.⁷⁵ Prinsip ini berlaku di Indonesia, kedudukan UUD 1945 ditempatkan sebagai peraturan perundang-undangan dengan hierarki tertinggi.⁷⁶

⁷⁰ Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, edisi revisi, Alumni, Bandung, 2006, hlm. 1

⁷¹ Indra Perwira, *Pengaturan Hak Atas Kesehatan Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945*, disertasi, Universitas Padjadjaran, Bandung, 2009, hlm. 22.

⁷² Allan R. Brewer-Carías, *Constitutional Protection Of Human Rights In Latin America A Comparative Study Of Amparo Proceedings*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009, hlm.19.

⁷³ David S. Weissbrodt, Connie de la Vega, *International Human Rights Law: An Introduction*, University of Pennsylvania Press, Pennsylvania, 2007, hlm. 343.

⁷⁴ Bagir Manan, *Konvensi Ketatanegaraan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2006, hlm. 35.

⁷⁵ Bagir Manan, *Dasar- Dasar Perundang-undangan Indonesia*, Ind.Co-Hill, Jakarta, 1992, hlm. 15; Rosjidi Ranggawidjadja, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan*, Mandar Maju, Bandung, 1998, hlm. 50 – 51.

⁷⁶ Lihat Pasal ayat (1) Undang – Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Terkait pengaturan HAM dalam Undang-Undang Dasar ini, Bagir Manan pernah mengatakan: ⁷⁷

”dimasukkannya HAM dalam UUD 1945 diharapkan akan semakin memperkuat pemajuan dan perlindungan HAM di Indonesia, karena akan menjadikannya sebagai hak yang dilindungi secara konstitusional (constitutional rights)”.

Upaya Pemerintah yang dikhususkan tentang penegakan hak asasi manusia juga tidak kalah gencarnya. Keseriusan pemerintah di bidang HAM paling tidak bermula pada tahun 1997, yaitu semenjak Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOMNAS HAM) didirikan setelah diselenggarakannya Lokakarya Nasional Hak Asasi Manusia pada tahun 1991. Sejak itulah tema tentang penegakan HAM di Indonesia menjadi pembicaraan yang serius dan berkesinambungan.⁷⁸

Kesinambungan itu berwujud pada usaha untuk mendudukkan persoalan HAM dalam kerangka budaya dan sistem politik nasional sampai pada tingkat implementasi untuk membentuk jaringan kerjasama guna menegakkan penghormatan dan perlindungan HAM tersebut di Indonesia. Meski tidak bisa dipungkiri adanya pengaruh internasional yang menjadikan hak asasi manusia sebagai salah satu isu global, namun penegakan hak asasi manusia di Indonesia lebih merupakan hasil dinamika internasional yang merespon gejala internasional secara positif. Adalah tahun 1999, Indonesia memiliki system hukum yang jelas dalam mengukur dan menyelesaikan persoalan pelanggaran HAM di Indonesia. Diberlakukannya UU No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia kendati agak terlambat merupakan langkah progresif dinamis yang patut dihargai dalam merespon isu internasional di bidang hak asasi manusia walaupun masih perlu dilihat dan diteliti lebih jauh isinya.⁷⁹

Hak – hak yang tercantum dalam undang – undang Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia terdiri dari :⁸⁰

⁷⁷ Bagir Manan dkk, Perkembangan Pemikiran dan Pengaturan Hak Asasi Manusia di Indonesia, YHDS - Alumni, Bandung, 2001, hlm. 83 – 84.

⁷⁸ <http://wartawarga.gunadarma.ac.id/2011/02/artikel-hak-asasi-manusia-ham/>

⁷⁹ Ibid

⁸⁰ Ibid

1. Hak untuk hidup. Setiap orang berhak untuk hidup, mempertahankan hidup, meningkatkan taraf kehidupannya, hidup tentram, aman, damai, bahagia, sejahtera lahir dan batin serta memperoleh lingkungan hidup yang baik dan sehat.
2. Hak berkeluarga dan melanjutkan keturunan. Setiap orang berhak untuk membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang syah atas kehendak yang bebas.
3. Hak mengembangkan diri. Setiap orang berhak untuk memperjuangkan hak pengembangan dirinya, baik secara pribadi maupun kolektif, untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya.
4. Hak memperoleh keadilan. Setiap orang, tanpa diskriminasi, berhak untuk memperoleh keadilan dengan mengajukan permohonan, pengaduan, dan gugatan, baik dalam perkara pidana, perdata maupun administrasi serta diadili melalui proses peradilan yang bebas dan tidak memihak, sesuai dengan hukum acara yang menjamin pemeriksaan secara obyektif oleh Hakim yang jujur dan adil untuk memperoleh putusan adil dan benar.
5. Hak atas kebebasan pribadi. Setiap orang bebas untuk memilih dan mempunyai keyakinan politik, mengeluarkan pendapat di muka umum, memeluk agama masing – masing, tidak boleh diperbudak, memilih kewarganegaraan tanpa diskriminasi, bebas bergerak, berpindah dan bertempat tinggal di wilayah Republik Indonesia.
6. Hak atas rasa aman. Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, hak milik, rasa aman dan tentram serta perlindungan terhadap ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu.
7. Hak atas kesejahteraan. Setiap orang berhak mempunyai milik, baik sendiri maupun bersama – sama dengan orang lain demi pengembangan dirinya, bangsa dan masyarakat dengan cara tidak melanggar hukum serta mendapatkan jaminan sosial yang dibutuhkan, berhak atas pekerjaan,

kehidupan yang layak dan berhak mendirikan serikat pekerja demi melindungi dan memperjuangkan kehidupannya.

8. Hak turut serta dalam pemerintahan. Setiap warga Negara berhak turut serta dalam pemerintahan dengan langsung atau perantaraan wakil yang dipilih secara bebas dan dapat diangkat kembali dalam setiap jabatan pemerintahan.
9. Hak wanita. Seorang wanita berhak untuk memilih, dipilih, diangkat dalam jabatan, profesi dan pendidikan sesuai dengan persyaratan dan peraturan perundang – undangan. Di samping itu berhak mendapatkan perlindungan khusus dalam pelaksanaan pekerjaan atau profesinya terhadap hal – hal yang dapat mengancam keselamatan dan atau kesehatannya.
10. Hak anak. Setiap anak berhak atas perlindungan oleh orang tua, keluarga, masyarakat dan Negara serta memperoleh pendidikan, pengajaran dalam rangka pengembangan diri dan tidak dirampas kebebasannya secara melawan hukum.

Komitmen terhadap apa yang sekarang disebut sebagai hak-hak asasi manusia itu merupakan benang merah yang menjadi serat dari keseluruhan perjuangan bangsa untuk memerdekakan manusia Indonesia pada zaman penjajahan, dari status yang dijajah menjadi manusia Indonesia yang bebas merdeka sedangkan pada pasca terbentuknya Negara Indonesia, berwujud pemerdekaan dari belenggu kekuasaan bangsa sendiri yang otoriter dan dari berbagai keterbelakangan yang merendahkan martabat manusia Indonesia. Semuanya itu ditujukan untuk mengangkat harkat dan martabat manusia Indonesia. Tujuan mengangkat harkat dan martabat setiap manusia Indonesia inilah yang saya maksudkan sebagai perspektif perjuangan Hak Asasi Manusia di Indonesia yang dengan sendirinya harus dipahami sebagai komitmen Nasional. Apapun dan siapapun aktifis Hak Asasi Manusia yang berjuang di negara ini baik dalam bentuk perorangan, kelompok, golongan, lembaga swadaya masyarakat, ataupun ORNOP, partai-partai bahkan seluruh aparat kekuasaan termasuk polisi dan tentara (militer) dan lain sebagainya harus memahami bahwa perjuangan HAM yang mereka

lakukan adalah untuk meningkatkan harkat dan martabat manusia Indonesia agar menjadi anak bangsa yang terhormat dan bermartabat.⁸¹

Pada perkembangannya, pemerintah pun telah berusaha mengakomodir dan Mengupayakan penegakkan HAM di negara ini melalui pembentukan lembaga-lembaga negara yang memiliki orientasi kepada penegakkan HAM, tidak hanya komisi Komisi Nasional HAM, namun juga unit-unit eselon 1 yang ada di Kementerian Hukum dan HAM seperti Direktorat Jenderal HAM maupun Balitbang HAM.

Perlindungan HAM dapat diletakkan dalam kerangka supremasi hukum. Maka penegakkan HAM haruslah dan telah memiliki pijakan legal, konstitusional dan institusional dengan dibentuknya kelembagaan yang berkaitan dengan HAM dan hukum. Namun demikian tidak berarti bahwa perjuangan HAM sebagaimana dilakukan lembaga-lembaga di luar negeri tidak penting. Peran masyarakat tetap penting, karena institusi Negara biasanya memiliki kepentingannya sendiri. Terlebih bila dilihat dari logika penegakan HAM, dengan kekuasaan yang dimilikinya Negara, lebih khusus aparat pemerintah -terutama yang berurusan dengan keamanan dan pertahanan, termasuk yang paling potensial melakukan pelanggaran HAM. Tetapi sebaliknya Negara termasuk aparat kekuasaannya (Polisi dan Tentara) berkewajiban, bukan hanya melindungi, menghormati dan memberi jaminan atas HAM akan tetapi bila dilihat dari penegakan supremasi hukum maka pemerintah dituntut untuk semakin menyempurnakan dan membenahi perangkat hukum dan perundang-undangan yang kondusif bagi penegakan HAM.

Kalau demikian halnya, kemudian muncul agenda besar.⁸²

1. Penyempurnakan Produk-produk hukum, perundang-undangan tentang HAM.
Produk hukum tersebut perlu disesuaikan dengan semangat konstitusi yang secara eksplisit sudah memberi dasar bagi perlindungan dan jaminan atau

⁸¹ Adnan Buyung Nasution, IMPLEMENTASI PERLINDUNGAN HAK ASASI MANUSIA DAN SUPREMASI HUKUM, makalah, disampaikan pada SEMINAR PEMBANGUNAN HUKUM NASIONAL VIII, TEMA PENEGAKAN HUKUM DALAM ERA PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN Diselenggarakan Oleh BADAN PEMBINAAN HUKUM NASIONAL DEPARTEMEN KEHAKIMAN DAN HAK ASASI MANUSIA RI Denpasar, 14 - 18 Juli 2003

⁸² Adnan Buyung Nasution, IMPLEMENTASI PERLINDUNGAN HAK ASASI MANUSIA DAN SUPREMASI HUKUM, makalah, disampaikan pada SEMINAR PEMBANGUNAN HUKUM NASIONAL VIII, TEMA PENEGAKAN HUKUM DALAM ERA PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN Diselenggarakan Oleh BADAN PEMBINAAN HUKUM NASIONAL DEPARTEMEN KEHAKIMAN DAN HAK ASASI MANUSIA RI Denpasar, 14 - 18 Juli 2003

HAM. Termasuk disesuaikan dengan ketentuan-ketentuan dalam konvensi/kovenan internasional tentang HAM, baik dari segi materi tentang HAM-nya itu sendiri maupun tentang kelembagaan Komnas HAM dan peradilan HAM.

2. Melakukan inventarisasi, mengevaluasi dan mengkaji seluruh produk hukum, KUHP dan KUHPA, yang berlaku yang tidak sesuai dengan HAM. Banyak sekali pasal-pasal dalam berbagai UU yang tidak sesuai, bahkan bertentangan dengan HAM. Termasuk UU yang dihasilkan dalam lima tahun terakhir ini. Hal ini sebagai konsekuensi dari watak rejim sebelumnya yang memang anti-HAM, sehingga dengan sendirinya produk UU-nya pun sama sekali tidak mempertimbangan masalah HAM. Dalam konteks ini, maka agenda ini sejalan dan dapat disatukan dengan agenda reformasi hukum nasional dan ratifikasi konvensi/kovenan, internasional tentang HAM yang paling mendasar seperti kovenan sipil-politik dan kovenan hak ekonomi, sosial dan budaya berikut protocol operasionalnya. Dari segi ukuran maupun substansi serta permasalahannya hal ini merupakan agenda raksasa. Untuk itu pemerintah tidak bisa bekerja sendiri, tetapi perlu melibatkan masyarakat yang memiliki perhatian yang sama seperti kalangan LSM bidang hukum. Dan untuk itu pula perlu dibuat skala prioritas supaya perencanaannya realistis dan pelaksanaannya dilakukan bertahap.
3. Mengembangkan kapasitas kelembagaan pada instansi-instansi peradilan dan instansi lainnya yang terkait dengan penegakan supremasi hukum dan perlindungan HAM. Dalam kesempatan ini, saya tidak ingin ikut membicarakan persoalan memburuknya kondisi system peradilan kita, akan tetapi yang perlu diprioritaskan dalam pengembangan kelembagaan ini adalah meningkatkan kapasitas hakim, jaksa, polisi, panitera dan unsur-unsur pendukungnya dalam memahami dan menangani perkara-perkara hukum yang berkaitan dengan HAM. Termasuk di dalamnya mengenai administrasi dan pelaksanaan penanganan perkara-perkara hukum mengenai pelanggaran HAM. Ini harus disadari betul mengingat masalah HAM baru masuk secara resmi dalam beberapa tahun terakhir ini saja dalam sistem peradilan kita. Bahkan, perlu diakui secara jujur masih banyak, kalau tidak mau dikatakan pada umumnya, aparat penegak hukum kita yang tidak memahami persoalan HAM. Lebih-lebih untuk menangani perkara hukum di

peradilan yang pembuktiannya amat pelik dan harus memenuhi standar Komisi HAM PBB. Oleh sebab itu *institutional capacity building* di instansi-instansi Negara yang terkait dengan masalah HAM ini menjadi amat penting dan mendesak.

4. Sosialisasi dan pemahaman tentang HAM itu sendiri, khususnya di kalangan pemerintahan, utamanya di kalangan instansi yang secara langsung maupun tidak langsung berkaitan dengan masalah HAM. Sosialisasi pemahaman HAM ini, lagi-lagi merupakan pekejaan raksasa, dan sangat terkait dengan penegakan profesionalisme aparat di dalam melaksanakan bidang kerjanya. Gamangnya aparat pemerintah dalam mengurus dan ber-urusan dengan masyarakat yang partisipasi politik dan daya kritisnya makin meningkat ini disebabkan, antara lain bukan semata-mata karena kurang memahami masalah HAM, akan tetapi juga karena mereka umumnya kurang dapat melaksanakan rambu-rambu profesionalismenya. Ini berlaku bagi aparat sipil maupun aparat keamanan.
5. Bekerjasama dengan kalangan di luar pemerintahan, terutama kalangan Ornop/LSM, akademisi/perguruan tinggi dan kalangan masyarakat lainnya yang memiliki kepedulian terhadap penegakan hukum dan HAM seharusnya menjadi agenda yang terprogram dengan baik. Bukan saatnya bagi instansi pemerintah tertutup dengan kalangan masyarakat sebagaimana terjadi di masa lalu. Dalam kerangka mengembangkan iklim yang lebih demokratis, kini saatnya kalangan pemerintah, bersikap lebih terbuka kepada masyarakat, lebih-lebih untuk keinginan bersama memajukan HAM dalam konteks penegakan hukum. Perlu disadari bahwa kalangan di luar pemerintah, seperti lembaga LBH /YLBHI, sudah lama berkecimpung di bidang penegakan HAM, sejak ketika HAM masih dipandang sebagai masalah sensitif atau bahkan subversif secara politik. Pengalaman panjang mereka dapat dimanfaatkan untuk penyempurnaan kebijakan pemerintah dalam penegakan HAM.⁸³

⁸³ Ibid

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Bahwa kedudukan pembangunan hukum dalam pembangunan nasional adalah sangat vital dan strategis, karena pembangunan hukum akan mempengaruhi dinamika berbagai aspek kenegaraan seperti ekonomi, politik, HAM, sosial budaya.
2. Dalam agenda reformasi hukum, pembangunan hukum merupakan salah satu agenda yang harus ditangani dan digarap secara serius, hukum harus menjadi panduan bagi pembangunan aspek lain dalam pembangunan nasional, seluruh pembangunan dalam bidang ekonomi, politik sosial, budaya haruslah mengacu kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku.
3. Politik Hukum menjadi penentu dalam semua kebijakan pembangunan di negara ini, kehendak negara mengenai arah dan substansi pembangunan diberbagai bidang harus ditegaskan dalam politik hukum negara ini.

B. Saran

1. Koordinasi antara seluruh instansi yang menangani bidang-bidang dalam pembangunan nasional harus semakin diarahkan sesuai dengan koridor hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Politik hukum janganlah semata mengatur mengenai hukum itu sendiri namun juga kebijakan dalam sektor-sektor lain seperti ekonomi, politik, sosial, dan budaya.

3. Pembangunan hukum jangan semata diarahkan kepada hal-hal yuridis normatif semata, namun juga budaya, perilaku dan moralitas para pelaku yang terlibat dalam pembangunan nasional.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku

- Allan R. Brewer-Carías, *Constitutional Protection Of Human Rights In Latin America A Comparative Study Of Amparo Proceedings*, Cambridge University Press, Cambridge
- Bagir Manan dkk, *Perkembangan Pemikiran dan Pengaturan Hak Asasi Manusia di Indonesia*, YHDS - Alumni, Bandung, 2001
- Konvensi Ketatanegaraan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2006,
- , *Dasar- Dasar Perundang-undangan Indonesia*, Ind.Co-Hill, Jakarta, 1992,
- Boaventura De Sousa Santos, *Toward a New Common Sense: Law, Science and Politics in The Paradigmatic Transition*, Routledge: New York, 1999
- David S. Weissbrodt, Connie de la Vega, *International Human Rights Law: An Introduction*, University of Pennsylvania Press, Pennsylvania, 2007
- Duncan Kennedy, *Legal Education as Training for Hierarchy*, dalam David Kairys, ed., *Politics of Law* (New York: Pantheon), 1982,
- Firdaus Syam, *Pokok-Pokok Pikiran Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional: Akselerasi Reformasi Politik Hukum dan Budaya Hukum Nasional*, 2011
- George Soros, *Open Society: Reforming Global Capitalism*, New York
- H. Kantorowicz, *Savigny and the Historical School of Law*, 1937
- Haryatmoko, 2003, *Etika Politik dan Kekuasaan*, Jakarta: Penerbit Kompas
- Herbert Marcuse, *One Dimensional Man: Studies in The Ideology of Advanced Industrial Society*, London: Routledge & Kegan Paul, 1964
- J.J.H Bruggink , "refleksi tentang Hukum", terjemahan Arief Sidharta, Penerbit PT.Citra Aditya Bakti, bandung, 1999

John Perkins, Confessions of an Economic Hit Man, Berrett-Koehler Publishers, Inc., San Fransisco

K.C. Wheare, Modern Constitution, Oxford University Press, London, 1975,

Kelman, A Guide to Critical Legal Studies (Cambridge: Harvard University Press), 1987,

Lawrence Friedman, American Law an Introduction, Second Edition, diterjemahkan oleh Wishnu Basuki, Hukum Amerika Sebuah Pengantar, Cetakan Pertama, PT Tata Nusa, Jakarta, 200,

Miriam Budiarto, Dasar-Dasar Ilmu Politik. PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1993,

M. Trubek, Max Weber on Law and The Rise of Capitalism, Wisconsin Law Review, vo, 1972

Noreena Hertz Silent Takeover Global Capitalism and the Death of Democracy, Arrow Books, 2001.

Roberto Unger, Law in Modern Society, (New York: Free Press), 1976,

Rosjidi Ranggawidjaja, Pengantar Ilmu Perundang-undangan, Mandar Maju, Bandung, 1998

Satjipto Rahardjo, SH, Ilimu Hukum, Citra Aditya Bakti, Bandung, tahun 1991

Sri Soemantri, Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi, edisi revisi, Alumni, Bandung, 2006

Yasraf Amir Pilliang, 2004, dunia yang Berlari: Mencari Tuhan-Tuhan Digital, Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia

Artikel dan internet

Abdul Munir Mulkan, "Pancasila, Agama, dan Paradigma Bebas Konflik", Kompas, 30 Agustus 1996

Mudji Sutrisno, "Paradigma Negara Hukum", Kompas, 22 September 1995

Satjipto Rahardjo, "Diregeulasi Pembangunan Hukum dan Politik", Republika, 15 November 1993
hal. 191-199

Satjipto Rahardjo, "Hukum sebagai Keadilan, Permainan dan Bisnis", Kompas, 4 April 1996,
-----, "Suatu versi Indonesia tentang Rule of Law", Kompas, 19 November 1993,
-----, "Rule of Law: Mesin atau Kreativitas", Kompas, 3 Mei 1995,
-----, "Mengubah cara Penyelesaian Hukum", Kompas, 19 November 1999
-----, "Transformasi Nilai-nilai dalam Pembentukan Hukum Nasional", 1996,

----- "Transformasi Nilai-nilai dalam Pembentukan Hukum Nasional", 1996

-----, "Banyak Jalan Menuju Hukum", Kompas, 14 Oktober 1991,

<http://www.bappenas.go.id/blog/?p=97>

¹ <http://alvisyahrin.blog.usu.ac.id/2011/03/09/7/>

http://wbln0018.worldbank.org/eap/eap.nsf/attachments/012103-12CGI-S4_Justice/@file/12CGI-S4-Justice.pdf

"the government should stay out of industrial disputes" (The Jakarta Post, April 4, 1996).

Sri Edi Swasono, PASAL 33 UUD 1945 HARUS DIPERTAHANKAN, JANGAN DIRUBAH, BOLEH
DITAMBAH AYAT, <http://www.bappenas.go.id/get-file-server/node/8578/>

<http://wartawarga.gunadarma.ac.id/2011/02/artikel-hak-asasi-manusia-ham/>

Makalah, tesis dan disertasi

Adnan Buyung Nasution, IMPLEMENTASI PERLINDUNGAN HAK ASASI MANUSIA DAN SUPREMASI HUKUM, makalah, disampaikan pada SEMINAR PEMBANGUNAN HUKUM NASIONAL VIII, TEMA PENEGAKAN HUKUM DALAM ERA PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN Diselenggarakan Oleh BADAN PEMBINAAN HUKUM NASIONAL DEPARTEMEN KEHAKIMAN DAN HAK ASASI MANUSIA RI Denpasar, 14 - 18 Juli 2003

Background Study : Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2010-2014 Bidang Hukum Ditinjau dari berbagai Perspektif, Direktorat Hukum dan Hak Asasi Manusia-kementerian Negara Perencanaan nasional?Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2008,

Indra Perwira, Pengaturan Hak Atas Kesehatan Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945, disertasi, Universitas Padjadjaran, Bandung, 2009,

¹Marjono Reksodiputro, Makalah Seminar tentang Fungsi Ombudmans Dalam Negara Demokrasi

Diselenggarakan oleh BPHN bekerjasama dengan The International Center for Legal Cooperation of The Netherlands, Jakarta 23-24 Agustus 1999.

Roeslan Saleh, "Penjabaran Pancasila Dan Undang-Undang Dasar 1945 Dalam Perundang-Undangan R.I Umumnya tentang Hak-Hak Asasi Manusia Khususnya, Makalah, Seminar akbar 50 tahun Pembinaan hukum, BPHN – DepKeh, Jakarta .

Satjipto Rahardjo, Pembangunan Hukum di Indonesia dalam Konteks Situasi Global, Makalah Seminar Nasional tentang Pendayagunaan Sosiologi Hukum dalam Masa Pembangunan dan Restrukturisasi Global dan Pembentukan Asosiasi Pengajar dan Peminat Sosiologi Hukum selndonesia, Pusat Studi Hukum dan Masyarakat Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang, 12 - 13 November 1996.

Soetandyo Wignyosoebroto, Pembangunan Hukum Nasional: Sebuah Perbincangan Dari Perspektif Sosial Budaya, dalam BPHN, Majalah Hukum Nasiona No. 1 Tahun 2009

-----, Pembangunan Hukum Nasional: Sebuah Perbincangan dari Perspektif Sosial Budaya, dalam Majalah Hukum Nasional Nomor 1 Tahun 2009,

Soerjono Soekanto dalam Himpunan Bahan Penataran Latihan Tenaga Teknis Perancang Peraturan Perundang-Undangan,1982,

