

## PEMBANGUNAN POLITIK HUKUM PASCA REFORMASI DI INDONESIA

Oleh: Dr. H. Azis Budianto, SH.MS<sup>\*)</sup>

### Abstrak

Pengertian era reformasi dalam khazanah politik Indonesia merujuk pada masa pasca berhentinya Jenderal (Purn.) Soeharto sebagai Presiden Republik Indonesia pada tanggal 21 Mei 1998. Sejak itu, berbagai tuntutan pun disuarakan oleh elemen masyarakat untuk memperbaiki kondisi dan struktur ketatanegaraan, antara lain: Amandemen UUD 1945; penghapusan Dwifungsi ABRI; penegakan supremasi hukum, penghormatan hak asasi manusia (HAM), dan pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN); desentralisasi dan hubungan yang adil antara Pusat dan Daerah (otonomi daerah); mewujudkan kebebasan pers; dan mewujudkan kehidupan demokrasi. Dari sudut pandang sistem hukum (*legal system*) yang berkembang selama ini hingga era reformasi, secara struktural, substansional maupun budaya hukum, teori ini akan sangat mudah melakukan evaluasi keberadaan konsep maupun penerapan hukum yang seharusnya. Untuk menganalisis politik pembangunan hukum nasional dalam era pasca reformasi, salah satu rujukannya adalah pada naskah RPJMN. Namun demikian sebelum meninjau politik pembangunan hukum nasional dalam era pasca reformasi, penting ditinjau lebih dahulu aspek historisnya, yakni politik pembangunan hukum nasional pada era sebelum masa reformasi dan pada masa reformasi. Untuk melakukan pembaruan terhadap substansi (materi) hukum nasional, diperlukan penelitian yang bersifat mendalam, agar tujuan meniadakan tumpang tindih dan inkonsistensi peraturan dapat dihindari.

**Kata kunci: Pembangunan Politik Hukum**

### Abstract

*Definition of the reform era in Indonesia's political repertoire refers to the period after the cessation of General (ret.) Soeharto as President of the Republic of Indonesia on 21 May 1998. Since then, various demands was echoed by elements of society to improve the condition and structure of public administration, inter alia: Amendment of the Constitution 1945; the elimination of the dual function of the armed forces; upholding the rule of law, respect for human rights (human rights), and the eradication of corruption, collusion and nepotism (KKN); decentralization and equitable relationship between the central and regional (local autonomy); embodies the freedom of the press; and realizing democracy. From the perspective of the legal system (legal system) that developed during this time to the era of reform, structural, and cultural substansional law, this theory would be very easy to evaluate the existence of the concept and application of the law should be. To analyze the political development of national law in the post-reform era, one reference is RPJMN manuscript. However, before reviewing the political development of national law in the post-reform era, are reviewed first important historical aspects, namely the political development of national law in the era before the reformasi and the reform period. To perform the update on the substance (matter) national laws, which are in-depth research is needed, in order to negate the purpose regulatory overlap and inconsistencies can be avoided.*

**Keywords: Political Development Law**

<sup>\*)</sup> Lektor Kepala / Dosen Fakultas Hukum Universitas Borobudur Jakarta

## A. Pendahuluan

Perkembangan situasi politik memasuki era milenium ketiga, diberbagai negara di dunia arus perubahan global ternyata meninggalkan otokrasi-otokrasi politik yang mengisolasi menuju pembaharuan. Sebut saja Uni Sovyet, pada saat dipimpin Gorbachev, ternyata mampu menghasilkan restorasi reformasi hingga ke Eropa. Di Uni Soviet akhirnya menghasilkan negara-negara baru. Di Eropa Jerman Timur dan Barat bersatu. Di Afrika dan Timur Tengah saat ini terjadi pergolakan yang menunjukkan tekad pembaharuan. Di Indonesia, era reformasi bergulir sejak 1998, yang menumbangkan era rezim Orde Baru.

Perubahan-perubahan yang terjadi begitu cepat di berbagai belahan dunia dalam konteks akademik telah melahirkan berbagai teori tentang transisi, baik dalam konteks politik, ekonomi, hukum, dan konteks-konteks lainnya. Dalam konteks politik, makna "transisi politik" antara lain diartikan sebagai peralihan atau perubahan pemerintahan yang terjadi di berbagai negara. Di beberapa negara, kekuatan-kekuatan oposisi telah berubah menjadi penguasa; sementara itu di sebagian negara-negara lainnya, walaupun tidak sepenuhnya terputuskan dengan rezim sebelumnya yang lalim, namun telah menjauhkan dirinya dari mereka dan dari warisan pelanggaran-pelanggaran HAM yang dilakukan oleh rezim-rezim sebelumnya yang bersifat otoriter.

Diantara beberapa kasus, arah transisi politik telah menuju demokrasi, baik dengan cara memulihkan suatu bentuk demokrasi dari pemerintahan yang telah dirusak oleh suatu rezim yang diktator, atau melalui langkah-langkah untuk membentuk suatu pemerintahan demokrasi yang baru, dimana tak satu pihak pun dari rezim sebelumnya yang dilibatkan. Di beberapa negara lainnya, rezim yang baru belum dipilih secara demokratis; atau bahkan mereka masuk ke dalam kekuasaan melalui kekuatan, namun mereka telah mengembangkan penghormatan terhadap HAM. Dalam beberapa situasi yang lain, pemerintahan yang baru menyalahkan kejahatan-kejahatan yang dilakukan oleh pemerintahan lalim sebelumnya, dan menghukum mereka-mereka yang dinyatakan bersalah; namun mereka kemudian juga terlibat dalam praktek-praktek represif sebagaimana dilakukan oleh rezim sebelumnya,

meskipun dalam wujud karakter yang berbeda atau diarahkan pada target-target yang berbeda.

Dalam pandangan neo-liberal yang konvensional tentang transisi, yang dipegang oleh lembaga-lembaga multilateral dan para penasihat pemerintahan, bahwa transisi merupakan:<sup>1</sup>

*"a relatively unproblematic implementation of a set of policies involving economic liberalisation and marketisation alongside democratisation, enabling the creation of a market economy and a liberal polity, relies on an under-theorised understanding of change in post-communism".*

Berikutnya, berbagai penyebab dari krisis di Uni Soviet, sebagaimana diidentifikasi oleh kalangan pers di Barat, menunjuk secara langsung kepada peranan sentral dari warisan kerangka-kerangka institusional and hubungan sosial yang eksis yang diperoleh dari sosialisme negara ke arah suatu pemahaman dari berbagai jalan dimana transisi memainkan dirinya sendiri. Dalam konteks ini, Pickles dan Smith berpandangan bahwa:<sup>2</sup>

*"transition is not a one-way process of change from one hegemonic system to another. Rather, a transition constitutes a complex reworking of old social relations in the light of processes distinct to one of the boldest projects in contemporary history - the attempt to construct a form of capitalism on and with the ruins of the communist system"*

Lebih lanjut dalam konteks hukum, masalah transisi ini antara lain memunculkan terminologi keadilan transisional (*transitional justice*). Keadilan transisional adalah keadilan dalam masa transisi politik. Dalam perspektif Ruti G. Teitel, konsepsi keadilan dalam periode perubahan politik bersifat luar biasa dan konstruktif. Hal ini secara bergantian dibentuk oleh, dan merupakan inti dari, transisi politik. Konsepsi keadilan yang timbul bersifat kontekstual dan parsial: Apa yang dipertimbangkan sebagai sesuatu yang "adil" bersifat tidak pasti dan dapat dikait-

<sup>1</sup> John Pickles dan Adrian Smith, eds., *Theorising Transition: The Political Economy of Post-Communist Transformations* (London: Routledge, 1998), hal. 1 - 2.

<sup>2</sup> *Ibid.* hal 13

kan dengan masa yang akan datang; dan hal ini didasarkan atas informasi dari ketidakadilan sebelumnya. Respon-respon terhadap pemerintahan yang represif memberikan arti terhadap *rule of law*.<sup>3</sup>

Dengan berbagai cara, HAM telah menjadi pusat dari revolusi demokratis yang telah menyentuh setiap bagian dari belahan dunia dalam beberapa tahun terakhir ini. Walaupun arus demokrasi telah mengalir dengan cepat, demokrasi-demokrasi yang muncul masih menghadapi hambatan-hambatan yang menakutkan dalam menegakkan aturan-aturan hukum dan membentuk jaminan yang kokoh terhadap HAM. Pemerintahan-pemerintahan yang demokratis ini seringkali merupakan ahli waris dari rezim-rezim diktator yang mempraktekkan berbagai pelanggaran HAM berat seperti eksekusi di luar hukum, "orang hilang", penyiksaan sistematis, dan penahanan rahasia.<sup>4</sup>

Problematisa yang dihadapi oleh negara-negara demokratis baru ini adalah bagaimana mereka harus memperlakukan pihak-pihak yang telah bersalah melakukan berbagai kejahatan tersebut dalam rezim yang lama. Kesulitan yang muncul dalam mencapai suatu solusi yang adil yang dapat diterima oleh masyarakat yang telah lama menderita dan yang mengarahkan kepada kedua pihak, baik pihak yang melakukan pembunuhan maupun pihak yang menutup-nutupi perbuatan tersebut. Bagaimanapun pedihnya penderitaan para korban yang kemudian membuat mereka menuntut keadilan, para pengambil keputusan tetap harus menimbang-nimbang risiko-risiko untuk memulai suatu proses yang bisa menakutkan pihak militer atau kekuatan-kekuatan lain yang memiliki kaitan dengan orde sebelumnya sangat berpotensi untuk merusak transisi po-

litik menuju demokrasi.<sup>5</sup>

Permasalahannya, Bagaimana Perkembangan Pembangunan Politik Hukum di Indonesia?

## B. Indonesia dalam Masa Reformasi

Walaupun tidak dapat dikatakan berlangsung dengan mulus, dalam periode sejak tahun 1990 hingga awal 1998 atau hampir 8 (delapan) tahun waktu itu, bangsa Indonesia telah memasuki masa reformasi. Dalam khazanah politik Indonesia, pengertian era reformasi merujuk pada masa pasca berhentinya Jenderal (Purn.) Soeharto sebagai Presiden Republik Indonesia (RI) pada tanggal 21 Mei 1998. Berhentinya Soeharto tersebut antara lain diakibatkan adanya protes yang bertubi-tubi dan terus-menerus dari rakyat pada umumnya dan para mahasiswa pada khususnya, di tengah-tengah merosotnya keadaan sosial dan ekonomi.<sup>6</sup> Sebagaimana diketahui, Wakil Presiden B.J. Habibie kemudian dilantik sebagai Presiden untuk menggantikan Soeharto.

Berbagai tuntutan pun kemudian disuarakan oleh elemen-elemen masyarakat untuk memperbaiki kondisi dan struktur ketatanegaraan pasca Orde Baru. Tuntutan-tuntutan tersebut antara lain adalah sebagai berikut: (1) amandemen UUD 1945; (2) penghapusan Dwifungsi ABRI; (3) penegakan supremasi hukum, penghormatan hak asasi manusia (HAM), dan pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN); (4) desentralisasi dan hubungan yang adil antara Pusat dan Daerah (otonomi daerah); (5) mewujudkan kebebasan pers; dan (6) mewujudkan kehidupan demokrasi.<sup>7</sup> Dalam pandangan Internasional IDEA, suatu lembaga internasional untuk bantuan demokrasi dan pemilihan umum (pemilu) yang berpusat di Swedia, agenda reformasi yang terjadi di Indonesia pasca berhentinya

<sup>3</sup> Ruti G. Teitel, *Transitional Justice* (Oxford: Oxford University Press, 2000), hal. 6. Menurut Teitel, ketika suatu negara mengalami transisi politik, warisan ketidakadilan berhubungan dengan apa yang dianggap bersifat transformatif. Untuk beberapa konteks tertentu, timbulnya respon-respon hukum semacam ini telah memberi contoh transisi politik. Dari berbagai wacana yang ada, semakin terbukti bahwa peranan hukum dalam masa transisi politik bersifat kompleks.

<sup>4</sup> Jamal Benomar, "Justice After Transition," dalam Kritiz, ed., *Transitional Justice: How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes, Volume I: General Considerations*, *op. cit.*, hal. 32.

<sup>5</sup> *Ibid.*, hal. 36

<sup>6</sup> Donald K. Emmerson, ed. *Indonesia Beyond Soeharto: Negara, Ekonomi, Masyarakat, Transisi* (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama bekerja sama dengan The Asia Foundation, 2001), hal. xi.

<sup>7</sup> Untuk mendalami hal ini, lihat Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI), Panduan dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2003), hal. 6.

Soeharto meliputi beberapa bidang sebagai berikut: (1) konstitusionalisme dan aturan hukum; (2) otonomi daerah; (3) hubungan sipil-militer; (4) masyarakat sipil; (5) reformasi tata pemerintahan dan pembangunan sosial-ekonomi; (6) jender; dan (7) pluralisme agama.<sup>8</sup>

Dari aspek sistem hukum (*legal system*) yang berkembang selama ini hingga era reformasi, secara struktural, substansional maupun budaya hukum, nampak teori ini akan sangat mudah guna melakukan evaluasi bagaimana keberadaan konsep maupun penerapan hukum yang seharusnya.

Yang paling mudah, ketika sistem tidak berjalan dengan baik, waktu yang paling kritis secara politis yakni awal 1998 (Januari-hingga Mei 1998) ternyata legitimasi hasil pemilu tidak mampu menjadi landasan legitimasi hukum. Dan inipun berdampak terhadap legitimasi hukum pemerintahan Habibie. Era tersebut di antaranya kemudian ditandai dengan pembentukan Kabinet Reformasi Pembangunan. Namun Kabinet ini tidak berumur panjang. Sekitar 13 (tiga belas) bulan kemudian, diselenggarakanlah pemilihan umum tahun 1999, yang disamping adanya berbagai kekurangan, telah diakui sebagai penyelenggaraan pemilu demokratis kedua setelah pemilu pertama tahun 1955. Satu setengah tahun setelah berkuasa, Presiden B.J. Habibie pun terpaksa harus meletakkan jabatannya setelah pidato pertanggung-jawabannya ditolak oleh MPR dalam Sidang Umumnya pada tanggal 19 Oktober 1999.<sup>9</sup> Padahal sebenarnya ia bisa saja tetap mencalonkan diri dalam pemilihan Presiden berikutnya, karena tidak ada larangan bagi seorang Presiden yang telah ditolak pidato pertanggung jawabannya untuk tetap mencalonkan diri; walaupun juga tidak ada jaminan bahwa ia akan bisa terpilih kembali setelah pidato pertanggungjawa-

bannya ditolak oleh MPR.

Setelah melakukan penyempurnaan terhadap Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1973 tentang "Tatacara Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia"<sup>10</sup> menjadi Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/1999 tentang "Tatacara Pencalonan dan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia",<sup>11</sup> maka MPR pun kemudian mengangkat K.H. Abdurrahman Wahid menjadi Presiden RI<sup>12</sup> dan Megawati Soekamoputri sebagai Wakil Presiden RI.<sup>13</sup>

Namun pemerintahan Presiden Wahid ini tidak berlangsung lama, melainkan hanya sekitar 20 bulan. Setelah diguncang oleh Skandal Bulog yang pertama atau yang lebih dikenal sebagai Buloggate I, dan setelah melalui 2 (dua) kali Memorandum DPR, maka melalui Ketetapan MPR Nomor II/MPR/2001 tentang "Pertanggungjawaban Presiden Republik Indonesia K.H. Abdurrahman Wahid",<sup>14</sup> MPR akhirnya memutuskan untuk memberhentikan Wahid sebagai Presiden RI serta menyatakan tidak berlaku Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/1999 tentang "Pengangkatan Presiden Republik Indonesia".<sup>15</sup> Putusan ini diambil setelah Presiden Wahid tidak hadir dan menolak untuk memberikan pertanggungjawaban dalam Sidang Istimewa MPR tahun 2001 serta penerbitan Maklumat Presiden RI tanggal 23 Juli 2001 yang dinilai telah sungguh-sungguh melanggar haluan negara.<sup>16</sup>

Sejalan dengan hal itu, melalui Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2001 tentang "Penetapan Wakil Presiden Republik Indonesia Megawati

<sup>8</sup> Untuk mendiskusikan hal ini lebih lanjut, lihat Internasional IDEA (Lembaga Internasional untuk Bantuan Demokrasi dan Pemilu), Penilaian Demokratisasi di Indonesia (Pengembangan Kapasitas Seri 8) (Jakarta: Internasional IDEA, 2000).

<sup>9</sup> Ketetapan MPR Nomor III/MPR/1999 tentang "Pertanggungjawaban Presiden Republik Indonesia Prof. Dr. Ing. Bacharuddin Jusuf Habibie" dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Ketetapan-ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Hasil Sidang Umum MPR RI Tahun 1999 (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 1999), hal. 45 - 50.

<sup>10</sup> Departemen Penerangan Republik Indonesia, *Ketetapan-ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1973* (Jakarta: Pradnya Paramita, 1978), hal. 47 - 54.

<sup>11</sup> Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Ketetapan-ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Hasil Sidang Umum MPR RI Tahun 1999, *op. cit.*, hal. 89 - 96.

<sup>12</sup> *Ibid.*, Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/1999 tentang "Pengangkatan Presiden Republik Indonesia", hal. 97 - 101.

<sup>13</sup> *Ibid.*, Ketetapan MPR Nomor VIII/MPW1999 tentang "Pengangkatan Wakil Presiden Republik Indonesia", hal. 103 - 107.

<sup>14</sup> Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Putusan Sidang Istimewa MPR RI Tahun 2001 (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2001), hal. 11 - 17.

<sup>15</sup> *Ibid.*, Pasal 2.

<sup>16</sup> *Ibid.*, Pasal 1.

Soekarnoputri Sebagai Presiden Republik Indonesia",<sup>17</sup> MPR kemudian mengangkat Wakil Presiden RI Megawati Soekarnoputri sebagai Presiden RI menggantikan K.H. Abdurrahman Wahid.<sup>18</sup> Masa jabatan Presiden Megawati adalah terhitung sejak diucapkannya sumpah atau janji di hadapan Rapat Paripurna MPR sampai habis sisa masa jabatan Presiden RI 1999 - 2004.<sup>19</sup>

Sebagai hasil pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang diselenggarakan secara langsung untuk pertama kalinya di Indonesia pada tahun 2004, terpilihlah pasangan Presiden dan Wakil Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan M. Yusuf Kalla. Dalam pelaksanaan pemilihan umum 2004 tersebut, tidak hanya Presiden dan Wakil Presiden yang dipilih secara langsung, tetapi juga para anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Proses demokratisasi itu kemudian berlanjut dengan penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung yang mulai diselenggarakan di berbagai daerah pada tahun 2005.

### C. Sistem Hukum Indonesia di Era Pasca Reformasi

Dengan telah diselenggarakannya pemilihan umum secara langsung dan terbentuknya berbagai pranata baru yang makin mendorong langkah-langkah menuju demokratisasi - diantaranya dengan telah dipemenuhinya beberapa tuntutan masyarakat yang mengemuka pada masa-masa awal reformasi sebagaimana disebutkan di muka, walaupun dalam kenyataannya tidak dapat berlangsung dengan mulus - tahap demi tahap bangsa Indonesia telah metnasuki era pasca reformasi.

Dalam era yang disebut sebagai pasca reformasi ini, beberapa tuntutan yang dikemukakan masyarakat akan tetap ada, terutama yang terkait dengan sektor-sektor yang belum tercapai pada masa reformasi. Dalam kaitan dengan topik Pidato Pengukuhan ini, sektor-sektor tersebut diantaranya adalah yang berkaitan dengan

penegakan hukum, hak asasi manusia, dan pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN). Di samping itu juga akan selalu muncul tuntutan terhadap pemenuhan keadilan dalam bidang ekonomi. Agenda reformasi sebagaimana tersebut di muka terus bergulir dari semenjak masa kepresidenan B.J. Habibie, dan terus berlanjut pada masa kepresidenan Susilo Bambang Yudhoyono. Salah satu inti dari berbagai tuntutan yang diajukan rakyat adalah terpenuhinya rasa keadilan masyarakat. Namun demikian, dalam realitanya, ukuran rasa keadilan masyarakat itu tidak jelas. Karena itulah pembangunan hukum akan menjadi sangat penting dalam era reformasi.

Salah satu permasalahan mendasar yang sering diwacanakan dalam era reformasi ini adalah mengenai aspek hukum. Aspek hukum yang dimaksudkan di sini mencakup berbagai dimensi yang luas, yang secara mendasar dapat disarikan menjadi 3 (tiga) anasir sebagai berikut: (1) *structure* (tatanan kelembagaan dan kinerja lembaga); (2) *substance* (materi hukum); dan (3) *legal culture* (budaya hukum). Ketiga aspek ini - merupakan **teori Lawrence M. Friedman** - yang sangat sering dirujuk dalam berbagai penelitian dan kajian tentang sistem hukum di Indonesia.<sup>20</sup>

Friedman mendeskripsikan elemen-elemen dari sistem hukum dalam kalimat-kalimat sebagai berikut:

*"In modern American society, the legal system is everywhere with us and around us. To be sure, most of us do not have much contact with courts and lawyers except in emergencies. But not a day goes by, and hardly a waking hour, without contact with law in its broader sense - or with people whose behavior is modified or influenced by law. Law is vast, though sometimes invisible, presence".<sup>21</sup>*

Elemen pertama yang disebut Friedman adalah *structure* (tatsnan kelembagaan dan ki-

<sup>17</sup> Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Pzausan Sidang Istimewa MPR RI Tahun 2001, *op. cit.*, hal. 19 - 24.

<sup>18</sup> *Ibid.*, Pasal 1.

<sup>19</sup> *Ibid.*, Pasal 2.

<sup>20</sup> Lawrence M. Friedman, *American Law: An Introduction* (New York: W.W. Norton dan Company, 1984). Lihat pula Lawrence M. Friedman, *A History of American Law* (New York: Simon and Schuster), 1973.

<sup>21</sup> Friedman, *American Law: An Introduction, op. cit.*, hal. 1.

nerja lembaga), yang dideskripsikannya sebagai berikut:

*"We now have a preliminary, rough idea of what we mean when we talk about our legal system. There are other ways to analyze this complicated and important set of institutions. To begin with, the legal system has structure. The system is constantly changing; but parts of it change at different speeds, and not every part changes as fast as certain other parts. There are persistent, long-term patterns - aspects of the system that were here yesterday (or even in the last century) and will be around for a long time to come. This is the structure of the legal system - its skeleton or framework, the durable part, which gives a kind of shape and definition to the whole".<sup>22</sup>*

Sedangkan elemen kedua yang dipaparkan oleh Friedman adalah substance (ketentuan perundang-undangan) yang digambarkannya sebagai berikut:

*"Another aspect of the legal system is its substance. By this is meant the actual rules, norms, and behavior patterns of people inside the system. This is, first of all, "the law" in the popular sense of the term - the fact that the speed limit is fifty-five miles an hour, that burglars can be sent to prison, that "by law" a pickle maker has to list his ingredients on the label of the jar".<sup>23</sup>*

Sedangkan tentang elemen ketiga adalah legal culture (budaya hukum). Mengenai legal culture ini Friedman antara mendeskripsikannya sebagai berikut:

*"By this we mean people's attitudes toward law and the legal system - their beliefs, values, ideas, and expectations. In other words, it is that part of the general culture which concerns the legal system. ... The legal culture, in other words, is the climate of social thought and social force*

*which determines how law is used, avoided, or abused. Without legal culture, the legal system is inert - a dead fish lying in a basket, not a living fish swimming in its sea".<sup>24</sup>*

Pengaruh dari pandangan Friedman ini, khususnya yang terkait dengan 3 (tiga) unsur sistem hukum, bahkan tetap ada hingga saat ini, yakni dalam politik hukum yang diberlakukan dalam era pasca reformasi. Yang dimaksud dengan politik hukum dalam era pasca reformasi ini secara khusus merujuk pada beberapa arahan yang bertajuk "Pembenahan dan Sistem Politik Hukum" yang merupakan salah satu bagian dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2004-2009.<sup>25</sup> Dengan demikian pembahasan dalam bagian berikutnya ini juga akan didasarkan pada ketiga unsur sistem hukum tersebut.

RPJMN ini bahkan dapat dilihat sebagai semacam Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dalam era Orde Lama dan Orde Baru.

<sup>22</sup> *Ibid.* Dalam pengamatan penulis, ketiga unsur sistem hukum yang dikemukakan oleh Friedman ini sangat mempengaruhi pendapat para sarjana hukum Indonesia dalam merumuskan berbagai pandangan mengenai hukum dan sistem hukum. Misalnya sebagaimana dilakukan Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia ketika merumuskan unsur-unsur sistem hukum Indonesia. Menurut BPHN, sistem hukum Indonesia terdiri dari elemen-elemen sebagai berikut: (1) materi hukum (tatanan hukum), termasuk di dalamnya ialah: (a) perencanaan hukum, (b) pembentukan hukum, (c) penelitian hukum, dan (d) pengembangan hukum. Untuk membentuk materi hukum harus diperhatikan politik hukum yang telah ditetapkan, yang dapat berbeda dari waktu ke waktu karena adanya kepentingan dan kebutuhan; (2) aparatur hukum, yakni mereka yang mempunyai tugas dan fungsi: (a) penyuluhan hukum, (b) penerapan hukum, (c) penegakan hukum, dan (d) pelayanan hukum. Adanya aparatur hukum tertentu tidak bisa dilepaskan kaitannya dengan politik hukum yang dianut; (3) sarana dan prasarana hukum, yang meliputi hal-hal yang bersifat fisik; (4) budaya hukum yang dianut oleh warga masyarakat, termasuk para pejabatnya; dan (5) pendidikan hukum; Sebagai bahan diskusi lihat pula Tim Sejarah BPHN, Sejarah Sadan Pembinaan Hukum Nasional (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, 2005).

<sup>23</sup> Republik Indonesia, Peraturan Presiden Republik Indonesia tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009, Perpres Nomor 7 Tahun 2005, LN Nomor 11 Tahun 2005.

<sup>22</sup> Friedman, *American Law: An Introduction*, op. cit., hal. 5

<sup>23</sup> Friedman, *American Law: An Introduction*, op. cit., hal. 6 - 7

Sebagai akibat dari proses perubahan UUD 1945, dimana salah satu dasar pemikiran perubahannya adalah tentang kekuasaan tertinggi di tangan MPR,<sup>26</sup> maka semenjak tahun 2004, MPR hasil

<sup>26</sup> Adapun dasar-dasar pemikiran perubahan UUD 1945 yang dilakukan antara tahun 1999 - 2002 antara lain meliputi peninjauan dan penataan kembali hal-hal yang terkait dengan permasalahan sebagai berikut: (1) UUD 1945 membentuk struktur ketatanegaraan yang bertumpu pada kekuasaan tertinggi di tangan MPR yang sepenuhnya melaksanakan kedaulatan rakyat. Hal ini berakibat pada tidak terjadinya checks and balances pada institusi-institusi ketatanegaraan. Penguasaan terhadap MPR adalah kata kunci bagi kekuasaan pemerintahan negara yang seakan-akan tanpa ada hubungannya lagi dengan rakyat; (2) UUD 1945 memberikan kekuasaan yang sangat besar kepada pemegang kekuasaan eksekutif (presiden). Sistem yang dianut oleh UUD 1945 adalah executive heavy, yakni kekuasaan dominan berada di tangan presiden. Pada diri presiden terpusat kekuasaan menjalankan pemerintahan (chief executive) yang dilengkapi dengan berbagai hak konstitusional yang lazim disebut hak prerogatif (antara lain memberi grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi) dan kekuasaan legislatif karena memiliki kekuasaan membentuk UU. Hal ini tercermin jelas dalam Penjelasan UUD 1945, yang berbunyi Presiden ialah penyelenggara pemerintah Negara yang tertinggi di bawah Majelis. Dua cabang kekuasaan negara yang seharusnya dipisahkan dan dijalankan oleh lembaga negara yang berbeda tetapi nyatanya berada di satu tangan (Presiden) yang menyebabkan tidak bekerjanya prinsip checks and balances dan berpotensi mendorong lahirnya kekuasaan yang otoriter; (3) UUD 1945 mengandung pasal-pasal yang terlalu "luwes" sehingga dapat menunuukan lebih dari satu penafsiran (multitafsir), misalnya Pasal 7 UUD 1945 (sebelum diubah) yang berbunyi "Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali". Rumusan pasal itu dapat ditafsirkan lebih dari satu, yakni tafsir pertama bahwa presiden dan wakil presiden dapat dipilih berkali-kali dan tafsir kedua yang menyatakan bahwa presiden dan wakil presiden hanya boleh memegang jabatan maksimal dua kali dan sesudah itu tidak boleh dipilih kembali. Contoh lain adalah Pasal 6 ayat (1) UUD 1945 (sebelum diubah) yang berbunyi: "Presiden ialah orang Indonesia asli". UUD 1945 tidak memberikan penjelasan dan memberikan arti kata "orang Indonesia asli" itu, sehingga rumusan ini membuka penafsiran beragam, antara lain orang Indonesia asli adalah warga negara Indonesia yang lahir di Indonesia atau warga negara Indonesia yang orang tuanya adalah orang Indonesia; (4) UUD 1945 terlalu banyak memberi kewenangan kepada kekuasaan Presiden untuk mengatur hal-hal penting dengan undang-undang (UU). UUD 1945 menetapkan bahwa Presiden juga memegang kekuasaan legislatif sehingga Presiden dapat merumuskan hal-hal penting sesuai kehendaknya dalam

pemilihan umum pada tahun tersebut tidak lagi menetapkan produk hukum yang berupa GBHN. Padahal selama ini GBHN merupakan salah satu sumber untuk meninjau politik hukum dalam arti *legal policy*, baik yang akan atau telah dilaksanakan oleh pemerintah. Oleh karena itu, untuk menganalisis politik pembangunan hukum nasional dalam era pasca reformasi, salah satu rujukan utama kita adalah pada naskah RPJMN tersebut. Namun demikian sebelum meninjau politik pembangunan hukum nasional dalam era pasca reformasi, akan kita tinjau lebih dahulu aspek historisnya, yakni politik pembangunan hukum nasional pada era sebelum masa reformasi dan pada masa reformasi.

Sebelum masa reformasi, politik pembangunan hukum nasional didasarkan pada beberapa GBHN. Pada masa Orde Lama, landasan hukum GBHN tercantum dalam Ketetapan MPR Nomor I/MPRS/1960 tentang "Manifesto Politik Republik Indonesia sebagai Garis-Garis Besar Daripada Haluan Negara" yang ditetapkan di Bandung pada tanggal 19 Nopember 1960

UU. Hal ini menyebabkan pengaturan mengenai MPR, DPR, BPK, MA, DPA, dan Pemerintahan Daerah disusun oleh Presiden dalam bentuk pengajuan Rancangan Undang-Undang (RUU) kepada DPR; dan (5) Rumusan UUD 1945 tentang semangat penyelenggara negara belum cukup didukung ketentuan konstitusi yang memuat aturan dasar tentang kehidupan yang demokratis, supremasi hukum, pemberdayaan rakyat, penghormatan hak asasi manusia dan otonomi daerah. Hal ini membuka peluang bagi berkembangnya praktek penyelenggaraan negara yang tidak sesuai dengan Pembukaan UUD 1945, antara lain sebagai berikut: (a) tidak adanya *checks and balances* antarlembaga negara dan kekuasaan terpusat pada Presiden; (b) infrastruktur politik yang dibentuk, antara lain partai politik dan organisasi masyarakat, kurang mempunyai kebebasan berekspresi sehingga tidak dapat berfungsi sebagaimana mestinya; (c) pemilihan umum (pemilu) diselenggarakan untuk memenuhi persyaratan demokrasi formal karena seluruh proses dan tahapan pelaksanaannya dikuasai oleh pemerintah; dan (d) kesejahteraan sosial berdasarkan Pasal 33 UUD 1945 tidak tercapai, justru yang berkembang adalah sistem monopoli, oligopoli, dan monopsoni. Disamping dasar pemikiran tersebut, dalam proses perubahan UUD 1945 juga ada beberapa kesepakatan dasar sebagai berikut: (1) tidak mengubah Pembukaan UUD 1945; (2) tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI); (3) mempertegas sistem pemerintahan presidensial; (4) Penjelasan UUD 1945 ditiadakan, serta hal-hal normatif dalam Penjelasan dimasukkan ke dalam pasal-pasal; dan (5) perubahan dilakukan dengan cara "addendum".

dan Keputusan MPRS Nomor II/ MPRS/ 1960 tentang "Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahap Pertama 1961 - 1969" yang ditetapkan di Bandung pada tanggal 3 Desember 1960.<sup>27</sup> Namun demikian, dalam kedua Keputusan MPRS dan sekaligus GBHN pertama di Indonesia, ini, tidak ditemui pengaturan yang spesifik yang bisa dijadikan landasan hukum politik pembangunan hukum nasional.

Kondisi yang sama juga terjadi pada Keputusan MPRS Nomor IV/MPRS/1963 tentang "Pedoman-Pedoman Pelaksanaan Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Haluan Pembangunan" yang ditetapkan di Bandung pada tanggal 22 Mei 1963. Keputusan ini sama sekali tidak memberikan landasan hukum yang bersifat spesifik bagi politik pembangunan hukum nasional.<sup>28</sup>

Keputusan MPRS pertama yang terkait secara langsung dengan bidang hukum adalah Keputusan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang "Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang Republik Indonesia" yang ditetapkan di Jakarta pada tanggal 5 Juli 1966.<sup>29</sup> Walaupun tidak mengatur atau terkait secara langsung dengan GBHN, namun dalam Keputusan ini tercantum beberapa landasan pembangunan politik hukum nasional untuk masa itu.

Selanjutnya politik pembangunan hukum nasional secara nyata tercantum dalam beberapa Keputusan MPR tentang GBHN yang berlaku pada masa Orde Baru, yang terdiri dari sebagai berikut:

- a. Keputusan MPR Nomor IV/MPR/1973 yang ditetapkan di Jakarta pada tanggal 22 Maret 1973;<sup>30</sup>
- b. Keputusan MPR Nomor IV/MPR/1978 yang ditetapkan di Jakarta pada tanggal 22 Maret 1978;<sup>31</sup>
- c. Keputusan MPR No. II/MPR/1983 yang

ditetapkan di Jakarta pada tanggal 9 Maret 1983;<sup>32</sup>

- d. Keputusan MPR Nomor II/MPR/1988 yang ditetapkan di Jakarta pada tanggal 9 Maret 1988;<sup>33</sup>
- e. Keputusan MPR Nomor II/MPR/1993 yang ditetapkan di Jakarta pada tanggal 9 Maret 1993;<sup>34</sup> dan
- f. Keputusan MPR Nomor IUMPR/1998 yang ditetapkan di Jakarta pada tanggal 9 Maret 1998.<sup>35</sup>

Pelaksanaan reformasi hukum sebenarnya telah mendapatkan landasan politik pembangunan hukum nasional yang lebih signifikan dalam GBHN 1993<sup>36</sup> dan 1998.<sup>37</sup> Semenjak berlakunya kedua GBHN tersebut, *legal policy* dalam bidang hukum telah mengalami dua perkembangan sebagai berikut: (1) *legal policy* yang semenjak tahun GBHN 1973 pengaturannya dimasukkan ke dalam peringkat "Sektor" - dalam GBHN 1973 misalnya bersama-sama dengan Sektor Politik, Aparatur Pemerintah, dan Hubungan Luar Negeri,<sup>38</sup> dalam GBHN 1998 telah dimasukkan pengaturannya ke dalam peringkat "Bidang";<sup>39</sup> dan (2) bila dalam GBHN 1993 hanya diatur mengenai 3 (tiga) Subbidang *legal policy*, yakni: (a) Materi Hukum; (b) Aparatur Hukum; dan (c)

<sup>27</sup> *Ibid.*, khususnya pada hal. 781 - 782, dan tercantum dalam Bab IV tentang "Pola Umum Pelita Keempat".

<sup>28</sup> *Ibid.*, khususnya pada hal. 914 - 915, dan tercantum dalam Bab IV tentang "Pola Umum Pelita Kelima".

<sup>29</sup> *Ibid.*, khususnya pada hal. 1072 - 1073, dan tercantum dalam Bab IV tentang "Pembangunan Lima Tahun Keenam".

<sup>30</sup> *Ibid.*, khususnya pada hal. 1247 - 1252, dan tercantum dalam Bab IV tentang "Pembangunan Lima Tahun Ketujuh".

<sup>31</sup> Keputusan MPR RI Nomor II/MPR/1993 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara dalam Keputusan-keputusan MPR RI 1993 Beserta Susunan Kabinet Pembangunan VI (Semarang: Aneka Ilmu, 1993), hal. 11 - 133.

<sup>32</sup> Keputusan MPR RI Nomor II/MPR/1998 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Keputusan-keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1998 (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 1998), hal. 9 - 156.

<sup>33</sup> Departemen Penerangan Republik Indonesia, Keputusan-keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1973, *op. cit.*, hal. 94 - 98.

<sup>34</sup> Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Keputusan-keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1998, *op. cit.*, hal. 137 - 142.

<sup>27</sup> Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Himpunan Keputusan MPRS dan MPR Tahun 1960 sampai dengan 2002* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2002), hal. 3 - 17.

<sup>28</sup> *Ibid.*, hal. 25 - 29.

<sup>29</sup> *Ibid.*, hal. 133 - 150.

<sup>30</sup> *Ibid.*, lihat khususnya pada hal. 456, dan tercantum dalam Bab IV tentang "Pola Umum Pelita Kedua".

<sup>31</sup> *Ibid.*, khususnya pada hal. 627 - 628, dan tercantum dalam Bab IV tentang "Pola Umum Pelita Ketiga".

Sarana dan Prasarana Hukum. Sedangkan dalam GBHN 1998 terdapat dua tambahan Subbidang, yakni: (d) Budaya Hukum dan (e) Hak Asasi Manusia.

Adapun pengaruh dari pemikiran Friedman mulai tampak dalam GBHN 1993, yakni ketika arahan-arahan Bidang Hukum dibagi menjadi 3 (tiga) Subbidang, yakni: (a) Materi Hukum; (b) Aparatur Hukum; dan (c) Sarana dan Prasarana Hukum. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa sejak tahun 1993, landasan dasar dari *legal policy* yang mengarahkan politik pembangunan hukum nasional kita sangat dipengaruhi oleh pandangan Friedman.

Sebagai observasi umum, dapat dikatakan bahwa dalam era sebelum reformasi ini semangat pembaruan hukum di Indonesia sebenarnya juga sudah banyak dikemukakan. Dalam catatan Teuku Mohammad Radhie, dalam Pidato Dies Natalis di Universitas Gadjah Mada yang berjudul "Kedudukan Hukum Adat di Kemudian Hari" pada tahun 1947, Prof. Dr. Mr. R. Supomo telah mengutarakan cita-cita tentang kebutuhan suatu tata hukum yang kualitasnya sejajar dengan tata hukum dari negara-negara yang maju; suatu kesatuan hukum sipil untuk semua golongan warga negara; dan suatu sistem hukum yang mencakup segala aliran pikiran modern di dunia. Supomo juga menunjukkan bahwa suatu susunan ekonomi baru, cita-cita industrialisasi, hubungan-hubungan dagang dengan luar negeri akan membutuhkan pembentukan hukum sipil baru yang sesuai dengan hukum sipil di negara-negara maju.<sup>40</sup>

Selanjutnya Radhie juga mencatat bahwa dalam ceramahnya di hadapan para Anggota Perhimpunan Ahli Hukum Indonesia dan Ikatan Sarjana Hukum Indonesia di Jakarta pada tahun 1955, Mr. Soewandi dalam makalahnya yang berjudul "Sekitar Kodifikasi Hukum Nasional di Indonesia" juga telah mengemukakan pandangannya mengenai perubahan-perubahan hukum yang diperlukan di negara kita yang merdeka. Dikemukakan bahwa sebagai negara yang memegang kehormatan diri sendiri, Republik Indonesia tidak dapat mengelakkan diri dari kewajiban untuk menciptakan sendiri hukum nasionalnya; ti-

dak hanya meneruskan warisan dari zaman lampau saja, zaman yang dalam dasar-dasarnya sudah sama sekali berubah dari zaman kita saat ini, zaman yang tidak kita harapkan kembalinya.

Dalam perkembangannya selanjutnya tidak tercatat lagi banyaknya sarjana hukum dan institusi-institusi pendidikan dan penelitian hukum yang mengemukakan pandangan-pandangannya mengenai berbagai aspek pembaruan hukum di Indonesia. Pandangan-pandangan dan pemikiran-pemikiran tersebut begitu kaya dan beragam, namun demikian dampaknya dalam konteks pembaruan hukum dalam realitanya terasa belum begitu menyentuh.

### 1. Pembangunan Politik Hukum Nasional di Era Reformasi

Di Era Reformasi, MPR menyelenggarakan Sidang Istimewa pada bulan November 1998. Salah satu hasil dari Sidang Istimewa tersebut adalah Ketetapan MPR Nomor X/ MPR/ 1998 tentang "Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional Sebagai Haluan Negara" yang ditetapkan di Jakarta pada tanggal 13 November 1998.<sup>41</sup> Dalam Ketetapan MPR yang juga dikenal sebagai "GBHN Mini" ini di-muat beberapa arahan politik pembangunan hukum nasional sebagai berikut:<sup>42</sup>

- 1). Penanggulangan krisis di bidang hukum bertujuan untuk tegak dan terlaksananya hukum dengan sasaran terwujudnya ketertiban, ketenangan, dan ketenteraman masyarakat. Agenda yang harus dijalankan adalah:
  - a. Pemisahan secara tegas fungsi dan wewenang aparat penegak hukum agar dapat dicapai proporsionalitas, profesionalitas, dan integritas yang utuh.
  - b. Meningkatkan dukungan perangkat, sarana dan prasarana hukum yang lebih menjamin kelancaran dan kelangsungan berperannya hukum sebagai pengatur kehidupan nasional.
  - c. Memantapkan penghormatan dan

<sup>40</sup> Radhie, *loc. cit.*, hal. 570; Sebagai bahan diskusi, lihat pula Francis Fukuyama, *State Building: Governance and World Order in the Twenty-First Century* (London: Profile Books, 2005).

<sup>41</sup> Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Himpunan Ketetapan MPRS dan MPR Tahun 1960 sampai dengan 2002, *op. cit.*, hal. 1315 - 1331.

<sup>42</sup> *Ibid.*, hal. 1328.

penghargaan terhadap hak-hak asasi manusia melalui penegakan hukum dan peningkatan kesadaran hukum bagi seluruh masyarakat.

- d. Membentuk Undang-Undang Keselamatan dan Keamanan Negara sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 11/PNPS/1963 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Subversi yang akan dicabut.
- 2). Pelaksanaan reformasi di bidang hukum dilaksanakan untuk mendukung penanggulangan krisis di bidang hukum. Agenda yang harus dijalankan adalah:
    - a. Pemisahan yang tegas antar fungsi-fungsi yudikatif dari eksekutif.
    - b. Mewujudkan sistem hukum nasional melalui program legislasi nasional secara terpadu.
    - c. Menegakkan supremasi hukum dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
    - d. Terbentuknya sikap dan perilaku anggota masyarakat termasuk para penyelenggara negara yang menghormati dan menjunjung tinggi hukum yang berlaku.

Dalam konteks "GBHN Mini" ini, sangat jelas terlihat bahwa pembangunan politik hukum nasional diarahkan untuk menanggulangi krisis di bidang hukum. Penanggulangan krisis di bidang hukum bertujuan untuk tegak dan terlaksananya hukum dengan sasaran terwujudnya ketertiban, ketenangan, dan ketenteraman masyarakat.

Selanjutnya, kira-kira 11 bulan kemudian, MPR hasil pemilihan umum tahun 1999 mengadakan sidang. Salah satu hasil dari Sidang MPR tersebut adalah Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1999 tentang "Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999 - 2004" yang ditetapkan di Jakarta pada tanggal 19 Oktober 1999.<sup>43</sup> Politik pembangunan hukum nasional dalam konteks *legal policy* pada saat itu memiliki tolok ukur 10 (sepuluh) butir arahan GBHN sebagaimana ditetapkan dalam Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1999. Kesepuluh arahan tersebut adalah sebagai berikut:<sup>44</sup>

1. Mengembangkan budaya hukum di se-

mua lapisan masyarakat untuk terciptanya kesadaran dan kepatuhan hukum dalam kerangka supremasi hukum dan tegaknya negara hukum.

2. Menata sistem hukum nasional yang menyeluruh dan terpadu dengan mengakui dan menghormati hukum agama dan hukum adat serta memperbaharui perundang-undangan warisan kolonial dan hukum nasional yang diskriminatif, termasuk ketidakadilan gender dan ketidaksesuaiannya dengan tuntutan reformasi melalui program legislasi.
3. Menegakkan hukum secara konsisten untuk lebih menjamin kepastian hukum, keadilan dan kebenaran, supremasi hukum, serta menghargai hak asasi manusia.
4. Melanjutkan ratifikasi konvensi internasional, terutama yang berkaitan dengan hak asasi manusia sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan bangsa dalam bentuk undang-undang.
5. Meningkatkan integritas moral dan profesionalitas aparat penegak hukum, termasuk Kepolisian Negara Republik Indonesia, untuk menumbuhkan kepercayaan masyarakat dengan meningkatkan kesejahteraan, dukungan sarana dan prasarana hukum, pendidikan serta pengawasan yang efektif.
6. Mewujudkan lembaga peradilan yang mandiri dan bebas dari pengaruh penguasa dan pihak manapun.
7. Mengembangkan peraturan perundang-undangan yang mendukung kegiatan perekonomian dalam menghadapi era perdagangan bebas tanpa merugikan kepentingan nasional.
8. Menyelenggarakan proses peradilan secara cepat, mudah, murah, dan terbuka, serta bebas korupsi, kolusi, dan nepotisme dengan tetap menjunjung tinggi asas keadilan dan kebenaran.
9. Meningkatkan pemahaman dan penyadaran, serta meningkatkan perlindungan, penghormatan, dan penegakkan hak asasi manusia dalam seluruh aspek kehidupan.
10. Menyelesaikan berbagai proses peradilan terhadap pelanggaran hukum dan hak

<sup>43</sup> *Ibid.*, hal. 1509 - 1528.

<sup>44</sup> *Ibid.*, hal. 1524.

asasi manusia yang belum ditangani secara tuntas.

Jika dilakukan peninjauan secara komprehensif, politik pembangunan hukum nasional yang diarahkan pada era pasca reformasi ini masih terkena pengaruh pandangan Friedman, walaupun pengaruhnya-terutama dalam konteks pemberian judul-judul Bidang atau Sub-bidangnya, karena memang tidak dibagi atas hal-hal tersebut tidak sebesar pengaruhnya dalam GBHN 1993. Namun pengaruh ini akan terlihat lebih jelas lagi pada politik pembangunan hukum nasional dalam era pasca reformasi.

## 2. Pembangunan Politik Hukum Nasional di Era Pasca Reformasi

Di era pasca reformasi, pembangunan politik hukum nasional merujuk pada beberapa arahan yang bertajuk "Pembinaan dan Sistem Politik Hukum" yang merupakan salah satu bagian dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2004-2009.<sup>45</sup> Dengan demikian pembahasan dalam bagian berikutnya ini juga akan didasarkan pada ketiga unsur sistem hukum tersebut.

Dalam Perpres ini pengaruh Friedman sangat tampak pada bagian-bagian awal, dimana permasalahan politik pembangunan hukum nasional ditinjau dari 3 (tiga) hal: substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum. Dalam konteks substansi hukum, terdapat beberapa permasalahan yang mengemuka antara lain sebagai berikut: terjadinya tumpang tindih dan inkonsistensi peraturan perundang-undangan dan implementasi undang-undang terhambat peraturan pelaksanaannya.

Selanjutnya dalam konteks **struktur hukum** juga disebutkan beberapa kendala antara lain sebagai berikut: kurangnya independensi dan akuntabilitas kelembagaan hukum, padahal faktor independensi dan akuntabilitas merupakan dua sisi mata uang logam. Selanjutnya disinggung pula mengenai kualitas sumber daya manusia di bidang hukum - mulai dari peneliti hukum, perancang peraturan perundang-undangan sampai tingkat pelaksana dan penegak hukum masih memerlukan peningkatan. Ditegaskan pula me-

ngeni permasalahan sistem peradilan yang transparan dan terbuka. Konteks ini juga menyiratkan perlunya pelaksanaan pembinaan satu atap oleh Mahkamah Agung (MA) sebagai upaya untuk mewujudkan kemandirian kekuasaan kehakiman dan menciptakan putusan pengadilan yang tidak memihak (*impartial*).

Terakhir, dalam konteks **budaya hukum**, disoroti beberapa permasalahan antara lain sebagai berikut: timbulnya degradasi budaya hukum di lingkungan masyarakat. Gejala ini ditandai dengan meningkatnya apatisisme seiring dengan menurunnya tingkat apresiasi masyarakat, baik kepada substansi hukum maupun kepada struktur hukum yang ada. Selanjutnya disinggung pula permasalahan menurunnya kesadaran akan hak dan kewajiban hukum dalam masyarakat.

Sehubungan dengan beberapa permasalahan tersebut, menurut Perpres tersebut, sasaran yang akan dilakukan dalam tahun 2004 - 2009 adalah terciptanya sistem hukum nasional yang adil, konsekuen, dan tidak diskriminatif (termasuk tidak diskriminatif terhadap perempuan atau bias jender); terjaminnya konsistensi seluruh peraturan perundang-undangan pada tingkat pusat dan daerah, serta tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi; dan kelembagaan peradilan dan penegak hukum yang berwibawa, bersih, profesional dalam upaya memulihkan kembali kepercayaan masyarakat secara keseluruhan kepada hukum.

Berkaitan dengan hal-hal sebagaimana diuraikan di muka, "pembangunan politik hukum nasional" antara tahun 2004 - 2009 diarahkan pada kebijakan untuk memperbaiki **substansi** (materi) hukum, **struktur** (kelembagaan) hukum, dan **kultur** (budaya) hukum, melalui upaya:<sup>46</sup>

1. Menata kembali substansi hukum melalui peninjauan dan penataan kembali peraturan perundang-undangan untuk memperhatikan tertib perundang-undangan dengan memperhatikan asas umum dan hirarki perundang-undangan; dan menghormati serta memperkuat kearifan lokal dan hukum adat untuk memperkaya sistem hukum dan peraturan melalui pemberda-

<sup>45</sup> Republik Indonesia, Peraturan Presiden Republik Indonesia tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009, *loc. cit.*

<sup>46</sup> Republik Indonesia, Peraturan Presiden Republik Indonesia tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009, *loc. cit.*, bagian "Arah Kebijakan".

- yaan yurisprudensi sebagai bagian dari upaya pembaruan materi hukum nasional.
2. Melakukan pembenahan struktur hukum melalui penguatan kelembagaan dengan meningkatkan profesionalisme hakim dan staf peradilan serta kualitas sistem peradilan yang terbuka dan transparan; menyederhanakan sistem peradilan, meningkatkan transparansi agar peradilan dapat diakses oleh masyarakat dan memastikan bahwa hukum diterapkan dengan adil dan memihak pada kebenaran; memperkuat kearifan lokal dan hukum adat untuk memperkaya sistem hukum dan peraturan melalui pemberdayaan yurisprudensi sebagai bagian dari upaya pembaruan hukum nasional.
  3. Meningkatkan budaya hukum antara lain melalui pendidikan dan sosialisasi berbagai peraturan perundangundangan serta perilaku keteladanan dari kepala negara dan jajarannya dalam mematuhi dan menaati hukum serta penegakan supremasi hukum.

Untuk melakukan pembaruan terhadap substansi (materi) hukum nasional, diperlukan penelitian yang bersifat mendalam, agar tujuan meniadakan tumpang tindih dan inkonsistensi peraturan dapat dihindari. Karena adanya Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945,<sup>47</sup> pasca Proklamasi Kemerdekaan masih terjadi keanekaragaman hukum. Berdasarkan hal tersebut, banyak peraturan dari masa kolonial yang masih berlaku. Data pada sekitar tahun 1992 menunjukkan bahwa terdapat sekitar 400 (empat ratus) peraturan dari masa kolonial yang masih berlaku hingga saat itu.

Berdasarkan data dari Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN), diperkirakan bahwa peraturan-peraturan yang pernah dikeluarkan oleh Pemerintah Hindia Belanda sampai dengan tahun 1949 berjumlah sekitar 7.000 peraturan. Jika dikaitkan dengan jumlah peraturan yang dikeluarkan per tahun sejak tahun 1819 - 1949 di da-

lam Buku Kumpulan Peraturan Perundang-undangan Hindia Belanda yang disusun oleh Mr. E. M.L. Engelbrecht (terbitan tahun 1960), maka jumlah tersebut dapat dikatakan mendekati kebenaran.<sup>48</sup> Dengan adanya pemberlakuan beberapa peraturan baru untuk menggantikan peraturan-peraturan lama tersebut, jumlah yang tersisa tidak lagi sekitar 400 peraturan, tetapi telah agak berkurang.<sup>49</sup> Karena itu maka permasalahan utama pembangunan politik hukum nasional antara lain adalah sebagai berikut: (1) memperbarui atau mengganti peraturan hukum dari masa kolonial yang masih berlaku melalui Aturan Peralihan UUD 1945; dan (2) menciptakan hukum baru yang secara utuh bersumber pada Pancasila dan UUD 1945 (termasuk Perubahan-perubahannya), sesuai dengan tuntutan dan perkembangan masyarakat pada tingkat lokal, nasional, regional, dan internasional dalam era globalisasi.<sup>50</sup>

Untuk mencapai berbagai tujuan yang disebutkan di muka, Perpres menetapkan berbagai program pembangunan yang mencakup 5 (lima) hal sebagai berikut:<sup>51</sup>

1. program perencanaan hukum;
2. program pembentukan hukum;
3. program peningkatan kinerja lembaga peradilan dan lembaga penegakan hukum lainnya;

<sup>48</sup> Untuk mendapatkan data yang lebih detail mengenai hal ini, lihat Roesminah, et. al. "Laporan Akhir Tim Penyusunan Rencana Pencabutan Peraturan Perundang-undangan Kolonial". Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman RI, 1991/1992. Menurut pengamatan penulis, hingga saat ini belum ada langkah-langkah tindak lanjut yang signifikan terhadap hasil penelitian ini, dalam arti belum ada langkah-langkah kongkrit untuk melakukan penggantian secara progresif terhadap peraturan perundangundangan kolonial. Hal ini misalnya dapat dilihat dari naskah "Program Legislasi Nasional Tahun 2005 - 2009"; dari sekitar 284 Rancangan Undang-Undang (RUU) yang diprogramkan untuk diselesaikan antara tahun 2005 - 2009 - atau yang nota bene bisa dikatakan sebagai politik (pembangunan) perundang-undangan kita pada era pasca reformasi - sangat sedikit sekali (atau bisa dikatakan hampir-hampir tidak ada) peraturan perundang-undangan kolonial yang diprogramkan untuk diganti.

<sup>49</sup> Diantara peraturan-peraturan baru yang diberlakukan untuk menggantikan peraturan-peraturan lama tersebut ialah UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang "Perbendaharaan Negara", yang menggantikan *Indische Comptabiliteits Wet (ICW)* (*Staatsblad* Tahun 1925 Nomor 448).

<sup>50</sup> Joseph Stiglitz, *Globalization and Its Discontents* (London: Penguin Books, 2002), hal 145.

<sup>47</sup> Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 yang dimaksud terutama adalah ketentuan yang ada di dalam naskah asli UUD 1945 (sebelum diubah), yang menyatakan sebagai berikut: "Segala badan negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini".

4. program peningkatan kualitas profesi hukum;
5. program peningkatan kesadaran hukum dan hak asasi manusia.

#### D. Penutup

Berdasarkan uraian tersebut diatas, dapat disimpulkan bahwa pembangunan politik hukum nasional merupakan salah satu bidang pembangunan yang penting, yang juga memerlukan perhatian dan penanganan secara intensif sebagaimana bidang-bidang pembangunan lainnya. Dari tinjauan historis tampak bahwa terjadi permasalahan yang terkait dengan inkonsistensi dan tumpang tindihnya berbagai peraturan dalam pelbagai bidang. Inkonsistensi dan tumpang tindihnya berbagai peraturan ini menyebabkan upaya pembangunan hukum nasional menjadi agak sulit dilakukan.

Pembangunan politik hukum nasional yang diberlakukan sejak masa Orde Lama hingga era Pasca Reformasi saat ini sebenarnya cukup memberikan akomodasi untuk menyelesaikan berba-

gai permasalahan, namun demikian dalam realitanya pembangunan politik hukum nasional tersebut terkesan agak sulit diterapkan, sehingga dalam beberapa sisi, politik pembangunan hukum nasional dimaksud terkesan agak menjadi sloganis.

Sehubungan dengan hal tersebut dibutuhkan suatu politik pembangunan hukum nasional yang komprehensif untuk memperbaiki dan menyempurnakan tatanan hukum dalam era pasca reformasi. Sehubungan dengan hal tersebut, permasalahan utama pembangunan politik hukum nasional antara lain adalah sebagai berikut: (1) memperbarui atau mengganti peraturan hukum dari masa kolonial yang masih berlaku melalui Aturan Peralihan UUD 1945; dan (2) menciptakan hukum baru yang secara utuh bersumber pada Pancasila dan UUD 1945 (termasuk Perubahan-perubahannya), sesuai dengan tuntutan dan perkembangan masyarakat pada tingkat lokal, nasional, regional, dan internasional dalam era globalisasi.

#### Daftar Pustaka

- Apeldoorn, L.J. van. *Inleiding tot de Studie van Het Nederlandse Recht, atau Pengantar Ilmu Hukum*, terj. Oetarid Sadino. Jakarta: Pradnya Paramita, 1981.
- Arinanto, Satya. *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005.
- Asshiddiqie, Jimly. *Agenda Pembangunan Hukum Nasional di Abad Globalisasi*. Jakarta. Balai Pustaka, 1998.
- Berman, Harold J. *Law and Revolution: The Formation of the Western Legal Tradition*. Cambridge: Harvard University Press, 1983.
- Claude, Richard Pierre dan Burns H: Weston, eds. *Human Rights in the World Community*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1992.
- Coper, Michael and George Williams, eds. *The Cauldron of Constitutional Change*. Canberra: Centre for International and Public Law Faculty of Law Australian National University, 1997.
- Dallmayr, Fred R. *Achieving Our World: Toward a Global and Plural Democracy*. Lanham: Rowman dan Littlefield Publishers, Inc., 2001.
- Dallmayr, Fred dan Jose M. Rosales, eds. *Beyond Nationalism?: Sovereignty and Citizenship*. Lanham: Lexington Books, 2001.
- Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. *Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam Proses Demokratisasi: Laporan Pelaksanaan Fungsi, Tugas, dan Wewenang DPR RI*

<sup>51</sup> Republik Indonesia, Peraturan Presiden Republik Indonesia tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009, *loc. cit.*, bagian "Program-program Pembangunan"; Bandingkan juga beberapa program reformasi hukum yang diuraikan dalam Firoz Gaffar dan Idris Kasim, eds. *Reformasi Hukum di Indonesia*. Jakarta: Cyberconsult, 2000; Lihat pula beberapa hasil studi dari Komisi Hukum Nasional (KHN) Republik Indonesia, antara lain Komisi Hukum Nasional, *Kebijakan Reformasi Hukum: Suatu Rekomendasi* (Jakarta: KHN, 2003).

- pada Sidang Tahunan MPR RI, Tahun Pertama 1999 - 2000. Jakarta: Agustus 2000
- , *Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam Proses Demokratisasi: Laporan Pelaksanaan Fungsi, Tugas, dan Wewenang DPR RI pada Sidang Tahunan MPR RI, Tahun Kedua 2000 - 2001*. Jakarta: November 2001.
- Emmerson, Donald K., ed. *Indonesia Beyond Soeharto: Negara, Ekonomi, Masyarakat, Transisi*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama bekerja sama dengan The Asia Foundation, 2001.
- Farnsworth, E. Allan. *An Introduction to the Legal System of the United States*. Oceana: 1983.
- Finer, S.E., Vernon Bogdanor, dan Bernard Rudden. *Comparing Constitutions*. Oxford: Clarendon Press, 1995.
- Friedman, Lawrence M. *A History of American Law*. New York: Simon and Schuster, 1973.
- , *American Law: An Introduction*. New York: W.W. Norton dan Company, 1984.
- Friedmann, Wolfgang. *Law in a Changing Society*. Middlesex: Penguin Books, 1972.
- , *Legal Theory*. New York: Columbia University Press, 1967.
- Fukuyama, Francis. *State Building: Governance and World Order in the Twenty-First Century*. London: Profile Books, 2005.
- Gaffar, Firoz dan Idris Kasim, eds. *Reformasi Hukum di Indonesia*. Jakarta: Cyberconsult, 2000.
- International IDEA (Lembaga Internasional untuk Bantuan Demokrasi dan Pemilu. *Penilaian Demokratisasi di Indonesia. Pengembangan Kapasitas Seri 8*. Jakarta: International IDEA, 2000.
- Komisi Hukum Nasional (KHN) Republik Indonesia, *Kebijakan Reformasi Hukum: Suatu Rekomendasi* (Jakarta: KHN, 2003).
- Kritz, Neil J., ed. *Transitional Justice: How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes, Volume I. General Considerations*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 1995.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI). *Panduan dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2003.
- Merryman, John Henry. *The Civil Law Tradition: An Introduction to the Legal Western Europe and Latin America*. Stanford: Stanford University Press, 1985.
- Pickles, John dan Adrian Smith, eds. *Theorising Transition: The Political Economy of Post-Communist Transformations*. London: Routledge, 1998.
- Stiglitz, Joseph. *Globalization and Its Discontents*. London: Penguin Books, 2002.
- Teitel, Ruti G. *Transitional Justice*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- Tim Sejarah BPHN. *Sejarah Badan Pembinaan Hukum Nasional*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, 2005.
- Radhie, Teuku Mohammad. "Pembaruan Hukum di Indonesia," dalam *Guru Pinandita: Sumbang-sih untuk Prof. Djokosoetono, SH*. Jakarta: Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 2006.
- Schmitter, Philippe C. "Recent Developments in the Academic Study of Democratization: Lesson for Indonesia from 'Transitology' and 'Consolidology'." Paper presented on the Inauguration and Colloquium of the Habibie Center in Jakarta, 22 - 24 May, 2000.
- Basic Law for the Federal Republic of Germany. Promulgated by the Parliamentary Council on 23 May 1949. Bonn: Press and Information Office of the Federal Government, 1995.
- Departemen Penerangan Republik Indonesia. *Ketetapan-ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1973*. Jakarta: Pradnya Paramita, 1978.
- Ketetapan-ketetapan MPR RI 1993 Beserta Susunan Kabinet Pembangunan VI. Semarang: Aneka Ilmu, 1993.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Ketetapan-ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1998*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 1998.

- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. Ketetapan-ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Hasil Sidang Umum MPR RI Tahun 1999. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 1999.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Putusan Sidang Istimewa MPR RI Tahun 2001. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2001.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. Himpunan Ketetapan MPRS dan MPR Tahun 1960 sampai dengan 2002. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2002.
- Republik Indonesia. Undang-Undang tentang Perbendaharaan Negara, UU Nomor 1 Tahun 2004, LN Nomor 5 Tahun 2004, TLN Nomor 4355.