

POLITIK REFORMASI HUKUM: PEMBENTUKAN SISTEM HUKUM NASIONAL YANG DIHARAPKAN

Diya Ul Akmal
diyaulakmal@gmail.com
Universitas Sultan Ageng Tirtayasa

ABSTRAK

Pembangunan hukum terus dilakukan untuk menyempurnakan sistem yang sudah ada. Dari masa prakemerdekaan hingga saat ini terus dilakukan pembangunan hukum tersebut. Namun disetiap masa selalu terdapat permasalahan yang harus diselesaikan. Selain itu, permasalahan yang timbul tersebut seringkali menyisakan karakter yang tidak baik dalam pembangunan hukum dimasa selanjutnya. Salah satu contohnya adalah hukum dibentuk hanya untuk melanggengkan kekuasaan politik dan untuk dapat memberikan keuntungan kepada individu/kelompok tertentu saja. Sejatinnya masyarakat menginginkan hukum bersifat responsif dan melindungi diri pribadinya. Diperlukan penataan yang sungguh-sungguh demi menciptakan hal tersebut. Penataan dan perbaikan ini meliputi ketiga sub sistem hukum yang ada. Pembentukan hukum tidak hanya untuk beberapa individu atau golongan saja. Kemudian penegakkan hukum harus dilakukan dengan mengakui setiap orang memiliki kesamaan kedudukan dihadapan hukum. Dan menciptakan budaya hukum masyarakat yang baik. Sehingga pada akhirnya tertib hukum akan terlaksana dan akan memberikan keadilan serta kemanfaatan yang luas.

Kata Kunci: Politik Hukum, Sistem Hukum, Hukum

ABSTRACT

Legal development continues to be carried out to improve the existing legal system. Since the pre-independence era to the present, legal developments have continued. In every period there are always problems that must be resolved. The problems that arise often leave a bad character in future legal developments. for example, laws are formed only to perpetuate political power and to be able to provide benefits to certain individuals or groups. In fact, people want the law to be responsive and protect themselves. It takes serious arrangements to make it happen. These arrangements and improvements cover the three existing legal sub-systems. Legal formation is not only for a few individuals or groups. Then law enforcement must be carried out by recognizing that everyone has equal position before the law. And create a good community legal culture. So that law order will be implemented and will provide justice and broad benefits.

Keywords: Politics of Law, Legal System, Law

PENDAHULUAN

Dinamika ketatanegaraan Indonesia terus berkembang dari waktu ke waktu. Begitupun dengan pembentukan hukum yang menyelaraskan diri dengan perkembangan yang ada. Namun perkembangan tersebut tidak selalu dapat diartikan sebagai suatu hal positif. Karena sampai saat ini masyarakat masih mendambakan suatu hukum yang membela kepentingan masyarakat umum dan memberikan hak secara penuh kepada warga negaranya. Pembentukan hukum seringkali dijadikan alat politik untuk melanggengkan kekuasaan atau untuk kepentingan individu semata. Hal ini sudah berlangsung semenjak masa orde lama hingga sekarang. Dimulai dari zaman orde lama

ketika Soekarno berusaha untuk menjadikan dirinya presiden Indonesia seumur hidup, zaman orde baru yang membuat Soeharto dapat dipilih menjadi presiden selama 32 tahun, sampai zaman orde reformasi hingga saat ini yang dalam pembentukan hukumnya dimanfaatkan untuk kepentingan politik semata.

Cita hukum bangsa hanya menjadi angan yang selalu diharapkan. Sistem hukum yang ada saat ini merupakan satu kesatuan utuh dari perubahan-perubahan yang terjadi sejak dahulu hingga kini. Tatanan yang terbentuk menyisakan permasalahan yang harus segera dibenahi. Apabila dibiarkan terus menerus maka akan semakin banyak masyarakat yang merasakan kerugian sebagai akibat dari sistem yang terbentuk. Sejatinya hukum berfungsi sebagai pelindung kepentingan manusia. Dalam menegakkan hukum terdapat tiga unsur yang harus diperhatikan sebagaimana yang dijabarkan oleh Gustav Radbruch, yaitu kepastian hukum (*rechtssicherheit*), keadilan (*gerechtigkeits*), dan kemanfaatan (*zweckmassigkeit*).¹ Ketiga unsur tersebut harus dapat dielaborasi lebih lanjut dalam pembentukan hukum agar tercapainya cita hukum seperti yang diharapkan. Lebih lanjut, dalam pembentukan sistem hukum harus dapat berjalan dengan baik. Sebagaimana yang dijelaskan oleh Lawrence Friedman, ketiga sub sistem yaitu struktur hukum, substansi hukum, dan budaya hukum harus berjalan beriringan agar terciptanya sistem hukum yang baik.

Berdasarkan latar belakang diatas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut: Bagaimana perkembangan politik hukum nasional dalam membentuk sistem hukum nasional yang diharapkan? Tujuannya untuk menjawab sejarah perkembangan hukum di Indonesia dan pengharapan terhadap penataan sistem hukum dimasa yang akan datang. Pembahasan mengenai isu tersebut akan dijabarkan menjadi dua yaitu politik hukum era orde lama, orde baru, dan orde reformasi serta pembentukan sistem hukum nasional yang diharapkan.

Penulisan ini menggunakan metode hukum normatif dengan pendekatan historis. Data yang digunakan adalah data sekunder yang didapatkan dari berbagai sumber dengan topik yang sesuai dan relevan sehingga menjadi keruntutan dalam menjawab permasalahan yang akan dibahas. Data yang didapatkan akan dideskripsikan melalui kata-kata dalam narasi dengan logika ilmiah.

¹ Winda Wijayanti, "Eksistensi Undang-Undang Sebagai Produk Hukum Dalam Pemenuhan Keadilan Bagi Rakyat (Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 50/PUU-X/2012)" Jurnal Konstitusi, Volume 10, Nomor 1, Maret 2019, hlm. 186-187.

PEMBAHASAN PENELITIAN

1. Politik Hukum Era Orde Lama, Orde Baru, dan Orde Reformasi

Awal perkembangan hukum di Indonesia dimulai dari masa Pra-kemerdekaan ketika Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) merumuskan dasar negara Indonesia. Yang pada saat itu tercetus dan disebutkan oleh Founding Father bangsa Ir. Soekarno dan dikenal dengan istilah Pancasila. Pancasila lahir dari nilai-nilai yang selama ini berada dalam jati diri bangsa (masyarakat) dan kemudian disarikan kedalam 5 sila. Nilai-nilai ini merupakan semangat, kepribadian, dan merupakan suatu hal yang telah mendarah daging di kehidupan masyarakat.

Dalam perjalanannya, dinamika politik di Indonesia terus mengalami gejolak. Pada awal pembentukan negara Indonesia, PPKI yang saat itu diketuai oleh Soekarno menetapkan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945). Badan ini juga yang memilih presiden dan wakil presiden pertama Indonesia pada saat itu karena lembaga Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) belum terbentuk.² Pada awal kemerdekaan, kekuasaan negara sepenuhnya berada ditangan presiden dan dibantu oleh Komite Nasional.³ Soekarno dalam pidatonya sebagai ketua PPKI menyatakan bahwa UUD 1945 bersifat sementara dan memiliki harapan ketika suasana negara sudah lebih tentram, MPR dapat membuat UUD yang lebih lengkap dan sempurna.⁴

Pada tanggal 27 Desember 1949, UUD 1945 mengalami perubahan menjadi UUD RIS yang berlaku sampai dengan 17 Agustus 1950. Perubahan ini membawa dampak terhadap bentuk negara yang semula Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) menjadi Negara Republik Indonesia Serikat (RIS). UUD RIS hanya berlaku dalam rentang waktu satu tahun. Karena sejak 1950-1959 berlaku Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS). Pada 5 Juli 1959, Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden yang menyatakan memberlakukan kembali UUD 1945. Dizaman kepemimpinan Soekarno ini, konstitusi kental dengan nuansa demokrasi politik dan demokrasi ekonomi yang disebut juga dengan istilah socio-demokrasi.⁵

² Lihat pasal III Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945.

³ Lihat pasal IV Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945.

⁴ Danggur Konradus, "*Politik Hukum Berdasarkan Konstitusi*", Masalah-masalah Hukum, Jilid 45 No. 3, Juli 2016, hlm. 201.

⁵ Djauhari, "*Konsep Kesejahteraan Pra Kemerdekaan RI*", Jurnal Hukum FH Unissula, Vol. 16 No. 2, Juni 2006, hlm 23. Lihat juga dalam Danggur Konradus, "*Politik Hukum Berdasarkan...*", ibid, hlm. 202.

Karakter produk hukum yang dihasilkan pada masa demokrasi liberal (1945-1959) bersifat responsif/populistik. Contohnya adalah Undang-undang Nomor 7 Tahun 1953 yang mengatur tentang pemilihan Umum. Undang-undang tersebut dapat mengatur secara rinci sistem Pemilu dan pokok-pokok prosesnya, sehingga tidak memberi ruang yang terlalu luas kepada eksekutif untuk menafsirkan sendiri dengan peraturan perundang-undangan delegatif. Proses lahirnya Undang-undang tersebut didorong oleh arus kehendak rakyat dan dibahas secara fair dalam badan perwakilan rakyat. Adanya partisipasi masyarakat menjadikan materi muatan undang-undang tersebut juga mencerminkan keberpihakan kepada rakyat secara keseluruhan.⁶

Setelah berakhirnya sistem politik liberal dan beralih menjadi sistem demokrasi terpimpin, maka lahirlah konfigurasi politik baru yang lebih bersifat otoriter. Konfigurasi politik pada era demokrasi terpimpin ditandai dengan adanya tiga kekuatan politik utama, yaitu Soekarno, Angkatan Darat dan Partai Komunis Indonesia (PKI) yang saling memanfaatkan. Soekarno memerlukan PKI untuk menghadapi kekuatan Angkatan Darat yang gigih menyainginya, PKI memerlukan Soekarno untuk mendapatkan perlindungan dari presiden dalam melawan Angkatan Darat, sedangkan Angkatan Darat membutuhkan Soekarno untuk mendapatkan legitimasi bagi keterlibatannya di dalam politik. Hal ini bertentangan dengan konsep negara hukum Indonesia menurut UUD 1945, bahwa kekuasaan Kepala Negara harus terbatas dan bukan tak terbatas. Artinya Kepala Negara bukan diktator dan dalam melaksanakan roda pemerintahan harus berpedoman kepada konstitusi serta ketentuan hukum yang berlaku.⁷

Produk hukum yang dihasilkan pada masa demokrasi terpimpin berkarakter ortodoks/konservatif. Pada masa ini undang-undang tentang Pemilu tidak pernah dibuat, karena Pemilu belum pernah dilaksanakan. Ketentuan mengenai pemerintahan daerah pada Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 diganti dengan Penpres Nomor 6 Tahun 1959. Kepala Daerah diangkat oleh pusat, tanpa harus terikat dengan calon-calon yang diajukan oleh DPRD. Selanjutnya Penpres Nomor 6 Tahun 1959 digantikan dengan Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang

⁶ Liky Faizal, "Produk Hukum di Indonesia Perspektif Politik Hukum", Jurnal Hukum Ekonomi Syariah, Vol. 9 No. 1, 2017, hlm. 88.

⁷ Liky Faizal, "Produk Hukum di Indonesia Perspektif...", ibid, hlm. 89-90.

Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, yang isinya hampir sama dengan Penpres Nomor 6 Tahun 1959. Kontrol pusat terhadap daerah dilakukan melalui mekanisme kontrol yang ketat atas pembuatan peraturan-peraturan oleh daerah. Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965, dalam proses pembuatannya sama sekali tidak partisipatif, karena yang menonjol adalah penuangan visi sosial dan politik presiden. Sehingga produk hukum lebih merupakan instrumen bagi upaya realisasi visi presiden.⁸

Dari sekian banyak peraturan yang bermasalah, terdapat pengecualian dalam pembentukan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Undang-undang Pokok Agraria (UUPA). UUPA merupakan produk hukum yang responsif, karena di dalamnya memiliki muatan hukum adat dan fungsi sosial atas tanah. Tradisi hukum adat menganut strategi pembangunan hukum yang responsif karena memperhatikan kondisi dan kehendak masyarakat. Terdapat beberapa alasan mengapa Undang-Undang ini berbeda dengan Undang-Undang yang lainnya, diantaranya:⁹ a) bahan-bahan Undang-Undang ini telah dihimpun dan disusun oleh beberapa panitia yang dibentuk tahun 1948; b) Materi dalam UUPA merupakan perlawanan terhadap peninggalan kolonialisme Belanda; c) Materi UUPA tidak menyangkut hubungan kekuasaan; dan d) Terdapat dua aspek atau bidang hukum yang diatur didalamnya yaitu bidang hukum publik (hukum administrasi negara) dan bidang hukum privat (hukum perdata).

Soekarno mendapat kecaman terhadap kepemimpinannya yang lebih memperlihatkan kediktatorannya sebagai presiden dibandingkan sebagai seorang pemimpin bangsa. Salah satu kebijakannya yang dikecam yaitu membuat Tap MPR berisi penegasan kepemimpinannya yang tanpa batas masa jabatan (seumur hidup). Istana menjadi menguat, partai-partai lain selain PKI menjadi lemah dan bahkan kekuatan militer pun menguat. Selain itu ada aksi mahasiswa yang menuntut dibubarkannya PKI karena merusak tatanan demokrasi di Indonesia.¹⁰ Pada kenyataannya PKI yang menjadi andalan dari Soekarno untuk menjadi mitra kerja ternyata membelot dan justru melakukan pemberontakan. Setelah masa demokrasi

⁸ Liky Faizal, "*Produk Hukum di Indonesia Perspektif...*", loc.cit.

⁹ Liky Faizal, "*Produk Hukum di Indonesia Perspektif...*", ibid, hlm. 91.

¹⁰ Ramly Hutabarat, "*Politik Hukum Pemerintahan Soeharto tentang Demokrasi Politik di Indonesia*", Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, 2005, hlm. 22. Lihat juga dalam Ryan Muthiara Wasti, "*Pengaruh Konfigurasi Politik Terhadap Produk Hukum Pada Masa Pemerintahan Soeharto di Indonesia*", Jurnal Hukum dan Pembangunan, Vol. 45 No. 1, 2015, hlm. 86.

terpimpin, dimulailah era baru didalam tata pemerintahan Indonesia. Cikal bakal pemerintahan Orde Baru dimulai tahun 1966 dengan adanya Surat Perintah Sebelas Maret, yang kemudian disalahartikan sebagai surat pemindahan kekuasaan. Soekarno lengser dalam ketetapan Sidang Istimewa MPRS pada tanggal 7 Maret 1967 dan menandai berakhirnya kekuasaan orde lama.¹¹ Pada tanggal 27 Maret 1968, Soeharto diangkat sebagai presiden hal ini berdasarkan Ketetapan MPRS No. XLIV/MPRS/1968.

Pada masa awal pemerintahan Soeharto, dirinya menyatakan prinsip melaksanakan UUD 1945 secara murni dan konsekuen yang tercermin dari beberapa kebijakannya. Namun, semua kebijakan demokrasi ekonomi dan politik tidak sesuai dengan UUD 1945. Politik hukum lama kelamaan menjadi politik kekuasaan sebagai sebuah alat untuk mempertahankan jabatan yang sudah ada ditangan. Pemerintahan Orde Baru melaksanakan pemilu sebanyak enam kali (tahun 1971, 1977, 1985, 1987, 1992, dan 1998). Pemerintahan orde baru dengan orde lama memiliki kesamaan yaitu menggunakan sistem antara sipil dan militer. Salah satu contoh kekuasaan Eksekutif yang kuat dan dominan dalam pemerintahan Indonesia diatur dalam pasal 5 UUD 1945 yang menyatakan Presiden memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Dengan demikian maka Presiden memegang kekuasaan Eksekutif dan Legislatif sekaligus.¹²

Soeharto menjadi pengganti Soekarno sebagai pemimpin yang otoriter. Kediktatorannya menimbulkan berbagai pro dan kontra. Kebijakan yang terjadi tidak memperlihatkan adanya demokrasi. Contoh lainnya dalam pengangkatan MPR dan DPR. Meskipun pengangkatan anggota MPR adalah sebanyak sepertiga dari total semua anggota MPR, tetapi masih bisa ditolerir karena dipandang ABRI sebagai golongan. Namun, yang paling jelas direayasa adalah pengangkatan DPR yang seharusnya melalui pemilihan umum. Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1969 mengatur mengenai pengisian keanggotaan DPR dilakukan dengan cara Pemilihan Umum dan pengangkatan. Jumlah anggota DPR adalah 460 orang. Partai-partai tidak dibiarkan tumbuh berkembang seperti yang terjadi di Negara-negara

¹¹ Ramly Hutabarat, "*Politik Hukum Pemerintahan...*", ibid, hlm. 23. Lihat juga dalam Ryan Muthiara Wasti, "*Pengaruh Konfigurasi Politik...*", loc.cit.

¹² J. Soedjati Djiwandono dan T.A Legowo, *Revitalisasi Sistem Politik Indonesia*, Jakarta: Center For Strategic and International Studies, 1996, hlm.34.

demokrasi. Pembatasan ini terlihat dari hanya diperbolehkannya ada dua partai dan satu golongan karya. Ketiga partai inilah yang hanya boleh ikut dalam pemilihan umum.¹³ Terdapat beberapa hal yang memperlihatkan gejala berjalannya demokrasi menuju otoriter, diantaranya:¹⁴

- a. Produk hukum dijadikan sebagai alat kekuasaan untuk mencapai tujuan kekuasaan;
- b. Usia kekuasaan presiden yang terlalu lama akan membuka peluang untuk disalahgunakan; dan
- c. Terlalu dominannya peran militer dan dapat menimbulkan demokrasi tidak berjalan.

Lebih lanjut, masa pemerintahan Orde Baru, banyak praktik yang dilakukan untuk mempertahankan kekuasaan yang cenderung otoriter. Beberapa praktik yang dilakukan oleh Orde Baru, antara lain:¹⁵

- a. Orde Baru mampu mengkonsolidasikan dan membentuk kewenangan militer (ABRI) dengan kewenangan politik. Pada masa ini dwifungsi ABRI sangat melekat, yakni fungsi ABRI sebagai penjaga pertahanan dan keamanan Indonesia serta fungsi ABRI di ranah sosial politik;
- b. Pemerintahan mengubah susunan pimpinan partai politik. Para pemimpin partai politik harus merupakan orang yang telah mendapatkan restu dari Presiden. Pada masa ini pula, Golkar dijadikan sebagai kendaraan politik bagi Orde Baru; dan
- c. Pemerintah mendesain ideologi Pancasila sehingga menjadi pembenar bagi rezim otoritarian. Pancasila juga digunakan sebagai asas tunggal sebagai “simbol pemersatu” dan interpretasinya hanya dapat dilakukan oleh pemerintah.

Pemilu pertama di era Orde Baru diadakan pada tanggal 3 Juli 1971. Di dalam pemilu kali ini, Golkar sebagai “partai” pemerintah unggul dan berhasil memperoleh tidak kurang dari 65,56% atau 236 dari 360 kursi yang diperebutkan. Jika dihitung dari jumlah kursi di DPR sejumlah 460 kursi, maka Golkar memperoleh 236 kursi

¹³ Ryan Muthiara Wasti, “*Pengaruh Konfigurasi Politik...*”, op.cit, hlm. 89.

¹⁴ Ramly Hutabarat, “*Politik Hukum Pemerintahan...*”, op.cit, hlm. 57-58. Lihat juga dalam Ryan Muthiara Wasti, “*Pengaruh Konfigurasi Politik...*”, ibid, hlm. 90.

¹⁵ Edward Aspinall, “*Opposing Suharto: Compromise, Resistance, and Regime Change in Indonesia*”, California: Stanford University Press, 2005, hlm. 22-23. Lihat juga dalam Ryan Muthiara Wasti, “*Pengaruh Konfigurasi Politik...*”, ibid, hlm. 92.

ditambah dengan 25 kursi yang diangkat, sehingga total menjadi 261 kursi atau sebesar 56,74%. Pun dengan pemilu-pemilu selanjutnya hingga pemilu 1997, Golkar senantiasa tampil dengan suara terbanyak pada pemilu. Di dalam pemilu era Orde Baru, terutama semenjak pemilu pada tahun 1977, telah terjadi pembatasan peserta pemilu hanya menjadi dua partai politik dan satu golongan karya. Hal tersebut tidak lepas dari lahirnya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya. Begitu pula dengan pemilu tahun 1982, mengikuti pemilu tahun 1977, masih terdapat pembatasan kekuatan politik. Padahal, pembatasan tersebut merupakan penghancuran atas sifat demokratis dari demokrasi itu sendiri. Pembatasan jumlah partai politik yang berhak mengikuti pemilu tersebut dinilai merupakan strategi Presiden Soeharto untuk dapat mengelola kepentingan politik, dan juga untuk mempertahankan kekuasaannya.¹⁶

Sistem politik yang dilakukan pada masa orde baru dilakukan dengan hati-hati melalui cara yang formal sehingga tampak konstitusional. Karena pada masa ini menyediakan peraturannya terlebih dahulu sebelum melakukan suatu tindakan hukum. Hal ini dilakukan dengan menggunakan kewenangannya yang sangat besar dan tangan-tangan yang diletakkan di MPR dan DPR. tujuannya untuk memperkuat otoriterisme dengan TAP MPR dan Undang-Undang. Walaupun secara konstitusional apa yang dilakukan oleh Soeharto dapat dianggap benar, namun secara substansial tidak sejalan dengan nilai-nilai yang terkandung didalam konstitusi.¹⁷

Setelah 32 tahun kepemimpinan orde baru, akhirnya pada tanggal 21 Mei 1998, Soeharto menyatakan mengundurkan diri dari jabatannya sebagai presiden. mundurnya Soeharto tidak terlepas dari demo yang terus dilangsungkan oleh mahasiswa diseluruh penjuru Indonesia. Demonstrasi yang dilakukan sebagai imbas dari merosotnya keadaan sosial dan ekonomi pada saat itu. Selanjutnya pucuk kepemimpinan diambil alih oleh B.J. Habibie yang sebelumnya menjabat sebagai wakil presiden. Berbagai tuntutan dilakukan oleh masyarakat untuk memperbaiki struktur ketatanegaraan selepas masa orde baru. Tuntutan-tuntutan tersebut diantaranya:¹⁸ a) Amandemen UUD 1945; b) Penghapusan Dwifungsi ABRI; c)

¹⁶ Ryan Muthiara Wasti, "Pengaruh Konfigurasi Politik...", *ibid*, hlm. 96.

¹⁷ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Depok: Rajawali Press, 2017, hlm. 57-58.

¹⁸ Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI), *Panduan Dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Latar Belakang, Proses, dan Hasil*

Penegakkan supremasi hukum, penghormatan Hak Asasi Manusia (HAM), dan pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN); d) Desentralisasi dan hubungan yang adil antara pusat dengan daerah; e) Mewujudkan kebebasan pers; dan f) Mewujudkan kebebasan demokrasi. Setelah kepemimpinan B.J Habibie, secara berturut-turut presiden Indonesia sampai saat ini yaitu K.H Abdurrahman Wahid, Megawati Soekarnoputri, Susilo Bambang Yudhoyono, dan Joko Widodo.

Pada Era Reformasi dilakukan penguatan konstitusi sebagai dasar pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang ada dibawahnya. Secara berturut-turut dilakukan amandemen UUD 1945, dimulai tahun 1999, 2000, 2001, dan 2002. Sebagai bagian dari reformasi konstitusi, MPR RI kedudukannya bukan lagi sebagai lembaga tertinggi negara. Kini kedudukan yang dimiliki oleh semua lembaga negara adalah setara dengan menekankan kepada penguatan sistem *checks and balances* antar lembaga negara yang ada. Selain itu dibentuknya beberapa lembaga negara baru yang salah satunya adalah Mahkamah Konstitusi. Salah satu kewenangan yang diberikan kepada Mahkamah Konstitusi adalah pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar.

Era Reformasi juga digalakkan reformasi birokrasi. Saat ini setiap daerah diberikan hak untuk mengembangkan sendiri potensi yang dimiliki oleh daerahnya melalui otonomi daerah. Ini memiliki tujuan untuk peningkatan kesejahteraan di daerah dan juga untuk memberdayakan masyarakat daerah secara menyeluruh. Karena selain sumber daya alamnya, Indonesia juga memiliki sumber daya manusia yang sangat besar jumlahnya. Diharapkan setiap daerah dapat mengeksplorasi setiap sisi yang ada baik itu dari SDA, SDM, kebudayaan, adat istiadat, maupun memupuk rasa cinta akan daerahnya dan tanah air.

2. Pembentukan Sistem Hukum Nasional Yang Diharapkan

Sejarah pembentukan hukum dari masa orde lama sampai dengan orde reformasi telah menjadi satu kesatuan dalam bentuk sistem hukum nasional saat ini. Perkembangan ini membentuk suatu dinamika hukum yang memiliki kelebihan dan juga kekurangan. Kekurangan yang ada haruslah diminimalisir dengan

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2003, hlm. 6.

penyempurnaan pembentukan hukum kedepannya. Agar nantinya sistem hukum yang ada lebih tertata dan memberikan keadilan serta kemanfaatan bagi masyarakat.

Penyelenggaraan negara dalam negara hukum diatur oleh suatu aturan hukum sebagai pemegang komando tertinggi. Sehingga penyelenggaraan negara sesuai dengan prinsip *the Rule of Law, and not of Man*. Hukum tidak dibuat, ditetapkan, dan ditegakkan dengan kekuasaan belaka (*machtstaat*).¹⁹ Konsep ini memberikan pengakuan terhadap prinsip supremasi hukum dan konstitusi. Dianutnya prinsip pemisahan dan pembatasan kekuasaan yang diatur dalam konstitusi agar adanya jaminan-jaminan hak asasi manusia, prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak yang menjamin persamaan setiap warga negara dalam hukum, dan menjamin keadilan bagi setiap orang termasuk terhadap penyalahgunaan wewenang oleh pihak yang berkuasa.²⁰

Konsepsi negara hukum di Indonesia saat ini tertuang di dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945. Prinsip dasar dari Negara Hukum adalah adanya pengaturan dalam kehidupan bernegara, sehingga setiap tindakan yang dilakukan baik itu dibidang Ekonomi, Pendidikan, Politik, dan sebagainya diatur berdasarkan produk hukum yang berlaku.²¹ Terdapat banyak pengharapan yang diinginkan oleh masyarakat kepada negara, utamanya untuk pembentukan peraturan yang dapat memberikan kemanfaatan bagi khalayak banyak bukan hanya kepada segelintir orang. Negarapun memiliki pengharapan agar masyarakat dapat menaati hukum, demi terciptanya keserasian antara tertib hukum dan penegakkan hukum.

Menurut Lawrance M. Friedman sistem hukum (*legal system*) merupakan satu kesatuan yang terdiri dari tiga unsur, yaitu struktur hukum (*the legal structure*), substansi hukum (*legal substance*), dan budaya hukum (*legal culture*). Secara sederhana, struktur hukum berkaitan dengan lembaga-lembaga atau institusi-institusi pelaksana hukum atau dapat dikatakan sebagai aparat penegakan hukum. Substansi hukum merupakan keseluruhan asas hukum, norma hukum dan aturan hukum, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis, termasuk putusan pengadilan. Serta kultur

¹⁹ H. Alwi Wahyudi, *Ilmu Negara dan Tipologi Kepemimpinan Negara*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014, hlm. 237.

²⁰ Zulkarnain Ridlwan, “*Negara Hukum Indonesia Kebalikan Nachtwachterstaat*”, *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 5 No. 2 Mei-Agustus 2012, hlm. 143.

²¹ Diya Ul Akmal, Skripsi: “*Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Prospeknya Terhadap Pengujian Rancangan Undang-Undang Berdasarkan Pembangunan Hukum Konstitusi*” (Serang: Untirta, 2019), hlm. 28.

hukum yaitu kebiasaan atau budaya masyarakat yang menyertai dalam penegakan hukum. Friedman mengibaratkan sistem hukum seperti pabrik, dimana “struktur hukum” adalah mesin, “substansi hukum” adalah apa yang dihasilkan atau dikerjakan oleh mesin dan “kultur hukum” adalah apa saja atau siapa saja yang memutuskan untuk menghidupkan dan mematikan mesin serta memutuskan bagaimana mesin itu digunakan.

Pembuatan hukum tidak boleh mencederai asas keadilan dan harus memberikan kemanfaatan bagi masyarakat. Setiap komponen dalam suatu peraturan (hukum) harus mengedepankan kepada kebenaran mutlak. Apabila hukum itu baik maka akan menciptakan kepastian hukum yang baik juga. Nantinya kepastian hukum yang dimiliki dalam peraturan tersebut akan menciptakan keteraturan dan ditaati oleh masyarakat. Hakikatnya setiap orang mempunyai kebebasan yang sama dalam kehidupannya dan negara menjamin hal tersebut dengan hukum. Namun hukum juga yang membatasi kebebasan tersebut agar tidak terjadi suatu kebebasan yang mutlak. Dalam negara hukum (*rechtsstaat* atau *rule of law*), negara memberikan perlindungan hukum bagi warga negara dengan melalui pelembagaan peradilan yang bebas dan tidak memihak serta penjaminan HAM dan kesamaan kedudukan didepan hukum (*equality before the law*).²² Hans Kelsen berpandangan bahwa negara merupakan suatu tertib hukum. Adanya suatu tertib hukum karena dibuatnya peraturan yang menentukan orang di dalam masyarakat atau negara harus bertanggung jawab terhadap perbuatannya.²³

Pendapat friedman tersebut dikaitkan dengan politik pembangunan hukum nasional maka akan terlihat permasalahan yang harus segera dibenahi.²⁴ Pertama, berkaitan dengan substansi hukum. Masih terdapat inkonsistensi dan tumpang tindih antar peraturan perundang-undangan dan implementasi suatu undang-undang masih terhambat peraturan pelaksanaannya. Kedua, dalam struktur hukum masih kurangnya independensi dan akuntabilitas kelembagaan hukum. Selain itu kualitas sumber daya manusia dibidang hukum (peneliti hukum, perancang peraturan perundang-undangan, sampai dengan tingkat pelaksana) masih harus ditingkatkan kualitasnya.

²² A. Ubaedillah, *Pancasila Demokrasi dan Pencegahan Korupsi*, Jakarta: Prenadamedia, 2015, hlm. 92.

²³ Soehino, *Ilmu Negara*, Yogyakarta: Liberty Yogyakarta, 2005, hlm. 140.

²⁴ Azis Budianto, *Pembangunan Politik Hukum Pasca Reformasi di Indonesia*, Lex Librum, Vol. 3 No. 1, Desember 2016, hlm. 439.

Permasalahan lainnya berkaitan dengan sistem peradilan yang transparan dan terbuka. Serta yang terakhir tentang budaya hukum, terdapat degradasi budaya hukum ditengah-tengah masyarakat. Menurunnya kesadaran akan hak dan kewajiban ditengah masyarakat juga menjadi suatu problem tersendiri. Permasalahan disetiap subsistem tersebut harus segera dibenahi. Apabila dibiarkan saja maka akan menjadi suatu ironi dalam negara hukum Indonesia. Rumusan politik hukum yang dapat dilakukan untuk memperbaiki permasalahan yang ada diantaranya:²⁵

- a. Pelaksanaan ketentuan hukum yang sudah ada dengan konsisten;

Hukum yang sudah ada haruslah dijalankan sebaik mungkin. Tidak boleh adanya tebang pilih dalam penerapan hukum dengan mengakui asas kesamaan kedudukan dihadapan hukum. Setiap orang diperlakukan sama apabila dia melanggar ketentuan hukum dan apabila tidak melanggar maka dia tidak dihukum.

- b. Pembentukan hukum yang baru;

Pembangunan hukum yang pada intinya pembaharuan terhadap ketentuan hukum yang sudah ada atau yang telah usang, dan menciptakan hukum baru yang diperlukan untuk memenuhi tuntutan perkembangan yang terjadi ditengah masyarakat.

- c. Penegasan fungsi lembaga penegak atau lembaga pelaksana hukum dan pembinaan anggotanya;

Sebagai pelaksana dan pengawal hukum maka penegak hukum harus menjalankan fungsinya dengan sebaik mungkin. Diperlukan pembinaan secara menyeluruh disetiap lembaga agar tidak adanya hak-hak masyarakat yang dilanggar dalam pelaksanaan tugas oleh setiap anggotanya.

- d. Meningkatkan kesadaran hukum masyarakat.

Diperlukan pemberian edukasi kepada masyarakat terkait untuk menumbuhkan kesadaran hukum. Hal ini yang paling sulit diubah namun harus dapat diusahakan dengan baik. Karena perbedaan kultur dan budaya yang terbentuk ditengah masyarakat mengakibatkan perbedaan kesadaran hukum juga. Edukasi yang akan

²⁵ Abdul Hakim G Nusantara, “*Politik Hukum Nasional*” (Makalah pada Karya Latihan Bantuan Hukum (KALABAHU), YLBHI & LBH Surabaya, September 1985) sebagaimana dikutip dalam Imam Syaukani & A. Ahsin Thohari, “*Dasar-Dasar Politik Hukum*”, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006, hlm. 30-31. Lihat juga dalam M. Ilham F. Putuhena, “*Politik Hukum Perundang-Undangan: Mempertegas Reformasi Legislasi Yang Progresif*”, Jurnal RechtsVinding, Vol. 2 No. 3, Desember 2013, hlm. 384.

diberikan harus menyesuaikan hal tersebut dan bersifat menyeluruh. Karena budaya hukum yang baik akan tercipta apabila seluruh masyarakat telah paham apa yang boleh dilakukan dan tidak boleh dilakukan. Peran aktif pemerintah sangat diharapkan untuk menciptakan budaya hukum yang baik.

Ketiga sub sistem hukum yang dipaparkan oleh Friedman haruslah berjalan beriringan. Kesadaran dalam mentaati hukum menjadi tugas bersama antara pemerintah dalam hal ini pembuat kebijakan, penegak hukum, dan masyarakat. Apabila buruk disalah satu sub sistemnya maka hukum tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya. Pembinaan disetiap sub sistem harus segera untuk dilakukan. Namun apabila hal ini dapat berjalan dengan baik maka sistem hukum nasional yang diharapkan dapat tercapai.

PENUTUP

Berdasarkan pembahasan yang telah diuraikan, maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Perkembangan pembentukan hukum membawa dampak baik serta dampak buruk dalam pembangunan ketatanegaraan Indonesia. Diharapkan permasalahan pembentukan hukum pada orde lama, orde baru, hingga orde reformasi tidak terulang kembali. Sehingga nantinya hukum bukan hanya menjadi alat kekuasaan politik semata tetapi hukum harus dapat menjawab tantangan perkembangan masyarakat. Hukum yang dibentuk harus merangkul setiap elemen yang ada dan memberikan dampak yang besar terhadap keadilan dan kemanfaatan yang dirasakan oleh masyarakat.
2. Untuk dapat menjamin keadilan dan kemanfaatan bagi masyarakat maka sistem hukum yang dibangun harus menjadi satu kesatuan tatanan yang berjalan beriringan. Hukum yang dibentuk tidak boleh hanya menjadi kepentingan penguasa saja tetapi harus mengakomodir kepentingan masyarakatnya. Aparatur hukum harus dapat berjalan baik dalam melaksanakan hukum. Dan yang terakhir memberikan edukasi kepada masyarakat untuk dapat mematuhi hukum yang ada. Edukasi ini bertujuan untuk membentuk kesadaran masyarakat sehingga tercipta budaya hukum yang baik. Apabila ketiga sub sistem yang terdiri dari struktur hukum, substansi hukum, dan

budaya hukum sudah berjalan baik maka diharapkan berjalannya hukum akan mengakomodir rasa keadilan dan kemanfaatan yang luas.

DAFTAR PUSTAKA

- A. Ubaedillah, *Pancasila Demokrasi dan Pencegahan Korupsi*, Jakarta: Prenadamedia, 2015.
- Azis Budianto, *Pembangunan Politik Hukum Pasca Reformasi di Indonesia*, Lex Librum, Vol. 3 No. 1, Desember 2016.
- Danggur Konradus, "Politik Hukum Berdasarkan Konstitusi", *Masalah-masalah Hukum*, Jilid 45 No. 3, Juli 2016.
- Diya Ul Akmal, Skripsi: "Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Prospeknya Terhadap Pengujian Rancangan Undang-Undang Berdasarkan Pembangunan Hukum Konstitusi" (Serang: Untirta, 2019).
- H. Alwi Wahyudi, *Ilmu Negara dan Tipologi Kepemimpinan Negara*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014.
- J. Soedjati Djiwandono dan T.A Legowo, *Revitalisasi Sistem Politik Indonesia*, Jakarta: Center For Strategic and International Studies, 1996.
- Liky Faizal, "Produk Hukum di Indonesia Perspektif Politik Hukum", *Jurnal Hukum Ekonomi Syariah*, Vol. 9 No. 1, 2017.
- 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.
- M. Ilham F. Putuhena, "Politik Hukum Perundang-Undangan: Mempertegas Reformasi Legislasi Yang Progresif", *Jurnal RechtsVinding*, Vol. 2 No. 3, Desember 2013.
- Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Depok: Rajawali Press, 2017.
- Ryan Muthiara Wasti, "Pengaruh Konfigurasi Politik Terhadap Produk Hukum Pada Masa Pemerintahan Soeharto di Indonesia", *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 45 No. 1, 2015.
- Soehino, *Ilmu Negara*, Yogyakarta: Liberty Yogyakarta, 2005.
- Winda Wijayanti, "Eksistensi Undang-Undang Sebagai Produk Hukum Dalam Pemenuhan Keadilan Bagi Rakyat (Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 50/PUU-X/2012)" *Jurnal Konstitusi*, Volume 10, Nomor 1, Maret 2019.

Zulkarnain Ridlwan, “*Negara Hukum Indonesia Kebalikan Nachtwachterstaat*”, Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum, Volume 5 No. 2 Mei-Agustus 2012.